

84.033

**Volksinitiativen mit Gegenentwurf.
Abstimmungsverfahren**

**Initiatives populaires accompagnées
d'un contre-projet. Procédure de vote**

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seiten</u>
1 Uebersicht über die Verhandlungen	III
2 Darstellung der Verhandlungen	V - XII
3 Rednerliste	XIII - XVI
4 Schwerpunkte der Diskussion	XVII - XX
5 Verhandlungen	1 - 86
6 Schlussabstimmung	87 - 59

Table des matières

	<u>Pages</u>
1 Résumé des délibérations	III
2 Tableau des délibérations	V - XII
3 Liste des orateurs	XIII - XVI
4 Eléments essentiels de la discussion	XVII - XX
5 Délibérations	1 - 86
6 Vote final	87 - 89

Bern, 6.2.1987 Mü/mu
Berne,

I

66/84.033 s Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Abstimmungsverfahren

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 28. März 1984 (BBl II, 333) über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiative mit Gegenentwurf.

N Petitions- und Gewährleistungskommission

S Belser, Arnold, Cavelti, Hänsenberger, Hefti, Jelmini, Moll, Reymond, Schaffter, Steiner, Weber (11)

1985 20. März: Der Ständerat beschliesst, auf die Vorlage nicht einzutreten.

1985 17. Dezember. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1986 11. März. Beschluss des Ständerates: Die Vorlage wird an die Kommission zurückgewiesen.

1986 30. September. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

66/84.033 é Initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet. Procédure de vote

Message et projet de loi du 28 mars 1984 (FF II, 345) concernant une nouvelle réglementation de la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet.

N Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales

E Belser, Arnold, Cavelti, Hänsenberger, Hefti, Jelmini, Moll, Reymond, Schaffter, Steiner, Weber (11)

1985 20 mars: Le Conseil des Etats décide de ne pas entrer en matière.

1985 17 décembre. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1986 11 mars. Décision du Conseil des Etats: Le projet est renvoyé à la commission.

1986 30 septembre. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1986 11. Dezember. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

1986 19. Dezember. Beschluss des Ständerates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen

1986 19. Dezember. Beschluss Nationalrates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen

1986 11 décembre. Décision du Conseil national: Adhésion à la décision du Conseil des Etats

1986 19 décembre. Décision du Conseil des Etats: L'arrêté fédéral est adopté en votation finale

1986 19 décembre. Décision du Conseil national: L'arrêté fédéral est adopté en votation finale

2 Darstellung der Verhandlungen

Tableau des délibérations

(Hinweis: Gemäss Entwurf des Bundesrates und ursprünglichem Beschluss des Nationalrates sollte die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf auf Gesetzesstufe erfolgen. Der Ständerat beantragte dann im Differenzbereinigungsverfahren eine Regelung auf Verfassungsstufe, die sich in der Folge durchsetzte. - Demzufolge beziehen sich die Artikel in der Detailberatung bis Seite 53 auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte, anschliessend auf die Bundesverfassung.)

(Remarque: Selon le projet du Conseil fédéral et la décision initiale du Conseil national, la nouvelle réglementation de la procédure de vote pour les initiatives populaires avec contre-projet devait figurer au niveau de la loi. Par la suite, le Conseil des Etats a proposé, lors de la procédure d'élimination des divergences, une réglementation au niveau de la Constitution, ce qui s'est réalisé. Par conséquent, les dispositions relatives à la discussion par articles jusqu'à la page 53 concernent la loi fédérale sur les droits politiques, et le reste a trait à la Constitution fédérale.)

<u>2.1 Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>	1
<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u>	3
Antrag der Kommission	Proposition de la Commission	3
Mehrheit	Majorité	3
Minderheit	Minorité	3
Belser, <u>Berichterstatter</u>		3
Moll, Sprecher der Minderheit		5
Cavelty		7
Reymond		7
Steiner		8
Jelmini		9
Hänsenberger		10
Weber		10
Schaffter		11
Aubert		11
Masoni		12
Ducret		14
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		15
Abstimmung	Vote	17
Antrag der Mehrheit (Eintreten):	13 Stimmen	17
Antrag der Minderheit (Nichteintreten):	28 Stimmen	17

<u>2.2 Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u>	19
<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u>	21
Ordnungsantrag Stamm Judith	Motion d'ordre	21
Bäumlin		21
Grendelmeier		21
Ott		21
Fischer-Hägglingen, <u>Berichterstatter</u>		22
Bundi, Präsident		22
Abstimmung	Vote	22
Bundi, Präsident		22
Fischer-Hägglingen, <u>Berichterstatter</u>		22
Couchepin	<u>rapporteur</u>	24
Frei-Romanshorn, Sprecher der Minderheit		25
<u>Fraktionssprecher</u>	<u>orateurs des groupes</u>	
Weber-Arbon (SP)	(PS)	27
Spoerry (FDP)	(PRD)	28
Maitre-Genève (CVP)	(PDC)	30
Müller-Wiliberg (SVP)	(UDC)	30
Weder-Basel (LdU/EVP)	(AdI/PEP)	31
Eggly-Genève (LPS)	(PLS)	32
Oehen (NA/Vigilants)	(AN/VIGILANTS)	32
Carobbio (PdA/PSA/POCH)	(PdT/PSA/POCH)	33
Robert (Die Grünen)	(écologistes)	34
<u>Einzelredner</u>	<u>Orateurs s'exprimant à titre individuel</u>	
Wanner		35
Stamm Judith		35
Deneys		36
Reichling		36
Darbellay		37
Allenspach		37
Oester		37
Ott		38
Petitpierre		38
Zbinden		39
Müller-Aargau		39
Bäumlin		40
Keller		40
Künzi		41
Grendelmeier		41

Rüttimann		42
Iten		42
Leuenberger Moritz		43
Reich		43
Hess		44
Nebiker		44
Blocher		44
Hubacher		45
Frei-Romanshorn		45
Blocher		46
Fischer-Hägglingen		46
Couhepin	<u>rapporteur</u>	46
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		47
Namentliche Abstimmung	Vote par appel nominal	49
Antrag der Mehrheit: 107		49
Antrag der Minderheit: 81		49
<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par articles</u>	49
Titel und Ingress, Ziff.I Ingress, Art.15 Abs.3 zweiter Satz	Titre et préambule, ch.I préambule, art.15 al.3 deuxième phrase	49
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	49
Art. 76	Art. 76	49
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	49
Mehrheit	Majorité	49
Minderheit	Minorité	49
	Proposition subsidiaire Eggly-Genève	50
	Proposition subsidiaire Maitre-Genève	50
Steinegger, Sprecher der Minder- heit		50
Maitre-Genève		51
Eggly-Genève		51
Fischer-Hägglingen, <u>Berichterstatter</u>		51
Couhepin	<u>rapporteur</u>	52
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		52

Bundi, Präsident		52
Namentliche Abstimmung	Vote par appel nominal	52
Antrag der Mehrheit: 94		52
Antrag der Minderheit: 84		52
Abstimmung	Vote	53
Antrag der Mehrheit: 83		
Antrag Eggly-Genève: 77		
Art.90 Abs.1 zweiter Satz	Art.90 al.1 phrase 2	53
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	53
Ziff.2	Ch. II	53
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	53
Ziff.3	Ch. III	53
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	53
Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble	53
Für Annahme des Gesetzesentwurfes: 93 Stimmen		
Dagegen: 74 Stimmen		
Abschreibung	Classement	53
Postulat Muheim	Postulat Muheim	53
<u>2.3 Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>	55
<u>Differenzen</u>	<u>Divergences</u>	57
Antrag der Kommission	Propositions de la commission	57
Mehrheit	Majorité	57
Minderheit	Minorité	57
Antrag Jagmetti		57
Belser, <u>Berichterstatter</u>		58
Moll, Sprecher der Minderheit		59
Cavelty		60
Schaffter		61

Jelmini		61
Reymond		61
Weber		62
Stucki		62
Kündig		63
Gadient		63
Jagmetti		64
Schoch		64
Brahier		65
Masoni		65
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		66
Abstimmung	Vote	67
Antrag der Mehrheit:	23	67
Antrag der Minderheit:	17	67
Gerber, Präsident		67
Jagmetti		67
Belser, <u>Berichterstatter</u>		68
Muheim		68
Hefti		68
Cavelty		68
Schaffter		68
Moll		68
Hänsenberger		69
Masoni		69
Muheim		69
Hefti		69
Jagmetti		69
Gerber, Präsident		69
Hefti		69
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		69
Abstimmung	Vote	69
Rückweisungsantrag Jagmetti:	25	
Dagegen:	12	
Gerber, Präsident		69

<u>2.4 Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>	71
<u>Differenzen</u>	<u>Divergences</u>	73
Neue Anträge der Kommission	Nouvelles propositions de la commission	73
Art.121bis (neu)	Art.121bis (nouveau)	73/74
Mehrheit	Majorité	73/74
Minderheit III	Minorité III	74
Minderheit IV	Minorité IV	74
Belser, <u>Berichterstatter</u>		74
Jagmetti		75
Schaffter		76
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		76
Gadient		77
Gerber, Präsident		77
Cavelty		77
Gerber, Präsident		77
Abstimmung	Vote	77
Antrag der Kommission (Eintreten):	26 Stimmen	77
Dagegen:	9 Stimmen	77
Hänsenberger, <u>Sprecher der Minderheit III</u>		77
Cavelty, <u>Sprecher der Minderheit IV</u>		79
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		79
Hänsenberger		79
Schönenberger		80
Belser, <u>Berichterstatter</u>		80
Hefti		80
Schoch		80
Buser, <u>Bundeskanzler</u>		80
Gerber, Präsident		80
Abstimmung	Vote	81

Antrag der Mehrheit: 26 Stimmen
Antrag der Minderheit III: 17 Stimmen

Antrag der Mehrheit: 27 Stimmen
Antrag Bundesrat/Nationalrat: 11 Stimmen

Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble	81
Annahme des Beschlusentwurfes:	22 Stimmen	81
Dagegen:	18 Stimmen	81
Abschreibung	Classement	81

2.5 Nationalrat Conseil national 83

Differenzen Divergences 85

Titel und Ingress, Ziff. I
und II Titre et préambule, ch. I
et II 85

Antrag der Kommission Proposition de la commission 85

Steinegger, Berichterstatter 85

Couchepin rapporteur 85

Buser, Bundeskanzler 86

Le président 86

angenommen adopté 86

3 Rednerliste - Liste des orateurs

3.1 Ständerat - Conseil des Etats

Aubert	11
Belser, <u>Berichterstatter</u>	3, 58, 68, 74, 80
Brahier	65
Buser, <u>Bundeskanzler</u>	15, 66, 69, 76, 79, 80
Cavelty	7, 60, 68, 77, 79
Ducret	14
Gerber, Präsident	67, 69, 77, 80
Hänsenberger	10, 69, 77
Hefti	68, 69, 80
Jagmetti	64, 67, 69, 75
Jelmini	9, 61
Kündig	63
Masoni	12, 65, 69
Moll, Sprecher der Minderheit	5, 59, 68
Muheim	68, 69
Reymond	7, 61
Schaffter	11, 61, 68, 76
Schoch	64, 80
Steiner	8
Stucki	62
Weber	10, 62

3.2 Nationalrat - Conseil national

Allenspach	37
Bäumlin	21,40
Blocher	44,46
Bundi, Präsident	22,52
Buser, <u>Bundeskanzler</u>	47,52,86
Carobbio	33
Couchevin, <u>rapporteur</u>	24,46,52,85
Darbellay	37
Deneys	36
Eggly-Genève	32,51
Fischer-Hägglingen, <u>Bericht- erstatte</u>	22,46,51
Frei-Romanshorn, Sprecher der Minderheit	25,45
Grendelmeier	21,41
Hess	44
Hubacher	45
Iten	42
Keller	40
Künzi	41
Leuenberger Moritz	43
Maitre-Genève	30,51
Müller-Aargau	39
Müller-Wiliberg	30
Nebiker	44
Oehen	32

Oester	37
Ott	21,38
Petitpierre	38
Reich	43
Reichling	36
Robert	34
Rüttimann	42
Spoerry	28
Stamm Judith	21,35
Steinegger, Sprecher der Minder- heit und <u>Berichterstatter</u>	50,85
Wanner	35
Weber-Arbon	27
Weder-Basel	31
Zbinden	39

4 Schwerpunkte der Diskussion

Éléments essentiels de la discussion

a	c
b	d

Differenzierungsmöglichkeiten	7a, 7d, 9d, 10a, 24d, 32b, 36b, 44a, 50d, 52b, 60d, 63d, 79d, 80a
Doppelabstimmungen von Initiativen und Gegenentwürfen	4b, 6a, 9c, 11d, 13b, 15b, 15d, 22b, 26b, 27c, 29a, 33d, 42b, 59b, 62b, 64b, 76b
Doppeltes Ja	6c, 10a, 11b, 13b, 23b, 25a, 28b, 28d, 31b, 41b, 47d, 50d, 59d, 60d, 61d, 63d, 65d, 66b, 75a, 77b, 78a, 79b, 80a
Funktion des Gegenentwurfs	7b, 7d, 8b, 11a, 12b, 12d, 23d, 25c, 32b, 33b, 35d, 37b, 38d, 39c, 40a, 40c, 41a, 43b, 44a, 44d, 45c, 47a, 48c, 59a, 79a, 79b, 80a
Geschichtliche Bemerkungen	3d, 5d, 10c, 22b, 25d, 27b, 39d, 42b, 47c, 64b, 66d
Getrennte Ermittlung des absoluten Mehrs	10b, 11b, 17a, 23a, 28b, 50c, 59b, 78a, 78b
Initiativrecht (allgemein)	5d, 6d, 7b, 8c, 9b, 12d, 13a, 13d, 15c, 17b, 23d, 26b, 27b, 30b, 32c, 33a, 34d, 36d, 38a, 39d, 41a, 41d, 43b, 45a, 45c, 46a, 60a, 61b, 62b, 62d, 64b, 65c, 66c, 76a, 79a, 80b
Ist-Zustand	6a, 9b, 11b, 15c, 22d, 23d, 28b, 31b, 37a, 39a, 39d, 42a, 46d, 48a, 59b
Kantonale Regelungen	4d, 10d, 11b, 12b, 13d, 15a, 24d, 26c, 27d, 31b, 41c, 42d, 44c, 58d, 63a, 63c

Null-Entscheid bei der Stichfrage	51d, 75a, 76d, 77a, 85b, 86b, 86d
Praktikabilität	6d, 8b, 9d, 12a, 16a, 24b, 25a, 26a, 28b, 28d, 30d, 35a, 36b, 36d, 37b, 37c, 41d, 42c, 44c, 46c, 48b, 51a, 78d
Prozentsummenrechnung	5b, 8b, 11c, 12c, 13c, 16b, 16d, 17a, 22d, 23c, 25a, 25b, 26a, 26d, 30d, 31a, 32a, 37b, 40b, 41d, 44b, 45d, 47a, 48a, 50d, 51c, 59c, 59d, 60d, 63b, 63d, 64b, 75a, 77a, 85c, 86d
Rechtsstufe	8a, 11d, 31a, 39b, 46a, 46c, 48b, 59d, 64c, 67b - 69d, 75a, 75c - 76b, 77b, 85c, 85d, 86b, 86d
Ständemehr	7b, 9c, 10d, 11c, 13c, 16c, 23c, 25c, 26a, 27a, 30b, 31a, 31d, 36a, 37b, 39b, 40b, 41d, 43a, 44b, 44c, 46b, 47a, 48b, 50b, 51c, 59c, 60a, 63b, 63d, 66b, 80c, 85c
Stichfrage	5b, 6d, 8a, 9d, 10a, 10d, 11c, 12b, 16b, 16c, 23c, 25a, 26d, 30b, 30c, 37b, 37d, 39a, 46d, 48b, 51a, 59d, 60d, 64a, 75b, 77b, 78c, 79c
Stimmabstinenz	14a, 30d, 32a, 40a, 43c, 65d
Transparenz des Abstimmungs- verfahrens	7d, 12b, 14a, 35a, 36b, 36d, 37c, 39a, 39c, 41a, 41d, 42c, 43b, 46c, 48b, 64d, 78c
Verfassungsmässigkeit	5a, 9d, 11c, 15b, 22d, 28a, 34d, 36a, 41b, 41c, 45d, 47d, 52b, 59c
Vernehmlassungsverfahren	4c, 22c, 27d, 35c, 44c, 46c, 47c

Abstentionnisme électoral	14a, 30d, 32a, 40a, 43c, 65d
Applicabilité dans la pratique	6d, 8b, 9d, 12a, 16a, 24b, 25a, 26a, 28b, 28d, 30d, 35a, 36b, 36d, 37b, 37c, 41d, 42c, 44c, 46c, 48b, 51a, 78d
Calcul de la somme des pourcentages	5b, 8b, 11c, 12c, 13c, 16b, 16d, 17a, 22d, 23c, 25a, 25b, 26a, 26d, 30d, 31a, 32a, 37b, 40b, 41d, 44b, 45d, 47a, 48a, 50d, 51c, 59c, 59d, 60d, 63b, 63d, 64b, 75a, 77a, 85c, 86d
Calcul séparé de la majorité absolue	10b, 11b, 17a, 23a, 28b, 50c, 59b, 78a, 78b
Constitutionnalité	5a, 9d, 11c, 15b, 22d, 28a, 34d, 36a, 41b, 41c, 45d, 47d, 52b, 59c
Double oui	6c, 10a, 11b, 13b, 23b, 25a, 28b, 28d, 31b, 41b, 47d, 50d, 59d, 60d, 61d, 63d, 65d, 66b, 75a, 77b, 78a, 79b, 80a
Droit d'initiative (en général)	5d, 6d, 7b, 8c, 9b, 12d, 13a, 13d, 15c, 17b, 23d, 26b, 27b, 30b, 32c, 33a, 34d, 36d, 38a, 39d, 41a, 41d, 43b, 45a, 45c, 46a, 60a, 61b, 62b, 62d, 64b, 65c, 66c, 76a, 79a, 80b
Fonction de contre-projet	7b, 7d, 8b, 11a, 12b, 12d, 23d, 25c, 32b, 33b, 35d, 37b, 38d, 39c, 40a, 40c, 41a, 43b, 44a, 44d, 45c, 47a, 48c, 59a, 79a, 79b, 80a
Initiative et contre-projet: Double scrutin	4b, 6a, 9c, 11d, 13b, 15b, 15d, 22b, 26b, 27c, 29a, 33d, 42b, 59b, 62b, 64b, 76b
Majorité des cantons	7b, 9c, 10d, 11c, 13c, 16c, 23c, 25c, 26a, 27a, 30b, 31a, 31d, 36a, 37b, 39b, 40b, 41d, 43a, 44b, 44c, 46b, 47a, 48b, 50b, 51c, 59c, 60a, 63b, 63d, 66b, 80c, 85c
Niveau légal	8a, 11d, 31a, 39b, 46a, 46c, 48b, 59d, 64c, 67b - 69d, 75a, 75c - 76b, 77b, 85c, 85d, 86b, 86d
Possibilités de nuancer son opinion	7a, 7d, 9d, 10a, 24d, 32b, 36b, 44a, 50d, 52b, 60d, 63d, 79d, 80a
Procédure de consultation	4c, 22c, 27d, 35c, 44c, 46c, 47c

Question subsidiaire	5b, 6d, 8a, 9d, 10a, 10d, 11c, 12b, 16b, 16c, 23c, 25a, 26d, 30b, 30c, 37b, 37d, 39a, 46d, 48b, 51a, 59d, 60d, 64a, 75b, 77b, 78c, 79c
Question subsidiaire. Maintien du statu quo	51d, 75a, 76d, 77a, 85b, 86b, 86d
Réglementations cantonales	4d, 10d, 11b, 12b, 13d, 15a, 24d, 26c, 27d, 31b, 41c, 42d, 44c, 58d, 63a, 63c
Remarques historiques	3d, 5d, 10c, 22b, 25d, 27b, 39d, 42b, 47c, 64b, 66d
Situation actuelle	6a, 9b, 11b, 15c, 22d, 23d, 28b, 31b, 37a, 39a, 39d, 42a, 46d, 48a, 59b
Transparence de la procédure de vote	7d, 12b, 14a, 35a, 36b, 36d, 37c, 39a, 39c, 41a, 41d, 42c, 43b, 46c, 48b, 64d, 78c

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 19./20.3.1985
Séance du

84.033

**Volksinitiativen mit Gegenentwurf.
Abstimmungsverfahren
Initiatives populaires accompagnées
d'un contre-projet. Procédure de vote**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 28. März 1984 (BBl II, 333)
Message et projet de loi du 28 mars 1984 (FF II, 345)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Moll, Hänsenberger, Hefti, Reymond)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Moll, Hänsenberger, Hefti, Reymond)

Ne pas entrer en matière

Beiser, Berichterstatter: Vor 94 Jahren, am 8. Dezember 1891, beriet der Ständerat das Initiativengesetz, welches zur

Ausübung des eben erst eingeführten Volksrechts der Partialrevisions-Initiative nötig war. Er schloss sich dem Bundesrat an, der für Volksinitiativen mit Gegenentwurf ein Eventualabstimmungsverfahren vorgeschlagen hatte, weil «den wirklichen Willen der Mehrheit des Volkes einzig die eventuelle Abstimmung zutage fördern» könne. Mit diesem sehr deutlich ausgefallenen Entscheid – 37 von 44 Ständeräten unterstützten ihn – setzte sich der Ständerat in Gegensatz zum Nationalrat, der am 28. Juli 1891 mit 47 zu 30 Stimmen – nur 77 der 147 Nationalräte waren überhaupt zugegen – das Verfahren mit dem Verbot des doppelten Ja beschlossen hatte, welches heute noch gilt.

Die liberalen «Basler Nachrichten» kommentierten am 13. Dezember 1891 mit klarer Stossrichtung gegen den Nationalrat: «Es bedarf schon eines ganz oberflächlichen Urteils, um den Beschluss des Nationalrates nicht lebhaft anzufechten, denn nach der von ihm vorgeschlagenen Abstimmungsart könnte der wahre Volkswille gar nicht zum Ausdruck gelangen.»

Allein, der Nationalrat hielt an seinem Beschluss am 16. Dezember 1891 fest, aber auch der Ständerat bestätigte seinen Beschluss zugunsten eines Eventualabstimmungsverfahrens am 21. Januar 1892, wieder ganz im Sinne der liberalen «Basler Nachrichten», die am 16. Dezember gewünscht hatten: «Hoffentlich wird der Ständerat sich auf den völlig unhaltbaren Beschluss des Nationalrates nicht einlassen.»

Am 22. Januar 1892 schliesslich hielt der Nationalrat jedoch erneut an seinem Beschluss zugunsten des Abstimmungsverfahrens mit dem Verbot des doppelten Ja fest und erklärte diesen Beschluss für definitiv, was nun den Ständerat in Zugzwang brachte. Schliesslich er sich dem Nationalrat nicht an, so fiel das Initiativengesetz als Ganzes aus Abschied und Traktanden, und der Ständerat schien mit unlauteren Methoden zu verhindern, was Volk und Stände eben erst gutgeheissen hatten: die Volksinitiative auf Partialrevision.

Die «Neue Zürcher Zeitung» äusserte sich daher am 25. Januar 1892 recht abfällig über die Hartnäckigkeit des Nationalrates: «... denn sein System hindert, dass der Volkswille zum richtigen Ausdruck komme.»

Nur widerwillig schloss sich der Ständerat am 26. Januar 1892 dem nationalrätlichen Diktat an. Die liberalen «Basler Nachrichten» kritisierten die nationalrätliche Lösung ein drittes Mal! «Wer es mit dem Volksrecht der Initiative ehrlich meint, kann sich nur wünschen, dass dieses Gesetz niemals zur Anwendung gelangen möge.»

Diese etwas detailliertere Rückblende auf die Entstehungsgeschichte des Verbots des doppelten Ja zeigt, dass das heutige Abstimmungsverfahren sowohl gegen den Willen des Ständerates als auch gegen die scharfe Kritik aus der liberalen und freisinnigen Presse durchgesetzt wurde. Der Ständerat wollte, mindestens damals, ein korrektes Abstimmungsverfahren.

Es verwundert einen nicht, dass das geltende Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag in der Lehre immer wieder heftig kritisiert wurde, beispielsweise von den Staatsrechtsprofessoren Hilty (schon 1891), Burckhardt (1920), Jörg-Paul Müller (1978), Kötz (1981–1985), Haller (1984), Saladin (1984), Rhinow (1984) und Auer (1984) in den letzten Jahren.

In der Presse und in der Tagespolitik wurde Kritik vor allem dann laut, wenn Doppelabstimmungen stattfanden, die zur Verwerfung beider Vorlagen führten. Nachdem sich in jüngster Zeit Doppelverwerfungen von Initiativen und Gegenvorschlägen gehäuft haben (1955 ein erstes Mal beim Mieterschutz, 1974 bei der Krankenversicherung, 1976 bei der Mitbestimmung und 1977 erneut beim Mieterschutz), gewann die Problematik an Bedeutung, was sich auch in mehreren parlamentarischen Vorstössen seit 1975 niederschlug. Das Missbehagen kam bei vielen politisch aktiven Leuten aus verschiedensten Parteien zum Ausdruck. Die Baselbieter Ständesinitiative wurde beispielsweise durch eine freisinnige Motion im Landrat angeregt. Die Schweizerische Volkspartei fordert das vorgeschlagene Abstimmungsmodell in ihrem Aktionsprogramm 1983, und am Par-

teitag der CVP vom 16. Oktober 1982 kam deutlich zum Ausdruck, was man vom geltenden Abstimmungsverfahren hält. Nachdem man die nach heutigem Abstimmungsverfahren zustande gekommenen Parolen zur Preisüberwachungsinitiative und zum Gegenvorschlag nicht anerkennen mochte – es waren zwei Nein – und man dann Stimmfreigabe beschloss, prangerte alt Nationalrat und Staatsrat Guy Fontanet das undemokratische Abstimmungsverfahren heftig an: «Das Ergebnis zeigt uns, dass unser System nicht gut ist.» Er erhielt mächtigen Beifall.

Der Bundesrat entschloss sich zu einer Vorlage, als feststand, dass die Revision der Bundesverfassung weniger schnell als geplant vorankam und dass ein verfassungskonformes Abstimmungsmodell für Initiativen mit Gegenentwurf im Rahmen der geltenden Verfassung gefunden werden konnte. Das Vernehmlassungsverfahren brachte im Verhältnis zwei zu eins eine breite Zustimmung. Aufschlussreich ist für uns Ständeräte dabei die Haltung der Kantone. Es gab keinen Kanton, der die heutige Ordnung im Bund verteidigte. Zwölf einhalb Stände begrüsst die heute vorgeschlagene Änderung vorbehaltlos, fünf einhalb Stände standen der Neuregelung grundsätzlich ebenfalls positiv gegenüber, äusserten aber zu Teilaspekten gewisse Vorbehalte.

Bei den ablehnenden Kantonen, wie etwa in den Stellungnahmen der Kantone Thurgau und Waadt, hielt man schlicht das im eigenen Kanton praktizierte Modell für besser als das vom Bundesrat vorgeschlagene. Das ist niemandem zu verargen. Festhalten möchte ich, dass föderalistische Bedenken von den Kantonsregierungen nur in ausserordentlich bescheidenem Ausmass geltend gemacht wurden.

In seiner Botschaft vom 28. März 1984 wiederholt der Bundesrat zunächst die bereits früher entwickelten Kriterien für ein korrektes Abstimmungsverfahren und misst daran die von verschiedener Seite gemachten Lösungsvorschläge. Es geht um demokratische, föderalistische und praktische Erfordernisse. Unter den demokratischen Erfordernissen spielt eine Rolle, dass die Stimmberechtigten eine der Anzahl vorgelegter Alternativen entsprechende Differenzierungsmöglichkeiten erhalten. Bei Doppelabstimmungen stehen sich der Status quo, die Volksinitiative und der Gegenentwurf der Bundesversammlung gegenüber. Das ergibt 13 logisch widerspruchsfreie Wertungsmöglichkeiten. Die Rechtsgleichheit unter allen Stimmberechtigten im Abstimmungsverfahren – ein weiteres demokratisches Erfordernis – gebietet, dass bei 13 logisch denkenden Stimmberechtigten mit je verschiedener Präferenz nicht einzelne am rechtswirksamen Ausdruck ihrer Wertung gehindert werden.

Sodann sind die verfassungsmässigen Erfordernisse zu beachten, dass keine Verfassungsänderung in Kraft treten darf, die nicht von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger angenommen worden ist und dass Initiative und Gegenentwurf verfahrensmässig gleich behandelt werden müssen. Für den Ständerat von besonderer Bedeutung ist das föderalistische Erfordernis. Keine Verfassungsänderung darf in Kraft treten, ohne von der Mehrheit der Stände gebilligt und damit dem geltenden Recht vorgezogen zu werden. Praktische Erfordernisse sind ein transparentes Abstimmungsverfahren und die Vermeidung zusätzlicher Belastungen des Abstimmungskalenders.

Aufgrund dieser Sachlage kommt der Bundesrat zum Schluss, dass sich für den Bund heute die Schaffung eines korrekten Abstimmungsverfahrens aufdrängt, dass sie möglich ist und dass ihr Modell eine bedingte Eventualabstimmung enthält. Ein Modell, das bereits in den Kantonen Uri und Basel-Landschaft praktiziert wird und in den Kantonen Luzern, Solothurn, Wallis und Neuenburg Gegenstand aktueller Rechtsänderungen ist. Nach diesem Modell werden den Stimmberechtigten bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf drei Abstimmungsfragen gestellt. Die Bürger können sowohl zur Initiative als auch zum Gegenentwurf ja oder nein sagen oder eine Frage unbeantwortet lassen. Eine dritte Frage erlaubt es allen Stimmberechtigten, mitzubestimmen, welche Vorlage in Kraft treten soll, wenn beide

Vorlagen Volks- wie Ständemehr finden sollten. Dass dieses Verfahren für den Stimmbürger durchschaubar und praktikabel ist, zeigen nicht nur die Erfahrungen in den Kantonen, sondern das zeigt auch ein Vergleich zum bisherigen Abstimmungsverfahren. Im heutigen Recht heisst ein Nein des Stimmbürgers Nein. Ein Ja heisst Ja oder ungültig. Leer bedeutet letztlich leer oder Nein.

Im Vorschlag des Bundesrates heisst nein nein, ja ja, und leer wird als leer gewichtet. Das versteht der Stimmbürger sehr wohl.

Die vorberatende Kommission hat sich eingehend mit der Frage der Verfassungsmässigkeit der Vorlage befasset. Bereits in seiner Botschaft hat der Bundesrat nachgewiesen, dass ein Lösungsvorschlag auf Gesetzesstufe realisierbar ist, weil formal eine verfassungsmässige Basis aus Artikel 122 BV abzuleiten ist und weil materiell alle Verfassungserfordernisse beim vorgeschlagenen Abstimmungsverfahren berücksichtigt werden. Volksinitiative und Gegenentwurf gelangen gleichzeitig zur Abstimmung (Art. 121 Abs. 6 BV); eine Verfassungsänderung kann in Kraft treten, ohne dass sie die Mehrheit von Volk und Ständen erhalten hat (Art. 123 Abs. 1 BV). Volk und Stände werden dabei einander konsequent und völlig gleich gegenüber gehalten, wie das der obige Artikel ebenfalls sagt; die vom Bundesgericht entwickelten Erfordernisse an rechtsstaatliche Abstimmungen – die zuverlässige Wiedergabe des frei und unverfälscht gebildeten Willens aller Stimmbürger – werden erst vom vorgeschlagenen, neuen Verfahren einwandfrei erfüllt. Initiative und Gegenentwurf sind schliesslich einander gleich gehalten. Keine der blossen Änderungsvorlagen, die noch nicht die Mehrheit von Volk und Ständen gewonnen haben, können in Kraft treten ohne diese Mehrheiten, während das geltende Recht in Kraft bleibt, weil es ehemals die Mehrheit von Volk und Ständen gefunden hatte. Zwischen Initiative und Gegenentwurf hingegen bleibt das vorgeschlagene Abstimmungsverfahren arithmetisch verfassungskonform neutral. Im neuen Abstimmungsmodell gibt es noch einen Fall zu regeln, der vorkommen kann, in Wirklichkeit aber kaum je auftreten dürfte: Volk und Stände nehmen sowohl die Initiative wie den Gegenvorschlag an. Damit wird die Stichfrage entscheidend. Fallen in der Stichfrage Volks- und Ständemehr auseinander, so tritt jene Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Ständestimmen und der Volksstimmen die grössere Summe ergeben.

In der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht diese Prozentsummenrechnung eine Verfassungsänderung nötig mache. Die Kommission kam aber zum Schluss, dass dafür juristisch keine stichhaltigen Gründe bestehen. Die Bundesverfassung regelt die Volksrechte auf einer weit abstrakteren Stufe, was anhand des Nationalratsproporz aufgezeigt wurde. Die Verfassung verzichtet dort beispielsweise auf eine Regelung der Zuteilung von Restmandaten, obwohl diese das Proporzprinzip gezwungenermassen durchbricht. Restmandate spielen in der Verfassungswirklichkeit eine weit grössere Rolle, als es die Prozentsummenrechnung je wird tun können. Derzeit halten 30 von 200 Nationalräten ein Restmandat. Kommt die Bundesverfassung ohne Regelung der Restmandate beim Nationalratsproporz aus, so gebietet eine harmonische Regelungsdichte, auch bei anderen Volksrechten Detailfragen von der Art der Prozentsummenrechnung für einen kaum je aktuellen Extremfall bei Doppelabstimmungen auf Gesetzesstufe zu normieren.

Zum selben Ergebnis gelangt man, wenn man bedenkt, dass die Unterschriftensammelfristen für Referenden und Volksinitiativen nicht in der Verfassung festgelegt sind, obwohl sie eigentlich sehr wichtige Bestandteile dieser Volksrechte sind. Mit 6 zu 3 Stimmen befand die Kommission die vorgeschlagene Lösung daher für verfassungskonform.

Die vorbereitende Kommission hat die Vorlage an drei Sitzungen beraten. In der ersten Sitzung beschloss sie nach Anhörung der Experten Prof. Dr. Alfred Kölz von der Universität Zürich und Prof. Dr. Rhinow von der Universität Basel sowie nach einflussreicher Diskussion mit den beiden Staatsrechtlern mit 7 gegen 4 Stimmen Eintreten. Die Experten

hatten die Vorlage des Bundesrates als «taugliche, praktikable, entscheidungstheoretisch und verfassungsrechtlich perfekte Lösung eines alten Problems» (Prof. Kölz) bezeichnet, die «aufgrund der Erfahrungen im Kanton Basel-Land» die «Mängel» des heutigen Abstimmungsverfahrens «beseitigen» könne, so Prof. Rhinow.

Nachdem an der zweiten Sitzung die Vorlage – wie erwähnt – von der Kommission mit Zweidrittelmehrheit als verfassungskonform eingestuft worden war, wurde der Antrag Hänsenberger, der heute als Minderheitsantrag vorliegt, von der Kommission mit 6 gegen 4 Stimmen abgelehnt, weil er die Möglichkeit des doppelten Ja und die Stichfrage aus der Vorlage des Bundesrates herausoperiert hätte, ohne auf das Prozentsummenmodell verzichten zu können.

Die Detailberatung erbrachte kleinere Änderungen in der Vorlage des Bundesrates, die vornehmlich das Übergangsrecht betreffen und später zu erläutern sein werden.

In der Gesamtabstimmung beschloss die Kommission an ihrer dritten Sitzung mit 5 gegen 3 Stimmen, dem Plenum die Vorlage in dieser bereinigten Form zur Annahme zu beantragen. Minderheitsanträge auf Nichteintreten bzw. für Verzicht auf Zulassung des doppelten Ja werden anschliessend von den Herren Moll und Hänsenberger begründet. Einstimmig empfiehlt die Kommission, die Ständesinitiative des Kantons Basel-Landschaft als erfüllt abzuschreiben. Im Namen der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem weitsichtigen Willen des Ständerates von 1891 zum Durchbruch zu verhelfen. Setzen wir den von der Verfassung und von unsern Vorgängern im Ständerat gewünschten Akzent heute.

Moll, Sprecher der Minderheit: Für die Minderheit Ihrer Kommission stelle ich Ihnen den Antrag, auf die Vorlage nicht einzutreten. «Eure Rede aber sei: Ja, ja, nein, nein; was darüber ist, das ist vom Übel.» So heisst ein Bibelspruch, der mindestens zur Hälfte vom Herrn Kommissionspräsidenten zitiert worden ist. Er drängt sich bei der Behandlung dieser Vorlage auf.

Der Herr Kommissionspräsident hat auf die Geschichte des geltenden Verfahrens bei Initiativen mit Gegenvorschlag hingewiesen, auf die Beratungen aus dem Jahre 1891. Ich möchte der Vollständigkeit halber immerhin darauf hinweisen, dass auch die Einführung der Initiative auf Partialrevision der Verfassung im damaligen Zeitpunkt nicht unproblematisch war. So hat beispielsweise der Bundesrat nur vorgeschlagen, bei der Partialrevision eine allgemeine Anregung und keine formulierte Initiative einzuführen.

Ich möchte auch auf eine Abhandlung des verstorbenen Staatsrechtslehrers Max Imboden über «Die politischen Systeme» hinweisen. Dort nennt Imboden die schweizerische Form der demokratischen Selbstbestimmung die konsiliare Demokratie, und er bezeichnet das Zusammenwirken zwischen Parlament und Volk als entscheidend. Für ihn war deshalb das Referendum der entscheidende Wurf des damaligen Verfassungsgesetzgebers. Durch die Initiative wird nach Meinung Imbodens der Rahmen der konsiliaren Demokratie gesprengt. Auch Walther Burckhardt, der Kommentator der Bundesverfassung, vermochte offensichtlich der Initiative nicht viel abzugewinnen, wenn er in seinem Kommentar zur Bundesverfassung schreibt: «Der planmässigen Verfolgung fester Ziele ist das Vorschlagsrecht einer impulsiven, oft unzufriedenen Instanz nicht günstig.»

Bei einer grundsätzlichen staatsrechtlichen Betrachtungsweise unseres schweizerischen politischen Systems kann nicht übersehen werden, dass bei jeder formulierten Initiative auf Partialrevision Gesetzgebung am ordentlichen Gesetzgeber vorbei vorgenommen wird. Es wird Gesetzgebung direkt durch das Volk vorgenommen, also neben dem Parlament vorbei, welches grundsätzlich und in erster Linie für die Gesetzgebung verantwortlich ist. Ich möchte nicht verhehlen und gebe gerne zu, dass das Initiativrecht als Sicherheitsventil oft Gutes geleistet hat.

Nach diesem geschichtlichen Exkurs komme ich zum Ist-Zustand und zur Beurteilung der Vorlage. Das heute geltende Verfahren basiert auf dem bereits erwähnten Gesetz

vom 15. Mai 1892. Schon fast 100 Jahre werden also bei uns Initiativen mit Gegenentwürfen nach diesem Verfahren abgehandelt. Welches sind die Vorwürfe gegen eine Lösung, die sich immerhin schon fast 100 Jahre bewährt hat? Man wirft der heute geltenden Lösung vor, sie verfälsche den Volkswillen. Es ist auffällig, dass die Kritiker vor allem immer nach negativen Ergebnissen von Doppelabstimmungen auftreten und sich auch vornehmlich aus den Anhängern der verworfenen Vorlagen rekrutieren.

In der Botschaft ist zusammengestellt, dass seit dem Jahre 1891 erst zwölf Doppelabstimmungen stattgefunden haben. Die zwölf Doppelabstimmungen sind im Anhang 3 mit den Ergebnissen zusammengefasst. Von diesen Abstimmungen sind drei mit einem Sternlein bezeichnet, und unter dieser Sternchenbemerkung heisst es: «Könnten mathematisch abstrakt betrachtet am Verbot des doppelten Ja gescheitert sein.» Da stellt sich zunächst die Frage: Ist die mathematisch abstrakte Betrachtungsweise für eine Beweisführung mit solchen Aussagen und Folgen überhaupt zulässig? Was heisst das überhaupt: «Mathematisch abstrakt beurteilt?» Wir haben doch die Probleme unter sachlichen, rechtlichen und konkreten Aspekten zu betrachten. Wenn Sie nun die mit Sternchen versehenen Abstimmungen genau ansehen, sehen Sie, dass sogar bei der Ziffer 8, Kranken- und Unfallversicherung, und der Ziffer 9, Mitbestimmung, die Summen der Ja von Initiative und Gegenentwurf zusammengerechnet niemals die jeweiligen Nein-Stimmen übertreffen. Nur in einer einzigen Abstimmung seit 100 Jahren, nämlich bei der in Ziffer 11 erwähnten Mieterschutzinitiative, übertrifft die Summe der Ja-Stimmen die jeweiligen Nein-Stimmen von Initiative und Gegenentwurf. Es gibt also nur einen einzigen Fall, und auch das nur – ich möchte nochmals darauf hinweisen – für den mathematisch abstrakten Betrachter. Für den rechtlich und sachlich konkreten Betrachter wiegt dieser einzige Fall in 100 Jahren nicht sehr; denn es ist schlicht nicht zulässig, davon auszugehen, dass alle Ja-Stimmenden bei der Mieterschutzinitiative bei der Zulässigkeit des doppelten Ja auch dem Gegenentwurf zugestimmt hätten oder umgekehrt. Damit finden wir in 100 Jahren keinen einzigen Fall, wo der Volkswille verfälscht worden wäre. Alle andern Behauptungen gehören auf das Gebiet theoretischer und politischer Spekulationen. Ein handfester Beweis für die Behauptung, der Volkswille sei auch nur einmal gefälscht worden, ist nicht erbracht.

Zuzugeben ist, dass das gültige Abstimmungsverfahren in einzelnen Kantonen wegen des gleichzeitigen Ermittels des absoluten Mehrs zum Teil zu Widersprüchen geführt hat. Diese Widersprüche sind zwar für den betreffenden Kanton, der eine Mehrheit geliefert und trotzdem eine verwerfende Standesstimme hat, höchst peinlich, aber auch diese Widersprüche haben in keinem einzigen Fall irgendwelche Einflüsse auf das gesamtschweizerische Ergebnis gehabt. Das muss man in diesem Zusammenhang feststellen. Bei objektiver Betrachtung kann also gesagt werden, das geltende Abstimmungsverfahren habe sich sowohl mit Bezug auf die Übersicht und die Handhabung gegenüber dem Bürger wie auch hinsichtlich der Ergebnisse bewährt. Man wirft dem geltenden Verfahren vor, es begünstige den bestehenden Zustand, es begünstige also das geltende Recht. Auch dafür liegen nur Mutmassungen und keine Beweise vor. Im übrigen: Selbst wenn das so wäre, selbst wenn das gültige Verfassungsrecht, der bisherige Zustand, etwas im Vorteil wäre gegenüber den Neuerungen, wäre das so schlimm? Es wurde in diesem Rat schon verschiedentlich darauf hingewiesen, dass in der Schweiz eine ausgesprochen nüchterne, abwägende Mentalität bestehe, dass eine konservative Grundstruktur im Volk bestehe. Dieser konservativen Grundstruktur entspricht es ohne weiteres, dass die Bundesverfassung nicht immer wieder wegen partieller Interessen geändert wird.

Ich glaube, man darf deshalb sagen: Wir haben heute zweifellos nicht die allerbeste, aber wir haben heute eine gute Lösung.

Nun zum Vorschlag des Bundesrates. Um mit der mathematisch abstrakten Betrachtungsweise zu reden: Die Vorlage

bringt eine mathematisch und technisch einwandfreie Lösung. Das muss man ihr zugestehen. Sie bringt theoretisch vielleicht ein Maximum. Die Frage stellt sich aber: Bringt sie auch ein Optimum?

Sie deckt zwar alle 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen ab. Aber bringt sie uns im politischen Alltag weiter, wenn das neue Modell logische, psychologische und politische Mängel aufweist? Die Abdeckung von 13 möglichen Wertvorstellungen ist theoretisch sehr schön, lenkt aber von Hauptproblemen der neuen Lösung ab. Das Modell bringt sicherlich der Wissenschaft einiges; meiner Meinung nach bringt es aber unserer Demokratie nichts.

Die Zulassung des doppelten Ja hat zur Folge, dass nicht mehr alle Ja-Stimmen den gleichen Aussagewert haben. Ein Ja drückt die erste und ein mögliches zweites Ja drückt die zweite Präferenz aus. Man kann nicht übersehen, dass das so ist, wenn man sich grundsätzlich und primär für eine Vorlage – sei es die Initiative oder der Gegenvorschlag – und eventuell auch für die andere entscheidet. Jeder Stimmbürger, der doppelt ja stimmt, handelt mit einem absoluten und einem relativen Wollen. Bis heute aber ist alles geltende Verfassungsrecht aufgrund von eindeutigen und unbedingten Willensentscheidungen der Bürger in Kraft gesetzt worden. Dieses absolute Recht soll nun durch Vorlagen geändert werden, die vielleicht von der Mehrheit der Stimmbürger nur eine relative Zustimmung gefunden haben. Das ist nun nicht mehr «Euer Ja sei ja, und euer Nein sei nein». Der neue Vorschlag widerspricht auch der Logik, dass man gleichzeitig einer Initiative zustimmen kann und einem Gegenentwurf, der inhaltlich und konzeptionell möglicherweise ganz anders gestaltet ist. Es ist ein Irrtum, wenn man davon ausgeht, Initiative und Gegenentwurf seien verschiedene Modalitäten der gleichen Lösung. Zwischen beiden Änderungsvorlagen bestehen in der Regel wesentliche sachliche Unterschiede; es können oft sogar auch verschiedene Weltanschauungen zwischen zwei Änderungsvorlagen bestehen. Wenn nun beide, sich inhaltlich oder weltanschaulich fast diametral entgegengesetzte Vorlagen angenommen werden, dann soll und muss die Stichfrage entscheiden.

Möglicherweise wird eine kleine und rein zufällige Mehrheit mit der Kreuzchenfrage entscheiden, was Verfassungsrecht werden soll, denn wir dürfen nicht übersehen: Die Kreuzchenfrage bedarf weder des absoluten Mehrs der Stimmenden noch bedarf sie des Ständemehrs. Das ist eine rein zufällige Entscheidung. Nun frage ich, wenn auch leicht maliziös: Sind wir in Mitteleuropa mit einer Kreuzlidemokratie aus dem afrikanischen Busch wirklich gut beraten? Ich bezweifle das.

Dazu kommt, dass der Stimmbürger überfordert ist. Das Verfahren ist nicht mehr einfach, es ist kompliziert. Nicht nur die Willensbildung, auch die Analyse des Abstimmungsergebnisses ist nicht mehr luzid. Wie soll man dem Stimmbürger, der die Initiative und den Gegenvorschlag abgelehnt hat, beibringen, dass er mit der Stichfrage schlussendlich doch noch eine Vorlage unterstützen muss.

Hier möchte ich aus einer Vernehmlassung der Schweizerischen Konferenz der Stadt- und Gemeindegemeinder zitiieren: «Wir glauben, dass der Bürger die komplizierten Ausmittlungen nicht verstehen wird und dass bei unerwarteten Ergebnissen ein Graben zwischen Regierten und Regierenden aufgeworfen wird.» Ich möchte daran erinnern, dass mit Sicherheit bei der Ausmittlung Schwierigkeiten entstehen. Es werden auch bei der Beschlussfassung der Parteiparolen Schwierigkeiten entstehen. Wie wollen Sie Parteiparolen festlegen, wenn Sie immer noch diese Stichfrage entscheiden müssen?

Die neue Lösung ist auch nicht geeignet, etwas Klarheit in die Initiativenflut hineinzubringen. Wir erreichen weder eine Kanalisierung noch viel weniger eine Eindämmung der Initiativenflut. Ganz sicher wird bei Annahme dieser neuen Lösung keine Initiative mehr zugunsten eines Gegenvorschlags zurückgezogen werden. Wenn die Kritiker der geltenden Lösung vorwerfen, sie begünstige den bestehenden Zustand, so ist von der neuen Lösung zu sagen, dass nach

ihrer ganzen Anlage, nach ihrer Fragestellung und der Zulassung des doppelten Ja eindeutig die Veränderung begünstigt wird. Das widerspricht dem Grundsatz, dass man vor allem beim Verfassungsrecht Bestand erwartet.

Noch ein letzter Punkt: In der Schweiz, bei unserem System, ruht die Gesetzgebung auf dem Parlament. Es ist zu erwarten, dass bei Annahme der neuen Lösung, bei der Beurteilung der Initiative und des Gegenvorschlags, eine Gewichtsverlagerung vom Parlament auf den Stimmbürger erfolgen wird. Das können und dürfen wir nicht wollen.

Deshalb ersuche ich Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Cavelty: Ich war zunächst der heutigen Vorlage gegenüber skeptisch. Im Verlaufe der Kommissionsberatungen habe ich mich dann aber zu einem gemässigten Befürworter gewandelt. Vier Gründe waren dafür entscheidend:

1. Der Wille des Souveräns wird durch die Lösung der Vorlage transparenter und korrekter erfasst. Wer ja stimmt, will ja und wird als Befürworter erfasst. Wer nein stimmt, will nein und wird als Nein-Stimme erfasst. Wer sich der Stimme enthalten will, übt Stimmenthaltung und wird auch als Stimmenthaltung gewertet. Das letztere ist bei Doppelabstimmungen neu und wird erst durch die heutige Vorlage möglich; denn nach geltendem Recht wird Stimmenthaltung bei Doppelabstimmungen als Nein gewertet. Das ist schlicht und einfach falsch und gemäss Prof. Kölz gar verfassungswidrig. Die Vorlage räumt demnach in diesem Punkt mit einem rechtlich unhaltbaren Zustand auf. Herr Moll hat die Bibel zitiert, die sagt: «Eure Rede sei ja, ja, nein, nein.» Ich wundere mich über das Zitat, weil es nämlich gegen ihn spricht, denn «ja, ja» ist nach der Lösung, die er will, nicht möglich.

2. Wenn wir die heutige Vorlage bachab schicken, so ist das Problem des doppelten Ja nicht vom Tisch. Über kurz oder lang wird es, wie in verschiedenen Kantonen schon realisiert, auch im Bund wieder zur Sprache kommen. Wir Föderalisten brauchen uns vor der Zukunft nicht zu fürchten, trotz vereinzelter leeren Drohungen, den Ständerat abzuschaffen. Aber einen besseren Schutz des Föderalismus als die heutige Vorlage wird keine künftige Regelung bringen. Die heutige Vorlage erneuert und bestätigt die absolute Gleichwertigkeit von Volks- und Ständemehr in aller Klarheit und in aller Deutlichkeit. Ich verweise hier auf die Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten, die ich nur unterstreichen kann. Was wir heute sicher haben und festigen können, sollten wir nicht auf eine morgige Ungewissheit verschieben.

3. Die Volksinitiative darf trotz gelegentlicher Initiativenflut, die wir bedauern mögen, als wichtiges Instrument der Erneuerung und als politisches Ventil nicht unterschätzt werden. Insbesondere darf die Initiative nicht durch Gegenvorschläge unterlaufen werden. Mindestens theoretisch ist ein Unterlaufen jedoch bei der heutigen Regelung möglich, indem man durch einen Gegenvorschlag die Stimmen nach dem Grundsatz aufspaltet: *Divide et impera*. In einer Versammlung und auch hier im Rat wird dieses Problem durch Eventualabstimmungen bewältigt, indem zunächst Änderungsvorschläge gegenübergestellt werden, um dann am Schluss gegen den Hauptantrag gestellt zu werden. Diese Funktion der Eventualabstimmung übernimmt in der heutigen Vorlage die Kreuzchenfrage. Es ist eine einfache Art und Weise, und ich wüsste auch keine bessere Möglichkeit, um dieses Problem zu lösen. In diesem Sinne wahrt die Vorlage die Bedeutung der Initiative und schützt sie vor einer indirekten Abwertung durch einen Gegenvorschlag. Reform durch Initiative ist viel besser als Reform durch Demonstration oder im Extremfall gar durch Revolution.

4. Die heutige Vorlage wird von Prof. Kölz als taugliche, praktikable, entscheidungstheoretisch und verfassungsrechtlich perfekte Lösung eines alten Problems qualifiziert. Ähnlich positiv äussert sich auch Prof. Rhinow, den wir ebenfalls als Experten angehört haben. Mich haben diese Ausführungen schliesslich überzeugt, vor allem, weil ihnen

keine gravierenden Negativa entgegengesetzt werden können.

Was mir von den Einwänden gegen die heutige Vorlage am meisten Eindruck macht, ist die Aussage – Herr Moll hat sie auch gemacht –, die Vorlage sei von minimaler praktischer Bedeutung. Dies lässt sich anhand der Statistiken mit Zahlen wirklich nachweisen. Vielleicht hat aber die bisher fehlende Möglichkeit des doppelten Ja auch schon präventive Wirkungen gehabt, indem man es gar nicht so weit kommen liess, dass das doppelte Ja bedeutsam werden konnte. Aber auch bei gegebenem Seltenheitswert der vorgesehenen neuen Lösung erscheint es mir besser, über eine saubere Regelung eines seltenen Falles zu verfügen, als im gegebenen Moment zu einem verfassungsmässig zweifelhaften Entscheid greifen zu müssen.

Zur heutigen Vorlage – damit komme ich zum Schluss – gibt es meines Erachtens nur zwei verfassungsmässig saubere Alternativen, nämlich entweder Einführung von zeitlich gestaffelten Eventualabstimmungen oder Verzicht auf Gegenvorschläge der Bundesversammlung. Die erstgenannte Alternative ist zu kompliziert und aufwendig, und die zweite wäre politisch unklug.

Ich stimme daher für Eintreten und für die Annahme der Vorlage.

M. Reymond: Les propositions du Conseil fédéral, quant à la nouvelle procédure de vote en matière d'initiative populaire accompagnée d'un contre-projet, ne rencontrent pas mon approbation, cela pour des motifs politiques, juridiques et pratiques.

En proposant le double oui, le Conseil fédéral veut se donner bonne conscience et satisfaction. Il veut s'éviter le reproche, très souvent formulé, que le contre-projet torpillerait les initiatives. Or, contrairement à cet avis que paraît soutenir le Conseil fédéral, il est démontré que le système actuel du contre-projet est favorable au changement et que le contre-projet lui-même favorise ce changement.

Ainsi sur 116 initiatives – n'ayant donné lieu à aucun contre-projet, 6 seulement ont été adoptées. En d'autres termes, s'il n'y a pas de contre-projet, le résultat pour les initiants a été favorable dans un seul cas sur 19.

En revanche, si l'on prend les 24 initiatives qui ont donné lieu à un contre-projet, nous constatons qu'après le retrait de 12 d'entre elles, 9 contre-projets sur les 12 ont été acceptés. Et pour les 12 initiatives qui ont été présentées en même temps que leur contre-projet, nous avons eu l'acceptation dans ce cas-là de 6 contre-projets et de 2 initiatives! Une initiative sur 6 est ainsi acceptée lorsqu'il y a un contre-projet. Ces chiffres sont éloquentes parce qu'ils démontrent que le système actuel du contre-projet, avec notre procédure de vote interdisant le double oui, est favorable au changement. C'est en effet surtout lorsqu'elle est présentée seule au vote du peuple et des cantons que l'initiative a moins de chance d'aboutir.

Quant à la procédure de vote aujourd'hui proposée, il est certain qu'elle laisse ouvertes toutes les possibilités de s'exprimer avec les abstentions. Il y en a treize. Il n'est, en revanche, pas sûr que le procédé soit plus démocratique que l'actuel. Le simple fait d'admettre que les citoyens peuvent voter deux fois oui pour deux textes qui s'excluent l'un l'autre n'est pas de nature à renforcer l'esprit civique et la clarté du citoyen. Au contraire, cela confortera ce dernier dans l'indécision et la confusion contribuant encore un peu plus à l'abstentionnisme et au désintéressement.

Qu'on le veuille ou non, prenez l'exemple d'une élection, lorsqu'il y a un siège à pourvoir, les bulletins qui portent deux noms doivent être modifiés ou rendus nuls. Lorsqu'il n'y a dans la constitution de la place que pour un seul article, il n'y a pas de raison que chaque citoyen puisse le même jour en proposer deux qui s'excluent. Comme le dit M. le professeur Grisel: «La plupart des individus ont une préférence pour un projet ou pour un autre. Les autoriser à les ratifier tous les deux, ce serait encourager les manœuvres. Deuxièmement, l'innovation envisagée entraînerait un

vote ambigu qui trahirait la confusion aussi bien que l'indécision.»

Un autre argument à l'appui de mon opposition à la procédure choisie consiste à se demander si la voie législative est bien la bonne, si elle ne trahit pas la constitution qui exige la double majorité du peuple et des cantons. Je laisse bien sûr les constitutionnalistes se battre sur ce point-là. Ils ne sont pas d'accord entre eux. Personnellement, je voudrais donner mon appréciation sur la question subsidiaire, donc sur la manière de discerner lequel des projets a la préférence du souverain. Le peuple et les cantons ayant accepté les deux textes, ayant donc voté oui pour deux textes qui s'excluent, on devrait pouvoir les écrire l'un et l'autre dans notre charte fondamentale. Mais comme ils s'excluent, c'est la troisième question, que l'on dit subsidiaire, qui va nous permettre d'annuler l'un des deux votes à la première ou à la deuxième question. Or, pour cette manifestation de préférence qui consiste à annuler l'un des deux votes ayant obtenu la majorité du peuple et des cantons, il se pourrait que cette même majorité ne soit plus nécessaire, que l'on n'ait que la majorité du peuple ou que la majorité des cantons. On ne fera pas croire que l'esprit de notre constitution, que la spécificité du souverain suisse, c'est-à-dire peuple et cantons, ne sont pas quelque peu faussés par la procédure choisie.

Personnellement, je considère donc que la manifestation de préférence de la question 3 ne devrait pas être tranchée selon la formule de la deuxième phrase de l'alinéa 4 de l'article 76 de la loi sur l'exercice des droits politiques. Additionner pour le surplus des pourcentages de cantons et des pourcentages de votes populaires, c'est pratiquer une arithmétique qui n'existe nulle part. C'est additionner des pommes et des poires. Les exemples chiffrés qui nous ont été remis témoignent bien de l'incongruité d'un tel système. Enfin, et pour conclure sur la question subsidiaire, elle nécessiterait une réponse où l'électeur devrait voter en inscrivant une croix pour déterminer sa préférence. C'est un système de vote qui sied beaucoup plus aux peuples alphabètes qu'au peuple suisse. Voter avec une croix pour manifester une préférence en faveur d'un texte important qui entrera dans notre constitution, cela ressemble à voter avec des boules rouges ou des boules blanches, ce qui existe dans certains pays.

Enfin, j'aimerais préciser que le système de vote proposé aura pour conséquence de ne plus conduire au retrait de certaines initiatives; les initiants n'ayant désormais plus rien à perdre, ils pourront pratiquer la surenchère jusqu'au bout. Je crois que, de ce fait, on dénature le système du contre-projet; on le dénature à un tel point que même les Chambres fédérales, après l'acceptation de ce nouveau système de vote, pourraient plus souvent renoncer à présenter des contre-projets.

Le défaut majeur subsiste donc. Laisser dire deux fois oui à deux textes qui doivent absolument s'exclure, c'est pratiquer, en politique, la bigamie. A ce titre, ce n'est conforme ni à nos mœurs, ni à nos institutions. Voilà pourquoi je vous recommande de ne pas entrer en matière.

Steiner: Trotz nachdenklich stimmender Erfahrungen in den Fraktionen erneuere ich meine Gefolgschaft hinter Kommissionspräsident Belser und der – zumindest bisherigen – Ja-Mehrheit dieser Kommission. Natürlich sehe auch ich die angezogenen Probleme in der praktischen Durchsetzung der vorgeschlagenen Neuerung. Aber eine Überforderung ist es nicht. Fordern kann und darf man den Stimmbürger, und besonders auch die Parteien (gegenüber den Jungen und im Militärdienst hat man ja auch keine Hemmungen im Fordern . . .). Die letzten Feinheiten der Neuregelung werden überdies nur selten zur Anwendung gelangen, wie die bisherige Erfahrung zeigt.

In der Vorlage ist für mich massgebend die von der Verfassung und vom Gesetz verlangte Garantie

- a. der Gleichwertigkeit von Initiative und Gegenvorschlag;
- b. der Gleichwertigkeit von Volks- und Ständestimmkraft;

c. der Gleichzeitigkeit im Abstimmungsdatum für Initiative und Gegenvorschlag und damit schlussendlich das bestmögliche Erfassen des Wählerwillens.

Meine positive Haltung wird ferner Verpflichtung durch den Umstand, dass ich seinerzeit im Schaffhauser Kantonsparlament eine der in zehn Kantonen angedrohten Standesinitiativen für das doppelte Ja verhinderte, und zwar mit dem Hinweis auf die im eidgenössischen Parlament vorgesehene und hängige Regelung (in jenem erfolgreichen Kampf wurde ich unter anderem von Frau Grossrätin Esther Bühler unterstützt; auch das gibt es . . .).

Mein damaliges Wort verpflichtet mich auch heute, für Eintreten auf die Vorlage und für Zustimmung zum Antrag der Kommissionsmehrheit zu stimmen.

Ein tröstliches und bedenkenswertes Wort in dieser Sache zum Schluss: Ich zitiere den Journalisten und Denker Oskar Reck aus der «Weltwoche» vom 15. November 1984. Er schrieb unter dem Titel «Vorwärts mit winzigen Schritten» folgendes: «Kommt es zum doppelten Ja, werden wir ein besseres Initiativrecht haben, weil sich die demokratischen Chancen erhöhen. Die Voraussetzung dazu ist allerdings, dass wir sie überhaupt wahrnehmen, denn schlechte Beteiligungen begünstigen in aller Regel nur das Nein und mithin den Status quo. Die Neuerung kann also nur wirksam werden, wenn sie die Demokratie aktiviert, anderenfalls haben wir einen ungenutzten staatsrechtlichen Fortschritt.»

Und weiter: «Von mehr als einem Fortschritt, der seine Früchte tragen kann, ist also beim doppelten Ja nicht zu reden. Die demokratische Substanz wird nur bescheiden gemehrt, was zwar bemerkenswert, aber noch keineswegs bedeutend ist. Es handelt sich lediglich um einen jener winzigen Schritte, die derzeit überhaupt möglich sind.» Soweit Oskar Reck. Dem ist wohl im Moment nichts mehr beizufügen.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

Zehnte Sitzung – Dixième séance**Mittwoch, 20. März 1985, Vormittag****Mercredi 20 mars 1985, matin**

9.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Kündig

84.033

**Volksinitiativen mit Gegenentwurf.
Abstimmungsverfahren****Initiatives populaires accompagnées
d'un contre-projet. Procédure de vote**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 199 hiervoor – Voir page 199 ci-devant

Jelmini: Ich bin für Eintreten auf die Vorlage, und ich habe Mühe zu verstehen, weshalb man Hemmungen hat, einen guten Vorschlag anzunehmen, der ein altes Problem unserer Demokratie lösen würde, wie das von vielen aus diesem Parlament gewünscht worden ist.

Wir haben nicht darüber zu befinden, ob das Recht, Volksinitiativen einzureichen, erleichtert oder erschwert werden müsste. Die Verfassung lässt ab 1891 Volksinitiativen zu. Übrigens sind wir Ständeräte recht oft an vorderster Stelle als Miturheber von Volksinitiativen, wie der Einblick ins «Bundesblatt» zeigt. Es ist interessant, dass – soweit ich orientiert bin – derzeit amtierende Ständeratsmitglieder insgesamt zwölfmal massgebend an Volksinitiativen mitgewirkt haben: 10 von 46 Ständeräten sind diesbezüglich nicht mehr – erlauben Sie mir das Wort – «unbefleckt», worunter bemerkenswerterweise fünf Freisinnige, drei Christlichdemokraten, eine Liberale, ein SVP-Vertreter, aber keine Sozialdemokraten sind.

Es geht heute also nicht darum, die Initiativenflut einzudämmen oder zu erreichen, dass Volksinitiativen seltener ergriffen werden. Wer dies möchte, mag die Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen in der Bundesverfassung heraufsetzen oder die Frist für das Sammeln von Unterschriften im Bundesgesetz über die politischen Rechte verkürzen. Wer auf die Vorlage des Bundesrates nicht eintritt, bekämpft aber nicht die Initiativenflut, sondern bestraft einfach Volk und Stände, indem er ihnen weiterhin verunmöglicht, ihren freien Willen unverfälscht und zuverlässig zum Ausdruck zu bringen.

Bei der Vorlage, die uns heute beschäftigt, geht es einfach darum, dem Souverän zu geben, was ihm gehört. Verfassungsrechtlich ausgedrückt: Wir, der Ständerat als Teil der Bundesversammlung, üben die oberste Gewalt des Bundes nur unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone aus. Zu diesen dem Volk und den Kantonen vorbehaltenen Rechten gehört das Recht, über jede Verfassungsänderung selber befinden zu können. Die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und die Mehrheit der Kantone sollen die Verfassung rechtsgültig ändern können. Dies setzt im demokratischen Rechtsstaat voraus: So wie jedes Nein richtigerweise als Nein gilt, muss auch jedes Ja korrekt als Ja gezählt werden, und jede Leerstimme muss ausser Betracht fallen.

Beim heutigen Abstimmungsverfahren – da jedes Nein als Nein zählt, aber ein Ja als Ja oder als ungültige Stimme bzw. eine Leerstimme einmal als Leerstimme und ein andermal als Nein zählt – ist eine Verletzung der Rechte des Volkes und der Kantone nicht ausgeschlossen.

Ich frage Sie: Welches Recht haben wir, Volk und Stände weiterhin zu bevormunden, indem kleinste Minderheiten der Stimmenden – gegen den Sinn und Geist der Verfassung – Verfassungsänderungen verhindern können? Am 25. September 1977 haben zum Beispiel ganze 102 170 Stimmberechtigte, d. h. weniger als 5,5 Prozent aller gültig Stimmenden, beim Mieterschutz zweimal nein gestimmt und damit eine Verfassungsänderung verhindern können. Bald werden wir erneut eine Mieterschutzinitiative zu beraten haben. Resultat: Man kann daher behaupten, dass die Initiativenflut durch das heutige Abstimmungsverfahren geradezu angeheizt werden kann.

Aus diesem Grund sticht auch das Argument nicht, wir hätten wichtigere Dinge zu beraten als ein neues Abstimmungsverfahren für Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Weiter ist der Vorlage vorgeworfen worden, sie schmälere die Rechte der Kantone. Aber niemand hat bis jetzt dargelegt, worin diese Schmälerung besteht. Die Behauptung ist schlichtweg falsch. Im heutigen Verfahren kann eine Mehrheit der Kantone – obwohl dies gegen Sinn und Geist der Verfassung ist – von einer Minderheit der Volksstimmen «majorisiert» werden; und im heutigen Verfahren kann zusätzlich eine ablehnende Minderheit die Ständestimme scheinbar verfälschen, was auch bereits zehnmal passiert ist, wie Sie dem Anhang 9 der Botschaft entnehmen können. Nach dem Vorschlag des Bundesrates dagegen werden, wenn wir die Botschaft genau lesen, die Stände nicht nur bei den Hauptfragen, sondern auch bei der Stichfrage mit gleichem Gewicht wie das Volk berücksichtigt. Vehement hat sich der Bundesrat gegen das Ansinnen gewehrt, bei der Stichfrage einzig auf das Volk abzustellen und die Stichfrage entsprechend Artikel 120 und 121 Absatz 5 der Bundesverfassung zu behandeln, gemäss welchem über allgemeine Anregungen einzig das Volk zu befragen ist. Das Modell des Bundesrates erlaubt also keine Verfassungsänderung, ohne dass das Ständemehr erreicht worden ist: Die Stichfrage hat nämlich keinen eigenständigen Entscheidungscharakter, sondern hängt von der Annahme bei der Hauptfrage durch Volk und Stände ab. Und keine Verfassungsvorlage vermag in Kraft zu treten, ohne dass sie in der Hauptfrage das Ständemehr genauso wie das Volksmehr erreicht hat. Daher kann niemand glaubwürdig behaupten, die Vorlage schmälere die Rechte der Kantone. Im Gegenteil: Sie werden sinnvoll ausgebaut.

Auch kann man übrigens nicht behaupten, die Vorlage sei kompliziert. Vielleicht mag die ganze Problematik etwas schwierig sein; aber die Vorlage an und für sich schafft Klarheit. Jeder Stimmberechtigte wird das Verfahren besser verstehen, wenn sein Ja tatsächlich ein Ja bedeutet und seine Leerstimme eine Leerstimme, sein Ja also nicht einmal ein Ja und ein andermal eine ungültige Stimme bedeutet bzw. seine Leerstimme einmal eine Leerstimme und ein andermal ein Nein.

Wenn man auf die Vorlage nicht eintritt, weil man den Verlust einer undemokratischen Vormachtstellung befürchtet, dann soll man das offen sagen! Die Vorlage ändert nichts an den Rechten der Initianten, sondern bringt einzig die korrekte Ermittlung des unverfälschten Willens von Volk und Ständen. Dies setzt voraus, dass jeder Stimmbürger die Möglichkeit erhält, so zu stimmen, wie es seiner Auffassung tatsächlich entspricht. Es ist unlogisch, auf arithmetische Präzision der Resultatermittlung zu drängen, wenn gar nicht jeder Stimmberechtigte arithmetisch dasselbe Gewicht erhalten darf wie seine andersdenkenden Mitbürger. Daher hat das Bundesgericht wiederholt entschieden, der einzelne Stimmbürger besitze einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, dass ihm die Abstimmungsfrage eine klare Willenskundgebung ermöglicht. Um diese Frage geht es heute. Wir können uns weigern, auf die Frage einzutreten. Das Bundesgericht kann uns dafür nicht rügen, weil wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennen. Aber wir müssen uns bewusst sein, dass unsere Verweigerung dem Sinn und Geist der Verfassung nicht entspricht.

Ich bitte Sie, aus Achtung vor unserer Bundesverfassung, in Respekt vor dem Anspruch unserer Bürger, ihre Meinung an

der Urne frei ausdrücken zu können, und aus Achtung vor dem Anspruch der Kantone, über jede Verfassungsänderung mitzuentcheiden, auf die Vorlage einzutreten.

Hänsenberger: Ich bin gegen Eintreten auf diese Vorlage. Von den drei Neuerungen, die sie bringt, sind zwei abzulehnen.

1. Das doppelte Ja sollte meines Erachtens auf eidgenössischer Ebene nicht eingeführt werden.
2. Die dem Schweizer Stimmbürger völlig ungewohnte Stich- oder Eventualfrage ebenfalls nicht.

Dagegen bekenne ich mich gerne als Anhänger der dritten Neuerung, nämlich dass das absolute Mehr in Zukunft für jede der Vorlagen separat zu berechnen ist. Ich will bereits beim Eintreten auf die Möglichkeit hinweisen, dass mit einer kleinen Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte die wichtigsten Einwände, die gegen das heutige Abstimmungsverfahren erhoben werden, auch behoben werden können. Diese Änderung führt weder das fragwürdige doppelte Ja ein, noch benötigt sie eine dem Stimmbürger ungewohnte Stichfrage und führt doch zu einer ganz wesentlichen Verbesserung der Ausdrucksmöglichkeit des Stimmbürgers. Die Stimmenthaltung wird dann wirklich als Stimmenthaltung gezählt und nicht als Nein, wie das heute der Fall sein kann, wenn der Stimmbürger eine der beiden Vorlagen zwar nicht ablehnt, sondern bereit ist, sie in Kauf zu nehmen. Das verbessert die Ausdrucksmöglichkeiten des Stimmbürgers ganz entscheidend. Statt bisher vier kann er acht Präferenzen ausdrücken, und zwar die wichtigsten.

Der Bundesrat schlägt diese Änderung selber vor, nicht etwa der Sprechende hat sie entdeckt. Sie ist in der Vorlage des Bundesrates auch enthalten und blieb in der Vernehmlassung und in der Beratung der Kommission völlig unbestritten, diese getrennte Ermittlung des absoluten Mehrs zur Initiative und zum Gegenentwurf.

Wenn der Rat auf die Vorlage eintritt, würde ich Ihnen diese allgemein akzeptierte Änderung, wie sie Ihnen als Minderheitsantrag auf der Fahne gedruckt vorliegt, in der Detailberatung näher begründen: Aber für den Fall, dass der Rat auf diese Vorlage nicht eintritt, und zwar meines Erachtens zu Recht nicht eintritt, werde ich diese unbestrittene Änderung in Form einer parlamentarischen Initiative, eines ausgearbeiteten Entwurfes, unverzüglich zur Diskussion stellen. Damit wird erreicht, dass diese meiner Meinung nach wichtigste Änderung des bisherigen Abstimmungsverfahrens ohne Verzögerung durch die Räte behandelt werden kann, ohne mit dem doppelten Ja und mit der Stichfrage belastet zu sein.

