

**Zeitschrift:** Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

**Herausgeber:** Schweizerischer Gewerkschaftsbund

**Band:** 74 (1982)

**Heft:** 3

**Artikel:** Für eine gerechtere Abstimmungsordnung : ein Vorschlag zum eidgenössischen Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag auf der Basis eines Präferenz- und Indifferenzsystems

**Autor:** Stadler, Markus

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-355080>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 28.01.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Für eine gerechtere Abstimmungsordnung

## Ein Vorschlag zum eidgenössischen Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag auf der Basis eines Präferenz- und Indifferenzsystems

Markus Stadler

### 1. Kurze Vorgeschichte

Bereits vor neunzig Jahren hat der damalige Bundesrat in einer Botschaft auf die Fehlerhaftigkeit des heute noch praktizierten Verfahrens hingewiesen.<sup>1</sup>

Die Neidhart/Hoby-Studie über Ursachen der Stimmmabstänze in der Schweiz ermittelte für den Fall einer durchschnittlichen Beteiligung von 40% u. a. folgende Verteilung der Stimmbeteiligung: Arbeiter 24%, Bauern 33%, Angestellte und Gewerbetreibende 43%, Arbeitgeber und Freiberufliche 56%.<sup>2</sup> Eine repräsentative Umfrage im Jahre 1980 zum eidgenössischen Abstimmungsverfahren hat u. a. das Resultat erbracht: «Der Glaube, in Abstimmungen ernst genommen zu werden, fehlt fast vollständig bei den Westschweizern und der Arbeiterschaft. Er wird in diesen Kreisen bloss von 19 beziehungsweise 13 Prozent vorgetragen».<sup>3</sup>

Die Wahlbeteiligung bei den Nationalratswahlen ging im schweizerischen Mittel von 72,4% im Jahre 1947 auf 47,9% im Jahre 1979 zurück. Die durchschnittliche eidgenössische Stimmbeteiligung lag 1945–55 noch bei zirka 55%, im letzten Jahrzehnt blieb sie konstant und deutlich unter 50%. Eine längere Phase der Kritik und der Präsentation von alternativen Lösungen hat auf der parlamentarischen Ebene in den letzten Jahren (leider nur) zwei Neuerungsvorschläge in den Vordergrund gerückt: (a) Die Möglichkeit, zweimal Ja zu stimmen und im Falle der Annahme von Initiative und Gegenvorschlag erstere in Kraft treten zu lassen (Einzelinitiative Muheim) und (b) ein zeitlich gestaffeltes Eventualverfahren, das in einer ersten Phase durch einen Volksentscheid den Gewinner aus dem Alternativenpaar Initiative/Gegenvorschlag ermittelt und an einem zweiten Termin zwischen dem Sieger und der bestehenden Ordnung auswählt, wobei die Realisierung einer Neuerung die Mehrheit von Volk und Ständen benötigt (Kommissionsvorschlag).<sup>4</sup> Der Nationalrat hat nun im Dezember 1981 beschlossen, die Frage einer Revision des Abstimmungsverfahrens bei Initiative und Gegenvorschlag erst im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung anzugeben.

### 2. ‚Zu schwierig‘ oder ‚zu interessengeladen‘?

Angesichts des Umstandes, dass sich unter dieser Nationalratsmehrheit etliche Leute befinden, die einer Veränderung des Grundgesetzes abge-

neigt sein dürften, kommt m. E. dieser zeitliche Entscheidungsaufschub einer Abschiebung des Geschäftes auf eine Abschussrampe (Totalrevision) gleich.

In meiner noch darzustellenden Sicht sind beide obgenannten Varianten mangelhaft. Mit dem Hinweis, etliche im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachte Lösungsmuster seien für den Souverän ‚zu kompliziert‘,<sup>4</sup> hat sich der Nationalrat um die offene Diskussion weiterer Alternativen gedrückt. Damit verbunden ging die Meinung einher, Abstimmungsprobleme seien in erster Linie ‚Spitzfindigkeiten für Experten‘, d. h. Angelegenheit von *Wissen* auf dem betreffenden Gebiet. Die Frage des mit den verschiedenen Verfahren notwendigerweise verbundenen *Interesses* geriet dabei unbesprochen in den Hintergrund. (Das ‚St. Galler Tagblatt‘ schrieb dazu: «Während wir uns den Luxus leisten, über eine Perfektionierung unseres demokratischen Systems zu diskutieren, wird in anderen Ländern noch immer um Demokratie, Mitsprache und Freiheit schlechthin gerungen».<sup>5</sup>)

