

2. Le 3 mars 1997, le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat (BO 1997 E 298).
 3. Le 19 mars 1997, par 22 voix contre 5, le Conseil des Etats a transmis la motion (BO 1997 E 301).

Considérations de la commission

Le 30 juin 1997, la commission a délibéré au sujet de la présente motion. Elle s'est ralliée sans opposition aux considérations de l'auteur de la motion et à celles du Conseil des Etats.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre la motion.

Überwiesen – Transmis

97.421

Parlamentarische Initiative (Kommission-NR 96.091) Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung Initiative parlementaire (Commission-CN 96.091) Révision totale de la Constitution fédérale. Votation sur des variantes

Bericht und Gesetzentwurf der Kommission-NR
vom 27. Mai 1997 (BBl III 1321)
Rapport et projet de loi de la Commission-CN
du 27 mai 1997 (FF III 1162)

Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1997
(wird im BBl veröffentlicht)
Avis du Conseil fédéral du 17 septembre 1997
(sera publié dans la FF)

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Fehr Hans, Dettling, Engelberger, Engler, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Keller, Schluer, Steinemann, Vallender, Weigelt)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Fehr Hans, Dettling, Engelberger, Engler, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Keller, Schluer, Steinemann, Vallender, Weigelt)

Ne pas entrer en matière

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Plenarkommissionen für die Revision der Bundesverfassung des Ständerates und des Nationalrates haben an ihren Sitzungen vom 28. bzw. 30. Januar 1997 die Frage aufgeworfen, inwieweit im Rahmen der Verfassungsrevision auch eine Abstimmung über Varianten ermöglicht werden soll. Der Bundesrat selbst hatte seinerzeit im Verfassungsentwurf von 1995 Varianten zu vier Verfassungsartikeln vorgelegt. In seinem definitiven

Entwurf hat er dann allerdings auf Varianten verzichtet. Die Diskussion zum Revisionsverfahren führte also zwingend auch zur Frage der Einführung von Varianten.

Neben der Verfassungsgrundlage für eine derartige Gesetzgebung hatte die Kommission auch das grundsätzliche Erfordernis einer gesetzlichen Lösung und die politische Wünschbarkeit zu beurteilen.

Vorweg zur Verfassungsgrundlage und zum Erfordernis einer gesetzlichen Regelung: Die Unterbreitung von Varianten ist nach Auffassung der Kommissionen verfassungsrechtlich zulässig. Wir verweisen auf die Darstellung auf Seite 11 der Botschaft, wo auch verschiedene Kommentatoren zitiert werden. Im konkreten Fall wird bei der Ausgestaltung der Variantenunterbreitung allerdings stets dem Gebot Beachtung zu schenken sein, dass die Stimmbürgerschaft ihre Meinung zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Das wird sich aber nur am Einzelfall messen lassen.

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für das Verfassungsrevisionsverfahren ergibt sich aus Artikel 122 der Bundesverfassung, wird doch hier der Gesetzgeber beauftragt, das Verfahren bei Total- und Partialrevisionen der Bundesverfassung zu regeln.

Zur Frage der politischen Opportunität von Variantenabstimmungen: Ein definitives Urteil darüber, ob Volk und Ständen zu bestimmten Fragen Varianten vorgelegt werden sollen oder nicht, werden die Räte erst anhand konkreter Beispiele zu fällen haben. Damit dieser Handlungsspielraum für die Verfassungskommissionen und später auch für die Räte offen bleibt, muss vorgängig die gesetzliche Grundlage für derartige Verfahren geschaffen werden. In dieser Hinsicht gilt der Grundsatz, dass die Spielregeln vor dem Spiel bekannt sein sollen und nicht aufgrund von taktischen Einzelfallüberlegungen erst während des Spiels geändert bzw. festgelegt werden sollen.

Selbst wenn auch in die Überlegungen einzubeziehen ist, dass eine vorgängige Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum untersteht und dass nicht ein unerwünschter Anlass für eine am falschen Objekt durchgeführte Vorabstimmung über die Revision überhaupt geschaffen werden sollte, halten es die Mehrheiten der beiden Verfassungskommissionen für angebracht, die Frage jetzt dem Parlament vorzulegen und damit notgedrungen ebenfalls dem Referendum zu unterstellen. Zum einen wird die Gefahr eines Referendums als nicht sehr hoch beurteilt, zum anderen wäre gerade dieses erwähnte Risiko bei einer Änderung der Spielregeln während des laufenden Spiels wesentlich grösser als heute.

Eine speditive Behandlung dieser Vorlage im normalen Gesetzgebungsverfahren könnte ein Inkrafttreten der Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes auf den 1. Juni des nächsten Jahres ermöglichen, so dass allfällige Anträge für Varianten noch rechtzeitig vor dem voraussichtlich frühesten Zeitpunkt der Gesamtabstimmungen in beiden Räten über die nachgeführte Bundesverfassung eingebracht werden könnten.

Den Grund für die Einführung von Variantenabstimmungen liefert der Bundesrat in seinem Botschaftsentwurf selber, wo er ausführt, dass ein erheblicher Nachteil des geltenden Rechts darin bestehe, dass nur über eine Verfassungs- und Gesetzesvorlage als Ganzes abgestimmt werden könne. Daraus ergebe sich das Risiko, dass eine Vorlage allein wegen einer bestrittenen oder umstrittenen Bestimmung verworfen werde.

Dabei verwies der Bundesrat zu Recht auf das jüngste Beispiel des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, dessen Inhalt zum grössten Teil unbestritten war, das aber wegen der Bestimmungen über die Staatssekretäre gesamthaft scheiterte. Drei Kantone haben im übrigen in ihren Verfassungsrevisionen Varianten vorgesehen, und es kann durchaus von positiven Erfahrungen berichtet werden.

Ich verweise abschliessend nochmals darauf, dass es um eine Verfahrensvorschrift geht. Es geht darum, die Handlungsfreiheit des Parlamentes zu erhöhen. Es geht überhaupt noch nicht darum, einzelne Varianten zu definieren. Es wird im Einzelfall stets eine Frage sein, den Vor- oder Nachteil für die Vorlage abzuwägen.

