



Das konstruktive Referendum – ein Volksrecht vor dem Aus?

ANDREAS GLASER*



UWE SERDÜLT**



EVREN SOMER***

Das konstruktive Referendum ist ein Exot unter den Volksrechten geblieben. Weder im Bund noch in den meisten Kantonen konnte es sich durchsetzen. Nachdem es im Kanton Zürich nach nur wenigen Jahren der Erprobung mit deutlicher Volksmehrheit wieder abgeschafft wurde, stellt sich die Frage der Existenzberechtigung auch in den Kantonen Bern und Nidwalden. Der Beitrag analysiert die rechtliche Ausgestaltung und die praktische Anwendung des konstruktiven Referendums in den drei genannten Kantonen. Die Untersuchung ergibt, dass das Instrument zwar einerseits nicht als direktdemokratischer Mindeststandard gelten kann, andererseits jedoch auch übermässige Befürchtungen im Hinblick auf die Schwächung des Parlaments oder die Überforderung der Stimmberechtigten nicht angezeigt scheinen. Kleinere Anpassungen der institutionellen Ausgestaltung sind in Abhängigkeit von den künftigen praktischen Erfahrungen mittelfristig in Betracht zu ziehen.

Le référendum constructif reste une figure marginale parmi les droits populaires. Il n'est parvenu à s'imposer ni au niveau fédéral, ni dans la plupart des cantons. Après qu'il a été aboli par le peuple à une nette majorité à l'issue d'un essai de quelques années seulement dans le canton de Zurich, sa raison est également remise en question dans les cantons de Berne et de Nidwald. La contribution examine la nature juridique du référendum constructif ainsi que son application pratique dans les trois cantons précités. L'analyse révèle, d'une part, que cet instrument ne saurait être considéré comme un standard minimal de démocratie directe et, d'autre part, que les craintes exagérées quant à un affaiblissement du parlement ou une trop grande sollicitation des électeurs ne semblent pas justifiées. A moyen terme, il convient d'envisager un léger ajustement des aspects institutionnels en fonction des expériences pratiques futures.

Inhaltsübersicht

- I. Das konstruktive Referendum als rares Volksrecht
- II. Theoretische Vorzüge und Schwächen
- III. Verankerung im Staatsrecht der Kantone
 - A. Entstehungsgeschichte
 - B. Rechtliche Ausgestaltung
- IV. Praktische Erfahrungen in den Kantonen
 - A. Bern
 1. Volksabstimmungen über Volksvorschläge
 2. Bewertung in Literatur und Praxis
 3. Wechselwirkungen mit dem Eventualantrag
 - B. Nidwalden
 - C. Zürich
 1. Volksabstimmungen über Gegenvorschläge von Stimmberechtigten
 2. Bewertung in Literatur und Praxis
 3. Abschaffung des Gegenvorschlages von Stimmberechtigten
- V. Vergleichende Bewertung
- VI. Rechtspolitische Reformoptionen
 - A. Begrenzung der Anzahl der Volksvorschläge
 - B. Vereinfachung des Abstimmungsverfahrens

I. Das konstruktive Referendum als rares Volksrecht

Das konstruktive Referendum, das synonym auch als Volksvorschlag¹ oder Gegenvorschlag von Stimmberechtigten bezeichnet wird, ist ein Vorschlag von Seiten der

* ANDREAS GLASER, Prof. Dr. iur., Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich, Mitglied der Direktion des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).

** UWE SERDÜLT, Dr. phil., Wissenschaftlicher Abteilungsleiter und Projektmitarbeiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).

*** EVREN SOMER, lic. phil., Doktorand am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).

Dem Beitrag liegt eine im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen des Grossen Rates des Kantons Bern verfasste Studie zugrunde.

¹ BGE 138 I 189 E. 2.3.

Stimmberechtigten zu einer Referendumsvorlage des Parlaments, der an die Ergreifung des Referendums gekoppelt ist.² Eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten kann unter Einhaltung der einschlägigen Frist einem dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlass des Parlaments einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.³ Das konstruktive Referendum verbindet somit das Referendumsrecht mit dem Initiativrecht.⁴ In der Volksabstimmung stehen zwei oder gar mehrere Alternativen innerhalb einer Vorlage zur Auswahl. Das konstruktive Referendum ist folglich das Spiegelbild des parlamentarischen Gegenvorschlags zu einer Volksinitiative.⁵

Gegenwärtig gibt es das konstruktive Referendum einzig in den Kantonen Bern und Nidwalden. Im Kanton Zürich wurde es nach wenigen Jahren wieder abgeschafft. In mehreren weiteren Kantonen war die Einführung im Zuge der Totalrevision der jeweiligen Kantonsverfassung zwar geprüft, letztlich aber verworfen worden.⁶ Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen des Grossen Rates des Kantons Bern prüfte im Jahr 2016 eingehend Reformoptionen bis hin zu dessen Abschaffung, gewichtete jedoch die Vorzüge des mittlerweile etablierten konstruktiven Referendums stärker und verzichtete darauf, Änderungen beim konstruktiven Referendum vorzuschlagen.⁷

In diesem Beitrag werden zunächst die theoretischen Vorzüge und Schwächen des konstruktiven Referendums skizziert (unten II.). Anschliessend folgt eine Darstellung der rechtlichen Ausgestaltung (unten III.) und der praktischen Erfahrungen (unten IV.) in den drei Kantonen Bern,

Nidwalden und Zürich. Auf der Grundlage einer zusammenfassenden Bewertung (unten V.) werden abschliessend einige Reformoptionen erörtert (unten VI.).

II. Theoretische Vorzüge und Schwächen

Das Hauptargument für das konstruktive Referendum ist die Möglichkeit der Stimmberechtigten, ihren wirklichen Willen im Sinne der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) sehr differenziert zum Ausdruck bringen zu können.⁸ Als weiterer Vorteil wird angesehen, dass die Gegner eines Erlasses ihren Widerstand auf die umstrittenen Fragen konzentrieren können, ohne die gesamte Vorlage zu gefährden.⁹ Ein «Scherbenhaufen» in Form des Scheiterns der gesamten Vorlage und daran anknüpfend ein zweiter Urnengang könnten auf diese Weise eher vermieden werden als bei der traditionellen Ausgestaltung des Referendums.¹⁰ Die Bildung «unheiliger Allianzen», die sich aus politisch entgegengesetzten Motiven gegen eine Vorlage wenden, werde durch das konstruktive Referendum ebenfalls erschwert, da die Möglichkeit bestehe, eine positive Alternative zu formulieren.¹¹ Insgesamt werde ein Gegengewicht zur konservierenden Tendenz des Referendums geschaffen, dessen angeblich bremsende Wirkung dadurch abgeschwächt werde.¹²

Ein gewichtiger Nachteil des konstruktiven Referendums wird in der behaupteten Schwächung der Stellung des Parlaments erblickt.¹³ Geschlossenheit und Ausgewogenheit des in der parlamentarischen Diskussion erarbei-

² Dazu und zum Folgenden YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 395.

³ ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 1028.

⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937 ff., 2961; HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 396; KURT NUSPLIGER/JANA MÄDER, Bernisches Staatsrecht, 4. A., Bern 2012, 128 f.; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Art. 35 KV/ZH N 5, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007.

⁵ BGE 138 I 189 E. 2.3 unter Verweis auf HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 2182.

⁶ Siehe BERNHARD EHRENZELLER/ROGER NOBS, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 2009, 1 ff., 19; THOMAS SÄGESSER, Das konstruktive Referendum, Bern 2000, 12 ff.

⁷ Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK), Verfassung des Kantons Bern (Änderung), Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 «Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)» und 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag», Vernehmlassungsvorlage, 32 f.

⁸ Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937 ff., 2942; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. I: L'Etat, 3. A., Bern 2013, N 632; URS BOLZ, Volksrechte, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, 111; NUSPLIGER/MÄDER (FN 4), 131; SCHUHMACHER (FN 4), Art. 35 KV/ZH N 3.

⁹ BOLZ (FN 8), 116; HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 396, 2182.

¹⁰ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937–2942.

¹¹ SCHUHMACHER (FN 4), Art. 35 KV/ZH N 1.

¹² HANGARTNER/KLEY (FN 2), N. 396; SCHUHMACHER (FN 4), Art. 35 KV/ZH N 1; BOLZ (FN 8), 115; NINA MASSÜGER SÁNCHEZ SANDOVAL, Das konstruktive Referendum im Kanton Zürich, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, 227 ff., 228.

¹³ Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937 ff., 2972; PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt am Main 1995, N 716.

teten Erlasses würden gefährdet.¹⁴ Auch die Kompromissfindungsbereitschaft im Parlament nehme ab.¹⁵ Kritisiert wird ausserdem, dass der Volksvorschlag angesichts der kurzen Referendumsfrist unter hohem Zeitdruck entstehe und dadurch in qualitativer Hinsicht fehleranfällig sei. Der Volksvorschlag führe überdies mit der Möglichkeit des doppelten Ja und der damit verbundenen Notwendigkeit einer Stichfrage in jedem Fall zu einer Verkomplizierung der Abstimmungsfragen.¹⁶ Insbesondere bei mehreren Volksvorschlägen könnten sich Unklarheiten im Abstimmungsverfahren ergeben.¹⁷ Folge davon könnten eine hohe Anzahl leerer und ungültiger Stimmen oder scheinbar widersprüchliche Abstimmungsergebnisse sein.

