

Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

"Konstruktives Referendum". Volksinitiative

"Référendum constructif". Initiative populaire

"Referendum propositivo". Iniziativa popolare

Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031 / 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 / 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		II
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		IV VI
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Ständerat - Conseil des Etats	08.06.1999	1
	Nationalrat - Conseil national	22.03.2000	9
	Schlussabstimmungen/Votations finales		
	Ständerat - Conseil des Etats	24.03.2000	28
	Nationalrat - Conseil national	24.03.2000	29
5.	Bundesbeschluss vom	24.03.2000	31
	Arrêté fédéral du	24.03.2000	32
	Decreto federale del	24.03.2000	33

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

× 40/99.021 s "Konstruktives Referendum". Volksinitiative

Botschaft vom 1. März 1999 zur Volksinitiative "Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)" (BBl 1999 2937)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

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

08.06.1999 Ständerat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

22.03.2000 Nationalrat. Zustimmung.

24.03.2000 Ständerat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

24.03.2000 Nationalrat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

× 40/99.021 é "Référendum constructif". Initiative populaire

Message du 1er mars 1999 concernant l'initiative populaire "pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)" (FF 1999 2695)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

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

08.06.1999 Conseil des Etats. Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

22.03.2000 Conseil national. Adhésion.

24.03.2000 Conseil des Etats. L'arrêté est adopté en votation finale.

24.03.2000 Conseil national. L'arrêté est adopté en votation finale.

2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Baader Caspar (V, BL)	12
Beck Serge (L, VD), pour la commission	10, 24
Berberat Didier (S, NE)	16
Bühlmann Cécile (G, LU)	11
Cavalli Franco (S, TI)	29
Cina Jean-Michel (C, VS)	13, 14, 15
Dormond Marlyse (S/VD)	18
Eggly Jacques-Simon (L, GE)	16
Engelberger Eduard (R, NW)	11
Fehr Hans (V, ZH)	22
Fehr Mario (S, ZH)	20
Garbani Valérie (S, NE)	19
Genner Ruth (G, ZH)	15
Gross Andreas (S, ZH)	14, 15
Hubmann Vreni (S, ZH)	18
Janiak Claude (S, BL)	17
Jossen Peter (S, VS)	21
Lalive d'Épinay Maya (R, SZ)	18
Leu Josef (C, LU)	22
Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL)	21
Lustenberger Ruedi (C, LU)	14
Metzler Ruth, Bundesrätin	24
Rechsteiner Paul (S, SG)	23
Rennwald Jean-Claude (S, JU)	20
Vallender Dorle (R, AR), für die Kommission	9, 23
Welgelt Peter (R, SG)	19
Widmer Hans (S, LU)	14, 22
Zwygart Otto (U, BE)	16

Ständerat - Conseil des Etats

Aeby Pierre (S, FR)	3, 7
Bloetzer Peter (C, VS)	7
Brunner Christiane (S, GE)	6
Büttiker Rolf (R, SO)	5
Delalay Edouard (C, VS)	6
Frick Bruno (C, SZ)	5
Metzler Ruth, Bundesrätin	7
Plattner Gian-Reto (S, BS)	4
Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatter	1
Wicki Franz (C, LU)	2

99.021 „Konstruktives Referendum“. Volksinitiative „Référendum constructif“. Initiative populaire

Botschaft: 01.03.1999 (BBl 1999 2937 / FF 1999 2695)

Ausgangslage

Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» will ein neues Volksrecht in der Bundesverfassung verankern: Auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen soll über den Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss abgestimmt werden müssen. Die Initiantinnen und Initianten möchten damit den Stimmberechtigten die Möglichkeit einräumen, differenziert zu einer Vorlage Stellung zu nehmen. Das konstruktive Referendum soll ermöglichen, mit einem Gegenvorschlag einzelne Kritikpunkte in einer Vorlage zu verbessern, ohne die gesamte Vorlage zu Fall zu bringen. Damit könne verhindert werden, dass eine Vorlage wegen einzelner, behebbarer Mängel abgelehnt würde.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag. Seiner Auffassung nach kommen die Neuerungen, welche er für die Verfassungsreform im Rahmen des Reformpakets «Volksrechte» vorgeschlagen hat, den Anliegen der Initiantinnen und Initianten nach differenzierter Stimmabgabe bereits weitgehend entgegen. Diese Neuerungen enthalten zudem keine schwerwiegenden Nachteile wie die vorliegende Initiative. Diese enthält keine Vorkehrungen, die sicherstellen, dass Gegenentwürfe zu Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen mit der Verfassung und dem Völkerrecht vereinbar sind. Daraus ergäben sich Gefahren für die Kohärenz der Rechtsordnung. Eine Prüfung der Gültigkeit von Gegenentwürfen durch das Parlament ist zwar mit dem Initiativtext nicht unvereinbar, könnte indessen den Gesetzgebungsprozess weiter verlangsamten.

Das konstruktive Referendum wurde, in etwas anderer Form als in der Initiative vorgeschlagen, kürzlich in den Kantonen Bern und Nidwalden eingeführt. Es bestehen aber noch keine ausreichenden Erfahrungen mit diesem neuen Volksrecht. Dessen Auswirkungen sind sehr schwer abzuschätzen. Bei einer Häufung von Gegenvorschlägen zur gleichen Vorlage und bei einer Kombination des neuen Volksrechts mit dem negierenden Referendum können beträchtliche Abstimmungsprobleme entstehen, die gegebenenfalls mehrere nachfolgende Abstimmungen zur selben Vorlage erforderlich machen. Die Belastung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger würde weiter vergrössert.

Das konstruktive Referendum eröffnet politischen Gruppen die Möglichkeit, Einzelpunkte aus einer vom Parlament verabschiedeten Vorlage auszuwählen und zur Abstimmung zu unterbreiten. Dadurch würde die Ausgleichsfunktion des Parlaments gefährdet. Es würde bei der Wahrnehmung der Aufgabe, unter den wichtigen politischen Kräften des Landes einen Kompromiss zu finden, beeinträchtigt und letztlich an politischer Bedeutung verlieren.

Verhandlungen

SR	08.06.1999	AB 468
NR	22.03.2000	AB 389
SR / NR	24.03.2000	Schlussabstimmungen (36:6 / 112:67)

Im **Ständerat** plädierte Vreni Spoerry (R, ZH) namens der Staatspolitischen Kommission für ein Nein zur Volksinitiative, die unter anderem vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, von der SPS, der grünen Partei und der EVP unterstützt wird. Die Hauptgründe hierfür waren die zweifelhafte Praktikabilität und die negative Beeinflussung der Konsensfunktion des Parlaments. Mit dem konstruktiven Referendum könnte die Kohärenz der Gesetzgebung gefährdet werden, und verschiedene Gruppierungen könnten zum "Rosinenpicken" verleitet werden. Nicht mit dieser Beurteilung einverstanden waren einzig die Sozialdemokraten. Gian-Reto Plattner (S, BS) wollte das Geschäft an die Kommission zurückweisen mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, und Pierre Aeby (S, FR) stellte den Minderheitsantrag, die Initiative zu unterstützen. Beide Anträge wurden je mit 35 zu 5 Stimmen verworfen.

Auch im **Nationalrat** stiess das Begehren bei der bürgerlichen Ratsmehrheit auf eine klare Ablehnung. Dorle Vallender (R, AR) erläuterte als Berichterstatterin die Überlegungen der Kommissionsmehrheit. Die Mehrheit befürchtete, dass durch einen oder mehrere Volksvorschläge das vom Parlament geschnürte Gesetespaket aufgebrochen und beliebig zerpfückt werden könnte. Es würden von diesem Recht einzig die gegenüber dem Entscheid der Parlamentsmehrheit unterlegenen Bürgergruppen Gebrauch machen und profitieren. Zu befürchten sei auch, dass die Stimmberechtigten

durch mehrere Gegenvorschläge überfordert würden und dass sich der Gesetzgebungsprozess weiter verlangsamen könnte. Die sozialdemokratische, die grüne und die evangelische und unabhängige Fraktion kämpften für das neue Volksrecht auf verlorenem Posten. Ihre Sprecherinnen und Sprecher sahen in der Initiative eine Chance zur Verfeinerung der direkten Demokratie. Die neuen Möglichkeiten würden den Staatsapparat nicht stärker belasten als das jetzt geltende System. Otto Zwygart (E, BE) wies darauf hin, dass der Kanton Bern mit dem konstruktiven Referendum gute erste Erfahrungen gemacht habe. Bundesrätin Ruth Metzler plädierte für eine Gesamtschau an Stelle eines einseitigen Ausbaus der Volksrechte. Der Bundesrat wolle keinen einseitigen Ausbau, sondern ein ausgewogenes Reformpaket. Hauptgrund für die Ablehnung war auch für Bundesrätin Metzler die Befürchtung, dass einmal geschlossene Kompromisse wieder in Frage gestellt werden könnten.

99.021 "Référéndum constructif". Initiative populaire "Konstruktives Referendum". Volksinitiative

Message: 01.03.1999 (FF 1999, 2695 / BBI 1999, 2937)

Situation Initiale

L'initiative populaire «Pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référéndum constructif)» vise à inscrire un nouveau droit populaire dans la Constitution fédérale: à la demande de 50 000 citoyennes et citoyens actifs ou de huit cantons, il serait possible de voter sur une contre-proposition à une loi fédérale ou à un arrêté fédéral de portée générale. Les auteurs de l'initiative aimeraient ainsi donner aux citoyens la possibilité de prendre position sur un projet de manière plus nuancée. Le référendum constructif leur permettrait de demander l'amélioration de certains points contestés d'un projet au moyen d'une contre-proposition, sans faire échouer le projet tout entier. On empêcherait ainsi qu'un projet ne soit rejeté en raison de quelques défauts qui pourraient être éliminés.

Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Il est d'avis que la réforme des droits populaires qu'il a proposée dans le cadre de la réforme de la Constitution répond déjà dans une large mesure au vœu de permettre un vote nuancé sans comporter les inconvénients sérieux de l'initiative. Celle-ci en effet ne contient pas de dispositions garantissant que les contre-propositions à des lois fédérales ou à des arrêtés fédéraux de portée générale sont compatibles avec la Constitution et le droit international. Cela constituerait un risque pour la cohérence de l'ordre juridique. Un examen de la validité des contre-propositions par le Parlement n'est, certes, pas incompatible avec le texte de l'initiative, mais il pourrait ralentir encore le processus législatif.

Le référendum constructif a été introduit récemment dans les cantons de Berne et d'Unterwald-le-Bas, sous une forme un peu différente de celle proposée dans l'initiative. Mais on n'y a pas encore suffisamment expérimenté ce nouveau droit populaire, dont il est donc très difficile d'évaluer les effets. En cas d'accumulation de contre-propositions relatives au même projet ou de combinaison du nouveau droit populaire avec le référendum suppressif, des problèmes considérables pourraient se poser qui, le cas échéant, rendraient nécessaires plusieurs votations consécutives sur le même projet. Les citoyens seraient "sursollicités".

Le référendum constructif donne aux groupements politiques la possibilité d'isoler un élément d'un projet adopté par le Parlement et de le soumettre au vote. De ce fait, l'initiative remet en question la fonction de conciliation des intérêts divergents qui incombe au Parlement. Elle réduirait à néant les efforts de celui-ci pour trouver un compromis entre les principales forces politiques du pays et diminuerait en fin de compte son importance politique.

Délibérations

CE	08.06.1999	BO 468
CN	22.03.2000	BO 389
CE / CN	24.03.2000	Votations finales (36:6 / 112:67)

Au **Conseil des Etats**, Vreni Spoerry (R, ZH) a plaidé au nom de la Commission des institutions politiques pour un rejet de l'initiative, appuyée notamment par l'USS, le PS, le Parti écologiste et le PEV. Elle a mis en avant les difficultés liées à la mise en œuvre, et le risque de voir compromis le rôle de conciliateur du Parlement par la possibilité ainsi donnée à certaines formations d'en appeler au peuple sur des points particuliers de tel ou tel texte déjà approuvé. Par ailleurs, le référendum constructif risquerait par là de porter atteinte à la cohérence de la législation. Seuls les socialistes ont exprimé leur désaccord avec ce point de vue. Gian-Reto Plattner (S, BS) a proposé de renvoyer l'objet à la commission en la chargeant de mettre sur pied un contre-projet, et Pierre Aeby (S, FR) a proposé, au nom d'une minorité, d'appuyer l'initiative. L'une et l'autre propositions ont été rejetées par 35 voix contre 5.

