

stellen. Dieses Vorgehen schafft in einem Abstimmungsgang Klarheit über die Rechtslage und verhindert wiederholte Abstimmungsdebatten zu ein und demselben Thema.

Artikel 131d Vorlage von Alternativen ¹¹⁹

Ein erheblicher Nachteil des geltenden Rechts besteht darin, dass nur über eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage *als Ganzes* abgestimmt werden kann. Daraus ergibt sich das Risiko, dass eine Vorlage allein wegen einer einzelnen umstrittenen Bestimmung verworfen wird. Jüngstes Beispiel ist die Vorlage zur Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes. Die Bundesversammlung kann die Vorlage selbstverständlich ohne diejenige Bestimmung, die zum Misserfolg geführt hat, neu vorlegen; dies kostet aber Zeit und Mühe. Um hier Abhilfe zu schaffen, soll der Bundesversammlung ermöglicht werden, dem Volk Alternativen zur Abstimmung zu unterbreiten. Das Vorgehen kann sich dabei nach den Regeln richten, die bereits für die Unterbreitung von Gegenentwürfen zu Volksinitiativen vorgesehen sind ¹²⁰.

Absatz 1 regelt die Unterbreitung von Alternativtexten auf Verfassungsebene. Nach geltendem Recht kann die Bundesversammlung einer Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung einen Gegenentwurf gegenüberstellen ¹²¹. Neu soll sie auch dann eine Alternative vorlegen können, wenn sie aus eigenem Antrieb dem Volk eine Verfassungsänderung zur Abstimmung vorlegt. Diese Befugnis soll sich aber auf *einen einzigen* Alternativtext beschränken, so dass die Abstimmung nicht mehr als drei Optionen betrifft: die beiden Vorlagen (Verfassungsvorlage und den dazu unterbreiteten Alternativtext) sowie den *status quo*. Aus dem gleichen Grund soll die Bundesversammlung einer formulierten Volksinitiative nur einen einzigen Gegenentwurf gegenüberstellen dürfen. Eine komplexere Abstimmungsweise ist nur beim Vorliegen von zwei Volksinitiativen denkbar ¹²². Artikel 131d lässt es der Bundesversammlung offen, in welcher Form sie ihre Alternativtexte vorlegen will, ob als zwei Gesamtvorlagen oder z.B. in der Form einer Gesamtvorlage und einer Variante ¹²³.

Absatz 2 regelt denselben Fall auf Gesetzesebene. Danach kann die Bundesversammlung einen Haupttext und einen Alternativtext dem fakultativen Referendum unterstellen. Wird eine Volksabstimmung verlangt, so stimmt das Volk über beide Texte ab. Wird keine Volksabstimmung verlangt, tritt der Haupttext in Kraft. Da das Referendum nur fakultativ

¹¹⁹ Art. 131d entspricht Art. 126 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

¹²⁰ Siehe Art. 121^{bis} BV. Die Regeln für die Volksabstimmung über die Alternativvorlagen sind in Art. 131e VE 96 Reformbereich Volksrechte (Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe) vorgesehen.

¹²¹ Art. 121 Abs. 6 BV.

¹²² Vgl. Art. 131f VE 96 Reformbereich Volksrechte (Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand).

¹²³ Art. 30 Abs. 2 der zürcherischen Kantonsverfassung sieht die Möglichkeit vor, dass der Kantonsrat bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze auch eine Abstimmung über einzelne Punkte anordnen kann.

ist, muss die Bundesversammlung angeben, welcher der beiden Texte gelten soll, wenn die Volksabstimmung nicht verlangt wird.

Absatz 3 schliesst für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge jede Alternativ-Vorlage aus, in der Meinung, dass die Genehmigung eines Vertrags grundsätzlich nicht bedingt erfolgen kann. Wenn sie doch bedingt erfolgt (Formulierung einer oder mehrere Vorbehalte), ist es zuerst Sache des Bundesrats und dann Sache der Bundesversammlung, die entsprechenden aussenpolitischen Entscheide zu treffen.

