

97.421

**Parlamentarische Initiative
Variantenabstimmungen bei der Totalrevision
der Bundesverfassung**

Bericht der Verfassungskommission des Nationalrates

vom 27. Mai 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, ihrem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

27. Mai 1997

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Deiss

1 Ausgangslage und Vorgehen

Mit Botschaft vom 20. November 1996 hat der Bundesrat der Bundesversammlung seinen Entwurf für eine neue Bundesverfassung sowie je einen weiteren Entwurf für die Reform der Volksrechte und für die Reform der Justiz unterbreitet (BBl 1997 I 1). Die Ratsbüros haben in der Wintersession 1996 Spezialkommissionen zur Vorberatung der Verfassungsreform eingesetzt. Diese Verfassungskommissionen haben sich in je drei Subkommissionen gegliedert, wobei den Subkommissionen 1 die Themenbereiche der Behördenorganisation (ohne Bundesgericht) sowie der Volksrechte zugewiesen wurden.

Die Subkommission 1 der ständerätlichen Verfassungskommission sowie die nationalrätliche Plenarkommission haben an ihren Sitzungen vom 28. bzw. 30. Januar 1997 die Verfahrensfrage aufgeworfen, ob im Rahmen der Verfassungsreform auch eine Abstimmung über Varianten ermöglicht werden soll. Der Bundesrat hatte ja seinerseits bereits im Verfassungsentwurf 1995 Varianten zu vier Verfassungsartikeln vorgelegt; in seinem definitiven Entwurf vom 20. November 1996 hat er dann allerdings auf Varianten verzichtet. Die Verwaltung wurde beauftragt, den beiden Subkommissionen 1 entsprechende Abklärungen vorzulegen. Die beiden Subkommissionen haben neben der Frage der rechtlichen Grundlagen und der möglichen Ausgestaltung von Variantenabstimmungen (s. Ziff. 3–5 dieses Berichtes) auch die grundsätzliche Frage der politischen Wünschbarkeit und Zweckmässigkeit von Variantenabstimmungen eingehend diskutiert (s. Ziff. 2 dieses Berichtes).

Ein definitives Urteil darüber, ob Volk und Ständen zu bestimmten Fragen Varianten vorgelegt werden sollen oder nicht, werden die Mehrheiten der Räte erst anhand konkreter Beispiele fällen können. *Damit den Verfassungskommissionen und später den Räten dieser Handlungsspielraum offen bleibt, muss vorgängig die gesetzliche Grundlage für Variantenabstimmungen geschaffen werden.* In dieser Hinsicht gilt auch der Grundsatz, dass *die Spielregeln wenn irgend möglich vor dem Spiel festgelegt* und nicht erst während des Spiels aufgrund von taktischen Einzelfallüberlegungen geändert werden sollten.

Zu bedenken ist allerdings, ob durch eine vorgängige Gesetzesänderung, die dem fakultativen Referendum untersteht, nicht ein unerwünschter Anlass für eine quasi am falschen Objekt durchgeführte Vorabstimmung über die Verfassungsreform geschaffen wird. Die nationalrätliche Verfassungskommission sieht in dieser Beziehung keinen Grund zu Befürchtungen. Die Ermöglichung von Variantenabstimmungen erweitert ja den Handlungsspielraum der Stimmberechtigten, was von diesen gegebenenfalls auch entsprechend gewürdigt werden dürfte.

Eine speditive Behandlung dieser Vorlage im normalen Gesetzgebungsverfahren (Nationalrat: Herbstsession 1997; Ständerat und Schlussabstimmungen: Wintersession 1997; Inkrafttreten: 1. Juni 1998) würde ermöglichen, dass allfällige Anträge für Varianten noch rechtzeitig vor dem voraussichtlich frühesten Zeitpunkt der Gesamtabstimmungen in beiden Räten über die «nachgeführte» Bundesverfassung eingebracht werden könnten (in der Sommersession 1998). Nach den Gesamtabstimmungen wären solche Anträge nur noch möglich, wenn die Beschlüsse der beiden Räte nicht übereinstimmen (Art. 16 Abs. 2 GVG) oder «wenn die Kommissionen beider Räte einen übereinstimmenden Antrag stellen» (Art. 16 Abs. 3 GVG).

