

dies nicht stillschweigend passieren kann, sondern dass das einer ausdrücklichen Vereinbarung bedarf. Die Frage war nur noch, ab wann eine solche Gerichtsstandsvereinbarung abgeschlossen werden kann. Der Nationalrat hat im Beschluss vom 7. Dezember 1999 die Formulierung gebraucht, dass eine Gerichtsstandsvereinbarung «nach Anhebung des Prozesses» abgeschlossen werden kann. Der Ständerat wählt eine offenere, liberalere Formulierung, nämlich «nach Entstehung der Streitigkeit».

Weil ja die Anhebung des Prozesses infolge der unterschiedlichen kantonalen Gerichtsstandsordnungen kein fester Terminus technicus ist, ist die Formulierung des Ständerates «nach Entstehung der Streitigkeit» – das ist auch die einstimmige Meinung der Kommission – flexibler; sie ist zudem nicht an einen Terminus des kantonalen Prozessrechtes gebunden.

Ohne Gegenstimme beantragt Ihnen die Kommission, sich dem Ständerat anzuschliessen.

Lauper Hubert (C, FR), pour la commission: Il nous reste deux divergences en relation avec la loi sur les fors. Il s'agit d'abord de l'article 22. Lors de la première délibération, nous avions fait une dérogation en ce qui concerne le for lorsqu'il s'agit d'actions opposant un consommateur, un locataire, un fermier à la partie adverse. Nous avions prévu que, malgré le fait qu'on ne peut pas renoncer à l'avance ou par acceptation tacite au for prévu par la loi, l'on pouvait conclure une élection de for au début d'un procès, ceci pour des raisons pratiques. Le Conseil des Etats va un tout petit peu plus loin et est encore plus pratique que nous en disant que cette élection de for peut avoir lieu déjà à la naissance du différend. Ce qui signifie que l'on peut convenir d'un for lorsqu'il apparaît qu'il y a risque de procès. Cela évite l'ouverture d'un procès en un endroit non souhaité par les parties, et cela nous paraît une bonne chose.

Votre commission vous invite à vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

En ce qui concerne l'article 27, il s'agit du for en cas de procès suite à un accident de la circulation. Notre Conseil avait décidé dans un premier temps de prévoir trois fors possibles en cas de procès suite à un accident de la circulation: celui du lieu de l'accident, celui du lieu du domicile du défendeur, et celui du lieu du domicile de la personne ayant subi le dommage.

Là aussi, pour des raisons pratiques et juridiques et pour éviter que, suite à un même accident de la circulation, des procès ne s'ouvrent à trois endroits différents, votre commission vous prie d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

99.021

Konstruktives Referendum. Volksinitiative Référendum constructif. Initiative populaire

Botschaft des Bundesrates 01.03.99 (BBI 1999 2937)
Message du Conseil fédéral 01.03.99 (FF 1999 2695)

Ständerat/Conseil des Etats 08.06.99

Nationalrat/Conseil national 22.03.00

Ständerat/Conseil des Etats 24.03.00

Nationalrat/Conseil national 24.03.00

Initianten ist es, dass neben dem fakultativen Gesetzesreferendum auch das so genannte konstruktive Referendum von 50 000 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern oder von acht Kantonen innerhalb der ordentlichen Referendumsfrist, d. h. nach Erlass eines Bundesgesetzes durch das Parlament, benutzt werden kann.

Der Titel der Initiative ist zugleich auch ihr Ziel. Das neu vorgeschlagene Instrument soll es den Stimmberechtigten ermöglichen, vom Parlament verabschiedetes Recht abzuändern und mit einem Gegenvorschlag einzelne Bestimmungen einer Vorlage in ihrem Sinne zu verbessern, ohne dass das fakultative Referendum gegen das ganze Gesetz ergriffen werden müsste. Dabei müssen diese Gegenvorschläge im Parlament bereits von mindestens fünf Prozent der Mitglieder eines Rates befürwortet sein.

Der Volksvorschlag im Sinne des konstruktiven Referendums ersetzt aber nicht das normale, negierende, fakultative Referendum. Dies bedeutet, dass diejenigen Stimmberechtigten, die den Status quo beibehalten möchten, das fakultative Referendum benutzen müssen.

Die Initiative ist mit 123 205 gültigen Unterschriften zustande gekommen und im März 1997 eingereicht worden. Sie wird unter anderem unterstützt vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, der Grünen Partei der Schweiz und der Evangelischen Volkspartei der Schweiz, ebenso vom Verein Alpeninitiative, vom Verkehrs-Club der Schweiz, vom WWF Schweiz und von anderen Organisationen.

Ihre Kommission hat an zwei Sitzungen sowohl einen Vertreter der Initianten angehört als auch diese Initiative diskutiert. Die Mehrheit der Kommission kommt zum gleichen Ergebnis wie schon Bundesrat und Ständerat und beantragt, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Die Kommissionsmehrheit hat sich dabei im Einzelnen von den folgenden Überlegungen leiten lassen:

1. Das konstruktive Referendum ist eine Mischung von Initiative und Referendum und soll nach dem Willen der Initianten die Volksrechte verfeinern. Dies ist allerdings fraglich. Viel eher ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit von einem oder mehreren Volksvorschlägen dazu führt, dass das von der Parlamentsmehrheit geschnürte Gesetzespaket aufgebrochen und beliebig zerstückelt wird. Die Zerstörung des im Parlament gefundenen Konsenses durch einzelne Minderheiten ist damit vorprogrammiert. Dieser wahrscheinlich härteste Einwand birgt aus der Sicht der Kommissionsmehrheit die Gefahr in sich, dass die Gesetzgebung inkohärent wird. Auch wenn die Volksvorschläge auf ihre Verfassungs- und Völkerrechtstauglichkeit hin überprüft würden, kann die Gefahr des so genannten Rosinenpickens durch einzelne Bürgergruppen nicht gebannt werden.

Die Aufgabe des Parlamentes, Kompromisse zu ermöglichen, die die verschiedenen Sichtweisen unserer pluralistischen Gesellschaft berücksichtigen, wird damit noch schwieriger, wenn nicht sogar verunmöglich.

2. Die Idee, dass das Volk mit eigenen Gesetzesvorschlägen positiv, also konstruktiv, in den Gesetzgebungsprozess eingreifen kann, ist zunächst bestechend. Es ergibt sich bei näherer Prüfung aber, dass von diesem Vorgehen einzig die gegenüber dem Entscheid der Parlamentsmehrheit unterlegenen Bürgergruppen profitieren würden. Ein Blick auf die Gesetzgebung in dieser Session verdeutlicht dies.

Im Zusammenhang mit dem Heilmittelgesetz könnte die Gruppe der Drogisten gegen die Gruppe der Apotheker eigene Vorschläge einbringen, ebenso der Versandhandel gegen die Apotheker, und die Pharmaindustrie könnte eigene Volksvorschläge für Parallelimporte einbringen.

Im Zusammenhang mit dem Elektrizitätsmarktgesetz würde die Gruppe der AKW-Betreiber in der Entschädigungsfrage gegen die Gebirgskantone antreten, die Gruppe der Verfechter einer nationalen privaten Netzgesellschaft gegen die Gruppe der staatlichen, und beide würden gegen die Gruppe derjenigen antreten, die mehrere Netzgesellschaften favorisieren. Auf der Gegenseite wäre das Stimmvolk, das im Abstimmungskampf diese verschiedenen Volksvorschläge analysieren und gewichten müsste.

Vallender Dorle (R, AR), für die Kommission: Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag» will die Palette der Volksrechte um das so genannte konstruktive Referendum ergänzen. Das Ziel der



Ein Blick auf in der Botschaft enthaltene Beispiele für solche Abstimmungsvorlagen mit Haupt- und Eventualfragen sowie mit Stichfragen, ergänzt durch ein zusätzliches fakultatives Referendum, macht deutlich, dass das konstruktive Referendum die direkte Demokratie überfordert. Eine Gesetzesvorlage gleicht schon bei zwei Gegenvorschlägen mit zusätzlichem fakultativem Referendum eher einem Puzzle, ohne dass die unterschiedlichen rechtlichen und finanziellen Folgen dieses Zusammensetzungsspiels für den Einzelnen überblickbar wären.

Zu befürchten ist, dass das konstruktive Referendum das zu beobachtende Desinteresse an politischen Fragen noch verstärken würde. Dies ist im Interesse der Erhaltung der direkten Demokratie abzuwenden.

3. Damit kommen wir zu einem weiteren Einwand der Kommissionsmehrheit. Im heutigen System amtet das Volk dank seines Vetorechtes bei Gesetzesvorlagen als «Rekurstinstanz». Bei Einführung des konstruktiven Referendums würde dagegen das Parlament den Stimmberechtigten einen Teil seiner Gesetzgebungsgewalt abtreten. Dies ist darum abzulehnen, weil damit einzelne Minderheiten Organqualität beanspruchen würden, die heute einzig den beiden Kammern des Parlamentes zukommt. Diese Schwächung des Parlamentes, indem zehn Nationalräte und Nationalrätinnen mittels Zustimmung zu einem Einzelantrag den Antrag der Parlamentsmehrheit aushebeln könnten, ist abzulehnen.

4. Es gibt noch weitere Einwände. Unser Gesetzgebungsprozess gilt als langsam. Die Einführung des konstruktiven Referendums würde diesen Trend noch verstärken, müssten doch die im Parlament unterlegenen Minderheitsanträge, nachdem sie auf ihre Verfassungs- und Völkerrechtskonformität überprüft worden wären, ebenfalls veröffentlicht werden, damit Parteien und Bürgergruppierungen daraus Vorschläge erstellen und zur Abstimmung bringen könnten.

5. Die Kommission hat auch diskutiert, wie weit das Scheitern des Paketes Volksrechte im Rahmen der Verfassungsrevision und das Problem der direkten Demokratie bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU einen Einfluss auf die Haltung gegenüber der Initiative haben.

Die Mehrheit ist der Meinung, dass sich die Reform im Sinne der Europatauglichkeit unserer Volksrechte derzeit nicht aufdrängt. Probleme sind dann zu lösen, wenn sie sich stellen, nicht auf Vorrat und schon gar nicht in vorauseilendem Gehorsam. Derzeit diskutieren wir die bilateralen Verträge mit der EU, die keine Auswirkungen auf unsere Volksrechte haben. Dagegen ist die Kommission der Meinung, dass die Reform der Volksrechte nach dem Scheitern in der letzten Legislatur generell erneut diskutiert werden sollte. Sie hat eine Subkommission beauftragt, in Abstimmung mit der Subkommission der ständerätslichen Kommission entsprechende Vorschläge zu entwickeln. Diese Bereitschaft der Kommission zeigt, dass es keineswegs darum geht, jegliche Veränderung der Volksrechte abzublocken. Wenn sie aber die vorliegende Initiative mit 15 zu 8 Stimmen ablehnt, dann tut sie dies im Bewusstsein, dass das konstruktive Referendum keine Verbesserung des politischen Diskurses bringt, sondern eine Aufwertung der Vertreter von Einzelinteressen darstellt. Die Gesamtverantwortung für eine ausgewogene und folgerichtige Gesetzgebungsarbeit kann letztlich nur das Parlament übernehmen.

Ich bitte Sie namens der Mehrheit, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Beck Serge (L, VD), pour la commission: L'initiative populaire dont nous débattons a été déposée en mars 1997, avec quelque 123 000 signatures valables. Elle répond aux exigences constitutionnelles dans les domaines d'unité de forme et de matière. Elle est soutenue par l'Union syndicale suisse, le Parti socialiste suisse, le Parti écologiste suisse, ainsi que diverses associations citées à la page 4 du message du Conseil fédéral.

Le texte de l'initiative vise à introduire un article 89ter prévoyant, en complément du référendum ordinaire, inscrit aux

articles 89 et 89bis de l'ancienne constitution, procédure permettant de s'opposer intégralement à un projet législatif, un référendum constructif pour contester partiellement un acte législatif du Parlement en lui opposant un contre-projet basé sur une des propositions soutenues dans le débat par au moins 5 pour cent des membres d'une des Chambres. Un tel référendum pourrait être initié par 50 000 citoyens ou huit cantons.

Les partisans de l'initiative vous expliqueront tout à l'heure dans le détail les avantages de leur proposition que je me permets de résumer, conformément à ce que vous trouvez aux pages 7 et 8 du message, aux avantages supposés suivants. Tout d'abord à un gain de temps par rapport aux procédures actuelles. A la possibilité d'échapper à la globalité du choix d'accepter ou de refuser l'intégralité d'un texte législatif. A un renforcement des droits populaires. A un renforcement de la cohésion de la gauche et des Verts, ainsi qu'à une identification plus facile des points contestés d'un projet législatif. Cette démarche rejoint la tendance actuelle qui voit se multiplier les volontés de recours au peuple pour l'amener à trancher dans des circonstances qui le privent des critères objectifs d'appréciation et de jugement.

L'exercice de la démocratie ou souveraineté du peuple postule que soient développés des instruments adaptés à la dimension du cercle de citoyens dans lequel elle doit s'exercer. C'est ce principe de base qui a vu se développer dans notre pays, au niveau fédéral, un système de démocratie semi-directe avec de larges délégations de compétence au Parlement. Même s'il est à la mode de parler du village global planétaire, le plus grand idéalisme ne saurait nous faire réunir sur la Place fédérale l'Assemblée du peuple suisse pour décider avec tous les citoyens, ainsi que cela se fait dans les villages de 300 ou 400 habitants, des détails de la législation fédérale. C'est pourtant dans ce sens que souhaitent nous faire évoluer les initiateurs qui, par leur position, tendent à court-circuiter les compétences du Parlement.

Ces compétences, nous ne les sacrifions pas, conscients que les membres de notre assemblée ne détiennent pas la science infuse, mais le débat parlementaire démocratique que nous pratiquons presque quotidiennement amène par la confrontation des idées, des appréciations et des visions politiques à des solutions dont l'équilibre consensuel est généralement dans l'intérêt de la majorité de la population. Les projets législatifs qui sont issus des Chambres fédérales constituent ainsi au minimum le plus petit commun dénominateur d'une majorité des parlementaires, et donc des composantes d'intérêts du pays, qui scellent leur consensus par les votes d'ensemble et final d'un arrêté. Que restera-t-il de cette position d'équilibre si, par la suite, l'une ou l'autre des minorités vient, par le référendum constructif et après un débat partiel devant le peuple, modifier l'arbitrage établi par le Parlement? Quelle sera la légitimité d'un texte corrigé soumis au peuple, alors même que les corrections apportées auraient empêché qu'il soit adopté par le Parlement?

Abordons aussi les difficultés d'application du référendum constructif. Faudra-t-il que les forces politiques minent le terrain du débat parlementaire en multipliant les propositions de minorité pour créer un équilibre dans les potentialités de référendum constructif des uns et des autres? Comment se déroulera la votation si l'on est confronté à plusieurs référendums constructifs sur le même objet? Le bulletin de vote ressemblera-t-il à un questionnaire à choix multiples? Comment expliquera-t-on au peuple les conséquences des scénarios découlants des diverses possibilités de choix? Les électeurs ne risquent-ils pas, finalement, d'être dissuadés d'aller voter dans de tels cas?

Toutes ces questions pratiques et réalistes n'ont pas reçu de réponses convaincantes de la part des initiateurs. Dans les cantons à Landsgemeinde, le référendum constructif existe depuis toujours, par la nature même de la structure législative. Le canton de Berne a introduit le référendum constructif, vraisemblablement en première mondiale, en 1993. Celui-ci a été utilisé à trois reprises. La procédure bernoise se distingue cependant par deux aspects de la proposition



dont nous débattons: d'une part, son dépôt n'est pas lié à une proposition parlementaire et, d'autre part, il est lié au référendum suppressif qui permet ainsi de maintenir le droit en vigueur avant la votation.

Ces expériences sont insuffisantes pour permettre de dégager une évaluation fondée. D'autres cantons, comme Bâle-Campagne ou Appenzell Rhodes-Extérieures, y ont renoncé après examen. D'autres écueils compliqueraient l'application du référendum constructif, comme celui de définir les critères de validité permettant la reprise d'une minorité par un référendum, soit toute proposition recueillant dans le cadre du débat le quota fixé ou seulement celles proposées comme telles après l'élimination des divergences. De même, les initiateurs n'ont pas prévu de contrôle de la validité des contre-propositions avant le scrutin, au risque d'entrainer de graves incohérences du droit.

Une minorité de la commission souhaitait entendre des experts. La majorité y a renoncé, estimant que les enjeux, et particulièrement les inconvénients politiques, étaient suffisamment clairs pour étayer sa décision. Elle a par contre décidé de constituer une sous-commission chargée, en concertation avec la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, d'examiner l'ensemble de la problématique des droits populaires, estimant qu'une telle démarche était plus appropriée que l'examen d'un contre-projet. Ainsi l'initiative populaire générale pourrait-elle peut-être offrir une meilleure solution pour la suppression ou la modification de dispositions légales déjà en vigueur.

Finalement, la commission rejette l'appréciation du Conseil fédéral et estime que le référendum constructif menace la fonction fondamentale du Parlement qui consiste en la conciliation des intérêts divergents dans l'élaboration de la procédure législative.

Par 16 voix contre 7, la commission vous invite à adopter l'arrêté fédéral tel que présenté par le Gouvernement, soit de présenter au peuple l'initiative populaire sans contre-projet, position qui est d'ailleurs celle du Conseil des Etats.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich möchte begründen, warum der Antrag der Minderheit, die ich anführe und die von den sozialdemokratischen Mitgliedern der SPK und von Herrn Zwygart unterstützt wird, Ihnen nahe legt, die Initiative zur Annahme zu empfehlen.