Jedes Entscheidungsmuster begünstigt bzw. benachteiligt jedoch gewisse Gruppen bzw. Ideen. Im Gegensatz zum offiziellen Neutralitäts-Anspruch des bestehenden Entscheidungsverfahrens ist denn dieser Umstand in den entscheidenden wirtschaftspolitischen Gremien auch durchaus bekannt. Bereits nach dem Vernehmlassungsverfahren vor zwei Jahren konnte festgestellt werden: «Von den vier Bundesratsparteien tritt einzig die Sozialdemokratische Partei der Schweiz für eine rasche Änderung des geltenden Abstimmungsverfahrens bei einem gleichzeitigen Eidgenössischen Urnengang über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag ein. Die Freisinnig-Demokratische Partei und die Schweizerische Volkspartei möchten auf eine Änderung verzichten und die Christlichdemokratische Volkspartei sieht eine Lösung dieses Problems erst im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung».<sup>6</sup>

Nach dem kürzlich erfolgten Nationalratsentscheid meint die ‚Neue Zürcher Zeitung‘: «... eine Volksinitiative hat ... den Beweis erst noch anzutreten, ob sie die ‚Stimme des Volkes‘ repräsentiert. Das ist denn auch die Erklärung für den Umstand, dass seit der Einführung des Initiativrechtes so wenige Volksinitiativen die Klippen des Volks- und Ständemehrs genommen haben. Nicht eine initiativenfeindliche Gesetzgebung ist schuld daran, sondern die Tatsache, dass mit Initiativen meist partikuläre Anliegen vertreten oder die Interessen einzelner Minderheiten gefördert werden sollen.» Und weiter: «Auch wenn eine Initiative zustande gekommen ist, kann man immer noch ihren Rückzug erwirken, freilich nie ohne entsprechende und oft nicht geringe Konzessionen. Die grösste ist allemal der Gegenvorschlag, mit dem man den Initianten so weit entgegenkommt, wie die Vertreter der mutmasslichen Mehrheit glauben noch rechtfertigen zu können und wie es für einen Rückzug des Begehrens zumutbar erscheint. Aus dieser Perspektive darf man die Interpretation des Abstimmungsergebnisses über die Mitbestimmungsvorlagen getrost umkehren: Weil die Gewerkschaften die Mitbestimmung auf Unterneh-

mungsebene unter keinen Umständen opfern wollten und ihre Initiative nicht zurückzogen, obgleich ihnen der Gegenvorschlag weit entgegengekommen war, gingen sie letztlich überhaupt mit leeren Händen aus. Unsere Institutionen sind schliesslich nicht dazu da, Zwängereien um jeden Preis zum Erfolg zu verhelfen.»<sup>7</sup>

Nach dieser Meinung geht das sehr häufige Scheitern von Initiativen also auf mangelnde Unterstützung der betreffenden Anliegen aus dem Volk zurück; der Gegenvorschlag stellt eine grosse Konzession an die Initianten dar; und die heutige rechtliche Regelung wirkt sich deshalb nicht namhaft negativ auf die Erfolgchancen einer Initiative bei gleichzeitigem Gegenvorschlag aus. Am Beispiel der Mitbestimmungs-Initiative wird sogar dargestellt, dass Initianten, die sich nicht mit der ‚Konzession‘ Gegenvorschlag begnügen, selber schuld an ihrem Misserfolg seien.