III. Verankerung im Staatsrecht der Kantone

A. Entstehungsgeschichte

Die Einführung des konstruktiven Referendums in den drei Kantonen geht jeweils auf unterschiedliche Entstehungsgeschichtliche Wurzeln zurück. Im Kanton Bern wurde das konstruktive Referendum unter der Bezeichnung Volksvorschlag anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 1993 als völliges Novum im schweizerischen Staatsrecht eingeführt.¹⁸ Die Stimmberechtigten entschieden sich in einer Variantenabstimmung dafür. Ziel war es, die rechtspolitische Kritik an der konservierenden Wirkung des Referendums aufzugreifen und die Gestaltungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten auch im Zusammenhang mit Vorlagen, die durch den Grossen Rat initiiert werden, zu erweitern.

Die Einführung des als Gegenvorschlag der Aktivbürgerschaft¹⁹ bezeichneten konstruktiven Referendums im Kanton Nidwalden steht in engem Zusammenhang mit der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1996. Ausgangspunkt war, dass bereits ab 1994 neben der damals noch bestehenden Landsgemeinde Urnenabstimmungen

über Verfassungsvorlagen vorgesehen waren.²⁰ Auf der Grundlage ausführlicher Vorarbeiten mit verschiedenen Varianten obsiegte schliesslich in zwei Volksabstimmungen am 22. September 1996 und am 1. Dezember 1996 eine Kombination aus der Abschaffung der Landsgemeinde und der Beibehaltung des Gegen- und Abänderungsantragsrechts zu Gesetzen und Sachbeschlüssen.²¹ Die als vorteilhaft erachtete Möglichkeit, an der Landsgemeinde Änderungen zu Behördenvorlagen beschliessen zu können,²² wurde auf diese Weise auf die Urnenabstimmungen übertragen. Das konstruktive Referendum im Kanton Nidwalden ist folglich das Relikt eines bewährten Elements der insgesamt politisch nicht mehr als zeitgemäss erachteten Landsgemeinde.

Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten im Kanton Zürich wurde im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2005 eingeführt. Der Verfassungsrat verfolgte dabei den Anspruch, «ein Ensemble von Volksrechten zu schaffen, das es so nirgendwo gibt»²³. Die Einführung des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten wurde dabei als die zentrale Neuerung im Bereich der Volksrechte herausgestellt.²⁴ Es sollte ein Gegengewicht zum bewahrenden Charakter des klassischen Referendums geschaffen werden. Parlamentsvorlagen sollten nicht länger wegen einzelner umstrittener Punkte infolge einer Kumulation verschieden motivierter Nein-Stimmen («unheilige Allianzen») verworfen werden. Auch war der Verfassungsrat der Meinung, dass dieses Volksrecht die konstruktive Mitarbeit der Stimmberechtigten fördern und infolge vertiefter Auseinandersetzung mit den Vorlagen zu einer verbesserten demokratischen Deliberation führen werde.²⁵ Mit der Einführung dieses Instruments erhoffte man sich ferner, dass die Stimmberechtigten bei der Stimmabgabe ihren Willen differenzierter zum Aus-

¹⁴ DENISE BUSER, *Kantonales Staatsrecht*, 2. A., Basel 2011, N 397; HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 396, 2185; TSCHANNEN (FN 13), N 716.

¹⁵ SCHUHMACHER (FN 4), Art. 35 KV/ZH N 2.

¹⁶ Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937 ff., 2974.

¹⁷ HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 2183.

¹⁸ Dazu und zum Folgenden BOLZ (FN 8), 115.

¹⁹ Zu diesem Begriff der Entscheid des Verfassungsgerichts NW, VG 12 I, 15.3.2013, E. 3.2.

²⁰ FELIX HELG, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, Zürich 2007, 37.

²¹ HELG (FN 20), 37 f.; SÄGESSER (FN 6), 39.

²² Vgl. auch BGE 121 I 138 E. 4a.

²³ Vgl. Vorlage und Beleuchtender Bericht zur neuen Verfassung des Kantons Zürich, Offizielle Information des Verfassungsrates zur Volksabstimmung vom 27. Februar 2005, ABl ZH 2005 64 ff., 73, zitiert in: MARKUS NOTTER, «Eine Initiative ist gültig, wenn...», in: Markus Rüssli/Julia Hänni/Reto Häggi Furrer (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen – Festschrift für Tobias Jaag*, Zürich/Basel/Genf 2012, 233.

²⁴ EMANUEL BRÜGGER/MORITZ VON WYSS, *Parlament und konstruktives Referendum: Aktuelle Diskussion im Kanton Zürich*, Parlament 2011, 29; CHRISTIAN SCHUHMACHER, *Initiative und Referendum in der neuen Zürcher Kantonsverfassung*, ZBl 2009, 32 ff., 40 f.

²⁵ Vgl. zu den Nachweisen MASSÜGER SANCHEZ SANDOVAL (FN 12), 233 f.; siehe auch SCHUHMACHER (FN 4), Art. 35 KV/ZH N 1–3.

druck bringen könnten.²⁶ Unter Verweis auf die angeblich negativen praktischen Erfahrungen wurde das Instrument im Jahr 2012 wieder abgeschafft.²⁷

B. Rechtliche Ausgestaltung

Art. 63 Abs. 3 KV/BE²⁸ enthält die zentrale Regelung zum Volksvorschlag:

Stellt der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10'000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder eines Grundsatzbeschlusses einen Volksvorschlag einreichen. Dieser gilt als Referendum.

Konkretisierende Bestimmungen finden sich im Gesetz.²⁹ Im Kanton Nidwalden können gemäss Art. 54a Abs. 2 und Abs. 3 KV/NW³⁰ 500 Aktivbürgerinnen und Aktivbürger einem Antrag des Landrates betreffend Teilrevision der Verfassung beziehungsweise 250 Aktivbürgerinnen und Aktivbürger einem vom Landrat erlassenen oder abgeänderten Gesetz einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Inhaltlich nimmt das Kantonsparlament sowohl im Kanton Bern als auch im Kanton Nidwalden eine Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit des Volksvorschlages respektive des Gegenvorschlages der Aktivbürgerinnen vor.³¹ Auch kann der Grosse Rat in Bern beziehungsweise der Regierungsrat in Nidwalden eine Abstimmungsempfehlung abgeben.³² Das ehemals in Art. 35 KV/ZH (alt)³³ enthaltene, dem Volksvorschlag im Kanton Bern entsprechende Instrument trug die Bezeichnung «Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten».

Der massgebliche Unterschied zwischen den Regelungen besteht darin, dass im Kanton Bern ein Eventualantrag des Grossen Rates den Volksvorschlag verhindert, in Nidwalden hingegen wie auch seinerzeit in Zürich³⁴ kein solches Ausschlussverhältnis vorgesehen ist. Der Gegenvorschlag im Kanton Nidwalden deckt ausserdem einen weiteren Anwendungsbereich ab, da er sich auch auf Anträge auf Teilrevision der Kantonsverfassung erstreckt

und sich anders als im Kanton Bern nicht auf Gesetze und Grundsatzbeschlüsse beschränkt.³⁵

Im Übrigen stimmen die Verfahrensregelungen in den Kantonen Bern und Nidwalden weitgehend überein. Es besteht die Möglichkeit eines doppelten Ja, wobei in einem solchen Fall die Stichfrage den Ausschlag gibt. Bei einem Gegenvorschlag können die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger sowohl dem Antrag, beziehungsweise der Vorlage des Landrates, als auch dem Gegenvorschlag zustimmen oder beide ablehnen; stimmen sie beiden Vorlagen zu, gilt diejenige als angenommen, für welche in der gleichzeitig stattfindenden Eventualabstimmung mehr Stimmen abgegeben werden.³⁶ Bei einer Abstimmung über einen Antrag und einen Gegenvorschlag werden der stimmberechtigten Person auf dem gleichen Stimmzettel dementsprechend die drei folgenden Fragen vorgelegt: 1. ob sie den Antrag dem geltenden Recht vorzieht; 2. ob sie den Gegenvorschlag dem geltenden Recht vorzieht; 3. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, wenn sowohl der Antrag als auch der Gegenvorschlag angenommen werden.³⁷ In Nidwalden muss zudem mittels einer Rangordnung angegeben werden, welche Vorlage in Kraft treten soll, wenn mehrere Vorlagen angenommen werden.³⁸ Dies wird als «Zusatzfragen» bezeichnet. Jeder Rang darf nur einmal vergeben werden, ansonsten ist die Beantwortung der Zusatzfragen ungültig. Dieses Ausschlussverfahren ist funktional mit der Regelung im Kanton Bern vergleichbar,³⁹ wenngleich dort keine Rangordnung anzugeben ist.