Ich möchte begründen, warum ich diesen Antrag gestellt habe. Er entspricht der Tradition grüner Politik, uns für die Volksrechte stark zu machen. Für uns ist die Einführung des konstruktiven Referendums eine wichtige Sache, die der politischen Tradition unserer Bewegung absolut entspricht. Wir sind als jüngste der hier anwesenden Parteien aus basisdemokratischen Bewegungen entstanden, und deshalb sind für uns demokratische Rechte nicht Gegenstand von schönen Sonntagsreden, sondern sie gehören essenziell zum Selbstverständnis unserer Politik. Unter Politik verstehen wir nichts anderes als das Regeln des Zusammenlebens aller Menschen in einem Staat und das Ausgleichen und Austragen der verschiedenen Interessen der Beteiligten. Deshalb hat Politik dann ihre grösste Legitimation, wenn sie unter grösstmöglicher Beteiligung aller von den politischen Entscheidenden Betroffenen ausgehandelt und entschieden wird. Deshalb sind die Volksrechte für uns von so grundlegender Bedeutung, und deshalb lässt sich das Engagement zugunsten der Volksrechte wie ein roter Faden durch unsere Geschichte verfolgen.

Wir sind seit unserer Entstehung immer wieder dadurch aufgefallen, dass wir uns für einen sorgfältigen Umgang mit den Volksrechten stark gemacht haben. Sorgfältig heißt für uns, dass wir uns gegen den erschweren Zugang zu den Volksrechten, also gegen ihren Abbau, wehren; sorgfältig heißt für uns, dass wir uns gegen die Manipulation mit den Volksrechten wehren; sorgfältig heißt für uns, dass wir uns dort für eine Verfeinerung und einen Ausbau der Volksrechte stark machen, wo veränderte Umfelder wie zum Beispiel die Integration in Europa dies erfordern. Gemäss dieser Logik haben wir uns vehement gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahl bei Referenden und Initiativen gewehrt. Des-

halb haben wir uns am letzten Abstimmungssonntag auch gegen die Beschleunigungs-Initiative eingesetzt. Deshalb fordern wir seit langem auch die Mitsprache der eingewanderten Bevölkerung, und ebenso logisch ist es, dass wir uns jetzt für das neueste Instrument in der Reihe der Volksrechte einsetzen, für das konstruktive Referendum, welches heute mit der Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag» zur Debatte steht. Wir haben uns auch an der Unterschriftensammlung beteiligt und diese Initiative von Anfang an mitgetragen.

Was sind die häufigsten Kritikpunkte am konstruktiven Referendum? Es sei zu anspruchsvoll, und es verzögere die Gesetzgebung. Das sind zwei der am häufigsten genannten Vorwürfe. Es ist tatsächlich ein anspruchsvolles Instrument; das ist uns bewusst. Aber es ist ein notwendiges Instrument, um auf die immer komplexer gewordene Gesetzgebung angemessen reagieren zu können. Man sollte auch die Urteilsfähigkeit der Stimmberechtigten nicht unterschätzen. Bei der 10. AHV-Revision haben die Leute sehr wohl gemerkt, in welche Bredouille das Parlament sie mit der Verknüpfung der beiden Elemente Erhöhung des Frauenrentenalters und Einführung des Splittings gebracht hat. Die Stimmberechtigten haben sich angesichts dieses Dilemmas auch von uns, vom Parlament, verschaukelt gefühlt. Ein so unwürdiges Schauspiel sollte sich nicht mehr wiederholen.

Das herkömmliche Referendum ist also oft eine zu grobschlächtige Methode, um falsch geschnürte Gesetzespakete oder nicht mehrheitsfähige Teilespekte zu korrigieren. Da bleibt nur ein Ja oder ein Nein zum Ganzen übrig, und das ist oft schade um die unbestrittenen Teile, die sonst ohne Verzögerung in Kraft gesetzt werden könnten. Der Vorwurf, die gesetzgeberische Tätigkeit werde mit dem konstruktiven Referendum verzögert, ist nicht nur falsch, das Gegenteil ist wahr.

Das konstruktive Referendum sei nur ein billiger Ausweg, damit die Linke in diesem Lande nicht zugeben müsse, dass mit der europäischen Integration die Schweizer Volksrechte abgebaut würden. Zugegeben: Die Demokratiefrage ist gerade wegen der eingangs erklärten Bedeutung der Volksrechte für uns – die Grünen – eine der schwierigsten Fragen auf dem Weg in die EU. Aber das konstruktive Referendum ist nicht ein billiger Ausweg, sondern ein intelligenter Versuch – in einer Situation, in der Rechte von der einen, der nationalen Ebene, auf die andere, die internationale Ebene, abgegeben werden müssen –, den übrig bleibenden Spielraum optimal zu nutzen. Denn wenn EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden müssen, bleibt ein Ermessensspielraum übrig; dasselbe gilt bei der Anpassung von Gesetzen im Rahmen flankierender Massnahmen.

Es sollten also alle EU-beitrittswilligen Kreise in diesem Lande an einem konstruktiven Referendum ein Interesse haben, statt, wie es der Bundesrat macht, das Ganze ohne Alternative abzulehnen. Das könnte bei einer späteren Auseinandersetzung über den EU-Beitritt teuer zu stehen kommen.

Ein anschauliches Beispiel dafür, wie es mit dem aktuellen Referendum unheilige Allianzen gibt, steht uns beim Militärgesetz bevor: Während die Unterschriften der GSoA und der Auns unter dem aktuellen Referendumsrecht zusammengezählt 50 000 betragen müssen, wären, hätten wir bereits das konstruktive Referendum, sowohl von der GSoA wie von der Auns je 50 000 Unterschriften nötig, da die beiden das Referendum aus völlig unterschiedlichen Gründen und auf andere Teile des Gesetzes bezogen ergreifen würden.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen und die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen.

Engelberger Eduard (R, NW): Um es vorwegzunehmen: Die FDP-Fraktion beantragt wie die Kommissionsmehrheit, der Bundesrat und der Ständerat, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, obwohl das konstruktive Referendum auf den ersten Blick etwas Bestechendes an sich haben kann. Wir haben uns mit diesem Modell eines neuen Volksrechtes eingehend auseinander gesetzt, wie dies damals im Rahmen der Vorlage zur Revision der Bundesverfassung schon die



Staatspolitischen Kommissionen und die Verfassungskommissionen beider Räte getan haben; das war vor knapp einem Jahr.

Wir haben einerseits festgestellt, dass seit diesem Zeitpunkt keine neuen Argumente aufgetaucht sind. Andererseits konnten wir nach Anhören von Vertretern des Initiativkomitees in der Kommission auch den Argumenten der Initianten nicht folgen. Die Vorlage hat zu viele Schwachstellen, ist zu wenig ausgängig, so dass die Nachteile, wie der Bundesrat sie in seiner überzeugenden Botschaft aufzeigt, die Vorteile bei weitem überwiegen. Nach unserer Auffassung wäre es zum jetzigen Zeitpunkt völlig falsch, hier ein einzelnes Instrument herauszugreifen – vor allem, nachdem man auch weiß, dass beide SPK je eine Subkommission gebildet haben, um die Reform der Volksrechte als Gesamtpaket an die Hand zu nehmen und voranzutreiben.

Ich will in fünf Punkten aufzeigen, wo wir diese Mängel unter anderem – dies betone ich – sehen:

1. Die Kohärenz unserer Rechtsordnung steht im Mittelpunkt. Darin besteht für uns wohl der grösste Nachteil des konstruktiven Referendums. Das Parlament muss sich im Widerstreit der Interessen zu einem Beschluss zusammenraufen, der am Ende in sich kohärent ist und die Bundesverfassung und auch das zwingende Völkerrecht respektiert. Die Bundesversammlung muss bei ihrer Gesetzgebungsarbeit immer den Gesamtzusammenhang eines Gesetzes im Auge behalten und unter dieser Optik einen mehrheitsfähigen Erlass erarbeiten. Mit dem konstruktiven Referendum dagegen wird die Kohärenz der Gesetzgebung in diesem Sinne gefährdet.

2. Das konstruktive Referendum führt zu einer Schwächung der Stellung des Parlamentes in dessen Konsensfunktion, was wir mit Bestimmtheit nicht wollen. Im heutigen demokratischen Ablauf hat das Parlament die wichtige Aufgabe, Gesetze zu erarbeiten, die mehrheitsfähig sind, also einen Konsens zu finden. Dem Parlament kommt so eine Ausgleichsfunktion zu. Unser föderalistischer und von unterschiedlichsten Interessen und politischen Kräften geprägter Staat ist auf diese Ausgleichsfunktion angewiesen. Im konstruktiven Referendum liegt jedoch die Gefahr, dass dieses politische Instrument zum politischen Jekami benutzt wird, denn jede politische Gruppierung erhält die Möglichkeit, aus einer Vorlage das herauszupflücken, was ihr gefällt, und das abzulehnen, was sie als Belastung empfindet.

3. Die Frage der praktischen Umsetzung der Ideen des konstruktiven Referendums darf nicht unterschätzt werden. Wenn ich mir die Muster der Stimmzettel ansehe, wie sie im Anhang der Botschaft zu finden sind, ist das Problem offensichtlich. Das Abstimmungsverfahren wird noch komplizierter, denn es ist damit zu rechnen, dass dem Volk nebst der Vorlage aus dem Parlament gleichzeitig mehrere Gegenvorschläge zur parallelen Abstimmung – dermassen viele Hauptanträge, Subeventualanträge und Stichfragen – vorzulegen sind, dass das Ausfüllen der Stimmzettel zu einer höchst verwirrlichen Angelegenheit wird. Dies betont auch der Bundesrat in seiner Botschaft.

Auch der Vergleich mit den Kantonen Bern und Nidwalden kann die Unbedenklichkeit des Vorschlags auf eidgenössischer Ebene nicht belegen. Der Grund dafür liegt sicher im Zweikammersystem, welches das föderalistische Element gerade auch im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt; dieses würde mit dem konstruktiven Referendum ausgeschaltet. Auch der Vergleich mit Nidwalden und dessen Erfahrungen hinkt; im Übrigen wurde das konstruktive Referendum als Kompensation für das Einzelvorschlagsrecht an der Landsgemeinde eingeführt und blieb ohne grosse Bedeutung. Im Moment wird eine Motion zur Abschaffung des konstruktiven Referendums diskutiert.

4. Das konstruktive Referendum führt unweigerlich zu einer weiteren Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens, was – auch nach der letzten Volksabstimmung – sicher nicht unsere Absicht ist. Denn auch die Gültigkeitsprüfung von Gegenvorschlägen wird einen erheblichen Zeitaufwand verursachen, und gerade diese Gültigkeitsprüfung wird in der Vorlage zu wenig gründlich aufgearbeitet. Das Problem

wurde zwar nicht völlig ignoriert, aber es wurde dafür eine untaugliche Lösung vorgesehen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat, und Frau Bundesrätin Metzler wird sicher darauf eingehen.

5. Es ist festzuhalten, dass die ganze Frage des Ständemehrs im Zusammenhang mit dem konstruktiven Referendum nicht gelöst ist. Diese Frage wird auch in der Botschaft etwas stiefmütterlich behandelt. Wir müssen uns überlegen, welchen Einfluss die Einführung des konstruktiven Referendums auf das Ständemehr hat oder haben könnte. Es ist unbestritten, dass es das Ständemehr teilweise aushöhlen würde oder könnte. Auf diese Frage erwarte ich von Ihnen, Frau Bundesrätin Metzler, eine Antwort.

Die FDP-Fraktion ist für eine Revision der Volksrechte, und zwar im Sinne des eingeschlagenen Weges der SPK beider Räte, die je eine Subkommission dafür eingesetzt haben. Diese sollen auch die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative im Rahmen eines Gesamtpaketes nochmals überprüfen.

Im Namen der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und dementsprechend den Antrag der Minderheit Bühlmann abzulehnen.

Baader Caspar (V, BL): Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag» oder kurz «Konstruktives Referendum» will ein neues Volksrecht in der Bundesverfassung verankern. Mit diesem Volksrecht sollen bekanntlich auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen einzelne Kritikpunkte einer Vorlage, die im Parlament unterlegen sind, dem Volk in Form eines Gegenvorschlages oder in Form von Gegenvorschlägen zur Abstimmung unterbreitet werden können, ohne dass damit die ganze Vorlage zu Fall gebracht werden muss. Die einzige Bedingung ist, dass diese Kritikpunkte bereits im Parlament als Anträge eingebracht wurden und dort die Zustimmung von 5 Prozent der Mitglieder eines Rates erhalten haben, und zwar nur eines Rates. Dieses Quorum bedeutet im Klartext – wie es Frau Vallender schon ausgeführt hat –, dass einem solchen Antrag im Parlament entweder nur insgesamt zehn Nationalrättinnen und Nationalräte oder insgesamt gar nur drei Ständerättinnen und Ständeräte zustimmen müssen.

Das neue Referendum ist nach der Meinung der SVP-Fraktion bei genauer Betrachtung alles andere als konstruktiv, um nicht zu sagen destruktiv. Es ist aus folgenden vier Gründen kein tauglicher Ansatz für eine Volksrechtsreform:

1. Die Konkordanz ist gefährdet. Das konstruktive Referendum leistet der Rosinenpickerei Vorschub. Dieses angebliche Volksrecht ist im Wesentlichen ein Instrument für jene, die mit ihren Anträgen im demokratischen, parlamentarischen Meinungsbildungsprozess keine Mehrheit erreicht haben und mit ihren Anliegen nicht durchgedrungen sind. Es erstaunt mich schon, dass sich gerade die Ratslinke – die der SVP immer wieder fehlende Konkordanzfähigkeit vorwirft – für dieses konstruktive Referendum stark macht, welches gegen die Konkordanz gerichtet ist. In der Konkordanzdemokratie wird in der Regel im Parlament ein Vorlagepaket geschnürt, das mehrheitsfähig ist, bei welchem alle Gruppierungen etwas Haare lassen müssen und bei welchem selten eine Partei ihre Maximalforderungen durchbringt. Dass dieses Referendum gegen die Konkordanz gerichtet ist, ergibt sich auch aus dem vorgeschlagenen enorm tiefen Quorum. Es genügt für die Ergreifung eines Referendums, dass dem Anliegen insgesamt zehn Nationalrättinnen und Nationalräte beziehungsweise insgesamt drei Ständerättinnen und Ständeräte zugestimmt haben. Wo bleibt da das Demokratieverständnis der Initianten?

2. Die Kohärenz der Rechtsordnung ist gefährdet. In aller Regel weist ein vom Parlament beschlossenes Gesetz inhaltlich, aber auch formell eine gewisse Einheitlichkeit auf. Wenn es gemäss dem Willen der Initiantinnen und Initianten möglich werden soll, Minderheitsanträge aus dem Rat einer Volksabstimmung zu unterwerfen, besteht die Gefahr, dass bei Annahme derselben sowohl die inhaltliche Einheit einer Vorlage als auch die Völkerrechtskonformität und die Verfas-



sungsmässigkeit derselben plötzlich infrage gestellt werden. Das Parlament hält nämlich aufgrund meiner bisherigen Erfahrungen die Verfassungsmässigkeit hoch.

Diesbezüglich besteht auch ein Unterschied zu den Kantonen Bern und Nidwalden, welche das konstruktive Referendum kennen. Bei diesen kann nämlich die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes nach dessen Erlass durch das Bundesgericht überprüft werden.

3. Aushöhlung des Zweikammersystems: Gemäss dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten kann ein im Parlament abgelehnter Minderheitsantrag schon dann dem Referendum unterstellt werden, wenn der Antrag von nur 5 Prozent der Mitglieder eines Rates unterstützt worden ist. Mit dieser Art des Quorums wird der andere Rat praktisch ausgeschaltet. Wenn schon, müsste ein solches Quorum, welches sicher mehr als 5 Prozent betragen müsste, kumulativ in beiden Räten erfüllt sein.

Im Zweikammersystem liegt auch ein wesentlicher Unterschied zu den Kantonen. Dazu kommt, dass beim Berner Modell im Gegensatz zum vorliegenden Vorschlag bei Ergreifung eines konstruktiven Referendums immer auch automatisch die grundsätzliche Frage des ordentlichen Referendums gestellt wird. Das heisst, dass die Gesetzesvorlage bei Ergreifung des konstruktiven Referendums immer auch als Ganzes abgelehnt werden kann.

4. Kompliziertheit des Abstimmungsverfahrens: Diese entsteht, wenn gleichzeitig eine Abstimmung über mehrere Gegenvorschläge verlangt wird. Die Beispiele, die im Anhang zur Botschaft aufgeführt sind, zeigen dies mit aller Deutlichkeit. Ich denke an das Beispiel mit Haupt-, Subeventual- und Stichfragen.

Auch die Kommunikation im Abstimmungskampf wird in solchen Fällen erschwert, ja sogar verunmöglich.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie namens der einstimmigen SVP-Fraktion, Volk und Ständen die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag» zur Ablehnung zu empfehlen und den Antrag der Minderheit Bühlmann abzulehnen.

Cina Jean-Michel (C, VS): Die Volksinitiative für ein «konstruktives Referendum» erwähnt in ihrem ehrgeizigen Titel zwar «Mehr Rechte für das Volk». Ich frage mich aber – etwas provokativ gewiss –, ob dieses Instrument nicht mit dem Titel «Mehr Rechte für Interessenverbände, Parteien, Fraktionen und Unterschriften sammelnde Detailhandelsunternehmer» überschrieben werden könnte.

Warum? Eine wesentliche Folge der Einführung des konstruktiven Referendums würde darin liegen, dass gerade Interessenverbände und andere mitgliederreiche Organisationen mit lediglich 50 000 Unterschriften direkt und unmittelbar Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren nehmen könnten.