Als mögliche Massstäbe für die Festlegung der Kriterien machte sich die Kommission Überlegungen, die Sie auf Seite 4 ihres Berichtes finden, auf deren Repetition ich hier verzichte.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: La révision totale de la constitution est un défi à la démocratie. En effet, le peuple est appelé à voter sur des textes qui englobent une multitude d'aspects. Chaque citoyen peut y trouver à la fois des points de satisfaction et de rejet. Le danger qui guette un tel projet est l'addition des votes négatifs. Pour surmonter cet écueil, le Conseil fédéral a opté pour la stratégie de la mise à jour, complétée par deux projets proprement innovateurs, à savoir la réforme des droits populaires et la réforme de la justice. De cette manière, le peuple est appelé à confirmer dans un premier temps le droit existant, sans devoir simultanément s'exprimer sur des modifications fondamentales touchant aux droits populaires ou au Tribunal fédéral et à la justice. Ce concept est judicieux puisqu'il ouvre la possibilité ultérieurement à d'autres réformes telles celle du Parlement et du Gouvernement, de la péréquation financière, et j'en passe. Autant la partie consacrée à la mise à jour que celle des domaines de réformes peuvent, malgré tout, réunir plusieurs innovations controversées.

En ce qui concerne la partie consacrée à la mise à jour, le Conseil fédéral a opté de n'y introduire que des changements mineurs ou qui sont aptes à un large consensus. Néanmoins, il est possible que le débat se déclenche sur l'un ou l'autre des points. D'autre part, il est possible que le Parlement opte pour des innovations ponctuelles pour augmenter l'intérêt de la révision totale dans sa partie consacrée à la mise à jour. Là encore, le débat peut menacer le projet dans sa totalité. Dès lors, la Commission de la révision constitutionnelle de notre Conseil a estimé qu'il était judicieux d'offrir, au maximum dans trois cas, la possibilité de voter sur des variantes. Le texte de base maintiendrait le statu quo alors que, accessoirement, les votants s'exprimeraient sur l'adoption ou non d'une innovation. Un vote négatif sur celle-ci ne menacerait donc pas le projet dans son ensemble et le citoyen ou la citoyenne, individuellement, ne se verrait pas restreint dans la possibilité de manifester sa volonté.

La même argumentation est valable a fortiori pour les projets de réforme. Etant donné que, autant dans le cas des droits populaires que dans celui de la justice, plusieurs innovations importantes sont prévues, la formation de volonté collective risque d'être perturbée par le fait qu'il ne serait pas possible d'accepter le projet, alors même que l'on ne serait opposé qu'à l'un des changements essentiels. Là encore, l'introduction de variantes permet de lever la difficulté.

Pour ces raisons, la commission estime qu'il serait judicieux de pouvoir proposer au maximum trois variantes lors des votations sur chacun des projets de la révision totale. S'ajoute le fait que l'introduction de telles variantes permet d'accroître sensiblement l'attrait du scrutin. Des expériences semblables ont déjà été faites lors des réformes constitutionnelles cantonales dans les cantons de Bâle-Campagne, de Berne et de Soleure notamment. La limitation à trois du nombre des variantes est cependant nécessaire pour éviter que les scrutins ne manquent de transparence. Il faut que le citoyen et la citoyenne puissent estimer les conséquences de leur vote au moment de glisser leur bulletin dans l'urne.

Dans un premier temps, le Conseil fédéral était relativement sceptique à l'endroit d'une telle innovation. Pourtant, à l'article 131d du projet de réforme des droits populaires, il prévoit lui-même le texte suivant: «Lorsque l'Assemblée fédérale adopte une révision de la constitution, elle peut soumettre au vote deux textes alternatifs.» Cette disposition lui semble nécessaire pour éviter qu'un projet constitutionnel formant un tout ne soit rejeté uniquement en raison d'une seule disposition contestée. Le cas des secrétaires d'Etat, lui, est d'ailleurs resté très présent à l'esprit.

Il est vrai que sur des sujets très contestés, cette solution ne permet pas de lever toutes les difficultés. C'est le cas, notamment, lorsqu'un nombre important de citoyennes et de citoyens font du succès ou de l'échec d'une disposition particulière un critère fondamental dans leur décision d'accepter ou de refuser l'ensemble du projet. Dans ce cas, la liberté de vote pourrait être entravée si le souverain était appelé à se prononcer simultanément sur un texte principal et sur un texte alternatif. Cette objection pourrait être levée par l'intermédiaire du vote préalable pour des questions de principe, avec ou sans variante. Bien que donnant la préférence au vote sur l'ensemble assorti au maximum de trois variantes, la commission n'a pas voulu exclure d'emblée cette possibilité. La commission s'est aussi penchée sur les modalités des votes sur les variantes, et son rapport renseigne sur les formes les plus adéquates, soit au moment de la mise à jour, soit lors de la mise en place des réformes. Il va de soi qu'il appartiendra au Parlement, sur proposition des commissions, de choisir les sujets sur lesquels de tels votes seront proposés.

Enfin, il y a lieu de rappeler les raisons de la présentation d'un tel projet de révision de la loi sur les rapports entre les Conseils. Dans son rapport du 6 novembre 1985 sur la révision totale de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral estimait que la présentation de variantes dans le cadre d'une révision totale nécessitait une base légale expresse. Il se fondait en cela sur de nombreux avis autorisés en la matière. Alors que pour les révisions partielles la procédure de votation est réglementée dans la loi fédérale sur les droits politiques et dans la loi sur les rapports entre les Conseils, aucune disposition spécifique ne concerne le cas d'une révision totale. Même s'il devait être possible au Parlement de fixer les dispositions particulières à chaque révision totale de la constitution, il semble plus judicieux d'éliminer préalablement cette question. Cela permet d'éviter d'alourdir le débat sur le contenu de la constitution par des questions de procédure.

Le projet qui vous est donc soumis aujourd'hui témoigne d'un souci politique, à mon sens louable, de la part de la commission, celui de la prévision. En admettant ces dispositions dès maintenant, nous serons parés au moment d'aborder le débat constitutionnel au cours de l'année prochaine.

C'est la raison pour laquelle la commission vous invite à entrer en matière et à approuver le projet.

Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit: Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsminderheit und gleichzeitig der SVP-Fraktion, der Ermöglichung der Variantenabstimmung bei der Totalrevision der Bundesverfassung nicht zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Auch der Bundesrat befand sich auf dieser Linie, mindestens im Vorentwurf 1996. Was sind die Gründe dafür, keine Varianten zuzulassen?

1. Ein Parlament, das Varianten vorlegt, erfüllt seinen Auftrag nicht. Es ist die Pflicht des Parlamentes, dem Volk bzw. dem Stimmbürger klare, eindeutige Fragestellungen vorzulegen und nicht auf eine Art Multiple-choice-Verfahren auszuweichen. Gleichzeitig hat das Parlament natürlich die Pflicht – dadurch, dass es sich festlegen muss –, eine kluge, intelligente Vorlage zu verabschieden, die auch Chancen beim Volk hat. Wenn Sie Varianten zulassen, werten Sie gleichzeitig das Parlament ab.

