

**Botschaft  
über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens  
für Volksinitiativen mit Gegenentwurf**

vom 28. März 1984

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte mit Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |          |  |
|------|----------|--|
| 1982 | P 82.401 | Volksinitiativen mit Gegenvorschlag.<br>Abstimmungsverfahren (S 5. 10. 82, Belser) |
| 1983 | P 82.403 | Volksinitiativen. Abstimmungsverfahren<br>(N 18. 3. 83, Muheim).                   |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. März 1984

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Schlumpf  
Der Bundeskanzler: Buser

## Übersicht

Die Abstimmungen über Volksinitiativen mit Gegenentwurf werden seit 1892 nach dem Verfahren mit zwei Alternativfragen durchgeführt. Dieses Abstimmungsverfahren kann dazu führen, dass in Extremfällen das Ergebnis den Willen von Volk und Ständen nicht einwandfrei ausdrückt und zu gegensätzlichen Schlussfolgerungen Anlass gibt. Es wurde denn auch seit seiner Einführung immer wieder kritisiert. Dennoch hat man an diesem Verfahren festgehalten, weil kein anderes praktikables Modell mit gültigem doppeltem Ja zur Verfügung stand. Keiner der zahlreichen Vorschläge wies einen gangbaren Ausweg für den kritischen Fall, dass beide Vorlagen (Initiative und Gegenentwurf) sowohl vom Volk als auch von den Ständen angenommen würden, die eine Vorlage mit grösserem Volksmehr, die andere hingegen mit grösserem Ständemehr.

Auch hat bisher kein Vorschlag mehrheitliche Unterstützung gefunden. Dies zeigte sich erneut im Vernehmlassungsverfahren über eine parlamentarische Initiative Muheim, das 1980 bei Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen durchgeführt wurde.

Mittlerweile hat sich die Situation in verschiedener Hinsicht wesentlich verändert:

1. Bei den Kantonen beginnt sich eine Tendenz zugunsten des sogenannten «Baselbieter Modells» abzuzeichnen:
  - a. Zwei Kantone (BL, UR) kennen dieses Verfahren bereits.
  - b. Eine Ständesinitiative des Kantons Basel-Landschaft regt die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zur Änderung des Abstimmungsverfahrens an; in neun weiteren Kantonen (ZH, BE, LU, BS, SH, SG, GR, AG und TG) berieten die Parlamente 1983 grösstenteils gleichlautende Vorstösse für eine Ständesinitiative; im Hinblick auf die Vorlage des Bundesrates wurden die meisten dieser Vorstösse mittlerweile abgeschrieben.
  - c. Im Kanton Solothurn wird dieses Modell im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung vorgesehen.
2. Das Vernehmlassungsverfahren im Sommer 1983 ergab ein überwiegend positives Echo zum «Baselbieter Modell».
3. Mehrere Vorstösse aus den eidgenössischen Räten haben den Bundesrat eingeladen, eine Lösung des Problems vor der Totalrevision der Bundesverfassung einzuleiten.
4. Detaillierte Prüfungen haben ergeben, dass eine Lösung nach dem Baselbieter Modell der Totalrevision der Bundesverfassung nicht notwendigerweise vorgreift und schon heute auf Gesetzesstufe verwirklicht werden kann.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat heute, für Abstimmungen über Initiativen mit Gegenentwurf das Verfahren der bedingten Eventualabstimmung (mit Prozentsummenregel) einzuführen und den vom Kanton Basel-Landschaft vorgeschlagenen Gesetzesentwurf so zu erweitern, dass alle verfahrensmässigen Einschränkungen der Willensäusserung beseitigt werden.

---

*Nach diesem Verfahren ist das doppelte Ja zu Initiative und Gegenentwurf möglich; dennoch kann jeder Stimmberechtigte uneingeschränkt ausdrücken, welche Vorlage er bevorzugt. Initiative und Gegenentwurf stehen dem geltenden Verfassungsrecht so gegenüber, als gelangten sie je allein zur Abstimmung. Das neue Verfahren verhindert wie das alte, dass gleichzeitig zwei Verfassungsänderungen rechtskräftig werden, die einander ausschliessen. Das neue Abstimmungsverfahren genügt allen verfassungsmässigen Anforderungen.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

Artikel 121 der Bundesverfassung sieht für die Änderung der Verfassung neben dem Weg der Gesetzgebung auch den der Volksanregung (Initiative) vor. Die Initianten können den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung verlangen; sie müssen aber den Grundsatz der Einheit der Materie beachten. Die Volksinitiative kann in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden; Mischformen sind unzulässig.

Die Bundesversammlung prüft Volksinitiativen in formeller und materieller Hinsicht.<sup>1)\*)</sup> Formell zulässige Initiativen legt sie Volk und Ständen zur Abstimmung vor, in der Regel mit dem Antrag auf Annahme oder Verwerfung. Ist die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht worden, so kann die Bundesversammlung nicht nur die Ablehnung beantragen, sondern auch einen Gegenentwurf ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Volksinitiative zur Abstimmung bringen. Volksinitiative und Gegenentwurf müssen dieselbe Sachfrage behandeln<sup>2)</sup>; sie können sich aber im Grundsatz, in der Zielrichtung oder in Einzelheiten voneinander unterscheiden.

Als 1891 die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung eingeführt und die Bundesversammlung ermächtigt wurde, den als ausgearbeitete Entwürfe eingereichten Initiativen in der Volksabstimmung einen Gegenentwurf gegenüberzustellen (Art. 121 Abs. 6 BV), musste ein Abstimmungsverfahren gefunden werden, das den Willen der Stimmberechtigten und der Kantone zuverlässig und unverfälscht wiedergibt. Damit stellt sich dem Gesetzgeber ein Problem, das im Rahmen der verfassungsmässigen Erfordernisse schwierig zu lösen ist und bisher keine allseits befriedigende Antwort hat finden können.

### 111 Historischer Werdegang

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft vom 22. Juli 1891 über das erste Ausführungsgesetz zu den Artikeln 120 bis 123 der Bundesverfassung für Doppelabstimmungen ein zweistufiges Verfahren vorgesehen.<sup>3)</sup> Er wollte zunächst in einer Eventualabstimmung ermitteln, welche der beiden Vorlagen (Initiative oder Gegenentwurf) den Vorzug erhält, und in einer späteren Hauptabstimmung die bevorzugte Vorlage dem geltenden Recht gegenüberstellen. Um die doppelte Abstimmung zu vermeiden, entschieden sich hingegen die eidgenössischen Räte gegen Widerstand des Ständerats für die einfache Alternativabstimmung<sup>4)</sup> nach dem Verfahren, das heute noch gilt.<sup>5)</sup> Mit den ersten Erfahrungen setzte auch neue Kritik an diesem Abstimmungsverfahren ein.<sup>6)</sup> Sie verstummte, als jahrzehntelang nie mehr Initiative und Gegenentwurf verworfen wurden

\*) Die Anmerkungen befinden sich am Schluss der Botschaft.

(doppelte Verwerfung, vgl. Anh. 2 und 3). Nach der Verwerfung der Mieterschutzinitiative (1955, vgl. Anh. 3 und 4) entbrannte die Diskussion erneut.<sup>7)</sup>

In der Folge wurde das Abstimmungsverfahren bei der Vorbereitung des Initiativengesetzes vom 23. März 1962<sup>8)</sup> überprüft, doch konnten sich weder der Bundesrat noch das Parlament zu einer Änderung durchringen.<sup>9)</sup>

Die Kritik verdichtete sich in jüngster Zeit<sup>10)</sup>, nachdem in den Abstimmungen über die soziale Krankenversicherung (1974, vgl. Anh. 3 und 5), die Mitbestimmung (1976, vgl. Anh. 3 und 6) und den Mieterschutz (1977, vgl. Anh. 3 und 7) sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf verworfen worden waren. Doch auch die erneute Überprüfung des Abstimmungsverfahrens im Rahmen der Vorbereitung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)<sup>11)</sup> brachte keine tauglichen Alternativen; Bundesrat und Parlament hielten daher am überkommenen Abstimmungsverfahren fest.<sup>12)</sup>

## 112      **Geltendes Recht**

Artikel 122 der Bundesverfassung beauftragt den Bundesgesetzgeber, über das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung «das Nähere» zu regeln. Nach Artikel 123 der Bundesverfassung tritt eine Verfassungsänderung in Kraft, wenn die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und die Mehrheit der Kantone sie angenommen haben.

Das Abstimmungsverfahren für Initiativen mit Gegenentwurf ist im Artikel 76 BPR derzeit wie folgt geregelt:

*Art. 76*      Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf

<sup>1</sup> Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf<sup>1</sup> (Art. 27 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes), so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

<sup>2</sup> Stimmzettel, auf denen eine der beiden Fragen mit Ja oder Nein beantwortet wird, und Stimmzettel, auf denen beide Fragen verneint werden, sind gültig.

<sup>3</sup> Stimmzettel, auf denen beide Fragen bejaht werden, sind ungültig.

<sup>4</sup> Eine Änderung der Bundesverfassung ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmt.

## 113      **Änderungsbegehren**

Die Kritik am geltenden Abstimmungsverfahren richtet sich gegen die Fragestellung und gegen die Art der Ermittlung des absoluten Mehrs. Der Stimmberechtigte muss sich für eine der beiden Vorlagen (Initiative oder Gegenentwurf) entscheiden oder beide ablehnen; hingegen kann er nicht beiden zustimmen. Nach verbreiteter Auffassung begünstigt das Verbot des doppelten Ja über Gebühr die Beibehaltung des bestehenden Rechts gegenüber den Änderungsvor-

schlägen, weil diese sich gegenseitig konkurrenzieren. Nach den Kritikern verstösst das gesetzliche Verbot des doppelten Ja gegen den demokratischen Gleichheitsgrundsatz der Bundesverfassung (Art. 4 BV), weil es die reformwilligen und die mit dem bestehenden Recht zufriedenen Bürger rechtsungleich behandle und auch nicht jeden Bürger seinen Willen unverfälscht ausdrücken lasse. Alle Kritiker verlangen ein Abstimmungsverfahren ohne diese Unzulänglichkeiten. Im Lauf der Zeit wurden freilich verschiedenste Verfahren vorgeschlagen.

### 113.1 Parlamentarische Einzelinitiative Muheim

Am 13. Dezember 1978 beantragte Nationalrat Muheim mit einer parlamentarischen Einzelinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs unter anderem folgende Änderung des Artikels 76 BPR<sup>13)</sup>:

*Art. 76* Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf

<sup>1</sup> Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 3 GVG), werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

- a. «Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?»
- b. «Für den Fall, dass die Volksinitiative verworfen werden sollte: Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?»

<sup>2</sup> Stimmzettel, auf denen eine oder beide Fragen mit Ja oder Nein beantwortet werden, sind gültig.

<sup>3</sup> Eine Volksinitiative ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmte.

<sup>4</sup> Der Gegenentwurf der Bundesversammlung zu einer Volksinitiative tritt in Kraft, wenn ihm mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmte und die Volksinitiative zurückgezogen oder verworfen wurde.

### 113.2 Gegenvorschlag der vorbereitenden Kommission des Nationalrates

Die nationalrätliche Kommission beantragte in ihrem Bericht vom 13. Februar 1980<sup>14)</sup> die Ablehnung der Initiative Muheim, und zwar vor allem weil dieses Verfahren die Volksinitiative zum Nachteil des Gegenentwurfs begünstigte. Sie beantragte ein zeitlich gestaffeltes Eventualabstimmungsverfahren (vgl. dazu Ziff. 124.5) und arbeitete einen eigenen Vorschlag aus, unter anderem auch zur Änderung des Artikels 76 BPR:

*Art. 76* Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf

<sup>1</sup> Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 3 GVG), so werden den Stimmberechtigten in einer Vorabstimmung auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

- Ziehen Sie die Volksinitiative dem Gegenentwurf vor?
- oder
- Ziehen Sie den Gegenentwurf der Volksinitiative vor?

<sup>2</sup> In der Vorabstimmung sind nur Stimmzettel gültig, welche die eine der beiden Fragen mit «Ja» beantworten.

<sup>3</sup> Zur Hauptabstimmung gelangt jene Vorlage, die die Mehrheit der in der Vorabstimmung gültigen Ja-Stimmen erreicht.

<sup>4</sup> Die Hauptabstimmung findet spätestens sechs Monate nach der Vorabstimmung statt.

<sup>5</sup> Eine Änderung der Bundesverfassung ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmt.

### **113.3 Vernehmlassungsverfahren von 1980**

1980 führte unser Justiz- und Polizeidepartement im Auftrag der nationalrätlichen Kommission bei den Kantonsregierungen und den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien ein Vernehmlassungsverfahren durch. Dieses ergab bei beiden Adressatenkreisen eine Zweidrittelmehrheit für eine Änderung des Abstimmungsverfahrens. Doch in der Frage, wie das Verfahren geändert werden sollte, zeigten sich derart tiefgreifende und mannigfache Meinungsverschiedenheiten auf seiten der Vernehmlasser, dass noch für keine Regelung Aussicht auf allseitige oder zumindest überwiegende Zustimmung bestand. Zusätzlich zu den von Nationalrat Muheim und der vorbereitenden Kommission des Nationalrats vertretenen Verfahrensmodellen und ihren Varianten wurden im Vernehmlassungsverfahren, teils ebenfalls mit Varianten, mannigfach andere Lösungen vorgeschlagen, die wir bereits in unserer Stellungnahme vom 12. August 1981<sup>15</sup> dargestellt haben (vgl. Ziff. 124.1–124.8).

### **113.4 Änderungsvorschläge ausserhalb des Vernehmlassungsverfahrens**

Ausserhalb des Vernehmlassungsverfahrens sind noch mannigfache andere Lösungen angeregt worden (vgl. Ziff. 124.6–124.8).

### **113.5 Stellungnahme des Bundesrates von 1981**

Am 12. August 1981<sup>16</sup> nahm der Bundesrat Stellung zur parlamentarischen Initiative Muheim und zum Gegenvorschlag der nationalrätlichen Kommission. Er schloss aus den uneinheitlichen Vernehmlassungsergebnissen, das Problem eines befriedigenden Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenvorschlag sei noch nicht entscheidungsreif und die Diskussion darüber müsse auch staatspolitische Fragen einschliessen. Deshalb rechtfertigte es sich, eine baldige Totalrevision der Bundesverfassung abzuwarten. Auf Antrag seiner vorbereitenden Kommission stimmte der Nationalrat am 17. Dezember 1981 dieser Auffassung zu, nachdem er einen Rückweisungsantrag knapp abgelehnt hatte.<sup>17</sup>

### **113.6 Neue parlamentarische Vorstösse**

Am 5. Oktober 1982 überwies der Ständerat ein Postulat Belser (82.401 Volksinitiativen mit Gegenvorschlag, Abstimmungsverfahren) und beauftragte den Bundesrat zu prüfen, ob es nicht angezeigt wäre, den eidgenössischen Räten

eine Vorlage auf Änderung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf zu unterbreiten. Artikel 76 BPR ist nach dem Wortlaut des Vorstosses

... so zu ändern, dass das Verbot des doppelten Ja aufgehoben wird. Es ist ein Verfahren einzuführen, das den Willen der Mehrheit differenziert und unverfälscht zum Ausdruck bringt, die Gleichwertigkeit des Volks- und Ständemehrs wahrt und Initiative wie Gegenvorschlag eine gleiche Chance einräumt. Nötigenfalls wäre gleichzeitig ein Entwurf auf Änderung der Bundesverfassung vorzulegen.

Ein nahezu gleichlautendes Postulat Muheim (82.403 Volksinitiativen. Abstimmungsverfahren) überwies der Nationalrat dem Bundesrat am 18. März 1983. In beiden Fällen hatte der Bundesrat seine Bereitschaft erklärt zu prüfen, ob das Abstimmungsverfahren nicht auf Gesetzesstufe geändert werden könne.<sup>18)</sup>

### 113.7 Standesinitiative

Am 23. September 1982 reichte der Kanton Basel-Landschaft eine Standesinitiative für die Einführung des Verfahrens mit bedingter Eventualabstimmung ein. Zu diesem Zweck soll der Artikel 76 BPR wie folgt geändert werden:

*Art. 76* Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf

<sup>1</sup> Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 3 GVG), so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

- a. Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?
- b. Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?
- c. Für den Fall, dass sowohl Volksinitiative als auch Gegenentwurf der Bundesversammlung von Volk und Ständen bejaht werden sollten:  
Soll die Volksinitiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?

<sup>2</sup> Stimmzettel, auf denen eine der ersten beiden Fragen oder beide mit Ja oder Nein beantwortet sind, sind gültig.

<sup>3</sup> Eine Änderung der Bundesverfassung ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmt. Sind sowohl Volksinitiative als auch Gegenentwurf angenommen, so gibt das Ergebnis der dritten Frage den Ausschlag. Weist bei diesem Ergebnis die eine Vorlage mehr Volksstimmen, die andere mehr Ständesstimmen auf, so ist diejenige Vorlage angenommen, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Ständesstimmen zusammen die höhere Summe ergibt.

Gleichgerichtete und grösstenteils gleichlautende Standesinitiativen wurden daraufhin in den Parlamenten der Stände Zürich, Bern, Luzern, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Thurgau angeregt oder beraten. Die meisten der betreffenden Vorstösse wurden inzwischen im Hinblick auf die Vorlage des Bundesrates abgeschlossen.

Die vorberatende Kommission des Ständerates hat die Behandlung der Baselder Standesinitiative mit Blick auf die vorliegende Botschaft (vgl. Ziff. 13) ausgesetzt.



## 114 Vernehmlassungsverfahren von 1983

Das Modell mit bedingter Eventualabstimmung hatte im Konsultationsverfahren von 1980 nicht zur Diskussion gestanden. Deshalb ermächtigte der Bundesrat am 29. Juni 1983 die Bundeskanzlei, über die mit dieser Botschaft unterbreitete Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte<sup>19)</sup> – einer Variante der Baselbieter Standesinitiative – bei den Kantonen, den politischen Parteien und den Spitzenverbänden der Wirtschaft ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen<sup>20)</sup>. Auf eigenen Wunsch beteiligten sich weitere Interessierte am neuen Vernehmlassungsverfahren, vorab Mieter-, Konsumenten- und Umweltschutzorganisationen. Gesamthaft gesehen, fand die von der Bundeskanzlei vorgeschlagene Lösung im Vernehmlassungsverfahren Zustimmung. Viele Vernehmlasser, sowohl Befürworter wie Gegner der Vorlage, erörtern in ihren Stellungnahmen einlässlich das Für und Wider des Lösungsvorschlags.

### 114.1 Ergebnisse

Eine Analyse der Stellungnahmen wurde von der Bundeskanzlei im Dezember 1983 veröffentlicht.<sup>21)</sup> Nach Vernehmlasserkategorien zeigt sie folgendes Bild:

#### 114.11 Kantone

Alle 26 Kantone haben Stellung genommen. 14 Kantone antworteten positiv (ZH, BE, LU, UR, SZ, GL, SO, BS, BL, SH, AI, GR, TI und GE), sechs positiv mit Vorbehalten (OW, ZG, FR, SG, AG und NE), zwei vorbehaltlos negativ (NW und AR) und vier negativ zugunsten einer andern Lösung (TG, VD, VS und JU).

#### 114.12 Parteien

Zehn der 15 eingeladenen Parteien haben geantwortet. Nicht reagiert haben die EVP, die PdA, der PSA, die Entente jurassienne und die Unité jurassienne. Von den zehn Antworten sind sieben positiv (SP, CVP, SVP, LdU, NA, POCH und Grüne), zwei vorbehaltlos negativ (Liberale und Vigilance) und eine negativ mit der Forderung einer empirischen Untersuchung (FDP).

#### 114.13 Verbände

Acht der neun eingeladenen Spitzenverbände der Wirtschaft haben geantwortet. Der Bauernverband hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Im Gegensatz zu den Kantonen und den Parteien sind die Stellungnahmen der Verbände mehrheitlich negativ; Arbeitgeber und Gewerbe wenden sich mit unterschiedlicher Schärfe gegen den Lösungsvorschlag, die Gewerkschaften stimmen ihm zumeist zu: Von den acht Verbänden begrüßen ihn zwei vorbehaltlos (SGB und CNG), eine Antwort ist positiv mit Vorbehalten (VSA), vier sind vorbehaltlos negativ

(Vorort, Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen [zurückhaltend], Fédération romande des syndicats patronaux, Schweizerischer Gewerbeverband [besonders resolut]). Ein Verband (LFSA) lehnt den Lösungsvorschlag zugunsten einer andern Variante ab.

#### **114.14 Weitere Stellungnahmen**

Zwölf Stellungnahmen gingen der Bundeskanzlei von weiteren Interessierten zu: Neun stimmen der vorgeschlagenen Lösung zu, eine lehnt sie vorbehaltlos ab und zwei verwerfen sie zugunsten einer andern Lösung.

#### **114.15 Gesamtbild**

Die Antworten der *Kantone* sind im Verhältnis von *3 zu 1 positiv*, die der politischen *Parteien* im Verhältnis von *2 zu 1 ebenfalls positiv*; die *Spitzenorganisationen der Wirtschaft* lehnen den Vorschlag im Verhältnis von *2 zu 1 ab*, und die *weiteren Interessierten* stimmen dem Lösungsvorschlag im Verhältnis von *3 zu 1 zu*.

Gesamthaft sind die Stellungnahmen zu unserem Vorschlag *im Verhältnis von 2 zu 1 positiv*.

#### **114.2 Argumente zum Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung**

In den Antworten der Vernehmlasser stehen folgende Argumente und Forderungen im Vordergrund:

##### **114.21 Analyse des Ist-Zustandes**

Vereinzelt wurde der Vernehmlassungsunterlage vorgeworfen, sie analysiere den Ist-Zustand unzutreffend. Die Befürworter von Initiative und Gegenentwurf seien sich nämlich über die angestrebte Reform meist nicht einig; ausserdem mache das neue Verfahren glauben, der Gegenentwurf sei nur eine abgeschwächte Form der Initiative und Rechtsänderungen seien an sich gut; die heutige Regelung dagegen sei uneingeschränkt demokratisch (vgl. Ziff. 123.2 und 123.3) und *allein annehmbar (Liberale)*.

Der Grossteil der Stellungnahmen sieht es hingegen als erwiesen an, dass das bisherige Abstimmungsverfahren den Volkswillen verfälsche (UR, GL, BS, FR, SG, TI, VD, NE, SP, CVP, SVP, POCH, CNG, VSA); er attestiert dem Vorschlag des Bundesrates, dass er wesentliche Mängel der heutigen Regelung behebe (FDP, SP) und «ein politisches Ärgernis» eliminiere (SP, LdU).

##### **114.22 Rechtsgleichheit**

Einige Vernehmlasser vertreten die Ansicht, die Reformgegner erhielten nach dem neuen System nurmehr eine, die Befürworter hingegen zwei Stimmen, was

rechtsungleich sei und die Stimmabgabe und das wahre Abstimmungsbild verfälsche (NW, Liberale, Vorort, Gewerbeverband, VSA; vgl. Ziff. 121.12, 121.13 und 132.24). Namentlich taucht die Befürchtung auf, beim neuen Verfahren würden die Anhänger des Status quo diskriminiert, weil sie sich für eine Änderung aussprechen müssten (Liberale, Vorort; vgl. Ziff. 132.24 und 232).

Häufiger wird geltend gemacht, dass das bisherige Verfahren den Volkswillen, wenn überhaupt, nur selten verfälscht habe (NW, AR, FDP, SVP, Liberale, Vorort, Syndicats patronaux; vgl. Ziff. 123.3). Einzelne Vernehmlasser befürchten ausserdem, das neue Abstimmungsverfahren begünstige Manipulationen und provoziere überrissene Gegenentwürfe (Liberale, Vorort, Gewerbeverband, VSA). Der Rückzug von Volksinitiativen werde nicht mehr forciert (VD, CVP, Liberale, Vorort, Gewerbeverband), und dies hätte mehr Doppelabstimmungen zur Folge (VD, Liberale, Vorort); das Modell erlaube es nicht, jeweils auch ausdrücklich über den Status quo abzustimmen (VSA; vgl. Ziff. 121.11 und 121.14); es unterschlage die Schlussabstimmung über die obsiegende Variante (NW; dazu vgl. Ziff. 232) und lege den Stichentscheid allein in die Hände der kategorischen Reformgegner und -befürworter (VD; vgl. Ziff. 132.32).

Zustimmende Stellungnahmen konstatieren namentlich, dass der Lösungsvorschlag der Initiative und dem Gegenentwurf gleiche Chancen einräume (GL, SO, GR, SP, CVP, SVP), das absolute Mehr für alle drei Fragen getrennt erhebe (BE, GR, TI, SP, CVP) und daher den Stimmberechtigten die Möglichkeit zu differenzierter Meinungsäusserung gebe, wie sie die Wahl- und Abstimmungsfreiheit fordere (BE, BL, SG, GR, FDP, SP, CVP, POCH). Taktisch verfälschte Stimmabgaben würden damit verhindert (BL), ebenso rein arithmetisch-taktisch motivierte Gegenentwürfe (BL, CVP). Das vorgeschlagene Verfahren vermöge wissenschaftlich-technisch zu befriedigen (BE, BL, TG, FDP) und bringe eine «gerechtere Ermittlung der Ergebnisse» (BE, BL, TI, SP) und eine «bessere Auslegung des Volkswillens» (BE, BL, TI, SP). Ausserdem werde der Reform die gleiche Chance eingeräumt wie dem Status quo (GL, FR, TI, SP, CVP; vgl. Ziff. 121.14).

### **114.23 Praktikabilität**

Nach Meinung seiner Gegner bringt das vorgeschlagene Verfahren «gesamthaft betrachtet, keine zweckmässigere, staatspolitisch tragfähigere Lösung» (Zentralverband der Arbeitgeber). Es sei im Gegenteil «wenig praktikabel» (NW, ZG, TG, Zentralverband der Arbeitgeber), was die Erfindung der Stichfrage beweise (Liberale). Die komplizierte Lösung erfordere drei- statt zweiteilige Abstimmungsparolen (Zentralverband der Arbeitgeber) und beim Stimmbürger mehr formales Denken (ZG, SH, AR, AG, TG, VD, NE, FDP, Zentralverband der Arbeitgeber, LFSa). Die hypothetische Fragestellung mache die Auswirkungen der Stimmabgabe schwer überblickbar (NW, AR, SG, VD, NE, FDP, Zentralverband der Arbeitgeber), entfremde die Regierten den Regierenden (VD, Vorort) und könnte die Stimmabstinenz fördern (ZG, SH, AG, TG, FDP, Vigilance). Widersprüchlich ist die Kritik am Vorschlag, die Stichfrage durch ein Kreuz beantworten zu lassen: Während die eine Seite beanstandet, dass mit dem neuen Verfahren das Ja-/Nein-Antwortsystem durchbrochen wird (SH,

VD, CVP), regt die andere an, für alle Fragen zum Ankreuzen überzugehen (SG; vgl. Ziff. 124.8 und 132.35).