In meiner Sicht lässt die heutige Regelung demgegenüber folgende Abfangoperation zu und bevorteilt damit die Anhänger des bestehenden Zustandes: Einer (meistens das bürgerliche Lager) störenden Initiative wird ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, der so geartet ist, dass er den Initianten nur ungenügend entgegenkommt. Weil bei Abstimmungen über Volksinitiativen mit Gegenvorschlag der Bundesversammlung wohl ein doppeltes Nein (nicht aber z. B. ein doppeltes Ja) erlaubt ist, können in der Folge beide Vorlagen abgelehnt werden, obwohl sich insgesamt eine Mehrheit der Stimmenden für die Änderung des Ist-Zustandes auf die eine oder andere Weise ausgesprochen hat. Diese strukturelle Verzerrung des Souverän-Willens beschränkt sich i. w. S. allerdings nicht einzig auf die oft genannten Fälle Soziale Krankenversicherung 1974, Mitbestimmung 1976 und Mieterschutz 1977. Es muss u. a. auch berücksichtigt werden, wie viele Initiativen zurückgezogen werden, weil die Initianten gleich bei der Entstehung eines Gegenvorschlags (in zunehmendem Masse) um die gesetzlich bedingte Benachteiligung im Abstimmungskampf wissen;<sup>8</sup> wie z. B. beim Rückzug der Initiative ‚Gleiche Rechte für Mann und Frau‘ oder der ‚Tat-Konsumentenschutz-Initiative im Jahre 1980.<sup>9</sup> Zur Beurteilung muss aber auch in Betracht gezogen werden, wie viele Initiativen aus diesem Grunde schon gar nicht erst lanciert werden.<sup>10</sup>

Vertreter von Arbeitnehmerinteressen oder Umweltsachen sind deshalb gut beraten, wenn sie bei künftigen Vorstössen über den Initiativenweg ihre strukturellen Chancen überdenken. Es wird wohl an diesen und ähnlichen Gruppen mit dem Anspruch, strukturell benachteiligte Interessen zu vertreten, liegen, zuerst einmal jene Regeln zu verändern, über welche der Wettlauf zwischen Initiative, Gegenvorschlag und bestehendem Zustand gesteuert wird.

### **3. Ein Vorschlag**

Es ist hier unmöglich, auf alle meines Erachtens wichtigen Anforderungen an ein Abstimmungsverfahren einzugehen.<sup>11</sup> Ich werde in der Folge

bloss eine Auswahl von Anliegen vortragen. Wichtigstes Kriterium eines kollektiven Entscheidungsverfahrens ist meines Erachtens die Qualität, *die geäusserten Einzelentscheidungen gleichwertig zu behandeln und unverfälscht in einem Gesamtbild darzustellen.*

Wie bei der Auswahl zwischen drei oder mehreren Kühlschränken, Autos oder anderen Dingen scheint mir die Möglichkeit unerlässlich, *alle angebotenen Varianten im direkten und gleichzeitigen Vergleich bewerten zu können.* Diese Chance der Höher-/Tiefer- oder Gleichbewertung von Lösungen nennt man Präferenz- und Indifferenzsystem.

### *Erste Forderung*

Der gesellschaftliche Prozess kennt keine externen Faktoren, sondern erklärt sich aus sich selbst heraus. Die *bestehende Ordnung* ist nicht als gottgewollt oder natürlich, sondern als vom Menschen geschaffen zu begreifen. Sie soll sich deshalb den Neuerungsvorschlägen in einem fairen Disput stellen: ihre (heute) bevorzugte Position gegenüber den Änderungsvorschlägen ist abzuschaffen.

### *Zweite Forderung*

Diskussionen um gesellschaftliche Themen beruhen auf abweichenden Weltanschauungen. Eine vorgeschlagene Lösung stellt immer eine von zahllosen denkbaren Varianten dar, welche sich qualitativ voneinander unterscheiden. Auf der Ebene einer Nation (oder Kanton, Gemeinde) ist es technisch unmöglich, alle potentiellen Alternativen in ein konkretes Abstimmungsverfahren einzubeziehen. Zwischen dieser Einsicht und der Vorlage von bloss einer Neuerung-Variante (bei gleichzeitiger Verschleierung, dass auch die bestehende Ordnung eine gleichwertige Alternative bilden sollte) liegt jedoch ein weites Feld von Möglichkeiten. Dem Entscheidungsgremium<sup>12</sup> sollen deshalb *mehrere Alternativen* vorgelegt werden. Damit ist erst ein quantitatives Element angesprochen, aber mehr lässt sich auch nicht verlangen. Die Forderung beispielsweise, das Lösungsangebot hätte immer eine ‚rechte‘ wie auch eine ‚linke‘ Alternative zu enthalten, kann sich nicht weiter abstützen. Was bedeuten die Begriffe? Wie steht es um die Ansprüche ‚mittlerer‘ Alternativen? Die Wahl von abstimmungsreifen Vorlagen ist kein bloss technisches Prozedere, keine ausschliessliche Sache von Experten, sondern ein überaus bedeutungsvoller Teil des gesamten Wahlprozesses. Davis schreibt: «Die Definition der Alternativen ist das erstrangige Machtinstrument.»<sup>13</sup> Den Kompromissprozess, welcher die abstimmungswürdigen Varianten aussondert (in der Schweiz u. a. das Vernehmlassungsverfahren), dem nachmaligen Entscheidungsträger entziehen, bedeutet diesen bevormunden, täuschen und frustrieren. Die formellen End-Wähler werden dadurch gezwungen, zwischen Lösungsalternativen auszusuchen, ohne dass die Vorentscheidung unter ihrer Kontrolle steht. Sie sind zwar frei