Au **Conseil national** également, la majorité bourgeoise a nettement rejeté l'initiative. Dorle Vallender (R, AR), rapporteur de la de la commission, a fait valoir que cet outil risquait d'entraîner le démantèlement de dispositifs législatifs équilibrés ayant été approuvés par le Parlement, au profit de tel ou tel intérêt particulier – d'autant que cette possibilité serait mise à profit principalement par des

groupements n'admettant pas une décision pourtant prise à la majorité des députés; de plus, il y aurait fort à parier que la multiplication des contre-propositions n'entraîne une certaine lassitude chez l'électeur, et un ralentissement supplémentaire du processus législatif. Les socialistes, les Verts, le Parti évangélique et les Indépendants ont tenté de défendre l'introduction de ce nouveau droit populaire, mais ce combat d'arrière-garde s'est soldé par un échec. A leurs yeux, la mise en œuvre de l'initiative permettrait d'affiner la démocratie directe et n'alourdirait aucunement l'appareil étatique actuel. En outre, Otto Zwygart (E, BE) a souligné que l'introduction du référendum facultatif dans le canton de Berne avait été positive. Madame la conseillère fédérale Ruth Metzler a plaidé quant à elle en faveur d'un réaménagement global des droits populaires, le Conseil fédéral estimant préférable un "paquet" global à un réaménagement partiel. Madame Metzler a enfin indiqué qu'à ses yeux également, le risque de voir voler en éclats des compromis soigneusement élaborés par le Parlement justifiait à lui seul le rejet de l'initiative en question.

dum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» vorzulegen, welcher entweder:

1. die Einführung des konstruktiven Referendums vorsieht, aber mit:

- eindeutigen und strengen Bedingungen für den möglichen Inhalt eines Gegenvorschlages, welche eine kohärente und verfassungskonforme Gesetzgebung sichern (z. B. Kennzeichnung im Rahmen der parlamentarischen Beratungen als «konstruktiver Gegenvorschlag» sowie Erfordernis eines Quorums von mehr als 5 Prozent der Mitglieder beider Räte);
- eindeutigen und verständlichen Bestimmungen über das Verfahren bei Vorliegen mehrerer konstruktiver und negierender Referenden und allfälliger Gegenvorschläge der Bundesversammlung zur selben Vorlage, sowie
- anderen Bestimmungen, welche allfällige Schwächen der Volksinitiative zu vermeiden helfen;

oder

2. die Einführung der allgemeinen Volksinitiative vorsieht, z. B. gemäss Vorlage B des Bundesrates zur Reform der Bundesverfassung.

Proposition de renvoi Plattner

Le projet est renvoyé à la commission

avec le mandat suivant: la commission est chargée de soumettre au plénum un contre-projet à l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)», qui renvoie:

1. soit l'introduction du référendum constructif, mais avec:

- des conditions précises et strictes applicables au contenu éventuel du contre-projet, destinées à garantir la cohérence et la constitutionnalité des textes législatifs (par ex. désignation sous l'expression de «contre-projet constructif» dans le cadre des travaux parlementaires, et quorum obligatoire de plus de 5 pour cent des membres des deux Chambres);
- des dispositions claires sur la procédure à suivre en cas de dépôt de plusieurs référendums constructifs ou «négatifs» et éventuellement de plusieurs contre-projets de l'Assemblée fédérale sur le même objet; et
- d'autres dispositions contribuant à prévenir les éventuelles lacunes de l'initiative populaire;

2. soit l'introduction de l'initiative populaire générale, p. ex. selon les modalités prévues par la partie B présentée par le Conseil fédéral relativement à la réforme de la Constitution fédérale.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichtstatterin: Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» wurde am 25. März 1997 mit gut 123 000 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie wird unterstützt vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, von der SP Schweiz, der Grünen Partei der Schweiz und der EVP. Weiter wird sie u. a. vom Verein Alpen-Initiative, vom Verkehrs-Club der Schweiz und vom Schweizerischen Friedensrat mitgetragen.

Das Volksbegehren verlangt, dass nicht nur ein negierendes Referendum gegen ein von der Bundesversammlung verabschiedetes Gesetz ergriffen werden kann, sondern dass 50 000 Stimmberechtigte oder 8 Kantone innerhalb von 100 Tagen auch eine Abstimmung über einen von ihnen unterbreiteten Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz oder zu Teilen daraus verlangen können. Sofern dies geschieht, können die Stimmberechtigten erklären, ob sie dem Bundesgesetz oder dem Gegenvorschlag zustimmen wollen. Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach dem Prozedere bei einer Volksinitiative, der das Parlament einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.

Wir, der Ständerat, behandeln die Volksinitiative als Erstrat. In der Kommissionssitzung vom 12. Mai haben wir deshalb zwei Vertreter des Initiativkomitees angehört. Die Initiative bringt nach Ansicht der Initianten eine qualitative Verbesserung der Volksrechte. Den Stimmberechtigten werde eine erhöhte Entscheidungsfreiheit eingeräumt. Es sei nicht mehr bloss ein Ja oder ein Nein zu einer Gesetzesvorlage des Parlamentes möglich, sondern man könne einzelne Kritikpunkte

99.021

**Konstruktives Referendum.
Volksinitiative
Référendum constructif.
Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. März 1999 (BBI 1999 2937)
Message et projet d'arrêté du 1er mars 1999 (FF 1999 2695)

Rückweisungsantrag Plattner

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag, dem Plenum einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referen-

der Vorlage verändern, womit Nulllösungen verhindert werden könnten und der Gesetzgebungsprozess beschleunigt würde.

Die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission konnte der Argumentation der Initianten nicht folgen. So wie bereits der Bundesrat mit einer überzeugenden Botschaft die Ablehnung der Initiative beantragt, empfehlen auch wir diese Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung, und zwar mit 11 zu 1 Stimmen. Kollege Aeby beantragt Ihnen in einem Minderheitsantrag, Volk und Ständen die Initiative zur Annahme zu empfehlen.

Die eindeutige Stellungnahme der Kommissionsmehrheit basiert auf den folgenden sieben Überlegungen:

1. Wir erachten die Einführung eines konstruktiven Referendums nicht als qualitative Verbesserung der Volksrechte, sondern im Gegenteil als eine Gefährdung nachvollziehbarer Entscheide und damit als Abschreckung für Bürgerinnen und Bürger, ihre Rechte wahrzunehmen.

2. Im Gegensatz zur Ansicht der Initianten dürfte nach unserer Überzeugung recht häufig der Fall eintreten, wo mehr als ein Referendum ergriffen wird. Man stelle sich beispielsweise einen Abstimmungskampf über die Mehrwertsteuergesetzgebung mit einem konstruktiven Referendum vor! Jede Organisation müsste versucht sein, ihr unterlegenes Interesse mit einem konstruktiven Referendum einzubringen, sobald eine andere Gruppierung dies ebenfalls macht. Daneben ist das Ergreifen eines ablehnenden Referendums immer möglich, und das mühsam errungene Gesamtkonzept des Parlamentes wäre gefährdet oder würde aufgebrochen.

3. Damit sind wir wohl beim grössten Nachteil des konstruktiven Referendums angelangt. Das Parlament muss sich im Widerstreit der Interessen zu einem Beschluss zusammenraufen, der zum Schluss in sich kohärent ist, 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 könnten die Kohärenz der Gesetzgebung, allenfalls auch deren Übereinstimmung mit der Bundesverfassung oder dem zwingenden Völkerrecht, gefährdet werden.

In diesem Zusammenhang sei beispielsweise die 10. AHV-Revision erwähnt, die ein Auslöser für die Volksinitiative über das konstruktive Referendum war. Das Parlament betrachtete es als seine Pflicht, den Mehrleistungen in der AHV auch Einsparungen gegenüberzustellen, um angesichts der bedrohlichen Finanzsituation der AHV eine kostenneutrale Vorlage präsentieren zu können. Die schrittweise Heraufsetzung des Frauenrentenalters war unter diesem Aspekt unerlässlich. Ein konstruktives Referendum aber, das alle Verbesserungen des Gesetzes akzeptiert, das Frauenrentenalter aber bei 62 Jahren fixiert hätte, wäre die Antwort auf die notwendige Finanzierung dieser Massnahme schuldig geblieben, mit anderen Worten: Das konstruktive Referendum verleitet zum Rosinenpicken. Das aber kann unserem Staatswesen langfristig nicht bekommen.

4. Die Kommissionsmehrheit erachtet auch die Praktikabilität des Vorschlages als nicht gegeben. Sobald mehr als ein Referendum eingereicht wird, präsentiert sich der Abstimmungszettel in technischer Hinsicht so kompliziert, dass er eher einem Kreuzworträtsel als einer klaren Fragestellung ähneln würde. Politisch entsteht damit eine unübersichtliche Abstimmungssituation. Man denke auch an die Abstimmungsempfehlungen von Parteien und Organisationen, welche die Stimmberechtigten verwirren müssen und sie deshalb wohl eher von der Urne fernhalten, als sie zur Mitwirkung zu stimulieren.

5. Der Vergleich mit den Kantonen Bern und Nidwalden, welche ein konstruktives Referendum kennen, kann die Unbedenklichkeit des Vorschlages auf eidgenössischer Ebene nicht belegen. Zum ersten sind die bislang vorliegenden kantonalen Erfahrungen noch gering, und zum zweiten lässt sich bei diesen Fragen die kantonale Ebene nicht einfach auf die eidgenössische übertragen. Man denke nur an die Gesetzesinitiative, welche in den Kantonen funktioniert, auf Bundes-

ebene aber nicht opportun ist. Der Grund dafür liegt vor allem im Zweikammersystem, welches das föderalistische Element auch im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt.

Dieses Element würde mit dem konstruktiven Referendum völlig ausgeschaltet.

6. Das konstruktive Referendum wäre eine Art Gesetzesinitiative, für die lediglich 50 000 Unterschriften benötigt werden. Alle Vorbehalte, welche gegenüber der Gesetzesinitiative vorgebracht werden, gelten auch – und noch vermehrt – für das konstruktive Referendum.

7. Die Staatspolitische Kommission ist nicht der Ansicht, dass die Volksrechte ein für allemal in Stein gemeisselt seien und keine Weiterentwicklung möglich sei. Der Bundesrat hat in seinem Projekt zur Reform der Volksrechte entsprechende Vorschläge unterbreitet, die in unserer Verfassungskommission gut aufgenommen worden sind. Aber das konstruktive Referendum haben wir auch dort nie in Betracht gezogen.

Das veranlasst mich, noch einen Satz zum Rückweissungsantrag Plattner zu sagen, welcher der Kommission nicht vorgelegen hat. Ich kann deshalb dazu auch nicht im Namen der Kommission Stellung nehmen, sondern nur meine persönliche Meinung äussern. Kollege Plattner verlangt die Rückweisung der Vorlage an die Kommission mit einem alternativen Auftrag: Wir sollen eine verbesserte Vorlage der Volksinitiative vorlegen, welche deren Mängel vermeidet. Wie Sie gehört haben, ist die Initiative gemäss Kommission aber mit so gravierenden Nachteilen verbunden, dass diese kaum zu beheben sind. Als zweite Möglichkeit sieht Kollege Plattner vor, dass ein Gegenvorschlag im Sinne der allgemeinen Volksinitiative vorgelegt werden könnte. Auch wir, Kollege Plattner, sind in der Tat der Meinung, dass die allgemeine Volksinitiative eine Alternative zum konstruktiven Referendum sein könnte. Aber dieser Vorschlag besteht ja schon, und er wird schon diskutiert, denn die allgemeine Volksinitiative ist Gegenstand des Reformpaketes, welches der Bundesrat zu den Volksrechten unterbreitet hat. In der Subkommission «Volksrechte» der Verfassungskommission haben wir diesen Vorschlag sehr positiv aufgenommen. Deswegen erübrigt sich eine Rückweisung an die Staatspolitische Kommission zur Ausarbeitung einer Vorlage über die allgemeine Volksinitiative, weil dieses Thema Gegenstand der Beratung in der Verfassungskommission ist.

Ich bitte Sie im Namen der grossen Mehrheit der Kommission, dem Entwurf des Bundesrates, die vorliegende Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen, zuzustimmen.

Wickl Franz (C, LU): Auf den ersten Blick hat das konstruktive Referendum für mich an sich etwas Bestechendes. Es kann eine Verfeinerung der direkten Demokratie bewirken und bringt ein dynamisches Element in die Volksrechte. Es erlaubt nicht nur, wie das Referendum, ein Gesetz ausser Kraft zu setzen und dann zu warten, bis etwas Besseres kommt, sondern mit dem konstruktiven Referendum kann ein Bestandteil einer Vorlage ausgewechselt werden, und die so abgeänderte Vorlage wird dann in Kürze in Kraft gesetzt.

In der Verfassungskommission und in der Staatspolitischen Kommission haben wir uns mit diesem Modell eines neuen Volksrechtes eingehend auseinandergesetzt. Bei der näheren Betrachtung bin ich zum Schluss gekommen, dass wir das konstruktive Referendum auf Bundesebene nicht einführen sollten. Ich kann mich im grossen und ganzen den Kontra-Argumenten anschliessen, welche unsere Berichtstermin, Frau Spoerry, vorgebracht hat, und möchte noch zwei Gründe hervorheben, die mir besonders wichtig erscheinen.

1. Die Konsensfunktion unseres Parlamentes: Im heutigen schweizerischen demokratischen Ablauf hat das Parlament die wichtige Aufgabe, Gesetze zu erarbeiten, die mehrheitsfähig sind, also über alle Grenzen hinweg 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» benützt wird, denn jede politische Gruppierung erhält die Möglichkeit, aus einer Vorlage

das herauszupflücken, was ihr gefällt, und das abzulehnen, was sie als Belastung empfindet.

2. Zur Frage der praktischen Umsetzung der Ideen des konstruktiven Referendums: Wenn ich mir die Muster der Stimmzettel ansehe, wie sie im Anhang zur 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 gleichen Vorlage vorgelegt werden müssen. Sobald aber zu einer Parlamentsvorlage gleichzeitig mehr als zwei Gegenvorschläge oder ein negierendes Referendum und ein Gegenvorschlag vorliegen, sind im Rahmen einer parallelen Abstimmung dermassen viele Hauptanträge, Subeventualanträge und Stichfragen zu stellen, dass das Ausfüllen der Stimmzettel zu einer höchst verwirrenden Angelegenheit wird. Dies betont auch der Bundesrat in seiner Botschaft zu Recht.