Selbstverständlich würde damit gleichzeitig der Druck auf die Parlamentarier erhöht, denn ein Gegenvorschlag könnte dem Volk nur vorgelegt werden, wenn 5 Prozent der Mitglieder des Rates diesen unterstützen würden. Die Wahrnehmung des Volksrechtes würde somit von einem parlamentarischen Entscheid abhängig gemacht, wobei zu erwähnen ist, dass die Hürde mit 5 Prozent – zehn Vertreter des Nationalrates oder drei des Ständerates – wohl bewusst nicht gerade hoch angesetzt wurde.

Es ist in diesem Zusammenhang auch nicht von der Hand zu weisen, dass die im Parlament unterlegenen Gruppierungen mit dem Instrument des konstruktiven Referendums ein zusätzliches Mittel erhalten, ihre Anliegen geltend zu machen. In der Botschaft des Bundesrates wird auf diese spezielle Folge der Einführung des konstruktiven Referendums ausführlich hingewiesen (Ziff. 436).

Es gibt aber noch andere Gründe, weshalb die CVP-Fraktion diese Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung empfiehlt:

1. Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses: Wenn die Befürworter des konstruktiven Referendums auch hartnäckig versuchen, dieses Argument zu entkräften, so muss ich doch sagen, dass dieser Versuch zwangsläufig misslingen muss.

Sofern nämlich das konstruktive Referendum ergriffen wird, kann dies bedeuten, dass zuerst die Frist für die Einreichung des konstruktiven Referendums abzuwarten ist, dass eine Gültigkeitsprüfung vorgenommen werden muss und die Vorlage erst dann zur Abstimmung unterbreitet werden kann.

Gewiss kann die Frist verkürzt werden, wenn die Gültigkeitsprüfung bereits im Rahmen der parlamentarischen Beratungen über den eigentlichen Gesetzentext erfolgt. Die Prüfung der Gültigkeit eines Gegenvorschlages, der notabene erst spät im Gesetzgebungsverfahren auftaucht, kann aber ohnehin einen erheblichen Zeitaufwand verursachen. Dazu kommt, dass eine erhebliche Zahl der Gültigkeitsprüfungen «l'art pour l'art» blieben, denn nur in einem gewissen Prozentsatz der Fälle würde dann auch effektiv das konstruktive Referendum ergriffen. Die Prüfung aller im Parlament eingereichten Gegenentwürfe dürfte deshalb zu einem erheblichen Leerlauf führen.

Von noch grösserem Leerlauf müsste bei der bürgergruppenfreundlichen Variante des Initiativrechtes gesprochen werden, wenn die Gültigkeitsprüfung erst nach Zustandekommen des Gegenvorschlages und damit des konstruktiven Referendums erfolgen und sich dabei die Ungültigkeit herausstellen würde. Dann wären auch die Unterschriftensammlungen sinnlos erfolgt.

2. Kohärenz der Rechtsordnung: Dies ist mithin wohl das wichtigste Argument, welches für die Ablehnung der Volksinitiative spricht. Ein in sich kohärentes Recht verlangt, dass es keine inneren Widersprüche geben darf. Insbesondere ist es unerwünscht, dass das Gesetzesrecht dem Verfassungsrecht und dem zwingenden Völkerrecht zuwiderläuft. Zwar kann mit dem Hinweis auf die Gültigkeitsprüfung dieses Argument teilweise entkräftet werden. Sie alle wissen aber so gut wie ich, dass auch im Rahmen einer Gültigkeitsprüfung die Meinungen, vor allem diejenigen meines Berufsstandes, weit auseinander gehen können. So könnte sich denn schliesslich die von den Initianten mehr oder weniger akzeptierte Gültigkeitsprüfung als Rohrkrepierer erweisen, und zwar dann, wenn der Gegenvorschlag oder die von mehr als 5 Prozent der Mitglieder unterstützten Minderheitsanträge schlussendlich von der Mehrheit des Parlamentes für ungültig erklärt würden. Wenn die Gültigkeitsprüfung von einer Behörde und schliesslich, was vielleicht einmal Realität werden könnte, vom Bundesgericht vorgenommen würde, ergäbe dies eine weitere zeitliche Verzögerung. Grundsätzlich darf an dieser Stelle ergänzt werden, dass die allgemeine Volksinitiative den Anliegen der Initianten besser Rechnung trägt. Aus diesem Grunde begrüsst die CVP-Fraktion den Entscheid der SPK, die Arbeiten zur Modernisierung der Volksrechte zügig an die Hand zu nehmen.

3. Es handelt sich um eine kaum nachvollziehbare Multiple-Choice-Demokratie: Es können allerlei denkbare Alternativen und Gegenvorschläge Gegenstand eines konstruktiven Referendums bilden. Dies kann unweigerlich dazu führen, dass sich der Bürger im Rahmen einer Abstimmung den verschiedensten rechtsetzenden Gebilden gegenübersehen wird. Der politische Diskurs wird immer komplizierter und für den Bürger kaum mehr nachvollziehbar. Im Anhang zur Botschaft sind nicht von vornherein auszuschliessende Szenarien aufgelistet, auf die ich an dieser Stelle nicht mehr näher eingehen will.

4. Zum möglichen Bedeutungsverlust des Parlamentes: Mit der Einführung des konstruktiven Referendums geht unweigerlich die Gefahr einer Herabsetzung der Ausgleichsfunktion des Parlamentes einher. Derzeit ist das Parlament gezwungen, bei der Gesetzesberatung die verschiedensten Interessen zu berücksichtigen und für eine ausgewogene Vorlage zu sorgen. Politische Gruppierungen könnten sich mit dem Hinweis auf die Ergreifung des konstruktiven Referendums aus diesem Verfahren der Kompromisssuche von vornherein verabschieden. Mit der Möglichkeit des konstruktiven Referendums erhielt jede politische Gruppierung überdies die Möglichkeit, irgendeinen Bestandteil des Kompromisspaketes anzufechten. Das bei der Kompromisssuche alles beherrschende Prinzip von Geben und Nehmen könnte später mit der Ergreifung des konstruktiven Referendums



dums aus den Angeln gehoben werden und verlöre damit seine eigentliche Grundlage.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen die CVP-Fraktion, die Ablehnung der Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag» zu beantragen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Widmer Hans (S, LU): Herr Cina, Sie haben meines Erachtens etwas despektierlich über die «Multiple-Choice-Demokratie» gesprochen. Finden Sie, dass im Kanton Bern oder in der Stadt Luzern, welche das konstruktive Referendum kennen, einfach relativ simple Gemüter am Werk waren, die eine «Multiple-Choice-Demokratie» eingeführt haben, ohne sich dabei etwas zu überlegen?

Cina Jean-Michel (C, VS): Ich war bewusst etwas provaktiv. Ich bin der Meinung, dass die Vielzahl von Möglichkeiten, wie sie in der Botschaft aufgezeigt werden, dazu führen wird, dass der Bürger verunsichert und nicht mehr in der Lage sein wird, sich in dieser Vielzahl von möglichen Szenarien, die ja nicht von vornherein ausgeschlossen werden können, zurechtzufinden.

Lustenberger Ruedi (C, LU): In meinen Ausführungen widme ich mich ausschliesslich der Frage, ob das konstruktive Referendum konkordanztauglich sei oder nicht.

Bekanntlich sind in der Schweiz die vier grössten Parteien in die Regierungsverantwortung eingebunden, und wenn wir rückblickend die letzten Jahre unserer Konkordanzdemokratie betrachten, komme ich zu folgenden Feststellungen: Die vier erwähnten Parteien repräsentieren über 80 Prozent des politischen Spektrums. Somit ist von den Regierungsparteien ein sehr hohes Mass an Konsensfähigkeit gefordert. Der Wille zum Konsens ist aber nicht bei allen vier Parteien im gleichen Masse vorhanden; die aktuelle Situation in der Schweiz lässt grüssen!

Während sich die Parteien der Mitte bemühen, sich um das Gesamtwohl zu kümmern, vertreten die beiden Flügelparteien vielfach Partikularinteressen. Mit der Einführung des konstruktiven Referendums würden für die Letztgenannten, die sowohl Regierung als auch Opposition in sich vereinen, Tür und Tor geöffnet, ihre Interessen auf Kosten der Konsenspolitik anzumelden. Das hätte wiederum zur Folge, dass vermehrt kleine Teilbereiche im Volk zur Diskussion gestellt würden. Es fände sozusagen eine Detaildiskussion im Volke statt.

Somit komme ich zur Erkenntnis, dass das konstruktive Referendum in einer Demokratie zwar ein durchaus diskutables Instrument sein kann; es ist aber nicht konkordanztauglich. Es ist vermutlich kein Zufall, dass der Minderheitsantrag heute durch Frau Bühlmann vertreten wird. Frau Bühlmann ist in diesem Parlament die eigentliche Oppositionsführerin. Sie, Frau Bühlmann, sind legitimiert, das konstruktive Referendum zu fordern. Ihnen kaufe ich diese Argumentation ab; Sie sind nicht in das Konkordanzsystem eingebunden. Die SP als Bundesratspartei kann dagegen die gleichen Argumente bedeutend weniger gut verkaufen. Diesbezüglich ist die SVP, welche ja vielfach auch aus dieser Konkordanz auszuscheren versucht, mindestens konsequent; sie lehnt das konstruktive Referendum ab.

Fazit: Solange wir in unserer Regierung über 80 Prozent des politischen Spektrums vertreten wissen, wirkt das konstruktive Referendum für die Konkordanz destruktiv und ist somit abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH): Die SP-Fraktion hat den Eindruck, dass wir hier eine grosse Chance verpassen. Wir haben die Vergröberung der direkten Demokratie am letzten Abstimmungssonntag verhindern können; jetzt hätten wir die Chance, eine echte Verfeinerung der direkten Demokratie zu erreichen. Doch die grossen bürgerlichen Parteien erkennen diese Chance. Die Voten vonseiten der CVP-, der FDP- und der SVP-Fraktion und leider auch die bundesrätliche Botschaft lassen eine Tradition erkennen, die sich in diesem Parlament durch das ganze letzte Jahrhundert zog: Dieses

Parlament war nie der Motor der direkten Demokratie in der Schweiz. In diesem Parlament wurden im 20. Jahrhundert bereits die Einführung und in der Folge jede Erweiterung der direkten Demokratie bekämpft.

Das Wesen der direkten Demokratie ist eine feinere Verteilung der Macht, und es ist eine Aufteilung der Souveränität zwischen Parlament und Bürgerschaft. Jede feinere Verteilung dieser Souveränität wurde in diesem Parlament mit vier grossen Argumentationslinien bekämpft. Es hiess, es sei zu anspruchsvoll; es daure etwas länger; das Parlament verliere an Privilegien; die Minderheiten hätten mehr Chancen. Genauso wurde auch jetzt wieder argumentiert. Genauso wurde z. B. auch vor dreizehn Jahren gegen die Einführung des doppelten Ja bei Volksinitiativen und Gegenvorschlägen argumentiert. Schon damals wurde gesagt, so etwas überfordere die Bürgerinnen und Bürger, Herr Cina. Schon damals wurde gesagt, das sei zu kompliziert. Aber das hat seither und bis heute niemand mehr gedacht. Politikerinnen und Politiker gehen fehl, wenn sie meinen, die Bürgerinnen und Bürger seien nicht ebenso klug wie sie selbst. Das ist eine gefährliche Unterschätzung des Souveräns. Sie erkennen, dass die Art, wie das konstruktive Referendum hier vorgeschlagen wird, genau den Argumenten, die Sie hier vorbringen, Rechnung trägt.

Wenn Sie immer wieder Volksinitiativen provozieren, weil Sie in der Konsensfindung des Parlamentes wichtige Interessen ausschliessen, dann belasten Sie den Gesetzgebungsprozess weit stärker, als wenn Sie eine Alternative in Form eines konstruktiven Referendums in einer einzelnen Abstimmung zulassen. Erinnern Sie sich daran, wie viele zusätzliche, neue Volksinitiativen die AHV-Revision ausgelöst hat; fünf Volksinitiativen wurden lanciert, weil Sie wesentliche Teile der Bevölkerung frustriert und empört haben mit der Art, wie Sie dieses Paket schnürten!

Genau das belastet. Wenn Sie diese Alternativen sozusagen bereits in die Gesetzgebung einbauen und der Bevölkerung die Möglichkeit geben, zwischen verschiedenen Varianten auszuwählen, dann belasten Sie nicht nur die Gesetzgebung nicht – auch in zeitlicher Hinsicht –, sondern Sie entlasten sie.

Sie sagen, das Quorum von 5 Prozent sei zu niedrig. In den Kantonen Bern und Nidwalden braucht es gar keine Voraussetzung im Parlament. Die Klausel, wonach nur Parlamentsanträge in der Form des konstruktiven Referendums zur Diskussion gestellt werden, geht genau auf Ihr Argument ein, nämlich, dass es verfassungsgerecht sein muss. Sie unterstellen in Ihrer Argumentation permanent, dass wir am Rande der Verfassungsmässigkeit, am Rande der Legalität, agieren. Das ist erfahrungsgemäss falsch.

Diese 5-Prozent-Limite soll verhindern, dass wiederum nur die Privilegierten, die Grossen, die Mächtigen dieses Instrument brauchen, weil die direkte Demokratie genau dazu gedacht ist, dass sich auch diejenigen, die keine Macht haben, in der Politik Gehör verschaffen können.

Wenn ausgerechnet die SVP-Fraktion diesem Anliegen Konkordanzwidrigkeit vorwirft, ist das eine leichte Perversion. Herr Lustenberger hat in der Kommission noch gesagt, man könne die Sache auch ganz anders sehen. Er hat in der Kommission zum Ausdruck gebracht, man könne sogar die Ansicht vertreten, das konstruktive Referendum sei sehr konkordanztauglich, weil es das Parlament zwinge, die verschiedenen Minderheiten viel ernster zu nehmen, und zwar im Wissen darum, dass diese sich mit Hilfe des konstruktiven Referendums wehren würden, wenn sie nicht ernst genommen würden.

Denken Sie, Herr Lustenberger, an die Flügel: Kein Flugzeug kann ohne Flügel fliegen. Endlich haben Sie einmal zugegeben, dass die CVP auf die SP angewiesen ist, wenn sie fliegen will! Sie sollten aber die SP auch vorsichtiger beurteilen und ihr nicht Konkordanzwidrigkeit vorwerfen.

Sie erkennen sozusagen die Nachteile des simplen Referendums. Sie wissen ganz genau, dass die Leute immer wieder vor die Wahl gestellt werden, Ja oder Nein zu sagen, alles oder nichts anzunehmen. Das konstruktive Referendum ermöglicht eine grössere Differenzierung.



Sie wissen ausserdem ganz genau, dass es oft nicht klar ist, was die Ablehnung eines Gesetzes bedeutet, weil verschiedene Interessengruppen aus ganz unterschiedlichen Gründen Nein gesagt haben. Diese Unklarheit wird beseitigt, weil durch das konstruktive Referendum klarer wird, wann ein Gesetz aus welchen Gründen abgelehnt wird. Das erleichtert dann wiederum die parlamentarische Tätigkeit. Man weiss dann, weshalb ein Gesetz abgelehnt worden ist, und man weiss so eher, wie man es besser machen könnte. Sie wissen auch ganz genau, dass wir hier manchmal Pakete schnüren, die die Entscheidungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger beschränken, die vielen – bei Finanzpaketen zum Beispiel, wenn sieben verschiedene Vorlagen zusammenkommen – nicht erlauben, ihrer Position Ausdruck zu geben. Das konstruktive Referendum erhöht in diesem Sinne die Entscheidungsfreiheit, weil es eine grössere Differenzierung ermöglicht.

Der Bundesrat hat noch vor hundert Jahren die Gesetzesinitiative, welche sozusagen die Schwester des konstruktiven Referendums wäre, als Krönung der direkten Demokratie bezeichnet. Der Bundesrat war sich damals noch bewusst, dass auch das kein Privileg des Parlamentes sein sollte. Denn die direkte Demokratie baut darauf, diese Privilegien zu teilen, damit niemand – auch keine Institution – ein Privileg hat. Das konstruktive Referendum wäre sozusagen die Schwester dieses Instrumentes und deshalb in der richtigen Tradition. Aber dieser damalige Bundesrat war Sekretär der Zürcher Verfassungskommission, die das liberale Regime im direktdemokratischen Sinn verändert hat.

Ich denke, dass der heutige Bundesrat diese radikal demokratischen Traditionen, die vor hundert Jahren in der Exekutive noch spürbar waren, verkennt.

Es ist auffällig, dass ein ganz wichtiges Argument für das konstruktive Referendum bisher von keiner Seite zur Sprache gekommen ist: Das konstruktive Referendum erlaubt uns nämlich, zu verhindern, dass die europäische Integration der Demokratie entgegengestellt wird. Die «Europäerinnen» und «Europäer» in diesem Saal müssen sich bewusst sein, dass das Ja zu Europa in den nächsten zehn Jahren in der Schweiz nicht realisiert werden kann, wenn die Menschen den Eindruck haben, dass das Ja zu Europa einen Verlust an Demokratie bedeutet. Dieses Instrument ist ein Element, das es uns gestattet, diese falsche Fragestellung nicht aufkommen zu lassen. Wir, die Demokraten und die «Europäer», müssen auf der gleichen Seite der Barrikade kämpfen, wenn wir gewinnen wollen.

