

Diskussionsbeitrag

Zum Verfahren bei Doppelabstimmungen

Das doppelte Ja stärkt das Parlament

Von Prof. Dr. René A. Rhinow, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel

Heute tritt die Nationalratskommission für die Vorberatung des Antrags über das «doppelte Ja» bei Doppelabstimmungen zusammen. Wir veröffentlichen den nachstehenden, in letzter Stunde eingegangenen Beitrag, obgleich darin sehr viel vom Volksmehr und sehr wenig vom Ständemehr die Rede ist, nicht ohne anzumerken, dass «Nagen am Ständemehr» auch möglich ist auf dem Wege der «Gleichbehandlung» und dass Prof. R. Jagmetti der Meinung ist, das Geschäft gehöre auf die Verfassungsstufe.

Das Feuerwehrauto als Beispiel

Beginnen wir mit einem fiktiven Beispiel: An einer Gemeindeversammlung schlägt der Gemeinderat vor, das 10 Jahre alte Feuerwehrauto durch ein neues Modell A zu ersetzen, weil dieses für die Brandbekämpfung bedeutend besser ausgerüstet sei. Aus der Versammlungsmitte wird ein Gegenantrag gestellt: Zwar sei der Kauf eines neuen Feuerwehrautos zu befürworten, doch erscheine auch ein kostengünstigeres, weniger perfektionistisches Modell B als ausreichend. Andere Votanten lehnen jedoch den Kauf eines Neuwagens grundsätzlich ab, da das bestehende Auto seinen Dienst noch auf Jahre hinaus zufriedenstellend zu erfüllen vermöge.

Eine beinahe alltägliche Situation in politischen Räten und anderen Versammlungen. Zur Abstimmung stehen zwei Anträge und – indirekt – der bisherige Zustand (kein neues Auto), also drei «Lösungen». Das Abstimmungsverfahren hat diesem Umstand Rechnung zu tragen. Bei Versammlungen wird in der Regel zuerst eventualiter ermittelt, welcher der beiden Anträge mehr Stimmen erhält und deshalb in der Hauptabstimmung dem bisherigen Zustand gegenüberzustellen ist. Niemand verfele auf die Idee, zu verlangen, dass sich die Abstimmenden in einem einzigen Ermittlungsvorgang für das Modell A oder B zu entscheiden hätten, so dass die Stimmen der Anhänger eines neuen Feuerwehrautos aufgespalten würden. Eine potentielle Verfälschung des Willens der Abstimmenden wäre offenkundig. Jeder Versammlungsteilnehmer hat auch das Recht, den Willen auszudrücken, es sei auf jeden Fall ein neues Auto anzuschaffen (Modell A oder B), weil das alte nicht mehr zu verantworten sei.

Die heute geltende Regelung bei Verfassungsabstimmungen über Initiative und Gegenantrag vermittelt dieses Recht nicht. Der Stimmbürger darf nur eine der beiden Vorlagen befürworten, obwohl er vielleicht beide dem gegenwärtigen Zustand vorzieht. Der Vorschlag des Bundesrates, nun das «doppelte Ja» zuzulassen, ist vom Anliegen getragen, auch bei Urnenabstimmungen ein den Volkswillen richtig zum Ausdruck bringendes System einzuführen. Denn die Ermittlung des Volkswillens an der Urne erweist sich als bedeutend schwieriger als bei Abstimmungen in Versammlungen, wo mehrere Abstimmungsgänge hintereinander mit gleichem Teilnehmerkreis durchgeführt werden können. Das vorgeschlagene «Baselbieter System» – das attestieren Befürworter wie Gegner – vermag nun die Ermittlung des Volkswillens gegenüber der heutigen Regelung entscheidend zu verbessern, weil jeder Stimmberechtigte seine «Präferenzen» zwischen Volksinitiative, Gegen-

vorschlag und Status quo vollständig zum Ausdruck bringen kann. Der Ständerat trat jedoch auf diesen Vorschlag des Bundesrates nicht ein. Nachdem Pro und Contra in dieser Zeitung schon ausführlich zu Worte kamen, soll mit den folgenden Ausführungen kritisch zu einigen in letzter Zeit vorgetragenen «Gegenargumenten» Stellung genommen werden.