In beiden Kantonen besteht – wie ehemals in Zürich – keine zahlenmässige Begrenzung der Volksvorschläge beziehungsweise Gegenvorschläge aus der Aktivbürgerschaft in Bezug auf eine Vorlage des Parlaments.⁴⁰ Das Verfahren bei mehreren Vorschlägen ist im Kanton Nidwalden explizit im Gesetz zu regeln.⁴¹ Aus den einschlägigen Regelungen⁴² ergibt sich, dass der Gegenvorschlag keinen zahlenmässigen oder qualitativen Einschränkungen unterliegt. Es können also unbegrenzt viele Gegenvorschläge aus dem Volk eingereicht werden. Bei einer Abstimmung über einen Antrag und mehrere Gegenvorschläge werden der stimmberechtigten Person auf dem gleichen Stimmzettel die folgenden Hauptfragen vorge-

²⁶ SCHUHMACHER (FN 24), ZBI 2009, 32 ff., 41; BRÜGGER/VON WYSS (FN 24), Parlament 2011, 29 ff., 30.

²⁷ Siehe dazu unten IV.C.3.

²⁸ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

²⁹ Art. 133–139 Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).

³⁰ Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (NGS 111).

³¹ Art. 136 Abs. 1 PRG/BE i. V. m. Art. 59 Abs. 2 lit. a–c KV/BE; Art. 61 Abs. 2 KV/NW, Art. 8, Art. 17 Gesetz vom 26. März 1997 über die politischen Rechte im Kanton [NW] (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; NGS 132.2).

³² Art. 136 Abs. 3 PRG/BE; Art. 40 Abs. 1 Nr. 4 WAG/NW.

³³ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

³⁴ SCHUHMACHER (FN 4), Art. 35 KV/ZH N 17.

³⁵ Vgl. auch SÄGESSER (FN 6), 64.

³⁶ Art. 60 Abs. 2 Satz 2 KV/BE; Art. 55 Abs. 5 KV/NW.

³⁷ Art. 138 Abs. 1 PRG/BE; Art. 41 Abs. 1 WAG/NW.

³⁸ Art. 42 Abs. 2 WAG/NW.

³⁹ Art. 139 Abs. 3, 6 und 7 PRG/BE.

⁴⁰ Zur Zulässigkeit mehrerer Volksvorschläge BOLZ (FN 8), 115; MASSÜGER SÁNCHEZ SANDOVAL (FN 12), 231.

⁴¹ Art. 55 Abs. 6 KV/NW.

⁴² Art. 42–Art. 44 WAG/NW.

legt: 1. ob sie den Antrag dem geltenden Recht vorzieht; 2. ob sie den Gegenvorschlag A, B usw. dem geltenden Recht vorzieht.⁴³ Alle Hauptfragen können unabhängig voneinander beantwortet werden; das Mehr wird getrennt ermittelt, wobei unbeantwortete Fragen und leere Stimmzettel ausser Betracht fallen.⁴⁴ Diese Regelung entspricht im Wesentlichen derjenigen im Kanton Bern.⁴⁵ Im Kanton Zürich durfte der Regierungsrat anders als in Bern und in Nidwalden von Fall zu Fall zu entscheiden, ob er drei einander ausschliessende Vorlagen in einem Urnengang mit entsprechenden Stichfragen gegenüberstellen oder mithilfe mehrerer Urnengänge die Präferenz der Stimmberechtigten sukzessive ermitteln wollte.⁴⁶

IV. Praktische Erfahrungen in den Kantonen

A. Bern

1. Volksabstimmungen über Volksvorschläge

In Bern stimmten die Stimmberechtigten bisher über zehn Volksvorschläge ab, wobei es sich einmal um die Wiederholung einer aufgehobenen Abstimmung handelte. Bemerkenswert ist, dass die Stimmberechtigten den Volksvorschlag in sieben Fällen gegenüber der Parlamentsvorlage bevorzugten. Zu einer Abstimmung über mehrere Volksvorschläge kam es bislang nicht. Die im Zusammenhang mit der Vorlage zur Besteuerung der Strassenfahrzeuge aufgetretenen Rechtsstreitigkeiten wiesen nur teilweise spezifische Bezüge zum Volksvorschlag auf, im Übrigen betrafen sie Fragen allgemeiner Natur. Immerhin trugen die Beschwerden zu einer Verfeinerung der Rechtsprechung zum Volksvorschlag bei.

(1) Am 28. September 1997 wurde die Teilrevision des Steuergesetzes in der Fassung des Grossen Rates mit 63,3% Ja-Stimmen angenommen, der Volksvorschlag «Gegen schädliche Auswirkungen der Doppelbesteuerung» mit 60,8% abgelehnt. Die irrelevante Stichfrage ergab eine Präferenz von 64,5% für die Grossratsvorlage.

(2) Am 23. November 1997 wurde zu zwei unterschiedlichen Gegenständen über jeweils eine Vorlage des Grossen Rates und einen Gegenvorschlag abgestimmt. Der Grossratsbeschluss betreffend die Neuorganisation der Spitalversorgung im Kanton Bern wurde angenommen

(63,1%), der Volksvorschlag betreffend «Neuorganisation der Spitalversorgung im Kanton Bern» abgelehnt (62,6%). In der irrelevanten Stichfrage ergab sich eine Bevorzugung der Grossratsvorlage (67,9%).

(3) Die zweite Abstimmung am 23. November 1997 hatte den umgekehrten Ausgang. Während die Grossratsvorlage zum Wassernutzungsgesetz abgelehnt wurde (54,8%), fand der Volksvorschlag für einen «Renaturierungsfonds im Wassernutzungsgesetz» Zustimmung (54,1%). In der irrelevanten Stichfrage ergab sich folgerichtig eine Bevorzugung des Volksvorschlages von 55,8%.

(4) Am 22. September 2002 wurde über die Revision des Wassernutzungsgesetzes und einen Volksvorschlag gegen die Senkung der Wasserzinsansätze abgestimmt. Der Grosse Rat empfahl den Volksvorschlag zur Annahme.⁴⁷ Die Stimmberechtigten nahmen den Volksvorschlag an (69,1%) und lehnten die Vorlage des Grossen Rates ab (65,2%). Die unerhebliche Stichfrage ergab folgerichtig eine deutliche Präferenz für den Volksvorschlag (71,0%).

(5) Am 28. November 2004 stand der Volksvorschlag von Personalverbänden, wonach die Berufserfahrung lohnwirksam bleiben sollte, der Teilrevision des Personalgesetzes gegenüber. In der Abstimmung wurde die Vorlage des Grossen Rates angenommen (51,6%) und der Volksvorschlag knapp abgelehnt (50,6%). In der irrelevanten Stichfrage lag der Volksvorschlag vorne (51,1%). Dies spielte keine Rolle, weil kein doppeltes Ja gegeben war. Das Ergebnis der Stichfrage erscheint als paradox. Möglicherweise ist dies auf den Umstand zurückzuführen, dass 18'109 Stimmberechtigte die Stichfrage unbeantwortet liessen.

(6) Am 5. Juni 2005 wurden das Spitalversorgungsgesetz (50,5%) und der Volksvorschlag «für gute öffentliche Spitäler» angenommen (65,7%), in der Stichfrage erhielt der Volksvorschlag folgerichtig mehr Stimmen (63,7%).

(7) In der Abstimmung vom 24. Februar 2008 stand der Revision des Steuergesetzes ein Volksvorschlag gegenüber, der Familien durch die Erhöhung des Kinderabzuges zusätzlich entlasten, höhere Einkommen von der Tarifsenkung aber ausnehmen und Vermögen weniger stark entlasten wollte. Die Stimmberechtigten stimmten beiden Vorlagen zu (Hauptantrag: 60,6%, Volksvorschlag: 54,3%). In der Stichfrage obsiegte ungeachtet der geringeren absoluten wie relativen Zustimmung in der Hauptfrage der Volksvorschlag knapp (50,9%).

(8) Am 13. Februar 2011 fand die erste Abstimmung über die Revision der Besteuerung der Strassenfahrzeuge statt.

⁴³ Art. 42 Abs. 1 WAG/NW.

⁴⁴ Art. 43 WAG/NW.

⁴⁵ Art. 139 Abs. 2 und Abs. 5 PRG/BE.

⁴⁶ Ausführlich dazu SCHUHMACHER (FN 4), Art. 36 KV/ZH N 25 ff.

⁴⁷ NUSPLIGER/MÄDER (FN 4), 129.