Sie wissen ganz genau, dass die Europäische Union in ihrer Gesetzgebung, in ihrer Rechtsetzung, oft mit Richtlinien arbeitet. Richtlinien geben dem Staat Spielraum, und dieser kann unterschiedlich genutzt werden. Wenn ein Referendum gegen eine bestimmte Form der Umsetzung lanciert wird, dann werden die Europagegner dieses Referendum immer unterstützen, und dieses Referendum wird immer den Anschein der Europagegnerschaft haben. Das konstruktive Referendum erlaubt es zu zeigen, dass man nicht gegen die Umsetzung an sich ist, sondern diesen Spielraum anders nutzen will. Es ist also sachlich richtiger, weil es wiederum ein differenziertes, klares Referendum erlaubt. Es ist politisch ganz entscheidend, dass wir vor der europäischen Integration – sozusagen vertrauensbildend – diejenigen Instrumente schaffen, welche den Menschen zeigen, dass das Ja zur europäischen Integration keinen Abbau oder keine Einschränkung der Demokratie bedeutet, ganz im Gegenteil.

Ich kann mir eigentlich nicht vorstellen, dass nur die sozialdemokratischen und grünen Europaanhänger in diesem Saal dieser Argumentation folgen können. Ich würde deshalb den «Europäern» in der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion zu bedenken geben, dass hier etwas getan werden könnte, das vertrauensbildend wirkt. Dies erleichtert es uns, die Europadiskussion so zu führen, wie sie geführt werden muss, nämlich indem wir zeigen, dass das Ja zu Europa auch ein Ja zu mehr Demokratie bedeutet – und nicht umgekehrt. Denn in diesem Land können Sie kein Ja zu Europa gegen die Demokratie erzielen. Das müssen Sie bei solchen Vorschlägen rechtzeitig bedenken, welche Ihnen diese Mög-

lichkeit, dieses Instrument, in die Hand geben, die falsche Debatte zu verhindern. Das hat mit «vorauseilendem Gehorsam», wie Frau Vallender gesagt hat, nichts zu tun, sondern mit rechtzeitiger Vertrauensbildung, damit die Diskussion auf der Höhe der Problematik und nicht unter ihrem Niveau erfolgen kann.

Cina Jean-Michel (C, VS): Herr Gross, mich würde Folgendes interessieren: Zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens und auf welche Weise stellen Sie sich die Gültigkeitsprüfung der entsprechenden Vorlage vor?

Gross Andreas (S, ZH): Herr Cina, Professor Hänni als Vertreter der Initianten hat Ihnen diese Frage beantwortet: Bei den meisten Anträgen stellt sich diese Problematik gar nicht, weil wir, wie erwähnt, nicht die Tradition haben, am Rande der Verfassung zu legifizieren. Meistens ist die Verfassungskonformität völlig über jeden Zweifel erhaben. Wenn diese Frage strittig sein könnte, wissen künftige Initianten eines konstruktiven Referendums, dass es in ihrem Interesse ist, vor der Ausarbeitung des Antrages die Verfassungskonformität zu klären. Man kann also von den Nationalräten erwarten, dass sie diese Frage – falls sie ein konstruktives Referendum ergreifen wollen – schon rechtzeitig vor der Ausarbeitung des Antrages abklären. Das ist dann nämlich auch für diesen Antrag ein gutes Argument. Es würde also nicht die von Ihnen behauptete Verzögerung eintreten; Professor Hänni von der Universität Freiburg hat Ihnen das in der Kommission schon erläutert.

Genner Ruth (G, ZH): Das Dossier, über das wir heute debattieren – eine Volksinitiative für ein konstruktives Referendum –, stellt einen konstruktiven Beitrag zum Ausbau der bereits bestehenden Volksrechte unseres Landes dar. Wir Grünen unterstützen dieses Anliegen selbstverständlich. Warum die Idee, das Instrument des heute bestehenden Referendums zu erweitern?

Sehr oft hören wir in Debatten, gerade in diesem Saal, dass das Fuder nicht überladen werden dürfe. Dieser gleiche Satz wird zumeist von beiden Seiten des Rates formuliert – oder sagen wir es anders –, von den in der Sache am weitesten voneinander entfernten Lagern. Aus oft völlig verschiedenen Motiven kommen völlig verschiedene Gruppen oder Interessenvertreterinnen und -vertreter dann zum gleichen Schluss, nämlich zur Ablehnung einer Gesetzesvorlage. Macht das Sinn? Wie könnte man die inhaltlich differenzierten Positionen sichtbar machen?

Das konstruktive Referendum ist ein politisches Instrument. Bereits in der Kommissionsdebatte habe ich zur Kenntnis genommen, dass das von vielen nicht verstanden wird: Ein Instrument ist parteipolitisch neutral. Das Instrument gibt allen politischen Gruppierungen, Parteien oder schlüssiger grossen Interessenverbänden, seien sie von der Wirtschaft oder seien es Umweltverbände, die Möglichkeit, sich in einen – wie der Name sagt – konstruktiven Prozess einzuschalten und wichtige Fragen detaillierter zu klären. Für uns ist es wichtig, dass dieser Prozess konstruktiv verläuft, indem nämlich genau bezeichnet werden muss, was man anders will und wie.

Ich erinnere an das Rentenalter der Frauen. Wir wollten das Rentenalter der Frauen unverändert belassen. Die Hauptstossrichtung der 10. AHV-Revision haben wir mitgetragen, nicht aber den für uns wesentlichen Teilaspekt des Frauenrentenalters. Wie wären wir Frauen – ich bin überzeugt, die Mehrheit der Frauen – um ein Instrument wie das konstruktive Referendum froh gewesen! Sicher hätten wir dieses Mittel eingesetzt und die 10. AHV-Revision in diesem konkreten Punkt verändert. Es wäre der Ausweg aus dem grossen Dilemma gewesen. Sie wissen es ja: Nachher sind fünf Volksinitiativen wegen dieses einen Punktes eingereicht worden. Noch ein anderes Beispiel: Oft erleben wir, dass diejenigen, welche ein Projekt grundsätzlich ablehnen, und diejenigen, die einen Teilaspekt bekämpfen, schliesslich gemeinsam ein Nein beschliessen. Das Projekt wird abgelehnt, es entsteht ein politischer Scherbenhaufen. Differenzierte Abstimmun-



gen mit dem konstruktiven Referendum könnten die Bremser – die prinzipiellen Neinsager – von den konstruktiven Politikerinnen und Politikern abgrenzen. Die Perspektive für sinnvolle politische Arbeit wäre mit dem konstruktiven Referendum gegeben.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass in absehbarer Zeit wegen des Militärgesetzes Unterschriften für ein Referendum gesammelt werden, und zwar von der Auns und der GSoA gemeinsam, aber – das ist klar – aus ganz verschiedenen Motiven. Zusammen werden die beiden Gruppierungen nur 50 000 Unterschriften sammeln müssen. Heute wird am Schluss an der Urne keine differenzierte Meinungsäusserung möglich sein. Das empfinden wir als Nachteil; so wissen wir im Nachhinein nicht, warum eine Vorlage abgelehnt wurde: ob aus prinzipiellen Gründen oder wegen eines Teilspekts. Diese Korrektur wollen wir mit dem konstruktiven Referendum vornehmen.

Es wird immer wieder angeführt, dieses neue Verfahren würde die politischen Abstimmungen so komplizieren, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger überfordert wären. Ich bin davon überzeugt, dass diese zu einem grossen Teil zwar mit den Steuerformularen, nicht aber mit den Abstimmungen überfordert sind, im Gegenteil: Der Vorteil für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist der, dass die oft unschön geschürten Abstimmungspakete, wo Vor- und Nachteile zusammen geschluckt werden sollten – Beispiel AHV-Revision –, nun aufgeschnürt werden können und der Souverän seiner Meinung differenziert Ausdruck geben kann. Das ist im Hinblick auf die Abstimmungsbeteiligung nicht zu unterschätzen, und wir als Parlament machen uns ja darüber Sorgen.

Eine Bemerkung zur Haltung des Bundesrates: Wir sehen nicht ein, warum dieses neue Instrument erst im Rahmen der Reform der Volksrechte aufgegriffen werden soll, da diese Reform ihre Grundlage verloren hat und auch keinen Termin kennt. Zudem ist das vom Bundesrat hochgespielte «Problem» der Gültigkeitserklärung im Alltag kaum ein Problem. Immerhin wird ein Entscheid für die Ergreifung eines Referendums nicht über Nacht gefällt. In der Kommission hatten wir manchmal den Eindruck, einige Leute meinten, es würde dann zu jedem im Rat abgelehnten Antrag ein Referendum ergriffen. Ich muss Sie an die politische Realität erinnern: Unterschriften für ein Referendum zu sammeln ist kein Sonntagsspaziergang, auch wenn man dabei lange auf der Strasse weilt.

Die ablehnenden Argumentarien der bürgerlichen Sprecher geben uns zu denken. Wir haben das Gefühl, sie wollten vor allem ohne das Volk Politik machen. Das Bekenntnis zur Konkordanz ist aus unserer Sicht kein Argument gegen das konstruktive Referendum. Ich darf Ihnen sagen, dass auch die Grünen in der Rolle der Oppositionsführenden durchaus für das Gemeinwohl des Staates einstehen.

Für uns Grüne ist es klar, dass Sie hier ablenken wollen, um wieder die Konkordanz zu beschwören, weil Sie diese Kräfte schon ohne konstruktives Referendum schlecht beisammenhalten.

Die grüne Fraktion bittet Sie im Sinne der erweiterten Mitwirkungsrechte für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Minderheit Bühlmann zu unterstützen und damit Annahme der vorliegenden Volksinitiative zu empfehlen.

Eggly Jacques-Simon (L, GE): Nous, les Suisses, nous plaignons à dire que la démocratie suisse est la plus accomplie du monde. C'est un fait que, depuis 1891, nous avons véritablement les deux instruments de la démocratie directe, à savoir le référendum qui est le frein, la contestation d'un projet voté par le Parlement; et l'initiative qui est le droit de proposition. La question est de savoir si, comme le dit M. Gross Andreas par exemple, il faut aller plus loin dans l'accomplissement de notre démocratie, s'il faut affiner encore ses instruments.

Le groupe libéral ne pense pas que ce soit aujourd'hui la question cruciale qui se pose à notre pays. Le groupe libéral pense qu'en réalité il s'agit plutôt de savoir comment notre démocratie peut mieux fonctionner, comment le peuple peut

être davantage intéressé au débat politique, et qu'il ne s'agit pas de compliquer les choses dans le sens d'une mécanique toujours plus affinée, mais qu'il s'agit de motiver les gens. D'autre part, il y a une question d'équilibre: entre le Gouvernement, le Parlement et le peuple. Cet équilibre est chose précieuse. Si l'on commence à donner plus d'importance à l'un des éléments de notre démocratie, on affaiblit l'autre. Si on va dans le sens de la proposition contenue dans l'initiative, on affaiblit le poids du Parlement, et on complique aussi son fonctionnement.

D'autre part, le groupe libéral est attaché à l'idée de la clarté dans le débat politique. Il y aurait quelque hypocrisie dans nos débats à ce que l'on ait des gens qui disent: «Oui, nous acceptons cette proposition générale, mais nous ne sommes pas d'accord avec ce point. Donc à la fin des débats nous votons oui. Nous votons oui par exemple à la 10e révision e l'AVS, parce que nous sommes d'accord avec l'amélioration des prestations pour les femmes. Nous ne sommes pas d'accord avec le splitting, mais nous votons oui quand même.» Et puis après, allez, la peau de banane! Ils lancent un référendum constructif pour dire: «Nous supprimons cet article qui ne nous plaisait pas et nous gardons le reste. En somme, nous voulons bien l'augmentation des prestations de l'AVS parce que ça nous plaît, mais en ce qui concerne l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes, ou bien encore telle autre disposition, ça ne nous plaît pas, alors nous n'en voulons pas.» C'est tout l'équilibre du débat politique au Parlement, de l'équilibre qui arrive à un compromis que la droite et la gauche finalement acceptent en disant: «Bon, nous avons chacun fait des sacrifices, mais nous avons chacun trouvé des avantages.» C'est tout cet équilibre qui est remis en question. Les minorités voudraient toujours avoir raison jusqu'au bout et n'accepteraient jamais qu'il y ait à un moment donné une solution équilibrée, un compromis dans le meilleur sens du terme.

Nous ne croyons pas que cela améliorerait le fonctionnement de la démocratie. Nous ne croyons pas que cela améliorera les débats au Parlement et la visibilité devant le peuple. Nous croyons que le peuple a besoin non pas d'être mis au pied du mur, mais mis en face de ses responsabilités. S'il s'agit de l'AVS, par exemple, il doit savoir qu'il y a un paquet dans lequel il y a des éléments qui vont dans un sens et des éléments qui vont dans l'autre. On ne doit pas toujours pouvoir dire: «Nous acceptons ceci, mais nous refusons cela.» Il y a un moment où il faut prendre l'entier de sa responsabilité politique.

C'est la raison pour laquelle, parce que nous sommes attachés à l'équilibre des pouvoirs, parce que nous sommes attachés à l'équilibre des débats au sein du Parlement, parce que nous sommes attachés à la fonction du Parlement, qui est directive ou indicative vis-à-vis du peuple par rapport à un projet qui forme un tout, parce que nous sommes attachés à la prise de responsabilité entière du peuple dans le processus démocratique, nous ne voulons pas du référendum constructif, qui ne construit rien du tout pour notre démocratie, mais au contraire serait propre à diluer encore un peu plus la démocratie. Ce n'est pas de dilution dont la démocratie suisse a besoin, mais de clarté.

Berberat Didier (S, NE): Vous dites que ce n'est pas le moment d'affiner la démocratie directe. Quand est-ce que cela sera vraiment le moment de l'affiner, cette démocratie directe?

Eggly Jacques-Simon (L, GE): Je n'ai pas été tout à fait clair. Je ne pense pas qu'un but soit d'affiner encore les instruments de la démocratie directe. Je trouve que le référendum et l'initiative, tels qu'ils sont, sont suffisants et que vous et moi, ce que nous devrions faire, c'est d'intéresser davantage le peuple aux grands enjeux politiques, et non pas de lui dire qu'il peut toujours commencer par dire: «Oui», et ensuite: «Je n'étais pas d'accord avec ça et je vais corriger.»

Zwygart Otto (E, BE): Es wird Sie nicht überraschen, wenn ich Ihnen sage, dass die evangelische und unabhängige



Faktion diese Volksinitiative zur Annahme empfehlen wird. «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag»: Für einmal ist das kein Titel, der hinters Licht führt, sondern er sagt klar aus, was diese Initiative will. Der Ausbau der Volksrechte ist ein Thema. Das Paket Volksrechte, das wir im Zusammenhang mit der Revision der Bundesverfassung vorgelegt bekommen hatten, griff es auch auf. Darin enthalten war die allgemeine Volksinitiative, und diese war an sich unbestritten. Leider landete die Vorlage aber im parlamentarischen Tiefkühlschrank, und wann sie effektiv wieder aufgetaut und aufgetischt wird, ist noch nicht klar absehbar.

Ein Referendum ist in den allermeisten Fällen nicht positiv, sondern negierend. Die Volksinitiative «für ein konstruktives Referendum» sagt aber schon im Titel aus, was sie will: konstruktiv sein. Der Titel ist zutreffend, auch wenn jetzt heruntergespielt wird, was effektiv ihr Ziel ist. Die Gegnerschaft hat offensichtlich Angst vor erneuernden Elementen im schweizerischen Regierungssystem.

Eine qualitative Verbesserung ist das Ziel dieser Initiative. Die Möglichkeit einer differenzierten Stellungnahme für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wurde auch schon bei uns angewendet. Es gibt praktische Beispiele. Bei der Mehrwertsteuer durfte der Souverän bezüglich der Abgabenhöhe wählen. Wenn es die Mehrheit hier im Parlament will, wenn es ihr passt, dann gibt es diese Wahlmöglichkeit. Warum soll das nicht grundsätzlich möglich sein? Die erhöhte Entscheidungsfreiheit kann unbefriedigende «Ablehnungs-Scherbenhaufen» oder – wie hier dargestellt wurde – eine Flut von Volksinitiativen verhindern.

Wenn wir es dem Souverän in der Volksabstimmung grundsätzlich ermöglichen, auch über Varianten abzustimmen, so wird der Souverän urteilen. Es stimmt daher nicht, dass die Stimmzettel zu kompliziert würden. Das ist eine billige Ausrede. Es stimmt daher auch nicht, dass das konstruktive Referendum eine praktikable Möglichkeit ist, die sich aber ins Gegenteil verkehrt. Das demonstriert der Kanton Bern. Als Berner habe ich da direkte Erfahrungen: Im Kanton Bern heisst das konstruktive Referendum Volksvorschlag. Bisher gab es seit dessen Einführung drei Volksvorschläge. 1997 scheiterten die Dividendenbesteuerung und die Spitalorganisation, angenommen wurde aber später ein Renaturierungsfonds. Diese drei Abstimmungen zeigen auf, dass das Verfahren im Kanton Bern den Stimmbürger keineswegs überfordert.

Bei komplexen Vorlagen wird es bestimmt nur dann möglich sein, Erfolg zu haben, wenn das Referendum wirklich konstruktiv ist. Nur konstruktive Alternativen werden die Referendumshürde – und erst recht die Abstimmungshürde – nehmen. Wenn man in Betracht zieht, welche Kosten ein Referendum verursacht, bis es erfolgreich abgeschlossen ist, dann ist auch abschätzbar, dass es keine Referendumskonflikte geben wird. Im Übrigen ist es interessant zu bemerken, dass im Kanton Bern nicht etwa die Oppositionellen das konstruktive Referendum zuerst benutzt haben – nein, es waren die Regierungsparteien.

Das konstruktive Referendum ist eine Chance, um vom heutigen «Neinsager-Referendum» wegzukommen: Man muss zu einer ganzen Vorlage Nein sagen. Die differenzierte Stellungnahme vergrössert den Spielraum nicht nur für den Stimmberechtigten, sondern letztlich auch fürs Parlament. Man muss nur lernen, mit diesem Instrument umzugehen. Aber alles Neue schreckt offenbar ab. Daher ist diese Vorlage eine Herausforderung. Die Einwände, welche zu hören sind, lassen sich mit gutem Willen aus der Welt schaffen, vor allem lassen sich auch die Fragen beantworten, die irgendwo in der Administration geregelt werden sollen.

