

**VOLKSINITIATIVE "MEHR RECHTE FÜR DAS VOLK DANK DEM REFERENDUM
MIT GEGENVORSCHLAG" (KONSTRUKTIVES REFERENDUM)**

Kernelemente des Referates

Frau Bundesrätin Metzler-Arnold

Ganzheitliche Reformen statt direktdemokratisches Flickwerk

Die Befürworterinnen und Befürworter des konstruktiven Referendums möchten die direkte Demokratie um ein neues Element anreichern: Das Volk soll – im Gegensatz zu heute - nicht nur über ein Gesetz als Ganzes abstimmen können.

Mit dem konstruktiven Referendum soll sich das Volk auch zu einem Gegenvorschlag äussern können, der in einzelnen oder mehreren Punkten vom Parlamentsvorschlag abweicht. Das Volk soll somit auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen können, was zweifellos verlockend ist.

Das konstruktive Referendum wird quasi als direktdemokratische Leiter angepriesen, auf welcher das Volk ein höheres Niveau der politischen Mitbestimmung erklimmen kann. Leider sind, bei näherer Betrachtung, die Sprossen dieser Leiter nicht ganz trittfest. Der Ausflug in den oberen Stock demokratischer Ideen könnte deshalb sehr rasch auf dem harten Boden der politischen Wirklichkeit enden.

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative klar ab. Dies aus *fünf Gründen*:

1. Keine punktuellen Änderungen

Der erste Grund für die Ablehnung der vorliegenden Initiative liegt in der mangelnden Gesamtschau.

Schon lange wird auf Bundesebene über die Einführung neuer Volksrechte diskutiert: Allgemeine Volksinitiative, Gesetzesinitiative, Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums, Finanzreferendum, Einzelaktreferendum, Vorlage von Alternativtexten, um nur die Wichtigsten zu nennen.

Der Bundesrat hat deshalb in die Verfassungsreform auch eine Volksrechtsreform eingeschlossen. Eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Aubert hat die verschiedenen Möglichkeiten zur Reform der Volksrechte gewürdigt. Dabei ist das konstruktive Referendum klar auf die hinteren Ränge verwiesen worden.

Der Bundesrat hat die Vorschläge der Expertenkommission in seine Vorlage zur Reform der Volksrechte übernommen. Nun hat es aber der Nationalrat in der Sommersession des vergangenen Jahres abgelehnt, auf diese Vorlage einzutreten. Stolpersteine waren die Unterschriftenzahlen und die Uneinigkeit über das Ausmass der Reform.

Da in diesen Fragen ein Kompromiss durchaus möglich ist, haben die Staatspolitischen Kommissionen des Ständerats und des Nationalrats eine gemeinsame Subkommission eingesetzt, welche nach einer geeigneten Lösung suchen soll. Diese Kommission soll bis zur Wintersession ihre Vorschläge abliefern. Ihre Arbeit kommt gut voran.

Die Volksrechte sollen aus einer Gesamtschau heraus und nicht bloss punktuell revidiert werden, wie dies bei einer Annahme des Konstruktiven Referendums der Fall wäre.

2. Keine Abstriche am Konkordanzgedanken

Die Befürworterinnen und Befürworter der Volksinitiative betrachten ihren Vorschlag als Element zur Verfeinerung der Demokratie. Mit dem konstruktiven Referendum sollen Kompromisspakete aufgeschnürt und die einzelnen Elemente des Pakets zur Diskussion und gegebenenfalls zur Abstimmung gebracht werden können.

Das tönt verlockend. Wer hätte nicht Lust, ein grosses Paket aufzuschnüren und sich die schönsten Geschenke, die darin enthalten sind, herauszusuchen?