Der Aufrichtigkeit halber möchte ich wiederholen, dass diese gute Idee nicht von mir stammt, sondern schon im Antrag des Bundesrates enthalten ist und vom Redressement National in den Vordergrund geschoben wurde, als einzeln zu verwirklichende Massnahme aus dem Paket des Bundesrates.

Auch wenn weder das doppelte Ja noch eine Stichfrage eingeführt werden, also nur die Zählung des absoluten Mehrs geändert wird, entsteht die Möglichkeit, dass beide Vorlagen angenommen werden. Ich betrachte das vom Bundesrat für diesen Fall vorgeschlagene Prozentsummenmodell als richtig und als verfassungskonform; ich würde auch in meiner Version unverändert dieses Prozentsummenmodell vorschlagen.

Ich ersuche den Rat, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Weber: Am Montag auf dem Flug von Paris zurück in die heimatischen Gefilde habe ich mich just darauf besonnen, was denn an der Sitzung vom Dienstag in Bern zur Behandlung gelangen würde, als mir in einer ausgeteilten Berner Zeitung ein Artikel auffiel, mit dem Titel: «Dem doppelten Ja droht im Ständerat Schiffbruch». Ich habe mich im stillen gefragt, ob dieser Schiffbruch wohl vorprogrammiert und organisiert werde. Dies wohl deshalb, weil man ein grosses persönliches Interesse daran hat, dass am bestehenden

Zustand nichts geändert wird, und weil für gewisse Leute das Initiativrecht nicht mehr als ein «Feigenblatt» ist und dieses Volksrecht, da man in seiner Ruhe nicht gestört sein will, eben nicht wirksam werden oder nicht echt wirksam werden darf.

Das Prozedere bei der Ausübung des Initiativrechts war von Anfang an mit Fehlern behaftet. Das wissen wir, Herr Belser hat es in seinem Bericht erneut dargelegt. Man kann es auch in der Botschaft lesen.

Bevor das Initiativrecht in Kraft trat, wusste man allenthalben, dass die gewählte Lösung unter gewissen Randbedingungen nicht viel mehr als eine Art Alibiübung erlaubt. Dass ausgerechnet der Ständerat 1891 in dieser Frage die Dinge beim wahren Namen nannte, ist von einiger Bedeutung. Gerade die Ständesvertreter wären da weiter gegangen, weil sie vermutlich damals weitsichtiger waren. Wäre die Vorlage ein bis zwei Jahre – jetzt, im heutigen Zeitpunkt – früher vor den Rat gekommen, wäre vermutlich keine so ablehnende Stimmung möglich gewesen, weil man allenthalben zugestehen musste, dass die geltende Lösung von allen denkbaren Möglichkeiten die schlechteste ist und auf die Dauer unhaltbar wird. Das Volk merkt es halt jetzt, das Volk regt sich, und es ist ungeduldig, dass etwas geändert wird. Es ist erstaunlich, mit welchen Raffinements und gesuchten Spitzfindigkeiten man der geplanten Reform entgegentritt. Obschon die bedeutendsten Rechtsgelehrten das Bedürfnis der Reform bejahen und den Lösungsvorschlag rechtlich und praktisch als hieb- und stichfest erklären, werden juristische Bedenken eingeworfen, die nicht mehr als ein Kopfschütteln verdienen. An wen müssen wir uns denn noch halten, wenn nicht einmal unsere Staatsrechtslehrer uns beraten können in solchen Fragen? Hier haben sie sich eindeutig und zum mindesten mit grosser Mehrheit dafür ausgesprochen, dass die Lösung gut ist.

Herr Moll, ich bin blass erstaunt, welche Angst aus Ihren Worten vor möglichen Reformen spricht. Ausgerechnet Sie als Nachkomme jener Liberalen, die uns diesen Staat mit den Volksrechten geschenkt haben, wollen es nicht zulassen, dass der wahre Volkswille über das Ventil der Volksinitiative zum Ausdruck gebracht werden kann.

Die Radikalen scheinen zwar – so kann man heute in den Annalen lesen – bereits früh (1891) vor ihrem eigenen Mut bei der Schaffung der Volksrechte erschrocken zu sein – spätestens eben bei der Einführung des Initiativrechtes. Während Sie behaupten, das Verfahren mit den Kreuzen sei eine Überforderung des Wählers – so haben Sie sich ausgedrückt –, glaubt Herr Reymond, dieses Ankreuzen sei höchstens für Analphabeten denkbar: Je nachdem, wer von Ihnen beiden recht hat, sind die Deutschen, Österreicher und Italiener entweder übergescheite Völker, weil sie bei ihren Wahlgängen im Gegensatz zu den «helvetischen Dilettanten» das Ankreuzen beherrschen, oder aber echte Dummköpfe, die des Schreibens und Lesens nicht mächtig sind und sich deshalb mit dem Ankreuzen behelfen müssen. Ab und zu habe ich den Eindruck, es gebe Leute, die am liebsten das Initiativrecht wieder aus der Verfassung herauswünschten. Herr Belser hat darauf verwiesen, dass im Vernehmlassungsverfahren eine überwiegend positive Einstellung festgestellt werden konnte. Der Bundesrat, der in solchen Fragen eher vorsichtig ist, steht geschlossen hinter der Vorlage. Gewisse Kantone haben mit dem Modell gute Erfahrungen gemacht, und andere versuchen, die Lösung früher oder später zu übernehmen. Auch im Kanton Solothurn hat der Verfassungsrat diese Lösung in den Entwurf aufgenommen.

Dass das Ständemehr nicht tangiert wird, geht daraus hervor, dass die meisten Kantone ohne Bedenken zustimmen. Im übrigen ist das vorgesehene Verfahren von der rechtlichen Seite genauestens geprüft und als einwandfrei empfunden worden. Wenn man lange genug das Gegenteil behauptet – so denken wohl die Gegner –, verwandelt sich das Recht von selbst in Unrecht! Ich muss aber zum Beispiel Herrn Hänsenberger vor ausnehmen, der zugesteht, dass von der rechtlichen Seite überhaupt keine Bedenken bestehen.

Ich kann nicht verstehen, weshalb man sich daran stösst, dass das Volk eher etwas stärker und wirksamer in das Rechtsetzungsverfahren integriert werden soll. Herr Moll, haben Sie Angst davor, dass das Volk mündig ist und seinen freien Willen auch bekunden und durchzusetzen versuchen könnte? Ich frage mich, was wohl unser ehemaliger Kollege, der leider verstorbene Ständerat Karl Obrecht, zu dieser Debatte sagen würde. Ich frage mich auch (das geht an die Adresse von Herrn Reymond), was wohl alt Nationalrat Dürrenmatt zu Ihren Äusserungen sagen würde.

Die Gefahr, dass noch mehr Initiativen eingereicht würden, ist eine stark hypothetische Annahme, wenn man bedenkt, wie schwer es ist, die nötigen Unterschriften zusammenzubringen, sofern nicht gerade Ziele wie Tempolimiten auf dem Spiele stehen, bei denen sich ganze Völkerstämme in ihren Freiheiten betroffen fühlen! Die Annahme, dass man weniger bereit ist, die Initiative zurückzuziehen, mag stimmen, weil man kein Risiko mehr eingehen würde, dass man dann vor dem Nichts stehen könnte. Diese Frage des Rückzuges stellt sich aber nur, wenn der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Aber ein Gegenvorschlag hat ja nicht den Zweck, dass man die Initianten zwingen muss, ihren Vorstoss zurückzuziehen, damit sie überhaupt noch eine Chance haben. Umgekehrt wird es auch nicht mehr möglich sein, einen Alibi gegenvorschlag auszuarbeiten, um die Initiative bekämpfen zu können. Ist der Gegenvorschlag gut, dann hat er die Konkurrenz der Initiative nicht zu scheuen.

Das Volk kann dank der Möglichkeit des doppelten Ja tatsächlich zwischen zwei Varianten wählen, und die Initianten laufen nicht Gefahr, dass durch ein künstliches Heraufsetzen des absoluten Mehrs jede Chance genommen wird, ihrer Idee auf eine Veränderung zum Durchbruch zu verhelfen. Lange genug sind Abstimmungsergebnisse dadurch völlig verfälscht worden, dass unser heutiges Gesetz kein doppeltes Ja zulässt. Es ist doch theoretisch möglich, dass 97 Prozent der Stimmenden zwar eine Änderung wünschen mögen, dass aber 3 Prozent Nein-Stimmen genügen, um beide Vorlagen zu Fall zu bringen, dann nämlich, wenn die Initiative beispielsweise 49 Prozent und der Gegenvorschlag 48 Prozent der Stimmen erhält. Das vorgeschlagene Modell ist wohl die einfachste Lösung. Es verwundert nur, warum man sich so lange dagegen gestraubt hat.

Schon vor geraumer Zeit hat man das Problem wohl erkannt; man hat aber eine Lösung im Zuge der Totalrevision der Bundesverfassung in Aussicht gestellt. Heute zieht dieses Vertrösten nicht mehr, weil man weiss, dass die neue Bundesverfassung wahrscheinlich bereits «gestorben» ist. Also muss man andere Ausreden erfinden! Der Verdacht liegt nahe, einflussreiche Kreise versuchten (wie sie es bisher verstanden haben), so lange am bisherigen System festzuhalten, um immer ein Instrument in der Hand zu behalten, mit dessen Hilfe unbequeme Initiativen zu bodigen sind. Es ist nun wirklich an der Zeit, dass wir etwas verändern, um dem Volk endlich Gelegenheit zu geben, das Initiativrecht wirklich ausüben zu können.

M. Schaffter: Hier, M. Steiner nous a confié, au début de son intervention, qu'il était passé, au cours des travaux de la commission, du scepticisme à l'adhésion. Je vous avouerai que pour ma part, j'ai fait le chemin contraire, j'ai passé de l'adhésion en principe au scepticisme qui va me conduire à la négation.

En effet, si nous avons dans notre canton la possibilité du double oui – ce qui me faisait pencher pour le projet du Conseil fédéral – il s'avère que dans un canton où la majorité est simple le problème est simple également. Sur deux projets que l'on peut approuver, c'est celui qui a le plus de voix qui sera adopté.

Sur le plan fédéral, la chose est différente, vous le savez tous aussi bien que moi. Pour être adopté, un projet doit avoir la majorité du peuple et la majorité des cantons. En l'occurrence, si peuple et cantons acceptent les deux projets, lequel sera finalement adopté?

Il s'agit donc d'un deuxième vote inscrit sur le bulletin, qui est un vote de préférence. Si les préférences des cantons et celles du peuple sont les mêmes, encore une fois la chose est simple, mais si tel n'est pas le cas, qui l'emportera? Pour trouver la solution à ce nœud gordien, on nous propose un calcul de pourcentage qui, finalement, se révélera à l'analyse comme une expression hasardeuse de la volonté du peuple et des cantons et qui dans la pratique – même si les cas ne sont pas nombreux, mais ce sont précisément ceux-là qui nous intéressent – finira par diminuer le pouvoir des cantons.

J'ai proposé en commission qu'on adopte, dans le cas du double oui, le projet qui aurait eu la préférence des cantons. On m'a fait remarquer très gentiment que ce texte violait l'article 123 de la constitution fédérale. Il a donc bien fallu que je le retire, ou alors j'aurais dû proposer la révision de la constitution fédérale, ce qui est envisageable, mais dans l'état actuel des choses, je pense que les cantons n'ont rien à gagner dans cette entreprise. Si le double oui fait avancer le progrès, et j'en conviens, les problèmes demeurent toutefois les mêmes. Car des deux progrès, lequel choisira-t-on? Là, je n'arrive plus à trouver la solution. Aussi, pour ma part, en suis-je arrivé à la conviction qu'il vaut mieux laisser les choses en l'état. C'est pourquoi je m'opposerai à l'entrée en matière.

M. Aubert: Une proposition de non-entrée en matière peut se fonder sur deux raisons; premièrement, que le projet soumis est contraire à la constitution; deuxièmement, que ce projet, sans être contraire à la constitution, est inopportun. Ces deux motifs ont d'ailleurs été invoqués hier et ce matin.

Je ne m'étendrai pas longtemps sur l'argument de l'inconstitutionnalité. Je le considère comme faux. La proposition du Conseil fédéral est conforme à la constitution. Toutes les conditions exigées par l'article 121 de la constitution sont remplies. C'est plutôt le système actuel qui peut paraître d'une constitutionnalité douteuse.

Quant à la question de politique constitutionnelle, s'il ne vaudrait pas mieux traiter cette matière au niveau de la constitution, c'est une affaire de goût. M. Jagmetti proposera tout à l'heure, en cas d'entrée en matière, la forme constitutionnelle. Personnellement, je m'opposerai aussi à cette suggestion de M. Jagmetti.

Il est évident que ce sont des raisons d'opportunité qui ont commandé l'attitude de la plupart des adversaires du projet. Si je tente de mettre de l'ordre dans les propos qu'ils ont tenus, je retiens six griefs qui sont adressés au projet du Conseil fédéral. Tout d'abord, on dit que le projet est inutile, ensuite qu'il est compliqué, on ajoute qu'il est illogique, indigne, inélégant et on conclut en le trouvant dangereux. J'aimerais montrer qu'on peut répondre à chacun de ces griefs.

Vous dites que le projet est inutile. Je vous concède un seul point: il y a des questions plus fondamentales que celle dont nous débattons. Si je voulais faire une comparaison facile, je dirais que la politique énergétique pose des problèmes plus graves à notre pays que cette procédure de vote. Il n'en demeure pas moins que le système actuel contient d'assez graves défauts, qui conduisent à des injustices et à des inégalités. Dans un vote composite sur initiative et contre-projet, il est arrivé quatre fois que la somme des «oui» pour l'initiative et des «oui» en faveur du contre-projet fût supérieure à la moitié des suffrages exprimés. A ceux qui le contestent, je signale qu'il ne faut pas regarder la colonne des «non», mais bien celle des voix valablement exprimées et établir le total des «oui». Je ne suis pas prophète et ne peux pas dire ce qui se serait passé si nous avions disposé d'une autre règle. Il est possible que le statu quo l'eût tout de même emporté. Il n'en reste pas moins que, à quatre reprises, une majorité désirait changer la constitution et que c'est la minorité, celle qui ne voulait rien changer, qui l'a emporté. A ces quatre cas, il convient encore d'ajouter ceux dans lesquels l'initiative populaire a été retirée. Souvent, en

effet, le retrait d'une initiative populaire est dicté par la procédure prévue par la législation actuelle.

Il y a donc là une injustice, modeste je l'admets. Je n'en fais pas une grande histoire. Mais j'ai remarqué hier que le langage évangélique obtenait un certain succès. Alors, tâchons d'être fidèles dans les petites choses. Nous avons l'occasion de faire mieux, nous devons en profiter.

Vous dites que le projet est compliqué. Combien de fois j'ai entendu ce grief. Mais les personnes qui raisonnent ainsi me paraissent confondre la complexité d'une machine avec la complexité de l'usage de cette machine. Par exemple, pour construire une automobile, il a fallu effectuer beaucoup de calculs savants, que je serais incapable de faire. Si le moteur de ma voiture tombait en panne, je ne saurais même pas le réparer. Mais l'usage de l'automobile est à la portée de tout le monde. On parle toujours de l'ordinateur. Je ne serais pas en mesure de construire un ordinateur et probablement pas non plus de comprendre les calculs qui ont conduit à sa construction. Mais les enfants jouent avec des ordinateurs. Je conviens que le projet qui vous est soumis repose sur des calculs compliqués. Rien n'est aussi rebutant que la lecture de ce message – je prie le représentant du gouvernement de bien vouloir excuser cette remarque. Il existe une excellente thèse, due aux auteurs de la solution qui vous est proposée, et je vous avouerais que, si elle est intéressante, elle n'est pas facile à lire, j'en ai fait l'expérience. Mais le résultat, c'est-à-dire le projet du Conseil fédéral, est facile. Tous peuvent comprendre que, lorsqu'il y a un système ternaire, il est possible de voter «oui» en première préférence, «oui» en deuxième préférence, et que la priorité s'établit grâce à la question subsidiaire.

Voici, par exemple, un bulletin du tiercé français. Le tiercé est aussi fondé sur le système ternaire et il y a des millions de personnes qui savent faire des sélections et pratiquer le pari mutuel urbain, le PMU. Je ne vois pas pourquoi les citoyens suisses ne pourraient pas ordonner, eux aussi, leurs choix. Si des millions de Français sont capables d'exprimer leurs préférences dans l'espoir de gagner quelque argent, les citoyens suisses peuvent également le faire dans l'espoir d'améliorer nos lois.

Vous dites que le projet est illogique. Il n'est pas possible de voter deux fois «oui». Que ton «oui» soit «oui», que ton «non» soit «non»! Mais il faut d'abord se rappeler dans quelles circonstances ces grandes paroles ont été prononcées. Le Christ posait une question à deux termes. Croyez-vous en moi «oui» ou «non»? Voulez-vous agir selon ma loi, «oui» ou «non»? Le système qui vous est proposé aujourd'hui est à trois termes, et le troisième terme est justement inséré dans la question par l'Assemblée fédérale elle-même. Pourquoi nous plaindrions-nous, puisque comme la constitution, il est vrai, nous y autorise, c'est nous qui établissons les contre-projets? C'est nous qui ajoutons un troisième terme à la question. Nous ne pouvons donc pas appliquer les préceptes de l'Evangile à la présente discussion.

Je suis d'accord avec M. Moll, la possibilité de voter deux fois un même oui sur deux projets qui s'excluent n'est pas logique. Les législations de Zurich, de Berne, de Bâle-Ville, de Genève et même du Jura ne sont pas logiques, car on ne peut pas vouloir avec la même intensité deux projets qui se contredisent. Mais justement, la proposition du Conseil fédéral évite cet écueil, car la question subsidiaire permet de nuancer les deux oui. Autrement dit, le défaut que M. Moll a si bien remarqué hier et qui entache une demi-douzaine de législations cantonales, n'existe pas dans le projet du Conseil fédéral. M. Reymond disait même qu'il était immoral en nous parlant de bigamie. Je souhaite tout de même qu'il comprenne que, dans ce pays, il y a à peu près 40 pour cent de citoyens, ceux des cantons cités, qui sont périodiquement invités à accomplir un acte de bigamie.

Vous dites que le projet est indigne. Parce qu'à la question subsidiaire on ne répond pas par «oui» ou «non», mais par une croix. J'ai entendu cet argument d'abord dans la bouche de M. Moll, ensuite dans celle de M. Reymond. Dans ma naïveté, j'ai d'abord cru que c'était une dernière manifestation de laïcité: on ne veut pas de croix sur les papiers

officiels de la Confédération. Ce n'était pas du tout cela et j'ai compris ensuite qu'il y avait là la manifestation d'un certain mépris. On disait: «La croix est bonne pour d'autres pays. Elle est bonne pour des analphabètes.» Mais l'utilisation de la croix est pratiquée généralement dans la plupart des Etats américains. Il y a des millions d'Américains qui votent avec la croix. Finalement, puisque vous voulez parler de civilisation, la leur vaut bien la nôtre.

Vous dites que le projet est inélégant. A cause des pourcentages. C'est peut-être le seul argument de forme auquel j'accorde un certain crédit. Il a même, malheureusement, paru si important à M. Schaffter qu'il lui a fait changer d'opinion. Effectivement, cela m'ennuie que, quelquefois, mon canton soit réduit au chiffre de 4,34 pour cent. Pour moi, Neuchâtel, c'est plus que cela.

Mais ce pourcentage, qui a d'ailleurs été admis par les adversaires du projet, puisqu'ils en font également usage dans une proposition de minorité, sera très rarement utilisé. Il faudra d'abord un oui du peuple et des cantons à l'initiative et au contre-projet. Cette hypothèse ne se vérifiera pas souvent. Ensuite, il faudra qu'à la question subsidiaire les voix des cantons soient opposées à celles du corps électoral. Ici, l'expérience montre que ces votes divergents sont rares, huit fois sur 240, une fois sur trente. Autrement dit, en cumulant ces hypothèses, vous parviendrez à la conclusion qu'à peine une fois sur cent il faudra recourir à un expédient dont je reconnais l'inélégance. Quand on constate, d'un côté, une injustice et, de l'autre, une inélégance qui se produit une fois sur cent, corriger la première au prix de la seconde ne coûte vraiment pas cher.

J'en arrive au dernier grief. Là est le véritable argument. Vous dites: «Cette proposition est dangereuse parce qu'elle dissuadera les auteurs des initiatives de retirer leurs propositions. Ils n'auront pas de risque à courir.» Tout d'abord, en passant, cela permet de faire justice du plaisant sophisme que M. Reymond a pensé pouvoir construire sur les statistiques. Souvenez-vous de son discours d'hier, où il apparaissait qu'une initiative populaire avait plus de chance lorsqu'elle était opposée à un contre-projet que lorsqu'elle était présentée seule. C'est un pur paradoxe, qui me rappelle les vices de raisonnement que l'on reprochait déjà aux écoliers du Moyen-Age «post hoc, ergo propter hoc» (après ceci, donc à cause de ceci). A supposer que le matériel statistique soit suffisant, il est clair que l'observation de M. Reymond s'explique pour la raison contraire: on oppose des contre-projets aux initiatives les plus séduisantes, celles qui ont le plus de chance de passer.

Mais il faut en venir à l'argument politique du danger. C'est vrai que la proposition dissuadera les auteurs d'initiatives de les retirer. Mais nous devons nous rappeler deux choses. Premièrement, le droit d'initiative est garanti par la constitution depuis 1891. Deuxièmement – on ne l'a pas suffisamment observé dans toute cette discussion – le retrait de l'initiative n'est même pas prévu par la constitution. C'est une construction de la pratique qui n'a été introduite dans la loi qu'en 1950. En définitive, la constitution veut le respect du droit d'initiative. Elle ne cherche pas à stimuler les retraits, dont elle ne parle même pas, et que le législateur n'a inventés que plus tard.

Pour toutes ces raisons, parce que je crois que tous les arguments invoqués contre le projet reçoivent une réponse, et parce qu'une somme de mauvais arguments ne démontre rien, je vous invite à entrer en matière.

Masonl: Die Bestimmungen über die Verfassungsreform spielen in jedem freiheitlichen und demokratischen Land eine so bedeutende Rolle, dass jede Vorlage, die auf ihre Änderung ausgerichtet ist, eingehende Durchleuchtung verlangt. Eine solche Vorlage hat eine besondere Überzeugungskraft aufzuweisen, auch bezüglich eines einwandfreien Einbaus in das System der Verfassung und der Volksrechte. Ich finde es ein wenig schade, dass einige Befürworter der Vorlage hier mehr oder weniger dazu tendieren, die Bedeutung dieser erforderlichen Durchleuchtung etwas herunterzuspielen und die Argumente der Gegner als Sophis-

men oder als Manifestation von Egoismus zu verwerfen, anstatt sich anzustrengen, sie wirklich und gründlich zu verstehen.

Ist in einem Lande, das eine freiheitliche und bewährte Verfassung hat, deren Revision zu erleichtern, einfach zu ermöglichen, zu erschweren oder gar zu unterbinden? Die Antwort ist eine politische, sie kann sich in einem weiten rechtlichen Rahmen bewegen. Auf der einen Seite behaupten Anhänger der wertbezogenen Demokratie, dass die Verfassungsnormen, welche die Individualrechte oder die Liberaldemokratie als solche gewährleisten, unabänderlich und unantastbar seien. Auf der Gegenseite tendieren Relativisten und Anhänger der reinen Rechtslehre dazu, jede formgerechte Verfassungsreform zuzulassen. Die Verfassungen der westlichen Länder bewegen sich zwischen diesen zwei Extremen. Nicht alle – das muss man betonen – kennen die Möglichkeit, durch die Volksinitiative einzelne Verfassungsnormen abändern zu lassen. Oft wird das Abänderungsverfahren dadurch erschwert, dass es in einem dazu gewählten verfassungsgebenden Rat zu erfolgen hat. Einige Staaten, darunter einige Nordländer, auch sozialistische Staaten, erschweren die Verfassungsänderung durch qualifizierte Beteiligung oder durch qualifiziertes Stimmennmehr.

Wir kennen in der Schweiz die Volksinitiative auch für die Änderung von Einzelbestimmungen und sogar mit ausgearbeitetem Entwurf, was eine grosse Erleichterung der Verfassungsreformmöglichkeit bedeutet. Materielle Einschränkungen kennen wir fast keine. Der damalige Gesetzgeber ist davon ausgegangen, das Volk finde in seinem Freiheitsbewusstsein die Kraft, sich freiheitswidrigen Änderungen zu widersetzen. Die Verfassungsinitiative wurde als eine Art Sicherheitsventil aufgefasst, nicht ohne Hoffnung – das war auch bei den freisinnigen Persönlichkeiten, auf die Sie hingewiesen haben, der Fall – auf sparsamen Gebrauch und sparsame Annahme; freie rechtliche Abänderbarkeit einerseits, politisches Bewusstsein andererseits, dass die Anwendung eine zurückhaltende sein sollte, damit die schwierigen Mechanismen unseres föderativen und toleranten Zusammenlebens nicht aufs Spiel gesetzt werden. Prof. Kägi bringt das in der Forderung nach Stabilität, nach Dauerhaftigkeit der Verfassung, zum Ausdruck.

Prof. Bäumlin schrieb 1954, freilich in einer anderen politischen Umwelt: «Die Verfassungen, die die Freiheitsrechte auch gegenüber dem Gesetzgeber gewährleisten, entsprechen der Rechtsstaatsidee besser. Denn soweit die Gefahr für die individuelle Freiheit vom Staate her droht, ist es ja gerade auch vom Gesetzgeber, woher sie zu erwarten ist. Rechtsnormative Sicherung der Freiheitssphäre hat deshalb so zu erfolgen, dass die Freiheitsrechte nur in einem, mit der einfacheren Gesetzgebung verglichen, schwereren Verfahren abgeändert werden können, vor allem in einem Verfahren, das nicht ausschliesslich das zur einfachen Gesetzgebung berufene Staatsorgan beteiligt oder das doch wenigstens eine qualifizierte Mehrheit verlangt.»

Zwei solche formelle Schranken der Verfassungsänderung kennen wir in der Schweiz: Das Erfordernis von Volks- und Ständemehr (Art. 121/123 BV) und das Verbot des doppelten Ja. Durch dieses Verbot wird verlangt, dass die Annahme der neuen Lösung, die dann als Grundbestimmung allgemeine Geltung beansprucht, deutlich und unmissverständlich erfolgt. Unsere zwei genannten Schranken bedeuten an sich keine absolute Guillotine. Es sind sogar nur haudünne Hindernisse, die in den zwölf Fällen seit 1892, da die Initiative von einem Gegenvorschlag begleitet war, nur in acht Fällen die Annahme einer Verfassungsänderung, in nur vier Fällen deren Ablehnung bewirkte. Herrn Prof. Aubert möchte ich hier sagen, dass nur in zwei Fällen, nicht in allen vier, die Summe der Ja-Stimmen eine höhere Zahl als die Nein-Stimmen ausgemacht hätte. Gerade in einem Land, das die Verfassungsänderungsinitiative gestattet, hat das Verbot des doppelten ja Zweck und Sinn, und zwar als vernünftige, nicht allzu restriktive Schranke. Es betont die qualitativen Unterschiede zwischen Initiative und Gegenvorschlag. Es betont somit den politischen Charakter der Abstimmung. Der Verzicht auf das Verbot betont dagegen

den quantitativen Charakter dieses Unterschiedes und gibt somit der Wahl einen eher opportunistischen Charakter. Das Verbot des doppelten Ja hat somit einen ganz bewussten Sinn, eine klare Bedeutung im System.

Die zweite formelle Erschwerung von Verfassungsänderungen besteht in unserer Eidgenossenschaft im Erfordernis des doppelten Volks- und Ständemehrs. Dieses für ein föderalistisches Land grundlegende Merkmal wird leider im Entwurf zum ersten Male in der Geschichte verwässert und verwischt. Bei der Ausmarchung zwischen Initiative und Gegenvorschlag, im Falle ihres gleichzeitigen Erfolges, wird nämlich eine Mischrechnung gemacht; danach kann eine Vorlage der anderen gegenüber obsiegen, bei welcher im Vergleich zur anderen entweder Volks- oder Ständemehr fehlen kann. Ein bedenklicher Anfang und ein wichtiger Einbruch, der sowohl rechtlich als auch politisch nicht ohne Änderung der Verfassung erfolgen sollte.

Obschon namhafte Professoren auch hier das Gegenteil sagen, scheint mir, dass Verständnis bestehen sollte, wenn die Föderalisten einen solchen Anfang nicht ohne Verfassungsänderung wünschen. Ich glaube, das ist rechtlich wichtig. Aber politisch ist es noch wichtiger, weil wir einen der für einen Bundesstaat wichtigen Mechanismen berühren und weil zugleich die heutige Änderung – nach einem Jahrhundert friedlicher Anwendung des alten Systems – den Anschein geben würde, das Verfassungsrecht als solches sei manipulierbar. Das ist eine sehr gefährliche Entwicklung. Man würde sich allmählich denken, mit der Verfassung sei leider alles möglich. Nur nebenbei sei hier erwähnt, dass der Entwurf eine Lösung vorsieht, die den Vorwurf der Kompromissfreudigkeit an unsere Konkordanzdemokratie nur stärken kann, indem bereits im Stadium der Volksabstimmung jeder Bürger eingeladen wird, nach bloss taktischen Überlegungen zugleich für Lösung und Gegenlösung zu stimmen. Wie steht es mit der Vereinbarkeit der beantragten Lösung, mit unserem System der Volksrechte? In bezug auf die Verfassung kennen wir auf Bundesebene die Volksinitiative. In bezug auf Gesetze kennen wir nur das Referendum. Diese Lösung hat ihre guten Gründe.

Die Volksinitiative ist bei uns ein notwendiger Einbruch in die klassische Gewaltenteilung und in die Freiheit des Parlamentes. Deswegen ist sie meist in rein parlamentarischen Systemen nicht gegeben. Unsere halbdirekte Demokratie anerkennt die Volksrechte bewusst einerseits in der Form der Verfassungsinitiative, wo es um Grundsätze geht, andererseits des Referendums, wo es darum geht, mit Ja oder Nein ein Gesetz als Ganzes zu beurteilen. Dadurch greifen die Volksrechte nicht allzu sehr ins freie politische Ermessen und in die gesetzgeberischen Kompetenzen des Parlamentes ein. Wichtige Opportunitätsüberlegungen spielen dabei auch mit.

Nun zeichnet sich seit Jahrzehnten eine bedenkliche Entwicklung ab. Die Verfassungsinitiative beginnt immer mehr, als getarnte Gesetzesinitiative zu wirken. Auf dem Wege der Verfassungsinitiative versucht man immer mehr – freilich erlaubterweise –, Parlament und Regierung zu positiven Handlungen zu verpflichten, Mindestanforderungen an künftige Gesetze zu stellen usw. Diese nicht unbedenkliche Entwicklung wird durch den Entwurf, der die Initiativenflut erleichtert, leider noch gefördert. Ich möchte, dass auch die Verfechter der Abschaffung des Verbotes des doppelten Ja verstehen, dass die Gründe der Gegner nicht einfach egoistisch sind, sondern sich auf die Erhaltung wichtiger Pfeiler unseres Systems beziehen, die man nicht leichtfertig aufs Spiel setzen möchte. Man sagt uns, das neue System habe sich in einigen Kantonen ohne Schwierigkeiten bewährt. Man verkennt aber, dass in den Kantonen, die die Gesetzesinitiative kennen, die nicht diesen föderalistischen internen Aufbau haben müssen und deren Verfassungen für die Freiheitsrechte heute eine weniger bedeutende Rolle als jene des Bundes spielen, diese grundsätzlichen Bedenken längst nicht dasselbe Gewicht haben wie auf Bundesebene. Sind nun die erhofften Vorteile so wichtig, um so schwerwiegende Einbrüche, Abgehen von wichtigen Regeln, Verzichte auf bewährte «checks and balances» in unserem

System zu rechtfertigen? Die Zahl der seit 1892 im Falle von Initiative und Gegenvorschlag acht gelungenen Reformen gegenüber nur vier Misserfolgen beweist, dass keine dramatische Notwendigkeit besteht, vom Verbot des doppelten Ja abzukommen. Nach den Reformtheoretikern scheint die Wahlmöglichkeit unter 13 verschiedenen Alternativen eine grosse Rolle zu spielen, damit sich unsere Bürger voll Hoffnungen zu den Urnen drängen.

Wird es in Wirklichkeit nicht gerade umgekehrt sein? Dass die Bürger durch die allzu vielen Alternativen, durch die abstrakten und eventuellen Fragestellungen noch mehr verunsichert sein werden? Wird nicht das Bewusstsein des klaren Ja oder Nein verlorengehen und das Gefühl immer mehr Fuss fassen, dass unsere Stimmen, wie die Standesstimmen, in einem immer mehr computerabhängigen System manipuliert werden? Wird sich nicht das Gefühl verbreiten, durch die neuen Bestimmungen werde sogar die Verfassung zu etwas Manipulierbarem?

Die Verfechter des doppelten Ja behaupten, ihr System werde die Stimmbeteiligung erhöhen. Wenn es so wäre, müsste man heute schon bei Initiativen ohne Gegenvorschlag, wo eben kein Grund für das angebliche Missbegehen besteht eine viel höhere Stimmbeteiligung feststellen. Das ist aber nicht der Fall. Der Optimismus der Befürworter verkennt die Tatsache, dass die Stimmbeteiligung durch das fehlende politische Interesse an den Vorlagen, die mangelnde Verfassungswürdigkeit vieler Initiativen, die Schwierigkeit der Probleme, das gesunde Zweifeln der Bürger an der Tauglichkeit staatlicher Eingriffe, aber ganz besonders durch die zu häufigen Abstimmungen gefördert wird. Damit die bereits sehr komplizierten Mechanismen der föderalistischen, halbdirekten Demokratie reibungslos funktionieren, muss man sie zuerst gegen sich selbst vor Überbeanspruchung und vor allzu schwerem Perfektionismus schützen. Der Entwurf scheint leider geeignet, gerade das Gegenteil zu bewirken. Er scheint leider dazu berufen, die Initiativflut zu fördern, die Bürger bei den komplizierten Abstimmungen noch mehr zu verunsichern, kurz, jene Bedingungen zu schaffen und zu betonen, die tatsächlich die Stimmbeteiligung erhöhen. Man kann ruhig für oder gegen diese Neuerung stimmen. Ich möchte aber, dass bei allen – Gegnern oder Befürwortern – wirklich das Verständnis dafür entsteht, dass wichtige Grundpfeiler hier aufs Spiel gesetzt werden und dass man, aber in diesem Bewusstsein, ganz ruhig ja, aber auch nein stimmen darf.

Aus diesen Überlegungen empfehle ich Ihnen, das Eintreten abzulehnen.

M. Ducret: Permettez-moi d'être très terre à terre et de me demander si le volume des discours est proportionnel au problème. Les solutions y relatives qui sont proposées ont des qualités mais aussi des défauts importants. Il est difficile de faire un choix parmi celles-ci. Je précise en l'occurrence que je le ferais d'autant plus volontiers si les Chambres fédérales n'avaient modifié d'une manière importante et négative à mes yeux, la manière de voter du peuple suisse. En effet, les partis politiques de ce pays – ils sont en général de bon conseil et sont généralement suivis, puisque nous tous qui siégeons dans ce conseil sommes désignés par des partis politiques – avaient, jusqu'il y a quelques années, la possibilité d'indiquer aux citoyens quelle était l'opinion du parti, avec un bulletin de vote qui facilitait la vie des électeurs. Nous avons beau être intelligents dans ce pays, autant qu'ailleurs, sinon plus – c'est ce que nous pensons tous dans notre for intérieur – nous sommes bien incapables de nous faire une opinion sérieuse sur les multiples sujets qui nous sont proposés dans l'année.

Or, en matière d'initiative, le sujet est l'un des plus difficiles puisqu'il vise à modifier notre constitution. Le fait d'avoir supprimé la possibilité pour les partis de donner des indications de base – qui n'étaient pas obligatoires mais qui aidaient bien les électeurs – a pour conséquence que toute modification portant sur la loi électorale ou les votations populaires nous conduit à des impasses qui écartent des urnes les électeurs. La Suisse ne connaît pas actuellement

une phase d'augmentation de la participation électorale, quoiqu'ici les comparaisons qui peuvent être établies avec les pays étrangers doivent être prises pour ce qu'elles valent! En ce qui concerne les pourcentages de votants dans des pays où il faut s'inscrire pour voter, il faudrait les mettre en rapport avec le nombre d'inscrits et le nombre potentiel d'électeurs pour obtenir des chiffres valables, ce qui n'est jamais le cas. En France, par exemple, on ne sait pas s'il y a 80 pour cent d'inscrits ou 85 pour cent. Lorsque l'on considère les chiffres des suffrages exprimés, on s'aperçoit qu'ils ressemblent curieusement aux nôtres!

Je suis originaire d'un canton où le double «oui» est connu en matière d'initiative populaire et je ne suis absolument pas gêné par le système. Ainsi, nous allons prochainement – je l'espère – voter à nouveau sur la taxe poids lourds; vous n'ignorez pas mon opinion en la matière. Or, il y a de fortes chances pour que soit élaboré un contre-projet qui stipulerait «d'accord pour la suppression de la taxe poids lourds, mais alors création d'une surtaxe sur le carburant diesel». Il serait, en l'occurrence, assez logique de voter deux fois «oui», surtout de la part des personnes qui sont contre la taxe poids lourds mais qui, entre deux maux, choisiraient le moindre, à savoir la suppression de la taxe poids lourds et le remplacement par la surtaxe sur le diesel. Qui «veut» le plus, «veut» le moins: dans ce cas, le double «oui», sans qu'il soit besoin de choisir, pourrait être logique, encore que le système du choix pourrait être intelligent!

A mon avis, les propositions qui sont présentées me paraissent très positives. Néanmoins, je n'entrerais pas en matière sur le projet, car les explications qu'il faudra fournir au peuple seront encore plus difficiles.

Le fait que les bulletins de partis aient été supprimés nous met entre les mains de gens qui ont de l'argent et qui peuvent donc se livrer à une propagande importante, mais aussi de gens qui ont des idées fixes, qu'ils appartiennent à la presse, à la radio ou à la télévision, et qui poursuivent un but unique. Il n'est besoin que d'entendre parfois les rumeurs qui montent de la tribune de la presse, à l'audition de tel ou tel discours. Nous sommes prisonniers d'une opinion qui est souvent plus irréductible que celle des partis politiques, et dont les moyens sont étrangers aux nôtres. Ainsi, si je désire que mon discours d'aujourd'hui paraisse dans la presse, je devrai payer une demi ou un quart de page. Quant au journaliste qui ne sera pas d'accord avec mes propos, il sera payé pour écrire qu'il n'est pas d'accord avec Ducret. Cela ne me gêne pas, j'y suis habitué.

Cependant, en matière de votations et d'élections, le poids de la propagande coûteuse est aujourd'hui un élément absolument négatif dans l'exercice des droits populaires. C'est pourquoi il faudrait, au moment où il serait question de modifier et d'accepter les propositions concernant les votations dans le domaine des initiatives, redonner aux partis politiques et à tous ceux qui le souhaitent, la possibilité de déposer des bulletins de vote comportant des renseignements clairs et précis.

J'ai apprécié tout à l'heure le discours sur le tiercé français – et Dieu sait combien notre collègue prononce de discours intelligents! Savez-vous que les trois quarts des bulletins sont remplis par des officines spécialisées au moyen d'ordinateurs, et non par les joueurs, l'opération étant trop compliquée?

Savons-vous que les ordinateurs sont devenus maintenant monnaie courante? Or, il y a dix ou vingt ans – j'avais l'avantage de pouvoir déjà m'en servir à cette époque – la machine s'arrêtait à tout moment et donnait un chiffre qui représentait la position du programme. Il fallait bien que le manipulateur sache ce qu'il devait répondre. Aujourd'hui, c'est différent, l'ordinateur nous dit: «faut-il continuer?» et ce, dans diverses langues étrangères, peut-être même en Schweizerdeutsch! L'ordinateur vous parle, il vous demande des réponses faciles, se traduisant la plupart du temps par «oui» ou par «non».

Or, dans cette phase-là de simplification, où même les tableaux de bord des avions de ligne ne sont plus composés de cadrans difficiles à déchiffrer, mais d'écrans de télévision

où le renseignement, y compris la carte d'atterrissage des aéroports, apparaissent en clair pour des capitaines et des commandants de bord qui ont suivi d'autres formations que la majorité des électeurs suisses, on veut encore compliquer l'existence des électeurs! Alors, je dis «oui» aux complications, mais seulement lorsqu'on aura rendu aux partis et à tous ceux qui s'occupent de votations et d'élections des moyens bon marché pour guider les pas de leurs électeurs.

Bundeskanzler Buser: Nachdem der Vorschlag des Bundesrates vom Kommissionsreferenten eingehend präsentiert und insbesondere das Verfahren der neuen Berechnungsmethode dargestellt worden ist und sich auch mehrere Befürworter dafür stark gemacht haben, kann ich mich auf ein paar umstrittene Fragen konzentrieren, die hier zur Diskussion gestellt wurden.

Vorweg lege ich im Sinne einer ersten Vorbemerkung aber Wert darauf, gebührend zu unterstreichen, dass die Ihnen unterbreitete Vorlage weder einem übereifrigen Reformwillen der Bundeskanzlei noch einem mutwilligen Perfektionsstreben entspringen ist. Sie ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass erst im Verlaufe der letzten Jahre ein Berechnungssystem erarbeitet werden konnte, das nun auch auf eidgenössischer Ebene die positive Beantwortung von Initiative und Gegenentwurf gestattet, ohne dass die verfassungsmässige Gleichstellung von Initiative und Gegenentwurf tangiert wird.

In der Folge hat sich auch eine Reihe von aktiven Politikern und Wissenschaftlern dazu positiv geäussert. (Ich komme noch darauf zurück.) Ferner sind in den Kantonen Uri und Basel-Land Verfassungsrevisionen mit diesem Prozentsummensystem, das wir Ihnen heute vorschlagen, angenommen worden. Schliesslich liegen in den Kantonen Luzern, Solothurn – dort im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung – und Wallis – dort auf Betreiben von Herrn Ständerat Genoud – solche Vorlagen vor dem parlamentarischen Forum; und im Kanton Neuenburg hat der Grosse Rat im Dezember 1984 ein Gesetz mit gleicher Stossrichtung angenommen. Was mir von besonderer Bedeutung zu sein scheint, ist, dass hier in der Bundesversammlung eine ganze Reihe von Vorstössen unternommen wurde. Es liegt also ein Auftrag von vielen Seiten vor, auch auf eidgenössischer Ebene eine Lösung in dieser Richtung zu suchen. Es sind Vorstösse aus der freisinnigen Partei – Interpellation Nationalrat Künzi –, es sind Vorstösse aus der CVP – von Herrn Nationalrat Trottmann –, aus der SP – von Herrn Nationalrat Muheim, Herrn Ständerat Weber und Herrn Ständerat Belser – und aus der EVP – von Herrn Nationalrat Oester. Die SVP fordert bekanntlich das hier umstrittene System in ihrem Aktionsprogramm 83, Seite 42.

Im Sinne einer zweiten Vorbemerkung: Es geht hier nicht um ein quantitatives, sondern um ein qualitatives Problem. Sie wissen, dass Volksinitiativen selten angenommen werden: Bisher waren es insgesamt acht. Initiativen mit Gegenentwurf sind nicht zahlreich: Bisher waren es 22. Initiativen mit Gegenentwurf, die beide scheitern, was vielleicht mit der Möglichkeit des doppelten Ja nicht der Fall gewesen wäre, sind ebenfalls nicht zahlreich. Allerdings muss man mit mathematischen Überlegungen vorsichtig sein, wie dies Ständerat Aubert soeben dargelegt hat. Ständerat Moll hat von zwei Fällen gesprochen.

Lohnt sich da eine Revision? Die Minderheit Ihrer Kommission hat diesbezüglich Zweifel; sie misst ihr wegen der kleinen Zahl nur eine bescheidene Bedeutung bei. Der Bundesrat ist gegenteiliger Meinung, namentlich aus drei Gründen:

1. Es geht hier um ein elementares Recht des Bürgers, zwar kein Grundrecht, aber ein politisches Recht. Sie wissen, dass die politischen Rechte in unserer Demokratie von ebenso grosser Bedeutung sind.
2. Es geht in der Gestaltung dieses Rechts um die Chancengleichheit der Gegner und der Befürworter eidgenössischer Abstimmungsvorlagen. Wie bereits dargelegt, wird in der Rechtsliteratur, so von Herrn Prof. Kölz von der Universität

Zürich, sogar die Auffassung vertreten, dass die heutige gesetzlich verankerte Ungleichheit eine Verletzung von Artikel 4 der Bundesverfassung bedeutet.

3. Es geht um die Realisierung eines Prinzips, das vom Bundesgericht immer wieder in Beurteilung kantonaler Stimmrechtsfragen in den Vordergrund gestellt wird: die Garantie der zuverlässigen Wiedergabe des freien, unverfälschten Willens des Bürgers. Ich erwähne einzig BGE 108 Ia 157. Diesem Prinzip kann nur Genüge getan werden, wenn in unserem Abstimmungswesen ein Ja ein Ja ist und ein Nein ein Nein.

Unter diesen Gesichtspunkten, insbesondere jenem der Wiedergabe des unverfälschten Willens des Bürgers, kann man die Sache drehen, wie man will: Die geltende Ordnung ist nicht gut. Dies wird mehr als nur indirekt auch von Herrn Ständerat Hänsenberger und den Befürwortern seines Änderungsantrages anerkannt; denn sie wollen ja das geltende System ändern. Dies wird aber auch von Ständerat Jagmetti und den Befürwortern seines Rückweisungsantrages anerkannt, da sie das doppelte Ja in der Verfassung verankert sehen möchten.

Von mehreren Votanten ist nun bereits darauf hingewiesen worden, dass sich die Rechtswissenschaft seit Jahrzehnten kritisch mit dem geltenden Abstimmungssystem auseinandersetzt. Ich verzichte darauf, die Namen der Professoren zu wiederholen, und stelle lediglich fest, dass es nach unseren Erhebungen mindestens 15 sind, und zwar nicht die Unbekanntesten. Wenn Ständerat Moll die Bedenken von Walther Burckhardt gegenüber der Partialrevisionsinitiative ganz allgemein in Erinnerung ruft, so muss daran erinnert werden, dass Walther Burckhardt mit diesem Instrument sehr gut umzugehen verstand: Er ist der Urheber der Spielbankeninitiative! Wenn Herr Ständerat Moll Prof. Imboden zitiert, muss ich ihn ebenfalls zur Vorsicht mahnen: In seinem Verfassungsentwurf «Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte» hat sich Prof. Imboden ebenfalls für die Möglichkeit des doppelten Ja entschieden (Art. 55 und 58)!

Der Kern der seit Jahrzehnten am geltenden System geübten Kritik ist, dass eine Minderheit von Stimmberechtigten klare Mehrheiten, und zwar Mehrheiten des Volkes und der Stände, zu Fall bringen kann. Nehmen Sie ein Beispiel: Bei einer Abstimmung über eine Initiative mit Gegenentwurf fallen auf die Initiative 15 000 Ja – Sie können die Zahlen auch verändern! –, 10 000 Nein und 5000 leere Zeilen, mit Ja oder Nein beim Gegenentwurf. In diesem Falle beträgt das absolute Mehr 15 001; die Initiative ist trotz 50 Prozent mehr Ja-Stimmen verworfen! Am 25. September 1977 wiesen bei der Mieterschutzinitiative fünfeinhalb Kantone Ja-Mehrheiten auf, figurierten aber alle unter den verwerfenden Kantonen, weil diese Ja-Mehrheiten das Total der Nein- und Leerstimmen nicht übertrafen. Darin liegt eine Anomalie.

Das eben zitierte Zahlenbeispiel zeigt, dass eine kleine Zahl von Bürgern, nämlich die sieben Mitglieder des Initiativkomitees, praktisch darüber entscheiden können, ob ein Gegenentwurf – immer bei genau gleichen Stimmzahlen! – angenommen oder verworfen wird. Gesetzt den Fall, das Initiativkomitee ziehe bei unserem Beispiel die Initiative zurück, dann hätte das zur Folge, dass der Gegenentwurf allein zur Abstimmung käme, wobei die leeren Zeilen wirklich Enthaltungen wären und bei der Berechnung des absoluten Mehrs nicht mitzählten.

Resultat: Das absolute Mehr liegt, wenn 15 000 Ja- und 10 000 Nein-Stimmen abgegeben werden, bei 12 501; der Gegenentwurf ist mit 15 000 Ja angenommen. Dies zeigt die Schwäche des geltenden Rechts, das so oder so, früher oder später, einer Revision bedarf.

Kurz zu den Einwänden gegen den Vorschlag des Bundesrates: vorerst zum Einwand der Komplikation, der Überforderung. Man kann hier auch sagen: «Comparaison n'est pas raison»; aber ich bitte Sie doch, etwa folgende Vergleichsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen:

Bei den Nationalratswahlen haben wir im Gegensatz zur einfachen Fragestellung bei den Initiativen Fragen, bei denen der Bürger darüber entscheiden muss, ob er kumulieren will, ob er panaschieren will, und er muss wissen, was

kumulieren und was panaschieren bedeutet, welche Folgen dies für seine Kandidaten hat. Ich habe schon mehrere Schriften verfasst, um dies dem Bürger klar zu machen, und jedes Mal festgestellt, wie schwierig es ist. Der Bürger muss wissen, was eine Kandidatenstimme ist, und er muss wissen, was eine Parteistimme ist. In jedem Wahlbüro, jeder Gemeinde, muss er diese Dinge peinlich genau sezieren können.

In Abstimmungen muten wir dem Bürger zu, über so komplizierte Vorlagen wie das neue Eherecht, das Recht auf Leben, Finanzordnungen des Bundes, Schutz der Währung und gar über die Totalrevision der Bundesverfassung zu entscheiden. Dabei soll er wissen, worüber er sein Urteil fällt. Niemand käme auf die Idee, solche Vorlagen zurückzuhalten, weil sie dem Bürger zu schwer zu erklären sind.

Man kann aber auch ein Beispiel aus dem Alltag nehmen. Wir sind darauf gestossen, dass bei einem guteidgenössischen Jass jeder einzelne subtilere Überlegungen anstellen muss als bei der Beantwortung der dritten Frage auf dem Stimmzettel, und der Schweizer versteht weiss Gott etwas von diesem Spiel! Man hat mir gesagt, beim Sport-Toto sei das ähnlich; dies kann ich nicht beurteilen, weil ich da nicht mitspiele. Aber nehmen Sie das eben jetzt fast im ganzen Schweizervolk aktuelle Problem der Steuererklärung, und fragen Sie den Bürger, ob er lieber seine Steuererklärung ausfülle oder die Frage 3 auf einem Stimmzettel, wie er vorgeschlagen wird, beantwortet. Die Antwort wird klar sein...

Schliesslich die Frage des Prozentsummensystems. Wird der Bürger mit dieser Methode überfordert? Wir waren etwas erstaunt, dass der Verband der Gemeindegemeinschaften hier Bedenken angemeldet hat, die Herr Ständerat Moll zitierte. Die Gemeindegemeinschaften haben nämlich genau wie bisher nichts anderes zu tun, als die Ja, die Nein und je die Kreuze zusammenzuzählen. Dasselbe gilt für die Kantone. Die Prozentsummenrechnung belastet, wenn überhaupt von einer Belastung gesprochen werden kann, am Ende einzig das zentrale Abstimmungsbüro der Bundeskanzlei, das sie mit zwei elektronischen Berechnungen innert wenigen Minuten löst. Das ist die ganze Komplikation, die daraus resultiert!

Wenn Herr Reymond sagt, die doppelte Zustimmung sei Bigamie, man könne nicht das eine und das andere, die Initiative und den Gegenvorschlag, wollen, dann kann ich ihn beruhigen; denn dieses doppelte Ja wird noch am Abend des gleichen Tages, bevor es einnachtet, in der Bundeskanzlei, wie eben bereits erwähnt, aufgelöst. Es kommt nicht einmal zur Hochzeitsnacht.

Zwei Worte zum Ankreuzen: Es ist leicht, hier den Vergleich mit Buschvölkern zu ziehen. Ich habe das Wort gehört; in der Zeitung sehe ich den grossen Titel «Eine Kreuzlidemokratie wie im Busch». Es ist aber bereits von Herrn Ständerat Weber darauf hingewiesen worden, dass unsere zivilisierten Nachbarn, wie die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Italien, dieses Ankreuzen ebenfalls kennen. Herr Ständerat Aubert hat ergänzend auf Staaten der USA verwiesen, und wir kennen es auch aus den Volkszählungen. Der Schweizer ist sich längst gewohnt, bei den Volkszählungen mit Kreuzchen zu arbeiten.

Zum weiteren Einwand, es würden deshalb mehr Initiativen oder Gegenentwürfe angenommen:

Am Abstimmungsverfahren über Initiativen ohne Gegenentwürfe ändert sich nichts. Steht nur noch der Gegenentwurf zur Diskussion, ändert sich gegenüber der geltenden Ordnung ebenfalls nichts. Der Ausgang entspricht genau demjenigen nach heutigem Recht. Werden die Initiative und der Gegenentwurf verworfen, haben wir nochmals genau die gleiche Situation. Der einzige Fall, bei dem sich gegenüber der heutigen Ordnung etwas ändern könnte, ist der offensichtlich seltene Fall der Annahme sowohl der Initiative als auch des Gegenentwurfes durch Volk und Stände. Daraus abzuleiten, dass inskünftig mehr Initiativen und Gegenentwürfe angenommen würden als heute, ist durch nichts zu belegen. Die Herren Ständeräte Moll und Reymond haben

die zahlenmässig geringe Bedeutung der zur Diskussion stehenden Änderung ja selbst unterstrichen.

Zwei Gründe sprechen im übrigen eher für eine Abnahme der Zahl der Gegenentwürfe: Erstens die Kürzung der Behandlungsfristen für Initiativen, welche eine nationalrätliche Kommission derzeit berät und die demnächst vor den Nationalrat kommt. Es ist eine Kürzung von 6 bis 12 Monaten für die Behandlung durch den Bundesrat vorgesehen. Zweitens die Tatsache, dass die Volksinitiativen seit vielen Jahren zunehmend Gesetzesrecht beschlagen, so dass zunehmend Anlass besteht, materielle Gegenentwürfe auszuarbeiten, die bekanntlich in der Abstimmung der Initiative nicht gegenüberstehen. Von ganz besonderer Bedeutung ist aber die Tatsache, dass es ja die Bundesversammlung selbst in der Hand hat, einer Initiative einen Gegenentwurf entgegenzustellen. Sie allein entscheiden! Sie entscheiden über das Prinzip, und Sie entscheiden über den Inhalt eines allfälligen Gegenentwurfes.

Das Argument der Schwächung des Föderalismus wird als besonders gewichtig in die Waagschale geworfen. Auch dazu ist nochmals festzuhalten, dass sich bei der Abstimmung über eine Initiative oder einen Gegenentwurf allein im Vergleich zur geltenden Ordnung nichts ändert. Das Misstrauen, das Herr Ständerat Schaffter zum Ausdruck gebracht hat, richtet sich offenbar gegen die Stichfrage in jenen Fällen, in denen eine Vorlage das grössere Volks- und die andere das grössere Ständemehr erreicht. Nur in diesen Extremfällen – ich glaube, man kann mit Fug von solchen sprechen – kommt es zur Prozentsummenrechnung. Dazu kurz folgendes:

1. Die Auswahl, die mit der Stichfrage vorgenommen wird, bezieht sich auf zwei Vorlagen, von denen jede sowohl vom Volk als auch von den Ständen angenommen worden ist. Vor irgendeiner Verletzung des Ständemehrs als Voraussetzung jeder Verfassungsänderung kann somit keine Rede sein. Die Stichfrage hat nämlich keine selbständige Bedeutung!

2. In der Prozentsummenrechnung werden die Kantone sehr grosses Gewicht haben. Nehmen wir den Fall, dass sich die Stände mit knappster Mehrheit – 12 gegen 11 Stände – in der Stichfrage für den Gegenentwurf aussprechen, nachdem sie in der Hauptabstimmung beiden Vorlagen zugestimmt haben. In diesem Fall muss das Volksmehr für die Initiative in der Stichfrage höher als 52 Prozent liegen, was bei einer in allen Kantonen konstanten Stimmbeteiligung bedeutet – wir haben es genau ausgerechnet –, dass die Stimmberechtigten der 6 grössten Kantone Zürich, Bern, Waadt, Aargau, St. Gallen und Genf zusammen bei der Stichfrage einstimmig die Initiative ankreuzen müssten.

Sie sehen also, wie stark schon eine schwache Verwerfung der Vorlage durch die Mehrheit der Stände wirkt und wie hoch das Volksmehr steigen muss, damit das Ständemehr wettgemacht werden kann. Wenn 15 Kantone verwerfen, um ein noch deutlicheres Beispiel zu nennen, bedarf es einer Volksmehrheit von über 65 Prozent, um die Vorlage zur Annahme zu bringen. Das erfordert bei einer Stimmbeteiligung von 50 Prozent nicht weniger als 1,35 Millionen Stimmen für die Initiative. Fragen Sie ein Aktionskomitee – Herr Ducret hat darauf hingewiesen –, was es braucht, um 1,35 Millionen Stimmen für eine Vorlage zu mobilisieren!

Ich zitiere abschliessend zu diesem Thema eine Stimme aus der Zeitung «Die Ostschweiz», die sicher nicht den Ruf hat, dem Föderalismus abhold zu sein: «Eine Gefahr für den Föderalismus? Im Gegenteil! Gerade das neue System würde in Zukunft verhindern, dass eine kleine Minderheit des Volkes eine von einer Mehrheit der Kantone und des Volkes in Aussicht genommene Verfassungsänderung verhindern kann. Wer behauptet, der Stimmbürger sei überfordert, wenn er in einer Stichfrage entscheiden soll, welcher der beiden Vorlagen er bei Annahme der Initiative und des Gegenentwurfes den Vorzug geben soll, darf den Fehler nicht im System sehen, sondern in der schlechten Information des Bürgers. Dann müsste beispielsweise auch das 1918 eingeführte und weit kompliziertere Proporzrech-

nungssystem heute allein deshalb wieder abgeschafft werden ...»

Eine weitere Frage: Wird in Perfektionismus gemacht? Ich möchte auch dazu nein sagen. Der Vorschlag bringt nichts Gesuchtes, nichts Gekünsteltes. Die Berechnungsmethode, die nun zur Verfügung steht, bedeutet nichts anderes als die Garantie der Erfüllung eines vom Bundesgericht im Streben nach Verfassungstreue erarbeiteten Prinzips. Jeder Stimmberechtigte soll an der Urne seine Meinung unverfälscht und frei und zudem gleichwertig mit allen anderen Bürgern zum Ausdruck bringen können.

Nun ein Wort – auch entre parenthèse, wie Herr Ständerat Hänsenberger es gemacht hat – zu seinem Antrag. Das Positive zunächst, ich sage es nochmals: Herr Ständerat Hänsenberger anerkennt damit seinerseits, dass die heute geltende Ordnung verbesserungsbedürftig und verbesserungsfähig ist. Das Negative ist dabei aber, dass man mit der Beschränkung der Revision auf die separate Auszählung der Stimmenden für Initiative und Gegeninitiative auf halbem Wege steckenbleibt. Von heute vier Ausdrucksmöglichkeiten des Bürgers kommt man auf 8 und nicht auf die 13 nach dem Vorschlag des Bundesrates. Das Ziel, dem Bürger die Möglichkeit zu geben, seinen Willen unverfälscht zum Ausdruck zu bringen, wird damit unseres Erachtens nicht erreicht.

Die Prozentsummenrechnung, angeblich so kompliziert, steckt auch im Antrag von Herrn Hänsenberger. Mit anderen Worten: Wir haben die Vorteile des doppelten Ja nach Vorschlag des Bundesrates nicht, gleichwohl aber die Nachteile der kritisierten Prozentsummenrechnung. Dies hat auch Herr Prof. Kölz als Experte in unserer Kommission unterstrichen.

Schliesslich ein Wort zum Wunsch nach weniger Verfassungsrevisionen. Ein Mitglied des Parlamentes hat mir gestern gesagt, mit dem Nein zu dieser Vorlage müsse der Revisionssucht nun einmal Einhalt geboten werden, und Herr Ständerat Moll hat unterstrichen, dass man vom Verfassungsrecht Bestand erwartet. Herr Ständerat Masoni hat heute morgen in die gleiche Kerbe gehauen. Das alles haben wir, als wir als Juristen in der Nachkriegszeit an der Universität waren, von unseren Professoren als guten Vorsatz ins Leben aufgetragen bekommen. In der Praxis haben aber gerade wir – und damit meine ich nun: Wir alle, unsere Generation – etwas anderes getan. Ohne doppeltes Ja und ohne Ankreuzen haben wir seit dem Zweiten Weltkrieg – es sind genau 40 Jahre her – unsere auf Bestand angelegte Verfassung genau 64 Mal revidiert und dabei 36 Mal neue Bundeskompetenzen geschaffen oder bestehende erweitert. Dazu lediglich die Frage: Dürfen wir, nachdem wir selbst die Verfassung so dynamisch unserer Zeit und unseren Bedürfnissen angepasst haben, nun plötzlich der kommenden Generation Zurückhaltung und Bestand des geltenden Rechts zur Pflicht machen?

Abschliessend noch zum Kern: Ich hätte gerne das Bibelwort aufgegriffen, das Herr Moll zitiert hat. Herr Caveity hat aber bereits darauf bezug genommen und die genaue Fassung mit dem doppelten Ja zitiert. Es heisst: «Eure Rede sei ja, ja; nein, nein» (Matthäus-Evangelium 5,37). Entscheidend ist, dass in unserer Demokratie jedes Ja wirklich ein Ja und jedes Nein wirklich ein Nein wird. Es geht mit anderen Worten nicht darum, ob inskünftig eine Initiative mehr oder ein Gegenentwurf weniger angenommen wird, sondern es geht um das Prinzip der freien, unverfälschten Willensäusserung des Bürgers. Deshalb möchte ich Ihnen empfehlen, den Nichteintretensantrag abzulehnen und auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) 13 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) 28 Stimmen

Damit entfallen die folgenden Anträge

Par conséquent, les propositions suivantes sont caduques

Mehrheit

(Zustimmung zum Entwurf, wo nichts anderes bemerkt ist)

Art. 76 Abs. 1

...

1. Wollen Sie der Volksinitiative zustimmen?
2. Wollen Sie dem Gegenentwurf der Bundesversammlung zustimmen?

Art. 90 Abs. 1, zweiter Satz

Aufgehoben

Ziff. II

Die Änderung vom ... des Bundesgesetzes über die politischen Rechte gilt für alle Volksinitiativen mit Gegenentwurf, über die die Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten am Tage des Inkrafttretens noch nicht stattgefunden hat.

Ziff. III Abs. 2

Es tritt am Tage des unbenützten Ablaufs der Referendumsfrist, im Falle des Zustandekommens eines Referendums am Tage der Annahme durch das Volk in Kraft.

Minderheit

(Hänsenberger, Hefti, Moll, Raymond)

Art. 76 Abs. 1

Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes), so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

Abs. 1bis

Stimmzettel, auf denen eine der beiden Fragen mit Ja oder Nein beantwortet wird, und Stimmzettel, auf denen beide Fragen verneint werden, sind gültig.

Abs. 1ter

Stimmzettel, auf denen beide Fragen bejaht werden, sind ungültig.

Abs. 2

Das absolute Mehr wird für Initiative und Gegenentwurf getrennt ermittelt. Dabei fallen unbeantwortete Fragen ausser Betracht.

Abs. 4

Werden sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen, so tritt diejenige Vorlage in Kraft, die mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erreicht. Erzielt die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt diejenige Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen die grössere Summe ergeben.

Majorité

(Adhérer au projet sauf observation contraire)

Art. 76 al. 1

...

1. Approuvez-vous...
2. Approuvez-vous...

Art. 90 al. 1 deuxième phrase

Abrogée

Ch. II

La modification du ... de la loi fédérale sur les droits politiques s'applique à toutes les initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet, qui n'avaient pas encore fait l'ob-

jet d'un vote final aux Chambres fédérales, le jour de son entrée en vigueur.

Ch. III al. 2

Elle entre en vigueur le jour de l'expiration du délai référendaire s'il n'a pas été utilisé ou, en cas d'aboutissement d'un référendum, le jour de l'acceptation par le peuple.

Minorité

(Hänsenberger, Hefti, Moll, Reymond)

Art. 76 Al. 1

Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils) les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

Acceptez-vous l'initiative populaire?

ou

Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?

Al. 1^{bis}

Les bulletins de vote qui ne répondent par oui ou par non qu'à l'une des deux questions et ceux qui répondent non aux deux questions sont valables.

Al. 1^{ter}

Les bulletins qui répondent oui aux deux questions sont nuls.

Al. 2

La majorité absolue est déterminée séparément pour l'initiative et pour le contre-projet. Dans ce calcul, les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

Al. 4

Lorsque tant l'initiative que le contre-projet sont acceptés, c'est le texte qui recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons qui entre en vigueur. Si l'un des textes obtient le plus de voix d'électeurs et l'autre le plus de voix des cantons, le texte qui entre en vigueur est celui qui a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix d'électeurs et des voix des cantons.

**Nationalrat
Conseil national**

**Sitzung vom 16./17.12.1985
séance du**

Frau Stamm Judith: Das vorliegende Geschäft über das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiative mit Gegenvorschlag bezieht sich auf unseren Umgang mit den Volksrechten, und wir sind die Volkskammer. Daher bin ich der Meinung, dass wir über dieses Geschäft so kurz oder so lang sprechen, wie wir es für richtig halten, wie wir es für wichtig halten, wie wir das Bedürfnis haben.

Halten Sie mir nicht entgegen, wir hätten ja noch 45 Minuten von den uns vorgegebenen vier Stunden zugut. Ich weiss von mindestens zweieinhalb Personen in diesem Parlamente, die gerne noch sprechen würden, wenn ihre Fraktionen die entsprechende Zeit zur Verfügung stellen könnten. Ich anerkenne die Weisheit und die guten Absichten der Fraktionspräsidenten-Konferenz. Aber das vorliegende Geschäft ist weder unbestritten noch unwichtig. Es betrifft alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in einer sehr wichtigen Angelegenheit: in der Möglichkeit, bei einer Abstimmung auf Verfassungsstufe ihren Willen zur Geltung zu bringen. Diese Frage hat eine leidvolle Geschichte hinter sich. Wir müssen uns deshalb genügend Zeit nehmen, den neuen Vorschlag auszudiskutieren. Dafür sind wir ja schliesslich hier in Bern.

Ich bitte Sie daher, meinen Ordnungsantrag, es sei keine organisierte Debatte durchzuführen, zu unterstützen.

Bäumlin: Ich möchte in aller Kürze bekanntgeben, dass die SP-Fraktion diesen Ordnungsantrag unterstützt.

Wir haben es mit einer wichtigen Verfassungsvorlage zu tun, wichtig vor allem deshalb, weil der Ausgang dieses Geschäftes das Schicksal vieler künftiger Volksinitiativen auf Partial-Revision der Verfassung beeinflussen kann.

Wir haben es deshalb auch mit einer hochpolitischen Vorlage zu tun. Es geht darum, endlich ein faires Abstimmungsverfahren bei Abstimmungen über Initiativen mit Gegenentwurf einzuführen. Darüber soll nun eine offene Diskussion stattfinden, in welcher sich jeder melden kann, der will, in welcher jeder Standpunkt vertreten werden kann. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass innerhalb der meisten Fraktionen hier auch Meinungsverschiedenheiten bestehen. Rationalisierungsmassnahmen in Ehren; sie sind oft unumgänglich. Aber bei einem hochpolitischen Geschäft, wie wir es jetzt vor uns haben, sind sie einfach fehl am Platz.

Ich möchte noch bemerken, dass eine nicht organisierte Debatte keineswegs notwendigerweise länger dauert; die Redezeiten sind dann nur ganz anders aufgeteilt. Es entstünde eine freiere Diskussion und nicht das Herunterlesen von vorbereiteten Standpunkten.

Frau Grendelmeler: Ich habe nichts gegen organisierte Debatten, wenn sie dazu dienen, dass wir in unserer Parlamentsarbeit nicht ertrinken. Aber heute geht es um eine Vorlage von allergrösster Tragweite für unsere Demokratie und ihre Grundpfeiler schlechthin: Es geht um das Mehrheitsprinzip. Wenn man nun ausgerechnet hier eine auf vier Stunden anberaumte organisierte Debatte beschlossen hat, so werde ich den Verdacht nicht los, dass es sich da nicht nur um ein effizienzsteigerndes Instrument handelt, sondern um einen höchst politischen Entscheid.

Im Gegensatz zu manchen anderen Vorlagen sind wir hier alle betroffen, und zwar in unseren Grundrechten, in den Volksrechten. Da sollten sich alle, die sich dazu äussern wollen, auch äussern können.

Eine Ablehnung des Antrages von Frau Stamm würde die ungeheure Bedeutung dieser Vorlage nur noch unterstreichen und würde das Wesentlichste, den Kern der Debatte, vorwegnehmen, vorentscheiden: die Glaubwürdigkeit unserer Demokratie. Ich bitte Sie inständig, dem Antrag von Frau Stamm zuzustimmen.

Ott: Ich selber habe von meiner Fraktion 8 Minuten Redezeit bekommen. Wenn Sie dem Antrag von Frau Stamm folgen, bin ich ein gewöhnlicher Einzelsprecher und habe nur noch 5 Minuten.

Aber es geht in diesem Falle nicht um die Zeit, weder für den einzelnen noch für das Parlament im ganzen, sondern um

84.033

Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Abstimmungsverfahren

Initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet. Procédure de vote

Botschaft und Gesetzentwurf vom 28. März 1984 (BBI II, 333)

Message et projet de loi du 28 mars 1984 (FF II, 345)

Beschluss des Ständerates vom 20. März 1985

Décision du Conseil des Etats du 20 mars 1985

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Frei-Romanshorn, Eggly-Genf, Fischer-Hägglingen, Müller-Willberg, Perey, Spoerry, Wanner)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Frei-Romanshorn, Eggly-Genève, Fischer-Hägglingen, Müller-Willberg, Perey, Spoerry, Wanner)

Ne pas entrer en matière

Ordnungsantrag Stamm Judith

Es sei auf eine organisierte Debatte zu verzichten

Motion d'ordre Stamm Judith

Renoncer au débat organisé

ein Prinzip. Bei den organisierten Debatten sind es die Fraktionen, die die Redezeit zuteilen. Aber wir sind hier nicht im Deutschen Bundestag, wo man bei der Fraktionsleitung anfragen muss, ob man im Plenum das Wort ergreifen darf oder nicht! Wir haben keine Koalitions- und Oppositionsfraktionen. Wir haben in der Schweiz ein anderes System. Wir sind freie, von den Bürgern gewählte Volksvertreter, gewählt nicht aufgrund eines Listenplatzes, den uns die Partei zugewiesen hat, sondern aufgrund von Kumulierungen und Panaschierungen. Darum haben wir die Pflicht und das Recht, zu den wichtigen Vorlagen – und das ist eine wichtige – zu reden, wenn wir wollen. Ich bitte Sie, dem Antrag von Frau Stamm zuzustimmen.

Fischer-Häggingen, Berichterstatter: Ich möchte an und für sich zu diesem Antrag nicht Stellung beziehen, weil Sie letztlich als Parlament entscheiden sollen, wie Sie diese Debatten führen wollen.

Ich muss einfach aufgrund der Beratungen in der Kommission festhalten, dass nach meinem Dafürhalten vier Stunden ungefähr genügen würden, um dieses Thema ausdiskutieren, denn so viele Argumente dafür oder dagegen gibt es gar nicht, wenn ich bedenke, wie andere grosse Gesetzesvorlagen jeweils in organisierten Debatten behandelt wurden. Letztlich möchte ich Ihnen den Entscheid überlassen, aber ich glaube, der Antrag des Büros ist weise.