zu wählen, aber die ihnen gewährten Wahlmöglichkeiten sind möglicherweise nicht nach ihrem Geschmack. Die Frage stellt sich: Wie sieht die Verantwortungsbeziehung zwischen dem Entscheidenden in der Vorwahl und dem – nach dem ideologischen Anspruch – letztlich bzw. grundsätzlich Entscheidenden aus?

Bei Volksabstimmungen schlage ich vor, dass das Herausziehen einer Teilmenge aus der unübersehbaren Menge von möglichen Varianten Angelegenheit des Parlamentes sei. Dabei darf das übliche (absolute) Mehrheitskriterium allerdings nicht massgebend sein, weil der Minderheitenschutz somit nämlich an der Wurzel beschnitten würde. Vielmehr empfehle ich die Regelung einer *qualifizierten Minderheit* (von z. B. 35%), welche eine Lösungsalternative zur Volksabstimmungsvariante (‘offizielle Alternative’, Schema 1) erheben kann. Ist diese Möglichkeit – wie heute – nicht gegeben, wird nicht bloss das Wahlresultat für das Parlament für seine Legislaturperiode unnötig potenziert, sondern es werden auch alle Entscheidungen, welche in diese Periode fallen, wahrscheinlich einer grundsätzlichen Diskussion entzogen: weil sich Diskussionen erst aus der Gegenüberstellung von Alternativen ergeben, was im Falle eines einzigen Neuerungsvorschlags in der knappsten aller möglichen Formen der Fall ist.<sup>14</sup> Politik ist auch schon ‘die Kunst des Möglichen’ genannt worden.

Für die Diskussion zwischen Alternativen bedeutet dies, dass mit der Regelung einer qualifizierten Minderheit weit weniger ein aprioristischer Zwang zu parteiinternen und zwischenparteilichen Kompromissen entsteht, welcher die Fülle der Wahlmöglichkeiten verschleiert. Denn es ist mehr als plausibel: Was nicht als offizielle Variante aufgestellt wird, kann nicht gewählt werden. Durch mehrere Vorlagen (bzw. mehr als bloss eine Neuerung und die bestehende Ordnung) werden grössere Chancen für Willenskundgebungen geschaffen. Bei der Gegenüberstellung von z. B. fünf Alternativen (d. h. bestehende Ordnung plus 4 Neuerungen) bilden sich die Differenzen zwischen den Parteien klarer heraus. Sie sind vermehrt in der Lage, Gründe und Inhalt ihres Angebotes darzulegen. Für politische Taktiken und Schachzüge bleibt immer noch Raum, aber jene Kompromiss-Suppen werden weniger auf dem Rücken des Souveräns gekocht, welcher von der eigentlichen Diskussion ausgeschlossen bleibt.

### *Dritte Forderung*

Dem Entscheidungsträger muss die Möglichkeit gegeben werden, sowohl seine *Präferenzen* wie auch *Indifferenzen* unter den Lösungsvorschlägen bekanntzugeben, und es muss gewährleistet sein, dass *alle Alternativen gleichwertig behandelt* werden. Wie anders ist ‘ein Mensch eine Stimme’ zu realisieren, wie der echte Wille der Entscheidenden über eine Mehrzahl zu erreichen, wenn die einzelnen Willenskundgebungen nicht in gleicher Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden?