2 Zweckmässigkeit von Variantenabstimmungen

21 Gründe für Variantenabstimmungen

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Verfassungsreform in seinem Entwurf für eine Reform der Volksrechte einen Artikel 131d mit folgendem Wortlaut vor: «Nimmt die Bundesversammlung eine Verfassungsänderung an, so kann sie zwei Alternativtexte vorlegen». In der Botschaft führt der Bundesrat dazu aus: «Ein erheblicher Nachteil des geltenden Rechts besteht darin, dass nur über eine Verfassungs- und Gesetzesvorlage *als Ganzes* abgestimmt werden kann. Daraus ergibt sich das Risiko, dass eine Vorlage allein wegen einer umstrittenen Bestimmung verworfen wird» (BBl 1997 I 477). Der Bundesrat weist hin auf das jüngste Beispiel: das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, dessen Inhalt zwar zum grössten Teil unbestritten blieb, das aber dennoch allein wegen der Bestimmungen über die Staatssekretäre gesamthaft abgelehnt wurde.

In den Beratungen der Verfassungskommission wurde geltend gemacht, dass dieses Motiv für eine Abstimmung über Alternativtexte gerade auch bei der laufenden Verfassungsreform aktuell werden könnte. Indem bei umstrittenen Fragen zwei mögliche Lösungen angeboten werden, kann zumindest teilweise verhindert werden, dass eine gegen eine bestimmte Verfassungsbestimmung gerichtete Opposition sich als Fundamentalopposition gegen die ganze Vorlage auswirkt. Wer durch einen Alternativtext angesprochen wird, kann dieser Lösung ja nur dann zum Erfolg verhelfen, wenn er zugleich der gesamten Vorlage zustimmt. Es resultiert so eine Kumulation der Zustimmung zu einzelnen Alternativen statt einer Kumulation von Oppositionen zu einzelnen Verfassungsbestimmungen. Entscheidend wird dabei natürlich eine geeignete Auswahl der Varianten durch das Parlament sein (s. dazu Ziff. 23).

Durch die Unterbreitung von geeigneten Varianten wird der Abstimmungsprozess interessanter und attraktiver. Die Stimmberechtigten erhalten einen grösseren Handlungsspielraum, fühlen sich als mündige Bürgerinnen und Bürger ernst genommen. Sie sind es ja gewohnt, im Alltagsleben aus verschiedenen Alternativen auswählen zu können, die sich unter Umständen viel komplexer präsentieren als der Text einer Bundesverfassung mit z. B. drei Varianten (man denke z. B. an den Auswahlprozess beim Abschluss eines Versicherungsvertrages oder beim Kauf einer HiFi-Anlage). Gerade bei einer relativ engen Auslegung des Grundsatzes der «Nachführung» der geltenden Bundesverfassung besteht das Risiko einer mangelnden aktiven Unterstützung der Vorlage; die Unterbreitung von geeigneten Varianten könnte hier in positivem Sinne mobilisierend wirken.

Für die Unterbreitung von Varianten sprechen auch die positiven Erfahrungen, die in jüngerer Zeit einige Kantone (Basel-Landschaft, Solothurn und Bern) mit diesem Vorgehen bei der Totalrevision ihrer Kantonsverfassungen gemacht haben.

22 Gründe gegen Variantenabstimmungen

Wie oben ausgeführt, schlägt der Bundesrat zwar in seiner Botschaft zur Verfassungsreform vor, Volksabstimmungen über Alternativtexte zu ermöglichen. Er hält aber auch fest: «Die Unterbreitung von Alternativen ist aber nicht immer eine einfache Lösung. Es kann sich um ein zweischneidiges Schwert handeln» (BBl 1997 I 478). Er führt weiter aus, «dass unpopuläre Massnahmen oft nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie in ein Gesamtpaket integriert sind – währenddem sie grosse

Gefahr laufen, verworfen zu werden, wenn sie getrennt vorgelegt werden». Dieses Risiko des «Aufschnürens von Paketen» besteht, wie in der Verfassungskommission geltend gemacht wurde, insbesondere auch bei der Reform der Volksrechte und bei der Reform der Justiz, die Teil der Verfassungsreform bilden.

Die Unterbreitung von Varianten könnte von den Stimmberechtigten als Führungs- und Entscheidungsschwäche der Behörden empfunden werden. Varianten könnten so zu einer allgemeinen Verunsicherung beitragen. Erfahrungsgemäss führt eine derartige Verunsicherung zu einer pauschalen Ablehnung von Abstimmungsvorlagen. Es ist ohnehin so, dass eine neue Bundesverfassung insgesamt eine komplexe und schwer verständliche Materie darstellt, was bei vielen Stimmberechtigten Skepsis und Misstrauen weckt. Dieses Misstrauen wird noch verstärkt, wenn die Abstimmungsvorlage wegen der gleichzeitigen Unterbreitung von Varianten noch komplexer und schwerer verständlich wird.

