

**Abhandlungen zum schweizerischen Recht**

Herausgegeben von Professor Dr. Heinz Hausheer

**ASR**

**Dr. iur. Thomas Sägesser**

# **Das konstruktive Referendum**

**Sägesser Thomas**  
Fürsprecher  
Zinggstr. 22  
3007 Bern BE



Dr. iur. Thomas Sägesser  
Fürsprecher

## Das konstruktive Referendum

Die vorliegende Arbeit ist die erste grössere Monographie zum konstruktiven Referendum aus juristischer Sicht. In einem ersten Teil wird der Diskussionsstand in allen Kantonen dargelegt. Im Anschluss daran wird das konstruktive Referendum in den Kantonen Bern und Nidwalden behandelt, wobei aus den Erfahrungen in den beiden Kantonen erste Schlüsse auf Wirkung und Handhabung gezogen werden können. Überall, wo die Einführung eines konstruktiven Referendums zur Diskussion steht, wird die vorliegende Arbeit daher praktische Hilfe leisten können.

In einem zweiten Teil wird die Diskussion des konstruktiven Referendums auf Bundesebene dargelegt. Die Einführung eines konstruktiven Referendums wurde bereits im Zusammenhang mit einem Beitritt zum EWR und im Rahmen der Verfassungsreform eingehend erörtert. Auf das mit einer gegenwärtig hängigen Volksinitiative vorgeschlagene Modell eines konstruktiven Referendums wird sodann näher eingegangen.

Die Arbeit enthält eine umfassend aufgearbeitete Entstehungsgeschichte und ein entsprechend umfangreiches Verzeichnis der Materialien.

The logo consists of the letters 'ASR' in a bold, stylized, sans-serif font. The 'A' and 'S' are connected, and the 'R' is separate. The logo is white and set against a dark, textured background.

## **Dritter Teil**

# **Schlussbemerkungen**

## 8. Kapitel: Weiterentwicklung des bestehenden Referendumsrechts

### § 31. Das bestehende Referendumsrecht bedarf der Weiterentwicklung

Das bestehende fakultative Referendum ist in mehrerer Hinsicht problematisch:

- Das fakultative Referendum ist als reines Vetorecht ausgestaltet. Hat es Erfolg, bleibt der geltende Zustand erhalten. Damit wird der Status quo begünstigt, ohne dass Anstöße für Reformen gegeben würden. Das fakultative Referendum ist deshalb ein innovationshemmendes Instrument.
- Das fakultative Referendum ist ein undifferenziertes Instrument, weil es nur gegen eine Vorlage des Parlaments als ganze ergriffen werden kann. Auch dann, wenn nur einzelne Bestimmungen bestritten sind, können nicht nur diese Bestimmungen bekämpft, sondern es muss die gesamte Vorlage abgelehnt werden. Weil die Ablehnung von verschiedener Seite aus unterschiedlichen Motiven erfolgen kann, sind die Abstimmungsergebnisse oft nicht genügend interpretierbar. Das erhöht die Schwierigkeiten für das Parlament, eine neue Vorlage unter Berücksichtigung der Gründe für die Ablehnung zu erarbeiten.
- Das fakultative Referendum steht am Ende eines politischen Entscheidungsprozesses. Auf den Verlauf des Prozesses kann daher mit einer Referendumsdrohung massgeblich und für die Öffentlichkeit oft nicht wahrnehmbar Einfluss genommen werden. Dadurch verringert sich der Handlungsspielraum des Parlaments, weil wesentliche Entscheide bereits im Vorverfahren der Gesetzgebung getroffen werden<sup>1</sup> und weil auf verweigerungsfähige Minderheiten Rücksicht genommen werden muss.
- Das fakultative Referendum richtet sich gegen Vorlagen, die noch nicht angewendet wurden und keine Gelegenheit hatten, sich in der Praxis zu bewähren.
- Das fakultative Referendum leistet keinen Beitrag für eine konstruktive Lösungsfindung. Wer das fakultative Referendum ergreift, ist nicht gezwungen, eine Alternative vorzulegen oder zumindest Verbesserungsvorschläge zu machen. Der Vetocharakter des fakultativen Referendums verhindert einen Beitrag zum Aufbau des Problembewusstseins<sup>2</sup>.
- Die Diskussion über eine mögliche Einschränkung der Tragweite des bestehenden Referendumsrechts für den Fall eines Beitritts zur EU behindert die Integration der Schweiz in Europa.