Relativ häufig wird die Prozentsummenrechnung in der Stichfrage als schwer begreiflich beanstandet, was dem Volk die Kontrolle des Abstimmungsergebnisses verunmögliche (BE, ZG, SO, AR, SG, AG, VD, VS, FDP, Liberale, Zentralverband der Arbeitgeber, Syndicats patronaux); einzelne Vernehmlasser glauben, dass derlei Schwierigkeiten durch entsprechende Informationstätigkeit der Bundeskanzlei behoben werden könnten (GR, AG, NE, Zentralverband der Arbeitgeber; vgl. Ziff. 32). Andere schlagen zur Vereinfachung vor, in der Stichfrage auf das Ständemehr (POCH, GR [eventuell] und ein Privater) oder aber auf das Volksmehr (FDP) zu verzichten, in diesem Extremfall den Stichtscheid der Bundesversammlung zuzuweisen (BE) oder die Prozentsummenrechnung beim Auseinanderfallen von Volks- und Ständemehr nicht auf der Basis der Stichfrage, sondern aufgrund der beiden Hauptfragen vorzunehmen (CVP; vgl. Ziff. 132.34).

Verschiedene Vernehmlasser erachten die neue Regelung als «nötig» (FR, SG, AG, TG, JU, SP, NA, POCH, CNG, VSA) oder würdigen diese Lösung als «möglich und nützlich» oder als «sinnvoll und zweckmässig» (AI, SP, CVP); der Vorschlag weise zumindest seine Vorteile auf (NE, Zentralverband der Arbeitgeber). Positiv vermerkt wird oft, dass das neue Verfahren mit einem einzigen Abstimmungstermin auskomme (GL, SO, GR, TG, TI, POCH, VSA) und dass es Verwaltungen wie auch Parteien und Verbände weder finanziell noch administrativ-personell mehr belaste als das heutige Verfahren (GL, SO, GR, CNG). AG attestiert dem Lösungsvorschlag auch Vereinfachungen im Verfahrensablauf, und mehrere Vernehmlasser weisen auf die positiven Erfahrungen mit diesem Verfahren in den Kantonen Basel-Landschaft und Uri hin: Es sei für die Verwaltung handhabbar (UR, GL, SO, BL, SP, POCH, CNG), für die Stimmbürger verständlich (UR, GL, SO, SG [eventuell], SP, CVP, POCH), jedenfalls viel leichter verständlich als das längst allseits eingespielte und akzeptierte Verhältniswahlverfahren bei Nationalratswahlen. Generell bringe der Vorschlag eine einfache Lösung (GL, CVP, POCH). Der Vernehmlassungsvorschlag wird als «tauglichstes der einstufigen Verfahren» gewürdigt (SZ, GL, SG, POCH, CNG), und dies auch von Befürwortern anderer Lösungen.

#### **114.24 Demokratisch-föderalistisches Gleichgewicht**

Breit wird in den Stellungnahmen diskutiert, ob der Lösungsvorschlag föderalismuswidrig sei oder nicht: Einzelne Stellungnahmen sehen das Ständemehr «etwas verwässert» (LU, AI, AG, VD), andere «praktisch abgeschafft» (OW, NW, VS, JU, Vorort); einige vermissen gar die Gleichbehandlung von Volk und Ständen (OW, NW, GR, TG, JU, Liberale, POCH) oder befürchten, der schweizerische Föderalismus werde mit der Neuerung grundsätzlich aufs Spiel gesetzt (VS, JU, Vorort, Syndicats patronaux; vgl. Ziff. 132.26).

Manche Vernehmlasser sehen hingegen die Funktion des Ständemehrs auch im neuen Verfahren keineswegs tangiert (UR, GL, BL, AG, SP, CVP, SVP, CNG); Volk und Stände würden gleichrangig behandelt, indem die Prozentsummen-

rechnung Volk und Stände mathematisch exakt gleich gewichte; diese sei denn auch «durch staatsrechtliche Einwände kaum anzugreifen» (GL, BL). Namentlich wird betont, sowohl verfassungsrechtliche als auch föderalistische Gründe sprächen für die Berücksichtigung der Stände auch in der Stichfrage und mithin auch zugunsten der Prozentsummenrechnung (GL, BS).

### **114.25 Verfassungsmässigkeit**

Während es verschiedene Vernehmlasser für juristisch nötig oder hilfreich halten, das vorgeschlagene Verfahren durch eine Verfassungsrevision einzuführen (LU, AG, VD, VS, Vorort, Syndicats patronaux), verlangt TG nur aus politischen Gründen eine Verfassungsrevision. Einlässlich wird die Frage der Rechtsstufe in einer andern Stellungnahme diskutiert: Gegenentwurf und Initiative ständen einander aufgrund des Verfassungsrechts kontradiktorisch gegenüber; es sei deshalb nicht zulässig, sie nun auf Gesetzesstufe nur mehr unverbunden einander «gegenüberzustellen» (Disjunktion). Kontradiktorisch gegenübergestellte Aussagen könnten nicht gleichzeitig wahr sein, ohne dass die Gesamtaussage falsch werde; dagegen werde mit der vorgeschlagenen Fragestellung sinngemäss danach gefragt, ob der Stimmbürger die Initiative «oder auch» den Gegenentwurf annehmen wolle<sup>22</sup>) (vgl. Ziff. 521 und 525).

Anderer Stellungnahmen glauben, dass der Lösungsvorschlag sich direkt auf Gesetzesstufe realisieren lasse (OW, SVP, CNG, VSA); darüber hinaus attestieren verschiedene Vernehmlasser dem Vorschlag, dass er die Totalrevision der Bundesverfassung in keiner Weise präjudiziere (OW, JU, SP, CNG; vgl. Ziff. 132.14).

### **114.26 Verschiedene Argumente**

Vereinzelte Vernehmlasser verlangen eine umfassendere, vertiefte Prüfung des Vorschlags (JU, FDP, Syndicats patronaux), stellen dessen Konsensfähigkeit in Frage (AR, Gewerbeverband) oder bestreiten seine innere Logik, weil nicht zwei sich ausschliessende Verfassungsänderungen gleichzeitig und mit gleicher Intensität gewünscht werden könnten (NW, Liberale; vgl. Ziff. 132.35 und 523).

Während der VSA bei seiner Zustimmung «grosse Skepsis» nicht verbirgt, erhofft der SGB von der Vorlage eine Sogwirkung auf die Kantone (vgl. dazu Ziff. 121). Vereinzelte Stellungnahmen konstatieren, dass die Rangfolge der Fragen (Hauptfragen; Stichfrage nur unter der Bedingung doppelter Annahme bei der Hauptfragen) widersprüchliche Abstimmungsergebnisse von selbst ausschliesse (CNG; vgl. dazu Ziff. 121.15, 132.21 und 132.25).

Mehrere Vernehmlasser fordern ausdrücklich, der Vorschlag solle unverzüglich und ohne Änderung dem Parlament zugeleitet werden (SP, Grüne); sie stimmen ihm «uneingeschränkt» zu oder finden ihn eine «Trouvaille» (BL, LdU, Grüne, SGB, CNG).

### **114.3 Andere Lösungsvorschläge**

Einzelne Stellungnahmen lehnen das vorgeschlagene Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung zugunsten einer andern Lösung ab. Die Vorschläge für Ersatzlösungen divergieren jedoch stark (vgl. Ziff. 124.1–124.8).

### **114.4 Detailänderungswünsche**

Schliesslich erbrachte das Vernehmlassungsverfahren verschiedene Änderungswünsche zu Einzelheiten des unterbreiteten Lösungsmodells:

#### **114.41 Ausdrucksmöglichkeiten für widersprüchliche Wertungen**

Angeregt wurde eine Klärung der Folgen, die sich daraus ergeben, dass die Zulassung des doppelten Ja bei der Stichfrage widersprüchliche Stimmabgaben ermöglichen (LU, Syndicats patronaux; vgl. Ziff. 121.15, 132.21 und 132.25).

#### **114.42 Ausdrückliche Zulassung des doppelten Ja**

LU wünschte, dass angesichts des bestehenden Artikels 12 Absatz 1 Buchstabe c BPR im neuen Artikel 76 BPR das doppelte Ja *ausdrücklich* für gültig erklärt werde (vgl. Ziff. 23).

#### **114.43 Terminologie**

Eine andere Stellungnahme verlangte eine Anpassung von Artikel 76 Absatz 2 BPR an den Umstand, dass nach dem Lösungsvorschlag rechtsterminologisch nicht mehr das absolute, sondern das einfache Mehr entscheide (SO; vgl. Ziff. 232).

#### **114.44 Fragestellung in der Stichfrage**

Während BE wünschte, dass in der Stichfrage auf dem Stimmzettel nach der Präferenz gefragt wird und nicht danach, welche Vorlage allenfalls in Kraft treten soll, verlangte LU gerade das Gegenteil (vgl. Ziff. 234).

#### **114.45 Erläuterung der Antwortmöglichkeiten auf dem Stimmzettel**

ZG wünscht bei allen Fragen auf dem Stimmzettel einen präzisen Hinweis auf die Antwortmöglichkeiten; ausserdem solle erläutert werden, was für eine Bedeutung den Antworten auf die Hauptfragen zukommt, wenn die Stichfrage nicht beantwortet wird (vgl. Ziff. 132.24, 232 und 32 sowie Anh. 13).

## 114.46 Dringliche Weiterbehandlung

Eine Stellungnahme regt an, dass die hier vorgeschlagene Gesetzesänderung nach Ablauf der Referendumsfrist sofort und automatisch in Kraft tritt (LdU), und verschiedene Vernehmlasser verlangen die dringliche Weiterbehandlung der Vorlage (BL, SGB; vgl. Ziff. 24).

## 12 Kritische Würdigung der Ausgangslage

### 121 Anforderungen an ein künftiges Abstimmungs-system

Bei der Überprüfung der verschiedenen Lösungsvorschläge (vgl. Ziff. 123, 124 und 13) sind die spezifischen Gegebenheiten des Bundes (Gleichgewicht von Volk und Ständen bzw. von Initiative und Gegenentwurf) als wesentliche Kriterien mit zu beachten. Es ist denn auch keineswegs die Absicht, mit dieser Vorlage eine «Sogwirkung» auf die Kantone einzuleiten, wie ein Vernehmlasser sie sich erhofft (vgl. Ziff. 114.26). Daher will und kann sich der Bundesrat im folgenden nicht über andere bereits eingeführte Verfahren äussern. Dort gelten andere Gegebenheiten; vor allem ist kein Ständemehr zu beachten.

Der Bundesrat hat die meisten Kriterien, nach denen ein Abstimmungsverfahren zu beurteilen ist, bereits in seiner Stellungnahme vom 12. August 1981 zur parlamentarischen Initiative Muheim zusammengefasst<sup>23)</sup>, so dass er sich hier kurz fassen kann:

#### 121.1 Demokratische Erfordernisse

##### 121.11 Differenzierungsmöglichkeiten

Das Abstimmungsverfahren soll gewährleisten, dass die Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht äussern können.

Für die unverfälschte Willensäusserung ist nach zutreffendem Verständnis unerlässlich, dass die Stimmberechtigten eine *der Anzahl der vorgelegten Alternativen entsprechende Differenzierungsmöglichkeit* haben.<sup>24)</sup> In der Tat ist es schwer zu begründen, warum die Verfassung für Abstimmungen über Initiativen durch die Möglichkeit des Gegenentwurfs weitere Entscheidungsmöglichkeiten einräumt, wenn doch die Stimmberechtigten ihre Wertungen gar nicht rechtswirksam ausdrücken können. Hier ist anzumerken, dass die Verfassung dem Stimmbürger diese Ausdrucksmöglichkeit nicht zwingend vorenthält. Andererseits wäre es verfassungsrechtlich ebensowenig zulässig, ein Verfahren einzuführen, bei dem gewisse Differenzierungsmöglichkeiten Abstimmungsergebnisse zur Folge haben könnten, nach denen gar nicht gefragt worden ist (vgl. z. B. Ziff. 124.3 am Ende).

Stehen eine Volksinitiative (I), ein Gegenentwurf (GE) und der bestehende Zustand (bZ) einander gegenüber, so lassen sich folgende 13 widerspruchsfreie Wertungen ausdrücken:

---

1. $I > GE > bZ$	6. $bZ > GE > I$	11. $GE > I = bZ$
2. $I > bZ > GE$	7. $I = GE > bZ$	12. $bZ > I = GE$
3. $GE > I > bZ$	8. $I = bZ > GE$	13. $I = GE = bZ$
4. $GE > bZ > I$	9. $I > GE = bZ$	
5. $bZ > I > GE$	10. $GE = bZ > I$	

---

Die Zeichen bedeuten:

> bevorzugt, Präferenz;

= gleichwertig, Indifferenz.

---

### 121.12 Rechtsgleichheit im Abstimmungsverfahren

Im demokratischen Rechtsstaat müssen alle Stimmberechtigten über die gleiche Stimmkraft verfügen. Dies ist gewährleistet, wenn jeder Stimmberechtigte zu jeder Abstimmungsfrage Anrecht auf eine Stimme hat und allen abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen arithmetisch das gleiche Gewicht zukommt.

### 121.13 Volksmehr

Verfassungsänderungen sind nach Artikel 123 der Bundesverfassung nur dann angenommen, wenn sie von mehr als der Hälfte aller gültig Stimmenden gutgeheissen worden sind. Dieses Erfordernis findet seine Begründung darin, dass der bestehende Rechtszustand seinerzeit dasselbe Kriterium erfüllte; ausserdem verhindert es, dass gegen den ausdrücklichen Willen der Mehrheit des Souveräns neues Recht geschaffen wird.

### 121.14 Gleichrangigkeit von Initiative und Gegenentwurf

Ein demokratisches Abstimmungsverfahren darf keine der beiden Vorlagen (Initiative oder Gegenentwurf) gegenüber der andern begünstigen, denn beide haben die von der Verfassung geforderte Mehrheit noch nicht erreicht. Die Bundesverfassung stellt Initiative und Gegenentwurf als Alternativen auf die gleiche Stufe. Die Entscheidung über den Vorrang der einen Vorlage gegenüber der andern ist gerade ein Zweck der Abstimmung.

Anders verhält es sich hingegen zwischen dem bestehenden Recht und den Änderungsvorlagen: Volk und Stände haben dem geltenden Rechtszustand zugestimmt (Art. 123 BV); infolgedessen gebietet es die rechtsgleiche Behandlung, dass die Änderungsvorlagen demselben Kriterium genügen. Hingegen darf das Verfahren den geltenden Rechtszustand nicht durch abstimmungsarithmetische Regelungen über dieses in der Bundesverfassung selber festgeschriebene Mass hinaus bevorteilen, unabhängig davon, ob eine Initiative allein oder mit einem Gegenentwurf zur Abstimmung gelangt.



*Inhaltlich-sachlich* darf ein (direkter oder indirekter) Gegenentwurf die Initiative selbstverständlich konkurrenzieren; die Verfassung ermächtigt ja die Bundesversammlung, Verfassungsänderungen auch durch Gegenentwürfe zu Volksinitiativen einzuleiten.<sup>25)</sup> Hingegen verlangt das Gebot der Rechtsgleichheit, dass der Gegenentwurf oder der Verzicht darauf *rein abstimmungsarithmetisch* ohne Einfluss auf die Erfolgchancen der Initiative bleibt. Dasselbe muss umgekehrt auch für das Verhältnis zwischen Volksinitiativen und verfassungsändernden Vorlagen der Bundesversammlung gelten.

### **121.15 Widerspruchsfreie Ermittlung des Abstimmungsergebnisses**

Ein demokratisch befriedigendes Abstimmungsverfahren muss zu einem Ergebnis führen, welches klar und widerspruchsfrei ermittelt werden kann.

Hier stellen sich spezielle Probleme, weil durchaus widerspruchsfreie Stimmgaben zu einem in sich widersprüchlichen, zirkelschlüssigen Gesamtergebnis führen können, sobald mehr als zwei Wahlmöglichkeiten bestehen (Arrow-Paradoxon<sup>26)</sup>). Solche Ergebnisse verunmöglichen eine klare Ermittlung des Volkswillens. Ein solcher Zirkelschluss lässt sich durch das Abstimmungsverfahren mit bedingter Eventualabstimmung verhindern, weil es die Abstimmungsfragen einander unterordnet (vgl. Ziff. 132.21 und 132.25).

### **121.2 Föderalistisches Erfordernis: Ständemehr**

Verfassungsänderungen sind nach Artikel 123 der Bundesverfassung nur angenommen, wenn ihnen auch die Mehrheit der Stände zustimmt.

Die Kantone sind die historische Wurzel der Eidgenossenschaft. Sie verkörpern schweizerische Vielfalt. Die Bundesverfassung trägt dieser Tatsache Rechnung, indem sie alle nicht ausdrücklich dem Bund zuerkannten Kompetenzen den Kantonen belässt (Art. 3 BV). Das Erfordernis des Ständemehrs für alle Verfassungsänderungen ist Garant dieser Kompetenzordnung: den Kantonen sollen ohne ihre ausdrückliche Zustimmung keine Zuständigkeiten weggenommen oder beschnitten werden. Das Erfordernis des Ständemehrs für Verfassungsänderungen unterstützt gleichzeitig die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips: dem übergeordneten Gemeinwesen sollen keine Aufgaben überbunden werden, welche vom Kanton wahrgenommen werden können. Rechtsgeschichtlich ist damit in der Schweiz eng die Überzeugung verbunden, dass auf diese Weise am besten volksnahes Recht verwirklicht und bewahrt werden kann, ein Recht, welches die lokalen politischen, sprachlichen, ethnischen, konfessionellen und historischen Eigenheiten berücksichtigt. Damit dient das Erfordernis des Ständemehrs schliesslich auch dem Schutz der Minderheiten. Nach Ansicht des Bundesrates darf deshalb der Föderalismus durch ein neugestaltetes Abstimmungsverfahren nicht geschwächt werden, auch nicht um den Preis erheblicher verfahrenstechnischer Vereinfachungen.

## **121.3 Abstimmungstechnisch-praktische Erfordernisse**

### **121.31 Transparenz des Abstimmungsverfahrens**

Die Abstimmungsfragen müssen den Stimmberechtigten so klar als möglich und in vertrauter Form gestellt werden; sie sollten soweit möglich mit «Ja» oder mit «Nein» beantwortet werden können. Durchschaubar soll auch die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses sein; dem Stimmberechtigten muss die Tragweite seiner Antwort einleuchten, damit auch für die Auswertung jeder Anschein von Willkür vermieden wird.

Nicht zuletzt gilt es, im Abstimmungsverfahren als Rahmen der politischen Auseinandersetzung die Aufgaben der im Abstimmungskampf engagierten Parteien und Gruppierungen zu berücksichtigen: Sachbezug und Tragweite ihrer Parolen müssen den Stimmberechtigten ohne besondern Aufwand erkennbar sein.

Schliesslich gehört zu den an ein Abstimmungsverfahren zu stellenden Anforderungen, dass es taktische Manöver, welche die Stimmabgaben verfälschen, uninteressant macht oder doch zumindest nicht begünstigt.

### **121.32 Abstimmungsökonomie**

Angesichts des auf weite Sicht zunehmend befrachteten Abstimmungskalenders – in der laufenden Legislaturperiode dürften an die vierzig Vorlagen zur Abstimmung gelangen – ist die Einführung zeitlich gestaffelter Abstimmungen unerwünscht; die Belastung der – auch durch kantonale und kommunale Vorlagen in Anspruch genommenen – Stimmbürger als auch der im Abstimmungskampf engagierten Parteien und Gruppierungen soll nicht noch erhöht werden. Auch die Abstimmungskosten sollten durch das Abstimmungsverfahren nicht vergrössert werden.

Das Erfordernis der Abstimmungsökonomie besagt andererseits, dass durch das Verfahren verfälschte Abstimmungsergebnisse ebenso unerwünscht sind, weil sie neue Initiativen und Abstimmungen auslösen können.

## **122 Konfliktfall**

Die Berücksichtigung der demokratischen, föderalistischen und abstimmungstechnischen Erfordernisse kann, je nach dem gewählten Verfahren, zu einem Konflikt im Abstimmungsergebnis führen, wenn Volk und Stände sowohl der Initiative als auch dem Gegenentwurf zustimmen können und es auch tun.

Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung verlangt, dass Verfassungsänderungen von den Mehrheiten der Stimmenden und der Stände angenommen sind. Selbstverständlich gilt dies auch für gleichzeitig der Volksabstimmung unterbreitete, konkurrierende Verfassungsvorlagen. Damit schliesst die Verfassung implizit aus, dass gleichzeitig angenommene, konkurrierende Verfassungsbestimmungen in Kraft treten, weil ein solcher Widerspruch nicht nach dem Grundsatz behoben werden könnte, dass jüngeres Recht dem älteren vorgehe.

Die Rechtssicherheit gebietet, dass kein Abstimmungsverfahren zugelassen wird, welches nicht das gleichzeitige Inkrafttreten einander widersprechender Regelungen verhindert. Diese Überlegung bewog den Bundesrat, am bisherigen Abstimmungsverfahren festzuhalten, solange sich kein Vorschlag für eine praktikable Lösung dieser Frage abzeichnete.

Anders als in den Kantonen gibt es im Abstimmungsverfahren des Bundes zwei Entscheidungsträger: Volk und Stände; sie sind *gleichgewichtig* zu berücksichtigen. Die Wertordnung der Verfassung verlangt ein Gleichgewicht sowohl zwischen Initiative und Gegenentwurf (Art. 121 Abs. 6 BV) als auch zwischen Volk und Ständen (Art. 121 Abs. 6 und Art. 123 Abs. 1 BV). Die Verfahrensordnung der Verfassung erfordert die gleichzeitige Volksabstimmung über Initiative und Gegenentwurf (Art. 121 Abs. 6 BV).

Lässt nun aber ein Abstimmungsverfahren das doppelte Ja oder den rechtswirksamen Ausdruck von Indifferenzen zu, so kann der – einzige – kritische Fall eintreten, dass sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf von Volk und Ständen angenommen werden, wobei aber die eine Vorlage das grössere Volksmehr und die zweite das grössere Ständemehr erreicht. Für diesen Fall müssten die Lösungsvorschläge, die eine differenzierte Stellungnahme zulassen, in tauglichen Bestimmungen regeln, welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll. Das verfassungsmässige Gleichgewicht von Volk und Ständen sowie von Initiative und Gegenentwurf muss dabei gewahrt bleiben.

## 123 Mängel des geltenden Abstimmungsverfahrens

### 123.1 Mangelnde Differenzierungsmöglichkeiten bei der Stimmgabe

Mit der heutigen alternativen Fragestellung (vgl. Ziff. 112 und 113) können nur vier der 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1) rechtswirksam ausgedrückt werden:

Tabelle 2

Wertung	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)
2. $I > bZ > GE$ .....	Ja	Nein
4. $GE > bZ > I$ .....	Nein	Ja
12. $bZ > I = GE$ .....	Nein	Nein
13. $I = GE = bZ$ .....	(leer)	(leer)

Die Zeichen bedeuten:

> bevorzugt, Präferenz;

= gleichwertig, Indifferenz;

I Initiative; GE Gegenentwurf; bZ bestehender Zustand.

## 123.2 Transparenz

Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung verlangt für das Inkrafttreten einer Verfassungsänderung die Annahme durch die absolute Mehrheit der gültig stimmenden Bürger und der Kantone; Artikel 76 Absatz 1 BPR schreibt vor, dass die beiden Fragen einer Alternativabstimmung auf demselben Stimmzettel stehen. Nach Artikel 13 BPR scheiden nur ungültige oder ganz leere Stimmzettel aus. Bei einer Doppelabstimmung macht bereits die Antwort auf eine der beiden Fragen den Stimmzettel *als ganzen gültig* und erhöht damit für *beide* Vorlagen das absolute Mehr. Beantwortet der Stimmbürger also nur eine der beiden Fragen, so wirkt sich seine leere Teilstimme für die andere Frage nicht anders aus als eine Nein-Stimme, weil nach der Verfassung einzig die absolute Mehrheit der Ja-Stimmen entscheidet. Und dieser Sachverhalt ist sehr vielen Stimmberechtigten unbekannt.<sup>27)</sup> Weitverbreitet ist die irrige Auffassung, bei einer Doppelabstimmung könne mit einer leeren Teilstimme eine Indifferenz gegenüber der betreffenden Vorlage ausgedrückt werden. Dieser Irrtum kann zu Stimmabgaben führen, die den Willen des Stimmberechtigten nicht mehr zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen.

## 123.3 «Verfälschung des Volkswillens»

Stimmzettel, die beide Fragen mit Nein beantworten, sind gültig (Art. 76 Abs. 2 BPR); ungültig hingegen sind zwei Ja (Art. 76 Abs. 3 BPR). Damit werden die Stimmbürger, die die Verfassung ändern wollen, in zwei Gruppen aufgespalten, selbst wenn sich ihre Meinungen voneinander nur in Nuancen, vom geltenden Recht aber grundlegend unterscheiden. Die Folge davon: Auch wenn die änderungswilligen Stimmbürger zusammen die Mehrheit von Volk und Ständen ausmachen, können sie den geltenden Rechtszustand nicht ändern, sofern nicht eine der beiden änderungswilligen Gruppen die absolute Mehrheit von Volk und Ständen auch allein erreicht.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat bereits 1891 dargelegt, das heute geltende Abstimmungsverfahren könne an der «wahren Willensmeinung» des Volkes «vorbeiführen»<sup>28)</sup>.