Präsident: Ich möchte ergänzend mitteilen, dass die Fraktionspräsidenten-Konferenz nur für vier Vorlagen die organisierte Debatte vorgeschlagen hat. Wenn Sie dieses Minimalprogramm noch reduzieren, laufen wir Gefahr, weiter in Zeitverzug zu geraten.

Die Einräumung von vier Stunden Redezeit für die Eintrentsdebatte erscheint angemessen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Stamm Judith	62 Stimmen
Für den Antrag der Fraktionspräsidentenkonferenz	62 Stimmen

Präsident: Es bleibt mir der Stichentscheid. Im Zweifelsfalle entscheide ich für die Fraktionspräsidenten-Konferenz, d.h. für die organisierte Debatte.

Fischer-Häggingen, Berichterstatter: Die Art und Weise, wie eine Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung mit einem Gegenvorschlag Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten ist, hat unser Parlament, aber auch die Stimmbürger, die Medien und nicht zuletzt die Staatsrechtler seit Einführung des Volksrechtes immer wieder beschäftigt. So führte die Einführung des heute gültigen Systems bereits im Jahre 1891 zu heftigen Kontroversen zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat. Letztlich obsiegte die Meinung des Nationalrates, womit das Verbot des doppelten Ja in das Gesetz aufgenommen wurde.

Im Jahre 1919 wurde im Nationalrat eine Motion überwiesen, die das doppelte Ja ermöglichen wollte. Zu einer Vorlage seitens des Bundesrates kam es in der Folge jedoch nicht. Nachdem über Jahrzehnte hinweg nie mehr Initiative und Gegenvorschlag verworfen wurden, verstummte die Kritik. Erst im Jahre 1955, nach Ablehnung der Mieterschutzinitiative und des Gegenvorschlags, entbrannte erneut die Diskussion über das Abstimmungsverfahren. In der Folge wurden verschiedene neue Verfahren vorgeschlagen, die jedoch alle nicht zu befriedigen vermochten, weil jedes von ihnen mit Mängeln behaftet war. Als dann in den siebziger Jahren gleich in drei Abstimmungen, nämlich über die soziale Krankenversicherung im Jahre 1974, über die Mitbestimmung im Jahre 1976 und den Mieterschutz im Jahre 1977, sowohl Initiative als auch Gegenvorschlag verworfen wurden, setzte die Diskussion über das Verbot des doppelten Ja erneut ein.

So versuchte eine Kommissionsminderheit im Nationalrat bei der Beratung des heute gültigen Bundesgesetzes über die politischen Rechte im Jahre 1976, das doppelte Ja im

Gesetz zu verankern. Dieser Vorschlag fand im Rat keine Mehrheit, vor allem weil die Vorschrift, dass bei Annahme beider Vorlagen durch Volk und Stände jene mit der grössten Zahl der Ja-Stimmen als angenommen zu gelten habe, auf Widerstand stiess. Dieser Lösung wurde Verfassungswidrigkeit vorgeworfen, weil sie das Prinzip der Gleichheit von Volks- und Ständemehr verletze.

In der Volksabstimmung wurde das Verbot des doppelten Ja nicht weiter gerügt, so dass das Bundesgesetz mit grosser Mehrheit angenommen wurde. Die heutige Regelung wurde also durch einen Volksentscheid im Jahre 1977 abgesehnet, was in der ganzen Diskussion vielfach vergessen wird.

Die im Jahre 1978 eingereichte parlamentarische Initiative Muheim führte zu einer engagierten Debatte in diesem Rat. Man arbeitete einen Gegenvorschlag aus und schickte ihn mit dem Vorschlag Muheim in das Vernehmlassungsverfahren. Zwar sprach sich eine Zweidrittelmehrheit der Adressaten für eine Aenderung des Abstimmungsverfahrens aus, doch in der Frage, wie das Verfahren geändert werden sollte, zeigten sich tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten. Daraufhin beantragte der Bundesrat in seiner Stellungnahme, die Frage eines anderen Abstimmungsverfahrens in der Totalrevision der Bundesverfassung zu behandeln. Dieser Vorschlag fand eine knappe Mehrheit im Nationalrat. Die Erarbeitung eines neuen Abstimmungsverfahrens durch die Gebrüder Haab brachte in der Folge ein neues Element in die vor allem auch von Staatsrechtlern heftig geführte Kontroverse über den Abstimmungsmodus. Aufgrund der praktischen Erprobung in den Kantonen Basel-Landschaft und Uri und aufgrund der umfassenden Dissertation von Christoph Haab kam es zu neuen Vorstössen in unserem Parlament und zur Standesinitiative von Baselland. Diese Vorstösse führten zur Botschaft des Bundesrates vom 28. März 1984 und damit zur Gesetzesänderung, über die wir heute diskutieren. Soweit ein geschichtlicher Rückblick auf die Leidensgeschichte des doppelten Ja.

Bevor ich auf die Gesetzesänderung eingehe und die Vorzüge gegenüber der heutigen Regelung darlege, will ich kurz auf die heutige Rechtslage eingehen. Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung sieht vor, dass im Fall der Ablehnung einer Volksinitiative die Bundesversammlung einen Gegenentwurf ausarbeiten kann. Dieser Gegenentwurf ist gleichzeitig mit der Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Nach Artikel 123 der Bundesverfassung tritt eine Teilrevision in Kraft, wenn die absolute Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände zustimmen.

Bei all den vielen Vorschlägen in der Vergangenheit stellte sich immer wieder die Frage, ob nicht die eine oder andere dieser beiden Verfassungsbestimmungen abgeändert werden müsse, um den Lösungsvorschlag in Uebereinstimmung mit der Verfassung zu bringen.

Der neue Vorschlag bewegt sich im Rahmen unserer Verfassung. Eine Bundesverfassungsanpassung ist somit nicht nötig. Ich werde darauf noch zurückkommen. Im weiteren wird in Artikel 122 der Bundesverfassung festgehalten, dass alles Nähere über das Abstimmungsverfahren auf dem Weg der Gesetzgebung zu regeln ist. Diese Bestimmung gibt dem Gesetzgeber an und für sich einen recht grossen Spielraum in der Ausgestaltung des Abstimmungsprozederes. Wir finden in der Bundesverfassung bei Artikel 73 eine analoge Regelung für die Nationalratswahlen. Auch dort wird auf die Gesetzgebung verwiesen, die nähere Bestimmungen zu erlassen hat.

Da und dort wurde die Behauptung aufgestellt, die Einführung der Prozentrechnung bei der Stichfrage bedürfe einer verfassungsrechtlichen Verankerung. Dies trifft eindeutig nicht zu. Wie für die Verteilung der Nationalratssitze auf die einzelnen Listen keine detaillierte Verfassungsnorm notwendig ist, ist auch für die Ausgestaltung des Abstimmungsmodus keine solche Bestimmung nötig. Die gesetzliche Konkretisierung finden wir heute in Artikel 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte. Ich verweise auf den Text dieses Artikels 76, den Sie in der Botschaft auf Seite 5 finden.

Wichtig für unsere Diskussion ist die Bestimmung, dass einerseits Stimmzettel, auf denen beide Fragen bejaht werden, ungültig sind und dass andererseits eine Aenderung der Bundesverfassung nur angenommen ist, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden zugestimmt hat.

Zuerst zur letzteren Bestimmung, und damit komme ich auch zur Kritik an der heutigen Regelung: Es geht einmal um die unbefriedigende Berechnung des absoluten Mehrs. Nach Artikel 13 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte scheiden nur ungültige und ganz leere Stimmzettel aus. Bei einer Doppelabstimmung macht bereits die Antwort auf eine der beiden Fragen den Stimmzettel als ganzes gültig und erhöht damit für beide Vorlagen das absolute Mehr. Beantwortet der Stimmbürger nur eine der beiden Fragen, so wirkt sich seine leere Teilstimme für die andere Frage nicht anders als eine Nein-Stimme aus. Dadurch erhöht sich die Gefahr, dass keine der beiden Vorlagen das absolute Mehr der Stimmenden und der Stände erreicht. So kann es vorkommen, dass trotz Ja-Mehrheit in einem Kanton dieser Kanton zu den ablehnenden Ständen gezählt wird, weil die Ja-Stimmen das absolute Mehr verfehlen. Ich verweise auf den Anhang 9 der Botschaft, wo Sie eine Zusammenstellung widersprüchlicher kantonaler Ergebnisse finden. Diese groteske Situation wird von den Stimmbürgern eindeutig nicht verstanden. Das Abstimmungsergebnis entspricht nicht dem wirklichen Volkswillen.

In der Kommission war man sich auch bei den Gegnern der Vorlage einig, dass die Gesetzgebung in bezug auf diesen Punkt zu ändern ist. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde dann der Minderheitsantrag Steinegger formuliert. Dieser kann jedoch nur zum Tragen kommen, wenn der Rat Eintreten beschliesst. Bei Nichteintreten fällt dieser unbestrittene Punkt aus Abschied und Traktanden.

Die Hauptkritik richtet sich im weitern gegen das Verbot des doppelten Ja. Unbestritten dürfte sein, dass ein Abstimmungsverfahren so zu gestalten ist, dass der Wille der Bürger zuverlässig ermittelt werden kann. Wenn der Stimmbürger aus drei Möglichkeiten wählen kann, wie dies bei einer Abstimmung über die Volksinitiative mit Gegenentwurf der Fall ist – es kommt neben den beiden Vorlagen noch der Status quo dazu –, dann muss ein Prozedere gefunden werden, das die Entscheidung des Bürgers möglichst klar wiedergibt.

Bei einer doppelten Abstimmung sind 13 Willensvarianten möglich. Aufgabe des Gesetzgebers muss es sein, ein Verfahren zu finden, das diese 13 Willensvarianten wenn immer möglich zulässt. Das geltende Recht ermöglicht lediglich vier. Sie sehen daraus, dass unser heutiges Verfahren weit davon entfernt ist, zuverlässig den wahren Willen der Mehrheit der Stimmenden zu ermitteln.

Wenn wir wenigstens die Neuumschreibung des absoluten Mehrs, wie ich sie vorher gemacht habe, zulassen, so könnten wir immerhin acht Willensvarianten abdecken.

Das Abstimmungsverfahren sollte aber auch so gestaltet sein, dass sowohl eine Initiative als auch ein Gegenentwurf die gleiche Chance haben, vom Volk angenommen zu werden. Zwar kann man sich vorstellen, dass man aus politischen Gründen heraus Verfassungsänderungen möglichst erschweren will. Solche Erschwernisse sollten aber nicht via Abstimmungsverfahren eingebaut werden. Wir gehen von der Annahme aus, dass Initiative und Gegenentwurf gleichwertig sind. Dies kann von der Bundesverfassung abgeleitet werden. Die Initiative und der Gegenentwurf als Alternative stehen auf der gleichen Stufe. In der Abstimmung sollten aber nicht nur den Gegenentwurf und die Initiative, sondern auch der Status quo auf der gleichen Stufe sein. Dies ist heute aber nicht der Fall, sondern der Status quo wird mit dem Verbot des doppelten Ja bevorzugt. Obwohl eine Mehrheit der Stimmenden eine Aenderung will, sei es in der Form der Initiative, sei es in der Form des Gegenentwurfs, gelten beide Vorschläge als abgelehnt, wenn sie das absolute Mehr nicht erreicht haben.

Wie sieht nun die neue Lösung aus? Anstelle der bisherigen zwei Fragen werden dem Stimmbürger drei unterbreitet. Zu den beiden Fragen über die Initiative und den Gegenentwurf

kommt die Stichfrage hinzu, die wie folgt lautet: «Für den Fall, dass sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf der Bundesversammlung von Volk und Ständen bejaht werden sollten, soll die Volksinitiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?» Das doppelte Ja ist zugelassen. Werden beide Vorlagen von Volk und Ständen abgelehnt, bleibt das geltende Recht in Kraft. Erreicht nur eine Vorlage das absolute Mehr von Volk und Ständen, ersetzt sie das geltende Recht. In diesen beiden Fällen bleibt das Ergebnis der dritten Frage rechtlich bedeutungslos. Erreichen beide Vorlagen sowohl das Volks- als auch das Ständemehr, so entscheidet die dritte, also die Stichfrage, darüber, welche Vorlage in Kraft treten soll. Ziehen die Mehrheiten von Volk und Ständen die gleiche Vorlage vor, so tritt diese in Kraft. Fallen jedoch Volks- und Ständemehr in der Stichfrage auseinander, wird mit einer Prozentrechnung ermittelt, welcher Vorschlag in Kraft treten soll. Volks- und Ständestimmen werden in Prozente umgewandelt, wobei Volk und Stände je gesamthaft 100 Prozent umfassen. In Kraft tritt nur die Vorlage, bei welcher Volks- und Ständeprozenze zusammengezählt das höhere Total ergeben.

Ich habe das neue System bewusst etwas eingehend dargestellt, um klarzumachen, dass das Prozedere noch lange nicht so kompliziert ist, wie man dies immer wieder von Gegnern der Vorlage hört.

Die neue Lösung hat den Vorteil, dass sie den Erfordernissen nach Gleichheit des Volks- und Ständemehrs Rechnung trägt. Es tritt nur jener Vorschlag in Kraft, der bereits in der Hauptfrage die Mehrheit des Volkes und der Stände erreicht hat. Zwar wird von den Gegnern dieses Systems vorgebracht, mit der Prozentrechnung erfolge eine Ritzung des Prinzips des Ständemehrs, weil eine Vorlage auch dann in Kraft trete, wenn sie das Ständemehr bei der Stichfrage nicht erreicht hat. Entscheidend ist aber die Hauptfrage, und dort spielen das Volks- und Ständemehr voll und ganz. Zudem ist zu bedenken, dass die Prozentrechnung nur ganz selten angewendet werden muss. Dies ergibt sich aus der Statistik der Volksabstimmungen der letzten Jahrzehnte.

Mathematisch ist die neue Lösung perfekt. Wie die politische Wertung vorzunehmen ist, hängt vom politischen Gesichtspunkt ab. Auf jeden Fall bringt das neue Verfahren eine bessere Lösung.

Nun noch einige Bemerkungen zur Arbeit in der Kommission: Die Kommission hat nach einer Einführung von Bundeskanzler Buser und einer eingehenden Diskussion mit 14 zu 8 Stimmen Eintreten auf die Vorlage beschlossen. In der Detailberatung stimmte sie bei Artikel 76 Absatz 1 mit 11 zu 9 Stimmen der bundesrätlichen Fassung zu. Die 9 Stimmen fielen auf einen Antrag Steinegger, den Sie heute auf der Fahne als Minderheitsantrag finden.

Die Kommissionsmehrheit setzt sich vorwiegend aus folgenden Gründen für die bundesrätliche Lösung ein: Die bisherige Lösung benachteilige die Initiative. Das Initiativrecht sei ein Volksrecht, das dem Volk erlaube, eigene Aktivitäten zur Fortentwicklung der Rechtsordnung zu entwickeln. Ein Gegenentwurf werde vielfach aus taktischen Ueberlegungen heraus ausgearbeitet, um die Reformwilligen «auseinander zu dividieren» und dann mit dem Verbot des doppelten Ja eine Neuerung zu verhindern. Die bisherige Lösung verunmögliche eine unverfälschte Wiedergabe des tatsächlichen Willens des Bürgers. Sie widerspreche auch dem Gleichheitsartikel 4 der Bundesverfassung. Es gelte, sowohl für Befürworter als auch für Gegner einer Neuerung gleich lange Spiesse zu schaffen. Der Stimmbürger müsse das Gefühl haben, er könne in diesem Staat etwas verändern. Mit einem besser ausgearbeiteten Initiativrecht könne man den Bürger wieder näher an den Staat heranzuführen. Die Volksinitiative erfülle in unserem Staat eine grosse staatspolitische Aufgabe. Zwar hätten wir eine Initiativenflut, dieser könne aber nicht mit einem restriktiven Abstimmungsverfahren begegnet werden. Zudem würden nur solche Initiativen in Kraft treten, die von Volk und Ständen angenommen werden. Der Stimmbürger werde auch in Zukunft Initiativen mit einem unmöglichen oder einem zu weitgehenden Inhalt – wie in der Vergangenheit – ablehnen. Der Bürger sei auf

diesem Gebiet mündig genug und habe ein gesundes Gefühl für das, was machbar sei und was nicht. Ausserdem sei das neue Verfahren verständlich und überfordere den Stimmbürger nicht. Das Gleichgewicht von Volks- und Ständemehr werde gewahrt. Von einer Schmälerung des Ständemehrs könne keine Rede sein.

Die Gegner der Vorlage gaben zu bedenken, dass die heutige Regelung zwar Mängel habe, diese seien jedoch nicht so gravierend, wie dies geschildert werde. Eine wirkliche Verfälschung des Volkswillens könne in keinem der aufgeführten Beispiele nachgewiesen werden, da die wahren Motive für eine Stimmabgabe nicht ergründet werden können. Wie die bisherige Lösung habe auch die neue Mängel. Die Situation in den Kantonen sei eine andere als im Bund, wo das Ständemehr dazukomme. Mit dem neuen Verfahren werde ganz leicht am Ständemehr «genagt». Die neue Lösung sei zwar mathematisch perfekt und wissenschaftlich interessant, doch gelte es, weder eine mathematisch perfekte noch eine wissenschaftlich interessante Lösung zu finden, sondern eine politisch realisierbare und verkraftbare Lösung. Das doppelte Ja sei eben kein Korrelat zum doppelten Nein. Wenn der Bürger zweimal nein sage, sage er zweimal genau das Gleiche, nämlich dass er den heutigen Zustand beibehalten wolle. Wenn er jedoch zweimal ja sage, so sage er ein absolutes und ein relatives Ja. Er wolle eine Aenderung entweder im Sinne der Initiative oder des Gegenvorschlages. Schlimmstenfalls nehme er das andere in Kauf. Zweimal ja zu sagen, vor allem wenn die beiden Vorlagen widersprüchlich seien, sei unlogisch. Auf diese Weise könne der relative Willen zum Verfassungsrecht werden. Die neue Entscheidungsfindung wurde zudem als zu kompliziert befunden. Sie überfordere sowohl die Stimmbürger als auch die Parteien. Bei der Beantwortung der dritten Frage müssten taktische Überlegungen angestellt werden. Diese müssten dem Stimmbürger erklärt werden. Die Abstimmungsparen würden unübersichtlich und führten zu einer weiteren Verunsicherung der Stimmbürger. Die vielen leeren Felder bei der dritten Frage jeweils bei Abstimmungen im Kanton Uri und Baselland zeigten, dass der Stimmbürger überfordert sei. Es sei bedenklich, wenn noch weniger Stimmbürger in Zukunft entscheiden, was endgültig Verfassungsrecht werde. Die neue Lösung werde dazu führen, dass noch mehr extremere Initiativen eingereicht würden und dass die Bereitschaft auf Rückzug der Initiative zugunsten des Gegenvorschlages sinke.

Soweit kurz zusammengefasst die Meinung der beiden Lager. Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit der Kommission, auf die Vorlage einzutreten. Zur Klarstellung: Ich selbst gehöre der Kommissionsminderheit an.

M. Couchepin, rapporteur: L'article 121 de la constitution fédérale, adopté en 1891, prévoit que la constitution peut être modifiée par la voie de l'initiative populaire ou celle de la législation. L'Assemblée fédérale examine les initiatives populaires. Elle soumet au vote du peuple et des cantons les initiatives admissibles. Enfin, en règle générale, elle en recommande l'adoption ou le rejet. L'Assemblée fédérale peut déposer, comme chacun le sait, au cas où elle repousse l'initiative, un contre-projet qui doit être soumis au peuple en même temps que l'initiative populaire. Cette simultanéité du vote sur l'initiative et le contre-projet est une exigence de la constitution, elle interdit, par conséquent, un système en deux étapes.

L'article 122 de la constitution, quant à lui, précise que les formalités à observer pour les demandes d'initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale seront déterminées par une loi fédérale. La procédure de vote est donc aujourd'hui fixée par la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques. Quelles sont ces règles et quelles sont, en particulier, les règles qui font l'objet de critiques et qui ont conduit le Conseil fédéral à proposer, dans le message du 28 mars 1984, une nouvelle réglementation de la procédure de vote? La première règle, qui fait l'objet de critiques, est que l'on interdit le double oui. Le citoyen ne peut à la fois répondre oui à l'initiative et oui

au contre-projet, même si, à défaut d'initiative, il serait d'accord avec le contre-projet qui est sensé faire un pas dans la même direction. Les partisans du statu quo seraient ainsi privilégiés et la volonté populaire ne serait pas prise en compte suffisamment.

Le système actuel nécessite l'interdiction du double oui par des besoins techniques. Il faut éviter que l'initiative et le contre-projet obtiennent tous deux la majorité du peuple et des cantons. Pour éviter ce risque, on a dû aussi prévoir une autre règle, les bulletins blancs comptent comme un bulletin portant un non, puisque les bulletins blancs sont pris en compte pour établir la majorité absolue. Je le répète, si cette règle n'existait pas, on courrait le risque de voir une double majorité du peuple et des cantons pour l'initiative et le contre-projet. Il n'empêche que le régime actuel peut conduire à des résultats curieux, qui peuvent être qualifiés de regrettables pour l'expression correcte de la volonté populaire. Un exemple: imaginons que l'initiative est repoussée et qu'en même temps le contre-projet reçoive 10 voix d'approbation, 5 voix négatives et que 6 citoyens s'abstiennent de se prononcer sur le contre-projet, ces 6 citoyens s'étant prononcés sur l'initiative. Dans ce cas, le contre-projet, bien qu'ayant obtenu plus de voix d'approbation que de voix négatives, est aussi repoussé, alors que si il avait affronté seul le scrutin populaire, il aurait été accepté. En effet, dans ce cas-là, le texte du contre-projet n'aurait pas été opposé à l'initiative et les abstentions n'auraient pas compté pour l'établissement de la majorité absolue. Il y a donc réellement un problème. Il a d'ailleurs déjà été soulevé à l'époque du vote de l'article constitutionnel. Dans la pratique, il est vrai, ce défaut du système a eu une influence sur quelques résultats seulement. Par contre, l'interdiction du double oui est, à mon sens, plus grave.

Le Conseil fédéral a traité déjà plusieurs fois de la question, en particulier à la suite de l'initiative parlementaire de M. Anton Muheim; cette dernière a fait l'objet d'une procédure de consultation auprès des cantons, des partis et des organisations intéressées. Les cantons qui connaissent le système de l'initiative et du contre-projet sont en face du même problème que la Confédération. Cependant, toute réforme sur le plan fédéral comporte une difficulté supplémentaire: au niveau fédéral on doit tenir compte de la double majorité nécessaire du peuple et des cantons pour une réforme constitutionnelle. Plusieurs cantons ont résolu le problème, adoptant le modèle dit «de Bâle-Campagne» auquel ressemble beaucoup la proposition du Conseil fédéral dont nous parlerons dans quelques instants.

Quel est donc le système préconisé par le Conseil fédéral dans son message du 28 mars 1984? Avant d'aborder les modalités techniques, il faut rappeler les principes auxquels doit répondre tout système de vote populaire. Il faut d'abord respecter le principe constitutionnel à la base du fédéralisme de la double majorité du peuple et des cantons, nécessaire pour procéder à une modification constitutionnelle. Il faut ensuite que le résultat des votations soit l'expression sûre et véritable de la libre volonté du corps électoral, selon ce qu'a écrit le Tribunal fédéral. Il faut ensuite qu'aucune résolution populaire ne puisse être arrêtée si ce n'est à la majorité. Il faudrait enfin que le mode de scrutin donne des chances égales à l'initiative et au contre-projet et que le résultat soit clair et sans contradiction. Il serait souhaitable, en outre, dans la mesure où il y a une initiative et un contre-projet que le citoyen puisse s'exprimer d'une façon nuancée. Le message du Conseil fédéral rappelle que lorsqu'une initiative et un contre-projet sont opposés, treize possibilités de choix théoriques sont ouvertes aux citoyens, de l'approbation de l'initiative ou du contre-projet au refus pur et simple de l'initiative et du contre-projet, en passant par la préférence donnée à l'un des projets par rapport à l'autre, sans oublier l'abstention totale ou partielle. Beaucoup de systèmes de vote ont été étudiés. Le système que nous propose aujourd'hui le Conseil fédéral permet aux citoyens d'utiliser les treize possibilités d'options qui leur sont ouvertes théoriquement lorsqu'il y a une initiative et un contre-projet. Le système préconisé permet l'exercice de

ces treize possibilités sans engendrer des contradictions. Le Conseil fédéral, et avec lui la majorité de la commission, proposent que le double oui soit autorisé. Dès lors, l'acceptation des deux projets est possible. Il faut donc poser aux citoyens une question subsidiaire. Il faut demander à ces derniers, en cas d'acceptation simultanée par le peuple et les cantons de l'initiative et du contre-projet, auquel des deux projets il donne la préférence. Si la majorité du peuple et des cantons préfèrent le même projet, c'est celui-là qui entre bien sûr en vigueur. Si une majorité du peuple préfère un projet et une majorité des cantons préfère un autre projet, on doit procéder à un calcul des pourcentages que représentent les voix acceptantes du peuple et des cantons. La solution qui entrera en vigueur est celle qui réunit la somme des pourcentages la plus importante en sa faveur. Le système paraît compliqué, en réalité, il l'est moins que le mode d'élection au système proportionnel en vigueur depuis la fin de la première guerre mondiale pour les élections au Conseil national. Pour le citoyen, le système imposera, dans la pratique, une réponse à trois questions au lieu d'une réponse à deux questions actuellement. Le reste, comme pour le système proportionnel, est affaire de spécialistes, au demeurant beaucoup plus nombreux d'ailleurs qu'on ne le croit généralement. Il n'est pas indispensable que chaque citoyen, au moment où il dépose son bulletin dans l'urne, ait en tête le modèle mathématique qui servira à établir le résultat en cas de double majorité. Nous ne contestons pas cependant que le système soit plus compliqué que le système actuel, à cette nuance près qu'il est difficile d'expliquer aux citoyens aujourd'hui qu'un contre-projet qui aurait obtenu la majorité des voix n'entre pas en vigueur simplement parce que les bulletins blancs sont comptés dans les non.

On a ironisé aussi sur le problème de la réduction de l'expression populaire et de la volonté des cantons au rang de pourcentage, comme si on faisait intervenir cette règle ultime en toute circonstance. D'après les spécialistes de la mathématique électorale, depuis l'introduction des initiatives populaires, il n'y a eu en fait qu'un cas où l'on aurait dû procéder à la réduction des voix du peuple et des cantons en pour cent pour déterminer le résultat définitif; cela représente une fois par siècle. Par conséquent, dans la pratique, les choses se passeraient d'une manière beaucoup plus simple. Soit l'initiative et le contre-projet sont repoussés, soit le peuple et les cantons donnent clairement la préférence à l'initiative ou au contre-projet mais à un seul des deux. Tous les autres systèmes préconisés, y compris celui qui fait l'objet de la proposition de M. Steinegger, proposition d'ailleurs identique à celle qu'a faite M. Hänsenberger au Conseil des Etats, ne permettent pas d'épuiser la totalité des treize options théoriques offertes au citoyen.

Venons-en maintenant à quelques arguments critiques. Personne ne conteste, je crois, que la modification proposée par le Conseil fédéral et approuvée par la majorité de la commission relève de la loi et non de la constitution. Certains disent que le système crée un déséquilibre au détriment du *statu quo*. Les partisans du *statu quo* seraient désavantagés. Ce n'est pas exact, le *statu quo* reste privilégié puisqu'une modification, qu'elle provienne de l'initiative ou du contre-projet, doit obtenir la double majorité du peuple et des cantons, ce qui n'est certes pas facile à atteindre. En revanche, le système préconisé favorisera le réformisme par rapport à celui qui est actuellement en vigueur, sans créer toutefois une poussée progressiste. Réformisme ne signifie pas progressisme; il est tout à fait possible, à certaines périodes, que le peuple pousse à des modifications dans le sens d'un plus grand conservatisme. J'imagine qu'actuellement par exemple, si une initiative et un contre-projet tendant à renforcer les mesures restrictives à l'égard des réfugiés étaient présentés au peuple, ce n'est pas une solution progressiste qui serait adoptée mais plutôt une solution conservatrice.

D'autres critiques prétendent que le système empêcherait le retrait des initiatives au profit du contre-projet. En effet, dans la mesure où les citoyens auraient à choisir entre deux

options réformistes, les partisans de la réforme auront tendance à garder ouvertes toutes les possibilités de réforme en maintenant l'initiative lorsqu'elle est affrontée à un contre-projet. L'argument est exact du côté des partisans de l'initiative, il ne l'est pas en ce qui concerne le contre-projet. Aujourd'hui, on ne peut nier que l'institution du contre-projet sert parfois à faire capoter l'initiative et le contre-projet en dirigeant les voix réformistes. Si le projet du Conseil fédéral est accepté, les règles du jeu changeant, la tactique sera aussi modifiée et il est probable alors que les partisans du *statu quo* ou ceux qui en aucun cas n'accepteraient l'initiative refuseront au Parlement de soutenir l'élaboration d'un contre-projet. L'initiative sera alors présentée seule devant le peuple. Or l'on sait que les chances de succès d'une initiative sont faibles, il suffit pour s'en convaincre de faire un peu d'histoire électorale. Il est donc probable que si la solution du Conseil fédéral est adoptée, la tactique des partisans de l'initiative, du contre-projet et du *statu quo* sera modifiée.

Certains critiquent enfin l'atteinte aux droits des cantons que constituerait la réduction en pourcentage de l'expression de la volonté des Etats. Selon toute probabilité la méthode des pourcentages ne sera applicable qu'une ou deux fois par siècle. Dès lors, on ne peut condamner le système pour ce risque insignifiant. De surcroît, il n'est pas certain que la méthode des pourcentages réduise l'influence des cantons au profit de celle du peuple. L'inverse est tout aussi possible statistiquement.

Je ne reviendrai pas sur la critique portant sur la complexité du système préconisé par le Conseil fédéral. Il est vrai que, pour le citoyen, il est un peu plus compliqué que le système actuel, il l'est effectivement au niveau théorique. Il ne faut cependant pas sous-estimer la capacité pratique du citoyen et son intérêt à la chose publique. Le système de vote préconisé reste simple et parfaitement compréhensible pour l'essentiel de ce qu'il faut comprendre pour un bon exercice des droits démocratiques.

En conclusion, tout le monde admet que le système actuel a des défauts, tout le monde admet aussi que le système préconisé par le Conseil fédéral est celui qui permet l'expression la plus nuancée de la volonté populaire. Finalement, il faut rappeler que le système de vote est un pur instrument au service de la démocratie. Il ne faut pas condamner cet instrument ou l'approuver en fonction d'objectifs purement politiques. L'instrument doit être neutre, tout comme la justice. Les règles de l'exercice de la justice doivent être neutres et ne doivent pas favoriser le riche ou le pauvre, les règles électorales ne doivent favoriser ni les réformistes ni les conservateurs. Le système que préconise le Conseil fédéral est apparu à la majorité de la commission comme un système neutre et plus juste que le système actuel.

C'est pourquoi, contrairement au Conseil des Etats qui a repoussé la modification du système par 28 voix contre 13, la commission du Conseil national a, par 14 voix contre 8, accepté d'entrer en matière et vous propose d'en faire de même.

Frel-Romanshorn, Sprecher der Minderheit: Der Herr Kommissionspräsident und der Sprecher welscher Zunge haben Ihnen namens der Kommissionsmehrheit eben beliebt gemacht, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten und damit die Artikel 15 und 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte teils neu zu fassen, und zwar mit dem Ziel, künftig das doppelte Ja bei Abstimmungen über Volksinitiativen und Gegenvorschlag als zulässig zu erklären.

Im Namen der Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen indes, auf die Vorlage des Bundesrates nicht einzutreten, wie das der Ständerat mit eindrucklicher Mehrheit am 20. März 1985 nach ausgiebiger Debatte getan hat.

Einleitend möchte ich festhalten, dass bereits bei der Einführung der heutigen Ordnung im Jahre 1891 das jetzt geltende Verfahren beanstandet worden ist. Es ging dabei

allerdings nicht um die heute geltende Ordnung und das nun vorgeschlagene Prozentsummenspiel, sondern um die Trennung von Eventualabstimmung über Initiative und Gegenvorschlag im ersten, Hauptabstimmung über das Resultat der Eventualabstimmung und Beibehaltung des bisherigen Zustandes im zweiten Urnengang. Ob nun seinerzeit der Ständerat oder der Nationalrat das Verbot des doppelten Ja durchgesetzt hat, tut heute nichts zur Sache. Auf jeden Fall hat der Ständerat mit seinem Abstimmungsergebnis vom 20. März 1985 klar und unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass das Stände- und das Volksmehr bei Verfassungsänderungen gewahrt bleiben sollen. Angesichts des heute zur Diskussion stehenden Prozentsummenspiels ist es angezeigt hervorzuheben, dass neben dem Grundsatz des Ständemehrs auch eben der Grundsatz des Volksmehrs unter allen Umständen gewahrt werden muss. Dass im Falle des Prozentsummenspiels, wie es von der hier zur Diskussion stehenden Vorlage vertreten wird, Ständewie Volksmehr relativiert werden können, kann bei der Lektüre der Botschaft nicht übersehen werden. Ja selbst die Gelehrten unter den Befürwortern können dies nicht bestreiten. Dabei geht es nicht um irgendeinen Grundsatz, sondern um die Voraussetzung zur Aenderung der Verfassung nach bestehendem Verfassungsrecht. Der Wortlaut der Artikel 121 Absatz 6 und 123 der Bundesverfassung ist unmissverständlich. Es ist uneingeschränkt von der «Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone» die Rede. Nach diesem Mehrheitssystem sind in der Zeit von 1891 bis heute insgesamt 12 Doppelabstimmungen über Initiativen und Gegenentwurf Volk und Ständen zum Entscheid unterbreitet worden. Allein die Seltenheit dieser Doppelabstimmungen zeigt doch klar und unmissverständlich auf, dass wir es hier nicht mit einem drängenden Problem zu tun haben. Von einem verfassungsrechtlichen Problem kann auch nicht etwa die Rede sein, weil im Jahre 1977 bei der Mieterschutzinitiative die Summe der Ja-Stimmen beider Vorlagen die Nein-Stimmen von Initiative und Gegenentwurf übertrafen haben. Zusammengefasst haben also in diesem einzigen Falle die beiden ja sagenden Stimmgruppen das Total der Nein-Stimmen bezüglich Initiative und Gegenvorschlag übertrafen. Bei sachlicher und rechtlicher Betrachtung war es aber doch so, dass in diesem Fall schlicht und einfach bezüglich der Initiative und des Gegenvorschlages die Mehrheit der Stimmenden nein gesagt hat und, was bei der Nennung dieses Beispiels verschwiegen wird, dass die Stände nämlich nicht etwa zugestimmt, sondern klar und deutlich verworfen hatten. Diese und zwei weitere Doppelabstimmungen (Kranken- und Unfallversicherung sowie Mitbestimmung) wurden von den Stimmenden ebenfalls klar verworfen, auch wenn es von ihnen in der Botschaft heisst, sie «könnten mathematisch abstrakt betrachtet am Verbot des doppelten Ja gescheitert sein»; ob dem so ist oder nicht, ist indessen nicht erwiesen. Nicht nur die Stimmenden haben bei beiden Vorlagen nein gesagt, sondern es mangelte auch bei weitem an der Zustimmung der Stände. Wenn also die Stimmenden wie die Stände nein gesagt haben, ist die Situation doch klar. Man wollte weder die eine noch die andere neue Lösung. Nach dem verfassungsrechtlichen Mehrheitsprinzip sind beide Vorlagen verworfen worden. Diesem Ergebnis lange nachtrauern zu wollen, ist sowohl am Tage der Abstimmung wie heute einfach sinnlos.

Mit Bedauern wurde mehrfach im Laufe der bisherigen Kampagne zugunsten des doppelten Ja festgehalten, es sei als ausserordentlich bedauerlich zu werten, dass das verfahrensbedingte Ungleichgewicht zwischen reformerischen und reformunwilligen Kräften bei der heutigen Regelung gegeben sei. Dabei wird wohl von dieser Seite die Meinung vertreten, dass mehr oder weniger alles, was von Volksinitiativen postuliert wird, reformerisch und gleich auch begrüßenswert für unsere Gesellschaft und für unser Land sei. Hierüber kann man sich im Einzelfalle nun aber immer streiten, so zum Beispiel über das Kulturprozent, über das Rüstungsreferendum, über die Schweiz ohne Armee, Pro Tempo 130/100 und andere Vorstösse mehr. Wer dagegen

ist, muss sich wohl auch hier letztlich den Vorwurf der Reformfeindlichkeit gefallen lassen. So einfach ist das.

Wir werden zu «Ewiggestrigen» gestempelt, wenn wir nicht dem Fortschritt dienen, der mit einer Initiative oder gar mit einem Gegenvorschlag erzielt werden soll. Gewiss, es gibt ein ernsthaftes Problem verfahrensrechtlicher Natur beim heutigen Rechtszustand, nämlich die Zählweise der Leerstimme. Tatsächlich ist es möglich, dass ein Mehr für die Initiative zu einer ablehnenden Ständestimme führen kann, wie das bei der Abstimmung über die Preisüberwachung im Kanton Graubünden bei 16 620 Ja und 14 427 Nein der Fall gewesen ist. Wenn auch dieses widersprüchliche Abstimmungsergebnis am damaligen eidgenössischen Abstimmungsergebnis nichts zu ändern vermochte, so ist es doch als stossend zu bezeichnen. Das wollen wir, die Minderheit, auch zugeben. Um derartige Resultate in ihrem Bereich künftig auszuschliessen, haben verschiedene Kantone nach Lösungen gesucht. Insbesondere in neuen Kantonsverfassungen sollen Regelungen unter Einbezug des doppelten Ja Eingang finden, wie sie bereits die Kantonsverfassungen Baselland und Uri kennen. Dabei werden Lösungen erwohnen, welche die drei Alternativen: bisherigen Zustand, Initiative und Gegenvorschlag einander so gegenüberstellen wollen, dass der Wille des Volkes in jedem Falle zur Geltung kommen kann.

Die Kantone und der Bund sind nur bedingt miteinander vergleichbar, indem eben aus einer Abstimmung über eine Volksinitiative mit Gegenvorschlag nur dann Verfassungsrecht resultieren kann, wenn neben dem Volksmehr auch das Ständemehr gegeben ist. Dieses verfassungsmässige Erfordernis des zweifachen Mehrs ist nun aber keineswegs garantiert. Hier setzt die Minderheit an, indem sie erklärt, dass nach geltendem Recht, wie bereits dargetan, nur das Verfassungsrecht werden kann, was die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden und der Stände erfahren hat.

In der Praxis sieht das so aus: Bei 1,5 Millionen gültigen Stimmen und 26 Kantonen und Halbkantonen kann eine Verfassungsbestimmung zustande kommen, wenn sich 750 001 Stimmen und 13,5 Ständestimmen für sie ergeben. Das neue Prozedere: Nach dem Basellandschäftler Modell sollen in einer einzigen Abstimmung Initiative und Gegenentwurf zur Hauptabstimmung gelangen. Das doppelte Ja ist zugelassen, das heisst, das Ja für die Initiative wie das gleichzeitige Ja für den Gegenentwurf auf einem Stimmzettel sind zulässig und werden mitgezählt. Es gibt also kein Entweder-Oder für die Initiative oder für den Gegenentwurf. Jeder Stimmende kann für beide Vorlagen ja stimmen und so dafür sorgen, dass zweimal ein Mehr der Stimmenden für den Initiativtext und den Gegenentwurf resultiert. Beide Vorlagen können so durchaus einen Stimmenanteil von über 50 Prozent auf sich vereinigen. Allenfalls ist es möglich, wenn insbesondere in den bevölkerungsschwachen Kantonen und Halbkantonen gut organisiert mit der nötigen Systematik vorgegangen wird, dass auch in beiden Fällen ein Ständemehr herauschaut. Wenn also beim vorgesehenen System ein Ja nicht mehr ein Ja und ein Nein nicht mehr ein Nein ist, also wieder durcheinander gestimmt werden kann, so ermöglicht das, von den 13 möglichen Präferenzen Gebrauch zu machen. Dann kommt die Stichfrage, das heisst das Kreuzlitotal, zum Zuge: Bevorzugung von Initiative oder Gegenentwurf?

Nachdem Sie die Botschaft gelesen haben, sind Sie im Bild, auf welchen verschlungenen Abstimmungspfaden in unserem Bundesstaat künftig bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf Verfassungsrecht entstehen soll. Es ist unerlässlich, hier zur Kenntnis zu nehmen, dass in der Stichfrage, also im Kreuzlibereich, Volks- und Ständemehr auseinanderfallen. Aus diesem Grunde werden die Stimmen der Stimmberechtigten und der Stände je in Prozente umgerechnet. Das auf Seite 30/31 der Botschaft aufgeführte Prozentsummensmodell zeigt auf, dass letztlich nicht mehr diejenige Vorlage Verfassungsrecht wird, welche am meisten Volksstimmen und am meisten Ständestimmen auf sich vereinigt, sondern durchaus jene Vorlage obsiegen kann, welche das Ständemehr, nicht aber das Stimmenmehr erreicht hat. Es ist auch

möglich, dass damit eine Initiative oder ein Gegenvorschlag Verfassungsrecht wird, der oder dem nicht die Mehrheit der Kantone zugestimmt hat.

Dieses System führt nicht nur auf eine ungewohnte, sondern auch auf eine unschweizerische Weise allenfalls zum Ziel. Wenn gerade von dieser Betrachtung her die Minderheit der Kommission nicht ja sagen kann, so dürfte dies für jeden objektiven Betrachter mindestens verständlich sein. Zugegeben, die Gleichwertigkeit von Volksmehr und Ständemehr wird an sich im ersten Durchgang *lege artis* umschifft, um mit Eleganz bei der Errechnung des Ergebnisses ausser acht gelassen zu werden. Offenbar stört es die Verfechter der bundesrätlichen Vorlage nicht, dass das Parlament, das allein zur Initiative nein gesagt und einen Gegenentwurf aufgestellt hat, nicht die gleichen Empfehlungsmöglichkeiten hat wie danach die Parolen fassenden Gremien im Abstimmungskampf.

Andererseits soll doch nicht verschwiegen werden, dass diese Parolen fassenden Instanzen, zur Hauptsache die Parteien, es angesichts des Kreuzisystems nicht einfach haben werden, die Abstimmungsempfehlungen im Detail herauszugeben.

Zugegeben, das heutige System hat Mängel, die indes durchaus behoben werden können. Im Ständerat kam dies klar zum Ausdruck, und diese unerlässlichen Korrekturen werden auch in unserem Rate nicht auf Widerstand stossen. Der Antrag Steinegger geht in diese Richtung, wie die beiden Kommissionssprecher ja auch erwähnt haben. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die sinnlose Leerstimmzählung entfallen würde. Die nötigen Korrekturen können auf dem Gesetzesweg vorgenommen werden.

Was hier nun aber auf der Gesetzesstufe angestrebt wird, involviert nicht mehr und nicht weniger, als dass sowohl das Ständemehr wie das Volksmehr touchiert und relativiert wird. Die verfassungsmässige Ordnung wird tangiert, wie ich Ihnen bei der Erläuterung der Bedeutung der Kreuzfrage klar dargetan habe. Was uns als Hüter der Verfassung hier zugemutet wird, geht entschieden zu weit.

Nachdem festgestellt werden muss, dass die Beibehaltung des heutigen Systems bei gewissen Gesetzesänderungen alles andere als ein Unglück bedeutet und bislang auch kein Unglück angerichtet hat, ist es keineswegs nötig, die an sich dynamische Komponente der Volksinitiative noch zu potenzieren. Die Minderheit ist überzeugt davon, dass es bei Annahme der Vorlage praktisch nicht mehr vorkäme, dass eine Initiative noch je zurückgezogen würde, auch wenn der Gegenvorschlag als bedeutend bessere Lösung vorzuziehen wäre. Ich habe das Bedauern der Initianten der Kulturinitiative über das Fehlen des Systems, wie es hier nun vorgeschlagen ist, gehört. So, wie die Dinge liegen, darf aber in Bälde mit einem Rückzug der Kulturinitiative im Interesse der Sache gerechnet werden, was kaum der Fall wäre, wenn wir die neue Ordnung hätten, welche die Minderheit verhindern möchte. Nehmen wir nicht zu einem System Zuflucht, das unserer Abstimmungsdemokratie fremd ist und im Einführungsfalle auch fremd bleiben würde. Die Zuflucht zu den Kreuzchen würde nichts anderes bedeuten, als dass ein Ja nicht mehr ein Ja, ein Nein nicht mehr ein Nein bedeuten würde.

Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen zum Schluss noch einmal, gleich dem Ständerat, auf diese unnütze Vorlage nicht einzutreten.

Weber-Arbon: Die sozialdemokratische Fraktion ist einstimmig für Eintreten und Zustimmung zur Vorlage des Bundesrates. Ich verbinde mit dieser Erklärung den Dank für die vorbildlich gründliche Botschaft des Bundesrates und die darin enthaltene grosse, wertvolle Arbeit des Bundeskanzlers, der heute die Vorlage vor unserem Rate vertritt.

94 Jahre Volksrecht, Initiativrecht in der schweizerischen Eidgenossenschaft! 152 Initiativen sind in dieser Zeit rechtsgültig zustande gekommen. In 23 Fällen, welche bisher abgeschlossen wurden, hat der Bundesrat oder die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag ausgearbeitet, davon

fast die Hälfte in den letzten 13 Jahren, seit 1972. Resultat in elf Fällen: Rückzug der Initiative zugunsten des Gegenvorschlages, also in zwölf Fällen Doppelabstimmung. In 50 Prozent dieser zwölf Fälle: Initiative verworfen, Gegenvorschlag angenommen.

Dann sind die beiden politischen Sensationen zu erwähnen: 1920 Spielbankenverbot, 1982 die Preisüberwachung, wo die Initiative gegenüber dem Gegenvorschlag obsiegte.

Es verdient doch auch, festgehalten zu werden, welche Themata die vier Abstimmungen beschlugen, in welchen beides durchgefallen ist, Initiative und Gegenvorschlag: zweimal Mieterschutz 1955/1977, einmal Krankenversicherung, einmal Mitbestimmung.

Das Abstimmungsverfahren bei diesen Doppelabstimmungen war von jeher mit einem Währschaftsmangel behaftet; das hat immer wieder beim Stimmbürger Kopfschütteln und Unverständnis verursacht: Zweimal nein darf ich sagen, aber nicht zweimal ja.

Die politische Glosse zwischenhinein: 1891 wollten Bundesrat und Ständerat den Mangel vermeiden durch ein zweistufiges Abstimmungsverfahren. Es war der Nationalrat, der dann die heute gültige Regelung durchsetzte. Erstmals bei der Revision des Initiativengesetzes 1962 der Versuch der Korrektur dieses Währschaftsmangels, dann wieder beim Gesetz über die politischen Rechte, erfolglos. Jetzt, in den achtziger Jahren, kam es zu einer interessanten Wende. Ich möchte diese Phase der Entstehungsgeschichte dieses Artikels als ein schönes Beispiel der Praxis unserer Gesetzgebungsvorbereitung bezeichnen. Es verdienen in diesem Zusammenhang zwei Dinge festgehalten zu werden:

Erstens einmal möchte ich in diesem Zusammenhang den Brückenschlag zwischen Wissenschaft und Politik erwähnen. Die staatsrechtliche Bearbeitung unseres Themas hat nämlich vor ein paar Jahren zum Lösungsvorschlag geführt, der gleichermassen besticht durch seine Einfachheit in der technischen Ausgestaltung, durch seine staatspolitische Ausgewogenheit und eben durch die Beseitigung des bisher immer wieder gerügten Verfahrensmangels. Die Lösung lautet offiziell: bedingte Eventualabstimmung, verbunden mit der sogenannten Prozentsummenregel; mein Kollege Frei hat sie etwas despektierlich als das Prozentsummenspiel bezeichnet.

Ein zweites, typisches Merkmal unserer Gesetzgebungsarbeit besteht gewissermassen in der Funktionskontrolle der jetzt neu präsentierten Lösung auf kantonaler Ebene. Dieses neue Konzept hat bereits in zwei kantonalen Verfassungen Eingang gefunden – Sie haben es vernommen – (von Basel-Land und Uri); es hat sich hier bewährt und figuriert eigentlich unter dem volkstümlicheren Namen eher als sogenanntes Baselbieter Modell.

Es verwundert nicht, dass das Echo zu diesem neuen Vorschlag im Vernehmlassungsverfahren 1983 wesentlich freundlicher und einheitlicher getönt hat als bei der Vernehmlassungsübung drei Jahre vorher zur damaligen parlamentarischen Initiative unseres Ratskollegen Muheim. Als Pointe sei doch vermerkt, dass die SVP das neue Modell 1983 in ihr Aktionsprogramm aufgenommen hat. Ich bin gespannt, was Herr Ogi heute oder morgen dazu sagen wird. Man bekam den Eindruck, dass sich ein gewisses Aufatmen bemerkbar mache in der Erkenntnis, dass nun diese Unzulänglichkeit beseitigt werden könnte. Der Entscheid des Ständerates vom 20. März dieses Jahres mit dem wuchtigen Nein (28:13 Stimmen) ist schwer, wenn nicht unverständlich und kann nur mit der seit einiger Zeit herrschenden konservativen kalten Bisenlage in unserer politischen Landschaft erklärt werden. Die Gegner der bundesrätlichen Vorlage lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

Da ist einmal eine konservative Gruppe. Der Sprecher der Kommissionminderheit zu Artikel 76 führt sie an, Kollega Steinegger, der seinerseits einen Antrag von Ständerat Häsenerberger übernommen hat. Er möchte nur einen ganz besonders gravierenden, argen Währschaftsmangel im bisherigen Verfahren eliminieren. Ich verzichte darauf, ihn hier nochmals vorzustellen. Aber es ist schon so, dass Sie keinem Stimmbürger weismachen können, dass eine Standes-

stimme negativ aussehen soll, wenn 16 000 Ja gegenüber 14 000 Nein präsentiert werden.

Die zweite Gruppe der Opponenten, angeführt von unserem Ratskollegen Hans Frei, will von der ganzen Übung überhaupt nichts wissen. Kollega Frei und ich wohnen geographisch recht nahe beieinander, aber politisch sind wir weit voneinander entfernt. Ich weiss nicht, ob ich diese zweite Gruppe als die Erzkonservativen oder als die Ultrakonservativen bezeichnen soll. Auf jeden Fall müssen sie sich sagen lassen, dass sie sich in einen eklatanten Widerspruch begeben, wenn sie an diesem Pult erklären, sie müssten diesen gravierenden Währschaftsmangel im bisherigen Verfahren anerkennen, er müsse korrigiert werden, und gleichzeitig für Nichteintreten auf diese ganze Vorlage votieren. Nennen wir sie also die Gruppe der sogenannten Ultrakonservativen. Sehen wir uns diese Ein- und Vorwände ihrer Argumentenliste etwas an. Da ist einmal immer wieder die recht nobel und vornehm wirkende Argumentation der Verfassungswidrigkeit. Ich will kein staatspolitisches Seminar zu dieser Frage halten, sondern Sie einfach darauf hinweisen, dass nicht weniger als 27 Professoren der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft verschiedener schweizerischer Universitäten hinter dieser Vorlage stehen und ihr das Attribut der Verfassungsmässigkeit zuerkennen.

Weiteres Argument: die Revision sei unnötig, es habe in der beinahe hundertjährigen Praxis gewissermassen nie einen Betriebsunfall gegeben. Ich empfinde diese Bagatellisierung doch als staatspolitisch etwas bedenklich. Der Vorwurf, das bisherige System sei geeignet, den Volkswillen zu verfälschen, kann doch nicht bestritten werden und ist Grund genug, um Remedur zu schaffen.

Weiterer Einwand: Wir steigen in der Argumententreppe hinunter und stossen hier auf die These, das System sei zu kompliziert, der Stimmbürger sei mit dieser Regelung überfordert. Ich vergleiche mit dem Proporzwahlverfahren beim Nationalrat. Ist das etwa nicht etwas kompliziert? Im Vergleich dazu ist der Stimmzettel, den Sie in der Botschaft auf Seite 73 abgedruckt finden, nun wirklich einfach auszufüllen.

Weiteres Argument, das mehr in den irrational-emotionalen Bereich gehört: die Vorlage sei gefährlich, sie verschiebe das Gewicht zugunsten der Initiativen, es sei ein Angriff auf den Föderalismus; verschlungene Pfade wurden hier von seiten des Sprechers der Kommission minderheit angedeutet. Ich bitte Sie doch, den Gesetzestext genau nachzulesen, vor allem den Artikel 76 Absatz 4. Wir werden uns in der Detailberatung noch dazu unterhalten können.

Die Revision will ja nicht mehr als die bisher ungleichen Spiesse von Befürwortern und Gegnern einer Verfassungsrevision gleich lang machen. Wir haben es – das ist unbestritten geblieben – mit einer technisch und rechtlich einwandfreien Vorlage zu tun. Es geht um eine Verbesserung des Werkzeuges für unsere Abstimmungsmechanik, d.h. um ein besseres Funktionieren der direkten Demokratie.

Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten, um damit endlich eine – wenn auch nur mögliche – Verfälschung des Volkswillens ein für allemal, für alle Zeiten, zu vermeiden.

Frau Spoerry: Im Namen der grossen Mehrheit der freisinnig-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Kommission minderheit und damit gemäss Ständerat Nichteintreten auf die Vorlage zur Einführung des doppelten Ja bei Abstimmungen über Volksinitiative mit Gegenentwurf.

Die Mängel, die dem heute geltenden Abstimmungsverfahren auch aus unserer Sicht anhaften, haben ihren Grund nämlich nicht in der Tatsache, dass dem Stimmbürger das doppelte Ja verwehrt ist, sondern darin, dass bei Doppelabstimmungen das absolute Mehr für Volksinitiative und Gegenvorschlag nicht getrennt ermittelt wird. Dadurch werden die Leerstimmen, mit welchen die Stimmbürger einer Vorlage gegenüber Indifferenz, aber nicht Ablehnung ausdrücken wollen, wie Nein-Stimmen gewichtet. Dies kann in der Tat den Volkswillen verfälschen. Die Leerstimmen erhöhen das absolute Mehr, was zur Folge haben kann, dass eine

knappe Ja-Stimmenmehrheit in einem Kanton das absolute Mehr nicht erreicht und dieser Kanton trotz einer Ja-Mehrheit eine Nein-Standesstimme abgeben muss. Diese Tatsache ist äusserst unbefriedigend und muss dringend korrigiert werden. Der Minderheitsantrag Steinegger hat diese wichtige Korrektur zum Inhalt. Sie findet die volle Unterstützung durch unsere Fraktion. Aus Konsequenzgründen und nicht aus Erzkonservatismus, Herr Kollege Weber, wollen wir aber dennoch nicht auf die unterbreitete Vorlage eintreten, weil auch der Vorschlag Steinegger, der dem Konzept Hänsenberger im Ständerat entspricht, das doppelte Ja klar ablehnt. Das Abstimmungsverfahren für die Stimmbürger soll nicht geändert werden. Nur die Auszählung der Stimmen muss auf eine differenziertere Weise durchgeführt werden. Die vom Bundesrat unterbreitete und von der Kommission mehrheit unterstützte Vorlage hingegen will eine grundsätzliche Aenderung des Abstimmungsverfahrens. Diese lehnen wir ab.

Es sind im wesentlichen drei Gründe, welche die Mehrheit der FdP-Fraktion zum Nichteintreten veranlassen:

Der erste Grund: Bei der Zulässigkeit des doppelten Ja kann unsere Verfassung aufgrund eines relativen Willens geändert werden. Wenn es zu Doppelabstimmungen über Volksinitiative und Gegenvorschlag kommt, müssen sich die beiden Vorlagen zwangsläufig recht stark voneinander unterscheiden. Es ist sogar möglich, dass sie sachlich in unterschiedliche Richtungen zielen. Dies muss so sein, weil das Parlament, das sich mit der Initiative einverstanden erklärt, keinen Gegenvorschlag unterbreiten darf und weil die Initianten die Initiative zurückziehen, wenn das Parlament ihren Anliegen mit dem Gegenvorschlag ausreichend weit entgegengekommen ist. Wenn Parlament und Initianten aber über das Ausmass oder die Qualität der beabsichtigten Verfassungsänderung unterschiedliche Auffassungen vertreten, so liegt es am Souverän, zwischen den beiden Standpunkten zu entscheiden. Nur bei einer Entscheidung zwischen Initiative und Gegenvorschlag und nicht bei einem doppelten Ja zu einem Multipack unterschiedlichen Inhalts ist gewährleistet, dass unser Grundrecht als Folge eines eindeutigen und klaren Volkswillens geändert wird.

Beim doppelten Ja dagegen stimmt der Bürger immer mit einem absoluten und mit einem relativen Willen. Die eine Vorlage befürwortet er vorbehaltlos, die andere nimmt er lediglich in Kauf. Unbefriedigend ist die Situation insbesondere auch für die Befürworter des Status quo. Sie werden gezwungen, sich bei der Stichfrage durch Ankreuzen zugunsten einer von ihnen abgelehnten Lösung zu entscheiden. Wenn sie darauf verzichten, nehmen sie an einer möglicherweise entscheidenden Ausmarchung nicht teil, und eine andere Zusammensetzung von Stimmbürgern entscheidet, welche Vorlage bei einem doppelten Ja in Kraft treten soll. Ein absolutes Mehr der Stimmberechtigten ist bei der Eventualfrage nicht erforderlich.

Der zweite Grund, der uns zur Ablehnung des doppelten Ja führt, liegt darin, dass für die Initianten in keinem Fall mehr eine Veranlassung besteht, ihre Initiative zurückzuziehen, auch dann nicht, wenn diese ihr Ziel im wesentlichen erreicht hat und das Parlament einen fast gleichwertigen Vorschlag unterbreitet. Doppelabstimmungen werden also häufiger, und weil sie auch komplizierter werden, wie noch auszuführen ist, könnte sich das Parlament veranlasst sehen, mit Gegenvorschlägen ausserordentlich zurückhaltend zu werden. Dies mag da und dort sogar als erwünscht erscheinen, macht aber ganz klar den Zweck der jetzt diskutierten Vorlage, nämlich die Aenderung unserer Verfassung durch ein doppeltes Ja zu erleichtern, hinfällig.

Zum dritten Ablehnungsgrund: Das neu vorgeschlagene Abstimmungsverfahren kompliziert die Beratung der Stimmbürger und die Parolenfassung durch Parteien und Organisationen. Neu müssen nicht mehr nur die Parolen zur Initiative und zum Gegenvorschlag beschlossen und selbstverständlich auch erklärt werden, sondern auch noch die Parole zur Stichfrage. Dies wird ganz besonders dann schwierig, wenn man am Status quo nichts ändern will, aber zur Beantwortung der Stichfrage nachweisen muss, wes-

halb die eine der vorgeschlagenen Aenderungen doch noch etwas weniger nachteilig erscheint als die andere. Das erschwert den politischen Meinungsbildungsprozess ganz beachtlich. Wir billigen zwar zu, dass die vorgeschlagene Lösung mit dem doppelten Ja und der Stichfrage wissenschaftlich interessant und mathematisch wohl perfekt ist. Aber den Praktikern an der Front des Abstimmungsgeschehens bereitet sie Sorgen. Dies belegt auch die Vernehmlassung der schweizerischen Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber, wo festgehalten wird: «Wir glauben, dass der Bürger die komplizierten Ausmittlungen nicht verstehen wird und dass bei unerwarteten Ergebnissen ein Graben zwischen Regierten und Regierenden aufgeworfen wird.»

Ich komme zum Schluss und fasse zusammen: Das neu vorgeschlagene Abstimmungsverfahren weist politische und praktische Nachteile auf. Diese müssen wir nicht in Kauf nehmen, weil die festgestellten Mängel des geltenden Abstimmungsverfahrens auch einfacher beseitigt werden können und weil die Weiterentwicklung unserer Verfassung durch das Verbot des doppelten Ja nicht behindert wird. Wenn man bedenkt, dass wir seit dem Zweiten Weltkrieg unsere Verfassung über 60 Mal revidiert und dabei 36 Mal neue Bundeskompetenzen geschaffen oder bestehende erweitert haben, so kann Parlament und Volk nicht nachgesagt werden, Reformbestrebungen würden abgeblockt und hätten keine Chancen. Denn bei über 150 Volksinitiativen, die seit 1891 eingereicht worden sind, wurde bisher 22 Mal ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe gegenübergestellt. 12 Mal führte diese Tatsache zu Doppelabstimmungen, weil die Initiative nicht zurückgezogen worden ist. Zweimal setzte sich dabei die Initiative durch, zuletzt auf eindrückliche Weise bei der Preisüberwachung, 6 Mal obsiegte der Gegenvorschlag, und 4 Mal blieben sowohl die Initiative wie auch der Gegenvorschlag auf der Strecke.

In der Weisung des Bundesrates wird ausgeführt, dass in drei dieser vier Fälle mathematisch abstrakt betrachtet Initiative und Gegenvorschlag am Verbot des doppelten Ja gescheitert sein könnten. Ein Beweis dieser Aussage ist nicht möglich, weil die mathematisch abstrakte Annahme davon ausgeht, dass ein grosser Teil der Stimmberechtigten, welche der Initiative oder dem Gegenvorschlag zugestimmt haben, bei der Zulässigkeit des doppelten Ja beiden Aenderungsvorschlägen zugestimmt hätten. Das ist eine Hypothese, weil sich die unterbreiteten Vorlagen im Ausmass oder in der Stossrichtung zwangsläufig recht stark unterscheiden, sonst gäbe es nicht zwei Vorlagen. Wenn wir jetzt das doppelte Ja ablehnen, aber die Mängel bei der Auszählung der Ergebnisse aus dem heute eingespielten Verfahren beseitigen, so ist das ein weiterer Schritt, einer Reform besser zum Durchbruch zu verhelfen, ohne dass wir Verfassungsrecht mit einem relativen Willen schaffen und ohne dass wir ein Abstimmungsverfahren einführen, das schwer erklärbar ist, verwirren muss und damit zum Schluss kontraproduktiv wirken kann.

Wenn Sie nach der Beratung dieser Vorlage auch noch meiner parlamentarischen Initiative zustimmen und damit Gewähr leisten, dass das Abstimmungsverfahren bei Initiativen mit Gegenentwurf in unseren eigenen Reihen immer gleich vollzogen wird und sich damit Initiative und Gegenentwurf beim Entscheid im Parlament immer als gleichwertig gegenüberstehen, so sind die Voraussetzungen für eine unverfälschte Willensbildung beim Souverän geschaffen. Wir müssen dazu nicht mit einem grundsätzlich bewährten und eingespielten Verfahren brechen und dadurch neu entstehende Mängel akzeptieren.

Die FdP-Fraktion votiert daher für Nichteintreten auf diese Vorlage. Damit fällt das Konzept Steinegger nicht aus Abschied und Traktandum, wie das ausgeführt worden ist. Es kann rasch auf parlamentarischem Weg verwirklicht werden, und dazu bietet die FdP-Fraktion jede Unterstützung.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30*

Zehnte Sitzung – Dixième séance**Dienstag, 17. Dezember 1985, Vormittag****Mardi 17 décembre 1985, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

84.033

**Volksinitiativen mit Gegenentwurf.
Abstimmungsverfahren****Initiatives populaires accompagnées d'un
contre-projet. Procédure de vote***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 2094 hiervoor – Voir page 2094 ci-devant

Präsident: Ich wünsche Ihnen einen guten Morgen und erkläre die Sitzung als eröffnet. Ich teile Ihnen mit, dass von zwei verschiedenen Seiten bei der Eintretensfrage eine Abstimmung unter Namensaufruf verlangt worden ist. Das Gleiche ist für die Abstimmung zu Artikel 76 (Mehrheit/Minderheit) verlangt worden. Diese erste Abstimmung findet vermutlich etwa um 11 Uhr statt.

M. Maltre-Genève: A l'image de la commission, le groupe démocrate-chrétien s'est trouvé très partagé quant à la position à prendre face au projet du Conseil fédéral et c'est à une courte majorité qu'il recommande de ne pas entrer en matière. Pour que tout soit clair, je tiens à dire que j'appartiens pour ma part à la minorité et que je voterai l'entrée en matière.

Je voudrais vous exposer les arguments essentiels qui ont été retenus lors du débat qui a eu lieu sur cet objet. Tout d'abord l'idée de permettre à un double oui de contribuer ainsi à éviter des contre-projets tactiques recueille un courant de sympathie manifeste. Il ne fait aucun doute que le droit d'initiative, comme celui de référendum, constituent des éléments essentiels de la démocratie directe. Dans un régime de concordance tel que le nôtre il est important d'être très attentif à l'expression de la volonté populaire parce que l'expression libre et spontanée de cette volonté populaire représente une sorte de soupape de sécurité qui, précisément dans un tel régime, a son intérêt. Voilà pourquoi certains ont estimé que le système actuel, qui n'autoriserait pas le double oui était de nature à dévaloriser l'institution et l'exercice du droit d'initiative populaire, car souvent des contre-projets sont opposés à des initiatives essentiellement à des fins tactiques.

Cependant, pour la majorité du groupe démocrate-chrétien, l'intérêt qu'il y a à valoriser l'exercice des droits populaires n'est pas seul en jeu. Il faut également porter une attention toute particulière à la sauvegarde d'un fédéralisme authentique; en d'autres termes il faut tenir compte aussi de l'intérêt qu'il y a à ne diminuer en rien le poids respectif des cantons. C'est sur ce point que la majorité des députés démocrates-chrétiens ont eu de sérieuses réticences à l'égard du projet du Conseil fédéral. Tout tient en effet, dans ce projet, à la question subsidiaire, pourquoi? On sait que le projet du Conseil fédéral autorise le double oui et invite donc le peuple et les cantons à donner leur approbation, respectivement à rejeter, et l'initiative et le contre-projet. Au cas où tant l'initiative que le contre-projet obtiendraient la majorité absolue du peuple et des cantons, le constituant est invité à se prononcer par une question subsidiaire, marquant ainsi sa préférence. C'est dans l'hypothèse, dont on ne doit toute-

fois pas exagérer la fréquence, de majorité croisée que la méthode des pourcentages proposée peut conduire, si on l'applique à la question subsidiaire, à des résultats qui pourraient être préjudiciables aux cantons quant au choix qu'ils auraient fait, non pas sur les questions principales, puisqu'il faut de toute façon une majorité absolue, mais sur la question subsidiaire. Ainsi, les cantons pourraient se voir imposer précisément une solution pour laquelle ils n'auraient pas marqué leur préférence, étant entendu une fois encore qu'ils devraient de toute façon avoir accepté, à la majorité absolue, les questions principales.

Tels sont les arguments essentiellement fédéralistes qui ont conduit une courte majorité du groupe démocrate-chrétien à proposer le rejet de l'entrée en matière. Avec l'accord du président et afin de rationaliser au mieux nos débats, il m'appartient maintenant d'expliquer en quelques mots la proposition subsidiaire que je fais à l'article 76, parce que cette proposition n'est pas sans influence sur le vote d'entrée en matière. Je propose simplement que l'on renonce à la question subsidiaire, pour deux motifs.

La question subsidiaire présente tout d'abord l'inconvénient suivant: elle invite le constituant à se prononcer sur quelque chose d'hypothétique. On ne lui demande pas de dire oui ou non à des textes clairs, on lui demande d'exprimer une préférence au cas où on se trouverait en face de majorités cumulatives sur les deux questions principales. Certains parlementaires se sont trouvés gênés, ne serait-ce que dans les procédures électorales, par le fait que les partis notamment puissent être invités à se prononcer sur une question hypothétique parce que suivant la réponse qui y est donnée il est évident que cela a une influence sur l'orientation que l'on entend prendre à propos des questions principales elles-mêmes.

Le deuxième point est également de nature fédéraliste dans la mesure où un certain nombre de parlementaires ont critiqué, à juste titre d'ailleurs, le fait que les cantons pourraient se voir imposer, uniquement sur la question subsidiaire, une solution pour laquelle ils n'auraient pas marqué de préférence.

Il serait à mon avis plus judicieux d'éviter que l'on pose la question subsidiaire, d'autoriser le double oui et d'appliquer directement la méthode des pourcentages suggérée par le Conseil fédéral aux deux questions principales. Cette méthode a toutefois un désavantage, celui d'offrir un éventail de choix plus restreint que dans le système du Conseil fédéral et, à cet égard, la solution proposée par le Conseil fédéral me semble meilleure. Elle a en revanche l'avantage d'aller au-devant des préoccupations fédéralistes d'un certain nombre de nos collègues et c'est la raison pour laquelle, à titre éventuel, cette proposition pourrait être soutenue au cas où la proposition du Conseil fédéral serait rejetée.

Müller-Wiliberg: Die SVP-Fraktion lehnt das vorgeschlagene Modell für das Abstimmungsverfahren bei Volksabstimmungen mit Gegenentwurf mehrheitlich ab und beantragt Ihnen gemäss Beschluss des Ständerates, auf die Vorlage nicht einzutreten. Unser Entscheid beruht vor allem auf staatspolitischen Erwägungen. Nach Auffassung unserer Fraktion sollen Verfassungsänderungen nur durch eine ganz klare Willensäusserung des Souveräns möglich sein. Mit andern Worten: Die Schranken für eine Revision von Rechtsnormen auf Stufe Verfassung müssen hoch sein, und das Ständemehr muss unangetastet bleiben. Diesen beiden Erfordernissen wird der vorliegende Gesetzesentwurf nicht gerecht. Die vorgeschlagene Lösung mit dem doppelten Ja und dem Eventualantrag kompliziert das Abstimmungsverfahren über Gebühr. Parteien und Organisationen hätten nun nicht mehr wie bisher zwei, sondern drei Parolen zu beschliessen. Sie hätten dem Stimmbürger zudem verständlich zu machen, weshalb er mit der Stichfrage eine der Vorlagen unterstützen soll, obwohl er vorher möglicherweise der Initiative wie auch dem Gegenvorschlag eine Abfuhr erteilt hat, also grundsätzlich jede Neuerung ablehnt. Resultat eines solchen Vorgehens wäre bestimmt eine Verunsicherung des Stimmbürgers und als Folge davon eine weitere Zunahme

der Stimmabstinenz. Höchst unlogisch scheint mir im übrigen ein zweifaches Ja, wenn Initiative und Gegenvorschlag nicht in die gleiche Richtung zielen, gegensätzliche Vorschläge beinhalten. Was das Ständemehr betrifft, so soll es gemäss Gesetzesentwurf nicht mehr absolut gelten, sondern nur noch relativ über eine Prozentsummenrechnung. Werden beide Vorlagen von Volk und Ständen angenommen, haben die Stände kein Vetorecht mehr, wenn es um die Wahl zwischen Initiative und Gegenvorschlag geht. Sie können nicht mehr mit vollem Recht entscheiden, welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll. Das Ständemehr wird relativiert. Ein solches Vorgehen lehnt die SVP-Fraktion ab. Im Aufaddieren von Volks- und Standesstimmen sehe ich zudem eine Systemwidrigkeit, die zu einer Abwertung der Standesstimmen führt und damit zu einer Beeinträchtigung des Föderalismus. In diesem Zusammenhang sei die Frage erlaubt, ob es überhaupt zugänglich ist, das hier behandelte Problem auf Gesetzesstufe zu regeln. Sollten sich nicht die Stände zu einer derartigen Neuregelung, welche die verfassungsmässige Ordnung tangiert, in obligatorischer Abstimmung äussern können? Ist nun aber das heutige Verfahren so schlecht, dass es in so gravierender Weise geändert werden müsste? Ich bestreite das. Die Verfälschung des Volkswillens durch das bisherige System ist nicht nachgewiesen. In ganz wenigen Fällen, so zum Beispiel 1977, als es um den Mieterschutz ging, hat das Verbot des doppelten Ja zur Verwerfung sowohl der Initiative als auch des Gegenvorschlags geführt.

Die heutige bald hundertjährige Regelung hat sich bei objektiver Betrachtung aber durchaus bewährt. Sollte sie tatsächlich das geltende Recht begünstigen, so entspräche dies weitgehend der konservativen Grundstruktur des Schweizervolkes, die allerdings nicht verhindert, dass unsere Verfassung laufend den Gegebenheiten der Zeit angepasst wird. Vergessen wir aber eines nicht: Ein Abstimmungsverfahren darf nicht nur mathematisch abstrakt, es muss immer auch unter politischen Gesichtspunkten gewürdigt werden. Das neue Modell ergäbe ohne Zweifel eine klare Diskriminierung jenes Stimmbürgers, der am Status quo festhalten möchte. Das passt schlecht in unsere innenpolitische Landschaft. Es widerspricht der Grundstruktur unseres Volkes.