Diese Punkte belegen, dass beim fakultativen Referendum der Bedarf nach Änderungen, Anpassungen oder einer Weiterentwicklung klar ausgewiesen ist. Das fakultative Referendum zählt aber gleichzeitig zu den am meisten genutzten Einrichtungen des politischen Lebens in der Schweiz<sup>3</sup>. Daraus folgt allerdings nicht, dass die gegenwärtige Ausgestaltung unantastbar ist. Gleichwohl gilt es, bei Vorschlägen für eine Modifizierung des Referendumsrechts diese Tatsache zu berücksichtigen. Es kann daher nicht um eine Abschaffung, sondern nur um eine

---

<sup>1</sup> BÄUMLIN, Demokratie, 92.

<sup>2</sup> KRIESI, Entscheidungsstrukturen, 238.

<sup>3</sup> Botschaft BV, 465.

Weiterentwicklung des bestehenden Referendumsrechts gehen. Die Stossrichtung einer solchen Weiterentwicklung ist hinreichend klar und deutlich: Sie muss darauf abzielen, die oben dargelegten Nachteile des fakultativen Referendums auszugleichen oder zu vermindern.

Bevölkerungsumfragen zu den Volksrechten ergeben, dass das Referendum als wichtige Institution betrachtet wird und sich eine Mehrheit der Befragten gegen Änderungen daran ausspricht. Vorschläge für eine Weiterentwicklung, welche eine gewisse Aussicht auf Erfolg haben wollen, dürfen daher nicht eine radikale Änderung des bestehenden Referendumsrechts anstreben. Entweder werden nur sehr beschränkte und moderate Änderungen vorgeschlagen oder das fakultative Referendum bleibt grundsätzlich unverändert und *ein neues direktdemokratisches Instrument tritt ergänzend hinzu, wodurch indirekt die Nachteile des fakultativen Referendums vermindert werden*. Dieser letztere scheint der erfolgversprechendere Weg zu sein.

Die mit dem bestehenden fakultativen Referendum dargelegten Nachteile können nur durch eine Weiterentwicklung des *Referendumsrechts* vermindert werden. Eine Volksrechtsreform, welche Änderungen des Initiativrechts bezweckte und die Frage des Referendumsrechts ausblendete, wäre daher einseitig und würde einen unvollständigen Beitrag für eine Weiterentwicklung leisten<sup>4</sup>.

Das *konstruktive Referendum* ist eine Möglichkeit, das bestehende Referendumsrecht weiterzuentwickeln. Im folgenden Paragraphen wird im Sinne einer Zusammenfassung und Schlussfolgerung der Ausführungen im ersten und zweiten Teil die Wirkungsweise des konstruktiven Referendums thesenmässig kurz dargelegt und darauf Bezug genommen, ob die dargelegten Nachteile des bestehenden fakultativen Referendums durch ein konstruktives Referendum vermindert werden können.

### **§ 32. Vermag das konstruktive Referendum die mit dem fakultativen Referendum verbundenen Nachteile zu vermindern?**

These 1: Die Überbremsung des politischen Systems durch das fakultative Referendum kann nur dann wirksam vermindert werden, wenn der Status quo bei der Abstimmung über Behördenvorlage und konstruktivem Referendum nicht zur Auswahl steht

Mit dem konstruktive Referendum wird nicht auf den Erhalt des Status quo abgezielt, sondern mit der Vorlegung einer Alternative zur Behördenvorlage wird eine andere Lösung angeboten. Darin liegt eine Stärkung der Initiativfunktion. Das konstruktive Referendum ist deshalb grundsätzlich ein innovatives und kein bremsendes Institut.

Damit es allerdings zu einer Initiativfunktion kommt, darf ein konstruktives Referendum nicht automatisch das fakultative Referendum auslösen, sonst steht der Status quo wiederum zur Auswahl. In der Volksabstimmung über Behördenvorlage und konstruktivem Referendum

---

<sup>4</sup> Das ist denn auch der wesentlichste Einwand gegen den Vorschlag von RAINER EICHENBERGER und GERALD HOSP für die Einführung einer dringlichen Volksinitiative in der Neue Zürcher Zeitung vom 5.7.1999. Wer nur Änderungen des Initiativrechts vorschlägt verkennt, dass Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung nicht in erster Linie dort, sondern beim Referendumsrecht besteht.

haben sich die Stimmberechtigten daher zwischen den beiden Vorlagen zu entscheiden. Nach dem Urnengang wird so in jedem Fall eine Lösung vorliegen. Voraussetzung für die Option des Status quo bliebe das erfolgreiche Zustandekommen eines fakultativen Referendums.

