

volonté d'inscrire cet objet au début de la session de mars. Nous avons exprimé cette volonté dans une lettre qui est partie ce matin à l'adresse du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève.

84.033

Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Abstimmungsverfahren

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

Siehe Jahrgang 1985, Seite 2094
Voir année 1985, page 2094

Beschluss des Ständerates vom 30. September 1986
Décision du Conseil des Etats du 30 septembre 1986

Differenzen – Divergences

Titel und Ingress, Ziff. I und II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I et II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Steinegger, Berichterstatter: Zur Vorgeschichte dieser Vorlage über das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf:

Im März 1985 ist der Ständerat – mit 23 zu 17 Stimmen – auf die Vorlage des Bundesrates über die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf nicht eingetreten. Der Nationalrat hat im Dezember 1985 dagegen mit 107 zu 86 Stimmen Eintreten beschlossen. Mit 93 zu 74 Stimmen hat dann das Modell des Bundesrates über den Antrag Hänsenberger/Steinegger obsiegt. Das Modell des Bundesrates enthält das Drei-Fragen-Schema mit Zulassung des doppelten Ja. Werden beide Vorschläge von Volk und Ständen angenommen und erzielt bei der Stichfrage eine Vorlage mehr Standesstimmen und die andere Vorlage mehr Volksstimmen, entscheidet die Prozentsummenrechnung.

Der Vorschlag Hänsenberger/Steinegger wollte beim Zwei-Fragen-Schema und beim Verbot des doppelten Ja bleiben, hätte aber die halbleeren Stimmzettel neutralisiert; heute wirken sich leere Teilstimmen auf die andere Frage wie eine Nein-Stimme aus.

Am 11. März 1986 ist dann der Ständerat auf die Vorlage ebenfalls eingetreten, hat aber die Angelegenheit an die Kommission zurückgewiesen, mit dem Antrag, nach einer Lösung des Problems auf Verfassungsstufe zu suchen (also nicht im Bundesgesetz über die politischen Rechte). Im September 1986 hat der Ständerat das Geschäft behandelt. Die Regelung auf Verfassungsstufe wurde sanktioniert und das «Modell Schaffter» zum Beschluss erhoben. Dieses Modell enthält das Drei-Fragen-Schema, die Zulassung des doppelten Ja, verzichtet aber auf die Prozentsummenrechnung.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission schlägt Ihnen Zustimmung zum Ständerat vor. Der Bundesrat schlägt Ihnen ohne Engagement Festhalten an der Vorlage Bundesrat/Nationalrat vor.

Zu den Differenzen: Es bestehen folgende zwei Differenzen. Der Ständerat verzichtet auf die Prozentsummenrechnung. Wenn also Volk und Stände beiden Vorlagen (Frage 1 und 2) zustimmen, aber die eine Vorlage mehr Volks- und die andere Vorlage mehr Standesstimmen in der Stichfrage

(Frage 3) erzielt, tritt keine Vorlage in Kraft. Das heisst, die Verfassung wird nicht geändert.

Die zweite Differenz betrifft die Regelungsstufe. Der Ständerat regelt die Angelegenheit in der Verfassung. Dem Bundesrat und dem Nationalrat hätte eine Regelung auf Gesetzesstufe genügt.

Ich komme zur Würdigung der Kommission. Mit der Prozentsummenrechnung befinden wir uns beim Problem des «Doppelmehrs». Es geht also um die Situation, da Volk und Stände beiden Vorlagen zustimmen. Wenn sich in der Stichfrage Volks- und Ständemehr entsprechen, entsteht kein Problem. Ein Problem entsteht, wenn bei der Stichfrage die Volksmehrheit zu einer Vorlage neigt und die Ständemehrheit der anderen Vorlage zugetan ist. Die statistische Wahrscheinlichkeit allerdings, dass ein derartiger Fall eintreten könnte, ist gering. Immerhin ist dieser Fall nicht auszuschliessen.

Zur Lösung dieses Konfliktfalles hat der Bundesrat die Prozentsummenrechnung vorgeschlagen. Es werden bei der Stichfrage die prozentualen Anteile bei den Volks- und Ständestimmen errechnet und die beiden Anteile für beide Vorlagen addiert; die Vorlage mit der höheren Summe obsiegt. Gegen diese Konfliktlösung sind vor allem föderalistische Bedenken ins Feld geführt worden. Wohl kann mit der Prozentsummenrechnung nur eine Vorlage obsiegen, die die Zustimmung von Volk und Ständen erhalten hat. Bei der Stichfrage hingegen kann weder das Volk, noch können die Stände ein Vetorecht ausüben.

Der Ständerat möchte deshalb auf die Prozentsummenrechnung verzichten. In einer derartigen Konfliktsituation sollten beide Vorlagen als abgelehnt gelten. Diese Lösung ist natürlich ebenfalls nicht ungefährlich. Wenn eine solche Situation tatsächlich einmal eintritt, wird es wohl schwierig sein, den Stimmbürgern zu erklären, warum trotz der Annahme von zwei Vorlagen durch Volk und Stände alles verworfen ist!

