

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

**Bericht vom 27. Mai 1997 der Verfassungskommission
des Nationalrates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 17. September 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

wir unterbreiten Ihnen, gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes, unsere Stellungnahme zum Bericht der Verfassungskommission des Nationalrates vom 27. Mai 1997 (BB1 1997 III 1321–1333).

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

17. September 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Couchepin

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Im Laufe ihrer Beratungen haben die ständerätliche und die nationalrätliche Verfassungskommission die Verfahrensfrage diskutiert, ob im Rahmen der Verfassungsreform auch eine Abstimmung über Varianten ermöglicht werden soll. Die ständerätliche Verfassungskommission hat diese Frage vorerst zurückgestellt. Nach Ansicht der Verfassungskommission des Nationalrates sprechen viele Gründe dafür, bei der Verfassungsreform auch Varianten zuzulassen. Sie beantragt, dass eine gesetzliche Grundlage für Variantenabstimmungen zu schaffen sei, die den Räten die Möglichkeit zur Unterbreitung von punktuellen Neuerungen eröffnet. Ob die Räte von dieser Möglichkeit schliesslich Gebrauch machten und wenn ja, welche Varianten ihnen geeignet erschienen, könne erst nach Durchberatung der Vorlagen anhand konkreter Beispiele entschieden werden. Auf alle Fälle dürften nicht mehr als drei Varianten gleichzeitig der Abstimmung unterbreitet werden.

2 Haltung des Bundesrates zu Variantenabstimmungen

Der Bundesrat hat darauf verzichtet – anders noch als in der Vernehmlassungsvorlage –, im Rahmen der laufenden Verfassungsreform Varianten zu Einzelbestimmungen vorzuschlagen. Er hat es als zu kompliziert erachtet, gleichzeitig zur Nachführungsvorlage und den beiden Reformpaketen Volksrechte und Justiz auch noch punktuelle Neuerungen in der Form von Varianten zu unterbreiten.

Der Bundesrat schliesst nicht von vorneherein aus, dass es möglicherweise sinnvoll sein kann, einige wenige Varianten zu umstrittenen Regelungen vorzulegen. Im Vordergrund dürften dabei punktuelle Neuerungen stehen, die zusammen mit der Nachführung verwirklicht werden könnten. Zum einen kann die Vorlage dadurch politisch entschärft werden, indem verhindert wird, dass eine gegen eine bestimmte Verfassungsbestimmung gerichtete Opposition sich als Nein gegen die Gesamtvorlage auswirkt. Zum andern mag die Abstimmung für die Stimmberechtigten durch die Auswahlmöglichkeit attraktiver werden. Schliesslich sind auch die positiven Erfahrungen in einigen Kantonen (Solothurn, Basel-Landschaft, Bern), die bei der Totalrevision ihrer Verfassungen Variantenabstimmungen durchgeführt haben, anzuerkennen. Aus diesen Gründen opponiert der Bundesrat der vorsorglichen Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Variantenabstimmungen nicht.

Allerdings sind mit der Eröffnung von Variantenabstimmungen auch Risiken verbunden. Bei der ohnehin schon komplexen Materie der Verfassungsreform können Variantenabstimmungen die Übersicht über die Gesamtvorlage erschweren und den Varianten eine im Gesamtprojekt unverhältnismässige Bedeutung geben. Beim vorgeschlagenen Abstimmungsverfahren können nicht alle Stimmberechtigten ihre rechtspolitischen Präferenzen in gleicher Weise frei ausdrücken. Mit Variantenabstimmungen ist somit eine gewisse Einschränkung der Stimmfreiheit verbunden. Wenn einzelne Stimmende ihre Zustimmung zur Gesamtvorlage vom Ausgang der Variantenabstimmung abhängig machen möchten, steht ihnen diese