2. Wenn Sie Varianten zulassen, müssen die Stimmbürger unter Umständen in wesentlichen Dingen, die ihren Gesamtentscheid beeinflussen, Entscheide fällen, bevor sie wissen, welche Variante schliesslich obsiegen wird. Das ist kein korrektes Verfahren. Wenn man davon ausgeht, dass in Varianten – z. B. über das Festschreiben von Sozialzielen oder über die Frage, ob das Streikrecht in die Verfassung aufgenommen werden soll – abgestimmt wird, dann müsste man das für die Gesamtbeurteilung wissen. Genau das weiss man zu diesem Zeitpunkt nicht.

3. Wer unbedingt neue Elemente in die Verfassung hineinbringen will, soll das im Rahmen der Reformvorlage und nicht im Rahmen der Nachführung tun. Er kann aber auch den Weg über eine Volksinitiative oder über einen parlamentarischen Vorstoss wählen.

Darum bitte ich Sie, diese Möglichkeit der Variantenabstimmung abzulehnen, damit Sie den Auftrag, den das Volk Ihnen als Parlamentarier gegeben hat, auch in diesem Bereich erfüllen.

Präsidentin: Die liberale Fraktion und die CVP-Fraktion werden für Eintreten stimmen.

Steinemann Walter (F, SG): Zu diesem Thema macht die Fraktion der Freiheits-Partei massive Vorbehalte geltend. Sie bestreitet die Zweckmässigkeit des Vorstosses und ist der Meinung, dass Variantenabstimmungen dem Konzept zuwiderlaufen. Für die Stimmbürger werden Varianten die Attraktivität der Vorlage nicht steigern, wie oft behauptet wird, sondern zur Verwirrung beitragen bzw. ein kompliziertes Verfahren auslösen. Für uns sprechen keine Gründe dafür, bei der Verfassungsreform Varianten zuzulassen. Deshalb werden wir der parlamentarischen Initiative nicht zustimmen und auch gegen Eintreten stimmen.

Mit seiner Botschaft zur Verfassungsrevision empfiehlt der Bundesrat noch, künftig die Möglichkeit zu schaffen, Varianten vorzulegen. Aber selbst der Bundesrat hat aus guten Gründen schlussendlich keine Variante eingebracht, nachdem der Vernehmlassungsentwurf 1995 noch deren vier enthielt. Es zeigte sich nämlich, dass die Kombination der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts mit Varianten zu einzelnen Bestimmungen plus Reformpakete unmöglich zu verkaufen ist, weil sich eine viel zu komplexe Situation ergeben würde. Man stelle sich vor, es würden bei einer Vielzahl der 185 Artikel Varianten zu beurteilen sein – ein Ding der Unmöglichkeit!

Es könnte auch nicht angehen, dass allfällig knappe Resultate im Parlament als Varianten vors Volk getragen würden und damit der Druck auf eine klare Meinungsbildung im Parlament abnehmen würde. Ein öffentlich zur Schau getragener Dissens nach den Beratungen in den Räten bei diesem Thema muss vermieden werden, wenn es darauf ankommen soll, der Vorlage überhaupt eine Chance zu geben. Viele Varianten wären der sichere Tod der Vorlage. Schliesslich müssten viele gegen das Ganze sein, weil niemand wissen könnte, wie letztlich die Verfassung im einzelnen aussehen würde.

Denken Sie nur an das zentrale Beispiel der Erhöhung der Unterschriftenzahlen bezüglich Volksrechte! Da gäbe es sehr viele Leute, die das ganze Paket ablehnen würden, falls es zu irgendeiner Erhöhung kommen könnte, oder andere, die es im gegenteiligen Fall tun würden. Somit müsste sich am Schluss die Opposition addieren.

Variantenabstimmungen beinhalten Risiken, führen zu noch mehr Diskussion, zu noch mehr offenen Fragen und erschweren die Übersicht bei der ohnehin schon komplexen Materie völlig.

Bei vergangenen Abstimmungen in Kantonen zeigte sich, dass die Stimmbürger diese Möglichkeit sehr skeptisch bis ablehnend beurteilten und nach den Abstimmungen oft enttäuscht dastanden, weil das Resultat nicht dem entsprach, was sie aus der Vorlage abgeleitet hatten. Viele mussten bemerken, dass sie mit ihrem Stimmverhalten zu etwas beigetragen hatten, das sie gar nicht wollten.

Das ganze Variantensystem müsste schlussendlich auch zu einer Einschränkung der Stimmfreiheit führen. Dabei kann sogar geltendes Recht in Frage gestellt werden. Wenn Stimmmende ihre Zustimmung zur Gesamtvorlage vom Ausgang der Variantenabstimmung abhängig machen möchten, stünde ihnen diese Option wegen der gleichzeitigen Abstimmung ja gar nicht offen.

Auch mit vorgezogenen Grundsatzabstimmungen kann das Problem nicht gelöst werden, weil diese ebenfalls grosse Risiken bergen. Jene Stimmmenden, die in Vorabstimmungen unterlägen, würden das Ergebnis nicht einfach hinnehmen, sondern ihre Opposition im Rahmen der Gesamtabstimmungen mit einem Nein zur ganzen Vorlage ausdrücken. Die Neinstimmen müssten sich also zwangsweise kumulieren.

Vorlagen, die vors Volk kommen, müssen klar, einfach und eindeutig sein. Alles andere ist nicht im Sinne der direkten

Demokratie. Unsere Aufgabe ist es aber, mehrheitsfähige Vorlagen zu präsentieren und nicht Varianten. Diese Variantenfrage ist also, wie wir sehen, eine äusserst heikle und zudem hochpolitische Angelegenheit.

Die Fraktion der Freiheits-Partei wird, wie erwähnt, nicht auf die Vorlage eintreten.

Gross Andreas (S, ZH): Die sozialdemokratische Fraktion ist froh, dass die Kommissionsmehrheit uns diese Vorlage unterbreitet und dass sie zur Möglichkeit von Variantenabstimmungen Stellung nehmen kann. Dem Bundesrat sind wir dankbar, dass er sich nach anfänglichem Zögern dazu durchringen konnte, der Möglichkeit von Variantenabstimmungen zuzustimmen. Wir betonen, dass es sich um eine Möglichkeit handelt, die uns mehr Wege offenlässt. Im Moment geht es nicht um die Stellungnahme zu einer Variante. Insofern wäre es verfehlt, die Möglichkeit der Variantenabstimmungen allzufrüh aus Angst zu torpedieren.

