

chen wir vielmehr eine Schwächung der politischen Rechte, und dies aus verschiedenen Gründen:

1. Mehr Volksrechte bedeuten nicht unbedingt eine Stärkung der Volksrechte. Davon zeugt etwa das Scheitern der allgemeinen Volksinitiative; Sie haben sie gerade erwähnt, Herr Ständerat.
2. Die Volksinitiative und das Referendum sind zweifellos starke Instrumente, denn mit ihnen kann man erreichen, dass der Souverän über eine Volksabstimmung nach seiner Meinung befragt werden kann. Nicht so die Volksmotion, sie ist ein schwaches Instrument, denn sie führt nicht direkt dazu, dass das Volk sich äussern kann. Vielmehr braucht es davor eine Mehrheit in beiden Kammern des Parlamentes. Diese Hürde ist sicher nicht leicht zu nehmen.
3. Würde die Volksmotion das Petitionsrecht ersetzen, so hätte das erhebliche negative Konsequenzen. Artikel 33 der Bundesverfassung sieht heute nämlich vor, dass jede Person das Recht hat, Petitionen an Behörden zu richten, ohne dass ihr daraus Nachteile erwachsen; bei uns heisst das: auch die Ausländerinnen und Ausländer. Mit der Volksmotion würde das infrage gestellt, denn dieses Instrument stünde nur den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zu.
4. Würde die Volksmotion hingegen parallel zum Petitionsrecht geschaffen, so wäre das nach Ansicht des Bundesrates nicht sinnvoll, weil schon heute jede Petition, die an das Parlament gerichtet ist, von den eidgenössischen Räten geprüft werden muss, womit die Volksmotion zwangsläufig ein redundantes und damit überflüssiges Mittel wäre.

Der Bundesrat gibt weiter zu bedenken, dass die Volksmotion zahlreiche eher technische Fragen in Abgrenzung von den bestehenden Volksrechten offenlässt: Wie hoch soll das Quorum bei der Unterschriftenzahl sinnvollerweise sein? Welche Frist soll für das Sammeln der Unterschriften gelten? Von wem und wie wäre die Gültigkeit der Unterschriften zu prüfen? Soll die Möglichkeit bestehen, der Motion einen Gegenentwurf entgegenzustellen oder den Motionstext abzuändern?

Natürlich ist dem Bundesrat bewusst, dass verschiedene Kantone und Gemeinden die Volksmotion eingeführt haben. Dabei gilt es aber zu bedenken, dass dieses Instrument auf kantonaler und kommunaler Ebene auf Einkammersysteme ausgerichtet ist. Ganz anders wäre die Ausgangslage hier, wo wir mit National- und Ständerat das Zweikammersystem haben. Schliesslich darf ich in Erinnerung rufen, dass der Nationalrat im Jahre 2009 eine parlamentarische Initiative, die eine Volksmotion in internationalen Belangen verlangt hatte, auch schon abgelehnt hat.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, diese Motion abzulehnen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 6 Stimmen

Dagegen ... 30 Stimmen

12.3963

### **Motion Minder Thomas. Unverfälschtes Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf**

### **Motion Minder Thomas. Initiatives populaires assorties d'un contre-projet. Scrutins non faussés**

Ständerat/Conseil des Etats 26.11.12

#### *Motion d'ordre Minder*

Transmettre la motion à la CIP-CE pour examen préalable.

**Minder** Thomas (V, SH): Es wäre gut, diese Motion zur Vorprüfung der Staatspolitischen Kommission zuzuweisen, gerade weil es bei diesem Thema um die höchsten demokratischen Rechte geht. Das Thema ist extrem komplex; eigentlich sind es drei Motions in einer. Die Motion betrifft drei unabhängige Verbesserungsvorschläge im Zusammenhang mit Volksinitiativen und Gegenvorschlägen.

Ich schlage dem Präsidenten vor, zuerst über meinen Ordnungsantrag entscheiden zu lassen, bevor wir die inhaltliche Debatte führen.