Wenn nun geltend gemacht wird, das neue Modell habe sich in den Kantonen Uri und Basel-Land bewährt, mag das für diese beiden Stände zutreffen. Hingegen hinkt der Vergleich, weil dort – anders als im Bund – keine Standesstimmen zu berücksichtigen sind. Als weiterer Nachteil der vorgeschlagenen Neuerung ist die ungleiche Aussagekraft beider gleichzeitigen Ja zu werten. Der Stimmbürger, der doppelt ja stimmt, gibt ein absolutes und ein relatives Ja ab. Wenn nun aber das geltende Verfassungsrecht stets aufgrund einer absoluten Zustimmung in Kraft gesetzt wurde, würde es aufgrund der neuen Regelung möglich, dass das Verfassungsrecht durch Abstimmungsvorlagen geändert wird, die von der Mehrheit der Stimmbürger nur eine relative Zustimmung gefunden haben. Zwingende Folgen der vorgeschlagenen Revision wären zudem einerseits eine Zunahme der Initiativenflut, andererseits mehr Doppelabstimmungen, da sich die Initianten bestimmt nicht veranlasst sehen, ihren Text zurückzuziehen, wenn ihnen das Verfahren eine weitere Chance einräumt.

Abschliessend halte ich fest: Da das geltende Verfahren keine derart gravierenden Mängel aufweist, dass vom Verbot des doppelten Ja abgewichen werden müsste, andererseits die uns vorgeschlagene Neuerung schwerwiegende Nachteile, ja sogar Eingriffe ins staatspolitische Umfeld mit sich brächte, beantrage ich Ihnen im Namen der grossen Mehrheit der SVP-Fraktion, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Weder-Basel: Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten und stimmt der Vorlage, wie sie uns unterbreitet wurde, zu. Nach unserer Auffassung ist das geltende Abstimmungsverfahren mangelhaft, weil es zulässt, dass der Volkswille verfälscht wird, und weil es zulässt, dass der Wille einer Mehrheit von

Volk und Ständen aus rein verfahrenstechnischen Gründen demjenigen der Minderheit weichen muss.

Es ist dem Bundesrat zu danken, dass er durch die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiative mit Gegenentwurf diese Lücke schliessen will, das heisst, dass er zukünftig das doppelte Ja ermöglichen will. Der vorgelegte Revisionsvorschlag ist nach Auffassung renommierter Rechtswissenschaftler untadelig. Er gewährleistet die unverfälschte Willenskundgabe von Volk und Ständen.

«Teile und herrsche!» galt im alten Rom schon als guter Tip unter Mächtigen. Dies muss sich auch die grosse Mehrheit unseres Ständerates gesagt haben und nun auch die Mehrheit der SVP und der CVP, als sie sich weigerten, auf das Geschäft einzutreten und über das Malaise, das nun einmal besteht, zu diskutieren, als sie sich grundsätzlich weigerten, unser Abstimmungsverfahren endlich an diesem Punkt zu demokratisieren.

Das neue Abstimmungsverfahren ist nötig, weil auf andere Weise nicht gewährleistet werden kann, dass die Anforderungen an ein rechtsstaatlich einwandfreies Abstimmungsverfahren erfüllt werden.

Ich bin den Gründen dieser Ablehnung durch den Ständerat nachgegangen und habe dabei festgestellt, dass viele Parlamentarier der kleinen Kammer der Auffassung sind, eine Aenderung sei unnötig. Dem ist entgegenzuhalten, dass es, solange Abstimmungen durchgeführt werden, vorrangige Pflicht ist, diese korrekt abzuwickeln. Dass die im heutigen Abstimmungsverfahren Privilegierten die Abschaffung ihres Vorrechtes als unnötig betrachten, mag subjektiv verständlich sein, widerspricht aber dem Gleichheitsgrundsatz der Verfassung. Das korrekte Abstimmungsverfahren misst sich gerade daran, dass niemand privilegiert wird. Was hat es für einen Sinn, auf präzises Zusammenzählen der Stimmenzahlen pro und kontra einer Vorlage zu pochen, wenn die Nein-Stimmen mehr zählen sollen als die Ja-Stimmen?

Es sei zu perfektionistisch, wurde im Ständerat und, wie Sie vorher gehört haben, auch hier wieder gesagt. Dem ist entgegenzuhalten, dass das neue Verfahren nicht perfektionistisch ist, sondern korrekt. Es lässt das zuverlässige Ermitteln des frei und unverfälscht gebildeten Willens von Volk und Ständen zu. Dass jeder Stimmberechtigte an der Urne seine Meinung unverfälscht und frei soll zum Ausdruck bringen können, ist demnach nicht perfektionistisch, sondern Grundbedingung eines demokratischen Rechtsstaates. Im Ständerat kam mehrmals auch die Sorge um das Ständemehr zum Ausdruck. Auch hier haben die Herren Frei und Müller gesagt, so werde das Ständemehr abgewertet. Ich bin aber der Ueberzeugung, dass die Herren Frei und Müller hier den Teufel an die Wand malen, wo es gar keine Wand hat. Es hat niemand schlüssig nachgewiesen, dass das Ständemehr überhaupt tangiert wird. In der Literatur, die den Mitgliedern der Kommission zur Verfügung stand, fand sich kein solcher Hinweis. Bis heute hat sich auch kein Staatsrechtler zu einer solchen These verstiegen.

Ziel dieser vom Bundesrat initiierten Form ist es, für Initianten und Reformwillige – sie haben es in der politischen Landschaft der Schweiz sowieso nicht so leicht – die gleich langen Spiesse zu schaffen wie für die Vertreter des Status quo.

Uebrigens, auch für viele bürgerliche Politiker war dieser bundesrätliche Reformvorschlag lange Zeit unumstritten, und auch die Vernehmlassung erbrachte breite Zustimmung, auch von Seiten der CVP und der SVP. Ich erinnere mich sehr wohl an die Pressemitteilung, die in diesem Zusammenhang von den beiden Parteien veröffentlicht wurde. Man war des Lobes voll. Ich verstehe darum diese Kehrtwende eigentlich nicht. Ich glaube, man muss diese Kehrtwende in Zusammenhang bringen mit der Propaganda und Verunsicherungs-Kampagne aus Kreisen, denen politischer Manövrierraum mehr bedeutet als korrekte demokratische Abstimmungsvoraussetzungen. Ich glaube auch, dass es um die Zementierung von politischen Vormachtsstellungen geht.

Nach Auffassung der LdU/EVP-Fraktion gewährleistet der vorgelegte Revisionsvorschlag die unverfälschte Willens-

kundgebung von Volk und Ständen und bedeutet damit einen echten Fortschritt gegenüber dem heutigen Zustand. Wir stimmen daher für Eintreten und Annahme der Vorlage.

M. Eggly-Genève: Je tiens à écarter d'emblée tout malentendu. La proposition Eggly-Genf qui vous a été distribuée est une proposition éventuelle au cas où une majorité de ce conseil déciderait d'entrer en matière. J'espère ne pas avoir besoin de venir la défendre à cette tribune car maintenant je vous invite au nom du groupe libéral à ne pas entrer en matière sur ce projet. Ce projet a plusieurs défauts dont cette idée en effet presque cocasse d'ajouter des pourcentages de cantons à des pourcentages de voix d'électeurs pour déterminer quel texte d'une initiative ou d'un contre-projet devrait l'emporter le cas échéant. A vrai dire, cette idée découle de la difficulté que pose l'exigence de la double majorité du peuple et des cantons, élément essentiel, il faut bien le souligner, d'un équilibre fédéraliste. Cette difficulté précisément montre que l'on ne saurait simplement se référer aux règles constitutionnelles en vigueur dans un certain nombre de cantons où il est possible de voter deux fois oui. S'il y a analogie, il n'y a pas similitude et comparaison n'est pas raison. Mettons-nous donc sur le plan fédéral seulement pour débattre de l'opportunité d'une telle réforme.

Je vous le demande, sentez-vous une revendication profonde du peuple suisse à cet égard? En dehors de mouvements intéressés minoritaires, où serait la vague de fond sur arrière-plan d'insatisfaction qui nous commanderait d'élargir ainsi les possibilités d'expression démocratique? On nous répond que c'est aussi le rôle moral et politique des autorités de perfectionner sans cesse la démocratie. Cette manière appropriée de lutter contre l'abstentionnisme relève de l'illusion. La preuve a été donnée que les abstentionnistes ne sont pas toujours les mêmes. Ils varient au gré des sujets, de leurs intérêts ou des intérêts propres sans parler bien sûr des abstentionnistes incurables et ceux-là, on ne peut pas les soigner par définition. Il faudrait bien autre chose pour secouer la torpeur civique que l'on déplore. Non, ce n'est pas un argument valable.

La seule argumentation qui se tienne relève de l'art pour l'art. Offrir au citoyen treize variantes, treize nuances dans l'expression de sa volonté, n'est-ce pas le fin du fin? A cela pourtant, on peut objecter que c'est trop raffiné précisément. Entre deux textes, le citoyen devrait choisir fermement et exclusivement l'un d'eux. Cette façon d'être plutôt pour un texte, plutôt en faveur d'un changement que du *statu quo*, fut-ce en poussant un projet qui ne vous convient pas vraiment, est-ce satisfaisant intellectuellement et politiquement? Certes, le système actuel a plutôt favorisé le maintien du *statu quo*. Mais après tout, est-ce trop demander à une initiative pour qu'elle puisse passer, qu'elle rassemble – et elle seule vraiment – sur son texte précis, la majorité absolue du peuple et des cantons que l'autre texte ne pourrait pas recueillir?

Le groupe libéral ne pense pas que ce soit trop demander. En ce temps où l'on se plaint parfois d'une certaine dilution de la pensée, des positions, il n'est pas forcément opportun de relativiser le vote du citoyen, de permettre le «oui mais», cher à Giscard d'Estaing, ou le «oui – à défaut de».

Enfin et surtout, le Parlement nous paraît avoir un rôle essentiel à jouer que le projet de révision tend à affaiblir. Lorsque les auteurs d'une initiative se lancent dans la bataille, ils savent que le Parlement peut élaborer un contre-projet, et souvent ils le souhaitent. L'indication en faveur d'un changement étant donnée par les auteurs d'une initiative, c'est au Parlement d'abord de juger si ce changement s'impose et ensuite quelle solution précise il convient, dans ce cas, de donner au problème posé par l'initiative. En n'élaborant pas de contre-projet, le Parlement opte pour le *statu quo* et il prend le risque que l'initiative passe. C'est sa responsabilité. Peut-être le Parlement devrait-il prendre plus souvent ce risque, notamment lorsque l'initiative le rebute, plutôt que d'élaborer un contre-projet tactique. Il peut aussi arriver que le peuple et les cantons préfèrent une initiative

au contre-projet. Dans ce cas, l'initiative aura vraiment proposé ce que désirait à tort ou à raison une majorité du peuple et des cantons. Mais souvent les auteurs d'une initiative seront amenés à réfléchir devant un contre-projet élaboré par les Chambres. S'ils maintiennent l'initiative, ils accroissent, c'est vrai, le risque du double non. C'est leur responsabilité propre, celle qu'ils doivent prendre. S'ils retirent leur initiative en faveur du contre-projet, c'est qu'ils admettent que celui-ci est un progrès qui va un peu dans leur sens. Mais les auteurs d'une initiative, jusqu'à preuve du contraire, sont un groupe de citoyens mobilisés. Le Parlement, élu par le peuple, représente l'ensemble du peuple et des cantons. Il est donc normal, à nos yeux, qu'il ait une sorte de prééminence, un pouvoir de filtre en premier ressort, le dernier ressort étant bien entendu le vote populaire. Que le système actuel puisse inciter au retrait d'initiatives en faveur de contre-projets du Parlement ne nous choque donc pas du tout. Il serait tout de même étonnant que, nous parlementaires, nous renoncions à cette influence, à ce pouvoir relatif, au demeurant, dans le jeu de nos institutions. La démocratie semi-directe que nous connaissons va déjà très loin. On a tendance à se plaindre d'une pléthore d'initiatives. La démocratie souffre plutôt de saturation que d'inachèvement. Que notre Parlement garde donc son rôle stabilisateur, sa fonction cruciale consistant à interpréter une indication politique pour en tirer une bonne solution politique également. Nous n'avons aucune raison, aucune mauvaise conscience à avoir qui justifierait que nous nous fassions une sorte de hara-kiri.

Je conclus. Le système actuel est plus clair, il exige une expression de la volonté du citoyen plus nette, il donne au Parlement un rôle stabilisateur plus utile que ne le ferait le texte proposé. Ou pour dire les choses autrement, les défauts du projet sont plus évidents que les défauts éventuels du système actuel, lequel n'a d'ailleurs pas soulevé de contestation générale. C'est bien ainsi que le Conseil des Etats l'a jugé.

Le groupe libéral souhaite que le Conseil national, à son tour, refuse l'entrée en matière sur le projet ou les projets puisqu'il y a des variantes qui nous sont proposées.

Oehen: Die Fraktion der NA/Vigilants ist mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision des Bundesrates einverstanden. Mit dieser Revision soll endlich eine alte Ungerechtigkeit aufgehoben und der Stimmbürger in vollem Umfang in seine Souveränitätsrechte eingesetzt werden.

Das vorgeschlagene Abstimmungssystem genügt nach unserer Meinung allen verfassungsmässigen Anforderungen und wird damit den zugegebenermassen unbefriedigenden Zustand der heutigen Regelung endlich aufheben.

Wir beantragen also, auf die Vorlage einzutreten. Wir werden primär dem Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionen zustimmen, sekundär in dieser Reihenfolge den Antrag Maitre, respektive den Antrag Steinegger unterstützen.

Es ist vom Kommissionspräsidenten hier an diesem Pult in aller Klarheit dargestellt worden, und Sie konnten es in Pressestudien lesen: Das heutige System ist unbefriedigend. Es gibt dem Stimmbürger die Möglichkeit nicht, aus allen Varianten zu wählen, die bei einer Vorlage mit einem Gegenentwurf theoretisch möglich sind.

Die neue Vorlage hingegen ist mathematisch perfekt – so wird hier gesagt –; sie sei aber politisch nicht gangbar.

Ich möchte hier etwas tun, was von meinen Vorrednern nicht getan wurde, nämlich aufhören, um den heissen Brei herum zu tanzen. Alle diese Ausführungen, die hier gemacht wurden, verschleiern doch nur das Grundproblem. Das Grundproblem besteht darin, dass mit der heutigen Regelung den Veränderungswilligen immer wieder ein Hemmschuh vor die Räder gelegt wird. Alles wird getan, damit jene, die aufgrund der gesellschaftlichen, der technologischen Entwicklung sehen, dass etwas mit unserer Verfassung geändert werden sollte, nicht durchdringen können. Wenn es wirklich kritisch ist, wird mit grossem Erfolg noch

der Gegenvorschlag formuliert, um mit grosser Wahrscheinlichkeit – mit einer einzigen Ausnahme war es immer so – dann beides zu Fall zu bringen.

Es ist gegenüber dem Schweizer Volk unfair, wenn hier mit allen möglichen Argumenten gekämpft wird und es de facto doch nur darum geht, den beharrenden Elementen in unserem Staate einen Vorsprung gegenüber dem reformwilligen Element zu verschaffen. Und wenn ich für die Reformwilligen eine ganz spezielle Lanze brechen möchte, dann deswegen, weil genau dieselben Leute, die so sehr für die Beharrung sind, auf dem andern Gebiete, nämlich auf dem Gebiete der Wirtschaft, auf dem Gebiete der sogenannten technologischen Fortschritte, alles tun, damit es dort weitergeht. Aber sie wollen nicht einmal, dass unsere Verfassung und damit unsere Gesetzgebung rechtzeitig den Schritt, der durch die technologisch-gesellschaftliche Entwicklung vorgegeben wird, nachvollziehen kann. Noch viel weniger wollen sie, dass vielleicht Entwicklungen, die zwar noch nicht klar da sind, die man aber am Horizont erkennen kann, auf gesetzgeberischem Wege aufgefangen werden können.

Diese Politik wird sich rächen, ich garantiere Ihnen das. Und jene, die hier warnen, mit Annahme dieser Gesetzesvorlage würden wir eine Initiativflut provozieren, die vergessen, dass Initiativen, die lanciert werden, nicht Selbstzweck sind, sondern Ausdruck sind eines Unbehagens im Volk, Ausdruck einer Notwendigkeit, etwas zu verändern: Wollen Sie mit Teufelsgehalt den Deckel auf dem Kochtopf behalten, bis es eine Explosion gibt? Ist es denn nicht eine Tatsache, dass wir in unserem Staate genau mit diesen Volksrechten – die uns immer wieder erlauben, die Kräfte, die sich da zur Manifestierung des politischen Willens drängen, in einem demokratischen System aufzufangen – zu verhindern vermögen, dass das Unbehagen zur Explosion führt? Es ist nicht klug, meine lieben Freunde von den bürgerlichen Fraktionen, wenn wir hier versuchen, Bremsen anzulegen oder aufrechtzuerhalten, die durch die moderne Entwicklung nun wahrhaftig überholt sind. Seien wir doch so grosszügig und so offen, dass wir dem Volke die Möglichkeit der Veränderung belassen. Wir, das Parlament, sind nicht dazu da, so zu tun, als ob das Volk nicht mündig sei, und wenn hier x-mal wiederholt wird, es sei dem Bürger nicht zumutbar, die gesamte Geschichte zu durchschauen, dann ist das eine Ueberheblichkeit sondergleichen. Unsere Bürgerschaft ist sehr wohl fähig, drei Fragen zu beantworten und nicht bloss zwei. Und unsere Bürgerschaft ist sehr wohl fähig zu entscheiden, wenn sie zu den Veränderungsvorschlägen nein sagt, ob sie gegebenenfalls dann den weitergehenden oder den weniger weitgehenden Vorschlag akzeptieren will. Es ist natürlich nicht wahr, dass unsere Bürger überfordert würden, wenn sie auch noch eine Stichfrage zu entscheiden hätten.

Es wird hier gesagt, das Problem sei vor allem dann sehr gross, wenn der Gegenvorschlag in eine andere Richtung ziele als die Initiative. Würde das passieren, dann hätten die Regierung und vorher das Parlament versagt. Wenn nämlich eine Volksinitiative präsentiert wird, geht es allenfalls darum, mit der Kenntnis, die wir und die Regierung einbringen, eine Korrekturvorgabe hervorzubringen. Sie wird also zwangsläufig in die gleiche Richtung gehen, aber eventuell weniger weit oder mit andern Schwerpunktsetzungen. Wenn sie in eine andere Richtung zielt als die Initiative, dann wäre ein unehrliches politisches Spiel, das vorher gespielt wurde, schuld an der Problematik.

Es sind hier verschiedene Ausführungen gemacht worden, die ich noch kurz behandeln möchte. Es wurde zum Beispiel gesagt, die Schranken für die Aenderungen der Verfassungen müssen hoch sein, dürfen nicht angetastet werden. Es stammte aus jenem Lager, aus dem die Vorlage für die neue Bundesverfassung stammt, eine Bundesverfassung, die dann allerdings den bisherigen Rahmen antastet, die dann allerdings etwas ganz anderes, nämlich eine offene Verfassung bringen will. Und insofern, Herr Kollega Müller, ist es natürlich schon merkwürdig, wenn ausgerechnet Ihre Gruppierung hier gegen die Möglichkeit des doppelten Ja ankämpft, die Sie mit Ihrem Herrn Bundespräsidenten Furg-

ler die treibende Kraft einer völligen Umkämpfung unserer Bundesverfassung sind! (*Unruhe*)

Das neue Modell – so wurde gesagt – diskriminiere den Bürger, der am bisherigen Zustand festhalten wolle. Ja, und das bisherige System diskriminiert den Bürger, der etwas verändern möchte! Ich bin der Meinung, das vorgeschlagene System würde endlich für beide Seiten gleich lange Lanzen schaffen. Ja, ist denn das so falsch? Ist denn das, was man behalten will, unter allen Umständen, besser als das, was jemand neu einbringen will?

Ist denn der Konservatismus *a priori* besser als der Progressivismus? So können Sie doch nicht urteilen! Ich bin aber mit jenen einig, die behaupten, es würden nicht alle Initiativen den Erfordernissen staatspolitischer Klugheit genügen. Das stimmt natürlich, aber dann haben wir ja die Möglichkeit, dem Volk ein Nein zu empfehlen. Wir haben auch die Möglichkeit, ohne das Spiel mit einem Gegenvorschlag in den Abstimmungskampf zu gehen und dem Volk zu erklären, wieso wir möchten, dass es nein stimmt. Es kann doch nicht Ihr Ernst sein zu behaupten, ein System, das vorerst einmal mathematisch allen Seiten die gleichen Chancen einräumt, sei diskriminierend für eine Seite. Das ist ein Tanz um den heissen Brei, wenn mit derartigen Argumenten gefochten wird. Was hier an diesem Pult zu der Frage vorgetragen wurde, lässt sich letztlich darauf reduzieren zu fragen: Sind Sie reformwillig, oder sind Sie nur konservativ? Es würde unserem Parlament gut anstehen, wenn es die Realitäten zur Kenntnis nehmen und erkennen würde, dass Reformbereitschaft in unserer Zeit sozusagen eine Ueberlebensfrage ist.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und der Kommissionmehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

M. Carobbio: Pour le groupe PdT, PSA, POCH, la nécessité et l'urgence d'une réforme du système de votation en matière d'initiatives accompagnées de contre-projets sont indiscutables.

En effet, nous critiquons la situation actuelle depuis longtemps. Nous la trouvons insatisfaisante dans la mesure où la procédure en vigueur ne met pas sur un plan d'égalité initiatives et contre-projets. Je pense même que ceux qui s'opposent à une entrée en matière devraient admettre que cette situation permet d'utiliser le contre-projet pour faire échouer une initiative qui a beaucoup de chances d'obtenir la majorité lors d'une votation populaire. Le système en vigueur favorise donc ceux qui préfèrent le *statu quo* puisqu'ils disposent de la possibilité d'émettre un double-non alors que les partisans du changement se répartissent sur les deux solutions soumises au vote populaire.

L'argument développé ici par M. Eggly, selon lequel les initiateurs savent d'avance que cette situation pourrait se produire me semble vraiment formel. De toutes façons, le système en vigueur ne permet pas une manifestation claire et correcte de la volonté populaire. Il donne – il faut bien l'admettre puisque cela est déjà arrivé – à une minorité la possibilité d'imposer pratiquement sa volonté à la majorité. Ce cas s'est présenté à plusieurs reprises. Il suffit de rappeler les votations les plus marquantes: celle de 1955 sur la protection des locataires; en raison du système, une majorité de presque 90 pour cent, favorable à une protection, n'a pas été suffisante pour permettre un changement en cette matière. Nous avons connu la même situation en 1977. Elle pourrait bien se renouveler si l'on ne change pas le système à brève échéance. En 1974, de plus, le même cas s'est produit, lors de la votation concernant l'assurance-maladie. Il faut bien admettre qu'une telle situation n'est pas saine du point de vue de la vie démocratique ni du point de vue politique. Quoiqu'en disent les opposants à l'entrée en matière, elle favorise chez le citoyen l'opinion que son vote ne sert à rien ou presque. Elle a comme conséquence l'abstentionnisme, le désintérêt pour la politique.

C'est donc pour le bon fonctionnement de notre vie démocratique qu'une modification du système en vigueur s'impose. Celle-ci aurait dû être réalisée, je le répète, depuis longtemps.

Pour toutes ces raisons, le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et du PÖCH est décidément opposé à la proposition de non-entrée en matière de la minorité de la commission. Une telle solution – celle que la majorité du Conseil des Etats a malheureusement adoptée; ce qui n'est pas une surprise – serait inacceptable, vu les nombreuses critiques que le système actuel a toujours soulevées même dans les milieux des juristes et des constitutionnalistes. Elle ne serait surtout pas comprise par les citoyens.

En outre, nous ne pouvons pas accepter les arguments d'ordre juridique et formel invoqués pour justifier la proposition de non-entrée en matière. A mon avis, le problème n'est pas d'ordre juridique, formel ou procédural, mais d'ordre politique. Le véritable enjeu du débat n'a pas trait à la question de savoir si la nouvelle solution qui devra être adoptée sera compliquée ou non. Il ne concerne pas au premier chef les aspects de procédure que le nouveau système impliquerait. En réalité, il s'agit de se prononcer pour une réforme visant à éliminer la situation injuste et peu démocratique qui prévaut actuellement et qui fait fi du principe fondamental du jeu démocratique, celui du respect de la volonté de la majorité des votants. Il faut en finir avec un système qui sert d'instrument pour bloquer tout changement, même si le peuple démontre une volonté évidente d'innover sur le plan constitutionnel et, par conséquent, sur le plan législatif.

Face à une telle situation, la proposition de non-entrée en matière cache plutôt mal le dessein politique réel que l'on poursuit, soit empêcher une réforme d'importance politique et institutionnelle, dans le but de bloquer une procédure de vote qui permettrait aux projets de changement de surmonter plus fréquemment et plus facilement la double-barrière de la majorité du peuple et des cantons. Notre volonté étant tout autre, notre groupe s'oppose à la proposition de non-entrée en matière et à toutes celles qui tendent à ne rien changer à la situation.

Cela dit, il reste à s'exprimer sur la solution pratique à adopter. Je n'entrerai pas dans les questions juridiques et procédurales. Toutefois, à notre avis, la réforme doit avoir comme objectif d'introduire la possibilité du double oui lorsque le Parlement oppose un contre-projet à une initiative. Cela acquis, il faut encore régler toute une série de questions juridiques et de procédure pour permettre également une expression du vote claire, une interprétation du résultat sans équivoque, surtout dans le cas où initiative et contre-projet obtiendraient tous les deux la majorité des voix du peuple et des cantons. La solution choisie devra encore garantir l'équilibre entre le vote populaire et celui des cantons.

Tous ces aspects sont largement et attentivement examinés dans le message du Conseil fédéral. Nous avons donc les éléments nécessaires pour tirer des conclusions.

Personnellement, j'étais partiellement favorable à une solution prévoyant une procédure de vote en deux étapes: un scrutin préliminaire suivi d'une votation principale quelques mois après, ainsi que le proposait la commission de notre conseil, dans son rapport du 13 février 1980. Et cela parce qu'une telle situation me semblait la plus claire, tant en ce qui concerne le vote du citoyen, que l'acquisition des résultats. Mais, comme le Conseil fédéral le souligne, j'admets que cette solution reflète un inconvénient de taille important, soit la multiplication des scrutins. Or, le Conseil fédéral, dans son message, ajoute qu'un tel système permettrait des manoeuvres tactiques qui pourraient fausser le résultat final du scrutin. Je pense que le second argument est d'une importance relative, tandis que le premier est de poids. C'est la raison pour laquelle notre groupe, après délibération, a décidé de se rallier à la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission. Il est favorable à la solution préconisée par Bâle-Campagne, laquelle prévoit le double-oui et une question subsidiaire avec calcul des pourcentages dans le cas où l'initiative et le contre-projet sont tous deux acceptés par la majorité du peuple et des cantons. J'admets que cette solution est un peu compliquée, mais

elle me semble répondre à la nécessité d'une réforme visant à mettre sur un même pied d'égalité initiative et contre-projet. En outre, elle permet de tenir compte des droits du peuple et des cantons, tout en évitant la solution du double scrutin. C'est la raison pour laquelle notre groupe l'appuie. Il considère, en revanche, que la proposition de la minorité de la commission ne modifie en rien la situation en vigueur et repoussera celle-ci, si nécessaire.

Tels sont les arguments par lesquels notre groupe justifie son vote favorable à l'entrée en matière et son soutien à la solution proposée par le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

Präsident: Das Wort hat Herr Oehen für eine persönliche Erklärung.

Oehen: Ich muss mich entschuldigen, weil ich Herrn Kollega Müller vorhin fälschlicherweise der CVP-Fraktion zugeordnet habe, obwohl ich nicht glaube, Herr Kollega, dass es eine Schande wäre, dieser Fraktion anzugehören. Ich möchte aber bitten, dass Sie die Ausführungen, die ich an Ihre Adresse in bezug auf die Reformwilligkeit bei der Bundesverfassungsrevision gemacht habe, Herrn Kollega Freizuordnen, und damit wäre dann die Kirche wieder mitten im Dorf.

Frau Robert: Die Grünen empfehlen Ihnen Eintreten und Zustimmung zur Vorlage des Bundesrates. Sie ist unserer Meinung nach die beste Möglichkeit, die einzige, die eine unverfälschte Wiedergabe des Willens der Stimmbürger garantiert, im Gegensatz zum heutigen System und zu allen übrigen Vorschlägen, die bisher hier vorgebracht worden sind.

Herr Oehen hat in aller Deutlichkeit gesagt, worum es tatsächlich geht. Es geht um eine reine Machtfrage! Eine bürgerliche Mehrheit, die sich Privilegien zementiert hat, möchte diese Privilegien nicht aus der Hand geben, nicht dem Volk, dem Souverän, gleich lange Spiesse zugestehen. Wir sind der Meinung, dass dieses Vorgehen – wie Herr Oehen gesagt hat – falsch und gefährlich ist. Es wird früher oder später dazu führen, dass sich die nötigen, die überlebensnotwendigen Reformen Wege bahnen, die wir lieber nicht hätten und für die wir dann die Verantwortung lieber nicht übernehmen würden.

Es geht also bei dieser Vorlage in erster Linie darum, dass das Volk seinen Willen kundgeben kann. Wir leben in einer Demokratie, das heisst in einer Volksherrschaft, und es müsste eigentlich das Hauptziel aller demokratisch denkenden Menschen sein, dass das Volk seinen Willen tatsächlich unverfälscht wiedergeben kann. Das heutige System ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Das wichtige Volksrecht der Volksinitiative wird durch Verfahrenstricks zu einer Farce gemacht, der Reformwille sabotiert. Die heutige Regelung ist auch unlogisch. Es ist unlogisch, dass man zweimal nein und nur einmal ja sagen kann. An die Adresse der CVP könnte man vielleicht sagen: es ist wahrscheinlich auch unchristlich. Es steht schon in der Bibel: Eure Rede sei Ja-Ja, Nein-Nein! Also die Spiesse sollten hier gleich lang sein. Vielleicht ist es zwar schweizerisch, dass man zweimal nein, aber nur einmal ja sagen kann. Aber mindestens der Bibel entspricht es nicht. Es ist undemokratisch und – wie verschiedene Juristen in unserem Land meinen – auch verfassungswidrig, wie zur Zeit der Volkswille bei Initiativen manipuliert wird. Nach Verfassung müsste der Volkswille frei und unverfälscht ermittelt werden können. Das ist heute nicht der Fall, da werden Sie alle zustimmen. Das Verfahren ist also möglicherweise sogar verfassungswidrig. Viele Leute hier drin, die immer wieder auf den Rechtsstaat und auf die Verfassungsrechtlichkeit pochen, sollten sich das auch überlegen, wenn sie das vorliegende Modell, das eine Verbesserung bringen will, sabotieren möchten. Die Gegner dieser Vorlage haben bis jetzt nichts Ueberzeugendes vorgebracht. Sie haben Behauptungen in den Raum gestellt, die sie nicht beweisen konnten oder die durch Juristen und Rechtsgelehrte längst widerlegt worden sind. Wenn gesagt

wurde, das neue Abstimmungsverfahren sei wesentlich komplizierter, dann stimmt das nicht. Vom Stimmbürger aus gesehen ist es sehr einfach, wenn er wählen kann zwischen zwei Ja und zwei Nein und zwischen einer Stichfrage. Es ist auch die einleuchtendste und auf jeden Fall die transparenteste Möglichkeit, und darum geht es ja dem Stimmbürger, dass er sieht, was er abstimmt. Wir muten dem Stimmbürger wesentlich kompliziertere Dinge zu, wenn es um den Inhalt geht. Man darf hier den Stimmbürger nicht für dumm verkaufen. Dass es dreizehn Varianten gibt, ist nicht für den Stimmbürger interessant, schwierig oder kompliziert, sondern eine rein technische Frage und technisch lösbar. Es ist gesagt worden, man müsse befürchten, dass Initiativen dann nie mehr zurückgezogen würden, das sagte unter anderem Frau Spoerry. Ja, und? Es reichen nicht hunderttausend und mehr Stimmbürger eine Initiative ein, weil sie sie zurückziehen wollen! Sie reichen sie ein, weil sie sie zur Abstimmung bringen wollen. Das ist kein Argument!

Es wurde auch gesagt, für die Parteien würde es sehr schwierig sein, in den Abstimmungen dieses Modell zu erklären. Ich glaube Ihnen, Frau Spoerry, dass Parteien schneller überfordert sind als der Stimmbürger. Das nehme ich Ihnen ab; aber auch das ist kein Grund. Ich meine, dass es richtig ist, wenn die Parteien aus ihrer schrecklichen Schwarz-Weiss-Malerei und ihren Vereinfachungen vor Abstimmungen herauskommen und dem Stimmbürger gegenüber etwas differenzierter argumentieren müssen. Alles, was gegen dieses Modell gesagt wurde, sind ja in Tat und Wahrheit – vom Stimmbürger aus gesehen – lauter Vorteile.

Noch etwas zum Antrag von Herrn Steinegger respektive von Ständerat Hänsenberger respektive des Redressement national, das diesen Vorschlag ja ausgearbeitet hat, der besser und einfacher sein soll als der Vorschlag des Bundesrates: Er lässt wesentlich weniger Möglichkeiten offen, um die effektive Meinung der Stimmbürger zu ermitteln, und das ist ein Nachteil und kein Vorteil! Wenn wir also hier schon ein unbefriedigendes System ändern wollen, dann ändern wir es doch gleich richtig und nicht wieder «halb-batzig».

Beim Antrag Steinegger hat der Stimmbürger nur acht anstelle der 13 Möglichkeiten, die der Vorschlag des Bundesrates bietet. Für den Stimmbürger ist dabei das Verfahren nicht einfacher; es spielt höchstens nachher bei der Ausmittlung eine Rolle. Aber für etwas haben wir ja schliesslich Computer, und dem Computer ist es völlig egal.

Man kommt also nicht darum herum festzustellen, dass die bürgerliche Mehrheit Angst davor hat, der Wille der Stimmbürger könnte tatsächlich unverfälscht zum Ausdruck kommen. Letztlich handelt es sich um eine Machtfrage, nämlich darum, ob die Volksvertreter oder das Volk die Macht haben sollen. Ich würde meinen, Volksvertreter hätten doch eigentlich die Interessen des Volkes zu vertreten.

Ich bitte Sie darum, auf diese Vorlage einzutreten und dem einfachsten, klarsten und demokratischsten Vorschlag, demjenigen des Bundesrates, zuzustimmen.

Wanner: Das geltende Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf kann nicht mehr befriedigen. Bleibt die Frage offen, ob es je einmal befriedigt hat. Unser Ziel muss es sein, und das ist in diesem Saal weitgehend unbestritten, dem Volkswillen möglichst unverfälscht zum Durchbruch zu verhelfen. Dies ist heute, wenn eine Volksinitiative und ein Gegenentwurf dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, vielfach nicht der Fall.

Wenn es nun gilt, in dieser Sache einen neuen Weg einzuschlagen, so müssen wir alles daran setzen, dass wir eine Lösung finden, die tragfähig ist. Dies ist gar nicht so einfach. Der Vorschlag des Bundesrates, das kann nicht bestritten werden, ist mathematisch bestechend. Bekanntlich aber ist die Politik keine exakte Wissenschaft, so wünschbar dies allenfalls ab und zu wäre. Die Lösung gemäss Bundesrat kann in bezug auf die dringend erforderliche Transparenz und die politische Praktikabilität nicht in jeder Beziehung befriedigen. Gerade diese Transparenz ist es aber, die drin-

gend geboten ist. Der Vorschlag des Bundesrates lässt 13 mögliche Wertungen zu. Dies ist an sich erfreulich. Andererseits frage ich Sie: Wie wollen Sie künftig Ihre politische Orientierungsarbeit gestalten? Hier ist eindeutig das Bessere der Feind des Guten. Mit Leichtigkeit können jene, die jeweils gegen alles sind, diese Situation ausnützen, etwa mit der einfachen, aber verfänglichen Feststellung: Dies ist viel zu kompliziert, also zweimal Nein!

Man mag einwenden, dass es bereits funktionierende kantonale Lösungen gibt. Hier stellt sich aber die Frage des Ständemehrs nicht, und die gemachten Erfahrungen in den entsprechenden Kantonen sind auch nicht durchwegs positiv.

Aus diesen Gründen unterstütze ich den Minderheitsantrag auf Nichteintreten. Damit wird der Weg frei für eine bessere Lösung, die auch dem Ständerat ein Einlenken ermöglichen sollte. Falls Eintreten beschlossen wird, so werde ich den Minderheitsantrag Steinegger unterstützen. Ich sage dies hier nicht, weil ich damit rechne, dass wir auf diese Vorlage nicht eintreten und dann alles beim alten bleibt, sondern weil ich davon überzeugt bin, dass gerade diese staatspolitisch heikle Aufgabe nur eine behutsame Lösung zu ertragen vermag.

Frau Stamm Judith: Ich bin für Eintreten auf die Vorlage des Bundesrates. Diese Frage des Abstimmungsverfahrens bei Initiative mit Gegenentwurf beschäftigt die Gemüter schon lange. Das Initiativrecht ist bekanntlich ein sehr wesentliches Element unserer Demokratie. Von Rechtsgelehrten wird unseren Volksrechten eine eigentliche Oppositionsfunktion zugebilligt. Auf diese sind wir in unserer Konkordanzdemokratie angewiesen. Deshalb müssen wir mit diesen Möglichkeiten des Bürgers, sich zu äussern, unsere Verfassung fortzuentwickeln, sorgfältig umgehen.

Der Vorschlag, den uns nun der Bundesrat unterbreitet, hat bei den Kantonen und Parteien ein vorwiegend positives Echo gefunden. Auch von den Rechtsgelehrten wurde er gut aufgenommen. Sie haben die Stellungnahme der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer in Ihren Unterlagen.

Der Ständerat trat auf die Vorlage gar nicht ein. Brauchen wir also diese Reform gar nicht? Doch, wir brauchen sie. Seit 1891, seit Beginn, wird das gegenwärtige, gültige Verfahren kritisiert. Dabei sind wir doch von Verfassung wegen gehalten, für ein Verfahren zu sorgen, das die Meinung des Stimmbürgers möglichst richtig und unverfälscht wiederzugeben imstande ist. Dies ist aber solange nicht gegeben, als wir zwar ein doppeltes Nein, nicht aber ein doppeltes Ja haben.

Von einigen Gegnern der bundesrätlichen Vorlage wurde offen zugegeben, dass sie Angst vor zu vielen Neuerungen im Gefolge dieser Reform des Abstimmungsverfahrens hätten. Aber wir sind darauf angewiesen, dass sich unsere Verfassung und unsere Gesetze weiterentwickeln. Die gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen laufen unserer Gesetzgebung sowieso davon.

Durch die Volksinitiativen können die Bürger immer wieder den Anstoss geben, dass ein ganz bestimmtes Gebiet ins Auge gefasst wird. Gerade bei den Volksinitiativen mit Gegenentwurf handelt es sich ja um jene Geschäfte, bei denen über das Grundanliegen ein Konsens feststellbar ist, wo sich aber Initianten einerseits und Parlament andererseits über die Ausgestaltung nicht einig waren. Gerade in diesen Fällen ist es stossend, wenn eine Minderheit von Bürgerinnen und Bürgern, die nichts verändern wollen, einer Mehrheit von Reformwilligen, die sich aber auf Initiative und Gegenentwurf verteilen, ihren Willen aufzwingen kann.

Es wurde gesagt, im Verlaufe der Jahre sei das in höchstens drei von zwölf Abstimmungen eventuell passiert und sei deshalb zu vernachlässigen. Da bin ich anderer Meinung. Diese drei Abstimmungen sind drei Abstimmungen zu viel, in denen die Meinung von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eventuell nicht richtig zum Ausdruck kommen konnte.

Das Ständemehr ist meiner Ansicht nach durch die Vorlage des Bundesrates nicht gefährdet, wie immer wieder gesagt wird; denn nur bei jener Abstimmung, bei der auf Initiative und Gegenvorschlag je ein Volks- und Ständemehr fallen, wird ja die Stichfrage beziehungsweise die prozentuale Berechnung zur Entscheidung herbeigezogen. Völlig unhaltbar scheint mir die Befürchtung, der Bürger und die Bürgerin würden durch das neue Verfahren verwirrt. Das neue Verfahren ist einfach. Der Bürger kann durch ein doppeltes Ja seinen Reformwillen bekunden und in der Stichfrage angeben, ob er Initiative oder Gegenvorschlag vorzieht.

Der vorliegende Vorschlag des Bundesrates ist verfassungskonform. Volk und Stände, Initiative und Gegenentwurf werden gleichwertig behandelt. Initiative und Gegenentwurf werden gleichzeitig zur Abstimmung gebracht. Weil diese Grundsätze in der Vorlage berücksichtigt sind, ist die Aenderung des Verfahrens auf Gesetzesstufe möglich.

Seit Jahren wird über dieses Abstimmungsverfahren gesprochen. Seit Jahren zeigt man die Mängel auf. Seit Jahren werden Vorschläge gemacht. Nun liegt ein guter Vorschlag vor uns. Einen besseren wird es zu Lebzeiten des gegenwärtigen Parlamentes kaum mehr geben. So machen wir doch diesem quälenden Katz- und Maus-Spiel mit den Volksrechten, die wir geben, aber dann doch nicht ganz geben, ein Ende! Treten wir auf diese gute Vorlage des Bundesrates ein und nehmen wir sie an!

Mme Deneys: Je vous prie de soutenir la solution préconisée par le Conseil fédéral et d'entrer en matière. Deux raisons me poussent à vous faire cette proposition: la première, c'est que contrairement au droit actuel, non seulement la solution du Conseil fédéral permet d'assurer un dépouillement correct des résultats de la votation portant sur une initiative accompagnée d'un contre-projet, mais encore elle est plus transparente en ce sens que chaque oui sera véritablement un oui, chaque non un non, et chaque question laissée sans réponse, une question sans réponse. Qu'en est-il pour le citoyen? La solution proposée est-elle véritablement, comme le laissent entendre les opposants, plus compliquée que le système actuel? Pensez-vous vraiment qu'il y ait des difficultés à répondre à trois questions? Si vous répondez par l'affirmative, souvenez-vous alors du système de la proportionnelle pour les élections au Conseil national et des différentes manières de remplir le bulletin électoral – biffer, remplacer, compléter, cumuler, panacher – toutes opérations dont nos concitoyens font amplement usage, tellement bien d'ailleurs que nous sommes tous élus, sans pour autant se heurter à une procédure beaucoup plus compliquée que celle que le Conseil fédéral nous propose aujourd'hui pour une votation constitutionnelle. La deuxième raison, c'est qu'en Suisse, et d'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la liberté d'exprimer son opinion fait partie du droit constitutionnel non écrit. Je demande alors aux adversaires de la solution du Conseil fédéral de bien vouloir m'expliquer les raisons pour lesquelles ils s'opposent à accorder à tous les citoyens cette liberté d'exprimer leur opinion, lorsqu'ils se trouvent face aux urnes. En proposant de ne pas entrer en matière, les opposants veulent maintenir le système actuel, ce qui signifie qu'il y aura toujours neuf parmi treize citoyens ayant chacun une opinion différente qui seront empêchés d'exprimer leur point de vue sur le bulletin de vote. Vous souhaitez voter oui, hélas vous risquez de voir votre réponse considérée comme un bulletin sans réponse. Alors vous en tirez les conséquences et vous votez sans réponse. Là encore, vous risquez de voir votre réponse inexistante considérée comme un non. Honnêtement, je ne crois pas que les opposants seront en mesure de me convaincre du fait que le système actuel est conforme à la liberté d'opinion, tout en étant plus simple et presque aussi correct que le nouveau système.

Il faut soutenir la solution préconisée par le Conseil fédéral parce qu'elle est plus juste, parce qu'elle répond à l'intérêt de la démocratie.

Reichling: Wir müssen uns doch zuerst einmal Rechenschaft geben, in welchen Fällen dieses Verfahren nicht zur Anwendung kommt, nämlich immer dann, wenn der Bundesrat eine Verfassungsänderung vorschlägt und das Parlament dieser Aenderung zustimmt. Dann gibt es eine klare Volksabstimmung, von einem Gegenvorschlag ist dann nicht die Rede. Auch wenn das Parlament auf dem Weg der parlamentarischen Initiative eine Verfassungsänderung anstrebt, gibt es keinen Gegenvorschlag. Das Volk kann klar entscheiden.

Auch wenn eine Volksinitiative unbestritten ist, gibt es keinen Gegenvorschlag. Es sind also die wenigen Fälle, wenn eine Volksinitiative dem Parlament oder dem Bundesrat als schlecht erscheint, im Text als unklar erscheint und man glaubt, man müsse einen Gegenvorschlag vorlegen, der in die gleiche Richtung zielt. Es sind also im Prinzip wenige Fälle, in welchen dieses komplizierte Verfahren überhaupt angewandt werden müsste.

Ich glaube deshalb, dass wir für diese wenigen Fälle nicht ein derart kompliziertes und umstrittenes Verfahren zur Anwendung bringen sollten.

Grundsätzlich bin ich auch der Meinung, dass die Schwelle für eine Verfassungsänderung hoch angesetzt werden sollte, denn:

1. hat praktisch jede Aenderung der Bundesverfassung eine Einschränkung der kantonalen Souveränität zur Folge. In der Regel greifen wir in Angelegenheiten ein, die heute in die Eigenständigkeit der Kantone gehören; denn sie können ja den gesamten Leerraum der Bundesverfassung ausfüllen.

2. soll diese Schwelle hoch sein, weil weitaus die meisten Reformbegehren auf Gesetzesstufe, vielfach sogar auf Verordnungsstufe des Bundesrates gelöst werden könnten; denn die Bundeskompetenz ist in den einzelnen Sachbereichen ja in der Bundesverfassung verankert.

Ein weiterer Grund für die Ablehnung dieser Vorlage ist für mich die unklare Situation für den Stimmbürger. Für einen Befürworter des Reformbegehrens wird es relativ einfach sein, auch die zweite Zusatzfrage zu beantworten, welchen der beiden Vorschläge er vorzieht. Einem konsequenten Gegner von Vorschlag und Gegenvorschlag erscheint es aber komplett blödsinnig, wenn er sich die Überlegungen machen muss: Welcher Text wäre für mich im Falle der Annahme dann noch der akzeptablere, obwohl ich grundsätzlich dagegen bin? Für die Parteien entsteht sowieso eine vollständig unmögliche Situation, wenn sie ihren Stimmbürgern sagen: Vorschlag und Gegenvorschlag wollen wir nicht. Diese Materie soll weiterhin – beispielsweise – in die Kompetenz der Kantone fallen. Dann muss aber die gleiche Partei noch sagen: Ja, aber wenn es trotzdem angenommen werden sollte, finden wir dann die zweite oder die erste Lösung doch die bessere. Sie muss dann die «guten Gründe» von etwas, was sie bekämpfen will, erarbeiten, um dem Stimmbürger zu sagen, wie er die zweite Frage beantworten soll. Also das scheint mir eine unmögliche Situation. Trotz Ablehnung der Vorlage müssen wir dem Volkswillen klar zum Durchbruch verhelfen. Das ist nach meiner Auffassung im Prinzip nur möglich, wenn wir künftig auf Gegenvorschläge verzichten und dem Volk die Volksinitiativen, die zustande gekommen sind, mit einem klaren Ja oder Nein vorlegen, zur Ablehnung oder zur Annahme empfehlen und dann einmal diesen Volkswillen abwarten. Ich glaube, das wäre die ehrlichere Lösung. Bundesrat und Parlament haben ja immer die Möglichkeit, vor einer Volksinitiative das vorzukehren, was ihnen gut scheint. Wir müssen ja nicht warten, bis eine Volksinitiative zustande gekommen ist, um dann zu sagen: Ja, ja, man sollte, aber nicht so, wie ihr wollt. Wir alle wissen, dass das heutige Initiativrecht reformbedürftig ist, dass es so nicht befriedigt. Es sind verschiedene Wege gangbar. Der eine Weg wäre die Beschränkung der Volksinitiative auf die allgemeine Anregung, damit einmal ermittelt werden kann, ob das Volk einer materiellen Aenderung im vorgeschlagenen Sinne zustimmt oder ob es sie ablehnt; der formelle Text würde erst in einem zweiten Schritt erarbeitet. Das wäre wahrscheinlich die brauch-

barste Lösung. Möglich ist auch die Ausweitung auf die Gesetzesinitiative.

Für mich scheint der Weg, den wir jetzt beschreiten sollten, klar vorgezeichnet zu sein, nämlich

1. abwarten, was mit der Totalrevision der BV geschieht;
2. das Initiativrecht revidieren, sei es im Rahmen der Totalrevision oder dann gesondert;
3. in der Zwischenzeit auf Gegenvorschläge der Bundesversammlung verzichten und den klaren Volksentscheid mit einer annehmenden oder ablehnenden Empfehlung herbeiführen.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Nichteintretensantrag zuzustimmen.

M. Darbellay: Le système que nous connaissons aujourd'hui, en ce qui concerne les initiatives et les contre-projets, est un corps étranger dans notre démocratie. Il date de bientôt cent ans. C'est le seul cas où la majorité doit se laisser imposer la volonté par une minorité. Certains d'entre vous disent: «Eh bien, c'est l'exception qui confirme la règle et, par conséquent, nous pouvons la conserver.» D'autres pensent un peu différemment mais ne l'expriment pas. Ils estiment que la démocratie ne doit point aller trop loin et que nous pouvons garder ce système qui la freine quelque peu.

Personnellement, j'estime que cette manière de penser n'est pas très judicieuse et qu'il est effectivement temps de supprimer ce corps étranger. Il ne faut pas l'éliminer à tout prix, ce qui signifie qu'il est légitime d'observer de très près le projet afin de voir si, véritablement, il a la gale et s'il faut le noyer. Je réponde que tel n'est pas le cas. Par conséquent, ce projet n'a pas à être noyé.

On a dit qu'il était compliqué. Nos électeurs savent-ils lire et écrire? Oui. Ils peuvent donc répondre aux trois questions qui leur sont soumises et qui ne sont pas des plus difficiles. Ensuite, on a parlé de la question subsidiaire et on a dit qu'elle constituait une manière de faire peu habituelle. Effectivement, il n'est pas courant de poser une question subsidiaire au moment d'un vote. Mais ici, il faut tenir compte du fait que théoriquement, il pourrait arriver, avec le double oui, que le peuple et les cantons répondent favorablement aux deux premières questions. Si vous le permettez, j'aimerais faire intervenir quelque peu les mathématiques et vous affirmer que ce quadruple oui est hautement improbable. Il faudrait une initiative très bien faite pour obtenir immédiatement l'appui des cantons et du peuple. Il faudrait ensuite un contre-projet excellent. Mais, puisque théoriquement, cette situation peut se présenter, il faut bien la prévoir et introduire la question subsidiaire.

Cette dernière étant posée, un autre problème encore beaucoup plus improbable peut se présenter: le croisement du vote du peuple et des cantons, ces derniers apportant leur préférence au contre-projet et le peuple à l'initiative, ou vice-versa. Eh bien, je crois que nous pourrions attendre longtemps avant que ce cas ne se produise. Cependant, comme il est théoriquement possible, il faut le prévoir. Personnellement, je trouve que la solution de l'addition des pourcentages est heureuse. Il est faux de prétendre qu'avec cette solution, les cantons sont passés sous jambe: on en tient compte de la même façon que du peuple et de toute façon – on l'a répété – les cantons ont eu l'occasion de se prononcer sur chacun des projets et ont dit oui.

En conclusion, je prétends que la solution proposée n'est pas compliquée; elle ne fait pas passer la volonté des cantons sous la jambe. Nous pouvons donc y souscrire. Je vous invite à voter l'entrée en matière.

Allenspach: Das Parlament hatte sich in den letzten Jahren viel häufiger mit Volksinitiativen auseinanderzusetzen. Deshalb wurden auch häufiger Gegenvorschläge erwogen. Gegenvorschläge werden zudem in zunehmender Zahl von den Befürwortern der Initiative verlangt, mit der Begründung: Wenn das Parlament eine Initiative schon ablehne, so solle man doch dem Begehren wenigstens teilweise entgegenkommen.

Ich möchte der Legende entgegentreten, dass Gegenvorschläge von den Gegnern von Initiativen verlangt werden. Es ist auch bezeichnend, dass die Vorlage des Bundesrates von jenen Kreisen hier in diesem Rate befürwortet wird, die in der Regel selbst auch Volksinitiativen lancieren. Ich habe schon wiederholt die Tendenz kritisiert, immer wieder direkte oder indirekte Gegenvorschläge zu machen. Unser Volk verlangt klare Entscheidungsgrundlagen; wir müssen den Mut haben, klare Fragen zu stellen. Wir sind dann Volksvertreter, wenn wir dem Volke klare Fragen unterbreiten.

Die vorgelegten Vorschläge bringen das Gegenteil einer klaren Fragestellung. Wir unterbreiten dem Volke gewissermassen eine Auswahlendung und werden bald Abstimmungen nach dem multiple choice-Verfahren durchführen. Frau Robert hat in Anlehnung an die Bibel gesagt: «Die Rede sei Ja-Ja, Nein-Nein!» Ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass in der Heiligen Schrift aber nicht von Alternativ- oder Stichfragen die Rede ist.

Als Gesetzgeber sollten wir uns vermehrt mit der praktischen Durchführung und der praktischen Auswirkung einer Vorlage auseinandersetzen. Die gegenwärtige Vorlage verdient die Prädikate «praxisorientiert» und «miliztauglich» nicht. In der Praxis würden wir mit einer Mehrzahl von Parolen konfrontiert werden. Ich möchte nicht einmal von den 13 Möglichkeiten ausgehen, sondern nur fünf wahrscheinliche erwähnen: Wir haben Ja/Nein – Initiative.

Wir haben Ja/Ja – Initiative.

Wir haben Ja/Ja – Gegenvorschlag.

Wir haben Nein/Ja – Gegenvorschlag.

Wir haben Nein/Nein – Gegenvorschlag.

Das werden die fünf häufigsten Parolen sein. Wir werden also fünf Abstimmungskomitees haben, von denen natürlich jedes Geld sammelt und behauptet, kein Geld für die Abstimmung zu haben.

Die Stimmbürger werden mit diesen fünf verschiedenen Parolen konfrontiert, mit fünf verschiedenen Plakaten. Glauben Sie, dass bei dieser Vielfalt von ähnlichen Parolen der Stimmbürger eine klare Entscheidungsgrundlage hat, und glauben Sie, dass er dann noch motiviert ist, an die Urne zu gehen? Wir müssen dabei bedenken, dass wir am Abstimmungssonntag nicht nur über eine Vorlage zu entscheiden haben. Wir hatten verschiedene Abstimmungsdaten mit mehreren Initiativen und Vorlagen. Glauben Sie, dass unter solchen Umständen das Volk klare Entscheide zu fällen in der Lage ist?

Eine klare Auseinandersetzung wird zudem dadurch verunmöglicht, dass die Befürworter des Status quo gleichzeitig auch eine Variante der Veränderung befürworten müssen. Es ist paradox, wenn Gruppen, die argumentieren, die Initiative sei unsinnig, der Gegenvorschlag sei abzulehnen, gezwungen werden, gleichzeitig noch zu sagen, man solle bei der Stichfrage den Gegenvorschlag trotzdem annehmen. Glauben Sie, dass solche Auseinandersetzungen zu klaren Volksentscheiden führen? Das System der direkten Demokratie ist meines Erachtens ein ausserordentlich subtiles Gebilde der schweizerischen Staatskunst. Wir sollten dieses System der direkten Demokratie nicht durch ein multiple choice-Abstimmungsverfahren in Frage stellen. Deshalb möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Oester: Mein kurzes, aber offenes Wort richtet sich vorab an diejenigen unter Ihnen, die ihre politische Tätigkeit und Haltung als staatserhaltend begreifen. Als durchaus wertkonservativer Mensch habe ich grosses Verständnis für alle, die nicht jeden Aenderungsvorschlag kritiklos als Fortschritt begrüssen. Aber es gibt Neuerungen, die unumgänglich sind, wenn wir unser Staatswesen und seine Institutionen lebendig erhalten und weiterentwickeln wollen. Dazu gehört unzweifelhaft die vorgeschlagene Neuregelung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Ich gehe wohl nicht fehl in der Annahme, dass die grosse Zahl und der Inhalt der Initiativen (die ja meistens aus dem gegnerischen Lager stammen) der wahre Grund für die

Ablehnung eines Abstimmungsverfahrens ist, das einem Volksbegehren eine faire Chance gäbe. Die sogar in Fraktionscommuniqués in den Vordergrund geschobenen Argumente, wonach das vorgeschlagene neue Verfahren zu kompliziert sei, die änderungsunwilligen Stimmbürger diskriminiere und zu einer Abwertung der Standesstimmen führe, liegen so offensichtlich daneben, sind mathematisch und politisch so falsch, dass man sich mit ihnen nicht auseinandersetzen braucht. Bleibt also das eigentliche Argument, die ungeliebte Initiativenflut. Und da meinen die Gegner, den Esel treffen zu können, wenn sie den Sack schlagen. Sie treffen aber das Kernstück unserer Demokratie.

Hauptsächliche Ursache der grossen Zahl von Volksinitiativen ist eine gewisse Kluft zwischen Volk und Behörden, zwischen unserem häufig von materiellen Sonderinteressen geprägten Politisieren einerseits und wichtigen, oft ideellen Anliegen breiter Bevölkerungskreise andererseits. Dass sich diese Kluft ständig vergrössert, das ist das staatspolitische Kernproblem, der eigentlich beunruhigende Sachverhalt. Angesichts dieser Tatsache ist es sachlich und politisch völlig verfehlt, an einem Verfahren festhalten zu wollen, mit dessen Hilfe sich Volksinitiativen mit Gegenvorschlag nahezu ausnahmslos bodigen lassen.

Es ist einer Demokratie unwürdig, Volksbegehren mit Hilfe eines mangel- und fehlerhaften Abstimmungsverfahrens abzuwürgen, statt sie allenfalls mit besseren Argumenten zu besiegen.

Ein letzter Gedanke: Wir wollten doch neulich technische und marketingmässige Neuerungen, Innovationen in der Wirtschaft mit Bundesgeldern fördern. Nun soll eine längst fällige Innovation zur Aufwertung eines wichtigen Volksrechtes sabotiert werden? Der Arzt würde Schizophrenie diagnostizieren! Sollte auch der Nationalrat nicht einmal auf den überzeugend begründeten Antrag des Bundesrates eintreten, könnten sich die eidgenössischen Räte wahrlich keiner staatserhaltenden Tat rühmen. Ganz im Gegenteil: Sie hätten dann in den Augen vieler den Beweis dafür erbracht, dass Politiker und staatliche Institutionen von Verkalkung befallen sind. Und für einen innovationsunfähigen, schlimmer noch: innovationsunwilligen Staat wollen Sie junge Menschen begeistern? Mit solcher Verknorztheit wollen Sie die Jugend für die politische Mitarbeit gewinnen, wollen Sie der kommenden Generation die Fackel der Demokratie weitergeben?

Ott: Ich möchte an etwas erinnern, was offenbar viele vergessen haben. Wir hatten ja zwischen Dezember 1983 und Februar 1984 in unserem Land in unserer sozialdemokratischen Partei die lange Debatte darüber, ob die Sozialdemokraten im Bundesrat bleiben sollten oder nicht. Ich glaube, der grosse Parteitag im Februar 1984 hat richtig entschieden. Aber ich möchte an einen interessanten Einzelvorschlag erinnern, der damals viel diskutiert wurde, nämlich: Zwischen den vier Regierungsparteien gebe es zwar keinen Koalitionsvertrag – dieser würde ins Schweizer System auch gar nicht passen –, aber so etwas wie ein politischer Minimalkonsens zwischen diesen vier Parteien dürfte doch wohl erwartet und verlangt werden, zum Beispiel und vor allem darüber, wie man im Lande der halbdirekten Demokratie mit dem Volkswillen umgeht und dass man hier das doppelte Ja endlich zulassen sollte.

Bei den Sozialdemokraten ist dieser wichtige Gedanke dann irgendwie in Vergessenheit geraten. Aber heute sind es 33 Professoren des öffentlichen Rechts von allen schweizerischen Universitäten, die zum grössten Teil keine Sozialdemokraten sind, die uns schreiben und uns mit aller Deutlichkeit erklären:

«Die bisherigen Erfahrungen haben bestätigt und deutlich gezeigt, dass der Volkswille verfälscht werden kann. Das bestehende Verfahren kann nämlich bewirken, dass der Wille einer Mehrheit von Volk und Ständen aus rein verfahrenstechnischen Gründen demjenigen einer Minderheit weichen muss. Die Beibehaltung eines solchen Abstimmungsverfahrens ist in einer verfassten Demokratie, der das Mehrheitsprinzip zugrunde liegt, nicht mehr zu verantworten.»

Es geht hier auch gar nicht um eine Parteisache, sondern darum, ob wir unserem eigenartigen und einzigartigen demokratischen schweizerischen System treu bleiben.

Nun weiss ich nicht, wie viele von Ihnen die ständerätliche Debatte zu diesem Traktandum studiert haben. Ich habe mich dem jedenfalls unterzogen und habe gefunden, dass es zwar eine ganze Anzahl spitzfindiger, aber kein einziges stichhaltiges Argument gegen Eintreten auf die Vorlage gibt. Mit Recht hat der Staatsrechtler Jean-François Aubert zur Debatte im Ständerat zusammenfassend festgestellt: «Toute une somme de mauvais arguments ne démontre rien.» Manche Argumente sind ja geradezu lächerlich gewesen, zum Beispiel das Abstimmen mit dem Kreuzchen gehöre in den afrikanischen Busch und sei der Schweiz unwürdig – und im nächsten Moment behauptet man, dieses Abstimmungsverfahren sei für die Schweizer viel zu kompliziert! Oder wenn man sagt, das Festhaltenwollen am Status quo werde durch das doppelte Ja benachteiligt, als ob es nicht jedem Stimmbürger freistünde, zu Initiative und Gegenvorschlag nein zu sagen, wenn sie ihm nicht passen! Was soll er dann sonst noch können, als nein sagen zu zwei Lösungen, die ihm beide nicht passen? Dann kann er am Schluss noch zwischen zwei Uebeln das kleinere bezeichnen, und das ist wahrhaftig eine Situation, vor der wir im Leben immer wieder stehen, dass wir von zwei Uebeln das relativ kleinere wählen müssen.

Doch kommen wir jetzt von den Spitzfindigkeiten der Gegner zur Sache, zu unserem konkreten Alltag: Da ist einmal der Stimmbürger, der eine Veränderung will und das nicht ausdrücken kann. Das ist schon genügend beredet worden, darüber möchte ich nichts mehr sagen.

Kommen wir zu unserem konkreten Alltag im Parlament. Für uns tritt in diesem Saal das Institut Gegenvorschlag in Erscheinung, wenn wir über Volksinitiativen zu beraten haben. Es ist insgesamt ein ganz beträchtlicher Anteil unserer parlamentarischen Arbeitszeit, die wir in Plenum und Kommissionen auf Volksinitiativen verwenden. Es ist dies eine vornehme Aufgabe und eine hohe Verantwortung des Parlaments, als Gesprächspartner des Souveräns für diesen die Fragen zu formulieren, auf die er dann antwortet.

Sollen wir denn weiterhin dazu gezwungen sein, bei der Erfüllung dieser hohen Aufgabe nur kleinliche taktische Erwägungen anzustellen? Müssen wir fortfahren, uns immer wieder fragen zu lassen, ob wir etwa einen Gegenvorschlag lediglich mit dem Hintergedanken lancieren, damit die Volksinitiative zu torpedieren? Oder müssen wir weiterhin, damit man uns diesen Vorwurf erspare, auf die Initiativen schieben, ob diese wohl bereit sein werden, die Initiative zurückzuziehen? In genau dieser Situation befanden wir uns ja wieder kürzlich bei der Kulturinitiative. Wäre es nicht sehr viel ehrlicher und der Würde und Rolle des Parlamentes angemessener, wenn wir, vom Zwang zu solchem Taktieren und Finassieren befreit, endlich die Möglichkeit hätten, als Gegenvorschlag genau das und nur das zu formulieren, was uns selber ohne alle weiteren taktischen Rücksichten als die beste, als die richtige Lösung erscheint?

Ich bitte Sie um Eintreten auf die Vorlage.

M. Petitpierre: J'aimerais, très brièvement, appuyer la proposition de la commission d'entrer en matière. Le débat d'aujourd'hui ne porte pas directement sur un élément de base de notre droit constitutionnel. L'initiative populaire existe, il n'est pas question de revenir là-dessus; il n'est pas question non plus de donner une nouvelle ampleur à une institution démocratique dont l'exercice peut avoir, il est vrai, quand il est l'occasion d'exagérations, quelque chose d'irritant. Il s'agit tout simplement, dans la perspective de la technique de notre droit constitutionnel, d'apporter à un instrument fondamental de notre système de démocratie directe et des améliorations permettant une meilleure expression de la volonté du peuple et des cantons. La majorité souhaite, comme un bon artisan le souhaiterait sûrement, perfectionner un outil dont la valeur n'est pas contestée.

On reproche au système proposé de ne pas être clair. J'aimerais faire deux remarques à ce propos. Tout d'abord, le système actuel favorise les réponses négatives et il n'est pas pour autant limpide. Le citoyen ne comprend pas comme allant de soi qu'il ne puisse pas dire deux fois oui, ni qu'en s'abstenant sur un des objets soumis à votation, il vote en réalité non. Ensuite, la clarté d'un système de vote n'a pas pour corollaire obligé la simplicité des calculs que réclame sa mise en oeuvre. Qu'on pense au système de l'élection du Conseil national à la proportionnelle. Je suis sûr que rares sont ceux qui en comprennent le détail. Il n'en est pas moins clair pour l'électeur qui peut exprimer de la façon la plus nuancée la complexité de sa volonté. C'est à ce niveau-là que la clarté est importante, ce n'est pas au niveau des calculs. De sorte que le reproche de manque de clarté n'est pas pertinent pour s'opposer à l'entrée en matière.

On a critiqué aussi le système de la question subsidiaire dans le cas de deux majorités croisées sur la réponse donnée. Il faut se souvenir que ce système n'intervient que si et le peuple et les cantons ont accepté les deux propositions, l'initiative et le contre-projet. Ils auront donc voulu deux textes dont l'un doit cependant céder le pas. Le système ne privilégie ni le peuple ni les cantons, mais il permet de faire pencher la balance dans les cas exceptionnels où, encore une fois, les deux propositions satisfont à la volonté du peuple et des cantons, mais où il y a divergence sur la préférence à donner à l'un ou à l'autre des objets. Que le calcul soit compliqué est indifférent, ce d'autant plus que l'hypothèse se réalisera extrêmement rarement.

Il reste enfin que les propositions de la commission et du Conseil fédéral permettront de temps à autre d'alléger le calendrier des votations populaires, puisqu'on pourra soumettre, en même temps, deux objets liés l'un à l'autre sans s'exposer au reproche, justifié, de vouloir favoriser les non. Dans ce cadre, on ne voit pas pourquoi le Parlement ne pourrait pas et ne devrait pas, comme aujourd'hui, jouer pleinement son rôle.

Pour ces raisons, je vous invite à voter l'entrée en matière, sur le fond à ratifier les décisions de la commission, à faire faire ainsi un progrès à l'expression de la volonté populaire, expression qui est la clé d'un système démocratique.

Zbinden: Aus drei Gründen lehnt eine Mehrheit der CVP-Fraktion diese Gesetzesvorlage für Volksabstimmungen über Volksinitiativen mit Gegenentwurf ab. Es geht um eine staatspolitische Frage, in welcher insbesondere auch der Föderalismus, der uns am Herzen liegt, auf dem Spiele steht. In diesen Fragen lassen wir uns keine Meinung aufzwingen, auch nicht von Herrn Oehen, der glaubte, sich mit persönlichen Angriffen auf einzelne unserer Fraktionsmitglieder aufspielen zu müssen. Die Tonlage seiner Intervention lag mir übrigens verdächtig zwischen Intoleranz und Meinungsterror. Aber nun zurück zu den Gründen.

Zuerst ein formeller Grund: Die Bundesverfassung sieht in Artikel 123 mit aller Klarheit vor, dass eine Verfassungsinitiative nur dann als angenommen gilt, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist. Das schöne Wort «Parität von Volk und Ständen» ist ein fundamentaler Grundsatz unserer schweizerischen Demokratie. Die Souveränität der Kantone beziehungsweise die entscheidende Kraft der Ständestimmen war eine Voraussetzung unseres Bundesstaates. Nun will man diese Parität in einem Einzelfall, das heisst bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag, relativieren, und zwar auf dem Wege einer Gesetzesrevision, wo das Ständemehr umgangen wird. Das kann man so nicht annehmen. Wer in einer so wichtigen Frage der demokratischen Mehrheitsfindung neue Regeln einführen will, soll Volk und Stände hinter sich bringen, also den Weg der Verfassungsrevision beschreiten.

Ein zweiter Grund: Man kann es drehen und wenden, wie man will, im Einzelfall wird das Volks- oder das Ständemehr, aber meistens wird es wohl das Ständemehr sein, relativiert, oder besser gesagt: majorisiert. Voraussetzung der vorgeschlagenen Abstimmungsregel ist ja die Annahme von Initia-

tive und Gegenvorschlag, also Annahme durch Volk und Stände. Von hier weg soll einfach das grössere zusammengekoppelte Prozentmehr ausschlaggebend sein. Das grössere Mehr gewinnt. Das heisst nichts anderes, als dass das kleinere Mehr vom grösseren majorisiert wird. Hier müssen Sie Verständnis haben, wenn das föderalistische Herz meiner Kollegen protestiert.

Ein dritter Grund ist für mich der mit dem Volkswillen am wenigstens zu vereinbarende Mangel der Vorlage: Bei Vorliegen einer weitergehenden Initiative und einem weniger weitgehenden Gegenvorschlag setzen wir nämlich voraus, dass ein Bürger, der die Initiative unterstützt, auch dem Gegenvorschlag zustimmen wird, obwohl er diesen während der ganzen Abstimmungskampagne bekämpft hat. Das soll dann noch jemand verstehen.

Noch ein Schlusswort: Wenn wir 246 halbprofessionelle Parlamentarier schon untereinander etwelche Mühe haben mit dem Mechanismus, mit den drei Fragen und deren Auswertung und Auslotung, wie muss es dann beim Bürger stehen? In der Demokratie gilt es, einfach und klar zu sein, und das scheint für eine Mehrheit unserer Fraktion bei dieser Vorlage nicht zuzutreffen. Wir könnten in Sachen Einfachheit übrigens mit dem guten Beispiel vorgehen, nämlich auf taktische Gegenvorschläge verzichten, und dann hätten wir selbst das Problem auch schon gelöst.

Müller-Aargau: Als im Jahre 1830 im Aargau der Freiämter-Sturm losbrach und Regierung und Verfassung mit Gewalt stürzte, da erfolgte dies zu Recht, obwohl es revolutionär geschah. Das Vorgehen war illegal, aber legitim, denn die Aargauer Verfassung von 1815 besass keinen Revisionsartikel.

Der Revisionsartikel in einer Verfassung ist das Kern- und Schmuckstück jedes Grundgesetzes, zugleich aber auch der Gradmesser der Demokratie, Ventil der Unzufriedenheit, Sicherung der Legalität.

Es geht aber nicht nur darum, dass ein solcher Artikel existiert, sondern, wie er zu handhaben ist. Die Ausgestaltung des Instrumentariums ist massgebend für die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Verfassung und damit der gesamten politischen Ordnung.

Die 1891 eingeführte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung ist verfassungsgeschichtlich der wichtigste Schritt dazu. Nicht alle Volksrechte zielen in die gleiche Richtung. Während das Referendum ein Verhinderungsinstrument für Veränderungen ist, dient die Initiative in der Regel dem Fortschritt, der Anpassung an neue Situationen. In andern Staaten löst eine Verfassung die andere ab.