Ich glaube nicht, dass daraus eine Zunahme des Interesses der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an politischen Fragen resultiert; eher ziehen sich die Stimmbürger zurück und interessieren sich noch weniger für politische Fragen. Damit ist aber unseren Volksrechten und unserer Demokratie nicht gedient.

Noch ein Wort zum Antrag Plattner auf Rückweisung. Auf den ersten Blick möchte ich auch sagen: Warum sollten wir nicht noch einmal über die ganze Sache beraten? Denn dieses Modell des konstruktiven Referendums hat etwas für sich. Aber die Rückweisung an unsere Kommission bringt nichts. Einerseits haben wir uns in der Staatspolitischen Kommission ganz klar mit 11 zu 1 Stimmen entschieden, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Andererseits steht die Einführung der allgemeinen Volksinitiative nach wie vor bei der Verfassungskommission zur Diskussion. Frau Spoerry hat es gesagt: Schon nächsten Dienstag werden wir uns damit befassen. Es macht daher keinen Sinn und wäre auch ineffizient, wenn die SPK sich parallel zur Verfassungskommission mit dieser Materie auseinandersetzen würde. Ich nehme an, dass der zuständige Subkommissionspräsident, Herr Frick, uns darüber orientiert, wo wir in der Verfassungskommission bezüglich der Beratung der Vorlage B (Volksrechte) eigentlich stehen.

Ich stimme dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Kommissionmehrheit zu.

Aeby Pierre (S, FR): En acceptant la Constitution fédérale réformée, par une petite majorité c'est vrai, mais de manière claire, le peuple a donné le signal qu'il partageait le point de vue du Conseil fédéral et du Parlement d'aller vers des réformes assez fondamentales pour nos mécanismes démocratiques et institutionnels.

Avec la nouvelle Constitution fédérale, nous avons ouvert la porte. Nous sommes sur le seuil d'une pièce qu'il faut aujourd'hui meubler avant de pouvoir l'habiter. Nous savons que les réformes projetées par le Conseil fédéral sont fondées sur trois à quatre volets: la réforme de la constitution qui est un exercice liquidé, la réforme des droits populaires (projet B), la réforme de la justice (projet C), la réforme du Gouvernement qui s'ensuivra et peut-être aussi une réforme des mécanismes parlementaires avec une révision de la loi sur les rapports entre les Conseils que nous avons entreprise dans les commissions ad hoc. Nous devons absolument tenir compte de ce vent favorable aux réformes.

Quelle est la situation aujourd'hui? Nous la connaissons et je suis étonné des propos de Mme la rapporteure et de M. Wicki. Nous savons quelle est la situation en ce qui concerne le projet B «Réforme des droits populaires». Nous savons que le projet B est quasiment mort-né. Nous savons que nous n'allons pas pouvoir le mener à terme et qu'il ne se trouvera pas une majorité parlementaire pour le soutenir, et c'est normal. Je crois que, lorsqu'on veut réformer les droits populaires, on ne peut pas prendre des droits au peuple, on ne peut que lui en donner plus. Pour avoir méconnu cette réalité toute simple, le Conseil fédéral s'est trompé en nous présentant un projet B qui prévoit l'augmentation du nombre de signatures pour le référendum et pour l'initiative populaire.

L'initiative populaire générale ne compense en aucun cas l'augmentation du nombre de signatures.

Alors, nous sommes dans un courant de réformes et nous n'aurons sous peu absolument plus rien à proposer concernant les droits populaires, car je ne crois pas, comme vous, Madame Spoerry, qu'il se trouve aujourd'hui au Parlement une majorité pour sauver l'initiative populaire générale. Je ne crois pas que nous arriverons à extraire l'initiative populaire générale du projet B et à la présenter un jour comme telle, en votation populaire. C'est donc un leurre que de dire que l'initiative populaire générale remplace l'initiative que je défends aujourd'hui, c'est-à-dire l'initiative «pour un référendum constructif».

Sauf erreur de ma part, la commission du Conseil national a déjà rejeté le projet B et, malgré les artifices que nous sommes actuellement en train de chercher au sein de la Commission de la révision constitutionnelle, nous n'allons pas trouver de solution pour le sauver. A l'inverse de ce qu'a fait la commission, nous devrions considérer le référendum constructif comme l'occasion unique de voir aboutir une réforme des droits populaires ces toutes prochaines années. Nous n'avons pas le droit d'écarter cette possibilité en n'entrant simplement pas en matière et en recommandant au peuple de rejeter cette initiative.

De quoi s'agit-il en fait? De rien de très compliqué. Il s'agit simplement de donner aux citoyennes et aux citoyens la possibilité d'intervenir de manière positive sur un texte de loi, en proposant une alternative au non pur et simple du référendum traditionnel auquel nous sommes habitués; ce non pur et simple qui souvent a le défaut de cumuler les opposants de divers bords et de freiner les ardeurs parlementaires ou gouvernementales en matière de réformes. Le référendum traditionnel est un frein plus souvent qu'il n'est un accélérateur de réformes et de progrès en toute matière.

Dans l'argumentation développée, j'ai l'impression qu'aussi bien le Conseil fédéral dans son message d'ailleurs que la majorité de la commission considèrent le citoyen et la citoyenne suisses comme des personnes incapables de discerner quels sont les enjeux d'une votation populaire. Je ne sais pas si vous avez déjà fait des tests d'orientation professionnelle, si vous avez déjà pris un magazine et fait un concours pour gagner une voiture ou des vacances, mais c'est beaucoup plus compliqué que le bulletin de vote qui semble vous effrayer et auquel d'ailleurs les citoyens de Berne et de Nidwald sont habitués, puisque ces deux cantons connaissent un système tout à fait analogue à celui du référendum constructif proposé par l'initiative en question. Je crois bien que c'est plutôt une forme de crainte du peuple qui s'exprime ici. C'est une tendance des gouvernants, des parlements aussi de croire que le peuple ne comprend pas, dès que c'est un peu compliqué, qu'il n'est pas à même de juger des enjeux. Ça, c'est une vision que je ne peux personnellement pas accepter. Le peuple sait très bien voir ce qui est important, sait voter sans se tromper, et le peuple suisse a une très longue expérience et un grand savoir-faire en matière d'expression des droits populaires.

J'aimerais tout de même rappeler qu'un référendum constructif ne peut être déposé que si le projet a été formellement défendu au Parlement par un certain nombre de députés, que ce soit au Conseil des Etats ou au Conseil national. On ne peut pas inventer. Ce n'est pas un groupement de citoyens, un parti politique qui peut inventer l'objet d'un référendum constructif.

Un référendum constructif doit avoir fait l'objet d'une proposition formelle dans le débat parlementaire, soutenue au moins par trois conseillers aux Etats ou dix conseillers nationaux. Ce n'est pas beaucoup, c'est vrai. On aurait peut-être pu augmenter ce nombre dans un contre-projet; mais vous n'avez pas voulu entrer en matière, la discussion est donc close.

En tout cas, on ne peut pas dire que ces référendums pourraient se multiplier. Dans les débats parlementaires, les propositions qui aboutissent devant le Parlement ne sont pas légion, et il est tout de même extrêmement rare qu'on ait deux, trois ou quatre propositions de minorité par rapport à un objet. S'il n'y a pas eu de proposition de minorité ou de propo-

sition individuelle largement soutenue, il n'est pas possible à mes yeux de déposer un référendum constructif. C'est en tout cas l'interprétation très nette et sans équivoque que l'on doit donner au texte de l'initiative.

Vous avez cité l'exemple de la 10e révision de l'AVS. Je ne vois pas où, dans la 10e révision de l'AVS, si le référendum constructif avait permis de dire oui à la révision et non à l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes, le résultat aurait manqué de cohérence. Il avait des incidences financières, vous l'avez dit, mais ça n'a rien à voir avec la cohérence législative de notre ordre juridique. Je considère que le système voulu par l'initiative ne met absolument pas en péril la cohérence de notre ordre juridique.

C'est pour ces raisons que, comme unique représentant de la minorité, je vous demande de recommander au peuple et aux cantons d'approuver l'initiative. Je crois qu'elle s'inscrit, mais alors tout à fait, dans l'euphorie qui veut que nous soyons dans une période de réformes. Et ne pas faire ce pas, c'est faire preuve d'une frilosité impardonnable à mes yeux. J'espère donc que vous pouvez partager mon point de vue et soutenir la proposition de minorité.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Herr Aeby hat die hauptsächlichsten Gründe alle schon genannt, welche auch mich dazu bewegen, es nicht einfach dabei bewenden zu lassen, dass dieser Rat das konstruktive Referendum ablehnt und die Initiative dem Volk vorlegt. Ich will sie nicht noch einmal wiederholen. Ich wähle vielleicht einen etwas anderen Ausweg aus dieser Situation, als Herr Aeby ihn vorschlägt, denn ich finde es wirklich schade, wenn diese grundsätzlich doch sehr positive Idee – das wurde ja auch von der Kommissionspräsidentin und von Mitgliedern der Kommission gesagt – einfach so verworfen wird.

Mir scheint, dass die Gründe, die auf der technischen Seite vorgebracht werden, alle ohne weiteres widerlegt werden könnten – eine entsprechende Anstrengung beim Nachdenken in den Kommissionen und in den Räten natürlich vorausgesetzt. Es steht ja nirgends geschrieben, dass man die Vorschläge des Initiativkomitees nicht abändern dürfe, wenn man einen Gegenvorschlag macht. Man könnte ohne weiteres relativ scharfe und klare Bedingungen setzen, damit etwas überhaupt als konstruktives Referendum, als ein konstruktiver Gegenvorschlag möglich wäre: Man könnte das Quorum der Zahl der Ratsmitglieder erhöhen, die den Vorschlag schon bei den parlamentarischen Beratungen einbringen müssen; man könnte auch verlangen, dass schon in der Kommission entsprechende Minderheitsanträge gestellt werden müssen usw., da sind der Phantasie keine Grenzen gesetzt. Ich glaube, diese Probleme lassen sich durch geeignet hohe Hürden so regeln, dass am Schluss die Befürchtungen hinfällig würden, das ganze arte zu einem «Jekami» aus, und man hätte viel zu viele technische Probleme.

Ich glaube aber umgekehrt auch, dass es heute eben Zeit dafür ist, dass man versucht, dem Volk und auch den politischen Akteuren eine etwas präzisere Einflussmöglichkeit auf die Gesetzgebung zur Verfügung zu stellen. Die Anlässe wurden genannt, die die Initianten dazu geführt haben, dieses konstruktive Referendum überhaupt vorzuschlagen: Es war der Mehrwertsteuerbeschluss, um den wir lange gerangelt haben – es ging um die Sätze von 6,2 und 6,5 Prozent, aufgeteilt in eines oder zwei Pakete –, und es war die 10. AHV-Revision. Beim Mehrwertsteuerbeschluss ging die Sache ja noch gut, indem das Volk dann beide Vorlagen angenommen hat; man kann sagen, das war schlussendlich relativ effizient. Bei der 10. AHV-Revision ging es ziemlich schief; auch wenn man nicht der Meinung ist, das Rücktrittsalter hätte heraufgesetzt werden müssen, muss man sagen, dass man sich mit diesem Husarenritt jetzt einfach drei Volksinitiativen eingehandelt hat, die alle noch beraten und diskutiert und dem Volk – eine nach der anderen – vorgelegt werden müssen. Dies, weil sich viele Gruppierungen die Zwangslage nicht gefallen lassen wollten, einem Paket zuzustimmen, das gleichzeitig zwar etwas sehr Erwünschtes, aber auch etwas sehr Unerwünschtes enthielt. Dieses Beispiel zeigt, dass es sehr günstig gewesen wäre, man hätte dort mit einem kon-

struktiven Referendum eingreifen und dem Volk schliesslich die Frage vorlegen können, ob es jetzt eine Finanzierung der AHV durch Erhöhung des Rentenalters für die Frauen wolle oder ob es nicht eine andere Finanzierung wünsche. Dieser Entscheid obliegt schliesslich dem Volk und sonst niemandem in diesem Lande, meine ich.

Ich glaube also nicht, dass hier neben den technischen Problemen auch ein Kohärenzproblem entstehen würde – immer vorausgesetzt, dass man einen guten Gegenvorschlag macht. Ich bin enttäuscht von der Staatspolitischen Kommission. Sie hat sich die Sache meiner Meinung nach etwas zu einfach gemacht.

Nun noch der letzte Grund: In seiner Botschaft schreibt der Bundesrat ja auch sehr ausführlich über einen indirekten Gegenvorschlag zum konstruktiven Referendum, nämlich über eine allgemeine Volksinitiative, die er im Paket B der Verfassungsreform vorgeschlagen hat; Frau Kommissionspräsidentin Spoerry hat darüber berichtet. Ich teile die Meinung von Herrn Kollege Aeby, dass dieses Paket von Volksrechten im Moment so gut wie tot ist. In der Kommission des Nationalrates wurde es mit einer sehr grossen Mehrheit ad acta gelegt, und es nützt mir wenig, wenn die Verfassungskommission des Ständerates noch daran herumarbeitet. Sie wird ein Paket wie dieses Paket B nicht durch den Nationalrat bringen, das scheint mir klar zu sein. Das Argument des Bundesrates, man habe ja nun statt des konstruktiven Referendums diese allgemeine Volksinitiative lanciert, fällt also eigentlich in sich zusammen.