Die Bekanntgabe der kollektiven Präferenzen und Indifferenzen zwischen den Varianten ist einerseits eine Antwort an die sozialen Härten und technischen Engpässe der Vorentscheidung, welche bereits die meisten denkbaren wie eventuell auch in der Öffentlichkeit vertretenen Lösungsalternativen aus der engeren Wahl ausgeschlossen haben. Sie gibt wenigstens innerhalb dieses engeren Kreises die relativen Verhältnisse wieder und lässt für die einzelnen Wähler deshalb auf die Beziehung zu ihren persönlich bevorzugten – eventuell in der engeren Wahl nicht in Erscheinung getretenen – Variante herstellen. Der Bezug des Wählers, bzw. die Verbindung von seiner Ideallösung zur effektiv gewählten, sowie zu den anderen, nicht gewählten wird klarer: ein Verantwortungs-Kreis schliesst sich. Die Bekanntgabe der kollektiven Ordnung von Präferenzen und Indifferenzen bringt aber auch den zeitlichen Charakter einer Entscheidung zum Ausdruck. Sie macht die Qualität der relativen Verlierer sichtbar und somit auch den Legitimationsgehalt des Gewinners.

#### *Vierte Forderung*

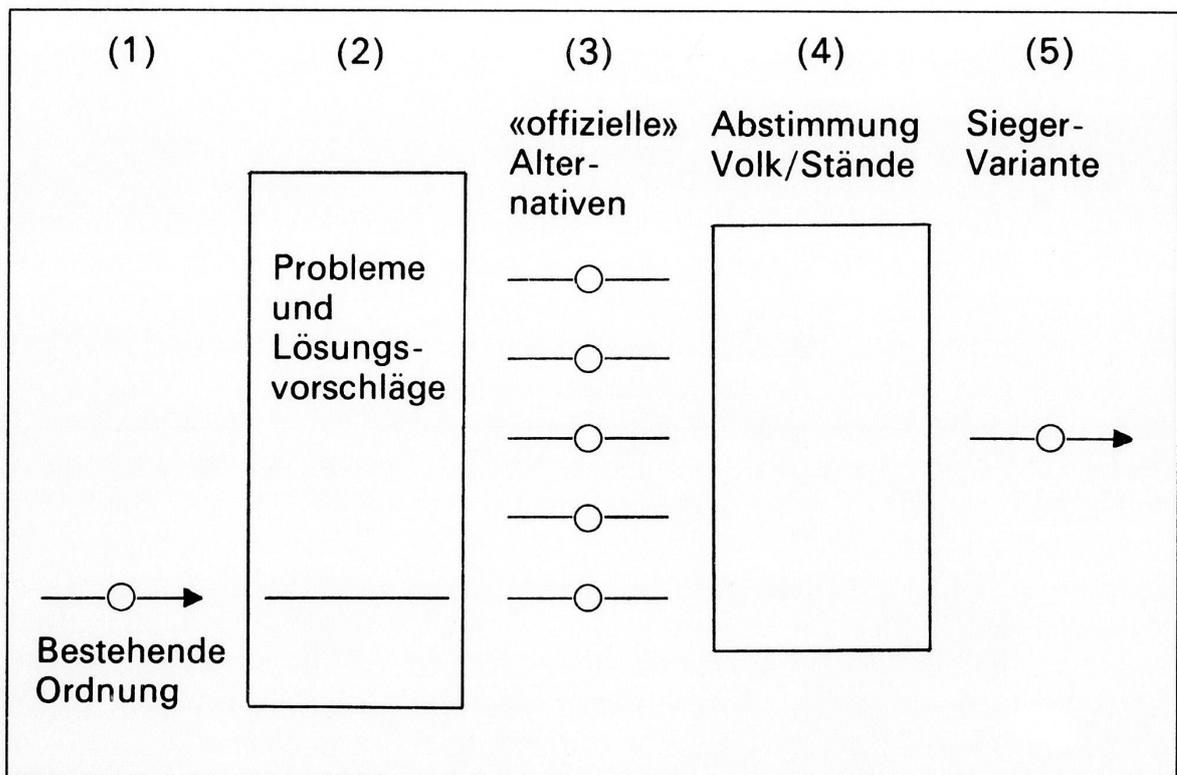
Entscheidungsenthaltungen haben viele Gründe. Bei der Auswahl zwischen Sachvorlagen stehen dafür bloss die beiden Alternativen, leer einzulegen oder nicht abzustimmen, offen. Es übersteigt die technischen Möglichkeiten, den Entscheidenden die Angabe einer unbegrenzten Zahl von Enthaltungsgründen anzubieten. Zudem liegt es auch nicht in der bisher gewohnten Qualität eines Entscheidungsverfahrens, den Enthaltungsmotiven einen unmittelbaren Einfluss auf das Resultat einzugehen. Vielmehr prägt ‚les absents ont tort‘ die diesbezüglich herrschende Einstellung. Für Länder, wie die Schweiz oder die Vereinigten Staaten von Amerika, wo die Stimmbeteiligung heutzutage wenig bis deutlich unter der 50-Prozent-Marke liegt, drängt sich allerdings eine *Spezifikation der Enthaltungsgründe* auf. Dabei stehen die Fragen nach dem *Wissen und Wollen* der Menschen für mich im Vordergrund: Geschieht die Stimmenthaltung aus Gründen der Unsicherheit in der Entscheidung oder aus Unzufriedenheit über die vorgelegten Alternativen (Schema 2)? Die Begründung der Forderung nach diesen zwei Ausdrucksmöglichkeiten liegt erstens im demokratischen Anspruch, wonach ‚die Mehrheit entscheidet‘ – ein Anspruch, der spätestens dann an Boden verliert, wenn die Mehrheit der Entscheidungsfähigkeiten (kontinuierlich!) nicht einmal an der Auswahl teilnimmt; zweitens in der impliziten Kraft der Ideologie, Fernbleiben von der Urne systematisch durch homogene Freiwilligkeit zu erklären. Eine Methode des Zweifels, deren Hauptinteresse gerade auf die Qualität einer Entscheidungssituation gerichtet ist, darf diese Interpretation zum vornherein allerdings nicht akzeptieren. Auf örtlich und zeitlich verschiedenartige Weise erzwingen oft gesetzliche (Stimmzwang oder ausser-gesetzliche (Brauchtum, soziale Kontrolle) Normen eine relativ hohe Stimmbeteiligung. Die Fragen nach dem