**Bieri** Peter (CE, ZG): Aus den vorhin erwähnten Gründen beantrage ich Ihnen, diesen Ordnungsantrag abzulehnen. Ich meine, dass der Bundesrat ausführlich dargelegt hat, weshalb es richtig ist, beim heutigen System zu bleiben. Ich darf auch daran erinnern, dass wir mitunter auch im Rahmen der neuen Bundesverfassung hier in diesem Rat die Thematik intensiv miteinander diskutiert haben. Ich denke auch, dass in der Vergangenheit bei Volksabstimmungen diese Thematik keine ausserordentlichen Probleme gemacht hat. Es ist nicht dringend notwendig, dass gleichzeitig ein indirekter Gegenvorschlag zur Abstimmung gebracht werden muss, weil er ja aufgrund des Abstimmungsergebnisses erst noch ausgearbeitet werden muss; das begründet der Bundesrat auch so. Die Fakten liegen auf dem Tisch.

Aus den Gründen, die ich Ihnen vorgängig dargelegt habe, bitte ich Sie, den Ordnungsantrag abzulehnen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Minder ... Minderheit  
Dagegen ... offensichtliche Mehrheit

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Con questo veniammo al trattamento materiale della mozione. Il Consiglio federale propone di respingere la mozione.

**Minder** Thomas (V, SH): Bei Ziffer 1 geht es darum, dass einer Volksinitiative nur ein einziger Gegenvorschlag gegenübergestellt werden darf und nicht gleichzeitig deren zwei. Mit «Gegenvorschlag» meine ich sowohl direkte wie auch indirekte Gegenvorschläge. Meine Einschränkung würde jedoch nur jene indirekten Gegenvorschläge betreffen, welche mit der Initiative gekoppelt sind, sprich diejenigen Gegenvorschläge, die eine bedingte Publikation im Bundesblatt vorsehen, also erst nach einer etwaigen Ablehnung der Initiative ins Bundesblatt gelangen. Wenn indirekte Gegenvorschläge jedoch sowieso in Kraft treten, unabhängig von der Initiative, so werden diese von meinem Vorschlag nicht tangiert.

Wieso sollten wir am Abstimmungssonntag der Volksinitiative bloss einen einzigen Gegenvorschlag gegenüberstellen? Weil es aus Sicht der Stimmberichtigten unabdingbar ist, dass für ihre unverfälschte Stimmabgabe der Initiative nur eine Vorlage gegenübersteht. Diese Gegenkonstruktion muss die Einheit der Materie wahren, genauso, wie es auch die Volksinitiative tun muss. Bei zwei oder noch mehr Vorlagen ist diese Einheit der Materie offensichtlich nicht mehr gewahrt; ansonsten hätte man ja die Artikel in einer einzigen Vorlage zusammengefasst.

Wenn dem Volk gleichzeitig zwei Gegenvorschläge präsentiert werden, ein direkter und ein indirekter, wie das bei der Volksinitiative «gegen die Abzockerei» die Absicht war, ist dies rein technischer Natur. Mit dem direkten Gegenvorschlag wollte man im Abstimmungscouvert auch einen Zettel haben – dies, obwohl der Ständerat bekanntlich jahrelang gesagt hatte, dieses Thema gehöre ins Aktienrecht und nicht in die Verfassung. Die taktischen Überlegungen wurden also stärker gewichtet als die inhaltlichen, obwohl das kaum jemand zugeben würde. Keiner hier im Saal würde behaupten, die Boni-Steuer gehöre in die Verfassung. Diese taktischen Spielereien sollten aufhören, und zwar nicht nur, weil der direkte Gegenvorschlag, wie das Beispiel der Boni-Steuer zeigte, nicht stufengerecht war, sondern auch darum,

*Ordnungsantrag Minder*  
Zuweisung der Motion an die SPK-SR zur Vorprüfung.



weil für den Bürger an der Urne kein unverfälschtes Abstimmen mehr möglich ist.