Bei der gleichzeitigen Abstimmung über einen Haupttext und über Varianten können die Stimmberechtigten zum Zeitpunkt ihrer Stimmabgabe unter Umständen die Wirkung ihrer Stimme nicht abschätzen. Es ist denkbar, dass sie der gesamten Vorlage nur unter der Voraussetzung zustimmen möchten, dass eine von ihnen gewählte Variante obsiegt. Wenn sie diese Option auf dem Stimmzettel nicht ausdrücken können, so werden sie nach dem in Volksabstimmungen erfahrungsgemäss geltenden Grundsatz «im Zweifel dagegen» die gesamte Vorlage wohl eher ablehnen. Variantenabstimmungen verletzen unter Umständen – je nach konkreter Situation mehr oder weniger stark – die Stimmfreiheit, indem keine eindeutige und unverfälschte Willensäußerung mehr möglich ist.

23 Abwägung der Vor- und Nachteile von Variantenabstimmungen

«Es ist somit an der Bundesversammlung, die Vor- und Nachteile des Vorgehens in einer konkreten Situation abzuwägen und sich dann je nach Schlussfolgerung für die Abstimmung *en bloc* oder für ein differenzierteres Vorgehen zu entscheiden» (BBl 1997 I 478). Diese Schlussfolgerung des Bundesrates in bezug auf künftige Verfassungs- und Gesetzesrevisionen gilt auch für das laufende Verfahren der Totalrevision der Bundesverfassung. Es wird im konkreten Einzelfall abzuwägen sein, welche der oben erwähnten Gründe für oder gegen eine Variantenabstimmung stärker zu gewichten sind. Immerhin können jetzt bereits gewisse Kriterien aufgestellt werden, die den oben aufgeführten Gründen gegen Varianten weitgehend Rechnung tragen. Diese Kriterien können einen Massstab für das Urteil darüber bilden, ob in einem konkreten Einzelfall ein Alternativtext vorgelegt werden soll oder nicht:

- a. Die Zahl der gleichzeitig zur Abstimmung gebrachten Varianten sollte nicht zu gross sein (nicht mehr als drei Varianten), damit das Abstimmungsverfahren einigermassen überschaubar bleibt. Je grösser die Anzahl von Varianten, desto stärker kann der Grundsatz der eindeutigen und unverfälschten Willensäußerung der Stimmberechtigten in Frage gestellt werden.
- b. Das zulässige Ausmass an Komplexität des Abstimmungsverfahrens wird vermutlich auch dann überschritten, wenn mehr als eine der drei Vorlagen der Verfassungsreform gleichzeitig der Volksabstimmung unterbreitet und zugleich noch Varianten vorgelegt werden.

- c. Varianten sind nicht zu allen Themen zweckmässig. *Kriterium für den Ausschluss einer bestimmten Variante ist, ob angenommen werden muss, dass eine nennenswerte Anzahl von Stimmberechtigten ihren Entscheid über die gesamte Vorlage vom Erfolg bzw. Misserfolg dieser Variante abhängig macht. Ist dies der Fall, so würde die Stimmfreiheit durch eine gleichzeitige Abstimmung über Haupt- und Alternativtext massiv verletzt.*
- d. Kriterium für die Beurteilung der Zweckmässigkeit einer Variantenabstimmung wird im konkreten Einzelfall auch immer die politische Frage sein müssen, ob ein bestimmtes «Paket» verschnürt bleiben soll oder nicht. Der Entscheid darüber ist ausschliesslich politischer Natur.
- e. Der Vollständigkeit halber sei das Erfordernis erwähnt, dass ein Alternativtext einen sachlichen Zusammenhang zum Haupttext haben muss, dem er gegenübergestellt wird. Wie eng dieser Zusammenhang im konkreten Einzelfall sein muss, könnte zu Diskussionen Anlass geben, die aber wohl kaum nach eindeutigen rechtlichen, sondern vielmehr nach politischen Gesichtspunkten zu entscheiden sein werden.

Es werden die *Mehrheiten* der Verfassungskommissionen und schliesslich die *Mehrheiten* beider Räte sein, die anhand dieser Kriterien über die Wünschbarkeit und Zweckmässigkeit einer Variantenabstimmung in jedem konkreten Einzelfall zu entscheiden haben werden. Es kann darauf vertraut werden, dass das parlamentarische Verfahren mit seinen qualitätssichernden Elementen der Vorberatung durch Kommissionen und der Beratung durch zwei Kammern dafür sorgen wird, dass nur geeignete Varianten schlussendlich zur Volksabstimmung gelangen.

24 Zweckmässigkeit von vorgezogenen Grundsatzabstimmungen

Es wäre denkbar, dass über Varianten nicht gleichzeitig mit der Abstimmung über die Hauptvorlage, sondern in einer separaten vorgängigen Abstimmung entschieden würde. Diese Vorabstimmung hätte den Charakter einer Eventualabstimmung über Grundsatzfragen; ihr Ergebnis müsste von der Bundesversammlung bei der Ausgestaltung der Hauptvorlage berücksichtigt werden.