Die evangelische und unabhängige Fraktion ist daher der Meinung, dass wir die demokratischen Spielregeln verbessern müssen. Der Widerstand auf Parlamentsebene ist teilweise verständlich: Man fürchtet Einschränkungen der bisherigen Regeln der Machtausübung. Aber letztlich hat doch das Volk die Macht, also geben wir ihm diese Macht auch in angemessener Form. Das konstruktive Referendum will die Form der Gesetzgebung nicht umkehren, sondern

nur die Gewichte und Möglichkeiten verlagern. Zeigen wir doch Mut, und geben wir dem Souverän dieses neue Volksrecht.

Unterstützen wir die Minderheit Bühlmann, und sagen wir Ja zur Initiative.

Janiak Claude (S, BL): Wer in den vergangenen Jahren die Diskussion um die Reform der Volksrechte von ausserhalb dieses Rates verfolgt hat – das trifft immerhin auf einen Drittel dieses Rates zu –, musste ernüchtert feststellen, dass die Politik in dieser Frage versagt hat. Alle sind sich zwar darüber einig – oder geben es zumindest vor –, dass bei den Volksrechten Reformbedarf besteht. Wenn für einmal ein innovativer Vorschlag zur Debatte steht, erweist sich die Reformbereitschaft dann allerdings als nicht gerade übermäßig gross. Überraschend ist das gerade beim Instrument des konstruktiven Referendums, denn dieses hat bereits Eingang in kantonale Gesetzgebungen gefunden und dort erste Bewährungsproben bestanden. Revolutionen sind keine ausgebrochen!

Es ist an der Zeit, dem Volk und auch den politischen Akteuren auf Bundesebene präzisere Möglichkeiten des Einflusses auf die Gesetzgebung zur Verfügung zu stellen. Dieser Zeitpunkt darf nicht immer wieder auf eine unbestimmte Zeit verschoben werden. Wer sich, wie z. B. Herr Eggly, mit dem Status quo zufrieden gibt, nimmt es auch in Kauf, dass die neue Bundesverfassung bald mit Bestimmungen angereichert sein wird, die nicht in eine Verfassung gehören.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft auf gewisse Schwächen hingewiesen, welche die Initiative seiner Meinung nach hat. Er hat auch ausführlich über einen indirekten Gegenvorschlag – über die allgemeine Volksinitiative – berichtet. Zwar könnten die Gründe, die der Bundesrat gegen die Initiative vorgebracht hat, ohne weiteres widerlegt werden, aber wenn es dem Bundesrat mit der Reform der Volksrechte ernst wäre, hätte er den von ihm ausgemachten Schwächen eine bessere Lösung in Form eines Gegenvorschlags gegenüberstellen können; dies zu einem Zeitpunkt, als das Desaster bei der Reform der Volksrechte im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision bereits absehbar war. Er hätte beispielsweise das Quorum der Ratsmitglieder erhöhen können, die den Vorschlag schon bei den parlamentarischen Beratungen einbringen müssten. Aber der entsprechende politische Wille hat offensichtlich gefehlt.

Ich habe in der Kommissionsberatung den Antrag gestellt, das Geschäft sei zurückzuweisen und es sei ein Gegenvorschlag zur Volksinitiative vorzulegen, welcher entweder die Einführung der allgemeinen Volksinitiative vorsehe oder aber die Einführung des konstruktiven Referendums bei gleichzeitiger Ausmerzung der angeblichen Schwächen, die der Bundesrat bei der vorliegenden Initiative ausgemacht hat.

Der Bundesrat hat sich diesem Antrag mit dem Argument widersetzt, in der Frage der Volksrechte sei der Ball jetzt beim Parlament bzw. bei den Staatspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, und ist damit in der Kommission durchgedrungen. Ich stelle fest, dass der Ball weiterhin von der einen Instanz der anderen zugespielt wird. Ich muss auch feststellen, dass in der Kommission erst gar keine grundlegende Diskussion darüber stattgefunden hat, wie es bei der Reform der Volksrechte weitergehen soll. Dies ist bedauerlich und nährt die Befürchtung, dass wir in dieser Frage auch in der nahen Zukunft keinen Schritt weiter kommen. Wenn Sie es mit der Reform der Volksrechte, vor allem mit der Ermöglichung präziserer Einflussnahme auf die Gesetzgebung, ernst meinen, dann sollte Sie nichts daran hindern, dem Volksbegehren positiv gegenüberzustehen. Sie vergeben sich damit nichts, Sie präjudizieren damit auch nichts – etwa was die Zahl der erforderlichen Unterschriften betrifft –, Sie tun überhaupt nichts Revolutionäres. Aber Sie geben ein Zeichen, dass eine konstruktive Mitwirkung des Volkes am Gesetzgebungsprozess erwünscht ist.

Ich empfehle Ihnen deshalb, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Das sollte allen, die in dieser Diskussion noch unbelastet sind, also einem Drittel dieses Rates, nicht schwer fallen.



Hubmann Vreni (S, ZH): Viele Bewohnerinnen und Bewohner unseres Landes – vor allem junge Leute – sind immer wieder erstaunt, wie lange es geht, bis bei uns eine von allen als notwendig erachtete Neuerung realisiert werden kann. Schuld an der Schwerfälligkeit unseres politischen Systems ist unter anderem das Referendum, das zwar ein wichtiges Volksrecht ist, aber eine ausschliesslich bremsende Wirkung hat, meist schon im Vorfeld von Vernehmlassungen. Mit dem konstruktiven Referendum wird diese ausschliessliche Bremswirkung aufgehoben. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können nicht nur sagen, ob sie etwas wollen oder nicht, sie haben die Möglichkeit – wenn sie mit einer Vorlage nicht einverstanden sind –, Stellung zu nehmen und aufzuzeigen, welche Lösung sie als die bessere erachten. Das ist einer der zahlreichen unbestreitbaren Vorteile des konstruktiven Referendums.

Die Bedenken des Bundesrates, mit diesem Instrument würden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger überfordert, teile ich nicht. Die gleichen Bedenken wurden geäussert, als es darum ging, das doppelte Ja einzuführen; Herr Gross Andreas hat das bereits dargelegt. Diese Bedenken erwiesen sich als völlig unbegründet. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind viel intelligenter, als manche glauben.

Das konstruktive Referendum verhindert Scherbenhaufen, wie wir sie in vergangenen Abstimmungen wiederholt erlebt haben. Es erlaubt eine differenzierte Stellungnahme. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können ihren Willen klarer äussern. Die Leute werden ernst genommen; ihre Meinung erhält mehr Gewicht. Dieser Umstand wird sich auch auf die Motivation der Stimmberechtigten auswirken. Die Möglichkeit einer differenzierteren Stellungnahme könnte auch auf die Abstimmungspropaganda Auswirkungen haben. Grobe Schwarzweissdarstellungen müssten differenzierten Stellungnahmen weichen. Das hätte auch positive Auswirkungen auf die politische Kultur.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Einführung eines konstruktiven Referendums zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Bühlmann zu unterstützen.

Lalive d'Epinay Maya (R, SZ): Die vorliegende Initiative will als neues Volksrecht das so genannte konstruktive Referendum einführen. Es soll die Vorzüge der bestehenden Volksrechte, Volksinitiative und Referendum, miteinander kombinieren. Die Vor- und Nachteile dieses neuen Instrumentes – beispielsweise betreffend die Kohärenz der Rechtsordnung, die reduzierte Bedeutung von Parlament und Konsensfindung, die Komplexität bei der praktischen Umsetzung, die Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens oder die Problematik des Ständemehrs – sind von meinen Vorrednerinnen und Vorrednern bereits ausreichend dargelegt worden. Wie überall – das haben Sie auch gehört – lassen sich dazu befürwortende und ablehnende Argumente finden. Ich will dazu deshalb auch gar nicht weiter Stellung nehmen.

Wenn ich die Initiative zur Ablehnung empfehle, dann geht es mir um etwas ganz anderes. Mir geht es um die Reform der Volksrechte überhaupt. Es ist meines Erachtens unbestritten, dass aus verschiedensten Gründen eine Revision respektive Reform unserer Volksrechte notwendig ist und eine grundsätzliche Diskussion über die Gesamtproblematik der Volksrechte richtig ist. Dieser Einsicht verschliesst sich praktisch niemand, zumindest nicht in den SPK. Wesentlich ist jedoch, dass diese Diskussion nicht im Rahmen der Einführung eines einzelnen, neuen und dazu noch relativ unerprobten Rechtes erfolgt, sondern eben im Rahmen einer Grundsatzdiskussion über die Ausgestaltung der Volksrechte im Hinblick auf die Erfordernisse der Zukunft schlechthin. Kurz und gut: Eine Reform der Volksrechte, die diesen Namen verdient, hat in einem Gesamtpaket zu erfolgen und kann nicht anhand eines einzelnen und zudem neu einzuführenden Instrumentes diskutiert werden.

Auch mir ist bekannt, dass der Ausbau der Volksrechte im Rahmen der Verfassungsreform nicht durchgekommen ist. Dies ist aber noch lange kein Grund, das Anliegen nicht weiterzuverfolgen oder auf die lange Bank zu schieben. Entsprechend hat auch die SPK des Ständerates eine Subkom-

mission damit beauftragt, die Reform der Volksrechte voranzutreiben und zu prüfen. Die SPK des Nationalrates unterstützt diese Arbeiten denn auch und hat deshalb ebenfalls beschlossen, eine analoge Subkommission einzusetzen, welche die Reform der Volksrechte als Gesamtpaket angehen soll. Dabei sollen verschiedene hängige Aspekte, unter anderem auch die europarechtliche Ausgestaltung der direktdemokratischen Institutionen, diskutiert und einer Lösung zugeführt werden. Mit einem solchen Vorgehen wird das eigentliche Problem «an der Wurzel» gepackt: Wie wollen wir die direktdemokratischen Grundrechte in unserem Lande ausgestalten, um auch in einer immer komplexeren und vernetzteren Umwelt die Errungenschaften unserer direkten Demokratie erfolgreich zum Tragen zu bringen?

In diesem Sinne hat die Initiative durchaus eine positive Katalysatorfunktion, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Obwohl im Rahmen der Verfassungsrevision gescheitert, kann die Reformfrage nicht in der Schublade der unliebsamen Geschäfte versenkt und der Ball nicht einfach weitergerichtet werden, denn Frau Bundesrätin Metzler hat auch klar signalisiert, dass sie dieses Geschäft wieder aufnehmen wird, sofern wir dies wollen. Aber eine Annahme der Initiative – darüber müssen wir uns im Klaren sein – hätte vermutlich zur Folge, dass diese Grundsatzdiskussion eben gerade nicht stattfinden würde und wieder auf Jahre hinausgeschoben werden könnte.

Ich empfehle Ihnen deshalb, dem Bundesrat und der Mehrheit der SPK zuzustimmen und die Initiative klar abzulehnen.

Dormond Marlyse (S, VD): L'initiative populaire qui vous est présentée propose en fait une extension des droits populaires. En effet, comme le Conseil fédéral le dit lui-même dans son message, le référendum constructif constitue sans aucun doute une possibilité fascinante dans un système qui ne connaît que l'initiative constitutionnelle. Le but des auteurs de l'initiative est de donner aux citoyens la possibilité de prendre position de manière plus nuancée que ce n'est le cas actuellement. Il vise d'une manière générale à une amélioration qualitative des droits populaires. Les citoyens pourraient de cette manière voter sur les éléments contestés d'un projet, sans risquer de faire couler l'ensemble, et disposer ainsi d'une plus grande liberté de décision. Comme les votations sur la réforme du Parlement et sur la TVA l'ont montré, ils sont parfaitement capables de prendre position de manière nuancée sur des objets de votation complexes et multiples.

Il convient de reconnaître que les objets complètement ficelés soumis au peuple ne sont souvent pas de vrais choix. La 10e révision de l'AVS en est un exemple. Comment apprécier le choix qui se résume à: «Vous acceptez cette révision qui intègre le splitting et le bonus pour tâches éducatives et d'assistance, mais vous devez ratifier le relèvement de l'âge AVS des femmes, sujet sensible entre tous; si vous n'êtes pas d'accord avec ce dernier point uniquement, tout est refusé.» Un tel choix est souvent ressenti par une partie du peuple comme une forme de chantage.

Lors des travaux sur le traité sur l'Espace économique européen, le référendum constructif avait fait l'objet d'une initiative de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Si le peuple avait dit oui le 6 décembre 1992, la Suisse connaîtrait le référendum constructif depuis près de sept ans. Ainsi, ce droit pourrait compenser une éventuelle perte de droits démocratiques en cas de participation renforcée de la Suisse à l'Union européenne.

Les problèmes techniques que le Conseil fédéral trouve à son application – et cela a déjà été dit – ressemblent furieusement aux arguments qui étaient développés à l'époque pour refuser de donner la possibilité de voter deux fois oui lorsqu'un contre-projet était opposé à une initiative. Le temps a donné tort aux opposants à cette solution et démontré qu'elle est parfaitement applicable. De plus, il est relevé dans le message du Conseil fédéral que ces problèmes sont tout à fait surmontables. En fait, le référendum constructif n'a rien de révolutionnaire puisque ce droit existe dans plusieurs cantons. Il a été accepté dans le canton de Berne en 1993



déjà, et dans celui de Nidwald en 1994. On peut relever qu'il a déjà été utilisé à trois reprises dans le canton de Berne sur des sujets aussi complexes que la loi sur les impôts, la réorganisation des hôpitaux et la loi sur l'utilisation des eaux.

Les solutions de rechange présentées par le Conseil fédéral n'en sont pas. En effet, on ne peut pas comparer, d'une part, le référendum constructif et, d'autre part, la nécessité de revenir sur un projet qui vient d'être accepté en votation populaire. Cette manière de procéder ne serait certainement pas comprise par les citoyens. Et comment recommander au peuple d'accepter un projet et en contester une partie par la suite? De plus, dans les cas où le projet est refusé, plus aucune solution n'est envisageable ni possible.

L'une des critiques du Conseil fédéral contre le référendum constructif concerne la capacité du Parlement à trouver des solutions de consensus. Or, si dans le passé, la prise en considération des aspirations des minorités était réelle, cela s'est fortement dilué avec le temps. Force est de constater que depuis plusieurs années, voire depuis plusieurs législatures, les projets soumis au peuple ne sont en fait que les décisions imposées par la majorité du Parlement.

Si, comme le déclare le Conseil fédéral à la page 33 de son message: «Au cas où la majorité parlementaire estimerait relativement élevées les chances d'une contre-proposition en votation, on pourrait s'attendre à ce que les désirs de la minorité soient mieux pris en considération», cela ne pourraient à nos yeux que constituer un point positif pour la démocratie et la politique de consensus. On peut s'étonner que ce constat figure dans le chapitre des inconvénients possibles pour le Parlement! En conclusion, l'introduction du référendum constructif améliorera les règles du jeu démocratique. Les inconvénients sont tout à fait secondaires et ne justifient pas de renoncer à un droit aussi fondamental.

Je vous recommande donc d'accepter l'initiative populaire et de voter la proposition de minorité.

Garbari Valérie (S, NE): Les opposants au référendum constructif soutiennent qu'un tel instrument, dans une démocratie semi-directe, porterait atteinte à la politique de concorde, que cela remettait en cause la légitimité du Parlement, que les préoccupations ne seront plus celles de la défense de l'intérêt général, mais celles de la défense d'une kyrielle d'intérêts particuliers, que c'est un pont d'or pour les lobbyistes, car un moyen de blocage, que le peuple doit choisir les grandes orientations de la politique, mais non pas les points de détail. Enfin, les opposants s'appuient encore sur le fait de dire qu'un contre-projet à l'initiative n'a pas de raison d'être, car il est certes nécessaire de réformer les droits populaires, mais dans le cadre d'un paquet global, et non par le moyen du «Rosinenpicken». Ce dernier argument est en fait le reflet de la volonté d'enterrer le référendum constructif, et je vous demande de ne pas en être dupes.

Pour ma part, je pense que c'est bien davantage l'inexistence du référendum constructif qui met en danger, à tout le moins qui affaiblit, le système de la concorde et qui entache la crédibilité du Parlement. L'unique voie offerte du référendum suppressif contraint à des consensus mous au niveau parlementaire pour trouver une majorité populaire et, par là même, pour éviter le lancement de référendums. Or, ces consensus mous donnent de moins en moins satisfaction, avant tout à celles et ceux qui espèrent voir se concrétiser de réels projets politiques réformateurs. Ils donnent également des munitions à celles et ceux dont le fonds de commerce politique est de classer le Parlement et le Conseil fédéral sous la définition de «classe politique». Ceux-là instrumentalisent alors la démocratie directe à des fins totalement étrangères à une démocratie participative de la population. Je pense à la «Beschleunigungs-Initiative» et à l'initiative populaire «Quand le peuple parle, les politiciens doivent se taire!»

Le référendum suppressif permet de s'opposer à un projet sans sortir du bois, sans devoir dévoiler les motifs de fond de son opposition. Or, d'autres intentions peuvent se cacher derrière le statu quo. En revanche, le référendum constructif permettrait d'éviter les purs calculs stratégiques et les

«unheilige Allianzen». Il contraindrait les opposants à dévoiler leurs cartes en devant se prononcer sur une alternative proposée à un projet controversé. Les opposants devraient expliquer à la population quelles sont leurs visions politiques. Cette meilleure transparence permettrait de respecter davantage la population et d'en faire un acteur à part entière, soit d'engendrer un regain d'intérêt pour la chose politique.