Diskussion auf falscher Ebene

Vorerst ein grundsätzlicher Hinweis: Die Diskussion über das «doppelte Ja» wird zunehmend auf einer falschen Ebene geführt. Es wird etwa befürchtet, die neue Regelung würde zu einer Zunahme der Initiativenflut führen, oder man hat Angst vor zuviel «Veränderung», vor einer Dynamisierung von Reformen und Revisionen. Doch abgesehen davon, dass diese Befürchtungen kaum zutreffen dürften – darauf ist zurückzukommen –, geht diese Argumentation an der Sache vorbei. Zur Debatte steht nicht die Alternative von Veränderung oder Beharrung, sondern die richtige Ermittlung des Volkswillens. Das Stimmrecht vermittelt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmenden «zuverlässig und unverfälscht» zum Ausdruck bringt! Steht man weiterhin auf dem Boden unseres ebenfalls in der Verfassung verankerten Volksinitiativrechts und des Gegenvorschlagsrechts der Bundesversammlung, so müssen die verfassungsrechtlich gebotenen Fragen lauten: Welches System gewährleistet, dass die an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten ihren Willen richtig und – im Rahmen der 3 «Lösungen» – vollständig äussern können? Erheben sich allfällige Einwände gegen ein bestimmtes System, die ebenfalls verfassungsrechtlich gedeckt sind und deshalb – als Einschränkungen des Stimmrechts – zu berücksichtigen sind? Die vorgeschlagene Regelung, das «doppelte Ja», vermag im Gegensatz zur heute geltenden Ordnung, dem Erfordernis «richtiger» Erfassung des Volkswillens gerecht zu werden. Ist sie aber gewichtigen Bedenken ausgesetzt, die gegenüber der korrekten

Ermittlung des Volkswillens Vorrang beanspruchen müssen?

Zunahme der Initiativenflut?

Einmal ist gewiss die Sorge um die Bewältigung einer Vielzahl von Initiativen ernst zu nehmen. Viele Anhänger des «doppelten Ja» verkennen die hier auftretenden Probleme nicht. Doch darf man eine verfassungsrechtliche Einrichtung, deren Problematik erkannt wird, auf dem Umweg über gesetzliche Verfahrenskautelen

und auf Kosten des verfassungsrechtlichen Stimmrechts einschränken? Darf man mögliche Verfälschungen des Volkswillens auf Gesetzesebene in Kauf nehmen, um den legalen Gebrauch eines Verfassungsinstrumentes «weniger attraktiv» zu gestalten? Schlägt man nicht den Sack (das Abstimmungsprozedere) und meint den Esel (das Volksinitiativrecht als solches)? Und schliesslich: Hat nicht das Parlament mit seiner «reichhaltigen» Gegenvorschlagspraxis zur heute vorherrschenden Mentalität beigetragen, möglichst überspitzte Initiativen einzureichen, um immerhin einen akzeptablen Gegenvorschlag «aushandeln» zu können?

Doch abgesehen davon: Die These, das Volksinitiativrecht werde durch das «doppelte Ja» politisch aufgewertet, steht auf schwachen Füßen. Plausibler erscheint die Gegenthese, das «doppelte Ja» führe zu einer *Stärkung der parlamentarischen Entscheidungsgewalt*.