Wenn jedoch eine schlagwortartige Zusammenfassung der Kritik die Verwerfung von vier Initiativen und Gegenentwürfen in den Volksabstimmungen seit 1955 pauschal dem Verbot des doppelten Ja anlasten will, schießt sie übers Ziel hinaus. Die Kritik mag höchstens für die Fälle zutreffen, wo es eine arithmetische absolute Mehrheit der Revisionswilligen gab und sich Befürworter und Gegner darüber einig waren, dass der Gegenentwurf sachlich in dieselbe Richtung zielte wie die Volksinitiative. Bei der Mitbestimmungsinitiative beispielsweise bestand jedoch in diesem Punkt gerade keine Einigkeit zwischen den Initianten und den Befürwortern des Gegenentwurfs.<sup>29)</sup>

Die hier und unter Ziffer 123.2 dargelegten Eigenheiten des geltenden Abstimmungsverfahrens könnten zusammen im Extremfall dazu führen, dass beide Vorlagen abgelehnt werden, selbst wenn keine einzige Nein-Stimme gegen die Initiative oder den Gegenentwurf abgegeben würde. Tatsächlich sind in einzel-

nen Kantonen bei eidgenössischen Doppelabstimmungen bereits wiederholt scheinbar paradoxe Teilergebnisse aufgetreten (vgl. Anh. 9).

Ausserdem ist festzuhalten, dass bei Doppelabstimmungen die Zahl ungültiger Stimmen bedeutend höher ist als bei einfachen, gleichzeitig durchgeführten Abstimmungen (vgl. Anh. 8); einen Teil dieser zusätzlichen ungültigen Stimmen wird man wohl dem Verbot des doppelten Ja zuschreiben müssen.

#### **123.4 Abstimmungsökonomie**

Schliesslich kann das heutige Abstimmungsverfahren, weil es den bestehenden Zustand gegenüber Änderungsbestrebungen zusätzlich begünstigt, die Lösung anstehender Probleme zeitlich erheblich verzögern oder zu neuen, gleichgerichteten Volksinitiativen animieren.<sup>30)</sup>

#### **124 Verworfenen Alternativlösungen**

Zunächst ist festzustellen, dass ausser dem Modell mit bedingter Eventualabstimmung seit dem Vernehmlassungsverfahren von 1980 keine der vorgeschlagenen Alternativlösungen nennenswerten neuen Sukkurs erhalten hat, geschweige denn, dass eine von ihnen zum Gegenstand einer einheitlichen Tendenz geworden wäre. Ihre Chancen auf allseitige Zustimmung bleiben gering.

Aber auch aus sachlichen Gründen sind die meisten Lösungen abzulehnen. Namentlich verbietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Lösungsvorschläge in Betracht zu ziehen, die Verfassungs- und Gesetzesänderungen voraussetzen, solange sich ein Modell finden lässt, welches eine praktikable Lösung verfassungskonform durch blosser Gesetzesänderung verwirklicht.

##### **124.1 Alternativabstimmung, doppeltes Ja erlaubt** (vgl. Ziff. 113.1)

1980 befürworteten ZH, GL, JU und NE, 1983 ZH, SH, die NA und der VSA (alle eventuell) dieses Abstimmungsverfahren in der einen oder andern Spielart.

Die Fragestellung im Zürcher Modell lautet gleich wie im geltenden Recht (vgl. Ziff. 112, Art. 76 Abs. 1 BPR), doch wird das doppelte Ja zugelassen. Für den Fall, dass beide Vorlagen sowohl vom Volk als auch von den Ständen angenommen werden, hat man verschiedene Varianten zur Bestimmung der angenommenen Vorlage vorgeschlagen:

- Das grössere Volksmehr entscheidet;
- Das grössere Ständemehr entscheidet;
- Die eidgenössischen Räte arbeiten eine Kompromisslösung aus.

Das Schaffhauser Verfahren erfordert zwei Abstimmungssonntage, ist aber sonst eine Umkehrung des Modells Muheim (vgl. Ziff. 113.1): über die Initiative ist in einem zweiten Urnengang nur abzustimmen, wenn der Gegenentwurf verworfen wurde. Die Fragestellung lautet in beiden Urnengängen analog wie in einer einfachen eidgenössischen Verfassungsabstimmung.

Diese Modelle heben das von der Verfassung gewollte Gleichgewicht zwischen Demokratie und Föderalismus auf, weil sie entweder das Volk oder die Stände begünstigen. Ausserdem haben Befürworter des geltenden Rechts keine Einflussmöglichkeit auf die Entscheidung zwischen Initiative und Gegenentwurf, oder aber müssen auf ihr doppeltes Nein verzichten, wenn sie ausdrücken wollen, welcher Vorlage sie allenfalls den Vorzug gäben. Im Gegensatz zum Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.23, 132.26 und 132.32) genügen diese Modelle den Anforderungen der Abstimmungsfreiheit nicht.

Mit diesen Modellen können nur neun der 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1) ausgedrückt werden:

*Tabelle 3*

Wertung	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)
2. $I > bZ > GE$ .....	Ja	Nein
4. $GE > bZ > I$ .....	Nein	Ja
7. $I = GE > bZ$ .....	Ja	Ja
8. $I = bZ > GE$ .....	(leer)	Nein
9. $I > GE = bZ$ .....	Ja	(leer)
10. $GE = bZ > I$ .....	Nein	(leer)
11. $GE > I = bZ$ .....	(leer)	Ja
12. $bZ > I = GE$ .....	Nein	Nein
13. $I = GE = bZ$ .....	(leer)	(leer)

Varianten dieses Lösungsvorschlags sind die Modelle, nach denen die Hauptabstimmung einzig über die Initiative (Modell Muheim, vgl. Ziff. 113.1) oder den Gegenentwurf (Modell Schaffhausen) und dann die Eventualabstimmung über die Gegenvorlage durchgeführt werden soll; sie heben jedoch das verfassungsmässige Gleichgewicht zwischen Initiative und Gegenentwurf zugunsten der einen oder andern Seite auf.

Auch mit den Modellen Muheim und Schaffhausen können lediglich je neun der 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1) ausgedrückt werden. Für das Modell Muheim sind dies:

*Tabelle 4*

Wertung	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)
1. $I > GE > bZ$ .....	Ja	Ja
2. $I > bZ > GE$ .....	Ja	Nein
4. $GE > bZ > I$ .....	Nein	Ja
5. $bZ > I > GE$ .....	Nein	Nein
8. $I = bZ > GE$ .....	(leer)	Nein
9. $I > GE = bZ$ .....	Ja	(leer)
10. $GE = bZ > I$ .....	Nein	(leer)
11. $GE > I = bZ$ .....	(leer)	Ja
13. $I = GE = bZ$ .....	(leer)	(leer)

Im Modell Schaffhausen können hingegen nur die folgenden Wertungen ausgedrückt werden:

Tabelle 5

Wertung	Antwort in der ersten Abstimmung (Gegenentwurf)	Antwort in der zweiten Abstimmung*) (Initiative)
2. $I > bZ > GE$ .....	Nein	Ja
3. $GE > I > bZ$ .....	Ja	Ja
4. $GE > bZ > I$ .....	Ja	Nein
6. $bZ > GE > I$ .....	Nein	Nein
8. $I = bZ > GE$ .....	Nein	(leer)
9. $I > GE = bZ$ .....	(leer)	Ja
10. $GE = bZ > I$ .....	(leer)	Nein
11. $GE > I = bZ$ .....	Ja	(leer)
13. $I = GE = bZ$ .....	(leer)	(leer)

\*) Ob sie stattfindet, hängt davon ab, ob der Gegenentwurf in der ersten Abstimmung verworfen wurde.

Somit würden alle diese Modelle die Mängel des geltenden Verfahrens lediglich durch andere ersetzen. Sie genügen kaum einer der aufgestellten Anforderungen (vgl. Ziff. 121.1–121.3).

## 124.2 Bedingte Hauptabstimmung

ZG und TG, 1983 auch der VSA befürworteten in ihren Vernehmlassungen das Abstimmungsverfahren mit bedingter Hauptabstimmung.

Die Fragestellung in der ersten Abstimmung lautet gleich wie im geltenden Recht (vgl. Ziff. 112, Art. 76 Abs. 1 BPR). Verfehlen beide Vorlagen die Mehrheit von Volk und Ständen, so soll jene Vorlage ein zweites Mal zur Abstimmung gelangen, die mehr Volksstimmen erzielt hat. Nach dem Vorschlag des Kantons Thurgau soll die Abstimmung jedoch nur stattfinden, wenn für Initiative und Gegenentwurf zusammen mehr Ja-Stimmen abgegeben wurden als für eine der beiden Vorlagen Nein-Stimmen.

Praktische Erfahrungen mit diesem Modell auf kommunaler Ebene zeigen, dass es den Stimmbürgern keineswegs einleuchtet, weshalb eine Vorlage, die verworfen worden ist, kurze Zeit später in unveränderter Form erneut zur Abstimmung kommt. Ausserdem wird die Zahl der Urnengänge erhöht. Schliesslich erlaubt das Modell, falls nur eine Abstimmung stattfindet, nur den Ausdruck genau jener vier von 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1), die bereits im geltenden Verfahren ausgedrückt werden können (vgl. Ziff. 123.1, Tab. 2). Eine solche Verfahrensänderung brächte im Gegensatz zum Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.28 und 132.32) keinerlei Vorteile gegenüber dem heutigen Zustand. Dieselben Einwände gelten gegenüber dem Verfahren mit qualifizierter bedingter Hauptabstimmung, bei dem ein

zweiter Urnengang von der Erfüllung einer zusätzlichen Bedingung abhängen soll.

### 124.3 Grundsatzabstimmung

FR und VD schlugen das System der Grundsatzabstimmung vor. Erst wenn Volk und Stände die Änderung der Verfassung grundsätzlich befürwortet haben, soll eine zweite Abstimmung zeigen, ob die Initiative oder der Gegenentwurf bevorzugt wird. Die Fragestellung auf dem Stimmzettel lautet sinngemäss:

1. Wollen Sie die Verfassung ändern?
2. Falls Volk und Stände der Verfassungsänderung grundsätzlich zustimmen:
  - a. Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?  
oder
  - b. Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

Das Modell könnte auf Bundesebene nicht befriedigen: Erstens verlangt es, dass die Verfahrensregeln mindestens drei Antwortmöglichkeiten zur zweiten Frage als ungültig ausschliessen: doppeltes Ja, doppeltes Nein und einfaches Nein ohne Antwort auf die andere Unterfrage. Dieses System dürfte damit den Stimmberechtigten kaum leichter verständlich sein als das heutige Verfahren.

Ein zweiter Nachteil besteht darin, dass zwölf Aussagen insgesamt nur sechs Wertungen ausdrücken (z. B. Frage 1: Nein; Frage 2: Ja zur Initiative, Nein zum Gegenentwurf; das besagt gleich viel wie Frage 1: Nein; Frage 2: Ja zur Initiative, Gegenentwurf: leer).

Entscheidend aber fällt ins Gewicht, dass das Modell, auf den Bund übertragen, wegen des verlangten doppelten Mehrs von Volk und Ständen im Gegensatz zum Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.29 und 132.32) ausweglose Ergebnisse zeitigen könnte: Was soll geschehen, wenn Volk und Stände grundsätzlich eine Änderung des geltenden Verfassungsrechts beschliessen (Frage 1), bei Frage 2 jedoch das Ständemehr für den Gegenentwurf und damit gegen die Initiative, das Volksmehr hingegen für die Initiative und somit gegen den Gegenentwurf ausfällt? Soll dann bestehendes Verfassungsrecht *ersatzlos* aufgehoben sein, obwohl diese Möglichkeit überhaupt nicht zur Diskussion stand?

### 124.4 Gleichzeitige Eventualabstimmung

Eine Stellungnahme regte die Einführung dieses Verfahrens an.

Volk und Stände bestimmen, ob sie die Initiative oder den Gegenentwurf bevorzugen, und entscheiden in derselben Abstimmung, ob die Volksinitiative bzw. der Gegenentwurf, falls bevorzugt, angenommen wird. Die Fragen auf dem Stimmzettel können wie folgt formuliert werden:

#### *Eventualfrage*

Geben Sie der Initiative den Vorzug?

oder

Geben Sie dem Gegenentwurf den Vorzug?



### *Hauptfrage*

Wollen Sie die Initiative, falls sie den Vorzug erhielt (siehe Eventualfrage), annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf, falls er den Vorzug erhielt (siehe Eventualfrage), annehmen?

Im Verfahren mit gleichzeitiger Eventualabstimmung erhält die Hauptabstimmung nur für jene Vorlage Bedeutung, die in der Eventualabstimmung siegt. Solange das Eventualverfahren die Abstimmungen nicht in der richtigen Reihenfolge ordnet, bietet es keinen Ausweg für den Fall, dass in der Eventualabstimmung die eine Vorlage das Ständemehr erzielt, die andere hingegen das Volksmehr; in diesem Fall hilft das Verfahren nicht einmal dann weiter, wenn eine der beiden (oder beide) Vorlagen in der Hauptabstimmung von Volk und Ständen angenommen werden. Immerhin liesse sich zur Lösung dieses Konflikts eine Regelung schaffen.

Problematischer ist, dass diese Art Eventualabstimmung im Gegensatz zum Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.21 und 132.33) mangels einer rechtlich festgelegten Rangordnung unter den drei Abstimmungen auch für das *Arrow-Paradoxon* (d. h. zirkelschlüssiges Gesamtergebnis trotz widerspruchsfrei ausgedrückter individueller Wertungen, vgl. Ziff. 121.15)<sup>31)</sup> keinen Ausweg bietet. Auch wenn die Initiative in der Eventualabstimmung siegt, kann sie in der Hauptabstimmung die zustimmende Mehrheit von Volk und Ständen verfehlen. Umgekehrt ist es juristisch, politisch und arithmetisch möglich, dass der in der Eventualabstimmung unterlegene Gegenentwurf in der Hauptabstimmung von Volk und Ständen angenommen wird. Dieses Ergebnis ist allerdings bedeutungslos, weil der Gegenentwurf die in der Hauptfrage genannte Bedingung (Annahme durch Volk und Stände in der Eventualabstimmung) nicht erfüllt hat. Damit bleibt es beim geltenden Recht, obwohl in der Hauptabstimmung Artikel 123 der Bundesverfassung (Annahme durch Volk und Stände) für den Gegenentwurf erfüllt worden ist. In diesem Fall stützt sich der geltende Rechtszustand gegenüber dem Änderungsentwurf offensichtlich nurmehr auf eine minderheitliche Zustimmung. Dies dürfte der Stimmbürgerschaft noch schwerer verständlich sein als das heutige Abstimmungsverfahren.

### **124.5 Zeitlich gestaffelte Eventualabstimmung**

(vgl. Ziff. 113.2)

Dieser Vorschlag war vom Bundesrat bei der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung 1891 unterbreitet und vom Ständerat unterstützt worden, bis der Nationalrat die einfache Alternativabstimmung durchsetzte (vgl. Ziff. 111). Die vorberatende Kommission des Nationalrats für die parlamentarische Initiative Muheim griff diese Lösung wieder auf (vgl. Ziff. 113.2). Doch zeigte sich im Vernehmlassungsverfahren von 1980, dass dieses Modell nur seitens einer kleinen Minderheit Unterstützung fand (5 Kantone, wovon 3 nur eventuell, aber keine Partei) und somit kaum als konsensfähig gelten konnte, obwohl es eine der beiden offiziellen Vernehmlassungsvarianten war. Die Unterstützung für dieses Modell (AR, SG, GR [eventuell], VS, FDP

[eventuell] und LFSA) ist auch im Vernehmlassungsverfahren von 1983 nicht angewachsen. Fehlen ihm somit schon die politischen Erfolgsaussichten, so vermag es auch sachlich unter zwei Gesichtspunkten nicht voll zu befriedigen:

Erstens erfordert das Verfahren, anders als der Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.28), in jedem Fall zwei Abstimmungstermine, bis feststeht, ob und gegebenenfalls wie die Bundesverfassung geändert wird. Dies bedeutet eine kostspielige und zeitaufwendige Belastung für Parteien, Verbände, öffentliche Verwaltungen und Stimmberechtigte. Dadurch wird einmal der ohnehin stets reich befrachtete Abstimmungskalender zusätzlich belastet. Ausserdem erhält der Volksentscheid den Anstrich des Zufälligen, weil die Verteilung von Eventual- und Hauptabstimmung auf zwei Sonntage naturgemäss eine von Zufällen bestimmte, unterschiedliche Zusammensetzung der Urnengänger bewirkt.

Zweitens begünstigt eine zeitlich gestaffelte Eventualabstimmung im Gegensatz zum Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.35) taktische Manöver, die das Bild vom Volkswillen entstellen können, zum Beispiel wenn Revisionsgegner in der Erwartung, dass der extremere Revisionsvorschlag in der Hauptabstimmung geringere Annahmehancen habe, in der Eventualabstimmung diesen zur Annahme empfehlen.

Gegenüber dem Lösungsvorschlag des Bundesrates hat das zeitlich gestaffelte Eventualabstimmungsverfahren im übrigen keineswegs den – behaupteten – Vorteil grösserer Klarheit und Einfachheit. Auch wenn die Eventualabstimmung der Hauptabstimmung zeitlich vorgezogen wird, muss gewährleistet sein, dass die Eventualabstimmung einen klaren Entscheid bringt. Wird bereits in der Eventualabstimmung auf Volks- und Ständemehr abgestellt, ist nicht auszuschliessen, dass ein Nullentscheid zustande kommt, weil zum Beispiel die Stände mehrheitlich die Initiative vorziehen, das Volk aber den Gegenentwurf annimmt. Solche Nullentscheide lassen sich nur vermeiden, indem bei der Eventualabstimmung nur auf das Volksmehr (so der Vorschlag des Bundesrates 1975<sup>32)</sup> und der vorberatenden Kommission des Nationalrates 1980<sup>33)</sup> abgestellt wird, oder dann bedarf das zeitlich gestaffelte Eventualabstimmungsverfahren der gleichen Prozentsummenrechnung wie der Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 131.222 und 131.3).

Föderalistische wie staatspolitische Überlegungen sprechen nach Ansicht des Bundesrates dafür, Volk und Stände auch in der Eventualabstimmung einander gleichzustellen. In der Tat gab es 1980 wie 1983 Vernehmlasser, die ihre Skepsis gegen ein zeitlich gestaffeltes Eventualabstimmungsverfahren auf den Umstand gründeten, dass in der Eventualabstimmung die Stände unberücksichtigt bleiben könnten.

## **124.6 Verzicht auf Doppelabstimmungen**

Dieser Vorschlag will, dass der Gegenentwurf der Bundesversammlung nur zur Abstimmung gelangt, wenn das Initiativkomitee die Initiative zurückzieht. Damit werden die verfassungsmässige Gleichrangigkeit von Initiative und Gegenentwurf aufgehoben und die Befugnis der Bundesversammlung zu konkurrierender Rechtsetzung ausgehöhlt. Dies wäre verfassungswidrig; der Vorschlag

könnte nur durch eine Verfassungsänderung realisiert werden. Der Lösungsvorschlag des Bundesrates vermeidet diese Schwächen (vgl. Ziff. 132.23 und 527).

### 124.7 Praxisänderung ohne formelle Revision geltender Bestimmungen

Eine Praxisänderung in dem Sinn, dass leere Teilstimmen künftig nicht mehr für das absolute Mehr zählen, ist ohne Änderung des geltenden Rechts unmöglich, weil nach Artikel 13 BPR nur ganz leere Stimmzettel ausscheiden (vgl. Ziff. 123.2), die Abstimmungsfragen zu konkurrierenden Vorlagen jedoch auf demselben Stimmzettel stehen müssen (Art. 76 Abs. 1 BPR). Diese Regelung ist durch das Gebot der Rechtssicherheit begründet; sie verhindert, dass Initiative und Gegenentwurf gleichzeitig – die eine Vorlage mit dem überwiegenden Stände-, die andere mit dem höheren Volksmehr – angenommen werden, wie dies möglich wäre (vgl. Ziff. 122), wenn leere Teilstimmen ausser Betracht fallen. Dieses Modell kann hingegen durch eine Gesetzesänderung realisiert werden; allerdings muss gleichzeitig eine Regelung – z. B. nach dem Prozentsummenmodell – geschaffen werden, die verhindert, dass zwei konkurrierende Verfassungsbestimmungen gleichzeitig angenommen werden und in Kraft treten. Aber auch mit dieser Ergänzung bliebe das Modell mit einem Mangel behaftet, liessen sich doch nur die folgenden acht von insgesamt 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1) ausdrücken:

Tabelle 6

Wertung	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)
2. I > bZ > GE .....	Ja	Nein
4. GE > bZ > I .....	Nein	Ja
8. I = bZ > GE .....	(leer)	Nein
9. I > GE = bZ .....	Ja	(leer)
10. GE = bZ > I .....	Nein	(leer)
11. GE > I = bZ .....	(leer)	Ja
12. bZ > I = GE .....	Nein	Nein
13. I = GE = bZ .....	(leer)	(leer)

Das Modell löst also im Gegensatz zum Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.32) nur ein Teilproblem. Das doppelte Ja bliebe verboten, das doppelte Nein hingegen zugelassen. Stimmbürger, die beide Änderungsvorschläge dem geltenden Recht vorziehen, können ihre Meinung nicht entsprechend zum Ausdruck bringen.

### 124.8 Rangordnungssysteme

Die Rangordnungsmodelle verzichten auf Fragen, die sich mit Ja oder Nein beantworten lassen, und verlangen statt dessen vom Stimmberechtigten, dass er

die Vorlagen beispielsweise durch Punkte in eine Rangordnung bringe. Verschiedene Varianten sind dafür vorgeschlagen worden:

- In einem *Punktesystem* hat der Stimmbürger sechs Punkte zu verteilen: die bevorzugte Lösung erhält drei Punkte, die nächste zwei und die schlechteste einen Punkt.
- Auf einem *grafisch entsprechend gestalteten Stimmzettel mit Feldern* unter den Titeln «Erste Stelle», «Zweite Stelle» und «Dritte Stelle» sind Initiative, Gegenentwurf und geltendes Verfassungsrecht in die gewünschte Reihenfolge zu bringen.
- Ein an der *klassischen Fragestellung* orientiertes Verfahren fragt in drei Schritten danach, welche der drei Lösungen welcher vorgezogen wird.

In ihrer technischen Ausgestaltung weichen sie alle, wenn auch in unterschiedlichem Masse, so doch erheblich vom üblichen Abstimmungsverfahren ab. Der vermehrte Zeitaufwand bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses liesse sich allenfalls durch den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung noch wettmachen.

Unweigerlich aber würde die Aufgabe der im Abstimmungskampf engagierten Parteien und Gruppierungen erschwert. Plakate oder Inseratenkampagnen müssten als Mittel im Abstimmungskampf wegfallen, die Parolenausgabe von Parteien und Verbänden würde massiv erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Dem Stimmbürger könnte der Zusammenhang zwischen seiner Stimmabgabe und deren unmittelbarer Folge (Ja entspricht Annahme; Nein entspricht Verwerfung) nicht mehr kurz und bündig erklärt werden.

Rangordnungssysteme haben den weiteren Nachteil, dass die Abstimmungsfragen einander nicht unter-, sondern nebengeordnet sind. Die Systeme bieten deshalb keinen Ausweg für zirkelschlüssige Gesamtergebnisse, die trotz widerspruchsfreier individueller Stimmabgaben möglich sind (vgl. dazu Ziff. 124.4 und Anm. 26).

Ferner vernachlässigen die meisten Rangordnungsmodelle das Erfordernis des Ständemehrs: Entgegen der Absicht der Befürworter erhöhen sie die Annahmehancen für Rechtsänderungen gegenüber dem geltenden Recht nicht, sondern senken sie, weil die zur Annahme einer Vorlage benötigten Ständesstimmen ausfallen, wenn keine Vorlage im betreffenden Kanton das *absolute* Mehr erreicht. Da sich ausserdem die Ständesstimmen auf drei Vorlagen verteilen können, sinken die Chancen, dass die Vorlage die Zustimmung der Mehrheit aller Stände findet.

Schliesslich übersehen die Befürworter der Rangordnungsmodelle das Erfordernis der Rechtsgleichheit zwischen geltendem Recht und Änderungsvorschlägen. Sie wollen das bestehende Recht – im Unterschied zu einfachen Abstimmungen – bei jeder *Doppelabstimmung* erneut ausdrücklich dem Verdikt des Souveräns unterstellen. Sie missachten damit, dass das bestehende Recht sich von blossen *Änderungsvorschlägen* darin unterscheidet, dass es von Volk und Ständen bereits angenommen worden ist und insofern nicht gleich behandelt werden darf wie eine Vorlage, die diese Zustimmung noch nicht gefunden hat.

Im Gegensatz zum Lösungsvorschlag des Bundesrates (vgl. Ziff. 132.26, 132.27,

132.28 und 527.1) vermögen die Rangordnungsmodelle verschiedenen Erfordernissen nicht zu genügen.

## **124.9 Zusammenfassung**

Die bisher geprüften Lösungsvorschläge vermögen auf Bundesebene heute nicht besser zu überzeugen als 1960 und 1975: sie ersetzen allesamt die Nachteile des geltenden Abstimmungsverfahrens durch andere Mängel. Keiner dieser Revisionsvorschläge ist dem geltenden Verfahren eindeutig überlegen. Ihretwegen lohnt sich eine Rechtsänderung nicht.

## **13 Der Revisionsvorschlag: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung**

Wenn das Problem vor der Totalrevision der Bundesverfassung und auf Gesetzesstufe gelöst werden soll (vgl. Ziff. 124), sieht der Bundesrat nur *eine* Lösung: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung, wie es der Kanton Basellandschaft in seiner Standesinitiative vorschlägt. Dabei sind allerdings zusätzliche Bestimmungen vonnöten, damit beide Unzulänglichkeiten des heutigen Abstimmungsverfahrens (Verbot des doppelten Ja und negative Auswirkungen von Stimmzetteln, die eine Frage unbeantwortet lassen) ausgemerzt werden.

### **131 Darstellung des Verfahrens**

#### **131.1 Grundzüge**

In einer einzigen Abstimmung sollen Initiative und Gegenentwurf gleichzeitig zur Hauptabstimmung gelangen. Das doppelte Ja ist zugelassen. Überdies wird eine Stichfrage gestellt. Werden beide Vorlagen in der Hauptabstimmung von Volk und/oder Ständen abgelehnt, so bleibt das geltende Verfassungsrecht in Kraft. Erreicht nur eine Vorlage das absolute Mehr von Volk und Ständen, so ersetzt sie das geltende Recht. In diesen beiden Fällen bleibt das Ergebnis der dritten Frage rechtlich bedeutungslos. Sollten hingegen beide Vorlagen sowohl das Volks- als auch das Ständemehr erreichen, so entscheidet eine Stichfrage darüber, welche Vorlage in Kraft treten soll. Diese Stichfrage wird nur für den Fall gestellt, dass Volksinitiative und Gegenentwurf von Volk und Ständen angenommen werden. In der Stichfrage hat der Stimmberechtigte durch Ankreuzen kundzutun, ob er in diesem Fall die Initiative oder den Gegenentwurf vorziehe. Bei dieser Entscheidung wirken Volk und Stände erneut zu gleichen Teilen mit. Ziehen die Mehrheit von Volk und Ständen die gleiche Vorlage vor, so tritt diese in Kraft. Will eine Volksmehrheit die eine, eine Ständemehrheit die andere Vorlage lieber, so werden die Volks- und die Standesstimmen je in Prozente umgerechnet. Volk und Stände vergeben je gesamthaft 100%. In Kraft tritt nun die Vorlage, deren Volks- und Ständeprozentage zusammengezählt das höhere Total ergeben (vgl. Anh. 15).