Dennoch sind Bedenken am Platz. In unserer vielgestaltigen Schweiz lassen sich ganzheitliche Lösungen nur finden und gutheissen, wenn alle einen Beitrag leisten. Das konstruktive Referendum verleitet dazu, aus einem Gesamtpaket diejenigen Elemente, die einzelnen politischen Gruppierungen passen, herauszupicken - zum Nachteil des Ganzen. Der Druck im Parlament, eine für viele akzeptable Lösung zu finden, würde dadurch nachlassen. Der im Parlament mühsam errungene Kompromiss und Konsens würde jeweils gerade bis zur Einreichung des nächsten Gegenvorschlags reichen, und so wäre schliesslich nicht mehr sichergestellt, dass im Parlament ein lösungsorientierter Konsens überhaupt zu Stande käme. Die Folge: *Das Volk hätte am Schluss zwischen einseitigen Lösungen zu entscheiden.*

3. Die Unterschiede zu den Kantonen

Die Idee des konstruktiven Referendums ist in der Schweiz nicht neu. Die Kantone Bern und Nidwalden kennen seit wenigen Jahren eine Form dieses Volksrechts. Im *Kanton Bern* wurde das Konstruktive Referendum 1993 im Rahmen der Totalrevision der Verfassung eingeführt. Die Volksrechte wurden jedoch nicht einseitig ergänzt. Der Volksvorschlag wurde im Rahmen einer Gesamtschau eingeführt. Im *Kanton Nidwalden* wurde das Konstruktive Referendum nach der Abschaffung der Landsgemeinde 1996 eingeführt. Damit sollte dem Volk die Tradition der direkten inhaltlichen Stellungnahme erhalten bleiben.

Eine Übertragung der Erfahrungen dieser beiden Kantone auf den Bund ist aber kaum möglich und zwar aus folgenden Gründen:

Das Volksrecht ist in den beiden Kantonen anders ausgestaltet. Während in den beiden Kantonen irgendein Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet werden kann, sieht die eidgenössische Volksinitiative eine Einschränkung vor: Der Gegenvorschlag bedarf vorgängig der Zustimmung von 3 Ständerats- oder 10 Nationalratsmitgliedern.

Zum anderen kann das Bundesgericht die kantonalen Verfassungen und Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen. Dies gilt auch im Falle des konstruktiven Referendums. Auf Bundesebene fehlt hingegen diese Sicherung.

Auch hat der Bund zwei Parlamentskammern, die Kantone hingegen nur eine. Das Gesetzgebungsverfahren ist für den Bund somit aufwändiger und komplexer.

4. Keine Belastungen mit Gültigkeitsproblemen

Ein weiterer Schwachpunkt der Initiative ist die mangelnde Prüfung der Gültigkeit von Gegenentwürfen, wie das folgende Beispiel zeigt:

1994 musste das Parlament die Initiative der Schweizer Demokraten für ungültig erklären, da sie gegen das im zwingenden Völkerrecht verankerte Prinzip des "non-refoulement" versties.

Ohne ausreichende Gültigkeitsprüfung könnten mit einem konstruktiven Referendum Gesetzesänderungen vorgeschlagen werden, welche der Verfassung und dem Völkerrecht widersprechen. Das wäre politisch und rechtlich höchst fragwürdig.

5. Keine Komplizierung der direkten Demokratie

Das Aufschnüren von Paketen hat aber noch einen weiteren Nachteil.

Heute ist das Referendum als Entscheid über die Vorlage als Ganzes ausgestaltet. Das konstruktive Referendum würde nun erlauben, auch Gegenvorschläge zur Wahl zu stellen. Solche Gegenvorschläge könnten in einzelnen, mehreren oder sogar allen Punkten Varianten zu dem vom Parlament beschlossenen Gesetz enthalten.

Damit ist absehbar, dass die Stimmberechtigten sich mit Details der Gesetzgebung befassen müssten, womöglich noch in einem komplizierten Abstimmungsverfahren. Im Moment findet über das konstruktive Referendum keine sehr intensive Debatte statt. Dies ist zu bedauern. Dabei ist aber zur Kenntnis zu nehmen, dass die Abstimmungsvorlagen generell komplexer geworden sind. Wird gleichzeitig über mehrere Vorlagen abgestimmt, wie das die Regel ist, konzentriert sich das politische Interesse notgedrungen auf die politisch brisantesten Vorlagen. Die anderen drohen unterzugehen. Gerade weil die Sachfragen anspruchsvoller werden, brauchen wir weiterhin ein möglichst einfaches Verfahren.