Da war das Parlament fünf Jahre lang mit meinem Initiativtext überfordert, und nun soll der Bürger an einem einzigen Wochenende zwischen einem indirekten Gegenvorschlag, einem direkten Gegenvorschlag, dem geltenden Recht und dem Initiativtext unterscheiden. Mit vier verschiedenen Vorlagen und nur zwei Zetteln im Abstimmungscouvert, einem für die Initiative und einem für den direkten Gegenvorschlag, vergewaltigen wir den Bürger und die direkte Demokratie. Damit ein solcher Blödsinn, der mir damals auch den Kragen zum Platzen brachte, nicht passiert, sollten wir das eigentlich korrigieren.

Meines Wissens hat das Parlament glücklicherweise seit 121 Jahren noch nie gleichzeitig über zwei Gegenvorschläge votiert. Ich bin froh, dass mithilfe der grünliberalen Fraktion der Nationalrat das schlussendlich begriffen und die Boni-Steuer begraben hat. Es gab aber auch andere Versuche für zwei Gegenvorschläge, nicht nur jenen vom vergangenen Sommer. So wollte der Bundesrat 1885 einer Mieterschutz-Initiative gleichzeitig mit einem direkten wie auch mit einem indirekten Gegenvorschlag gegenüberstehen. Doch auch dieses Vorhaben wurde gerügt. So kritisierte damals der bekannte Staatsrechtler Professor Auer, die Verknüpfung von direktem und indirektem Gegenvorschlag könne zu einer rechtlich problematischen Bevorzugung der Gegenvorschläge führen, indem das Recht auf eine freie und unverfälschte Willensäußerung der Stimmberchtigten – wie sie übrigens auch die Bundesverfassung verlangt – beeinträchtigt werde. Die Bundesversammlung sistierte dann in diesem Fall folgerichtig den einen Gegenvorschlag.

Damit wir in Zukunft keine Diskussionen mehr über solche Taktierereien haben, sollten wir uns auf einen einzigen Gegenvorschlag beschränken.

Zu Ziffer 2 und damit zur zweiten Forderung: Wird einer Volksinitiative ein direkter Gegenvorschlag gegenübergestellt, so sollte man die Fragen auf dem Stimmzettel anders platzieren. Zuerst sollte man nämlich die übergeordnete Eventualfrage stellen, ob man die Initiative oder den Gegenvorschlag bevorzugt. Dann erst sollten die zwei untergeordneten Fragen kommen, ob man die Initiative dem geltenden Recht vorzieht und ob man den Gegenvorschlag dem geltenden Recht vorzieht. Die Stimmberchtigten können so zu allen Fragen Stellung beziehen oder sich der Stimme enthalten, egal wie sie bei der Eingangsfrage votiert haben. Doch am Abstimmungssonntag gewinnt jene Vorlage, welche bei der Eventualfrage obsiegt hat. Dieses leicht geänderte Prozedere hat den Vorteil, dass nicht mehr taktiert werden kann und die Sache ehrlicher ist.

Wenn der Bundesrat nun in seiner Stellungnahme schreibt, das heutige Verfahren führe als einziges zu einem klaren Ergebnis, so ist das falsch. Mit dem heutigen Verfahren können paradoxe Situationen entstehen. Ich nenne Ihnen ein Beispiel: Eine Initiative könnte angenommen werden, obschon in der Stichfrage – auch wenn sie nicht zum Zuge kommt – der Gegenvorschlag mehr Stimmen erhielt. Diese Variante ist möglich, das kann der Bundesrat nicht von der Hand weisen. Verfassungsänderungen sollten vermieden werden, wenn solche Zirkelschlüsse vorliegen.

Mein Vorschlag ist also definitiv der ehrlichere. Das Verfahren mit der Eventualfrage setzt genau hier an. Es lässt blass noch dann Verfassungsänderungen zu, wenn diese zuerst bei der Eventualfrage gegenüber der konkurrenzierenden Vorlage obsiegen und wenn sie von Volk und Ständen auch dem geltenden Recht vorgezogen werden. Bei paradoxen, widersprüchlichen Abstimmungsergebnissen gibt es keine Verfassungsänderung mehr.

Noch eine kleine historische Anekdote: Nach Einführung des Initiativrechts für Teilrevisionen – das war 1891 – war es gerade der Ständerat, der eigentlich das doppelte Ja erlauben wollte, dies mit einer vorgängigen Eventualfrage. Unsere Vorfahren haben jedoch der Grossen Kammer nachgegeben, und das doppelte Ja blieb hundert Jahre verboten.