In der Kommission war man bereit, den föderalistischen Bedenken des Ständerates, die auch in diesem Rat bereits im März 1985 geäussert worden waren, Rechnung zu tragen und dem Ständerat zu folgen.

Verfassungsrechtlich besteht kein Zwang, dieses Abstimmungsverfahren auf Verfassungsstufe zu regeln. Im Ständerat sind vor allem staatspolitische Argumente ins Feld geführt worden. Mein am Beispiel des Konsumkreditgesetzes geschärftes Urteil «verbiethet» mir zu behaupten, es hätten teilweise auch abstimmungstaktische Überlegungen im Ständerat eine Rolle gespielt.

Man hat argumentiert, dass es sich um eine äusserst wichtige Aenderung eines seit 1892 eingespielten Abstimmungsverfahrens handle. Die Petitions- und Gewährleistungskommission hat gegenüber einer derartigen Begründung Bedenken. Die Regelungsstufe ist kein Selbstbedienungsladen. Wir kämen in ein schlimmes Fahrwasser, wenn wir bei der Gesetzgebung von Fall zu Fall die Unterstellung unter das fakultative oder obligatorische Referendum festlegen würden. Bundesrat und Bundesversammlung haben die ihnen in der Verfassung zugewiesenen Fragen zu entscheiden und dürfen sich nicht nach Lust und Laune der Volksabstimmung bedienen.

Allerdings werden diese grundsätzlichen Bedenken in der vorliegenden Vorlage etwas gemildert, weil es sich um eine Regelung im Zusammenhang mit dem Verfahren der Verfassungsrevision handelt. Man kann durchaus die Meinung vertreten, dass die Grundsätze dieses Verfahrens in der Verfassung festzulegen sind, auch wenn der historische Gesetzgeber die Frage des Abstimmungsverfahrens bei Gegenentwürfen früher ohne Bedenken in einem Gesetz geregelt hat.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission schlägt Ihnen deshalb vor, vollumfänglich dem Ständerat zu folgen.

M. Couchepin, rapporteur: En mars 1985, le Conseil des Etats avait décidé de ne pas entrer en matière sur une modification de la loi sur les droits politiques, qui avait pour but de permettre la réponse positive, à la fois à l'initiative et

au contre-projet qui pouvaient être opposés en votation populaire.

Notre conseil, quant à lui, en décembre 1985, est entré en matière. Il a adhéré au projet du Conseil fédéral. Nous avons pris cette décision parce que le système suggéré par le Conseil fédéral permettait de tenir compte des treize possibilités logiques d'expression de la volonté populaire lors d'un scrutin avec initiative et contre-projet. Il est vrai que le projet du Conseil fédéral avait suscité un certain nombre de critiques et qu'il est assez compliqué; rappelons en quoi il consiste. Tout d'abord, le double oui à l'initiative et au contre-projet est possible. En cas d'acceptation, à la fois de l'initiative et du contre-projet, il faut une solution, et celle-ci consiste en une troisième question qui est posée au peuple, à savoir: «En cas d'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative et du contre-projet, que préférez-vous?». Il y avait encore un dernier cas qu'il fallait résoudre. Que se passerait-il si, à la question subsidiaire que je viens d'énoncer, la majorité du peuple préférerait le contre-projet alors que la majorité des cantons préféreraient l'initiative? Le Conseil fédéral suggérait un système de pourcentage. Le texte qui obtient le meilleur pourcentage l'emporte. Ce système est évidemment compliqué, néanmoins acceptable dans la mesure où, statistiquement, il ne serait appliqué que très rarement.

Notre conseil avait par ailleurs accepté que ces modifications se fassent dans le cadre de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques.

Le 30 septembre, lors de la session d'automne, le Conseil des Etats est revenu sur sa décision de refus d'entrer en matière. Il a accepté un projet d'article constitutionnel sur lequel je reviendrai plus tard.

Notre commission, lors de sa séance du 4 novembre 1986, s'est ralliée à la solution du Conseil des Etats, par neuf voix sans opposition, avec six abstentions.

Le projet du Conseil des Etats est un projet d'article constitutionnel nouveau, alors que notre conseil souhaitait apporter cette modification dans le cadre de la loi. L'argumentation du Conseil des Etats sur ce point ne paraît pas décisive. Certes, une modification du système de vote est importante, elle n'appelle cependant pas une décision du peuple et des cantons par une modification de la constitution. Elle ne relève pas des droits fondamentaux. On l'a relevé, d'autres lois sont aussi importantes que le système de vote et restent des lois tels le code civil ou le code pénal.

Néanmoins, notre commission ne pense pas que l'on doit refuser ce projet pour la seule raison que le Conseil des Etats a opté pour une solution sur le plan constitutionnel. On peut même voir, dans ce choix, une vertu pédagogique, en ce sens que, lors du débat et de la votation relative à l'article 121 (nouveau) de la constitution, le peuple aura l'occasion de se familiariser avec le nouveau système de vote.

Quant au système proposé, il n'est pas parfait, puisqu'il ne permet pas d'exprimer les treize possibilités logiques de choix, mais il est une amélioration très claire par rapport au système actuel. Le double oui est autorisé et la question subsidiaire suivante est introduite: si les deux textes obtiennent la majorité du peuple et des cantons, lequel aura votre préférence?