Erstens ist in Erinnerung zu rufen, dass das Parlament *nicht verpflichtet* ist, *Gegenvorschläge* zu unterbreiten. Es liegt in seinem politischen Ermessen, zu beurteilen, ob die eingereichte Initiative zum Anlass eigenen Legiferierens genommen oder aber die Initiative *tel quel* zur Ablehnung empfohlen werden soll. Warum nicht vermehrt von der zweiten Möglichkeit Gebrauch machen, wenn mit dem Initiativrecht Missbrauch getrieben wird? Zweitens entfällt der «taktische» Zwang, den Gegenvorschlag der Initiative so weit *anzunähern*, bis diese *zurückgezogen* wird. Drittens verliert das Parlament die Möglichkeit, sein Gegenvorschlagsrecht als *Mittel der Stimmenspaltung* zu missbrauchen. Wäre es zu bedauern, wenn diese wenig erbaulichen und für den Bürger schwer verständlichen Manöver zumindest reduziert würden? Viertens gibt das «doppelte Ja» dem parlamentarischen *Gegenvorschlag* mehr praktisches Gewicht, weil Anhänger der Initiative in der Regel (aber nicht zwingend!) auch den Gegenvorschlag, Anhänger des Gegenvorschlags aber weitaus seltener die Initiative unterstützen dürften. Steigen die Chancen des Gegenvorschlags, so steigt auch die Verantwortung des Parlaments, und zwar sowohl in der Frage, ob überhaupt ein Gegenvorschlag auszuarbeiten sei, als auch in der konkreten Gestaltung der Vorlage. Das Initiativrecht wird insofern als Druckmittel abgewertet, als mit ihm keine «Rückzugskompromisse» mehr erkaufte werden können. Es wird aber auch aufgewertet, weil es eher von taktischen Manövern befreit werden dürfte. Fazit: Wenn tatsächlich eine zunehmende politische Veränderung die Folge sein sollte, dann auf Grund eines eindeutig ermittelten *Volkswillens*. Kann man in einer verfassten Demokratie mit Volksrechten gegen diese *Möglichkeit* ernsthaft ankämpfen? Befürworter und Gegner von Veränderungen sollen auf politischem Weg für ihre Anliegen fechten. Das neue System erscheint «veränderungsneutral», weil es Veränderungen nur – aber immerhin – zulässt, wenn die klar und *richtig ermittelte Mehrheit* von Volk und Ständen dafür eintritt. Gehört es im übrigen nicht zur Führungsaufgabe der Behörden, das Recht den Bedürfnissen des Volkes und der Zeit entsprechend weiterzuentwickeln und sich gegen sinn- und masslose Initiativen (die es zweifellos *auch* gibt) mit Entschlossenheit zur Wehr zu setzen, ohne in eine diffuse und lähmende Angst vor den Stimmberechtigten zu verfallen? Gerade wer – wie der Schreibende – die aktive und bestimmende Rolle von Parlament und Regierung in der Politikgestaltung bejaht und den Volksrechten die (wichtige) Funktion von Oppositionsinstrumenten beimisst, muss ein grosses Interesse an der offenen politischen Auseinandersetzung und einer korrekten Ermittlung des *Volkswillens* haben.

Für die Stimmbürger zu kompliziert?

Weitere gegen die neue Lösung vorgetragene Argumente sind verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch unhaltbar. So stimmt es nicht, dass das *Ständemehr* abgeschwächt wird. Volk und Stände erhalten das gleiche Gewicht, was richtig erscheint und von der Bundesverfassung auch verlangt wird. Dass die Einführung des «doppelten Ja» einer Änderung der Bundesverfassung aus *verfassungsrechtlichen* Gründen bedarf, trifft nicht zu und ist meines Wissens bisher von keinem Staatsrechtslehrer schlüssig dar-

gelegt worden. Und gar kein Verständnis kann dem Argument entgegengebracht werden, die Mängel des gegenwärtigen Systems seien ja gar nicht so schlimm, zumindest seien sie selten zum Ausdruck gekommen. Die Ermittlung des *Volkswillens* ist entweder richtig oder falsch; und Demokratie- wie Rechtsstaatsidee verlangen ein Abstimmungssystem, das Verfälschungen so gut wie möglich ausschliesst. Eine fehlerhafte Steuertaxation wird auf Beschwerde hin aufgehoben, auch wenn die Veranlagungsfehler nicht überaus gravierend erscheinen. Der Satz «*minima non curat practor*» gilt im Rechtsstaat nicht – ganz abgesehen davon, dass die Verfälschung des *Volkswillens* auch nur in einem Falle kein «*minimum*» darstellt!

