

## FRAGWÜRDIGES DOPPELTES JA

Zur Eidgenössischen Abstimmung vom 5. April 1987

### Das neue Abstimmungsverfahren für Volksinitiativen mit Gegenentwurf

Für den Fall einer Annahme von Initiative und Gegenvorschlag ist in einer Stichfrage auf demselben Stimmzettel anzukreuzen, welche der beiden Vorlagen vorgezogen wird, wobei beim Auseinanderfallen von Volks- und Ständemehr in der Stichfrage beide Vorlagen als verworfen gelten, obschon beide von Volk und Ständen angenommen sind.

### Zusammenfassende Beurteilung

Die Vorlage kommt zwar den föderalistischen Bedenken vorerst entgegen. Trotzdem vermag sie in keiner Weise zu überzeugen. Sie ist allzu kompliziert. Der Stimmbürger muss nicht nur Ja oder Nein zu einer Vorlage sagen, sondern sich auch mit einer Eventualfrage auseinandersetzen. Will er überhaupt keine Änderung, so muss er das als Zumutung betrachten; er wird faktisch gezwungen, sich zwischen den beiden Neuerungen zu entscheiden. Auch für Parteien und Organisationen wird die Parolenfassung unnötig erschwert. Sie können nicht mehr klar Ja oder Nein sagen, sondern müssen auch noch Eventualempfehlungen abgeben. Die Zulassung des doppelten Ja führt auch dazu, dass künftig nach einem Kompromiss überhaupt nicht mehr gesucht werden muss. Der Rückzug einer Initiative lohnt sich nicht mehr; Doppelabstimmungen werden zur Norm. Das fehlende doppelte Ja ist auch kein Mangel: lediglich in 5 von über 100 Abstimmungen zu Initiativen sind sowohl Initiative wie Gegenvorschlag gescheitert. Die Vorlage behandelt ein pseudowissenschaftliches Scheinproblem.

## 1. Ausgangslage

Ueber die Zulassung des doppelten Ja bei gleichzeitiger Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag wird diskutiert, seit 1891 die Volksinitiative und damit auch die Möglichkeit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages durch das Parlament im Bund eingeführt wurde. Kritik an der seither geltenden Regelung, dass der Stimmbürger selbstverständlich beide Vorlagen ablehnen kann, aber nicht beiden Varianten der Aenderung zustimmen darf, wird dann laut, wenn bei einer Doppelabstimmung beide Vorlagen scheitern. Es wird jeweils behauptet, dieses Ergebnis sei auf das Abstimmungsverfahren und nicht auf den eigentlichen Willen der Stimmbürger zurückzuführen.

Mit Botschaft vom 28. März 1984 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Aenderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragt, um künftig auch das doppelte Ja zu ermöglichen. Im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen ist die Vorlage aber verändert worden. Am 5. April 1987 wird der Stimmbürger nämlich über eine Neuerung auf der Verfassungsstufe zu beschliessen haben. Neu gegenüber der bundesrätlichen Vorlage ist auch, dass die Stichfrage sowohl das Volks- als auch das Ständemehr auf sich vereinigen muss, soll sie zum Tragen kommen.

Die eidgenössischen Räte haben, nachdem der Ständerat 1985 noch mit 28 : 13 Nichteintreten beschlossen hatte, der Vorlage zugestimmt: der Nationalrat mit 86 : 34, der Ständerat mit 28 : 11 Stimmen.

## 2. Die Abstimmungsvorlage

Die Bundesverfassung soll durch folgenden neuen Artikel 121 bis ergänzt werden:

<sup>1</sup> Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf, so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt. Jeder Stimmberechtigte kann uneingeschränkt erklären:

1. ob er das Volksbegehren dem geltenden Recht vorziehe;
2. ob er den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehe;
3. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Volk und Stände beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollten.

<sup>2</sup> Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht.

<sup>3</sup> Werden sowohl das Volksbegehren als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erzielt. Erzielt hingegen in der dritten Frage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt keine der Vorlagen in Kraft.

Somit muss der Stimmbürger seine Meinung auch dazu äussern, welche der beiden Vorlagen Geltung haben soll, wenn sowohl Initiative wie Gegenvorschlag zustimmende Volks- und Ständemehrheiten finden sollten. Auch Stimmbürger, welche keine Aenderung des Status quo wünschen, müssen sich also entscheiden, ob sie die Initiative oder den Gegenvorschlag als das "kleinere Uebel" betrachten, sonst werden sie bei der Endentscheidung nicht mitgezählt. Parteien und Verbände werden entsprechende Abstimmungsparolen zu fassen haben, die etwa so aussehen können: "Nein zur Initiative, Nein zum Gegenvorschlag, Stichfrage: Gegenvorschlag ankreuzen!"

