

weiterhin zu Unterstützung und Zusammenarbeit bereit ist. Wir hoffen, dass die Phase von Dementis, die Sie penibel genannt haben, nach unserer Aussprache mit dem neuen Hochkommissar beendet ist.

Die Schweiz verstösst weder gegen die Flüchtlingskonvention noch gegen das Prinzip des Non-refoulement; sie hält sich daran, indem sie in jedem einzelnen Fall die Zumutbarkeit der Wegweisung abklärt. In aller Regel sind ja, wenn die Asyleigenschaft verneint wird, auch die Gründe nicht gegeben, eine Wegweisung nicht zu vollziehen. Es ist für uns eine Selbstverständlichkeit, dass sowohl die Flüchtlingskonvention als auch die Menschenrechtskonvention nach wie vor eingehalten werden.

**Präsident:** Die Interpellantin ist berechtigt, eine Erklärung abzugeben, ob sie von der Auskunft befriedigt ist oder nicht.

Mme **Bauer:** Je suis très modérément satisfaite.

*Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr  
La séance est levée à 20 h 00*

## Sechste Sitzung – Sixième séance

**Dienstag, 11. März 1986, Vormittag**

**Mardi 11 mars 1986, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Gerber*

### *Mitteilung – Communication*

**Präsident:** Ich kann Ihnen mitteilen, dass Kollege Genoud uns geschrieben hat. Er lässt Sie alle freundlich grüssen, wünscht Ihnen eine angenehme Session und hofft, sehr bald wieder unter uns sein zu können.

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, Raymond)

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, Raymond)

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 contre-projet, 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 Cavelti (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 Cavelti, 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 Nichteintreten 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 gescheitert 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 bestechende 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 Finessen, ohne tiefenpsychologische Kombinationen und ohne taktisches Kalkül beantworten kann.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren und das Modell der Kommissionsmehrheit sind zwar von einiger erkenntnistheoretischer 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 Wollen. 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 Stichentscheid 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 durchzuziehen.«

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, wievielmals 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. Kölz 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 bevorzugen. 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. Raymond:** 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 Kommissionmehrheit 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 bewogen, mich für den Minderheitsantrag Schaffter einzusetzen. Ich will aber gleich beifügen, dass ich mich auch der Kommissionmehrheit 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 ausgeklügeltste, 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 Cavelly, 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. Abstimmungsranngmässig 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 Cavelly 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 Rechtssprechung 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 dargelegt 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 Ständesinitiative, 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 Stimmtettel zu setzen hätten. Ich kann hier für die Ausserrhoder sprechen und ausdrücklich auch für die Innerrhoder, das habe ich mit Herrn Landammann 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 Stucki, 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 fallende 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 Wartefristen 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 mite ich ihr zu, die Arbeit noch einen Schritt weiterzuführen. Ich glaube, dass sich das 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 Überzeugung 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 Stimmzetteln 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 Verfassungsebene 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 Verfassungsebene 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 beschränkt 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 Garantiegesetz 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*

## **Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Abstimmungsverfahren**

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

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.033
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.03.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	71-83
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 311

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.