## 131.2 Anschauungsbeispiele

Zwei konstruierte Beispiele mögen veranschaulichen, wie das Verfahren bei der Stichfrage funktioniert:

### 131.21 Beispiel A

#### 131.211 Annahme

In der Hauptabstimmung haben Volksinitiative und Gegenentwurf je Volks- und Ständemehr erreicht.

Die Initiative ist in der Stichfrage mit 1 000 000 Stimmen und von 15 Ständen angenommen worden; der Gegenentwurf hat die Unterstützung von 500 000 Stimmberechtigten und 5% Kantonen gefunden.

#### 131.212 Ergebnis

Volk wie Stände haben mehrheitlich die Volksinitiative vorgezogen; sie tritt in Kraft.

### 131.22 Beispiel B

#### 131.221 Annahme

In der Hauptabstimmung haben Volksinitiative und Gegenentwurf je Volks- und Ständemehr erreicht. Der Gegenentwurf hat in der Stichfrage bei 12½ Kantonen (also der Mehrheit der Stände), aber nur bei 600 000 Stimmberechtigten Zustimmung gefunden; die Initiative andererseits ist mit 900 000 Stimmen (also der Mehrheit des Volkes), aber nur von 8½ Kantonen vorgezogen worden.

#### 131.222 Ergebnis

Volks- und Ständemehr fallen also in der Stichfrage (nicht aber in den Hauptfragen!) auseinander. Daher werden die Stimmen der Stimmberechtigten und der Stände je in Prozente umgerechnet:

##### Prozentsummenmodell

a. Volk:	Gültige Stimmen .....	1 500 000	= 100 %
	Für die Initiative .....	900 000	= 60,00 %
	Für den Gegenentwurf .....	600 000	= 40,00 %
b. Stände:	20% Kantone .....		= 100 %
	1 Kanton .....		= 4,3478 % <sup>34)</sup>
	1 Halbkanton .....		= 2,1739 % <sup>34)</sup>
	Für die Initiative .....	8½ Kantone	= 36,956 %
	Für den Gegenentwurf .....	12½ Kantone	= 63,043 %

	Volk	Stände	Total
Für die Initiative .....	60,00%	36,956%	96,95%
Für den Gegenentwurf .....	40,00%	63,043%	103,04%

In Kraft tritt hier also der Gegenentwurf, der in der Stichfrage die höhere Prozentsumme erreicht hat.

### 131.3 Wie oft wird eine Prozentsummenrechnung nötig?

Juristisch ist es nötig, die Prozentsummenrechnung zur Regelung des äussersten Konfliktfalls vorzusehen (vgl. Ziff. 122). Statistisch ist es jedoch wenig wahrscheinlich, dass diese Rechnung in der abstimmungspolitischen Wirklichkeit oft wird durchgeführt werden müssen. Dieser Fall würde ja nur eintreten, wenn sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf in der Hauptabstimmung (Fragen 1 und 2) sowohl vom Volk als auch von den Ständen angenommen würden und zugleich in der Stichfrage die eine Vorlage das Volksmehr, die andere aber das Ständemehr erzielte. In der eidgenössischen Abstimmungsgeschichte seit 1848 sind bei 231 Verfassungsabstimmungen nur in acht Fällen (Mass und Gewicht 1866, Proporzwahlrecht 1910, Mieterschutz 1955, Zivilschutz 1957, Finanzordnung 1970, Bildungsartikel 1973, Konjunkturartikel 1975, Energieartikel 1983) Volks- und Ständemehr auseinandergefallen, also in weniger als 4 Prozent aller Verfassungsabstimmungen.

Die Prozentsummenrechnung würde nicht durchgeführt, wenn Volks- und Ständemehr in der *Hauptabstimmung* auseinanderfielen; dieses Ergebnis müsste bei der *Stichfrage* eintreffen, und zwar *bei gleichzeitiger Annahme der Initiative und des Gegenentwurfs durch Volk und Stände*.

Seit die Möglichkeit des Gegenentwurfes vor bald 100 Jahren eingeführt worden ist, haben insgesamt 12 Doppelabstimmungen stattgefunden, wovon freilich fünf allein im letzten Jahrzehnt. Doch selbst wenn diese erhöhte Frequenz an Doppelabstimmungen anhalten sollte, spricht die Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Prozentsummenrechnung allerhöchstens alle paar Jahrzehnte einmal angewendet werden muss.

### 132 Kritische Würdigung des Verfahrens

Mit seiner Standesinitiative (vgl. Ziff. 113.7) regt der Kanton Basel-Landschaft die Einführung dieses Verfahrens mit bedingter Eventualabstimmung an. Der Bundesrat hatte dieses Modell bei seinen früheren Stellungnahmen noch nicht näher zu prüfen. Es wurde von einem jungen Ökonomen ein Jahr nach der Botschaft zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, in der sich der Bundesrat mit dem Abstimmungsverfahren letztmals materiell auseinandergesetzt hat, zunächst einem Kreis von Wissenschaftlern vorgetragen, 1976 veröffentlicht<sup>35)</sup> und vom Kanton Basel-Landschaft, 1979 ebenfalls vom Kanton Uri eingeführt.

## 132.1 Randbedingungen

### 132.11 Aussicht auf einen Konsens

Hatte das Vernehmlassungsverfahren von 1980, als das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung noch kaum bekannt war, noch eine völlige Zersplitterung der Meinungen offenbart, so zeichnet sich heute eine neue Entwicklung ab: Die 16 neuerungswilligen (gegenüber acht skeptischen) Kantone und die sieben revisionsbereiten (gegenüber vier skeptischen) Parteien vertraten 1980 noch zwölf unterschiedliche Vorschläge mit Varianten. Das Vernehmlassungsverfahren von 1983 ergab demgegenüber für das hier vorgeschlagene Verfahren:

- Kantone, 14 vorbehaltlos positive Antworten  
6 positive Antworten mit Vorbehalten  
6 skeptische Stellungnahmen
- Parteien, 7 vorbehaltlos positive Antworten  
3 skeptische Stellungnahmen.

*In Anbetracht dieser Aussichten auf einen Konsens rechtfertigt sich für den Bundesrat ein Anlauf zur Lösung des Problems.*

### 132.12 Erste praktische Erfahrungen

In den Kantonen Basel-Landschaft und Uri konnte das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung bereits je einmal praktisch erprobt werden. Die Erfahrungen dürfen positiv gewertet werden; es haben sich keine nennenswerten Schwierigkeiten gezeigt. Die beiden nach diesem Verfahren durchgeführten Abstimmungen brachten einmal eine doppelte Verwerfung der Vorlagen (Uri, Energiepolitik, Abstimmung vom 26. September 1982)<sup>36)</sup>, das andere Mal eine Annahme des Gegenentwurfs und eine Verwerfung der Initiative (Basel-Landschaft, Sonntagsschiessverbot, Abstimmung vom 26. Februar 1978)<sup>37)</sup>.

### 132.13 Einfluss des Abstimmungsverfahrens auf die Zahl der Urnengänge

In näherer Zukunft sind, aufgrund von z. T. bereits gefällten Vorentscheiden des Bundesrates, zu verschiedenen Volksinitiativen Gegenentwürfe auf Verfassungsstufe zu erwarten. Ausserdem hat der Bundesrat zu mehreren weiteren Volksinitiativen indirekte Gegenentwürfe auf Gesetzesstufe beantragt. Indirekte Gegenentwürfe führen, anders als die direkten, nicht zu Doppelabstimmungen. Die Rechtsstufe des Gegenentwurfs muss anhand juristischer Kriterien bestimmt werden und darf nicht neben der legitimen *inhaltlichen* Konkurrenzierung der Volksinitiativen die Entscheidungsmöglichkeiten der Stimmbürger über das von der Verfassung gebotene Mass hinaus *verfahrensmässig* beeinflussen. Mit anderen Worten: Ob ein Gegenentwurf auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe ergeht, sollte für die Annahme- oder Verwerfungsaussichten einer Volksinitiative rein verfahrensmässig unerheblich bleiben. Denn erstens überträgt die Bundesverfassung diesen Entscheid über Annahme oder Verwerfung allein dem Souverän; zweitens legt die formelle Gleichwertigkeit aller verfas-



sungsändernden Vorlagen den Verzicht auf rein verfahrensmässige Fremdeinwirkung nahe, und zwar für *sämtliche* Volksinitiativen und Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung. Es rechtfertigt sich daher, ein Abstimmungsverfahren zu suchen, das den Willen von Volk und Ständen arithmetisch neutral und für alle Initiativen in gleicher Weise ergründet, unabhängig davon, ob sie von einem Gegenentwurf begleitet sind oder nicht. Dies gilt um so mehr, wenn Aussicht darauf besteht, dass sich rein verfahrensmässig begünstigte Null-Entscheide künftig vermeiden lassen.

### **132.14 Rechtsstufe**

Eine eingehende Abklärung hat ergeben, dass das vorgeschlagene Abstimmungsverfahren die Arbeiten an der Totalrevision der Bundesverfassung nach keiner Richtung präjudizieren muss. Dies hängt vorab damit zusammen, dass das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung auf Gesetzesstufe, mithin ohne Verfassungsänderung realisierbar ist (vgl. Ziff. 5). Nach Auffassung des Bundesrates braucht daher mit der Verbesserung des Abstimmungsverfahrens bei Initiativen mit Gegenentwurf entgegen seinen Ausführungen vom 12. August 1981 (vgl. Ziff. 113.5) nicht länger zugewartet zu werden.

### **132.15 Zusammenfassung**

Alle diese Überlegungen, vor allem die Bedeutung des Abstimmungsverfahrens für demokratische Entscheidungen, die auf weite Sicht zunehmende Belastung des Abstimmungskalenders, die positiven Erfahrungen mit der vorgeschlagenen Lösung und die Realisierbarkeit auf Gesetzesstufe, haben den Bundesrat veranlasst, die mit der Baselpriester Standesinitiative vorgeschlagene Lösung auf ihre Tauglichkeit zu prüfen.

### **132.2 Vorteile**

#### **132.21 Einleitung**

Der Lösungsvorschlag kehrt die Reihenfolge von Eventual- und Hauptabstimmung um und merzt damit die Schwächen des Verfahrens mit gleichzeitiger Eventualabstimmung (vgl. Ziff. 124.4) aus: Nicht die *Hauptabstimmung* wird unter eine Bedingung gestellt, sondern die *Eventualabstimmung*; die Abstimmungen sind einander unter, statt nebengeordnet. Diese Umstellung verhindert, dass ausweglose zirkelschlüssige Gesamtergebnisse rechtserheblich werden. Schon das Auftreten derlei zirkelschlüssiger Gesamtergebnisse ist freilich durch die konsequente Berücksichtigung von Volk und Ständen nahezu ausgeschlossen.

Schliesslich haben Initiative und Gegenentwurf in diesem Verfahren dieselben Annahmehancen, wie wenn sie ohne Alternative zur Abstimmung gebracht würden: Nehmen Volk und Stände in der Hauptabstimmung nur eine Vorlage an, so kann deren Inkrafttreten nicht durch die Konkurrenzvorlage, die ihrer-

seits die Zustimmung von Volk und Ständen nicht erhalten hat (vgl. Art. 123 Abs. 1 BV), verhindert werden.

### **132.22 Mehrheiten**

Die Standesinitiative verlangt keine Abstriche am Erfordernis der Zustimmung einer absoluten Mehrheit aller gültig Stimmenden. Gerade die klassische Fragestellung führt, anders als etwa Rangordnungsmodelle mit Punktesystemen, zu annehmenden oder verwerfenden Mehrheiten im Sinn von Artikel 123 der Bundesverfassung.

### **132.23 Gleichrangigkeit von Initiative und Gegenentwurf**

Initiative und Gegenentwurf werden einander in allen drei Fragen gleichgestellt, und keine der beiden Vorlagen wird dem geltenden Recht gegenüber privilegiert; das heisst, das geltende Recht, das bereits die Zustimmung von Volk und Ständen gefunden hat, kann nur durch die Annahme einer der beiden Vorlagen geändert werden, und keine der Vorlagen vermag das Inkrafttreten der andern bei deren Annahme zu verhindern, wenn sie nicht selber angenommen worden ist.

### **132.24 Rechtsgleichheit im Abstimmungsverfahren**

Im Gegensatz zu gewissen im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Befürchtungen gibt die Neuregelung den Befürwortern und Gegnern einer Verfassungsrevision gleiche Stimmkraft. Ebenso wie die Befürworter den Status quo mit doppeltem Ja zu ändern, können die Gegner ihn durch zweifaches Nein zu erhalten suchen. Ein doppeltes Nein bleibt also gültig, und die Nein-Stimme wird selbstverständlich auch bei jeder Frage gezählt. Überdies werden die Anhänger des geltenden Verfassungsrechts, die in der Hauptabstimmung ein doppeltes Nein abgeben, keineswegs gezwungen sein, sich in der Stichfrage für eine der Änderungen auszusprechen (vgl. auch Ziff. 132.32 und 132.33). Entsprechende Vorwürfe von Vernehmlassern, wonach die Anhänger des Status quo mit dem vorgeschlagenen Verfahren diskriminiert würden, entbehren der Grundlage.

### **132.25 Widerspruchsfreie Ermittlung des Abstimmungsergebnisses**

In einer Stellungnahme wird befürchtet, das vorgeschlagene Verfahren könne zu *scheinbar* widersprüchlichen Resultaten führen, etwa wenn in der Hauptabstimmung einzig der Gegenentwurf angenommen, in der Eventualabstimmung jedoch die Initiative dem Gegenentwurf vorgezogen wird. Ein solches Gesamtergebnis kann so gut wie sicher *ausgeschlossen* werden, weil das Verfahren konsequent bei allen drei Fragen auf Volk *und* Stände abstellt: dass sowohl die Gesamtheit des Schweizervolkes als auch wenigstens zwölf Stände gleichzeitig der-

art gleichgerichtete, in sich widersprüchliche Ergebnisse liefern, ist äusserst unwahrscheinlich. Ausserdem sorgt beim Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung die Rangfolge der Abstimmungen in jedem Fall dafür, dass ein solches, scheinbar widersprüchliches Ergebnis keine nachteiligen Rechtsfolgen zeitigt: das Ergebnis der dritten Frage (Eventualabstimmung) spielt nur eine – entscheidende – Rolle, wenn *beide* Vorlagen in der Hauptabstimmung von Volk und Ständen angenommen worden sind. Ist nur *eine* Vorlage in der Hauptabstimmung angenommen, so entfaltet die dritte Frage keinerlei Rechtswirkung.

### 132.26 Ständemehr

Das Erfordernis des Ständemehrs wird vollumfänglich gewahrt. In der Hauptabstimmung kann keine Vorlage ohne Ständemehr angenommen werden. Aber auch in der Eventualfrage entscheiden Volk *und* Stände, und sollte in der Eventualabstimmung (Stichfrage) die eine Vorlage das Volks-, die andere aber das Ständemehr erreichen, entscheiden Volk und Stände erneut gleichgewichtig nach dem Prozentsummenmodell (vgl. Ziff. 131.1, 131.222 und Anh. 15).

Im Gegensatz zu Befürchtungen, die einzelne Vernehmlasser geäussert haben, werden die Rechte der Kantone durch die Stichfrage nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt, und die Stichfrage bekommt keinen eigenständigen, definitiven Entscheidungscharakter.

Die Kantone können im *heutigen* Abstimmungsverfahren trotz Erreichen eines massiven Ständemehrs einem Gegenentwurf *nicht* zur Rechtskraft verhelfen, selbst wenn dieser auch im Volk eine relative Mehrheit der Ja-Stimmen erringt. Die Minderheit der Nein-Stimmenden kann den Ständen ihren Willen aufdrängen.

Nach dem vorgeschlagenen neuen Verfahren kann umgekehrt die Prozentsummenrechnung einzig dann zum Zuge kommen, wenn *die Kantone* und das Volk sowohl die Initiative als auch den Gegenentwurf angenommen haben. Dann geht es nur mehr um die Frage, welche der beiden Änderungen vorgezogen wird. Haben die Kantone einzig *eine* der beiden Vorlagen angenommen, so kann selbstverständlich nur diese in Kraft treten, und die Stichfrage entfaltet *keine* Wirkungen. Haben die Kantone gar beide Vorlagen verworfen, so bleibt selbstverständlich das geltende Recht in Kraft. Wiederum bleibt die Stichfrage wirkungslos. Somit gibt es nach dem vorgeschlagenen neuen Verfahren keine Verfassungsänderung ohne klare Zustimmung der Kantone. Die Stichfrage ist gewissermassen nur ein *Verfahrensentscheid*. Wenn die Kantone ebenso wie das Volk Initiative *und* Gegenentwurf angenommen haben, müssen sie im nachhinein festlegen, welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll. Dies sei, so wurde auch im Vernehmlassungsverfahren von 1983 vereinzelt gefordert, allein vom Volk zu entscheiden. Aus föderalistischen wie staatspolitischen Gründen hält der Bundesrat dafür, Volk *und* Stände sollten auch an diesem Stichtentcheid zu *gleichen* Teilen und mit gleichem Gewicht mitwirken. Zwar kennt die geltende Verfassung bereits vergleichbare Verfahrensentscheide und weist sie einzig dem *Volk* zu (vgl. Volksinitiativen zur Totalrevision der Bundesverfassung und Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung; Art. 120 und

Art. 121 Abs. 5 BV). In diesen Fällen haben jedoch die Stände später noch Gelegenheit, über das Inkrafttreten einer Verfassungsänderung mitzuentcheiden (Art. 121 Abs. 5 und Art. 123 BV).

Beim Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung entscheidet die Stichfrage nicht selbständig, *ob* eine Rechtsänderung in Kraft tritt, sondern abhängig von der ersten und der zweiten Frage; keine Verfassungsänderung wird rechtskräftig, ohne in der Hauptabstimmung neben dem Volks- auch das *Ständemehr* erreicht zu haben. Im Gegensatz zum Verfahrensentscheid über eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung sollen die Stände bei der Abstimmung über eine Initiative mit Gegenentwurf auch in der dritten Frage gleich viel zu sagen haben wie das Volk. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass Haupt- und Eventualabstimmung *gleichzeitig* stattfinden. Im Gegensatz zu allgemeinen Anregungen hätten die Kantone daher im Rahmen des gleichen Verfahrens keine späteren Korrekturmöglichkeiten mehr. Erst im Rahmen eines neuen Verfahrens – das die Kantone nicht einmal rechtsverbindlich anstrengen können! – könnten sie den neuen Rechtszustand ändern; statt dem vormaligen Status quo würde dabei das neue Recht vom Bestandesschutz profitieren (vgl. Ziff. 121.14 und 527.1). Die Berücksichtigung von Volk und Ständen auch in der Stichfrage beugt solcher Benachteiligung der Kantone gerade vor.

### 132.27 **Transparenz**

Der Stimmzettel lässt sich so gestalten (vgl. Anh. 13), dass Fragestellung und Antwortmöglichkeiten klar sind. Die ersten zwei Fragen (Hauptabstimmung) sind wie bisher mit Ja oder Nein, die dritte Frage (Eventualabstimmung) hingegen durch Ankreuzen der bevorzugten Vorlage (Initiative oder Gegenentwurf) zu beantworten. Die beschränkte Tragweite der dritten Frage geht unmittelbar aus der Fragestellung auf dem Stimmzettel hervor. Der Abstimmungskampf wird für die beteiligten Parteien und Gruppierungen nicht nennenswert erschwert; statt Doppelparolen wie bisher sind neu Dreifachparolen (z. B. Nein/Ja/Gegenentwurf) auszugeben; sie lassen sich in Zeitungsinseraten oder auf Plakaten klar und übersichtlich darstellen und sind ebenso leicht und rasch aufzunehmen wie die heutigen Parolen. Die Resultatermittlung umfasst kaum mehr Schritte als im geltenden Verfahren; anstatt dass je die Stimmzettel «ohne Antwort» für die Initiative und den Gegenentwurf ausgezählt werden, müssen nach dem neuen Verfahren aus der dritten Frage die Stimmen für Initiative und Gegenvorschlag ermittelt werden. Ein nachträgliches «Kippen» des Gesamtergebnisses ist in wirklichen Extremfällen nicht ausgeschlossen, wenn in einzelnen Kantonen der Volksentscheid äusserst knapp ist. Doch dürfte diese Wahrscheinlichkeit nicht höher zu veranschlagen sein als bei einfachen Verfassungsabstimmungen<sup>38</sup>, wie sie im Bund seit über einem Jahrhundert gesamthaft ohne Probleme durchgeführt werden (vgl. Ziff. 131.3).

## 132.28 Abstimmungsökonomie

Bei diesem Verfahren genügt *ein* Urnengang für die Abstimmung über eine Initiative mit Gegenentwurf. Die Abstimmungskosten werden durch das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung weder für die öffentliche Hand noch für die im Abstimmungskampf engagierten Parteien und Gruppierungen vergrößert; das im Rahmen der geltenden Verfassung entscheidungstheoretisch neutrale Verfahren vermeidet verfahrensmässig beeinträchtigte Abstimmungsergebnisse, die abstimmungsökonomisch unerwünscht sind (vgl. Ziff. 121.32 und 123.4).

## 132.29 Konfliktfall

Schliesslich bietet das neue Verfahren auch für den Konfliktfall eine grundsätzlich taugliche und vor der geltenden Verfassung haltbare Regelung: Werden in der Hauptabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf vom Volk und von den Ständen angenommen, so entscheidet die Stichfrage. Erzielt dabei die eine Vorlage das Volks-, die andere aber das Ständemehr, so entscheidet das Volk und Stände zu gleichen Teilen nach dem Prozentsummenmodell (vgl. Ziff. 131.1 und 131.222).

## 132.3 Nachteile des Modells der Baselbieter Standesinitiative und Möglichkeiten ihrer Behebung

### 132.31 Einleitung

Das durch die Baselbieter Standesinitiative vorgeschlagene Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung weist auch Nachteile auf. Diese sind aber, soweit sie von rechtlicher Tragweite sind, im Gegensatz zu den meisten der andern geprüften Verfahren auf Gesetzesstufe behebbar. Die Einwände haben sich bei näherer Prüfung als unbegründet oder unerheblich erwiesen.

### 132.32 Differenzierungsmöglichkeiten

Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung, so wie es vom Kanton Basel-Landschaft vorgeschlagen ist, erlaubt nur, neun der 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1) auf dem Stimmzettel auszu-drücken:

Tabelle 7

Wertung	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)	Antwort auf die Stichfrage (Initiative oder Gegenentwurf)
1. I > GE > bZ .....	Ja	Ja	I
2. I > bZ > GE .....	Ja	Nein	I
3. GE > I > bZ .....	Ja	Ja	GE
4. GE > bZ > I .....	Nein	Ja	GE
5. bZ > I > GE .....	Nein	Nein	I

Wertung	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)	Antwort auf die Stichfrage (Initiative oder Gegenentwurf)
6. bZ > GE > I .....	Nein	Nein	GE
7. I = GE > bZ .....	Ja	Ja	(leer)
12. bZ > I = GE .....	Nein	Nein	(leer)
13. I = GE = bZ .....	(leer)	(leer)	(leer)

Die fehlenden Ausdrucksmöglichkeiten für die übrigen Wertungen lassen sich dadurch einführen, dass das absolute Mehr für jede der drei Fragen getrennt ermittelt wird. Zu diesem Zweck ist im Bundesgesetz über die politischen Rechte vorzusehen, dass die leere Teilstimme («ohne Antwort») für die betreffende Vorlage dieselbe Wirkung hat wie der völlig leere Stimmzettel für die ganze Abstimmung, das heisst, dass sie bei der Ermittlung des absoluten Mehrs für die betreffende Vorlage ausser Betracht fällt.

Damit lassen sich sämtliche 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1) auf dem Stimmzettel ausdrücken:

*Tabelle 8*

Wertung	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)	Antwort auf die Stichfrage (Initiative oder Gegenentwurf)
1. I > GE > bZ .....	Ja	Ja	I
2. I > bZ > GE .....	Ja	Nein	I
3. GE > I > bZ .....	Ja	Ja	GE
4. GE > bZ > I .....	Nein	Ja	GE
5. bZ > I > GE .....	Nein	Nein	I
6. bZ > GE > I .....	Nein	Nein	GE
7. I = GE > bZ .....	Ja	Ja	(leer)
8. I = bZ > GE .....	(leer)	Nein	I
9. I > GE = bZ .....	Ja	(leer)	I
10. GE = bZ > I .....	Nein	(leer)	GE
11. GE > I = bZ .....	(leer)	Ja	GE
12. bZ > I = GE .....	Nein	Nein	(leer)
13. I = GE = bZ .....	(leer)	(leer)	(leer)

Dieses Modell bietet echte Differenzierungsmöglichkeiten, von denen sich jede logisch begründbare auch im Abstimmungsergebnis auswirkt. Der im Vernehmlassungsverfahren geäusserte Einwand, der Stichentscheid zwischen Initiative und Gegenentwurf liege nur mehr in den Händen der kategorischen Reformgegner und -befürworter (vgl. Ziff. 114.22), trifft deshalb nicht zu. Er beruht auf der verfehlten Annahme, dass sich die Befürworter der beiden Revisionsvorlagen von vorneherein genau die Waage hielten.