Mit dem zweiten Teil meines Rückweisungsantrages versuche ich, die allgemeine Volksinitiative wieder aufzugreifen. Es schiene mir das Mindeste, diese Gelegenheit nun, da wir diese Initiative in den Räten haben, zu ergreifen. Wenn wir aus den angeführten Gründen schon nicht das konstruktive Referendum einführen wollen, wie die Initianten es vorschlagen, und wir auch nicht bereit sind, lange über eine Verbesserung oder eine technische Vereinfachung nachzudenken, sollten wir wenigstens die Gelegenheit benutzen, dieses eine Stück aus der Vorlage B des Bundesrates zur Verfassungsreform herauszugreifen und dem Volk die allgemeine Volksinitiative vorzuschlagen.

Dass diese benötigt wird, ist ja wahrscheinlich weitherum unbestritten. Bei der alten Verfassung haben wir die Erfahrung gemacht, dass sehr viele Inhalte hineinkamen, die eigentlich auf die Gesetzesebene gehört hätten. Weil aber dem Volk und den politischen Funktionsträgern die Möglichkeiten fehlten, dies auf Gesetzesebene einzubringen, musste man es eben in die Verfassung hineinschreiben; am Schluss sah diese – wie Sie wissen – dann auch entsprechend aus. Jetzt haben wir wieder eine «frisch geputzte» neue Verfassung. Schon aus staatspolitischen Gründen fände ich es schade, wenn wir jetzt nicht die Türen dazu öffnen würden, dass Dinge, die auf Gesetzesebene geregelt werden können und sollen, in Zukunft auch dort geregelt werden; dies auch in Fällen, in denen das Volk sie vorschlägt, in denen keine Vorlagen des Bundesrates oder des Parlamentes vorliegen.

Die Gelegenheit scheint mir jetzt um so günstiger, als wir wohl sonst nicht dazu kommen werden. Wenn wir dieses eine Stück nicht aus dem Reformpaket herausnehmen und es dieser Volksinitiative gegenüberstellen, dann werden wir auf Jahre hinaus noch keine allgemeine Volksinitiative haben.

Frau Spoerry sagte, dass man dies in der Verfassungskommission erledigen könnte. Das stimmt natürlich. Es könnte auch eine Rückweisung an die Verfassungskommission erfolgen – zusammen mit der Initiative über das konstruktive Referendum. Warum dies nicht in der Verfassungskommission behandeln statt in der Staatspolitischen Kommission? Das wäre mir egal. Es scheint mir aber, dass für ein Paket, das sich zwar «Verfassungsreform» nennt, von dem aber nur noch ein kleiner Teil übrigbliebe, der Weg über die Staatspolitische Kommission der bessere wäre. Es wäre besser, wenn wir sie beauftragen würden, die Notlösung «allgemeine Volksinitiative» so aufzubereiten, dass sie dem Plenum vorgelegt und dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden könnte.

Dies sind die Gründe für meinen Rückweisungsantrag. Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

Die Möglichkeiten, die ich mit der Begründung der Rückweisung offenlasse, sind so breit, dass eine vernünftige Lösung zumindest nicht verunmöglicht ist, sondern dass wir – allenfalls durch die Einführung der allgemeinen Volksinitiative – im Gegenteil staatspolitisch einen grossen Schritt vorwärts machen könnten. Im übrigen wird das Volk natürlich ohnehin über die Initiative für das konstruktive Referendum abstimmen können. Ich habe den Eindruck, dass es recht schwierig sein wird, ihm zu erklären, dass es sich ein Recht nicht geben lassen soll, das es eigentlich haben könnte und das zu haben durchaus einleuchtend ist – aufgrund der Erfahrungen und auch der Begründungen, die wir ihm geben können.

Frick Bruno (C, SZ): Herr Plattner möchte zwei Dinge erreichen: Erstens möchte er einen materiellen Gegenvorschlag, eine verbesserte Auflage der Volksinitiative, an die er offenbar selber nicht mehr ganz glaubt. Die Berichterstatterin und Herr Wicki haben klar gesagt, dass die SPK keinen Gegenvorschlag, kein konstruktives Referendum in dieser oder einer ähnlichen Art anstrebt. Dazu äussere ich mich nicht weiter. Ich unterstütze diese Haltung, zusammen mit der praktisch geschlossenen Kommission.

Ich möchte mich aber als zuständiger Präsident der Subkommission «Volksrechte» der Verfassungskommission zum zweiten Punkt äussern, den Sie, Herr Plattner, anführen, wonach die SPK über die Einheits-Initiative befinden soll. Nun werden wir ja nächste Woche in der Verfassungskommission darüber entscheiden, wie wir weiter vorgehen. Wir haben bisher die Auffassung vertreten, dass die ganze Revision der Volksrechte gesamthaft behandelt werden soll; dabei soll es bleiben. Es ist in der Tat nicht klug, wenn man nur ein Instrument – die Einheits-Initiative – herausgreift und alle anderen Punkte, die ebenfalls wesentlich sind, ausser acht lässt. Es geht dabei nicht nur um die Unterschriftenzahl, es geht auch um das Finanzreferendum, um die Referenden gegen Verwaltungsakte usw.; das sind ebenfalls wesentliche Punkte, die gesamthaft betrachtet werden müssen. Das ist nicht klug, das ist keine gute Arbeit. Belassen wir alles bei der Verfassungskommission, damit wir dort weitersehen können.

Ein weiterer Punkt, der mir von Bedeutung scheint: Die Volksinitiative will das konstruktive Referendum einführen. Nun wollen Sie, Herr Plattner, einen Gegenvorschlag erarbeiten lassen, der die Einheits-Initiative betrifft. Im gleichen Erlass wollen Sie also das konstruktive Referendum und die Einheits-Initiative regeln. Das geht nicht, wie ich meine. Damit verletzen Sie den Grundsatz der Einheit der Materie. Über eine Regelung des Initiativrechtes und eine Regelung des Referendumsrechtes darf nicht gemeinsam entschieden werden, sonst verletzt man den Grundsatz der Einheit der Materie. Das geht nur – so, wie es bei der Reform der Volksrechte vorgesehen ist – als «kleine Totalrevision» der Verfassung. Das Vorgehen ist rechtlich gar nicht zulässig, zumindest aber sehr bedenklich.

Auch aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Rückweisungsantrag Plattner nicht zu folgen, sondern die beschlossene Arbeitsweise beizubehalten, die Revision der Volksrechte der Verfassungskommission zu überlassen und dieses Geschäft, die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag», separat zu behandeln, so wie es sich gehört. Es wäre in der Tat nicht klug, wenn wir auf eine einzelne Volksinitiative mit einer Totalrevision der Volksrechte antworten würden. Das entspricht auch nicht dem Stellenwert, den eine einzelne Volksinitiative verdient. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag zu folgen, wie ihn Frau Spoerry für die Kommission formuliert hat.

Büttiker Rolf (R, SO): Zu den Voten von Herrn Aeby und Herrn Plattner muss man doch noch etwas sagen. Vor allem die Argumentation von Herrn Aeby ist derart falsch, dass nicht einmal das Gegenteil davon richtig ist. Herr Aeby, es gibt doch noch einige Punkte, die man klarstellen muss, und diese Fragen werden auch nicht mit dem Rückweisungsantrag Plattner beantwortet.

1. Man muss klar festhalten – Frau Spoerry hat das auch angetönt –, 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. Aber als Ständerat haben wir grundsätzlich die Aufgabe, uns zu überlegen, welchen Einfluss die Einführung des konstruktiven Referendums auf das Ständemehr hat. Als überzeugte Föderalisten und Vertreter der Kantone dürfen wir eine Schwächung des Ständemehrs nicht einfach hinnehmen. Es ist unbestritten, dass das konstruktive Referendum das Ständemehr zum Teil aushebeln würde.

2. Folgendes hat Frau Spoerry ebenfalls angesprochen, und ich möchte es noch verstärken: Die Stellung des Parlamentes wird geschwächt. Im Gesetzgebungsprozess hat das Parlament zu Recht eine herausragende Stellung. Es ist gewollt, dass das Parlament auch in Zukunft am Drücker bleibt. Wir wollen keine Gesetzgebung «von der Strasse». Wir wollen eine kohärente Gesetzgebung, die mit der Einführung des konstruktiven Referendums arg gefährdet würde. Deshalb hat das Referendum in der Schweiz mit gutem Grund immer Vetocharakter in bezug auf das ganze Gesetzeswerk, das ist das Entscheidende. Das Volk muss die Möglichkeit haben, zu einer ganzen Gesetzesvorlage des Parlamentes nein zu sagen. Wenn es nein sagt – das ist auch schon passiert –, dann ist das Parlament wieder gefragt. Dann ist das Parlament wieder am Drücker. Es soll sich erneut zusammenraufen und einen neuen, besseren Vorschlag ausarbeiten.

3. Zum Reformpaket Volksrechte hat man sich bereits geäussert, ich möchte das nicht wiederholen. Für mich ist eben das Vorliegen von Alternativen, wie sie nun das Reformpaket Volksrechte vorschlägt, eine gängige Alternative zu diesem konstruktiven Referendum. Es besteht aber ein wesentlicher Unterschied, und zwar der, dass auch bei jenen Alternativen das Parlament am Drücker bleibt. Das Parlament hat die Entscheidungsbefugnisse, das Parlament kann die Zügel in den eigenen Händen behalten.

4. Ich bin überzeugt – dieser Punkt wurde noch nicht erwähnt –, dass das konstruktive Referendum eine Bremsfunktion im Gesetzgebungsprozess haben wird. Viele Leute finden heute schon, dass in der Schweiz alles zu langsam geht und zu lange dauert. Mit der Einführung des konstruktiven Referendums droht eine weitere, entscheidende Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens. Der wichtigste Grund hierfür dürfte die Gültigkeitsprüfung sein. Die Initianten haben sich nie klar dazu geäussert, wie sie sich das mit der Gültigkeitsprüfung vorstellen. Ich bin klar der Meinung – Frau Bundesrätin Metzler hat sich in der Kommission auch in dieser Richtung ausgesprochen –, dass auch für Gegenvorschläge eine Gültigkeitsprüfung zwingend vorgeschrieben werden muss.

Ein Quorum von fünf Prozent der Mitglieder eines Rates ist keine ausreichende Garantie für die Verfassungsmässigkeit von Gegenentwürfen. Herr Plattner, auch wenn Sie das Quorum noch etwas erhöhen, ersetzt das eine Gültigkeitsprüfung niemals. Das Verfassungsrecht und das zwingende Völkerrecht bilden das elementare Rechtsgut der Schweiz, das auf keinen Fall durch Gesetzesrecht ausgehebelt werden darf. Es darf nicht angehen, dass Volksinitiativen diesbezüglichen Vorgaben genügen müssen, dass das konstruktive Referendum diese Hürden aber nicht überspringen muss. Das kann nicht angehen, das kann auch nicht der Sinn der Initiative sein. Die eingereichten Entwürfe müssen unbedingt geprüft werden. Das benötigt Aufwand und Zeit, das ist unbestritten, aber diesen Aufwand und vor allem diese Zeit haben wir eigentlich nicht.

5. Noch ein letzter Punkt: Es gäbe mehr und kompliziertere Abstimmungen. Mit Einführung des konstruktiven Referendums, das dürfte auch klar sein, würde die Zahl der Abstimmungsvorlagen nochmals ansteigen. Die Beanspruchung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger würde weiter ansteigen, die politischen Gruppierungen, die Bundeskanzlei und die Abstimmenden selber hätten zunehmend Mühe, die Übersicht im Abstimmungsdrickicht zu wahren. Wenn mehrere Gegenentwürfe vorliegen, kombiniert mit dem negativen Referendum, würde die ganze Sache auf dem Abstimmungs-

zettel derart kompliziert und unübersichtlich, dass wir statt von einem Abstimmungsstempel von einem Lottoschein sprechen müssten. Über das Resultat der Abstimmung würden weniger der Wille der Umengänger als vielmehr Glück und Zufall entscheiden. Schauen Sie sich einmal auf den Seiten 48 und 49 der Botschaft einen solchen Stimmzettel an, der auf zwei Gegenentwürfen und einem negierenden Referendum basiert. Es könnte ja durchaus sein, dass dann noch mehr Gegenentwürfe eingereicht würden. Ich muss Ihnen sagen, Herr Plattner: Mit diesem Beispiel kann man dem Volk dann auf einfache Weise erklären, warum man dem konstruktiven Referendum im Sinne der Initiative auf keinen Fall zustimmen soll. Denn bei drei Hauptfragen, Subeventualfragen mit Buchstaben a, b und c und dann noch drei Stichfragen zum gleichen Thema erübrigt sich jeder Kommentar. Das führt zur Überforderung nicht nur der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – wenn ich so hinschaue, wie jeweils die Abstimmungsbüros Mühe haben, die Mehrheiten und die richtigen Resultate zu ermitteln –, sondern ich kann mir auch vorstellen, dass die Miliz-Wahlbüropräsidenten in unseren Städten und Gemeinden dann auch noch ihre Schwierigkeiten hätten, bei solchen Abstimmungen die Mehrheiten auszuloten und den tatsächlichen Willen der Umengänger festzustellen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Kommission bzw. der Mehrheit zu folgen und dem Antrag der Minderheit Aebly und dem Rückweisungsantrag Plattner nicht stattzugeben.