Die Möglichkeit zu Variantenabstimmungen begrüsst die sozialdemokratische Fraktion aus zwei ihrer Meinung nach entscheidenden Gründen:

Erstens hat sie sich immer dafür ausgesprochen, dass eine neue Verfassung auch eine Reformdebatte in der Bevölkerung ermöglichen muss. Es wäre falsch, die Latte zu tief zu legen und sich in einer Zeit, in der sich derart viele politische Probleme stellen, auf eine Revision zu beschränken, die eine solche Reformdebatte nicht zulässt. Für eine substantielle Reform ist es eine Chance, wenn man einerseits in der sogenannten Nachführung die Entrümpelung und die Darstellung des geltenden Rechtes vornehmen, gleichzeitig aber drei zusätzliche Reformen, die in einer gewissen konsensualen Bandbreite liegen, zur Diskussion stellen kann. Ermöglicht wird so eine substantielle Diskussion auf der Höhe der Zeit, die aufgrund des gewählten Nachführungskonzeptes ohne Variantenabstimmungsmöglichkeit kaum wahrscheinlich wäre.

Zweitens – das ist, glaube ich, ein Entgegenkommen gegenüber der Konzeption von Bundespräsident Koller – retten die möglichen Varianten die Nachführung, weil sie die umstrittenen Punkte sozusagen fokussieren, den Entscheid darüber aber aus der Nachführung ausgliedern. Das bedeutet, dass man zur Nachführung grundsätzlich ja sagen und dann immer noch präzisieren kann, was man bei einem umstrittenen Punkt – wie z. B. dem Streikrecht – sagen möchte.

Wir sind froh über diese Möglichkeit, dies im Wissen darum, dass höchstens drei Varianten sinnvoll sind. Wir sind auch der Meinung, dass wahrscheinlich besser ein Reformpaket zurückgestellt wird. Varianten ermöglichen höchstens noch ein zusätzliches Reformpaket. Sonst wird die Sache tatsächlich zu komplex.

Wir sind wie der Bundesrat der Meinung, dass die Möglichkeit der vorgezogenen Grundsatzabstimmung, Artikel 30ter, bei der Nachführung nicht mehr in Frage kommt, jedoch im Unterschied zum Antrag der liberalen Fraktion als Möglichkeit für spätere Reformpakete nicht von vornherein einfach ausgeschlossen werden könnte.

Zu den Bedenken der Freiheits-Partei und zum Sprecher der SVP-Fraktion: Ich möchte Sie daran erinnern, dass in den Kantonen, so z. B. im Kanton Bern, mit der Variantenabstimmung positive Erfahrungen gemacht worden sind. Bezeichnenderweise sind es heute gerade jene, die gegen die Varianten waren, die nun das, was bei der Abstimmung über eine Variante durchgekommen ist, auch gebrauchen, nämlich: die bürgerlichen Parteien. Im Kanton Graubünden, wo am vergangenen Wochenende über die Verfassungsrevision abgestimmt wurde, hat sich übrigens das Volk auch für die Möglichkeit der Variantenabstimmung ausgesprochen.

Es geht um etwas, das einem nichtautoritären Parlamentsverständnis entspricht. Die Stimmbürger ziehen es vor, ihre Meinung differenziert ausdrücken und nicht einfach nur zu dem, was ihnen vorgelegt wird, ja oder nein sagen zu können.

In dem Sinne entspricht es nicht nur der direkten Demokratie, sondern auch unserem Bemühen, den Stimmbürgern eine differenzierte Meinungsäusserung zu ermöglichen. Das ist

mit der Variantenabstimmung eher der Fall, als wenn sie nur zu dem, was ihnen vorgelegt wird, ja oder nein sagen können.

Deshalb bitte ich Sie, nicht ängstlich zu sein und nicht einem autoritären Parlamentsverständnis zu folgen, sondern die Variantenabstimmung zu unterstützen und uns selber dieser Möglichkeit nicht von vornherein zu berauben.

Gross Jost (S, TG): Ich möchte einige zusätzliche Argumente aus der Sicht der SP-Fraktion anführen.

Varianten entlasten die Abstimmung über die totalrevidierte Verfassung von heiklen politischen Fragen, indem sie der Stimmbürgerin oder dem Stimmbürger eine echte Wahlmöglichkeit einräumen. Herr Fehr, das ist keine Abwertung des Parlamentes, sondern eine Aufwertung des Volkes. Es ist auch keine Einschränkung der Stimmfreiheit, wie Herr Steinmann glaubt.

Spielregeln, das hat der Kommissionspräsident schon gesagt, sind festzusetzen, bevor der Match angepiffen wird, bevor diese heiklen politischen Inhalte allfälliger Varianten festgelegt werden. Schliesslich: Varianten sind, entgegen der Skepsis des Bundesrates, auch bei Vorabstimmungen durchaus sinnvoll. Die mögliche Kumulierung von Neinstimmen ist ein Risiko jeder Totalrevision der Bundesverfassung, mit oder ohne Varianten. Hier führt ja der Bundesrat auch an, dass zeitliche Verzögerungen durch solche Vorabstimmungen eintreten könnten.

Der vom Bundesrat gesetzte Zeitplan erweist sich immer mehr als Belastung der Verfassungsrevision. Es ist politisch unklug, auch hier wieder das Zeitargument zu bemühen. Eine gute Verfassung 1999 ist allemal besser als eine mittelmässige 1998. Schliesslich schaffen Varianten für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mehr, nicht weniger, Transparenz. Eine totalrevidierte Verfassung ist so oder so ein komplexes Gebilde. Mit Varianten können politische Grundsatzentscheide nach aussen deutlich gemacht werden.

Die Nachführung der Bundesverfassung ist eine grosse, verantwortungsvolle Aufgabe. Aber seien wir doch ehrlich: Der Funke der Begeisterung ist bis jetzt kaum auf das Parlament und schon gar nicht auf das Volk übergesprungen. Varianten bei der Nachführung und bei Reformpaketen sind geeignet, eine grössere Zahl von Bürgerinnen und Bürgern für das Vorhaben der Verfassungsrevision zu interessieren. Varianten können so gesehen die Würze sein, welche die etwas wässrige, fade Nachführungssuppe zum kulinarischen Genuss machen könnte.

Präsidentin: Die grüne Fraktion teilt mit, dass sie für Eintreten stimmen wird.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion ist von der vorgeschlagenen Variante zu Variantenabstimmungen nicht überzeugt. Sie ist es auch vom Grundsatz her nicht, mindestens soweit es um Entscheidungen auf Verfassungsebene geht. Sie empfiehlt mit klarer Mehrheit Nichteintreten.