### 132.33 Ausdrucksmöglichkeiten für widersprüchliche Wertungen

Im Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung können nun über die 13 widerspruchsfreien hinaus auch 14 widersprüchliche Wertungen ausgedrückt werden (vgl. Anh. 12), so etwa, wenn Stimmende die Initiative in der Hauptabstimmung (Frage 1) verwerfen und den Gegenentwurf (Frage 2) annehmen, in der dritten Frage jedoch die Initiative dem Gegenentwurf vorziehen. Derlei Stimmabgaben könnten durch Verfahrensregeln ausgeschlossen werden; da sich aber die widersprüchlichen Wertungen kaum in generell-abstrakten Bestimmungen gegen die widerspruchsfreien Wertungen abgrenzen lassen, müsste eine solche Regel alle 14 widersprüchlichen Antworten aufzählen. Dies wäre schwerfällig. Schwerfällig würde infolgedessen auch die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses: zunächst müsste für jeden Stimmzettel geprüft werden, ob er von den 27 Möglichkeiten eine der 13 widerspruchsfreien oder eine der 14 gesetzlich ausgeschlossenen Wertungen ausdrückt.

Reihenfolge und Rangordnung von Haupt- und Eventualabstimmung führen automatisch dazu, dass die dritte Antwort (Eventualabstimmung) nur Bedeutung erhält, wenn jede der beiden Vorlagen in der Hauptabstimmung das Mehr von Volk und Ständen erreicht. Für diesen Fall verhindert jedoch das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung automatisch die widersprüchliche Stimmabgabe (vgl. Anh. 12).

### 132.34 Massgebendes Doppelmehr?

Die Standesinitiative schlägt vor, auch für die Stichfrage auf Volk *und* Stände abzustellen. Sie vermeidet damit eine Schwäche anderer Vorschläge, unterlässt es jedoch zu präzisieren, *welches* Volks- und Ständeergebnis entscheiden soll, wenn in der Stichfrage die eine Vorlage das Volks-, die andere das Ständemehr erzielt.

Ein Vernehmlasser ersuchte 1983 um Prüfung der Frage, ob nicht auf die Hauptfragen abgestellt und damit auch für die Prozentsummenrechnung das Ständemehr integral beachtet werden könnte (vgl. Ziff. 114.23). Davon ist abzu-sehen: Die Prozentsummenrechnung bezweckt die Verhinderung eines Nullentscheids zur Stichfrage. Dieser Entscheid kann nicht aus Antworten zu *ändern* Fragen konstruiert werden, ohne dass diese Antworten ihrerseits sachfremd beeinflusst würden. Während nämlich die Hauptfragen die Präferenzen zwischen Revisionsvorlagen und Status quo ergründen, ermittelt die Stichfrage die Präferenzen zwischen den Revisionsvorlagen. Würde die Prozentsumme aufgrund der Hauptfragen errechnet, so blieben ausserdem alle jene Stimmberechtigten und alle jene Stände vom Stichentscheid ausgeschlossen, die beide Revisionsvorlagen in den Hauptfragen gleich beantwortet haben – sei es mit Ja oder mit Nein. Das Abstimmungsergebnis gäbe nicht mehr zuverlässig den freien und unverfälschten Willen aller Stimmberechtigten wieder.

Unser Vorschlag stellt daher für die Berechnung der Prozentsumme auf die dritte Frage ab und umgeht so die skizzierten Unzulänglichkeiten. Zwar unterschätzt der Bundesrat die psychologischen Hemmungen nicht, die der eine oder andere Vernehmlasser gegenüber der Prozentsummenrechnung geltend gemacht

hat. Er zieht aber die Prozentsummenlösung zur Regelung des Konfliktsfalles vor; einerseits ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Rechnung jemals durchgeführt werden muss, sehr gering (vgl. Ziff. 131.3); andererseits erlaubt allein diese Lösung, föderalistischen und demokratischen Bedenken gegen eine Aufgabe des Stände- oder des Volksmehr in der Stichfrage angemessen Rechnung zu tragen und zugleich das Gleichgewicht zwischen Volk und Ständen zu wahren.

### 132.35 Unlogische Fragestellung?

Die Ständesinitiative regt für Doppelabstimmungen drei Fragen auf dem Stimmzettel an. Die ersten beiden Fragen (Hauptabstimmungsfragen) ergründen den *Annahmewillen* des Stimmbürgers; sie fragen nicht bloss, ob er eine Vorlage dem geltenden Recht vorzieht.

Hier mag eingewendet werden, mit dieser Fragestellung werde mangelhafter Willensbildung Vorschub geleistet, denn man könne nicht gleichzeitig zwei Lösungen, die einander ausschliessen, vorbehaltlos zustimmen (vgl. Ziff. 523). Klar ist, dass der Stimmberechtigte nicht beide Lösungen mit gleicher Intensität wünschen kann<sup>39)</sup>; durchaus möglich ist jedoch, dass er sowohl die eine als auch die andere Vorlage dem geltenden Recht vorzieht. Im übrigen aber ist solcher Argumentation entgegenzuhalten, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung die Abstimmungen in Haupt- und Eventualabstimmung gliedert. Für den Fall, dass beide konkurrierenden Vorlagen von Volk und Ständen angenommen werden, ermöglicht das vorgeschlagene Verfahren dem Stimmberechtigten zu wählen, welche Vorlage in Kraft treten soll.

Wird in der Stichfrage der Grundsatz durchbrochen, dass nach dem unbedingten Annahmewillen gefragt werden soll (vgl. Ziff. 114.23)? Der Entwurf des Stimmzettels (Anh. 13) sieht vor, dass die gewünschte Vorlage bei der Stichfrage nur mehr angekreuzt werden soll. Dies ergibt sich aus dem logisch anderen Zweck der Stichfrage gegenüber den Hauptfragen: Diese stellen die Änderungsvorlagen je einzeln kontradiktorisch dem geltenden Recht gegenüber, welches den Vorteil genießt, dass es bereits in Kraft steht und in Kraft bleibt, wenn es nicht durch eine von Volk und Ständen gutgeheissene Verfassungsänderung abgelöst oder aufgehoben wird (vgl. Ziff. 121.14 und 527.1); dagegen muss dieser Vorteil gerade in der direkten Auseinandersetzung zwischen den Revisionsvorlagen entfallen (vgl. Ziff. 121.14 und 527.2). Die kontradiktorische Gegenüberstellung der Änderungsvorlagen in der Stichfrage verunmöglicht zwar eine Beantwortung nach dem Ja-/Nein-System nicht absolut, doch müssten in diesem Fall alle Stimmzettel, die in der Stichfrage nicht die eine Vorlage annehmen und zugleich die andere ablehnen, für die Eventualabstimmung ungültig erklärt werden; sonst würde der kontradiktorische Charakter der Stichfrage, der verfassungsrechtlich gefordert ist (vgl. Ziff. 521), verkannt. Der Übergang zum Ankreuzen macht solche kasuistischen Ungültigkeitssanktionen überflüssig, weil er unmittelbar ersichtlich werden lässt, dass die beiden Vorlagen einander gegenüberstehen<sup>40)</sup>.

Dadurch, dass das vorgeschlagene Abstimmungsverfahren – wie es der Bundesrat in seiner Fassung (vgl. Ziff. 132.32) vorsieht – jede Art von Präferenz auszu-



drücken erlaubt, sind taktisch orientierte Stimmabgaben uninteressant. Die Ja-Stimmen zu jeder der beiden Vorlagen dürfen durchaus mit den Ja-Stimmen in einfachen Verfassungsabstimmungen verglichen werden; denn diese Verfassungsabstimmungen enthalten, ohne dadurch die Einheit der Materie zu verletzen, nicht selten mehrere Einzelheiten, die mancher Stimmbürger, der mit Ja stimmt, je nach politischem Standpunkt mehr in Kauf nimmt als ausdrücklich begrüsst. Eine juristisch korrekte Betrachtungsweise kann nun aber den verfassungsmässigen Begriff der Annahme für Doppelvorlagen nicht enger fassen wollen als jenen für einfache Verfassungsvorlagen, mögen diese auf Volksinitiativen oder auf parlamentarischen Vorschlägen beruhen. Weil Initiative und Gegenentwurf gleichrangig zu behandeln sind (vgl. Ziff. 121.14), kann es nicht angehen, als Kriterium zu verlangen, dass sich eine Verfassungsvorlage nicht nur gegen das geltende Verfassungsrecht, sondern zugleich mit Volks- und Ständemehr ausdrücklich gegen eine Konkurrenzvorlage durchsetzt, die ihrerseits abgelehnt wird und also den Schutz gegen Aufhebung weder verdient noch benötigt.<sup>41)</sup>

Die Fragen nach dem *Annahmewillen* – anstatt nach der blossen Präferenz – erweisen sich gerade als nötig, weil es letztlich nicht um die Kenntnis beliebiger Präferenzen geht, sondern darum zu wissen, ob Volk und Stände auch gutheissen, dass der Revisionsvorschlag *geltendes* Recht wird.

#### 132.4 Zusammenfassung

Der mit der Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft unterbreitete Vorschlag ist gesamthaft betrachtet ein taugliches Modell zur Lösung der anstehenden Fragen um das Abstimmungsverfahren bei Initiativen mit Gegenentwurf. Er beachtet die verfassungsmässige Gleichrangigkeit von Volk und Ständen sowie von Volksinitiative und Gegenentwurf; zudem beugt er widersprüchlichen Ergebnissen durch eine Rangfolge der Abstimmungen vor. Die Ausdrucksmöglichkeiten auf dem Stimmzettel sind nicht weniger leicht verständlich als jene im geltenden Verfahren, die Ergebnisermittlung ist nicht aufwendiger als die heutige. Das Modell befriedigt abstimmungsökonomisch und regelt auch den Konfliktfall.

Die Schwächen sind behebbar oder rechtlich ohne erhebliche Bedeutung: Auf den Ausschluss der Ausdrucksmöglichkeiten für widersprüchliche Wertungen kann verzichtet werden; die Differenzierungsmöglichkeiten können durch eine Zusatzbestimmung zur Standesinitiative ergänzt werden; präzisierend schlagen wir vor, dass das in der Eventualabstimmung erzielte Volks- und Ständeresultat für die Prozentsummenrechnung berücksichtigt werden soll. Der Einwand der «unlogischen Fragestellung» übersieht die Dreiteilung der Abstimmungsfrage ebenso wie ihre Funktion: Jede der beiden Revisionsvorlagen soll in *zwei* Einzelschritten zunächst dem von der Verfassung richtigerweise leicht privilegierten geltenden Recht und anschliessend ohne jede Privilegierung der andern Vorlage gegenübergestellt werden. Mit andern Worten: Nach dem Vorschlag des Bundesrates wird jede Revisionsvorlage in der Hauptfrage genau gleich behandelt, wie wenn sie ohne Alternative zur Abstimmung gelangen würde; und sie hat dabei die genau gleich hohen Hürden zu überwinden wie ein Verfassungsände-

rungsvorschlag der Bundesversammlung oder eines Initiativkomitees. Gerade die Stichfrage verhindert, dass die sich ausschliessenden Änderungsvorlagen gegen jede Logik mit gleicher Intensität angenommen werden. Das Baselbieter Modell kann also tauglich ergänzt werden, soweit es nicht befriedigt (vgl. Ziff. 232 und 234).

## **14            Zeitpunkt der Vorlage**

Parlamentarische Vorstösse und die Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft laden den Bundesrat ein, das Problem des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf rasch anzugehen und nicht die Totalrevision der Bundesverfassung abzuwarten. Seit Jahren wird der Fragenkreis in Wissenschaft und Politik erörtert, und das Vernehmlassungsverfahren von 1983 lässt Aussichten auf einen Konsens erkennen. Die Totalrevision der Bundesverfassung andererseits dürfte noch geraume Zeit in Anspruch nehmen; dies hat die jüngste Entwicklung gezeigt. Daher hat sich der Bundesrat entschlossen, das Teilproblem des Abstimmungsverfahrens nun der sich abzeichnenden, tauglichen Lösung entgegenzuführen, um so mehr, als auch im Vernehmlassungsverfahren von 1983 diese Absicht grossmehrheitlich begrüsst worden ist.

## **2             Besonderer Teil**

### **21            Einleitung**

Die Einführung des neuen Abstimmungsverfahrens erfordert, dass das Bundesgesetz über die politischen Rechte geändert wird; betroffen sind Artikel 15 Absatz 3 und Artikel 76. Eine Übergangsbestimmung (Ziff. II) muss neues und altes Recht gegeneinander abgrenzen.

### **22            Artikel 15 Absatz 3 BPR**

Artikel 15 Absatz 3 BPR regelt subsidiär-generell den Zeitpunkt des Inkrafttretens von Verfassungsänderungen und stellt dabei auf den Abstimmungstag ab. An der zeitlichen Regelung will die neue Bestimmung nichts ändern. Hingegen bringt die Einführung des Verfahrens mit bedingter Eventualabstimmung neu die generell-abstrakte Bestimmung, dass bei Doppelabstimmungen nicht jede angenommene Verfassungsänderung automatisch in Kraft tritt; in diesem Spezialfall müssen die Zusatzkriterien des neuen Artikels 76 BPR bestimmen, welche Vorlage tatsächlich rechtskräftig wird.

### **23            Artikel 76 BPR**

Die bisherigen Absätze 2 und 3 des Artikels 76 BPR können gestrichen werden. Sie definieren die gültigen Stimmzettel und schliessen das doppelte Ja aus. Mit der Zulassung des doppelten Ja werden sie überflüssig.

Die Zulässigkeit des doppelten Ja muss nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen werden, wie im Vernehmlassungsverfahren 1983 vorgeschlagen wurde (vgl. Ziff. 114.42). Die neue Regel wird durch die ersatzlose Streichung der bisherigen Definition gültiger Stimmzettel sowie durch die Hinweise auf dem neuen Stimmzettel selbst (vgl. Anh. 13) hinreichend deutlich. Auf rein deklaratorische Bestimmungen soll verzichtet werden. Zwar erklärt Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c BPR zweideutige Stimmabgaben für ungültig; jedoch kann diese Bestimmung nicht losgelöst von Artikel 76 BPR interpretiert werden.

### **231      Absatz 1**

Absatz 1 übernimmt den Vorschlag der Baselbieter Standesinitiative. Die zwei Alternativfragen auf dem bisherigen Stimmzettel werden durch eine dritte Frage, die Stichfrage, ergänzt. Diese spielt nur eine Rolle, wenn beide Vorlagen in der Hauptabstimmung von Volk und Ständen angenommen werden.

Die drei Abstimmungsfragen sollen wie bisher die beiden Alternativfragen auf einem *einzig*en Stimmzettel stehen. Dies erfordert eine spezielle Bestimmung, dass «unbeantwortete Fragen ausser Betracht» fallen (Abs. 2; Ziff. 232). Zwar wäre diese Wirkungslosigkeit teilweise leerer Stimmen auch dadurch zu erreichen, dass die drei Abstimmungsfragen neu auf drei Stimmzettel verteilt würden. Doch könnten damit Unregelmässigkeiten (etwa das Ersetzen eines Stimmzettels zur Stichfrage durch einen zweiten Stimmzettel zu einer der Hauptfragen) nur dadurch verhindert werden, dass die drei Stimmzettel in drei verschiedenen Farben gedruckt und in jedem Stimmlokal für eine eidgenössische Doppelabstimmung auch drei verschiedene Urnen aufgestellt würden. Der Aufwand wäre ungleich höher als bei der vorgeschlagenen Lösung.

### **232      Absatz 2**

Absatz 2 ergänzt die Standesinitiative. Die getrennte Ermittlung des absoluten Mehrs für jede der drei Fragen auf dem Stimmzettel hat zur Folge, dass fehlende Antworten auf eine oder zwei der Abstimmungsfragen als leere Stimmen nicht zählen, soweit es um die betreffende Frage geht (Abs. 2 Satz 2); nach heutiger Regel (Art. 123 Abs. 1 BV und Art. 13 BPR) hätten sie dieselbe Wirkung wie Nein-Stimmen, und es liessen sich nur neun der 13 denkbaren widerspruchsfreien Wertungen (vgl. Ziff. 121.11, Tab. 1) rechtserheblich auf dem Stimmzettel ausdrücken (vgl. Ziff. 132.32, Tab. 7). Wenn vereinzelte Vernehmlasser an dieser Änderung Kritik geübt haben, beruht diese auf einem Missverständnis (vgl. Ziff. 114.21); so etwa, wenn gefordert wurde, leere Teilstimmen dürften nicht anders denn als leere Stimmen gewertet werden. Gerade dies wird durch den neuen Absatz 2 gewährleistet. Dass diese Leer-Stimmen nicht zählen und damit das absolute Mehr für die betreffende Frage gesenkt wird, bleibt ohne nachteilige Folgen, weil der neue Absatz 4 dieses Artikels regelt, was bei Annahme beider Vorlagen zu geschehen hat (vgl. Ziff. 234).

Die Bestimmung von Absatz 2 Satz 2 gehört in diesen Artikel und nicht in Artikel 13 BPR, weil sie nur für Doppelabstimmungen gilt. Die Bestimmung sagt,

dass es nur teilweise *leere*, nicht aber auch *teilweise ungültige* Stimmzettel gibt; offensichtliche Kennzeichnungen oder ehrverletzende Bemerkungen (Art. 12 Abs. 1 Bst. d BPR) machen auch bei Doppelabstimmungen nach wie vor den *ganzen* Stimmzettel ungültig (Art. 13 und neu Art. 76 Abs. 1 BPR) und betreffen nicht nur die Frage, bei der sie angebracht worden sind.

Entgegen einer 1983 im Vernehmlassungsverfahren geäußerten Ansicht (vgl. Ziff. 114.43) ist daran festzuhalten, dass die Bestimmung das *absolute*, nicht das einfache Mehr umschreibt. Dies ergibt sich aus der vorgeschlagenen Lösung: Dadurch, dass die beiden Revisionsvorlagen zunächst je dem geltenden Recht und danach allenfalls auch noch einander gegenübergestellt werden, haben sie in den einzelnen Abstimmungsfragen jeweils die gleiche Stellung wie eine Revisionsvorlage ohne Gegenentwurf. Deshalb müssen für die Ermittlung des Mehrs bei den einzelnen Fragen nicht nur die völlig leeren Stimmzettel, sondern richtigerweise auch die leeren Teilstimmen ausser Betracht fallen; jede Frage ist gesondert zu betrachten (vgl. Ziff. 132.4).

Aus den verbleibenden gültigen Stimmen ergibt sich infolgedessen *dasselbe* Mehr wie bei Verfassungsänderungen ohne Revisionsalternative. Selbst wenn in diesem Fall absolutes und einfaches Mehr arithmetisch zusammenfallen, so ist aus sachlichen Gründen einer einheitlichen Terminologie der Vorzug zu geben.

Die Bedeutung der sachlich zutreffenden, einheitlichen Terminologie erhellt auch aus dem im Vernehmlassungsverfahren von 1983 geäußerten Einwand, die obsiegende Vorlage bedürfe erst noch der Schlussabstimmung. (vgl. Ziff. 114.22). Dieser Einwand trifft deshalb nicht zu, weil keine Vorlage in Kraft treten kann, die in der Hauptabstimmung nicht das – genau gleich wie bei Abstimmungen über eine einzige Verfassungsvorlage gebildete – absolute Mehr von Volk und Ständen erreicht hat.

### 233 Absatz 3

Absatz 3 ist unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 76 Abs. 4 BPR) und konkretisiert Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung, indem er – übereinstimmend mit Artikel 13 BPR, neu aber auch mit Artikel 76 Absatz 2 BPR (vgl. Ziff. 232) – festlegt, dass Stimmberechtigte an der Abstimmung nur «teilnehmen» und das absolute Mehr beeinflussen, soweit sie weder ungültig noch leer stimmen.

### 234 Absatz 4

Absatz 4 regelt die Fälle, in denen Volk *und* Stände in der Hauptabstimmung beide Vorlagen annehmen: dann entscheidet die dritte Frage.

Der Wortlaut von Absatz 4 weicht von der Fassung der Baselbieter Standesinitiative ab, indem er präzisiert, dass für die Prozentsummenrechnung das Ergebnis der dritten Frage massgebend ist.

Der Vorschlag des Bundesrates hat einen weiteren Vorteil: Im Gegensatz zur Standesinitiative vermeidet er es, die *Annahme* einer Vorlage auf zwei verschie-

dene Weisen (zuerst Volks- und Ständemehr, dann höhere Prozentsumme) zu definieren (vgl. Ziff. 114.44). Nach der Fassung des Bundesrates entspricht der Begriff der Annahme weiterhin genau der verfassungsmässigen Definition (Art. 123 Abs. 1 BV; vgl. neu Art. 76 Abs. 3 BPR); neu geregelt wird nur die Frage, welche Vorlage in Kraft treten soll, wenn in der Hauptabstimmung beide von Volk und Ständen angenommen werden. Daher ist es auch richtig, in der Stichfrage nicht nur unverbindlich nach der blossen Präferenz zu fragen (vgl. Ziff. 114.44 und 132.35), selbst wenn die Stichfrage gewissermassen nur verfahrensleitende Bedeutung hat.

## **24 Ziffer II**

Ziffer II regelt den zeitlichen Geltungsbereich. Volksabstimmungen über Initiativen mit Gegenentwurf, die nach Ablauf der Referendumsfrist für die hier vorgeschlagene Gesetzesänderung stattfinden, sollen nach den neuen Regeln durchgeführt werden. Diese Regelung drängt sich auf, weil sonst die Übergangsbestimmung des Artikels 90 Absatz 1 Satz 2 BPR gelten würde, wonach über die Initiativen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits hängig sind, nach bisherigem Recht abgestimmt werden muss. Eine solche Regelung wäre jedoch schwer zu vertreten.

Angesichts dieser Übergangsregelung bedarf es umgekehrt weder eines dringlichen Bundesbeschlusses noch eines – unüblichen – automatischen Inkrafttretens der Vorlage bei Ablauf der Referendumsfrist (vgl. Ziff. 114.46). Der Wunsch verschiedener Kantone, Parteien und Organisationen nach einem raschen Inkraftsetzen der Neuregelung ist bereits erfüllt, wenn nach Ablauf der Referendumsfrist keine Initiativen mehr nach altem Verfahren zur Abstimmung gebracht werden.

## **3 Auswirkungen**

### **31 Finanzielle Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden**

Die Einführung eines neuen Abstimmungsverfahrens für eidgenössische Volksinitiativen mit Gegenentwurf hat keine direkten finanziellen Auswirkungen, weder für den Bund noch für Kantone oder Gemeinden. Die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ist nicht aufwendiger als bisher; die Summe der zu erhebenden Abstimmungszahlen ist beim neuen Verfahren nahezu gleich gross wie beim alten. Weil das Verbot des doppelten Ja wegfällt, dürfte die Resultatermittlung für Gemeinden und Kantone gar geringfügig erleichtert werden.

## **32 Vollzug**

Nach der Gesetzesrevision muss Anhang 1b zur Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11; Schema zur Ermittlung des Abstimmungsergebnisses) geringfügig geändert werden (vgl. Anh. 14). Damit ist das neue Recht bereits unmittelbar und vollumfänglich vollzugsbereit; es braucht keine kantonalen

Vollzugserlasse. Die Änderungen im Auszählverfahren können vor Abstimmungen in Kreisschreiben näher erläutert werden, wie dies zuweilen bereits bisher geschah.

Zur Orientierung der Stimmberechtigten kann die Bundeskanzlei in ihren periodisch herausgegebenen staatsbürgerlichen Informationsschriften die Rechtsänderung und deren Folgen für die Stimmabgabe allgemeinverständlich darstellen (vgl. Ziff. 114.23).

### **33 Personelle Auswirkungen**

Aus den bereits in Ziffer 31 genannten Gründen wirkt sich die Vorlage weder beim Bund noch bei den Kantonen oder Gemeinden unmittelbar auf den Personalbestand aus.

## **4 Richtlinien der Regierungspolitik**

Eine Vorlage über die Änderung des Abstimmungsverfahrens für eidgenössische Volksinitiativen mit Gegenentwurf ist in Ziffer 33 der Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 angekündigt worden (BBl 1984 I 157).

## **5 Verfassungsmässigkeit**

### **51 Kompetenzgrundlage**

Wie bereits das geltende Recht, so stützt sich auch die vorgeschlagene Gesetzesänderung auf Artikel 122 der Bundesverfassung. Danach regelt das Gesetz das Verfahren bei den Volksinitiativen und den Abstimmungen über Verfassungsänderungen.

### **52 Übereinstimmung mit materiellem Verfassungsrecht**

Entgegen einzelnen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren von 1983 bedarf der Lösungsvorschlag des Bundesrates keiner materiellrechtlichen Verfassungsänderung, weil er mit den Wertvorstellungen der Bundesverfassung völlig und sogar besser in Einklang steht als das bisherige Verfahren. Dieses ist auch nicht durch die Verfassung vorgeschrieben, sondern hat nur mangels besserer, praktikabler und konsensfähiger neuer Lösungen bis heute gegolten.

### **521 Gleichzeitige Abstimmung**

Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung schreibt vor, dass ein Gegenentwurf *gleichzeitig* mit der Initiative zur Abstimmung gelangen muss. Die Gesetzesänderung entspricht diesem Erfordernis und beachtet die damit verbundene Gleichrangigkeit von Initiative und Gegenentwurf. Eine weitergehende Verknüpfung zwischen Initiative und Gegenentwurf, etwa im Sinne zwingender

kontradiktorischer Gegenüberstellung (vgl. Ziff. 114.25), kann aus der Bundesverfassung nicht abgeleitet werden. Zur Begründung der geltend gemachten weitergehenden Verknüpfung wurden zwei Argumente vorgebracht: Erstens verlange Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung, welcher der Bundesversammlung im Falle der Ablehnung einer Initiative die Kompetenz zu konkurrierender Verfassungsrevision gibt, dass der Gegenentwurf gleich behandelt werde wie ein – blosser – Verwerfungsantrag; zweitens erzwingt Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung das Inkrafttreten jeder Verfassungsänderung, welche von Volk und Ständen angenommen worden ist (vgl. dazu Ziff. 525).

Artikel 121 Absatz 6 BV regelt die Kompetenzen der Bundesversammlung. Hierbei liegt es in der Natur des Gegenentwurfs als konkurrierender parlamentarischer Vorlage, dass die *Bundesversammlung* ihn nur verabschieden kann, wenn sie mit der Initiative nicht vollumfänglich einverstanden ist. Für die Fragestellung im Abstimmungsverfahren kann daraus nichts abgeleitet werden: *Volk und Stände* haben bis zu diesem Zeitpunkt zu keiner der beiden Vorlagen Stellung nehmen können.