Unsere Verfassung von 1874 konnte weniger unmittelbar als mittelbar à jour gehalten werden durch die Volksinitiative, und zwar bis in die letzten Jahre hinein. Heute aber ist ein neuer Schritt nötig. Das Mittel der Volksinitiative ist derart taktisch ausgelotet und erprobt, dass sie kaum mehr etwas in Bewegung bringen kann. Die Verhinderungsmechanismen werden so virtuos gehandhabt, dass dieses Volksrecht regelrecht ausgehöhlt worden ist, und das in einer Zeit, in der wie nie zuvor Veränderungen von der Basis her gefordert werden und werden müssen und das Parlament leider immer häufiger als Bremsenrichtung funktioniert. Ist es nicht typisch, dass der Ständerat nicht willens ist, das Veränderungsinstrument wieder voll brauchbar zu machen? Diese Kammer versteht sich je länger, je mehr als Element der parlamentarischen statt als flankierende Institution der direkten oder plebiszitären Demokratie. Herr Frei, als der Tradition Verpflichteter sollten Sie auch einmal diese stille Umformung unseres Systems erkennen.

Haben wir in der Volkskammer nicht die heilige Verpflichtung, hier einen Kontrapunkt zu setzen? Mag die Kleine Kammer sich vor dem Volke fürchten: Wir wollen die Volksinitiative wieder zu dem machen, wozu sie 1891 gedacht war; zu einem Instrument des Fortschrittes, zu einem Barometer des Volkswillens in all seinen Facetten, zum Ergründer der Volksmeinung, der möglichst wenig interpretierbare Ergebnisse zeitigt.

Ein weiterer grundsätzlicher Gedanke: Da wir unsere Gesetze in der Regel historisch und nicht teleologisch interpretieren, haben unsere Gerichtsentscheide wenig Einfluss auf die Anpassung des Rechts. Hier unterscheiden sich die kontinentalen Rechtsordnungen – und insbesondere die schweizerische Rechtsordnung – grundsätzlich von denjenigen der angelsächsischen Welt. Der Anpassung von Grundgesetz und Gesetzen kommt in unserem System daher eine ganz andere Bedeutung zu als dort, wo durch Präzedenzfälle die Normen verändert werden können. Das Instrumentarium dazu soll daher auf allen Ebenen ausgebaut und nicht noch eingeschränkt werden. Sonst führen wir unsere ganze politische Tätigkeit *ad absurdum*, die doch – korrespondierend zu den Volksrechten – der Anpassung unserer Normen an die Realität dient. Das doppelte Ja bei Volksinitiative mit Gegenvorschlag sichert daher die Demokratie. Hier müssen wir den Sonderfall Schweiz pflegen!

Bäumlin: Zunächst stelle ich fest, dass sich das politische Klima in diesem Raum verschlechtert hat, und zwar ziemlich böse. Auf den Tag genau vor vier Jahren ist eine parlamentarische Initiative Anton Muheim, Luzern, die das gleiche Problem betraf, sehr knapp gescheitert. Heute könnte sich ein übleres Resultat abzeichnen. Ich habe hier einen Widerstand aus bürgerlichen Fraktionen vernommen, der mich erschreckt hat.

Immer wieder wird das zunehmende Desinteresse des Bürgers an der Politik, das sich in Stimmrechtsabstänzen äussert, beklagt. Zu den komplexen Ursachen der Ernüchterung und der Enttäuschung des Bürgers gehört eben auch das üble Spiel, das man mit Initiativen betreibt. Der Gegenvorschlag wird oft einfach deshalb lanciert, weil man die Befürworter einer Reform in zwei Gruppen aufspalten will. Das merkt der Bürger, und er wird verstimmt. Das ist eine missbräuchliche Praxis, die sehr zu beanstanden ist.

Die Chancen der Revision werden auf eine unfaire Art und Weise erschwert. Der wirkliche Volkswille kann nicht ermittelt werden. Zu einem fairen Verfahren würde gehören, dass jede zur Diskussion stehende Variante eine gleiche und eine echte Chance hätte. Vom Standpunkt der Stimmberechtigten aus betrachtet sollten alle Stimmenden ihre Präferenzen frei, das heisst vollständig und klar, äussern können.

Die Gegenargumente, die heute vorgetragen worden sind, überzeugen nicht. Sie sind – man kann das nicht anders sagen – Scheinargumente, welche die wahre Absicht nicht verbergen können, die wahre Absicht, die einfach darin besteht, dass man das unfaire Spiel mit Gegenvorschlägen weiterhin betreiben will. Das Gegenargument, die Befürworter des verfassungsrechtlichen Status quo würden diskriminiert, ist völlig unbegründet. Niemand wird durch den Vorschlag des Bundesrates diskriminiert. Alle haben gleiche und echte Chancen, alle können sich frei äussern. Die Prozentsummenrechnung berücksichtigt das Volksmehr und das Ständemehr vollkommen gleich.

Es ist auch davon gesprochen worden, die Vorlage relativiere das Ständemehr. Das ist ein völlig unhaltbarer Vorwurf, den man nicht im Ernst aufrechterhalten kann, wenn man die Vorlage wirklich studiert, wenn man sie gelesen hat; denn in einer Prozentsummenrechnung kommt zum Vorneherein eine Initiative oder ein Gegenvorschlag nur dann zum Zug, wenn sie in der vorangehenden Befragung das Volks- und das Ständemehr erreicht haben.

Es ist sogar gesagt worden, die Annahme der Vorlage hätte zur Folge, dass der Bürger noch mehr verunsichert wäre. Bitte, betrachten Sie den Bürger nicht als so dumm. Es ist gesagt worden, die Resignation würde zunehmen. Ein komisches Argument! Das Gegenteil ist wahr.

Ich will mich nicht weiter äussern zum Vorschlag der Minderheit Steinegger. Dieser würde eine gewisse Verbesserung bringen, aber viel mehr als Kosmetik am jetzigen Zustand ist das nicht. Es würde doch darum gehen, endlich ein Aergernis aus der Welt zu schaffen, und es wäre ein schwerwiegender Widerspruch zu beseitigen, nämlich der Widerspruch zwischen dem ideologischen Anspruch und der Realität. Worin besteht der ideologische Anspruch?

Wenn jemand unzufrieden ist, wenn jemand Lärm macht, heisst es doch allzumal: «Wir leben in einem Staat, der die Demokratie optimal verwirklicht hat. Wenn jemand etwas Neues will, dann soll er eine Initiative starten, und wenn er die Leute überzeugen kann, dann hat er damit alle Chancen».

Das sagt und hört man immer wieder. Aber in der Realität ist es so, dass man dann, wenn sich ein Volkswille äussert möchte oder eine Initiative lanciert wird, alles tut, um irgendwelche Hoffnungen, Reformbestrebungen wieder zu vereiteln. Das ist ein böser Widerspruch.

Ich stelle halbverwundert – Sie werden merken, warum ich nur halbverwundert bin – fest, dass die Gegner der Vorlage gar nicht merken, wie sehr sie sich im Grunde blossstellen, dass sie gar nicht zu merken scheinen, wie sehr sich ihre Bekenntnisse zum Volkswillen als Lippenbekenntnisse enthüllen. Die Annahme der Vorlage wäre ein Schritt zur Versachlichung des Verfahrens für die Partialrevision der Bundesverfassung. Der Gegenvorschlag wäre künftig nicht mehr ein taugliches Mittel, um Druck auf die Initianten auszuüben. Er wäre weiter nicht mehr ein taugliches Mittel, um einfach den Erfolg einer Initiative zu vereiteln. Der Gegenvorschlag bliebe möglich, aber er wäre nur ein Weg, um Argumente, die nach Auffassung der eidgenössischen Räte bessere Argumente sind, zu propagieren und eben auch ihnen eine Chance zu geben.

Die Annahme der bundesrätlichen Vorlage wäre ein Schritt zum Abbau des Unbehagens vieler Bürger gegenüber unserem politischen Betrieb. Die Ablehnung des Vorschlages würde viele Bürger in ihrer Resignation nochmals bestärken. Das dürfte eigentlich niemand wollen. Aber vielleicht – ich weiss es nicht, ich bin nicht in der Lage, Gewissen auszuloten – will die bürgerliche Mehrheit diese Resignation letztlich doch, weil sie sich sagt, dass sie ihr Machtspiel am besten betreiben kann, wenn sie die Bürger, wenn sie das demokratische Volk zuvor gründlich entmutigt hat. Ich überlasse es den Gegnern der Vorlage, selber über die wahren Gründe ihrer Opposition nachzudenken.

Der Nichtentretensbeschluss des Ständerates hat in der öffentlichen Meinung bedenklich gewirkt. Die Reaktionen der weit überwiegenden Mehrheit der Presse sind klar: Verwundert, fast entsetzt hat man reagiert. In diesem Entscheid hat sich der Ständerat nicht als chambre de réflexion erwiesen. Er hat ja auch überhaupt nicht als föderalistische Kammer gewirkt. Die föderalistischen Argumente, die auch in diesem Saale vorgebracht worden sind, sind üble Scheinargumente. Ich glaube, man muss sich viel einreden, um selber zu glauben, was man sagt, wenn man so argumentiert, wie ich es gehört habe. Nein, der Ständerat hat leider hier einmal mehr als blosser Verhinderungsrat gewirkt. Ich bin nun der sehr bestimmten Meinung, dass es einer Volkskammer erst recht nicht zusteht, als Verhinderungskammer zu wirken. Es läge an uns, dem Ständerat mit einem klaren Entscheid zu verstehen zu geben, dass er nochmals über die Bücher zu gehen habe.

Ich bitte Sie, Sie möchten sich doch sehr überlegen, was von uns zu erwarten ist, was der Bürger von uns mit Recht zu erwarten hat. Ich bitte Sie, der Vorlage des Bundesrates zuzustimmen.

Keller: Der entscheidende Mangel unseres geltenden Verfahrens ist mehrmals formuliert worden. Der Bürger, der sowohl die Initiative wie den Gegenvorschlag unterstützt, der sowohl die Initiative als den Gegenvorschlag dem Status quo vorzieht, kann sich nicht angemessen, nicht richtig ausdrücken. Das ist das Problem. Die saubere Ermittlung des demokratischen Volkswillens ist dadurch gehemmt. Man muss schon fragen, welchen Demokraten das denn eigentlich recht sein kann.

Nun wird ein Abstimmungsverfahren vorgeschlagen, das diesen Mangel ausmerzt; es besteht darin, dass das zweifache Ja möglich ist. Hier werden einige Bedenken vorgetragen, die allerdings teilweise weniger als Einwände denn als Vorwände zu werten sind. Es wird einmal gesagt, mit der kummervollen Miene des Volkspädagogen, dass das vorge-

schlagene Abstimmungsverfahren zu wenig einfach sei, als ob Einfachheit ein Wert an sich wäre. Welch ein Widerspruch auch: Wir schicken unser Volk auf den schwierigen Weg zur Spitzentechnologie, muten ihm diesen Weg zu; auf der anderen Seite aber glauben wir nicht, dass es sich vom Boden eines ganz einfachen Abstimmungsverfahrens lösen und ein etwas komplizierteres Verfahren wählen könnte. Unsere Bürger sind meines Erachtens durchaus in der Lage, dieses kompliziertere Abstimmungsverfahren zu begreifen, aber was sie nicht begreifen, ist doch, dass wir ihnen dieses kompliziertere Verfahren nicht zumuten. Wer behauptet, die Leute seien überfordert, der zweifelt an der Intelligenz des durchschnittlichen Schweizers und fördert in unserem Nachbarland Oesterreich die Produktion von Schweizerwitten...

Zweite Bemerkung: Das doppelte Ja wertet den Gegenvorschlag auf und damit auch die Bedeutung des Parlaments. Man muss doch sehen, dass wir dann nicht immer gezwungen sind, auf die Initianten hinzuschielen, ob sie allenfalls bereit wären, ihre Initiative zurückzuziehen, sondern dass wir dann einen Gegenvorschlag ausarbeiten können, der genau und nur unserem Willen entspricht.

Die föderalistischen Bedenken, die auch vorgetragen worden sind, lassen sich ebenfalls schwer zu begreifen. Die Argumente verlieren sich hier teilweise in einem geradezu mythischen Nebel des Föderalismus.

Die Diskussion dreht sich im wesentlichen um die Frage – und sie ist an uns gerichtet, es ist eine Gretchenfrage –: Wie halten wir es mit der Volksinitiative? Ist sie ein Aergernis, oder ist sie ein belebendes Element unserer Staatsgestaltung? Ist sie gewissermassen der Sumpf unserer Demokratie, in dem wir endlos waten, oder ist sie der Jungbrunnen, aus dem wir erfrischt hervorgehen? Was immer man gegen die Initiativen vorbringt: In ihnen findet die politische Regsamkeit unseres Volkes ihren starken Ausdruck. Viele grundlegende Fragen unserer Nation haben infolge von Initiativen auch zu grundlegenden nationalen Diskussionen geführt. Wer gleichwohl negativ eingestellt ist, der sollte diese Initiativen nicht mit einem fragwürdigen demokratischen Abstimmungsverfahren einschränken und bremsen. So lieb dem einen oder andern der Status quo sein kann, einen privilegierten gesetzlichen Schutz braucht dieser Status quo nicht. Der Konservatismus ist in unserem Volk eine starke Kraft; wir brauchen ihn nicht besonders zu schützen. Ich bin für Eintreten und für eine Vorlage, die das doppelte Ja ermöglicht.

Künzi: Das heute noch geltende Verbot der Abgabe eines doppelten Ja bei gleichzeitiger Zulassung des doppelten Nein bei Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag ist meines Erachtens nicht mehr tragbar. Dies aus folgenden Gründen:

Einmal ist das Verfahren undemokratisch, indem es leicht dazu führen kann, dass eine Minderheit eine von Volk und Ständen mehrheitlich gewollte Aenderung blockieren kann. Ich habe vor ziemlich genau vier Jahren in diesem Saal vorgerechnet, dass in extremen Fällen 3 Prozent der Stimmentenden den Willen von 48 Prozent Anhängern der Initiative und 49 Prozent Anhängern des Gegenvorschlages vereiteln können. Niemand hat dieses Beispiel entkräften können, wenn ich auch gerne zugebe, dass ein solcher Fall sehr selten sein dürfte; es ist vielleicht ein mathematisches Beispiel. Es ist aber auch falsch, wenn eine Neuerung, die von 60 Prozent der Stimmentenden gewollt wird, aus rein formellen Gründen am Willen von 40 Prozent scheitert.

Das heutige Abstimmungsverfahren ist nach Ansicht zahlreicher Staatsrechtler auch verfassungswidrig oder fraglich. Einmal verstösst es gegen die bundesverfassungsrechtlich garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit, wonach der Stimmbürger seinen freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen können muss. Das jetzige Verfahren erlaubt es dem Stimmbürger nur, vier von insgesamt 13 möglichen Willensentschlüssen zum Ausdruck zu bringen. Das geltende Verfahren verstösst auch gegen Artikel 4 der Bundesverfassung, indem die reformwilligen

Stimmbürger über eine geringere Stimmkraft verfügen als die reformunwilligen. Das geltende Verfahren schafft also zwei Kategorien von Stimmbürgern: solche mit grosser Stimmkraft und solche mit kleiner Stimmkraft. Der Stimmbürger weiss, dass beim geltenden Abstimmungsverfahren Verfälschungen resultieren können. Wenn diese Reform blockiert wird, schwindet sein Vertrauen in diese Institution noch mehr, und das könnte Folgen haben.

Nur die vier Kantone Graubünden, Thurgau, Wallis und Obwalden kennen heute noch das im Bund geltende Verfahren, wobei die Kantone Thurgau und Wallis ebenfalls an einer Aenderung arbeiten.

In den Kantonen mit doppeltem Ja ist bis heute kein Umschwung oder ähnliches passiert, wie man namentlich im Kanton Zürich sieht, wo recht oft über Initiativen und Gegenvorschläge abgestimmt wird. Wenn das Volk in seiner Mehrheit etwas Neues will, dann will es das, und die Ueberstimmten haben sich zu unterziehen, wie sich das in der Demokratie gehört.

Ein Wort zum Vorschlag des Bundesrates: Der Vorschlag des Bundesrates ist formell und materiell verfassungsmässig. Die formelle Verfassungsmässigkeit des Vorschlages ergibt sich deshalb, weil die Bundesverfassung es dem Gesetzgeber bei der Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag überlässt, das Nähere zu regeln. Materiell ist der Neuerungsvorschlag des Bundesrats sowohl verfassungswie auch demokratiekonform. Das vorgeschlagene Verfahren entspricht voll der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, indem die Stimmbürger alle 13 oder alle möglichen Willensmöglichkeiten ausdrücken können. Auch mit Artikel 4 der Bundesverfassung ist das neue Verfahren vereinbar, indem nun die reformwilligen Stimmbürger über die genau gleich grosse Stimmkraft verfügen wie die reformunwilligen. Es kann nicht mehr vorkommen, dass eine Minderheit über eine Mehrheit dominiert. Daher entspricht der Vorschlag des Bundesrates auch dem demokratischen Prinzip voll.

Schliesslich wahrt der Antrag des Bundesrates auch das Erfordernis des Ständemehrs. Es kann nach wie vor keine Verfassungsänderung in Kraft treten, die nicht neben einem Volksmehr auch das Ständemehr hinter sich hat. Die neue Ordnung mag auf den ersten Blick etwas komplizierter als die alte erscheinen. Doch bei näherem Hinsehen wird bald klar, dass auch der wenig kundige Stimmbürger das Verfahren begreift. Die sogenannte Prozentrechnung ist zugegebenermassen nicht ganz unkompliziert. Doch weder Stimmbürger noch politische Parteien müssen diese verstehen oder beherrschen. Es genügt, wenn diese Rechnung auf der Bundeskanzlei richtig gemacht wird. Die Prozentsummenrechnung ist wesentlich einfacher als die Berechnung der den Listen zukommenden Mandate bei den Nationalratswahlen. Den Vorschlag von Herrn Hänsenberger, nur die Zählung der Leerstimmen zu ändern, erachte ich als eine bloss kosmetische Reform.

Die Revision des Abstimmungsmodus ist notwendig. Es geht hier um ein sehr ernstes Problem, nämlich um die Volkssouveränität. In allen unseres Staatskundebüchern steht, in der Schweiz sei das Volk souverän. Nach dem noch geltenden Verfahren ist das Volk aber nicht richtig souverän, solange das Mehrheitsprinzip aus formellen Gründen nicht richtig zum Zuge kommt. Dürfen wir Parlamentarier Volk und Ständen die Souveränität verweigern? Ich glaube nein. Aus diesem Grunde stimme ich für die Vorlage des Bundesrates.

Frau Grendelmeier: Herr Keller, die Frage, was die Initiative ist, ist sehr leicht zu beantworten. Sie ist der Ausdruck unserer direkten Demokratie schlechthin. In ihr drückt sich der Souverän unmittelbar aus. Hier wollen wir ihr endlich die Stelle zugestehen, die ihr verfassungsrechtlich zukommt. Die Gegner des doppelten Ja bedienen sich im Prinzip zweier Methoden, nämlich erstens des Herunterspielens der Bedeutung der Vorlage und zweitens der vorgeschobenen Argumente, wie sie in diesem Saal sehr oft erwähnt wurden: Kompliziertheit, Nichtwahrung des Ständemehrs und angeblich föderalistische Gründe. Mit einem Wort, es wird

hier mit gezinkten Karten gespielt, weil man die Wahrheit nicht will, und diese ist simpel: Die Gegner fürchten, dass die Volksinitiative zu einem echten und demokratischen Instrument würde, wie es die Verfassung will, dass man mit der Möglichkeit des doppelten Ja das bestehende Verhältnis verändern könnte und mit einer echten Mehrheit den Volkswillen respektieren müsste.

Man fürchtet weiter, dass die gegenwärtige Parlamentsmehrheit überstimmt werden könnte. Wenn man diese Parlamentsmehrheit anschaut, setzt sie sich vor allem aus der Mehrheit der FdP, der CVP und der SVP zusammen. Es geht also letztlich um die Sicherung der Parteiherrschaft. Zu ihren Gunsten will man die Volksmehrheit verhindern, zu ihren Gunsten verstösst man, ohne mit der Wimper zu zucken, gegen den Grundsatz der Volkssouveränität, und zu ihren Gunsten verfälscht man den Volkswillen, und dies alles von Parlamentariern, die durch die Volksmehrheit in diesem Saale sitzen. Die gegnerische Argumentation ist also fadenscheinig, weil man nicht laut sagen darf, dass einem die Machterhaltung durch Beibehalten des Status quo wichtiger ist als die Demokratie, und weil man hofft, dass das Volk diese Doppelbödigkeit nicht durchschaut. Ich fürchte, das ist ein trügerischer Schluss, eine trügerische Hoffnung. Das Volk hat längst begriffen, was hier gespielt wird. Neu sind solche Scheinargumente allerdings nicht. Als es um die Einführung des Proporz ging, sind die Freisinnigen ähnlich vorgegangen. Auch damals sagte man, dass das Verfahren zu kompliziert sei, was im Vergleich zu dem, was jetzt auf dem Tisch liegt, tatsächlich stimmt. Auch damals, Herr Allenspach, bemühte man die Bibel. Aber ich erinnere daran, dass es dort heisst, «Deine Rede sei: Ja-Ja, Nein-Nein» und nicht etwa «Ja-Nein-Nein», wenn wir schon die Bibel dafür bemühen. Es herrschten damals dieselben Befürchtungen mit dem Proporzverfahren, weil die absolute Mehrheit der FdP mit 105 Mandaten höchst gefährdet war. Die Befürchtungen waren nicht unberechtigt. Als 1919 die ersten Proporzwahlen stattfanden, verloren die Freisinnigen auf einen Schlag 60 Sitze. Nun, der Proporz hat sich durchgesetzt, und auch das doppelte Ja wird auf die Länge nicht zu verhindern sein. Ein Detail: die NZZ hat in ihrer Ausgabe vom 25. Januar 1892 dieses Verfahren, das wir heute kennen, eindeutig als undemokratisch denunziert. Stimmen Sie also dieser bundesrätlichen Vorlage zu, und nehmen wir doch deutlich Abstand vom jämmerlichen Schauspiel, das uns der Ständerat geboten hat. Sie setzen damit ein Zeichen dafür, dass Sie unsere Demokratie respektieren und das Volk ernst nehmen, was man normalerweise immer nur vor den Wahlen tut.

Rüttimann: Ich wage zu behaupten, dass eine unorganisierte Debatte in diesem Falle kürzer ausgefallen wäre als die organisierte, denn noch selten sind die Standpunkte so kontrovers aneinandergeraten wie in diesem Geschäft. Ich glaube, die Abstimmung nach den Fraktionsvoten wäre genau gleich herausgekommen, wie sie nach dieser langen Diskussion herauskommen wird. Trotzdem beantrage ich Ihnen Nichteintreten auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte. Die Einfachheit ist nicht die Tugend der vom Bundesrat und der Kommissionmehrheit vorgeschlagenen Revision über die Volksabstimmung Initiative und Gegenentwurf. Einfachheit ist hier auch gar nicht möglich. Das haben offensichtlich die vielen Köche, die bisher am Brei waren, auch feststellen müssen. Wenn nun behauptet wird, schon bei der Entstehung des Abstimmungsverfahrens bei Initiative und Gegenvorschlag vor bald 100 Jahren, das ein Verbot der Abgabe des doppelten Ja beinhaltet, sei stark gestritten worden, so ist dies durchaus möglich und zuzugeben. Es siegte aber damals die Vernunft. Denn schon damals wie heute war es dem Stimmbürger nicht zuzumuten, neben zwei Sachfragen gleichzeitig noch eine Eventualfrage, eine Stichfrage, zu beantworten. Also nahm man bewusst eine mögliche Patt-Situation in Kauf, die dann tatsächlich auch sehr selten eingetreten ist. Erst 1974, 1976 und 1977 kumulierten sich drei Doppelabstimmungen, bei denen die Ja-Stimmen beider Vorlagen zusammen mehr als die Hälfte der

gültigen Stimmen ausmachten. Diese Kumulation hat dann auch prompt die heutige Diskussion heraufbeschworen, ohne dass jemand die Verwirrung des Bürgers bei drei gleichzeitigen Fragestellungen in Abrede stellen konnte. Zur Zeit bin ich noch Präsident einer der zahlreichen Kantonalparteien unseres Landes, welche normalerweise Abstimmungssparolen für eidgenössische Volksabstimmungen beschliessen und herausgeben. Unkenrufe hin oder her, es stellen doch viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf diese Abstimmungsempfehlungen ab. Ich habe mir aber die Ueberlegung gemacht: Wie wird der Stimmbürger reagieren, wenn die Partei unter Umständen zweimal Nein vorschlägt, dann aber gleichzeitig für ein Ja zu einer der beiden Vorlagen plädieren muss, die bei Annahme beider den Vorzug erhalten soll? Der Stimmbürger wird den Kopf schütteln und höchstwahrscheinlich die dritte Frage offenlassen oder gar der Abstimmung fernbleiben, womit er dann aber den Anhängern des Wechsels den Entscheid überlässt. Das hat nichts zu tun mit «den Stimmbürger für dumm verkaufen». Ich möchte Sie lediglich daran erinnern, wie schwierig es in einer Gemeindeversammlung ist, den Bürgern auch schon eine Eventualabstimmung oder mehrere begreiflich zu machen. Auch wir in diesem Hause haben hin und wieder Diskussionen über den Abstimmungsmodus. Stellen Sie sich vor, dass das der Bürger einfach nicht ohne weiteres begreifen kann.

Eine andere unerwünschte Möglichkeit: Die Anhänger einer Initiative müssen nicht nur ihrem Entwurf, sondern auch dem Gegenvorschlag, den sie zwar nicht wollen, die Stimme geben, um von allen Stimmen zu profitieren, die einen Wechsel anstreben. Ränkespielen wäre also Tür und Tor geöffnet, und die Klarheit und Verständlichkeit würden damit verwässert. Schon vor bald 100 Jahren hat man zweifellos diese Ueberlegungen gemacht, und trotzdem oder gerade deswegen wurde an der Ungültigkeit des doppelten Ja festgehalten. Zweifellos hat man sich schon damals die Frage gestellt, ob unsere Bundesverfassung denn à tout prix dauernd verändert werden müsse. Der Bundesrat hat ohnehin vernehmen lassen – und ich unterstütze ihn darin –, dass er in Zukunft sehr sparsam mit Gegenvorschlägen umgehen werde. Nicht zuletzt im Dienste der Klarheit gegenüber dem Stimmbürger werde er vermehrt die nackte Initiative in die Volksabstimmung geben. So gesehen, wird unser Staat nicht ins Wanken kommen, wenn wir auch in Zukunft das doppelte Ja nicht zulassen.

Es gibt immer wieder Situationen im Leben, in denen man sich zwischen zwei «Uebeln» entscheiden muss. Ich erachte den Status quo als das kleinere Uebel und bitte Sie, dem Nichteintretensantrag der Minderheit zuzustimmen.

Iten: Ich ziehe aus dieser Debatte drei Schlussfolgerungen:

1. Eine Revision des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen, also des höchsten demokratischen Vorgangs, so durchzuführen, wie er hier vorliegt, auf einer Basis, die derart wackelig und brüchig ist und das Parlament in zwei fast gleich grosse Lager spaltet, muss fragwürdig sein.
2. Der bundesrätliche Vorschlag lehnt sich eng an an die neuen Regelungen in den Kantonen Uri und Basel-Land. Wiederholt wurde auch hier vorne heute und gestern erklärt, der Einwand, das vorgeschlagene neue Verfahren sei zu kompliziert, könne nicht gehört werden, weil diese Kantone mit diesem Verfahren recht gut zu Rande kämen. Diese Argumentation übersieht oder unterschlägt einen wesentlichen Unterschied, der nicht oft genug wiederholt werden kann. Bei kantonalen Abstimmungen ist eine Eventualabstimmung oder ein Stichentscheid einfacher zu geben, auch einfacher zu berechnen, weil es in den Kantonen eben nicht das qualifizierte Mehr im Sinne des Volks- und Ständemehrs braucht wie beim Bund. Im Kanton haben wir nicht das qualifizierte Mehr von Bezirks- oder Gemeindestimmen. Nicht umsonst hat die Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber auf die komplizierte Ausmittlung hingewiesen, und zwar nicht etwa, weil die Gemeindeschreiber oder Stadtschreiber oder die Abstimmungsbüros mit diesem Verfahren nicht umgehen könnten. Das würde wohl

zur Not noch gehen. Sie sehen die Schwierigkeiten auf der Seite der Stimmenden. Das Abstimmungsverfahren – eine primäre Voraussetzung – soll einfach und zweckmässig sein. Wenn Sie den Artikel 76, namentlich Absatz 4 lesen, werden Sie feststellen müssen, dass diese Regelung jedenfalls nicht einfach und nicht sofort einleuchtend ist.

3. Es ist unbestreitbar und von vielen ausländischen Historikern und Politikern bewundernd, beneidend anerkannt, dass unser gutes politisches Zusammenspiel der verschiedenen Regionen, der verschiedenen Sprachen, der verschiedenen Kulturkreise in diesem Land, der politische Friede schlechthin und der geachtete Schutz der Minderheiten zu einem grossen Teil davon abhängen, dass bei Verfassungsrevisionen Volk und Stände zu befragen sind. Die Vorteile dieses Systems sind einleuchtend, und demjenigen, dem sie nicht einleuchten, sind sie durchaus zu beweisen. Durch den vorgeschlagenen Entwurf soll nun ein erster kleiner Schritt in eine andere Richtung getan werden. Die Bedeutung der Ständestimme soll sanft reduziert werden. Diese kleine Ursache könnte aber eine sehr grosse Wirkung erzielen, eine Wirkung, die wir heute vielleicht nur zum Teil abschätzen können, eine Wirkung, die im Grunde genommen die Mehrheit in diesem Saal nicht wollen kann. Deshalb setzen wir uns aus den kleinen und Halb-Kantonen energisch zur Wehr gegen jeden Angriff auf die Ständestimme. Ich will das deutlich betonen: nicht aus falsch verstandenem Konservatismus, nicht aus Angst vor Reformen – auch von kleinen Kantonen sind schon mit Erfolg Reformvorschläge vorgetragen worden, auch kleine Kantone können fortschrittlich sein –, sondern weil wir etwas nicht hergeben wollen, was uns gehört, was unsere Mitgliedschaft in diesem Bundesstaat lebenswert macht, was uns das Gefühl gibt, zwar ein kleines, aber in Grundsatzfragen ernst zu nehmendes Mitglied dieser Gemeinschaft zu sein.

Aus diesen Gründen unterstütze ich den Nichteintretensantrag von Herrn Frei.

Leuenerberger Moritz: Wenn wir auf die Vorlage nicht eintreten, so bleiben wir bei der heutigen Lösung. Und die heutige Lösung bedeutet, dass eine Initiative wohl gestartet werden darf, aber dass das Volk nicht ja dazu sagen kann.

Ich frage Sie: Wissen Sie noch, was es heisst, eine Initiative zu starten? Die Mieter können Ihnen davon ein Liedlein singen. Was braucht es, bis man eine Initiative formuliert hat, bis man sie juristisch abgeklopft hat, ob sie vor der Verfassung standhält, bis man dann über 100 000 Unterschriften gesammelt hat, frierend Passanten draussen um Unterstützung bittend und sich auch anpöbeln lassend. Und wenn man dann die Initiative eingereicht hat, kann man warten und warten und warten, bis sich zunächst einmal die Bundesverwaltung bequemt, eine Stellungnahme dazu abzugeben, bis dann das Parlament in zwei Schritten dazu Stellung nimmt. Danach wird man – wie ich es jetzt bei der Mieterinitiative erlebe – (bevor der Nationalrat die Initiative überhaupt behandelt hat), eindringlich von überall gefragt, ob man bereit sei, die Initiative zurückzuziehen; und wenn all das nichts nützt, dann startet das Parlament den miesen Trick des Gegenvorschlages, um die Initiative zu beerdigen. Das ist bereits einer Mieterschutzinitiative schon so ergangen, und es wird nun offensichtlich versucht, es bei der zweiten Initiative wieder genau gleich zu tun.

Welche Einstellung zum Volk und zur Demokratie haben denn Leute, die ein solches System immer noch aufrecht erhalten wollen?

Herr Müller-Wilberg hat hier gesagt, das Volk sei überfordert, wenn es drei Fragen und eine Stichfrage entscheiden müsse. Ich weiss nicht, von wem hier auf den Intelligenzquotienten unseres Volkes geschlossen wird. Aber so dumm ist das Volk dann auch wieder nicht. Ich möchte Ihnen etwas zeigen, das ich mir auf dem Sekretariat der Bundesversammlung beschafft habe: Dieser Bingo-Zettel, den Millionen Leute monatlich ausfüllen, ist viel komplizierter: 24 Fragen und Stichfragen müssen darauf beantwortet werden. Solche Anforderungen bewältigt unser Volk tagtäglich.

Es gibt noch mehr solche Spiele: Lotto, Toto, Toto X, Trio I, Trio II, Jackpot und so weiter. Wissen Sie, was das für einen intellektuellen Aufwand bedeutet, so etwas zu beantworten? Und Sie behaupten, das Volk könne den vorgeschlagenen Stimmzettel nicht verstehen!

Herr Frei-Romanshorn, Demosthenes der Minderheit, hat gestern in bewegten Worten gesagt, ein doppeltes Ja führe zu extremeren Initiativen und sogar dazu, dass Initiativen unter Umständen nicht mehr zurückgezogen würden. Ja, ich frage Sie, wer ist denn unser Souverän? Wer soll dann über Initiativen abstimmen? Etwa wir hier drinnen, abschliessend? Was wird uns in den Schulbüchlein gelehrt, und was sagen wir den Schulklassen, unseren Lehrtöchtern und unseren Kindern, wenn wir sie immer wieder stolz auf den Tribünen herumführen? «Das Volk ist der Souverän in unserem Land; jeder kann eine Initiative starten.»

Jetzt, wo diese Behauptung in die Praxis umgesetzt werden soll, wollen wir sie rasch vergessen. Ich frage Sie: Was ist Ihnen unsere Demokratie eigentlich noch wert? Kennen Sie die Folgen, wenn wir auf diese Vorlage nicht eintreten? Der Glaube des Volkes an unsere Institutionen geht verloren. Es entsteht ein Misstrauen gegenüber allen Mandatsträgern. Der Jugendbericht hat dies eindrücklich geschildert: Es erfolgt ein Rückzug, eine Stimmbstänzenz. Es ist nicht so, dass die Leute aus Zufriedenheit nicht mehr an die Urne gehen, sondern aus Unzufriedenheit, weil sie denken, in Bern werde ohnehin nach eigenem Gutdünken gehandelt, es komme auf sie überhaupt nicht mehr an – auch wenn sie eine Initiative starten und eine Mehrheit für ihr Anliegen zustande brächten!

Unmut beginnt zu brodeln, der sich dann woanders äussert, sei es in Unruhen oder sogar in Gewalttätigkeiten, oder sei es in einer Notbremse bei den Wahlen. Sie werden unter Umständen bei den nächsten Wahlen noch Ihre blauen Wunder erleben.

Dieser Nichteintretensantrag reiht sich in ein Vorgehen ein, wie es beim Preisüberwachungsgesetz ebenfalls praktiziert wurde. Man sagt: «Wir Politiker sind da – das Volk ist dort. Wir müssen aufpassen, dass dieses Volk nicht zu extrem wird, dass es nicht übertreibt.» Ich frage Sie nun: Was hat Ihnen dieses Volk eigentlich zu Leide getan, ausser, dass es Sie hierher gewählt hat? (*Heiterkeit*)

Diese Abstimmung ist die Lackmusprobe demokratischer Gesinnung. Deswegen verlangen wir die namentliche Abstimmung, damit jeder hier drin endlich einmal Farbe bekennen kann und muss.

Reich: Gestern und heute ist hier vorn mehrfach der Notstand unserer Abstimmungsdemokratie zelebriert worden. Herr Leuenerberger hat es eben mit besonderer Eloquenz wiederum getan.

Tatsache ist, dass unter dem bisherigen Verfahren die Initiativenflut immer mehr angestiegen ist. Warum eigentlich, wenn das bisherige Verfahren so schlecht war? Tatsache ist – entgegen der Behauptung von Herrn Oester zum Beispiel, dass wir gegen Reformen seien –, dass seit dem Zweiten Weltkrieg mehr als 60 Verfassungsrevisionen durchgezogen und 36mal die Bundeskompetenzen erhöht worden sind. Man soll also nicht so tun, als ob es hier um die Grundsatzfrage unserer Demokratie gehe; es geht um eine Verfahrensfrage. Zu dieser Verfahrensfrage – es ist mehrfach darauf hingewiesen worden – haben sich zahlreiche Staats- und Verwaltungsrechtslehrer geäussert. Ich bitte Sie, dieses Schreiben genau zu lesen. In diesem Schreiben heisst es, das Parlament werde aufgefordert, eine bessere Lösung auszuarbeiten; es heisst aber nicht, dass diese Staatsrechtslehrer die hier vorliegende Vorlage unterstützen. Ich kann das noch genauer belegen. Prof. Kurt Eichenberger, der doch ganz gewiss ein genauer Kenner unseres Systems ist, hat diese Erklärung deswegen nicht unterschrieben. Er hat ausdrücklich erklärt, was hier vorliege, sei ein mathematisch perfekter Versuch, der aber politisch nicht tragfähig sei.

Nun komme ich zu meinem dritten und letzten Punkt: Warum ist er nicht tragfähig, staatspolitisch gesehen? Sie schaffen nicht nur zwei Ja auf diese Art, sondern Sie schaf-

fen die Möglichkeit von drei Ja. Herr Reichling hat deutlich ausgeführt, was passiert, wenn man zweimal Nein schreibt: Dann kommt noch eine dritte Stellungnahme dazu, die Stichfrage, bei der man Ja zu einer Vorlage sagt, die man eigentlich nicht will.

Das ist tatsächlich eine Differenzierung der Volksmeinung, eine Differenzierung aber, die nach meiner Ansicht nun wirklich in die Irre führt. Der Bürger steht vor der Tatsache, dass er drei qualitativ nicht gleichwertige Ja-Möglichkeiten hat.

Wenn das die bestmögliche Lösung zur Verbesserung der Abstimmungsdemokratie ist, dann verstehe ich einiges nicht. Im übrigen, Herr Leuenberger, wenn wir hier nein sagen, heisst das nicht, dass die Verbesserung im Sinne des Antrags Steinegger und des Antrags Hänsenberger, die sinnvoll erscheint, nicht durchgeführt werden kann. Es ist lediglich so, dass die beiden Herren, solange diese Vorlage hängig ist, nicht einen Vorstoss machen können. Ich garantiere Ihnen, dass es sofort geschehen wird, sobald dies möglich ist. Und dann ist die Verbesserung, die sinnvoll erscheint, auch wirklich realisiert.

Hess: Sie haben es gehört: Seit bald 100 Jahren ist das Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenentwurf Gegenstand von Diskussionen. Virulent wurde die Problematik, die mit dem Verbot des doppelten Ja verbunden ist, jedoch erst in den siebziger Jahren, als Bundesrat und Parlament vermehrt der Versuchung erlagen, überriessene Initiativen dem Volk nicht mehr unverändert zum Entscheid vorzulegen, sondern mit einem als Kompromisslösung ausgestalteten Gegenentwurf zu entkräften. Die Lösung des Problems liegt daher in erster Linie darin – hier stimme ich dem Herrn Kollegen Reichling zu –, dass Bundesrat und Parlament wieder vermehrt Stärke und Mut aufbringen und dem Souverän zutrauen, dass er extremen Initiativbegehren auch eine klare und eindeutige Antwort erteilt; also nach Möglichkeit Verzicht auf Gegenvorschläge.

Warum dann aber eine Aenderung des bisherigen Abstimmungsverfahrens? Ich habe mich immer wieder daran gestossen, dass das Verbot des doppelten Ja gelegentlich dazu benützt wird, eine missliebige Vorlage mit einem abstimmungstaktischen Manöver, eben mit einem Gegenvorschlag, zu Fall zu bringen. Ich erachte es daher als angebracht, dass wir für den Fall, dass ein Gegenentwurf ausgearbeitet wird, dem Stimmbürger auch die Gelegenheit bieten, sich frei für Initiative und/oder Gegenvorschlag auszusprechen.

So sehr ich grundsätzlich eine Oeffnung begrüsse, so sehr muss ich aber die vom Bundesrat vorgeschlagene Prozentsummenlösung ablehnen, denn ich bin mit Ständerat und Kommissionsminderheit der Ueberzeugung, dass diese Prozentsummenlösung sowohl die Volksstimme wie auch die Ständesstimme relativiert, und das dürfen wir auf keinen Fall zulassen.

In dieser Situation scheint mir der Eventualantrag Eggly-Genf einen tauglichen Ausweg zu bieten. Er erlaubt uns, mit einer Aenderung der Absätze 1 bis 3 von Artikel 76 das doppelte Ja und eine sachgerechte Stimmenauszählung einzuführen. Entscheidend ist bei seinem Antrag aber, dass für den Fall, dass bei der Beantwortung der dritten Frage – der Frage nach der Bevorzugung von Initiative oder Gegenentwurf – Volk und Stände auseinanderklaffen, keine der Vorlagen in Kraft tritt. Damit stellen wir sicher, dass die bewährte, dem Ausgleich verpflichtete Regelung für Verfassungsänderungen unangetastet bleibt; damit stellen wir sicher, dass auch in Zukunft Volk und Stände uneingeschränkt ja sagen müssen, wenn unsere Verfassung geändert werden soll.

Persönlich werde ich daher für Eintreten stimmen, in der Detailberatung aber den Eventualantrag Eggly-Genf unterstützen.

Nebiker: Ich habe drei Motive. Zuerst spreche ich als Baselbieter. Ich bin froh, dass aus dem Baselbiet nicht nur gute Kirschen kommen, sondern hin und wieder auch gute Anre-

gungen. Ich kann auch als Baselbieter bezeugen, dass es sich mit dem doppelten Ja leben lässt und dass die Stimmbürger draus kommen, die Abstimmungen also durchaus praktikabel sind, und ich nehme nicht an, dass die Baselbieter intelligenter sind als der Durchschnitt der Schweizer Bürger.

Es ist auch für den Stimmbürger irrelevant – ich gehe da auf das Votum von Herrn Iten ein –, ob nachträglich noch ein Ständemehr notwendig ist. Die Abstimmung ist genau gleich, ob es um eine eidgenössische oder um eine kantonale Abstimmung geht. Der Bürger kann zweimal ja oder zweimal nein oder ja und nein sagen und hat die Stichfrage zu beantworten, aber für den Stimmbürger ändert sich nichts, das ist nur ein mathematisches Problem beim Ermitteln der Ergebnisse.

Das zweite Motiv ist das, dass ich Mitglied der Schweizerischen Volkspartei bin. Ich möchte deshalb auch ausdrücken, dass es bei uns eine Minderheit gibt, die dem doppelten Ja durchaus zustimmt. Ein Parteitag hat bei uns nämlich schon einmal das doppelte Ja angeregt und beschlossen. Wir haben auch in der Vernehmlassung zum doppelten Ja ja gesagt. Jetzt hat die Fraktion anders entschieden, aber das ist Sache der Fraktion. In der Fraktion waren indessen auch andere Stimmen zu hören, und diesen möchte ich hier Ausdruck geben.

Das dritte Motiv ist sachlicher Art. Es ist unbestritten, dass nach Vorschlag des Bundesrates und nach dem Baselbieter Modell der Volkswille besser zum Ausdruck kommt als beim jetzigen System. Demgegenüber sind alle Argumente, die dagegen aufgeführt werden, leichter gewichtig. Es sind mehr Vorwände als Argumente. Vorwände und zum Teil auch Scheinargumente aus Angst, es käme zu leicht zu Veränderungen. Es ist richtig, dass etwas Bestehendes nicht einfach geändert werden muss. Es ist nicht gesagt, dass das Neue besser ist. In diesem Sinne bin ich ein Konservativer. Aber auch der jetzige Zustand ist nicht *a priori* besser. Demgegenüber muss eine Aenderung vorgeschlagen werden können, und zwar mit genau der gleichen Chance, angenommen zu werden, wie das Bestehende. Das Bestehende muss sich nicht am Prinzip des Konservativen rechtfertigen, sondern nur nach sachlichen Kriterien. In dem Sinne muss das Abstimmungsverfahren korrekt sein, und es wäre nicht richtig, der Aenderung technische Hürden entgegenzustellen, wie das mit dem jetzigen Abstimmungsverfahren der Fall ist.

Nach dem Vorschlag des Bundesrates mit dem doppelten Ja erhält der Gegenvorschlag eine andere Wertung. Er verliert seine abstimmungstaktische Bedeutung, kann aber als echte Alternative gelten und ausgestaltet werden. Entweder ist der Gegenvorschlag ein Teilschritt in Richtung der Initiative, er kann aber auch über die Forderung der Initiative hinausgehen, oder der Gegenvorschlag kann eine grundsätzlich andere Lösung anbieten. Auf jeden Fall soll eine echte Wahlmöglichkeit bestehen. Wir können nicht von den bestehenden Gegenvorschlägen ausgehen, wenn wir vom neuen Modell sprechen. Das erleichtert auch die Meinungsbildung beim Stimmbürger und bei den Parteien. Wir haben jetzt oft Gegenvorschläge, die etwas verwaschen sind, nicht echte Alternativen. Beim neuen Verfahren ist es möglich, eine echte Alternative zur Diskussion zu stellen und darüber zu entscheiden. Der Stimmbürger hat damit die Wahlmöglichkeit, einen Entscheid zu fällen; er kann auch seinen Entscheid in bezug auf die Eventualfrage klar ausdrücken, und auch die Parteien können ihre Stellungnahme klarmachen. Im weiteren kann man in jedem Fall auf einen Gegenvorschlag verzichten, dann stellt sich die Frage überhaupt nicht.

Ich beantrage Ihnen also Eintreten und Zustimmung zum Vorschlag des Bundesrates. Er bedeutet eine Aufwertung der Volksrechte, aber auch eine Aufwertung der parlamentarischen Arbeit.

Blocher: Unsere Volksrechte werden hier in ausserordentlicher Weise gepriesen und die Grösse des Souveräns in hellstem Lichte dargestellt, eigenartigerweise von Leuten,

die es mit dem Souverän in Wirklichkeit nicht so ernst meinen, wie sie es hier vorgeben.

Herr Leuenberger und Frau Robert, wie sieht es dann eigentlich aus beim Referendum? Wie sieht es aus, wenn wir ein Referendum ergreifen wollen? In der gleichen Bankreihe wie Herr Leuenberger ist ein sozialdemokratischer Nationalrat aus dem Kanton Basel-Stadt gesessen, der vor den Sommerferien nach Bern reiste, um die entsprechende Kommission zu bewegen, das Eherecht vor den Sommerferien unter Dach zu bringen, damit kein Referendum ergriffen werden kann. Wenn Sie den Souverän doch so unglaublich ernst nehmen, wäre es an der Zeit, dem Souverän auch das Recht und die Möglichkeit zu geben, über Dinge, die wir hier beschliessen, abzustimmen. Es ist doch wesentlich schwerer, innert 3 Monaten 50 000 Unterschriften zu sammeln und diese dann noch – womöglich über Weihnachten – beglaubigen zu lassen, als eine Initiative zu ergreifen. Ich sage das nur, weil man beim Referendum mit den Volksrechten nicht so zimperlich ist wie jetzt bei der Initiative. Die Initianten sind nicht das Volk, sondern nur ein Teil davon. Man muss sich heute geradezu als Schädling bezeichnen lassen, wenn man in gewissen Situationen ein Referendum ergreift. Von den gleichen Leuten, die hier den Souverän preisen!

Zweiter Gedanke: Nehmen Sie den Souverän überhaupt in einem solchen Abstimmungsverfahren noch ernst? Also wenn ich die oberste Entscheidungsmacht habe, und es kommt einer daher und sagt: «Ich habe etwas ausgearbeitet: Hier ist ein Vorschlag und da noch einer. Du kannst bei beiden ja oder bei beiden nein stimmen oder auch in einer dritten Frage trotz deines Neins sagen, welcher der weniger schlechte von diesen beiden ist!», dann würde ich sagen: «Geh zurück und arbeite eine richtige Lösung aus!» Ich glaube auch, die ganze Diskussion hat mit dem Ernstnehmen des Volksrechtes nichts zu tun, sondern die Lösung mit den zweimal Ja kommt denen entgegen, die die Hürde für eine Verfassungsrevision heruntersetzen wollen. Wer dagegen ist – ich gehöre auch dazu –, setzt die Hürde der Verfassungsrevisionen höher. Wir sollten sie relativ hoch belassen. Es ist bezeichnend, dass von den Befürwortern über die Bedeutung des Ständemehrs in diesem Bundesstaat kein Wort gesagt wurde. Aber das hängt mit den Plänen für eine neue Bundesverfassung zusammen, wo dann im Zweifel ohnehin immer der Bund und nicht die Kantone zuständig sein sollten. Unsere heutige Vorlage ist eine politische und keine rechtliche Frage, auch keine mathematische Frage. Es ist eine eigenartige Logik, zu behaupten, es sei logisch, zu zwei verschiedenen Fragen, die sich widersprechen, ja sagen zu können.

Zum Schluss: Es ist von einem Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber den bisherigen Institutionen gesprochen worden. Die Bundesverfassung ist ja unser Grundgesetz. Es ist nie vom Unbehagen in unserer Bevölkerung in bezug auf den Zentralismus, in bezug auf die zunehmende Bürokratie, in bezug auf das Steuerproblem, in bezug auf die Kompetenzen in unserem Bundesstaat usw. gesprochen worden. Es sind alles Dinge, die in diesem Parlament, und zwar in der Regel ohne Referendum, über die Bühne gehen.

Die überwiegende Mehrheit unserer Fraktion ist der Meinung, das neue Verfahren sei weniger gut, weil es eine zu kleine Schranke für Verfassungsrevisionen bedeute. Ich bitte Sie einmal, die Schranken der Verfassungsrevisionen in andern Staaten, zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland, zu betrachten. Die sind dann wesentlich höher, als wir sie mit unserem Verbot des doppelten Ja haben.

Hubacher: Ich möchte nur zwei, drei Worte an die Adresse von Herrn Blocher richten: Der von ihm genannte Basler Ex-Nationalrat, Präsident der Kommission Eherecht, Andreas Gerwig – er kann sich ja nicht mehr wehren, Herr Blocher –, hat das Verfahren vor den Sommerferien nicht um jeden Preis durchziehen wollen; es war unser Ratskollege Rolf Weber (er hat mir dies soeben bestätigt). Daher sollten Sie nicht – schon gar nicht in Abwesenheit von ehemaligen Ratskollegen – Dinge erzählen, die nicht stimmen. Ich

nehme aber mit Genugtuung zur Kenntnis, dass Herr Blocher offenbar beim Referendum die Hauptschwierigkeiten sieht. Sie haben gesagt: Bringen wir doch die Dinge, die wir hier beschliessen, vors Volk, und Sie haben sich dann beklagt über ungünstige Termine. Offenbar ist da noch eine unbewältigte Vergangenheit vorhanden. Es waren ja die bürgerlichen Parteien, Herr Blocher, die vor allem auch die Schranke bei der Unterschriftenzahl massiv höher gesetzt haben, Referendum und Initiative sehr erschwert haben. Herr Blocher, Sie haben aber Gelegenheit, mehr Referenden zu unterstützen. Wir werden gelegentlich, vermutlich im nächsten Jahr, zur Initiative Rüstungsreferendum kommen. Wir Sozialdemokraten schlagen ja vor, Rüstungskredite zur Volksabstimmung vorzulegen. Ich bin sehr gespannt, wie Sie dann diese Referendumsfrage in dieser Sache beurteilen werden. (*Zwischenruf Blocher:* Finanzreferendum!)

Zum Schluss: Es geht ja nicht um das Referendum. Aus einer Kuh wird niemals mehr ein Kalb, Herr Blocher, sondern es geht um die Initiative, um die Respektierung des Volkswillens. Das ist eine politische Frage; das hat mit Juristerei nichts zu tun, hat auch sehr wenig mit Ständemehr zu tun, hat sehr wenig mit Verfassungsrecht zu tun, sondern es ist eine politische Frage: Will man das Initiativrecht erschweren wie bisher, will man die Volksmeinung so teilen, dass sie kaum eine Chance hat, zu einem Erfolg zu kommen – unter dem Titel «direkte Demokratie» ein absoluter Schwindel –, oder will man ein Initiativrecht, das wirklich diesem Anspruch «direkte Demokratie» gerecht wird? Das ist die Fragestellung. Bis jetzt bestand eine Blockademöglichkeit; den bürgerlichen Parteien ist es häufig gelungen, unbequeme Volksbegehren durch Gegenvorschläge zu blockieren. Das will man behalten, das ist legitim, das ist Ihre Politik, aber dann müssen Sie dazu stehen! Wir möchten, dass auch Initiativen mehr Chancen bekommen, weil nur so der Anspruch dieser Schweiz, eine direkte Demokratie zu sein, auch gerechtfertigt ist. Es ist also die politische Frage: Will man Volkswillen, Volksentscheide erschweren und verunmöglichen, Initiativen fast zur Erfolglosigkeit verurteilen, wie bisher? Die Statistik beweist es. Alles, was drum und dran geredet wird mit Verfassungssorgen und «Bauchtänzen», die man hier aufführt, hat damit nichts zu tun. Die andere Seite ist der Meinung, es wäre Zeit – Herr Oester hat es sehr deutlich gesagt –, dass sich die Schweiz einmal ein kleines «Schüpfchen» geben, eine kleine Korrektur vornehmen würde, etwas mehr Innovation in Sachen Demokratisierung dieses Staates; darum geht es. Wir bitten Sie, diesen Überlegungen Rechnung zu tragen.

Frei-Romanshorn, Sprecher der Minderheit: Gestern Abend habe ich mir alle Mühe gegeben, in aller Freiheit meine Argumentation darzulegen für die Beibehaltung des Verbotes des doppelten Ja. Das hat mir den Vorwurf eingetragen, ein Ultra-Konservativer zu sein. Das hat mich nicht umgeworfen und wirft mich auch nicht um. Dieser Vorwurf trifft nicht nur mich und unsere Minderheit, sondern auch die überwiegende Mehrheit des Ständerates, der immerhin klar und deutlich für Nichteintreten gestimmt hat. Um das Gedächtnis aufzufrischen: nämlich mit 13 gegen 28 Stimmen. Gegen die andere Auffassung zu wettern, ist schlicht und einfach für gewisse Leute undemokratisch. Ich nehme es keinem einzigen Ratsmitglied übel, wenn er den gegenständlichen Standpunkt vertreten hat; aber man soll so anständig sein und das auch der Minderheit zugestehen.

Wenn schon behauptet wird, die Gegnerschaft sei nicht reformwillig, also ewiggestrig, so muss ich dies ebenfalls mit allem Nachdruck zu rückweisen. Es ist doch im Laufe der langdauernden Debatte unsere Meinung nicht bestritten worden, dass die Vorlage des Bundesrates nicht nur das doppelte Ja gestattet, sondern das Prinzip der Mehrheit für Verfassungsänderungen ritzt, nämlich das Prinzip des Volks- und Ständemehrs. Das ist ein Verstoß gegen bestehendes Verfassungsrecht, ob man es wahrhaben will oder nicht. Herr Kollege Künzi, das Prozentsummenspiel auf Seite 30/31 der Botschaft zeigt dies klar und deutlich auf. Das ist denn auch die Stossrichtung der Minderheit. Ich

meine jetzt, dass diese Haltung ebenso ehrenhaft ist wie diejenige der Befürworter, die offenbar mehr den Aenderungen als der Beibehaltung der heutigen staatsrechtlichen Institutionen verpflichtet sind. Es ist meines Erachtens eigenartig, dass aus bestimmten Richtungen immer wieder versucht worden ist, den heutigen Zustand zu ändern. Dieser Haltung müssen bestimmte Absichten zugrunde liegen, die sich mit denjenigen der Minderheit einfach nicht decken. Die Flut der Initiativen, die nicht aus den politischen Ecken der Minderheit kommt, zeigt auch klar auf, in welche Richtung die Aenderungsbestrebungen der Mehrheit gehen. Ich bin diesbezüglich in meinem Referat für die Minderheit sehr, sehr konkret geworden. Aber ich finde es bezeichnend, dass man mir hier nicht widersprochen hat. Sie verübeln es mir und der Minderheit zweifellos nicht, wenn ich den Vorwurf zurückweise, ich hätte nicht eine Aenderung des bestehenden Zustandes, das heisst eine Ausmerzungen gewisser unhaltbarer Zustände, als richtig befürwortet. Dieser Vorwurf entbehrt jeden Richtigkeitsgehaltes. Ich habe unter anderem auf den Antrag Steinegger verwiesen und dies in befürwortendem Sinne.

Bezeichnend ist, dass im Laufe der Diskussion kein Votant auf das Postulat eingegangen ist, die angestrebte Neuerung auf dem Wege einer Verfassungsänderung anzustreben und nicht auf dem Wege einer blossen Gesetzesrevision. Es ist in der Tat so, dass mit einer Verfassungsrevision Verfassungsrecht geändert werden soll. Diese Haltung stört die Minderheit, und dies habe ich gestern Abend denn auch nachdrücklich vorgetragen. Die Minderheit bleibt bei ihrer Meinung, dass eine Lösung, welche im Endeffekt Volks- und Ständemehr ankratzt und relativiert, keine Zustimmung verdient. Wenn schon, dann müssen die Artikel 121 Absatz 6 und 123 der Bundesverfassung in Revision gezogen werden. Wir bleiben dabei: Der Schritt zur «Kreuzlidemokratie» kann nicht auf so einfache Art und Weise bewerkstelligt werden, wie die Vorlage dies anstrebt. Wenn Herr Ott diesbezüglich keine Hemmungen hat, so ist das seine Sache. Das Verfassungsempfinden der Minderheit ist ein anderes, was ihr nun einmal nicht zum Vorwurf gereichen kann und darf. Bewusst habe ich in meinem Votum die befürwortenden Professoren nicht genannt, weil sie sich die Sache unprofessoral einfach gemacht haben: Man müsse das heutige System ändern, sagen sie, sie sagen aber nicht wie. Jeder Kommentar erübrigt sich.

Ich ersuche Sie abschliessend als «Demosthenes der Minderheit» noch einmal, in Übereinstimmung mit dem Ständerat, nicht auf die Vorlage einzutreten. Die schweizerische Demokratie kommt dadurch nicht ins Wanken, aber die heutige föderalistische Ordnung!

Blocher: Herr Hubacher, wir haben politisch nicht empfindlich zu sein. Wenn Sie mir aber eine Unwahrheit vorhalten, muss ich mich wehren. Ich muss Ihnen sagen: Es war Herr Gerwig, der frühere Kommissionspräsident, der damals nicht mehr im Nationalrat war, der nach Bern reiste, um die einzelnen Mitglieder zu veranlassen, die Referendumsfrist für das neue Eherecht vor dem Sommer beginnen zu lassen. Die Verantwortung in der Kommission hatte natürlich der Präsident, Herr Weber-Arbon. Die Kommission hat erfreulicherweise anders gestimmt. Ich hätte dies auch gesagt, wenn Herr Gerwig da wäre. Sie sprechen im Parlament auch nicht nur über Leute, die anwesend sind. Herr Mabillard ist auch nicht Nationalrat. (*Heiterkeit*)

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Ich glaube, wir haben heute und gestern alle Argumente gehört, die dafür und dagegen sprechen. Darum möchte ich mich kurz halten. Ich möchte vor allem noch einmal auf zwei, drei Punkte eingehen, weil mir scheint, dass diese von Bedeutung sind. 1. Es wurde hier dargelegt, dass das Ständemehr mit der neuen Lösung verletzt werde. Hier muss ich einfach festhalten, dass kein Verfassungsrecht Gültigkeit bekommt, wenn es nicht die Zustimmung der Stände erhalten hat. Massgebend ist nicht die Stichfrage, massgebend ist die Haupt-

frage, in welcher die Mehrheit der Stände zustimmen muss, sonst kommt es gar nicht zu dieser Stichfrage.

2. Wenn wir die Vernehmlassung betrachten, stellen wir fest, dass die Lösung auf sehr grosse Zustimmung gestossen ist, vor allem auch bei den Kantonen. Von den Kantonen wurde also nicht geltend gemacht, die neue Lösung verletze das Ständemehr.

3. Es wurde festgehalten, dass die Einführung dieser Eventualfrage, dieser «Kreuzlifrage», einer Abänderung der Bundesverfassung bedürfe. Hier muss einfach festgestellt werden – ich habe es schon im Eintretensvotum gesagt –: Die Bundesverfassung sagt klar und deutlich, dass die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens auf dem Wege der Gesetzgebung zu formulieren ist. Das wird hier getan, weil ja keine fundamentalen Aenderungen stattfinden, die das Ständemehr irgendwie verletzen.

4. Es wurde immer wieder dargetan, dieses Verfahren sei sehr kompliziert. Ich glaube, die direkte Demokratie, wie wir sie in der Schweiz haben, ist eine anspruchsvolle Form der Demokratie, und es ist nicht leicht, diese Demokratie zu verstehen. Das Volk wird vielfach zu sehr schwierigen Entscheidungen aufgerufen. Ich denke u.a. an die vielen Gesetzesvorlagen, die im Referendum zu beantworten sind; die Innovationsrisikogarantie oder das Eherecht sind solche Beispiele. Ich sehe wohl, dass in der Abstimmungsphase für die Parteien und für die Verbände, die diese Parolen vertreten müssen, gewisse Probleme auftauchen. Ich glaube, hier braucht es eine gewisse Anlaufzeit, bis dieses Recht richtig funktioniert. Es wird Aufgabe der Parteien sein, gegenüber dem Stimmbürger aufklärend zu wirken.

5. Es wurde dargetan, dass die Initiative in Zukunft eher bevorzugt werde. Es war das Bestreben unserer Kommission, für alle drei Möglichkeiten gleich lange Spiesse zu schaffen, sowohl für die Initiative wie für den Gegenvorschlag und den Status quo. Es muss die Aufgabe eines Abstimmungsverfahrens sein, dass es für alle, für Befürworter und Gegner, die gleichen Möglichkeiten gibt. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass diese mit der gewählten Form gegeben sind.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit der Kommission um Eintreten.

M. Couchepin, rapporteur: Personne ne conteste les faiblesses du système actuel. Ce seul fait devrait justifier un vote facile d'entrée en matière d'autant plus qu'il y a assez de propositions de détail pour permettre à toutes les nuances parlementaires de s'exprimer. Il est vrai que M. «Eggly-Genf», comme il s'intitule lui-même, a dit que le problème ne suscitait pas l'intérêt populaire et que l'on ne sentait pas monter du peuple une revendication de changement. C'est exact mais ce n'est pas un bon argument pour autant. Si le système a des faiblesses, il faut le changer et l'améliorer sans attendre que la pression populaire éventuelle l'exige.

Tout le système actuel est bâti en vue d'éviter que l'initiative et le contre-projet puissent recevoir en même temps la double majorité du peuple et des cantons. Pour cela on a établi les deux verrous que constitue l'interdiction du double oui et l'attribution au camp des non des abstentions à l'une des questions.

Plusieurs orateurs ont évoqué, au sujet de la proposition du Conseil fédéral, la fameuse parole évangélique «que votre oui soit oui, que votre non soit non». Elle s'applique, à mon sens, évidemment à la solution actuelle et non au système du Conseil fédéral puisque dans le système actuel, le non n'est pas un non du fait que l'abstention est attribuée au non alors qu'en réalité ce n'est pas un non.

Plusieurs orateurs condamnent la question subsidiaire et par conséquent refusent l'entrée en matière. Ce n'est pas juste dans la mesure où une proposition de détail demande précisément de supprimer la question subsidiaire. Mais sur le fond, que reproche-t-on à celle-ci? On lui reproche d'exiger une réponse à une question qui ne se posera peut-être pas. La question subsidiaire n'entre en jeu que très rarement

mais sans elle le citoyen aurait le sentiment que l'alchimie des pourcentages remplacera sa volonté. Elle est plus proche de la compréhension du citoyen. Il n'y a pas besoin de réfléchir longtemps pour comprendre que si l'on autorise le double oui, il faut donner en même temps au citoyen la possibilité de dire auxquels des deux oui il donne la préférence. Renoncer à la question subsidiaire et passer tout de suite au système des pourcentages paraîtra au citoyen une solution étrange et plus compliquée.

Un autre argument évoqué est bien sûr celui du fédéralisme. J'avoue ne pas le comprendre très bien dans ce cas. Le système du pourcentage, qui ne s'applique que très rarement dans nos cantons, a un grand poids puisque chaque canton comptera pour plus de 4 pour cent.

L'institution de l'initiative et du contre-projet a fait ses preuves. Il faut donc la conserver. En revanche, il faut éviter qu'elle ne soit détournée de son but. Tel est le cas si, comme on l'a fait à plusieurs reprises ces dernières années, on fait un contre-projet non pas parce que l'on veut faire un pas en avant mais parce que l'on veut faire échouer l'initiative en divisant les voix réformistes.

La proposition du Conseil fédéral éviterait ce mauvais jeu tactique. Elle faciliterait le choix. Si le Parlement juge réel le problème posé par l'initiative il fera un contre-projet. S'il juge l'initiative par trop excessive ou visant une mauvaise cible, il renoncera au contre-projet et laissera l'initiative affronter seule l'opinion publique. Le jeu politique en sera simplifié. C'est un avantage certain.

Notre système politique est unique au monde. L'une de ses caractéristiques est qu'il fait confiance en dernière hypothèse au peuple, au «Volkgeist». Il lui fait confiance pour se prononcer sur des objets extrêmement compliqués. Les sujets de votation que l'on a en Suisse suscitent, par leur complexité, l'étonnement des observateurs étrangers. Nous avons l'occasion ici de faire un pas de plus dans l'affinement du système démocratique. Ce que nous vous proposons c'est simplement d'améliorer un instrument, rien de plus. Pourquoi refuser un progrès? Nous vous demandons d'entrer en matière.

Bundeskanzler Buser: Es ist problematisch, am Ende einer langen und interessanten Debatte dieser Art zu sprechen. Deshalb werde ich mich sehr konzentriert auf einige wenige Punkte beschränken; dies um so mehr, als es zweifellos einen gewissen Optimismus braucht, hier wieder anzutreten, nachdem im Ständerat ein so hartes Nein gefallen ist, nachdem in den grossen Fraktionen so negativ entschieden worden ist und nachdem auch heute morgen sehr harte Worte an die Adresse der bundesrätlichen Vorlage gerichtet worden sind.

Wir müssen die Diskussion trotzdem zu Ende führen. Sie wird so oder so bald der Geschichte angehören; aber wenn heute eine Schlacht verloren geht, dann ist der Krieg nicht verloren. Das Thema bleibt auf dem Tisch.

Herr Reich hat darauf hingewiesen, dass sich die Professoren, die als Autoritäten zitiert werden, nicht genau für diese Vorlage ausgesprochen hätten, sondern einfach für eine Verbesserung des geltenden Systems. Das stimmt nur teilweise. Eine ganze Reihe von Dozenten hat sich in Publikationen ausdrücklich für die Vorlage des Bundesrates ausgesprochen. Auf jeden Fall sind alle Dozenten mit der heutigen Lage nicht zufrieden; das heisst, sie fordern eine Aenderung, so dass wir sie zweifellos als Autoritäten zur Bekämpfung des Antrages auf Nichteintreten zitieren dürfen.

Zwei ehemalige Bundesgerichtspräsidenten, Mitglieder des Ständerates, Zürcher Professoren wie Kägi und Nef sind sicher Autorität genug, dass man sie in diesem Zusammenhang nennen darf. Diese Professoren bilden die Juristen von morgen aus, und die Juristen von morgen werden in diesem Saale wieder intervenieren, wenn wir keine befriedigende Lösung finden. Aber auch ein grosser Teil der Presse steht, wie Sie sehen, einer Neuerung offen gegenüber: Die Presse bildet und vertritt die öffentliche Meinung. Auch von dieser Seite werden neue Impulse kommen.

Mit anderen Worten: Es gibt keine Flucht vor diesem Thema. Vielleicht wird schon im Jahre 1986, bei der Abstimmung über die Kulturinitiative, neuer Zündstoff entstehen.

Hinzu kommt eine historische Ueberlegung. Alle Volksrechte, die wir in der Verfassung und in der Gesetzgebung haben, sind in langen Kämpfen erreicht worden. Ich rede dabei nicht einmal von der Bundesverfassung von 1848, für die niemand mehr Zeugnis ablegt. Aber denken Sie an den Kampf für das Gesetzesreferendum, das wir 1874 erreicht haben. Auch der Partialrevision der Bundesverfassung 1891 sind jahrelange Auseinandersetzungen vorausgegangen; dann 1918 dem Proporz (es brauchte drei Volksinitiativen, aber die dritte ist angenommen worden, und heute denkt niemand mehr daran, den Proporz rückgängig zu machen). Ferner sind in diesem Zusammenhang zu nennen: 1921 das Staatsvertrags-Referendum; 1949 das Referendum für dringliche Bundesbeschlüsse; 1971 das Frauenstimmrecht; 1977 nochmals eine Erweiterung des Staatsvertrags-Referendums – Zug um Zug Erweiterungen der Mitsprache-Rechte des Volkes, und jedes Mal als Ergebnis langer Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit und hier in diesem Saale. Im übrigen ist auch die Bundesversammlung selbst an der Auslösung der heutigen Diskussion gar nicht so unbeteiligt, wie man meinen könnte. Ich erinnere an die Vorstösse der Herren Weber und Belser im Ständerat, aber auch Herrn Trottmann hier im Nationalrat. Ich verweise auf Herrn Künzi, der selber an seinen Vorstoss erinnert hat, Herrn Oester von der EVP. Sie haben alle in diesem Rate interveniert, damit man von der heutigen Situation weggemmt.

Denken Sie an das Vernehmlassungsverfahren. Auch dort waren die Ergebnisse deutlich. Die Kantone haben sich im Verhältnis von 3 zu 1 für das neue System, das wir Ihnen unterbreitet haben, ausgesprochen. Die CVP und die SVP waren dafür, die Freisinnige Partei wünschte zuerst praktische Versuche. Einzig die Wirtschaftsorganisationen sprachen sich mit 2 zu 1 dagegen aus. Die SVP – dies ist auch schon gesagt worden – fordert eben dieses Verfahren, das wir Ihnen vorschlagen, in ihrem Aktionsprogramm 83, Seite 42.

Die Vorschläge des Bundesrates erfüllen alle Voraussetzungen einer sauberen, verfassungsgemässen Revision, die sich im Rahmen der Artikel 121 und 123 der Bundesverfassung hält und die Voraussetzungen dieser Artikel berücksichtigt, insbesondere die absolute Gleichheit von Initiative und Gegenentwurf und das absolute Gleichgewicht von Volk und Ständen.

Die Freisinnig-demokratische Fraktion hat im Jahre 1981 die Erfüllung folgender 5 – nicht mehr und nicht weniger! – Postulate verlangt:

1. Es sei die Gleichwertigkeit von Volks- und Ständemehr aufrecht zu erhalten. Die Forderung ist im Vorschlag des Bundesrates erfüllt!
2. Es sei die Gleichwertigkeit von Initiative und Gegenentwurf aufrecht zu erhalten. Das ist – wie eben erwähnt – auch erfüllt!
3. Es sei der Volkswille korrekt zu erfassen – genau das wollen wir ja!
4. Es sei nur ein Abstimmungstermin pro Gegenstand anzusetzen – genau das wollen wir ja auch!
5. Die Fragestellung soll leicht verständlich sein und alle Missverständnisse ausschliessen – genau das erreichen Sie mit den Vorschlägen und dem Prozentsummenmodell, das Ihnen der Bundesrat unterbreitet!

Trotzdem sind in der Diskussion gewisse Zweifel an der Notwendigkeit der Aenderung laut geworden. Ich möchte diesen Zweifeln mit drei Ueberlegungen entgegentreten:

1. Es ist unbestritten, dass von den dreizehn möglichen widerspruchsfreien Stellungnahmen des Bürgers bei einer Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf heute nur deren vier möglich sind; neun sind den Bürgern verwehrt.
2. Das Verbot des doppelten Ja stellt die Befürworter einer Reform schlechter als die Befürworter des Status quo. Es geht also nicht darum, die Befürworter des Status quo zu entrechtchen, wie gesagt worden ist, sondern es geht darum,

die Anhänger einer Neuerung und jene des geltenden Verfassungsrechts einander gleichzustellen.