Delalay Edouard (C, VS): Le Conseil fédéral relève dans son message relatif à l'initiative populaire «Référéndum constructif» que celui-ci entraînera des complications extraordinaires pour les citoyens appelés à voter et qu'il n'améliorera que de façon très superficielle les mécanismes actuels. Je souligne aussi que le référendum constructif enlèverait au Parlement sa crédibilité. Il se trouverait plus exposé qu'aujourd'hui à l'influence des groupes de pression et menacé dans sa mission d'arbitrage.

Je partage totalement ce point de vue du Conseil fédéral, comme les doutes qui ont été émis tout à l'heure par M. Bütiker concernant les complications lors du vote. Il suffit effectivement de voir les exemples donnés à la fin du message du Conseil fédéral pour s'en convaincre. Il est évident qu'en cas d'accumulation de contre-propositions relatives au même projet ou en cas de combinaison de plusieurs contre-propositions avec le référendum suppressif que nous connaissons aujourd'hui, nous nous trouverions devant la nécessité d'organiser plusieurs votations consécutives sur le même objet. Or, les citoyens qui se plaignent aujourd'hui déjà d'être souvent appelés à se prononcer sur des objets fédéraux, qui ont de la peine à se faire une opinion lors de consultations multiples le même jour de votation seraient sans doute encore plus désorientés de devoir se prononcer à plusieurs reprises successives sur un objet de même nature. Une telle formule n'est sans doute pas favorable à une amélioration de la participation populaire lors des votations fédérales. A force d'être appelé à s'exprimer sur des sujets secondaires, le peuple en arrivera à refuser de donner son avis lors de consultations plus importantes.

Le référendum constructif donne en effet à n'importe quel groupement d'opposants la possibilité d'isoler un élément du projet adopté par le Parlement, à la condition que 10 pour cent des membres d'un des Conseils l'ait approuvé. Ainsi, on l'a déjà dit, trois conseillers aux Etats qui voient une de leur propositions écartée au Conseil peuvent la voir reprise par un groupe d'opposants, qui auraient cent jours pour préparer une contre-proposition constructive en vue de corriger le texte issu des Chambres. C'est en cela aussi que le référendum constructif ôterait au Parlement sa crédibilité. Si une minorité de trois conseillers aux Etats peut ouvrir la voie à des propositions populaires multiples, même si elles sont constructives, c'est à coup sûr la destruction du rôle du Parlement, ou en tout cas son affaiblissement.

Or, je suis pour le maintien d'un Parlement qui joue son rôle par sa représentativité et qui présente au peuple, après des débats complets et nourris, une alternative claire.

L'ouverture, à la suite des décisions des Chambres fédérales, d'une série de possibilités différentes pour les citoyens ne ferait que compliquer notre vie politique et désorienter la population qui devrait se prononcer en dernier ressort. Le Parlement se doit de présenter des projets qui forment un tout, avec des avantages et des inconvénients. La vie politique est ainsi faite qu'il est illusoire de laisser penser qu'on peut avoir le beurre et l'argent du beurre, qu'il suffit d'accepter les services publics et d'autre part refuser d'en payer le prix. C'est sous ce dernier aspect aussi que cette initiative est critiquable, car elle ouvre la porte à une sorte de démagogie qui permet de faire croire que des prestations de l'Etat peuvent être obtenues, sans qu'il soit nécessaire de mettre à sa disposition les moyens indispensables. En cela, le référendum constructif est un jeu de dupes et, à mon avis, il est tout à fait inopportun de tromper les citoyens de la sorte et du même coup d'affaiblir notre assemblée.

Ces raisons m'amènent à rejeter l'initiative populaire en question, et à suivre de la sorte le Conseil fédéral.

S'agissant du renvoi à la commission pour étudier des variantes. L'idée peut en effet se défendre. Toutefois, je ne suis pas convaincu que ce serait une bonne chose, alors que nous savons fort bien que le chapitre de la constitution sur les droits populaires doit encore être étudié et débattu. En conséquence, je ne vois pas l'intérêt de reprendre sectoriellement ce sujet en commission, alors que nous pouvons le faire d'une façon globale et, à mon avis, beaucoup plus efficace à l'occasion de la révision des droits populaires dans la constitution.

C'est pour cette raison que, comme membre de la commission, je ne suis pas favorable au fait de réexaminer séparément un contre-projet à cette initiative populaire.

Brunner Christiane (S, GE): Actuellement, les citoyens et les citoyennes ont uniquement à disposition l'initiative populaire pour concrétiser leur force de proposition. Le Conseil fédéral, puis le Parlement, peut alors soit opposer un contre-projet direct ou indirect à l'initiative populaire, soit également faire usage de son droit de proposition, et le peuple peut ainsi être appelé à se prononcer de manière constructive.

Le référendum, au contraire, est l'expression d'un élan d'opposition, et les citoyennes et les citoyens appelés aux urnes sont contraints de se déterminer entre deux points de vue, et ce, souvent dans une ambiance de très grande polarisation. Il existe une voie entre le tout suppressif et l'acceptation sans réserve des projets législatifs: c'est celle du référendum constructif. Pourquoi ne pas permettre à la population, à l'instar des parlementaires, de tirer profit des débats et d'en retirer éventuellement un enseignement constructif? J'ai toujours été étonnée, à l'inverse de certains collègues, de constater à quel point le peuple suisse est à même de se prononcer de manière très différenciée sur des objets qui sont finalement très complexes.

Le référendum constructif comporte l'avantage d'éviter une polarisation après les débats parlementaires, puisque des propositions peuvent alors déjà être soumises en discussion au Parlement. Pouvoir s'exprimer sur une variante est propre, à mon avis, à revitaliser la démocratie directe et, par voie de conséquence, à accroître l'intérêt de la population à la chose publique et à la politique dans son ensemble, puisque c'est lui donner voix au chapitre, la considérer comme une interlocutrice à part entière, plutôt que comme un arbitre entre deux positions tout à fait opposées. En lieu et place d'annuler les résultats d'un compromis en raison d'une opposition à une partie seulement de ce dernier, le référendum constructif permet d'aller de l'avant et de ne pas freiner le processus législatif.

J'aimerais prendre un autre exemple que ceux qui ont été invoqués. Le référendum contre la révision partielle de la loi sur l'assurance-invalidité a été lancé parce qu'elle prévoit la suppression du quart de rente. Les autres modifications proposées n'étaient pratiquement pas contestées. Et en cas de refus de cet objet le 13 juin 1999, le processus législatif devra reprendre ab initio, alors que le référendum constructif aurait permis de mettre en vigueur rapidement cette révision par-

tielle, amputée de l'unique disposition contestée. Avec le référendum suppressif, nous nous retrouvons maintenant à la case départ, et il est probable que la révision de la loi sur l'assurance-invalidité se poursuive dans une ambiance plus conflictuelle.

De surcroît, à la différence du référendum traditionnel, le référendum avec contre-projet exclut des alliances contre nature entre des groupes qui s'opposent politiquement.

Le Conseil fédéral oppose au référendum constructif l'initiative populaire générale. Je ne suis pas opposée à l'introduction d'une telle initiative, car elle n'est pas du tout incompatible avec l'introduction du référendum constructif. Ce dernier permet à la population d'agir dans l'immédiateté, tout de suite après la votation finale, alors que l'initiative populaire générale, elle, présenterait le désavantage d'entraîner un long processus parlementaire avant d'être soumise à la votation populaire. Le référendum constructif n'enlève strictement rien à la compétence des cantons, ceci à l'attention de M. Bütiker, puisqu'il se place dans le cadre du référendum et, bien sûr, non pas dans le cadre d'une initiative populaire. Ce sont là les raisons pour lesquelles je vous invite à soutenir la proposition de minorité Aeby.

Bloetzer Peter (C, VS): Wenn ich mich hier zu dieser Vorlage äussere, dann deshalb, weil ich Mitglied der Verfassungskommission bin. Aus der Sicht der Verfassungskommission ist es unbestritten, dass die Volksrechte reformbedürftig sind. In diese Richtung geht auch diese Volksinitiative. Es ist richtig, wenn Herr Aeby und auch Herr Plattner einen Konnex zu diesem Reformpaket Volksrechte machen. Wir sind uns einig darüber, dass unsere geltenden Volksrechte dazu führen, dass wir zu oft über unwichtige Belange abstimmen und dem Volk oft keine Gelegenheit geben, sich zu wichtigen Fragen zu äussern, wie dies der frühere Departementsvorsteher, Bundesrat Koller, der Kommission und dem Plenum wiederholt dargelegt hat.

Herr Kollege Aeby, der offensichtlich ein überzeugter Befürworter dieser Volksinitiative ist, begründet diese, indem er sagt, die Reform der Volksrechte sei tot und man könne nicht damit rechnen, dass sie in den Räten durchkomme. Dies ist für jemand, der Mitglied der Verfassungskommission und Präsident einer Subkommission der Verfassungskommission ist, doch eine kleinnütige Haltung. Hier im Ständerat sollten wir uns zutrauen, diese Vorlage so zu bearbeiten, dass sie sowohl im Nationalrat als auch vor dem Volk eine Chance hat, gerade weil der Reformbedarf ganz klar vorhanden ist. In keiner Weise, so glaube ich, sind Zweifel am Erfolg des Reformpaketes ein stichhaltiges Argument, um dieser Volksinitiative mit ihren offensichtlichen Mängeln zuzustimmen.

Was Herr Kollege Plattner beantragt, nämlich Rückweisung dieses Geschäftes, ist vom Ansatz der Effizienz der parlamentarischen Tätigkeit her betrachtet falsch. Denn wir haben ja eine Verfassungskommission, die sich just mit diesen Fragen bereits beschäftigt und den Willen hat, diese weiter zu bearbeiten. Wenn schon zurückweisen, dann nicht jetzt in diesem Rat; dies kann allenfalls der Zweitrat tun, unter Berücksichtigung dessen, was unsere Verfassungskommission und der Ständerat in bezug auf die Volksrechte erarbeitet haben.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, sowohl den Antrag der Minderheit Aeby wie auch den Rückweisungsantrag Plattner abzulehnen.

Aeby Pierre (S, FR): Très brièvement, j'aimerais rectifier deux erreurs de fait, à mon avis, dans l'argumentation, d'une part, de M. Bütiker et, d'autre part, de M. Bloetzer.

1. La série de reproches adressés au référendum constructif par M. Bütiker, on peut les faire aujourd'hui au référendum suppressif que nous connaissons. Le référendum suppressif ne tient pas non plus compte de la volonté des cantons, il est uniquement l'expression d'une volonté de la majorité du peuple qui dit oui ou qui dit non, à un moment donné. C'est cela qui fait partie des qualificatifs d'un référendum, et ce n'est pas propre au référendum constructif.

2. Monsieur Bloetzer, si nous avons ces dernières années souvent voté sur des éléments peu importants – «Kleinigkeiten», comme vous avez dit –, ce n'est pas à cause du référendum ou de l'initiative, c'est à cause de l'ancienne Constitution fédérale et c'est souvent pour supprimer des interdictions d'absinthe, pour supprimer des articles sur la fabrication des uniformes militaires, etc. C'est là qu'on a dit: «Oui, le peuple suisse vote trop souvent et il est appelé à se prononcer vraiment sur des détails», mais ce n'était jamais à cause d'un référendum. Au contraire, les référendums se concentrent en général sur des choses importantes. Il n'y a qu'à penser à la votation populaire que nous aurons le 13 juin. Il n'y a, dans cette votation et dans celles qui font l'objet de référendums, absolument aucune «Kleinigkeit». Et il ne s'agissait, dans les derniers référendums de cette législature, que ce soit la loi sur le travail, que ce soit l'arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-chômage, nullement de détails, mais bien de choses importantes. Il faut donc faire attention lorsqu'on argumente dans cette matière, et ne pas travestir certains faits qui doivent s'imposer à notre réflexion.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Auf den ersten Blick ist das konstruktive Referendum auch für den Bundesrat eine durchaus bestechende Idee. Der Bundesrat kommt aber nach vertiefter Prüfung und nach Abwägung der positiven und negativen Elemente der vorliegenden Volksinitiative zum Schluss, dem Volk sei deren Ablehnung zu beantragen. Die Einführung des konstruktiven Referendums wäre nämlich mit einer Reihe von Problemen verbunden, die von den Initiantinnen und Initianten zuwenig bedacht wurden.

Ich werde zuerst ein ganz wichtiges Problem, die Vereinbarkeit von Gegenentwürfen mit höherstufigem Recht, beleuchten und anschliessend ganz kurz im einzelnen die Gründe für die ablehnende Stellungnahme des Bundesrates darlegen. Die Initiantinnen und Initianten gehen implizit davon aus, dass das Quorum von 5 Prozent der Mitglieder eines Rates ausreichende Garantie für die Verfassungsmässigkeit von Gegenentwürfen ist. Der Bundesrat ist hier anderer Meinung. Das Verfassungsrecht und das zwingende Völkerrecht bilden das elementare Rechtsgut der Schweiz, das auf keinen Fall durch Gesetzesrecht gebeugt werden darf. Es darf nicht angehen, dass zwar Verfassungsinitiativen 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 wird. Der Bundesrat gelangt aus diesem Grund zum Schluss, dass für Gegenentwürfe eine Gültigkeitsprüfung angebracht ist. Eine solche Prüfung ist mit dem Text des Volksbegehrens nicht unvereinbar. Sie hat aber ihren Preis. Sie benötigt Aufwand und Zeit.