Der Vorlage des Grossen Rates stand ein Volksvorschlag gegenüber, der eine generelle Steuersenkung für alle Fahrzeughalter um 33,3% vorsah. Hauptantrag (52,7%) und Volksvorschlag (50,4%) wurden angenommen. In der Stichfrage obsiegte der Volksvorschlag überaus knapp mit 165'977 gegen 165'614 Stimmen, also mit einer Differenz von 363 Stimmen, wobei die Stichfrage von 20'339 Stimmberechtigten nicht beantwortet worden war.

Im Nachgang zu dieser Volksabstimmung hatte sich das Bundesgericht mit zwei Beschwerden zu befassen. Diese betrafen die Rechtmässigkeit der Anordnung der Wiederholung der Volksabstimmung durch den Regierungsrat.⁴⁸ Eine gegen die Abstimmung gerichtete Stimmrechtsbeschwerde war zuvor vom Verwaltungsgericht des Kantons Bern gutgeheissen und eine Nachzählung angeordnet worden.⁴⁹ Da diese wegen der Vernichtung von Stimmzetteln durch 29 Gemeinden unmöglich war,⁵⁰ ordnete der Regierungsrat die Wiederholung der Abstimmung an.

Dieser Beschluss wurde vor Bundesgericht erfolglos angefochten. Das Bundesgericht bejahte die Zuständigkeit des Regierungsrates zur Anordnung der Wiederholung der Abstimmung und verneinte aufgrund dessen eine Verletzung der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV).⁵¹ Inhaltlich ging es um die Frage, ob im Falle einer Unregelmässigkeit bei der Ermittlung eines Abstimmungsergebnisses beziehungsweise einer diesbezüglichen Vermutung aufgrund eines äusserst knappen Resultats die Wiederholung der Abstimmung infolge Unmöglichkeit einer Nachzählung gegen die Garantie der politischen Rechte verstösst.

Laut Bundesgericht spricht das Ziel der korrekten Ermittlung des Ergebnisses für eine Abstimmungswiederholung, wenn sich eine Nachzählung als ausgeschlossen erweist, es sei denn, überwiegende Gründe wie Manipulationshandlungen oder die Rechtssicherheit stünden dem entgegen.⁵² Dabei müsse die Abstimmung im ganzen Kanton wiederholt werden. Eine Teilwiederholung der Abstimmung in den Gemeinden, in denen die Stimmzettel nicht mehr vorhanden waren, in Kombination mit einer Nachzählung in den übrigen Gemeinden könne keine einheitliche Ermittlung des Willens des Stimmvolkes gewährleisten. In einem derartigen Fall würden die beiden

Abstimmungen unter verschiedenen Rahmenbedingungen stattfinden. Der Wille des Stimmvolkes ergebe sich aber aus Stimmabgaben, die gleichzeitig und unter denselben Voraussetzungen zustande gekommen seien.⁵³

In Bezug auf die Gegenüberstellung von Parlamentsvorlage und Volksvorschlag sah das Bundesgericht davon ab, die Wiederholung der Abstimmung nur auf die Stichfrage zu begrenzen.⁵⁴ Dieser Punkt war als einziger spezifisch auf das Instrument des Volksvorschlages bezogen. Im Übrigen ging es in dem Entscheid um das allgemeine Problem der Nachzählung und Wiederholung von Volksabstimmungen bei äusserst knappem Ergebnis, das sich bei allen Volksabstimmungen ergeben kann.⁵⁵

(9) Ein deutliches und in sich stimmiges Resultat ergab die Volksabstimmung vom 25. Mai 2011. Die Vorlage des Grossen Rates zum Energiegesetz wurde klar abgelehnt (67,9%), der Volksvorschlag deutlich angenommen (79,0%). Die irrelevante Stichfrage ergab eine eindeutige Bevorzugung des Volksvorschlages (74,0%).

(10) Die letzte Abstimmung über einen Volksvorschlag datiert vom 23. September 2012. Es handelte sich um die Wiederholung der kantonalen Volksabstimmung vom 13. Februar 2011 betreffend das Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (Teilrevision). Die Vorlage des Grossen Rates wurde nunmehr abgelehnt (55,1%), der Volksvorschlag deutlich angenommen (53,8%). Die irrelevante Stichfrage ergab eine Bevorzugung des Volksvorschlages in Höhe von 54,7%.

Im Vorfeld dieser Volksabstimmung hatte sich das Bundesgericht wiederum mit einer Beschwerde zu befassen. Sie betraf die Frage, ob und inwieweit der Grosse Rat Änderungen am Volksvorschlag vornehmen durfte. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Volksvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes ergehen muss und daher inhaltliche Änderungen durch den Grossen Rat grundsätzlich ausgeschlossen sind, der Grosse Rat jedoch die Befugnis besitzt, das Inkrafttreten eines neuen Gesetzes festzulegen und diese Befugnis an den Regierungsrat delegieren kann.⁵⁶ Da es sich bei der im Volksvorschlag vorgesehenen Regelung um eine echte Rückwirkung gehandelt hätte, eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage hierzu aber fehlte und es sich bei der Intervention des Grossen Rates lediglich um «technische Anpassungen» handelte, die einer Vermeidung erheblichen administrati-

⁴⁸ Vgl. KURT NUSPLIGER/JANA MÄDER, Das neue Gesetz über die politischen Rechte (PRG), BVR 2013, 375 ff., 387 f.

⁴⁹ Dazu NUSPLIGER/MÄDER (FN 4), 130.

⁵⁰ Ausführlich zu den tatsächlichen Umständen LUCAS LEEMANN/DANIEL BOCHSLER, A systematic approach to study electoral fraud, *Electoral Studies* 35 (2014), 33 ff., 35 f.

⁵¹ BGE 138 I 171 E. 4.3.5.

⁵² BGE 138 I 171 E. 5.6.

⁵³ BGE 138 I 171 E. 5.7.1.

⁵⁴ BGE 138 I 171 E. 5.7.2.

⁵⁵ Siehe dazu unter entsprechender thematischer Einordnung JANA MÄDER/KURT NUSPLIGER, Präzision in der Demokratie, ZBl 2013, 183 ff., 196 ff.

⁵⁶ BGE 138 I 189 E. 2.5.

ven Aufwandes dienen, sah das Bundesgericht das von der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) geschützte Volksvorschlagsrecht nicht als verletzt an.⁵⁷ Das Bundesgericht lieferte in seinem Urteil wichtige Massgaben für die Praxis des Grossen Rates im Umgang mit Volksvorschlägen.

2. Bewertung in Literatur und Praxis

Basierend auf den Beobachtungen der Jahre 1997–2011 gelangten NUSPLIGER/MÄDER zum Schluss, dass die Erfahrungen mit dem bernischen Volksvorschlag vor allem wegen der Möglichkeit differenzierter Willensäusserung insgesamt zufriedenstellend seien.⁵⁸ Das Instrument sei bislang «massvoll» eingesetzt worden, was daran festgemacht wird, dass es nie mehrere Volksvorschläge zum gleichen Gegenstand gegeben habe. Angesichts der hohen Erfolgsquote des Volksvorschlages im Vergleich zur jeweiligen Variante des Parlaments konstatierte MASSÜGER SÁNCHEZ SANDOVAL: «[Es] scheint damit der Katalog der direkt-demokratischen Rechte nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis erfolgreich erweitert worden zu sein.»⁵⁹

In der Praxis findet vor allem in den beiden Postulaten Wasserfallen⁶⁰ und Widmer⁶¹ eine kritische Auseinandersetzung mit dem Volksvorschlag statt. Ausgangspunkt für die Bedenken war der Umstand, dass in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2011, bei welcher der Volksvorschlag mit einer Differenz von 363 Stimmen obsiegte, über 20'000 Stimmberechtigte die Stichfrage unbeantwortet gelassen hatten. Die Ergebnisse der Stichfrage widersprachen denjenigen bei der Hauptfrage. Im Mittelpunkt beider Postulate stehen Änderungen bei der Stichfrage. Der Regierungsrat schloss sich der Kritik seinerzeit nicht an, sondern zweifelte bereits die Problemanalyse an, da die hohe Zahl der Enthaltungen nicht auf eindeutige Ursachen zurückgeführt werden könne und die Stichfrage ein im Übrigen auch bei parlamentarischen Gegenvorschlägen bewährtes Instrument sei.⁶² Die Kritik wurde

jedoch durch die Parlamentarische Initiative Bernasconi⁶³ im Jahr 2013 wieder aufgegriffen. Nach ausführlicher Beratung verzichtete die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen des Grossen Rates jedoch im Jahr 2016 darauf, Änderungen bezüglich des Volksvorschlages weiterzuverfolgen.⁶⁴