Bei diesem Vorgehen wäre ein grosser Teil der oben (Ziff. 22) erhobenen Einwände, insbesondere die Bedenken wegen Verletzung der Stimmfreiheit hinfällig. Dieser Vorteil wäre aber mit anderen Nachteilen zu erkaufen. Der ohnehin stark befrachtete Abstimmungskalender würde noch mehr belastet. Die Durchführung von Vorabstimmungen hätte zur Folge, dass die dort vorgelegten Fragen gegenüber den eigentlichen Hauptanliegen der Verfassungsreform ein unverhältnismässiges politisches Gewicht erhalten würden. Wird eine zentrale Streitfrage der Verfassungsreform in einer Vorabstimmung vorgelegt, so wäre zu befürchten, dass die unterliegende Partei – dies können 49 Prozent der Stimmenden sein – in der kurz darauf folgenden definitiven Abstimmung umso entschiedener die gesamte Verfassungsreform ablehnt.

Trotz dieser Bedenken gegen vorgezogene Grundsatzabstimmungen möchte die Verfassungskommission nicht von vornherein ausschliessen, dass sich ein derartiges Vorgehen allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt als zweckmässig erweisen könnte. Indem das entsprechende Verfahren gesetzlich geregelt wird, wird auch in dieser Beziehung der Handlungsspielraum der Bundesversammlung offen behalten.

3 Mögliche Formen von Variantenabstimmungen

Aufgrund des gesteckten Zeitrahmens für die laufende Verfassungsreform steht die *gleichzeitige* Unterbreitung von Hauptvorlage und Varianten praktisch im Vordergrund. Doch ist auch denkbar, wie vorne unter Ziffer 24 ausgeführt, umstrittene Einzelpunkte vorweg in einer *vorgezogenen Abstimmung* Volk und Ständen zu unterbreiten. Sollen die Zeitvorgaben eingehalten werden, bietet sich dieses Vorgehen in erster Linie für die Reformbereiche an, wenn über diese erst im Anschluss an die «Nachführung» abgestimmt wird. Beide Vorgehensweisen – die gleichzeitige wie die vorgezogene Unterbreitung von Varianten – werfen verfassungsrechtliche und abstimmungstechnische Fragen auf, denen im folgenden nachgegangen wird. Varianten, die erst *im Anschluss* an die Hauptabstimmung unterbreitet werden, können als normale Partialrevisionen realisiert werden; auf ihre Darstellung wird verzichtet.

Es empfiehlt sich ein *möglichst einfaches, transparentes* Verfahren, das eine *unverfälschte Willenskundgabe* erlaubt; die Erfahrungen in den Kantonen liefern dazu wichtige Hinweise.

31 Die *gleichzeitige* Abstimmung über Hauptvorlage und Varianten

Es stehen zahlreiche Möglichkeiten offen, wie Varianten gleichzeitig zur Hauptvorlage unterbreitet werden können. Die Frage, welches Vorgehen sich im Rahmen der laufenden Verfassungsreform empfiehlt, ist für die «Nachführung» und die Reformbereiche getrennt zu behandeln. Die Situation ist nämlich nicht dieselbe, ob eine Variante zum geltenden Recht, wie es im Entwurf für eine «Nachführung» der Verfassung enthalten ist, vorgelegt wird oder zu einem aus zahlreichen Neuerungen bestehenden Reformpaket. Zur Veranschaulichung der verschiedenen möglichen Abstimmungsverfahren wird das jeweilige Abstimmungsschema dargestellt.

Der vorgeschlagene neue Artikel 30^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) sieht vor, dass nicht mehr als eine Variante zu einer einzelnen Regelung unterbreitet werden kann. Diese Beschränkung soll ein übersichtliches, einfaches Abstimmungsverfahren garantieren. Könnten den Stimmberechtigten zu einer Regelung zwei oder mehr Alternativmöglichkeiten vorgelegt werden, würde das Abstimmungsverfahren zu kompliziert. Der Begriff «Regelung» ist offen zu interpretieren. Er lässt zu, dass eine Variante zu einer Mehrzahl von Verfassungsbestimmungen vorgelegt werden kann, wenn diese denselben Gegenstand betreffen (so könnte etwa im Reformbereich Volksrechte eine einzige Variante vorgelegt werden zum Initiativrecht der Kantone, das in verschiedenen Verfassungsartikeln geregelt ist).