Der Gegenentwurf steht sowohl dem geltenden Recht als auch der Initiative gegenüber. Es besteht hier also doppelte Konkurrenz. Analoges gilt für die Initiative. Diese doppelte Konkurrenz kann nur sachgerecht berücksichtigt werden, wenn das Verhältnis der drei Lösungen zueinander in drei Schritten derart geklärt wird, dass jede Lösung in einer separaten Frage jeder andern gegenübergestellt wird.

Dementsprechend ist es einzig richtig, dass Initiative und Gegenentwurf einander in der *Stichfrage* kontradiktorisch gegenüberstehen; dort kann nur eine der beiden konkurrierenden Vorlagen gültig angekreuzt werden (vgl. Ziff. 132.35). Hingegen stehen die beiden Änderungsvorlagen in den Hauptfragen dem *geltenden* Recht gegenüber; hier dürfen sie einander *nicht* auch noch kontradiktorisch gegenübergestellt werden; denn damit würden zwangsläufig die Hürden für Annahme und Inkrafttreten weiter erhöht. Keine der beiden Änderungsvorlagen kann die andere zu Recht in dieser Weise benachteiligen, denn im Gegensatz zum geltenden Recht hat noch keine von ihnen eine Mehrheit von Volk und Ständen erreicht (vgl. Ziff. 527.2). Die Bundesverfassung enthält also keine Rechtsgrundlage für eine zusätzliche kontradiktorische Gegenüberstellung der Änderungsvorlagen in den *Hauptfragen*. Aber auch sachlich besteht für eine solche Gegenüberstellung in den Hauptfragen keine Notwendigkeit, nachdem die kontradiktorische Verknüpfung in der Stichfrage ungemildert zum Ausdruck kommt.

## 522 Ausschliessliche Berücksichtigung der gültigen Stimmen

Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung fordert für das Inkrafttreten von Verfassungsänderungen, dass «sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind». Die vorgeschlagene Gesetzesänderung stellt wie die bisherige Regelung<sup>42)</sup> bei der Ermittlung des Volksmehrs auf die «gültig Stimmenden» ab (Art. 76 Abs. 3).

## 523 Annahmeveraussetzungen

Nicht alle Vorschläge für ein neues Abstimmungsverfahren verwenden den Begriff der Annahme verfassungsrechtlich zweifelsfrei. Zweifel bestehen zum Beispiel bei den Rangordnungsmodellen. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Abstimmungsverfahren erfüllt hingegen die Voraussetzungen des Artikels 123 der Bundesverfassung (vgl. Ziff. 132.22 und 132.35).

## 524 Gleiches Gewicht für Volk und Stände

Volk und Stände sind einander bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen gleichgestellt (Art. 123 Abs. 1 BV). Das vorgeschlagene Verfahren beachtet diesen Grundsatz: In jedem Fall kann eine Vorlage nur in Kraft treten, wenn sie in der Hauptabstimmung von der Mehrheit von Volk und Ständen angenommen worden ist. Dass in der Eventualabstimmung als blossem Verfahrensentscheid das *Doppelmehr* von Volk und Ständen nicht nötig ist, hat der Bundesrat bereits 1975 dargelegt.<sup>43)</sup> Finden aufgrund der Zulassung des doppelten Ja sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf in der Hauptabstimmung eine Mehrheit von Volk und Ständen, so entscheiden nach dem vorgeschlagenen Verfahren dennoch Volk und Stände gemeinsam die Stichfrage. Fallen dabei Volks- und Ständemehr auseinander, so entscheiden Volk und Stände zu gleichen Teilen nach dem Prozentsummenmodell (vgl. Ziff. 131.1, 131.222 und 132.29).

## 525 Inkrafttreten von Verfassungsänderungen

Artikel 123 der Bundesverfassung bestimmt nicht nur, unter welchen Voraussetzungen eine Vorlage als angenommen gilt, sondern auch, dass angenommene Verfassungsänderungen *in Kraft treten*. Dennoch steht Artikel 76 BPR in der vorgeschlagenen Neufassung mit der Verfassung im Einklang, wenn er von zwei gleichzeitig angenommenen Verfassungsänderungen nur eine in Kraft treten lässt (3. Frage des Stimmzettels, Art. 76 Abs. 1 und 4 BPR). Artikel 123 BV erzwingt die Abstimmung von Volk und Ständen über verabschiedete oder zustandgekommene Verfassungsänderungsvorschläge nicht in jedem Fall: Volksinitiativen können zurückgezogen<sup>44)</sup>, Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung ad acta gelegt werden<sup>45)</sup>. Selbst ordnungsgemäss angenommene Verfassungsänderungen brauchen nicht in Kraft zu treten, wenn sie mit gleichzeitig verworfenen Verfassungsänderungen verknüpft worden sind.<sup>46)</sup> Verfassungs- und Gesetzgeber verstehen also Artikel 123 Absatz 1 BV so, dass die *Voraussetzung* für das Inkrafttreten einer Verfassungsänderung zwingend vorgeschrieben wird, wohingegen die *Rechtsfolge* aus hinreichenden Gründen im Einzelfall nicht zwingend einzutreten braucht. Ein solcher Ausnahmefall liegt auch bei der Doppelabstimmung vor, weil Artikel 123 BV gerade ausschliessen muss, dass zwei konkurrierende Verfassungsbestimmungen gleichzeitig angenommen werden und in Kraft treten, denn dabei wäre der Grundsatz nicht anwendbar, dass jüngeres Recht dem älteren vorgeht. Absolut zwingenden Charakter hat Artikel 123 BV daher nur, insofern er Volk und Stände davor schützt, dass Verfassungsänderungen ohne ihre Zustimmung rechtskräftig werden. Infolgedessen



wird Artikel 123 BV nicht verletzt, wenn der Bundesgesetzgeber das Inkrafttreten einer Verfassungsänderung für den Konfliktfall der Doppelabstimmung gestützt auf Artikel 122 BV an eine zusätzliche Bedingung knüpft.

## 526 Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Das ungeschriebene Verfassungsrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit verlangt ein Abstimmungsverfahren, das gewährleistet, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das den freien Willen der Stimmberechtigten nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.<sup>47)</sup>

Das vorgeschlagene Verfahren ermöglicht jedem Stimmberechtigten, im Rahmen der Abstimmungsfragen jede denkbare Wertung des Abstimmungsgegenstandes und also seinen freien Willen unverfälscht zum Ausdruck zu bringen.

## 527 Gleichwertigkeit der Änderungsvorlagen

Aufgrund der Artikel 43 Absätze 2 und 3 sowie 74 Absatz 1 der Bundesverfassung muss das Abstimmungsverfahren auch die Gleichwertigkeit der Änderungsvorlagen untereinander und gegenüber dem geltenden Verfassungsrecht beachten. Dieses Erfordernis ist im Zusammenhang mit der Abstimmungsfreiheit zu verstehen:

### 527.1 Geltendes Recht und Änderungsvorschläge

Der Grundsatz der Gleichwertigkeit gibt jedem Stimmbürger die Gewissheit, dass keine der konkurrierenden Vorlagen verfahrensmässig begünstigt oder benachteiligt wird. Das *geltende Recht* hingegen hat bereits die ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung von Volk und Ständen erhalten. Daher darf es nicht gleich behandelt werden wie die Änderungsvorschläge. Das vorgeschlagene Abstimmungsverfahren berücksichtigt diesen Unterschied in den Rechtsvoraussetzungen auch bei den Rechtsfolgen.

### 527.2 Verfahrensgleichheit für Änderungsvorschläge

Das *Abstimmungsverfahren* darf keine Änderungsvorlage bevorzugen. Dies gilt nicht nur zwischen einer bestimmten Initiative und ihrem Gegenentwurf, sondern zwischen allen Verfassungsänderungen überhaupt: Es geht nicht an, dass einzelne Verfassungsänderungen für die Annahme einzig den Bedingungen von Artikel 123 der Bundesverfassung, andere hingegen zusätzlichen, strengeren Anforderungen genügen müssen. Dementsprechend darf eine Initiative mit direktem Gegenentwurf nicht allein aufgrund des Verfahrens in ihren Annahmehancen stärker konkurrenziert werden als eine Initiative, der kein oder nur ein indirekter Gegenentwurf gegenübersteht (vgl. Ziff. 121.14).

Der Gegenentwurf der Bundesversammlung (Art. 121 Abs. 6 BV) darf demnach die Initiative nur inhaltlich konkurrenizieren. Das Abstimmungsverfahren hinge-

gen muss arithmetisch neutral bleiben. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung beachtet diese Überlegungen.

### **53 Schlussfolgerung**

Das vorgeschlagene Abstimmungsverfahren genügt allen Voraussetzungen des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts. Es kann, gestützt auf Artikel 122 der Bundesverfassung, auf Gesetzesstufe verwirklicht werden.

9847

## Anmerkungen

- 1) Artikel 24 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), SR 171.11; Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR), SR 161.1.
- 2) Artikel 27 Absatz 3 GVG; früher Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (BVAR), AS NF XII 885.
- 3) Botschaft des Bundesrates vom 22. Juli 1891 an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmungen bei Volksbegehren betreffend Revision der Bundesverfassung, BBl 1891 IV 11–21, speziell 14 f.
- 4) Artikel 11–13 BVAR.
- 5) Neben der in den Anmerkungen 6, 8 und 11 aufgeführten Literatur vgl. zum Thema insbesondere:
  - Jakob *Schollenberger*: Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I. Zürich 1900, 99;
  - Emil *Klaus*: Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung. Zürich 1906, 104–109;
  - Manfred *Kuhn*: Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung. Ein Beitrag zu den Problemen des Volksinitiativrechtes im Bunde. Winterthur 1956, 51–53;
  - Manfred *Kuhn*: Zur Revision des Initiativrechtes im Bunde. In: Wirtschaftspolitische Mitteilungen 13 (1957) Nr. 11, 15–17;
  - Walter *Buser*: Die Organisation der Rechtsetzung. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht NF 93 (1974) II 377–456, hier: 445 f.;
  - Andreas *Auer*: Les droits politiques dans les cantons suisses. (Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève, 59.) Genève 1978, 146–150;
  - Etienne *Grisel*: Le mode de votation sur l'initiative et le contre-projet en droit fédéral. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 80 (1979) 551–572;
  - Jean-François *Aubert*: So funktioniert die Schweiz. Dargestellt anhand einiger konkreter Beispiele. Muri/Bern 4. Aufl. 1984, 123–125 Nr. 227;
  - Jean-François *Aubert*: Traité de droit constitutionnel suisse, I. Neuchâtel 1967, 159–161, N<sup>os</sup> 410–415; III. Neuchâtel 1982, 43 f., N<sup>os</sup> 410–415;
  - Arnold *Fisch*: Volksinitiative und Gegenentwurf. «Richtiger» Ausdruck des Volkswillens und Tunlichkeit «leichterer» Verfassungsrevisionen. Die Meinung vor 90 Jahren. In: Schweizer Monatshefte 62 (1982) 475–482;
  - VOX, 6. Jg./Nr. 18 (Analyse der eidg. Abstimmung vom 28. November 1982), 15–18, 20 und 22.
- 6) Vgl. etwa
  - Alphonse *Dunant*: Die direkte Volksgesetzgebung in der Eidgenossenschaft und ihren Kantonen. Heidelberg 1894, 79;
  - Jakob *Schollenberger*: Die schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart. Berlin 1910, 304 f.;
  - Walther *Burckhardt*: Zur Annahme der Glückspielinitiative. In: Schweizerische Juristen-Zeitung 16 (1920) 297–299;
  - Walther *Burckhardt*: Noch einmal die Glückspielinitiative. In: Schweizerische Juristen-Zeitung 17 (1921) 183 f.;
  - Walther *Burckhardt*: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung. Bern 3. Aufl. 1931, 817 f. und 820 Anm. 2;
  - Fritz *Fleiner/Zaccaria Giacometti*: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949 = 1969 = 1975, 724 f.;ferner eine Motion Nationalrat Grünenfelder, dem Bundesrat überwiesen am 8. Dezember 1919, wiedergegeben bei Walther *Burckhardt*: Schweizerisches Bundesrecht, II. Frauenfeld 1930, Nr. 572 I. Die Motion wurde 1943/44 mangels Inter-

esse abgeschrieben, vgl. Geschäftsbericht 1943, 9 f. und 15 f.; Geschäftsbericht 1944, 4.

Zur Abstimmung vom 21. März 1920 über die Glückspielinitiative vgl. BBl 1920 II 259–261, III 566 f., IV 281–301, 1921 II 297–304; weitere Einzelheiten bei Richard und Christoph *Haab*: Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag. Kritische Würdigung der Vorschläge der nationalrätlichen Kommission Cevey und Vergleich mit dem Verfahren Basel-Land. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 82 (1981) 520 f.

7) Vgl. etwa

- Ursula *Hefli-Spoerry*: Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund. Goldach 1959, 52–56 und 61–64;
- Hans *Nef*: Erneuerung des Finanzreferendums. In: Der Staat als Aufgabe. Gedenkschrift für Max Imboden, hg. von P. Saladin und L. Wildhaber. Basel-Stuttgart 1972, 255–268, hier: 258–264.

8) Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1960 an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz), BBl 1960 I 1431–1448, hier: 1442 f.

9) Artikel 8 und 9 des Initiativengesetzes, AS 1962 789.

10) Vgl. allein aus der wissenschaftlichen Literatur:

- Josef *Keller*: Initiative und Gegenentwurf: Wie soll die Abstimmung formuliert werden? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 76 (1975) 177–191;
- Walter Adolf *Jöhr*: Das Abstimmungsproblem bei Initiativen. (Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, hg. von Y. Hangartner, Neue Reihe, 5.) St. Gallen 1975;
- Walter Adolf *Jöhr*: Ein systematischer Ansatz zum Studium des Abstimmungsproblems bei drei Alternativen. In: Umstrittene Fragen bei Abstimmungen in Parlamenten und bei Volksabstimmungen. (Schriftenreihe des Philipp-Albert-Stapfer-Hauses auf der Lenzburg, 10.) Aarau o. J. (1976), 34–51;
- Christoph *Haab*: Verfahren mit bedingter untergeordneter Eventualabstimmung. In: Umstrittene Fragen bei Abstimmungen in Parlament und bei Volksabstimmungen. Seminar vom 22. Mai 1976 im Stapferhaus, Schloss Lenzburg. Zusammenfassung der Diskussionen. Alternativvorschläge von Teilnehmern. Einführung durch den Tagungsleiter. O. O. J. (Lenzburg 1976), 22–25;
- Walter Adolf *Jöhr*/Edwin B. *Hättenschwiler*: Das Abstimmungsproblem bei drei Alternativen. Versuch einer systematischen Klärung. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 112 (1976) 469–534;
- Georg *Pankow*: Gedanken zum Abstimmungsmodus. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 77 (1976) 147 f.;
- Christoph *Haab*: Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 77 (1976) 377–385;
- Andreas *Dalcher*: Zum Modus der Abstimmungen bei Initiative und Gegenvorschlag (Speziell bei eidgenössischen Abstimmungen). In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 114 (1978) 79–88;
- Richard *Bäumlin*: Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision. Basel 1978, 94 und 133 Anm. 82;
- Regula *Fischer*: Das verfassungsmässige Recht auf unverfälschte Willenskundgabe. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Bern September 1978, 98 f.;
- Markus *Stadler*: Wahl und Sachzwang. Einige grundsätzliche Überlegungen zum Problem der Wahl zwischen Alternativen im politischen und wirtschaftlichen System der Schweiz, anhand der Beispiele Stimmabstinenz und Umweltverschmutzung. Diessenhofen 1979, 28–43;
- Yvo *Hangartner*: Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts, I: Organisation. Zürich 1980, 224;

- Alfred *Kölz*: Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn. In: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund. Solothurn 1981, 13-62, hier: 20 Anm. 28;
- Christoph und Richard *Haab*: Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag (zit. in Anm. 6), 509-521;
- John *Favre*: Initiative populaire et contreprojet. Le droit d'initiative compromis par le mode de votation en cas de contreprojet. In: Revue syndicale suisse 73 (1981) 3-22;
- Markus *Stadler*: Politische Ökonomie. Ein institutioneller Ansatz. Frankfurt am Main 1981, 329-341 und 400-411;
- Alfred *Kölz*: Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Darstellung und kritische Betrachtung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 83 (1982) 1-48, hier: 32-35;
- Markus *Stadler*: Für eine gerechtere Abstimmungsordnung. Ein Vorschlag zum eidgenössischen Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag auf der Basis eines Präferenz- und Indifferenzsystems. In: Gewerkschaftliche Rundschau 74 (1982) 80-89;
- Margrit *Gauglhofer-Witzig*/Hans *Loeffel*: Ein Beitrag aus formallogischer Sicht zur Diskussion des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 119 (1983) 23-48;
- Markus *Stadler*: Für eine Abstimmungsordnung mit echteren Wahlmöglichkeiten. Ein Vorschlag zum eidgenössischen Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag auf der Basis eines Präferenz- und Indifferenzsystems. In: Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 119 (1983) 187-215;
- Christoph *Winzeler*: Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht. (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht, 10.) Basel-Frankfurt am Main 1983, 138-141;
- Bruno *Hofer*: Initiative und Gegenvorschlag. Eine Untersuchung über Geschichte und Verfassungskonformität des Abstimmungsverfahrens auf Bundesebene. Unveröffentlichte Berner Lizentiatsarbeit. Thun 1983;
- Martin *Huser*: Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren. Dargestellt am Beispiel der eidgenössischen und st. gallischen Volksabstimmungen. (St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, 14.) St. Gallen 1983, 242-261;
- Alfred *Kölz*: Das Abstimmungsverfahren bei Initiative - Gegenvorschlag ist verfassungswidrig. Das Verbot des doppelten «Ja» kann Natur- und Umweltschutzinitiativen auf undemokratische Weise zunichte machen. In: Natur und Mensch 24 (1983) 122-125;
- Ulrich Ernst *Gut*: Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie. (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 40.) Zürich 1983, 289-292;
- Alfred *Kölz*: Wahl- und Abstimmungsfreiheit; Zulässigkeit der gleichzeitigen Volksabstimmung über zwei Initiativen und einen Gegenvorschlag; Frage des anwendbaren Verfahrens. In: Recht. Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis 2 (1984) 28-32, speziell 30 ff.;
- Ulrich *Häfelin*/Walter *Haller*: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss. Zürich 1984, 279 Nr. 960;
- Christoph *Haab*: Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag. Zürcher Diss. 1984 (erscheint demnächst).

Die Einwände aus der zitierten Literatur wurden in der Presse erörtert und 1980 wie 1983 im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren verbreitet geltend gemacht.

Aus dem Bereich der parlamentarischen Vorstösse sind diesbezüglich zu erwähnen:

- 1976 P 12 171 (N 3. 3. 1976, Trottmann): Amtl. Bull. N 1976 81-87; abgeschlossen am 18. 6. 1979 durch Genehmigung des Geschäftsberichts;
- 1976 P 12 188 (N 3. 3. 1976, Muheim): Amtl. Bull. N 1976 81-87; abgeschlossen am 18. 6. 1979 durch Genehmigung des Geschäftsberichts;
- 1976 P 12 194 (S 7. 10. 1976, Weber): Amtl. Bull. S 1976 539-541; abgeschlossen am 9. 6. 1982 durch Genehmigung des Geschäftsberichts;
- 1982 P 82.401 (S 5. 10. 1982, Belser): Amtl. Bull. S 1982 501 f.;
- 1983 P 82.403 (N 18. 3. 1983, Muheim): Amtl. Bull. N 1983 505 f.;

- Einfache Anfrage NR Waldner vom 7. 10. 1977 (77.791): Amtl. Bull. N 1977 1732;
  - Einfache Anfrage NR Muheim vom 17. 6. 1981 (81.694): Amtl. Bull. N 1981 1406;
  - Interpellation NR Künzi vom 16. 3. 1982 (82.357): Amtl. Bull. N 1982 1447 f.;
  - Frage NR Oester in der parlamentarischen Fragestunde vom 4. 10. 1982: Amtl. Bull. N 1982 1275;
  - Parlamentarische Einzelinitiative NR Muheim vom 13. 12. 1978 (78.235): Amtl. Bull. N 1981 1703–1718.
- <sup>11)</sup> Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1975 an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975 I 1317–1388, hier: 1352–1356.
- <sup>12)</sup> Artikel 76 BPR. Parlamentarische Beratungen: Amtl. Bull. N 1976 80–88; S 1976 538–541; über die Ergebnisse der Vorberatungen vgl. Näheres bei Eduard *Amstad*: Referendum und Initiative. In: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte. Referat und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977. (Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, hg. von Y. Hangartner, Neue Reihe, 13.) St. Gallen 1978, 91–116, hier: 112–116.
- <sup>13)</sup> BBl 1980 I 1397–1402, hier: 1398.
- <sup>14)</sup> BBl 1980 I 1395–1414.
- <sup>15)</sup> Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse vgl. in BBl 1981 III 167–169.
- <sup>16)</sup> BBl 1981 III 163–173.
- <sup>17)</sup> Amtl. Bull. N 1981 1703–1718.
- <sup>18)</sup> Amtl. Bull. S 1982 502; N 1983 506.
- <sup>19)</sup> *Schweizerische Bundeskanzlei*: Bericht vom 29. Juni 1983 über die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf (Gesetzesentwurf, Begleitbericht und Stimmzettel).
- <sup>20)</sup> BBl 1983 II 1234.
- <sup>21)</sup> *Schweizerische Bundeskanzlei*: Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. (Vernehmlassungsunterlagen, Synopse über die eingegangenen Antworten, Katalog der vertretenen Argumente und ihrer Verfechter.) Bern 13. Dezember 1983.
- <sup>22)</sup> Vgl. auch Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug 1979/80 (Zug 1983) 3–10 Nr. 1, speziell 7, E. 3a.
- <sup>23)</sup> BBl 1981 III 165 f.
- <sup>24)</sup> Vgl. BGE 90 I 73; Hans *Huber*: Die Formulierung der Abstimmungsfragen bei Eventualabstimmungen gemäss Art. 30 Abs. 2 der Zürcher Kantonsverfassung. Rechtsgutachten. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 77 (1976) 177–192, hier: 179 Ziffern 3 und 4.
- <sup>25)</sup> Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung; dazu Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 44 (1980) Nr. 75 Ziffern 2 Buchstabe a und 3.
- <sup>26)</sup> Die Erscheinung wird benannt nach ihrem Entdecker; vgl. Kenneth J. *Arrow*: Social Choice and Individual Values. (Cowles foundation for Research in Economics at Yale University, Monograph 12.) New Haven/London 2. Aufl. 1963, 2 f., 48, 59 und 61–63, der von «Paradox of voting» spricht. Unabhängig von seiner Einstellung zu den Einzelheiten einer Vorlage bleibt dem einzelnen Stimmberechtigten schliesslich nur die Wahl zwischen Annahme und Verwerfung. Bei mehreren Stimmbürgern hingegen gewinnt die nuancierte Stellungnahme wieder Kontur, wie ein Beispiel zeigt:

Bei drei Wählern (X, Y und Z) und drei Wahlmöglichkeiten (A, B und C) wolle X die Lösung A lieber als B und B lieber als C, Y dagegen B lieber als C und C lieber als A, Z wiederum C lieber als A und A lieber als B.

Eine Mehrheit will somit B lieber als C und A lieber als B. Nach dem Präferenzaxiom (wonach  $A > C$  aus  $A > B > C$  folgt) zu schliessen, müsste die Mehrheit der drei Wähler auch A lieber wollen als C. Faktisch will aber die Mehrheit C lieber als A: Kollektive Präferenzen sind dem Präferenzaxiom also nicht unterworfen, was aber Eventualabstimmungen gerade voraussetzen. Vgl. Harald *Huber*: Das Problem der Willensbildung bei Änderungen im Bestand der Gliedstaaten im Bundesstaat. Winterthur 1962, 25–32.

- <sup>27)</sup> Davon zeugt nicht nur die Fülle von Zuschriften auf den entsprechenden Hinweis in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 28. November 1982 über die Preisüberwachungsinitiative und einen Gegenentwurf (S. 8), die unter anderem von Stimmbüroleitern eingingen; auch die falsche Berücksichtigung dieser «halbleeren» Stimmen als (völlig) leere seitens zweier Kantone anlässlich der Abstimmung vom 28. November 1982 muss als klares Indiz gegen die Transparenz dieses Mechanismus gewertet werden (BBl 1983 I 928).
- <sup>28)</sup> BBl 1891 IV 15; vgl. auch BBl 1960 I 1442.
- <sup>29)</sup> Vgl. auch Jean-François *Aubert*: So funktioniert die Schweiz (zit. in Anm. 5), 124 Nr. 227.
- <sup>30)</sup> Die doppelte Verwerfung von Mieterschutzinitiative und Gegenentwurf in der Abstimmung vom 25. September 1977 (BBl 1977 III 839) beruhigte die politische Auseinandersetzung keineswegs; bereits im Mai 1979 wurde die Lancierung einer neuen Mieterschutzinitiative beschlossen (vgl. Schweizerische Politik im Jahre 1979, hg. von P. *Gilg* u. a., Bern 1980, 122 f.); Ende 1980 wurde diese neue Mieterschutzinitiative tatsächlich zur Unterschriftensammlung gestartet (BBl 1980 III 1246 f.) und im Mai 1982 mit der nötigen Unterschriftenzahl bei der Bundeskanzlei eingereicht (BBl 1982 II 529–531).
- <sup>31)</sup> Vgl. Anm. 26 hier vor sowie die Beispiele im Anhang 11.
- <sup>32)</sup> BBl 1975 I 1353 f.
- <sup>33)</sup> BBl 1980 I 1403, 1405 und 1410 f.
- <sup>34)</sup> Genaugenommen beträgt das Gewicht jedes Vollkantons  $100:23$ , also  $4\frac{2}{23}$  oder  $4,3478260869565217391304\ldots$  Prozent, das eines Halbkantons  $100:46$ , also  $2\frac{1}{23}$  oder  $2,1739130434782608695652\ldots$  Prozent. In beiden Fällen drückt sich der Anteil eines Standes in einem unendlichen Dezimalbruch mit einer Periode von 22 Stellen aus. Die Wahrscheinlichkeit, dass Volks- und Ständemehr in der Stichfrage gegeneinander fallen, d. h. dass beide Vorlagen die genau gleiche Prozentsumme erzielen, ist statistisch unendlich gering: Dieser Fall setzt voraus, dass sich die Volksstimmen in einem Verhältnis auf Initiative und Gegenentwurf aufteilen, welches bei der Teilung durch 23 ebenfalls einen unendlichen Bruch mit der gleichlautenden Periode von 22 Stellen ergeben muss. Freilich gewinnt ein Abstimmungsergebnis, welches sich diesem Verhältnis stark nähert, zunehmend den Anstrich des Zufälligen und verringert die Chance, dass sich alle Bürger mit dem neuen Recht abfinden. Doch ist schon die Wahrscheinlichkeit, dass diese Prozentsummenrechnung oft wird durchgeführt werden müssen, sehr gering zu veranschlagen (vgl. Ziff. 131.3).
- <sup>35)</sup> Christoph *Haab*: Verfahren mit bedingter untergeordneter Eventualabstimmung (zit. in Anm. 10); *derselbe*: Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (zit. in Anm. 10).
- <sup>36)</sup> Vgl. Amtsblatt des Kantons Uri 1982 880.
- <sup>37)</sup> Vgl. Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft 1978 266–271. – Inhaltlich anderer Natur war hingegen die formal ebenfalls als bedingte Eventualabstimmung durchge-

fürhte Baselbieter Grundsatzabstimmung vom 26. Februar 1984 über die Amtszeitbeschränkung im Hinblick auf die Totalrevision der Kantonsverfassung (vgl. Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft 1984 316–321), in der sowohl eine Lockerung als auch eine völlige Abschaffung der Amtszeitbeschränkung gegenüber der unveränderten Übernahme des geltenden Rechts in die neue Kantonsverfassung unterlagen. Materiell war dies jedoch eine Variantenabstimmung mit drei gleichwertigen Alternativen, weshalb die Ergebnisse nicht unbesehen für die Diskussion um das Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenentwurf (vgl. dazu Ziff. 121.14) verwendet werden können.