3. Wechselwirkungen mit dem Eventualantrag

a. Zweck und Ausgestaltung des Eventualantrages

Ein wesentliches Element für die Wirkungsweise des Volksvorschlages im Kanton Bern ist die Ausschlusswirkung des Eventualantrages (Art. 63 Abs. 3 Satz 1 KV/BE). Ein vollständiges Bild für die Bewertung des Volksvorschlages setzt daher die Analyse des Eventualantrages voraus. Der Grosse Rat kann zu einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht, einen Eventualantrag stellen (Art. 63 Abs. 2 Satz 1 KV/BE). Findet die Volksabstimmung statt, so ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten (Art. 63 Abs. 2 Satz 2 KV/BE). Findet keine Volksabstimmung statt, so fällt der Eventualantrag dahin (Art. 63 Abs. 2 Satz 3 KV/BE). Der Eventualantrag ist eng mit verschiedenen Möglichkeiten der Variantenabstimmung in zahlreichen anderen Kantonen⁶⁵ verwandt. In Appenzell-Ausserrhodon wird ebenfalls der Begriff des Eventualantrages verwendet.⁶⁶

In der Literatur werden verschiedene theoretische Vorzüge des Eventualantrages genannt. Eine umstrittene Vorlage mit einem «Schicksalsparagrafen» könne in der Volksabstimmung dadurch gerettet werden, dass zu der betreffenden Bestimmung ein weniger umstrittener Eventualantrag gestellt wird. Im Unterschied zum Referendum, das gegen die ganze Vorlage gerichtet ist, lasse sich im Falle des Scheiterns ein zweiter Urnengang vermeiden. Dadurch werde schneller ein definitiver Entscheid herbeigeführt.⁶⁷ Das Parlament befasse sich im Hinblick auf den Eventualantrag überdies noch intensiver mit den Argumenten der Gegnerschaft einer Vorlage und arbeite auf diese Weise eine mehrheitsfähige Lösung aus. Die

⁵⁷ BGE 138 I 189 E. 3.5, 3.6.

⁵⁸ Dazu und zum Folgenden NUSPLIGER/MÄDER (FN 4), 131. Siehe auch KURT NUSPLIGER, Bern und Schaffhausen in guter Verfassung, ZBI 2005, 393 ff., 398.

⁵⁹ MASSÜGER SÁNCHEZ SANDOVAL (FN 12), 231.

⁶⁰ Postulat 096-2011 Wasserfallen (SP) – Vereinfachung von Variantenabstimmungen mit Stichfrage, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jahrgang 2011, 758.

⁶¹ Postulat 147-2011 Widmer (BDP) – Überprüfung der Variantenabstimmungen mit Stichfrage, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jahrgang 2011, 758.

⁶² Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jahrgang 2011, 759 f.

⁶³ Parlamentarische Initiative 186-2013 Bernasconi (SP) – Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jahrgang 2013/Heft 5, 1249 f.

⁶⁴ Siehe FN 7.

⁶⁵ Siehe dazu m.w.N. AUER (FN 3), N 1033; BUSER (FN 14), N 398; HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 2334 ff.; speziell zum Kanton Zürich SCHUHMACHER (FN 24), ZBI 2009, 32 ff., 34.

⁶⁶ Art. 74 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS 111.1).

⁶⁷ SCHUHMACHER (FN 4), Art. 34 KV/ZH N 1.

Stimmberechtigten erhielten dadurch die Möglichkeit, zwischen echten Alternativen auszuwählen.⁶⁸

Ein Kritikpunkt gegenüber dem Eventualantrag ist, dass sich das Parlament der Verantwortung für eine tragfähige Vorlage entziehen könne und sich somit von der Entscheidungslast befreie.⁶⁹ Da noch nicht feststehe, welche Variante schliesslich angenommen werde, lasse es unter Umständen weniger Sorgfalt bei der Ausarbeitung der Hauptvorlage oder der Variante walten.⁷⁰ Soweit der Eventualantrag einen Mehrheitsbeschluss des Grossen Rats voraussetzt, wird dessen plebiszitärer Charakter kritisiert, da die Parlamentsmehrheit «von oben herab» zwei Optionen unterbreite. Als sinnvoller wird der Eventualantrag als Recht einer qualifizierten parlamentarischen Minderheit angesehen.⁷¹ Bemängelt wird auch, dass durch den Eventualantrag die Variante zu stark in den Fokus gerückt werde, wodurch andere zentrale Bestimmungen der Gesamtvorlage gleichsam unbemerkt blieben.⁷²

Die hauptsächliche Kritik am Eventualantrag bezieht sich auf die im Kanton Bern gegebene Konstellation, in der er eine Ausschlusswirkung zulasten des Volksvorschlages entfaltet. Dem Eventualantrag wird in einem solchen Fall erhebliches Missbrauchspotenzial zugeschrieben.⁷³ Das Parlament könne einen Eventualantrag aus taktischen Gründen stellen, damit das konstruktive Referendum nicht ergriffen werden kann.

b. Praktische Anwendung

Der Eventualantrag gelangte bislang dreimal zur Anwendung. Zwei der drei Eventualanträge erhielten eine Mehrheit, wobei in beiden Fällen in der Stichfrage die Hauptvorlage obsiegte.

(1) In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 wurden die Hauptvorlage des Grossen Rats zum Steuergesetz mit 60,9% und der Eventualantrag des Grossen Rats mit 51,9% angenommen. In der Stichfrage erzielte der Hauptantrag 62% Ja-Stimmen.

(2) In der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 stand dem Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG) ein Eventualantrag gegenüber. Der Hauptantrag wurde mit 61,7%, der Eventualantrag mit 61,4% angenommen. Die

Stichfrage gab mit 60,5% den Ausschlag zugunsten des Hauptantrages.

(3) In der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 wurde über die Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (Krankenkassen-Prämienverbilligung) abgestimmt. Sowohl die Hauptvorlage als auch der Eventualantrag wurden mit 54,4% bzw. 63,5% abgelehnt. Bei der Stichfrage wäre die Hauptvorlage mit 52,9% dem Eventualantrag vorgezogen worden. Im Zusammenhang mit dieser Vorlage wurde im Grossen Rat in mehreren Voten der Verdacht geäussert, der Eventualantrag könnte nur deshalb gestellt worden sein, um einen Volksvorschlag aus taktischen Gründen zu verhindern.⁷⁴

c. Bewertung in Literatur und Praxis

Wesentlich kritischer als der Volksvorschlag wird in der Literatur der Eventualantrag bewertet, da er im Jahr 2000 vom Grossen Rat aus taktischen Gründen eingesetzt worden sei, um einen bereits diskutierten Volksvorschlag zu verunmöglichen.⁷⁵ Angesichts der absolut und im Vergleich zu den Volksvorschlägen geringen Anzahl von lediglich drei Eventualanträgen und abgesehen von Einzelfällen in den Jahren 2000 und 2015 lässt sich indessen die These, der Eventualantrag motiviere zu rein taktischem Verhalten, nicht zweifelsfrei erhärten. Inskünftig ist aufmerksam zu beobachten, ob sich das dem Eventualantrag aufgrund seiner Ausschlusswirkung inhärente Missbrauchspotenzial realisiert. Die Parlamentarische Initiative Bernasconi⁷⁶ bescheinigte im Jahr 2013 dem Eventualantrag wie schon dem Volksvorschlag eine «durchgezogene» Bilanz. Kritikpunkte gegenüber dem Eventualantrag waren das Erfordernis einer parlamentarischen Mehrheit und die Verhinderung eines Volksvorschlages aus taktischen Gründen. Im Grossen Rat wurde darauf hingewiesen, dass es wiederholt zu taktischen Spielen mit dem Eventualantrag gekommen sei.⁷⁷

B. Nidwalden

Seit Einführung des Gegenvorschlags durch die Stimmberechtigten im Jahr 1996 wurden acht Gegenvorschlä-

⁶⁸ BOLZ (FN 8), 109, 114.

⁶⁹ ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3. A., Bern 2004, N 1028, 1031.

⁷⁰ SCHUHMACHER (FN 4), Art. 34 KV/ZH N 6.

⁷¹ So SCHUHMACHER (FN 24), ZBI 2009, 32 ff., 46.

⁷² THOMAS SÄGESSER, Alternativ- und Variantenabstimmungen in der Stadt Bern, BVR 1998, 193, 215.

⁷³ HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 2183. Ansatzweise auch SÄGESSER (FN 6), 49 f.

⁷⁴ Siehe ausführlich zur Diskussion Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jahrgang 2015, Heft 1, 160 ff.

⁷⁵ NUSPLIGER/MÄDER (FN 4), 131.

⁷⁶ Parlamentarische Initiative 186-2013 Bernasconi (SP) – Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jahrgang 2013/Heft 5, 1249 f.

⁷⁷ Wüthrich (SP), Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jahrgang 2013/Heft 5, 1253.

ge eingereicht, die zu sieben diesbezüglichen Volksabstimmungen geführt haben. Zweimal erzielte der Gegenvorschlag aus dem Volk eine Ja-Mehrheit, sechs Gegenvorschläge wurden abgelehnt. Bei beiden in der Hauptfrage erfolgreichen Gegenvorschlägen erzielte aber jeweils auch die Vorlage des Landrates eine Mehrheit. In der Stichfrage setzte sich beide Male die Landratsvorlage deutlich durch. Von der Möglichkeit eines Gegenvorschlages gegenüber der eigenen Vorlage im Sinne eines Eventualantrages machte der Landrat bislang keinen Gebrauch.