Für den Bundesrat stehen vor allem vier Nachteile im Vordergrund, auf Grund derer er Ihnen beantragt, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Der Bundesrat ist erstens der Meinung, dass die im Rahmen des Reformpaketes Volksrechte vorgeschlagenen neuen Möglichkeiten, namentlich die allgemeine Volksinitiative und die Vorlage von Alternativtexten, die besseren Instrumente sind. Die allgemeine Volksinitiative hat gegenüber dem konstruktiven Referendum zwei grundlegende Vorteile. Einerseits kann sie die Konsistenz der Rechtsordnung besser wahren, indem sie der Bundesversammlung die Entscheidung überlässt, ob ein Anliegen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene verwirklicht werden soll oder muss. Andererseits hat die allgemeine Volksinitiative auch den Vorteil, dass die Suche nach geeigneten Lösungen nicht unter dem Damoklesschwert von Inkrafttretensfristen steht. Änderungen können auch nach Ablauf der Referendumsfrist vorgenommen, und allfällige negative Erfahrungen mit dem Gesetz können ausreichend berücksichtigt werden.

Der zweite Nachteil ist eine weitere Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens. Der wichtigste Grund liegt dabei in der Gültigkeitsprüfung von Gegenvorschlägen. Diese kann in einzelnen Fällen einen erheblichen Zeitaufwand verursachen. Voraussichtlich wird man die Gültigkeitsprüfung durch-

führen, sobald im Parlament ein Gegenvorschlag eingereicht wird. Längst nicht alle Gegenvorschläge werden indessen zustande kommen. Die Prüfung aller angekündigten konstruktiven Referenden dürfte deshalb zu erheblichem Leerlauf führen. Wie jedes Instrument würde auch das konstruktive Referendum Vor-, Neben- und Nachwirkungen zeitigen. Es ist abzusehen, dass im Parlament vermehrt Minderheitsanträge bzw. Gegenvorschläge eingereicht würden, damit die Chancen für die Lancierung eines konstruktiven Referendums gewahrt blieben. Dadurch würde der Gesetzgebungsprozess zusätzlich verlangsamt.

Der dritte Nachteil ist die Gefährdung der Konsensfunktion des Parlamentes. Das Parlament hat ja die Aufgabe, unter den divergierenden Kräften einen Ausgleich zu finden, der es erlaubt, die Referendumshürden zu nehmen. Mit dem konstruktiven Referendum wird es möglich sein, irgend einen Bestandteil des geschnürten Paketes herauszubrechen und zur Abstimmung zu bringen. Das neue Instrument dürfte zum Rosinenpicken verleiten. Die Rolle des Parlamentes, mehrheitsfähige Gesetze zu schaffen, würde in Frage gestellt werden. Der vierte Nachteil ist die mögliche Überbeanspruchung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Es käme wohl häufiger zu Abstimmungen, und es gäbe kompliziertere Abstimmungsverfahren. Darüber wurden heute in Ihrem Rat ja bereits verschiedene Ausführungen gemacht.

Dies sind aus Sicht des Bundesrates die wesentlichen Gründe, weshalb er Ihnen beantragt, diese Volksinitiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten sowie den Minderheitsantrag Aeby und den Rückweisungsantrag Plattner abzulehnen.

Eine Zustimmung zur vorliegenden Volksinitiative oder deren Rückweisung an die Kommission hätte ungünstige Konsequenzen für die Reform der Volksrechte. Der Nationalrat wird morgen über dieses Geschäft beraten und darüber entscheiden müssen, ob er dem Antrag der Verfassungskommission auf Nichteintreten folgen wird. Der Bundesrat ist weiterhin der Auffassung, dass die Reform der Volksrechte aus einer Gesamtschau heraus erfolgen sollte. Nur im Rahmen eines Reformpaketes ist es möglich, die notwendige Ausgewogenheit sicherzustellen und zu vermeiden, dass die Volksrechte einseitig eingeschränkt oder ausgeweitet werden.

Die Verfassungskommission Ihres Rates wird sich bereits wieder am 15. Juni 1999 mit dem Reformpaket befassen. An ihr wird es liegen, einen gangbaren Ausweg aus der gegenwärtigen Pattsituation zu suchen. Der Nationalrat wird bei der Beratung der vorliegenden Initiative die Arbeiten der Verfassungskommission Ihres Rates aufmerksam verfolgen und, falls entgegen unseren Hoffnungen kein befriedigendes Ergebnis erzielt wird, auf eine Lösung im Sinne des Antrages Plattner zurückkommen können. Mit der Ablehnung des Antrages Plattner kann vermieden werden, dass die Behandlung der vorliegenden Volksinitiative blockiert wird, bis Klarheit über den für die Reform der Volksrechte einzuschlagenden Weg besteht.

Auch aus diesem Grund empfiehlt Ihnen der Bundesrat, dem Antrag der Kommissionmehrheit vollumfänglich zuzustimmen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Präsident: Wir stimmen über den Antrag Plattner auf Rückweisung der Vorlage an die Kommission ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Plattner
Dagegen

5 Stimmen
35 Stimmen

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 Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Aeby)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Aeby)

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

35 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

5 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

36 Stimmen

Dagegen

5 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

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 innert 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 zerpfückt 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 verunmöglicht.

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 Verfechter einer 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.

99.021

Konstruktives Referendum. Volksinitiative

Référendum constructif. Initiative populaire

Botschaft des Bundesrates 01.03.99 (BBl 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

Vallender Doris (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 fakultativeres Referendum, macht deutlich, dass das konstruktive Referendum die direkte Demokratie überfordert. Eine Gesetzesvorlage gleicht schon bei zwei Gegenvorschlägen mit zusätzlichem fakultativeres Referendum eher einem Puzzle, ohne dass die unterschiedlichen rechtlichen und finanziellen Folgen dieses Zusammenspiels 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 amtiert das Volk dank seines Vetorechtes bei Gesetzesvorlagen als «Rekursinstanz». 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 Volksvorschläge 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 ständerätlichen 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 initiants qui, par leur proposition, 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 découlant 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 initiants. 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 contrepropositions avant le scrutin, au risque d'entraîner 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 rejoint 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 erschwerten 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 grobschlüchtige Methode, um falsch geschnürte Gesetzespakete oder nicht mehrheitsfähige Teilaspekte 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 ausgereift, 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 benützt 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 verwirrenden Angelegenheit wird. Dies betont auch der Bundesrat in seiner Botschaft.

Auch der Vergleich mit den Kantonen Bern und Nidwalden kann die Unbedenklichkeit des Vorschlages 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 Nationalrätinnen und Nationalräte oder insgesamt gar nur drei Ständerätinnen 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 Ratslinie – 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 Ergriffung eines Referendums, dass dem Anliegen insgesamt zehn Nationalrätinnen und Nationalräte beziehungsweise insgesamt drei Ständerätinnen 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 Erreichung eines konstruktiven Referendums immer auch automatisch die grundsätzliche Frage des ordentlichen Referendums gestellt wird. Das heisst, dass die Gesetzesvorlage bei Erreichung 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 verunmöglicht.

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 Bülhmann 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 Gesetzestext 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 Erreichung des konstruktiven Referendums aus diesem Verfahren der Kompromissuche von vornherein verabschieden. Mit der Möglichkeit des konstruktiven Referendums erhielte jede politische Gruppierung überdies die Möglichkeit, irgendeinen Bestandteil des Kompromisspaketes anzufechten. Das bei der Kompromissuche alles beherrschende Prinzip von Geben und Nehmen könnte später mit der Erreichung des konstruktiven Referen-

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 provokativ. 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 Vergrößerung 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 verkennen 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 verkennen, 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 zwingt, 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 verkennen 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 direkt-demokratischen Sinn verändert hat.

Ich denke, dass der heutige Bundesrat diese radikaldemokratischen 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 zu 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 Europaaanhänger 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 «voraussetzendem 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 legislieren. 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 schlicht grösseren 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 GSa 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 ungeschön geschnürten 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 eintreten.

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 Bülhmann zu unterstützen und damit Annahme der vorliegenden Volksinitiative zu empfehlen.

Eggy Jacques-Simon (L, GE): Nous, les Suisses, nous plaçons 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 de 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 améliorerait 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 directrice 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?

Eggy 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

Fraktion diese Volksinitiative zur Annahme empfehlen wird. «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag»: Für einmal ist das kein Titel, der hinstellt, 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 Referendumsflut 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.

Janlak 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 Gegenvorschlages 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 Bühmann zu unterstützen.

Lalive d'Épinay 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 Instruments – 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 weitergereicht 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 10^e 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 ou 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 pourrait 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 améliorerait 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.

Garbani Valérie (S, NE): Les opposants au référendum constructif soutiennent qu'un tel instrument, dans une démocratie semi-directe, porterait atteinte à la politique de concordance, que cela remettrait 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 concordance 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 édulcorées 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 délaits 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 irrélevant. 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 concordance 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.

Welgelt 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 Elektrizitätsmarktgesetzes (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 als 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 bestimmen 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 10^e 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 10^e révision de l'AVS. Je donne quelques exemples. Evidemment, il s'agit d'hypothèses, mais il m'apparaît que dans plusieurs cas ce dilemme, cette confrontation pourrait se reproduire. Je pense à la 11^e 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 fédéral.

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 manoeuvre 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.

Jossen Peter (S, VS): Ich möchte die heute Vormittag vortragenen 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 Gennler 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. Aufseiten der bürgerlichen Parteien ist keinerlei Bewegung festzustellen. Der Bundesrat bringt zwar mit der Botschaft eine differenzierte, gute Ausgeordung 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 infrage 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 «Bewaffungsvorlage», 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 hunderte eine 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 Mitdenkenverweigerung? 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, ausgefüllte 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 Vornennung 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 Institutionenkunde, 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 Zweikammersystems 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 Aufgabeboden 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 zuungunsten 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-Weggli-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 vonseiten 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 angenehme, 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 her 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 Dorie (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 Europadebatte führen. Wir müssen die Probleme dann lösen, wenn sie anstehen. Es muss aber andererseits 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 immer, 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'entière 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 indispensable 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 Landsgemeindekantonen 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, Rechtsetzungsspielräume 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 Vorzüge 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 Therapievorschlüsse 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 Verfassungsiniciativen 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 schwinden. 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 dürfte 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



Geschäft:
Objet:

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour davantage de droits au peuple grâce au référendum a

Gegenstand: Art. 2
Objet du vote:

Abstimmung vom / Vote du: 22.03.2000 11:58:14

Aeppli Wartmann	=	S	ZH	Fehr Hans	+	V	ZH	Kofmel	+	R	SO	Schmid Odilo	o	C	VS
Aeschbacher	=	E	ZH	Fehr Hans-Jürg	=	S	SH	Kunz	+	V	LU	Schmied Walter	+	V	BE
Antille	+	R	VS	Fehr Jacqueline	=	S	ZH	Kurrus	+	R	BL	Schneider	=	R	BE
Baader Caspar	+	V	BL	Fehr Lisbeth	+	V	ZH	Lachat	*	C	IU	Schwaab	=	S	VD
Bader Elvira	+	C	SO	Fehr Marlo	=	S	ZH	Lalive d'Epinay	+	R	SZ	Seiler Hanspeter	#	V	BE
Banga	=	S	SO	Fetz	=	S	BS	Laubacher	+	V	LU	Siegrist	+	V	AG
Bangerter	+	R	BE	Fischer-Seengen	+	R	AG	Lauper	+	C	FR	Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Baumann Alexander	+	V	TG	Föhn	*	V	SZ	Leu	+	C	LU	Sommeruga	=	S	BE
Baumann Ruedi	=	G	BE	Freund	+	V	AR	Leutenegger Hajo	+	R	ZG	Speck	*	V	AG
Baumann Stephanie	=	S	BE	Frey Claude	+	R	NE	Leutenegger Susanne	=	S	BL	Spielmann	=	-	GE
Beck	+	L	VD	Frey Walter	+	V	ZH	Leuthard	+	C	AG	Spuhler	+	V	ITG
Berberat	=	S	NE	Gadient	+	V	GR	Loepfe	*	C	AI	Stahl	+	V	ZH
Bernasconi	+	R	GE	Galli	+	C	BE	Lustenberger	+	C	LU	Stamm Luzi	+	R	AG
Bezzola	+	R	GR	Garbani	=	S	NE	Maillard	=	S	VD	Steinegger	+	R	UR
Bigger	+	V	SG	Gendotti	+	R	TI	Maitre	+	C	GE	Steiner	+	R	SO
Bignasca	*	-	TI	Genner	=	G	ZH	Mariétan	+	C	VS	Strahm	=	S	BE
Binder	+	V	ZH	Giezendanner	*	V	AG	Marti Werner	=	S	GL	Studer Heiner	=	E	AG
Blocher	+	V	ZH	Glasson	+	R	FR	Maspoil	+	-	TI	Stump	=	S	AG
Borer	+	V	SO	Giur	*	V	AG	Mathys	+	V	AG	Suter	=	R	BE
Bortoluzzi	+	V	ZH	Goll	=	S	ZH	Maurer	+	V	ZH	Teuscher	=	G	BE
Bosshard	+	R	ZH	Gonseth	=	G	BL	Maury Pasquier	=	S	GE	Thanei	=	S	ZH
Brunner Toni	+	V	SG	Grobet	=	S	GE	Meier-Schatz	+	C	SG	Theiler	+	R	LU
Bugnon	+	V	VD	Gross Andreas	=	S	ZH	Ménétreay Savary	=	G	VD	Tillmanns	=	S	VD
Bühlmann	=	G	LU	Gross Jost	=	S	TG	Messmer	*	R	TG	Triponoz	+	R	BE
Bührer	+	R	SH	Guisan	+	R	VD	Meyer Thérèse	+	C	FR	Tschäppät	=	S	BE
Cavalli	*	S	TI	Günter	=	S	BE	Mörgeli	+	V	ZH	Tschuppert	*	R	LU
Chappuis	=	S	FR	Gutzwiller	+	R	ZH	Mugny	=	G	GE	Vallender	+	R	AR
Chevrier	*	C	VS	Gysin Hans Rudolf	+	R	BL	Müller Erich	+	R	ZH	Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Chiffelle	=	S	VD	Gysin Remo	=	S	BS	Müller-Hemmi	=	S	ZH	Vaudroz René	+	R	VD
Christen	+	R	VD	Haering Binder	=	S	ZH	Nabholz	+	R	ZH	Vermot	=	S	BE
Cina	+	C	VS	Haller	+	V	BE	Neiryneck	o	C	VD	Vollmer	=	S	BE
Cuche	=	G	NE	Hämmerle	=	S	GR	Oehri	+	V	BE	Waber Christian	=	E	BE
de Dardel	=	S	GE	Hassler	+	V	GR	Pedrina	=	S	TI	Walker Félix	+	C	SG
Decurtins	*	C	GR	Heberlein	+	R	ZH	Pelli	+	R	TI	Walter Hansjörg	+	V	ITG
Dormann Rosemarie	+	C	LU	Hegetschweiler	+	R	ZH	Pfister Theophil	+	V	SG	Wandfuh	+	V	BE
Dormond Marlyse	=	S	VD	Heim	+	C	SO	Polla	+	L	GE	Wasserfallen	*	R	BE
Dunant	+	V	BS	Hess Bernhard	=	-	BE	Raggenbass	+	C	TG	Weigelt	+	R	SG
Dupraz	+	R	GE	Hess Peter	+	C	ZG	Randegger	+	R	BS	Weyeneth	+	V	BE
Durrer	+	C	W	Hess Walter	+	C	SG	Rechsteiner Paul	=	S	SG	Widmer	=	S	LU
Eberhard	+	C	SZ	Hofmann Urs	=	S	AG	Rechsteiner-Basel	=	S	BS	Widrig	+	C	SG
Egerszegi	+	R	AG	Hollenstein	=	G	SG	Rennwald	=	S	IU	Wiederkehr	*	E	ZH
Eggly	+	L	GE	Hubmann	=	S	ZH	Riklin	*	C	ZH	Wittenwiler	+	R	SG
Ehrler	+	C	AG	Imhof	+	C	BL	Robbani	+	C	TI	Wyss Ursula	=	S	BE
Engelberger	+	R	W	Janiak	=	S	BL	Rossini	=	S	VS	Zäch	+	C	AG
Estermann	+	C	LU	Joder	+	V	BE	Ruey	+	L	VD	Zanetti	=	S	SO
Eymann	+	L	BS	Jossen	=	S	VS	Sandoz Marcel	+	R	VD	Zapfl	*	C	ZH
Fasel	=	G	FR	Jutzet	=	S	FR	Schenk	+	V	BE	Zbinden	=	S	AG
Fässler	=	S	SG	Kaufmann	+	V	ZH	Scherer Marcel	+	V	ZG	Zisvadis	=	-	VD
Fattebert	+	V	VD	Keller Robert	+	V	ZH	Scheurer Rémy	+	L	NE	Zuppiger	*	V	ZH
Favre	+	R	VD	Koch	=	S	ZH	Schlüer	+	V	ZH	Zwygart	=	E	BE

+ ja / oui / si * entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
 = nein / non / no hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
 o enth. / abst. / ast. # Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto		Fraktion / Groupe / Gruppo										
ja / oui / si		C	D	F	G	L	R	S	E	V	-	
ja / oui / si	110	27	0	0	0	6	38	0	0	38	1	
nein / non / no	69	0	0	0	10	0	1	51	4	0	3	
enth. / abst. / ast.	2	-	2	0	0	0	0	0	0	0	0	
entschuldigt / excusé / scusato	18	6	0	0	0	0	4	1	1	5	1	

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit - Initiative abzulehnen / Antrag der Mehrheit - Initiative abzulehnen / Antrag der Mehrheit - Initiative abzulehnen
 Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit (Bühlmann) - Initiative anzunehmen



Geschäft: Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit
Objet: Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour davantage de droits au peuple grâce au référendum a

Gegenstand: Gesamtabstimmung
Objet du vote:

Abstimmung vom / Vote du: 22.03.2000 11:59:11

Aeppli Wartmann	=	S	ZH	Fehr Hans	+	V	ZH	Kofmel	+	R	SO	Schmid Odilo	o.	C	VS
Aeschbacher	=	E	ZH	Fehr Hans-Jürg	=	S	SH	Kunz	+	V	LU	Schmied Walter	o	V	BE
Antile	+	R	VS	Fehr Jacqueline	=	S	ZH	Kurrus	+	R	BL	Schneider	*	R	BE
Baader Caspar	+	V	BL	Fehr Lisbeth	+	V	ZH	Lachat	*	C	IU	Schwaab	=	S	VD
Bader Elvira	+	C	SO	Fehr Mario	=	S	ZH	Lalive d'Epinay	+	R	SZ	Seiler Hanspeter	#	V	BE
Banga	=	S	SO	Fetz	=	S	BS	Laubacher	+	V	LU	Siegrist	+	V	AG
Bangerter	+	R	BE	Fischer-Seengen	+	R	AG	Lauper	+	C	FR	Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Baumann Alexander	+	V	TG	Föhn	*	V	SZ	Leu	+	C	LU	Sommaruga	=	S	BE
Baumann Ruedi	=	G	BE	Freund	+	V	AR	Leutenegger Hajo	+	R	ZG	Speck	*	V	AG
Baumann Stephanie	=	S	BE	Frey Claude	+	R	NE	Leutenegger Susanna	=	S	BL	Spielmann	=	-	GE
Beck	+	L	VD	Frey Walter	+	V	ZH	Leuthard	+	C	AG	Spuhler	+	V	TG
Berberat	=	S	NE	Gadient	+	V	GR	Loepfe	*	C	AI	Stahl	+	V	ZH
Bernasconi	+	R	GE	Galli	+	C	BE	Lustenberger	+	C	LU	Stamm Luzi	o	R	AG
Bezzola	+	R	GR	Garbani	=	S	NE	Maillard	=	S	VD	Steinegger	+	R	UR
Bigger	+	V	SG	Gendotti	+	R	TI	Maitre	+	C	GE	Steiner	+	R	SO
Bignasca	*	-	TI	Genner	=	G	ZH	Mariétan	+	C	VS	Strahm	=	S	BE
Binder	+	V	ZH	Giezendanner	*	V	AG	Mari Werner	=	S	GL	Studer Helner	=	E	AG
Blocher	+	V	ZH	Glasson	+	R	FR	Maspoli	=	-	TI	Stump	=	S	AG
Borer	+	V	SO	Glur	*	V	AG	Mathys	+	V	AG	Suter	o	R	BE
Bortoluzzi	+	V	ZH	Goll	=	S	ZH	Maurer	+	V	ZH	Teuscher	=	G	BE
Bosshard	+	R	ZH	Gonseth	=	G	BL	Maury Pasquier	=	S	GE	Thanei	=	S	ZH
Brunner Toni	+	V	SG	Grobet	=	S	GE	Meier-Schatz	+	C	SG	Theiler	+	R	LU
Bugnon	+	V	VD	Gross Andreas	=	S	ZH	Ménétreay Savary	=	G	VD	Tillmanns	=	S	VD
Bühlmann	=	G	LU	Gross Jost	=	S	TG	Messmer	*	R	TG	Triponoz	+	R	BE
Bührer	+	R	SH	Guisan	+	R	VD	Meyer Thérèse	+	C	FR	Tschäppät	=	S	BE
Cavalli	*	S	TI	Günter	=	S	BE	Mörgeli	+	V	ZH	Tschuppert	*	R	LU
Chappuis	=	S	FR	Gutzwiller	+	R	ZH	Mugny	=	G	GE	Vallender	+	R	AR
Chevrier	*	C	VS	Gysin Hans Rudolf	+	R	BL	Müller Erich	+	R	ZH	Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Chiffelle	=	S	VD	Gysin Remo	=	S	BS	Müller-Hemmi	=	S	ZH	Vaudroz René	+	R	VD
Christen	+	R	VD	Haering Binder	=	S	ZH	Nabholz	+	R	ZH	Vermot	=	S	BE
Cina	+	C	VS	Haller	+	V	BE	Neirynck	=	C	VD	Vollmer	=	S	BE
Cuche	=	G	NE	Hämmerle	=	S	GR	Oehri	+	V	BE	Waber Christian	=	E	BE
de Dardel	=	S	GE	Hassler	+	V	GR	Pedrina	=	S	TI	Walker Félix	+	C	SG
Decurtins	*	C	GR	Heberlein	+	R	ZH	Pelli	+	R	TI	Walter Hansjörg	+	V	TG
Dormann Rosemarie	+	C	LU	Hegetschweiler	+	R	ZH	Pfister Theophil	+	V	SG	Wandfluh	+	V	BE
Dormond Marlyse	=	S	VD	Heim	+	C	SO	Polla	+	L	GE	Wasserfallen	*	R	BE
Dunant	+	V	BS	Hess Bernhard	=	-	BE	Raggenbass	+	C	TG	Weigelt	+	R	SG
Dupraz	+	R	GE	Hess Peter	+	C	ZG	Randegger	+	R	BS	Weyeneth	+	V	BE
Durrer	+	C	W	Hess Walter	+	C	SG	Rechsteiner Paul	=	S	SG	Widmer	=	S	LU
Eberhard	+	C	SZ	Hofmann Urs	=	S	AG	Rechsteiner-Basel	=	S	BS	Widrig	+	C	SG
Egerszegi	+	R	AG	Hollenstein	=	G	SG	Renwald	=	S	IU	Wiederkehr	*	E	ZH
Eggly	+	L	GE	Hubmann	=	S	ZH	Riklin	*	C	ZH	Wittenwiler	+	R	SG
Ehrler	+	C	AG	Imhof	+	C	BL	Robbiani	+	C	TI	Wyss Ursula	=	S	BE
Engelberger	+	R	W	Janiak	=	S	BL	Rossini	=	S	VS	Zäch	+	C	AG
Estermann	+	C	LU	Joder	+	V	BE	Ruey	+	L	VD	Zanetti	=	S	SO
Eymann	+	L	BS	Jossen	=	S	VS	Sandoz Marcel	+	R	VD	Zapfl	*	C	ZH
Fasel	=	G	FR	Jutzet	=	S	FR	Schenk	+	V	BE	Zbinden	=	S	AG
Fässler	=	S	SG	Kaufmann	+	V	ZH	Scherer Marcel	+	V	ZG	Zisnyadis	=	-	VD
Fattebert	+	V	VD	Keller Robert	+	V	ZH	Scheurer Rémy	+	L	NE	Zuppiger	*	V	ZH
Favre	+	R	VD	Koch	=	S	ZH	Schlüer	+	V	ZH	Zwygart	=	E	BE

+ ja / oui / si * entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
 = nein / non / no hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
 o enth. / abst. / ast. # Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto		Fraktion / Groupe / Gruppo		C	D	F	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / si	107	ja / oui / si		27	0	0	0	6	37	0	0	37	0
nein / non / no	70	nein / non / no		1	0	0	10	0	0	51	4	0	4
enth. / abst. / ast.	4	enth. / abst. / ast.		-	1	0	0	0	0	2	0	0	1
entschuldigt / excusé / scusato	18	entschuldigt / excusé / scusato		6	0	0	0	0	4	1	1	5	1

Bedeutung Ja / Signification de oui:
 Bedeutung Nein / Signification de non:

99.021

**Konstruktives Referendum.
Volksinitiative****Référendum constructif.
Initiative populaire***Schlussabstimmung – Vote final*

Botschaft des Bundesrates 01.03.99 (BBl 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

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Mehr Rechte
für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag
(Konstruktives Referendum)»****Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour da-
vantage de droits au peuple grâce au référendum avec
contre-proposition (référendum constructif)»***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 36 Stimmen

Dagegen 6 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

99.021

**Konstruktives Referendum.
Volksinitiative**
**Référendum constructif.
Initiative populaire**

Schlussabstimmung – Vote final

Botschaft des Bundesrates 01.03.99 (BBl 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

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)»

Cavalli Franco (S, TI): Ich werde mich kurz fassen, weil alles andere sowieso keinen Sinn hätte. Es war von Anfang an klar, dass die Mehrheit dieses Parlamentes nicht die Absicht hatte, sich seriös mit diesem Problem zu beschäftigen. (*Unruhe*)

Dass wir damit eine gezielte Verfeinerung und Modernisierung unserer direkten Demokratie erreicht hätten, spielte keine Rolle. Dass wir damit das grösste Problem unserer direkten Demokratie gelöst hätten, nämlich die unsägliche Zwängerei, selbst bei sehr komplizierten Problemen – Gen-Schutz-Initiative usw. – alles auf ein simples Ja oder Nein reduzieren zu müssen, spielte von Anfang an keine Rolle. Immerhin wollen wir hoffen – deshalb verzichten wir hier auf alle anderen Argumente –, dass in den nächsten Monaten doch noch ein Reifungsprozess stattfindet. Wir können uns

nicht vorstellen, dass ausserhalb des linksgrünen Lagers jeder und jede entweder zum Mühlemann-Club oder zum Club der Scheinheiligen gehört.