Zusammenfassung:

Dank der direkten Demokratie können die Bürgerinnen und Bürger auf verschiedene Arten ihre Meinungen einbringen. Der Kern dieser direkten Demokratie, die Volksrechte, muss den Herausforderungen der Zukunft gewachsen sein. Dies ist aber nur in einer Gesamtschau möglich. Dabei ist wichtig, dass die Volksrechte nicht ab- oder ausgebaut, sondern umgebaut werden. Nur so bleibt die in der Schweiz so wichtige Tradition der Einbindung möglichst vieler Interessen gewahrt.

Was unsere Schweiz nach Auffassung des Bundesrats bei den Volksrechten braucht, ist kein Flickwerk, sondern eine ganzheitliche Reform. Damit die direkte Demokratie für die Zukunft gestärkt und nicht geschwächt wird.

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

Hauptargumente gegen die Initiative

Warum ist es wichtig, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Volksinitiative für ein konstruktives Referendum eine Meinung bilden?

Die Volksinitiative "Konstruktives Referendum" betrifft einen Grundpfeiler unseres politischen Systems, die Volksrechte. Diese haben auf die Geschichte unseres Landes und letztlich auch das bisherige Gelingen unserer Willensnation einen grossen Einfluss gehabt. Änderungen bei den Volksrechten müssen deshalb sorgfältig überlegt werden, weil sie grosse Auswirkungen haben können auf das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben und damit die Zukunft unseres Landes.

Was geschieht, wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 24. September zur Volksinitiative für ein konstruktives Referendum Ja stimmen?

Zu den bestehenden drei Volksrechten - obligatorisches Referendum, fakultatives Referendum und Volksinitiative - kommt dann ein viertes Volksrecht hinzu. 50'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können verlangen, dass über einen Gegenvorschlag zu einem vom Parlament beschlossenen Bundesgesetz abgestimmt wird. Das konstruktive Referendum erlaubt somit politischen Gruppierungen, dem vom Parlament beschlossenen Gesetz eine Alternative gegenüberzustellen, die sich in einzelnen, mehreren oder allen Punkten vom Parlamentsbeschluss unterscheidet. Der Gegenvorschlag muss vorgängig die Zustimmung von 10 Nationalrats- oder 3 Ständeratsmitgliedern erhalten haben.

Warum lehnen Bundesrat und das Parlament das vorgeschlagene neue Volksrecht ab?

Bundesrat und Parlament lehnen die Volksinitiative namentlich aus fünf Gründen ab:

1. Die eidgenössischen Räte suchen bei der Gesetzgebung nach einem gerechten Ausgleich. Die Suche nach für allen vertretbaren Kompromisslösungen ist zu einem wichtigen Teil der politischen Kultur unseres Landes geworden und hat zum friedlichem Zusammenleben der Sprachgruppen, der Sozialpartner und der Konfessionen sowie zum Wohlstand unseres Landes beigetragen. Gerade die vom Initiativkomitee erwähnte 10. AHV-Revision zeigt, dass es wichtig ist, ein ausgewogenes Gesamtpaket zu schnüren. Die Vorlage enthielt kostspielige

Verbesserungen, aber auch eine Erhöhung des Rentenalters für die Frauen. Wird aus einem Gesetz ein Teil herausgebrochen, dann passt das Ganze nicht mehr zusammen. Mit dem konstruktiven Referendum können vom Parlament geschnürte Kompromisspakete beliebig zerpfückt werden. Politische Gruppierungen könnten die Rosinen aus den Vorlagen herauspicken und die ihnen nicht genehmen Teile durch ihnen besser zusagende Vorschläge ersetzen - ungeachtet ihrer negativen Auswirkungen auf das Ganze. Das Parlament würde in seiner Ausgleichsfunktion gefährdet, die Suche nach Kompromissen erschwert.