Le Conseil des Etats renonce au système du pourcentage. Si, en réponse à la question subsidiaire l'initiative obtient plus de voix populaires et le contre-projet plus de voix des cantons, aucun des deux textes n'entre en vigueur.

Sur l'essentiel, le Conseil des Etats s'est donc rallié au Conseil national. Il n'a pas été aussi loin que nous, mais notre commission pense que la solution préconisée comporte un compromis acceptable et nous vous recommandons de l'accepter.

Vous remarquez enfin, au chiffre 2 de l'arrêté, qu'il est prévu que cet acte entrera en vigueur une année après son acceptation par le peuple et les cantons. En règle générale, les articles constitutionnels entrent en vigueur immédiatement. Dans le cas présent, le délai d'une année a été fixé pour permettre de liquider les initiatives en cours de traitement

dans le système actuel. Ainsi a-t-on le temps de mettre fin aux divergences entre les deux Chambres pour des initiatives qui ont déjà fait l'objet de débats parlementaires et de procéder au vote populaire.

Bundeskanzler **Buser**: Ich habe Ihnen vorweg mitzuteilen, dass der Bundesrat seit der Behandlung dieses Geschäftes im Ständerat nochmals über die Bücher gegangen ist und beschlossen hat, an seinem ursprünglichen Antrag auf Regelung auf Gesetzesebene nicht festzuhalten. Sie haben also lediglich über den Kommissionsantrag zu entscheiden, der auf Zustimmung zum Ständerat lautet.

Der Bundesrat liess sich bei seinem Entscheid namentlich von folgenden Ueberlegungen leiten:

1. Die Fassung des Ständerates und Ihrer Kommission ist wohl die einzige, die derzeit in beiden Räten eine Mehrheit finden kann.

2. Das wesentlich Neue, das die Vorlage anstrebt, das doppelte Ja, ist in dieser nun im Vordergrund stehenden Fassung enthalten. Das ist das Entscheidende.

3. Auch die Fassung Ständerat/Kommission/Nationalrat führt zu 13 in sich widerspruchsfreien Ausdrucksmöglichkeiten des Bürgers. Alle anderen Fassungen hätten diese Erweiterung der Ausdrucksmöglichkeiten des Bürgers nur teilweise gebracht.

4. Dass die Prozentsummenrechnung, die gewissermassen das Tüpfchen auf dem i gewesen wäre, nicht mehr drin ist, ist bedauerlich. Man hätte damit wirklich Perfektion erreicht. Der zweite Nachteil des Fehlens der Prozentsummenrechnung liegt darin, dass es nun in bestimmten Situationen zu einem Nullentscheid kommen kann. Eine sorgfältige Analyse der Abstimmungsergebnisse der letzten Jahrzehnte zeigt aber, dass Nullentscheide sehr selten sein dürften. Wenn es sich dabei um Probleme handelt, um die sich die Öffentlichkeit besonders intensiv bemüht, ist bestimmt damit zu rechnen, dass das Geschäft in gleicher oder ähnlicher Form innert kurzer Zeit in Ihrem Rate wieder aktuell wird.

Positiv zu werten ist demgegenüber, dass mit der Streichung der Prozentsummenrechnung die letzten föderalistischen Bedenken ausgeräumt werden konnten.

5. Was schliesslich die Hebung der Vorlage auf die Verfassungsebene betrifft, hat sie deren Urheber, Herr Ständerat Jagmetti, vorweg mit staatspolitischen Ueberlegungen begründet. Er betrachtete die Einführung des doppelten Ja als so wesentliche Neuerung, dass sie in der Verfassung verankert werden sollte. Ob dem so ist, ist eine politische Ermessensfrage. Man kann mit dem Ständerat und Ihrer Kommission diese Frage bejahen. Auf keinen Fall dürfte aber daraus abgeleitet werden, dass wichtige Probleme grundsätzlich und generell der Verfassungsebene bedürfen. So gehören auch sehr wesentliche Ausführungsbestimmungen zu bestehenden Verfassungsnormen auf die Gesetzesebene.

In diesem vorliegenden Fall kommt hinzu, dass sich die Hebung auf die Verfassungsebene auch staatsrechtlich begründen lässt. Wenn man auf die Prozentsummenrechnung verzichtet und gegebenenfalls einen Nullentscheid akzeptiert, tritt von zwei formell angenommenen Verfassungsvorlagen keine in Kraft. Dies steht nun aber im Widerspruch zu Artikel 123 der Bundesverfassung. Deshalb ist es richtig, dass auch die Nulllösung, das heisst, das Nichtinkrafttreten beider Vorlagen, auf Verfassungsebene geregelt wird.

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen, der Kommission und dem Ständerat zuzustimmen.

Le président: La commission et le Conseil fédéral nous proposent donc de nous rallier à la décision du Conseil des Etats. En l'absence de toute autre proposition, il en est ainsi décidé.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

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	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.033
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.12.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1850-1851
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 990

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.