3. Heute enthält das Abstimmungsverfahren technische Tücken. Wer heute leer einlegt, stimmt nein. Das ist viel schwerer zu erklären als das Prozentsummenmodell. Selbst Journalisten wollten uns dies nicht glauben. Aber es ist so: Wenn Sie bei der Initiative bzw. beim Gegenentwurf nicht stimmen, dann erschweren Sie die Annahme einer Neuerung. Ihr Nichtstimmen kommt einem Nein gleich, weil es das absolute Mehr erhöht. Das ist ein sehr unbefriedigender Zustand. Schliesslich kommt es immer wieder vor – es ist auch darauf hingewiesen worden –, dass – eben deshalb – in einer Reihe von Kantonen (im September 1977 waren es deren sechs) Ja-Mehrheiten resultieren, der Kanton aber bei den Verwerfenden aufgeführt werden muss, weil das absolute Mehr anders berechnet wird.

Wenn man eine Lösung will, und es ist dies eine politische Frage, eine Lösung, die allen weiteren Auseinandersetzungen ein Ende setzt, die also auf Dauer als Lösung betrachtet werden kann, dann gibt es dafür nur das Prozentsummenmodell, das Ihnen der Bundesrat vorschlägt.

Es ist rechtlich absolut einwandfrei, und es ist ein mathematisch sauberes Rechenmodell, weshalb der Vorschlag in jeder Hinsicht vertretbar ist. Auch die Gegner attestieren ihm dies übrigens; ich darf Frau Spoerry zitieren, die dies gestern abend ausdrücklich erklärt hat.

Es geht um den politischen Willen, ob man dieses perfekte Abstimmungsmodell nun will oder nicht.

Von den vielen Einwänden, die gemacht worden sind, möchte ich nur fünf kurz durchgehen:

1. Die Gefahr für den Föderalismus: Es wurde wiederholt gesagt, dass das neue System eine Beeinträchtigung des Ständemehrs bringe. Das stimmt nicht! Die Stichfrage, das neue Element, führt zur Wahl bzw. zur Entscheidung zwischen zwei Vorlagen, die bereits korrekt, verfassungsgemäss angenommen worden sind. Beide, Initiative und Gegenentwurf, sind in den beiden Hauptfragen von Volk und Ständen angenommen worden. Es geht nun nur noch darum, dass Sie von zwei in dieser Hinsicht gemäss den Voraussetzungen des Artikels 123 angenommenen Vorlagen die eine oder die andere auswählen.

2. Komplizierte Rechnerei: Es ist bereits darauf hingewiesen worden, auch von Herrn Leuenberger: Bingo, Sport-Toto usw. brauchen da weit kompliziertere Methoden. Die Steuererklärung am Ende des Jahres, die man dem Bürger zumutet, ist weiss Gott komplizierter, als zu sagen, ob man A oder B will.

Dasselbe gilt für die materiellen Entscheide, die wir den Stimmbürgern zumuten über Eherecht, Innovationsrisikogarantie, AHV-Revisionen usw.: In all diesen Fragen werden den Bürgern weit schwierigere Entscheide zugemutet als hier bei diesem Abstimmungsmodus.

Dazu kommt, dass die Bürger gar nicht rechnen müssen, nicht einmal die Gemeindegemeinderäte, die hier interveniert haben. Auch der Gemeindegemeinderat hat eine einfachere Rechnung zu übermitteln als nach der geltenden Ordnung. Gerechnet wird nur in der Bundeskanzlei und erst am Ende, wenn alle Resultate eingetroffen sind, und diese Berechnung wird keine drei Sekunden brauchen; sie fällt aus dem Computer, wenn die Ergebnisse da sind. Die einfachste Sache der Welt!

3. Man hat die Kreuze kritisiert. Statistik, Sport-Toto usw. arbeiten seit langem damit! Drei unserer Nachbarstaaten arbeiten bereits mit diesem System, und sie gehören weiss Gott zu den zivilisiertersten Europas!

4. Man sagt, der Bürger werde gezwungen, für eine Vorlage zu stimmen, die er abgelehnt habe. Das stimmt gar nicht! Der Entscheid über Annahme oder Ablehnung der Vorlagen ist gefallen. Beide sind angenommen. Was der Bürger in der dritten, in der Stichfrage, macht, ist, eine Auswahl treffen, das eine oder das andere annehmen. Er stimmt nicht mehr für oder gegen das andere, denn beides ist bereits angenommen.

5. Schliesslich das Argument, die Sache hätte in der Bundesverfassung geregelt werden sollen, sie sei so wichtig,

dass man die Verfassung ändern sollte. Hier in diesem Rat wird immer wieder bitter Klage darüber geführt, dass Volksinitiativen Gesetzestexte präsentieren, Materien ordnen, die eigentlich Sache der Gesetze wären. Nun sagen wir: Es ist eine klare verfassungsmässige Grundlage gegeben, das Gesetz ist absolut verfassungsmässig. Warum dann das Ganze auf Verfassungsebene regeln? Genau das, was Sie den Initianten vorwerfen, würden Sie in diesem Moment selber tun. Dieses Argument ist also unlogisch.

Man hat in der Diskussion gespürt, dass die Bedenken bald unterschwellig, bald offen daher kommen, dass man die häufigere Annahme von Initiativen befürchtet. Diese Befürchtung ist mit aller Sicherheit unbegründet, weil nicht mehr Initiativen, sondern bestenfalls mehr Gegenentwürfe angenommen werden, weil die Initianten auch für den Gegenentwurf stimmen werden.

Die Gegenentwürfe sind doch Ihre Kinder! Wollen Sie diese denn nicht aufnehmen? Oder wollen Sie nicht glücklich sein, wenn Ihnen das Volk zustimmt? Sie haben sie ja geboren!

Auch Professor Rhinow, bekannter Befürworter der Aenderung, schrieb noch am letzten Samstag in der Basler Zeitung: «Auf die einzelne Doppelabstimmung bezogen erhöht sich wohl wie erwähnt die Chance, dass ein Gegenvorschlag der Bundesversammlung angenommen wird.» Ein Gegenvorschlag und nicht eine Initiative! Weiter sagt man: Wenn die Initiative nicht angenommen wird, wird die Initiativenflut angeheizt. Ich sage nochmals: Nein! Das Volk wird das korrekt zustande gekommene Ergebnis einer Abstimmung über eine Initiative eher akzeptieren als unter der heutigen Rechtslage, wo bestritten werden kann, dass wirklich korrekt abgestimmt worden sei, wo gefragt werden kann, ob nicht durch die Aufspaltung der Befürworter von Initiative und Gegenentwurf ein Entscheid herausgekommen sei, der anders gelautet hätte, wenn jedem Bürger gestattet wäre, seinen Willen frei und unverfälscht kundzutun.

Noch weniger begründet sind Bedenken, dass es dieser Neuerung wegen zu einem Erdbeben kommen könnte. Ich zitiere nochmals Herrn Professor Rhinow – weiss Gott keinen Linken! –, der am letzten Samstag noch geschrieben hat: «Jedenfalls ist die Angst unbegründet, das doppelte Ja als solches führe zu einer Gesellschaftsveränderung. Es bringt nicht mehr und nicht weniger als eine korrekte Ermittlung der bei Doppelabstimmungen massgeblichen Mehrheit von Volk und Ständen.»

Ich komme zum Schluss: Im Zentrum der Diskussionen standen heute oft mathematische Fragen, das Prozentsummenmodell, Zahlen usw. Ich möchte nochmals unterstreichen: Es geht nicht um Prozentsummen, es geht nicht um Zahlen, es geht nicht darum, ob eine Initiative oder der Gegenentwurf einmal mehr oder weniger angenommen wird. Es geht auch nicht um den Föderalismus. Es geht darum, dass die Ausübung eines Volksrechts, nämlich des Stimmrechts, so gestaltet wird, dass wir verfahrensmässig allen Bürgern, welcher Meinung sie auch seien, die gleichen Chancen einräumen. Es geht darum, dass jedes Ja als Ja und jedes Nein als Nein ausgezählt wird. Es geht um die Garantie – und das ist schliesslich doch das Entscheidende! – der zuverlässigen Wiedergabe des freien, unverfälschten Willens jedes Bürgers. Das sind wörtlich die Ausdrücke des Bundesgerichts (BGE 108 Ia 157 u.a.). Das ist das Postulat, das das Bundesgericht gegenüber den Kantonen immer wieder in seinen Urteilen durchsetzt. Warum soll dieses Postulat der Wiedergabe des freien, unverfälschten Willens des Bürgers nicht auch auf eidgenössischer Ebene gelten? Ich beantrage Ihnen, den Nichteintretensantrag abzulehnen und dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Namentliche Abstimmung*Vote par appel nominal**Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) stimmen die folgenden Ratsmitglieder:**Votent pour la proposition de la majorité (entrer en matière):*

Ammann-St. Gallen, Auer, Bäumlin, Biel, Bircher, Blunschy, Borel, Bratschi, Braunschweig, Brélaz, Bühler-Tschappina, Butty, Cantieni, Carobbio, Cevey, Chopard, Christinat, Clivaz, Cotti Flavio, Couchepin, Darbellay, Deneys, Dünki, Dupont, Eggenberg-Thun, Egli-Winterthur, Eng, Fankhauser, Fehr, Feigenwinter, Fetz, Friedli, Gehler, Giudici, Gloor, Grassi, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herczog, Hess, Hubacher, Humbel, Jaeger, Jaggi, Keller, Künzi, Lanz, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Magnin, Maitre-Genève, Martignoni, Martin, Mauch, Meier-Zürich, Meizoz, Meyer-Bern, Morf, Müller-Aargau, Müller-Bachs, Nauer, Nebiker, Neukomm, Nussbaumer, Oehen, Oester, Ott, Petitpierre, Pini, Pitteloud, Rebeaud, Reimann, Renschler, Revaclier, Robbiani, Robert, Rubi, Ruch-Zuchwil, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Ruffy, Sager, Salvioni, Schmidhalter, Schüle, Seiler, Soldini, Stamm Judith, Stamm Walter, Stappung, Steffen, Steinegger, Uchtenhagen, Vannay, Wagner, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Wick, Widmer, Wyss, Zehnder, Ziegler, Zwiggart (107)

*Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) stimmen die folgenden Ratsmitglieder:**Votent pour la proposition de la minorité (non entrée en matière):*

Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aubry, Basler, Berger, Blocher, Bonnard, Bonny, Bremi, Bürer-Walenstadt, Candaux, de Chastonay, Cincera, Columberg, Cottet, Cotti Gianfranco, Coutau, Dirren, Dubois, Egly-Genève, Eisenring, Eppenberger-Nesslau, Etique, Fischer-Hägglingsen, Fischer-Sursee, Flubacher, Frei-Romanshorn, Frey-Neuchâtel, Gautier, Geissbühler, Giger, Graf, Hari, Hofmann, Houmard, Hunziker, Iten, Jeanneret, Kohler Raoul, Koller Arnold, Kühne, Landolt, Loretan, Massy, Mühlemann, Müller-Scharnachtal, Müller-Meilen, Müller-Wiliberg, Nef, Neuschwander, Ogi, Perey, Pfund, Pidoux, Reich, Reichling, Rime, Risi-Schwyz, Röthlin, Rutishauser, Rüttimann, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Schärli, Schnider-Luzern, Schwarz, Segmüller, Spälti, Spoerry, Stucky, Thévoz, Tschuppert, Uhlmann, Villiger, Wanner, Weber-Schwyz, Weber Leo, Wellauer, Zbinden, Zwingli (81)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:

Aregger, Cavadini, Euler, Früh, Hösli, Jung, Lüchinger, Oehler, Riesen-Fribourg, Rohrer, Schnyder-Bern (11)

*Präsident Bundi stimmt nicht**M. Bundi, président, ne vote pas**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Ziff. I Ingress, Art. 15 Abs. 3 zweiter Satz**
*Antrag der Kommission**Zustimmung zum Beschluss des Ständerates***Titre et préambule, ch. I préambule, art. 15 al. 3 deuxième phrase***Proposition de la commission**Adhérer à la décision du Conseil des Etats**Angenommen – Adopté***Art. 76***Antrag der Kommission**Mehrheit**Zustimmung zum Beschluss des Ständerates***Minderheit**

(Steinegger, Fischer-Hägglingsen, Frei-Romanshorn, Hess, Müller-Wiliberg, Perey, Spoerry, Wanner)

Abs. 1

Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes), so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

Abs. 1bis

Stimmzettel, auf denen eine der beiden Fragen mit Ja oder Nein beantwortet wird, und Stimmzettel, auf denen beide Fragen verneint werden, sind gültig.

Abs. 1ter

Stimmzettel, auf denen beide Fragen bejaht werden, sind ungültig.

Abs. 2

Das absolute Mehr wird für Initiative und Gegenentwurf getrennt ermittelt. Dabei fallen unbeantwortete Fragen ausser Betracht.

Abs. 4

Werden sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen, so tritt diejenige Vorlage in Kraft, die mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erreicht. Erzielt die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt diejenige Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen die grössere Summe ergeben.

Eventualantrag Egly-Genf

(falls Eintreten beschlossen wird)

Abs. 4 3. Satz

.... mehr Ständesstimmen, so tritt keine der Vorlagen in Kraft und die Verfassung wird nicht geändert.

Eventualantrag Maitre-Genf

(falls der Antrag des Bundesrates und der Kommission abgelehnt wird)

Art. 76**Abs. 1**

Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes), so werden den Stimmberechtigten auf demselben Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

1. Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?

2. Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

Abs. 2

Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Dabei fallen unbeantwortete Fragen ausser Betracht.

Abs. 3

Eine Aenderung der Bundesverfassung ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmt.

Abs. 4

Werden sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt diejenige Vorlage in Kraft, die mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erreicht. Erzielt die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt diejenige Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen die grössere Summe ergeben.

Art. 76*Proposition de la commission**Majorité**Adhérer à la décision du Conseil des Etats***Minorité**

(Steinegger, Fischer-Hägglingsen, Frei-Romanshorn, Hess, Müller-Wiliberg, Perey, Spoerry, Wanner)

Al. 1

Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3e al., de la loi sur les rapports entre les conseils) les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

Acceptez-vous l'initiative populaire?

ou

Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?

Al. 1bis

Les bulletins de vote qui ne répondent par oui ou par non qu'à l'une des deux questions et ceux qui répondent non aux deux questions sont valables.

Al. 1ter

Les bulletins qui répondent oui aux deux questions sont nuls.

Al. 2

La majorité absolue est déterminée séparément pour l'initiative et pour le contre-projet. Dans ce calcul, les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

Al. 4

Lorsque tant l'initiative que le contre-projet sont acceptés, c'est le texte qui recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons qui entre en vigueur. Si l'un des textes obtient le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix des cantons, le texte qui entre en vigueur est celui qui a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix d'électeurs et des voix des cantons.

Proposition subsidiaire Eggly-Genève

(si l'entrée en matière est votée)

Al. 4, 3e phrase

.... le plus de voix de cantons, aucun des textes n'entre en vigueur et la constitution n'est pas modifiée.

Proposition subsidiaire Maitre-Genève

(en cas de rejet de la proposition du Conseil fédéral et de la commission)

Art. 76**Al. 1**

Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3e al. de la loi sur les rapports entre les conseils) les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

1. Acceptez-vous l'initiative populaire?

2. Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?

Al. 2

La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Dans ce calcul, les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

Al. 3

Une modification de la Constitution est acceptée lorsque plus de la moitié des électeurs ayant voté valablement et des cantons ont donné une réponse affirmative.

Al. 4

Lorsque tant l'initiative que le contre-projet sont acceptés, c'est le texte qui recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons qui entre en vigueur. Si l'un des textes obtient le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, le texte qui entre en vigueur est celui qui a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix d'électeurs et des voix des cantons.

Steinegger, Sprecher der Minderheit: Herr Kollege Weber hat gestern die Schafe sehr schön eingeteilt in Konservative, Ultrakonservative und andere. Ich möchte einfach zum Ausdruck bringen, dass es zwischen den Ewiggestrigen und Ewigmorgigen auch noch die Realisten gibt. Das ist der Minderheitsantrag.

Mit dem Minderheitsantrag sollen die stossenden Mängel des bisherigen Abstimmungsverfahrens ausgemerzt werden. Der Minderheitsantrag verfällt aber nicht ins Extrem, eine theoretisch zwar kohärente, politisch aber verfehlete Superlösung zur Diskussion zu stellen.

Der Minderheitsantrag anerkennt zunächst das Erfordernis des Ständemehrs für Verfassungsänderungen. An diesem

Grundsatz soll und darf nicht gerüttelt werden. Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren mit der einfachen Alternativabstimmung stellt der Minderheitsantrag aber sicher, dass die Stimmbürger ihren Willen zuverlässig zum Ausdruck bringen können.

Worin besteht nun – die Kommissionssprecher haben dies bereits dargelegt – die technische Unzulänglichkeit des bisherigen Abstimmungsverfahrens? Bei einer Doppelabstimmung macht bereits die Antwort auf eine der beiden Fragen den Stimmzettel als Ganzes gültig und erhöht damit für beide Vorlagen das absolute Mehr. Beantwortet nämlich der Stimmbürger nur eine der beiden Fragen, so wirkt sich seine leere Teilstimme für die andere Frage als Neinstimme aus, weil nach Artikel 123 BV und nach diesem Artikel 76 einzig die absolute Mehrheit der Ja-Stimmen entscheidet. Bei der Doppelabstimmung kann die Indifferenz gegenüber einer Vorlage nicht mit der leeren Teilstimme ausgedrückt werden.

Diese technische Unzulänglichkeit wird mit dem Minderheitsantrag ausgemerzt. Wenn für den Stimmbürger bisher nur vier widerspruchsfreie Wertungen möglich sind, wären es mit dem Minderheitsantrag in Zukunft deren acht. Der wichtigste Punkt, auch beim Minderheitsantrag, ist die getrennte Ermittlung des absoluten Mehrs für Initiative und Gegenentwurf, wobei die unbeantworteten Fragen ausser Betracht fallen. Gegenüber dem bisherigen Recht wird der Stimmbürger keine Aenderung merken, lediglich die Abstimmungsorgane haben mehr Arbeit und müssen sich um die Ausmittlung des Mehrs bemühen, welches eine unverfälschte Feststellung des Abstimmungsergebnisses ermöglicht. Die getrennte Ermittlung des absoluten Mehrs lässt trotz Verbot des doppelten Ja die Möglichkeit offen, dass sowohl Initiative als auch Gegenentwurf von Volk und Ständen angenommen werden. In diesem Fall soll diejenige Vorlage obsiegen, die mehr Ständes- und Volksstimmen gemacht hat. Erst wenn eine Vorlage mehr Volksstimmen, die andere Vorlage mehr Ständesstimmen gemacht hat, erfolgt die Ausmittlung nach dem Prozentsummensystem. Hier besteht Übereinstimmung mit dem Vorschlag des Bundesrates. Ich möchte aber nochmals betonen, dass die Wahrscheinlichkeit einer derartigen Situation ausserordentlich gering ist. Sie werden sich nun fragen: Warum gehen wir mit dem Minderheitsantrag nicht weiter; warum verzichten wir auf das doppelte Ja und die Stichfrage?

Das doppelte Ja soll nach Meinung der bundesrätlichen Vorlage demjenigen Stimmbürger eine Ausdrucksmöglichkeit verschaffen, der beide Aenderungsvorschläge dem geltenden Recht vorzieht. Zunächst ist aber festzuhalten, dass auch dem konsequenten Nein-Sager zwei Möglichkeiten eröffnet werden. Er kann nämlich zweimal nein sagen und die Stichfrage zugunsten der Initiative oder des Gegenvorschlages beantworten. Der grundsätzliche Nein-Sager kann sich also noch zugunsten des kleineren Übels aussprechen. Ob dies richtig ist, dass der Anhänger des Status quo auch bei der Art der Aenderung mitentscheiden kann, muss mindestens offen bleiben. Es handelt sich hier in der Regel um eine rein taktische Frage und nicht um die Frage einer differenzierten Meinungsäusserung. Ein doppeltes Ja ist nur sinnvoll, wenn Initiative und Gegenvorschlag sachlich in die gleiche Richtung zielen, wenn also vor allem quantitative Unterschiede bestehen. Sobald aber echte Alternativen vorliegen, wird das doppelte Ja zur blossen Spielerei. Wenn heute gerade die Wissenschaft nach dem doppelten Ja ruft, ist daran zu erinnern, dass früher vor allem nach Alternativen gerufen wurde. Für die Auswahl echter Alternativen ist aber das doppelte Ja untauglich, ja, man muss sich fragen, ob unter der Voraussetzung des doppelten Ja überhaupt Alternativen angeboten werden dürfen. Bei der Vorlegung echter Alternativen verkommt das doppelte Ja mit Stichfrage zum Kreuzworträtsel.

In der Schweiz können wir davon ausgehen, dass die konkrete Wirklichkeit legitim ist und in etwa funktioniert. Das heisst nicht, dass nichts geändert werden soll. Ich bin aber der Meinung, dass bei Aenderungen genau gesagt werden soll, was man will. Es geht also nicht einfach um das

doppelte Ja, um das Generalabonnement für die Aenderung, sondern der Bürger soll sich darüber aussprechen, was er will. Das doppelte Ja ist aber auf die Zukunft fixiert, ohne sich mit den konkreten Problemen und Interessen auseinanderzusetzen. Das doppelte Ja unterwirft das mühselige Geschäft der konkreten Politik einer souveränen Kritik, ohne zu sagen, was man will. Politik wird damit durch Fortschritts glauben ersetzt.

Schliesslich wird mit der Stichfrage – das ist in der Eintretensdebatte mehrfach zum Ausdruck gekommen – die Beratung des Bürgers durch die politischen Organisationen erschwert. Dies wird zunächst nicht zu einer Ja-Welle, sondern zu einer Nein-Welle führen. Sie werden mit dem Schlagwort «Da kommt ja niemand mehr draus – ergo nein» Abstimmungskämpfe gewinnen können. Wenn die Parteien nicht mehr zu klaren Aussagen in Abstimmungsfragen kommen können, besteht eine zusätzliche Gefahr für die Ueberforderung der Institutionen Initiative und Gegenvorschlag. Ein allzu komplizierter Initiativenbetrieb könnte in unserem Staat zu Turbulenzen führen, die nicht ohne Gefahr sind. Wir müssen die Initiativen rasch und einfach zur Entscheidung bringen können, wenn unsere eigentliche, programmierbare und planvolle Rechtsetzungsarbeit fristgemäss erledigt werden soll. Wenn Sie Besuchergruppen durchs Bundeshaus führen, erklären Sie diesen Leuten, dass der Ständerat die gleiche Macht hat wie der Nationalrat, und es ist durchaus angezeigt, dass sie sich das auch im vorliegenden Geschäft vergegenwärtigen. Angesichts des Abstimmungsergebnisses im Ständerat ist ja kaum zu erwarten, dass der Ständerat vollständig in die andere Richtung kippt. Wir müssen also einen Kompromiss, eine gemeinsame Lösung finden, und ich bin der Auffassung, dass dieser Minderheitsantrag ein tauglicher Kompromiss ist, damit wir mit dem Ständerat zu einer tragfähigen Lösung kommen und die effektiven Unzulänglichkeiten in diesem Abstimmungsverfahren ausmerzen können. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

M. Maitre-Genève: Je souhaite simplement rappeler quelques caractéristiques de la proposition subsidiaire que j'ai déposée et qui s'inscrit dans le cadre du débat que nous avons au sujet de la proposition de minorité Steinegger. La proposition que j'ai déposée à propos de l'article 76 est subsidiaire à celle du Conseil fédéral et de la commission, en ce sens que ma préférence va à la solution du Conseil fédéral et de la commission qui est plus complète. J'estime néanmoins qu'au cas où la proposition Steinegger l'emporterait, étant opposée à la proposition du Conseil fédéral, il conviendrait alors de reprendre, par un vote, les éléments les plus caractéristiques de la proposition du Conseil fédéral qui permet, comme la proposition subsidiaire que je dépose, le double oui, alors que celle de M. Steinegger ne le permet pas. En ce sens d'ailleurs, sa proposition n'est pas une solution de compromis, c'est la solution actuelle avec quelques petites améliorations mais les probabilités mathématiques présentent un risque de survenance tellement infime qu'en réalité, le caractère en est très théorique. D'autre part, elle ne résout rien puisqu'elle interdit ce double oui. La proposition subsidiaire que je fais a simplement pour différence avec celle du Conseil fédéral de supprimer la question subsidiaire et de faire le calcul des pourcentages directement sur les questions principales. Je me suis exprimé à cet égard lors du débat d'entrée en matière, je n'y reviendrai pas.

Voilà les raisons pour lesquelles je soutiens la proposition du Conseil fédéral. Si cette proposition est admise par ce conseil, ma proposition devient caduque. Si par contre, la proposition du Conseil fédéral, opposée à la proposition de minorité Steinegger, voit cette dernière l'emporter, à ce moment-là, la proposition de minorité sera opposée à ma proposition subsidiaire que je vous inviterai, le cas échéant, à soutenir.

M. Eggly-Genève: Une majorité d'entre vous est entrée en matière sur ce projet. Vous voulez le perfectionnisme démocratique.

Vous voulez que les citoyens puissent affiner l'expression de leur volonté, que le désir de changement puisse s'imposer plus facilement. Soit, mais convenez que nous butons maintenant sur ce problème de la double majorité requise, celle du peuple et celle des cantons. Avec la façon de ne plus compter les bulletins blancs comme des non, vous permettez ainsi aux deux textes éventuellement d'obtenir la majorité absolue. Cette possibilité s'offre d'ailleurs aussi bien dans la version du Conseil fédéral que dans celle de M. Steinegger ou de M. Maitre. Cela exige de partager les deux textes, qu'il y ait question subsidiaire ou non. Ce n'est pas mon problème. Vous voici obligés d'admettre que le texte (initiative ou contre-projet) qui obtiendrait à la fois le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons serait gagnant. Vous voici également obligés de ne pas exclure le cas où un texte obtiendrait le plus de voix d'électeurs et l'autre texte le plus de voix de cantons. Que cette éventualité de majorité croisée ne se présente que très rarement ne change rien à la possibilité théorique qui serait dans la loi. Elle existe.

On nous propose pour ce cas, d'additionner des pourcentages d'électeurs et des pourcentages de cantons et de déclarer gagnant le texte qui obtiendrait le plus haut total de ces deux pourcentages. Franchement, trouvez-vous que cela a bonne façon, comme on dit familièrement? Autant ajouter des pommes et des poires et quel sera le fruit? Cantons et électeurs sont complémentaires, ils ne sont pas identiques. C'est précisément la différence qui caractérise notre équilibre fédéraliste. Pour les cantons surtout cela est choquant. On aurait des pourcentages de cantons avec des demis, cela ne peut que choquer tout esprit fédéraliste. Non, la personnalité d'un Etat cantonal vaut mieux que cette réduction à un pourcentage. Cette sorte d'arithmétique défavoriserait surtout la prise en compte des petits cantons, un fort pourcentage d'électeurs dans les grands cantons pourrait évidemment faire la différence. Elle n'a pas sa place dans une telle loi. Elle serait incongrue dans nos institutions et dans notre pratique de démocratie fédéraliste.

Même ceux d'entre vous qui ont voulu privilégier le changement devraient admettre qu'un texte (initiative ou contre-projet) pour l'emporter devrait vraiment avoir, à la fois, le plus de voix d'électeurs et le plus de cantons à son actif. C'est vraiment un minimum qu'on peut attendre, cela d'autant plus si l'éventualité est rare, car la rareté n'est pas un argument contre ma proposition, elle est un argument, au contraire, en sa faveur. Lorsque ce cas rare se présenterait, il conviendrait donc de conclure qu'aucun des deux textes ne s'est imposé suffisamment pour mériter de l'emporter, pour commander qu'on abandonne le statu quo, il faudrait conclure que l'exercice a rencontré une impasse et qu'il est terminé.

Je vous signale que le professeur Jean-François Aubert, au Conseil des Etats, s'était prononcé pour l'entrée en matière mais, à ses yeux, le plus gros défaut du projet était précisément cette possibilité d'ajouter des pourcentages d'électeurs et de cantons dans le cas que j'évoque. C'est lui, un partisan de l'entrée en matière qui m'a directement inspiré la proposition que je vous présente maintenant. Je crois qu'il faut vraiment éliminer cette incongruité, cela n'affaiblira pas la portée du projet, mais cela ôtera l'élément le plus discutable et le plus choquant. C'est pourquoi je vous invite à accepter mon amendement, quel que soit le résultat du vote, car il convient aussi bien à la version du Conseil fédéral qu'à celle de M. Steinegger ou de M. Maitre éventuellement.

Fischer-Häggligen, Berichterstatter: Wir haben in der Kommission über den Antrag Steinegger ebenfalls diskutiert, und in der Abstimmung stimmten 9 für den Antrag Steinegger und 11 für die Lösung des Bundesrats. Die Mehrheit ist der Auffassung, dass die Lösung von Herrn Steinegger keine Alternative zum Vorschlag des Bundesrates sein kann. Zwar ermöglicht der Antrag Steinegger acht Varianten, jedoch ein Ausgleich zu den übrigen Varianten, die damit nicht berücksichtigt werden, fehlt. Die Kommission ist der Auffassung, wenn man schon einen Schritt tut, sollte man

ihn ganz tun und dem Stimmbürger alle dreizehn Möglichkeiten zur Verfügung stellen. Das Problem ist ja, dass die Variante von Herrn Steinegger das doppelte Ja verbietet. Damit ist der grosse Punkt der Kritik am heutigen System nicht behoben.

Ueber den Antrag von Herrn Maitre haben wir an und für sich auch in der Kommission diskutiert. Er kam jedoch nicht in diesem Sinne zur Abstimmung. Er gibt die Möglichkeit des doppelten Ja, verzichtet auf die Stichfrage, und nach meinen Berechnungen gibt es dann neun Varianten, die mitberücksichtigt werden. Der Antrag Maitre ist bedeutend näher beim Vorschlag des Bundesrats als der Antrag von Herrn Steinegger.

Der Antrag Eggly stand in der Kommission nicht zur Diskussion. Sie hörten, dass der Antrag Eggly sowohl bei Annahme des Mehrheitsantrags als auch bei Annahme des Antrags Steinegger zum Spielen kommt. Herr Eggly will einfach diese Prozentrechnung nicht in das Gesetz aufnehmen. Er ist der Auffassung, dass, falls keine eindeutige Mehrheit zustandekommt, d.h. nur eine Mehrheit bei den Ständen erzielt wird und keine Mehrheit beim Volk bzw. umgekehrt, die Uebung abzubrechen ist und keine Vorlage angenommen ist. Hier kann man sich fragen, wieweit diese Lösung mit unserem Demokratieverständnis und mit unserer Verfassung in Übereinstimmung zu bringen ist.

Im Auftrag der Mehrheit der Kommission bitte ich Sie, dem bundesrätlichen Vorschlag zuzustimmen. Wie Sie sehen, bin ich auch hier bei der Minderheit.

M. Couchepin, rapporteur: En votant l'entrée en matière, on a décidé de corriger les défauts du système actuel. La logique voudrait dès lors que l'on corrige tous les défauts de ce système, mais il ne semble pas que la logique fasse l'unanimité ici.

La proposition de M. Steinegger, qui institue un système meilleur que celui qui est en vigueur actuellement, ne va pas jusqu'au bout de la réforme que l'on souhaite, elle n'ouvre pas la totalité des possibilités théoriquement offertes aux citoyens lorsqu'il y a une initiative et un contre-projet, puisque seulement huit des fameuses treize possibilités théoriques sont ouvertes ici. Ce système a en outre le désavantage de recourir à la méthode des pourcentages qui fait l'objet d'assez nombreuses critiques lesquelles, à mon sens, ne sont pas définitives mais demandent toutefois réflexion. Le système Steinegger ne fait donc qu'un pas en avant, il ne va pas jusqu'au bout, tout en ayant les mêmes désavantages que le système du Conseil fédéral.

La proposition Maitre, soit la suppression de la question subsidiaire, ne va pas non plus jusqu'au bout de l'amélioration du système puisqu'elle n'ouvre que neuf possibilités sur treize. Dès lors, pourquoi s'arrêter en chemin et ne pas procéder à la réforme totale?

Quant à la proposition de M. Eggly-Genève, qui m'a tenté un moment, je dois finalement reconnaître qu'elle n'est pas constitutionnelle. M. Eggly précise en effet: «L'initiative et le contre-projet ont obtenu tous deux la majorité du peuple et des cantons.» En bonne logique constitutionnelle, lorsqu'un projet a obtenu la majorité du peuple et des cantons, il doit être adopté, c'est prévu par la constitution. Or, M. Eggly dit autre chose, précisément, par le biais de la loi, à savoir: «Lorsque deux projets ont obtenu la majorité du peuple et des cantons, dans ce cas-là il y a des possibilités que la modification constitutionnelle n'entre pas en vigueur.» Je crois que cela n'est pas possible par le biais de la législation, il faudrait changer la constitution pour permettre l'application du système de M. Eggly. De surcroît, il y a tout de même un problème de logique qui se pose à travers la proposition de M. Eggly, dans la mesure où, dans ce système, le maximum d'approbations serait acquis. Pourtant on renonce à faire entrer en vigueur et l'initiative et le contre-projet, alors que si l'initiative seule avait obtenu succès, elle entrerait en vigueur sans difficulté aucune. Il n'est, par conséquent, pas possible, dans l'état actuel des choses, d'accepter la proposition de M. Eggly, il faut s'en tenir à la solution, qui n'est pas parfaite mais la perfection n'existe pas dans le monde

politique, mais qui me semble la meilleure, soit celle du Conseil fédéral, et en l'occurrence, voter contre les propositions de MM. Steinegger, Maitre et Eggly.

Bundeskanzler Buser: Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen. Die Minderheit bringt weniger: Sie wissen aus der Botschaft, dass die Mehrheit den Ausdruck aller dreizehn Präferenzen ermöglicht, die Minderheit nur die Kundgabe von deren acht. Aber sie ist mit all dem verbunden, was kritisiert worden ist, insbesondere mit dem Prozentsummenmodell, und sie verunmöglicht das doppelte Ja.

Präsident: Ich schlage Ihnen das folgende Abstimmungsverfahren vor: In einer ersten Abstimmung stellen wir den Antrag der Mehrheit dem Antrag der Minderheit gegenüber. Falls die Mehrheit obsiegt, ist der Antrag Maitre hinfällig. Wenn die Minderheit obsiegt, stellen wir in einer zweiten Abstimmung den Antrag Maitre dem Antrag der Minderheit gegenüber, und in einer dritten Abstimmung bereinigen wir den Antrag Eggly zu Absatz 4.

Namentliche Abstimmung
Vote par appel nominal

Für den Antrag der Mehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la majorité:

Ammann-St.Gallen, Auer, Bäumlín, Biel, Bircher, Blunschy, Borel, Bratschi, Braunschweig, Butty, Cantieni, Carobbio, Cevey, Chopard, Christinat, Clivaz, Columberg, Cotti Flavio, Couchepin, Darbellay, Deneys, Dünki, Dupont, Eggenberg-Thun, Eggli-Winterthur, Fankhauser, Fehr, Feigenwinter, Fetz, Friedli, Gehler, Giudici, Gloor, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herczog, Hubacher, Jaeger, Jaggi, Keller, Künzi, Lanz, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Magnin, Maitre-Genève, Martignoni, Martin, Mauch, Meier-Zürich, Meizoz, Morf, Müller-Aargau, Müller-Bachs, Nauer, Neukomm, Nussbaumer, Oehen, Oester, Ott, Petitpierre, Pini, Pitteloud, Rebeaud, Reimann, Renschler, Robbiani, Robert, Rubi, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Ruffy, Salvioni, Schmidhalter, Seiler, Soldini, Stamm Judith, Stamm Walter, Stappung, Steffen, Uchtenhagen, Vannay, Wagner, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Wick, Widmer, Zehnder, Ziegler, Zwygart (94)

Für den Antrag der Minderheit (Steinegger) stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la minorité (Steinegger):

Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aubry, Basler, Berger, Blocher, Bonnard, Bonny, Bühler-Tschappina, Bürer-Walensstadt, Candaux, de Chastonay, Cincera, Cottet, Cotti Gianfranco, Coutau, Dirren, Dubois, Eggly-Genève, Eisenring, Eng, Eppenberger-Nesslau, Fischer-Häggingen, Fischer-Surseer, Flubacher, Frei-Romanshorn, Frey-Neuchâtel, Gautier, Geissbühler, Giger, Graf, Grassi, Hari, Hess, Hofmann, Houmard, Hunziker, Iten, Jeanneret, Kohler Raoul, Koller Arnold, Kühne, Landolt, Loretan, Massy, Mühlemann, Müller-Scharnachtal, Müller-Meilen, Müller-Wiliberg, Neuenchwander, Ogi, Perey, Pfund, Pidoux, Reich, Reichling, Revaclier, Rime, Risi-Schwyz, Röthlin, Rutishauser, Sager, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Schärli, Schneider-Luzern, Schnyder-Bern, Schüle, Segmüller, Spälti, Spoerry, Steinegger, Stucky, Thévoz, Tschuppert, Uhlmann, Villiger, Wanner, Weber-Schwyz, Wellauer, Wyss, Zbinden, Zwingli (84)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:

Aregger, Bréaz, Bremi, Cavadini, Etique, Euler, Früh, Hösli, Humbel, Jung, Lüchinger, Meyer-Bern, Nebiker, Nef, Oehler, Riesen-Fribourg, Rohrer, Ruch-Zuchwil, Rüttimann, Schwarz, Weber Leo (21)

Präsident Bundl stimmt nicht
M. Bundl, président, ne vote pas

Präsident: Sie haben den Antrag der Mehrheit mit 94 gegen 84 Stimmen angenommen. Damit wird der Antrag Maitre-Genève hinfällig.

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag Eggly-Genf	77 Stimmen

Art. 90 Abs. 1 zweiter Satz

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 90 al. 1 phrase 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 2

Antrag der Kommission

Die Aenderung vom des Bundesgesetzes über die politischen Rechte gilt für alle Volksinitiativen mit Gegenentwurf, über die die Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten am Tage des Inkrafttretens noch nicht stattgefunden hat.

Ch. II

Proposition de la commission

La modification du de la loi fédérale sur les droits politiques s'applique à toutes les initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet, qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un vote final aux Chambres fédérales, le jour de son entrée en vigueur.

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Es tritt am Tage des unbenützten Ablaufs der Referendumsfrist, im Falle des Zustandekommens eines Referendums am Tage der Annahme durch das Volk in Kraft.

Ch. III

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Elle entre en vigueur le jour de l'expiration du délai référendaire s'il n'a pas été utilisé ou, en cas d'aboutissement d'un référendum, le jour de l'acceptation par le peuple.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	93 Stimmen
Dagegen	74 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt, das Postulat Muheim abzuschreiben. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

Abgeschrieben – Classé

**Ständerat
Conseil des Etats**

**Sitzung vom 11.3.1986
Séance du**

Sechste Sitzung – Sixième séance**Dienstag, 11. März 1986, Vormittag****Mardi 11 mars 1986, matin****8.00 h****Vorsitz – Présidence: Herr Gerber****84.033****Volksinitiativen mit Gegenentwurf.****Abstimmungsverfahren****Initiatives populaires accompagnées d'un
contre-projet. Procédure de vote**

Siehe Jahrgang 1985, Seite 199 – Voir année 1985, page 199

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1985

Décision du Conseil national du 17 décembre 1985

Differenzen – Divergences**Antrag der Kommission****Mehrheit**

Eintreten

Minderheit

(Moll, Hänsenberger, Hefti, Reymond)

Nichteintreten

Antrag Jagmetti

Hauptantrag: Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, einen Entwurf auszuarbeiten, nach dem in der Bundesverfassung die Grundsätze verankert würden, – dass sich die Bürger bei einer Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf ohne Einschränkung zu beiden Vorlagen zustimmend oder ablehnend äussern könnten, – dass bei Annahme von Initiative und Gegenentwurf jene Vorlage angenommen wäre, die unter Berücksichtigung des Volks- und des Ständemehrs das bessere Ergebnis erzielt hätte.

Eventualantrag: Ergänzung der Bundesverfassung

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 121 Abs. 7 (neu)

Bei Abstimmungen über Initiative und Gegenentwurf kann sich der Stimmberechtigte ohne Beschränkung zu beiden Vorlagen zustimmend oder ablehnend äussern. Stimmt die Mehrheit von Volk und Ständen beiden Vorlagen zu, gilt jene als angenommen, die unter Berücksichtigung des Volks- und des Ständemehrs das bessere Ergebnis erzielt hat.

Proposition de la commission**Majorité**

Entrer en matière

Minorité

(Moll, Hänsenberger, Hefti, Reymond)

Ne pas entrer en matière

Proposition Jagmetti

Proposition principale: Renvoyer l'affaire à la commission en la chargeant d'élaborer un projet tendant à insérer dans la constitution les principes suivants:

- lors d'une votation portant sur une initiative et un contreprojet, les citoyens peuvent exprimer sans restriction une opinion favorable ou défavorable sur les deux projets;
- en cas d'acceptation d'une initiative et d'un contreprojet, le projet qui, compte tenu de la majorité du peuple et des cantons, obtiendrait le meilleur résultat, serait en définitive accepté.

Proposition subsidiaire: Complément à apporter à la constitution fédérale

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 121 al. 7 (nouveau)

Lors des votations portant sur une initiative et un contreprojet, les citoyens peuvent exprimer sans restriction une opinion favorable ou défavorable sur les deux projets. Si à la fois l'initiative et le contreprojet sont acceptés par la majorité du peuple et des cantons, le texte qui en définitive sera accepté est celui qui, compte tenu de la majorité du peuple et des cantons, a obtenu le meilleur résultat.

Belser, Berichterstatter: Zur Vorgeschichte. Mit der Botschaft vom 28. März 1984 beantragte der Bundesrat nach einem positiv verlaufenen Vernehmlassungsverfahren, das geltende Alternativabstimmungsverfahren für Volksinitiativen mit Gegenvorschlag durch das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung zu ersetzen. Das geltende Abstimmungsverfahren stösst in Wissenschaft und Politik, aber auch in breiten Volkskreisen auf deutliche und unüberhörbare Kritik.

Der Entwurf des Bundesrates fand bei den Räten ein geteiltes Echo. Entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission beschloss der Ständerat am 20. März 1985 mit 28 zu 13 Stimmen, auf die Vorlage nicht einzutreten. Neben grundsätzlicher Opposition stiess die Vorlage des Bundesrates auf föderalistische Bedenken, das Gewicht der Stände könnte durch eine Prozentsummenrechnung beeinträchtigt werden.

Der Nationalrat folgte hingegen am 17. Dezember 1985 den Anträgen seiner Kommission, trat in namentlicher Abstimmung auf die Vorlage ein – mit 107 zu 81 Stimmen – und zog dann in namentlicher Abstimmung den Entwurf des Bundesrates einem Antrag von Nationalrat Steinegger vor. Der Antrag Steinegger ist übrigens identisch mit dem Antrag von Ständerat Hänsenberger, einem Antrag, der das doppelte Ja verbietet und die halbleeren Stimmen neutralisieren wollte. Er gab dem Modell des Bundesrates auch gegenüber einem Antrag von Nationalrat Eggly-Genève, identisch mit dem Antrag von Ständerat Schaffter, den Vorzug. Der Antrag Eggly sah vor, die Prozentsummenrechnung zu streichen und bei einem «Ueberkreuzen» von Volks- und Ständemehr in der Stichfrage den *Status quo* in Kraft zu belassen. Der bundesrätliche Antrag wurde mit 83 zu 77 Stimmen vorgezogen.

In der Gesamtabstimmung stimmte der Nationalrat dem Entwurf des Bundesrates – mit geringfügigen Korrekturen bei den Uebergangsbestimmungen – mit 93 zu 74 Stimmen zu.

Zur Differenzbereinigung: Die vorberatende Kommission des Ständerates beschloss mit 8 zu 3 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten.

In der Detailberatung befand die Kommission mit 7 zu 3 Stimmen, das Abstimmungsverfahren bei Initiative mit Gegenentwurf könne auf Gesetzesstufe geregelt werden und brauche keine Verfassungsänderung. Die Kommission lehnte es mit 10 zu einer Stimme ab, die Beratung der Vorlage auszusetzen und ein Vernehmlassungsverfahren zur Frage anzuordnen, ob nicht durch eine Verfassungsrevision der Bundesversammlung das Recht zur Vorlage eines Gegenentwurfs abzuerkennen sei.

In eventueller Abstimmung zog die Kommission den Antrag von Ständerat Cavely (Zulassung des doppelten Ja) dem Antrag von Ständerat Hänsenberger (Verbot des doppelten

Ja) mit 7 zu 4 Stimmen vor, so auch einem Eventualantrag Weber. Dieser Eventualantrag Weber figuriert auf der Fahne als Eventualantrag Schaffter und sieht die Zulassung des doppelten Ja vor, belässt die Stichfrage, verzichtet aber auf die Prozentsummenregelung. Der Antrag der Mehrheit wurde diesem Eventualantrag mit 7 zu 4 Stimmen vorgezogen.

In der definitiven Abstimmung schliesslich zog die Kommission den Antrag Cavely, also den Mehrheitsantrag, dem Beschluss des Nationalrates mit 5 zu 4 Stimmen, bei zwei Enthaltungen, vor. Der so bereinigten Vorlage stimmte die Kommission, bei vier Enthaltungen, in der Schlussabstimmung mit 5 zu 2 Stimmen zu.

Zu den Minderheitsanträgen: Herr Ständerat Moll, unterstützt von den Herren Ständeräten Hänsenberger, Hefti und Reymond, beantragt für die Kommissionsminderheit Nicht-eintreten.

Zwei Minderheitsanträge betreffen – wie bereits erwähnt – die Detailberatung der Vorlage. Die Minderheit I – hier vertreten durch Herrn Moll – beantragt die Streichung der Stichfrage aus der Vorlage des Bundesrates und die Beibehaltung des Verbots des doppelten Ja, dies im Gegensatz eben zur Kommissionsmehrheit.

Die Kommissionsminderheit II – hier vertreten durch Herrn Ständerat Schaffter – will mit dem Bundesrat und dem Nationalrat auch die Stichfrage beibehalten und einzig die Prozentsummenrechnung streichen. Wenn in der dritten Frage Volks- und Ständemehr nicht übereinstimmen, soll alles beim Alten bleiben.

Inzwischen haben wir einen Antrag aus der Ratsmitte. Herr Ständerat Jagmetti stellt zur Vorlage einen Haupt- und einen Eventualantrag. Der Hauptantrag von Herrn Ständerat Jagmetti möchte nach dem Eintretensbeschluss die Vorlage an die Kommission zurückweisen, mit dem Auftrag, eine Vorlage zur Verfassungsänderung zu unterbreiten. Ich nehme an, Herr Ständerat Jagmetti wird darauf noch zurückkommen.

Wir müssen unsere heutige Entscheidungen auch etwas im politischen Umfeld sehen. Regelungen, wie sie von Bundesrat, Nationalrat und von der Kommissionsminderheit II vorgeschlagen werden, sind zur Zeit in den Kantonen Uri, Neuenburg und Baselland bereits in Kraft. In Baselland wurden bereits zwei Abstimmungen mit diesem Verfahren durchgeführt, im Kanton Uri eine. Man hat also entsprechende Erfahrungen gesammelt und keine Nachteile registriert. Im Kanton Uri wird am kommenden Wochenende, am 16. März, zum zweiten Mal nach dem neuen Verfahren eine Doppelabstimmung durchgeführt. Neuenburg hat noch keine entsprechenden Erfahrungen.

Der Lösungsvorschlag des Bundesrates soll demnächst in weiteren drei Kantonen eingeführt werden. Im Kanton Wallis wird am kommenden Wochenende über eine entsprechende Verfassungsänderung abgestimmt. Im Kanton Solothurn soll das Modell des Bundesrates mit der Totalrevision der Kantonsverfassung – die Volksabstimmung ist im Juni dieses Jahres – eingeführt werden. Im Kanton Luzern hat die vorberatende Kommission des grossen Rates im Rahmen der Totalrevision des Abstimmungsgesetzes ebenfalls den Lösungsvorschlag des Bundesrates übernommen.

Der Geltungsbereich des Lösungsvorschlages der Kommissionsmehrheit umfasst die Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt, Genf und Jura. Im Kanton Schwyz wird dieser Lösungsvorschlag zur Zeit von der vorberatenden Kommission des Kantonsrates auf Vorschlag des Regierungsrates im Rahmen einer Teilrevision der Kantonsverfassung beraten.

In den Geltungsbereich des Lösungsvorschlages der Kommissionsminderheit I fällt derzeit ein einziger Kanton, nämlich Solothurn; und auch dort soll diese Regelung durch die Totalrevision der Kantonsverfassung durch die bundesrätliche Lösung ersetzt werden.

Auf eine Würdigung der Vor- und Nachteile der einzelnen Anträge werde ich nach einem allfälligen Eintretensbeschluss zurückkommen.

Gestatten Sie mir noch zwei eher persönliche Schlussbe-

merkungen: Die Bedeutung der Frage, zu der wir uns heute aussprechen, geht über den engeren Anwendungsbereich hinaus. Das geltende Abstimmungsverfahren erweckt Misstrauen gegenüber Bundesrat und eidgenössischen Räten. Wer heute einen Gegenvorschlag zu einer Initiative vorlegt, gilt zum vornherein als verdächtig, er wolle dem Volk die Möglichkeit einer klaren Willensäußerung entziehen. Die Folgen dieses Misstrauens machen sich auch bei anderen Abstimmungsgegenständen bemerkbar. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass bei grundsätzlichen Gegnern dieser Vorlage die Befürchtung herrscht, unsere rechtsstaatliche Ordnung könnte verstärktem Wandel ausgesetzt werden. In ganz engem Rahmen mag das stimmen. Aber demokratische Staatswesen, Staatswesen sogar mit so vielen Elementen direkter Demokratie wie die Schweiz, haben selten unter ihrer Anpassungsfähigkeit gelitten, im Gegenteil: Stillstand in der Entwicklung und Erstarrung führten viel eher und viel häufiger zur Eruption.

Ich bitte Sie, auch unter diesen weiteren Gesichtspunkten den Weg zu einer Reform des Abstimmungsverfahrens bei Initiative mit Gegenvorschlag zu öffnen und auf die Vorlage einzutreten.

Moll, Sprecher der Minderheit: Für die Minderheit der Kommission stelle ich Ihnen den Antrag, am Beschluss unseres Rates vom 20. März 1985 festzuhalten und auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Vorgeschichte hat der Herr Kommissionspräsident soeben erwähnt. Ich möchte nur noch zwei Tatsachen herausgreifen, nämlich, dass unser Rat ganz eindrücklich Nichtzutreten beschlossen hat, die Entscheidung des Nationalrates hingegen keineswegs so klar war, als dass wir auf unseren Beschluss zurückkommen müssten.

Wenn man das Stenographische Bulletin über die Behandlung der Vorlage im Nationalrat durchliest, stellt man fest, dass keine Argumente vorgebracht worden sind, welche unseren Rat veranlassen müssten, am ersten Entscheid etwas zu ändern. Auch das Modell der Kommissionsmehrheit weist die meisten Schwachstellen der bundesrätlichen Vorlage auf. Nur gerade die Stichfrage fällt weg. Das doppelte Ja und die Prozentsummenrechnung bleiben. Es sollen deshalb noch einmal die Argumente gegen die Vorlage des Bundesrates und auch gegen das Modell der Kommissionsmehrheit dargelegt werden.

Sie wissen, man wirft dem geltenden Abstimmungsverfahren vor, es verfälsche den Volkswillen. Dass dieser Vorwurf von 33 Professoren und Dozenten für Staats- und Verwaltungsrecht unterstützt wird, erweitert nur das Spektrum der Mutmassungen. An den Tatsachen selbst ändert dieses Manifest der Professoren überhaupt nichts. Nur gerade bei einer Doppelabstimmung seit dem Jahre 1892 – also seit fast 100 Jahren – könnten Initiative und Gegenentwurf, mathematisch abstrakt betrachtet, am Verbot des doppelten Ja scheitern sein, nämlich bei der Abstimmung über den Mieterschutz im Jahre 1977. Nur bei dieser Doppelabstimmung übertraf die Summe der Ja-Stimmen die Zahl der Nein-Stimmen, aber auch hier nur bei mathematisch abstrakter Betrachtungsweise. Das muss man immerhin feststellen. Rechtlich, sachlich und politisch betrachtet ist die Annahme, dass alle Ja-Stimmen des Gegenentwurfes in diesem Fall auch der Initiative zugestimmt hätten oder umgekehrt, schlichtweg unzulässig. Dazu kommt, dass auch diese zweite Mieterschutzinitiative immerhin mit 16 5/2 gegen 3 1/2 Stimmen, der Gegenentwurf mit 18 4/2 gegen 1 2/2 Ständestimmen abgelehnt wurde. Also auch hier liegt ein verfassungsmässig einwandfreies Ergebnis und kein verfassungsrechtliches Problem vor.

Die Mängel, die das heute geltende Abstimmungsverfahren aufweist, liegen nicht darin begründet, dass das doppelte Ja verboten ist, sondern sie liegen in der Tatsache begründet, dass bei Doppelabstimmungen das absolute Mehr für Volksinitiative und Gegenentwurf nicht getrennt ermittelt wird. Dadurch werden Leerstimmen, die zwar nur Indifferenz, nicht aber Ablehnung des Stimmbürgers bedeuten, wie Nein-Stimmen gewichtet. Dies könnte tatsächlich den Volks-

willen verfälschen. Das aber ist bis heute für das gesamtschweizerische Ergebnis einer Abstimmung noch nie geschehen. Um diese Mängel zu beheben, brauchen wir weder ein neues Abstimmungsverfahren, das mit seinen 13 denkbaren, widerspruchsfreien Wertungen nur eine mathematisch-wissenschaftlich bestehende Lösung bringt, noch brauchen wir das Modell der Kommissionsmehrheit. Was wir hingegen im Interesse unserer Demokratie brauchen, ist ein Abstimmungsverfahren mit einfachen und klaren Fragen, die der Stimmbürger ohne logische Feinheiten, ohne tiefenpsychologische Kombinationen und ohne taktisches Kalkül beantworten kann.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren und das Modell der Kommissionsmehrheit sind zwar von einiger erkenntnis-theoretischer Bedeutung. Für die Praxis bringen beide Modelle nichts, weil sie rechtliche, logische und politische Mängel aufweisen.

Zunächst einige Bemerkungen zu den rechtlichen Mängeln. Die Bundesverfassung verlangt in Artikel 123, dass eine Revision der Verfassung nur dann angenommen ist, wenn sie von der Mehrheit der Stimmenden und der Mehrheit der Kantone angenommen wird. Nun sieht das neue Verfahren für Initiative und Gegenentwurf zwar das absolute Mehr der Stimmenden und das absolute Mehr der Stände vor. Werden aber beide Vorlagen angenommen, so entscheidet nicht mehr die Mehrheit von Volk und Ständen, welche der beiden – in den meisten Fällen kontroversen oder sogar kontradiktorischen – Vorlagen Verfassungsrecht wird.

Die Prozentsummenrechnung ist zweifellos verfassungswidrig. Noch im Jahre 1976 und wieder im Jahre 1981 haben Bundesrat und Mehrheit des Nationalrates die Meinung vertreten, das doppelte Ja sei verfassungswidrig. Ich verweise Sie auf die «Amtlichen Bulletins» vom 3. März 1976 und vom 17. Dezember 1981.

Jetzt soll in einer entscheidenden Frage der demokratischen und föderalistischen Mehrheitsfindung die neue Regelung auf Gesetzesstufe und somit unter Ausschluss des Ständemehrs eingeführt werden. Eine Vorlage, die zu einer Relativierung oder – wie Nationalrat Zbinden im Nationalrat für die CVP-Fraktion gesagt hat – sogar zu einer Majorisierung des Ständemehrs führt, wird ohne Befragung dieser Stände eingeführt.

Nun komme ich zu den logischen Mängeln. Die Zulassung des doppelten Ja hat zur Folge, dass nicht mehr alle Ja-Stimmen den gleichen Aussagewert haben. Ein Ja drückt die erste, das zweite Ja die zweite Präferenz aus. Jeder Bürger, der doppelt ja stimmt, handelt mit einem absoluten und einem relativen Willen. Bis heute ist alles geltende Verfassungsrecht aufgrund von eindeutigen und unbedingten Willensentscheiden der Bürger in Kraft gesetzt worden. Und dieses absolute Recht soll nun geändert werden durch Vorlagen, die von der Mehrheit der Stimmbürger nur eine relative und laue Zustimmung gefunden haben. Die schweizerische Demokratie verlangt ein klares Ja oder Nein und nicht ein «Sowohl-als-auch». Es widerspricht auch der Logik, dass man gleichzeitig einer Initiative und einem Gegenentwurf zustimmen kann, der inhaltlich und konzeptionell in der Regel ganz anders gestaltet ist. Zwischen beiden Aenderungsvorlagen bestehen in den meisten Fällen wesentliche Unterschiede. Bei der Stichfrage des Bundesrates wird möglicherweise eine kleine und zufällige Minderheit entscheiden, was in die Verfassung kommt. In beiden Modellen führen diese Mängel zu einem unbefriedigenden Abstimmungsergebnis.

Die politischen Mängel der beiden Modelle sind zahlreich und evident. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Abstimmungsmöglichkeiten von Parlament und Stimmbürger nicht mehr übereinstimmen. Das Parlament kann dem Gegenentwurf nur dann zustimmen, wenn es die Initiative ablehnt. Die Mitglieder des Parlamentes können somit nur eine Ja-Stimme, die Stimmbürger aber ein doppeltes Ja abgeben. Das ist mehr als nur ein Schönheitsfehler. Das ist eine Verschiebung der staatsrechtlichen Gewichtung. Die Prozentsummenrechnung verschiebt die Gleichwertigkeit von Volks- und Ständemehr. Sie wertet das Ständemehr

eindeutig ab. Das Ständemehr gilt nicht mehr absolut, sondern nur noch über prozentuale Anteile, also relativ. Damit wird die bisherige staatsrechtliche Stellung der kleinen und mittelgrossen Kantone entscheidend geschwächt. Deshalb können kantonale Beispiele als Pro-Argumente zur Beurteilung einer Bundeslösung überhaupt nichts beitragen.

Das Modell der Kommissionsmehrheit will die Prozentsumme aufgrund der Hauptfragen berechnen, nicht mehr aufgrund einer Eventualfrage, wie der Bundesrat. Damit bleiben alle jene Stimmberechtigten und jene Stände vom Stichtentscheid ausgeschlossen, die Initiative und Gegenentwurf gleich beantwortet haben, sei es mit ja oder mit nein. Das ist nicht meine Erfindung, sondern das ist die Feststellung des Bundesrates auf Seite 39 der Botschaft. Das würde sich mit grösster Wahrscheinlichkeit vor allem gegen die Befürworter des *status quo* auswirken.

Es wird von den Befürwortern des doppelten Ja immer wieder darauf hingewiesen, dass wir darauf angewiesen seien, unsere Verfassung und unsere Gesetze weiter zu entwickeln. Dabei wird einfach vorausgesetzt, dass Volksinitiativen gleichsam per se fortschrittlich und gut seien. Das aber ist keineswegs der Fall. Der Ausbau unseres Staatswesens erfolgte bis heute immerhin mit bemerkenswertem Erfolg und Fortschritt vor allem auf dem Wege der ordentlichen Verfassungsrevision und der Gesetzgebung durch Bundesrat und Parlament. Dazu brauchen wir weder die heutige Initiativenflut, noch brauchen wir das doppelte Ja. Beim Modell des doppelten Ja wird das Taktieren mit Gegenentwürfen geradezu vorprogrammiert und provoziert. Mit Sicherheit wird nie mehr eine Initiative zurückgezogen. Hingegen sollte es eine Herausforderung sein, was Professor Kurt Eichenberger in seinen «Lagebeurteilungen» (Schweiz. Monatshefte 1985 Heft 12 S. 1045) feststellt:

«Die Volksrechte schliesslich sind nach alter Manier da und werden nach neuer Manier genutzt, die Verfassungsinitiative des Bundes offensichtlich im Uebermass.» Hans Huber hat wiederholt auf die Turbulenzen hingewiesen, die der eifrige Initiativenbetrieb in den Staat hineinzutragen droht. Wir stehen vor der Realisation dieses Alptraums! Weder Bundesrat noch Bundesversammlung zeigen sich in der teils verfahrensrechtlich, teils politisch dornigen Problematik willens und befähigt, die Initiativen rasch und einfach zu Entscheidungen zu bringen und darob die eigentliche, die programmierbare und planvolle Rechtsetzungsarbeit aus behördlicher Initiative fristgerecht durchzuführen.« Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Cavelty: Meines Erachtens gibt es zwei Gründe, die für Eintreten sprechen, nämlich einen sachlichen und einen politischen.

1. Der sachliche Grund. Das heutige System mit dem Verbot des doppelten Ja wurde seit seiner Einführung im Jahre 1891 immer wieder kritisiert. Auch heute kann niemand behaupten, auch nicht Herr Moll, es enthalte nicht gravierende Mängel. Gibt man dies zu, so bejaht man die Pflicht unseres Parlamentes, wenigstens einen Versuch zu wagen, diese Mängel zu beheben. Ein Eintreten auf die Vorlage ergibt sich meines Erachtens schon aus dieser Ueberlegung zwingend. Wie die Verbesserung erfolgen soll, ist Sache der Detailberatung. Wenn sämtliche Verbesserungsvorschläge unannehmbar sein sollten, wie Herr Moll meint und ich bestreite, könnte die Vorlage immer noch, nachdem wir eingetreten sind, zur Neubearbeitung zurückgewiesen werden. Also ist der Antrag Moll auf Nichteintreten nach meinem Empfinden sachlich unrichtig.

2. Der politische Grund für Eintreten: Auch der Ständerat kann nicht im luftleeren Raum politisieren. Will er seine Aufgabe erfüllen und sein berechtigtes Ansehen wahren, so soll er dort, wo nichts Zwingendes entgegensteht, der Wissenschaft ein Ohr leihen. Hier spricht die Wissenschaft – wie Sie gehört haben – eindeutig für eine Verbesserung des heutigen Status. In der Wissenschaft wird nicht gezählt, wievielfach Unrecht geschieht; in der Wissenschaft wird festgestellt, dass mit der heutigen Lösung Unrecht geschehen

ist und geschehen kann, und darum soll sie verbessert werden. Ferner darf und soll der Ständerat auf den Nationalrat hören, namentlich dort, wo dieser sachlich recht hat, und hier hat er recht! Schliesslich kann uns auch die in den Medien wiedergegebene Volksmeinung nicht ganz unberührt lassen, besonders dann, wenn sie fundiert ist, und sie ist hier fundiert.

Dies zusammengefasst gibt den politischen Grund für einen Eintretensbeschluss. Dagegen, namentlich gegen den Versuch, unbestreitbare Mängel zu beheben, gibt es meines Erachtens überhaupt keine Gründe. Ueber die einzuschlagenden Wege ist, wie der Kommissionspräsident gesagt hat, nach erfolgtem Eintreten zu befinden. Die Kommission hat auch diesbezüglich versucht, politische Klugheit walten zu lassen. So hat die Kommissionsmehrheit berücksichtigt, mit welcher Wucht unser Rat seinerzeit ein Nichteintreten beschloss. Herr Hefti sagte mir heute beim Morgenessen, es sei hier wie beim Artillerieschiessen: zuerst kommen die Langschüsse und dann die Kurzschüsse. Der Langschuss war Nichteintreten gewesen, und jetzt kommen die Kurzschüsse: Eintreten und dann eine vernünftige, sachliche Lösung finden. Hier hat Herr Hefti recht. Ich weiss allerdings nicht, ob er in der Schlussfolgerung mit mir übereinstimmt. Wir mussten in der Kommission eine Lösung zwischen den Beschlüssen der beiden Räte suchen. Dabei sollte das doppelte Ja, nicht mehr und nicht weniger, über die Runden gebracht werden, damit wir endlich Gerechtigkeit schaffen und auch Ruhe vor diesem ewigen Thema haben. Wir verzichteten daher auf die von Herrn Hefti als verfassungswidrig bezeichnete Stichfrage, die auch andern Kollegen aus Gründen der Uebersichtlichkeit nicht gefiel. Was vor allem für die von der Mehrheit vorgeschlagene Lösung spricht, ist die vom Kommissionspräsidenten erwähnte Tatsache, dass mehrere Kantone diese Lösung bereits kennen und mit ihr gute Erfahrungen gemacht haben. Nicht unwichtig war für uns ferner der Umstand, dass diese Lösung in der ersten Runde von unserem anerkannten Rechtslehrer Jagmetti und im Nationalrat von Regierungs- und Nationalrat Maitre aus Genf vorgeschlagen worden war. Persönlich habe ich dieser Lösung in der Kommission zugestimmt in der Meinung, damit einen tragfähigen Kompromiss zu erreichen. Ginge es nicht um diesen Kompromiss und um die Berücksichtigung der seinerzeitigen Mehrheitsbeschlüsse hier bei uns, würde ich nach wie vor der Lösung des Bundesrates als der noch saubereren den Vorzug geben. Ja, ich würde auch in zweiter Linie lieber dem Antrag Schaffter zustimmen. Uns ging es aber wirklich nur darum, eine Brücke zu schlagen, um auch die grosse Mehrheit, die Nichteintreten beschlossen hat, für eine vernünftige Lösung zu gewinnen.

Noch ein Wort zum Vorschlag Hänsenberger. Auch dieser Vorschlag bringt gegenüber dem heutigen System Verbesserungen. Aber ihm fehlt die wichtigste Komponente, nämlich das mögliche doppelte Ja. Als Herr Hänsenberger in der Kommission für seinen Antrag warb, sagte er, dieser bringe nur eine Möglichkeit weniger als die Lösung der Kommissionsmehrheit, und das ist wahr. Aber gerade diese eine fehlende Möglichkeit ist die entscheidende.

Damit sei auch mit Blick auf die übrigen Anträge folgendes festgehalten: Es ist nicht damit getan, dass man alle denkbaren Möglichkeiten auflistet und zusammenzählt. Darunter gibt es nämlich wichtige und weniger wichtige. Wenn der Antrag der Kommissionsmehrheit auch nur neun von maximal 13 Möglichkeiten zulässt, so sind darunter doch alle schwergewichtigen enthalten. Auf die Stichfrage kann am leichtesten verzichtet werden; denn aus der Summierung der Ja-Stimmen von Volk und Ständen ergibt sich auch ohne Stichfrage, welche Prioritäten der Souverän gesetzt hat. Dieser Meinung stimmte noch gestern Prof. Kötz in einem Artikel im «Tages-Anzeiger» ausdrücklich zu.

Noch ein Wort zur Majorisierung der Stände, wie Herr Moll eben befürchtet hat. Die Lösung der Prozentsummenrechnung kommt bekanntlich nur zum Zug, wenn eine Vorlage sowohl das Volks- wie das Ständemehr erreicht und überschritten hat. Also besteht keine Majorisierung. Wenn das Ständemehr nicht erreicht ist, dann kommt das ganze Ver-

fahren überhaupt nicht zum Zug. Das muss man sich natürlich schon vor Augen halten.

Ich stimme also für Eintreten und für den Antrag der Kommissionsmehrheit und möchte die seinerzeitigen Gegner der Vorlage bitten, wenigstens auch für Eintreten zu stimmen. Wer A sagt, da zitiere ich Bertolt Brecht, muss nicht unbedingt B sagen, aber er kann auch anerkennen, dass A falsch war. Um dies wenigstens bitte ich die seinerzeitige Kommissionsmehrheit, wobei ich das falsche A natürlich gleichsetze mit dem Nichteintretensentscheid.

M. Schaffter: Comme il y a une inégalité dans les votes lors de situations où se trouvent opposés le statu quo et deux projets, une initiative et un contre-projet des Chambres fédérales – un «non» vaut deux non et un «oui» vaut à peine un oui – nous devons corriger cette anomalie et entrer en matière. Je m'exprime également au nom de mes deux collègues, cette anomalie doit être corrigée sans que la position du peuple et des cantons soit menacée. Si vous acceptez l'entrée en matière, notre recherche sera premièrement d'assurer le double «oui» dans l'égalité et deuxièmement de protéger la souveraineté du peuple et celle des cantons. A notre avis, la question ne peut être résolue en termes de pourcentages. Je reviendrai là-dessus, cas échéant, dans le débat de détail.

Jelmini: Nachdem der Nationalrat seine Meinung klar zum Ausdruck gebracht hat, stehen uns heute neben dem geltenden Text verschiedene Lösungen zur Verfügung. Das Beharren auf dem früheren Nichteintretensentscheid dieses Rates würde ich als inopportun empfinden, angesichts der öffentlichen Meinung, welche die Verbesserung des heutigen Abstimmungsverfahrens verlangt. Auch haben das Bundesgericht und der Vertreter der schweizerischen Universitäten dargelegt, dass eine Lösung weg vom heutigen System gefunden werden sollte. Ein Nichteintreten wäre der Sache wenig dienlich und der Bedeutung der Problematik auch nicht angemessen. Mit dem Entscheid für Eintreten geht es schliesslich darum, anzuerkennen, dass die heutige Regelung nicht gerecht ist und den *Status quo* gegenüber Volksinitiative und Gegenvorschlag über Gebühr bevorteilt.

Nach meiner Meinung sollte die von der Kommissionsmehrheit unterbreitete Lösung mehrere Bedenken ausräumen, die anlässlich der ersten Beratung dieses Geschäftes erhoben wurden. So wurde wiederholt die dem Schweizer Stimmbürger völlig ungewohnte Stich- und Eventualfrage kritisiert: Das Verfahren sei kompliziert, die Willensbildung werde erschwert, der Stimmbürger müsste mit einem absoluten und einem relativen Wollen entscheiden. Diese Befürchtungen fallen mit dem Vorschlag der Kommission, der keine Stichfrage mehr vorsieht, dahin.

Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass es bei dieser Vorlage um ein elementares politisches Recht des Bürgers geht, das in unserer Demokratie von grosser politischer Bedeutung ist. Es geht weiter darum, dieses Recht so gut wie möglich zu gestalten, das heisst die Chancenungleichheit für Initiative und dazugehörigen Gegenvorschlag auszuräumen. Schliesslich trägt der Gesetzgeber die Verantwortung dafür, dass der Bürger seinen freien, unverfälschten Willen zum Ausdruck bringen kann. Gerade hier sündigt das heutige System, was im übrigen auch von den Gegnern dieser Vorlage anerkannt wird. Sie sind auch der Auffassung, dass eine neue Regelung nötig ist. Allen gegnerischen Argumenten zum Trotz trägt sowohl der bundesrätliche Entwurf als auch der Vorschlag der Kommission dem föderalistischen Erfordernis voll Rechnung. Es wird nach dem vorgeschlagenen Verfahren keine Verfassungsänderung in Kraft treten, die nicht von der Mehrheit des Volkes und der Stände angenommen wurde.

Die Prozentsummenrechnung wird ja nur dann zum Tragen kommen, wenn Volk und Stände sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenentwurf angenommen haben.

Das Instrument der Volksinitiative, das in unseren Reihen ungeteilte Sympathien geniesst, ist nur dann ein echtes demokratisches Instrument, wenn eine korrekte Ermittlung

des Willens von Volk und Ständen möglich ist. Die Ihnen unterbreitete Lösung erlaubt diese korrekte Ermittlung. Ich bitte Sie daher, auf die Vorlage einzutreten und dem Kommissionsvorschlag zuzustimmen.

M. Reymond: Le passage devant le Conseil national du projet du Conseil fédéral au sujet du système de vote sur une initiative et sur un contre-projet, ainsi que les nouvelles et diverses propositions qui nous sont soumises aujourd'hui, n'ont pas modifié l'attitude fondamentale de votre commission, par rapport au premier débat et à ses premières positions.

En effet, la commission présente aujourd'hui, en ce qui concerne l'entrée en matière d'abord, la même majorité et la même minorité que lors de nos débats de mars 1985, lorsque notre conseil refusa l'entrée en matière par 28 voix contre 13. Au vote final, la commission n'a trouvé que cinq de ses onze membres pour soutenir la proposition de sa majorité, alors que l'année passée il y en avait eu au moins sept.

Aujourd'hui, il serait surprenant que notre conseil se déjuge, simplement parce que l'autre Chambre ne partage pas son avis. Le système de vote proposé par le Conseil fédéral, de même que celui de la majorité de notre commission, sont en effet tels qu'ils relèguent les cantons à des calculs de pourcentages, afin de départager, en cas de double acceptation, une initiative d'un contre-projet. Il serait attristant que le Conseil des Etats abandonne ici le principe fondamental de la souveraineté helvétique, à savoir, le peuple d'une part compté en nombre de voix et les cantons, d'autre part, comptés en nombre de cantons.