Le système du tout ou rien du référendum suppressif n'est en outre pas un contrepoids aux positions politiques éduco-rées dans un compromis. En cas de refus du projet, comme en cas d'acceptation, cela aboutit davantage à un blocage qu'à l'émergence de propositions constructives. La polarisation des opposants et des partisans au projet durant la campagne référendaire a souvent pour effet de maintenir longtemps dans les tiroirs d'autres projets, ou oblige à revenir avec le même thème plusieurs années après, à l'exemple de la solution des délais pour l'avortement et de l'initiative populaire pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU. La population est tout à fait à même de se prononcer sur ces questions de détail, et les initiatives constitutionnelles demandent par ailleurs de plus en plus à la population de se positionner, certes sur une réorientation de fond, mais également, souvent, sur les détails de son application législative. Jusqu'à ce jour, la population a été à même de se déterminer et l'argument selon lequel elle ne saurait plus où donner de la tête est donc totalement dénué de pertinence.

Quant à l'argument de la défense des intérêts particuliers et du tremplin pour les lobbyistes, pour les dictatures, entre guillemets, des minorités, il est absolument irrelevant. Le référendum suppressif est précisément lancé par les mouvements oppositionnels qui se recrutent davantage dans la minorité que dans la majorité. Quant aux lobbyistes, il n'ont pas attendu le référendum constructif pour exister.

Pour conclure, le référendum constructif est à l'opposé de la «Beschleunigungs-Initiative» pour deux motifs: premièrement, il respecte le Parlement et la politique de concorde puisque les consensus constructifs sont facilités par la possibilité de proposer des variantes sur les quelques points controversés; deuxièmement, il simplifie les droits populaires, les améliore, les affine, les dynamise, dans le respect de la démocratie directe et dans l'intérêt de l'ensemble de ses acteurs, à savoir la population, le Parlement et le Gouvernement.

Je vous invite en conséquence à soutenir la proposition de minorité et à recommander au peuple et aux cantons d'accepter cette initiative populaire.

Weigelt Peter (R, SG): Ich möchte einleitend meine Interessenbindungen offenlegen: Als Mitinhaber einer Kommunikationsagentur bin ich regelmäßig mitverantwortlich für eidgenössische und kantonale Wahl- und Abstimmungskampagnen und Unterschriftensammlungen. Angesichts dieser Ausgangslage müsste ich eigentlich an diesem Pult für die Vorlage sprechen, denn das Anliegen des konstruktiven Referendums würde im Markt der politischen Kommunikation zweifellos ein attraktives zusätzliches Auftragsvolumen generieren. Man stelle sich vor, wie massiv der Kommunikationsbedarf steigt, wenn zu einem umstrittenen Gesetz – ich nehme das Beispiel des Elektrizitätsgesetzes (EMG) – plötzlich unterschiedlichste Referendumskomitees antreten. Das «Komitee der Ratsmehrheit» würde, um beim Beispiel des EMG zu bleiben, plötzlich mit einem «Referendumskomitee» in Auseinandersetzung stehen, das sich gegen die Benachteiligung der KMU einsetzt, das für mehr Ökologie im Strombereich agiert, das allenfalls die Liberalisierung insgesamt angreift oder sich als Schutzverband der Subventionen und Monopolrenten deklariert. Abstimmungen zu einem Gesetz, bei welchem sich mehrere konstruktive Referenden gegenüberstünden, müssten schliesslich auch noch durch eine Stichfrage ergänzt werden – eine Stichfrage, die zusätzlichen Kommunikationsbedarf, letztendlich aber auch Verunsicherung beim Stimmvolk schafft.

Aus dieser Optik muss nicht nur die Frage der Attraktivität des konstruktiven Referendums für Opponenten gegen eine



Bundesgesetzgebung gestellt werden, sondern es gilt auch, die Frage nach deren Praktikabilität insgesamt zu stellen. Persönlich stehe ich voll und ganz zu unseren Volksrechten, welche sich aus meiner Sicht primär am Massstab des mündigen Bürgers zu messen haben. Nimmt man diesen Massstab als Maxime, so gilt es, Entwicklungen, die alt Bundesrat Koller als «Privilegierung des innovativen Potenzials der Volksrechte gegenüber der Vetofunktion des Referendums» bezeichnete, mit Skepsis gegenüberzutreten. Denn es ist nicht ein möglichst breiter Wunschzettel von Lobbyisten und Interessengruppen gefragt, sondern die Gewährleistung der Kontrollfunktion des Souveräns.

Schliesslich entspricht es auch dem Selbstverständnis eines Parlamentes, dass man gegen ein Instrumentarium antritt, welches den Druck auf die Konsensbildung verringert und das Ringen um ein Gesamtkonzept untergräbt.

Mit Bezug auf meine offen gelegten Interessen als Vertreter der Kommunikationsbranche stelle ich fest, dass mit der Einführung des konstruktiven Referendums kaum mehr Rechte für den Stimmbürger geschaffen werden. Dagegen könnte die politische PR- und Kommunikationsbranche mit einer markanten Umsatzsteigerung rechnen, da die Unübersichtlichkeit von mehreren konstruktiven Referenden zu ein- und derselben Vorlage, verbunden mit einer Stichfrage, genau jene Verunsicherung provoziert, die für mediale und werbliche Einflussnahme wünschbar ist und diese attraktiv macht. Für mich bleibt das Referendum das Korrektiv in der Hand des Stimmbürgers. Dieses Vetorecht muss so ausgestaltet sein, dass es rasch und konsequent angewendet werden kann. Das vorgeschlagene konstruktive Referendum trägt zu dieser Zielsetzung nichts bei, sondern verwässert dieses wichtige Vetorecht des Bürgers.

Obwohl ich vermutlich Profiteur der Einführung dieses Instrumentes wäre, beantrage ich Ihnen, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Fehr Mario (S, ZH): Im Gegensatz zu meinem Vorredner sehe ich hier durchaus eine Entwicklung der Volksrechte. Herr Weigelt hat ja gesagt, dass die Volksrechte sich ständig weiterentwickeln. Das konstruktive Referendum ist eines dieser Volksrechte, die in Entwicklung sind. Wenn wir die jüngere Geschichte der Kantonsverfassungen in der Schweiz betrachten, sehen wir, dass das konstruktive Referendum vor kurzem in Bern und Nidwalden eingeführt worden ist. Es auf Bundesebene ernsthaft zu prüfen und dann allenfalls auch einzuführen liegt durchaus im Trend der Zeit, der Demokratisierung und der Weiterentwicklung der Volksrechte. Wenn man die bisherige Diskussion verfolgt, fällt auf, dass Sie die europäische Dimension dieser Volksinitiative meines Erachtens nicht genügend in die Waagschale werfen. Ich weiss nicht, ob Sie das nicht sehen wollen, können oder dürfen. Wir glauben, dass das konstruktive Referendum sehr wohl mit der europäischen Integration vereinbar ist; wir sind auch der Ansicht, dass wir – gerade vor der Abstimmung über die bilateralen Verträge – auch über die weitere Entwicklung nach dem 21. Mai nachdenken und darüber sprechen können. Ich glaube, dass es für die weitere Entwicklung unseres Verhältnisses zu Europa ganz zentral ist, dafür zu sorgen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei den Volksrechten insgesamt keine Einbussen erleiden.

Im Hinblick auf die Europäische Union gibt es zwei gute Gründe, das konstruktive Referendum heute zu befürworten: Zum einen hätte ein allfälliger EU-Beitritt einen Demokratieabbau in der Schweiz zur Folge, auch wenn es nur um einen relativ marginalen Bereich geht – man spricht von 6 bis 12 Prozent der Initiativen und Referenden, die nicht EU-tauglich gewesen wären –, aber immerhin. Nun kann man sagen, dieser allfällige Abbau der Volksrechte werde wieder kompensiert, indem wir dafür auf europäischer Ebene vermehrt mitsprechen und mitdiskutieren könnten. Wir müssen aber auch sicherstellen – auch in Bezug auf die interne Kommunikation, Herr Weigelt; bei einem allfälligen EU-Beitritt könnte hier unser Kommunikationsdefizit sein –, dass die Bevölkerung den Teil der Volksrechte, den sie bei einem EU-Beitritt verliert, wieder «hereinholen» kann.

Deshalb schlägt die Sozialdemokratische Partei unter anderem das konstruktive Referendum vor. Eine andere Möglichkeit wäre eine Volksmotion in europäischen Angelegenheiten, wie wir sie auch vorgeschlagen haben. Die eine Seite ist also die Kompensation eines allfälligen Demokratieverlustes. Die andere Seite ist, dass wir als Folge eines künftigen Beitritts zur Europäischen Union eine ganze Reihe von Gesetzen EU-tauglich machen müssen. Wir werden uns überlegen müssen, wie wir dieses Recht bei uns umsetzen wollen. Wenn wir kein konstruktives Referendum haben, bleibt hier bei Neuerungen, die die EU betreffen, oft nur das simple Nein. Dies hätte aber im Zusammenhang mit der europäischen Einigung zur Folge, dass wir als Antieuropäerinnen und -europäer dastehen würden; das wollen wir nicht. Das konstruktive Referendum ermöglicht es eben gerade auch Proeuropäerinnen und -europäern, einmal Nein zu einer Umsetzung des europäischen Rechtes zu sagen, gleichzeitig aber vorzuschlagen, wie man es denn besser machen könnte.

Bevor wir die Diskussion über einen Beitritt zur EU intensivieren – unsere Fraktion wird dies nach dem 21. Mai bestimmt tun; die ganze Partei wartet auf diesen Tag, damit wir dann die EU-Beitrittsdiskussion neu lancieren können –, scheint es mir ganz entscheidend, den Bürgerinnen und Bürgern sagen zu können, dass sie auch nach einem allfälligen EU-Beitritt gleich viele demokratische Rechte haben werden.

Ich glaube deshalb, dass die «Europäerinnen» und «Europäer» in diesem Parlament nachgerade dazu aufgerufen sind, jetzt – oder allenfalls später, wenn sie es jetzt nicht übers Herz bringen – einem konstruktiven Referendum zuzustimmen, denn es wird gerade den Prozess der Annäherung an die EU konstruktiv begleiten. Es ist ein Zeichen der Konkordanz, dass man konstruktiv ist. Wir versuchen, das hier aufzuzeigen, und hoffen, dass es sich einige «Europäerinnen» und «Europäer» unter Ihnen nochmals überlegen und diesen Weg gemeinsam mit uns gehen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Je crois tout d'abord qu'il faut noter avec un certain intérêt que ce débat intervient dix jours après le rejet massif de l'initiative populaire trompeusement appelée «pour une démocratie directe plus rapide». Cette initiative, qu'on aurait pu assimiler à une sorte d'incendie du Reichstag à froid, visait en effet à étouffer le système politique et, par voie de conséquence, à porter atteinte à la démocratie directe. Il en va tout autrement avec la présente initiative populaire en faveur du référendum constructif, car celle-ci vise à conforter, à améliorer, à développer l'exercice des droits populaires et de la démocratie directe.

Il m'apparaît que cette initiative présente au moins deux grands mérites: en premier lieu, elle permet de répondre à un certain nombre de lacunes dans l'exercice de nos droits populaires, et notamment au fait que lorsqu'on est en présence d'une loi, on est obligé de l'accepter ou de la rejeter dans son ensemble, quelle que soit la part des éléments positifs et négatifs que contient un projet. L'exemple le plus criant à cet égard, c'est celui de la 10e révision de l'AVS parce qu'à cette occasion, des centaines de milliers d'hommes et de femmes ont été déchirés entre le soutien à une rente indépendante de l'état civil et le rejet de l'élévation de l'âge de la retraite des femmes. De telles procédures sont inadmissibles parce qu'elles ont pour conséquence d'agrandir le fossé entre le monde politique et les citoyens, et je pense que ça, ce n'est pas sain pour une démocratie.

Il est temps de mettre fin à ce système par trop fermé, et cela d'autant plus que ces prochains mois et ces prochaines années, il se pourrait que le corps électoral de ce pays soit confronté aux mêmes dilemmes que dans le cas de la 10e révision de l'AVS. Je donne quelques exemples. Évidemment, il s'agit d'hypothèses, mais il m'apparaît que dans plusieurs cas ce dilemme, cette confrontation pourrait se reproduire. Je pense à la 11e révision de l'AVS, et pourquoi pas, à la loi sur le marché de l'électricité, à la future grande révision de la loi sur l'assurance-chômage, ou encore au paquet fiscal récemment présenté par M. Villiger, conseiller fé-



déral. Dans tous ces cas, il importe de mettre fin au système actuel et d'offrir au peuple la possibilité de se prononcer sur des solutions alternatives.

Le deuxième mérite de l'initiative, c'est dans le cadre du processus d'intégration européenne qu'il faut le situer, dans la mesure où l'on sait que l'Union européenne offre à ses différents Etats membres une certaine marge de manœuvre quant à la transposition du droit supérieur. Cela leur permet aussi de proposer un certain nombre de mesures d'accompagnement internes en cas de désavantages menaçants pour tel ou tel pays. Je pense, par exemple, en ce qui nous concerne, à la protection de l'environnement ou encore à certains pans de la sécurité sociale. Or, je pense que le processus futur d'adhésion à l'Union européenne ne pourra être couronné de succès que si l'on prend effectivement et précisément sérieusement en compte les doutes et les craintes de la population en matière sociale, démocratique et écologique, et je pense précisément que l'instrument du référendum constructif tel que préconisé par l'initiative permet d'aller à la rencontre de ces peurs et de ces craintes et, si possible, de leur apporter des solutions alternatives, sérieuses et crédibles.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à soutenir la proposition de minorité et à recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

Josse Peter (S, VS): Ich möchte die heute Vormittag vorgetragenen Argumente hier nicht noch einmal aufrollen. Trotzdem haben wir ein paar Ungeheuerlichkeiten gehört, die so falsch und erheiternd sind, dass ich sie trotzdem noch kurz ansprechen möchte. Wir haben von zwei Rednern gehört, dass das konstruktive Referendum etwas mit dem Ständemehr zu tun haben soll. Das ist natürlich völlig falsch. Wir haben ausgerechnet vom SVP-Fraktionssprecher gehört, dass das konstruktive Referendum die Konkordanz in Gefahr bringe. So viel zum Erheiternden.

Wir haben von unseren Fraktionssprechern, aber auch von Herrn Gross Andreas und Frau Genner die wesentlichen Argumente für die Vorlage gehört. Ich möchte darauf zurückkommen, dass verschiedene Leute angetönt haben, sie wären dafür, wenn man das ein wenig anders gemacht hätte. Genau diese Diskussion haben wir schon damals beim doppelten Ja gehabt: Auch damals haben alle immer gesagt, das sei zu kompliziert – wie wenn die Situation nicht auch schon so kompliziert gewesen wäre! –, das führe zu Unklarheiten bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. Jetzt ist das doppelte Ja eingeführt, und niemand hat das Gefühl, dass unsere Leute überfordert seien. Wenn man ein Instrument, das innovativ und demokratiefreundlich ist, nicht will, dann findet man immer Ausreden.

Ein Argument möchte ich in die Diskussion einbringen: Ich war zehn Jahre in einem kantonalen Parlament tätig und habe dort erfolglos – wie ich feststellen muss – versucht, das konstruktive Referendum einzuführen. Das Hauptargument der Gegner war immer: Solange das auf Bundesebene nicht eingeführt ist, wollen wir das nicht; wir müssen zuerst Erfahrungen auf Bundesebene vorweisen können. Nun können es alle Staatsrechtler bestätigen: Je tiefer die Ebene in der Politik ist – ich denke an die Kantons- und Gemeindeebene –, desto sinnvoller ist die Einführung des konstruktiven Referendums. In jedem Kantonsparlament gibt es Erfahrungen, dass man jahrelang an einem Gesetz – z. SB. dem Schulgesetz – gearbeitet hat und dass es schlussendlich an einem einzigen Artikel scheitert, weil man sich beispielsweise bei der Standortfrage nicht entscheiden kann oder eine Mehrheit des Parlamentes anderer Meinung ist als später die Referendumsbefürworter.

Solche Vorlagen finden Sie auch z. B. bei den Steuergesetzen. Wir hatten im Kanton Bern eine Steuergesetzvorlage, über die man zwei Jahre lang diskutiert hat. Schliesslich sagte die Mehrheit, sie wolle eine Steuersenkung um 20 Prozent, die Minderheit wollte 15 Prozent. Die ganze Arbeit wäre für die Katze gewesen, wenn man diese Frage dem Stimmvolk nicht in Form des konstruktiven Referendums hätte unterbreiten können.

Die Dinge sind also nicht so kompliziert, wie man sie darstellen will. Selbstverständlich könnte man in einem juristischen Seminar Tausende von Beispielen kreieren, die sich aber wahrscheinlich in der Realität nie abspielen werden. Ich möchte Sie bitten, diesem neuen Instrument eine Chance zu geben. Es ist ein Instrument, das ja beispielsweise die FDP im Kanton Bern eingeführt hat. Es hat überhaupt nichts mit dem Links-Rechts-Schema zu tun. In der Demokratie kann jedermann dieses neue Instrument intelligent einsetzen. Ich bitte Sie, in diesem Sinne etwas für die Innovation unserer Demokratie zu tun und die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Wenn ich Sie heute hier fragen würde, ob Sie für eine Stärkung der Volksrechte eintreten, würden Sie das sicher alle bejahen. Nachdem ich mir aber die Diskussion heute Morgen angehört habe, stelle ich fest, dass wir uns im traditionellen Links-Rechts-Schema bewegen. Auf Seiten der bürgerlichen Parteien ist keinerlei Bewegung festzustellen. Der Bundesrat bringt zwar mit der Botschaft eine differenzierte, gute Auslegung zur Initiative – die es der Regierung erlaubt hätte, einen konstruktiven Schritt in Richtung einer Erneuerung der Volksrechte zu machen –, doch stattdessen werden wir auf eine Gesamtreform der Volksrechte vertröstet.