<sup>38)</sup> In der Tat hat sich der äusserst knappe Volksentscheid im Kanton Tessin bei der Volksabstimmung vom 26. September 1976 über den Radio- und Fernsehartikel in der definitiven Fassung gegenüber dem provisorischen Endergebnis so verändert, dass auch die Ständesstimme wechselte:

Provisorisches Ergebnis	.....	17 107 Ja	17 111 Nein	verworfen
Definitives Ergebnis	.....	17 108 Ja	17 073 Nein	angenommen

(vgl. Neue Zürcher Zeitung Nr. 226 vom Montag, 27. September 1976, 13 gegenüber BBl 1976 III 1155).

Korrekturen dieser Grössenordnung kommen beinahe bei jeder Abstimmung vor, wobei sich freilich die Änderung selten auf die Ständesstimme auswirkt.

<sup>39)</sup> Vgl. Jean-François *Aubert*: *Traité de droit constitutionnel suisse*, III. Neuchâtel-Paris 1982, 43 f., N<sup>os</sup> 410–413.

<sup>40)</sup> BBl 1975 I 1354.

<sup>41)</sup> Dies ergibt sich aus dem Grundsatz, dass eine Volksinitiative *rechtlich* so lange unbeachtlich bleiben muss, als Volk und Stände sie nicht angenommen haben: Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden 27 (1957) Nr. 19; BBl 1954 I 768 f.

<sup>42)</sup> Vgl. Artikel 13 BPR; BBl 1975 I 1335; Artikel 12 BVAR; AS NF IV 195; Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, BS I 157.

<sup>43)</sup> BBl 1975 I 1354.

<sup>44)</sup> Vgl. Artikel 68 Buchstabe c und Artikel 73 BPR.

<sup>45)</sup> Die eidgenössische Abstimmungsgeschichte kennt drei solche Fälle:

- Der zweite Teil der Alkoholordnungsreform – jener über die nicht gebrannten geistigen Getränke (Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1922) – wurde Volk und Ständen nach der Verwerfung des ersten Teils in der Volksabstimmung vom 3. Juni 1923 (BBl 1923 II 520) nie zum Entscheid unterbreitet (vgl. BBl 1922 III 400–402 Ziff. 1 Einleitung und Ziff. 2; dazu Robert *Briner*: Der tatsächliche Einfluss der Bundesversammlung auf die Verfassungsgesetzgebung. Zürich 1958, 73);
- Der Bundesbeschluss vom 11. April 1940 über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (BBl 1940 432–438), der die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung ergänzen sollte, gelangte nie zur Volksabstimmung und trat nie in Kraft (vgl. Peter *Herold*: Zur Geschichte des Finanzreferendums im Bunde. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 81 [1980] 64–85, hier: 72 f.);
- Zum Bundesbeschluss vom 21. September 1939 über eine Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung (BBl 1940 196–199) wurde die Volksabstimmung zunächst auf Postulat der eidgenössischen Räte hin verschoben (vgl. BBl 1942 485–499), später aber überhaupt nicht durchgeführt; er trat demzufolge auch nie in Kraft (vgl. Jean-François *Aubert*: *Traité de droit constitutionnel suisse*, I. [zit. in Anm. 5], 158, N<sup>o</sup> 406).

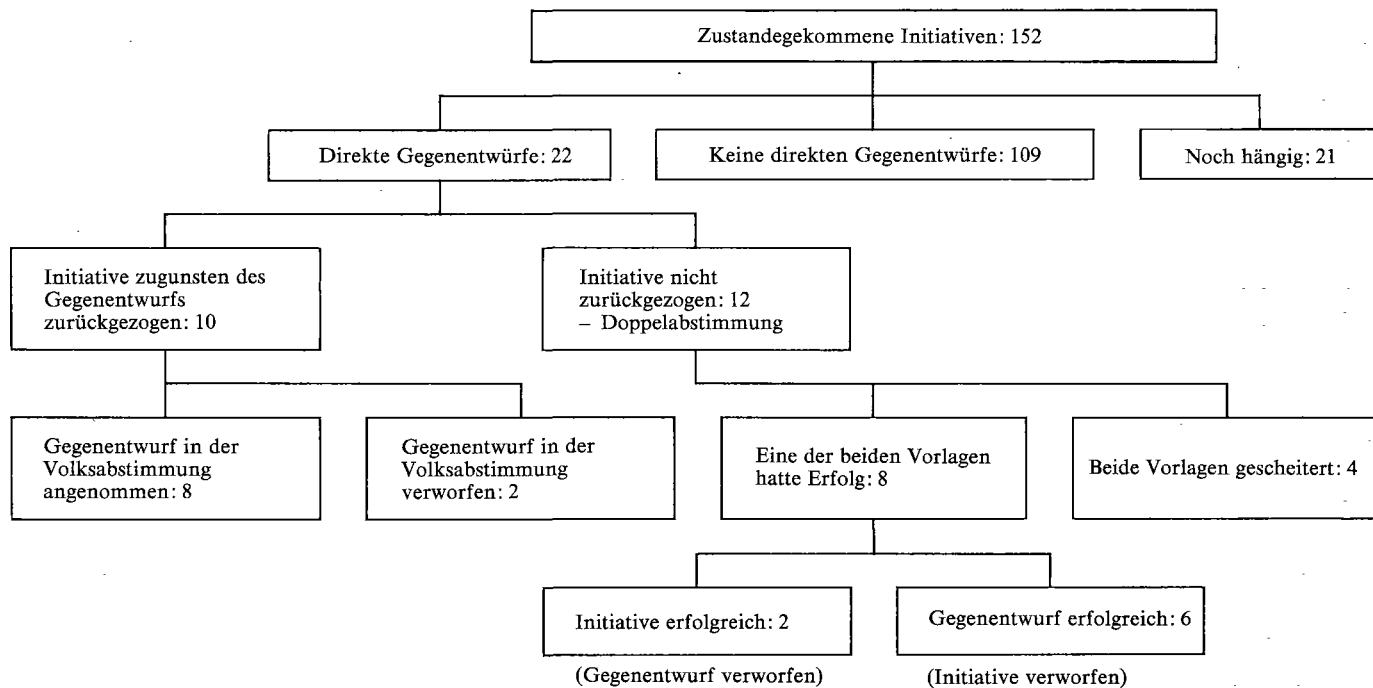
<sup>46)</sup> Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974 über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (BBl 1974 II 882 f.) wurde in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974



angenommen (BBl 1975 I 485 und 925), konnte aber aufgrund seiner Ziffer II Absatz I nicht in Kraft treten, weil gleichzeitig der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974 zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BBl 1974 II 879) verworfen wurde (vgl. BBl 1975 I 484 und 925).

<sup>47)</sup> BGE 89 I 443; 90 I 73; 91 I 9, 318; 97 I 662 f.; 98 Ia 78, 621; 99 Ia 183; 101 Ia 240 E. 3; 102 Ia 268 E. 3; 104 Ia 223 E. 2b; 105 Ia 153 E. 3a; 106 Ia 22 E. 1, 199 E. 4.

## Erfolgsquoten für direkte Gegenentwürfe von 1891 bis zum 28. März 1984



Total also: Gegenentwurf angenommen in 14 von 22 Fällen (=64%)

verworfen in 8 von 22 Fällen (=36%)

Initiative angenommen in 2 von 12 Fällen (=17%)

verworfen in 10 von 12 Fällen (=83%)

# Statistische Bedeutung direkter Gegenentwürfe von 1891 bis zum 28. März 1984

Anhang 2

Zeitraum (massgebend: Datum der Einreichung)	Eingereichte Initiativen	Nicht zustandegekommene Initiativen	Zustandegekommene Initiativen	Angenommene Initiativen ohne Gegenentwurf	Verworfenne Initiativen ohne Gegenentwurf	Initiative angenommen Gegenentwurf verworfen	Initiative verworfen Gegenentwurf angenommen	Initiative und Gegenentwurf verworfen	Initiativen zurückgezogen zugunsten eines Gegenentwurfs; dabei Gegenentwurf:		Initiative aus andern Gründen zurückgezogen; keine Abstimmung	Initiative ungültig erklärt	Initiativen hängig	Initiativen abgeschrieben
									angenommen	verworfen				
(1880) .....	(1)	-	(1)	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1891-1900 .....	6	1	5	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1901-1910 .....	4	-	4	1	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-
1911-1920 .....	8	-	8	2	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1921-1930 .....	9	1	8	1	5	1	1	-	1	-	-	-	-	-
1931-1940 .....	21	-	21	-	7	-	1	-	1	1	10	-	-	1
1941-1950 .....	11	-	11	1	6	-	1	-	1	-	2	-	-	-
1951-1960 .....	23	-	23	-	8	-	-	1	1	1	11	1	-	-
1961-1970 .....	16	-	16	-	5	-	1	1	-	-	8	-	-	1
1971-1980 .....	40	-	40	-	17	1	2	2	3	-	7	1	6	1
1981-28.3.84 .....	17	1	16	-	-	-	-	-	-	-	1	-	15	-
Total .....	155	3	152	6	59	2	6	4	8	2	39	2	21	3

## Gesamtergebnisse der bisherigen Doppelabstimmungen

Volksinitiative	Gültige Stimmen	Initiative					Gegenentwurf				
		Volk			Stände		Volk			Stände	
		Ohne Antwort <sup>2)</sup>	Ja	Nein	Ja	Nein	Ohne Antwort <sup>2)</sup>	Ja	Nein	Ja	Nein
1. Spielbankenverbot (21. 3. 1920) .....	530 627	17 239	271 947	241 441	11%	8%	74 848	108 300	347 479	½	19%
2. Getreidemonopol (3. 3. 1929) .....	695 611	5 120	18 487	672 004	—	19%	6 078	461 176	228 357	18%	1
3. Private Rüstungsindustrie (20. 2. 1938) .....	572 584	88 625	65 938	418 021	—	19%	74 507	394 052	149 025	19%	—
4. Freigeld (15. 4. 1951) .....	720 529	9 759	88 486	622 284	—	19%	20 540	490 326	209 663	19%	—
5. Schutz der Mieter und Konsumenten <sup>1)</sup> (13. 3. 1955) .....	781 502	7 724	392 588	381 130	6%	13%	14 481	317 934	449 087	7%	12%
6. Wohnungsbau (5. 3. 1972) .....	1 244 492	48 915	360 262	835 315	—	19%	83 991	727 629	432 872	18%	1
7. Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (3. 12. 1972) .....	1 884 775	108 776	294 511	1 481 488	—	19%	72 960	1 393 797	418 018	19%	—
8. * Kranken- und Unfallver- sicherung (8. 12. 1974) .....	1 438 337	44 079	384 155	1 010 103	—	19%	97 235	457 923	883 179	—	19%
9. * Mitbestimmung (21. 3. 1976) .....	1 457 959	19 725	472 094	966 140	—	19%	51 574	431 690	974 695	—	19%
10. Staatsvertragsreferendum (13. 3. 1977) .....	1 604 447	94 944	351 127	1 158 376	—	19%	122 623	978 999	502 825	18%	1½
11. * Mieterschutz (25. 9. 1977) .....	1 886 434	45 811	796 825	1 043 798	3%	16%	164 024	777 604	944 806	1%	18%
12. Preisüberwachung (28. 11. 1982) .....	1 302 187	40 751	730 938	530 498	16%	4%	170 175	281 132	850 880	—	20%

\*) Könnten mathematisch abstrakt betrachtet am Verbot des doppelten Ja gescheitert sein.

<sup>1)</sup> Scheiterte am Stände-, nicht am Volksmehr.

<sup>2)</sup> Ohne Antwort sind gültige Stimmen, welche einzig den betreffenden Vorschlag (Initiative oder Gegenentwurf) unbeantwortet liessen, nicht aber dessen Alternative. Sie gelten daher nicht als leere Stimmen. Die Vermutung ist nicht ohne jede Berechtigung, dass solche «ohne Antwort» vor allem von Bürgern stammen, die zur Alternative Ja stimmten und dann kein zweites gültiges Ja mehr zur Verfügung hatten.

Volkstimmung vom 15. März 1955 betreffend den Bundesbeschluss über das Volksbegehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten

Kantone	Stimm- berechtigte	Eingelangte Stimmzettel	Ausser Betracht fallende Stimm- zettel		In Betracht fallende Stimmzettel	Absolutes Mehr in den Kantonen	Initiativbegehren				Gegenvorschlag der Bundesversammlung			
			leer	ungültig			Ja	Nein	Ständesstimmen Ja	Ständesstimmen Nein	Ja	Nein	Ständesstimmen Ja	Ständesstimmen Nein
Zürich . . . . .	251 277	165 732	3 430	922	161 380	80 691	88 215	71 761	1		61 168	96 967		1
Bern . . . . .	250 631	116 618	621	1 126	114 871	57 436	63 677	50 019	1		41 584	70 897		1
Luzern . . . . .	67 995	38 270	338	208	37 724	18 863	14 304	23 177		1	19 654	17 682	1	
Uri . . . . .	8 391	5 273	241	56	4 976	2 489	1 883	3 030		1	2 670	2 236	1	
Schwyz . . . . .	20 985	11 386	59	65	11 262	5 632	3 586	7 532		1	5 934	5 097	1	
Obwalden . . . . .	6 403	2 766	13	6	2 747	1 374	483	2 251		1/2	1 847	878	1/2	
Nidwalden . . . . .	5 726	3 367	39	6	3 322	1 662	1 158	2 153		1/2	1 821	1 482	1/2	
Glarus . . . . .	11 035	6 946	119	62	6 765	3 383	3 149	3 529		1	2 455	4 208		1
Zug . . . . .	12 561	5 792	19	17	5 756	2 879	2 337	3 350		1	2 737	2 850		1
Freiburg . . . . .	46 270	16 263	66	76	16 121	8 061	6 863	9 200		1	8 163	7 850	1	
Solothurn . . . . .	53 922	30 350	381	214	29 755	14 878	14 175	15 247		1	13 550	15 760		1
Baselstadt . . . . .	64 747	36 483	238	260	35 985	17 993	22 733	12 641		1/2	11 339	23 189		1/2
Baselrand . . . . .	35 190	18 790	197	112	18 481	9 241	9 863	8 374		1/2	6 989	11 049		1/2
Schaffhausen . . . . .	17 469	14 738	785	62	13 891	6 946	6 842	6 939		1	3 890	9 410		1
Appenzell A.-Rh. . . . .	13 905	9 256	398	67	8 791	4 396	3 359	5 353		1/2	3 187	5 460		1/2
Appenzell I.-Rh. . . . .	3 698	1 693	54	10	1 629	815	339	1 283		1/2	963	564	1/2	
St. Gallen . . . . .	86 982	60 265	1 873	505	57 887	28 944	20 126	37 397		1	31 839	25 442	1	
Graubünden . . . . .	37 210	20 596	924	147	19 525	9 763	7 701	11 360		1	9 997	8 931	1	
Aargau . . . . .	92 198	74 039	4 136	456	69 447	34 724	32 306	35 803		1	28 097	39 671		1
Thurgau . . . . .	43 199	32 952	1 574	189	31 189	15 595	13 106	17 582		1	13 915	16 521		1
Tessin . . . . .	49 189	18 558	97	158	18 303	9 152	9 563	8 672		1	8 332	9 838		1
Waadt . . . . .	115 833	48 070	593	564	46 913	23 457	29 104	17 809		1	14 314	32 229		1
Wallis . . . . .	47 570	18 179	88	97	17 994	8 998	7 611	10 294		1	9 029	8 827	1	
Neuenburg . . . . .	41 639	23 423	176	243	23 004	11 503	14 952	7 893		1	6 424	16 235		1
Genf . . . . .	63 168	23 887	56	47	23 784	11 893	15 153	8 481		1	7 926	15 614		1
Total	1 447 187	803 692	16 515	5 675	781 502	—	392 588	381 130		Annehmende Stände: 6 <sup>2</sup> / <sub>3</sub> Verwerfende Stände: 13 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	317 934	449 087		Annehmende Stände: 7 <sup>2</sup> / <sub>3</sub> Verwerfende Stände: 12 <sup>3</sup> / <sub>2</sub>

(BBl 1955 I 674 f.)

Anhang 4

**Eidgenössische Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974 betreffend den Bundesbeschluss über das Volksbegehren  
für die soziale Krankenversicherung und die Änderung der Bundesverfassung  
auf dem Gebiet der Kranken-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung**

Kantone	Stimm- berechtigte	Beteiligung		Ausser Betracht fallende Stimmzettel		In Betracht fallende Stimmzettel	Volksbegehren				Gegenentwurf			
		Eingelangte Stimmzettel	In %	leer	ungültig		Ohne Antwort	Ja	Nein	Stand- des- Stim- men  Nein	Ohne Antwort	Ja	Nein	Stand- des- Stim- men  Nein
Zürich .....	661 316	273 102	41,2	3 940	1 983	267 179	8 603	63 466	195 110	1	17 686	104 489	145 004	1
Bern .....	618 415	257 799	41,6	2 197	1 889	253 713	4 347	72 470	176 896	1	14 498	62 884	176 331	1
Luzern .....	171 913	71 088	41,3	671	1 187	69 230	2 089	11 276	55 865	1	4 102	19 011	46 117	1
Uri .....	20 487	10 234	49,9	267	175	9 792	234	1 615	7 943	1	425	3 828	5 539	1
Schwyz .....	53 836	21 279	39,5	207	339	20 733	708	2 882	17 143	1	1 356	5 479	13 898	1
Obwalden .....	14 997	5 748	38,3	46	88	5 614	242	519	4 853	½	324	2 100	3 190	½
Nidwalden .....	16 194	7 861	48,5	129	56	7 676	165	1 247	6 264	½	392	3 109	4 175	½
Glarus .....	22 214	7 983	35,9	98	130	7 755	278	1 522	5 955	1	557	2 411	4 787	1
Zug .....	39 846	17 150	43,0	100	58	16 992	569	2 817	13 606	1	942	6 231	9 819	1
Freiburg .....	109 356	37 344	34,1	479	736	36 129	1 107	12 139	22 883	1	2 623	11 349	22 157	1
Solothurn .....	132 585	58 316	43,9	575	777	56 964	1 770	15 833	39 361	1	3 169	16 735	37 060	1
Basel-Stadt .....	143 573	51 472	35,8	585	270	50 617	3 195	16 925	30 497	½	6 230	18 521	25 866	½
Basel-Land .....	124 094	51 756	41,7	525	320	50 911	2 044	14 624	34 243	½	5 261	18 326	27 324	½
Schaffhausen .....	41 790	30 053	71,9	1 736	275	28 042	1 852	6 341	19 849	1	3 400	13 180	11 462	1
Appenzell A. Rh. ....	29 379	12 077	41,1	190	73	11 814	392	1 574	9 848	½	655	3 642	7 517	½
Appenzell I. Rh. ....	7 789	2 967	38,0	45	42	2 880	108	243	2 529	½	166	1 126	1 588	½
St. Gallen .....	220 167	86 826	39,4	1 007	830	84 989	2 934	13 856	68 199	1	4 848	32 909	47 232	1
Graubünden .....	93 801	35 546	37,8	729	501	34 316	2 334	6 803	25 179	1	2 794	15 279	16 243	1
Aargau .....	247 490	94 488	38,1	1 199	422	92 867	2 805	20 763	69 299	1	5 595	28 768	58 504	1
Thurgau .....	100 875	48 707	48,2	1 349	349	47 009	1 502	8 462	37 045	1	2 990	16 182	27 837	1
Tessin .....	139 453	50 108	35,9	556	438	49 114	816	23 377	24 921	1	1 924	16 798	30 392	1
Waadt .....	298 122	100 891	33,8	1 678	1 516	97 697	3 014	35 826	58 857	1	9 158	27 461	61 078	1
Wallis .....	125 780	46 749	37,1	727	992	45 030	1 509	14 136	29 385	1	4 398	8 801	31 831	1
Neuenburg .....	96 852	36 507	37,6	247	471	35 789	582	15 224	19 983	1	1 992	5 224	28 573	1
Genf .....	175 781	56 111	31,9	449	177	55 485	880	20 215	34 390	1	1 750	14 080	39 655	1
Total .....	3 706 105	1 472 162	41,0	19 731	14 094	1 438 337	44 079	384 155	1 010 103	19½	97 235	457 923	883 179	19½

## Volksabstimmung vom 21. März 1976. Volksbegehren «über die Mitbestimmung» und Gegenentwurf

Kantone	Stimm- berech- tigte	Beteiligung		Ausser Betracht fallende Stimmzettel		In Betracht fallende Stimm- zettel	Volksbegehren				Gegenentwurf					
		Einge- langte Stimm- zettel	In %	Stimmzettel			Ohne Antwort	Ja	Nein	Standes- stimmen		Ohne Antwort	Ja	Nein	Standes- stimmen	
				leer	ungültig					Ja	Nein				Ja	Nein
ZH	669 117	292 925	43,8	3 049	809	289 067	2 865	88 390	197 812		1	8 888	99 363	180 816	1	
BE	623 756	244 731	39,2	1 526	849	242 356	2 582	82 902	156 872		1	6 976	77 129	158 251	1	
LU	173 774	71 343	41,1	413	652	70 278	708	17 581	51 989		1	2 671	14 760	52 847	1	
UR	20 793	10 377	50	201	66	10 110	109	4 057	5 944		1	372	1 537	8 201	1	
SZ	54 701	22 359	40,9	188	177	21 994	285	4 649	17 060		1	861	5 566	15 567	1	
OW	15 294	5 073	33,2	30	30	5 013	58	747	4 208		½	146	667	4 200	½	
NW	16 828	7 506	44,6	121	26	7 359	93	1 604	5 662		½	219	1 767	5 373	½	
GL	22 292	9 416	42,2	77	47	9 292	77	2 586	6 629		1	248	2 938	6 106	1	
ZG	40 882	18 037	44,1	63	29	17 945	224	4 444	13 277		1	661	4 642	12 642	1	
FR	110 801	41 391	37,4	457	267	40 667	737	13 765	26 165		1	1 644	11 118	27 905	1	
SO	133 517	61 113	45,8	565	657	59 891	852	21 707	37 332		1	2 513	15 183	42 195	1	
BS	142 324	62 658	44	732	121	61 805	1 406	26 373	34 026		½	3 410	20 677	37 718	½	
BL	127 110	51 498	40,5	264	78	51 156	624	19 289	31 243		½	1 856	16 496	32 804	½	
SH	42 222	30 153	71,4	1 953	74	28 126	745	9 408	17 973		1	2 001	10 228	15 897	1	
AR	29 186	12 851	44	141	33	12 677	270	2 625	9 782		½	512	4 781	7 384	½	
AI	7 776	3 033	39	20	4	3 009	30	420	2 559		½	78	815	2 116	½	
SG	223 098	87 352	39,2	723	498	86 131	1 253	23 138	61 740		1	2 983	27 814	55 334	1	
GR	97 207	35 911	36,9	743	170	34 998	1 339	8 514	25 145		1	2 046	11 847	21 105	1	
AG	251 626	97 389	38,7	1 388	154	95 847	1 386	29 589	64 872		1	3 890	28 291	63 666	1	
TG	102 105	49 320	48,3	845	107	48 368	577	11 791	36 000		1	1 790	16 817	29 761	1	
TI	141 883	48 010	33,8	550	269	47 191	624	21 783	24 784		1	1 426	12 048	33 717	1	
VD	300 950	87 511	32,4	343	427	86 741	1 021	28 025	57 695		1	2 801	16 160	67 780	1	
VS	128 758	43 985	34,2	268	407	43 310	646	11 356	31 308		1	1 361	7 047	34 902	1	
NE	96 543	36 856	38,2	304	187	36 365	558	16 044	19 763		1	1 387	8 275	26 703	1	
GE	177 619	48 607	27,4	234	110	48 263	656	21 307	26 300		1	834	15 724	31 705	1	
Total	3 750 162	1 479 405	39,4	15 198	6 248	1 457 959	19 725	472 094	966 140		19½/2	51 574	431 690	974 695	19½/2	

[BBl 1976 II 662]

Anhang 6

## Volksinitiative «für einen wirksamen Mieterschutz» und Gegenvorschlag

Kantone	Stimmberechtigte		Beteiligung		Ausser Betracht fallende Stimmzettel		In Betracht fallende Stimmzettel	Volksinitiative					Gegenvorschlag				
	Total	davon Auslandsschweizer	Eingelangte Stimmzettel	In %	leer	ungültig		Ohne Antwort	Ja	Nein	Standesstimmen		Ohne Antwort	Ja	Nein	Standesstimmen	
							Ja				Nein	Ja				Nein	
ZH	680 373	412	367 828	54,1	9 453	3 080	355 295	6 019	156 124	193 152		1	26 501	161 179	167 615		1
BE	630 654	592	303 852	55,8	5 165	1 696	296 991	8 111	128 575	160 305		1	25 830	120 363	150 798		1
LU	177 481	117	110 464	62,2	4 292	2 604	103 568	2 759	37 143	63 666		1	10 157	43 886	49 525		1
UR	21 190	3	12 300	58,0	6 12	134	11 554	373	4 352	6 829		1	1 284	4 901	5 369		1
SZ	55 975	15	31 558	56,4	1 317	470	29 771	862	6 689	22 220		1	2 796	13 043	13 932		1
OW	15 667	3	9 681	61,8	673	156	8 852	281	1 835	6 736		½	908	4 238	3 706		½
NW	17 542	8	10 937	62,3	291	79	10 567	255	2 898	7 414		½	781	5 643	4 143	½	½
GL	22 663	26	10 507	46,4	404	207	9 896	387	3 119	6 390		1	1 107	4 874	3 915		1
ZG	42 356	20	26 404	62,3	747	124	25 533	820	9 804	14 909		1	2 582	10 813	12 138		1
FR	112 698	79	54 039	48,0	1 916	649	51 474	1 115	23 788	26 571		1	4 526	19 735	27 213		1
SO	135 276	44	79 775	59,0	1 597	1 172	77 006	2 306	30 460	44 240		1	6 796	33 189	37 021		1
BS	141 751	114	66 768	47,1	1 391	369	65 008	1 559	35 926	27 523	½		5 772	23 494	35 742		½
BL	130 730	57	68 344	52,3	1 539	449	66 356	1 434	27 596	37 326		½	5 633	29 390	31 333		½
SH	42 417	53	31 710	74,7	2 134	261	29 315	1 121	11 927	16 267		1	4 280	12 676	12 359		1
AR	29 794	28	15 514	52,1	407	134	14 973	489	4 539	9 945		½	1 694	6 972	6 307		½
AI	7 883	8	4 660	59,1	213	65	4 382	155	893	3 334		½	374	2 458	1 550	½	½
SG	226 633	191	122 797	54,2	2 923	1 165	118 709	3 452	41 298	73 959		1	10 969	56 808	50 932		1
GR	97 987	107	45 699	46,6	1 836	513	43 350	2 097	13 760	27 493		1	4 879	21 868	16 603	1	1
AG	258 801	122	141 183	54,6	5 397	845	134 941	4 046	46 996	83 899		1	13 591	59 549	61 801		1
TG	104 216	54	61 292	58,8	2 514	403	58 375	1 642	18 521	38 212		1	5 705	28 675	23 995		1
TI	146 121	431	76 367	52,3	2 816	1 288	72 263	1 528	35 046	35 689		1	5 136	30 878	36 249		1
VD	305 989	282	125 156	40,9	3 381	1 482	120 293	1 649	68 485	50 159	1		9 358	29 851	81 084		1
VS	131 011	107	69 224	52,8	5 121	2 250	61 853	1 976	19 553	40 324		1	6 062	25 588	30 203		1
NE	96 961	156	42 801	44,1	1 052	695	41 054	455	25 540	15 059	1		3 637	7 696	29 721		1
GE	179 257	401	77 321	43,1	1 566	700	75 055	920	41 958	32 177	1		3 666	19 837	51 552		1
Total	3 811 426	3 430	1 966 181	51,6	58 757	20 990	1 886 434	45 811	796 825	1 043 798	3 ½	16 ½	164 024	777 604	944 806	1 ½	18 ½

(BBl 1977 III 839)  
Volksabstimmung vom 25. September 1977.