Personnellement, je pense qu'il est faux de prévoir la possibilité pour le citoyen d'accepter, le même jour, deux articles constitutionnels qui doivent absolument s'exclure l'un l'autre. En réalité, il n'est pas possible de voter pour deux textes alors que l'un d'eux doit absolument être éliminé. Chaque citoyen peut parfaitement faire son choix lui-même devant l'urne: «oui» à l'un, «non» à l'autre. Le citoyen de la plus vieille démocratie du monde doit être capable de ce choix, à défaut, c'est à désespérer de sa capacité propre à se déterminer. Certes, ce qui gêne certains, c'est la possibilité du double non, ce qui a même fait dire, en commission, à l'un de nos collègues: «il nous faut entrer en matière maintenant et admettre le double oui, à cause de la pression des médias.» Je sais que les élections approchent, mais tout de même!

Au sujet du système actuel, je rappelle que les statistiques démontrent que les initiatives ont plus de chances d'aboutir, en dépit du double non possible, lorsqu'elles sont opposées à un contre-projet (vous pouvez vous référer à mon exposé lors du premier débat). En revanche, tous les systèmes proposés du double oui, aboutissent à privilégier démesurément le contre-projet, à l'encontre de l'initiative. En effet, les partisans de cette dernière, donc du changement, voteront aussi «oui» au contre-projet, de sorte que ce dernier obtiendra de meilleurs scores avec les voix de ses partisans plus celles des initiants. Voilà à quoi aboutit le projet de la majorité de notre commission.

De plus, même les partisans du double non, donc du statu quo, voteront pour le contre-projet afin d'éviter l'initiative. Avec le double «oui» les votes de chaque citoyen sont tous sujet à interprétation, alors que le système actuel exige que le «oui» soit un «oui» et que le «non» soit un «non».

Dans tout ce problème on a beaucoup fait d'arithmétique et de mathématique, or, le problème est politique. La sécurité du droit et la clarté des décisions du souverain sont plus importantes pour notre pays et pour notre démocratie. Ce n'est pas avec des calculs subtils que l'on décide d'un nouveau texte constitutionnel.

C'est pourquoi je vous propose, comme M. Moll, de ne pas entrer en matière et je rappelle que notre commission, avec seulement 5 voix sur 11 en vote final a pu aboutir à une décision extrêmement boiteuse, qui n'apporte vraiment rien de meilleur au projet du Conseil fédéral ni au système de vote sur une initiative et un contre-projet.

Weber: Ist man bereit, endlich davon Kenntnis zu nehmen, dass der Ständerat bereits 1891 erst nach langem Kräfte-messen mit dem Nationalrat bereit war, die denkbar schlechteste Lösung für die Ausübung des Stimmrechts bei Initiativen mit Gegenvorschlag anzunehmen? Das doppelte Nein unter Hinzuzählung der Leerstimmen zu den Neinstimmen wird als grosses Unrecht, nicht als Recht, bald 100 Jahre alt. Ist es möglich, dass es auch heute noch Leute gibt, die es mit ihrem Gewissen verantworten können, erklärtes Unrecht weiterhin als Recht gelten zu lassen, und es bei einem *Status quo* bewenden zu lassen? Herr Moll, ich verstehe die Welt nicht mehr. Sie sind nicht bereit, auch nur die geringste Verbesserung herbeizuführen. Kompromissvorschläge gibt es genug. Sie sind auch nicht bereit, ein gesetzlich geregeltes Unrecht, eine gesetzlich geregelte Abstimmungsmanipulation des Abstimmungsergebnisses durch das Mitzählen der Leerstimmen auszumerzen? Ich könnte da nur fragen: *Quo vadis* Schweiz? Ich glaubte bis jetzt immer noch an die Kraft unserer Demokratie, bestehendes Recht weiterentwickeln zu können, wenn die Zeit dazu gekommen ist.

Nach wie vor bin ich für die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung. Sie ist konsequent, von Staatsrechtlern als gut und verfassungsmässig beurteilt. Selbst hier im Rat wurde von seiten der Ablehnenden erklärt, die Lösung sei rechtlich in Ordnung.

Ich bin aber heute bereit, mitzuhelfen, nach einem Kompromiss zu suchen, der einigermaßen dem Anliegen der bundesrätlichen Lösung entgegenkommt. Es sollte aber nicht nur eine Alibi-Lösung sein. Diskussionsgrundlage sollten einmal der Antrag der Kommissionsmehrheit und jener der Minderheit II, vertreten durch Herrn Schaffter, bilden.

Bei ersterem müsste auf die Stichfrage verzichtet werden, gleichzeitig aber auch auf vier der 13 möglichen Willensäusserungen gemäss bundesrätlicher Lösung.

Beim Antrag der Minderheit II verzichtet man auf die Prozentrechnung, aber alle 13 möglichen logischen Meinungen könnten ausgedrückt werden. Letztere Feststellung hat mich bewegt, mich für den Minderheitsantrag Schaffter einzusetzen. Ich will aber gleich beifügen, dass ich mich auch der Kommissionsmehrheit anschliessen könnte, wenn dies zu einer Einigung führen würde und trotz allem einen Ausweg aus einer unwürdigen Situation bringen könnte. Ich bin für Eintreten und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun, damit ein für den Ständerat würdiges Kompromissangebot an den Nationalrat gemacht werden kann.

Stucki: Mit dem uns zur Verfügung stehenden demokratischen Instrumentarium, mit regelmässigen Auseinandersetzungs-möglichkeiten im Zusammenhang mit der Bestellung des Parlamentes, mit obligatorischem und fakultativem Referendum, sind die Möglichkeiten sowohl für die politische Willensbildung wie auch für die direkte und indirekte Mitbestimmung institutionell gesichert. Diese vielfältigen Möglichkeiten werden durch das Initiativrecht ergänzt. Das Initiativrecht hat staatspolitisch als Sicherheitsventil ohne Zweifel oft Gutes geleistet. Wenn nun allerdings gesagt wird, dass die Gesetzgebung aus dem Jahre 1892, nach der bis heute Initiativen und Gegenvorschläge behandelt werden, den Volkswillen verfälsche, dann scheint mir das doch etwas übertrieben.

Wir haben gehört, dass seit der Inkraftsetzung des geltenden Gesetzes erst zwölf Doppelabstimmungen durchgeführt wurden. Davon sind in der Botschaft nur gerade drei erwähnt, bei welchen, «mathematisch abstrakt» betrachtet, wie das auch Herr Moll heute wieder gesagt hat, das Verbot des doppelten Ja zu einem Ergebnis geführt habe, das nicht dem Volkswillen entsprechen könne. Aber auch das bleibt ja eine Behauptung. Damit steht doch fest, dass es sich zum einen nur um sehr wenige Fälle handelt, und zum anderen ist es recht fraglich, ob selbst bei diesen erwähnten Abstimmungen ein anderes Resultat herausgekommen wäre, wenn man ein anderes Abstimmungsverfahren zur Anwendung hätte kommen lassen.

Bei objektiver Betrachtung wird man feststellen müssen, dass sich das bisherige Verfahren doch bewährt hat. Vielleicht ist es nicht die ausgeklügelteste, aber eine brauchbare und einfache Lösung, welche eine klare Entscheidung für das Eine oder Andere erlaubt.

Bei allen neuen Vorschlägen, wir haben das auch in der Eintretensdebatte wieder gehört, bleibt festzustellen, dass sie entweder überaus kompliziert sind oder dass mindestens ebenso viele theoretische Einwände dagegen gemacht werden können.

Nun aber zum Hauptpunkt meiner Gründe, warum ich für Nichteintreten stimmen werde, sei hier noch eine etwas andere Betrachtungsweise vorgetragen: Das Ziel aller Vorschläge zu einer Neuordnung ist offensichtlich, den Initiativen im Zusammenhang mit Gegenvorschlägen auf Bundesebene durch entsprechend neu gestaltete Abstimmungsverfahren in einem gewissen Sinne grössere Erfolgchancen zu geben. Nun stellt sich die Frage: Wollen wir das? Und zweitens: Ist das auch richtig, aus föderalistischer Sicht gesehen, also beispielsweise aus der Sicht der Kantone? In einer kurzfristigen politischen Argumentation lässt sich das unter dem Stichwort: «Stärkung des demokratischen Rechtes» vertreten. Etwas umfassender, vor allem auch längerfristig und globaler betrachtet, zweifle ich aber an der Richtigkeit dieser Zielsetzung, dass wir den Initiativen im Zusammenhang mit Gegenvorschlägen eine bessere Chance auf Bundesstufe einräumen sollen. Nun, weshalb? Wir müssen doch grundsätzlich sehen, dass mit der Verbesserung der Erfolgchancen, wenn auch teilweise nur auf dem Papier, die Gesetzesmaschinerie auf der Stufe des Bundes um ein weiteres Beschleunigungselement bereichert wird. Wir müssen auch sehen, dass nicht nur die Zahl der Volksinitiativen schlagartig zunehmen wird. Auch die Rückzugsbereitschaft aufgrund eines Gegenvorschlages wird abnehmen.

Wir verfügen in unserem Kanton über entsprechende einschlägige Erfahrungen seit der Einführung des doppelten Ja, also dieser sogenannten Zürcher Lösung, die auch diskutiert wird.

Jede zusätzliche Volksinitiative auf der Stufe des Bundes wird nun in dieser oder in jener Form, früher oder später, direkt oder indirekt zusätzliche Gesetzesnormierungen zur Folge haben. Diese Entwicklung scheint sowohl aus der Sicht der Kantone wie auch aus der Sicht des einzelnen Stimmbürgers nicht unbedingt wünschenswert. Je länger, je mehr gewinnt damit, mit eben dieser Beschleunigung der Gesetzesmaschinerie, die Stufe des Bundes. In kleinen Portionen erhält er zusätzliche Kompetenzen, im Verlaufe der Zeit fast unmerklich, so dass Zug um Zug Aufgaben nach oben verschoben werden, also durch den Bund geregelt werden. Damit wird logischerweise die Gesetzgebungsfreiheit der Kantone tangiert, beschnitten, aber auch die Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers auf der Kantons- und Kommunalstufe. Deshalb ist es nur ein Stück weit richtig, wenn gesagt wird, mit einer solchen Verbesserung werte man die Mitwirkungsmöglichkeit durch die besseren Chancen des Initiativrechtes auf Bundesstufe auf. In Tat und Wahrheit wird gesamthaft betrachtet das Umgekehrte der Fall sein, weil durch die Verschiebung von Zuständigkeiten im Laufe der Zeit – das ist natürlich eine etwas längerfristige Ueberlegung – dem Bürger letztlich mehr Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten auf der unteren Stufe entzogen werden, als ihm durch solche Neuerungen im Rahmen des Initiativrechtes auf der Bundesstufe zusätzlich eingeräumt werden. Diese Rechnung geht meines Erachtens nicht auf. Je mehr auf Bundesebene auch unter dem Stichwort «Vereinheitlichung in der Aufgabenerfüllung» geregelt wird, desto mehr fühlt sich der Bürger den Entscheidungen und Regelungen entfremdet. Wir sollten im Grunde genommen das Umgekehrte tun. Wir haben einen bescheidenen Versuch unternommen, im Zusammenhang mit der Aufgabenverteilung eben diesen Trend mindestens etwas abzu-bremsen.

Bürgernähe und Transparenz werden eher mit einer Verlegung der Entscheidungen und Bestimmungsmöglichkeiten

nach unten, das heisst also zu den Kantonen und Gemeinden, erreicht. Das ist ein wesentlicher Grund dafür, dass ich mich keineswegs für ein sogenanntes verbessertes Abstimmungsverfahren beim Bund erwärmen kann. Ich werde deshalb für Nichteintreten stimmen. Wir tun gut daran, beim bisherigen Langschuss, Herr Cavely, zu bleiben.

Was die Struktur des sogenannten Zürcher Modells betrifft, das nun auch in einem gewissen Sinne Gegenstand des Mehrheitsantrages der Kommission ist: Hier bietet sich für den Sprechenden die eher seltene Gelegenheit, einmal auch Zweifel gegenüber einer Sache, die aus Zürich kommt, zu äussern. Ich möchte damit nicht sagen, dass das, was aus Zürich kommt, meistens gut ist, aber immerhin... Zu diesem Zürcher Modell habe ich drei Punkte:

1. Wir haben eine gewaltige Steigerung der Initiativenflut, seit dieses Risiko ausgeschaltet ist – also seit ein Mehrfach-Ja möglich ist.
2. Es werden praktisch keine Initiativen mehr zurückgezogen, selbst in politisch aussichtsloser Situation, und selbst wenn Gegenvorschläge den Initianten ein sehr grosses Stück entgegenkommen.
3. Es ist interessant, dass nun das Bundesgericht wieder mehr angerufen wird, weil die Initiativen oft – was logisch ist – themenmässig nicht deckungsgleich sind mit den in der Regel umfassenderen Gegenvorschlägen des Parlamentes. Abstimmungsrankmässig aber sind sie durch dieses mögliche mehrfache Ja gleichgestellt. Die Auseinandersetzung verschiebt sich einfach auf die Streitfrage, ob der Gegenvorschlag mit der Initiative thematisch kongruent ist. Mit anderen Worten: Die Möglichkeit des mehrfachen Ja zu Initiative und Gegenvorschlag nach Zürcher Art hat seine Tücken und Ungereimtheiten und ist nicht der Weisheit letzter Schluss.

Kündig: Im Frühjahr 1985 hat der Ständerat Nichteintreten auf diese Vorlage beschlossen. Die vorberatende Kommission präsentiert uns nun einen Kompromissantrag. Ein Minderheitsantrag von Herrn Moll steht ebenfalls im Raum. Man kann sich nun die Frage stellen: Hat sich seit dem Frühjahr 1985, seit unserem ablehnenden Eintretensbeschluss eigentlich irgend etwas geändert? Wenn man das Resultat der vorberatenden Kommission betrachtet, hat sie gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates auf die Stichfrage verzichtet. Man kann feststellen, dass damit zwar ein etwas weniger kompliziertes System gewählt wurde, dass aber sämtliche bisherigen Nachteile des Systems erhalten blieben. Bevorzugt werden nämlich nach wie vor die neuerungs- oder veränderungswilligen Kreise, denn das doppelte Ja enthält ja verschiedene Präferenzen, wie wir dies heute morgen auch wieder hören konnten. Was bleibt dem zufriedenen Bürger anderes übrig, als Nein zu sagen? Selbst wenn er mit dem geltenden Recht nicht einverstanden ist, hat er auch keine Möglichkeit, das geltende Recht in der gleichen Abstimmung abzulehnen. Mir scheint es aber bedeutungsvoll zu sein, dass wir in der Schweiz mit ihrem sehr hohen Demokratisierungsgrad zu klaren Volksentscheiden bei Verfassungsfragen kommen. Verfassungsabstimmungen haben etwas Bedeutungsvolles an sich; sie können auch nicht dauernd wieder geändert werden. Diese Entscheide sollten nicht vom mathematischen Zufallsmehr abhängen, sondern sie sollten eindeutige Willensentscheidungen sein. Es kommt dazu, dass die Prozentsummenrechnung zu einem verwässerten Ständemehr führt, einem ganz wesentlichen Element in unserer Demokratie, und dass man zwar von einem mathematischen Gleichgewicht spricht, dass aber die Ständestimme doch namhaft verändert wird, je nachdem, ob die Stimmbeteiligung gross oder klein war. Dies muss dazu führen, dass die bevölkerungsschwachen Kantone durch dieses Abstimmungsverfahren geschwächt werden. Dass dies aber zu einem Abbau des in diesem Raum doch immer wieder verteidigten Föderalismus führen muss, daran denkt man viel zu wenig, denn die vereinfachende Wirkung der Initiative wird dazu führen, dass die Schweiz mehr Kompetenzen erhält, als dies heute der Fall ist, dass die Kantone noch

mehr zu ausführenden Organen herabgemindert werden, als sie dies heute sind.

Wenn man Vergleiche zu den Abstimmungsverfahren in den Kantonen ziehen will, dann ist dies einmal gefährlich, weil dort

- a) ganz unterschiedliche Systeme vorhanden sind;
 - b) sich diese Systeme noch nicht bewährt haben (auch im Kanton Uri spricht man mit einigem Bedenken von der Abstimmung vom nächsten Wochenende).
- Was aber gar nicht vergleichbar ist, ist die Frage der Ständestimme, denn in den Kantonen kennen sie ein einfaches Mehr der abgegebenen Stimmen, das für ein Ja und ein Nein plädiert, nicht aber ein doppeltes Mehr, das durch die Ständestimme in der Schweiz nach dem Prinzip des Föderalismus aufgebaut ist.

Wenn Herr Kollege Weber davon spricht, dass wir heute die denkbar schlechteste Lösung haben und dass es sich um ein erklärtes Unrecht in der Schweiz handle, erstaunt es mich eigentlich, dass er nicht den Antrag gestellt hat, dass der Gegenvorschlag abzuschaffen sei, denn dann hätten wir eine ganz klare Lösung. Solange dies aber möglich ist, glaube ich nicht, dass man von einem erklärten Unrecht in der Demokratie sprechen kann, denn das demokratische Recht kann ja jederzeit angefochten werden. Ich gebe zu, dass wir nicht das beste System haben, dass es Mängel aufweist, wie beispielsweise beim Auszählen der Nein-Stimmen. Ich glaube aber immer noch, dass es für die heutige Zeit, für den heutigen Fall und für die Erhaltung unserer Demokratie und unseres Föderalismus die beste Lösung darstellt.

Ich ersuche Sie deshalb, dem Nichteintretensantrag zuzustimmen.

Gadient: Das geltende Recht ist mangelhaft, das ist unbestreitbar. Die gleiche Methode der Ermittlung des absoluten Mehrs für Initiative und Gegenvorschlag kann den Volks- und Ständewillen verfälschen. Das hat auch Herr Moll bei der Begründung seines Minderheitsantrages zugestanden. Indessen ist er der Meinung, dass, gemessen an der geringen Zahl der Fälle, die aktuell werden können, eine Korrektur nicht nötig sei.

Die Möglichkeit, dem Willen des Stimmbürgers genau Ausdruck zu verleihen, ist nach der heutigen Regelung ungenügend, deckt sie doch lediglich vier von dreizehn Varianten ab. Wenn demnach eine Verbesserung möglich ist – Herr Cavely hat das zum Ausdruck gebracht –, dann muss auf die Vorlage eingetreten werden. Welche Anforderungen sind an eine Revision zu stellen? Neben der Verfassungsmässigkeit muss die einwandfreie Ausdrucksmöglichkeit des Willens des Stimmbürgers für jede Variante ermöglicht werden. Es ist an die Forderung des Bundesgerichtes zu erinnern, die in BG 108 Ia 157 in Bestätigung der konstanten Rechtsprechung formuliert wird. Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger unter anderem Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, sagt das Bundesgericht. Sodann muss das Gleichgewicht zwischen Volks- und Ständemehr gewährleistet sein, und es ist des weiteren eine praktikable Lösung zu finden.

Die Beratungen im Nationalrat haben mir – im Gegensatz zu Herrn Moll – gezeigt, dass es nicht möglich ist, die Mängel anders zu beseitigen als mit der Lösung des Bundesrates bzw. des Nationalrates. Mit dieser Regelung ist die korrekte Berechnung des absoluten Mehrs gewährleistet. Das doppelte Ja ist zwar unlogisch in einfacher Abstimmung, aber logisch in einer Abstimmung mit Eventual- oder Stichfragen. Wenn ein Gegenvorschlag vorliegt und damit ein Schritt in die Richtung der Initiative getan wird, bedeutet das Verbot des doppelten Ja tatsächlich eine Aufspaltung der Reformwilligen und deren rechtliche Benachteiligung gegenüber den Beharrenden.

Herr Kündig ist der Meinung, dass die Prozentsummenrechnung das Ständemehr verwässere. Er hat auch in einem

Schreiben zum Ausdruck gebracht, dass die Zahl der Stände gleich bleibe, während die Zahl der Stimmenden schwanke. Damit hänge die Stimmkraft eines Standes von der Zahl der Stimmenden ab. Eine Anzahl von Bürgern sei leichter zu gewinnen als ein Stand.

Diese Meinung geht meines Erachtens doch erheblich an unserer verfassungsmässig verankerten Institution der Gleichbehandlung von Volks- und Ständemehr vorbei. Auch ist zu bemerken, dass die Prozentsummenregel ja nur im Fall des doppelten Ja zur Anwendung gelangt, das heisst, wenn Volk und Stände beide Vorlagen gutgeheissen haben. Ohne diese Mehrheit tritt keine Verfassungsänderung in Kraft. Es geht somit nicht einmal um eine Gewichtung oder um eine Wertung der beiden annehmenden Entscheide unter sich, sondern lediglich um eine neutrale Konfliktlösung.

Zum System der Stichfrage: Durch das System der Stichfrage nähert sich das Volksabstimmungsverfahren weitestmöglich dem parlamentarischen Abstimmungsverfahren an. Die Stichfrage ersetzt in diesem Verfahren die Eventualabstimmung. Die Prozentsummenregel bei der Stichfrage bietet sodann eine Lösungsmöglichkeit für den letzten denkbaren Konfliktfall und garantiert, dass kein Verfassungsrecht ohne Volks- und Ständemehr entsteht. Sie gewährleistet die absolute Gleichwertigkeit zwischen diesen.

Der Lösungsvorschlag des Bundesrates und des Nationalrates führt nach meinem Dafürhalten nicht zu einer Ueberforderung des Stimmbürgers. Die Stichfrage ist sicher leicht verständlich. Die Prozentsummenregel mag etwas kompliziert erscheinen, aber sie berührt den Stimmbürger nicht, sondern nur, wenn überhaupt je, die Bundeskanzlei.

Ich befasse mich mit den Minderheitsanträgen. Sie halten beide am Verbot des doppelten Ja fest, und deshalb kann ich ihnen nicht beipflichten. Die Mehrheit verzichtet auf die Stichfrage und schliesst somit den Bürger von der Entscheidung aus, was zu gelten hat, wenn Initiative und Gegenvorschlag angenommen worden sind. Das Gewicht des Prozentsummenvergleichs wird damit verstärkt, und dieses In-den-Vordergrund-Rücken der Prozentsummenregel ist ein merkwürdig künstliches Unterfangen. Man zieht rein rechnerische Kriterien der durchaus möglichen Willensäusserung von Volk und Ständen in Form einer Stichfrage vor. Und das ist ein untauglicher Kompromiss, bei dem beide das bekommen, was sie im Grunde nicht haben wollen.

Die Frage nach allfällig praktisch politischen Folgen – Herr Stucki hat einige davon aufgezählt – darf nach meinem Dafürhalten nicht ausschlaggebend sein. Der Gesetzgeber hat den Auftrag, der in Artikel 122 der Bundesverfassung festgehalten ist, mit einem Höchstmass an Sorgfalt auszuführen. Da kann es nicht darauf ankommen, ob es nur um ein paar wenige Fälle geht. Dies ändert an der Mangelhaftigkeit, die wir ja allgemein erkannt haben, nichts. Es steht vielmehr nicht im Belieben des Gesetzgebers, ob er erkannte Mängel in der Ausgestaltung der verfassungsmässigen politischen Rechte beheben will oder nicht. Er ist dazu verpflichtet. Gerade der Ständerat als rechtliches Gewissen des Parlamentes muss diese Pflicht sehen und sie gegenüber opportunistischen Erwägungen auch durchsetzen. Diese Ueberlegung müsste uns nach meinem Dafürhalten den Mut und die Einsicht geben, auf die Vorlage einzutreten und dem sachlich richtig liegenden Entscheid des Nationalrates beizupflichten.

Jagmetti: Die zürcherische Erfahrung, die Herr Stucki dargestellt hat, gilt auch für die eidgenössische Ebene. Die Zahl der Volksinitiativen hat sehr stark zugenommen. Das Institut ist 1891 eingeführt worden mit einer für jene Zeit erstaunlich tiefen Stimmbeteiligung von weniger als 50 Prozent. In den ersten 80 Jahren, in denen das Institut bestand, sind 97 Initiativen eingereicht worden, in den seither vergangenen 15 Jahren waren es 63. Es brauchte also für drei Fünftel der bisher eingereichten Initiativen 80 Jahre, für zwei Fünftel nur noch 15 Jahre. Das zeigt die Beschleunigung der Entwicklung. Wenn wir auf Seite 60 der Botschaft die Auflistung der Fälle sehen, in denen es zu Doppelabstimmungen gekom-

men ist, dann stellen wir fest, dass in den ersten 80 Jahren fünf und in den nächsten 15 Jahren sieben Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag stattgefunden haben. Wir haben es hier also mit oder ohne doppeltes Ja mit einer recht starken Zunahme der Volksinitiativen zu tun.

Die Initiativenflut, von der gesprochen worden ist, stellt aber nicht nur eine Flut von Volksinitiativen dar. Wir wissen, dass das Institut der Standesinitiative, das man lange gar nicht gebraucht hat, sehr stark aktiviert worden ist. Solche Initiativen werden im übrigen teilweise – je nach Kanton – durch Volksinitiativen ausgelöst. Auch zur parlamentarischen Initiative wurde in den letzten Jahren häufiger gegriffen, als dies lange Zeit der Fall war. Man kann in diesem beschleunigten Rhythmus etwas Negatives sehen, nämlich die Abkehr von der üblichen Kooperation Regierung/Parlament/Stimmberechtigte oder den Ausdruck von Unruhe und Hektik. Man kann darin aber auch etwas Positives sehen, nämlich das vermehrte Problembewusstsein der Stimmberechtigten und den Gestaltungswillen. Ist die Bilanz negativ oder positiv? Für mich liegt darin vor allem ein Auftrag an die Politiker, die positiven Elemente aufzunehmen, den Gestaltungswillen zu fördern und den Bürger in diesem Sinne Anteil haben zu lassen an der Entwicklung.

Die Sorge um den Föderalismus teile ich. Wir erleben, wie immer mehr Kompetenzen von der mittleren Ebene, den Kantonen, auf den Bund verschoben werden. Aber ich glaube nicht, dass das doppelte Ja daran die Schuld trägt; denn diese Entwicklung ist ja heute schon festzustellen, obwohl wir das doppelte Ja nicht kennen.

Ich möchte denn dieser Sorge um den Föderalismus auch Rechnung tragen und werde Ihnen, nachdem Sie hoffentlich Eintreten beschlossen haben, den Antrag stellen, eine Verfassungsvorlage vorzubereiten. Damit erhalten die Kantone die Möglichkeit, ihre Ständestimme bei der Einführung des doppelten Ja zum Tragen zu bringen. Das ist mit ein Grund, weshalb ich diesen Antrag stellen werde, und an Herrn Cavelti gerichtet möchte ich sagen: Ich bin auch für eine Brücke und wäre in diesem Sinne noch für eine etwas verstärkte Brückenkonstruktion. Ich bitte Sie um Eintreten.

Schoch: Ich bin auch für Eintreten, weil die geltende Regelung dem Stimmbürger die Möglichkeit verwehrt, seinen Willen frei und unverfälscht zum Ausdruck zu bringen. Ich weiss aber, dass diese Feststellung nicht Anlass genug wäre, hier das Wort zu ergreifen. Sie wissen das alles, Sie kennen die Argumentation. Was mir Anlass gibt, mich in dieser Eintretensdebatte auch noch kurz zu äussern, ist eine Argumentation, die vor Jahresfrist in diesem Saal, später bei der Eintretensdebatte im Nationalrat und auch heute wieder in diesem Saal vorgetragen worden ist, die Argumentation nämlich, der Stimmbürger wäre bei der Einführung der Möglichkeit des doppelten Ja und insbesondere bei Annahme der bundesrätlichen Lösung überfordert. Diese Behauptung hat sogar selbst aus Voten von Befürwortern durchgeklungen, durchgeschimmert, und ich meine, dass es sich rechtfertigt und aufdrängt, dazu kurz Stellung zu nehmen.

Persönlich bin ich zwar nicht in der Lage, eine umfassende, flächendeckende Beurteilung der Voraussetzungen vorzunehmen, die die Stimmbürger, über die Schweiz verteilt, mitbringen. Ueber fundierte Kenntnisse verfüge ich nur mit Bezug auf den appenzellischen Stimmbürger, und die Appenzeller, die ich kenne – das kann ich Ihnen mit Bestimmtheit sagen –, wären nicht überfordert, wenn sie ein Kreuz auf einen Stimmzettel zu setzen hätten. Ich kann hier für die Ausserrhoder sprechen und ausdrücklich auch für die Innerrhoder, das habe ich mit Herrn Landmann und Ständerat Schmid abgesprochen. Er teilt meine Meinung vorbehaltlos. Zwar haben wir weder in Ausserrhoden noch in Innerrhoden praktische Erfahrungen mit den hier zur Diskussion stehenden Modellen. Wir haben aber im konkreten Falle kompliziertere Varianten. Wir stimmen nämlich an der Landsgemeinde teilweise sogar über mehrere Eventualvarianten ab, und die Stimmbürger bei uns sind problemlos

in der Lage, diesen Anforderungen zu genügen. Wir haben das schon häufig praktiziert, und wir haben nie erlebt, dass die Fragestellungen zu kompliziert gewesen wären, dass die Stimmbürger nicht begriffen hätten, worum es geht.

Ich kann Ihnen noch etwas sagen: Wir sind im Begriffe, im Zusammenhang mit der Bearbeitung des Problems Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell Ausserrhoden eine Umfrage durchzuführen, bei der Männer und Frauen dann sogar sechs Fragen zu beantworten haben. Die Umfrage ist noch nicht abgewickelt. Aber ich bin vollkommen sicher, dass auch das problemlos über die Runden gehen wird. Ich meine, wenn die Appenzeller in der Lage sind, sogar sechs Fragen zu beantworten, dann dürfte ein Schweizer Stimmbürger im Durchschnitt doch auch in der Lage sein, wenigstens ein Kreuz auf seinen Stimmzettel zu setzen.

Ich meine daher, dass wir auf die Vorlage eintreten sollten.

M. Brahier: Lors de notre dernière session qui s'est occupée de cette question, j'ai voté contre l'entrée en matière, estimant que le problème était beaucoup trop compliqué. La solution que le Conseil fédéral nous propose, reprise par le Conseil national, ne me convient pas du tout. En revanche, j'estime que celle qui nous est soumise par la majorité de notre commission est raisonnable. C'est une solution qui peut vraisemblablement faire l'unanimité des deux conseils. A ce stade de notre discussion, je considère que, dans la mesure du possible, il s'agit de trouver une solution permettant aux deux chambres d'y adhérer.

La question subsidiaire était très compliquée et, de plus, créait un déséquilibre. Je m'explique. Avec la proposition du Conseil fédéral et du Conseil national, il est vrai que le *statu quo* est beaucoup plus mis à mal que la volonté de changement. Celui qui est favorable au contre-projet ou à l'initiative peut fort bien voter pour les deux systèmes dans le but de vouloir le changement. Or, dès le moment où la question subsidiaire n'intervient plus, le chaud partisan de l'initiative qui votera pour le changement devra choisir à la première question lors du dépôt de son bulletin de vote. Il en va de même pour les partisans du contre-projet. Dès lors – me semble-t-il – il s'ensuit qu'il existe un meilleur équilibre entre le désir du maintien du *statu quo*, d'une part, et celui de marquer la volonté de changement, d'autre part. Il est possible que la majorité du peuple et des cantons vote pour les deux textes. Toutefois, nous savons que dès l'instant où la majorité du peuple et la majorité des cantons se prononcent pour un texte et que celui-ci représente le plus grand nombre de voix dans l'un et l'autre cas, l'issue du scrutin ne pose aucun problème. Dans la situation où les deux textes sont acceptés et que dans un cas les réponses favorables des électeurs sont plus nombreuses que celles des cantons, alors que dans l'autre c'est le contraire, on nous propose naturellement la solution des pourcentages qui est peu sympathique, mais que nous ne savons comment remplacer. Certes, du point de vue fédéraliste, nous pourrions opposer une solution, mais elle ne repose pas sur une base très sûre sur le plan constitutionnel, à savoir que la majorité des voix des cantons l'emporte. Irions-nous trop loin en faisant cette suggestion? On nous a rétorqué qu'il était impensable de traiter le problème de cette façon-là.

Dès lors, devant le choix qui m'est offert, il m'apparaît très logiquement que je dois me prononcer en faveur de celui qui me semble le meilleur. Je voterai donc l'entrée en matière et la solution suggérée par la majorité de la commission. Bien entendu, dans mon canton, nous avons le double oui, mais là également «comparaison n'est pas raison» et je sais fort bien qu'à l'échelon de la Confédération d'autres problèmes se posent. C'est surtout sur le fond que je m'exprime et sur lequel je me réfère pour me prononcer en faveur de la majorité.

M. Masoni: Je regrette de devoir ajouter encore quelques mots, mais je pense qu'il vaut la peine de débattre cette question d'une manière approfondie du fait que les médias, fortement appuyés par les professeurs de droit public, ont «bombardé» notre conseil dans le but de nous faire accep-

ter l'entrée en matière. Je crains que cette action ait réussi, car on constate que plusieurs d'entre nous ont annoncé la modification de leur avis. Par conséquent, je considère qu'il est de mon devoir d'essayer avant tout de dissiper ce sentiment de culpabilité dont on voudrait nous convaincre.

Entre 1910 et 1985, durant trois quarts de siècle, notre pays aurait empêché l'exercice égal du droit de vote conforme au principe de la démocratie. On essaie de donner un fondement indéniable, presque cartésien, à la modification proposée à l'aide de tableaux compliqués. Il ne faut pas perdre le sens des proportions. N'oublions pas que notre pays est et demeure celui qui facilite le plus la modification constitutionnelle. C'est une donnée que l'on ne peut pas nier. Sur les quelque 170 pays du monde, on en compte à peu près 35 à régime véritablement libéral et démocratique. Je n'en ai pas fait le calcul, mais je l'ai lu quelque part. Ils ont tous des dispositions sur la réforme constitutionnelle plus strictes que les nôtres. La constitution danoise par exemple, prévoit que la majorité des votants est nécessaire pour une modification constitutionnelle, mais au moins avec le vote favorable de 40 pour cent des électeurs inscrits. Plusieurs pays, même à régime social-démocrate, exigent des majorités qualifiées. Ces constitutions veulent-elles, par de telles limites, favoriser les conservateurs contre les novateurs? En Suisse, à l'avenir, nous pourrions avoir exactement les cas contraires, à savoir des réformes constitutionnelles allant dans le sens conservateur et pour lesquelles la nullité du double oui pourrait faire le jeu des progressistes. Il ne faut donc pas trop simplifier le problème.

Dans les limites que tous les Etats démocratiques posent à la réforme de leur constitution, il faut voir un but absolument légitime qui est de donner à cette dernière un caractère plus politique et plus solennel. On ne change pas de constitution comme on change de chemise. Elle doit rester une charte fondamentale qui a une importance spéciale et pour la modification de laquelle on peut légitimement demander des majorités plus fortes et déroger au principe mathématique de la démocratie. Par conséquent, ces limitations existent dans tous les pays de façon absolument légitime.

En Suisse, lesquelles sont-elles? Nous avons la majorité des cantons et la majorité du peuple. Mais il est possible que 6 pour cent des électeurs favorables contre 5 pour cent d'avis opposés arrachent une réforme constitutionnelle, si la même majorité se retrouve dans la plupart des cantons. La défense du *statu quo* et du caractère solennel de la constitution n'a donc pas chez nous la force qu'elle a en d'autres pays. Il y a donc un but légitime à l'exclusion du double oui: celui de réduire le risque que la constitution soit modifiée par des majorités de hasard et en même temps de protéger les citoyens qui ne prennent pas part au vote. Il est juste de combattre l'abstentionnisme; mais il faut considérer que les absents, lors de votations, sont en partie des citoyens véritablement empêchés de participer, des citoyens qui n'ont pas clairement saisi le problème et qui, dans cette incertitude, préfèrent rester à la maison, et enfin d'autres qui sont satisfaits du *statu quo*, qui en tout cas ne ressentent pas tellement le besoin d'aller voter pour le modifier en quoi que ce soit et qui préfèrent céder à d'autres occupations ou préoccupations, comme les loisirs, par exemple. Au fond, l'exclusion du double oui reste une forme de protection pour cette grande majorité de citoyens qui ne participent pas au vote. Ils ont aussi un intérêt à ce que la constitution ne soit modifiée que sur des propositions claires et qui réunissent des majorités claires elles aussi. En fait, c'est ce que réalise notre système interdisant le double oui. Cette interdiction donne à une votation sur une réforme constitutionnelle un caractère plus marqué et plus clairement politique. Si on donne la possibilité d'accepter le contre projet et, en cas de rejet de celui-ci, d'adopter l'initiative ou vice-versa, qu'est-ce qu'on va obtenir? On diminue la clarté et on atténue les différences politiques. Ainsi, dans les assemblées politiques où l'on explique les différences entre l'initiative et le contre-projet on risque de glisser du contraste politique entre deux conceptions à une simple différence de quantité. C'est ce qui risque d'enlever l'importance politique

à la votation sur la modification constitutionnelle. Lorsque l'on a prévu l'initiative populaire dans le cadre de notre constitution, on a voulu l'initiative constitutionnelle, mais on a exclu l'initiative législative: on souhaitait par là que le droit d'initiative s'attache aux problèmes de fond et aux options politiques. Que demandait-on au peuple dans ses décisions? On lui demandait d'effectuer un choix politique. Le développement successif du droit d'initiative dans notre pays a modifié peu à peu la signification de l'initiative qui n'est plus l'exercice d'un droit tendant à la réforme constitutionnelle, mais d'un droit de plus en plus législatif. Lorsqu'on réunit la majorité du peuple et des cantons, on peut faire passer une initiative qui n'a pas un contenu de niveau constitutionnel, mais purement législatif. Il n'y a aucune interdiction qui vise à empêcher cette pratique.

Ce n'est pas ce que désirait le législateur constitutionnel. L'interdiction du double oui demeure donc un très faible obstacle contre ce changement de signification de l'initiative constitutionnelle. Nous n'interprétons donc pas la résistance à l'abolition simplement comme un problème d'opposition entre novateurs et conservateurs. Il faut ressentir la résistance du Conseil des Etats – aujourd'hui elle va malheureusement et probablement tomber – comme la défense d'un principe qui donne à la réforme constitutionnelle une importance politique remarquable. L'acceptation du double oui entraînera les mêmes conséquences que la multiplication des partis. Il y a en effet une tendance à dépolitiser les problèmes fondamentaux de notre Etat. Je trouve que cela est un appauvrissement.

C'est la raison pour laquelle je vous prie de maintenir notre décision de non-entrée en matière.

Bundeskanzler Buser: Die Diskussion hat erwartungsgemäss gezeigt, dass praktisch keine neuen Argumente vorzutragen sind, weder für noch gegen die Vorlage. Aus mehreren Voten ist wieder deutlich geworden, dass es sich um einen politischen Entscheid handelt. Man will diese Neuerung, oder man will sie nicht. Ich wollte eigentlich nur zu einigen grundsätzlichen Fragen Stellung nehmen, fühle mich aber doch verpflichtet, zu drei oder vier Voten noch etwas zu sagen, insbesondere zum wieder präsentierten Argument, wonach das Ständemehr durch die neue Vorlage leiden würde.

Man kann nicht genug unterstreichen, dass auch nach dem System des Bundesrates, geschweige denn nach dem System Schaffter, keine Vorlage je Verfassungsrecht werden kann, die nicht die doppelte Hürde von Volks- und Ständemehr genommen hätte. Es ist also völlig ausgeschlossen, dass die Kantone in irgendeiner Frage je vergewaltigt würden. Wenn man deswegen trotzdem Bedenken hat, Herr Moll, gibt es eine einfache Lösung: Stimmen Sie Herrn Schaffter zu. Dann passiert überhaupt nichts. Sollte es je dazu kommen, dass das doppelte Ja bei beiden Vorlagen gegeben ist, dann tritt nach der Variante Schaffter weder die eine noch die andere Vorlage in Kraft. Gründlicher kann man die föderalistischen Bedenken doch nicht mehr ausräumen.

Wenn Herr Masoni sagt, dass bei der Verfassungsänderung ein qualifiziertes Mehr erforderlich sein sollte, dann wäre das natürlich Sache einer Verfassungsänderung. Das müsste auf ganz anderer Ebene diskutiert werden. Ich möchte zudem festhalten: Es trifft nicht zu, dass die meisten Staaten höhere Anforderungen an die Verfassungsrevisionen stellen. Sogar Dänemark ist laut Quellenmaterial in dieser Hinsicht nicht strenger als die Schweiz.

Zweites Argument: Wenn man sagt, das doppelte Ja gehe zu Lasten der Befürworter des *status quo*, bin ich damit teilweise einverstanden. Zu ihren Lasten geht es aber deshalb, weil die Befürworter des *status quo* heute bevorzugt sind. Sie haben eine privilegierte Stellung. Das doppelte Ja würde dazu führen, dass diese privilegierte Stellung leicht abgebaut würde mit dem Ziel einer Gleichstellung mit den Gegnern des *status quo*. Diese Gleichstellung haben wir heute nicht.

Herr Reymond sagt, der Bürger sei fähig zu wählen. Er müsse und könne beim einen ja und beim andern nein sagen. Ja, wenn es so wäre! Aber er kann eben zweimal nein, aber nicht zweimal ja sagen. Da liegt der Hund begraben. Er kann zwar mit einem doppelten Nein alles bachab schicken, aber er kann nicht mit dem doppelten Ja unterstreichen, dass er für eine Aenderung des geltenden Verfassungstextes eintritt.

Die vielen Initiativen: Sie haben die Herren Professoren Eichenberger und Huber zitiert. Wir wissen alle, dass wir heute eine Initiativenflut haben. Aber ich glaube, für einmal, Herr Ständerat Stückli, ist der Kanton Zürich hinter der Eidgenossenschaft zurückgeblieben. Wir haben die Initiativenflut auf eidgenössischer Ebene schon, und zwar mit dem heutigen System! Dutzende von Initiativen sind hängig. Ich möchte sagen: Wenn das doppelte Ja eingeführt wird, kann es gar nicht «schlimmer» werden, sondern nur besser. Es ist unsere Meinung, dass Resultate, die den Volkswillen besser und klarer wiedergeben, als dies heute der Fall ist, vom Volk auch eher akzeptiert werden und dass dann weniger häufig bereits am Tage nach der Abstimmung die nächste Initiative angekündigt wird. Politisch kann man also auch umgekehrt argumentieren.

Herr Kündig hat gesagt, dass wir klare Entscheidungsgrundlagen brauchen. Bestimmt! Aber ist es klar, wenn wir heute Kantone haben – bis zu sechs –, die mehr Ja als Nein aufweisen und dann bei den verwerfenden figurieren? Das ist unerfreulich. Wenn Sie sagen, man müsse die Auszählung verbessern, bin ich mit Ihnen einverstanden. Dann muss man aber für Eintreten und dann für den Antrag Hänsenberger stimmen, sonst wird selbst diese negative Erscheinung, dass Kantone mit mehr Ja-Stimmen zu den verwerfenden gehören, nicht behoben. Soweit meine Bemerkungen zu einigen Voten.

Nun noch ganz allgemein: Es ist mit Recht gesagt worden, der zu fällende Entscheid sei ein politischer Entscheid. Wenn Sie Nichteintreten bestätigen, wie Sie das im letzten März beschlossen haben, ist das meines Erachtens weder eine rechtliche noch eine politische Lösung. Ich muss nochmals unterstreichen, dass es hier nicht um ein Geschäft geht, das morgen erledigt ist. Es geht nicht um einen Beitrag an ein rauschendes Fest oder an einen Jubiläumsanlass, den man annehmen oder verwerfen kann, womit die Sache erledigt ist; sondern es geht um die Gestaltung eines Rechts, eines politischen Volksrechts, verbunden mit der ganzen Sensibilisierung der öffentlichen Meinung, die jede Diskussion um Volksrechte kennzeichnet. Es geht deshalb auch nicht um die Zahl von eventuell angenommenen Vorlagen, sondern es geht um das Prinzip, um ein Recht. Dieses Recht existiert nun seit bald 100 Jahren – und es ist nie gelungen, es irgendwie einzuschränken. Im Gegenteil, es ist seit 1891 nur erweitert worden – in mehr als einer Phase. Das gleiche gilt vom anderen Institut, das hier zur Diskussion steht, vom Gegenentwurf. Auch er ist grundsätzlich unbestritten, auch hier im Rat. Worum es geht, ist das Verfahren bei der Abstimmung um diese Rechte. Sie standen hier in den letzten dreissig Jahren zweimal zur Diskussion: Bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes im Jahre 1962 und bei der Beratung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in den Jahren 1975 und 1976 haben Sie eingehend darüber diskutiert. Das Ziel war stets das gleiche. Es wurde immer wieder ernsthaft darüber diskutiert: Wie kann man den wirklichen Willen des Bürgers durch eine Revision dieses Abstimmungsverfahrens besser erfassen?

In diesem Prozess stehen wir nun seit bald 100 Jahren. Wir stehen heute wieder mitten drin, und – das möchte ich unterstreichen – wir werden auch morgen immer noch drin stehen. Denn es ist ein Prozess von ganz besonderer Aktualität, weil heute durch wissenschaftliche Studien einerseits und durch die politische Forschung andererseits erwiesen ist, dass die geltenden Ausdrucksmöglichkeiten des Bürgers mit geringfügigen Aenderungen wesentlich verbessert werden können. Es geht dabei nicht mehr um ein Entweder-Oder, sondern wir stehen nun vor verschiedenen Varianten.

Vor dieser Situation ist Nichteintreten nicht einmal eine Flucht. Denn das Parlament wird schon morgen wieder eingeholt. Sie wissen, dass Herr Ständerat Hänsenberger bereits angekündigt hat, dass er im Falle eines Verwerfens der Vorlage seinen Vorschlag in der Form einer parlamentarischen Initiative einreichen werde. Sie würden sich also schon in der nächsten Session wieder mit diesem Geschäft zu befassen haben. Angesichts der zustimmenden Mehrheit im Nationalrat ist damit zu rechnen, dass aus diesem Rat ebenfalls innert kurzer Frist neue Vorstösse kommen. Ich schliesse nicht aus, dass im Falle eines doppelten Neins zur Kulturinitiative sogar eine Volksinitiative zu erwarten ist.

Gestatten Sie mir noch eine historische Parallele: Das Stimmrecht war seit jeher ein heisses Recht. So wie es im Jahre 1848 eingeführt wurde, hatte es Lücken, auf eidgenössischer Ebene zum Beispiel das fehlende Stimmrecht der Juden. Das ist im Jahre 1866 korrigiert worden. Auf kantonaler Ebene hatten wir bis weit ins 19. Jahrhundert hinein den Zensus. Er ist trotz hartnäckiger Opposition gefallen. Wir hatten die langen Wartezeiten für die Zuzüger; sie sind gefallen – trotz hartnäckigem Widerstand. Verfolgt wurde immer wieder die gleiche Tendenz, die Stimmabgabe der Bürger gleichberechtigt und gleichgewichtig zu machen. Wenn ich schon beim Stichwort Gleichheit bin, werden Sie mir auch gestatten, auf die Diskussion um den Artikel 4 BV zu verweisen, wie ihn Volk und Stände im Jahre 1981 angenommen haben, und auf den Bericht, den der Bundesrat in dieser Sache eben verabschiedet hat und der ein eigentliches Kompendium der heute noch bestehenden Ungleichheit ist, die durch das Gesetzgebungsprogramm der nächsten Jahre ausgemerzt werden sollen.

Zu diesen Ungleichheiten gehört auch die Ungleichheit der Bürger bei der Stimmabgabe, wenn sie für oder gegen den *status quo*, für oder gegen eine Initiative sind. Man kann es drehen, wie man will: die Stimmabgabe der einen wiegt nicht gleich wie die Stimmabgabe der andern. Deshalb sollten wir hier zu einer Revision kommen, die eine befriedigende Lösung bringt.

Ich habe schon einmal darauf hingewiesen, dass der Nationalrat verschiedene Varianten diskutiert hat und dass jetzt auch aus Ihrer Kommission verschiedene Varianten zur Diskussion stehen, auch solche, die wirklich den letzten föderalistischen Bedenken Rechnung tragen. Deshalb wäre es sicher nicht klug, das Kind nochmals mit dem Bade auszuschütten.

Ich glaube, der Ständerat könnte und sollte sich doch auch hier als «chambre de réflexion» betätigen und mithelfen, eine vertretbare Lösung herauszukristallisieren.

In diesem Sinne bitte ich Sie, für Eintreten zu stimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) 17 Stimmen

Präsident: Ich erteile Herrn Jagmetti das Wort zur Begründung seines Rückweisungsantrages.

Jagmetti: Mit meinem Rückweisungsantrag an die Kommission mende ich ihr zu, die Arbeit noch einen Schritt weiterzuführen. Ich glaube, dass sich angesichts des politischen Gewichts der Frage durchaus rechtfertigen lässt, und bin froh über die Bereitschaft, die mir der Herr Kommissionspräsident bezeugt hat. Ich hätte Ihnen natürlich den Antrag stellen können, das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen. Indessen wäre das mit einer Komplikation des Verfahrens verbunden gewesen, hätten wir doch den Nationalrat informieren müssen usw. Ich habe es deshalb vorgezogen, die Kommission zu bitten, diese Arbeit durchzuführen. Der Inhalt meines Antrages geht dahin, die Frage auf Verfassungsstufe zu regeln. Ich möchte aber festhalten, dass ich damit nicht zum Ausdruck bringe, der Antrag des Bundesrates oder auch der Kommissionsmehrheit verstosse gegen geltendes Verfassungsrecht. Mir scheint einfach die Frage, ob man das doppelte Ja zulassen will und was im Falle einer

Zustimmung zu beiden Vorlagen geschehen soll, verfassungswürdig zu sein.

Es sind im wesentlichen zwei Gründe, die mich dazu veranlassen, das Verfassungsrechtsetzungsverfahren zu empfehlen: Das heutige Verfahren spielt seit fast 100 Jahren. 1891 auf Verfassungsstufe eingeführt und 1892 im Gesetz festgelegt, hat es bisher so funktioniert. Die Unzulässigkeit des doppelten Ja ist zwar in einem Gesetz geregelt, aber die Konstanz dieser Regelung von fast 100 Jahren, das Einleben in unser Verfassungsrecht – im materiellen Sinne gemeint –, hat mich dazu veranlasst, dieser Frage entsprechendes Gewicht zu geben.

Der zweite Grund, der mich zu diesem Antrag veranlasst, ist der Umstand, dass es ja inhaltlich um die Verfassungsrevision geht. Es geht um die Vorschriften, wie unsere Bundesverfassung revidiert werden kann. Wir ändern inhaltlich das Verfahren der Partialrevision der Bundesverfassung. Dieses Verfahren sollte nach meiner Ueberzeugung so geregelt werden, dass das Volk die Gelegenheit hat, sich dazu zu äussern, und dass bei dieser Äusserung sowohl das Volksmehr wie das Ständemehr zum Tragen kommt. Damit kann man auch den föderalistischen Bedenken Rechnung tragen, die gegen die Einführung des doppelten Ja geäussert worden sind. Die Kantone würden auf diesem Wege aufgerufen, selbst an diesem Entscheid teilzunehmen.

Ist das Verfahren zu aufwendig? Das kann man sich fragen. Vergessen wir nicht, dass wir in den letzten beiden Jahren – 1984 und 1985 – der Volksabstimmung nicht weniger als zwanzig Vorlagen zur Verfassungsänderung unterbreitet haben. Wenn wir aufgefordert wären, diese Vorlagen aufzulisten, hätte wahrscheinlich jeder von uns einige Schwierigkeiten, und zwar deshalb, weil nicht jede dieser zwanzig Vorlagen, über die Volk und Stände befunden haben, von so ausserordentlich grossem Gewicht waren.

Ist denn die Zulassung des doppelten Ja eine Frage, die von geringerem Gewicht ist als das, was wir sonst zur Abstimmung brachten? Hat das Problem nicht gleiches Gewicht wie jene anderen Fragen, oder hat es nicht sogar ein höheres Gewicht?

Dann stellt sich die Frage des Umfangs des Verfassungstextes. Wird unsere Verfassung nicht übermässig lang mit einer solchen Regelung? Ich habe den Versuch gewagt, eine Formulierung vorzuschlagen. Sie finden sie auch in meinem Antrag, einstweilen als Eventualantrag formuliert. Ich wollte damit einfach zum Ausdruck bringen, dass wir es nicht mit einer Regelung zu tun haben, die sich vollständig vom Umfang einer normalen Verfassungsvorschrift unterscheidet. Sie lässt sich in einem Absatz von durchaus vertretbarem Umfang zusammenfassen und dort wenigstens in den Grundzügen verankern. Dass wir die Details dann ohne weiteres in einem Gesetz regeln könnten, ist für mich klar. Mein Hauptanliegen liegt also darin, dass wir diesen Systemwechsel, der mit dem doppelten Ja verbunden ist, weil er die Verfassungsänderung betrifft und weil er ein Verfahren ändert, das sich während fast 100 Jahren eingespielt hat, auf Verfassungsstufe treffen.

Eher sekundär ist in diesem Zusammenhang meine materielle Lösung. Ich bin natürlich der Kommissionsmehrheit dankbar, dass sie sich von der gleichen Idee leiten liess. Nicht, weil man angenommen hätte, das Kreuz auf den Stimmzettel zu schreiben, sei für den Bürger zu kompliziert. Hier teile ich vollkommen die Auffassung von Herrn Schoch, dass sich der Bürger sehr wohl mit dieser Stichfrage auseinandersetzen könnte. Ob er allerdings unbedingt die 13 Auswahlmöglichkeiten will und ob man ihm etwa eine Kopie von Seite 71 der Botschaft als Gebrauchsanweisung mitliefern sollte, damit er gut auswählen kann, welche Variante er nun unter diesen 13 Lösungen herausnehmen will, das frage ich mich schon. Meines Erachtens ist es für den Bürger doch entscheidend, dass er frei ja und nein zu Initiative und Gegenvorschlag sagen kann. Das würde das Modell der Kommissionsmehrheit berücksichtigen, das mit meinen Ideen materiell übereinstimmt.

Ich weiss, dass das Verfahren durch die Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, eine Verfassungsvorlage vor-

zubereiten, etwas kompliziert wird. Aber es ist ja nicht eine Frage von ausserordentlich hoher Dringlichkeit, sondern es ist eine Frage, die wir sorgfältig behandeln müssen und wollen. Wenn sie dann wieder 100 Jahre unverändert gilt, dann hat sich meines Erachtens dieser kleine Mehraufwand gelohnt.

Ich bitte Sie, meinem Antrag auf Rückweisung an die Kommission zuzustimmen und damit die Option für eine Lösung auf Verfassungsstufe zu treffen.

Belser, Berichterstatter: Die Kommission hat sich zweimal zur Verfassungsmässigkeit geäussert. Es standen vor allem die staatsrechtlichen Ueberlegungen im Vordergrund. Die Kommission hat sich beide Male dahingehend ausgesprochen, dass eine Regelung auf Verfassungsebene nicht nötig sei. Kollege Jagmetti fordert nun aus staatspolitischen Ueberlegungen eine Hebung auf die Verfassungsebene. Sicher kann man diesen Wunsch unterschiedlich beurteilen. Wenn ich an das Votum Masoni denke, wirkt er direkt gemässigt. Was den Inhalt des Rückweisungsantrages angeht, so stelle ich fest, dass auch Herr Jagmetti dem Bürger ein Abstimmungsverfahren zur Verfügung stellen will im Falle von Initiative und Gegenentwurf, bei dem er sich ohne Einschränkung zu beiden Vorlagen zustimmend oder ablehnend äussern kann. Das würde bedeuten, dass der Kommissionsmehrheitsvorschlag, wie er heute vorliegt, aber vor allem auch der Kommissionsminderheitsvorschlag II, wie Herr Schaffter ihn in diesem Rat präsentiert, in dieser Forderung Platz haben.

Die Verfassungsänderung wird aus staatspolitischen Gründen verlangt. Die Kommission sah diese Gründe auch. Aber sie war der Auffassung, wegen des komplizierten Verfahrens und wegen der doch weniger schwerwiegenden Bedeutung, die das ganze Geschäft hat, sei ein Umweg über die Verfassung nicht nötig. Im Gegenteil, es kam auch die Ueberlegung auf, dass eigentlich das heutige Verfahren nicht verfassungsmässig sei und dass wir mit der Gesetzesänderung einfach den verfassungsmässig korrekten Zustand herstellen.

Aus diesem Grund muss ich Ihnen aus der Sicht der Kommission die Ablehnung des Antrages Jagmetti beantragen.

Muheim: Ich bin sehr dankbar, dass Kollege Jagmetti und auch Herr Belser sich in einem Punkt völlig einig sind, nämlich, dass es nicht um eine Frage der staatsrechtlichen Zulässigkeit geht. Es ist durchaus zutreffend, dass auf Gesetzesebene das geregelt werden könnte, was die Mehrheit – gemäss Mehrheit der Kommission, Minderheit I oder Minderheit II – zu lösen beabsichtigen würde. Aber es geht um eine hochpolitische Frage. Wenn Sie, wie der Sprechende, als Nichtkommissionsmitglied diese Debatte und schon die letztjährige aufmerksam verfolgt haben, dann muss jedem völlig einsichtig sein, dass es hier tatsächlich um wichtigste staatspolitische Dinge geht. Es geht nämlich um die Aenderung einer 100jährigen Praxis. Sie wissen: Sogar im «Rechtsleben» ist es so, dass Praxisänderungen mit wacherem Bewusstsein vorzunehmen sind als die Fortsetzung einer gegebenen und eingelebten Praxis. Ich meine also, dass der Antrag Jagmetti aus staatspolitischer Sicht gute Gründe für sich hat. Ich für meinen Teil möchte wünschen, dass wir ihm zustimmen.

Denken Sie an die Kantone: Die Kantone regeln nämlich solche Fragen der Volksrechte auf der Ebene der Kantonsverfassung. Denken Sie an die neuen Verfassungsvorschläge auf Bundesebene: Wieweit sie uns materiell genehm sind oder nicht, ist eine völlig andere Frage. Aber es steht fest, dass man vorschlägt, Abstimmungsverfahren dieser politischen Tragweite auf Verfassungsebene des Bundes zu lösen. Ich glaube, der Ständerat täte gut daran, den letzten Entscheid über die dann von uns zu treffende Lösung dem Volk und den Ständen zu überlassen. Ich möchte Sie bitten, den Antrag Jagmetti zu unterstützen.

Hefti: Meines Erachtens sind mit Ausnahme des Vorschlages Hänsenberger alle andern Vorschläge verfassungswi-

drig. Wenn schon das doppelte Ja zugelassen wäre, müsste die Verfassung auch sagen, was bei Annahme beider Vorlagen geschehe. Das kann nicht eine Frage des Gesetzgebers, sondern nur des Verfassungsgesetzgebers selber sein. Das sagt einem das klare Rechtsgefühl, und noch so raffinierte Logik kann nicht darüber hinweghelfen.

Aus diesen Gründen müsste ich den Antrag Jagmetti unterstützen. Wir waren in der Kommission in der Verfassungsfrage keineswegs so einig, wie es der Herr Kommissionspräsident gesagt hatte. Klarheit bestand einzig darüber, dass der Vorschlag Hänsenberger verfassungskonform wäre.

Cavelty: Ich gehöre zur Kommissionsmehrheit und stimme gegen den Antrag Jagmetti. Zwar verstehe ich ihn, vor allem, weil Herr Jagmetti ein Rechtslehrer ist, der in diesen Rechtsfragen etwas tiefer schaut als wir. Dennoch scheint es mir, wie der Kommissionspräsident ausgeführt hat, nicht nötig, dass wir jetzt eine Regelung, die wir seit bald 100 Jahren im Gesetz vorgenommen haben, plötzlich auf die Verfassungsebene hinaufheben. Ich erinnere Sie daran, dass wir nicht minder wichtige Bestimmungen, beispielsweise für die Nationalratswahlen, auch im Gesetz regeln. Es täte der Verfassung nicht einmal gut, wenn man sie jetzt auch noch in diesem Punkt anreichern würde. Sie kennen ja die Bestrebungen, die Verfassung möglichst auf wenige Grundsätze zu konzentrieren und das Uebrige dem Gesetz zu überlassen. Das ist der erste Grund, warum ich Sie bitte, gegen den Antrag Jagmetti zu stimmen.

Der zweite Grund ist praktischer Natur. Die Rückweisung und die Lösung auf Verfassungsebene bringen materiell gar nichts Neues. Wir werden über die genau gleichen Fragen nochmals diskutieren, stundenlang in der Kommission und stundenlang im Rat, und selbst wenn wir zu einer Lösung kommen, wird es eine der Lösungen sein, die Sie heute schon kennen, die wir Ihnen in diesen verschiedenen Anträgen der Kommission oder der Minderheit bereits präsentieren. Die Rückweisung bringt also eine Verzögerung und einen Arbeitsaufwand mit sich, und das ist alles nicht nötig. Sämtliche Staatsrechtslehrer der Schweiz haben uns schriftlich dokumentiert, dass die Lösung, so wie wir sie jetzt vorsehen, via Gesetz verfassungsmässig ist und sehr wohl gerechtfertigt werden kann.

M. Schaffter: Je constate, après le débat d'entrée en matière, que tant la majorité de la commission que le Chancelier de la Confédération, s'exprimant au nom du Conseil fédéral, s'obstinent à vouloir conserver la solution des pourcentages.

Au cours de ma première brève déclaration, j'ai fait savoir que je m'opposerais de toute façon à ce système. Or, étant donné le déroulement de notre discussion et bien que la commission se soit prononcée en faveur du caractère législatif de la réforme, je me rends compte qu'il n'est plus possible aujourd'hui de rester sur un tel terrain.

Dans la mesure où la solution préconisée par M. Jagmetti permettrait d'aboutir à notre proposition qui tend à sauvegarder les pouvoirs des cantons, étant donné que d'autres s'obstinent à proposer la méthode des pourcentages, et que M. Muheim a relevé l'anomalie qu'il y a à imposer aux cantons, par la voie législative, une réforme à l'acceptation de laquelle ils ne seront pas conviés, je soutiendrai la proposition présentée par M. Jagmetti.

Moll: Ich ersuche Sie, den Antrag von Herrn Jagmetti zu unterstützen. Die Votanten, die diesen Antrag unterstützen, haben bereits auf die staatspolitische Bedeutung des Wechsels, den vorzunehmen wir nun im Begriffe sind, hingewiesen. Ich habe bereits in meinem Votum gegen das Eintreten darauf hingewiesen, dass meines Erachtens – und da bin ich wirklich in der guten Gesellschaft des Bundesrates aus dem Jahre 1976 und 1981 – die Einführung des doppelten Ja selbst verfassungswidrig ist, wenn wir sie nicht auf der Verfassungsstufe vornehmen. Nach Artikel 123 verlangt eine partielle Verfassungsrevision die Mehrheit von Volk und Ständen. Ich gebe zu, dass nach der Vorlage unserer Kommi-

sionsmehrheit beim doppelten Ja sowohl für die Initiative wie für den Gegenentwurf die Mehrheit von Volk und Ständen verlangt wird. Aber wenn beide angenommen werden, entscheidet nicht mehr die Mehrheit von Volk und Ständen, ob Initiative oder Gegenentwurf angenommen wird, und das ist für mich entscheidend. Es entscheidet nur ein Prozentsummenmodell, welche von zwei Vorlagen, die sich vielleicht diametral entgegenstehen, nun in die Verfassung kommen soll. Hier haben wir die Mehrheit von Volk und Ständen eben nicht mehr. Darum bin ich der Meinung, dass das neue Modell auf der Verfassungsstufe geregelt werden muss.

Hänsenberger: Wenn wir nach Antrag Jagmetti entscheiden würden, würde dieser Rat nicht nur beschliessen, die Sache müsse auf Verfassungsebene gelöst werden, sondern er würde sich zusätzlich für das im Antrag von Herrn Jagmetti enthaltene doppelte Ja entscheiden. Und wer das doppelte Ja verneint wie ich – ich bin der Meinung, man sollte das auf Bundesebene für Verfassungsfragen nicht einführen –, der kann dem Antrag Jagmetti aus diesem Grund nicht zustimmen. Der Antrag Jagmetti verpflichtet die Kommission, einen Entwurf auszuarbeiten, dass sich die Bürger bei einer Abstimmung ohne Einschränkung zu beiden Vorlagen zustimmend oder ablehnend ausdrücken können. Das ist das doppelte Ja. Auch wenn ich der Meinung sein könnte, es wäre gut, aus Ueberlegungen, die Herr Jagmetti ausgeführt hat, diese Frage auf höherer Stufe zu regeln, könnte ich ihm nicht zustimmen, denn ich bin gegen das doppelte Ja.

Masoni: Ich möchte mich dem Argument von Kollege Hänsenberger widersetzen. Ich bin gegen das doppelte Ja und stimme wahrscheinlich – ich werde es mir noch genau überlegen – auch in einer Verfassungs-Abstimmung gegen die Einführung des doppelten Ja. Prinzipiell stellt sich aber die Frage, falls das doppelte Ja eingeführt werden soll: Ist es auf Gesetzes- oder auf Verfassungsstufe einzuführen? Das ist das Problem, vor welches uns der Antrag Jagmetti stellt. Ich bin mir bewusst: Wenn heute eine so wichtige, so entscheidende, so politisch bedeutende Aenderung eingeführt werden soll, dann auf Verfassungsebene! Man kann für oder gegen die Möglichkeit des doppelten Ja sein; aber wenn eine so wichtige Aenderung von der Mehrheit beschlossen wird, muss sie auf dem Wege der Verfassungsänderung erfolgen. Deswegen glaube ich, das Problem liegt nicht so, wie es mein Kollege Hänsenberger darstellt; es ist ein Problem der Wahl der Gesetzesart, wodurch eine solche Aenderung erfolgen soll: sei es durch einfaches Gesetz oder eben durch Verfassungsänderung.

Muheim: Ich glaube, Herr Kollege Hänsenberger ist – insbesondere als Kommissionsmitglied – frei, seine Ideen als Minderheitsantrag einzubringen. Wenn dem Antrag Jagmetti Folge geleistet würde und der Rat sich bei nächster Gelegenheit mit einer Verfassungsänderung zu befassen hätte, wäre das Recht der Antragsstellung völlig gewährleistet. Die Kommission müsste aber im Rahmen des Antrages Jagmetti einen Antrag erarbeiten und dem Rat unterbreiten.

Hefti: Wäre allenfalls folgendes Vorgehen richtig? Wir bereinigen zuerst die Vorlage. Siegt die Mehrheit, stimmen wir über den Antrag Jagmetti ab. Siegt die Minderheit I, wird die Abstimmung über den Antrag Jagmetti überflüssig.

Jagmetti: Die Schwierigkeit liegt wohl darin, dass wir keine ausformulierte Verfassungsvorlage haben. Ich habe Bedenken, eine solche nun einfach ins Plenum zu bringen. Ich habe es zwar im Sinne eines Eventualantrages gemacht, aber nur, um Ihnen zu zeigen, wie die Sache rein äusserlich aussehen könnte. Meines Erachtens sollten wir über die Frage, ob wir es so oder anders wollen, gestützt auf eine formulierte Fassung beraten. Der Antrag geht dahin, der Kommission den Auftrag zu erteilen, einen solchen Antrag vorzulegen. Wie Sie sich nachher zu diesem Antrag äussern, ob Sie ihn allenfalls abändern, gutheissen oder ablehnen, ist

eine Frage, die dann entschieden werden kann, wenn ein solcher Antrag vorliegt.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen nochmals empfehlen, die Kommission einzuladen, die Arbeit fortzusetzen und den nächsten Schritt noch zu tun. Eine besonders grosse Komplikation des Verfahrens liegt nicht vor. Wir benötigen noch einmal eine Kommissionsberatung und dann nochmals eine Beratung im Plenum. Eine Volksabstimmung kann auch verlangt werden, wenn wir den Weg der Gesetzgebung wählen. Wenn der Weg der Volksabstimmung beschritten würde, gestützt auf das fakultative Referendum, dann würde am Schluss das einfache Volksmehr entscheiden. Weil es sich um eine Verfassungsfrage handelt, wäre ich der Meinung, dass für diesen Entscheid in der Volksabstimmung das doppelte Mehr notwendig sein sollte. Ich bitte Sie nochmals, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Präsident: Herr Hefti hat den Ordnungsantrag gestellt, die Abstimmung über die Rückweisung gegebenenfalls am Schluss der Detailberatung durchzuführen.

Hefti: Wenn Herr Jagmetti Rückweisung an die Kommission beantragt, erübrigt sich mein Antrag.

Bundeskanzler Buser: Der Bundesrat hat Ihnen ein Gesetz und nicht eine Verfassungsrevision vorgelegt. Sie können in der Botschaft nachlesen, warum wir dabei geblieben sind. Artikel 122 der Bundesverfassung gibt eine klare Grundlage: «Ueber das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.» Wir haben also eine klare verfassungsmässige Delegation. Mit anderen Worten: Rechtlich besteht kein juristischer Anlass zu einer Verfassungsänderung. Herr Jagmetti hat dies auch so dargelegt. Seine Ueberlegungen sind politischer Art: Diese Frage sei von so grossem Gewicht, dass man sie in der Verfassung regeln sollte.

Verordnungsebene, Gesetzesebene oder Verfassungsebene: das ist eine Frage, die sich immer wieder stellt. Hier glaube ich, dass die Verfassungsebene wirklich nicht nötig ist. Man kann auch mit guten Gründen dagegen argumentieren. Es ist vor allem unproportional, denn wir haben z. B. das ganze, sicher auch wichtige Verfahren über die Wahl des Nationalrates in einem Bundesgesetz und nicht in der Verfassung geregelt. Sie haben in Ihrem Geschäftsverkehrsgesetz sehr wichtige Bestimmungen über die Behandlung der Initiativen. Sie haben im Gesetz über die politischen Rechte, im Verantwortlichkeitsgesetz, im Garantiesgesetz usw. grundlegende Bestimmungen auf Gesetzesebene. Von dieser Seite her gesehen besteht somit kein Grund. Mit anderen Worten: Es ist eine politische Ermessensfrage, ob man die Verfassungsebene wählt oder die Gesetzesebene. Von seiten des Bundesrates möchte ich Ihnen beantragen, bei der Gesetzesebene zu bleiben, wie es Ihnen vorgeschlagen worden ist.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Jagmetti	25 Stimmen
Dagegen	12 Stimmen

Präsident: Damit erübrigen sich weitere Verhandlungen zu dieser Vorlage. Die Vorlage ist an die Kommission zurückgewiesen.

An die Kommission – A la commission

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 30.9.1986
Séance du

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 30. September 1986, Vormittag
Mardi 30 septembre 1986, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Gerber

84.033

**Volksinitiativen mit Gegenentwurf.
Abstimmungsverfahren****Initiatives populaires accompagnées d'un
contre-projet. Procédure de vote**

Siehe Seite 71 hiervor – Voir page 71 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1985
Décision du Conseil national du 17 décembre 1985

*Differenzen – Divergences**Neue Anträge der Kommission**Mehrheit***Bundesbeschluss über das Abstimmungsverfahren bei
Volksinitiativen mit Gegenentwurf**
vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom
28. März 1984,

beschliesst:

Ziff. I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 121bis (neu)**Abs. 1**

Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf, so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt. Jeder Stimmberechtigte kann uneingeschränkt erklären,

1. ob er das Volksbegehren dem geltenden Recht vorziehe;
2. ob er den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehe;
3. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Volk und Stände beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollten.

Abs. 2

Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht.

Abs. 3

Werden sowohl das Volksbegehren als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Ständestimmen erzielt. Erzielt hingegen in der dritten Frage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständestimmen, so tritt keine der Vorlagen in Kraft.

Ziff. II**Abs. 1**

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Abs. 2

Er tritt ein Jahr nach der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

Minderheit III

(Hänsenberger, Knüsel, Moll, Reymond)

Art. 121bis (neu)**Abs. 1**

.... Gegenentwurf, so wird er den Stimmberechtigten zusammen mit dem Volksbegehren auf dem gleichen Stimmzettel mit zwei Fragen zum Entscheid vorgelegt. (*Rest des Absatzes streichen*)

Abs. 1bis

Stimmzettel, auf denen eine der beiden Fragen mit Ja oder Nein beantwortet wird, und Stimmzettel, auf denen beide Fragen verneint werden, sind gültig.

Abs. 1ter

Stimmzettel, auf denen beide Fragen bejaht werden, sind ungültig.

Abs. 2

.... für Volksbegehren und Gegenentwurf getrennt ermittelt. Unbeantwortete

Abs. 3

.... angenommen, so tritt die Vorlage in Kraft, die mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erzielt. Erzielt die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen die grössere Summe ergeben.