Option wegen der gleichzeitigen Abstimmung nicht offen. Auch besteht die Gefahr, dass die Varianten – je nach Ausgestaltung des Nachführungsentwurfs – dazu benutzt werden, geltendes Recht in Frage zu stellen, also hinter den status quo zurückzugehen. Bei Variantenabstimmungen im Bereich der Reformprojekte stellt sich das Problem, dass die Reformpakete austarierte Vorschläge enthalten, die in sich stimmig sind und sich zum Teil gegenseitig bedingen. Die Unterbreitung von Varianten kann dazu führen, dass das Grundkonzept der Reform auseinandergerissen und das ganze Paket inkohärent wird. Bei Variantenabstimmungen in den Reformbereichen ist also äusserste Vorsicht geboten. Der Blick aufs Ganze darf dabei nicht verloren gehen. Auch erachtet es der Bundesrat als nicht empfehlenswert, im Rahmen der Nachführung Varianten zu unterbreiten, wo ein Reformpaket in Ausarbeitung oder Diskussion ist. Dies würde nur Verwirrung und möglicherweise Inkohärenzen schaffen. Der Bundesrat teilt im übrigen die im Kommissionsbericht vertretene Auffassung, dass Variantenabstimmungen nur dann in Frage kommen, wenn die Reformpakete nicht gleichzeitig mit der nachgeführten Verfassung dem Volk und den Ständen unterbreitet werden. Nur ein gestaffeltes Vorgehen erlaubt es den Stimmberechtigten, den Überblick über die verschiedenen gleichzeitigen Abstimmungen (Hauptvorlage und Varianten) zu behalten. Beim vorgeschlagenen Abstimmungsverfahren könnten Gegner einer Variante geneigt sein, ihre Anhängerschaft vorsorglich zum Nein zur gesamten Reformvorlage aufzurufen, damit ein befürchtetes Ja zur Variante gar nicht erst wirksam werden kann. Dem könnte allenfalls eine Lösung mit Abstimmungsverfahren Haab vorbeugen, welche die Varianten auf maximal zwei Gesamtvorschläge verteilt.

3 Zeitliches Vorgehen

Es ist der Wunsch des Bundesrates, dass der Auftakt der Plenumsberatungen zur Verfassungsreform in einer breiten, grundsätzlich geführten Eintretensdebatte besteht. Damit erhält das Projekt Gewicht und Aufmerksamkeit, die es aufgrund seiner Bedeutung verdient. Die Eintretensdebatte findet voraussichtlich Anfang 1998 statt. Angesichts dieses Zeitplans erachtet es der Bundesrat als wichtig, dass sich die vorgezogenen parlamentarischen Beratungen zum Antrag der nationalrätlichen Verfassungskommission auf die Verfahrensfragen konzentrieren und nicht in eine Diskussion über materielle Fragen der Verfassungsreform münden. Materiell sollte über allfällige Varianten erst entschieden werden, wenn die Verfassungskommissionen ihre Arbeiten abgeschlossen haben; erst dann wird eine Übersicht über wünschbare punktuelle Neuerungen vorliegen. Aus diesem Grund ist im übrigen die ständerätliche Verfassungskommission noch nicht auf die Verfahrensfragen eingetreten.

4 Der Entwurf der Parlamentarischen Initiative über Variantenabstimmungen

Die Verfassungskommission schlägt eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes vor, welche Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung ermöglichen soll. Sie präsentiert zwei Formen von Variantenabstimmungen: die Bundesversammlung soll zum einen die Möglichkeit erhalten, die Hauptvorlage gleichzeitig mit Varianten zur Abstimmung vorzulegen, zum andern soll sie

Vorabstimmungen über Einzelfragen anordnen können, deren Ergebnis sie bei der Ausarbeitung der Hauptvorlage zu berücksichtigen hat.

Der Bundesrat teilt die Meinung der nationalrätlichen Verfassungskommission, dass die Unterbreitung von Varianten – werden diese gleichzeitig mit dem Hauptpaket vorgelegt oder zeitlich vorgezogen – verfassungsrechtlich zulässig ist. Er stimmt ihr auch darin zu, dass für die Variantenabstimmung eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll.

41 Artikel 30^{bis}

Der Gesetzesentwurf der Parlamentarischen Initiative regelt den Abstimmungsmodus bei der gleichzeitigen Abstimmung über die Hauptvorlage und Varianten. Die Bestimmung sieht vor, dass insgesamt maximal drei Varianten zum Entwurf einer totalrevidierten Verfassung vorgelegt werden dürfen. Der Bundesrat unterstützt diese zahlenmässige Begrenzung. Sie sichert ein möglichst übersichtliches und einfaches Abstimmungsverfahren. Bei einer grösseren Zahl von Varianten würde das Abstimmungsverfahren zu kompliziert und unüberschaubar, die Stimmberechtigten könnten nicht mehr abschätzen, welches Resultat sich aus den vielen bedingten Abstimmungsfragen, die ihnen vorgelegt werden, ergeben kann. Je mehr Varianten unterbreitet werden, desto grösser ist die Gefahr von Veto-konkationen, die zu einer Gefährdung der Gesamtvorlage führen können.