### These 2: Das konstruktive Referendum differenziert die Möglichkeit der Stimmberechtigten, ihren Willen ausdrücken zu können

Mit dem konstruktiven Referendum muss eine ausformulierte Alternative zur Behördenvorlage vorgelegt werden. Das konstruktive Referendum ermöglicht damit eine differenzierte Abstimmung. Einer einzelnen umstrittenen Bestimmung wegen muss nicht die Vorlage als ganze verworfen werden.

### These 3: Der Kompromisszwang im Parlament wird nur dann wirksam vermindert, wenn von vorneherein die Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein konstruktives anstelle eines fakultativen Referendums ergriffen wird

Das fakultative Referendum gegen eine Vorlage kann von Gegnern verschiedenster politischer Richtungen aus unterschiedlichen Gründen ergriffen werden. Solche Vetokoalitionen erhöhen die Gefahr des Scheiterns einer Vorlage und zwingen daher das Parlament einen Kompromiss zu suchen, dem die referendumsstarken Organisationen zustimmen können. Dieser Kompromisszwang im Parlament besteht immer dann, wenn mit einem fakultativen Referendum gegen eine Vorlage zu rechnen ist.

Der Kompromisszwang im Parlament verringert sich also dann, wenn bereits während den parlamentarischen Beratungen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass zu einer Vorlage nicht ein fakultatives sondern ein konstruktives Referendum ergriffen wird, wobei letzteres so ausgestaltet sein muss, dass der Status quo bei der Abstimmung über Behördenvorlage und konstruktives Referendum nicht besteht<sup>5</sup>. Die Wahrscheinlichkeit, dass nicht ein fakultatives, sondern ein konstruktives Referendum ergriffen wird ist dann hoch, wenn *erstens* die Parlamentsvorlage in ihren Grundzügen nicht bestritten wird und nur über einige wenige Punkte Uneinigkeit besteht. Ob eine solche Vorlage zustandekommt, ist vom Verhalten der Parlamentsmehrheit abhängig. Das Schnüren eigentlicher Pakete könnte die Tendenz zu grundsätzlicher Zustimmung stärken. *Zweitens* darf die Ausübung des konstruktiven Referendum nicht wesentlich schwieriger sein als diejenige des fakultativen Referendums. Ansonsten wird möglicherweise auf letzteres ausgewichen. Diese Gefahr besteht jedoch, weil mit einem konstruktiven Referendum hohe Gültigkeitsvoraussetzungen zu beachten sind. Gleichzeitig muss innert der Referendumsfrist eine genügende Anzahl gültiger Unterschriften für eine Alternative gesammelt werden, eine im Vergleich zum fakultativen Referendum erhebliche Erschwerung, weil es naturgemäss schwieriger ist, Unterschriften für ein ausformuliertes Anliegen zu sammeln, als gegen eine Vorlage. Sodann muss mit der Vorlegung einer Alternative auf die Unterstützung verschiedener politischer Richtungen in der Regel verzichtet werden. Ein Ausweichen auf das fakultative Referendum kann nur dadurch vermieden werden, dass dessen Zustandekommen von erschwerten Voraussetzungen abhängig gemacht wird, sei dies durch eine Verkürzung der Referendumsfrist oder durch eine Erhöhung der Unterschriftenzahl.

---

<sup>5</sup> Vgl. § 32, These 1.

#### These 4: Auch das konstruktive Referendum richtet sich gegen Vorlagen, die noch nicht angewendet wurden

Wie das fakultative steht auch das konstruktive Referendum am Ende eines Entscheidungsprozesses und richtet sich gegen Vorlagen, die noch nicht angewendet wurden. Damit bleibt der Nachteil bestehen, dass der vom Parlament vorgeschlagenen Lösung keine Gelegenheit geboten wird, sich in der Praxis zu bewähren. Ein Vorschlag, das konstruktive Referendum gleichzeitig als abrogatives Referendum auszugestalten, welches gegen bereits in Kraft stehende Gesetze ergriffen werden könnte, wäre jedoch kaum mehrheitsfähig, weil auch das fakultative Referendum entsprechend modifiziert werden müsste, womit es aber zu einer grundlegenden Änderung des bestehenden Referendumsrechts käme.