311 Im Bereich der «Nachführung»

Sollen im Rahmen der «Nachführung» zu einzelnen Regelungen Neuerungen unterbreitet werden, so empfiehlt es sich, diese als *separate Fragen* der jeweiligen nachgeführten Regelung gegenüberzustellen. Die Stimmberechtigten können die einzelnen Neuerungen unterstützen oder nicht. Wird eine Neuerung angenommen, so ersetzt sie die betreffende Bestimmung der «Nachführung», sofern die Nachführungsvorlage angenommen wird (der Kanton Solothurn wählte dieses Verfahren für das Finanzreferendum).

Dieses Abstimmungsverfahren wirft bei der «Nachführung» keine praktischen oder entscheidungstheoretischen Probleme auf. Zwar können diejenigen Stimmberechtigten, die der Hauptvorlage nur dann zustimmen wollen, wenn die Variante angenommen wird, ihren Willen nicht ausdrücken. Doch wiegt dieser Nachteil nicht schwer, da die Stimmberechtigten lediglich zum geltenden Recht, wie es in der Nachführungsvorlage enthalten ist, ja sagen müssen, um auch der Variante zustimmen zu können. Allerdings sollten *nur zu sehr wenigen Regelungen* Varianten unterbreitet werden, da die Stimmberechtigten sonst nicht mehr abschätzen können, welches Ergebnis aus den verschiedenen Abstimmungen resultiert. Eine Zahl von *bis zu drei* Varianten erscheint unproblematisch, eine grössere Zahl hingegen dürfte zu Schwierigkeiten führen. So sind in Bern gleichzeitig mit der neuen Kantonsverfassung eine Variante, in Solothurn drei Varianten der Abstimmung unterbreitet worden; dabei wurden alle Varianten angenommen.

Abstimmungsschema:

	Antwort
Wollen Sie die neue Bundesverfassung annehmen?	
Wollen Sie für den Fall, dass die neue Bundesverfassung angenommen wird, die Berufsbildung umfassend in die Kompetenz des Bundes legen? (Art. 78 Abs. 3 sieht lediglich für gewisse Berufszweige eine Bundeskompetenz vor)	

Was das «geltende Recht» im Sinne von Artikel 30^{bis} Absatz 2 GVG ist, dürfte in manchen Fällen nicht unbestritten sein. Darüber entscheidet bei der Beratung des Entwurfes des Bundesrates für eine «nachgeführte Bundesverfassung» letztlich die Bundesversammlung. Dabei ist die Bundesversammlung natürlich auch frei, materielle Neuerungen zu beschliessen, die nicht mehr dem geltenden Recht entsprechen. In diesen Fällen gelten in bezug auf die allfällige Ausarbeitung von Varianten die später unter den Ziffern 312.1 und 312.2 angestellten Überlegungen.

312 In den Reformbereichen

Komplizierter präsentiert sich die Situation in den Reformbereichen. Die Unterbreitung einer Variante zu einem Reformpaket ist unter dem Gesichtspunkt der zuverlässigen und unverfälschten Willenskundgabe heikler: Die Hauptvorlage gibt nämlich nicht vorwiegend das geltende, «nachgeführte» Recht wieder, sondern besteht ihrerseits aus zahlreichen Neuerungen. Das Dilemma für die Stimmberechtigten, ihren Willen korrekt auszudrücken, ist grösser als bei der «Nachführung»: sie müssen zum gesamten Reformpaket ja sagen, ohne ausdrücken zu können, dass sie das Reformpaket nur annehmen wollen, wenn es eine oder mehrere Varianten enthält oder gerade nicht enthält.

Die Verfassungskommission hat mehrere mögliche Vorgehensweisen für Variantenabstimmungen in den Reformbereichen geprüft, wobei sie sich auf möglichst einfache und verständliche Verfahren beschränkt hat. Verfahren nach dem «System Haab» mit der Möglichkeit des doppelten Ja und Stichfrage scheiden aufgrund ihrer Komplexität aus. Je nachdem, ob das geltende Recht bereits eine Regelung kennt oder nicht, stehen unterschiedliche Möglichkeiten offen:

312.1 Das geltende Recht kennt bereits eine Regelung

a. Soll eine Variante vorgelegt werden zu einem Punkt, der im geltenden Recht, wie es im Entwurf für eine «nachgeführte» Bundesverfassung enthalten ist, schon geregelt ist, so empfiehlt es sich, in der Hauptvorlage die geltende Regelung aufzuführen und die Neuerung in Form einer separaten Frage vorzulegen (entsprechend dem Vorgehen bei der «Nachführung»). Der Anspruch der Stimmberechtigten, ihren Willen widerspruchsfrei auszudrücken, wird mit diesem Vorgehen gewahrt.