2. Das Parlament hat dafür zu sorgen, dass Gesetze dem Volkswillen entsprechen, dass sie in sich stimmig sind und dass sie mit der Verfassung und dem Völkerrecht vereinbar sind. Mit dem konstruktiven Referendum wird es möglich sein, dass Gegenvorschläge, die von nur einer ganz geringen Minderheit des Parlaments gestützt worden sind (10 Mitglieder des Nationalrats oder 3 Mitglieder des Ständerats), dem Volk unterbreitet werden. Dies ist aber keine taugliche Lösung, denn sie bietet keine Gewähr, dass Gegenvorschläge mit der Verfassung oder mit dem (zwingenden) Völkerrecht vereinbar sind. Während das Parlament die Gültigkeit von Verfassungsinitiativen sorgfältig prüft, soll bei Gegenvorschlägen auf Gesetzesstufe keine solche Prüfung stattfinden. Dies ist unausgewogen und gefährlich.
3. Würde eine Gültigkeitsprüfung für Gegenvorschläge eingeführt, was der Initiativtext nicht ausschliesst und nach Auffassung des Bundesrates nötig wäre, dann könnte dies das ohnehin nicht allzu zügige Gesetzgebungsverfahren weiter verlangsamen.
4. Die Volksinitiative enthält keine Sicherungen dagegen, dass mehrere Gegenvorschläge eingereicht werden. Wird zudem gegen vom Parlament verabschiedetes Gesetzesrecht das Referendum ergriffen, muss den Stimmberechtigten eine Vielzahl von Fragen unterbreitet werden, unter denen sie auswählen können. Das Abstimmen würde zu einer komplizierten Angelegenheit. Es ist schwer vorstellbar, wie die Parteien für die Stimmberechtigten verständlich Parolen fassen sollten.
5. Die Reform der Volksrechte soll aus einer Gesamtschau erfolgen. Gegenwärtig unternimmt eine gemeinsame Kommission bestehend aus Mitgliedern des Ständerats und des Nationalrats einen Anlauf, die Reform der Volksrechte zu einem guten Ende zu führen. Dabei werden auch Lösungen geprüft, die mit den Anliegen des konstruktiven Referendums vereinbar sind, die aber besser in unser politisches System passen.

Volksinitiative "Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)" Argumente und Gegenargumente zur Initiative

Mit dem konstruktiven Referendum werden Scherbenhaufen und Nulllösungen vermieden.

Ein gelegentlicher Scherbenhaufen ist der Preis für die Mitsprache des Volkes in Form des fakultativen Referendums. Es ist aber ein Preis, den zu zahlen sich lohnt. Die Gefahr des Scherbenhaufens und der damit einher gehenden Verzögerung von Gesetzen zwingt nämlich die im Parlament vertretenen Parteien dazu, Kompromisse zu schliessen. Diese Gefahr ist der wichtigste Motor für unsere Konkordanzdemokratie.

Das konstruktive Referendum kann vermeiden helfen, dass Vorlagen auf Grund von unheiligen Allianzen abgelehnt werden.

Vorlagen des Parlaments werden häufig von unheiligen Allianzen bekämpft, z.B. Koalitionen aus dem extremen linken und rechten Lager. Solche Allianzen könnten allerdings auch beim konstruktiven Referendum zum Problem werden. Dann nämlich, wenn die unterschiedlichen Lager mit je separaten Gegenvorschlägen Alternativen zur Parlamentsversion unterbreiten. Kommt zu zwei Gegenvorschlägen noch ein herkömmliches Referendum dazu, dann werden die Stimmbürger aus vier Möglichkeiten auswählen müssen: Status quo, Parlamentsversion, Gegenvorschlag 1 und Gegenvorschlag 2. Eine solche Situation ist für die Parteien und Verbände, für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger äusserst anspruchsvoll. Es ist ungewiss, ob sie erfolgreich bewältigt werden kann.

Das konstruktive Referendum hilft vermeiden, dass unschöne Pakete geschnürt werden.