#### These 5: Die Vorlegung einer Alternative leistet einen konstruktiven Lösungsbeitrag

Wer mit einem konstruktiven Referendum eine Alternative zur Behördenvorlage präsentiert, leistet einen Lösungsbeitrag. Das Problem wird transparenter und besser erkannt. In der Volksabstimmung steht nicht allein die Behördenvorlage zur Abstimmung, sondern es stehen sich zwei oder mehrere Vorlagen gegenüber. Es kann dazu kommen, was LONGCHAMP als "Wettbewerb um die bessere politische Idee" bezeichnet<sup>6</sup>.

#### These 6: Das konstruktive Referendum entschärft die Volksrechtediskussion im Zusammenhang mit der Frage eines Beitritts zur EU

Ein Beitritt zur EU führt zu einer Beschränkung der Tragweite des Referendumsrechts, weil es zu einer Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen kommt und weil die Entscheidung über das ganze Sekundärrecht der Gemeinschaften (Richtlinien, Verordnungen) keiner direkt-demokratischen Kontrolle unterliegen<sup>7</sup>. Diese Beschränkung könnte mit der Einführung des konstruktiven Referendums als neues Volksrecht kompensiert werden. Der Einwand, ein Beitritt zur EU führte zwingend zu einem Verlust an direktdemokratischer Mitwirkung könnte dadurch entkräftet werden, denn mit dem konstruktiven Referendum wäre es möglich, auf die Umsetzung von Richtlinien direktdemokratischen Einfluss zu nehmen. Das konstruktive Referendum könnte Ängsten vor einem Demokratieabbau entgegenwirken, wodurch die Diskussion um einen Beitritt zur EU versachlicht würde.

### § 33. Schlussfolgerungen

Das konstruktive Referendum vermag einen wesentlichen Beitrag zum Ausgleich der mit dem bestehenden fakultativen Referendum verbundenen Nachteile zu leisten. Seine Einführung ist deshalb grundsätzlich als begrüßenswerte Weiterentwicklung des bestehenden Referendumsrechts zu betrachten. Allerdings sei auf zwei wesentliche Punkte hingewiesen:

---

<sup>6</sup> LONGCHAMP, Entscheidungsverfahren, 57.

<sup>7</sup> Integrationsbericht 99, 333.

Der Beitrag des konstruktiven Referendums zu einer Weiterentwicklung des bestehenden Referendumsrechts hängt stark davon ab, wie seine Wirkungen ausgestaltet werden, namentlich, ob das konstruktive Referendum auch das fakultative Referendum auslösen und der Status quo damit jedesmal zur Auswahl stehen soll. Wenn das fakultative Referendum bestehen bleibt und durch neue Referendumsformen nur ergänzt wird, sollten die Instrumente des konstruktiven und des fakultativen Referendums voneinander getrennt werden. Das betrifft bereits das Zustandekommen - die erforderliche Unterschriftenzahl ist durch jedes Referendum getrennt zu erreichen, eine Zusammenzählung findet nicht statt -, sodann die Phase im Parlament - nur beim konstruktiven Referendum findet eine Gültigkeitsprüfung statt - und schliesslich bei den Wirkungen in der Volksabstimmung - nur mit dem fakultativen Referendum soll die Option des Status quo bestehen. Eine Trennung der beiden Instrumente entspricht ihrem *Charakter* und ist in den beiden Instituten angelegt. Eine *Vermischung*, welche den Status quo ohne entsprechendes Begehren bei Abstimmungen über Behördenvorlage und konstruktivem Referendum zulässt, begünstigt dagegen einseitig das fakultative Referendum.

Oben wurde ausgeführt, der erfolgversprechende Weg für die Reform des Referendumsrechts sei jener, welcher das bestehende fakultative Referendum grundsätzlich unverändert belasse und eine Weiterentwicklung über eine neue, zusätzliche Referendumsform suche<sup>8</sup>. Wie sich bereits aus den Ausführungen im vorstehenden Paragraphen ergibt, können die mit dem fakultativen Referendum verbundenen Nachteile ohne gewisse Änderungen des bestehenden fakultativen Referendums nicht massgeblich vermindert werden. Eine Erschwerung in der Ausübung des fakultativen Referendums - Erhöhung der Unterschriftenzahl oder Verkürzung der Referendumsfrist - wird hier als Voraussetzung zum Ausgleich seiner Nachteile betrachtet. Sie ist notwendig, damit zwischen dem konstruktivem und dem fakultativen Referendum eine gewisse "Chancengleichheit" besteht. Eine solche Erschwerung des fakultativen Referendums muss nicht chancenlos sein, weil sie durch die Einführung des konstruktiven Referendums als neues, zusätzliches direktdemokratisches Instrument kompensiert wird.