Ausmass der Stimmenthaltung, Stimmbeteiligung und Motiven der Enthaltung sind deshalb in einem Zusammenhang zu nennen. Folgende Bewertungsstufen lassen sich aus der freiheitlichen Ideologie ableiten:

- die Möglichkeit von Leerstimmen oder Stimmbeteiligung ist jeder Form von Stimmzwang vorzuziehen,
- Spezifikation des Enthaltungsmotivs sind besser als blosse Leerstimmen, denn sie enthalten mehr Ausdrucksmöglichkeiten<sup>15</sup> und implizieren adäquatere Interpretationen bzw. Wirkungen.

Fassen wir die obgenannten Forderungen in einem dynamischen Bild zusammen, welches die Transparenz des gesamten Prozesses, die Vorlage mehrere Alternativen (die Möglichkeit einer differenzierten Ausdrucksweise) und die Auswertung mit gleichwertigen Chancen unter den Alternativen betont, dann ergibt sich Schema 1.

Schema 1: Abstimmungsprozess



Folgende *Ergebnisse* lassen sich festhalten:

- Über die unnötige Begrenzung der eidgenössischen Vorlagen auf maximal zwei einander gegenübergestellte Neuerungen werden strukturell überaus wichtige erste Entscheidungen gefällt, beziehungsweise potentielle Alternativen nicht einmal zur realitätsrelevanten («realistischen») Diskussion zugelassen. Die bestehende Ordnung schöpft nicht zuletzt aus dieser Quelle ihren «natürlichen» Nimbus.
- Infolge der Verweigerung von Präferenz- und Indifferenzaussagen stellt sich das folgende Problem: Das Ist-Ergebnis wird (zudem noch unabhängig von der Stimmbeteiligung) als Optimalergebnis definiert.