Die SVP, die ständig die Fahne der Volksrechte hochhält – aber immer Nein sagt, wenn es konkret darum geht, einen Fortschritt zu verwirklichen –, hat dasselbe auch heute wieder getan. Der Gipfel der Frechheit sind die Äusserungen von Herrn Baader Caspar, der sich auf die Konkordanz beruft – ausgerechnet die SVP, die die Konkordanz ständig in Frage stellt; ich möchte Sie nur an die letzten Gesetzgebungsverfahren, z. B. die LSVA, erinnern.

Die bürgerlichen Parteien der Mitte, die CVP und die FDP, sind – wenn man ihre Deklamationen ernst nimmt – noch immer für die Integration in Europa. Wenn sie das ernst nehmen, dann müssen sie heute Ja zum konstruktiven Referendum sagen, denn es ist ein Instrument, mit dem die Bürgerinnen und Bürger auch bei einem Schritt in die EU mehr demokratische Rechte bekommen und konstruktiv an der Umsetzung europäischer Richtlinien teilhaben können; sie können bestimmen, wie sie europäisches Recht in Schweizer Recht umgesetzt haben wollen. Wenn Sie zum Integrationsprozess Ja sagen, dann müssen Sie konsequenterweise auch zur vorliegenden Initiative Ja sagen. Genau diese Überlegungen waren es ja auch, die 1992 die Staatspolitische Kommission des Nationalrates dazu veranlassten, eine Parlamentarische Initiative für das konstruktive Referendum einzureichen.

Heute wurde die Initiative mit den fadenscheinigsten Argumenten bekämpft, obschon die Lücken des bestehenden Referendumsrechtes offensichtlich sind: Das bestehende Referendumsrecht ist ein reines Vetorecht; die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben keinerlei Möglichkeit, neue Ideen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Erst das konstruktive Referendum ermöglicht es ihnen, politische Präferenzen differenziert zum Ausdruck zu bringen. Das ist eine Bereicherung des politischen Prozesses. Jede Gruppe, die das konstruktive Referendum ergreifen will, nennt ganz klar die Änderungen, die sie durchsetzen will. Damit verhindern wir den Zwang zu unheiligen Allianzen, wie sie sich jetzt auch z. SB. bei der Revision des Militärgesetzes, der «Bewaffnungsvorlage», wieder abzeichnen.

Das konstruktive Referendum verhindert auch, dass Bürgerinnen und Bürger mit unappetitlichen «Päckli», wie Sie sie bei der 10. AHV-Revision geschnürt haben, zur Stellungnahme gezwungen werden. Sie haben damals mit der Verbindung der Erhöhung des Rentenalters der Frauen, dem Splitting und den Betreuungsgutschriften die Bürgerinnen und Bürger in ein unerträgliches Dilemma gestürzt. Das ist undemokratisch. Und was war das Ergebnis? Sie haben all jene, die die Erhöhung des Rentenalters nicht wollten, gezwungen, drei neue AHV-Volksinitiativen einzureichen.

Dann kam in der Diskussion noch das Argument, das konstruktive Referendum würde den Gesetzgebungsprozess



verlangsamen. Das Gegenteil ist der Fall! Wenn Sie mit dem heutigen Referendum nur Ja oder Nein sagen können, haben Sie häufig ein Resultat, nämlich einen Scherbenhaufen. Jüngstes Beispiel war die 4. IVG-Revision, die sich ganz klar gegen die Abschaffung der Viertelsrente richtete. Und was haben Sie jetzt? Die ganze Revision wurde beerdigt.

Jetzt, wo Sie zu mehr Demokratie und damit zum konstruktiven Referendum Ja sagen müssten, kommen hundertundeine Einwendung. Wenn Sie diese Einwendungen tatsächlich ernst gemeint hätten, hätten Sie zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages Hand geboten. Aber darum ging es ja gar nicht!

Das übelste Argument, das in der heutigen Diskussion geltend gemacht wurde, ist jenes, wonach die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit dem konstruktiven Referendum überfordert seien. Das Gegenteil ist der Fall! Ich bin überzeugt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sehr genau wissen, was sie wollen. Wahr ist aber vielmehr, dass Sie vor der Mitsprache des Volkes Angst haben. Sonst würden Sie nicht Nein zu dieser Stärkung der Volksrechte sagen, wie sie die Initiative für das konstruktive Referendum bringt.

Ich bitte Sie darum: Sagen Sie Ja zu dieser Initiative, sagen Sie Ja zum Antrag der Kommissionsminderheit und ermöglichen Sie damit – und zwar jetzt und nicht erst bei einer Gesamtreform der Volksrechte – die verstärkte Mitwirkung der Bevölkerung am Gesetzgebungsprozess.

Widmer Hans (S, LU): Ich muss Ihnen gestehen, dass mich die bisherige Debatte nicht ganz befriedigt hat. Mir scheint nämlich, dass so etwas wie Gesprächsverweigerung in der Luft liegt – eine Gesprächsverweigerung nämlich gegenüber einer sehr ernst zu nehmenden Reformidee, einer Idee, deren Bedeutung von vielen offenbar unterschätzt wird. Oder handelt es sich vielleicht sogar um eine Midenkenverweigerung? Sind Sie gedanklich derzeit vielleicht einfach zu sehr nur mit materiellen alltagspolitischen Fragen befasst, so dass es für Sie kaum von Interesse ist, sich mit einer einigermassen anspruchsvollen formellen Demokratiereform auseinander zu setzen?

Der von der Initiative vorgeschlagenen Demokratiereform kommt aber gerade heute eine grosse Bedeutung zu. Bekanntlich kehren in den letzten Jahren leider immer mehr Bürgerinnen und Bürger der Politik und dem Staat den Rücken – und dies nicht selten deswegen, weil sie sich eine differenziertere Demokratie wünschen, sozusagen eine Demokratisierung der Demokratie.

In einer Zeit, in der die Kinder schon in der Schule lernen, ausgefeilte Fragebogen auszufüllen – Fragebogen, welche weit über das allzu einfache Schema von Ja und Nein hinausgehen, nicht nur primitive Multiple-Choice-Blätter –, würde es dem Staat sehr wohl anstehen, die Art und Weise seiner Volksbefragung zu verfeinern und aus dem Referendum mehr zu machen als bloss die Negation, die Verneinung eines parlamentarischen Beschlusses.

Vor kurzem – nämlich bei der Ablehnung der Beschleunigungs-Initiative – hat das Volk eindrücklich unter Beweis gestellt, dass eine Vergrößerung der direkten Demokratie – um einen Ausdruck meines Kollegen Gross Andreas zu gebrauchen – auf keinen Fall in Frage kommt. Wir dürfen uns aber nicht damit begnügen, bloss eine Vergrößerung der direkten Demokratie zu verhindern, sondern wir sollten die durch die Initiative gebotene Chance packen – die Chance nämlich, die direkte Demokratie weiterzuentwickeln, sie zu verfeinern. Das konstruktive Referendum erlaubt es engagierten Bürgerinnen und Bürgern, nicht nur eine Vorlage abzulehnen, sondern ihr eine positive Alternative gegenüberzustellen. Wir wissen heute aus der Gruppendynamik, aus der Institutienkunde, aus der Systemlehre, dass positive Effekte wichtiger sind als Nein-Effekte. Die aktiven Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben nach diesem Modell eine zusätzliche Variante; ich brauche das nicht weiter zu erläutern.

Mit dem konstruktiven Referendum nehmen wir übrigens – es ist mir wichtig, das nochmals zu betonen – eine Idee auf, die auf helvetischem Boden gar nicht so neu ist; der Kanton

Bern und die Stadt Luzern sind bereits erwähnt worden. Interessant ist – auch das wurde schon erwähnt –, dass im Kanton Bern zum Teil genau jene, die die Idee zunächst bekämpft haben, von diesem Instrument auch profitiert haben. Es ist ein Angebot, das allen dient, nicht nur jenen, die gerade an der Macht oder – Herr Lustenberger – in der Opposition sind. Es kann jeden treffen, es kann für jeden interessant werden.

Und kommen Sie mir jetzt bitte nicht mit dem Einwand des Zweikamersystems als Argument, weshalb man das Modell nicht einführen könne! Das hat nämlich mit dem konstruktiven Referendum überhaupt nichts zu tun. Wer den festen Willen hat, die direkte Demokratie zu verfeinern und nicht nur das Wirtschaftssystem und die Methoden in diesem System zu verbessern, wer also den Willen hat, das politische System up to date zu halten, ist bereit, auf allen Stufen des Staatswesens dieses Modell früher oder später anzunehmen.

Ich bitte Sie, die Initiative zur Annahme zu empfehlen.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bitte Sie, die Initiative für ein so genannt konstruktives Referendum zur Ablehnung zu empfehlen. Das Element «konstruktiv» tönt sehr positiv, und ich will den Urhebern auch keine böse Absicht unterstellen. Aber für mich ist das trotzdem ein direktdemokratischer Sündenfall. Warum? Wenn Sie, Herr Gross Andreas, und andere von einem konstruktiven Referendum sprechen, sagen Sie doch, dass das bestehende Referendum ein destruktives ist; das ist die logische Folge. Ich meine, man muss sich klar sein, was die direkte Demokratie in Bezug auf diese beiden Volksrechte – Initiative und Referendum – bedeutet.

Mit dem Referendum – das weiß schon der «kleine Fritzli» – kann man einen Schritt in eine falsche Richtung stoppen. Man kann eine Gesetzesvorlage verhindern, und zwar artrein, zu 100 Prozent. Ich will doch nicht jemanden in eine falsche Richtung gehen lassen und dann 50 Prozent dieser falschen Richtung über das konstruktive Element wieder auffangen!

Lassen Sie doch die Klarheit der beiden zentralen Instrumente – Initiative und Referendum – so bestehen, wie sie sind. Das ist unser ausgewogenes und intelligentes System der direktdemokratischen Volksrechte. Führen Sie keine Vermischung herbei, sonst haben Sie am Schluss wirklich einen Mischmasch.

Ich behaupte, das konstruktive Referendum fördere trotz des schönen Namens in der Tendenz eher schlechte, oberflächliche Vorlagen. Ich kann dann eine Gesetzesvorlage in irgendeine fragwürdige Richtung bringen, und dank dem Auffangbecken des konstruktiven Referendums werden nachher 50 Prozent hängen bleiben.

Was ist das Motiv der Initianten dieses konstruktiven Referendums? Was das Motiv ist, können Sie bei der entsprechenden Parlamentarischen Initiative aus dem Jahre 1992 Seitenweise nachlesen. Damals ging es um die rasche integrationspolitische Umsetzung und Beschleunigung von schweizerischem Gesetz auf das EU/EWR-Niveau. Diese Beschleunigung will ich nicht, auch nicht über Ihr so genannt konstruktives Referendum.

Darum bitte ich Sie, diese Initiative – mit einem sehr konstruktiven Nein – zu begraben!

Leu Josef (C, LU): Persönlich kann ich dem konstruktiven Referendum wenig Positives abgewinnen. Ich möchte bei meinen Ausführungen vor allem auf die Argumentation von Kollege Gross Andreas eintreten.

Volk und Stände haben sich am 12. März dieses Jahres gegen eine «Vergrößerung» der Demokratie – so die Kollegen Gross und Widmer – entschieden. Das sei ein Indiz für den Wunsch nach einer Verfeinerung der Demokratie, nach einer feineren Verteilung der Macht. Ich kann diese Auffassung nicht teilen. Was ich als allgemeines Anliegen wahrnehme, ist nicht eine Verfeinerung, sondern eine Verwesentlichung der Demokratie. Unser Volk besteht schliesslich nicht aus hauptberuflichen Demokratiespezialisten. Nicht zu allem und jedem und nicht bei jeder Gelegenheit an die Urne gehen zu



müssen, aber dafür bei wesentlichen Fragen und Weichenstellungen mitentscheiden zu können: das ist gefragt. Deshalb haben wir die verfassungsmässig geregelte Arbeitsteilung zwischen Exekutive auf der einen und Legislative bzw. Parlament und Volk auf der anderen Seite, und dies über alle Stufen hinweg. Nach meiner Auffassung ist das konstruktive Referendum eine Möglichkeit, diese geregelte Aufgabenteilung nach Belieben zu korrigieren und Doppelspurigkeiten «einzuleiten», wo sich ausserparlamentarisch und professionell organisierte Minderheiten überproportional in Szene setzen können.

Ich wehre mich dagegen, die vom Volk dem Parlament zugeordneten Aufgaben als so genannte Privilegien abzutun, die sich zu ungünsten von Minderheiten auswirken können. Ich wehre mich dagegen, dass Volksrechte immer nur daran gemessen werden, wie stark sie Minderheiten dienen, ihre Anliegen einer Mehrheit aufzubürden.

Mit einer Komplizierung unserer direkten Demokratie hat das linksgrüne Lager nach meiner Auffassung im Bereich der europäischen Integration keine Trümpfe, die stechen, vor allem wenn damit die Illusion geweckt werden sollte, wir könnten mit dem konstruktiven Referendum grundsätzlich eine Fünfer-und-Weggl-Politik betreiben, Rosinen picken oder mit Blick auf die europäische Integration glauben machen: Vorteile Ja, Nachteile Nein; Wettbewerb Ja, aber nicht im Arbeitsmarkt oder Lohnbereich.

Gerade im Rahmen der Neuverteilung der Aufgabenbereiche zwischen Kantonen und Gemeinden oder zwischen Bund und Kantonen haben wir Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Möglichkeit, vermehrt und endgültig in Bereichen mitzubestimmen, die wir wirklich überschauen können. In diese Richtung muss unsere direkte Demokratie laufen, aber nicht mit dem Instrument des konstruktiven Referendums.

Ich bitte Sie, mit der Mehrheit der vorberatenden Kommission zu stimmen und die Volksinitiative «Konstruktives Referendum» zur Ablehnung zu empfehlen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Nach dieser Debatte noch Bemerkungen in zwei Richtungen: Zunächst zu den fast rührenden Voten seitens der Vertreter der SVP-Fraktion. Wir haben ja zuerst als Fraktionssprecher Herrn Baader gehört, der das konstruktive Referendum mit Argumenten abgelehnt hat, mit denen jedes Volksrecht bekämpft werden kann: Es störe die Konkordanz, dies ausgerechnet ein Argument von Seiten der SVP-Fraktion! Das konstruktive Referendum sei viel zu kompliziert für die Leute – auch ein Argument, das unter dem Gesichtspunkt der Volksrechte doch fragwürdig ist.

Herr Hans Fehr als Bannerträger der Auns hat dann offenbar gemerkt, dass die geschliffene Argumentation des Juristen Baader für die SVP doch gewisse Probleme beinhaltet. Alle diese durch den Fraktionssprecher vorgebrachten Argumente sprechen auch gegen die Volksrechte insgesamt, für die abschliessende Gesetzgebungsprärogative des Parlamentes. Es ist halt so in einer direkten Demokratie, dass bei gewissen Vorlagen auch das Volk noch etwas zu sagen hat; damit muss man sich abfinden. Das hat manchmal angehende, manchmal etwas unangenehmere Seiten, je nach politischem Standpunkt.

Aber es ist so, dass man doch sagen muss – das ist nun bei den Ausführungen von Herrn Fehr anzufügen –: Das, was mit dem konstruktiven Referendum vorgeschlagen wird, ist eine Erweiterung der Volksrechte, nicht eine Einschränkung der Volksrechte. Das klassische Referendum, das negativ wirkt, mit dem man eine Vorlage zu Fall bringen kann, wird nicht abgeschafft, es bleibt erhalten. Aber zusätzlich zu dieser Variante – die ja nach wie vor auch von links gewählt werden kann, auch vonseiten der Gewerkschaften beispielsweise –, die nach wie vor ein wichtiges Instrument ist, gäbe es in Zukunft das feinere Instrument des konstruktiven Referendums, das es erlaubt, einen Entscheid direkter zu beeinflussen.

Es ist ja eine Form von Mischung von Volksinitiative und Referendum, und das erlaubt die Verfeinerung der Volksrechte.

Es ist eine Erweiterung der Spielregeln. Spielregeln sind parteipolitisch neutral. Sie können allen zugute kommen; es ist so, dass sie links, rechts und in der Mitte gebraucht werden können. Man muss sehen: Die Schweiz ist ein Land, das die direkte Demokratie entwickelt hat. Wir haben in Bezug auf die Demokratie im 20. Jahrhundert gewisse Probleme gehabt, nämlich indem wir es leider erst sehr spät geschafft haben, das Frauenstimmrecht einzuführen. Bei der direkten Demokratie haben wir es immerhin, nach x Anläufen, doch geschafft, das doppelte Ja einzuführen. Das konstruktive Referendum bedeutet eine sinnvolle, ausgereifte Erweiterung der Volksrechte.

An die Adresse des Bundesrates: Seine Haltung ist eigentlich nicht ganz verständlich, denn er hat ja selber den Reformbedarf im Bereich der Volksrechte anerkannt. Jetzt muss er einsehen, dass das nicht im negativen Sinn, durch die Heraufsetzung der Unterschriftenzahlen, geschehen kann – das sollte er inzwischen eingesehen haben –, sondern auf der Ebene der Verfeinerung der Instrumente.