## **9. Kapitel: Wirkungsweise und Ausgestaltung des konstruktiven Referendums**

### **§ 34. Wirkungsweise des konstruktiven Referendums**

Die Erfahrungen mit dem Volksvorschlag im Kanton Bern und mit dem Gegenvorschlag im Kanton Nidwalden geben Anhaltspunkte für die Wirkungsweise eines konstruktiven Referendums. Ausgehend von der Praxis in diesen Kantonen soll die voraussichtliche Wirkung eines konstruktiven Referendums auf Stufe Bund thesenmässig dargelegt werden.

---

<sup>8</sup> § 31.

### These 1: Die Gültigkeitsprüfung eines konstruktiven Referendums braucht nicht zwingend einen erheblichen Zeitverlust zur Folge zu haben

Eine eingehende Gültigkeitsprüfung bedeutet einen nicht zu unterschätzenden Aufwand und führt naturgemäss zu einer gewissen zeitlichen Verzögerung. Die Untersuchungen im Kanton Bern kommen zum Ergebnis, dass der Volksvorschlag im Vergleich zum Referendum zu einer zusätzlichen Verzögerung führt. Angesichts der Wichtigkeit der Gültigkeitsprüfung ist eine solche Verzögerung in Kauf zu nehmen. Allerdings könnten im Bereich des Parlamentsrechts Massnahmen vorgesehen werden, welche zwar eine eingehende Gültigkeitsprüfung zulassen, die Zeitverzögerung aber in Grenzen hielten. Auf Bundesebene könnte zur Vorberatung eines konstruktiven Referendums eine gemeinsame Kommission von National- und Ständerat eingesetzt werden. Die Legislative müsste über die Gültigkeit eines konstruktiven Referendums in der nächstmöglichen Session befinden, wie dies im Kanton Bern bereits der Fall ist. Für den Bund bedeutete dies, dass ein konstruktives Referendum von beiden Räten in der gleichen Session behandelt werden müsste. Denkbar wäre sogar, die Gültigkeitsprüfung an eine gemeinsame Kommission zu delegieren.

### These 2: Das konstruktive Referendum führt tendenziell zu einer Stärkung der Parlamentsmehrheit

Die Aufspaltung der Gegner einer Vorlage in solche, die einer Alternative zustimmen und andere, die den Status quo bevorzugen, kann dazu führen, dass vermehrt Referenden an der erforderlichen Anzahl Unterschriften scheitern und nicht zustandekommen.

Kommt es zu einer Volksabstimmung, stellt das konstruktive Referendum die Vorlagen des Parlaments weniger gesamthaft in Frage, sofern es die Option des Status quo ausschliesst. Im Abstimmungskampf gibt das Vorliegen einer ausformulierten Alternative den Behörden die Möglichkeit, auf mögliche Unstimmigkeiten oder Schwachpunkte der Alternativvorlage hinzuweisen. Im Gegensatz zum bestehenden Referendum sind die Urheber eines konstruktiven Referendums daher gezwungen, die von ihnen vorgeschlagene Alternative zu verteidigen und für sie zu werben. Es genügt nicht, auf Schwächen der Behördenvorlage hinzuweisen.

Gesamthaft betrachtet wird die Parlamentsmehrheit im Vergleich zum bestehenden Referendumsrecht eher gestärkt.

### These 3: Es werden dann mehrere konstruktive Referenden eingereicht, wenn innerhalb des politischen Mehrheitslagers keine Einigkeit über die wesentlichen Punkte einer Vorlage besteht

Ein konstruktives Referendum ist dann wahrscheinlich, wenn über eine Vorlage in den Grundzügen Einigkeit besteht und sie nicht von einer Seite grundsätzlich abgelehnt wird. Mehrere konstruktive Referenden gegen dieselbe Vorlage sind gleichwohl nicht ausgeschlossen, wenn sich das politische Mehrheitslager in wesentlichen Einzelpunkten der Vorlage nicht einig ist. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass einerseits ein konstruktives Referendum durch die Minderheit, andererseits ein konstruktives Referendum durch einen Teil des Mehrheitslagers eingereicht wird. Daraus folgt, dass das konsensuale Verhalten der Mehrheit im

Parlament mitentscheidend dafür ist, ob gegen eine Vorlage nur eines oder mehrere konstruktive Referenden eingereicht werden: Nicht nur über die Grundzüge, sondern auch über die wesentlichen Punkte einer Vorlage muss innerhalb des politischen Mehrheitslagers Konsens bestehen, soll die Wahrscheinlichkeit mehrerer konstruktiver Referenden klein bleiben.