Nun noch zu Ziffer 3: Diese nimmt die Problematik des Abstimmungsverfahrens bei bedingtem Rückzug von Volks-

initiativen auf. Am 3. März 2013 stimmen wir über das Referendum zum Raumplanungsgesetz ab. Versetzen Sie sich einmal in die Lage von Befürwortern der bedingt zurückgezogenen Landschafts-Initiative. Sollen diese nun dem Raumplanungsgesetz zustimmen, um zumindest eine Verbesserung des Status quo erzielen zu können, oder sollen sie doch lieber mit einer Ablehnung taktieren, um die von ihnen bevorzugte Volksinitiative zu reaktivieren? Die Landschafts-Initiative käme dann an einem separaten Termin, wahrscheinlich noch im Herbst 2013, an die Urne. Sie sehen, es finden hier ganz klar keine unverfälschten Stimmabgaben statt. Artikel 34 der Bundesverfassung zur Garantie der politischen Rechte wird auch hier verletzt, da sich die Stimmberchtigten in einem Dilemma befinden. Die gleiche Zwickmühle gilt übrigens analog für die Befürworter des Status quo. Wenn sie das Raumplanungsgesetz zwar schlecht finden, so käme aber mit der Ablehnung oder der Annahme des Referendums wieder die aus ihrer Sicht noch schlimmere Landschafts-Initiative an die Urne. Auch diese Bürger können sich also nicht frei äussern und müssen taktisch abstimmen.

Meine Idee ist ganz einfach und simpel. Ich möchte beide Vorlagen gleichzeitig an die Urne bringen, sprich: Am 3. März 2013 würde, um bei diesem Beispiel zu bleiben, sowohl über das Raumplanungsgesetz als auch über die Landschafts-Initiative abgestimmt. Das ist übrigens kein Novum. Im letzten Jahrhundert kam es mehrere Male vor, dass gleichzeitig über eine Volksinitiative und über den indirekten Gegenvorschlag abgestimmt wurde, und zwar aufgrund eines Referendums. Beispiele sind das Gewässerschutzgesetz im Jahre 1992, das Bundesgesetz über die Krankenversicherung 1994 oder die eidgenössische Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV» und ihr Gegenvorschlag, das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenensversicherung, im Jahre 1995.

Zuletzt noch ein Gedanke: Gestern Sonntag haben schweizweit nur gerade 27 Prozent der Stimmberchtigten an der Abstimmung über das Tierseuchengesetz partizipiert. Das ist der absolute Negativrekord seit der Einführung des Gesetzesreferendums vor 138 Jahren. Zwei separate Abstimmungstermine zum gleichen Thema fördern geradezu solche Tendenzen und somit die Politikverdrossenheit. Ökonomischer wäre ein einziger Urnengang sowieso. Die «Weltwoche» ist in einem kürzlich erschienenen Artikel auf satte 15,5 Millionen Franken für die Durchführung einer Abstimmung gekommen.

**Stadler Markus (GL, UR):** Kollege Minder greift ein an sich wichtiges Thema auf: Abstimmungsverfahren sollen eine Ausmarchung zwischen Alternativen nicht beeinflussen und den freien Willen der Teilnehmenden wiedergeben. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die bestehende Regelung für Initiative und Gegenvorschlag weiter erprobt werden sollte, weil sie noch relativ jung sei. Dem ist zuzustimmen, ich erwähne nur ganz kurz zwei Gründe:

- Bei der Gegenüberstellung von Volksinitiative und direktem Gegenvorschlag geht es nicht um zwei, sondern um drei Varianten. Die dritte ist bekanntlich der Status quo. Das Thema «übergeordnete Frage» ist also nicht ganz unproblematisch: Was ist die übergeordnete Frage, wenn wir drei Varianten gleich behandeln wollen? Ein ideales Abstimmungsverfahren ermöglicht den Ausdruck der individuellen Präferenzen und Indifferenzen zwischen den drei Varianten, aus denen dann eine nichtwidersprüchliche kollektive Präferenz- und Indifferenzordnung errechnet wird. Das ist aber nicht ohne Weiteres sichergestellt. Darüber haben sich schon verschiedene kluge Geister den Kopf zerbrochen. Zudem soll aus Gründen der Rechtssicherheit aus dem Auswahlverfahren klar eine siegreiche Variante hervorgehen.