Unsere Skepsis beginnt bei der Frage, ob es taktisch geschickt sei, die im Hinblick auf die Abstimmung an sich schon risikobeladene Debatte um die Verfassungsreform mit einer Prozedurfrage zu beginnen, die sich leicht zum Prozedurstreit auswachsen könnte. Denn die ständerätliche Verfassungskommission hat die Regelung von Variantenabstimmungen ausdrücklich zurückgestellt.

Bundespräsident Koller äusserte in der Kommission die Befürchtung von einem «verknozten Einstieg» in die Verfassungsdebatte, der bei Fragen wie etwa Städteartikel, Bistumsartikel oder Jugendartikel zu Variantenwünschen führen könne, die geeignet seien, eine Addition von Opponenten herbeizuführen.

Zum zweiten richtet sich unsere Skepsis gegen den Textvorschlag. Wir sind nicht der Meinung, dass die Kommission das Ei des Kolumbus ausgebrütet habe. Insbesondere die Möglichkeit von Vorabstimmungen scheint uns eine fragwürdige Neuerung darzustellen. Wenn Sie also Eintreten beschliessen, würden wir Ihnen zumindest den Antrag der liberalen Fraktion beliebt machen.

Zum dritten kommt eine grundsätzliche Skepsis dazu, ob Variantenabstimmungen auf dem Weg zur Totalrevision der Bundesverfassung – und nur darum geht es ja, nicht um Varianten bei Abstimmungen über Gesetze – einen Gewinn darstellen.

Zu dieser grundsätzlichen Seite tragen wir zwei Überlegungen bei:

1. Die zusätzliche Einführung der Möglichkeit von Variantenabstimmungen ist mit der Systemlogik des bundesrätlichen Vorgehensplans nicht recht kompatibel. Im Vernehmlassungsentwurf 1995 ging der Bundesrat von einer einzigen Revisionsvorlage aus und sah dann in der Tat Varianten vor, wie das bereits Herr Schmid als deutschsprachiger Berichterstatter ausgeführt hat. Im definitiven Entwurf 1996 legte er sich dann aber auf ein anderes Vorgehen fest: auf ein Verfahren im Baukastensystem, eine Etappierung nach Reformpaketen – zuerst Nachführung, dann Justizreform und Volksrechte, später Staatsleitungsreform und Föderalismus. Dieses Baukastensystem für die Neuerungen zusätzlich mit Varianten für Neuerungen zu überlagern macht das Reformvorhaben indessen zu komplex und unübersichtlich; Nachführungs- und Reformteile würden vermischt.

2. Der wohl gewichtigste grundsätzliche Einwand lautet, dass die Abstimmungsfreiheit verletzt wird. Zwar hält der Bericht fest, Varianten kämen dann nicht in Frage, wenn eine grössere Anzahl von Stimmberechtigten ihren Entscheid über die gesamte Vorlage vom Ausgang dieser Variantenabstimmung abhängig mache. Dieser entscheidende Satz basiert aber allein auf dem Prinzip Hoffnung. Der Gesetzestext enthält keine diesbezügliche Absicherung.

Varianten würden vielmehr mit ziemlicher Sicherheit genau bei solchen neuralgischen Punkten beschlossen werden.

Naheliegendstes Beispiel ist das Reformpaket Volksrechte. Es sieht einen weitreichenden Ausbau dieser Volksrechte vor. Das Korrelat, die Erhöhung der Unterschriftenzahlen, steht aber zweifellos zuoberst auf der Prioritätenliste, wenn es darum geht, dass das Parlament Varianten beschliesst und dem Souverän vorlegt. Damit kann aber jemand, der dem ganzen Paket der Volksrechte nur zustimmen will, wenn auch die Erhöhung der Unterschriftenzahlen beschlossen wird, seinen Willen nicht mehr ausdrücken.

Ich glaube, Herr Gross Jost, es lässt sich nun einfach nicht wegdiskutieren, dass die Abstimmungsfreiheit in der Tat tangiert wird.

Und hier liegt auch ein entscheidender Unterschied zur Variantenabstimmung bei der Mehrwertsteuer, die wir hinter uns haben. Die Frage betreffend 6,2 Prozent oder 6,5 Prozent war kaum ausschlaggebend dafür, ob der Einführung der Mehrwertsteuer als Ganzes zugestimmt wurde oder nicht. Bei der Mehrwertsteuer war der Systemwechsel die entscheidende Frage. Variantenabstimmungen auf Gesetzes- und Verfassungsebene können deshalb kaum miteinander verglichen werden.

Die FDP-Fraktion wird nicht ihrerseits aus dem Problem von Variantenabstimmungen eine Haupt- und Staatsaktion machen; so entscheidend ist die Frage nicht. Weil nun aber die parlamentarische Initiative vor uns liegt, gilt es, Farbe zu bekennen. Deshalb macht Ihnen die FDP-Fraktion beliebt, im jetzigen Zeitpunkt keine Variantenmöglichkeiten vorzusehen und auf die Vorlage nicht einzutreten.

Keller Rudolf (D, BL): Die Tatsache, dass es in der Verfassungskommission eine recht starke Opposition gegen Variantenabstimmungen gegeben hat, zeigt auf, dass dieses Unternehmen risikoreich sein dürfte. Wie auch immer man solche Variantenabstimmungen durchführt – ob gleichzeitig mit der sogenannt nachgeführten Bundesverfassung oder vor der GesamtAbstimmung –: es sprechen nach Meinung der klaren Mehrheit der demokratischen Fraktion in beiden Fällen mehrere Punkte für Ablehnung dieses Ansinnens.

Wenn man vor der Hauptabstimmung über die sogenannt nachgeführte Bundesverfassung diese Varianten an einem separaten Abstimmungswochenende ausmitteln lässt, kann es sein, dass recht grosse Gruppen von Unterlegenen zu-

rückbleiben, welche ihre Niederlage mit einem entschlossenen Nein in der Hauptabstimmung quittieren.

Es ist auch so, dass mit einer vorherigen Variantenabstimmung die Abstimmungsflut noch vergrössert wird. Die Bürgerinnen und Bürger werden einmal mehr zum Entscheid über zwei bis drei sehr umstrittene Themen an die Urne gerufen – für Entscheide, welche stark polarisieren. All diejenigen, welche ohnehin schon die Meinung haben, es gebe zu viele Abstimmungen, werden dies eher skeptisch aufnehmen.