#### These 4: Das konstruktive Referendum führt nicht zu einer höheren Stimmbeteiligung

Die Untersuchungen auf kantonaler Ebene ergeben, dass die mit dem konstruktiven Referendum verbundene erweiterte Auswahlmöglichkeit nicht direkt zu einer Erhöhung der Stimmbeteiligung führt. Eine Erhöhung der Stimmbeteiligung erfolgt in erster Linie über Sachvorlagen, nicht mit einer Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente.

#### These 5: Das konstruktive Referendum reduziert die Anzahl Abstimmungsvorlagen

Das konstruktive Referendum führt zu einer Verlagerung im Gebrauch der Volksrechte. Es ersetzt Volksinitiativen, die ergriffen wurden, weil ihr Anliegen bei der Abstimmung über das Gesetz mangels Möglichkeit zur Vorlegung einer Alternative nicht eingebracht werden konnte und verhindert Folgeabstimmungen, die sich aus der Ablehnung einer Vorlage und ihrer Neuauflage durch das Parlament ergeben. Das konstruktive Referendum führt somit zu einer Konzentration der Entscheidung. Es reduziert dadurch die Anzahl Abstimmungsvorlagen.

#### These 6: Das konstruktive Referendum lässt unheilige Allianzen weiterhin zu

Das einzige erfolgreiche konstruktive Referendum im Kanton Bern wurde von einer Allianz zwischen Naturschützern und dem Baugewerbe getragen; letztere versprachen sich die Auslösung eines Bauvolumens als Folge von Renaturierungsmaßnahmen. Aus diesem Beispiel ergibt sich, dass ein konstruktives Referendum nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn es sich um ein konsensfähiges Anliegen handelt, dem mehrere Gruppen zustimmen können. Die Gründe für eine Zustimmung können verschieden sein, das konstruktive Referendum verhindert Zweckallianzen somit nicht. Die Vorlegung einer ausformulierten Alternative führt also nicht dazu, dass unheilige Allianzen ausgeschlossen würden.

### § 35. Vorschläge für die Ausgestaltung eines konstruktiven Referendums

#### I. Verankerung des konstruktiven Referendums in der Verfassung

Ein neues Volksrecht wie das konstruktive Referendum ist durch eine Ergänzung der Verfassung einzuführen, weil die Volksrechte ein Wesensmerkmal unseres Staates und Teil des materiellen Verfassungsrechts sind. Systematisch sollte das konstruktive Referendum in einer

eigenen Bestimmung geregelt werden. Informationsfunktion und Transparenz der Verfassung verlangen, dass es in den wesentlichen Grundzügen in der Verfassung selber normiert wird. Eine Verfassungsregelung sollte enthalten: Umschreibung des Anwendungsbereichs, Anzahl Unterschriften und Frist zur Einreichung, Ungültigkeitsgründe, das Abstimmungsverfahren in seinen Grundzügen.

## II. Das konstruktive Referendum ist bei obligatorisch der Volksabstimmung unterliegenden Vorlagen nicht systemkonform

Das konstruktive Referendum sollte nur bei Vorlagen zulässig sein, welche fakultativ der Volksabstimmung unterliegen. Im Bereich obligatorischer Volksabstimmungen ist das konstruktive Referendum nicht systemkonform, weil keine eigentliche Referendumsvorlage besteht. Für die Ebene der Kantone bedeutet dies, dass die Einführung eines konstruktiven Referendums bei Gesetzen dann in Betracht kommt, wenn Gesetze nicht obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen. Bei Verfassungsvorlagen bliebe ein konstruktives Referendum ausgeschlossen.

## III. Der Anwendungsbereich eines konstruktiven Referendums sollte auf Rechtssätze beschränkt sein

Wäre ein konstruktives Referendum zu Einzelakten zulässig, würde die Abänderung beispielsweise von Ausgabenbeschlüssen oder Konzessionsbeschlüssen möglich. Private Komitees wären jedoch kaum in der Lage, die erforderlichen finanziellen und technischen Details auszuarbeiten, namentlich dann nicht, wenn keine entsprechenden parlamentarischen Vorarbeiten vorhanden wären, auf welche zurückgegriffen werden könnte. Das Komitee wäre in hohem Ausmass auf die Unterstützung durch die Verwaltung angewiesen. Bei Ausgabenbeschlüssen bestünde die Gefahr einer Blockierung der Staatstätigkeit.