(1) Im ersten Anwendungsfall eines konstruktiven Referendums am 8. Juni 1997 ging es um die Zahl der Regierungsräte. Es ergab sich ein doppeltes Ja. Sowohl der Antrag des Landrates, der eine Reduktion der vormals neun auf sieben Regierungsräte vorschlug (69,4%) als auch der Gegenvorschlag, der eine Verringerung auf fünf Mitglieder verlangte (56,9%), wurden angenommen. In der Stichfrage setzte sich die Lösung mit sieben Regierungsmitgliedern durch (57,3%).

(2) Am 28. November 1999 wurde im Zusammenhang mit dem Wahlsystem der kantonalen Gerichte über einen Gegenvorschlag des Demokratischen Nidwalden (DN) abgestimmt. Auch hierbei erzielten sowohl der Vorschlag des Landrates (66,3%), der die Wahl der kantonalen Gerichte durch den Landrat vorsah, als auch der Gegenvorschlag (54,2%), der eine Volkswahl befürwortete, eine Mehrheit. In der Stichfrage setzte sich der Vorschlag des Landrates mit 58,3% durch.

(3) Am 26. November 2000 fand eine Volksabstimmung über einen Gegenvorschlag des DN zum Steuergesetz statt. Nur der Vorschlag des Landrates wurde angenommen (77,5% Ja), der Gegenvorschlag aus dem Volk wurde abgelehnt (75,7% Nein). Die irrelevante Stichfrage ergab eine Bevorzugung des Landratsvorschlages in Höhe von 75,7%.

(4) In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 ging es um eine Teilrevision des Steuergesetzes, wobei dem Antrag des Landrates ein Gegenvorschlag des DN gegenüberstand, der lediglich die Senkung der Grundstückgewinnsteuer bekämpfte. Der Antrag des Landrates wurde deutlich angenommen (74,91% Ja-Stimmen), der Gegenvorschlag deutlich abgelehnt (67,7% Nein-Stimmen). Die irrelevante Stichfrage ergab eine klare Mehrheit (69,88%) zugunsten der Vorlage des Landrates.

(5) Die Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 betraf die Teilrevision des Familienzulagengesetzes mit dem Antrag des Landrates und dem Gegenvorschlag der Schweizer Arbeiter Partei. Der Landrat beantragte eine Erhöhung

der Kinderzulagen von 200 auf neu 220 Franken respektive der Ausbildungszulagen von 225 auf 250 Franken. Die Schweizer Arbeiter Partei verlangte die Erhöhung der Kinderzulagen auf 350 Franken und der Ausbildungszulagen auf 370 Franken. Der Antrag des Landrates erhielt 85,77% Ja-Stimmen, der Gegenvorschlag 86,16% Nein-Stimmen. Die Ergebnisse der hinfälligen Stichfrage wurden nicht mitgeteilt.

(6) In der Volksabstimmung vom 28. September 2008 stand das Gesundheitsgesetz einem von der CVP eingereichten Gegenvorschlag gegenüber, der eine restriktive Regelung in Bezug auf das Rauchverbot in Gaststätten beantragte. Der Antrag des Landrates wurde mit 53% Ja-Stimmen angenommen, der Gegenvorschlag mit 52,21% abgelehnt. Die irrelevante Stichfrage ergab eine Bevorzugung der Landratsvorlage von 51,33%.

(7) Zu einer Kumulation von zwei Volksvorschlägen, die der Vorlage des Landrates gegenüberstanden, kam es in der Volksabstimmung vom 22. September 2013 betreffend das Wahlsystem für den Landrat. Dem Antrag des Landrates auf Einführung des Proporzwahlsystems standen demnach zwei Gegenvorschläge aus dem Volk gegenüber. Sowohl die SVP als auch das Komitee «Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen» hatten jeweils das konstruktive Referendum ergriffen.

Angenommen wurde nur der Antrag des Landrates (60,4% Ja-Stimmen), die beiden Gegenvorschläge wurden mit 71,2% (SVP) beziehungsweise 78,1% (Majorz) Nein-Stimmen abgelehnt. Die Zusatzfragen waren daher irrelevant. Dennoch wies das kantonale Abstimmungsbüro die Ergebnisse der Zusatzfragen aus. Der Antrag des Landrates wurde mit 7'445 Stimmen dem Gegenvorschlag der SVP (3'490 Stimmen) vorgezogen. Zu dieser Zusatzfrage haben sich 1'612 Stimmberechtigte der Stimme enthalten. Der Antrag des Landrates wurde mit 9'050 Stimmen dem Gegenvorschlag betreffend ein Majorzverfahren (2'439 Stimmen) vorgezogen. Zu dieser Zusatzfrage enthielten sich 1'058 Stimmberechtigte der Stimme. Der Gegenvorschlag der SVP wurde mit 7'842 Stimmen dem Gegenvorschlag betreffend ein Majorzverfahren (3'280 Stimmen) vorgezogen. Zu dieser Zusatzfrage enthielten sich 1'425 Stimmberechtigte der Stimme.

Das Ergebnis der Zusatzfragen ist im Hinblick auf das Ergebnis der drei Hauptfragen in sich konsistent, da die Rangordnung der Zustimmung durch die absolute Zahl der Stimmberechtigten entspricht. Auffällig ist indessen die hohe Zahl der Stimmenthaltungen bei den Zusatzfragen, die mit bis zu 1'612 Enthaltungen fast 13% der hierzu abgegebenen Stimmen erreichte. Selbst wenn es

auf die Zusatzfragen angekommen wäre, wären die Ergebnisse aber eindeutig ausgefallen und im Hinblick auf die Hauptfragen plausibel gewesen.

Das Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden hatte vor der Abstimmung eine Beschwerde gegen die durch den Landrat erklärte Zulässigkeit des Gegenvorschlages «Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen» abgewiesen,⁷⁸ sodass beide Gegenvorschläge zur Abstimmung gelangen konnten. Die Beschwerde stand indessen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Instrument des Gegenvorschlages von Seiten der Stimmberechtigten, sondern bezog sich auf die Frage der Einhaltung der Einheit der Materie, die sich auch bei parlamentarischen Gegenvorschlägen stellt,⁷⁹ und auf die Vereinbarkeit des Majorzsystems mit dem Bundesrecht (Art. 34 BV). Spezifische das konstruktive Referendum betreffende rechtliche Probleme sind dabei nicht aufgetreten. Auch in dieser Konstellation mit der bislang höchsten Komplexität aufgrund von zwei Gegenvorschlägen verlief das Verfahren reibungslos.

C. Zürich

1. Volksabstimmungen über Gegenvorschläge von Stimmberechtigten

Während des Bestehens des konstruktiven Referendums im Kanton Zürich wurde über acht Gegenvorschläge von Stimmberechtigten zu sieben Hauptvorlagen abgestimmt. Die Abstimmungen fanden an sechs Terminen statt. In allen Fällen wurde der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abgelehnt. Einmal kam es zu einer Kombination mit einer Variante des Kantonsrates. Bei zwei von sieben Hauptvorlagen wäre es ohnehin zu einer Volksabstimmung gekommen, da bereits das Kantonsratsreferendum ergriffen worden war. Daneben ist auffällig, dass es im Jahr 2011 zu einer einmaligen Häufung von Abstimmungsvorlagen kam (21), wobei an den jeweiligen Abstimmungsterminen den Stimmberechtigten noch zahlreiche weitere Vorlagen (bis zu 10) unterbreitet wurden. Es handelte sich um unterschiedliche Instrumente und teilweise gaben Regierungsrat und Kantonsrat sich widersprechende Abstimmungsempfehlungen ab. Dies alles mag zu dem sich in der Politik verfestigenden Eindruck der Unübersichtlichkeit und Komplexität des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten beigetragen haben. Bei genauer Betrachtung kamen aber externe Faktoren

hinzu, die damit nicht in unmittelbarem Zusammenhang standen.

(1) Erstmals zur Anwendung gelangte das konstruktive Referendum in der Abstimmung vom 17. Juni 2007 über den vom Verband der Zürcher Spitalärztinnen und -ärzte unterbreiteten Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare. Die Gesetzesvorlage des Kantonsrates wurde mit 75,24% Ja-Stimmen angenommen, der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten bei 16,69% Ja-Stimmen abgelehnt.

(2) In der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 kam es erstmals zu einer Kumulation von Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten. Gegen die am 30. März 2009 vom Kantonsrat beschlossene Änderung des Steuergesetzes (Vorlage A) wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen. Gleichzeitig kamen zwei verschiedene Gegenvorschläge zustande: Der von der GLP initiierte Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Eine nachhaltige Steuerstrategie» (Vorlage B) und der von der SP lancierte Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Tiefere Steuern für Familien» (Vorlage C). Alle Vorlagen wurden abgelehnt, sodass es auf die Beantwortung der Stichfragen nicht ankam.