Variantenabstimmungen sind auch ein Zeichen dafür, dass sich die Politik in wichtigen Fragen nicht mehr einigen kann. Dann ist dies natürlich auch der Beleg dafür, dass man die Bundesverfassung nicht nur nachführen will, sondern dass man entgegen dem ursprünglichen Ziel und Versprechen ausserhalb der Reformpakete, die irgendwann auch zur Abstimmung gelangen sollen, wesentliche Neuerungen einführen will. Wir hätten also eine neue Ausgangslage für den gesamten Bereich der Verfassungsreform geschaffen.

Werden aber, was wegen des vorgesehenen Zeitplans wahrscheinlich ist, Varianten gleichzeitig mit der Gesamtabstimmung durchgeführt, dann werden viele Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, in wichtigen Fragen die Katze im Sack zu kaufen. Man weiss ja nicht, was die Mehrheiten in diesen wichtigen Variantenabstimmungen ergeben werden. Da ohnehin nur wichtige Themen als Varianten präsentiert würden, würde dies natürlich eher zu einem grundsätzlichen Nein zur gesamten Nachführung verleiten, denn die Nachführung wäre dann keine Nachführung mehr. Dieses Vorgehen dürfte der Bundesverfassungsrevision, die bisher in der Bevölkerung ohnehin keine grosse Begeisterung ausgelöst hat, nicht eben förderlich sein.

Nicht widersprechen möchten wir der bundesrätlichen Feststellung, wonach Variantenabstimmungen bei der ohnehin schon komplexen Materie der Bundesverfassungsreform die Übersicht über die Gesamtvorlage erschweren und den Varianten eine im Gesamtprojekt grosse, eine unverhältnismässige Bedeutung gegeben wird. Der politische Kampf wird sich vor allem auf die Varianten konzentrieren, was das Risiko in sich birgt, dass die Diskussion über die Gesamtrevision angesichts der Diskussionen um all diese vielen, auch wichtigen Fragen schlicht untergeht.

Man argumentiert nun, dass drei Kantone bei ihren Verfassungsrevisionen solche Variantenabstimmungen erfolgreich durchgeführt haben und ein weiterer es künftig, wie gestern in Graubünden beschlossen, auch tun will.

Ich möchte Ihnen – auch Herrn Andreas Gross – zu bedenken geben, dass ein Kanton überblickbarer ist als das ganze Land. Es gibt Vereinigungen, Gewerkschaften und Parteien, welche in einem einzelnen Kanton eine Variante nicht kippen könnten, sehr wohl aber auf eidgenössischer Ebene, weil sie auf gesamtschweizerischer Ebene entsprechend organisiert sind, weil sie eine grosse, gesamtschweizerische Stärke haben. Solche Variantenabstimmungen sind also gesamtschweizerisch sicher nicht so einfach zu führen, wie das in einem einzelnen Kanton allenfalls möglich ist. Die Risiken sind auf eidgenössischer Ebene grösser. Wenn Sie aber diese grösseren Risiken auf sich nehmen wollen, dann wohlan!

Abgesehen von allen bisher angeführten Punkten, welche gegen diese parlamentarische Initiative sprechen, dürfte es auch eine sehr umstrittene Frage werden, welche Themen überhaupt als Varianten zum Tragen kommen können.

Wer die bisherigen Verhandlungen der Verfassungskommission aufmerksam verfolgt hat, müsste ehrlicherweise vorschlagen, gleich im Dutzend Varianten zur Abstimmung zu bringen, so umstritten sind manche Punkte, auch in der angeblich nur nachgeführten Bundesverfassung.

Da dies aber nicht möglich ist, verzichten die Vertreter der SD und der Lega dei Ticinesi lieber gänzlich auf eine derart riskante Übung und werden der beachtlich grossen Minderheit I zustimmen und, falls noch notwendig, die Minderheit II ablehnen.

Ruf Markus (D, BE): Als Minderheit der demokratischen Fraktion unterstütze ich die parlamentarische Initiative der Verfassungskommission.

Aus den von den Berichterstattern dargelegten Argumenten zugunsten der Einführung von Variantenabstimmungen für die Totalrevision der Bundesverfassung greife ich kurz nur eines heraus: Die vorgeschlagene Möglichkeit, einzelne kontroverse Fragen gesondert zur Abstimmung zu bringen, fördert meines Erachtens eindeutig die Chancen der Gesamtvorlage auf Annahme.

Der Bundesrat führt in seiner Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative richtigerweise aus: «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.» (Ziff. 2) Aus ähnlichen Überlegungen schlägt der Bundesrat bekannterweise auch im Rahmen der Verfassungsreform in seinem Entwurf für eine Reform der Volksrechte die Möglichkeit von Alternativtexten bei Verfassungsänderungen vor.

Mit anderen Worten: Wer in diesem Saale der Verfassungsrevision grundsätzlich skeptisch begegnet, spricht sich gegen die parlamentarische Initiative aus, um die Opposition gegen einzelne Normen der neuen Bundesverfassung gezielt auf die ganze Vorlage konzentrieren und dieser dadurch schaden zu können. Wer andererseits – wie auch ich selbst – die Erfolgchancen der Verfassungsrevision erhöhen möchte, unterstützt die vorgeschlagene Möglichkeit von Alternativabstimmungen. Auf die entsprechenden positiven Erfahrungen in mehreren Kantonen – ich möchte namentlich das Beispiel des Kantons Bern anführen – ist verschiedentlich hingewiesen worden.

Ich ersuche Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion begrüsst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Variantenabstimmungen bei der bevorstehenden Nachführung der Bundesverfassung.

Wir können heute unbelastet von materiellen Fragen über eine Möglichkeit befinden. Ob wir sie je nutzen, steht vorläufig in den Sternen geschrieben. Man sollte diesen Handlungsspielraum jetzt nicht ablehnen, denn dies könnte sich im Zeitpunkt der Beratungen in den Räten und später bei der Volksabstimmung als schwerwiegender Nachteil erweisen.

Wenn wir heute die Türe für Variantenabstimmungen öffnen, bewahrt uns dies vor taktischen Spielen bei der Ausarbeitung der Vorlage und bei den Entscheiden in den Räten. Die Wünschbarkeit und die Zweckmässigkeit können jedoch erst im konkreten Fall beurteilt werden, und der liegt heute nicht vor.

Wir wollen die Nachführung der Bundesverfassung realisieren. Variantenabstimmungen können ein Ventil sein. Zudem können wir eventuell auch gewisse Reformen vorschlagen und nicht nur eine Nachführung unterbreiten. Dies könnte als Salz in der Suppe durchaus etwas helfen.

Variantenabstimmungen würden punktuelle Fragen an das Stimmvolk betreffen. Es wären maximal drei Varianten zugelassen. Ohne diese Möglichkeit könnte der Souverän nur zur Verfassung insgesamt Stellung nehmen. Wie schon mein Vorredner, Herr Ruf, erwähnt hat, ist ja vorgesehen, im Reformpaket Volksrechte genau das einzuführen.