Die Möglichkeit, Alternativen zu unterbreiten, trägt zur Differenzierung des direkt-demokratischen Instrumentariums bei. Die Unterbreitung von Alternativen ist aber nicht immer eine einfache Lösung. Es kann sich um ein zweiseitiges Schwert handeln: Die Unterbreitung eines Alternativtextes kann zwar die Chancen auf Annahme einer Vorlage heben; auf der anderen Seite ist aber auch zu bedenken, dass unpopuläre Massnahmen oft nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie in ein Gesamtpaket integriert sind – währenddem sie grosse Gefahr laufen, verworfen zu werden, wenn sie getrennt vorgelegt werden. Es ist somit an der Bundesversammlung, die Vor- und Nachteile des Vorgehens in einer konkreten Situation abzuwägen und sich dann je nach Schlussfolgerung für die Abstimmung *en bloc* oder für ein differenzierteres Vorgehen zu entscheiden.

Die Bestimmung ist in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst worden ¹²⁴.

Artikel 131e Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe ¹²⁵

Diese Bestimmung setzt das System Haab, das im heutigen Artikel 121^{bis} BV enthalten ist und die Möglichkeit des "doppelten Ja" vorsieht, in einem weiteren Zusammenhang um. Das genannte System ist heute nur dazu vorgesehen, zwischen einer Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung und einem Gegenentwurf der Bundesversammlung zu entscheiden. Artikel 131e weitet es auf sämtliche Fälle aus, in denen sich die Stimmberechtigten über zwei Texte – Verfassungs- oder Gesetzestexte – aussprechen können, die als Alternative unterbreitet werden (Volksinitiative und Gegenentwurf, Verfassungsvorlage der Bundesversammlung mit Alternativtext oder Gesetzesvorlage der Bundesversammlung mit Alternativtext).

Die Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe betrifft drei Fragestellungen: die beiden Vorlagen und den *status quo*. Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zu-

¹²⁴ Zustimmend äusserten sich 7 Kantone (BS, BL, GR, NE, GE, JU, FR, TI), die CVP, SP-BE, FDP-BS, zahlreiche Organisationen (darunter CNG, SKF, AGV-AR). Den Vorschlag lehnten ab: UR, OW, SZ, SVP, LdU, LDP-BS, drei Organisationen (darunter der SGV).

Der Bestimmung des Reformpakets ist dem Vorschlag der FDP vorzuziehen, wonach die Bundesversammlung dem Volk erst *nach* Zustandekommen des Referendums eine geänderte Fassung des Gesetzes als Variante unterbreiten kann. Diese Lösung eignete sich nur für die Gesetzesebene; zudem wäre die nachträgliche Ausarbeitung eines Alternativtextes zeitaufwendig, was im Widerspruch steht zur Notwendigkeit, das durch Referendum blockierte Gesetz so rasch als möglich zur Abstimmung zu bringen.

¹²⁵ Art. 131e entspricht Art. 129 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

stimmen (Möglichkeit des "doppelten Ja") und im Fall der Annahme beider entscheiden, welche sie bevorzugen. In der Vernehmlassung sind überwiegend positive Stellungnahmen zu dieser Bestimmung eingegangen ¹²⁶.

Der dritte Satz von Absatz 1 führt eine Neuerung ein, die im VE 95 noch nicht vorgesehen war. Sie betrifft den Fall, dass sich Volks- und Ständesstimmen in der Stichfrage "überkreuzen". Die geltende Regelung sieht aus wie folgt: Wenn bei der Abstimmung über Verfassungsinitiative und Gegenentwurf (der einzige Fall des "doppelten Ja" im heutigen Recht, Art. 129 Abs. 6 VE 96) Volk und Stände beiden Vorlagen zustimmen, sie also gegenüber dem *status quo* bevorzugen, so kann dennoch keine der Vorlagen in Kraft treten, falls die eine in der Stichfrage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen erzielt. In diesem Fall bleibt der geltende Rechtszustand bestehen. Diese Rechtslage ist sehr unbefriedigend. Es ist aus demokratischer Sicht nicht zu rechtfertigen, dass der *status quo*, der keine Mehrheit der Stimmenden mehr hinter sich hat, weiterhin in Kraft bleibt, während zwei Vorlagen, die von Volk und Ständen gegenüber dem geltenden Rechtszustand angenommen wurden, keine Wirkungen entfalten können. Um diesen Missstand zu beheben, schlägt Artikel 131e vor, dass im Falle eines solchen "Überkreuzens" von Volks- und Ständesstimmen diejenige Vorlage in Kraft treten soll, die mehr Volksstimmen erhält.