Im Vorfeld der Abstimmung hob das Bundesgericht den Beschluss des Kantonsrates auf, soweit er den Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» vollumfänglich für ungültig erklärte, da eine teilweise Ungültigkeitserklärung ausreichend gewesen wäre.⁸⁰ Es kam erst aufgrund dessen zur Abstimmung über die Vorlage B.

(3) In der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 wurde in anderer Sache über einen weiteren Gegenvorschlag von Stimmberechtigten entschieden. Dabei ging es um den von Junger SVP und Jungfreisinnigen eingereichten Gegenvorschlag «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz» zum neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG). Das FAG wurde mit 73,79% angenommen, der Gegenvorschlag bei 28,79% Ja-Stimmen deutlich verworfen, sodass es auf die Stichfrage nicht ankam.

(4) Am 4. September 2011 wurde über einen Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Sozialhilfegesetz und das betreffende Gesetz abgestimmt. Die Hauptvorlage wurde mit 61,39% angenommen, der Gegenvorschlag scheiterte mit einem Ja-Anteil von 38,34%. Die Stichfrage war somit irrelevant.

(5) Am 27. November 2011 fand die Volksabstimmung über den seitens des Vereins «Flugschneise Süd – Nein» eingereichten Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Gesetz über den Flughafen Zürich und das betreffen-

⁷⁸ Entscheid des Verfassungsgerichts NW, VG 12 1, 15.3.2013.

⁷⁹ Vgl. den Entscheid des Verfassungsgerichts NW, VG 12 1, 15.3.2013, E. 3.4.

⁸⁰ BGer, 1C_103/2010, 26.8.2010, E. 5.5.

de Gesetz statt. Gegen das Gesetz war unabhängig vom Gegenvorschlag bereits zuvor das Kantonsratsreferendum ergriffen worden. Beide Vorlagen wurden verworfen (41,22% bzw. 31,77% Ja-Stimmen), die Stichfrage erledigte sich somit.

Im Vorfeld der Abstimmung gelangte das Bundesgericht zum Schluss, dass der Kantonsrat zu hohe Anforderungen an den hinreichenden Zusammenhang zur Hauptvorlage gestellt hatte, als er den Gegenvorschlag für ungültig erklärte.⁸¹ Das Bundesgericht hob daher den Beschluss des Kantonsrates auf und der Gegenvorschlag wurde zur Abstimmung zugelassen.

(6) Am 11. März 2012 fand die Volksabstimmung über das Bürgerrechtsgesetz (KBüG) und den von der SVP lancierten Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher» statt. Beide Vorlagen wurden mit 43,67% respektive 40,36% Ja-Stimmen abgelehnt, die Stichfrage erwies sich damit als irrelevant.

(7) Letztmalig wurde am 17. Juni 2012 über einen Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abgestimmt. Es ging um den Gegenvorschlag «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals» zum Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetz (SPFG). Der Kantonsrat hatte das zuvor für dringlich erklärte und damit bereits in Kraft getretene SPFG (Vorlage A) für den Fall eines Referendums zusätzlich mit einer Variante (Vorlage B) ergänzt. Diese unterschied sich von der Hauptvorlage einzig durch einen Zukunfts- und Stützungsfonds. Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (Vorlage C) wollte das SPFG um Bestimmungen zur Sicherstellung von Personalbestand und Anstellungsbedingungen in den Spitälern und Geburtshäusern mit kantonalem Leistungsauftrag ergänzen. Die Hauptvorlage wurde angenommen (66,71%), Variante (47,92% Ja-Stimmen) und Gegenvorschlag (48,98%) wurden abgelehnt. Die drei Stichfragen waren daher unerheblich.

2. Bewertung in Literatur und Praxis

In der Literatur wurde insbesondere das Argument der Schwächung des Parlaments aufgegriffen und teilweise als stichhaltig angesehen, insbesondere weil die Kompromissbereitschaft im Gesetzgebungsverfahren sinke.⁸² Auch die komplexe Gestaltung des Abstimmungsverfahrens stiess auf Kritik. Als rechtlich problematisch erwies

sich nach Einschätzung von JAAG/RÜSSLI die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie.⁸³

Dieser Befund wird in der Praxis durch die beiden einschlägigen Urteile des Bundesgerichts zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten im Kanton Zürich bestätigt. In beiden Fällen ging es um die Frage, ob der Kantonsrat Gegenvorschläge wegen angeblicher Verletzung der Einheit der Materie zu Recht für (teilweise) ungültig erklärt hatte.⁸⁴

Das Bundesgericht hielt hierzu fest, dass das konstruktive Referendum mit Blick auf die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) ebenso wie ein parlamentarischer Gegenvorschlag den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren hat und somit einen hinreichenden Zusammenhang zur Parlamentsvorlage aufweisen muss.⁸⁵ Dabei hält es das Bundesgericht zwar für mit der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) vereinbar, wenn ein Kanton an Volksvorschläge strengere Beurteilungsvoraussetzungen bezüglich der Einheit der Materie stellen würde als bei parlamentarischen Gegenvorschlägen. Hierzu bedürfte es aber einer ausdrücklichen Regelung, die im seinerzeitigen zürcherischen Recht nicht ersichtlich war. Bei der Beurteilung des hinreichenden Zusammenhangs durfte der Kantonsrat allerdings in Anbetracht des Missbrauchspotenzials und der im Vergleich zur Volksinitiative erheblich geringeren Anzahl erforderlicher Unterschriften «eine etwas strengere Handhabung» vornehmen.⁸⁶

Zwischen Oktober 2009 und Februar 2010 wurden im Kantonsrat drei verschiedene parlamentarische Initiativen eingereicht.⁸⁷ Die Einreichung dieser parlamentarischen Initiativen war insbesondere durch die Gültigkeitsdiskussionen zu den Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten «Eine nachhaltige Steuerstrategie» zum Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009) bzw. «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» zum Gesetz über den Flughafen Zürich AG (Flughafengesetz, Änderung vom 23. Februar 2009) veranlasst worden.⁸⁸

⁸¹ BGer, 1C_22/2010, 6.10.2010, E. 2.5.4.

⁸² Dazu und zum Folgenden BRÜGGER/VON WYSS (FN 24), Parlament 2011, 29 f.

⁸³ TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich 2012, N 832a.

⁸⁴ Näher dazu MARKUS RÜSSLI, Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, erläutert am Beispiel zweier Urteile des Bundesgerichts, ZBl 2011, 246 ff.

⁸⁵ Dazu und zum Folgenden BGer, 1C_103/2010, 26.8.2010, E. 2.2, 4.1. Ebenso BGer, 1C_22/2010, 6.10.2010, E. 2.2, 2.3.

⁸⁶ BGer, 1C_103/2010, 26.8.2010, E. 4.1; BGer, 1C_22/2010, 6.10.2010, E. 2.3.

⁸⁷ KR-Nr. 323/2009; KR-Nr. 354/2009; KR-Nr. 34/2010.

⁸⁸ ABl ZH 2009, 2333 ff., vgl. auch Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2011, ABl ZH 2011, 195 ff.; siehe Diskussionen KR-Nr. 4548, Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten»).

Am 15. März 2010 unterstützte der Kantonsrat zwei auf die Erschwerung beziehungsweise Abschaffung des Gegenvorschlagsrechts gerichtete parlamentarische Initiativen.⁸⁹ Der Regierungsrat bewertete die negativen Gesichtspunkte des konstruktiven Referendums ebenfalls höher als dessen Vorzüge, weswegen er den Vorstoss befürwortete, das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abzuschaffen.⁹⁰ Der Regierungsrat erwähnte die Argumente des anspruchsvollen Abstimmungsverfahrens, der Schwächung des Parlaments, der Gefahr der Verdrossenheit bei den Stimmberechtigten, des Missbrauchspotenzials seitens der Parteien und der Verlängerung des Rechtsetzungsverfahrens. Eine deutliche Mehrheit der Kommission für Staat und Gemeinden schloss sich dem an, massgebend gestützt auf die Argumente eines zu komplexen Abstimmungsverfahrens und der Schwächung des Parlaments.

3. Abschaffung des Gegenvorschlages von Stimmberechtigten

Am 23. April 2012 stimmte der Kantonsrat mit 88 zu 56 Stimmen für die Änderung der Kantonsverfassung und somit für die Abschaffung des konstruktiven Referendums.⁹¹ In der Volksabstimmung vom 23. September 2012 stimmten 59,6% der Stimmenden der Abschaffung zu, weshalb das Instrument mit Wirkung zum 1. Mai 2013 wieder abgeschafft wurde. In der Literatur wurde – auch unter Verweis auf die Erfahrungen im Kanton Bern – Kritik an der Abschaffung des konstruktiven Referendums nach nur sieben Jahren geübt.⁹² Um den aufgetretenen Problemen zu begegnen, hätten zunächst weniger weit reichende Massnahmen ins Auge gefasst werden sollen, wie gewisse Einschränkungen bezüglich der Vorlagen, gegen welche das Referendum hätte ergriffen werden können, und die Erhöhung der Unterschriftenzahl auf das für Volksinitiativen erforderliche Quorum. Die Abschaffung sei zu stark unter dem Eindruck des einmaligen Ereignisses der Abstimmung vom 15. Mai 2011 gestanden.