Der wohl gewichtigste Einwand besteht darin, das neue Modell sei «perfektionistisch» und zu theoretisch, ja wenig praktikabel. Gewiss verlangt das «doppelte Ja» vom Stimmbürger eine zusätzliche Aufmerksamkeit – als «Preis» für die Vermehrung der Möglichkeiten, seinen Willen auszudrücken. Man wird aber im Ernste doch nicht von einer Überforderung reden können, wenn demselben Stimmbürger seit Jahrzehnten Proporzahlen zugemutet werden (Panaschieren, Kumulieren, Unterschied zwischen freien Listen mit und ohne Nummernbezeichnung usw.) und wenn man ohne Reflexion davon ausgeht, jeder Stimmberechtigte verstehe z. B. Konjunktur-, Banken- und Energievorlagen. Komplizierter ist allenfalls die Auswertung der Abstimmungsergebnisse durch die Behörden – im äusserst seltenen Fall, wo sowohl Volk und Stände beide Vorlagen angenommen haben und auch die Stichfrage eine Pattsituation (Auseinanderfallen von Volks- und Ständemehr) ergibt. Doch bereits heute erweist sich die Auswertung wegen der Leerstimmenregelung als recht schwierig, sonst liesse sich nicht in der NZZ vom 15. März 1977 (anlässlich der Doppelabstimmung über das Staatsvertragsreferendum) der folgende redaktionelle Satz finden: «Die hier erforderlichen Rechenkünste sind nicht nur für den Stimmbürger schwer verständlich, sie bereiten sichtlich auch den Zählbüros Schwierigkeiten.» Meines Wissens hat aber niemand *deswegen* eine Änderung der geltenden Regelung verlangt... Im übrigen würden gerade diese Probleme bei der neuen Lösung entfallen.

Keine neue Diskriminierung

Auch ein anderes Argument ist mühelos zu entkräften. Das «doppelte Ja» schaffe eine neue Diskriminierung, wurde behauptet, nämlich diejenige der Vertreter des Status quo. Das Gegenteil trifft zu. Weiterhin können Stimmbürger, die beide Vorlagen ablehnen, zweimal Nein stimmen. Zusätzlich können sie aber bei der Stichfrage mitentscheiden, welche Vorlage den Vorrang verdient, wenn beide angenommen werden sollten. Wieso in einer gegenüber heute erweiterten Mitsprachemöglichkeit eine Diskriminierung stecken soll, ist nicht ersichtlich.

Schliesslich ist in diesem Zusammenhang das *parlamentarische Abstimmungsprozedere* bei Initiative und Gegenvorschlag gerügt worden. Diese hier nicht näher zu beleuchtende Kritik mag in der Tat berechtigt sein, doch liegt es am Parlament selbst, diesen Zustand zu ändern. Man kann nicht den einen Mangel (Volksabstimmung) unter Hinweis auf ein weiteres Problem (parlamentarisches Verfahren) rechtfertigen. Sinnvoller erschiene es, beide auszuübern.

Zusammenfassend: Die Frage der Einführung des «doppelten Ja» erscheint verfassungsrechtlich geboten, weil dieses Modell nach heutiger Erkenntnis die korrekte Ermittlung des Volkswillens am besten zu realisieren vermag

und keine gewichtigen, von der Bundesverfassung gedeckten Argumente entgegenstehen. Probleme des Initiativrechts sind als solche zu deklarieren und auszutragen, jedenfalls nicht auf Kosten des verfassungsrechtlich geschützten Stimmrechts zu «bewältigen». Ob als Folge mehr oder weniger «Veränderungen» in der politischen Landschaft eintreten, erscheint verfassungsrechtlich irrelevant, solange wir ein unbeschränktes, relativ leicht zu ergreifendes Initiativrecht kennen und jeder Entscheid über Veränderung oder Beharrung auf einem klaren und wahren Willen der Abstimmenden beruht. Das Parlament hat es in der Hand, durch eine vorausschauende und ausgewogene Gesetzgebungstätigkeit und eine restriktive Gegenvorschlagspraxis masslosen Initiativen «den Wind aus den Segeln zu nehmen». Im Resultat dürfte das neue Modell zu einer Stärkung von Stellung und Verantwortung der Bundesversammlung führen.