### 3. Ueberflüssige Revision!

Die Anhänger der Revisionsvorlage behaupten, das Verbot des doppelten Ja führe zu einer Verfälschung des demokratischen Willens, zu einer Begünstigung der "Bewahrer". Das ist masslos

übertrieben und lässt sich auch nicht beweisen. Seit 1891 sind 68 Volksinitiativen in der Volksabstimmung verworfen worden, ohne dass ihnen ein Gegenvorschlag gegenübergestellt worden wäre. Bei gleichzeitiger Abstimmung über Initiativen und Gegenvorschläge obsiegte sechsmal der Gegenvorschlag, zweimal die Initiative, fünfmal wurden beide Vorlagen verworfen. Nur in 5 von über 100 Abstimmungen zu Initiativen kam es mithin zum doppelten Nein: Mieterschutzinitiative von 1955, Initiative für "eine soziale Krankenversicherung" (1974), Mitbestimmungsinitiative (1976), Mieterschutzinitiative (1977) und Kulturinitiative (1986). Praktisch nur in zwei, höchstens drei Fällen kann das Verbot des doppelten Ja eine Rolle gespielt haben. Da das Abstimmungsverhalten aber bei der Zulassung des doppelten Ja anders ist, lässt sich im nachhinein keine zuverlässige Aussage machen. Aus allen diesen Zahlen ergibt sich, dass ein Scheinproblem von einzelnen Wissenschaftlern, Politikern und Medienleuten zu einer staatspolitischen Angelegenheit überdreht wird.

Allein seit dem Zweiten Weltkrieg ist unsere Bundesverfassung rund sechzigmal revidiert worden. An Reformwillen fehlt es in unserem Lande offensichtlich nicht. Viele Volksinitiativen aber neigen zu extremen Forderungen und werden deshalb vom Stimmbürger nicht akzeptiert; ihre Ablehnung ist nicht eine Frage des Verbotes des doppelten Ja.

Das Argument, es sei nur recht und billig, neben dem doppelten Nein auch das doppelte Ja zuzulassen, ist nicht stichhaltig. Der Stimmbürger kann sehr wohl für die Beibehaltung des bisherigen Rechtes sein und damit zu Änderungen zweimal Nein sagen. Er kann aber logischerweise nicht sowohl für eine Initiative wie auch für den Gegenvorschlag eintreten, die beide zwar ähnliche Ziele anstreben mögen, es aber auf einem anderen Weg verwirklichen wollen. Auch das Parlament darf ja nur dann einen Gegenentwurf ausarbeiten, wenn es die Initiative ablehnt. Ein doppeltes Ja kann somit keine klare Meinungsäußerung sein, sondern nur zum Ausdruck bringen, dass der

Stimmbürger zwar eine Aenderung des geltenden Zustandes anstrebt, es ihm aber gleichgültig ist, wie diese Neuregelung aussehen soll. Den Entscheid überlasst er dann der Zusatzfrage, wo dann - überraschenderweise - auch jene Stimmbürger mitentscheiden, die gar keine Aenderung wünschen.

#### 4. Weitere Gründe gegen das doppelte Ja

Bereits im Vernehmlassungsverfahren haben sich die Spitzenverbände der Wirtschaft klar gegen das doppelte Ja ausgesprochen. Sie lehnen auch die heutige Vorlage ab, denn die Aenderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf sind unzureichend.

Mit Sicherheit führt das neue Abstimmungsverfahren dazu, dass Initiativen nicht mehr zugunsten eines Gegenvorschlages zurückgezogen werden. Doppelabstimmungen werden somit noch häufiger sein als jetzt. Begünstigt werden undurchdachte, unsorgfältige Initiativen. Die Initianten haben kein Interesse mehr, einem Kompromiss zuzustimmen. Die Befürworter des Gegenvorschlages werden aus taktischen Gründen sogar der Initiative zustimmen. Wenig Hoffnung besteht, dass das Parlament seltener zum Mittel des Gegenvorschlages greifen wird. Erfahrungsgemäss werden auch Anliegen abgelehnter Initiativen teilweise in der Gesetzgebung wieder aufgenommen, zu der sich dann der Souverän nur äussern kann, wenn er das Referendum ergreift. Das neue Abstimmungsverfahren fördert deshalb die Paragraphenproduktion selbst dann, wenn dafür kein Volkswille besteht.