- Bei der Gegenüberstellung von Initiative und direktem Gegenvorschlag wird mittels der bestehenden Regelung die veränderungswillige Wählerschaft auf die beiden Neuerungsvorschläge aufgespalten. Die strukturelle Chance ist – wie die Erfahrung zeigt – sehr gross, dass deshalb beide Neuerungsvorschläge das absolute Mehr verpassen. Dadurch wird der bestehende Zustand vom Abstimmungsverfahren bevorteilt, beziehungsweise das Initiativrecht materiell ausgehöhlt.
- Die faktische Gleichsetzung der «halbleeren» Stimmen mit den ablehnenden beim Zusammentreffen von Initiative und Gegenvorschlag bevorteilt ebenfalls den bestehenden Zustand. Es ist theoretisch denkbar, dass in einer solchen Situation sämtliche Kantone mehr Ja- denn Nein-Stimmen erlangen und trotzdem allesamt eine negative Ständesstimme abgeben.<sup>16</sup>
- Die weitgehende Negation der Leer- und Nicht-Stimmenden im Entscheidungsergebnis unterhält eine ideologische Erklärung, wonach solches Verhalten als freiwillig bezeichnet, beziehungsweise deren «eigentliche» Absicht mit derjenigen der Mehrheit zum vornherein gleichgesetzt wird.
- Die Forderung an eine Neuerung, die Mehrheit von Volk und Ständen zu erreichen, wirkt sich zusätzlich als status quo bewahrend aus. Da diese Regelung jedoch allgemein bekannt ist, scheint sie mir relativ wenig problematisch. (Interessant ist im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung vor allem der Fall eines Ständepatts.)

Angesichts solcher Steuerungsmechanismen wäre es meiner Ansicht nach verfehlt, die hohe Stimmenthaltung in der Schweiz – oder andere Phänomene der sozialen Weigerung – nicht mit dem Problem eines

### Schema 2: Stimmkarte

Alternativen	Rang	1	2	3	4	5
a				x		
b					x	
c			x			
d		x				
e			x			
Stimmenthaltung						
aus Unzufriedenheit						
aus Unentschlossenheit*						

\* Eine bewusste Unentschiedenheit (Indifferenz), welche durch Ankreuzen der nämlichen Rangziffer bei zwei oder allen Alternativen ausgedrückt werden kann, darf nicht mit einem Zustand der Unsicherheit bezüglich Inhalt und Verhältnis der Alternativen verwechselt werden.

verbreiteten Bewusstseins der Alternativ- und Einflusslosigkeit in Zusammenhang zu bringen. Gemeint ist damit keineswegs der Vergleich mit ‚Mittelalter‘, ‚Moskau‘ oder Irgendwo/Irgendwann, sondern die Gegenüberstellung mit dem Anspruch der eigenen Ideologie.

Als wesentliche Verbesserung auf diesem Gebiet sähe ich ein eidgenössisches Abstimmungsverfahren mit Hilfe einer Stimmkarte wie in Schema 2. (Es liesse sich ebenfalls für die Belange der Kantone und Gemeinden einsetzen).

In der angegebenen Stimmkarte drückt der Entscheidende seine Wertung durch Ankreuzen der Rangziffern ein.<sup>17</sup> In diesem Beispiel lautet seine Wahl: Alternative d wird allen andern vorgezogen; es folgen die Alternativen c und e mit gleicher Wertschätzung; dann folgt Lösung a; Alternative b wird am stärksten von allen abgelehnt.

Für die Stimmenthaltung ergeben sich nach diesem Verfahren vier Möglichkeiten: Stimmenthaltung

- durch Nicht-Abgabe des Stimmzettels (Stimmkarte),
- durch Abgabe des leeren Stimmzettels,
- mit Ankreuzen des Grundes Unzufriedenheit,
- oder mit Ankreuzen des Grundes Unentschlossenheit.

Ich habe vorgeschlagen, die Resultate jeder Gruppe bekanntzumachen, ohne jedoch die Berechnung des (absoluten) Mehrs damit in Zusammenhang zu bringen. Mit der Einführung des hier empfohlenen Verfahrens ist zu vermuten, dass

- die erste Kategorie von Stimmenthaltung abnimmt, weil erstens mehrere Alternativen vorglegt und zweitens spezifische Ausdrucksformen für die Stimmenthaltung geschaffen werden,
- die zweite Kategorie auf praktisch Null absinkt, da sie als nutzlos erkannt wird,
- die dritte und vierte Kategorie zum Teil ein recht beträchtliches Ausmass annehmen.