Zum ersten Club gehören diejenigen, für die die direkte Demokratie ein mehr oder weniger notwendiges Übel ist, das man vielleicht gelegentlich abschaffen könnte; zum zweiten Club gehören diejenigen, die glauben, dass die Schweizer zwar fähig sind, mit einem einzigen Blick auf ein Foto zu entscheiden, ob jemand gut genug ist, Schweizer zu werden, dass in allen anderen Fragen die Schweizer Bevölkerung aber überfordert ist. Vielleicht bin ich ein zu grosser Optimist, aber ich glaube, dass es in diesem Land genügend konstruktive Kräfte gibt, die in den nächsten Monaten bereit sein werden, sich konstruktiv mit dem konstruktiven Referendum auseinanderzusetzen.

*Abstimmung – Vote**(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 99.021/455)*

Für Annahme des Entwurfes 112 Stimmen

Dagegen 67 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral



Geschäft: Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit
Objet: Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'pour davantage de droits au peuple grâce au référendum a

Gegenstand: Schlussabstimmung
Objet du vote: Vote final

Abstimmung vom / Vote du: 24.03.2000 09:24:38

Aeppli Wartmann	=	S	ZH	Fehr Hans	+	V	ZH	Kofmel	+	R	SO	Schmid Odilo	o	C	VS
Aeschbacher	=	E	ZH	Fehr Hans-Jürg	=	S	SH	Kunz	+	V	LU	Schmied Walter	+	V	BE
Antille	+	R	VS	Fehr Jacqueline	=	S	ZH	Kurrus	+	R	BL	Schneider	+	R	BE
Baader Caspar	+	V	BL	Fehr Lisbeth	+	V	ZH	Lachat	o	C	IU	Schwaab	=	S	VD
Bader Elvira	+	C	SO	Fehr Mario	=	S	ZH	Lalive d'Epinay	+	R	SZ	Seiler Hanspeter	#	V	BE
Banga	=	S	SO	Fetz	=	S	BS	Laubacher	+	V	LU	Siegrist	+	V	AG
Bangerter	+	R	BE	Fischer-Seengen	+	R	AG	Lauper	+	C	FR	Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Baumann Alexander	+	V	TG	Föhn	+	V	SZ	Leu	+	C	LU	Sommaruga	=	S	BE
Baumann Ruedi	=	G	BE	Freund	+	V	AR	Leutenegger Hajo	+	R	ZG	Speck	+	V	AG
Baumann Stephanie	=	S	BE	Frey Claude	*	R	NE	Leutenegger Susanne	=	S	BL	Spielmann	=	-	GE
Beck	+	L	VD	Frey Walter	+	V	ZH	Leuthard	+	C	AG	Spuhler	+	V	TG
Berberat	=	S	NE	Gadient	+	V	GR	Loepfe	+	C	AI	Stahl	+	V	ZH
Bernasconi	+	R	GE	Galli	+	C	BE	Lustenberger	+	C	LU	Stamm Luzi	o	R	AG
Bezzola	+	R	GR	Garbani	=	S	NE	Maillard	=	S	VD	Steindegger	+	R	UR
Bigger	+	V	SG	Gendotti	*	R	TI	Maitre	*	C	GE	Steiner	+	R	SO
Bignasca	*	-	TI	Genner	=	G	ZH	Mariétan	+	C	VS	Strahm	=	S	BE
Binder	+	V	ZH	Giezendanner	+	V	AG	Marti Werner	=	S	GL	Studer Heiner	=	E	AG
Blocher	+	V	ZH	Giasson	+	R	FR	Maspoli	+	-	TI	Stump	=	S	AG
Borer	+	V	SO	Glur	+	V	AG	Mathys	+	V	AG	Suter	o	R	BE
Bortoluzzi	+	V	ZH	Goll	=	S	ZH	Maurer	+	V	ZH	Teuscher	=	G	BE
Bosshard	+	R	ZH	Gonseth	=	G	BL	Maury Pasquier	=	S	GE	Thanei	=	S	ZH
Brunner Toni	+	V	SG	Grobet	=	S	GE	Meier-Schatz	+	C	SG	Theiler	+	R	LU
Bugnon	+	V	VD	Gross Andreas	*	S	ZH	Ménétrety Savary	=	G	VD	Tillmanns	=	S	VD
Bühlmann	=	G	LU	Gross Jost	*	S	TG	Messmer	+	R	TG	Triponez	+	R	BE
Bührer	+	R	SH	Guisan	+	R	VD	Meyer Thérèse	+	C	FR	Tschäppät	=	S	BE
Cavalli	=	S	TI	Günter	=	S	BE	Mörgeli	+	V	ZH	Tschuppert	+	R	LU
Chappuis	=	S	FR	Gutzwiller	+	R	ZH	Mugny	=	G	GE	Vallender	+	R	AR
Chevrier	+	C	VS	Gysin Hans Rudolf	+	R	BL	Müller Erich	+	R	ZH	Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Chiffelle	=	S	VD	Gysin Remo	=	S	BS	Müller-Hemmi	=	S	ZH	Vaudroz René	+	R	VD
Christen	+	R	VD	Haering Binder	=	S	ZH	Nabholz	+	R	ZH	Vermot	=	S	BE
Cina	*	C	VS	Haller	*	V	BE	Neiryneck	=	C	VD	Vollmer	=	S	BE
Cuche	=	G	NE	Hämmerle	=	S	GR	Oehrl	*	V	BE	Waber Christian	=	E	BE
de Dardel	=	S	GE	Hassler	*	V	GR	Pedrina	=	S	TI	Walker Félix	+	C	SG
Decurtins	+	C	GR	Heberlein	+	R	ZH	Pelli	+	R	TI	Walter Hansjörg	*	V	TG
Dormann Rosemarie	+	C	LU	Hegetschweiler	+	R	ZH	Pfister Theophil	+	V	SG	Wandfluh	+	V	BE
Dormond Maryse	=	S	VD	Heim	+	C	SO	Polla	+	L	GE	Wasserfallen	+	R	BE
Dunant	+	V	BS	Hess Bernhard	*	-	BE	Raggenbass	+	C	TG	Weigelt	+	R	SG
Dupraz	+	R	GE	Hess Peter	+	C	ZG	Randegger	+	R	BS	Weyeneth	+	V	BE
Durrer	+	C	W	Hess Walter	+	C	SG	Rechsteiner Paul	=	S	SG	Widmer	=	S	LU
Eberhard	+	C	SZ	Hofmann Urs	=	S	AG	Rechsteiner-Basel	=	S	BS	Widrig	+	C	SG
Egerszegi	+	R	AG	Hollenstein	=	G	SG	Rennwald	=	S	IU	Wiederkehr	*	E	ZH
Eggly	*	L	GE	Hubmann	=	S	ZH	Riklin	+	C	ZH	Wittenwiler	+	R	SG
Ehrler	+	C	AG	Imhof	+	C	BL	Robbiani	o	C	TI	Wyss Ursula	=	S	BE
Engelberger	+	R	W	Janiak	=	S	BL	Rossini	=	S	VS	Zäch	+	C	AG
Estermann	+	C	LU	Joder	+	V	BE	Ruey	*	L	VD	Zanetti	=	S	SO
Eymann	+	L	BS	Jossen	=	S	VS	Sandoz Marcel	+	R	VD	Zapfl	+	C	ZH
Fasel	=	G	FR	Jutzet	=	S	FR	Schenk	+	V	BE	Zbinden	=	S	AG
Fässler	=	S	SG	Kaufmann	+	V	ZH	Scherer Marcel	+	V	ZG	Zisyadis	=	-	VD
Fattebert	+	V	VD	Keller Robert	+	V	ZH	Scheurer Rémy	+	L	NE	Zuppiger	+	V	ZH
Favre	+	R	VD	Koch	=	S	ZH	Schlüer	+	V	ZH	Zwygart	=	E	BE

+ ja / oui / si * entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
= nein / non / no hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
o enth. / abst. / ast. # Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto		Fraktion / Groupe / Gruppo										
ja / oui / si		C	D	F	G	L	R	S	E	V	-	
ja / oui / si	112	29	0	0	0	4	39	0	0	39	1	
nein / non / no	67	1	0	0	10	0	0	50	4	0	2	
enth. / abst. / ast.	5	-	3	0	0	0	0	2	0	0	0	
entschuldigt / excusé / scusato	15	2	0	0	0	2	2	2	1	4	2	

Bedeutung Ja / Signification de oui:
Bedeutung Nein / Signification de non:

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

vom 24. März 2000

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 25. März 1997 eingereichten Volksinitiative «Mehr Rechte für
das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)»¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1999²,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 25. März 1997 «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative³ lautet angepasst an die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 141a (neu) Konstruktives Referendum

¹ 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können anstelle des fakultativen Referendums nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstaben a und b auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz verlangen.

² Eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag kann verlangt werden, wenn mindestens fünf Prozent der Mitglieder eines Rates dem Gegenvorschlag zugestimmt haben.

³ Wird die Volksabstimmung über einen Gegenvorschlag verlangt, so können die Stimmberechtigten erklären, ob sie dem Bundesgesetz oder dem Gegenvorschlag zustimmen.

⁴ Wird zugleich nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstaben a oder b die Volksabstimmung über Annahme oder Ablehnung des Bundesgesetzes verlangt, so gilt für das Abstimmungsverfahren Artikel 139 Absatz 6 sinngemäss.

⁵ Sind mehrere Gegenvorschläge zu unterbreiten, die sich gegenseitig ausschliessen, werden Eventualabstimmungen durchgeführt.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

¹ BBl 1997 IV 1516

² BBl 1999 2937

³ Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 eingereicht worden. Sie nimmt deshalb auf jenen Verfassungstext Bezug und nicht auf die Verfassung vom 18. April 1999. Der Originalwortlaut der Volksinitiative verlangte eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 89^{ter}.

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

du 24 mars 2000

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «Pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)» déposée le 25 mars 1997¹;
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} mars 1999²,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 25 mars 1997 «Pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative³, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

La Constitution est complétée comme suit:

Art. 141a (nouveau) Référendum constructif

¹ 50 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent aussi, au lieu du référendum prévu à l'art. 141, al. 1, lct. a et b, demander une votation sur une contre-proposition à une loi fédérale.

² Une votation sur une contre-proposition peut être demandée si au moins cinq % des membres d'un conseil ont approuvé la contre-proposition.

³ Si la votation populaire sur la contre-proposition est demandée, les citoyennes et citoyens ayant le droit de vote se prononcent soit en faveur de la loi fédérale, soit en faveur de la contre-proposition.

⁴ Si, dans le même temps, la votation populaire sur l'acceptation ou le rejet de la loi fédérale est demandée conformément à l'art. 141, al. 1, lct. a ou b, la procédure de vote prévue à l'art. 139, al. 6, s'applique par analogie.

⁵ Si plusieurs contre-propositions qui s'excluent mutuellement sont présentées, il est procédé à des votes subsidiaires.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

¹ FF 1997 IV 1340

² FF 1999 2695

³ L'initiative a été déposée sous le régime de la constitution du 29 mai 1874 et ne se référerait donc pas à la Constitution du 18 avril 1999. Dans la version déposée, elle demandait de compléter l'ancienne constitution par un nouvel art. 89^{1er}.

**Decreto federale
sull'iniziativa popolare federale
«Più diritti per il Popolo grazie al referendum
con controproposta (referendum propositivo)»**

del 24 marzo 2000

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare federale «Più diritti per il Popolo grazie al referendum con controproposta (referendum propositivo)»¹, depositata il 25 marzo 1997, visto il messaggio del Consiglio federale del 1° marzo 1999²,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 25 marzo 1997 «Più diritti per il Popolo grazie al referendum con controproposta (referendum propositivo)» è dichiarata valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa³ adeguata formalmente alla Costituzione federale del 18 aprile 1999 ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 141a (nuovo) Referendum propositivo

¹ 50 000 cittadini svizzeri, aventi diritto di voto; oppure otto Cantoni possono, invece del referendum facoltativo di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettere a e b, chiedere anche la votazione su una controproposta a una legge federale.

² La votazione sulla controproposta può essere chiesta se almeno il cinque per cento dei membri di uno dei due Consigli ha approvato la controproposta medesima.

³ Se è chiesta la votazione popolare sulla controproposta, i votanti possono esprimersi in favore della legge o in favore della controproposta.

⁴ Se è chiesta nel contempo la votazione popolare di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettere a o b, per l'accettazione o il rifiuto della legge, la procedura di voto è retta dall'articolo 139 capoverso 6, applicato per analogia.

⁵ Se sono sottoposte al voto più controproposte che si escludono a vicenda, si procede mediante votazioni sussidiarie.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

¹ FF 1997 IV 1198

² FF 1999 2523

³ L'iniziativa popolare è stata depositata vigente la Costituzione federale del 29 maggio 1874; si riferiva pertanto a tale testo e non alla Costituzione federale del 18 aprile 1999. Il testo originale dell'iniziativa popolare chiedeva di completare la Costituzione federale con un nuovo articolo 89^{ter}.