Wir haben keine Bedenken, dass die Frauen und Männer an den Urnen überfordert wären. Die Abstimmung vom vergangenen Wochenende im Kanton Bern über eine kantonale Vorlage hat dies bewiesen: Die Stichfrage hat die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht überfordert. Wir erachten die Stimmbürger als mündig. Bei punktuellen Neuerungen in der Nachführung der Bundesverfassung könnte das Unternehmen auch für das Volk attraktiver werden.

Etwas mehr Fragen wirft Artikel 30ter auf. Vorabstimmungen könnten in bestimmten Fällen gute Dienste leisten, sofern sie in den Reformpaketen auftauchen. Bei einer Nachführungsvorlage sehen wir jedoch keinen grossen Sinn. Eine klärende Vorabstimmung könnte aber hilfreich sein.

Dass ein solcher Entscheid bei der definitiven Abstimmung für das Volk nicht bindend ist, können wir nicht als Einwand

gelten lassen, sonst wäre ja jede Teilrevision der Bundesverfassung fragwürdig. Das Volk, das schon einmal ja dazu gesagt hat, ist nicht an seinen früheren Entscheid gebunden, sowenig wie wir bei Variantenabstimmungen oder anderen Abstimmungsverfahren an die vorhergehenden Abstimmungsergebnisse gebunden sind.

Die LdU/EVP-Fraktion begrüsst die Schaffung der Möglichkeit von Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung. Schaffen wir diese Möglichkeit! Ob wir sie je nutzen, ist allerdings offen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich beschränke mich auf wenige Punkte. Ich äussere mich zuerst zum Vorwurf, wer hier für Varianten stimme, habe seinen Auftrag als Parlamentarier falsch verstanden. Ich gehe davon aus, dass es unsere Aufgabe ist, dort, wo die Kompetenz es erfordert, dem Volk zeitgerecht richtige Fragen vorzulegen. Das kann auch eine Variante sein, immerhin soll es schon vorgekommen sein, dass «weise» Vorstösse von einzelnen politischen Gruppierungen im Volk letztlich anders beurteilt worden sind. Wenn gesagt wird, der Wählerwille werde verfälscht, dann ist darauf zu erwidern, dass die Kommissionsmehrheit davon ausgeht, dass genau diese Unsicherheit die Tendenz zum allgemeinen Nein bei einer Vorlage erhöhen wird und dass dies eine natürliche Bremse für nicht sachgerechte Varianten sein wird. Die Möglichkeit einer Variante ist kein Allerheilmittel. Sie kann nur dosiert und nicht in Grundsatzfragen zur Anwendung kommen, weil die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich und generell eine ablehnende Haltung einnehmen werden, wenn sie nicht mehr sicher sein können, wie die Vorlage am Schluss aussehen wird. Deswegen ist das Instrument auch nicht derart gefährlich, wie es dargestellt wird.

Nach meinem Dafürhalten ist das Instrument auch nicht derart neu. Es gibt nämlich – daran wird hüben und drüben immer wieder gearbeitet, und ich höre hier selten Widerspruch – eine Art «kalte Variante», nämlich dort, wo in einer Gesetzesvorlage ein «Paket geschnürt» wird. Mit diesen «Paketlösungen» wird der Bürgerschaft genau gleich, verpackt und mit entsprechenden Zusatzartikeln garniert, etwas vorgelegt, um ihr das Schlucken der bitteren Pille doch etwas angenehmer zu machen. Es ist meines Erachtens wesentlich ehrlicher, ihr die gleiche Frage als Variante vorzulegen, dann kann sie nämlich frei zwischen Status quo und Neuerung entscheiden.

Schliesslich ist es tatsächlich so – das wird von der Kommissionsmehrheit nicht bestritten –, dass diese erhöhte Handlungsfreiheit des Parlamentes ein Gegenstück in der politischen Verantwortung des Parlamentes hat, dass die Variante entsprechend vorsichtig und dosiert und mit klaren Fragestellungen anzuwenden ist.

Wenn Sie auf die Vorlage nicht eintreten, wird die Frage nicht vom Tisch sein. Unsicher ist einzig, welche Gruppierung zuerst eine Variante verlangen wird. Diese Rationalisierungsregel, wie wir sie hier als Spielregel vorschlagen, hat die Bewährungsprobe auf kantonaler Ebene bestanden. Ich beantrage Ihnen namens der Kommissionsmehrheit, auf die Vorlage einzutreten.

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: Le meilleur argument pour les variantes, c'est l'un des opposants, M. Steinemann, qui le fournit lorsqu'il nous dit que les perdants d'un vote préalable ne se satisferaient pas du résultat et voteraient contre le projet en raison de leur échec. Et c'est justement ce que nous ne voulons pas. Nous ne voulons pas que les votants doivent refuser le projet pour un objet ou un point particulier avec lequel ils ne seraient pas d'accord.

On nous dit aussi que le Parlement capitulerait en ne présentant pas un projet unique ou encore que l'électeur serait perturbé et nous le reprocherait. Mais c'est le contraire que j'entends, moi, le plus souvent: on nous reproche de n'avoir pas plus de possibilités de choix et de ne pouvoir voter que par «oui» ou par «non» sur l'ensemble d'un paquet.

On met aussi en doute les variantes pour leur manque de transparence et la difficulté d'exprimer ou de manifester clairement sa volonté. Je crois que c'est encore une fois l'inverse

qui est le cas: les arguments concernant ce manque de transparence, en comparant cela avec un «multiple choice», sont de mauvaise foi puisque, vous le savez bien, il y a au maximum trois variantes qui sont possibles et cela est tout à fait de nature à être maîtrisé par chacun de nos citoyennes et de nos citoyens.

Ce que veut la majorité de la commission, qui, par 18 voix contre 9, a approuvé ce projet, c'est donner les meilleures chances au projet de révision de notre constitution, et aussi permettre à la population, aux citoyennes et aux citoyens d'exprimer clairement leur volonté.

C'est pour ces raisons que la majorité de la commission vous recommande d'entrer en matière.

Koller Arnold, Bundespräsident: Zunächst möchte ich Ihrer Verfassungskommission ganz herzlich für die Intensität und das Engagement danken, mit dem sie – übrigens genau gleich wie die Verfassungskommission des Ständerates – die Beratung der Verfassungsvorlage vorantreibt.