Der Kanton Solothurn hatte bei der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung den umgekehrten Weg eingeschlagen: bei der als Variante vorgelegten Frage des Stimm- und Wahlrechtsalters war die Neuerung (Herabsetzung auf 18 Jahre) in der Hauptvorlage enthalten, während der Status quo (Beibehaltung 20 Jahre) als Variante dazu figurierte. Wer also den Status quo beibehalten wollte, musste in einem ersten Schritt die in der Hauptvorlage enthaltene Neuerung unterstützen. Dieses Vorgehen wurde unter dem Aspekt der Abstimmungsfreiheit zum Teil kritisiert, so dass die Verfassungskommission dieses Vorgehen nicht empfiehlt.

Abstimmungsschema:

Antwort

Wollen Sie die Reform der Volksrechte annehmen?	
Wollen Sie für den Fall, dass die Reform der Volksrechte angenommen wird, die Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen in die Hände des Bundesgerichts legen? <i>(Art. 161 Abs. 1 Bst. f sieht vor, dass wie bis anhin die Bundesversammlung zuständig ist für die Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen)</i>	

b. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, zu einem kontroversen Einzelpunkt die geltende Regelung nicht mehr aufzuführen, stattdessen eine vom Parlament bevorzugte Neuerung in die Hauptvorlage einzubauen und eine weitere Neuerung als separate Frage vorzulegen. Die Verfassungskommission empfiehlt diese Lösung indessen nicht. Sie gäbe zwar dem Parlament grösseren Handlungsspielraum, indem es zu einer heute schon geregelten Frage zwei Neuerungen vorschlagen könnte. Allerdings gilt es zu bedenken, dass diejenigen Stimmberechtigten, die das Reformpaket einzig mit der ausgegliederten Neuerung annehmen wollen, ihren Willen nicht kundtun könnten, und dass diejenigen, die überhaupt keine Änderung des Status quo in der umstrittenen Frage wollen, ihre Ablehnung einzig mit einem Nein zur Gesamtvorlage ausdrücken könnten.

312.2 Das geltende Recht kennt keine Regelung

a. Analog zu den Abstimmungen über die neue Kantonsverfassung in Bern und Solothurn (Einführung des konstruktiven Referendums bzw. der Volksmotion) kann die Einführung einer Neuerung in Form einer Zusatzfrage separat zur Diskussion gestellt werden. Dieses Vorgehen ist möglich in Fällen, in denen die Gesamtvorlage auch ohne die vorgeschlagene Neuerung auskommen kann:

Abstimmungsschema:

	Antwort
Wollen Sie die Reform der Volksrechte annehmen?	
Wollen Sie für den Fall, dass die Reform der Volksrechte angenommen wird, das fakultative Verwaltungs- und Finanzreferendum in die Reform der Volksrechte aufnehmen?	

b. Sollen zwei Neuerungen einander gegenübergestellt werden, so kann die vom Parlament bevorzugte Neuerung in die Hauptvorlage integriert und die andere Neuerung als separate Frage vorgelegt werden. Dieses Vorgehen eignet sich vor allem in Fällen, in denen eine Neuerung, die an sich unbestritten ist, mit einem weitergehenden Vorschlag konfrontiert werden soll. Allerdings ist es den Stimmberechtigten mit diesem Modell verwehrt, eine bestimmte Option auszudrücken (Annahme des Reformpakets nur inklusive bzw. exklusive die ausgegliederte Neuerung).

Abstimmungsschema:

	Antwort
Wollen Sie die Reform der Volksrechte annehmen?	
Wollen Sie für den Fall, dass die Reform der Volksrechte angenommen wird, statt der allgemeinen Volksinitiative die formulierte Gesetzesinitiative einführen? (Art. 129a sieht die allgemeine Volksinitiative vor)	

32 Die vorgezogene Abstimmung über umstrittene Einzelpunkte

Wie eingangs erwähnt, können umstrittene Fragen des Revisionsentwurfs Volk und Ständen im Rahmen einer *Vorabstimmung* vorgelegt werden. Die Ergebnisse dieses Abstimmungsgangs werden in den Revisionsentwurf eingebaut, der kurz darauf einer GesamtAbstimmung unterbreitet wird.

Dabei würde es sich um eine technisch saubere Lösung handeln. Tatsächlich kann mit Vorabstimmungen eine inhaltlich kohärente Verfassung erarbeitet werden. Auch mag dieses Vorgehen die Abstimmung über die Gesamtvorlage politisch möglicherweise entlasten. Doch ist das Verfahren der Vorabstimmungen zeitaufwendig und die Verbindlichkeit der daraus resultierenden Ergebnisse zweifelhaft (Vorbehalt der Annahme der Gesamtvorlage; nachträglicher Meinungsumschwung). Auch besteht die Gefahr der Kumulation von Nein-Stimmen in der Abstimmung über die Gesamtvorlage: es ist zu erwarten, dass die Gegner einer bestimmten Lösung, die in der Vorabstimmung unterlegen sind, ihre Opposition im Rahmen der GesamtAbstimmung mit einem Nein zur ganzen Vorlage ausdrücken werden. Zudem eignen sich komplexe Fragen nicht für Vorabstimmungen. Schliesslich könnten die umstrittenen Fragen durch die Vorabstimmungen überbewertet werden.