Wenn man jetzt eine Zwischenbilanz zieht, dann muss man doch sagen: Das konstruktive Referendum, welches diese Volksinitiative einführen will, ist der am weitesten ausgereifte Vorschlag, der überhaupt schon je diskutiert worden ist. Dieser Vorschlag ist auf der Höhe der Zeit, weist in die Zukunft. Mit Blick auf die Verfeinerung der Volksrechte ist es der Vorschlag, den man positiv aufnehmen müsste, statt ihn mit teilweise fadenscheinigen Argumenten oder im Vertrauen darauf abzulehnen, dass von selber etwas ändert, beispielsweise durch eine neue Vorlage des Bundesrates.

Ich bin der Auffassung, dass das Parlament, die politischen Behörden, die staatstragenden Parteien – auch jene in der Mitte – etwas verpassen, wenn sie jetzt dieses neue Instrument schlecht machen. Es ist von den Kantonen gewachsen. Es gibt bereits zwei Kantone, die positive Erfahrungen damit gesammelt haben. Dort machen auch bürgerliche Parteien davon praktischen Gebrauch, und die Stimmbürger zeigen sich vom Gebrauch dieser neuen Volksrechte durchaus nicht überfordert.

Weiter zum Problem der Kompliziertheit und Überforderung: Lassen Sie das letzte Abstimmungswochenende bezüglich der Komplexität der dort zur Diskussion stehenden Fragen noch einmal Revue passieren: Wir hatten die Verkehrshalbierungs-Initiative, die Quoten-Initiative, die Initiative zur Fortpflanzungsmedizin und die Justizreform. Kann es denn für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger noch komplizierter werden? Sie sind den Problemen, wie sie dort thematisiert wurden, durchaus gewachsen. Sie wären auch den Problemen gewachsen, die ihnen in Form eines konstruktiven Referendums unterbreitet würden; dafür müssten zuerst noch die Unterschriften gesammelt werden. Wenn es so viele Leute gibt, die mittels eines solchen Referendums eine Volksabstimmung über eine solche Frage verlangen, dann kann man davon ausgehen, dass die Leute nachher durchaus wissen, worüber sie entscheiden.

Es ist von einem bedeutenden, auch in der Bundesverwaltung anerkannten Juristen einmal gesagt worden: Jeder Schweizer, jede Schweizerin – in der Deutschschweiz sowieso – versteht die minimalen Regeln des Jassens. Jeder einfache Zug beim Jassen erfordert eine Vielzahl von komplexen Überlegungen, die das bei weitem überschreiten, was hier an der Urne im komplexesten aller Fälle je entschieden werden müsste.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dieser Innovation zuzustimmen und ihr etwas sachlicher und problemlösungsorientierter zu begegnen, als das im Laufe dieser Debatte teilweise geschehen ist.

Vallender Dorle (R, AR), für die Kommission: Alle Argumente liegen jetzt auf dem Tisch, wie es dem Ziel der parlamentarischen Auseinandersetzung entspricht. Das gilt auch für unsere Diskussionen bei der Bundesgesetzgebung.

Wenn es im Prozess der Bundesgesetzgebung in diesem Haus den Minderheiten – aus welcher Ecke sie auch immer kommen – nicht gelingt zu überzeugen, dann hat der zwanglose Zwang des besseren Argumentes versagt, und das



Konzept der Mehrheit hat gewonnen. Bei Bundesgesetzen zu Volksvorschlägen vonseiten der Minderheiten zu greifen tötet den auf einem Grundkonzept gefundenen Kompromiss. Herr Rechsteiner, ich nehme Ihr letztes Votum auf: Es ist nicht richtig zu sagen, es sei nicht kompliziert, wir hätten es bei der Quoten-Initiative und bei der Verkehrshalbierungs-Initiative gesehen. Dabei musste das Volk einzig über Grundkonzepte abstimmen. Die Ausführungsgesetzgebung wäre dann Sache des Parlamentes gewesen, und gerade diese wäre mit Bezug auf finanzielle Folgen und alles andere sehr schwierig.

Nun versucht man – diesen Eindruck hat man in der Diskussion gewonnen –, mit Blick auf die europäische Integration abzulenken. Man versucht zu suggerieren, man könne im Falle eines EU-Beitrittes den Verlust eines Teils der Volksrechte mit dem konstruktiven Referendum wieder wettmachen. Es bleibt festzuhalten, dass wir heute keine Europa-debatte führen. Wir müssen die Probleme dann lösen, wenn sie anstehen. Es muss aber anderseits mit Blick auf eine mögliche Integration auch gesagt werden, dass die EU grob formuliert zwei Bereiche kennt:

Im einen Bereich ist es der EU egal, wie ihre Mitgliedstaaten das Recht umsetzen; da sind sie frei. Dann gibt es aber den anderen Teil, den Grossteil des Rechtes in der EU, wo die EU Richtlinien vorgibt, weil sie eben gerade das Recht in den EU-Staaten vereinheitlichen will. Das macht sie mittels Richtlinien, und diese lassen – das ist meistens der Fall – überhaupt keinen Spielraum. Sie sind wie EU-Verordnungen und müssen von den Mitgliedern der EU tel quel übernommen werden.

Der andere, kleinere Teil lässt noch einen gewissen Ermessensspielraum für die EU-Mitglieder. Dort spielen dann aber auch unsere Volksrechte nach wie vor. Das heisst, es braucht hier keine Anreicherung mit neuen Instrumenten. Wie immer man zur Frage des EU-Beitrittes steht: Man kann nicht sagen, man verliere keine Volksrechte. Wir müssen im Falle eines EU-Beitrittes einen Teil unserer direkten Demokratie aufgeben. Daran kommen wir nicht vorbei.

Es bleibt mir, Sie im Namen der Mehrheit der Kommission darum zu bitten, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Beck Serge (L, VD), pour la commission: Nous avons entendu certains partisans de l'initiative reprocher à ce débat de prendre une tournure de division gauche/droite. Eh bien, les initiateurs en portent l'entièvre responsabilité et je vous cite mot à mot une partie de leur argumentaire (message p. 8): «Toujours plus souvent, la majorité parlementaire met la gauche et les Verts en difficulté politique pour les diviser avec succès.» Est-ce un objectif raisonnable que de prévoir une réforme institutionnelle, une réforme constitutionnelle pour renforcer la cohésion de la gauche et des Verts? Je ne le crois pas. Ces mêmes partisans, comme ils l'ont fait en commission, font un paquet entre cette initiative et le rapprochement avec l'Europe, alors même qu'ils reprochent l'aspect «paquet» des décisions législatives. Je crois que nous avons à les suivre pour ne pas nous laisser ficeler!

Le Parlement n'a pas la science infuse, et il convient de le réaffirmer. Mais il reste le lieu privilégié et adéquat pour la conciliation législative des intérêts divergents. Et finalement, lorsque M. Rennwald condamnait tout à l'heure les résultats de la 10e révision de l'AVS, c'est l'équilibre qu'il trouve inadmissible, cet équilibre des intérêts indispensables à la pérennité d'un régime social tel celui de l'AVS. D'autres ont déploré les difficultés des alliances des extrêmes de ce Parlement pour s'opposer à tel ou tel projet. Eh bien, c'est là notre responsabilité parlementaire que d'évaluer l'opportunité des alliances, qu'elles soient objectives ou subjectives, à l'égard des projets qui nous sont soumis.

On a également dénoncé les dérapages que peuvent introduire les mesures visant soi-disant à renforcer les droits du peuple, alors que celui-ci ne détient pas les moyens d'appréciation sur des aspects ponctuels d'un projet. Et là, j'aimerais attirer votre attention sur les dangers d'une telle argumentation et attirer en particulier l'attention de M. Gross

Andreas. Finalement, vous allez, Monsieur, dans le même sens que l'initiative Denner que vous dénonciez tout à l'heure, parce que cette initiative vise à court-circuiter et à déstabiliser le débat parlementaire. Et j'aimerais vous rendre attentifs aux dangers qu'il y a à utiliser l'argumentation consistant à dire qu'il faut mieux répartir la souveraineté entre le peuple et le Parlement. C'est avec de tels arguments qu'à Emmen, on a introduit une procédure inique de naturalisation. Je crois donc qu'il y a lieu de préserver le rôle fondamental de conciliation des intérêts que doit assumer le Parlement, rôle qui est un des fondements de notre démocratie.

C'est la raison pour laquelle je ne peux que vous inviter à soutenir la proposition de majorité.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Mit dem konstruktiven Referendum soll auf Bundesebene ein neues Volksrecht geschaffen werden, das prima vista durchaus attraktive Züge aufweist. Das konstruktive Referendum schafft auf gesamtschweizerischer Ebene eine Möglichkeit, die in einzelnen Landschaftskantonen vorhanden ist: Einfluss des Volkes auf die Gesetzgebung. Falls das konstruktive Referendum eingeführt würde, könnte nicht mehr ausschliesslich das Parlament über den Inhalt von Gesetzen beschliessen. Statt wie im Falle des herkömmlichen, negierenden Referendums einfach Ja oder Nein zu sagen, könnten politische Gruppierungen eigene Ideen in die Gesetzgebung einbringen. Bei der Umsetzung internationalen Rechtes würde zudem dem Volk Gelegenheit gegeben, Rechtssetzungsspielräume vermehrt durch Impulse auf die Gesetzgebung zu nutzen. Das würde gemäss Herrn Gross Andreas mit Blick auf Europa auch vertrauensbildend wirken. Dies ist, in kurzen Worten, die verlockende Logik, die dem konstruktiven Referendum zugrunde liegt.

Leider birgt die Umsetzung der Idee in die politische Wirklichkeit auf Bundesebene etliche Fallstricke. Der Bundesrat kam nach Abwägen der Vorteile und Nachteile des konstruktiven Referendums zum Schluss, dass die Ablehnung der Initiative zu beantragen sei. Dafür sind zwei Überlegungen massgebend; die erste betrifft eine grundsätzliche Frage des Vorgehens bei der Reform der Volksrechte, die zweite hat mit den ganz konkreten Schwächen des konstruktiven Referendums zu tun:

1. Der Bundesrat hat bei der Reform der Volksrechte stets eine Gesamtschau befürwortet. Er hat Mängel in der Ausgestaltung der Volksrechte festgestellt und befürwortet klar eine Differenzierung und Verfeinerung der Instrumente. Der Bundesrat will keinen einseitigen Ausbau der Volksrechte, sondern ein ausgewogenes Reformpaket. Ich weiss, dass der Patient «Reform der Volksrechte» zurzeit noch ans Krankenbett gefesselt ist. Meines Erachtens liegt der Grund für sein Darniederliegen darin, dass sich die Ärzte über seine Therapie nicht einigen konnten. Insbesondere gab es zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat unterschiedliche Auffassungen über den einzuschlagenden Weg. Nach meiner Ansicht sind die Aussichten auf eine Genesung des Patienten durchaus gegeben. Voraussetzung dafür ist, dass sich der Ständerat und der Nationalrat über ihre Therapievorschläge grundsätzlich einig werden. Dies wiederum erfordert, dass ein kreativer Dialog zwischen den beiden Räten aufgenommen wird.

Die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte haben je eine Subkommission zur Reform der Volksrechte eingesetzt. Es bestehen heute gute Chancen, dass im Dialog zwischen den beiden Kommissionen geeignete Voraussetzungen geschaffen werden können, um die Reform der Volksrechte doch noch zu einem guten Ende zu führen.

2. Ganz konkret hat die vorliegende Volksinitiative eine Reihe von Schwächen. In mehreren Punkten haben die Initiantinnen und Initianten ihren Vorschlag nicht vollständig durchdacht. Herr Rechsteiner ist allerdings der Auffassung, dass das konstruktive Referendum so, wie es vorliegt, ein sehr ausgereifter Vorschlag sei. Durch das Unterbreiten neuer Vorschläge – ich denke an den Antrag Plattner im Ständerat und den Antrag Janiak in der vorberatenden Kom-

mission Ihres Rates – wird hingegen indirekt eingeräumt, dass der Initiativtext nicht hieb- und stichfest ist.

Ich möchte im Rahmen von fünf Punkten ganz kurz die problematischen Seiten der Initiative aus der Sicht des Bundesrates aufzeigen. Die verschiedenen Punkte wurden heute schon in ihrer ganzen Breite dargelegt.

1. Unser Recht soll in sich kohärent sein. Das bedeutet konkret, dass es keine inneren Widersprüche aufweisen soll. Insbesondere ist zu vermeiden, dass das Gesetzesrecht dem Verfassungsrecht und dem zwingenden Völkerrecht widerspricht. Es geht auch nicht an, dass zwar Verfassungsinitaliven gewissen Voraussetzungen wie der Einheit der Form und der Materie sowie der Vereinbarkeit mit dem zwingenden Völkerrecht genügen müssen, beim konstruktiven Referendum aber die Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Völkerrecht nicht sichergestellt ist. Hierhin zielt auch die Frage von Herrn Engelberger, die das Ständemehr ins Spiel bringt.

Es gibt beim konstruktiven Referendum keine Kontrolle auf Verfassungsmässigkeit. Das heisst, dass in einem Gesetz Dinge geregelt werden könnten, für welche die Kompetenzgrundlage des Bundes fehlte. Damit könnte – ich betone: könnte – auch das Ständemehr unterlaufen werden.

Die Initiantinnen und Initianten haben für das Problem der Gültigkeit eine unseres Erachtens untaugliche Lösung vorgesehen, nämlich das Quorum von 5 Prozent der Mitglieder eines Rates.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass dies nicht ausreichend ist, sondern dass für Gegenentwürfe eine Gültigkeitsprüfung vorzusehen wäre.

2. Eine Gültigkeitsprüfung wäre mit dem Text des Volksbegehrens grundsätzlich nicht unvereinbar, sie hätte aber ihren Preis. Die Gültigkeitsprüfung von Gegenvorschlägen kann nämlich in verschiedenen Fällen eingehende Abklärungen erfordern, und vermutlich würden im Parlament wesentlich mehr Gegenvorschläge eingereicht, als nachher konstruktive Referenden ergriffen würden. Die Prüfung aller im Parlament eingereichten Gegenentwürfe dürfte deshalb zu erheblichem Leerlauf führen. In den eidgenössischen Räten könnte es vermehrt zu Debatten über die verfassungs- und völkerrechtliche Zulässigkeit von Minderheitsanträgen kommen.

3. Ein weiterer Nachteil hängt mit der Vielzahl von Alternativen zusammen, die im Rahmen von konstruktiven Referenden zur Debatte gestellt werden könnten. Sie haben im Anhang zur Botschaft des Bundesrates vermutlich selber gesehen, wie unübersichtlich entsprechende Stimmzettel aussehen könnten.

4. Bisher wurden neue politische Rechte in den Kantonen breit und lange getestet, bevor sie auf Bundesebene eingeführt wurden. Beim konstruktiven Referendum ist der Erfahrungshintergrund noch schmal, nur die Kantone Bern und Nidwalden haben bisher Erfahrungen mit dem konstruktiven Referendum gesammelt. Gerade, was die kantonale Erfahrung betrifft, ist zu sagen, dass da die Kohärenz der Rechtsordnung unproblematischer ist, weil die Verfassungsmässigkeit von kantonalen Gesetzen ja vom Bundesgericht überprüft werden kann.

5. Das ist für mich der wichtigste Punkt: Die Befürworterinnen und Befürworter möchten mit dem konstruktiven Referendum Nulllösungen verhindern, aber das möchte doch auch das Parlament. Gerade die häufig heraufbeschworene Gefahr des Scherbenhaufens zwingt die im Parlament vertretenen Parteien, Kompromisse einzugehen, damit ein Gesetz die Referendumshürden überwindet. Mit dem konstruktiven Referendum würde der Zwang zum Kompromiss schwanden. Es wäre möglich, irgendeinen Teil des Gesamtpaketes herauszubrechen und den errungenen Kompromiss in Frage zu stellen. Den Stimmberechtigten würden mit Gegenvorschlägen Vorteile offeriert, ohne die Auswirkungen – z. B. finanzieller Art – zu berücksichtigen. Das neue Instrument somit auch zum Rosinenpicken verleiten.

Im politischen System unseres Landes dürften die auf Kompromiss angelegten Elemente, die durch das Parlament verkörpert werden, gegenüber den auseinander strebenden Kräften der politischen Gruppierungen an Gewicht verlieren.

Die politische Auseinandersetzung würde vermehrt vom Parlament auf Volksabstimmungen verlagert.

Dies sind aus der Sicht des Bundesrates die wesentlichen Argumente und Gründe, weshalb er Ihnen beantragt, Volk und Ständen diese Volksinitiative mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten.

Die Behandlung der Reform der Volksrechte in den beiden Subkommissionen der Staatspolitischen Kommissionen wird es ermöglichen, Verbesserungen der Volksrechte mit Blick aufs Ganze und ohne übertriebene Hast an die Hand zu nehmen. Deshalb ist auch heute die Europafrage keine Begründung dafür, dass man der Initiative zustimmen sollte. Mit diesem Vorgehen wird den Anliegen der Initiantinnen und Initianten und weiteren Anliegen auf lange Sicht mehr gedient als mit der Zustimmung zu einer Initiative, die nicht vollständig durchdacht ist und die auch mit Blick auf die Erfahrungen in den Kantonen zu früh kommt.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Bühlmann, de Dardel, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Vermot, Vollmer, Zwygart)

.... und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Bühlmann, de Dardel, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Vermot, Vollmer, Zwygart)

.... aux cantons d'approuver l'initiative.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 99.021/434)

Für den Antrag der Mehrheit 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 69 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 99.021/435)

Für Annahme des Entwurfes 107 Stimmen

Dagegen 70 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Ich habe das Vergnügen, unserem Kollegen Johannes Randegger zum Geburtstag zu gratulieren. (*Beifall*)

Ich hole noch ein Versäumnis nach: Am Montag hatte Herr Robbiani Geburtstag. Auch ihm gilt – zwei Tage zu spät – noch ein herzlicher Glückwunsch. (*Beifall*)