Bei Verträgen kommt regelmässig der Exekutive die Vertragsschlusskompetenz zu. Die Mittel der Legislative sind im Wesentlichen auf die Genehmigung oder die Ablehnung des Vertrages beschränkt. Ein konstruktives Referendum, welches die einseitige Abänderung eines Vertrages ermöglicht, passt nicht in dieses System.

Das konstruktive Referendum erscheint im Bereich der Verträge und Einzelakte daher nicht als praktikabel. Sein Anwendungsbereich ist auf Rechtssätze, die generell-abstrakten Inhaltes sind und ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder eine bestimmte Person ergehen, zu beschränken.

## IV. Eine Gültigkeitsprüfung des konstruktiven Referendums ist unumgänglich

Mit einer Gültigkeitsprüfung ist zu gewährleisten, dass die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie eingehalten sind und das Begehren mit übergeordnetem Recht vereinbar sowie durchführbar ist. Für den Fall, dass der Anwendungsbereich eines konstruktiven Referen-

dums nicht auf die wörtliche Übernahme parlamentarischer Minderheitsanträge beschränkt ist, können im Rahmen der Einheit der Materie eigenständige neue Vorschläge eingebracht werden. Es besteht diesfalls ein erhöhtes Bedürfnis nach einer Gültigkeitsprüfung.

Eine Gültigkeitsprüfung ist aber selbst dann angezeigt, wenn der Anwendungsbereich eines konstruktiven Referendums auf die wörtliche Übernahme eines parlamentarischen Minderheitsantrages beschränkt bleibt. Die vorläufige Prüfung der parlamentarischen Anträge kann aufgrund des zeitlichen Drucks nicht in jedem Fall eingehend erfolgen. Namentlich die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht kann Abklärungen erfordern, die in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht geleistet werden können. Es ist zu vermeiden, dass eine Volksabstimmung über ganz oder teilweise ungültige Vorlagen stattfindet.

#### V. Ein konstruktives Referendum sollte nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs und als Alternative zulässig sein

Mit einem konstruktiven Referendum ist eine Alternative zur Behördenvorlage vorzulegen. Es muss hinreichend deutlich sein, in welchen Punkten die Alternative von der Behördenvorlage abweicht. Das ist nur dann gewährleistet, wenn für das konstruktive Referendum die Form des ausgearbeiteten Entwurfs zwingend vorgeschrieben ist. Für den Fall des Obsiegens des konstruktiven Referendums in der Volksabstimmung ist klar erkennbar, welche Änderungen in Kraft treten werden.

Sodann muss ein konstruktives Referendum als Alternative und nicht als Variante zur Behördenvorlage ausgestaltet sein. In der Volksabstimmung stehen sich zwei oder mehrere selbständige Vorlagen gegenüber. Das hat den Vorteil, dass nach erfolgter Volksabstimmung eine einheitliche Vorlage in Kraft treten kann.

#### VI. Nebeneinander von konstruktivem und von fakultativem Referendum

Konstruktives Referendum und fakultatives Referendum bestehen getrennt nebeneinander und wirken in ihrer Zielsetzung verschieden. Beim konstruktiven Referendum ist nicht der Erhalt des bestehenden Zustandes, sondern die Annahme einer Alternative zur Behördenvorlage das Ziel; beim fakultativen Referendum demgegenüber die Aufrechterhaltung des Status quo. Daraus folgt, dass der Status quo als Option in der Volksabstimmung nur dann besteht, wenn das fakultative Referendum ergriffen wird. Stehen sich jedoch Behördenvorlage und Alternative gegenüber, können sich die Stimmberechtigten zwischen diesen beiden Vorlagen entscheiden, der bestehende Zustand steht nicht zur Auswahl und ein doppeltes Nein ist damit ausgeschlossen. Eine solche Ausgestaltung des konstruktiven Referendums wird den Intentionen seiner Urheber gerecht. Allerdings ist damit eine Beschränkung des Stimmrechts verbunden. Ob eine solche Einschränkung in Kauf genommen werden soll, ist eine unter politischen Gesichtspunkten zu entscheidende Frage.