Artikel 30^{bis} legt fest, dass in der Hauptvorlage die geltende Regelung enthalten sein muss, sofern das heutige Recht eine solche kennt. Die Neuerung kann in Form einer Variante der geltenden Regelung gegenübergestellt werden. Damit wird ein transparentes Verfahren gewährleistet. Die Stimmberechtigten können zwischen dem status quo in der Hauptvorlage und einer ausgegliederten Neuerung auswählen. Die Einschränkungen, welche sie in ihrer Stimmfreiheit bei dieser Lösung hinnehmen müssen, sind in der Regel vertretbar. Viel grössere Einschränkungen müssten sie gewärtigen, wenn ihnen der status quo nicht mehr zur Auswahl vorgelegt werden müsste. Die Bundesversammlung hätte diesfalls bei der Ausarbeitung von Varianten zwar grösseren Handlungsspielraum, doch den Stimmberechtigten wäre verwehrt, eine bestimmte Option auszudrücken. Wer keine Änderung des status quo in der umstrittenen Frage wollte, könnte seine Ablehnung einzig mit einem Nein zur Gesamtvorlage ausdrücken. Dem Minderheitsantrag Nummer 2 zu Artikel 30^{bis} Absatz 2 sollte deshalb auf keinen Fall stattgegeben werden.

42 Artikel 30^{ter}

Die Bestimmung sieht vor, dass die Bundesversammlung Vorabstimmungen über Grundsatzfragen mit oder ohne Varianten durchführen kann. Die Ergebnisse der Vorabstimmung sind in die Hauptvorlage umzusetzen. Die nationalrätliche Verfassungskommission ist der Auffassung, dass Vorabstimmungen über heikle Fragen politisch entlastend wirken könnten, da sie eine Klärung der Ausgangslage bewirkten. Dieser Ansicht kann sich der Bundesrat nur mit Vorbehalten anschliessen.

Das Verfahren der Vorabstimmung ist insbesondere für die Nachführungsvorlage mit ganz erheblichen Nachteilen verbunden. Zum einen ist es zu zeitaufwendig: zuerst muss die vorgängige Abstimmung durchgeführt und die Ergebnisse müssen in die Hauptvorlage umgesetzt werden. Sodann ist die zweite Abstimmung über die Hauptvorlage durchzuführen. Finden bei der Nachführung Vorabstimmungen statt, kann der Zeitplan für das Projekt Verfassungsreform nicht mehr respektiert werden. Zudem wäre zu erwarten, dass umstrittene Fragen durch die vorgängige Abstimmung einen Stellenwert erhalten, der ihnen im Rahmen der Nachführung der gesamten Verfassung gar nicht zusteht. Die Diskussion würde sich zu stark auf diese Punkte fokussieren. Schliesslich drängt es sich bei einer Nachführung des geltenden Rechts auch in keiner Weise auf, Grundsatzfragen vorgängig zu klären. Aus all diesen Gründen lehnt der Bundesrat Vorabstimmungen bei der Nachführung ab, ebenso auch bei Reformpaketen, die gleichzeitig mit der Nachführung zur Abstimmung gelangen sollen.

Da die Verfassungsreform als offener Prozess gedacht ist und der Bundesrat neben den erwähnten Reformpaketen auch eine Föderalismus- und eine Staatsleitungsreform eingeleitet hat, ergibt sich dennoch ein mögliches Feld für Vorabstimmungen. Gerade bei Reformprojekten kann unter Umständen eine vorgezogene Grundsatzabstimmung weiterführende Leitplanken setzen und die nachfolgende Detailregelung erleichtern. Allerdings sind auch hier die Vorteile mit den Risiken abzuwägen. So ist die Verbindlichkeit der aus einer Vorabstimmung resultierenden Ergebnisse nicht gesichert: selbst wenn die Stimmberechtigten in der Vorabstimmung sich für eine bestimmte Lösung ausgesprochen haben, kann ein nachträglicher Meinungsumschwung stattfinden und die Hauptvorlage scheitern. Eine Gefahr besteht auch darin, dass diejenigen Stimmenden, die in der Vorabstimmung unterlegen sind, dieses Ergebnis nicht einfach hinnehmen werden, sondern ihre Opposition im Rahmen der Gesamtabstimmung mit einem Nein zur ganzen Vorlage ausdrücken werden; die Nein-Stimmen werden sich dann kumulieren. Ob die Durchführung einer Vorabstimmung sinnvoll ist, hängt somit sehr von der Sachfrage und der politischen Konstellation ab. Eine sorgfältige Prüfung ist in jedem einzelnen Fall unabdingbar. Trotz diesen Vorbehalten teilt der Bundesrat die Auffassung der nationalrätlichen Verfassungskommission, dass vorgezogene Grundsatzabstimmungen nicht von vornherein auszuschliessen sind.

**Parlamentarische Initiative Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der
Bundesverfassung Bericht vom 27. Mai 1997 der Verfassungskommission des Nationalrates
Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.421
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.12.1997
Date	
Data	
Seite	1601-1605
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 496

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.