V. Vergleichende Bewertung

Das konstruktive Referendum bietet eine Möglichkeit zur differenzierten Ermittlung des wirklichen Willens der Stimmberechtigten. Es entspricht daher dem demokratischen Ideal nach umfassender Mitwirkung der Stimmberechtigten. Die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) erfordert jedoch die Existenz des konstruktiven Referendums nicht. Auch setzt eine demokratische Verfassung im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV das konstruktive Referendum jenseits des in Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BV angesprochenen obligatorischen Verfassungsreferendums und der Volksinitiative auf Teilrevision der Kantonsverfassung nicht voraus. Der Umstand, dass der Bund und viele Kantone das konstruktive Referendum nicht kennen respektive sich bewusst gegen die Einführung oder für die Abschaffung entschieden haben, belegt vielmehr, dass ein Verzicht hierauf unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten nicht von vornherein als «rückschrittlich» oder weniger «wertvoll» beurteilt werden kann.

Dem Volksvorschlag ist jedoch zu bescheinigen, dass er die Rechtsordnung des Kantons Bern spürbar geprägt hat. So ist es bemerkenswert, dass sich der Volksvorschlag im Kanton Bern siebenmal durchgesetzt hat, also offensichtlich einem Bedürfnis der Stimmberechtigten entspricht, dies im Unterschied zu Zürich und Nidwalden, wo Gegenvorschläge von Stimmberechtigten nie Erfolg hatten.

Zusammenfassend ergibt sich bezüglich des konstruktiven Referendums ein ausgesprochen vielschichtiges Bild. Dies gilt erst recht für den Kanton Bern, wo ein Eventualantrag seitens des Grossen Rates die Möglichkeit des Volksvorschlages ausschliesst. Auf der theoretischen Ebene weist das konstruktive Referendum sowohl Vor- als auch Nachteile auf. Die praktischen Erfahrungen in den Kantonen Bern und Nidwalden bestätigen die Befürchtungen nicht. Die in der Praxis aufgetretenen rechtlichen Probleme beziehen sich vor allem auf die Frage der Einheit der Materie und der korrekten Ergebnisermittlung. Diese Fragen stehen nicht in spezifischem Zusammenhang zum Volksvorschlag, sondern kommen bei anderen direktdemokratischen Instrumenten gleichermaßen vor. Zu beobachten bleiben aber in der Praxis vor allem die Entwicklung bei leeren und ungültigen Stimmen sowie das nicht von der Hand zu weisende Missbrauchspotenzial beim Eventualantrag im Kanton Bern.

Nach gegenwärtigem Stand werden die Kantone Bern und Nidwalden das konstruktive Referendum im Grundsatz beibehalten. Gerade wenn sich in der Praxis der kommenden Jahre die in Ansätzen erkennbaren Schwierigkeiten hinsichtlich der Komplexität des Abstimmungs-

⁸⁹ Protokoll des Zürcher Kantonsrates vom 15. März 2010, 159. Sitzung, 10461–10483; ABI ZH 2011, 3161.

⁹⁰ Siehe dazu und zum Folgenden ABI ZH 2011, 3161 f., 3163–3170.

⁹¹ ABI ZH 2012, 848, siehe auch Protokoll des Zürcher Kantonsrates vom 23. April 2012, 51. Sitzung, 3431 f.

⁹² Ausführlich MASSÜGER SÁNCHEZ SANDOVAL (FN 12), 239.

verfahrens, beispielsweise infolge mehrerer Volksvorschläge zur gleichen Vorlage, verstärken sollten, wofür eine konstant hohe Zahl leerer und/oder ungültiger Stimmen als Beleg angeführt werden könnte, lohnt sich jedoch ein kurzer Ausblick auf mögliche sanfte Reformoptionen.

VI. Rechtspolitische Reformoptionen

A. Begrenzung der Anzahl der Volksvorschläge

In erster Linie wäre im Interesse der Komplexitätsreduktion an die Begrenzung auf einen Volksvorschlag pro Abstimmungsgegenstand zu denken. Dabei wäre das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) zu beachten, wonach für die Bestimmung des jeweils zulässigen Volksvorschlages ein sachlicher Grund gegeben sein müsste. Triftige Gründe für die Bevorzugung eines Volksvorschlages gegenüber anderen ebenfalls zustande gekommenen Volksvorschlägen könnten beispielsweise das frühere Einreichungsdatum oder die höhere Zahl der Unterschriften sein. So könnte das Zustandekommen des ersten Volksvorschlages weitere Volksvorschläge blockieren.

B. Vereinfachung des Abstimmungsverfahrens

Ein zweiter Ansatzpunkt zur Vereinfachung des Abstimmungsverfahrens könnte die Stichfrage sein. Die meisten Kantone wie auch der Bund verwenden bei mehreren Abstimmungsfragen zu einem Gegenstand seit der Zulässigkeit des doppelten Ja das Modell der Stichfrage.⁹³ Hauptanwendungsfall ist der Gegenentwurf zu einer Volksinitiative (vgl. Art. 139b Abs. 2 BV). Eine Variante, die den Verzicht auf die Stichfrage erlaubt, findet sich jedoch im Kanton Aargau. Es wird gleichzeitig unter Verwendung eines einzigen Stimmzettels in einer Hauptabstimmung über die Volksinitiative und in einer Eventualabstimmung über den Gegenvorschlag abgestimmt.⁹⁴ Das Mehr wird für jede Vorlage gesondert ermittelt.⁹⁵ Erreichen beide Vorlagen eine Mehrheit der Ja-Stimmen, so gilt die Initiative als angenommen.⁹⁶ Die Volksinitiative

wird demnach unabhängig von der Anzahl der jeweiligen Ja-Stimmen privilegiert. Dementsprechend wäre es möglich, den Volksvorschlag oder den Parlamentsvorschlag zu privilegieren. Bei einer Privilegierung des Volksvorschlages wäre es im Kanton Bern nicht zu einem anderen Ergebnis gekommen, bei einer Privilegierung der Parlamentsvorlage hätte die Volksabstimmung immerhin in drei Fällen einen anderen Ausgang genommen.

Der Kanton Jura weicht ebenfalls vom Standardmodell der Stichfrage im Fall einer doppelten Mehrheit ab. Werden sowohl die Volksinitiative und der Gegenentwurf angenommen, hat die Vorlage mit dem höheren Stimmenanteil Vorrang.⁹⁷ Bei einem Gleichstand der Ja-Stimmen gilt die Vorlage mit der geringeren Anzahl an Nein-Stimmen als angenommen.⁹⁸ Dieses Verfahren könnte ohne weiteres auch auf das Verhältnis von Parlamentsvorlage und Volksvorschlag angewendet werden. Angenommen wäre grundsätzlich die Vorlage mit dem höheren Ja-Stimmenanteil. Diese Methode ist – ebenso wie die Stichfrage – geeignet, den unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zu ermitteln und genügt somit den Anforderungen der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). Dementsprechend finden sich in der Botschaft zur Gewährleistung der jurassischen Kantonsverfassung⁹⁹ keine Anmerkungen zur Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit dem Bundesrecht.

Relevante Verzerrungen im Hinblick auf die Stimmkraftgleichheit könnten sich allenfalls bei einem starken Auseinanderfallen der Stimmbeteiligung zwischen den beiden Vorlagen ergeben. In der Praxis dürfte dies kaum realistisch sein. In Anbetracht der empirischen Erfahrungen im Kanton Bern wäre es tendenziell zu einer Begünstigung der Parlamentsvorlage gekommen. In zwei von zehn Fällen war die relative Zustimmung für die Parlamentsvorlage in der Hauptfrage höher als für den Volksvorschlag, in der Stichfrage obsiegte jedoch der Volksvorschlag. Bei Anwendung dieser Regelung hätte sich folglich zweimal ein anderes Abstimmungsergebnis ergeben.

⁹³ AUER (FN 3), N 1076; HANGARTNER/KLEY (FN 2), N 2165.

⁹⁴ § 65 Abs. 3 Satz 2 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000), § 59 Abs. 2 Satz 1 Gesetz vom 10. März 1992 über die politischen Rechte (GPR; SAR 131.100).

⁹⁵ § 59 Abs. 2 Satz 2 GPR/AG.

⁹⁶ § 59 Abs. 2 Satz 3 GPR/AG.

⁹⁷ Art. 76 Abs. 5 Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJ 101); Art. 93 Abs. 2 Satz 2 Loi du 26 octobre 1978 sur les droits politiques (LDP; RSJ 161.1).

⁹⁸ Art. 93 Abs. 3 LDP/JU.

⁹⁹ Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des künftigen Kantons Jura, BBl 1977 III 264.