Beispiele für Vorabstimmungen in den Kantonen: Baselland hat vier Einzelpunkte einer Vorabstimmung unterbreitet (von denen einer angenommen und in der Folge in den Verfassungsentwurf integriert wurde), Solothurn und Thurgau je einen.

Für die Unterbreitung von Varianten ist noch eine andere Möglichkeit denkbar: die Ausarbeitung von *zwei Tendenzvorlagen*. Statt einzelner Varianten zur Hauptvorlage könnten *zwei* in sich geschlossene, austarierte *Hauptvorlagen* unterbreitet werden. Die eine könnte eine fortschrittlichere Tendenz haben, die andere konservativer ausgerichtet sein. Die Vorlagen müssten nach dem «System Haab» (Möglichkeit des doppelten Ja mit Stichfrage) der Abstimmung unterbreitet werden. Dieses Vorgehen würde vollumfängliche Transparenz garantieren. Allerdings ist fraglich, ob dafür eine Verfassungsgrundlage besteht und ob sich eine politische Mehrheit für die Unterbreitung von zwei Tendenzvorlagen finden würde.

4 Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage

Der Bundesrat hat im Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. November 1985 (BBl 1985 III 130) die Auffassung vertreten, dass die Unterbreitung von Varianten – gleichzeitig zur Hauptvorlage oder in einer vorgezogenen Abstimmung – eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage voraussetzt; ebenso zahlreiche Lehrmeinungen (so L. Wildhaber in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 81, 84, J. P. Müller im Gutachten vom 29. August 1980 über Alternativen zum ordentlichen Revisionsverfahren im Hinblick auf eine Totalrevision der BV, S. 29, 60).

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage ergibt sich namentlich aus Artikel 122 BV. Artikel 122 BV beauftragt den Gesetzgeber, das Verfahren bei Total- und Partialrevisionen der Bundesverfassung zu regeln. Das Abstimmungsverfahren für Partialrevisionen ist im Bundesgesetz über die politischen Rechte und im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt. Die beiden Erlasse äussern sich indessen nicht speziell zu den Abstimmungsmodalitäten bei einer Totalrevision. Insbesondere enthalten sie keine Bestimmung, welche die Unterbreitung von Varianten vorsehen würde. Aus dem Gesetzgebungsauftrag von Artikel 122 BV kann demzufolge geschlossen werden, dass ein neuer Abstimmungsmodus wie die Variantenabstimmung gesetzlich eingeführt werden muss.

Zum gleichen Ergebnis führt auch die Praxis des Bundesgerichts. Es hat klar entschieden, dass Konsultativabstimmungen grundsätzlich nur nach Massgabe des Gesetzes durchgeführt werden dürfen und dass eine gesetzliche Grundlage für jedes Abstimmungsverfahren erforderlich ist, in welchem rechtlich bindende Entscheide getroffen werden (BGE 104 Ia 226).

Gewisse Elemente können allerdings zu einer anderen Beurteilung führen. So kann gegen die Notwendigkeit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage das Argument geltend gemacht werden, jede Totalrevision sei ein spezielles, ja einmaliges Vorhaben mit seinen eigenen Gesetzmässigkeiten, für welches die Bundesversammlung dasjenige Verfahren zu wählen habe, das den konkreten Umständen am besten gerecht werde. Eine Ad-hoc-Lösung sei erforderlich, die sich einer generell-abstrakten Regelung entziehe. Zudem hat die Bundesversammlung mit den Mehrwertsteuervorlagen von 1993 eine Verknüpfung von Vorlagen vorgenommen, die – zumindest in der Frage des Steuersatzes – praktisch einer Variantenabstimmung gleichkam. Dies ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Aus diesen Gründen ist der Bundesrat in seiner Botschaft zur Verfassungsreform (BBl 1997 I 101 f.) zum Schluss gekommen, dass die Unterbreitung von Varianten – zumindest wenn sie gleichzeitig zur Hauptvorlage vorgelegt werden – auch ohne vorgängige Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zulässig ist.