- Der Bundesrat weist mit Recht darauf hin, dass ein indirekter Gegenvorschlag, der die Gesetzesebene betrifft, und eine Volksinitiative, die die Verfassungsebene angeht, nicht im gleichen Auswahlverfahren direkt aufeinandertreffen sollten, denn sie gehören zwei verschiedenen Normstufen mit unterschiedlichen Rechtsfolgen an.



Es ist richtig, in dieser Sache mehr Erfahrungen zu sammeln und die Angelegenheit in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen à fond abzuklären, bevor man das Abstimmungsverfahren schon wieder ändert.

Dem ablehnenden Antrag des Bundesrates ist deshalb zuzustimmen.

**Casanova** Corina, Bundeskanzlerin: Die Motion enthält im Wesentlichen drei Forderungen: Erstens soll das Parlament einer Volksinitiative künftig nur entweder einen direkten Gegenentwurf oder einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen dürfen, zweitens soll das Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenentwurf geändert werden, und drittens wird eine Anpassung des Verfahrens beim bedingten Rückzug verlangt. Offensichtlich bildet die Behandlung der Volksinitiative «gegen die Abzockerei» den Hintergrund dieser Motion.

Es gilt, von Anfang an im Auge zu behalten, dass sich nur der erste Punkt mit den Spielregeln für die Behandlung einer Volksinitiative durch das Parlament befasst. Die anderen Punkte betreffen eigentlich die Volksrechte. Es mag sein, dass im Rahmen der parlamentarischen Behandlung der Abzocker-Initiative, die sich über mehrere Jahre hingezogen hat, Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit angesichts der Komplexität des Verfahrens mit Gegenvorschlag und Gegenentwurf zeitweise gelitten haben. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nachvollziehbar, dass sich das Parlament zwischen einem direkten Gegenentwurf und einem indirekten Gegenvorschlag entscheiden sollte. Das hat es im Falle der Abzocker-Initiative ja letztlich auch getan.

Doch selbst wenn es den direkten Gegenentwurf beschlossen hätte, wären nicht alle drei Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung gelangt. In der Begründung wird dies unzutreffend dargelegt. Der indirekte Gegenvorschlag in Form der Aktienrechtsrevision wird publiziert und damit referendumsfähig, wenn – erst dann eben – über das Schicksal der Initiative entschieden worden ist, sei es durch einen Rückzug, was bekanntlich nicht erfolgt ist, sei es, dass die Initiative in der Abstimmung abgelehnt oder in der Stichfrage unterlegen ist. Dieses Vorgehen ist sinnvoll, weil es spätere Verfahrensprobleme verhindert, ohne den Volkswillen in irgendeiner Weise zu beschränken.

Als zweiten Punkt will die Motion das heutige Abstimmungsverfahren mit bedingter Stichfrage ändern. Im geltenden Verfahren hat der Stimmbürger im Rahmen einer logischen Kaskade folgende drei Fragen zu beantworten:

1. Ziehe ich die Initiative dem geltenden Recht vor?
2. Ziehe ich den Gegenentwurf von Bundesrat und Parlament dem geltenden Recht vor?
3. Welche der beiden Varianten ziehe ich im direkten Vergleich vor, wenn Volk und Stände sowohl die Initiative als auch den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehen?

Mit der Motion soll das Verfahren sozusagen von den Füßen auf den Kopf gestellt werden: Die Eventualfrage soll der Hauptfrage künftig vorangehen; sie wird nicht bedingt gestellt, sondern hat stets Einfluss auf das Resultat. Verbesserungen sind davon nicht zu erwarten, Probleme hingegen schon. Nehmen Sie nur einmal an, die Initiative bekommt in der Eventualfrage den Vorzug, während in der Hauptfrage nur der Gegenentwurf die notwendige Mehrheit erhält. In diesem Fall bleibt alles beim Alten, obwohl eine Mehrheit eine Änderung gegenüber dem Status quo haben will. Hier liegt der springende Punkt – Herr Ständerat Stadler hat auch darauf aufmerksam gemacht –, dass wir eben als dritte Möglichkeit auch schon den Status quo haben.