Sodann ist sicher klarzustellen und zum Teil zu wiederholen, dass es sich bei dieser Initiative Ihrer Kommission um eine reine Verfahrensfrage handelt. Es geht um die Frage, ob Variantenabstimmungen und Vorabstimmungen vorsorglich als Möglichkeiten im Rahmen dieser Verfassungsreform bereitgestellt werden sollen oder nicht.

Da es sich bei beiden Instrumenten – ich glaube, das hat die bisherige Diskussion gezeigt – um politisch zweischneidige Schwerter handelt, die sich sowohl zugunsten der Vorlage als auch zu ihrem Nachteil auswirken können, hätte es der Bundesrat vorgezogen, wenn diese Verfahrensfrage erst am Schluss der materiellen Beratungen der Verfassungsvorlage entschieden worden wäre. Es handelt sich übrigens um ein Vorgehen, zu dem sich die Verfassungskommission des Ständerates ausdrücklich bekannt hat.

Der Bundesrat hat ursprünglich – das ist bereits ausgeführt worden – in seiner Vernehmlassungsvorlage selber Varianten zu Einzelbestimmungen vorgeschlagen, weil das Parlament ihn historisch auch dazu ermächtigt hatte. Er hat es aber am Schluss als zu kompliziert und verwirrend erachtet, gleichzeitig zu den drei Vorlagen «Nachführung», «Reform der Volksrechte» und «Reform der Justiz» auch noch punktuelle Neuerungen in Form von Varianten vorzuschlagen.

Der Stellenwert von Variantenabstimmungen ist in der Tat auch davon abhängig, ob diese drei Beschlüsse, wie der Bundesrat sie Ihnen präsentiert hat, gleichzeitig zur Abstimmung kommen oder ob Sie dann beschliessen, dass in den Volksabstimmungen in bezug auf diese drei Pakete «Nachführung», «Reform der Volksrechte» und «Reform der Justiz» eine gewisse Staffelung erfolgt.

Ich habe mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass auch jene Nationalrätinnen und Nationalräte, die diese Möglichkeit der Variantenabstimmung bejahen, ganz klar sagen, dass das nur einen Sinn machen würde, wenn die Nachführung allein für sich zur Abstimmung käme, weil sonst das ganze Verfahren allzu unübersichtlich, zu komplex und zu schwierig würde.

Zwei Argumente haben zweifellos etwas für sich: Man soll von Anfang an die Spielregeln festlegen. Das ist, so glaube ich, das Hauptargument der Kommissionsmehrheit. Das zweite Argument ist dasjenige, dass einige Kantone – Solothurn, Basel-Landschaft und Bern – bei ihren Totalrevisionen mit Variantenabstimmungen gute Erfahrungen gemacht haben.

Neben diesen Vorteilen gibt es aber zweifellos auch Nachteile und Risiken. Darauf möchte der Bundesrat heute schon hinweisen: Der Hauptnachteil besteht darin, dass Variantenabstimmungen eine gewisse Einschränkung der Stimmfreiheit beinhalten, denn die Zustimmung zur Gesamtvorlage kann vom Ausgang der Variantenabstimmung abhängig sein. Das ist bekanntlich seinerzeit bei der Abstimmung über die Mehrwertsteuervorlage schon als Nachteil geltend gemacht worden, indem damals jene, die die Mehrwertsteuer nur mit einem Satz von 6,5 Prozent einführen wollten, dies nicht adäquat zum Ausdruck bringen konnten.

Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass am Schluss wirklich praktisch alles von der Wahl der Varianten abhängt.

Ich möchte Ihnen das an einem Beispiel aufzeigen: Wenn Sie bei diesen drei Varianten kontroverse Themen wählen würden, also beispielsweise als eine Variante die Streichung des Bistumsartikels, als eine zweite Variante die Streichung eines klagbaren Sozialrechtes und als dritte Variante die Streichung der Kantonsklausel bei der Bundesratswahl, dann wäre das die sichere Niederlage der ganzen Nachführungsvorlage. Denn all jene, die diese umstrittenen Varianten von vornherein auf keinen Fall möchten, würden logischerweise von Anfang an gegen die Gesamtvorlage stimmen, und dann hätten Sie eine ganz schwerwiegende Kumulation von Neinstimmen.

Dagegen gibt der Bundesrat zu, dass es auch vernünftige Beispiele von Variantenabstimmungen geben kann. Wenn Sie beispielsweise künftig für Gebietsänderungen zwischen den Kantonen, wie das bei der Abstimmung betreffend Vellerat der Fall war, nicht mehr ein obligatorisches Referendum verlangen würden, sondern in Form einer Variante nur mehr ein fakultatives Referendum vorsähen, dann wäre das eine mögliche Variante, die die Attraktivität der gesamten Vorlage durchaus steigern könnte.

Sie sehen anhand dieser beiden Beispiele, dass schlussendlich wirklich allein die Wahl des Inhaltes der Varianten darüber entscheidet, ob es eine gute oder eine schlechte Sache ist. Auf jeden Fall möchte der Bundesrat schon jetzt festhalten, dass für ihn nur solche Varianten Sinn machen könnten, bei denen ein grösstmöglicher Konsens bestünde. Wirklich kontroverse Punkte dürfen nach Meinung des Bundesrates auf keinen Fall zum Gegenstand von Variantenabstimmungen gemacht werden, wenn man nicht das Scheitern der gesamten Vorlage in Kauf nehmen will.

Nach Auffassung des Bundesrates eignen sich Variantenabstimmungen eigentlich nur für die Nachführung und nicht für die Reformpakete, weil es sich bei den Reformpaketen um systematische, ausgewogene Gesamtpakete handelt. Wenn Sie da einen Punkt in Form einer Variante herausreissen, gefährden Sie bei den Reformpaketen das Ganze.

Aus diesen Gründen macht der Bundesrat zwar keine grundsätzliche Opposition gegen diese vorsorgliche Bereitstellung von Abstimmungsverfahren, aber wir möchten ganz klar festhalten, dass am Schluss alles von der inhaltlichen Auswahl abhängt. Der Bundesrat möchte sich in bezug auf den Inhalt und auch in bezug auf den Gebrauch dieser Instrumente das letzte Wort ausdrücklich vorbehalten.

In diesem Sinne sind wir nicht gegen Eintreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	45 Stimmen

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.35 Uhr

La séance est levée à 19 h 35

**Parlamentarische Initiative (Kommission-NR 96.091) Variantenabstimmungen bei der
Totalrevision der Bundesverfassung**

**Initiative parlementaire (Commission-CN 96.091) Révision totale de la Constitution
fédérale. Votation sur des variantes**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	97.421
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1997 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1806-1812
Page	
Pagina	
Ref. No	20 042 649