Das Besondere an unserer direkten Demokratie liegt oft darin, dass alle zum Kompromiss beitragen. Es widerspricht unserer politischen Kultur, dass eine Mehrheit von 51% den übrigen 49% ihren Willen kompromisslos aufzwingt. In der Schweiz versucht das Parlament auf Grund der schwierig abzuschätzenden Referendumsgefahr ein ausgewogenes Paket von Vorschlägen zu schnüren. Niemand soll ausschliesslich gewinnen oder verlieren. Die "Päckli-Politik", die angeprangert wird, will Ausgewogenheit herstellen. Von Ökonomen wird im Übrigen ins Feld geführt, dass Paketlösungen, die Kompensationen beinhalten, zu einem besseren Gesamtergebnis führen, als Situationen, wo dies nicht möglich ist.

Mit dem konstruktiven Referendum hätte ein Scheitern der Revisionen des Arbeitsgesetzes und des Invalidenversicherungsgesetzes vermieden werden können.

Es ist zuzugeben, dass in diesen beiden Fällen möglicherweise ein Scheitern der jeweiligen Vorlagen hätte verhindert werden können. Auf der andern Seite hätte man mit konstruktiven Referenden aus anderen Vorlagen der letzten Jahre, in denen einzelne Punkte umstritten waren, Rosinen herausplücken und sie - ungeachtet des Gesamtzusammenhangs - dem Volk unterbreiten können. Ein gutes Beispiel dafür ist das AHV-Alter 62, das von den Befürworterinnen und Befürworthern der Initiative stets ins Feld geführt wird.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger waren bei der 10. AHV-Revision vor ein schwieriges Dilemma gestellt. Sie mussten das Rentenalter 64 akzeptieren, um die anderen Verbesserungen für die Frauen nicht zu gefährden.

Ein Gegenvorschlag, der sich von der Parlamentsvorlage nur im AHV-Alter 62 unterschieden hätte, hätte im Falle einer Annahme zu grossen finanziellen Problemen geführt. Die Initianten des Gegenvorschlags hätten dem Volk die Rosine des tieferen Alters zu unterbreiten und die bittere Pille der daraus entstehenden finanziellen Schieflage der AHV zu verschweigen versucht.

Mit dem Verzicht, dem Volk das AHV-Alter 62 als Alternative vorzulegen, haben sich die politischen Behörden zahlreiche Initiativen eingehandelt (Eidgenössische Volksinitiative 'für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann', Eidgenössische Volksinitiative 'für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters', Eidgenössische Volksinitiative 'für eine gesicherte AHV - Energie statt Arbeit besteuern!', Eidgenössische Volksinitiative 'für eine Flexibilisierung der AHV - gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen').

Hätten diese politischen Gruppierungen sich besser koordiniert, würden den Stimmberechtigten diese Belastungen erspart bleiben. Im Übrigen zeigt gerade dieses Beispiel, dass die Gefahr, dass mehrere Gegenvorschläge eingereicht werden, nicht gering ist. Hätten alle Gruppierungen, die Initiativen eingereicht haben, je ein konstruktives Referendum unterbreitet, dann wäre eine äusserst anspruchsvolle und schwierige Abstimmungssituation entstanden.

Es ist Schwarzmalerei davon auszugehen, dass mehrere konstruktive Referenden, ev. verbunden mit dem herkömmlichen (negierenden) Referendum zu Stande kommen könnten. Das Sammeln von 50'000 Unterschriften innert 100 Tagen ist ausserordentlich aufwändig.

Das Zustandekommen von mehr als zwei konstruktiven Referenden oder von zwei konstruktiven und dem negierenden Referendum dürfte in der Tat eher selten sein. Es ist aber damit zu rechnen, dass es innerhalb von zwanzig Jahren mehrmals dazu kommen könnte. Würden die politischen Parteien und die Behörden nicht auf die Möglichkeit eines solchen Falles aufmerksam machen, müssten sie später einmal mit

Vorwürfen rechnen, sie hätten die Schwierigkeiten bei Abstimmungen nicht vorausgesehen.

Das Beispiel des Kantons Bern zeigt, dass das konstruktive Referendum zu keinen praktischen Problemen führt.