#### **4. Zum Schluss**

Abstimmungsverfahren sind einerseits technisch anspruchsvoll, andererseits interessenmässig von höchster Bedeutung, weil sie sich nicht bloss auf einen einzelnen Fall beschränken, sondern ihre Bevor-/Benachteiligungstrends bei jeder Entscheidung zur Wirkung bringen können, die über das betreffende Verfahren zustandekommt. Wie die schweizerische Geschichte zeigt, braucht eine Revision auf diesem Gebiet sehr viel Zeit. Im Hinblick auf politische Kompromisse ergibt sich in meiner Sicht folgende Prioritätenordnung der aufgeführten Forderungen: An erster Stelle muss die erste Forderung stehen, dann die dritte, gefolgt von der zweiten und schliesslich vierten.

## Fussnoten

- <sup>1</sup> vgl. Botschaft des BR vom 22.7.1891 zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmung bei Volksbegehren betreffend Revision der BV, Bundesblatt 1891, IV, S. 14ff.
- <sup>2</sup> Neidhart L., Hoby J.-P., Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinz in der Schweiz, Zürich 1977, S. 84–87.
- <sup>3</sup> Stimmbürger kritisieren Abstimmungssystem, in: Tages Anzeiger, 9.12.1980 (Fernaussgabe), S. 3.
- <sup>4</sup> vgl. Parlamentarische Initiative, Volksinitiative, Abstimmungsverfahren. Bericht der Kommission des Nationalrates, Februar 1980.
- <sup>5</sup> St. Galler Tagblatt, Markus Rohr, 18.12.1981, S. 1.
- <sup>6</sup> Vernehmlassung zum Problem Initiative und Gegenvorschlag, in: Tages Anzeiger, 15.11.1980, S. 6.
- <sup>7</sup> Die Volksinitiative als dynamischer Faktor (E.A.K), in: NZZ, 5.1.1982, S. 25.
- <sup>8</sup> Dies ist gleichzeitig eine zweite Variante der Abfangoperation.
- <sup>9</sup> vgl. Tages Anzeiger 14.10.1980 (Fernaussgabe), S. 3; Tages Anzeiger 10.12.1980.
- <sup>10</sup> vgl. z. B. Eppele R., Welchen Stellenwert haben Volksinitiativen in unserer Veränderungsstrategie, in: Diskussionspapier des Schweizerischen Friedensrates, Glattbrugg, April 1979.
- <sup>11</sup> Für eine detailliertere Diskussion verweise ich auf mein Buch Politische Ökonomie, Frankfurt am Main 1981, S. 329–341 und 400–410.
- <sup>12</sup> Hier sind das Volk und allenfalls die Stände gemeint. In analoger Weise könnte sich das Thema auch auf parlamentarische Prozesse beziehen.
- <sup>13</sup> Davis J. C., How Does the Agenda Get Set? in: The Governance of Common Property Resources, Haefele E. T., ed., Baltimore 1974, S. 176, Übersetzung M. S.
- <sup>14</sup> Der ideologisch gesehen naheliegende Hinweis, der Souverän sei bereits heute schon – bei bloss einer Neuerung – überlastet, lässt sich mit dem Argument beantworten, dass die «eigentliche» Information im Vergleich der Alternativen liegt, und nicht so sehr in zusätzlichem Informationsmaterial.
- <sup>15</sup> Zudem ist es eine – je nach Wahlresultat – recht wichtige Sache, wie die Leerstimmen ausgewertet werden. Mein Vorschlag ist der, sie bloss als solche auszusondern und nicht etwa, wie bei eidg. Volksabstimmungen, sie in gewissen Fällen den Nein-Stimmen faktisch gleichzusetzen. (Dies betrifft die halbleeren Stimmzettel bei Initiative und direktem Gegenvorschlag.) vgl. Stadler M., Wahl und Sachzwang, Diessenhofen 1979, Corrigenda-Blatt S. 29f.
- <sup>16</sup> Am 25./26. September 1977 (Mieterschutz) war dies bei sechs Kantonen der Fall.
- <sup>17</sup> vgl. Jöhr W. A., Das Abstimmungsproblem bei Initiativen, St. Gallen 1975, S. 137.