Das neue Abstimmungsverfahren bringt erhebliche Nachteile:

- Die Parolenfassung von Parteien und Verbänden wird erschwert, wenn nicht gar zur Absurdität gesteigert. Organisationen, die am Status quo festhalten wollen, sehen sich veranlasst, trotzdem zwischen den beiden Varianten im Sinne einer Eventualabstimmung zu entscheiden. Dadurch wird die Prägnanz ihrer Argumen-

tation geschwächt. Zwar sind sie nicht verpflichtet, zur Stichfrage Stellung zu nehmen, aber wenn sie das Stimmenpotential voll ausschöpfen wollen, so können sie diese Frage nicht dem Zufall überlassen. Kaum auszudenken ist, wie sich solch widersprüchliche Parolen (Nein zum Gegenvorschlag, aber Ja im Eventualfall) in Inseraten oder gar auf einem Plakat ausmachen werden. Für Verwirrung des Bürgers ist jedenfalls gesorgt.

In der direkten Demokratie werden hohe Anforderungen an den Soverän gestellt, der oft komplexe Zusammenhänge zu beurteilen hat. Umso wichtiger ist es, dass ihm klare Fragen zum Entscheid vorgelegt werden. Sie sind Voraussetzung dafür, dass eindeutige Entscheide gefällt werden können. Deshalb ist unbedingt auf eine zusätzliche Komplizierung des Abstimmungsverfahrens zu verzichten.

Früher oder später wird sich das neue Abstimmungsverfahren auch gegen den Föderalismus richten. Nach dem nun vorgeschlagenen System kann es nämlich vorkommen, dass sowohl die Initiative wie auch der Gegenvorschlag zustimmende Volks- und Ständemehrheiten finden, in der Stichfrage jedoch die Initiative mehr Volks- und der Gegenvorschlag mehr Ständestimmen erreicht. Nach der neuen Regelung wäre dann beides abgelehnt, obwohl beides angenommen wurde. Solches würde als besonders undemokratisch bezichtigt und es käme sofort zu Revisionsanträgen, die sich dann nur in föderalismusfeindlichen Lösungen niederschlagen könnten.

Das neue Verfahren begünstigt im Vergleich zum heutigen System Änderungen. Aber auch unter der geltenden Verfassung ist in dreizehn Doppelabstimmungen achtmal die Initiative oder der Gegenvorschlag angenommen worden. 13 Mal ist die Initiative zugunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen worden, was in elf Fällen zu einer Annahme dieses Gegenvorschlages führte. Das heutige System lässt somit Änderungen durchaus zu. Die Neuordnung wird aber mit sich bringen, dass Initiativen seltener zurückgezogen werden und dass

damit mehr und mehr das kompliziertere Doppel-Abstimmungsverfahren zur Anwendung gelangt. Der Stimmbürger, der keine Änderung will, sieht sich in der unkomfortablen Lage, auch zwischen den beiden Vorlagen, die er gar nicht will, entscheiden zu müssen; sonst schöpft er seine Stimmkraft nicht voll aus.

Unser heutiges System ist keineswegs veränderungsfeindlich. Die Bundesverfassung wurde seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1874 weit über hundert Mal revidiert. Veränderungen finden demnach im Durchschnitt mindestens alle Jahre statt.

## 5. Fazit

Die vorgeschlagene neue Regelung für das Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag vermag in keiner Weise zu befriedigen. Es soll ein hochgespieltes Scheinproblem gelöst werden. In den zwei oder drei (von über 100) Abstimmungen, wo allenfalls der Wählerwille nicht klar zum Ausdruck gekommen sein soll, ist auch nicht beweisbar (in der Retrospektive), dass das Doppel-Ja ein anderes Resultat gebracht hätte.

Die Verfassungsänderung, welche am 5. April 1987 zur Abstimmung gelangt, verdient eine klare Ablehnung. Sie erschwert die Abstimmungsdemokratie in unnötiger Weise und leistet der ohnehin um-sichgreifenden Initiativenflut Vorschub.

## Nein zu doppeldeutigen Abstimmungsverfahren