## VII. Das fakultative Referendum darf nicht wesentlich leichter zu handhaben sein als das konstruktive Referendum

Das konstruktive Referendum ist schwieriger zu handhaben als das fakultative Referendum<sup>9</sup>. Damit in jenen Fällen, in welchen nicht die Aufrechterhaltung des Status quo angestrebt wird, das konstruktive Referendum tatsächlich ergriffen und nicht zur Umgehung der Schwierigkeiten auf das fakultative Referendum ausgewichen wird, sollten die Voraussetzungen zum Ergreifen der beiden Instrumente ungefähr gleich hoch sein. Das erfordert Anpassungen beim fakultativen Referendum, namentlich eine höhere Unterschriftenzahl oder eine Verkürzung der Referendumsfrist.

## VIII. Gültigkeitsprüfung des konstruktiven Referendums in der nächstmöglichen Session des Parlaments

Weil das konstruktive Referendum eine Gültigkeitsprüfung verlangt, führt es zu einer gewissen zeitlichen Verzögerung. Um diesen Zeitverlust in Grenzen zu halten, sollte das Parlament zur Überprüfung der Gültigkeit in der nächstmöglichen Session verpflichtet sein.

## IX. Mehrere konstruktive Referendum gegen dieselbe Vorlage müssen in Kauf genommen werden

Mehrere konstruktive Referenden gegen dieselbe Vorlage sind nicht ausgeschlossen. Eine zahlenmässige Limitierung führte zur Frage, nach welchen Kriterien ein konstruktives Referendum zugelassen, ein anderes aber ausgeschlossen würde. Das Abstellen auf die zeitliche Priorität oder die Höhe der erreichten Unterschriften führte zu einer Privilegierung gut organisierter und finanzstarker Organisationen. Offen ist überdies, ob eine Limitierung auch für ein gleichzeitig zustande gekommenes fakultatives Referendum gelten sollte. Wäre dies der Fall, bliebe der Status quo mitunter ausgeschlossen, obwohl ein entsprechendes Begehren eingereicht worden wäre. Gälte die Limitierung für das fakultative Referendum hingegen nicht, würde der Status quo im Vergleich zu den Neuerungsanschlüssen bevorzugt. Das Fehlen geeigneter Kriterien führt zur Forderung nach einem Verzicht auf die zahlenmässige Limitierung der Referenden.

## X. Formulierungsvorschlag de lege ferenda für eine verfassungsrechtliche Normierung des konstruktiven Referendums in der Bundesverfassung vom 18. April 1999

Der folgende Formulierungsvorschlag für die Verankerung des konstruktiven Referendums in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 basiert auf den Ausführungen in diesem Paragraphen. Er gilt sinngemäss für eine verfassungsrechtliche Verankerung des konstruktiven Referendums in den Kantonen.

---

<sup>9</sup> Vgl. § 32, These 3.

## Artikel 141a Konstruktives Referendum

<sup>1</sup> Auf Verlangen von 50'000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen werden dem Volk ein Bundesgesetz und eine ausformulierte Alternative zur Abstimmung unterbreitet<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> Verletzt die Alternative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder Bestimmungen des Verfassungs- oder Völkerrechts, ist sie ganz oder teilweise ungültig<sup>11</sup>. Die Bundesversammlung entscheidet in der nächstmöglichen Session über die Gültigkeit.

<sup>3</sup> Liegt zu einem Bundesgesetz eine Alternative vor, können die Stimmberechtigten erklären, ob sie dem Bundesgesetz oder der Alternative zustimmen.

<sup>4</sup> Liegen zu einem Bundesgesetz mehrere Alternativen vor, können die Stimmberechtigten erklären, welche Alternativen dem Bundesgesetz vorgezogen werden und für den Fall, dass mehr als eine Alternative vorgezogen wird, welche in Kraft tritt.

<sup>5</sup> Liegt gegen ein Bundesgesetz zugleich ein fakultatives Referendum vor, können die Stimmberechtigten erklären, ob sie das Bundesgesetz und die Alternativen annehmen wollen. Werden sowohl das Bundesgesetz und eine Alternative oder werden mehrere Alternativen angenommen, entscheidet das Ergebnis der Stichfrage.

---

<sup>10</sup> Auf die Verankerung der Referendumsfrist wird aus Kohärenzgründen mit dem bestehenden Artikel 141 BV verzichtet.

<sup>11</sup> Auf die Verankerung des Gebotes der Durchführbarkeit wird aus Kohärenzgründen mit dem bestehenden Artikel 139 Absatz 3 BV verzichtet.