Anhang 7



## Ungültige Stimmzettel bei Initiativen mit Gegenentwurf im Vergleich zu gleichzeitigen gewöhnlichen Abstimmungen

Daten/Fundstelle	Initiative mit Gegenentwurf	andere Vorlagen	
21. 3. 1920 BBl 1920 II 260, 265; 1921 II 302 f. Ungültig:	Spielbanken  mindestens 22 181 (unge- nau erhoben)	Bundesgesetz über die Ordnung des Arbeitsver- hältnisses (nicht genau erhoben) 1724 + ca. 1000 ≈ 2700	
3. 3. 1929 BBl 1929 I 520, 524 Ungültig:	Getreidemonopol  9446	Änderung Zolltarifgesetz  2288	
20. 2. 1938 BBl 1938 I 535-537  Ungültig:	Private Rüstungsindu- strie  18 596	Romani- sche Lan- dessprache  1596	Änderung des fakul- tativen Re- ferendums 2141
15. 4. 1951 BBl 1951 II 308 Ungültig:	Freigeld  5399	(keine anderen Vorlagen)	
13. 3. 1955 BBl 1955 I 674 f. Ungültig:	Mieterschutz  5675	(keine anderen Vorlagen)	
5. 3. 1972 BBl 1972 I 1311 f. Ungültig:	Wohnungsbau  14 427	Mieterschutz  1959	
3. 12. 1972 BBl 1973 I 75, 82  Ungültig:	Alters- und Hinterlasse- nen-Versicherung  15 614	Abkommen mit der Eu- ropäischen Wirtschaftsge- meinschaft 3569	
8. 12. 1974 BBl 1975 I 484-486 Ungültig:	Kranken- und Unfall- versicherung 14 094	Bundes- haushalt 2 303	Ausgaben- beschlüsse 2583
21. 3. 1976 BBl 1976 II 662 f. Ungültig:	Mitbestimmung  6248	Steuerinitiative  1911	
13. 3. 1977 BBl 1977 II 201-205  Ungültig:	Staatsvertragsreferendum  27 519	Überfrem- dungs-In- itiative IV 2382	Überfrem- dungs-In- itiative V 2245

Daten/ Fundstelle	Initiative mit Gegenentwurf	andere Vorlagen			
25. 9. 1977 BBl 1977 III 839-843 Ungültig:	Mieter- schutz  20 990	Albatros- Initiative  2772	Unterschriftenzahlerhöhung		Fristen- lösungs- Initiative 3228
			Initiative	Referendum	
			2999	3328	
28. 11. 1982 BBl 1983 I 928 Ungültig:	Preisüber- wachung  9698	(Keine anderen Vorlagen)			

**Fazit:** Die Zahl der ungültigen Stimmen liegt für alle bisherigen Doppelabstimmungen (d. h. Abstimmungen über Initiativen mit Gegenentwurf) gegenüber gleichzeitigen Abstimmungen über einfache Vorlagen *bedeutend* (nämlich zwischen 3 und 12mal) *höher*. Einen Teil dieser zusätzlichen ungültigen Stimmen wird man wohl dem Verbot des doppelten Ja zuschreiben müssen, da zweimal Ja den Stimmzettel ungültig macht.

### Scheinbar widersprüchliche kantonale Ergebnisse bei eidgenössischen Doppelabstimmungen

Das bisher gebräuchliche Abstimmungsverfahren hat auf gesamteidgenössischer Ebene nie zu scheinbar widersprüchlichen Ergebnissen geführt, wohl aber schon öfters bei Bundesabstimmungen über Initiativen mit Gegenentwurf in einzelnen Kantonen trotz Ja-Mehrheiten eine verwerfende Ständesstimme gezeitigt, wenn die Ja-Stimmen das *absolute* Mehr verfehlten. Regelmässig führte die Bekanntgabe solcher Verwerfungen mit Ja-Überschüssen zu (teilweise scharfen) Reaktionen. Nachstehend werden diese scheinbar widersprüchlichen Teilergebnisse zusammengestellt:

Abstimmungsdatum	Gegenstand	Kanton	Vorlage	Ja	Nein	ohne Antwort	Standesstimme	Vgl. Bundesblatt
21. 3. 1920	Spielbankenverbot	BE	Initiative	41 258	40 272	(5 371)	verworfen	1920 IV 301
5. 3. 1972	Wohnungsbau	SZ	Gegenentwurf	8 651	7 634	1 394	verworfen	1972 I 1311
8. 12. 1974	Krankenversicherung	SH	Gegenentwurf	13 180	11 462	3 400	verworfen	1975 I 486
13. 3. 1977	Staatsvertragsreferendum	SZ	Gegenentwurf	10 548	9 475	2 005	verworfen	1977 II 205
		OW	Gegenentwurf	2 913	1 908	1 035	verworfen	1977 II 205
25. 9. 1977	Mieterschutz Mieterschutz Mieterschutz Mieterschutz Mieterschutz Mieterschutz	OW	Gegenentwurf	4 238	3 706	908	verworfen	1977 III 839
		GL	Gegenentwurf	4 874	3 915	1 107	verworfen	1977 III 839
		SH	Gegenentwurf	12 676	12 359	4 280	verworfen	1977 III 839
		AR	Gegenentwurf	6 972	6 307	1 694	verworfen	1977 III 839
		SG	Gegenentwurf	56 808	50 932	10 969	verworfen	1977 III 839
		TG	Gegenentwurf	28 675	23 995	5 705	verworfen	1977 III 839
28. 11. 1982	Preisüberwachung	GR	Initiative	16 620	14 427	2 203	verworfen	1983 I 928

### Differenzierungsmöglichkeiten bei der Stimmabgabe nach den einzelnen Lösungsvorschlägen

Denkbare widerspruchsfreie Wertungen	Geltendes Recht	Alternativabstimmung mit doppeltem Ja	Modell Muheim	Modell SH	Bedingte Hauptabstimmung <sup>*)</sup>	Vorschlag FR	Gleichzeitige Eventualabstimmung	Praxisänderung ohne formelle Revision	Bedingte Eventualabstimmung (Haab)	Ständesinitiative BL
1. I > GE > bZ .....	–	–	a	–	–	a	a	–	a	a
2. I > bZ > GE .....	a	a	a	a	a	–	a	a	a	a
3. GE > I > bZ .....	–	–	–	a	–	a	a	–	a	a
4. GE > bZ > I .....	a	a	a	a	a	–	a	a	a	a
5. bZ > I > GE .....	–	–	a	–	–	a	a	–	a	a
6. bZ > GE > I .....	–	–	–	a	–	a	a	–	a	a
7. I = GE > bZ .....	–	a	–	–	–	a	a	–	a	a
8. I = bZ > GE .....	–	a	a	a	–	–	a	a	a	–
9. I > GE = bZ .....	–	a	a	a	–	–	a	a	a	–
10. GE = bZ > I .....	–	a	a	a	–	–	a	a	a	–
11. GE > I = bZ .....	–	a	a	a	–	–	a	a	a	–
12. bZ > I = GE .....	a	a	–	–	a	a	a	a	a	a
13. I = GE = bZ .....	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
Total ausdrückbar .....	4	9	9	9	4	7	13	8	13	9
Total nicht ausdrückbar .....	9	4	4	4	9	6	0	5	0	4
a ausdrückbar – nicht ausdrückbar <sup>*)</sup> Bei einem allfälligen zweiten Urnengang erweitern sich die Möglichkeiten der Willensäußerung in einem nicht zum voraus bestimmbar Ausmass, je nach Konstellation.										

## Anschauungsbeispiele für Entstehungsmöglichkeiten scheinbar widersprüchlicher Gesamtergebnisse aus lauter widerspruchsfreien individuellen Wertungen

### Fall A

*Annahme:*

Das doppelte Ja ist zulässig, und es treffen vier Arten von Stimmzetteln mit folgenden Prozentanteilen ein:

a) 11%

1. Initiative	Ja
2. Gegenentwurf	Nein
3. Stichfrage	Initiative

c) 29%

1. Initiative	Nein
2. Gegenentwurf	Nein
3. Stichfrage	–

b) 40%

1. Initiative	Ja
2. Gegenentwurf	Ja
3. Stichfrage	Gegenentwurf

d) 20%

1. Initiative	–
2. Gegenentwurf	–
3. Stichfrage	–

*Ergebnis:*

Diese (hypothetische) Konstellation würde zu folgendem Ergebnis führen:

	Ja	Nein	Ohne Antwort
1. Initiative .....	51	29	20
2. Gegenentwurf .....	40	40	20
3. Stichfrage:			
Initiative .....	11	–	49
Gegenentwurf .....	40	–	

Die Initiative wäre mit 51% aller Stimmen angenommen, «obwohl» der Gegenentwurf in der Stichfrage besser abschneidet. Die Stichfrage kann jedoch beim Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Vorschlag des Bundesrates) nur bedeutsam werden, wenn *beide* Änderungsvorschläge in der Hauptabstimmung die absolute Mehrheit der Ja-Stimmen (und der Ständestimmen) gefunden haben.

## Fall B

### Annahme:

Das doppelte Ja ist zulässig, und es treffen fünf Arten von Stimmzetteln mit folgenden Prozentanteilen ein:

a) 11%

1. Initiative	Ja
2. Gegenentwurf	Nein
3. Stichfrage	Initiative

d) 29%

1. Initiative	Nein
2. Gegenentwurf	Nein
3. Stichfrage	-

b) 40%

1. Initiative	Ja
2. Gegenentwurf	Ja
3. Stichfrage	Gegenentwurf

e) 9,5%

1. Initiative	-
2. Gegenentwurf	-
3. Stichfrage	-

c) 10,5%

1. Initiative	Nein
2. Gegenentwurf	Ja
3. Stichfrage	Gegenentwurf

### Ergebnis:

Diese (hypothetische) Konstellation würde zu folgendem Ergebnis führen:

	Ja	Nein	Ohne Antwort
1. Initiative .....	51	39,5	9,5
2. Gegenentwurf .....	50,5	40	9,5
3. Stichfrage:			
Initiative .....	11	-	38,5
Gegenentwurf .....	50,5	-	

Die Initiative wäre mit 51% aller Stimmen, der Gegenentwurf «nur» mit 50,5% aller Stimmen angenommen; somit müsste die Stichfrage entscheiden; ihr Ergebnis fällt hier zugunsten des Gegenentwurfs aus, der in der bedingten Eventualabstimmung mit 50,5 gegen 11% obsiegt. Infolgedessen tritt der in der Hauptabstimmung angenommene und in der Eventualabstimmung vorgezogene Gegenentwurf in Kraft.

NB: Die beiden Fallbeispiele berücksichtigen das Ständemehr nicht. Bei dessen Mitberücksichtigung dürfte die Wahrscheinlichkeit solcher scheinbar widersprüchlicher Ergebnisse abnehmen: dass gleich in einer Mehrzahl der Kantone derartige Ergebnisse auftreten und somit neben dem Volksmehr auch das Ständemehr widersprüchlich erscheinen lassen, dürfte wenig wahrscheinlich sein.

## Die Möglichkeiten der Stimmabgabe bei Initiativen mit Gegenentwurf

Aussage	Antwort auf die erste Frage (Initiative)	Antwort auf die zweite Frage (Gegenentwurf)	Antwort auf die Stichfrage (Initiative oder Gegenentwurf)
1. $I > GE > bZ$	Ja	Ja	I
2. $I > bZ > GE$	Ja	Nein	I
a) $I > bZ > \underline{GE > I} \dots$	Ja	Nein	GE
b) $bZ > \underline{GE = I} > bZ \dots$	Ja	Nein	(leer)
3. $GE > I > bZ$	Ja	Ja	GE
4. $GE > bZ > I$	Nein	Ja	GE
c) $GE > bZ > I > \underline{GE} \dots$	Nein	Ja	I
d) $bZ > I = \underline{GE > bZ} \dots$	Nein	Ja	(leer)
5. $bZ > I > \underline{GE}$	Nein	Nein	I
6. $bZ > GE > I$	Nein	Nein	GE
7. $I = GE > bZ$	Ja	Ja	(leer)
8. $I = bZ > GE$	(leer)	Nein	I
e) $I = bZ > \underline{GE > I} \dots$	(leer)	Nein	GE
f) $\underline{GE = I} = bZ > GE \dots$	(leer)	Nein	(leer)
9. $I > GE = bZ$	Ja	(leer)	I
g) $I > bZ = \underline{GE > I} \dots$	Ja	(leer)	GE
h) $bZ = \underline{GE = I} > bZ \dots$	Ja	(leer)	(leer)
10. $GE = bZ > I$	Nein	(leer)	GE
i) $GE = bZ > I > \underline{GE} \dots$	Nein	(leer)	I
k) $I = \underline{GE} = bZ > I \dots$	Nein	(leer)	(leer)
11. $GE > I = bZ$	(leer)	Ja	GE
l) $GE > bZ = I > \underline{GE} \dots$	(leer)	Ja	I
m) $bZ = \underline{I = GE} > bZ \dots$	(leer)	Ja	(leer)
12. $bZ > I = GE$	Nein	Nein	(leer)
13. $I = GE = bZ$	(leer)	(leer)	(leer)
n) $GE = bZ = I > \underline{GE} \dots$	(leer)	(leer)	I
o) $I = bZ = \underline{GE > I} \dots$	(leer)	(leer)	GE

I	Initiative
GE	Gegenentwurf
bZ	bestehender Zustand
>	bevorzugt, Praeferenz
=	gleichwertig, Indifferenz
...	Hier beginnt sich die Aussage unendlich oft zu wiederholen (Zirkelschluss).
—	Dieser Teil erhält bei zirkelschlüssigen Aussagen im Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (anders als im gleichgeordneten Eventualverfahren) lediglich <i>untergeordnete</i> Bedeutung.



*Kommentar:*

Theoretisch lassen sich bei Volksabstimmungen über Volksinitiativen mit Gegenentwurf 27 Aussagen ermitteln, von denen 13 klar und eindeutig (in der Tabelle mit *Ziffern* wiedergegeben) und 14 zirkelschlüssig und mehrdeutig sind (in der Tabelle mit *Buchstaben* wiedergegeben). Im Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung werden aber die drei Abstimmungen nicht gleichrangig bewertet: Die Stichfrage erhält nur Bedeutung, wenn beide Hauptfragen je von Volk und Ständen bejaht werden. Diese Unterordnung der Stichfrage hat zur Folge, dass widersprüchliche Gesamtergebnisse nur noch scheinbar entstehen, nicht aber Rechtswirkungen entfalten können. In der vorstehenden Tabelle sind die verschiedenen denkbaren, aber widersprüchlichen Aussagen jeweils unmittelbar nach denjenigen widerspruchsfreien Wertungen aufgeführt, deren Bedeutung sie durch die Unterordnung der Stichfrage im Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung zur Hauptsache erhalten.

Für die unter den Buchstaben b, d, f, h, k und m aufgeführten, zirkelschlüssigen Aussagen kommt hinzu, dass sich die Indifferenz zwischen Initiative und Gegenentwurf ohnehin kraft Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung zugunsten der Beibehaltung des geltenden Verfassungsrechts auswirkt, weil die Indifferenz die einzig entscheidende Grösse für Verfassungsänderungen nicht vermehrt: die Ja-Stimmen, die das absolute Mehr erreichen müssen.



## Stimmzettel für Volksinitiativen mit Gegenentwurf nach neuem Recht

	SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT					
<b>Volksabstimmung vom ...</b>						
1. Wollen Sie die Volksinitiative «...» annehmen?	Antwort: «Ja» oder «Nein»	<input type="checkbox"/>				
2. Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundes- versammlung vom ... annehmen?	Antwort: «Ja» oder «Nein»	<input type="checkbox"/>				
3. <i>Stichfrage:</i> Falls sowohl die Volksinitiative «...» als auch der Gegenentwurf von Volk und Ständen angenommen werden: Soll die Volksinitiative oder der Gegen- entwurf in Kraft treten?	Antwort: Gewünschtes im betreffenden Feld ankreuzen	<p data-bbox="692 751 716 770">So: </p> <table border="0" data-bbox="692 822 928 982"> <tr> <td data-bbox="692 822 793 871" style="text-align: center;">Initiative</td> <td data-bbox="824 822 928 871" style="text-align: center;">Gegen- entwurf</td> </tr> <tr> <td data-bbox="692 896 793 982" style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td data-bbox="824 896 928 982" style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Initiative	Gegen- entwurf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Initiative	Gegen- entwurf					
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
NB: Die Frage 1 und 2 können beide je mit «Ja» oder «Nein» beantwortet werden. Bei Frage 3 darf nur <i>ein</i> Feld angekreuzt werden; sonst gilt die Frage als nicht beantwortet.						



## Abstimmungsverfahren nach dem bundesrätlichen Vorschlag, dargestellt an der basellandschaftlichen Volksabstimmung vom 26. Februar 1978

Die folgenden *Simulationsrechnungen* stützen sich auf die Ergebnisse des Bezirks Arlesheim bei der kantonalen Volksabstimmung vom 26. Februar 1978 über die basellandschaftliche Volksinitiative für ein Sonntagsschiessverbot und den Gegenvorschlag des Landrates (vgl. Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft 1978 266f.). Die Gemeinden dienen in den Simulationsrechnungen als «Standesstimmen», der Bezirk Arlesheim (bzw. in der zweiten Rechnung ein Teil desselben) als «Schweiz». Das doppelte Ja war bei dieser Abstimmung zugelassen; angewendet wurde das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung.

Gemeinde	Volksinitiative					Gegenvorschlag					Eventualfrage				
	ohne Antwort	Ja	Nein	Gemeinden		ohne Antwort	Ja	Nein	Gemeinden		ohne Antwort	Volksinitiative	Gemeinden	Gegenvorschlag	Gemeinden
				ang.	verw.				ang.	verw.					
Aesch .....	22	813	947		1	110	1 019	653	1		593	498		691	1
Allschwil .....	95	2 709	1 813	1		193	2 766	1 658	1		1 387	1 626	1	1 604	
Arlesheim .....	38	1 062	1 097		1	76	1 374	747	1		523	716		958	1
Biel-Benken .....	8	234	243		1	18	274	193	1		125	163		197	1
Binningen .....	79	2 548	1 703	1		175	2 651	1 504	1		1 201	1 583	1	1 546	
Birsfelden .....	46	1 919	1 278	1		115	2 094	1 034	1		1 148	860		1 235	1
Bottmingen .....	26	726	591	1		58	730	555	1		339	511	1	493	
Ettingen .....	14	555	456	1		52	537	436	1		300	386	1	339	
Münchenstein .....	63	1 949	1 562	1		168	2 187	1 219	1		1 150	1 138		1 286	1
Muttenz .....	95	2 341	2 123	1		197	2 763	1 599	1		1 470	1 351		1 738	1
Oberwil .....	26	1 128	951	1		80	1 161	864	1		548	734		823	1
Pfeffingen .....	7	172	231		1	15	249	146	1		105	122		183	1
Reinach .....	77	2 538	1 756	1		190	2 524	1 657	1		1 155	1 737	1	1 479	
Schönenbuch .....	5	126	108	1		8	128	103	1		71	86	1	82	
Therwil .....	13	1 063	756	1		69	1 017	746	1		461	718	1	653	
Bez. Arlesheim	614	19 883	15 615	11	4	1 524	21 474	13 114	15	0	10 576	12 229	7	13 307	8

Der die Schweiz darstellende Bezirk Arlesheim hat demnach in der Hauptabstimmung sowohl die Initiative angenommen (Volk: 19 883 Ja gegen 15 615 Nein; Gemeinden als «Standesstimmen»: 11 annehmende gegen 4 verwerfende), als auch dem Gegenentwurf zugestimmt (Volk: 21 474 Ja gegen 13 114 Nein; «Standesstimmen» 15 annehmende, keine verwerfenden). Somit entscheidet die

Stichfrage. Dabei ziehen Volk wie «Stände» den Gegenentwurf (13 307 bzw. 8) der Volksinitiative (12 229 bzw. 7) vor. Die Übereinstimmung von Volks- und «Stände»-Votum macht eine Prozentsummenrechnung überflüssig.

Zur Veranschaulichung der Funktionsweise der Prozentsummenrechnung werden in einer zweiten Simulationsrechnung die Gemeinden Oberwil und Pfeffingen weggelassen. Nach Abzug ihrer Teilergebnisse wies der Bezirk Arlesheim als «Schweiz» folgendes Gesamtergebnis aus:

Volksinitiative					Gegenentwurf					Stichfrage				
ohne Antwort	Ja	Nein	Gemeinden		ohne Antwort	Ja	Nein	Gemeinden		ohne Antwort	Volksinitiative	Gemeinden	Gegenentwurf	Gemeinden
			ang.	verw.				ang.	verw.					
581	18 583	14 433	10	3	1 429	20 064	12 104	13	0	9 923	11 373	7	12 301	6

Da in dieser Simulationsrechnung erneut sowohl die Initiative (mit 18 583 Ja gegen 14 433 Nein und 10 gegen 3 «Standesstimmen») als auch der Gegenentwurf (mit 20 064 Ja gegen 12 104 Nein und 13 gegen 0 «Standesstimmen») in der Hauptabstimmung angenommen worden sind, muss wieder die Stichfrage entscheiden. Hierbei fallen jedoch nach der neuen Simulationsrechnung Volksvotum (mehrheitlich zugunsten des Gegenentwurfs) und «Standesstimmen» (mehrheitlich zugunsten der Initiative) auseinander. Daher bedarf es nun nach dem Vorschlag des Bundesrates der Prozentsummenrechnung:

	Gültige Stimmen	Volksinitiative		Gegenentwurf	
		absolut	in %	absolut	in %
Volk .....	23 674	11 373	48,04	12 301	51,96
Gemeinden («Stände») .....	13	7	53,85	6	46,15
Prozentsumme .....			101,89		98,11

In dieser Simulationsrechnung würde also die Volksinitiative aufgrund des Vorschlags des Bundesrates in Kraft treten, weil sie die höhere Prozentsumme als der Gegenentwurf aufweist.

# Bundesgesetz über die politischen Rechte

Entwurf

## Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. März 1984<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

### I

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976<sup>2)</sup> über die politischen Rechte wird wie folgt geändert:

#### *Art. 15 Abs. 3, zweiter Satz (neu)*

<sup>3)</sup> ... Werden bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf beide Vorlagen angenommen, so gilt Artikel 76 Absatz 4.

#### *Art. 76 Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf*

<sup>1)</sup> Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>3)</sup>), so werden den Stimmberechtigten auf demselben Stimmtzettel folgende Fragen vorgelegt:

1. Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?
2. Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?
3. Falls sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf von Volk und Ständen angenommen werden:

Soll die Volksinitiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?

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

<sup>3)</sup> Eine Änderung der Bundesverfassung ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmt.

<sup>4)</sup> Werden sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt diejenige Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Standesstimmen erreicht. Erzielt hingegen die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Standesstimmen,

<sup>1)</sup> BBl 1984 II 333

<sup>2)</sup> SR 161.1

<sup>3)</sup> SR 171.11

so tritt diejenige Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volkstimmen und der prozentuale Anteil der Ständestimmen in der dritten Frage die grössere Summe ergeben.

## II

Dieses Gesetz gilt für alle Volksinitiativen mit Gegenentwurf, die nach Ablauf seiner Referendumsfrist zur Abstimmung gelangen.

## III

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

9847

## **Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 28. März 1984**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1984
Date	
Data	
Seite	333-410
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 310

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.