Das konstruktive Referendum ist zwar seit einigen Jahren in den Kantonen Bern und Nidwalden eingeführt. Die Erfahrungen der beiden Kantone können aber nicht auf den Bund übertragen werden. Auf Bundesebene gibt es viel mehr politische Gruppierungen, was die Zahl und Häufigkeit von Gegenvorschlägen erhöht. Der Bund hat im Gegensatz zu den Kantonen zwei Parlamentskammern, was einen grösseren Zeitbedarf für die Gesetzgebung verursacht. Das Bundesgericht überprüft die Gültigkeit kantonaler Volksinitiativen, während es auf Bundesebene keine solche Prüfung gibt. Und schliesslich ist das konstruktive Referendum in den Kantonen Bern und Nidwalden in zahlreichen Punkten anders ausgestaltet als bei der vorliegenden Volksinitiative.

Die Probleme bezüglich der Gültigkeitsprüfung und des daraus entstehenden Zeitbedarfs werden überschätzt. Das Parlament ist ja heute schon tagtäglich mit Gültigkeitsfragen konfrontiert und löst diese Fragen rasch und kompetent.

Die Gültigkeit betrifft nicht nur die Frage der Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Völkerrecht; letzteres dürfte im Übrigen in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Sie betrifft insbesondere auch die Frage der Einheit der Materie. Weil wir auf Bundesebene die Gesetzesinitiative nicht kennen, könnte sich bei Einführung des konstruktiven Referendums die Tendenz breit machen, einer vom Parlament beschlossenen Gesetzesrevision weitere, sachfremde Anliegen anzuhängen. Dies wäre nämlich im Vergleich zu einer Verfassungsinitiative der einfachere und schnellere Weg. Gerade auf Grund solcher Überlegungen ist eine Gesamtschau der Reform der Volksrechte angezeigt und nicht ein Vorgehen in Einzelschritten.

Mit dem konstruktiven Referendum können wir verhindern, dass die europäische Inegration der Demokratie nicht entgegengestellt wird. Somit werden unsere Volksrechte eu-tauglich. Bei der Umsetzung des EU-Rechts in unser Recht besteht ein gewisser Spielraum für die eigene Gesetzgebung. Durch das konstruktive Referendum wäre eine bessere Einbeziehung des Volkes bei der Umsetzung gewährt.

Ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union steht zurzeit nicht unmittelbar bevor. Für übereilte Reformen besteht gegenwärtig kein Anlass. Die Zeit soll vielmehr genutzt werden für eine Gesamtschau. Da sowohl die EU wie auch unser Verhältnis zu ihr im Wandel begriffen sind, gibt es auch während der Beitrittsverhandlungen noch genügend Gelegenheiten für Reformen an unseren Institutionen, die auf Grund der bis dann eingetretenen neuen Entwicklungen als nötig und sinnvoll erachtet werden.

Noch ist nicht klar, welches Mittel die Teilnahme des Volkes im Prozess zur Umsetzung von EU-Richtlinien am Besten gewährleistet.

Um unsere Demokratie für die Zukunft zu rüsten, ist es wichtig, dass wir unsere Volksrechte verfeinern. Mit der Einführung des konstruktiven Referendums machen wir einen Schritt in die richtige Richtung: Die direkte Demokratie wird verfeinert und durch mehr Volksmitsprache materiell aufgewertet.

Es ist wichtig, dass wir unsere Demokratie für die Zukunft rüsten und die Volksrechte überarbeiten. Dies kann aber nur in einer Gesamtschau und nicht in einem einzelnen Ausbau erfolgen. Mit der Einführung des konstruktiven Referendums werden die Volksrechte und die direkte Demokratie nicht verfeinert und auch nicht materiell aufgewertet. Stehen sich bei einer Volksabstimmung mehrere konstruktive Referenden gegenüber, werden die Abstimmungen komplizierter. Betrachtet man Wahluntersuchungen, wird schnell ersichtlich, dass gerade die unteren sozialen Schichten und Personen mit geringer Bildung am wenigsten zur Urne gehen. Werden die Abstimmungen noch weniger klar, findet infolge zunehmender Stimmapstinenz faktisch ein Abbau an Demokratie statt. Das Ziel der Initianten, ein materieller Ausbau durch eine grössere Teilnahme des Volkes an der Demokratie, wird mit dem konstruktiven Referendum verfehlt.