Als das neue Verfahren mit Stichfrage eingeführt wurde, diskutierte man verschiedene Varianten, darunter den jetzigen Vorschlag, einlässlich. Am Schluss stand die bis heute gültige Erkenntnis, dass das jetzige Verfahren das bestmögliche sei. Mit ihm können die Stimmberchtigten ihren Willen uneingeschränkt ausdrücken. Es stimmt, das Verfahren kann nicht verhindern, dass jemand aus taktischen Gründen gegen seine eigenen Präferenzen stimmt. Aber welches Verfahren kann das schon? Das kann eigentlich keines.

Insgesamt hat sich das geltende Verfahren bewährt. Bei nahe alle Kantone wenden es an. Es besteht aus Sicht des Bundesrates deshalb kein Anlass für eine Änderung, ganz im Gegenteil. Das heutige Verfahren ist den Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich vertraut und sollte nicht ohne Not geändert werden.

Auch hinsichtlich der dritten Forderung besteht aus Sicht des Bundesrates kein Handlungsbedarf. Die Möglichkeit des bedingten Rückzuges gibt den Beteiligten gleich lange Spiesse in die Hand. Das Verhältnis zwischen Initiativkomitee und Parlament wurde austariert, und es wurden Zug um Zug Verbindlichkeiten geschaffen. Da die Regelung relativ neu ist, sind bisher nur wenige Initiativen bedingt zurückgezogen worden. Mit Blick auf die Verlässlichkeit von Verfahren ist es deshalb ratsam, das Verfahren weiter zu erproben, bevor es überarbeitet und allenfalls auch schon geändert wird. Im Übrigen sprechen grundsätzliche Überlegungen dagegen, dass gleichzeitig über Volksinitiative und indirekten Gegenvorschlag abgestimmt wird. Nehmen wir an, dass sich die beiden Vorlagen widersprechen und dass beide angenommen werden. Welches Recht gilt dann, und wer soll die Unsicherheiten beseitigen? Nicht minder gravierend sind die Schwierigkeiten, die zu erwarten sind, wenn die Vorlagen gekoppelt zur Abstimmung gelangen. Sie sehen, die vorgeschlagenen Änderungen bringen keine Verbesserung, sondern schaffen neue Probleme. Taktisches Abstimmen, das will ich gerne zugeben, verhindern Sie nicht.

Aus den genannten Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat, die Motion abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 1 Stimme

Dagegen ... 38 Stimmen

**II presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Cari colleghi, d'accordo con la signora cancelliera federale e con i relatori sugli oggetti rimanenti all'ordine del giorno propongo di interrompere qui i nostri lavori e di riprenderli domani al termine dell'ordine del giorno ordinario.

Nichtsdestotrotz zum Schluss – ich weiss, Sie warten alle – noch ein verkehrstechnischer Hinweis, den ich besser auf Deutsch formuliere: Sie haben soeben die Einladung des Kantons Tessin für die Präsidialfeier am Mittwoch erhalten. Wie Sie bereits aus den Medien erfahren konnten, ist die Rückreise aus Lugano per Flugzeug vorgesehen, um uns die vierstündige Zugfahrt spät in der Nacht zu ersparen. Entgegen gewissen Medienberichten wird dieser Sonderflug weder den Tessinern noch den übrigen Schweizern belastet, weil er vom Präsidenten selbst offeriert wird. Niemand wird gezwungen zu fliegen, da auch ein Postauto zurückfahren wird. (Heiterkeit) Wer allerdings fliegt, kann es mit gutem Gewissen tun. Ich bitte Sie nur, aus organisatorischen Gründen die Anmeldungen möglichst rasch abzugeben.

*Schluss der Sitzung um 19.40 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 40*