Artikel 131f Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand ¹²⁷

In der letzten Zeit ist es gehäuft vorgekommen, dass im Abstand von ein paar Monaten mehrere, zum Teil inhaltlich gegensätzliche Initiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht wurden (Europäische Integration, Rentenalter, Verbot bzw. Freigabe der Drogen usw.). Diese Situation wirft Fragen zum Abstimmungsverfahren auf.

Artikel 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes legt fest, dass Volksinitiativen, die zur nämlichen Verfassungsmaterie hängig sind, in der zeitlichen Reihenfolge ihres Zustandekommens behandelt werden müssen. Diese Regelung ist angesichts der Häufung von Volksinitiativen zu kontroversen Themen unbefriedigend. Initiativen zum gleichen Gegenstand, die als einheitliche Materie betrachtet werden, können zwar in derselben Botschaft behandelt und zusammen der Bundesversammlung unterbreitet werden, spätestens in der Volksabstimmung werden sie aber getrennt ¹²⁸. Diese Situation erfordert eine Neuordnung der geltenden Regelung, damit Bundesrat und Bundesversammlung zu einheitlichen Materien eine kohärente politische Linie vertreten können.

Die Minimallösung bestünde darin, dem Parlament freie Hand zu lassen, indem es vom gesetzlich statuierten Grundsatz der zeitlichen Reihenfolge entbunden würde (was die Änderung von Art. 28 GVG voraussetzte). So könnte die Bundesversammlung die Volks-

¹²⁶ So von GE, CVP, EVP, CVP-OW, GEU-Düb, SGB, SKF und einigen anderen Organisationen.

¹²⁷ Art. 131f entspricht Art. 130 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

¹²⁸ So hat der Bundesrat die beiden Volksinitiativen "Jugend ohne Drogen" und "für eine vernünftige Drogenpolitik" in derselben Botschaft behandelt. BBl 1995 III 1245.

initiativen zum gleichen Gegenstand gemeinsam behandeln und die Reihenfolge der Abstimmungen frei festlegen. Doch diese Minimallösung genügt insofern nicht, als es dem Parlament weiterhin verwehrt wäre, zwei Volksinitiativen zur selben Materie einen einzigen Gegenentwurf gegenüberzustellen¹²⁹.

Aus diesem Grund wird eine weitergehende Lösung vorgeschlagen, die in der Anwendung einer erweiterten Methode Haab (Abstimmung mit "doppeltem Ja") besteht. Die Bundesversammlung soll die Möglichkeit erhalten, zwei Volksinitiativen, die denselben Gegenstand betreffen, einander gegenüberzustellen. Darüber hinaus soll sie ihnen einen gemeinsamen Gegenentwurf gegenüberstellen können. Die Methode Haab, die gegenwärtig auf drei Möglichkeiten (Initiative, Gegenentwurf und *status quo*) beschränkt ist, würde damit auf vier Möglichkeiten ausgedehnt. Die Stimmzettel würden dadurch zwar unweigerlich komplizierter, es wäre aber den Stimmberechtigten möglich, ihre Präferenzen klar auszudrücken¹³⁰. Eine Überforderung der Stimmberechtigten würde daraus nicht resultieren¹³¹.

Artikel 131f ist sehr grundsätzlich gehalten. Es ist schwierig, auf Verfassungsebene eine generell-abstrakte Regel zu statuieren, die zahlreiche mögliche Abstimmungskonstellationen erfasst. Deshalb gesteht die vorgeschlagene Verfassungsnorm dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum zu bei der Ausgestaltung der Abstimmung. Dabei muss in jedem Fall gewährleistet sein, dass die Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht kundgeben und ihre Prioritäten bezeichnen können (Art. 30 VE 96). Es steht dem Gesetzgeber auch frei, ein Verfahren vorzusehen, das die Komplexität der Abstimmungssituation durch ein zweistufiges, gestaffeltes Vorgehen reduzieren würde. Mit dieser Neuordnung dürfte künftig früher als heute Rechtssicherheit und Klarheit über die Rechtslage bestehen, und endlose Abstimmungskämpfe zum gleichen Thema werden vermieden. Was die Ausgestaltung angeht, so kann sich der Bundesgesetzgeber bei der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 131f zudem an die neueren kantonalen Modelle anlehnen, z.B. an dasjenige des Kantons Zug von Anfang der neunziger Jahre¹³².

Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass die Bundesversammlung auch mehr als zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand einander sollte gegenüberstellen können.

¹²⁹ Nach Art. 121^{bis} BV ist es nur möglich, einer Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Würde sich die Bundesversammlung dazu entschliessen, zwei Volksinitiativen zum gleichen Thema am selben Tag, aber getrennt der Abstimmung zu unterbreiten und ihnen denselben Gegenentwurf gegenüberzustellen, bestünde die Gefahr widersprüchlicher Ergebnisse, wenn der Gegenentwurf bei der einen Fragestellung angenommen und bei der anderen verworfen würde.

¹³⁰ Siehe die Studie des Regierungsrates des Kantons Zug, die dieses Problem behandelt und sich auf ein Gutachten der Brüder Haab stützt (Botschaft Nr. 7650, vom 25. Februar 1992; diese Botschaft bildet die Grundlage für das Gesetz vom 26. November 1992 zur Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen).

¹³¹ Es genügt, sich die Wahlregelung des Nationalrats in Erinnerung zu rufen: Kumulieren, Streichen und Panaschieren dienen ebenfalls dazu, die Präferenzen auszudrücken.

¹³² Art. 95^{bis} – 95^{decies} des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen mit Änderungen vom 26. Nov. 1992, gestützt auf ein Gutachten der Brüder Haab.

Diese Bestimmung wurde von den Vernehmlassern kontrovers beurteilt¹³³. Ein Teil der Kritiker erachtete das vorgeschlagene Verfahren als kaum praktikabel oder gar nicht zu bewältigen¹³⁴. Diese Auffassung hat etwas für sich. Tatsächlich wäre die gleichzeitige Abstimmung über mehr als zwei Volksinitiativen und einen gemeinsamen Gegenentwurf mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden; die Stimmzettel würden unüberschaubar und unverständlich. Aus diesem Grund beschränkt der VE 96 die Möglichkeit der gleichzeitigen Abstimmung auf zwei Volksinitiativen und einen gemeinsamen Gegenentwurf.

5. Titel: Die Bundesbehörden

Die Reform der Volksrechte betrifft auch die Regelungen über die Zuständigkeiten der Bundesversammlung und des Bundesgerichts. Von massgeblicher Bedeutung ist der Vorschlag, dass sich Bundesversammlung und Bundesgericht künftig in die Aufgabe teilen, Volksinitiativen auf ihre Gültigkeit zu überprüfen.

3. Abschnitt: Zuständigkeiten

Artikel 154 Gesetzgebung¹³⁵

Als Neuerung im Vergleich zum nachgeführten Text hält Artikel 154 fest, dass rechtsetzende Normen in die Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu kleiden sind. Diese Bestimmung steht heute in den Artikeln 5 und 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Sie sollte künftig in der Verfassung stehen, damit die Grenze aufgezeigt wird zwischen dem fakultativen Gesetzesreferendum, das in Artikel 131 dieses Entwurfs geregelt ist, und dem fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendum, welches Artikel 131a behandelt. Die Neuerung könnte hingegen entfallen, wenn dem Vorschlag, das Verwaltungs- und Finanzreferendum einzuführen, nicht gefolgt würde. Der Gesetzgeber könnte so die genannten Bestimmungen des GVG ändern, falls er dies als wünschenswert erachtet¹³⁶.

¹³³ Den Vorschlag befürworteten BS, BL, GR, NE, GE, UR, OW, 6 Parteisektionen und 10 Organisationen. UR und OW möchten die wichtigsten Verfahrensregeln auf Verfassungsebene geregelt sehen. Der SGV erklärt die Bestimmung als annehmbar, sofern sie mit dem geltenden Verfahren für Gegenentwürfe übereinstimmt.

¹³⁴ KdK, JU, AG, ZH, SVP, FDP, LdU und zwei Parteisektionen.

¹³⁵ Die Bestimmung des Art. 154 Abs. 1 war in der Vernehmlassungsvorlage in Art. 122 Abs. 2 VE 95 Reformbereich Volksrechte enthalten.

¹³⁶ Zur Frage, ob Rechtssätze wesentlichen Inhalts sein müssen, siehe die Ausführungen in den Erläuterungen zum VE 95, S. 219 f.