Fazit: Es kann eine klare Tendenz festgestellt werden, die dahingeht, für gleichzeitige und vorgezogene Variantenabstimmungen eine gesetzliche Grundlage zu verlangen. Doch ungeachtet der Beurteilung der rechtlichen Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage ist es zweifellos sinnvoll, eine solche zu schaffen, damit die Diskussion über den Inhalt der neuen Verfassung nicht zusätzlich mit der Auseinandersetzung über den Abstimmungsmodus belastet wird.

5 Verfassungsmässigkeit der Unterbreitung von Varianten

Die Unterbreitung von Varianten kann als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden. In seinem Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. November 1985 hat der Bundesrat die Verfassungsmässigkeit der Unterbreitung von Varianten bejaht (BB1 1985 III 130), ebenso Luzius Wildhaber (Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 58 und 84). Auch als die Bundesversammlung im Jahre 1993 in Zusammenhang mit der Einführung der Mehrwertsteuer drei Vorlagen in einer Weise miteinander verknüpfte, die einer Variantenabstimmung gleichkam (BB1 1993 II 875), wurde die Verfassungsmässigkeit einer Variantenabstimmung als solcher grundsätzlich nicht bestritten.

Eine andere Frage ist jedoch, ob die konkrete Ausgestaltung der Variantenunterbreitung mit dem Gebot der zuverlässigen und unverfälschten Meinungsbildung und Entscheidungsfindung vereinbar ist.

Die Abstimmung über die Mehrwertsteuervorlage hat unter diesem Gesichtspunkt rechtliche Bedenken geweckt (Satz 6,2% in der Hauptvorlage, Satz 6,5% in der Variante, wobei deren Inkrafttreten von der Annahme der Hauptvorlage abhängig gemacht wurde): All jene, die der Einführung der Mehrwertsteuer nur mit dem Satz 6,5 Prozent zustimmen wollten, konnten nämlich ihre Meinung nicht ausdrücken. Das Abstimmungsverfahren bei der Mehrwertsteuervorlage wurde denn auch von Prof. Jean-François Aubert als nicht «irréprochable» kritisiert (Jean-François Aubert, *Considérations sur la réforme des droits populaires*, in: ZSR, Bd. 113, H.4, 1994, S. 300, Fussnote 11).

Der Bundesrat und die Bundesversammlung indessen haben die Verfassungsmässigkeit des im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuervorlage gewählten Vorgehens bejaht. Dies kann als gewichtiges Präjudiz angesehen werden. Auch hat der Bundesrat in seinem Bericht von 1985 (BB1 1985 III 130) festgehalten, dass die gleichzeitige Abstimmung über die Hauptvorlage und eine ausgegliederte Variante keine ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken hervorrufe.

Variantenabstimmung bei der Totalrevision der Bundesverfassung

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Verfassungskommission des Nationalrates vom
27. Mai 1997¹⁾
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²⁾,
beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz³⁾ wird wie folgt geändert:

3^{bis}. Besondere Abstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung

Art. 30^{bis}

¹ Der Entwurf für eine totalrevidierte Verfassung kann mit maximal drei Varianten zur Abstimmung vorgelegt werden.

² Zu einer einzelnen Regelung kann eine Variante vorgelegt werden. Soweit das geltende Recht bereits eine Regelung kennt, entspricht die Revisionsvorlage in diesem Punkt dem geltenden Recht. Die Variante wird den Stimmberechtigten gleichzeitig in einer gesonderten Frage zur Abstimmung vorgelegt.

³ Wird die Variante von Volk und Ständen angenommen, so tritt sie anstelle der entsprechenden Regelung der Revisionsvorlage in Kraft, sofern die Revisionsvorlage angenommen wird.

Art. 30^{ter}

Die Bundesversammlung kann Volk und Ständen Grundsatzfragen mit oder ohne Varianten zur Vorabstimmung unterbreiten. Sie ist bei der Ausarbeitung des Entwurfs für eine totalrevidierte Verfassung an das Ergebnis dieser Vorabstimmung gebunden.

¹⁾ BBl 1997 III 1321

²⁾ BBl 1997 ...

³⁾ SR 171.11

II

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

Minderheitsanträge

Minderheitsantrag Nr. 1 (Fehr Hans, Dettling, Engelberger, Engler, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Keller, Schliker, Steinemann, Vallender, Weigelt)

Nicht eintreten

Minderheitsantrag Nr. 2 (Vollmer, Aeppli Wartmann, Berberat, Gross Jost, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Thür)

Art. 30^{bis} Abs. 2

² *Zweiter Satz streichen* («Soweit das geltende Recht ... in diesem Punkt dem geltenden Recht.»)

Parlamentarische Initiative Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung Bericht der Verfassungskommission des Nationalrates vom 27. Mai 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.421
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.08.1997
Date	
Data	
Seite	1321-1333
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 351

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.