Für den Rest:

Zustimmung zum Entwurf der Kommissionsmehrheit

Minderheit IV

(Cavelty)

Art. 121bis (neu)**Abs. 1**

.... Gegenentwurf, so wird er den Stimmberechtigten zusammen mit dem Volksbegehren auf dem gleichen Stimmzettel mit zwei Fragen zum Entscheid vorgelegt. (*Rest des Absatzes streichen*)

Abs. 2

.... für Volksbegehren und Gegenentwurf getrennt berechnet. Unbeantwortete ...

Abs. 3

.... angenommen, so tritt die Vorlage in Kraft, die mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erzielt. Erzielt die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen die grössere Summe ergeben.

Für den Rest:

Zustimmung zum Entwurf der Kommissionsmehrheit

Nouvelles propositions de la commission**Majorité****Arrêté fédéral concernant la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 mars 1984,

arrête:**Ch. I**

La constitution est complétée comme il suit:

Art. 121bis (nouveau)**Al. 1**

Lorsque L'Assemblée fédérale adopte un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve

1. s'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur;
2. s'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;
3. lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.

Al. 2

La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

Al. 3

Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. En revanche, si l'un des textes obtient, à la troisième question, le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, aucun des textes n'entre en vigueur.

Ch. II**Al. 1**

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Il entre en vigueur une année après son acceptation par le peuple et les cantons.

Minorité III

(Hänsenberger, Knüsel, Moll, Reymond)

Art. 121bis (nouveau)**Al. 1**

.... contre-projet, celui-ci sera soumis aux électeurs en même temps que l'initiative populaire, sur le même bulletin de vote comportant deux questions. (*Biffer le reste de l'alinéa*)

Al. 1bis

Les bulletins de vote qui répondent par oui ou par non à l'une des deux questions et ceux qui répondent non aux deux questions sont valables.

Al. 1ter

Les bulletins qui répondent oui aux deux questions sont nuls.

Al. 2

.... pour l'initiative et le contre-projet. Les questions

Al. 3

.... c'est le texte qui recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons qui entre en vigueur. Si l'un des textes obtient le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, c'est le texte qui a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix d'électeurs et des voix des cantons qui entre en vigueur.

Pour le reste:

Adhérer au projet de la commission

Minorité IV

(Cavelty)

Art. 121bis (nouveau)**Al. 1**

.... contre-projet, celui-ci sera soumis aux électeurs en même temps que l'initiative populaire, sur le même bulletin de vote comportant deux questions. (*Biffer le reste de l'alinéa*)

Al. 2

.... pour l'initiative et le contre-projet. Les questions

Al. 3

.... c'est le texte qui recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons qui entre en vigueur. Si l'un des textes obtient le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, c'est le texte qui a enregistré la plus forte somme de pourcentages des voix d'électeurs et des voix des cantons qui entre en vigueur.

Pour le reste:

Adhérer au projet de la commission

Belser, Berichterstatter: Wir befassen uns heute zum dritten Mal mit dem Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Die Zeit scheint mir reif, dass wir heute klar entscheiden, wie es weitergehen soll.

Am 11. März 1986 ist unser Rat auf seinen Nichteintretensentscheid vom 28. März 1985 zurückgekommen und mit 23 zu 17 Stimmen auf die Vorlage des Bundesrates für eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf eingetreten. Auf Antrag von Herrn Ständerat Jagmetti hat er das Geschäft anschliessend an die vorbereitende Kommission zurückgewiesen mit dem Auf-

trag, zur Lösung des Fragenkreises aus staatspolitischen Gründen – nicht aus staatsrechtlichen Gründen – eine Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Den endgültigen Entscheid über Notwendigkeit und Sinn einer Verfassungsänderung für die Einführung eines korrekten Abstimmungsverfahrens behielt sich der Rat vor. Aufgrund entsprechender Redaktionsvorschläge der Bundeskanzlei für Verfassungsänderungen, die sich auf alle bisher in den Räten diskutierten Lösungsmodelle beziehen, beschloss die vorbereitende Kommission daraufhin am 18. August 1986 mit 5 gegen 4 Stimmen bei einer Enthaltung, dem Ständerat eine Verfassungslösung vorzuschlagen. Dieses Stimmenverhältnis ist deshalb so knapp, weil selbstverständlich viele Mitglieder der Kommission zwei Seelen in ihrer Brust hatten: den Auftrag, den uns der Rat gegeben hat, und andererseits ihre Ueberzeugung, dass die Frage sich auf gesetzlicher Ebene regeln liesse.

Bei der Wahl des konkreten Modells entschied sich die Kommission mit 7 gegen 4 Stimmen für ein Modell, welches das doppelte Ja zulässt. Mit 8 gegen 3 Stimmen zog sie ein Modell mit dem Drei-Fragen-Schema auf dem Stimmzettel einem blossen Zwei-Fragen-Schema vor. Mit 8 gegen 2 Stimmen bei einer Enthaltung schliesslich liess die Kommission die sogenannte Prozentsummenrechnung fallen, d. h., wenn Volk und Stände sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zugestimmt haben, aber in der dritten Frage nicht die gleiche Aenderungsvorlage vorziehen, so soll nach dem Willen der überwältigenden Mehrheit der Kommission künftighin das geltende Recht in Kraft bleiben und keine Aenderung der Bundesverfassung in Kraft treten. Der so bereinigten Vorlage stimmte die Kommission bei zwei Enthaltungen mit 5 zu 4 Stimmen zu. Als Minderheitsanträge haben Herr Hänsenberger und Herr Cavelti ihre Vorschläge aufrecht erhalten.

Der Vorschlag Hänsenberger will die Möglichkeit des doppelten Ja streichen, das heutige Zwei-Fragen-Schema beibehalten und lediglich die halbleeren Stimmen neutralisieren. Weil auch nach diesem Modell beide Vorlagen zugleich angenommen werden können, braucht auch dieser Minderheitsantrag eine Prozentsummenrechnung. Auf der Fahne sind diese inhaltlich identischen Vorschläge als Minderheit I (Gesetzesstufe) bzw. Minderheit III (Verfassungsstufe) zu finden.

Der Minderheitsantrag Cavelti nimmt auf Verfassungsstufe – auf der Fahne ist er als Minderheit IV bezeichnet – inhaltlich unverändert den Vorschlag der Kommissionsmehrheit vom 4. Februar 1986 für die Gesetzesstufe wieder auf: Streichung der Stichfrage, aber Zulassung des doppelten Ja und Einführung der Prozentsummenrechnung für den Fall doppelter Annahme beider Vorlagen.

Von der heutigen Kommissionsmehrheit unterscheidet sich dieser Minderheitsantrag somit durch den Wegfall der Stichfrage und die Wiedereinführung der Prozentsummenrechnung, vom Minderheitsantrag Hänsenberger durch die Zulassung des doppelten Ja.

Die Kommissionsmehrheit hat sich am 18. August 1986 also für ein anderes Modell entschieden als am 4. Februar 1986, dies aus dem Willen heraus, auch die leisesten föderalistischen Bedenken, wie sie Herr Schaffter vorbrachte, auszuräumen. Gegenüber beiden Minderheitsanträgen hat dieser Mehrheitsantrag den entscheidenden Vorzug, alle logisch einwandfreien Wertungen auf dem Stimmzettel zuzulassen. Während im Minderheitsantrag Hänsenberger nur 8 und im Minderheitsantrag Cavelti nur 9 von 13 verschiedenen denkenden Stimmberechtigten ihre Meinung unverfälscht auf dem Stimmzettel ausdrücken könnten, beseitigt der Antrag der Kommissionsmehrheit vom 18. August 1986 alle Einschränkungen der Willensäusserung.

Dem Vorschlag des Bundesrates hat der Antrag der Kommissionsmehrheit voraus, dass die psychologisch etwas schwer verständliche Prozentsummenrechnung entfällt. Der Nachteil, dass keine der beiden angenommenen Vorlagen in Kraft tritt, wenn in der Stichfrage ein Patt resultieren sollte, dürfte nach den bisherigen Erfahrungen mit divergierendem Volks- und Ständemehr höchstens alle paar Jahrhunderte

einmal zu erwarten sein. Sollte dieser so wenig wahrscheinliche Fall einmal eintreten, so stünde es den eidgenössischen Räten frei, ihren Gegenentwurf, der ja in der Hauptfrage von Volk wie Ständen angenommen wäre, unverändert in einem zweiten Anlauf ohne Initiative nochmals vorzulegen, wenn sich eine Regelung dieses Sachproblems als dringlich erweisen sollte.

Sämtliche Anträge der Kommission, einschliesslich der Minderheitsanträge, sind als direkt anwendbare Verfassungsbestimmungen redigiert, damit sich nach dem Entscheid von Volk und Ständen über diese Frage jegliche Interpretation erübrigt.

Noch ein Wort zur Fahne: Da sich der Ständerat seinen endgültigen Entscheid über die Rechtsstufe der Neuregelung vorbehielt, hatte die Kommission keine Veranlassung, ihre Anträge vom 4. Februar 1986 betreffend die Regelung auf Gesetzesstufe fallenzulassen. Sie finden sie daher erneut auf der Fahne. In Wirklichkeit liegen aber nur vier Vorschläge materieller Art vor. Ich fasse sie nochmals zusammen:

Der Entwurf des Bundesrates beschlägt nur die Gesetzesstufe. Der Antrag der Kommissionsmehrheit vom 4. Februar 1986 für die Gesetzesstufe entspricht inhaltlich dem Verfassungsvorschlag der Minderheit IV (Cavelti). Der Antrag der Kommissionsminderheit I für die Gesetzesstufe ist inhaltlich identisch mit jenem der Kommissionsminderheit III für die Verfassungsstufe. Die Kommissionsminderheit II, Gesetzesstufe, ist inhaltlich identisch mit der Kommissionsmehrheit vom 18. August 1986, Verfassungsstufe.

Das Abstimmungsverfahren, das Ihnen unser Herr Präsident vorgeschlagen wird, bietet Gewähr, dass Sie sich zu allen Möglichkeiten äussern können. Wer überhaupt nichts am heutigen Zustand ändern will oder mit dem Resultat der Bereinigung nicht einverstanden ist, kann dies in der Gesamtabstimmung zum Ausdruck bringen.

Jagmetti: Der Rückweisungsbeschluss, den wir am 11. März dieses Jahres gefasst hatten, ist von der Kommission sehr rasch in Anträge umgesetzt worden. Es hat sich dabei gezeigt, dass eine Lösung auf Verfassungsstufe in knapper und lesbarer Form durchaus möglich ist. Ich möchte mich bei der Kommission für die rasche und kompetente Arbeit bestens bedanken. In diesen Dank schliesse ich die Bundeskanzlei ein, von der ich weiss, dass sie ursprünglich eine andere Absicht hatte, sich dann aber dieser Lösung anschloss und konstruktiv mitgearbeitet hat.

Der Kommissionspräsident hat schon erwähnt, dass der Anlass, die Verfassungsform zu wählen, nicht eigentlich staatsrechtlicher, sondern staatspolitischer Natur war. Es wurde damals entgegengehalten – und wird es heute vielleicht nochmals –, dass die geltende Regelung in einem Gesetz enthalten sei und man die Aenderung deshalb auch auf dieser Stufe vornehmen könne. Diese Ordnung besteht aber in der Schweiz seit fast 100 Jahren (sie ist 1892 eingeführt worden), und wir würden eine solange geltende Regelung aufheben.

Diese Ordnung betrifft die Aenderung der Verfassung! Revisionsvorschriften werden gelegentlich als besonders hochwertige Verfassungsnormen eingestuft. Ich würde sie persönlich dem übrigen Verfassungsrecht zuordnen; sie aber als Unterklasse hinzustellen, die man in der Form des gewöhnlichen Gesetzes festlegen kann, würde meiner Ansicht nicht entsprechen. Die Erfahrung des letzten Sonntags unterstreicht das. Wir haben Grund zur Annahme, dass unsere Bundesverfassung heute inhaltlich anders lauten würde, wenn das Verfahren der Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag einer der Varianten entsprochen hätte, die uns von seiten der Kommission heute unterbreitet werden. Die Revisionsvorschriften sind, wie die Volksabstimmung vor zwei Tagen beweist, von grosser Bedeutung auch für den Inhalt der Verfassung; sie gehören daher – nach meiner Ueberzeugung – Ihrerseits wenigstens in den Grundzügen und in der knappen Form, in der uns die Kommissionsanträge unterbreitet werden, in den Verfassungstext selbst.

Der Uebergang zum doppelten Ja ist in unserem Kreis umstritten. Mit unserer eigenen Debatte anerkennen wir, dass über die Frage unterschiedliche Meinungen bestehen können. Ein wesentliches demokratisches Element steht zur Debatte; denn die Initiative ist das gestalterische Mittel, mit dem nicht wie beim Referendum etwas verneint werden kann, sondern mit dem eine Neuerung vorgeschlagen werden kann. Wenn wir aber dieses demokratische Mittel hoch einschätzen, dann sollte meines Erachtens auch die Aenderung in seiner Handhabung demokratisch legitimiert sein. Berührt wird aber auch der Föderalismus – darauf hat der Herr Kommissionspräsident schon hingewiesen –, weil die Initiativen ja ausschliesslich Verfassungsfragen betreffen, ihre Annahme daher immer das doppelte Mehr von Volk und Ständen bedingt. Wenn wir nun dieses doppelte Mehr anders berechnen, als wir es während fast 100 Jahren getan haben, dann sollte meines Erachtens diese Aenderung ihrerseits föderalistisch legitimiert sein, mit andern Worten: durch die Kantonsmehrheit beschlossen werden. So bringt die Verfassungsform meines Erachtens die doppelte Legitimation, nämlich die demokratische und die föderalistische. Ich danke der Kommission, dass sie uns die Anträge so rasch und so kompetent vorgelegt hat, und bitte Sie, beim Beschluss zu bleiben, die Verfassungsform für diese Frage zu wählen.

M. Schaffter: En commission, nous avons longuement discuté de ces problèmes. Nous avons commencé par accepter de réviser la procédure de vote qui ressortit au domaine législatif par un simple changement de loi; cela aurait pu se faire. Mais ici, il ne s'agit pas seulement d'une modification de procédure de vote, il s'agit d'une nouvelle définition du souverain. Dès le moment où l'on s'apprête à mesurer la volonté du souverain (peuple et cantons) au moyen de pourcentages, on change la définition de ce dernier. Il est donc absolument indispensable, si l'on veut en arriver-là, de soumettre d'abord la question au peuple et aux cantons, c'est-à-dire de s'engager sur le plan constitutionnel. Je ne pense pas qu'un projet qui négligerait ces données puisse être accepté par la majorité des cantons. Donc, si nous voulons agir utilement, il nous faut d'abord questionner le peuple et les cantons, c'est-à-dire leur soumettre le projet. Ensuite, si le peuple et les cantons décident de travailler sur le plan législatif, le problème sera réglé. Mais le Parlement ne peut pas s'écarter de cette obligation de résoudre ce problème, qui n'est pas de pure procédure, sur le plan constitutionnel.

Bundeskanzler Buser: Zur Verfassungsebene: Wir haben den Auftrag ausgeführt, den die Kommission dem Bundesrat erteilt hat, und Ihnen die Möglichkeiten vorgelegt, auf die der Präsident und Herr Jagmetti bereits hingewiesen haben. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt, dass man dieses Abstimmungsverfahren streng juristisch auf der Gesetzesebene regeln könnte; er sieht aber ein, dass aus psychologischen Gründen eine Hebung auf Verfassungsebene diskutierbar ist, bzw. dass man ihr zustimmen kann. Im Moment, da das Gesetz auf Verfassungsebene gehoben wird, kann man über weitere Möglichkeiten diskutieren, z. B. bezüglich Gleichwertigkeit von Initiative und Gegenentwurf oder bezüglich Gleichwertigkeit von Volks- und Ständemehr. Auf eine andere Variante, die Abschaffung des Gegenentwurfs überhaupt, hat Ständerat Hefti einmal hingewiesen. Das alles lag drin. Ihre Kommission hat aber an den traditionellen Grundsätzen nicht gerüttelt. Ich glaube, mit gutem Recht.

Wenn Sie mir ein «Wort zum Sonntag» gestatten, würde ich zum Urnengang vom 28. September 1986 über die «Kulturinitiative» und den Gegenentwurf kurz folgendes sagen:

1. In neun Kantonen haben wir wiederum das Phänomen, dass zwar eine Ja-Mehrheit vorliegt, diese Kantone aber bei den Verwerfenden stehen. Das kann der Bürger nicht begreifen, wenn man ihm nicht darlegt, wie das aus dem komplizierten gegenwärtigen Verfahren resultiert.

2. In acht Kantonen, aus denen wir die detaillierten, gesi-

cherten Resultate haben, war die Zahl der ungültigen Stimmen bei Initiative und Gegenentwurf zum «Kulturartikel» durchschnittlich elfmal grösser als bei den beiden anderen Geschäften, für die kein Gegenentwurf bestand. In diesen Kantonen wurden rund 3900 ungültige Stimmen beim Kulturartikel eingelegt, aber nur 340 bei der Lehrwerkstätteninitiative und 318 beim Zuckerbeschluss. Sie sehen, dass das heutige Verfahren die Situation offenbar doch zu verfallschen vermag.

3. Aus mehreren Kantonen sind uns wiederum unklare, in der Addition nicht stimmende Resultate gemeldet worden, was zeigt, dass sogar die «Abstimmungs-Manager» in einigen Kantonen Mühe bekunden, das momentane System zu verstehen und anzuwenden.

4. Es ist genau das eingetreten, worauf wir schon hinwiesen, nämlich dass am Ende ein einziger Mann dafür entscheidend sein kann, ob ein Gegenentwurf bleibt oder nicht und ob damit die Aufteilung der Stimmen zustandekommt oder nicht. Sie wissen, dass im Komitee eine Stimmenmehrheit von eins für die Aufrechterhaltung der Kulturinitiative war: Hätte dort ein «Falke» mehr dem Rückzug der Initiative zugestimmt, hätte Ihr Gegenentwurf grosse Chancen gehabt!

5. Das System – das wäre die Schlussfolgerung aus dem, was ich soeben gesagt habe – geht also zulasten des Gegenentwurfs. Wir haben in zehn Kantonen (Zürich, Bern, Luzern, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell-Ausser rhoden und St. Gallen) schwache negative Mehrheiten. Diese «Nein-Mehrheiten» von weniger als 50 Prozent hätten angesichts der leeren Stimmen (12 Prozent) zu einer «Ja-Mehrheit» werden können: Die Möglichkeit zu 52 Prozent Ja für den Gegenentwurf bestand also, hätten sich nicht die leeren Stimmen – wie es heute der Fall ist – als Nein-Stimmen ausgewirkt, weil sie das absolute Mehr in die Höhe treiben, und wäre nicht das doppelte Ja verboten gewesen. Soviel als Kommentar zum Sonntag.

Sie werden jetzt über die verschiedenen Varianten abstimmen: Wir haben sie auch dem Bundesrat vorgelegt. Natürlich haben wir die Frage gestellt, ob der Bundesrat an seinem Antrag festhält. Die Antwort lautet: Ja, und zwar namentlich mit Rücksicht auf den Eintretensbeschluss einer starken Mehrheit im Nationalrat sowie natürlich mit Rücksicht darauf, dass er ihn nach wie vor als die beste Formulierung betrachtet. Mit 107 zu 81 Stimmen ist im Nationalrat für Eintreten gestimmt worden.

Wenn man die verschiedenen Anträge klassiert, bleibt für den Bundesrat nach wie vor die Variante Bundesrat/Nationalrat als erste und beste an oberster Stelle. An zweiter Stelle käme der Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit, wie ihn Herr Belser heute vertreten hat; an dritter Stelle steht der Minderheits- und Eventualantrag Cavelti, an vierter der Minderheitsantrag Hänsenberger. (Es tut mir für meinen alten Gerichtskollegen leid, dass er für einmal das Rennen am Ende macht.)

Bundesrat/Nationalrat sowie die Kommissionsmehrheit gestatten 13 klare Ausdrucksmöglichkeiten. Der Antrag Cavelti gestattet 9, der Antrag Hänsenberger 8 Möglichkeiten.

Bundesrat, Kommissionsmehrheit und Cavelti lassen das doppelte Ja zu. Das ist der entscheidende Punkt. Herr Hänsenberger lässt das doppelte Ja nicht zu.

Bundesrat und Kommissionsmehrheit sehen ein Dreifragenschema vor. Die Herren Cavelti und Hänsenberger haben das Zweifragenschema.

Bundesrat/Nationalrat sowie Cavelti und Hänsenberger – auch er muss mit einer Prozentsummenrechnung aufwarten, könnten doch nach seiner Variante einmal beide Vorlagen angenommen werden – sehen die Prozentsummenrechnung vor, während die Kommissionsmehrheit den politisch vertretbaren und nun (weil er in der Verfassung geregelt wird) auch juristisch «stubenreinen» Null-Entscheid zulässt. Ich anerkenne, dass man aus juristischen Gründen gewisse Bedenken hätte haben können, wenn man den Null-Entscheid auf Gesetzesebene geregelt hätte. Auf der Verfassungsebene ist er aber vertretbar. Deshalb haben wir den

Antrag der Kommissionsmehrheit (Verfassungsebene) im zweiten Rang klassiert, also unmittelbar nach dem Antrag Bundesrat/Nationalrat.

Der Bundesrat schlägt Ihnen also vor, seinem Antrag zuzustimmen; wenn Sie das nicht wollen, der Kommissionsmehrheit; wenn das nicht geht, Herrn Cavelti und, wenn alle Stricke reissen, Herrn Hänsenberger.

Gadient: Entsprechend dem Verlauf der Verhandlung sehe ich mich veranlasst, bereits in diesem Stadium kurz Stellung zu nehmen, nachdem man sich jetzt mit allen Anträgen befasst und insbesondere auch die Frage der Erlassstufe erörtert hat.

Für mich liegt der Nachteil des Antrags der Mehrheit darin, dass er die Rechtsänderung verhindert – auch wenn Initiative und Gegenvorschlag von Volk und Ständen angenommen wurden –, sobald bei Stichfrage Volks- und Ständemehr auseinanderfallen. Die Prozentsummenregel mag etwas kompliziert erscheinen, aber sie berührt den Stimmbürger im Grunde genormen nicht, sie berührt, wenn je jemand, höchstens die Bundeskanzlei. Sie stellt eine mögliche Lösung für den letztendlichen Konfliktfall dar und garantiert, dass ohne Volks- und Ständemehr kein Verfassungsrecht entsteht. Sie gewährleistet eine absolute Gleichwertigkeit zwischen diesen beiden.

Der Antrag der Minderheit III – kein doppeltes Ja – beinhaltet keine materielle, sondern höchstens eine kosmetische Aenderung. Die Nachteile sind erwähnt worden. Insbesondere bedeutet dieser Vorschlag – wenn ein Gegenvorschlag vorliegt – eine Aufspaltung der Reformwilligen und deren rechtliche Benachteiligung gegenüber denjenigen, die auf dem Status quo beharren. Der Auftrag der Minderheit IV – keine Stichfrage – erschiene bei doppeltem Ja unlogisch. Der Prozentsummenvergleich erhält ein unerwünschtes Gewicht, und es scheint mir nicht unproblematisch, wenn man damit einem rein rechnerischen Element den Vorzug gibt gegenüber einer Stichfrage, die der Willensäusserung von Volk und Ständen unterworfen ist.

Wenn ich bei der Beurteilung umgekehrt vorgehe als Herr Bundeskanzler Buser, beginne ich unten und sage, dass der Vorschlag der Minderheit III für mich die schlechteste Lösung ist, vor allem, weil das doppelte Ja nicht möglich ist. Der Antrag der Minderheit IV ist besser als derjenige der Minderheit III, da das doppelte Ja möglich ist. Der Vorschlag der Mehrheit ist besser als jener der Minderheit IV, da er auch die Stichfrage zulässt, die das doppelte Ja im Grunde genommen erst sinnvoll macht. Der Antrag des Bundesrates und der Beschluss des Nationalrates sind besser als jener der Mehrheit unserer Kommission, da er nebst der Stichfrage auch den Prozentsummenvergleich vorsieht und den Willen von Volk und Ständen konsequent berücksichtigt und damit als einziger den Auftrag von Artikel 122 Bundesverfassung voll erfüllt. Zudem vermeidet er die rechtlich unnötige Belastung der Bundesverfassung.

Zur Regelungsstufe: Es besteht für mich kein stichhaltiger Grund, und es erscheint auch politisch nicht als zwingend, das Abstimmungsverfahren auf Verfassungsstufe zu verankern. Diese Lösung, Herr Jagmetti, wäre natürlich möglich. Sie haben das zu Recht betont, aber sie ist weder rechtlich nötig noch staatspolitisch opportun. Es scheint mir zudem sehr fraglich, ob die Erfahrung des letzten Sonntags, die Sie angerufen haben, im dargelegten Sinne zum Beweise geeignet ist. Sie beweist eigentlich nur eines, dass die Initianten durch das Beharren auf der Initiative derart an den politischen Realitäten vorbeidisponierten, dass sie nun die alleinige Verantwortung dafür tragen, dass wir im Kultursektor vor dem verfassungsmässigen Nichts stehen.

Der Vorschlag von Bundesrat und Nationalrat bringt eigentlich nichts, was nicht bereits in der heutigen verfassungsmässigen Regelung enthalten wäre. Es besteht kein Grund, die Detaillierung, die das Verfahren klar und in den Einzelheiten umschreiben muss und die entsprechend umfangreich ausfällt, in die Verfassung zurückzunehmen. Von einer derart unnötigen Belastung der Bundesverfassung ist meines Erachtens schon grundsätzlich abzugehen. Es gibt Bei-

spiele – Herr Buser hat sie schon in unserer letzten Debatte erwähnt –, bei denen wir anders vorgegangen sind. Ich erinnere Sie an das Garantiesgesetz, das wir in der vergangenen Woche revidierten, an das Verantwortlichkeitsgesetz, das Geschäftsverkehrsgesetz und andere Erlasse.

Herr Präsident Belser hat in der letzten Debatte in seinem Referat auf das Beispiel der Nationalratswahlen hingewiesen, die wir auch – eingeschlossen die Frage der Zuteilung von Restmandaten – auf Gesetzesstufe geregelt haben, also auf einen Problembereich von verfassungsmässig ungleich grösserer Tragweite als die heute zur Diskussion stehende Frage, verdanken doch rund 30 der 200 Nationalräte ihren Sitz einem solchen Restmandat.

Die Bundeskanzlei hat in ihrem seinerzeitigen fundierten Bericht festgestellt, dass nicht nur diese Beispiele, sondern sämtliche möglichen Vergleichsformen zeigen, dass die Verfassung in Sachen Volksrechte auf einer weit abstrakteren Stufe normiert, als dies eine Verankerung des Prozentsummenmodells in der Verfassung mit sich brächte.

Aus all diesen Gründen bin ich der Meinung, wir sollten zum Vorschlag des Bundesrates und zum Beschluss des Nationalrates zurückkehren. Wir kommen damit unserem Auftrag nach, wie ihn auch das Bundesgericht formuliert hat: Abstimmungsergebnisse zu ermöglichen, die den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen.

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, dass wir im Sinne einer Eintretensabstimmung die Verfassungsstufe bereinigen und dann das weitere Verfahren gemäss Vorbesprechung durchführen.

Cavelti: Wir sind seinerzeit auf die Gesetzesstufe eingetreten. Jetzt treten wir auf die Verfassungsstufe ein. Ist die Gesetzesstufe auch traktandiert?

Präsident: Nein, sie wird erst im weiteren Verfahren noch einmal zur Diskussion gestellt.

Wir müssen vorerst über das Eintreten befinden, wie dies von Herrn Gadient gesagt worden ist.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	26 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

Hänsenberger, Sprecher der Minderheit III: Endlich kann ich einmal das Wort zu einem Antrag ergreifen, der meinen Namen trägt und seit langem zitiert wird. Er wird aber meinem Namen nicht ganz gerecht, es ist ein Vorschlag, den das Redressement national seinerzeit ausgearbeitet hat.

Im ersten Umgang haben wir Nichteintreten beantragt. Da konnte es gar nicht zu einer Begründung kommen. Im zweiten Umgang wurde Rückstellung auf die Verfassungsstufe und Rückweisung an die Kommission beschlossen, deshalb konnte ich auch nicht begründen. Nun ist die Diskussion etwas anders verlaufen, als das Büro es gestern gewünscht hat. Ich befürchtete, diesen Antrag, der meinen Namen trägt, überhaupt nie mehr begründen zu können.

Die Abstimmung vom letzten Wochenende, in der der Stimmbürger zur Kulturinitiative und zum Gegenvorschlag der Räte Stellung nahm, hat mit grosser Deutlichkeit nur eines bewiesen: Das geltende Abstimmungsverfahren muss verbessert werden, aber dieser Stimmgang hat nicht bewiesen, dass ein doppeltes Ja eingeführt werden muss. Weder den Initianten noch den Anhängern des Gegenvorschlages war es möglich, durch Stimmenthaltung bei einer der beiden Vorlagen das auszulösen, was viele wünschten: Stimmenthaltung sollte zeigen, dass man zwar die Initiative will, aber den Gegenvorschlag dem heutigen Zustand bevorzugen würde, und umgekehrt, dass man zwar den Gegenvorschlag will, aber die Initiative zweite Wahl wäre, wenn der Gegenvorschlag abgelehnt würde. In dieser Situation steht der Bürger bei all diesen Doppelabstimmungen immer wieder. Seine Stimmenthaltung, seine leere Stimme zu einer

der beiden Vorlagen, wirkt sich nicht als das aus, was er meint, sondern als Nein. Das ist der Fehler des heutigen Abstimmungsverfahrens. Der muss meines Erachtens möglichst bald behoben werden. Alle Vorschläge auf der Fahne – mit Ausnahme des Nichteintretens – wollen diesen Fehler beheben, derjenige des Bundesrates, des Nationalrates, der Mehrheit der Kommission und der Minderheiten der Kommission. Darüber besteht also Einigkeit.

Aber nun gehen die Vorschläge viel weiter. Nicht nur dieser eindeutige Fehler, das Zählen der Leerstimmen als Nein, wird abgeschafft. Der Vorschlag des Bundesrates und der Mehrheit führt zugleich das doppelte Ja ein. Wenn wir auf das Resultat des letzten Wochenendes zurückkommen, drängt sich aber der Schluss, dass zweimal Ja ermöglicht werden muss, gar nicht auf. Wir sehen aus den Resultaten – Herr Buser hat sie ausgeführt –, dass grosse Aussicht bestand, den Gegenvorschlag durchzubringen, wenn die Initiative zurückgezogen worden wäre. Sie wurde nicht zurückgezogen. Sowohl Anhänger der Initiative wie des Gegenvorschlages mussten sich in der Abstimmungskampagne winden und drehen, um zu zeigen, dass man ein zweimaliges Nein vermeiden möchte. Das geht beim heutigen System mit Leereinlegen nicht.

In einigen Zeitungen wurde die Schlussfolgerung gezogen: Diese Abstimmung sei nun das Signal zum doppelten Ja oder der Beweis, dass es ein doppeltes Ja geben müsse. Diese Schlussfolgerung ist falsch. Abstimmung und die vorherige Kampagne beweisen nur deutlich, dass das heutige System verbessert werden muss, und zwar mit der Zählung der Leerstimmen, die sich nicht als Nein auswirken dürfen. Nachdem wir einen Eintretensentscheid für die Beratung festgelegt haben, wonach zuerst die Möglichkeit der Regelung auf Verfassungsstufe behandelt wird, will ich hier den Unterschied Mehrheitsantrag/Minderheitsantrag III aufzeigen. Ich halte aber bereits jetzt fest, dass die Verfassungsänderung meines Erachtens unnötig wäre und eine Gesetzesänderung völlig für eine Regelung, wie sie die Minderheit III vorschlägt, genügen würde.

Der Unterschied besteht in folgenden Punkten:

1. Das doppelte Ja. Die Fragestellung erfolgt wie bisher mit nur zwei Fragen, nämlich: Wollen Sie die Volksinitiative annehmen? oder: Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen? Der Bürger muss unverändert mit entweder – oder antworten. Das doppelte Ja, also die Antwort sowohl – als auch, bleibt ausgeschlossen. Sie werden einwenden, man müsste überhaupt nichts ändern. Die meisten Vorstösse hätten doch der Einführung des doppelten Ja gegolten, also der Möglichkeit, dass der Stimmbürger sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zustimmen könnte.

Dieser Einwand ist unrichtig. Der Stimmbürger kann bei einer anderen Berechnung des absoluten Mehrs mit seiner Stimmenthaltung zu einer der Fragen zeigen – und zwar rechtswirksam zeigen –, dass er diese Lösung nicht ablehnt und kann ihr damit gegenüber der bisherigen Regelung den Vorzug geben.

Auch im technisch perfekten System Haab, dem System des Bundesrates, muss der Stimmbürger einmal wählen zwischen der Initiative und dem Gegenvorschlag. Er muss nämlich bei der dritten Frage ankreuzen, was er bevorzugt, wenn beides angenommen wird. Es scheint durchaus zulässig, vom Bürger bereits bei den ersten beiden Fragen ein entweder – oder zu verlangen und das doppelte Ja nicht zuzulassen. Aber er muss die Möglichkeit haben, mit Stimmenthaltung zu zeigen, dass er die andere Lösung nicht ablehnt. Der Minderheitsantrag bleibt also beim Verbot des doppelten Ja, ermöglicht aber statt den bisherigen vier – Herr Buser hat das ausgeführt – eine doppelte Anzahl, nämlich acht widerspruchsfreie und rechtswirksame Ausdrucksmöglichkeiten, und zwar die wichtigsten acht.

2. Die Berechnung des absoluten Mehrs. Die Minderheit wünscht dieselbe Aenderung, wie sie auch der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit und der Nationalrat wünschen: Bei jeder Frage soll die Berechnung getrennt erfolgen. Das war bisher nicht möglich, weil man die Annahme

beider Vorlagen verhindern musste. Hingegen zeigt nun das Prozentsummenmodell des Bundesrates einen Weg, wie auch bei Annahme beider Vorlagen ein eindeutiges Resultat erreicht werden kann.

Bis jetzt nützte eine Stimmenthaltung bei nur einer Frage nichts. Das absolute Mehr blieb für beide Fragen gleich hoch und nur derjenige Stimmzettel, der keine Frage beantwortete, galt als leer. Das hat seit 1920 in einigen Fällen – auch letzten Sonntag – dazu geführt, dass Ständesstimmen als negativ zählten, obschon im betreffenden Kanton in der bestimmten Frage mehr Ja- als Nein-Stimmen eingelegt wurden. Diesen Missstand sollten wir sofort beheben. Eine blosse Praxisänderung genügt nicht. Die Botschaft des Bundesrates sagt das deutlich.

3. Die Minderheit wünscht, dass dem Stimmbürger keine Stich- oder Eventualfrage vorgelegt wird. Weder die sinkende Stimmbeteiligung noch die steigende Zahl von Volksinitiativen legen uns nahe, das Abstimmungsverfahren komplizierter zu machen. Wir können mit einem mathematisch und entscheidungstheoretisch noch so perfekten System leider höchstens erreichen, dass sich der Stimmbürger noch mehr überfordert fühlt. Dass er in Sachfragen oft überfordert ist, kann kaum geändert werden. Vermeiden wir aber, dass er sich auch noch in Formfragen überfordert fühlen muss. Diese Stichfrage ist ungewohnt, und nach den noch bescheidenen kantonalen Erfahrungen wird sie auch weniger oft beantwortet als die Hauptfrage. Letzten Endes wirkt sie doch wie eine Hauptfrage, denn sie wirkt nicht immer nur eventuell. Falls beide Vorlagen angenommen werden, entscheidet sie.

Mit dem Vorgehen im Parlament und in Gemeindeversammlungen ist die Abstimmung an der Urne nicht zu vergleichen. Wenn im Ständerat oder in einer Gemeindeversammlung eine weitergehende Lösung einer weniger weitgehenden Lösung gegenüber gestellt werden soll, kann das Abstimmungsverfahren ausführlich besprochen und dargelegt werden. Oft wird bei Eventualabstimmungen auch in unserem Rat sehr eigenartig gestimmt. Man stimmt z. B. einer Extremlösung zu, um sie in der Hauptabstimmung besser ablehnen zu können. Bei einer Volksabstimmung sind solche Feinheiten nicht möglich. Die Stellungnahmen der Parteien und Organisationen, die Flugblätter, die Plakate, all das könnte nicht mehr mit den einfachen Parolen Ja und Nein ausgeführt werden. Dazu kommt, dass die Initianten ihren Anhängern erklären müssten, sie sollen sowohl die Initiative wie den Gegenvorschlag annehmen. Sie werden dann noch weniger bereit sein, zugunsten eines Gegenentwurfes die Initiative zurückzuziehen, auch wenn der Vorschlag der Bundesversammlung alles vernünftigerweise zu Fordernde enthält. Herr Bundeskanzler Buser hat darauf hingewiesen, es ist bei der Kulturinitiative leider so geschehen. Entweder werden wir keine Gegenentwürfe mehr machen – es steht in unserer Macht, sie in Zukunft nur mehr sehr zurückhaltend zu gebrauchen –, oder die Doppelabstimmungen werden zunehmen. Das ist nicht erwünscht. Ein gewisser Druck auf die Räte und die Initianten kann heilsam sein, der Druck des Entweder-Oder. Die Initianten und wir Räte wären gezwungen, uns zusammenzurufen und eine Lösung zu finden, die in der Abstimmung bestehen kann. Fällt dieser Druck weg, werden die Initianten noch mehr fordern und versuchen, extreme Punkte mit eingängigen Überschriften in Initiativen aufzunehmen, denn die Gefahr, dass beide Vorlagen scheitern, würde kleiner werden.

Weder der bisherige Modus noch der Antrag der Minderheit ist perfekt. Aber die Minderheitsantrag hat einiges für sich: Erstens entspricht er einer seit Jahrzehnten gewohnten Fragestellung bei Volksinitiative und Gegenentwurf im Bund, und zweitens wird die Berechnung des absoluten Mehrs korrigiert, womit die weiteren Präferenzen rechtswirksam vom Stimmbürger ausgefüllt werden können. Von allen 13 theoretisch denkbaren Präferenzen können mit diesem System acht ausgedrückt werden, eine deutliche Verbesserung gegenüber heute, da nur vier ausgedrückt werden können. Diese acht Möglichkeiten sind ohne Zweifel die am

häufigsten vorkommenden, die man dem Stimmbürger auch am besten erklären kann. Die theoretisch noch fehlenden fünf Präferenzen sind doch eher konstruiert und schwer von diesen acht zu unterscheiden.

Das Initiativrecht ist ein wertvolles Volksrecht. Dass aber unser Parlament die Möglichkeit hat, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, ist auch ein wichtiger Punkt und wertvoll. Der Gegenvorschlag soll nicht missbraucht werden können, um ein doppeltes Nein herbeizuführen und den bisherigen Zustand – trotz Mehrheitsentscheid – obsiegen zu lassen. Der Stimmbürger soll seine Präferenzen in einer Doppelabstimmung deutlich ausdrücken können. Das Abstimmungsresultat soll dem Mehrheitswillen entsprechen. Der Antrag der Kommissionsminderheit III entspricht diesen Wünschen. Er führt nicht zur Perfektion, aber zu einer vernünftigen Verbesserung. Es ist nicht gut, wenn jeder Gegenvorschlag in den Verruf kommt, die Initiative «bodigen» zu wollen. Das wertet die Arbeit des Parlaments unnötig ab. Das würde beim von mir vorgeschlagenen System vermieden werden. Im Namen der Minderheit III empfehle ich Ihnen, diesem Vorschlag den Vorzug zu geben.

Cavelty, Sprecher der Minderheit IV: Sie gestatten mir zunächst ein Bild aus der Landwirtschaft. Ich bin mir heute morgen wie an einer Stierprämierung vorgekommen, als man über Herrn Hänsenberger und mich verhandelte, uns plazierte und einreichte, ohne dass wir zunächst einmal angehört worden wären. Wir konnten uns nicht äussern. Ich hätte etwas Wichtiges zu sagen gehabt. Das hätte einige Ausführungen erspart. Ich hätte zu sagen gehabt, dass mein Antrag – entgegen dem, was aus der Fahne hervorgeht, aber korrekt nach dem Protokoll der Kommission – lediglich ein Eventualantrag ist, nur für den Fall, dass der Antrag Hänsenberger angenommen werden sollte. Trotz meiner Freundschaft zu Herrn Hänsenberger richte ich mich mit meinem Antrag direkt gegen seinen Antrag. Wenn dieser nicht angenommen wird, ist mein Antrag begraben.

Ich will, wie die Mehrheit der Kommission, wie Bundesrat und Nationalrat, dass das doppelte Ja erlaubt wird, dass nach so vielen Jahren der Kritik – Sie wissen, seit Einführung des Gegenvorschlages 1891 besteht diese Kritik – dieser Missstand bereinigt wird. Es geht in einer fairen und freiheitlichen Demokratie nicht an, dass das Parlament eine Volksinitiative einfach mit einem Gegenvorschlag abschiesst. Das tun wir Jahr für Jahr. Sie können in der Geschichte «nachblättern», wie viele Male das passiert ist. Sobald dem Parlament eine Initiative irgendwie nicht in den Kram passt, kommt man mit einem Gegenvorschlag; nicht weil man den Gegenvorschlag möchte, sondern weil man nichts will. Das ist nicht fair. Das haben schon unsere Vorgänger gesehen, aber nichts unternommen.

Nun wäre es an der Zeit, dies zu korrigieren. Am besten korrigieren wir es tatsächlich so, wie es der Bundesrat vorschlägt, am zweitbesten nach der Kommissionsmehrheit – ich stimme bei dieser Reihenfolge mit dem Bundeskanzler und Herrn Gadiet überein – und erst am drittbesten mit meinem Antrag. Mein Antrag hat demjenigen von Herrn Hänsenberger voraus, dass er das doppelte Ja noch zulässt. Das ist die letzte Möglichkeit, bevor wir auf die andere Seite hinunterkippen, die letzte Möglichkeit, das doppelte Ja noch zuzulassen, ohne grosse Aenderungen vorzunehmen. Die Idee meines Antrages ist eine Auffangmöglichkeit, um nicht ins Nichts zu fallen, in den alten Zustand. Das ist nicht nichts. Herr Hänsenberger sagt, er hätte auch acht Möglichkeiten. Ich hätte neun Möglichkeiten, nur eine mehr, mit meinem Antrag. Das stimmt, aber die wesentliche, die entscheidende Möglichkeit mehr, nämlich zweimal ja zu sagen – statt nur nein-ja! Aber überlegen Sie einmal, was das für einen Unterschied ausmachen kann, wenn Sie z. B. an Ihre Heirat denken! (*Heiterkeit*)

Man kann also nicht einfach diese Unterschiede zusammenzählen und eine Summenrechnung machen.

Mein Antrag unterscheidet sich vom Antrag von Herrn Hänsenberger dadurch, dass das doppelte Ja ermöglicht ist. Gegenüber der Mehrheit unterscheidet er sich – darum ist er

für die vorsichtigeren Leute unter uns gedacht –, indem er die Stichfrage weglässt.

Ich persönlich will die Stichfrage, weil sich dadurch eine differenziertere Willensäußerung des Volkes ergibt. Aber wenn Sie Bedenken haben und bevor Sie zum ganzen nein sagen, bin ich bereit, auf die Stichfrage zu verzichten. Man kann auch ohne Stichfrage herauslesen, wer eher für die Initiative und wer eher für den Gegenvorschlag gestimmt hat. Seriös ist dieser Vorschlag! Ich brauche Ihnen nicht zu sagen, dass er ursprünglich von unserem Staatsrechtler Jagmetti eingebracht wurde. Schon das spricht für seine staatsrechtliche Seriösität. Der Vorschlag wird auch von Professor Kölz unterstützt. Diese Methode ist bereits Gesetz und Praxis in den Kantonen Zürich, Bern, Basel-Stadt, Jura und Genf. Man kann also nicht sagen, sie sei aus dem Aermel geschüttelt.

Man sollte mehr tun als das, was mein Vorschlag beinhaltet. Man sollte der Kommissionsmehrheit zustimmen. Da das aber vielen nicht möglich ist, bitte ich Sie, in der Eventualabstimmung meinem Antrag zuzustimmen und auf jeden Fall das doppelte Ja zu ermöglichen, um eine faire Demokratie zu haben.

Bundeskanzler Buser: Nur ganz kurz zum Antrag Hänsenberger:

1. Er hat ihn sehr verlockend dargestellt. Aber man muss doch immer wieder sagen: Er ermöglicht 8 Ausdrucksmöglichkeiten, Bundesrat und Kommissionsmehrheit deren 13. Es ist technisch und politisch absolut möglich und vertretbar, auf 13 zu gehen. Warum also nicht auf 13 erhöhen, wenn dies ohne negative Auswirkungen möglich scheint?

2. Herr Hänsenberger ändert praktisch nur die Auszahlung durch die Stimmbüros. Für den Bürger selber, an seiner Stimmabgabe, ändert sich überhaupt nichts. Mit anderen Worten: Das Grundübel, nämlich die Unmöglichkeit, dass doppelte Ja zum Ausdruck zu bringen, bleibt bestehen.

Wenn Sie dem Antrag Hänsenberger zustimmen, läuft das darauf hinaus, dass ein Bürger seinen unbedingten Willen, vom Status quo abzuweichen, nach wie vor nicht zum Ausdruck bringen kann. Er kann nicht sagen: Mir sind Initiative und Gegenvorschlag recht, nur den heutigen Zustand will ich nicht mehr! (Wenn er heute der Initiative zustimmt, muss er beim Gegenentwurf nein stimmen oder leer lassen; auch mit «leer» stimmt er aber gegen den Gegenentwurf, weil er dessen absolutes Mehr erhöht. Wenn er dem Gegenentwurf zustimmt, dann muss er entweder bei der Initiative nein stimmen oder leer lassen, und damit stimmt er – auch wenn er leer lässt – gegen die Initiative, weil er nun deren absolutes Mehr erhöht.)

Diese dem heutigen System zugrunde liegende Anomalie kann beseitigt werden, wenn Sie einem weitergehenden Antrag als jenem von Herrn Hänsenberger zustimmen; bei seinem Antrag läuft die Rechtsänderung auf eine Kosmetik heraus, auf einen anderen Auszahlungsmodus, nicht aber auf andere Ausdrucksmöglichkeiten der Bürger. Das war der Grund, weshalb wir diesen Antrag abgelehnt haben.

Hänsenberger: Ich muss Herrn Buser erwidern: Wenn er so apodiktisch sagt, für den Bürger ändere sich mit dem System Hänsenberger nichts, so stimmt das nicht. Für den Bürger ändert sich etwas. Er kann nämlich in diesem System doppelt soviel Varianten seines Willens ausdrücken – und zwar rechtsgenügend! Ich bewundere die Eloquenz von Herrn Cavelty. Aber der Vergleich mit der Heirat ist wohl etwas gewagt. Zwischen Ja und Nein ist bei der Heirat ein grosser Unterschied. Im politischen System hingegen gibt es zwischen Ja und Nein noch das leer Einlegen. Das können Sie beim Heiraten nicht. (*Heiterkeit*) Das leer Einlegen ist auch eine wirksame Stimmabgabe; nur im heutigen System ist sie nicht wirksam. Aber in meinem System wäre sie es. Das leer Einlegen würde die Präferenzen sehr viel deutlicher machen, als sie es heute sind. Ich halte daran fest, dass diese Verbesserung, diese um 100 Prozent bessere Stimmabgabe, als erster Schritt genügen würde. Es könnte Jahrhunderte dauern, bis sich wirklich einmal eine Differenz

aus diesem nicht perfekten System ergäbe. Jedes noch so gute System geht an der Uebertreibung zugrunde.

Schönenberger: Ich habe eine bescheidene Frage an Herrn Bundeskanzler Buser: Die letzte Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte datiert vom 17. Dezember 1976. Ich glaube mich nicht zu täuschen, dass sich der Herr Bundeskanzler damals für die vorbehaltlose Rückzugsklausel stark gemacht hat. Man hat also erst 1976 vorgeschrieben, dass jede Initiative mit einer vorbehaltlosen Rückzugsklausel versehen sein muss. Ich frage mich, welchen Sinn diese Bestimmung überhaupt noch hat, wenn jetzt, nach dem Willen des Bundesrates oder der Kommissionsmehrheit, dieses doppelte Ja eingeführt werden soll. In diesem Fall ist doch die Rückzugsklausel obsolet geworden. Sie hat überhaupt keine Bedeutung mehr, denn der Rückzug einer Initiative wird nicht mehr zur Diskussion stehen. Ich will nicht weiter auf das Grundsätzliche eingehen, betone aber, dass im Grunde genommen das doppelte Ja die Stellung der Initianten staatspolitisch schwächt. Die Initiative hat bei weitem nicht mehr das Gewicht, das sie nach der heutigen Ordnung hat. Das wird übersehen. Es war ja zu erwarten, dass uns heute das Hohe Lied gesungen werde, wie das fehlende doppelte Ja den Kulturartikel verunmöglicht habe. Das mag theoretisch alles errechenbar sein. Ob es aber praktisch auch so ist? Dazu möchte ich ein Fragezeichen setzen.

Ich sehe auch nicht ein, wie man sich streiten kann, ob man bei einer Volksabstimmung über die Initiative 8, 9, 10, 13 oder meinetwegen 30 Möglichkeiten haben soll. Das ist doch völlig nebensächlich! Tatsache ist, dass die Initianten es auch nach heutiger Regelung in der Hand haben, den Volkswillen durch Rückzug der Initiative zugunsten des Gegenvorschlags zu beeinflussen. Herr Buser hat zu Recht erklärt, dass ein einziger im Initiativkomitee den Ausschlag für den Nicht-Rückzug der Kulturinitiative gegeben hatte. Da muss man sich fragen: Haben denn diese Leute nicht mehr staatspolitisches Gefühl oder staatspolitische Verantwortung, wenn ihnen ihr Anliegen so wichtig ist, dass sie eine übersetzte und zu extreme Initiative nicht zurückziehen, nachher aber jammern, wenn sie Schiffbruch erlitten haben?

Man kann auch nicht sagen, die Bundesversammlung habe bei der Kulturinitiative, um bei diesem Beispiel zu bleiben, einen Gegenentwurf ausgearbeitet, um die Initiative zu «bodigen». Ich glaube, der Bundesversammlung war es mit dem Gegenentwurf ernst. Darum hat ja seinerzeit das sehr lange Differenzbereinungsverfahren stattgefunden.

Ich bin der Auffassung, dass hier viel zu viel theoretisiert wird. Ich persönlich habe überhaupt nicht das Bedürfnis nach einer neuen Lösung – ich sage dies, obwohl es mir ganz klar ist, dass das bei vielen Journalisten nicht auf gutes Gehör fällt. Ich habe gar kein Bedürfnis, etwas Neues, etwas anderes einzuführen, weil ich mich nicht verpflichtet fühle, der Systemveränderung das Wort zu reden und weil ich nicht daran glauben kann, dass das Schweizervolk die Auffassung vertritt, eine einmal eingereichte Initiative müsse unbedingt zu irgendeiner Aenderung des Bestehenden führen. Ich glaube, diese Systemveränderung haben wir zum vorneherein gar nicht nötig. Ich stimme deshalb für denjenigen Antrag, der am wenigsten weit geht, und das ist der Antrag Hänsenberger, den man meines Erachtens noch als vernünftig bezeichnen kann. (*Heiterkeit*)

Belser, Berichterstatter: Gestatten Sie mir noch eine kurze Bemerkung. Es freut mich, dass man sagt, eine Verbesserung des Verfahrens sei nötig. Und es freut mich auch, wenn Herr Schönenberger sagt, dem Ständerat sei es mit dem Gegenentwurf ernst. Das stimmt. Deshalb hat sich der Ständerat 1892 gegen das heutige Verfahren gesträubt, wie er nur konnte. Ich bitte Euch, nun im Sinne unserer Vorfahren mit dem heutigen Verfahren «abzufahren» und entschieden für die Kommissionsmehrheit einzutreten. (*Heiterkeit*)

Heftl: Richtigerweise würden die Ausführungen meines Vorredners dazu führen, den Gegenvorschlag abzuschaffen.

Schoch: Gestatten Sie mir noch eine Frage an Herrn Bundeskanzler Buser.

Wir haben ja den Text der jetzt zur Diskussion stehenden Vorlage auf Verfassungsstufe noch nicht richtiggehend ausdiskutiert. Der Text ist uns auf diese Session hin neu unterbreitet worden. Dieser Text beinhaltet für mich eine gewisse Unklarheit. Sie wissen, dass ich das doppelte Ja befürworte und demgemäss mit der Mehrheit der Meinung bin, der Textvorschlag der Mehrheit müsse angenommen werden. In der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates enthielt aber Artikel 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, der neuvorgeschlagene Artikel, einen Absatz 3 mit folgendem Wortlaut: «Eine Aenderung der Bundesverfassung ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmt.»

Dieser Absatz 3 figuriert im neu vorgeschlagenen Verfassungstext der Kommissionsmehrheit nicht mehr. Stattdessen heisst es im Absatz 3 der neuen Verfassungsnorm, die Vorlage trete in Kraft, wenn sie mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erziele. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass eine Vorlage nicht mehr von der Mehrheit der Stimmbürger und der Mehrheit der Stände angenommen sein müsse. Ich glaube zwar nicht, dass das die Meinung ist, aber mindestens müsste für die Materialien klar gesagt sein, dass jede Vorlage im Sinne der ursprünglichen Formulierung in Absatz 3 von Artikel 76 von der Mehrheit der Stimmenden und der Mehrheit der Stände angenommen sein muss. Ich bin der Auffassung, dass diese Frage so wichtig ist, dass sie hier wenigstens noch erwähnt und klargestellt werden muss.

Bundeskanzler Buser: Ich muss noch rasch antworten: zuerst Herrn Ständerat Schönenberger wegen der Förderung des Rückzuges. Selbstverständlich bleibt die Bestimmung im Bundesgesetz über die politischen Rechte, dass jede Initiative eine Rückzugsklausel haben muss. Damit bleibt die Möglichkeit eines Rückzuges erhalten. Gegenentwürfen liegt ja in der Regel der Wunsch zugrunde, dass die Initiative zurückgezogen werde, obgleich ich darauf hinweisen möchte, dass bisher von 53 Rückzügen deren 40 ohne Gegenentwurf erfolgt sind! Sie sehen also, dass nicht stur an den Initiativen festgehalten wird. Die Neigung, die Initiative im gegebenen Moment zurückzuziehen, sogar wenn keine oder «nur» materielle Gegenvorschläge gemacht wurden, ist durchaus vorhanden. Sofern es in Zukunft – aber das ist reine Hypothese – nun wirklich dazu kommen sollte, dass Initiativen viel weniger oft zurückgezogen werden, haben die Bürger immer noch die Möglichkeit eines zweifachen Neins als Antwort darauf. Wenn das Volk verärgert ist, weil die Initianten trotz eines valablen Gegenentwurfes nicht zum Rückzug einer Initiative bereit sind, wird dies das doppelte Nein fördern, und das wäre dann die Antwort des Volkes. Ein gewisser politischer Druck auf die Initianten wäre in diesem Fall durchaus zu erwarten!

Herr Ständerat Schoch, selbstverständlich – ich habe es immer wieder betont – wird bei all diesen Systemen, mit oder ohne Prozentsummenrechnung, nie eine Vorlage in Kraft treten, die nicht die doppelte Mehrheit, d. h. die Mehrheit des Volkes und die Mehrheit der Stände, erreicht hat. Das ist in Artikel 123 der Bundesverfassung bereits festgehalten und braucht deshalb auf Verfassungsebene nicht wiederholt zu werden.

Präsident: Ich schlage Ihnen den folgenden Abstimmungsmodus vor:

Ich würde in einer ersten Abstimmung den Vorschlag der Kommissionsmehrheit auf Verfassungsstufe dem Antrag der Minderheit III gegenüberstellen.

Für den Fall, dass die Kommissionsmehrheit gewinnt, würde ich das Resultat der Lösung des Nationalrates und Bundesrates gegenüberstellen.

Das wäre dann der definitive Entscheid.

Für den Fall, dass die Minderheit III gewinnt, stelle ich das Resultat der Minderheit IV gegenüber.

Für den Fall, dass die Minderheit III obsiegt, beantragt Herr Hänsenberger, dass man den Minderheitsantrag III dem Minderheitsantrag I gegenüberstellt.

Das Resultat, das aus dieser Abstimmung entsteht, stelle ich dem Nationalrat und dem Bundesrat gegenüber.

Für den Fall, dass die Minderheit IV gewinnt, stelle ich dieses Resultat dem Nationalrat und dem Bundesrat gegenüber.

Sind Sie mit diesem Abstimmungsmodus einverstanden? Das scheint der Fall zu sein.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit III 17 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen

Für den Antrag Bundesrat/Nationalrat 11 Stimmen

Präsident: Damit ist der Mehrheitsantrag zum Beschluss erhoben.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 22 Stimmen

Dagegen 18 Stimmen

Abschreibung – Classement

Präsident: Wir können somit das Postulat 82.401 abschreiben. Sind Sie damit einverstanden?

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

**Nationalrat
Conseil national**

**Sitzung vom 11.12.1986
Séance du**

84.033

Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Abstimmungsverfahren

Initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet. Procédure de vote

Siehe Jahrgang 1985. Seite 2094
Voir année 1985, page 2094

Beschluss des Ständerates vom 30. September 1986
Décision du Conseil des Etats du 30 septembre 1986

Differenzen – Divergences

Titel und Ingress, Ziff. I und II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I et II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Steinegger, Berichterstatter: Zur Vorgeschichte dieser Vorlage über das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf:

Im März 1985 ist der Ständerat – mit 23 zu 17 Stimmen – auf die Vorlage des Bundesrates über die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf nicht eingetreten. Der Nationalrat hat im Dezember 1985 dagegen mit 107 zu 86 Stimmen Eintreten beschlossen. Mit 93 zu 74 Stimmen hat dann das Modell des Bundesrates über den Antrag Hänsenberger/Steinegger obsiegt. Das Modell des Bundesrates enthält das Drei-Fragen-Schema mit Zulassung des doppelten Ja. Werden beide Vorschläge von Volk und Ständen angenommen und erzielt bei der Stichfrage eine Vorlage mehr Ständesstimmen und die andere Vorlage mehr Volksstimmen, entscheidet die Prozentsummenrechnung.

Der Vorschlag Hänsenberger/Steinegger wollte beim Zwei-Fragen-Schema und beim Verbot des doppelten Ja bleiben, hätte aber die halbleeren Stimmzettel neutralisiert; heute wirken sich leere Teilstimmen auf die andere Frage wie eine Nein-Stimme aus.

Am 11. März 1986 ist dann der Ständerat auf die Vorlage ebenfalls eingetreten, hat aber die Angelegenheit an die Kommission zurückgewiesen, mit dem Antrag, nach einer Lösung des Problems auf Verfassungsstufe zu suchen (also nicht im Bundesgesetz über die politischen Rechte). Im September 1986 hat der Ständerat das Geschäft behandelt. Die Regelung auf Verfassungsstufe wurde sanktioniert und das «Modell Schaffter» zum Beschluss erhoben. Dieses Modell enthält das Drei-Fragen-Schema, die Zulassung des doppelten Ja, verzichtet aber auf die Prozentsummenrechnung.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission schlägt Ihnen Zustimmung zum Ständerat vor. Der Bundesrat schlägt Ihnen ohne Engagement Festhalten an der Vorlage Bundesrat/Nationalrat vor.

Zu den Differenzen: Es bestehen folgende zwei Differenzen. Der Ständerat verzichtet auf die Prozentsummenrechnung. Wenn also Volk und Stände beiden Vorlagen (Frage 1 und 2) zustimmen, aber die eine Vorlage mehr Volks- und die andere Vorlage mehr Ständesstimmen in der Stichfrage

(Frage 3) erzielt, tritt keine Vorlage in Kraft. Das heisst, die Verfassung wird nicht geändert.

Die zweite Differenz betrifft die Regelungsstufe. Der Ständerat regelt die Angelegenheit in der Verfassung. Dem Bundesrat und dem Nationalrat hätte eine Regelung auf Gesetzesstufe genügt.

Ich komme zur Würdigung der Kommission. Mit der Prozentsummenrechnung befinden wir uns beim Problem des «Doppelmehrs». Es geht also um die Situation, da Volk und Stände beiden Vorlagen zustimmen. Wenn sich in der Stichfrage Volks- und Ständemehr entsprechen, entsteht kein Problem. Ein Problem entsteht, wenn bei der Stichfrage die Volksmehrheit zu einer Vorlage neigt und die Ständemehrheit der anderen Vorlage zugetan ist. Die statistische Wahrscheinlichkeit allerdings, dass ein derartiger Fall eintreten könnte, ist gering. Immerhin ist dieser Fall nicht auszuschliessen.

Zur Lösung dieses Konfliktfalles hat der Bundesrat die Prozentsummenrechnung vorgeschlagen. Es werden bei der Stichfrage die prozentualen Anteile bei den Volks- und Ständestimmen errechnet und die beiden Anteile für beide Vorlagen addiert; die Vorlage mit der höheren Summe obsiegt. Gegen diese Konfliktlösung sind vor allem föderalistische Bedenken ins Feld geführt worden. Wohl kann mit der Prozentsummenrechnung nur eine Vorlage obsiegen, die die Zustimmung von Volk und Ständen erhalten hat. Bei der Stichfrage hingegen kann weder das Volk, noch können die Stände ein Vetorecht ausüben.

Der Ständerat möchte deshalb auf die Prozentsummenrechnung verzichten. In einer derartigen Konfliktsituation sollten beide Vorlagen als abgelehnt gelten. Diese Lösung ist natürlich ebenfalls nicht ungefährlich. Wenn eine solche Situation tatsächlich einmal eintritt, wird es wohl schwierig sein, den Stimmbürgern zu erklären, warum trotz der Annahme von zwei Vorlagen durch Volk und Stände alles verworfen ist!

In der Kommission war man bereit, den föderalistischen Bedenken des Ständerates, die auch in diesem Rat bereits im März 1985 geäußert worden waren, Rechnung zu tragen und dem Ständerat zu folgen.

Verfassungsrechtlich besteht kein Zwang, dieses Abstimmungsverfahren auf Verfassungsstufe zu regeln. Im Ständerat sind vor allem staatspolitische Argumente ins Feld geführt worden. Mein am Beispiel des Konsumkreditgesetzes geschärftes Urteil «verbietet» mir zu behaupten, es hätten teilweise auch abstimmungstaktische Überlegungen im Ständerat eine Rolle gespielt.

Man hat argumentiert, dass es sich um eine äusserst wichtige Aenderung eines seit 1892 eingespielten Abstimmungsverfahrens handle. Die Petitions- und Gewährleistungskommission hat gegenüber einer derartigen Begründung Bedenken. Die Regelungsstufe ist kein Selbstbedienungsladen. Wir kämen in ein schlimmes Fahrwasser, wenn wir bei der Gesetzgebung von Fall zu Fall die Unterstellung unter das fakultative oder obligatorische Referendum festlegen würden. Bundesrat und Bundesversammlung haben die ihnen in der Verfassung zugewiesenen Fragen zu entscheiden und dürfen sich nicht nach Lust und Laune der Volksabstimmung bedienen.

Allerdings werden diese grundsätzlichen Bedenken in der vorliegenden Vorlage etwas gemildert, weil es sich um eine Regelung im Zusammenhang mit dem Verfahren der Verfassungsrevision handelt. Man kann durchaus die Meinung vertreten, dass die Grundsätze dieses Verfahrens in der Verfassung festzulegen sind, auch wenn der historische Gesetzgeber die Frage des Abstimmungsverfahrens bei Gegenentwürfen früher ohne Bedenken in einem Gesetz geregelt hat.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission schlägt Ihnen deshalb vor, vollumfänglich dem Ständerat zu folgen.

M. Couchepin, rapporteur: En mars 1985, le Conseil des Etats avait décidé de ne pas entrer en matière sur une modification de la loi sur les droits politiques, qui avait pour but de permettre la réponse positive, à la fois à l'initiative et

au contre-projet qui pouvaient être opposés en votation populaire.

Notre conseil, quant à lui, en décembre 1985, est entré en matière. Il a adhéré au projet du Conseil fédéral. Nous avons pris cette décision parce que le système suggéré par le Conseil fédéral permettait de tenir compte des treize possibilités logiques d'expression de la volonté populaire lors d'un scrutin avec initiative et contre-projet. Il est vrai que le projet du Conseil fédéral avait suscité un certain nombre de critiques et qu'il est assez compliqué; rappelons en quoi il consiste. Tout d'abord, le double oui à l'initiative et au contre-projet est possible. En cas d'acceptation, à la fois de l'initiative et du contre-projet, il faut une solution, et celle-ci consiste en une troisième question qui est posée au peuple, à savoir: «En cas d'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative et du contre-projet, que préférez-vous?». Il y avait encore un dernier cas qu'il fallait résoudre. Que se passerait-il si, à la question subsidiaire que je viens d'énoncer, la majorité du peuple préférerait le contre-projet alors que la majorité des cantons préférerait l'initiative? Le Conseil fédéral suggérait un système de pourcentage. Le texte qui obtient le meilleur pourcentage l'emporte. Ce système est évidemment compliqué, néanmoins acceptable dans la mesure où, statistiquement, il ne serait appliqué que très rarement.

Notre conseil avait par ailleurs accepté que ces modifications se fassent dans le cadre de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques.

Le 30 septembre, lors de la session d'automne, le Conseil des Etats est revenu sur sa décision de refus d'entrer en matière. Il a accepté un projet d'article constitutionnel sur lequel je reviendrai plus tard.

Notre commission, lors de sa séance du 4 novembre 1986, s'est ralliée à la solution du Conseil des Etats, par neuf voix sans opposition, avec six abstentions.

Le projet du Conseil des Etats est un projet d'article constitutionnel nouveau, alors que notre conseil souhaitait apporter cette modification dans le cadre de la loi. L'argumentation du Conseil des Etats sur ce point ne paraît pas décisive. Certes, une modification du système de vote est importante, elle n'appelle cependant pas une décision du peuple et des cantons par une modification de la constitution. Elle ne relève pas des droits fondamentaux. On l'a relevé, d'autres lois sont aussi importantes que le système de vote et restent des lois tels le code civil ou le code pénal.

Néanmoins, notre commission ne pense pas que l'on doit refuser ce projet pour la seule raison que le Conseil des Etats a opté pour une solution sur le plan constitutionnel. On peut même voir, dans ce choix, une vertu pédagogique, en ce sens que, lors du débat et de la votation relative à l'article 121 (nouveau) de la constitution, le peuple aura l'occasion de se familiariser avec le nouveau système de vote.

Quant au système proposé, il n'est pas parfait, puisqu'il ne permet pas d'exprimer les treize possibilités logiques de choix, mais il est une amélioration très claire par rapport au système actuel. Le double oui est autorisé et la question subsidiaire suivante est introduite: si les deux textes obtiennent la majorité du peuple et des cantons, lequel aura votre préférence?

Le Conseil des Etats renonce au système du pourcentage. Si, en réponse à la question subsidiaire l'initiative obtient plus de voix populaires et le contre-projet plus de voix des cantons, aucun des deux textes n'entre en vigueur.

Sur l'essentiel, le Conseil des Etats s'est donc rallié au Conseil national. Il n'a pas été aussi loin que nous, mais notre commission pense que la solution préconisée comporte un compromis acceptable et nous vous recommandons de l'accepter.

Vous remarquez enfin, au chiffre 2 de l'arrêté, qu'il est prévu que cet acte entrera en vigueur une année après son acceptation par le peuple et les cantons. En règle générale, les articles constitutionnels entrent en vigueur immédiatement. Dans le cas présent, le délai d'une année a été fixé pour permettre de liquider les initiatives en cours de traitement

dans le système actuel. Ainsi a-t-on le temps de mettre fin aux divergences entre les deux Chambres pour des initiatives qui ont déjà fait l'objet de débats parlementaires et de procéder au vote populaire.

Bundeskanzler Buser: Ich habe Ihnen vorweg mitzuteilen, dass der Bundesrat seit der Behandlung dieses Geschäftes im Ständerat nochmals über die Bücher gegangen ist und beschlossen hat, an seinem ursprünglichen Antrag auf Regelung auf Gesetzesebene nicht festzuhalten. Sie haben also lediglich über den Kommissionsantrag zu entscheiden, der auf Zustimmung zum Ständerat lautet.

Der Bundesrat liess sich bei seinem Entscheid namentlich von folgenden Ueberlegungen leiten:

1. Die Fassung des Ständerates und Ihrer Kommission ist wohl die einzige, die derzeit in beiden Räten eine Mehrheit finden kann.

2. Das wesentlich Neue, das die Vorlage anstrebt, das doppelte Ja, ist in dieser nun im Vordergrund stehenden Fassung enthalten. Das ist das Entscheidende.

3. Auch die Fassung Ständerat/Kommission/Nationalrat führt zu 13 in sich widerspruchsfreien Ausdrucksmöglichkeiten des Bürgers. Alle anderen Fassungen hätten diese Erweiterung der Ausdrucksmöglichkeiten des Bürgers nur teilweise gebracht.

4. Dass die Prozentsummenrechnung, die gewissermassen das Tüpfchen auf dem i gewesen wäre, nicht mehr drin ist, ist bedauerlich. Man hätte damit wirklich Perfektion erreicht. Der zweite Nachteil des Fehlens der Prozentsummenrechnung liegt darin, dass es nun in bestimmten Situationen zu einem Nullentscheid kommen kann. Eine sorgfältige Analyse der Abstimmungsergebnisse der letzten Jahrzehnte zeigt aber, dass Nullentscheide sehr selten sein dürften. Wenn es sich dabei um Probleme handelt, um die sich die Öffentlichkeit besonders intensiv bemüht, ist bestimmt damit zu rechnen, dass das Geschäft in gleicher oder ähnlicher Form innert kurzer Zeit in Ihrem Rate wieder aktuell wird.

Positiv zu werten ist demgegenüber, dass mit der Streichung der Prozentsummenrechnung die letzten föderalistischen Bedenken ausgeräumt werden konnten.

5. Was schliesslich die Hebung der Vorlage auf die Verfassungsebene betrifft, hat sie deren Urheber, Herr Ständerat Jagmetti, vorweg mit staatspolitischen Ueberlegungen begründet. Er betrachtete die Einführung des doppelten Ja als so wesentliche Neuerung, dass sie in der Verfassung verankert werden sollte. Ob dem so ist, ist eine politische Ermessensfrage. Man kann mit dem Ständerat und Ihrer Kommission diese Frage bejahen. Auf keinen Fall dürfte aber daraus abgeleitet werden, dass wichtige Probleme grundsätzlich und generell der Verfassungsebene bedürfen. So gehören auch sehr wesentliche Ausführungsbestimmungen zu bestehenden Verfassungsnormen auf die Gesetzesebene.

In diesem vorliegenden Fall kommt hinzu, dass sich die Hebung auf die Verfassungsebene auch staatsrechtlich begründen lässt. Wenn man auf die Prozentsummenrechnung verzichtet und gegebenenfalls einen Nullentscheid akzeptiert, tritt von zwei formell angenommenen Verfassungsvorlagen keine in Kraft. Dies steht nun aber im Widerspruch zu Artikel 123 der Bundesverfassung. Deshalb ist es richtig, dass auch die Nulllösung, das heisst, das Nichtinkrafttreten beider Vorlagen, auf Verfassungsebene geregelt wird.

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen, der Kommission und dem Ständerat zuzustimmen.

Le président: La commission et le Conseil fédéral nous proposent donc de nous rallier à la décision du Conseil des Etats. En l'absence de toute autre proposition, il en est ainsi décidé.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

6. **Schlussabstimmung**
Vote final

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 19.12.1986
Séance du

84.033

Volksinitiativen mit Gegenentwurf.
Abstimmungsverfahren

Initiatives populaires accompagnées d'un
contre-projet. Procédure de vote

Siehe Seite 520 hiervoor – Voir page 520 ci-devant

Beschluss des Nationalrats vom 16. Dezember 1986
Décision du Conseil national du 16 décembre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes
Dagegen

28 Stimmen
11 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 19.12.1986
Séance du

84.033

**Volksinitiativen mit Gegenentwurf.
Abstimmungsverfahren**
**Initiatives populaires accompagnées d'un
contre-projet. Procédure de vote**

Siehe Seite 0000 hiervor – Voir page 0000 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 19. Dezember 1986
Décision du Conseil des Etats du 19 décembre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	86 Stimmen
Dagegen	34 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral