

99.021

**Botschaft  
zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk  
dank dem Referendum mit Gegenvorschlag  
(Konstruktives Referendum)»**

vom 1. März 1999

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. März 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

---

## Übersicht

*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 verlangsamen.*

*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 ausreichende 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 wichtigsten politischen Kräften des Landes einen Kompromiss zu finden, beeinträchtigt und letztlich an politischer Bedeutung verlieren.*

# Botschaft

## 1 Formelles

### 11 Wortlaut

Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 89<sup>ter</sup> (neu)*

<sup>1</sup> 50 000 stimmberechtigte Schweizer Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone können anstelle des Referendums gemäss Artikel 89 Absatz 2 oder Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz oder zu einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss verlangen.

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

<sup>3</sup> Wird die Volksabstimmung über einen Gegenvorschlag verlangt, so können die Stimmberechtigten erklären, ob sie dem Bundesgesetz beziehungsweise dem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder dem Gegenvorschlag zustimmen.

<sup>4</sup> Wird zugleich gemäss Artikel 89 Absatz 2 oder Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 die Volksabstimmung über Annahme oder Verwerfung des Bundesgesetzes oder des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses verlangt, so gilt für das Abstimmungsverfahren Artikel 121<sup>bis</sup> sinngemäss.

<sup>5</sup> Sind mehrere Gegenvorschläge zu unterbreiten, die sich gegenseitig ausschliessen, werden Eventualabstimmungen durchgeführt.

## 12 Zustandekommen

Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» wurde am 25. März 1997 eingereicht. Mit Verfügung vom 25. November 1997 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 123 205 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist<sup>1</sup>.

## 13 Gültigkeit

### 131 Einheit der Form

Nach Artikel 121 Absatz 4 BV kann eine Initiative entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Eine Vermischung der Formen ist nicht zulässig<sup>2</sup>. Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

<sup>1</sup> BBl 1997 IV 1516, BBl 1995 III 1475.

<sup>2</sup> Artikel 75 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

## 132 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur ein Thema zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht<sup>3</sup>. Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» schlägt die Einfügung eines neuen Artikels 89<sup>ter</sup> vor, mit welchem ein neues Volksrecht, das konstruktive Referendum, eingeführt werden soll. Die Einheit der Materie ist gegeben.

## 133 Weitere Gültigkeitserfordernisse

Die geltende Bundesverfassung nennt neben der Einheit der Form und der Materie keine weiteren Gültigkeitserfordernisse. Nach Praxis der Bundesbehörden sind allerdings die Vereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht und die Durchführbarkeit weitere Gültigkeitserfordernisse (s. die Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 445 ff.; Botschaft vom 22. Juni 1994 über die Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «gegen die illegale Einwanderung», BBl 1994 III 1492 ff. und Botschaft vom 22. Juni 1994 über die Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik», BBl 1994 III 1204 ff.). Das Erfordernis der Vereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht wurde auch in den Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung (Art. 139 Abs. 3) aufgenommen. Das Erfordernis der Durchführbarkeit ist dermassen selbstverständlich, dass wir es als nicht für erforderlich erachteten, es explizit in der Bundesverfassung zu verankern.

Die Initiative genügt allen Gültigkeitserfordernissen. Die Durchführbarkeit ist zu bejahen, auch wenn eine allfällige Einreichung mehrerer konstruktiver Referenden abstimmungstechnische Probleme aufwerfen könnte (Ziff. 438.2). Diese sind aber grundsätzlich lösbar.

## 2 Entstehung und Ziele der Volksinitiative

### 21 Lancierung der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» wurde am 25. März 1997 eingereicht. Sie wurde bzw. wird von folgenden Organisationen unterstützt: Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP), Grüne Partei der Schweiz (Grüne), Verein Alpeninitiative, Verkehrsclub der Schweiz (VCS), World Wild Fund for Nature (WWF) Schweiz, Bewegung für eine offene und demokratische Schweiz (BODS), Schweizerischer Friedensrat (SFR), Europäische Bewegung Schweiz, Junge Europäische FöderalistInnen der Schweiz (JEF), Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP).

<sup>3</sup> Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

Die Forderung nach einer Verstärkung der erneuernden Elemente im schweizerischen Regierungssystem hat eine längere Vorgeschichte. Staatsrechtler und Politikwissenschaftler haben seit den sechziger Jahren Neuerungen vorgeschlagen, welche die Entwicklung von Alternativen fördern sollten<sup>4</sup>.

Der Anstoss für Bestrebungen zur Einführung des konstruktiven Referendums auf Bundesebene erfolgte zu Beginn der neunziger Jahre. Die Idee entstand im Rahmen der Totalrevision der Berner Kantonsverfassung. Der sog. Volksvorschlag (Art. 63 Abs. 3 der Berner Kantonsverfassung, SR 131.212) wurde bei der Verfassungsabstimmung vom 6. Juni 1993 als Variante unterbreitet und vom Volk gutgeheissen. Das neue Volksrecht war als Idee indessen bereits vor seiner definitiven Verankerung in der Berner Kantonsverfassung auf Bundesebene weiterverfolgt worden:

In der Sozialdemokratischen Partei wurde das konstruktive Referendum zuerst im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der schweizerischen Anschlussgesetzgebung (Swisslex) diskutiert<sup>5</sup>. Da nach den damaligen Überlegungen die Umsetzung des EWR-Rechts ins schweizerische Recht an spezifische Fristen gebunden und der Einsatz des fakultativen Referendums ausgeschlossen werden sollte, schien es stossend, dass keine Volksrechte beständen, um auf die Umsetzung von EWR-Recht (und später möglicherweise Recht der Europäischen Union) Einfluss zu nehmen<sup>6</sup>. Das konstruktive Referendum wurde deshalb als geeignete Möglichkeit betrachtet, um bei der Umsetzung von EWR-Recht Zeitverzögerungen zu vermeiden, ohne auf direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten zu verzichten.

Etwa zur gleichen Zeit wurde die Idee des konstruktiven Referendums auch im Parlament aufgegriffen. Die staatspolitische Kommission des Nationalrates beschloss im Zusammenhang mit Ziffer II des Bundesbeschlusses über den Europäischen Wirtschaftsraum am 4. August 1992 eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zur Einführung des konstruktiven Referendums (92.436). Die Initiative hatte folgenden Wortlaut: «Die Bundesverfassung wird in der Weise geändert, dass 50 000 Bürger oder acht Kantone zusammen mit einem Referendum gegen ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können». Die Kommission beantragte mit 17 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der Initiative sei Folge zu geben. Die Kommissionsminderheit lehnte den Antrag der Kommission ab, weil die Frage weit über die Rechtsanpassungen im Rahmen der europäischen Integration hinausgehe und deshalb unabhängig von der EWR-Vorlage geprüft werden müsse. Auf Grund der Debatte im Plenum des Nationalrats (AB 1992 N 1397) wurde die Initiative ohne Abstimmung an die Kommission zurückgewiesen. Die Kommission zog die Initiative am 1. September 1995 zurück.

Die Ablehnung des EWR-Abkommens in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 machte weitere Überlegungen und Abklärungen über den Einsatz des kon-

<sup>4</sup> Beispielsweise Richard Bäumlin, *Lebendige oder gebändigte Demokratie*. Basel; Z-Verlag 1978, Kapitel «Förderung von Alternativpolitiken im Parlament», S. 98–100.

<sup>5</sup> Aufschluss über die Entstehungsgeschichte und die Beweggründe der Volksinitiative gibt: Mehr Rechte für das Volk. Texte und Materialien zu Fragen des Referendums mit Gegenvorschlag. Ausgabe Nr. 1, Oktober 1995; Mehr Rechte für das Volk, Postfach 7271, 3001 Bern.

<sup>6</sup> In der Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (BB1 1992 IV 1) wurde dann freilich das fakultative Referendum nur für Erlasse ausgeschlossen, die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigerweise geändert werden mussten.

struktiven Referendums bei der Übernahme von EWR- bzw. allfälligem späterem Recht der Europäischen Union (EU) obsolet.

Freilich wurde in der Sozialdemokratischen Partei bereits von Anfang an davon ausgegangen, dass das konstruktive Referendum nicht nur europäbezogen eingeführt werden, sondern einen weiteren Geltungsbereich haben sollte. Aktualität erlangte das Instrument dann im Rahmen der zehnten Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Deren Hauptinhalt war die Gleichstellung von Frau und Mann. Im Gegenzug zu Verbesserungen für die Frauen (Splitting, Erziehungsgutschriften, Rentenverbesserungen) sollte das Rentenalter von Frauen auf 64 Jahre hinaufgesetzt werden. Die Gegner des vorgeschlagenen neuen Rentenalters für Frauen drängten damals – ohne Erfolg – darauf, die Vorlage aufzuteilen und namentlich die Frage des Rentenalters separat zur Diskussion zu stellen. In der Folge wurden drei Initiativen zur Frage des AHV-Alters (Eidgenössische Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters», eingereicht am 21. Juni 1995; Eidgenössische Volksinitiative «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen», eingereicht am 13. Mai 1996; Eidgenössische Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann», eingereicht am 22. Mai 1996) sowie die vorliegende Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» eingereicht.

## 23 *Ziele und Vorteile der Initiative*

Die vorliegende Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» bezweckt nach Meinung der Initiantinnen und Initianten generell eine qualitative Verbesserung der Volksrechte. Das konstruktive Referendum soll ermöglichen, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen differenzierter Stellung nehmen können und damit über erhöhte Entscheidungsfreiheit verfügen. Das herkömmliche negierende Referendum erlaube bis anhin nur Ja-Nein-Entscheide zu einer Vorlage. Das konstruktive Referendum soll ermöglichen, mit einem Gegenvorschlag einzelne Kritikpunkte in einer Vorlage zu verändern, ohne die gesamte Vorlage zu Fall zu bringen. Damit könne verhindert werden, dass Nein-Stimmen, die auf ganz unterschiedlichen Motiven beruhen, zu einer Ablehnung der Vorlage führen. Dadurch könne es zu einer Verfälschung des Volkswillens kommen. Mit dem konstruktiven Referendum könne namentlich verhindert werden, dass Nulllösungen und Scherbenhaufen entstehen. Im Vergleich zum herkömmlichen Instrument der Volksinitiative und zu der im Rahmen der Verfassungsreform vorgeschlagenen allgemeinen Initiative würde das konstruktive Referendum zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen. Bei der Übernahme von EU- oder anderem supranationalem Recht erlaube das konstruktive Referendum, einen erhöhten gesetzgeberischen Spielraum zu schaffen bzw. diesen auszunützen. So könnten etwa losgelöst von der Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung flankierende Massnahmen im Rahmen der nationalstaatlichen Gesetzgebung ergriffen werden. Das Volk könne mitreden, wie z. B. europäisches Recht im Inland konkret umgesetzt würde. Das konstruktive Referendum könnte bei einer verstärkten Mitwirkung der Schweiz an der europäischen Integration einen allfälligen Verlust an demokratischen Rechten kompensieren.

Wie die Beispiele der Parlamentsreform und der Mehrwertsteuervorlage zeigten, seien die Bürgerinnen und Bürger durchaus fähig, auch bei komplizierten und zahlreichen Abstimmungsvorlagen differenziert Stellung zu nehmen.

Die Initiantinnen und Initianten erachten es als sehr unwahrscheinlich, dass es je zu einer Flut von konstruktiven Referenden kommen würde, die mit komplizierten Abstimmungsverfahren verbunden sein könnten. Erstens können Gegenstand des konstruktiven Referendums nur Gegenvorschläge sein, die in der parlamentarischen Beratung die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern des Nationalrats oder drei Mitgliedern des Ständerats erhalten haben. Zweitens sei das Sammeln von 50 000 Unterschriften innert hundert Tagen anspruchsvoll, was die politischen Kräfte zwingen, sich auf einen Gegenvorschlag zu einigen. Drittens sei das Sammeln von Unterschriften für ein konstruktives Referendum noch anspruchsvoller als beim traditionellen Referendum, da es nicht um ein Ja oder Nein zu einem Gesetz, sondern um einen differenzierten Gegenvorschlag gehe. Die Initiantinnen und Initianten glauben deshalb nicht, dass es in der Praxis mehr als zwei konstruktive Referenden zu einer Vorlage geben werde. Für den Fall mehrerer konstruktiver Referenden bzw. der Kombination eines konstruktiven Referendums mit dem traditionellen negierenden Referendum soll nach Meinung der Initiantinnen und Initianten das gleiche Verfahren wie bei Volksinitiativen und Gegenentwurf des Parlaments angewendet werden.

Als Beispiele für eine mögliche Anwendung des konstruktiven Referendums werden die zehnte AHV-Revision (Rentenalter 64), das Arbeitsgesetz (einzelne Verschlechterungen für Arbeitnehmer) und die Umsetzung europäischer Richtlinien (s.o.) genannt.

## 24 Die Hauptargumente der Initiantinnen und Initianten

Die Initiantinnen und Initianten führen für die Volksinitiative vor allem folgende Argumente auf:

*«Bei Annahme der Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» wird 50 000 Stimmberechtigten das Recht eingeräumt, statt des klassischen Referendums (das weiterhin möglich bleibt) einen konkreten Änderungsvorschlag einzureichen. Das Volk kann so ein Gesetz abändern, ohne dessen gute Seiten in Frage stellen zu müssen.*

*Ein neues Referendum? Warum reicht das alte nicht? Die Schwächen des heutigen Gesetzesreferendums sind unübersehbar: Es ist die «wirksame Bremse des Systems» (Hans Tschäni). Heute setzen die organisierten Interessen die Referendumsdrohung präventiv ein. Häufig können sie so jede Reform im Keime ersticken. Und die ReformgegnerInnen haben sogar besonders leichtes Spiel: Weil das gegenwärtige Referendum lediglich die Annahme oder das Verwerfen einer Vorlage erlaubt, fällt ihnen die Argumentation leicht, ein plattes «Nein» genügt.*

- Niemand muss zwischen einer Grundsatz- und Detailkritik unterscheiden
- Niemand trägt Verantwortung, wenn ein Gesetz aus entgegengesetzten Gründen abgelehnt wird
- Niemand ist verpflichtet, eine Alternative vorzuschlagen

7 Vgl. dazu die auf Internet zugängliche Homepage (<http://www.volksrechte.ch>).

Das Konstruktive Referendum dagegen gibt den Bürgerinnen die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen.

- Die KritikerInnen nennen den Punkt des Anstosses ausdrücklich und formulieren eine konkrete Alternative. Sie können ihre «politischen Präferenzen differenziert ausdrücken» (Claude Longchamp).
- Nulllösungen gibt es beim Konstruktiven Referendum keine mehr: Das Volk stimmt entweder dem Gesetz des Parlaments oder dem Gegenvorschlag zu.
- Bei einem EU-Beitritt gilt es, die Volksrechte zu stärken, da der gesetzgeberische Spielraum des Parlaments durch die Übernahme supranationalen Rechts geschwächt wird. Das Konstruktive Referendum macht die Schweiz europatauglich und bewahrt dem Land seine direktdemokratische Tradition.

In den letzten Jahren ist eine Tendenz zu Mogelpackungen festzustellen. Immer häufiger bringt die Parlamentsmehrheit Linke und Grüne in politische Schwierigkeiten und spaltet sie damit erfolgreich (siehe Beispiele).

Mit der Einführung des Konstruktiven Referendums werden die demokratischen Spielregeln verbessert. Dies kommt in erster Linie den reformorientierten Kräften in der Schweiz zugute.

Gesetze erlauben Widerspruch in verschiedenen Punkten und aus unterschiedlichen Motiven. Bei Referendumsabstimmungen kam es in der jüngsten Vergangenheit oft zu unheiligen Allianzen, indem Minderheiten, die aus jeweils völlig verschiedenen Gründen Nein sagten, zusammen zur verhindernden Mehrheit wurden.

Mit der Verabschiedung der 10. AHV-Revision sahen sich die sozialen Bewegungen vor ein «grausames Dilemma» (Bundesrätin Ruth Dreifuss) gestellt. Mit dem Konstruktiven Referendum hätten die sozialen Fortschritte (Splitting usw.) ohne Erhöhung des Frauenrentenalters gesichert werden können.

Mit dem konstruktiven Referendum wäre es möglich gewesen, die NEAT zwingend mit der Verlagerung des Strassenverkehrs auf die Schiene zu verbinden.

Die unheilige Allianz par excellence: Die Grünen bekämpften mit den Rechtspopulisten den EWR-Beitritt – allerdings aus entgegengesetzten Gründen. Mit dem konstruktiven Referendum hätte das Volksnein verhindert werden können.»

### **3 Stand und Entwicklung der Volksrechte in der Schweiz und im Ausland**

#### **31 Schweiz**

#### **311 Bund**

#### **311.1 Stand und Entwicklung der Volksrechte**

Die direktdemokratischen Institutionen sind eines der Wesens- und Identitätsmerkmale und eine zentrale Errungenschaft unseres politischen Systems. Sie verbinden in einmaliger Weise die direkte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an wichtigen Entscheiden mit Elementen der repräsentativen Demokratie. In der Schweiz bestimmen die Bürgerinnen und Bürger das politische Geschehen zu einem massgeblichen Teile mit. Initiative und Referendum haben die Vorgehensweise der Behörden und das Geschick der von diesen ausgehenden Erlasse ganz massgeblich beeinflusst. Dieser Einfluss ist dort messbar, wo Bürgerinnen und Bürger vom Initiativ- und Referendumsrecht tatsächlich Gebrauch gemacht haben.

Diese Errungenschaft, die den politischen Entscheidungsprozess manchmal erschwert und die auch dazu führt, dass die Bürgerinnen und Bürger für Sachentscheidungen oftmals mehr Interesse haben als für Wahlen, kann heute keineswegs als überholt betrachtet werden; sie hat im Gegenteil Modellcharakter auch für die Zukunft. Ohne die Volksrechte, die das politische Leben in der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert prägen, hätte die Geschichte unseres Landes einen anderen Verlauf genommen.

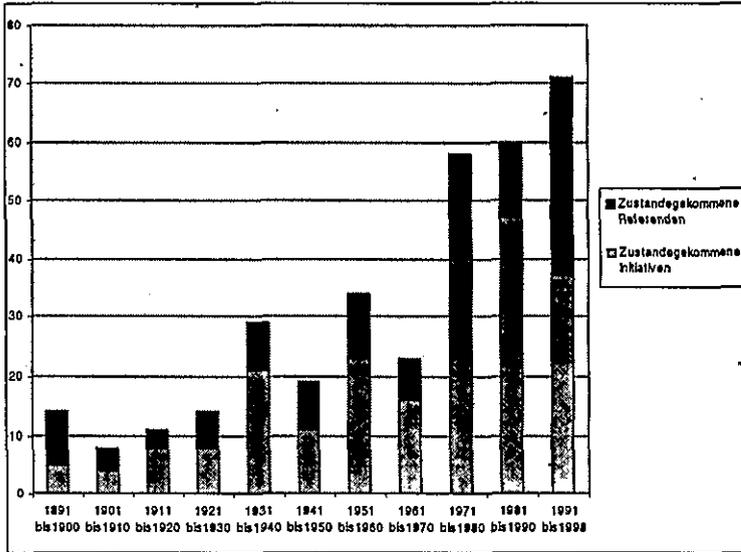
Obwohl die Volksrechte – neben anderen wichtigen Funktionen – ein identitätsstiftendes Element des schweizerischen Staatswesens sind, ist ihre gegenwärtige Ausgestaltung nicht unantastbar. Die Volksrechte dürfen nicht tabu sein, wenn sie auch in Zukunft erhalten bleiben sollen. Sie waren ja auch zu Beginn unseres Bundesstaates nicht in der heutigen Form vorgegeben, sondern wurden im Laufe der Zeit entwickelt und erkämpft: das Gesetzesreferendum wurde 1874 und die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung erst 1891 eingeführt; das Referendum gegen dringlich erklärte Bundesbeschlüsse stammt aus dem Jahre 1949, und die Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum, das 1921 eingeführt wurde, haben 1977 ihre heutige Gestalt erhalten. Die direktdemokratischen Institutionen sind somit nie als unabänderbar betrachtet worden. Sie sind im Gegenteil wiederholt neuen Gegebenheiten und Anforderungen angepasst worden und bilden gerade auch in diesem Sinne eine Errungenschaft. Die Volksrechte sind lebendig, weil sie sich als entwicklungs- und anpassungsfähig erwiesen haben.

## 311.2 Häufigkeit der Nutzung der Volksrechte

Die nachfolgende Abbildung gibt eine Übersicht über die Nutzung der Volksrechte seit 1891.

Abbildung

Zustandegekommene Initiativen und Referenden seit 1891  
(nach Zehnjahresperioden bzw. für die Jahre 1991 bis 1998)



Die Abbildung zeigt eine deutliche Zunahme der Nutzung der Volksrechte in den dreissiger und dann wieder ab den siebziger Jahren; zwischen 1978 bis heute sind fast dreimal mehr Initiativen zu Stande gekommen als zwischen 1891 und 1977. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die wachsende Zahl der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hat zur Folge gehabt, dass das Verhältnis zwischen Stimmberechtigten und Unterschriftenzahl, das 1848 für die Volksinitiative auf Totalrevision auf 10 Prozent und 1891 für die Volksinitiative auf Teilrevision auf circa 7 Prozent festgesetzt wurde, bis 1977 auf 1,3 Prozent gefallen ist. Nach der Verdoppelung der Unterschriftenzahlen in jenem Jahr ist es auf 2,6 Prozent angestiegen und anschliessend erneut auf unter 2,2 Prozent gefallen. Als weiterer Grund für die Zunahme der Nutzung der Volksrechte ist die zunehmende politische Aktivierung seit Ende der sechziger Jahre zu erwähnen<sup>8</sup>. Hinzuweisen wäre auch auf die auf Grund der Zunahme des wirtschaftlichen Wohlstandes und auf Grund verbesserter Kommunikationsmittel erleichterte Erreichbarkeit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durch politische Organisationen. Dieser Effekt wird aber weitgehend aufgehoben durch die zunehmende gesellschaftliche Fragmentierung, welche die Mobilisierungskraft wichtiger politischer Gruppen stark geschwächt hat. Auch die briefliche Stimmabgabe, welche 1978 eingeführt und Ende 1994 wesentlich ausgedehnt wurde

<sup>8</sup> Vgl. Hanspeter Kriesi, *Le système politique suisse*, Paris: Economica, 1995, Kap. 10.

und heute bereits in einzelnen Kantonen von bis zu 80 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger genutzt wird, erschwert das Sammeln von Unterschriften.

### 311.3 Bewahrungs- und Impulsfunktionen der Volksrechte

Die Volksrechte in ihrer heutigen Form enthalten sowohl bewahrende wie auch erneuernde Elemente. Das herkömmliche fakultative Referendum, das in der Folge als negierendes Referendum bezeichnet wird (vgl. auch Ziff. 422), gibt politischen Gruppen ein Instrument in die Hand, um zu bewirken, dass vom Parlament verabschiedete Erlasse dem Volk unterbreitet werden müssen. Es wirkt grundsätzlich verzögernd und bremsend. Die Volksinitiative, mit welcher eine Totalrevision der Verfassung (bisher zweimal erfolglos benutzt) oder eine Teilrevision der Verfassung vorgeschlagen werden kann, hat demgegenüber ändernden, impulsgebenden Charakter. In der Vergangenheit wurde das Referendum eher von konservativen Gruppen ergriffen, um Neuerungen zu verhindern. Die Volksinitiative war demgegenüber eher ein Instrument in den Händen änderungswilliger Gruppen. Seit einigen Jahren haben sich indessen diese Verwendungsformen teilweise vermischt. So werden heute Volksinitiativen auch ergriffen, um den erreichten Zustand zu bewahren. Beispiele sind etwa die bereits erwähnten drei Initiativen im Zusammenhang mit dem Rentenalter für Frauen (vgl. Ziff. 22), die «Rothenthurm-Initiative», die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» oder die Volksinitiative «pro Tempo 130/100». Umgekehrt wird das Instrument des Referendums vermehrt auch (z.B. von politisch links stehenden Gruppen) eingesetzt, um Änderungen zu verhindern (z.B. Referendum gegen das Bundesgesetz über den Strassenverkehr, Änderung vom 6. Oktober 1989; Referendum gegen den Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung).

Im Zuge der seit den siebziger Jahren beobachtbaren Häufung von Volksinitiativen und Referenden setzt sich zunehmend auch eine differenziertere Sicht der Verwendung dieser Instrumente durch. Die Volksinitiative wird infolge des Fehlens der Gesetzesinitiative häufig dazu benutzt, um Gesetzesrecht oder gar Verordnungsrecht einzuführen oder zu ändern<sup>9</sup> (Beispiele: Volksinitiative «pro Tempo 130/100»; Volksinitiative «für die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahl des Ehenamens» (Stammhalterinitiative); Volksinitiative «für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag» (1.-August-Initiative); Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit»). Sie wird mangels Alternative auch als Verwaltungs- oder Finanzreferendum eingesetzt (z.B. «Rothenthurm-Initiative», «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» oder «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge»). Die Verfassungsinitiative wird somit als Instrument dazu benutzt, um Inhalte jeglicher Rechtsstufe in geltendes Recht zu überführen. Die Möglichkeit des direkten Gegenvorschlags (auf Verfassungsstufe), namentlich aber des indirekten Gegenvorschlags (auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe) haben dazu beitragen können, solche Anliegen abzufangen, freilich ohne darauf eine vollständig adäquate Antwort zu bilden. Seit Beginn des Jahrhunderts wird deshalb die Frage behandelt, ob es zweckmässig sei, die geltende Verfassungsinitiative um die sog. Gesetzesinitiative zu ergänzen.

<sup>9</sup> Vgl. Rudolf Wertenschlag, Strukturen und Formen der Volksinitiative, in Aldo Lombardi und Rudolf Wertenschlag, Formen der Volksinitiative im Bund: Heute und morgen. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1990.

Wir haben uns bei der Verfassungsreform dafür entschieden, im Rahmen des Reformpakets «Volksrechte» ein neues Instrument, die allgemeine Volksinitiative, vorzuschlagen. Sie kombiniert Elemente der Verfassungs- und der Gesetzesinitiative (vgl. Ziff. 311.43).

In gleicher Weise hat sich auch bei Referenden eine stärker differenzierte Sicht durchgesetzt. Es ist ins Bewusstsein gelangt, dass Referendumsabstimmungen unterschiedliche Konstellationen aufweisen können, aus denen zwei typische Situationen herausgegriffen werden sollen:

Im ersten Fall unterstützen politische Gruppen ein Referendum, weil sie die vom Parlament beschlossene Lösung als dem geltenden Recht unterlegen betrachten und den Status quo bewahren möchten. In einer solchen Situation ist das Ergreifen des Referendums die adäquate Lösung.

Im zweiten Fall unterstützen politische Gruppen ein Referendum, obwohl sie möglicherweise die vom Parlament vorgelegte Lösung als dem geltenden Recht leicht überlegen betrachten. Sie hoffen aber, nach einem Scheitern der Vorlage eine für sie noch besser zugeschnittene Lösung erreichen zu können. Sie rechnen damit, dass der Status quo für ihre politische Gegenpartei mit dermassen grossen Nachteilen verbunden ist, dass letztere auf eine für sie günstigere Lösung einschwenkt. Das Ergreifen des Referendums ist in diesem Fall nur die zweitbeste Lösung, da sie während der Zeitdauer bis zu einer neuen Lösung einen für alle Seiten unbefriedigenden Rechtszustand schafft.

Beim Vorliegen dieses zweiten Falls bieten sich theoretisch zwei mögliche neue Lösungen an. Die eine ist die hier vorliegende Volksinitiative zur Einführung des konstruktiven Referendums. Damit könnte dem vom Parlament verabschiedeten Erlass ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Die andere Lösung liegt in der Möglichkeit, den noch nicht vollständig befriedigenden Rechtszustand mit dem Initiativrecht ändern zu können. Dieser Weg wird durch die im Reformpaket «Volksrechte» vorgeschlagene Einführung der allgemeinen Volksinitiative begangen.

## **311.4 Reform der Bundesverfassung**

### **311.41 Grundsätzliches**

Wir haben den eidgenössischen Räten am 20. November 1996 die Botschaft über eine neue Bundesverfassung (BBl 1997 I 1) zugeleitet. Sie hat zum Ziel, deutlich zu machen, was heute gestützt auf einen breiten politischen Grundkonsens als gelebte Verfassungswirklichkeit und verbindliches Verfassungsrecht gilt.

Wir waren bei der Verfassungsreform an den Auftrag der Bundesversammlung aus dem Jahre 1987 gebunden, wonach ein Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung unterbreitet werden solle, der das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführt, es verständlich darstellt, systematisch ordnet sowie Dichte und Sprache vereinheitlicht.

Die Vorlage A erfüllte den Nachführungsauftrag der Bundesversammlung. Die eidgenössischen Räte haben dem Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung am 18. Dezember 1998 zugestimmt. Die neue Bundesverfassung macht die prägenden Merkmale der heutigen Schweiz (direkte Demokratie, Föderalismus, Schutz der

Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit) deutlich und bringt ein zeitgemässes Staatsverständnis zum Ausdruck.

Neben dem Entwurf für eine nachgeführte Bundesverfassung haben wir den eidgenössischen Räten auch Reformvorschläge der Volksrechte (Vorlage B) und der Justiz (Vorlage C) unterbreitet. In diesen beiden Bereichen ist der Reformbedarf am dringendsten.

### 311.42 Ziel und Inhalt des Reformpakets Volksrechte

Ziel der Reformvorschläge zu den Volksrechten ist, einzelne Elemente der Volksrechte umzugestalten, zu verfeinern und zu ergänzen, um die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie mit Blick auf die Zukunft zu sichern. Dabei wurde versucht, zwischen der Forderung nach einem einseitigen Abbau und Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten einen Ausgleich zu finden. Die Mitwirkung und Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger bei den wichtigen politischen Fragen muss auch in Zukunft gewährleistet sein.

Im Einzelnen haben wir im Rahmen der Reform der Volksrechte die folgenden Neuerungen unterbreitet (BBI 1997 I 443):

- Die Einführung der *allgemeinen Volksinitiative*. Mit diesem Instrument können 100 000 Stimmberechtigte oder acht Stände in Form einer allgemeinen Anregung die Annahme oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verlangen. Damit wird die Initiative in Form der allgemeinen Anregung auch für die Gesetzesstufe ermöglicht.
- Die Einführung des *fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums*. Die Bundesversammlung kann ihre Verwaltungs- und Finanzbeschlüsse mit einer Referendums Klausel versehen und so eine Volksabstimmung darüber ermöglichen.
- Die *Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums* auf alle wichtigen Staatsverträge, indem zusätzlich zu den Verträgen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen (Art. 89 Abs. 3 Bst. c BV), auch nicht direkt anwendbare Verträge dem Referendum unterstellt werden, wenn sie landesrechtliche Gesetzesanpassungen auf Bundesebene erfordern, welche die Rechtsposition der Bürgerinnen und Bürger betreffen. Um die Gefahr widersprüchlicher Volksentscheide zu vermindern, können die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen und als *Gesamtpaket* der Volksabstimmung vorgelegt werden.
- Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht bei der Beurteilung der *Gültigkeit von Volksinitiativen*. Hat die Bundesversammlung Zweifel, ob eine Initiative die für sie geltenden Regeln respektiert, so kann sie die Initiative nicht mehr selber ungültig erklären, sondern muss das Bundesgericht anrufen. Dessen Entscheid ist für die Bundesversammlung verbindlich.
- Die Möglichkeit, *Alternativtexte* vorzulegen. Die Bundesversammlung kann zu Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen zwei Texte erarbeiten und sie der Volksabstimmung vorlegen. Sie kann damit den Stimmberechtigten zu heiklen Fragen eine Auswahlmöglichkeit anbieten und die Annahmehancen einer Vorlage, die auf Grund einer einzelnen oder einiger weniger Bestimmungen umstritten ist, steigern.
- Die Möglichkeit, dass die Bundesversammlung *zwei Volksinitiativen* zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Abstimmung vorlegt und ihnen einen ge-

meinsamen Gegenentwurf gegenüberstellt. Dieses Vorgehen schafft in einem Abstimmungsgang Klarheit über die Rechtslage und verhindert wiederholte Abstimmungsdebatten zu ein und demselben Thema. Es erleichtert eine rasche politische Klärung in kontroversen Fragen.

- Die *Erhöhung der Unterschriftenzahlen*: die Unterschriftenzahlen sollen für die Initiative auf Totalrevision und für die Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung von heute 100 000 auf 150 000 angehoben werden, für Referenden (Gesetzesreferendum, fakultatives Staatsvertragsreferendum und das neu einzuführende fakultative Verwaltungs- und Finanzreferendum) von heute 50 000 auf 100 000. Die allgemeine Volksinitiative soll 100 000 Unterschriften erfordern.
- Die *Einführung des Initiativrechts für acht Kantone*: acht Kantone (Parlament oder Volk) können eine Initiative auf Totalrevision oder auf Teilrevision der Bundesverfassung oder eine allgemeine Initiative einreichen, mit den gleichen Wirkungen wie eine Volksinitiative.

### 311.43 Alternativen zum konstruktiven Referendum: Allgemeine Volksinitiative und Möglichkeit zur Unterbreitung von Alternativtexten

Bis anhin gab es kein Volksrecht, mit welchem direkt Änderungen von Gesetzesbestimmungen vorgenommen werden konnten. Dafür musste der «Umweg» über die Verfassungsinitiative genommen werden. Mit der im Laufe der letzten Jahrzehnte erfolgten Zunahme des Umfangs an Rechtsbestimmungen macht sich das Bedürfnis immer stärker bemerkbar, ein Volksrecht zu schaffen, mit dem geltendes Gesetzesrecht abgeändert oder aufgehoben werden kann. Diesem Bedürfnis kommt die allgemeine Volksinitiative entgegen. Mit ihr kann die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verlangt werden; sie ist somit *Verfassungs- wie Gesetzesinitiative in einem*. Bei der allgemeinen Volksinitiative handelt es sich um ein sehr anpassungsfähiges Instrument, das wesentliche Vorteile aufweist. Nicht zuletzt kann es die Funktion eines aufhebenden, *nachträglichen Gesetzesreferendums* erfüllen: Die Gegnerinnen und Gegner eines Gesetzes können dieses jederzeit nach seinem Inkrafttreten mit der Initiative bekämpfen, wenn die ersten Erfahrungen mit dem Gesetz tatsächlich negativ verlaufen.

Die Zahl der für die allgemeine Volksinitiative erforderlichen Unterschriften beläuft sich auf 100 000. Dies sind gleich viele Unterschriften wie für ein herkömmliches negierendes Referendum, wobei die allgemeine Volksinitiative gegenüber diesem bezüglich der Sammelfrist (18 Monate für die Initiative, 100 Tage für das Referendum) deutlich privilegiert ist. Die allgemeine Volksinitiative stellt damit eine *attraktive Alternative sowohl zum herkömmlichen negierenden wie zum konstruktiven Referendum* dar. Mit ihrer Einführung soll erreicht werden, dass weniger Gesetze durch Referenden «vorsorglich» blockiert werden und die Gegner eines Gesetzes statt dessen vermehrt abwarten, wie sich dieses in der Praxis bewähren wird. Mit dem neuen Instrument können sie jederzeit nachträglich die ganze oder teilweise Aufhebung eines Gesetzes verlangen oder mit einem konstruktiven Vorschlag seine Änderung fordern.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch die Möglichkeit der Vorlage von *Alternativtexten*, die ebenfalls Bestandteil des Reformpakets «Volksrechte» bildet, eine Alternative zum konstruktiven Referendum darstellen kann. Um einen möglichen

Scherbenhaufen in einer Referendumsabstimmung zu verhindern, sollen nämlich die eidgenössischen Räte zu einer Gesetzesvorlage zwei Texte erarbeiten und sie der Volksabstimmung vorlegen können. Dies wird differenziertere Abstimmungsmöglichkeiten ermöglichen. Letzterem Anliegen ist auch das konstruktive Referendum verpflichtet.

### **311.44 Gründe des Verzichts auf ein konstruktives Referendum in der Botschaft über eine neue Bundesverfassung**

Bei der Verfassungsreform wurde auch die Frage der Einführung des konstruktiven Referendums geprüft, wobei dessen Ausgestaltung nach dem Modell des Kantons Bern (vgl. Ziff. 312.2) im Vordergrund stand. Aus den folgenden Gründen und mit den folgenden Argumenten haben wir uns dagegen entschieden, die Einführung des konstruktiven Referendums in das Reformpaket Volksrechte einzubeziehen (BBl 1997 I 462):

«Zum einen besteht das erhebliche Risiko, dass formulierte Gesetzesinitiativen oder konstruktive Referenden verfassungs- und völkerrechtswidrig sind oder dass ihnen eine genügende Verfassungsgrundlage fehlt. Diese Erscheinung wäre sehr unerwünscht. Das Problem liesse sich allenfalls durch eine entsprechende Formulierung der Gültigkeitsbedingungen (analog dem vorgeschlagenen System in Art. 129 Abs. 2, Art. 129a Abs. 2, 177a VE 96 Reformbereich Volksrechte) minimieren. Gegen die Gefahr inkohärenter Gesetzgebung lässt sich aber nichts tun: gesetzestech-nisch unbefriedigende, unzulänglich abgefasste Initiativ- oder Referendumstexte dürften nicht verbessert, sondern müssten unverändert in die Gesetzgebung überführt werden.

Das konstruktive Referendum wirft zusätzliche Schwierigkeiten auf. So ist die Vermischung von Initiativ- und Referendumsfunktion, die für dieses Volksrecht typisch ist, problematisch. (...)

Auch ergeben sich praktische Probleme: Werden mehrere konstruktive Referenden gegen dieselbe Vorlage eingereicht, allenfalls noch Gegenvorschläge der Bundesversammlung dazu erarbeitet, so stellen sich erhebliche Schwierigkeiten für das Abstimmungsverfahren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die formulierte Gesetzesinitiative und das konstruktive Referendum in einem System, das nur die Verfassungsinitiative kennt, zweifellos faszinierende Möglichkeiten eröffnen. Doch als zusätzliche Instrumente neben der allgemeinen Volksinitiative, die schon den Grossteil ihrer Funktionen erfüllt, überwiegen die Nachteile. Zudem würden sie zu einer Überinstrumentierung führen. Aus diesem Grund verzichtet der Bundesrat darauf, die formulierte Gesetzesinitiative und das konstruktive Referendum vorzuschlagen.»

## **312 Kantone**

### **312.1 Landsgemeindekantone**

Das konstruktive Referendum ist in Kantonen mit Landsgemeinden seit je verwirklicht. Heute kennen noch die Kantone Glarus und Appenzell-Innerrhoden diese Form der Demokratie. An Landsgemeinden können analog zum parlamentarischen Verfahren jeweils Änderungsanträge zu behördlich vorgelegten Erlassen unterbreitet

werden. Die Aktivbürgerinnen und -bürger haben somit die Möglichkeit, zu Details der unterbreiteten Vorlagen Alternativen vorzuschlagen zu können. Diese Tatsache hat die Verfassungsgeber des Kantons Nidwalden bewogen, auch nach Aufhebung der Landsgemeinde zu Gunsten von Urnenabstimmungen diese Möglichkeit weiterhin vorzusehen (Ziff. 312.3).

### 312.2 Kanton Bern

Das konstruktive Referendum bei Urnenabstimmungen wurde in der Schweiz und nach unserem Wissen auch weltweit (vgl. Ziff. 32) erstmals im Kanton Bern verankert und zwar unter der Bezeichnung Volksvorschlag. Der Volksvorschlag (Art. 63 Abs. 3 der Berner Kantonsverfassung; SR 131.212) wurde bei der Verfassungsabstimmung vom 6. Juni 1993 als Variante unterbreitet und vom Volk gutgeheissen.

Der Volksvorschlag kann bei Gesetzesvorlagen und Grundsatzbeschlüssen ergriffen werden. Für das Zustandekommen sind wie beim Referendum 10 000 Unterschriften erforderlich, die innerhalb von drei Monaten gesammelt werden müssen. Ein Volksvorschlag kann, um das Abstimmungsverfahren nicht zu komplizieren, nicht eingereicht werden, wenn das Parlament bereits von sich aus einen Eventualantrag stellt.

Der Volksvorschlag kann als eigentlicher Gegenentwurf ausgestaltet sein oder aber nur in einer oder in einzelnen Bestimmungen von der Vorlage des Grossen Rates abweichen. Er muss aber der Grossratsvorlage als Ganzes gegenübergestellt werden. Es muss also auch dann eine vollständige Vorlage des Gesetzes oder des Grundsatzbeschlusses eingereicht werden, wenn nur einzelne Bestimmungen von der Grossratsvorlage abweichen.

Wird ein Volksvorschlag erhoben und mit den nötigen Unterschriften fristgemäss eingereicht, unterbreitet der Regierungsrat das Begehren dem Grossen Rat, welcher in der nächstmöglichen Session über die Gültigkeit entscheidet. Der Grosse Rat kann den Stimmberechtigten den Volksvorschlag zur Annahme oder Ablehnung empfehlen.

Das Ergreifen eines Volksvorschlages führt zum Verzögern des Inkrafttretens eines Gesetzes oder Grundsatzbeschlusses um rund sechs Monate.

Die Berner Stimmberechtigten hatten bis Ende September 1998 dreimal Gelegenheit, zu einem Volksvorschlag Stellung zu nehmen (Abstimmung vom 28. September 1997: Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern; Abstimmung vom 23. November 1997: Neuorganisation der Spitalversorgung sowie Wassernutzungsgesetz mit dem Volksvorschlag).

Es ist zu beachten, dass sich der bernische Volksvorschlag (wie auch die Lösung im Kanton Nidwalden) in zwei wichtigen Punkten vom vorliegenden Vorschlag für ein konstruktives Referendum unterscheidet. Erstens ist die Einreichung des Volksvorschlages nicht an die Voraussetzung gebunden, dass in den parlamentarischen Beratungen ein entsprechender Antrag eingereicht wurde und dieser in der Abstimmung einen Mindestanteil an Stimmen erhalten hat. Dies erlaubt einer politischen Gruppierung, neue Aspekte in einen Volksvorschlag einzubringen oder der in den parlamentarischen Debatten geäusserten Kritik durch eine Änderung der ursprünglichen Vorschläge Rechnung zu tragen. Zweitens ist die Einreichung des Volksvorschlages zwingend mit dem negierenden Referendum verbunden: Es werden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern somit Status quo, Parlamentsvorlage und Gegenvorschlag zur Wahl unterbreitet. Die vorliegende Volksinitiative geht demgegenüber

davon aus, dass neben dem konstruktiven Referendum zusätzlich auch das negierende Referendum ergriffen werden müsste, damit der Status quo zur Diskussion gestellt werden könnte.

Zu erwähnen ist auch, dass der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit des Volksvorschlags rascher erfolgen kann als ein entsprechender Entscheid der eidgenössischen Räte mit den beiden Kammern (vgl. Ziff. 424.25).

### 312.3 Kanton Nidwalden

Der Kanton Nidwalden kennt das konstruktive Referendum seit langem (vgl. Art. 54 und 55 der Kantonsverfassung vom 10. Oktober 1965) im Zusammenhang mit der Landsgemeindedemokratie als Antragsrecht (Gegen- und Abänderungsanträge) der Aktivbürgerinnen und -bürger. Das Antragsrecht stand bei der Revision der Kantonsverfassung einem Zwanzigstel der Aktivbürger und bei Gesetzen oder Finanzbeschlüssen jedem einzelnen Aktivbürger zu. Die Landsgemeinde hatte mehrmals über Gegen- oder Abänderungsanträge zu befinden, letztmals am 28. April 1996 über den Abänderungsantrag von 13 Aktivbürgern zur Vorlage des Landrates betreffend die Änderung des Baugesetzes.

Mit der Verfassungsänderung vom 23. Oktober 1994 wurde die Urnenabstimmung für Verfassungsänderungen und für die Gesamtrevision der Kantonsverfassung eingeführt. An der Urne wurde 1996 über ein konstruktives Referendum nach bisherigem Recht abgestimmt (Verfassungsrevision betreffend die kantonalen Gewalten und ihre Funktionen: Bereinigungsabstimmung vom 22. September 1996 zwischen Gegenantrag 1 und 2; Abstimmung vom 1. Dezember 1996 zwischen Status quo, Parlamentsvorlage und obsiegendem Gegenantrag 2). Die heutige Form des konstruktiven Referendums wurde mit der Annahme des Gegenantrages 2 unter dem Namen «Gegenvorschlag» am 1. Dezember 1996 gleichzeitig mit der Abschaffung der Landsgemeinde eingeführt.

Der Begriff «Gegenvorschlag» deckt in der Verfassung des Kantons Nidwalden (Art. 54a und 55, SR 131.216.1) sowohl Gegenvorschläge des Parlaments (Landrat) wie auch, was im Rahmen der vorliegenden Botschaft primär interessiert, von Bürgerinnen und Bürgern ab. Für letztere sind bei Anträgen des Landrates auf Teilrevision der Verfassung 500 und bei vom Landrat erlassenen oder abgeänderten Gesetzen 250 Unterschriften erforderlich; die Frist für die Einreichung der Unterschriften beträgt zwei Monate.

Die Anzahl der Gegenvorschläge ist nicht beschränkt. Aus den Erfahrungen mit der Abstimmung im Jahre 1996 und aus rechtlichen Gründen (Wahlrecht, Gleichbehandlung der Anträge, einfaches Verfahren) wurde ein Abstimmungsverfahren eingeführt, bei dem gleichzeitig über alle Anträge abgestimmt wird. Mit der Angabe einer Rangordnung der Anträge durch die Stimmberechtigten wird ermittelt, welcher Antrag in Kraft treten soll, wenn mehrere Anträge angenommen werden.

Im Kanton Nidwalden befindet das Parlament gemäss Artikel 17 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes über die Zulässigkeit des Gegenvorschlages. Das Parlament gibt keine Abstimmungsempfehlung ab. Die Abstimmungsempfehlung wird durch den Regierungsrat im Rahmen seiner Stellungnahme gemäss Artikel 40 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes abgegeben, dies im Unterschied zum Kanton Bern, wo die Abstimmungsempfehlung durch den Grossen Rat erfolgt.

Die Nidwaldner Stimmberechtigten hatten bis Ende September 1998 einmal Gelegenheit, zu einem Gegenvorschlag nach neuem Recht (im Sinne des konstruktiven Referendums) Stellung zu nehmen (Verfassungsrevision betreffend die Reduktion des Regierungsrates auf fünf bzw. sieben Mitglieder: Abstimmung vom 8. Juni 1997).

### 312.4 Kanton Basel-Landschaft

Im Kanton Basel-Landschaft ist im Rahmen einer Überprüfung der Volksrechte mit dem Ziel ihrer Verwesentlichung auch die Einführung des konstruktiven Referendums in Betracht gezogen worden. Die Regierung sah in ihrer Vorlage vom 6. Mai 1997 davon ab, das konstruktive Referendum einzuführen, weil es ihrer Meinung nach eher in Kantone mit generell fakultativem Referendum passe. Es würde zudem die Gesetzgebungsarbeit verzögern und die Abstimmungen komplizieren. Die zuständige vorbereitende Kommission des Landrats sprach sich knapp für die Einführung des konstruktiven Referendums aus; der Landrat verzichtete indessen auf die Aufnahme dieses neuen Volksrechts in die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft.

### 312.5 Kanton St. Gallen

Der Vernehmlassungsentwurf vom 1. Juli 1998 für eine neue Verfassung des Kantons St. Gallen sieht in Artikel 77 als Variante unter dem Namen «Volksvorschlag» das konstruktive Referendum vor. Dieses soll nur ergriffen werden können, wenn das Parlament nicht von sich aus einen Alternativtext unterbreitet.

## 32 Rechtsvergleich: Erfahrungen mit dem konstruktiven Referendum im Ausland?

Es gibt neben der Schweiz zahlreiche weitere Länder mit direktdemokratischen Mitwirkungsrechten<sup>10</sup>. Es scheint aber, dass die Volksrechte in der Schweiz, namentlich wenn die Vorschläge zur Erneuerung der Volksrechte im Rahmen der Reform der Bundesverfassung berücksichtigt werden, einen Grad der Verfeinerung erreicht haben, der sich in keinem anderen Land findet. Soweit bekannt<sup>11</sup> gibt es das konstruktive Referendum in anderen Ländern weder auf Ebene des Bundes- bzw. Zentralstaats noch auf Ebene von Gliedstaaten. Das konstruktive Referendum, wie es in Form des Volksvorschlags im Kanton Bern 1993 verankert worden ist, kann auf Grund des Rechtsvergleichs als eigentliche schweizerische (bzw. bernische) Pionierleistung bezeichnet werden. Aus diesen Gründen liegen auch keine ausländi-

<sup>10</sup> Vgl. Hans-Urs Wili, Volksrechte und Föderalismus im internationalen Vergleich, LeGes spezial 1, Bern 1997.

<sup>11</sup> Für die Ebene der Bundes-/Zentralstaaten vgl. Hans-Urs Wili, Volksrechte und Föderalismus im internationalen Vergleich, LeGes spezial 1, Bern 1997; für die USA (Bund und Gliedstaaten) vgl. Silvano Möckli, Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich, Haupt: Bern 1994; für Deutschland vgl. Wolfgang Luthardt, Probleme und Perspektiven direkter Demokratie in Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte, B14, 1997, S. 13–22.

schen Erfahrungen vor, die mögliche Aufschlüsse über die Wirkungsweise dieses Volksrechts geben könnten.

#### **4            Würdigung der Initiative**

#### **41           Allgemeine Kennzeichen der vorgeschlagenen Ausgestaltung des konstruktiven Referendums**

#### **411          Voraussetzungen zum Ergreifen des konstruktiven Referendums, Gegenstand des konstruktiven Referendums**

Die vorliegende Volksinitiative verlangt die Änderung der Bundesverfassung in Form der Einfügung eines neuen Artikels 89<sup>ter</sup>. Dieser soll somit unmittelbar auf die Bestimmungen der Bundesverfassung folgen, welche das fakultative Referendum (Art. 89 BV) und das Dringlichkeitsrecht (Art. 89<sup>bis</sup> BV) regeln.

Nach Absatz 1 des Initiativtexts können «50 000 stimmberechtigte Schweizer Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone [...] anstelle des Referendums gemäss Artikel 89 Absatz 2 oder Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz oder zu einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss verlangen.» Dies bedeutet, dass nach den gleichen Erfordernissen, wie sie für das fakultative negierende Referendum gelten, auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag verlangt werden kann. Diese Erfordernisse sind namentlich die Willensbekundung von 50 000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen (Art. 89 Abs. 2 und 89<sup>bis</sup> Abs. 2 BV) sowie die Einhaltung der Referendumsfrist von 100 Tagen (Art. 59 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1997 über die politischen Rechte; SR 161.1).

Gegenstand des konstruktiven Referendums sind Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse. Letztere sind gemäss Initiativtext Gegenstand des konstruktiven Referendums auch für den Fall, dass sie (nach Art. 89<sup>bis</sup> Absatz 2) dringlich erklärt wurden; in diesem Fall wird das Inkrafttreten nicht aufgeschoben.

#### **412          Inhalt eines Gegenvorschlags**

Die Volksinitiative umschreibt inhaltlich nicht, was unter einem «Gegenvorschlag» zu verstehen ist. Sie legt in Absatz 2 indessen ein prozedurales Erfordernis fest: «Eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag kann verlangt werden, wenn mindestens 5 Prozent der Mitglieder eines Rates dem Gegenvorschlag zugestimmt haben.» Dies hat zur Folge, dass mindestens zehn Nationalräte oder drei Ständeräte dem Gegenvorschlag zustimmen müssen.

Die Bestimmung lässt mehrere mögliche Interpretationen zu, welche für die Wahrnehmung dieses neuen Volksrechts je unterschiedliche Auswirkungen hätten. Die erste Interpretation geht von der Absicht der Initiantinnen und Initianten aus, die Ausübung des konstruktiven Referendums möglichst eng mit dem parlamentarischen Verfahren zu verbinden. Diese Absicht kommt implizit in Absatz 2 zum Ausdruck, insbesondere vor dem Hintergrund der im Kanton Bern getroffenen Lösung (vgl. Ziff. 312.2). Nach der Differenzbereinigung könnte in einem der beiden Räte ein Gegenvorschlag zum bereinigten Gesetzestext unterbreitet werden. Erreicht er – im Rahmen einer Abstimmung vor der Schlussabstimmung – das erforderliche Quorum,

kann er Gegenstand des konstruktiven Referendums bilden. Das parlamentarische Verfahren müsste nach Abschluss der Differenzbereinigung, analog wie es heute im Rahmen der Dringlichkeitsklausel gehandhabt wird (Art. 35 des Geschäftsverkehrsgesetzes, SR 171.11), um ein Verfahren über den Gegenvorschlag ergänzt werden. Man kann diese Variante als *«behördenfreundliche» Interpretation* des Initiativtextes bezeichnen. Eine solche Lösung hätte den Vorteil, dass im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens klar sichtbar würde, welche materiellen Inhalte Gegenstand eines möglichen konstruktiven Referendums sein könnten. Da der Gegenvorschlag auf einem im Parlament bereinigten Gesetzestext aufbaut, ergäben sich auch keine rechtstechnischen Probleme (z.B. infolge einer Änderung der Artikelnumerierung). Diese Lösung ergäbe einen einfachen Anknüpfungspunkt für eine Prüfung der Gültigkeit der Initiative (vgl. Ziff. 424.2). Es wäre wohl erforderlich, zusammen mit der Referendumsvorlage auch den Gegenvorschlag im Bundesblatt zu publizieren, damit gestützt darauf politische Gruppen das konstruktive Referendum ergreifen könnten.

Man kann sich allerdings auch eine zweite Interpretation des Initiativtextes vorstellen, welche den Interessen ausserparlamentarischer Gruppen stärker entgegenkommen würde. Danach könnten all jene Bestimmungen Inhalt eines Gegenvorschlags werden, die während der parlamentarischen Beratung des Erlasses (unter Einschluss der Detailberatung) in einem der beiden Räte das notwendige Quorum erreicht hätten. Der Gegenvorschlag könnte somit aus verschiedenen Minderheitsanträgen zusammengesetzt werden. Diese *«bürgergruppenfreundliche» Variante* der Ausgestaltung des Initiativrechts würde es ausserparlamentarischen Gruppen erlauben, gestützt auf die im Rahmen der parlamentarischen Beratungen (z.B. Detailberatung) eingereichten Minderheitsanträge Gegenvorschläge zu entwickeln. Diesem Vorteil stehen aber beträchtliche Nachteile gegenüber: Es können sich rechtstechnische Probleme ergeben, beispielsweise-falls im Laufe der Beratungen die Artikelnumerierung änderte oder falls im Rahmen der Schlussredaktion terminologische Änderungen vorgenommen würden. Bei grossen Unterschieden zwischen den Entscheidungen des Erst- und des Zweitrates bestände die Gefahr, dass aus einzelnen Minderheitsanträgen zusammengesetzte Gegenvorschläge nicht ausreichend kohärent wären, ja könnte gar die Praktikabilität dieser *«bürgergruppenfreundlichen» Variante* in Frage gestellt werden. Zudem könnte die Gültigkeit des Gegenvorschlags (s. Ziff. 424.2) erst zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden.

Sowohl im Falle einer *«behördenfreundlichen»* wie auch einer *«bürgergruppenfreundlichen»* Interpretation kann sich ein Gegenvorschlag auf eine oder mehrere Bestimmungen eines Erlasses, ja im Extremfall auf seinen ganzen Inhalt samt der damit im Zusammenhang stehenden Änderung weiterer Erlasse beziehen. Beizufügen ist immerhin, dass der Gegenvorschlag in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Erlass, gegen welchen das konstruktive Referendum ergriffen wird, stehen muss (vgl. Ziff. 424.2).

#### **413 Keine Bestimmungen zum Verfahren nach Einreichung des Gegenvorschlags**

Die vorliegende Initiative enthält keine Bestimmungen zum Verfahren nach Einreichen eines Gegenvorschlags. Sie lässt somit offen, ob und inwieweit sich Bundesrat und eidgenössische Räte zum Gegenvorschlag äussern. Die Initiative enthält auch keine Bestimmungen über die Überprüfung der Gültigkeit des Gegenentwurfs (Verinbarkeit mit Verfassungs- und Völkerrecht, Kohärenz mit der restlichen Rechts-

ordnung). Gemäss den Argumenten des Initiativkomitees<sup>12</sup> wird bewusst auf eine Überprüfung der Gültigkeit verzichtet:

*«Mit der gemäss Initiativtext geforderten parlamentarischen Hürde von fünf Prozent der Mitglieder des National- oder Ständerates, um ein konstruktives Referendum überhaupt erst ergreifen zu können, ist die Verfassungsmässigkeit in der Praxis gewährleistet. Kommt dazu, dass in der vorausgehenden parlamentarischen Beratung und Abstimmung alternative Gesetzestexte als Gegenvorschläge bezeichnet werden können. Damit wird in den Beratungen des Parlamentes klar, was später mit einem konstruktiven Referendum wieder aufgegriffen werden könnte.»*

Wir werden uns weiter unten (Ziff. 424.2) zur Notwendigkeit einer Prüfung der Gültigkeit von Gegenvorschlägen eingehend äussern. Hier können wir mindestens festhalten, dass eine solche Prüfung mit dem Initiativtext nicht unvereinbar ist.

#### **414 Abstimmungsverfahren bei einem Gegenvorschlag**

Absatz 3 regelt das Abstimmungsverfahren bei Ergreifen eines Gegenvorschlags: «Wird die Volksabstimmung über einen Gegenvorschlag verlangt, so können die Stimmberechtigten erklären, ob sie dem Bundesgesetz beziehungsweise dem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder dem Gegenvorschlag zustimmen.» Dies bedeutet, dass von den beiden Alternativen (Parlamentsvorlage und Gegenvorschlag) diejenige bevorzugt wird, die am meisten Stimmen erhält. Die Möglichkeit der Kombination des Gegenvorschlags mit dem negierenden Referendum wird in Absatz 4 des Initiativtexts separat geregelt. Daraus lässt sich folgern, dass nach dem Wortlaut der Initiative neben dem konstruktiven Referendum das negierende Referendum gesondert ergriffen werden müsste, damit den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Möglichkeit zum Entscheid zu unterbreiten wäre, ob sie auf die Parlamentsvorlage und den Gegenvorschlag zu Gunsten des geltenden Rechtszustandes verzichten möchten. Demgegenüber ist in den Kantonen Bern und Nidwalden (vgl. Ziff. 312.2 und 312.3) das Ergreifen des konstruktiven automatisch mit demjenigen des negierenden Referendums verbunden, was zur Folge hat, dass die Parlamentsvorlage und der Gegenvorschlag dem Status quo gegenübergestellt werden und je einer Mehrheit von Ja-Stimmen bedürfen (mit Stichentscheid bei Annahme beider Alternativen).

Anhang 1 enthält das Beispiel eines Stimmzettels beim Vorliegen eines Gegenvorschlags.

#### **415 Zulässigkeit mehrerer Gegenvorschläge; Abstimmungsverfahren**

Der Text der Volksinitiative erwähnt in Absatz 5 die Möglichkeit, dass mehrere Gegenvorschläge ergriffen werden. Die Initiantinnen und Initianten der Volksinitiative betrachten diese Möglichkeit wegen der Unterschriftenerfordernisse und der knappen Frist zwar als wenig wahrscheinlich (vgl. Ziff. 23), schliessen sie aber nicht völlig aus.

<sup>12</sup> Abrufbar im Internet auf: <http://www.volksrechte.ch>.

Absatz 5 zeigt auch den Weg auf für den Fall, dass mehrere Gegenvorschläge unterbreitet werden: «Sind mehrere Gegenvorschläge zu unterbreiten, die sich gegenseitig ausschliessen, werden Eventualabstimmungen durchgeführt.» Dazu ist Folgendes zu erwähnen:

Das Initiativkomitee geht von zwei unterschiedlichen Möglichkeiten aus: erstens, dass zwei oder mehr Gegenvorschläge kombinierbar sind; zweitens, dass sich die Gegenvorschläge logisch ausschliessen. Das konkrete Abstimmungsverfahren hängt davon ab, welche der beiden Möglichkeiten vorliegt und wie viele Gegenvorschläge unterbreitet werden.

Liegen zwei oder mehr Gegenvorschläge vor, die sich gegenseitig ausschliessen, müsste folgende Regelung getroffen werden: Bei zwei Gegenvorschlägen werden auf dem Stimmzettel – in Anlehnung an das Abstimmungsverfahren über Volksinitiative und Gegenvorschlag – die Gegenvorschläge je einzeln der Parlamentsvorlage gegenübergestellt und es wird gefragt, ob man den Gegenvorschlag 1 bzw. den Gegenvorschlag 2 der Parlamentsvorlage vorziehe. Im Fall einer Stimmgleichheit müsste jeweils die Parlamentsvorlage als obsiegend gelten. Für den Fall, dass beide Gegenvorschläge gegenüber der Parlamentsvorlage eine Mehrheit fänden, müsste die Stichfrage gestellt werden, ob der Gegenvorschlag 1 oder der Gegenvorschlag 2 in Kraft treten solle. Für den (höchst unwahrscheinlichen) Fall der Stimmgleichheit bei der Stichfrage wäre vorzusehen, dass die Parlamentsvorlage in Kraft tritt. Diese geringfügige Privilegierung der Parlamentsvorlage ist unabdingbar, wenn man eine zweite Abstimmung zur Stichfrage vermeiden will<sup>13</sup>; sie lässt sich auch insofern rechtfertigen, als die Parlamentsvorlage immerhin von einer Mehrheit des höchsten Repräsentationsorgans des Bundes getragen wird. Das Modell eines Stimmzettels für den Fall einer Parlamentsvorlage mit zwei Gegenvorschlägen ist in Anhang 2 enthalten.

Das dargestellte Verfahren könnte analog auch bei drei Gegenvorschlägen angewendet werden. In diesem Fall müssten drei Hauptfragen (Bevorzugung je eines Gegenvorschlags gegenüber der Parlamentsvorlage), eine Subeventualfrage mit drei Unterfragen und drei Stichfragen für den Fall gestellt werden, dass zwei bestimmte oder gar alle drei Gegenvorschläge je eine Mehrheit erzielten. Im Fall der Annahme aller drei Gegenvorschläge wäre dabei zu fragen, welcher Gegenvorschlag für eine nachfolgende Abstimmung mit nur noch drei Varianten (Parlamentsvorlage und zwei Varianten) ausscheiden solle. Anhang 3 enthält das Beispiel eines Stimmzettels für den Fall, dass zu einer Parlamentsvorlage drei Gegenvorschläge eingereicht werden und die Abstimmung darüber simultan stattfindet. Die offensichtliche Kompliziertheit eines solchen Stimmzettels spricht klar für die Aufteilung einer solchen Vorlage auf zwei Abstimmungsdaten. In diesem Fall müssten drei Hauptfragen (Bevorzugung je eines Gegenvorschlags gegenüber der Parlamentsvorlage) und vier Eventualfragen für den Fall gestellt werden, dass zwei bestimmte oder gar alle drei Gegenvorschläge je eine Mehrheit erzielten. Für den Fall der Annahme aller drei Gegenvorschläge wäre dabei zu fragen, welcher Gegenvorschlag für eine nachfolgende Abstimmung mit nur noch drei Varianten (Parlamentsvorlage und zwei Ge-

<sup>13</sup> Vgl. hiezu Luzian Odermatt, Das Abstimmungsverfahren bei Grundsatz- und Einzelpunktabstimmungen, mit und ohne Varianten, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1991, S. 93 ff., 107 f.

genvorschläge) ausscheiden solle<sup>14</sup>. Anhang 4 enthält das Beispiel eines solchen Stimmzettels.

Bei mehr als drei Gegenvorschlägen müsste wohl in einem ersten Urnengang im Rahmen von je einer Hauptfrage ermittelt werden, ob die entsprechenden Gegenvorschläge der Parlamentsvorlage vorgezogen würden. Zusätzlich müsste mit Eventualfragen abgeklärt werden, welche zwei oder drei Gegenvorschläge im Rahmen einer zweiten Abstimmung zu unterbreiten wären, falls im Rahmen der Hauptfrage mehrere Gegenvorschläge bevorzugt würden.

Für Gegenvorschläge, die inhaltlich kombinierbar sind, wird ein anderes Verfahren zur Anwendung gelangen müssen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben bei jedem Gegenvorschlag anzugeben, ob sie ihn der Parlamentsvorlage vorziehen; sofern mehrere Gegenvorschläge bevorzugt werden, treten sie gemeinsam in Kraft. In solchen Fällen sind, wie aus Absatz 5 implizit hervorgeht, keine Eventualabstimmungen nötig.

Für den Fall, dass sich von den eingereichten Gegenvorschlägen einzelne kombinieren lassen, andere nicht, werden mit Vorteil in einem ersten Urnengang die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die miteinander kombinierbaren Gegenvorschläge befinden und in einem zweiten Urnengang zwischen dem Ergebnis des ersten Urnengangs und den weiteren Gegenvorschlägen eine Auswahl treffen.

#### 416 **Kombination eines Gegenvorschlags mit dem negierenden Referendum**

Die Volksinitiative geht davon aus, dass beim konstruktiven Referendum einander nur die Parlamentsvorlage und der Gegenvorschlag gegenübergestellt würden. Damit auch der Status quo zur Abstimmung unterbreitet werden könnte, müsste zusätzlich das negierende Referendum ergriffen werden. Absatz 4 enthält für diesen Fall Bestimmungen über das Abstimmungsverfahren: «Wird zugleich gemäss Artikel 89 Absatz 2 die Volksabstimmung über Annahme oder Verwerfung des Bundesgesetzes oder des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses verlangt, so gilt für das Abstimmungsverfahren Artikel 121<sup>bis</sup> sinngemäss.» Artikel 121<sup>bis</sup> der Bundesverfassung regelt das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiative und Gegenentwurf der Bundesversammlung. Die Bestimmung wurde 1987 in die Bundesverfassung eingefügt und ermöglicht seither das doppelte Ja bei Initiative und Gegenentwurf. Für den Fall, dass sowohl Initiative wie Gegenentwurf ein Mehr erhalten, wird jeweils durch eine Eventualfrage abgeklärt, welche Alternative die Stimmberechtigten vorziehen. Das Beispiel eines solchen Stimmzettels ist in Anhang 5 enthalten. Im Gegensatz zum in Artikel 121<sup>bis</sup> geregelten Verfahren für Volksinitiativen und Gegenvorschlag sind beim konstruktiven Referendum die Ständesstimmen nicht zu berücksichtigen. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Volksinitiative von einer «sinngemässen» Geltung dieser Bestimmungen gesprochen.

<sup>14</sup> Vgl. Luzian Odermatt, Das Abstimmungsverfahren bei Grundsatz- und Einzelpunktabstimmungen, mit und ohne Varianten, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1991, S. 104 f. und 110 f.

## 417 **Kombination mehrerer Gegenvorschläge mit dem negierenden Referendum**

Die Initiative regelt den Fall des Vorliegens eines negierenden Referendums mit mehreren Gegenvorschlägen nicht explizit. Selbstverständlich ist es aber durchaus möglich, dass nicht nur mehrere Gegenvorschläge unterbreitet, sondern zusätzlich auch das negierende Referendum ergriffen wird.

Das Abstimmungsverfahren zu drei (Parlamentsvorlage, zwei Gegenvorschläge) oder mehr Vorlagen müsste in Analogie zu jenem mit zwei Volksinitiativen und einem Gegenvorschlag bzw. zu simultan drei Volksinitiativen, die einander logisch ausschließen, erfolgen. Anhang 6 enthält das Beispiel für einen entsprechenden Stimmzettel. Die Vielzahl der zu beantwortenden Fragen und die Kompliziertheit der zu treffenden Entscheide sprechen klar dafür, dass die Abstimmung auf zwei einander nachfolgende Daten verteilt wird. Der entsprechende Stimmzettel hätte gleich viele Fragen wie jener in Anhang 4. Je nach der Zahl der Gegenvorschläge sind allenfalls auch mehr Urnengänge nötig.

Falls sich Gegenvorschläge kombinieren lassen (vgl. Ziff. 415), sind die Meinungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu diesen Gegenvorschlägen allenfalls in einem separaten Umengang zu erfassen.

## 42 **Besondere Aspekte der vorgeschlagenen Ausgestaltung des konstruktiven Referendums**

### 421 **Vorbemerkungen**

Sowohl der Text der vorliegenden Volksinitiative wie auch die von den Initiantinnen und Initianten bereitgestellten Textmaterialien lassen verschiedene Fragen im Hinblick auf die Umsetzung der Volksinitiative noch offen. In diesem Abschnitt geht es darum, Aspekte zu behandeln, die im Hinblick auf die konkrete Verwirklichung des konstruktiven Referendums bedeutsam sein könnten. Dabei wird sich zeigen, dass noch verschiedene ungelöste Fragen bestehen. Es werden mögliche Wege aufgezeigt, wie allfällige Schwierigkeiten einer Lösung zugeführt werden können. Dabei zeigt es sich freilich, dass diese Lösungsmöglichkeiten wiederum Nebenwirkungen zeitigen können, die wir namentlich unter Ziffer 43 darstellen werden.

### 422 **Die beiden Hauptelemente des konstruktiven Referendums**

Das konstruktive Referendum hebt sich deutlich ab vom herkömmlichen Referendum. Dieses weist zwei unterschiedliche Formen auf:

Bei auf normalem Weg erlassenen Recht tritt es unter dem Namen *suspensives* Referendum auf. Es hat dabei zwei Funktionen: Erstens hat es, wie schon der Name sagt, einen *suspensiven Effekt*, weil das Inkrafttreten des Erlasses, gegen welchen das Referendum ergriffen wird, bis zum Urnengang aufgeschoben wird. Zweitens hat es auch einen *verhindernden Effekt*, indem die vom Parlament verabschiedete Vorlage abgelehnt werden kann; in diesem Fall bleibt das geltende Recht bestehen.

Die zweite Form ist das *abrogatorische* Referendum. Bei einer Dringlicherklärung von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen wird der Erlass sofort in Kraft gesetzt. Das fakultative Referendum nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 BV kann dazu benutzt

werden, ihn anschliessend ausser Kraft zu setzen. Hier hat das Referendum eine nachträgliche *aufhebende* («abrogatorische») Wirkung.

Hauptkennzeichen des herkömmlichen fakultativen Referendums in beiden Formen ist dessen *negierende Wirkung*, weshalb es in Abgrenzung zum konstruktiven Referendum mit diesem Adjektiv gekennzeichnet werden soll. Der Begriff «negierend» bezieht sich dabei nur auf die Rechtsfolgen (suspensiv und verhöndernd bzw. aufhebend), nicht aber auf die hinter dem Referendum stehenden Anliegen, die zwar gegen den neuen Erlass gerichtet, aber dem Status quo gegenüber durchaus bejahend sein können.

Das konstruktive Referendum unterscheidet sich vom negierenden Referendum in wesentlichen Belangen und fügt in einem neuen Volksrecht zwei unterschiedliche Elemente zusammen.

Das erste ist der *suspensivè Effekt*. Durch das Ergreifen des konstruktiven Referendums wird – wie beim suspensiven Referendum – das Inkrafttreten eines vom Parlament (auf normalem Weg) erlassenen Bundesgesetzes oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses suspendiert. Der betreffende Erlass kann bis zur Abstimmung nicht in Kraft gesetzt werden. Daraus resultiert eine zeitliche Verzögerung. Der suspensive Effekt des konstruktiven Referendums kann allerdings umgangen werden, wenn die Bundesversammlung den betreffenden Erlass gemäss Artikel 89<sup>bis</sup> BV dringlich erklärt. Dann bleibt nur noch das nachfolgende zweite Element:

Das konstruktive Referendum ermöglicht, vom Parlament verabschiedetes Recht abzuändern. Es enthält somit als zweites Element dasjenige der *ausformulierten Gesetzesinitiative*. Im Unterschied zum in der staatsrechtlichen Literatur diskutierten Instrument der Gesetzesinitiative ist die Wahrnehmung dieses Volksrechts allerdings *in dreierlei Hinsicht beschränkt*:

Erstens ist es in *zeitlicher Hinsicht* beschränkt auf die Referendumsfrist. Nach deren Ablauf ist die Wahrnehmung des Rechts zur Gesetzesinitiative verwirkt.

Zweitens ist es in *materieller Hinsicht* beschränkt auf vom Parlament verabschiedete Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse. Mit anderen Worten muss der Gegenvorschlag mit der im entsprechenden Erlass behandelten Materie einen sachlichen Zusammenhang haben (vgl. Ziff. 424.22).

Drittens ist es in *prozeduraler Hinsicht* beschränkt auf Gegenvorschläge, denen mindestens 5 Prozent der Mitglieder eines Rats zugestimmt haben.

Trotz dieser Unterschiede ist das konstruktive Referendum in seinen Grundzügen mit der Gesetzesinitiative verwandt. Es ist zugleich mit den diesem Instrument innewohnenden Nachteilen behaftet, die dazu geführt haben, dass wir im Rahmen der Verfassungsreform dem Vorschlag der allgemeinen Volksinitiative den Vorzug gegeben haben (vgl. Ziff. 311.4). Das Hauptproblem der Gesetzesinitiative liegt nämlich im Einbetten der entsprechenden legislativen Vorschläge in die allgemeine Rechtsordnung: Es gilt sicherzustellen, dass das mit der Initiative eingeführte Gesetzesrecht mit höherrangigem Recht (Verfassungs- und Völkerrecht) vereinbar ist.

## 423      Konstruktives Referendum und parlamentarisches Verfahren

Alle politischen Institutionen der Schweiz – und dazu gehören auch die Volksrechte – stehen in einem wechselseitigen Bezug. Die Volksrechte sind ein Mittel, mit welchem Entscheide des Parlaments bzw. vom Parlament nicht berücksichtigte Anliegen

gen zur öffentlichen Debatte gebracht und einer Volksabstimmung unterbreitet werden können. Sie bilden gewissermassen ein Korrektiv zum exekutiven und parlamentarischen Entscheidungsverfahren. In der politischen Diskussion und in politikwissenschaftlichen Abhandlungen werden die Volksrechte manchmal als «Störfaktor» des repräsentativen Systems betrachtet. Diese Betrachtungsweise ist aber zu einseitig, denn exekutive, parlamentarische und plebiszitäre Entscheide beeinflussen und befruchten einander gegenseitig.

An sich besteht in der Schweiz eine Tendenz zu einer möglichst starken Trennung parlamentarischer und plebiszitärer Entscheide. Dies lässt sich an den Formen der Volksinitiative zeigen. Die politischen Gruppen haben die Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs der Form der allgemeinen Anregung im Verhältnis von über 14:1 vorgezogen. Auch beim Referendum erfolgt die Auslösung des Volksrechts in der Regel nicht durch die Regierung oder das Parlament (wie in zahlreichen anderen Staaten in Form der sog. Plebiszite), sondern durch fallweise oppositionelle politische Gruppen.

Trotz dieser Gegebenheiten wirken Volksrechte und Entscheidungsverfahren der Regierung und des Parlaments eng zusammen. Was das Referendum angeht, so hat dieses Instrument einerseits einen Einfluss auf den parlamentarischen Prozess, indem Referendumsdrohungen das Parlament zu einer Berücksichtigung möglicher plebiszitärer Anliegen veranlassen können. Umgekehrt hat die Tatsache, dass Regierung und Parlament zu den Anliegen, die vom Referendumskomitee vorgebracht werden, bereits Stellung genommen haben, durchaus Auswirkungen auf den Ausgang der Volksabstimmung. In ähnlicher Weise nehmen der Bundesrat (in der den eidgenössischen Räten zu einer Volksinitiative unterbreiteten Botschaft) sowie das Parlament Stellung zu den Anliegen und zum Inhalt einer Volksinitiative; letzteres kann die Initiative für ungültig erklären, wenn sie bestimmte Erfordernisse nicht erfüllt; sie kann sie zur Annahme oder Ablehnung empfehlen; sie kann einen direkten oder einen indirekten Gegenvorschlag ausarbeiten. Bundesrat und Parlament können somit zu plebiszitären Anliegen *Stellung nehmen* und sie können darauf *reagieren*.

Auch beim konstruktiven Referendum bedarf es einer *sinnvollen Einbettung von Regierung und Parlament* in den Entscheidungsprozess. Dazu gibt es zwei Wege:

Der erste Weg wurde in den *Kantonen Bern und Nidwalden* beschritten. In diesen beiden Kantonen hat ein Referendumskomitee die Möglichkeit, irgendeine beliebige Änderung des Gesetzestexts zur Abstimmung zu unterbreiten. Sie sind mit anderen Worten nicht daran gebunden, dass ein entsprechender Änderungsantrag bereits während des parlamentarischen Verfahrens eingebracht worden ist. Nach Sammlung der Unterschriften unterbreitet im Kanton Bern die Regierung den Volksvorschlag dem Grossen Rat, welcher über die Gültigkeit entscheidet und den Stimmberechtigten den Volksvorschlag zur Annahme oder Ablehnung empfehlen kann. Im Kanton Nidwalden entscheidet das Parlament über die Gültigkeit des Gegenvorschlags, die Abstimmungsempfehlung erfolgt durch die Regierung. In beiden Kantonen nehmen somit politische Institutionen Stellung zum Volks- bzw. Gegenvorschlag.

Die *vorliegende Verfassungsinitiative* beschreitet einen zweiten Weg. Erfordernis für den Gegenvorschlag ist, dass ihm mindestens fünf Prozent der Mitglieder eines der beiden Räte zugestimmt haben. Damit sollen nur Anliegen Gegenstand eines Gegenvorschlags sein können, die bereits in den eidgenössischen Räten von einer Mindestzahl von Ratsmitgliedern unterstützt wurden. In gewissem Sinne wird der Gegenvorschlag damit an das parlamentarische Verfahren «angebunden». Das bedeutet beispielsweise, dass Anliegen, die erst nach Abschluss des parlamentarischen

Verfahrens thematisiert werden und die neuartigen Charakter haben, nicht eingebracht werden können.

Freilich wird der Vorteil der Anbindung des Gegenvorschlags an das parlamentarische Verfahren mit gewissen Nachteilen erkauft. Die Initiantinnen und Initianten sind an das Ergebnis des parlamentarischen Prozesses gebunden. Auch wenn später kohärentere, besser durchführbare und wirksamere Möglichkeiten erkennbar sind, mit denen das hinter dem Gegenvorschlag stehende Anliegen verwirklicht werden könnte, können diese nicht mehr in Form des Gegenvorschlags unterbreitet werden. Mit anderen Worten ermöglicht die von den Initiantinnen und Initianten bevorzugte Lösung nicht, Lernprozesse im Nachgang zur parlamentarischen Debatte zu nutzen.

Diese Gründe haben dazu geführt, dass in den Kantonen Bern und Nidwalden eine andere Lösung gewählt wurde, indem ein Referendumskomitee nicht an eine im Parlament vorgelegte Lösung gebunden ist. Relativierend ist freilich anzumerken, dass die Situation auf Ebene der Kantone und des Bundes unterschiedlich gelagert ist: In den Kantonen werden Gesetzesvorlagen relativ rasch beraten und verabschiedet, da nur eine Kammer entscheiden muss. Auf Bundesebene dauert das Verfahren in den beiden Räten wesentlich länger. Damit bestehen wesentlich bessere Voraussetzungen, während der parlamentarischen Beratungen einen Gegenvorschlag eingehend vorzubereiten und von den Debatten im Erst- oder Zweitrat zu profitieren.

## 424 Kohärenz der Rechtsordnung

### 424.1 Technische Aspekte

Jedes neue Recht, und das konstruktive Referendum schafft solches Recht, muss sich in eine bereits bestehende Rechtsordnung einfügen. Das Erfordernis der Kohärenz der Rechtsordnung betrifft die Vereinbarkeit mit dem übrigen Recht. Es weist *technische* und *verfassungsrechtliche* Aspekte auf.

Die technischen Aspekte betreffen Fragen wie die Gesetzssystematik, die Terminologie, die Verweisungen auf andere Erlasse und die Übergangsbestimmungen. Ziel ist, einen Erlass zu schaffen, der in sich und mit anderen Erlassen (z.B. in terminologischer Hinsicht) kohärent, sprachlich verständlich und in seinem Aufbau logisch ist.

Wie bereits unter Ziffer 412 erörtert, lassen sich rechtstechnische Fragen am besten lösen, wenn ein Gegenvorschlag nach Abschluss der Differenzbereinigung bzw. vor der Schlussabstimmung in einem der Räte eingebracht werden kann. Zu diesem Zeitpunkt liegt eine bereinigte Fassung des Erlasses vor, auf welche sich der Gegenvorschlag beziehen kann. Wir haben diese Vorgehensweise als «behördenfreundliche» Variante bezeichnet.

Die andere Variante, nämlich die «bürgergruppenfreundliche» Lösung, würde es ermöglichen, dass ein Referendumskomitee aus irgendwelchen Minderheitsanträgen, die während der vorgängigen Beratung in einem der beiden Räte das notwendige Quorum erreicht haben, einen Gegenvorschlag zusammenstellt. Diese Lösung ist aus rechtstechnischer Sicht mit Problemen verbunden. Bis zur Schlussabstimmung können sich beispielsweise die Artikelnummerierung, die sprachliche Gestaltung oder der Inhalt wichtiger Bestimmungen ändern. Das Abstellen auf vorgängige Minderheitsanträge kann deshalb zu einem Gegenvorschlag führen, der mit dem Rest der Parlamentsvorlage inkohärent ist. Diese Gefahr ist umso grösser, wenn der Gegenvorschlag nicht nur *eine* klar identifizierbare Bestimmung des Bundesgesetzes oder

des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, sondern mehrere Bestimmungen des zu ändernden Haupterlasses sowie Bestimmungen weiterer Erlasse betrifft. Das Referendumskomitee muss unter grossem Zeitdruck aus den vorliegenden Minderheitsanträgen einen in sich und mit dem Rest der Rechtsordnung kohärenten Gegenentwurf erarbeiten. Namentlich bei komplexen Rechtsetzungsmaterien besteht dabei die Gefahr, dass dies nicht vollständig gelingt. Für die Behörden, die (beispielsweise im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens) über die formellen Aspekte des Gegenentwurfs befinden müssen, ergeben sich heikle Probleme (z.B. ob und inwieweit eine rechtstechnische Anpassung des Gegenvorschlags vorgenommen werden muss und kann). Während etwa eine Änderung der Artikelnummerierung noch vertretbar sein dürfte, birgt jede redaktionelle Änderung die Gefahr einer inhaltlichen Verfälschung. Aus diesen Gründen wäre bei einer Annahme der Initiative bei der Ausgestaltung eines Gegenvorschlags die «behördenfreundliche» Variante zu bevorzugen.

## 424.2 Überprüfung der Gültigkeit

### 424.21 Allgemeines

Das Initiativkomitee geht davon aus (vgl. Ziff. 413), dass ein Gegenvorschlag, der vom erforderlichen Quorum von Ratsmitgliedern unterstützt wird, anschliessend ohne Gültigkeitsprüfung, wohl aber mit negativer Abstimmungsempfehlung den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterbreitet würde.

Inhalt eines Gegenvorschlages kann ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss sein. Das Erfordernis der Kohärenz der Rechtsordnung verlangt, dass Gesetzesrecht mit höherrangigem Recht (Verfassungs- und Völkerrecht) vereinbar ist. Zudem sollte es mit gleichstufigem Recht kohärent sein und somit nicht widersprüchliche Anforderungen an das Verhalten von Behörden oder Privaten enthalten.

Die Gefahr, dass ein Gegenvorschlag unterbreitet wird, welcher mit geltendem Verfassungs- und Völkerrecht nicht vereinbar ist, führt zur Frage, ob eine Überprüfung der Gültigkeit konstruktiver Referenden durchgeführt werden sollte. Wie erwähnt ist eine solche Prüfung nach Meinung des Initiativkomitees nicht angebracht, aber nach dem Buchstaben des Initiativtextes auch nicht ausgeschlossen (vgl. Ziff. 413). Um die Frage nach der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer Gültigkeitsprüfung zu beantworten, nehmen wir einen Vergleich einerseits mit der Rechtslage bei einem anderen Volksrecht, der Verfassungsinitiative, und andererseits mit anderen Erlassen des Parlaments vor.

### 424.22 Vergleich mit der Gültigkeitsprüfung bei Verfassungsinitiativen

Nach geltendem Recht wird die Gültigkeit von Verfassungsinitiativen anhand folgender Kriterien überprüft: *Einheit der Form, Einheit der Materie, Vereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht und Durchführbarkeit* (s. die Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 445 ff.; Botschaft vom 22. Juni 1994 über die Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «gegen die illegale Einwanderung», BBl 1994 III 1492 ff., Botschaft vom 22. Juni

1994 über die Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik», BBl 1994 III 1204 ff. sowie den Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung, Art. 139 Abs. 3). Das Kriterium der Einheit der Form wäre in dem Sinne anzuwenden, dass nur Gegenvorschläge mit ausgearbeiteten Erlassbestimmungen zulässig wären, nicht aber beispielsweise die Vermischung mit Anregungen zur Ausgestaltung von anderen Gesetzestexten oder mit prozeduralen Anordnungen (z.B. Rückweisung spezifischer Bestimmungen an den Bundesrat). Das Kriterium der Einheit der Materie ist sinngemäss auch auf Gegenvorschläge anzuwenden, wobei der Gesetzgeber hier etwas freier ist. Es gälte somit zu vermeiden, dass im Rahmen von Gegenvorschlägen Rechtsänderungen durchgeführt würden, zwischen denen kein «sachlicher Zusammenhang» besteht (vgl. Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, SR 161.1). Auch das Kriterium der Durchführbarkeit wäre anzuwenden.

Das Kriterium der Vereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht, das im Falle der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» erstmals angewendet wurde, ist Ausfluss des Prinzips, dass Recht mit höherrangigem Recht vereinbar sein muss. Dieses Prinzip gilt sinngemäss auch für Gesetzesrecht. Dieses darf somit *Verfassungsrecht und Völkerrecht nicht widersprechen*. Was die Vereinbarkeit mit *Völkerrecht* angeht, sind etwas ausführlichere Erörterungen notwendig:

Die schweizerische Lehre und Rechtsprechung bestätigen, dass Völkerrecht widersprechenden älteren und jüngeren (d.h. nach Inkrafttreten des Völkerrechts erlassenen) Bundesgesetzen vorgeht (das Bundesgericht macht hier im Rahmen seiner Schubert-Praxis allerdings eine einschneidende Ausnahme)<sup>15</sup>. Umstritten ist, inwieweit das Völkerrecht auch dem Bundesverfassungsrecht vorgeht. Nach Auffassung der herrschenden Lehre geht zumindest das zwingende Völkerrecht der Verfassung vor<sup>16</sup>.

Das übrige Völkerrecht ist zumindest zwischen Verfassung und Gesetz einzuordnen. Daraus wurde im Hinblick auf die neue Bundesverfassung die Konsequenz gezogen, dass für die Initiative auf Verfassungsrevision einzig die über der Verfassung stehenden zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als Schranke gelten (vgl. Art. 139 Abs. 3 des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung). Für Gegenvorschläge, die auf Gesetzesebene angesiedelt sind, sollten indessen strengere Massstäbe gelten. Aus dem unbestrittenen Vorrang des Völkerrechts vor Gesetzesrecht folgt, dass ein Gegenvorschlag, der offensichtlich gegen Völkerrecht verstösst und nicht völkerrechtskonform ausgelegt oder umgesetzt werden kann, ungültig erklärt werden sollte. Beizufügen ist, dass mit der zunehmenden Integration der Schweiz auf globaler und europäischer Ebene die Frage der Vereinbarkeit von Gegenvorschlägen mit Völkerrecht tendenziell bedeutsamer wird.

Zusammenfassend können wir somit festhalten, dass Gegenvorschläge in Analogie zum Verfahren bei Verfassungsinitiativen auf folgende Gültigkeitserfordernisse überprüft werden sollten: Einheit der Form und der Materie, Vereinbarkeit mit Verfassungs- und mit Völkerrecht, Durchführbarkeit.

<sup>15</sup> BGE 99 Ib 39

<sup>16</sup> Vgl. Botschaft vom 22. Juni 1994 über die Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «gegen die illegale Einwanderung», BBl 1994 III 1492 ff. und dort auf Seite 1495 f. angegebene Literatur.

## 424.23 Vergleich mit der Gültigkeitsprüfung bei Erlassen des Parlaments

Gegen das vorangegangene Ergebnis könnte freilich eingewendet werden, dass das konstruktive Referendum, namentlich in Form seiner «behördenfreundlichen» Variante (vgl. Ziff. 412), von Entscheiden in einem der beiden Räte abhängig sei (Quorum von fünf Prozent der Ratsmitglieder) und somit nicht primär ein *Vergleich* mit den Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen, sondern mit den Anforderungen an *durch das Parlament verabschiedete Erlasse* vorgenommen werden sollte. Da bei Parlamentserlassen keine solche Gültigkeitsprüfung erfolge, könnten an das konstruktive Referendum nicht höhere Anforderungen gestellt werden.

Diesem Einwand lassen sich allerdings zwei Argumente entgegenstellen:

Erstens misst das Parlament der Rechtmässigkeit der von ihm verabschiedeten Erlasse besondere Bedeutung zu. Es beurteilt die Verfassungsmässigkeit von Entwürfen von Bundesgesetzen namentlich gestützt auf die entsprechenden Darlegungen in den Botschaften. Auch bei parlamentarischen Initiativen oder Anträgen in der Detailberatung, die Probleme bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Völkerrecht aufwerfen, nimmt der Bundesrat häufig Stellung.

Zweitens ist zu erwähnen, dass Erlasse des Parlaments nur mit einer zumindest relativen Mehrheit im National- und Ständerat verabschiedet werden können. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich eine Mehrheit der Mitglieder beider Räte über ernsthafte rechtliche Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit eines Erlasses mit Verfassungs- und Völkerrecht hinwegsetzt. Demgegenüber ist das Quorum für die Überweisung eines Gegenvorschlags mit 5 Prozent, das sind zehn Mitglieder des Nationalrats und drei des Ständerats, sehr viel kleiner angesetzt.

## 424.24 Ergebnis: Gültigkeitsprüfung angezeigt

Der Vergleich mit Volksinitiativen und mit anderen vom Parlament verabschiedeten Erlassen führt somit zum Resultat, dass bei Gegenvorschlägen eine Überprüfung der Gültigkeit angezeigt ist.

Dagegen liesse sich allenfalls noch einwenden, dass die Überprüfung der Gültigkeit nicht dermassen bedeutsam sei, da ja das Volk ausreichend vernünftig und sachkundig urteilen könne, um einen rechtlich fragwürdigen oder undurchführbaren Gegenvorschlag abzulehnen. Wie erwähnt, würden dann aber auf Gegenvorschläge (auf Gesetzesebene) weniger strenge Kriterien angewendet als auf Verfassungsinitiativen, was einer rechtlich unerwünschten Privilegierung dieses Instruments gleichkäme. Es darf nicht geschehen können, dass normative Inhalte, die – im Rahmen einer Volksinitiative eingebracht – gegen zwingendes Völkerrecht verstossen und deshalb ungültig erklärt wurden, anschliessend bei einer Gesetzesrevision mittels konstruktivem Referendum ohne Gültigkeitsprüfung wieder eingebracht werden können. Würde das konstruktive Referendum ohne Gültigkeitsprüfung eingeführt, wäre es beispielsweise denkbar, dass Anliegen der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik», die wegen Unvereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht ungültig erklärt wurde, im Rahmen einer Asylgesetzrevision in Form eines Gegenvorschlags zur Volksabstimmung unterbreitet werden könnten. Es ist zu bedenken, dass eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag, der beispielsweise zwingendes Völkerrecht oder verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte missachten würde, zu schweren

Belastungen zwischen Bevölkerungsgruppen und zu einer Minderung des Ansehens der Schweiz im Ausland führen könnte. Mit einer Gültigkeitsprüfung könnten Urnengänge über einen Teil von Gegenvorschlägen, die zu derartigen Belastungen führen könnten, vermieden werden.

#### 424.25 Möglichkeiten des Verfahrens einer Gültigkeitsprüfung

Wir haben weiter oben (vgl. Ziff. 412) zwei Varianten des Gegenstands von Gegenvorschlägen skizziert, die nach unterschiedlichen Verfahren für die Gültigkeitsprüfung verlangen würden. Bei der *«behördenfreundlichen» Variante*, bei welcher vor der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag stattfindet, könnte die Gültigkeitsprüfung im Anschluss an die parlamentarische Abstimmung über den Gegenvorschlag vorgenommen werden.

Bei der *«bürgergruppenfreundlichen» Variante* der Ausgestaltung des Gegenvorschlagsrechts (vgl. Ziff. 412), bei welcher ein Referendumskomitee einen Gegenvorschlag aus allen Minderheitsanträgen, die das Quorum an Stimmen in den eidgenössischen Räten erreicht hätten, zusammenstellen könnte, wäre eine Gültigkeitsprüfung *nach* Zustandekommen des Gegenvorschlags zweckmässig.

In jedem Fall erfordert die Gültigkeitsprüfung Zeit, was zur Verzögerung des Inkrafttretens des Erlasses und als Nebenwirkung zum vermehrten Rückgriff auf Dringlichkeitsrecht führen könnte (vgl. Ziff. 434).

Ein weiterer zeitlicher Bedarf für die Gültigkeitsprüfung bzw. Ungültigkeitserklärung ergäbe sich, wenn die Ungültigkeitserklärung eines Gegenvorschlags durch das Bundesgericht erfolgen würde. Wir haben im Rahmen der Reform der Volksrechte diese Lösung für Volksinitiativen vorgeschlagen (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 482 ff.). Bei ihrer Verwirklichung sollte sie auch für das konstruktive Referendum übernommen werden.

Das Verfahren der Gültigkeitsprüfung müsste im Falle einer Annahme der vorliegenden Volksinitiative gesetzlich geregelt werden. Namentlich das Geschäftsverkehrsgesetz (SR 171.11) wäre durch entsprechende Bestimmungen zu ergänzen.

#### 425 Abstimmungsempfehlung und Meinungsbildung im Hinblick auf den Urnengang

Mit dem konstruktiven Referendum können ähnlich wie mit dem Instrument der Verfassungsinitiative neue Rechtsinhalte eingeführt werden; wie beim negierenden Referendum erfolgen die Unterschriftensammlung und die Abstimmung indessen unter Zeitdruck, weil (ausser bei Dringlichkeitsrecht) das Inkrafttreten des Erlasses bis zur Abstimmung aufgeschoben wird (vgl. Ziff. 422).

Die Kombination von *Zeitdruck* und *neuen Rechtsinhalten* bildet eine schwierige Herausforderung. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben nämlich Anrecht auf eine sachkundige Information über das Pro und Kontra des Gegenvorschlags, wobei den Argumenten des Referendumskomitees ausreichend Platz einzuräumen ist. Eine wichtige Grundlage bilden dabei unsere Abstimmungserläuterungen. Diese sollten auch über die Gründe einer Ablehnung des Gegenvorschlags, über dessen mutmassliche Auswirkungen und die damit verbundenen Vor- und Nachteile Aufschluss geben. In diesem Zusammenhang sind etwa Angaben über die mutmassli-

chen finanziellen Konsequenzen des Gegenvorschlags sowie über dessen gesellschaftliche und wirtschaftliche Haupt- und Nebenwirkungen zu machen. Es ist zu befürchten, dass die Wirkungsabschätzung von Gegenvorschlägen zu komplexen Sachfragen wegen des Zeitdrucks nicht ausreichend sorgfältig erfolgen kann.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Abstimmungserläuterungen vom gegnerischen Komitee häufig bemängelt werden. Da bei Einführung des konstruktiven Referendums im Parlament über einen Gegenvorschlag relativ rasch abgestimmt würde, wäre unsere Aufgabe im Hinblick auf die Abstimmungserläuterungen noch schwieriger. Eine Überprüfung der Gültigkeit des Gegenvorschlags durch das Parlament hätte deshalb auch den Vorteil, dass die Meinungsbildung im Vorfeld der Abstimmung auf etwas besseren Grundlagen erfolgen und dass sich das Erarbeiten der Abstimmungserläuterungen auch auf die Argumente der parlamentarischen Debatten abstützen könnte.

### 43 Gründe für die Ablehnung der Initiative

#### 431 Vorbemerkung

Wir legen nachfolgend die Gründe dar, die uns veranlassen, den eidgenössischen Räten zu beantragen, eine ablehnende Abstimmungsempfehlung abzugeben. Wir sind der Meinung, dass die Volksinitiative mit Ungewissheiten und Nachteilen verbunden wäre, die ihre Vorteile nicht aufwiegen würden. Von diesen Nachteilen sind die politischen Behörden sowie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger betroffen.

### 432 Ausbau der Volksrechte im Rahmen der Reform der Bundesverfassung

Im Rahmen der Verfassungsreform (Reformpaket «Volksrechte») haben wir im Bereich der Volksrechte mehrere Neuerungen unterbreitet. Vor allem zwei Vorschläge betreffen Anliegen der vorliegenden Volksinitiative; sie können somit als Alternative dazu betrachtet werden:

Die *allgemeine Volksinitiative* ermöglicht einem Initiativkomitee, die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zu verlangen; sie ist somit Verfassungs- wie Gesetzesinitiative in einem. Die allgemeine Volksinitiative ermöglicht wie das konstruktive Referendum, Gesetzesrecht abzuändern. Sie hat dem konstruktiven Referendum gegenüber den Vorteil längerer Fristen (18 Monate statt 100 Tage) bei gleichen Unterschriftenerfordernissen. Sie erlaubt somit eine Vorbereitung des Volksbegehrens ohne zeitlichen Druck. Ausserdem hat sie den Vorteil, dass Gesetzesrecht auch nach Inkrafttreten noch geändert oder aufgehoben werden kann, beispielsweise wenn sich ein Erlass im Vollzug nicht bewährt.

Die allgemeine Volksinitiative ist gegenüber dem konstruktiven Referendum zwar mit einem gewissen Nachteil behaftet: sie hat nicht dessen suspensiven Effekt. Um das Inkrafttreten eines Erlasses zu verhindern zu können, müsste eine politische Gruppe zusätzlich das negierende Referendum ergreifen. Im Gegenzug erlaubt sie aber besser als das konstruktive Referendum, vorerst einmal Erfahrungen mit einem Erlass zu sammeln und gestützt darauf seine Mängel auszumerzen sowie Neuerungen einzubauen.

Eine zweite Verbesserung im Sinne der Anliegen der Initiantinnen und Initianten ist die Möglichkeit, *Alternativtexte* vorzulegen<sup>17</sup>. Die Bundesversammlung kann zu Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen zwei Texte erarbeiten und sie zur Volksabstimmung vorlegen. Sie kann damit den Stimmberechtigten zu heiklen Fragen eine Auswahlmöglichkeit anbieten. Damit kann dem Anliegen des Initiativkomitees, die Auswahlmöglichkeiten für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu vergrössern und «Scherbenhaufen» zu vermeiden, Rechnung getragen werden.

Wir sind der Ansicht, dass die zahlreichen Neuerungen, die wir im Rahmen des Reformpakets «Völkrechte» unterbreitet haben (vgl. Ziff. 311.4), die Anliegen, welche die Initiantinnen und Initianten verfolgen, ausreichend berücksichtigen. Sollten die vorgesehenen erneuerten Völkrechte in den eidgenössischen Räten und bei Volk und Ständen auf Zustimmung stossen, ist es sinnvoll, damit vorerst Erfahrungen zu sammeln. Falls die Reform der Völkrechte hingegen scheitern würde, müsste die Frage der optimalen Ausgestaltung der Völkrechte weiter verfolgt werden.

### 433 Gefahren eines Verzichts auf eine Gültigkeitsprüfung

Das Initiativkomitee ist der Meinung, dass auf eine Überprüfung der Gültigkeit von Gegenvorschlägen verzichtet werden sollte (vgl. Ziff. 413). Allerdings schliesst der Initiativtext eine solche Prüfung nicht aus. Wir sind auf Grund eingehender Überlegungen (vgl. Ziff. 424.4) zum Schluss gekommen, dass der Verzicht auf eine Gültigkeitsprüfung zu Inkohärenzen in der Rechtsordnung zu führen droht. Die eidgenössischen Räte haben vor kurzem die beiden Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» wegen ihrer Unvereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht bzw. mit verfassungsrechtlichen Anforderungen (Einheit der Materie) für ungültig erklärt (vgl. Ziff. 424.22). Ohne Gültigkeitsprüfung könnte im Rahmen von Gegenvorschlägen Gesetzesrecht zur Volksabstimmung unterbreitet werden, welches gegen zwingendes und weiteres Völkerrecht sowie gegen Verfassungsrecht verstossen könnte. Das Erfordernis, dass der Gegenvorschlag von fünf Prozent der Mitglieder eines Rates unterstützt wird, bietet keine ausreichende Sicherung. Es ist nicht auszuschliessen, dass zehn Mitglieder des National- oder drei des Ständerats allfällige rechtliche Bedenken übersehen könnten. Deshalb müsste die allfällige Einführung des konstruktiven Referendums von einer Prüfung der Gültigkeit von Gegenvorschlägen begleitet sein.

### 434 Gültigkeitsprüfung, zeitliche Verzögerungen, vermehrter Rückgriff auf Dringlichkeitsrecht

Die Überprüfung der Gültigkeit eines Gegenvorschlags könnte etwa nach Abstimmung über den Gegenvorschlag oder nach Zustandekommen des konstruktiven Referendums erfolgen (vgl. Ziff. 424.25). In beiden Fällen ist mit einem gewissen Zeitbedarf zu rechnen. Sicher wird es Gegenvorschläge geben, die in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Völkerrecht unbedenklich sind und die ohne grössere Abklärungen für gültig erklärt werden können. In zahlreichen Fällen wird die Überprüfung der Gültigkeit aber etliche Zeit beanspruchen. Das Parlament muss

<sup>17</sup> Artikel 131d VE 96 Reformbereich Völkrechte (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung; BBl 1997 I 477 ff.).

vor seinem Entscheid gewisse Abklärungen durchführen, und es ist abzusehen, dass es sich in der Mehrzahl der Fälle auch auf unsere Stellungnahme abstützen möchte. Im Vergleich zur Situation in den Kantonen Bern und Nidwalden (vgl. Ziff. 312.2 und 312.3) mit je einer Kammer benötigt die Überprüfung der Gültigkeit in den beiden Räten erheblich mehr Zeit, insbesondere wenn die Beurteilung in den beiden Kammern divergiert. Eine Gültigkeitsprüfung dürfte somit einen erheblichen Zeitbedarf zur Folge haben; in einzelnen Fällen ist nicht auszuschliessen, dass der zusätzliche Zeitbedarf eine Verzögerung um ein halbes Jahr nach sich ziehen könnte. Damit wird das bereits langwierige Gesetzgebungsverfahren noch aufwendiger.

Wir gehen davon aus, dass nach Einführung des konstruktiven Referendums in den eidgenössischen Räten relativ häufig Gegenvorschläge überwiesen würden, für welche anschliessend keine Unterschriften gesammelt würden bzw. die nicht zu Stande kämen. Ein ähnliches Phänomen ist bei Volksinitiativen zu beobachten. Für längst nicht alle Verfassungsinitiativen, welche bei der Bundeskanzlei zur Vorprüfung eingereicht werden, werden Unterschriften gesammelt bzw. kommt die erforderliche Anzahl Unterschriften zu Stande. Seit 1978 ist dies in 48 von 164 Fällen so geschehen. Beim konstruktiven Referendum ist ebenfalls zu erwarten, dass Minderheiten in den eidgenössischen Räten, die mit ihren Anliegen nicht durchkommen, Gegenvorschläge unterbreiten, sei es, um ihren Forderungen damit mehr Nachdruck zu verleihen, sei es, um die Option eines Gegenvorschlags offen zu halten, sei es, um – etwa vor Wahlen – das eigene Profil breit bekannt zu machen oder sei es in der ernsthaften Absicht, das konstruktive Referendum zu ergreifen. Namentlich von einer sofortigen Gültigkeitsprüfung von Gegenvorschlägen dürften wesentlich mehr Erlasse betroffen sein, als tatsächlich konstruktive Referenden zu Stande kommen. Dies müsste bei einer beträchtlichen Zahl von Erlassen zu Zeitverzögerungen führen.

Das konstruktive Referendum kann auch als taktisches Mittel eingesetzt werden, um die Einführung von durch das Parlament verabschiedeten Erlassen zu verzögern, wenn die Prüfung der Gültigkeit von konstruktiven Referenden mehr Zeit benötigen würde, als wir hier für wahrscheinlich erachten. Diese Gefahr ist jedenfalls nicht zu vernachlässigen. Der Einsatz als taktisches Instrument zur Verzögerung des Inkrafttretens wäre dann attraktiv, wenn die Einführung neuen Rechts für wichtige Gruppen Nachteile bzw. die Abschaffung einer Bevorzugung zur Folge hätte (z.B. Sparbeschlüsse, Steuervorlagen).

Es ist ohne weiteres absehbar, dass eine solche mögliche Verzögerung des Inkrafttretens von Erlassen zum vermehrten Rückgriff der Bundesversammlung auf Dringlichkeitsrecht nach Artikel 89<sup>bis</sup> BV führen müsste. Es gab in der neueren Vergangenheit verschiedene Erlasse, bei welchen wegen der sachlich gegebenen Notwendigkeit eines baldigen Inkrafttretens beinahe auf Dringlichkeitsrecht hätte zurückgegriffen werden müssen (Beispiele: Post- und Telekommunikationsreform, vgl. BBl 1996 III 1249 und 1306; Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welt handelsorganisation, Inkrafttreten für die Schweiz am 1. Juli 1995, SR 0.632.20). Es ist nicht undenkbar und auf Grund der zunehmenden internationalen Verflechtungen sogar wahrscheinlich, dass in Zukunft der Zeitdruck zunehmen und dass im Falle der Einführung des konstruktiven Referendums vermehrt Dringlichkeitsrecht erlassen werden dürfte. In solchen Fällen könnte ein Referendumskomitee zwar ebenfalls auf das Instrument des Gegenvorschlags zurückgreifen; der Erlass würde in der Zwischenzeit jedoch in Kraft treten. Damit würde im Endergebnis eine ähnliche Situation erreicht wie mit dem im Rahmen der Reform der Volksrechte vorgeschlagenen Instrument der allgemeinen Volksinitiative (s. Ziff. 311.4).

#### 435      **Konstruktives Referendum gegen auf dem Dringlichkeitsweg erlassenes Recht**

Das konstruktive Referendum kann gemäss Absatz 1 der Initiative (durch Bezugnahme auf Art. 89<sup>bis</sup> Abs. 2 BV) auch gegen auf dem Dringlichkeitsweg erlassenes Recht ergriffen werden. Anstatt die Ausserkraftsetzung des davon betroffenen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, kann ein Referendumskomitee auch dessen Änderung verlangen.

Im Falle des Erfolgs des konstruktiven Referendums wird bereits in Kraft stehendes Recht durch neues Recht ersetzt. Damit stellt sich die Frage des Zeitpunkts der Ablösung bisherigen Rechts durch neues Recht. Die Einfügung von Änderungen in einen bestehenden Erlass kann zu Unsicherheiten und Problemen bezüglich des Übergangsrechts führen. Probleme zeitlicher Art ergeben sich ferner, wenn mehrere konstruktive Referenden ergriffen werden. Nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 BV «treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen werden.» Bei drei oder mehr konstruktiven Referenden oder im Falle der Kombination des abrogativen Referendums mit zwei oder mehr konstruktiven Referenden sind (wie in Ziff. 415 und 417 ausgeführt) zwei oder mehr einander nachfolgende Urnengänge nötig. Der Zeitbedarf für die Publikation der Referendumsvorlage, das Einholen der Unterschriften und deren Überprüfung sowie für die Vorbereitung von zwei oder mehr Urnengängen kann zur Folge haben, dass die in Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 gesetzte Frist von einem Jahr überschritten wird, wodurch der entsprechende allgemeinverbindliche Bundesbeschluss automatisch ausser Kraft gesetzt wird. Das konstruktive Referendum könnte somit durch das Unterbreiten mehrerer paralleler Gegenvorschläge als taktisches Instrument benutzt werden, um Dringlichkeitsrecht ausser Kraft zu setzen.

#### 436      **Mögliche ungünstige Auswirkungen auf das Parlament**

Die im Parlament jeweils unterlegenen Gruppen hätten mit dem konstruktiven Referendum zusätzlich zum bisherigen negierenden Referendum ein Instrument, um ihre Anliegen geltend zu machen. Sie könnten während der Parlamentsdebatten mit dem Volksrecht drohen und es tatsächlich auch benutzen, um ihre Anliegen bekannt zu machen und um über ihren Gegenvorschlag in einem Urnengang befinden zu lassen.

Es ist schwierig abzuschätzen, ob und inwieweit sich das konstruktive Referendum auf den Parlamentsbetrieb tatsächlich auswirken würde. Tendenziell dürfte das neue Volksrecht eher die Minderheitsfraktionen (auf der linken wie rechten Seite des politischen Spektrums) stärken. Anstatt auf das Instrument der Volksinitiative könnten sie nun vermehrt auf das konstruktive Referendum setzen. Falls die Parlamentsmehrheit die Abstimmungschancen eines Gegenvorschlags als relativ hoch einschätzen würde, wäre zu erwarten, dass sie Minderheitsanliegen stärker berücksichtigen würde. Falls sie dessen allfällige Abstimmungschancen als gering ansehen würde, wäre zu erwarten, dass sie keine Kompromisse eingehen würde. Denkbar dürfte es sein, dass Minderheitsfraktionen in Zukunft weniger bereit sein würden, sich mit geringfügigen Konzessionen zufrieden zu geben und dass sie vermehrt auf die Karte des konstruktiven Referendums setzen würden. Damit könnte die Konsensfähigkeit des Parlaments vermindert und die Referendumstätigkeit erhöht werden.

Weitere negative Folgen wären zu erwarten, wenn bei Annahme der Volksinitiative die «bürgergruppenfreundliche» Variante (vgl. Ziff. 412) verwirklicht würde. Danach könnten all jene Bestimmungen Inhalt eines Gegenvorschlags werden, die während der parlamentarischen Beratung des Erlasses (unter Einschluss der Detailberatung) in einem der beiden Räte das notwendige Quorum erreicht hätten. Weil bei dieser Variante das Einreichen eines Gegenvorschlags durch ein Referendumskomitee vom vorgängigen Einreichen von Minderheitsanträgen in den beiden Räten *abhängig* wäre, könnte die allfällige Einführung des konstruktiven Referendums *Vorwirkungen* auf die parlamentarischen Debatten haben. Die Mitglieder des Parlaments hätten nämlich ein Interesse, zu den Gegenständen möglicher Gegenvorschläge jeweils Minderheitsanträge einzureichen. Möglicherweise würde die Tendenz gefördert, präventiv Minderheitsanträge einzureichen, um eine Gelegenheit für das anschliessende Einreichen eines konstruktiven Referendums zu schaffen. Auf Grund häufigerer Minderheitsanträge und zeitlich aufwendiger Ratsdebatten könnte sich das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren verlangsamen.

Vorwirkungen auf das parlamentarische Verfahren ergäben sich auch bei der «behördenfreundlichen» Variante der Ausgestaltung des konstruktiven Referendums: Mitglieder des Parlaments würden einerseits im Hinblick auf einen späteren Gegenvorschlag Minderheitsanträge «testen» und andererseits in für sie wichtigen Fragen mit dem Instrument des konstruktiven Referendums drohen.

#### 437      **Möglicher Bedeutungsverlust des Parlaments**

Die vorliegende Volksinitiative enthält das Erfordernis, dass ein Gegenvorschlag von 5 Prozent der Mitglieder eines Rats unterstützt wird. Sie ist damit stark auf das Parlament ausgerichtet. Die Wahrnehmung des Volksrechts würde nämlich von parlamentarischen Entscheiden abhängig gemacht. Auf den ersten Blick könnte damit die Bedeutung des Parlaments gestärkt werden. Eine nähere Betrachtung zeigt aber, dass gerade das Gegenteil eintreten könnte. Gerade weil die Wahrnehmung des Volksrechts von Parlamentsentscheiden abhängig wäre, würden Interessengruppen und Verbände ihren Druck auf Parlamentarierinnen und Parlamentarier verstärken. Sie würden sie zu bewegen versuchen, Gegenvorschläge einzubringen, damit sie gestützt darauf anschliessend einen Referendumskampf führen könnten. Diese Interessenlage könnte sich letztlich *negativ auf die Unabhängigkeit* der Parlamentarierinnen und Parlamentarier *auswirken*. Umgekehrt könnte daraus ein Machtzuwachs der Verbände resultieren.

Noch bedeutsamer ist freilich, dass mit dem konstruktiven Referendum die *Ausgleichsfunktion* des Parlaments bei der Gesetzgebung *gefährdet* werden könnte. Heute ist das Parlament gezwungen, bei der Gesetzesberatung die unterschiedlichen Interessen zu berücksichtigen, damit die Vorlage in einem allfälligen Referendumskampf bestehen kann. Es muss sich auf eine Vorlage einigen, die von den wichtigen politischen Kräften des Landes getragen wird. Daraus ergibt sich die bedeutsame Aufgabe, Kompromisse zu finden und Konsens herzustellen. Die für die Schweiz wichtige politische Konkordanz wird vom Bundesrat und namentlich vom Parlament getragen. Die Möglichkeit des Gegenvorschlags gäbe nun allen politischen Gruppen des Landes ein Mittel in die Hand, um irgendeinen Bestandteil des Kompromisspakets anzufechten. Damit würde ein Teil der parlamentarischen Entscheidungsfindung in den plebiszitären Prozess ausgelagert. Die Folge wäre ein Bedeutungsverlust des Parlaments bei der Gesetzgebung.

## 438 Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

### 438.1 Häufigere Abstimmungen

Die Initiantinnen und Initianten des konstruktiven Referendums gehen davon aus, dass auf Grund der erforderlichen Unterschriftenzahlen und der kurzen Frist nur wenig Gegenvorschläge vorgelegt und zur Abstimmung gelangen würden (vgl. Ziff. 23).

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es sehr schwierig ist, Voraussagen über die Nutzung von Volksrechten zu machen. So ist etwa die Wirkung der 1977 eingeführten Erhöhung der Unterschriftenzahlen auf die Häufigkeit von Volksinitiativen und Referenden nicht nachweisbar. Durch eine verbesserte Organisation des Unterschriftensammelns wurden die Nachteile erhöhter Unterschriftenzahlen schon sehr bald kompensiert. Während die erweiterte Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen erschwert hat, ist es durchaus denkbar, dass die neuen elektronischen Möglichkeiten (z.B. Zustellung der Unterschriftsbogen über das Internet) das Unterschriftensammeln erleichtern könnten.

Zudem zeigen die ersten Erfahrungen mit dem konstruktiven Referendum in den Kantonen Bern und Nidwalden, dass das Instrument durchaus rege benutzt wird (vgl. Ziff. 312.2 und 312.3), interessanterweise auch von Gruppen, die dem neuen Volksrecht zuerst ablehnend gegenüberstanden.

Deshalb gehen wir davon aus, dass das konstruktive Referendum relativ häufig und zwar in ähnlichem Ausmass ergriffen würde, wie bisher das negierende Referendum. In den letzten 20 Jahren wurde letzteres Volksrecht 49-mal ergriffen.

Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Volksrechte auch in Zukunft zunehmend genutzt werden (vgl. Ziff. 311.2), was auch beim konstruktiven Referendum Folgen hätte.

Schwierig abzuschätzen ist ferner, wie sich die Einführung neuer, von uns vorgeschlagener Volksrechte (allgemeine Volksinitiative, Finanzreferendum, Verwaltungsreferendum) bzw. deren Ausdehnung (Staatsvertragsreferendum) verbunden mit der gleichzeitig unterbreiteten Anhebung der Unterschriftenzahlen auf die Häufigkeit von Urnengängen auswirken würde. Die Gefahr ist jedenfalls nicht ganz von der Hand zu weisen, dass sich die Kombination der mit der Reform der Volksrechte eingeführten Neuerungen mit dem konstruktiven Referendum in einer weiteren, kaum abschätzbaren Häufung von Urnengängen niederschlagen könnte.

Aus diesen Gründen plädieren wir dafür (vgl. Ziff. 439), vorerst Erfahrungen mit den Neuerungen der Volksrechte, die wir im Rahmen der Verfassungsreform unterbreitet haben, zu sammeln.

### 438.2 Komplizierte Abstimmungsverfahren

Die Initiantinnen und Initianten des Volksbegehrens rechnen nicht damit (vgl. Ziff. 23), dass mehrere Gegenvorschläge zur gleichen Parlamentsvorlage eingereicht werden. Diese Betrachtungsweise verkennt, dass sich die Nutzung von Volksrechten in einem steten Wandel befindet. Die Erfahrung hat gezeigt, dass politische Gruppen beim Gebrauch von Volksrechten sehr erfinderisch sind (z.B. Nutzung der Volksinitiative im Sinne eines Verwaltungsreferendums wie im Falle der Initiativen «zum Schutz der Moore – Rothenturm-Initiative», «40 Waffenplätze sind genug – Um-

weltschutz auch beim Militär», «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» oder, wie zahlreiche Beispiele zeigen, zur Änderung von Gesetzes- und Verordnungsrecht). Entwicklungen, die bei der Einführung eines neuen Volksrechts für unwahrscheinlich gehalten wurden, können nach gewisser Zeit eintreten. Wir halten es für sehr wohl möglich, dass schon in den ersten fünf Jahren nach Einführung des konstruktiven Referendums mehrere Gegenvorschläge eingereicht würden. Die Erfahrung zeigt jedenfalls, dass Referenden selten nur von einer einzigen Gruppe unterstützt werden. In einer beachtlichen Zahl von Fällen rekrutieren sich die Gegner von Parlamentsvorlagen aus unterschiedlichen Gruppen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Wahrscheinlichkeit mehrerer Gegenvorschläge zur selben Parlamentsvorlage recht gross ist.

Sobald zu einer Parlamentsvorlage gleichzeitig mehr als zwei Gegenvorschläge oder ein negierendes Referendum und ein Gegenvorschlag vorliegen, sind im Rahmen einer parallelen Abstimmung dermassen viele Haupt-, Subeventual- und Stichfragen zu stellen (vgl. Ziff. 415 und 417 sowie die Anhänge 3 und 6), dass sowohl das Fassen von Abstimmungsparolen wie das Ausfüllen der Stimmzettel zu einer höchst verwirlichen Angelegenheit würde.

In diesen Fällen wird es deshalb voraussichtlich unumgänglich sein, zwei (bei mehr Gegenvorschlägen gegebenenfalls auch mehr als zwei) einander nachgeschaltete Abstimmungen durchzuführen. Dies wiederum führt zu einer zeitlichen Verzögerung des Inkrafttretens. Im Interesse einer ausreichenden Information (Abstimmungsbüchlein) und Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger braucht es zur Vorbereitung einer zweiten Abstimmung nämlich mehr als ein Dutzend Wochen.

Im Endergebnis besteht die Gefahr einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche sich in einem anwachsenden Desinteresse an politischen Fragen auswirken könnte.

Es gilt zudem zu bedenken, dass beim konstruktiven Referendum – anders als bei Initiativen (mit Gegenvorschlag) – der Zeitfaktor eine wichtige Rolle spielt. Das Vorbereiten der Abstimmungsvorlagen, das Fassen der Abstimmungsparolen und die öffentliche Meinungsbildung müssen innert neun Wochen erfolgen. Dies stellt an die Verantwortlichen auf Ebene Bund und Kantone, an die politischen Parteien und Gruppen und nicht zuletzt an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hohe Anforderungen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auf Grund des zeitlichen Drucks Fehler passieren können, namentlich wenn auf Grund der Finanzknappheit der öffentlichen Hand die für Abstimmungen verfügbaren Ressourcen knapp gehalten oder weiter eingeschränkt werden müssen.

### **439 Mangelnde Erfahrungen über Wirkungen und Nebenwirkungen des neuen Volksrechts auf kantonaler Ebene**

In der Vergangenheit bildeten die Kantone jeweils das «Labor», um Volksrechte einzuführen, zu erproben und allenfalls zu modifizieren. Das fakultative Referendum und die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung wurden in zahlreichen Kantonen verwirklicht, bevor sie 1874 bzw. 1891 auf Bundesebene eingeführt wurden. Die Erfahrungen in den Kantonen erlaubten, die Einführung dieser Volksrechte auf Bundesebene auf einer etwas sichereren Grundlage bezüglich Ausgestaltung und Wirkungen vorzunehmen.

Auch zwei im Rahmen des Reformpakets «Volksrechte» unterbreitete Neuerungen (Finanzreferendum und Verwaltungsreferendum) sind in den Kantonen bereits eingehend erprobt.

Demgegenüber ist das konstruktive Referendum erst seit kurzer Zeit und erst in zwei Kantonen verwirklicht (vgl. Ziff. 312). Damit ist der Erfahrungshintergrund noch sehr schmal. Wir haben deshalb noch sehr ungenügende Kenntnisse über verschiedene Fragen, beispielsweise über die mutmassliche Häufigkeit des konstruktiven Referendums, die Wahrscheinlichkeit gleichzeitig mehrerer Gegenvorschläge, die Möglichkeit, komplexe Abstimmungsempfehlungen zu vermitteln oder den Aufwand für die Auswertung der Abstimmungsbogen (bei mehreren Gegenvorschlägen).

Aufschlussreich wären nicht nur Erfahrungen in Bezug auf das Pro und Kontra von konstruktiven Referenden, sondern ebenso Erfahrungen mit der konkreten Ausgestaltung dieses Volksrechts. Die vorliegende Volksinitiative beinhaltet namentlich in zwei Hauptpunkten eine etwas andere Ausgestaltung des konstruktiven Referendums als die Lösungen in den Kantonen Bern und Nidwalden: Keine automatische Koppelung des konstruktiven Referendums mit dem negierenden Referendum, Erfordernis der Unterstützung des Gegenvorschlags durch 5 Prozent der Mitglieder eines der beiden Räte. Denkbar wären verschiedene Alternativen, beispielsweise ein höheres Quorum oder die Beschränkung auf maximal zwei Gegenvorschläge (entsprechend den Abstimmungsergebnissen in den betreffenden Räten). Da die Auswirkungen des konstruktiven Referendums noch nicht ausreichend abgeschätzt werden können, ist es sinnvoll, mehr Erfahrungen auf kantonaler Ebene zu sammeln.

## **5            Finanzielle und personelle sowie weitere Auswirkungen der Initiative für Bund und Kantone**

Bei Annahme der Volksinitiative würde auf Bundesebene ein neues Volksrecht eingeführt. Es würde zusätzliche Möglichkeiten demokratischer Einwirkung eröffnen. Ausgehend von der Annahme, dass das neue Instrument im gleichen Ausmass wie das fakultative negierende Referendum wahrgenommen würde (vgl. Ziff. 438.1), ergäben sich pro Jahr mehr als zweimal Abstimmungen über Gegenvorschläge zu Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Dabei muss offen bleiben, ob und inwieweit das konstruktive Referendum einen Teil der bisherigen negierenden Referenden ersetzen wird. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass auf gewisse negative Referenden verzichtet werden wird. Gleichzeitig erlaubt das negierende Referendum aber auch, den Status quo zur Diskussion zu stellen, was beim Vorliegen des blossen konstruktiven Referendums nicht der Fall ist.

Für konstruktive Referenden würde vor allem auf kantonaler Ebene ein erheblicher Aufwand anfallen. Dieser würde bei mehreren Gegenvorschlägen überproportional zunehmen. Während bei einem Gegenvorschlag eine Frage und bei zwei Gegenvorschlägen drei Fragen zu beantworten wären, wären es bei drei Gegenvorschlägen (bei einer gleichzeitigen Abstimmung, vgl. Anhang 3) bereits sieben Fragen. Der Auswertungsaufwand der Kantone stiege zudem im Verhältnis zur Anzahl-Fragen überproportional. Die häufige Nutzung des neuen Volksrechts kombiniert mit einem relativ hohen Anteil mehrerer Gegenvorschläge bzw. dem negierenden Referendum würde somit den kantonalen Aufwand zur Auswertung der Abstimmungen ausserordentlich erhöhen.

## **6 Verhältnis zum internationalen Recht**

Die Volksinitiative bezieht sich auf die Ausgestaltung der Volksrechte. Diese sind eines der Wesens- und Identitätsmerkmale und eine zentrale Errungenschaft unseres politischen Systems (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung; BBl 1997 I 436). Die Ausgestaltung der Volksrechte ist Bestandteil der innerstaatlichen Ordnung und wird grundsätzlich vom internationalen Recht nicht erfasst, es sei denn, Volksinitiativen enthielten eine Verletzung von zwingendem Völkerrecht. In diesem Fall sind sie ungültig (vgl. BBl 1994 III 1493 ff.; AB 1995 S 334 ff., 1996 N 331 ff.).

## **7 Schlussfolgerungen**

Aus den genannten Gründen sind wir der Auffassung, die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» sei abzulehnen und es sei auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu verzichten.

10295

**Volksabstimmung**

**– über eine Parlamentsvorlage und einen  
Gegenvorschlag**

*Stimmzettel*

Soll die Parlamentsvorlage oder der  
Gegenvorschlag in Kraft treten?

*– Zutreffendes bitte ankreuzen  
– Gültig sind nur Antworten,  
die ein einziges Feld ankreuzen*

a. die Parlamentsvorlage

b. der Gegenvorschlag

### Volksabstimmung

- über eine Parlamentsvorlage sowie zwei  
Gegenvorschläge

*Stimmzettel*

#### A. Hauptfragen

1. Wollen Sie den Gegenvorschlag 1  
der Parlamentsvorlage vorziehen?

*Antwort: ja oder nein*

2. Wollen Sie den Gegenvorschlag 2  
der Parlamentsvorlage vorziehen?

*Antwort: ja oder nein*

#### B. Eventualfrage

3. Für den Fall, dass die beiden Gegenvor-  
schläge der Parlamentsvorlage vorgezogen  
werden:  
Welcher der beiden Gegenvorschläge soll  
dann in Kraft treten?

- Zutreffendes bitte  
ankreuzen  
– Gültig sind nur Ant-  
worten, die  
ein einziges Feld  
ankreuzen

- a. der Gegenvorschlag 1

- b. der Gegenvorschlag 2

## Volksabstimmung (an einem Datum)

- über eine Parlamentsvorlage und drei  
Gegenvorschläge (ohne negierendes Referendum)

Stimmzettel

A. Hauptfragen	
1. Wollen Sie den Gegenvorschlag 1 der Parlamentsvorlage vorziehen?	Antwort: ja oder nein <input type="checkbox"/>
2. Wollen Sie den Gegenvorschlag 2 der Parlamentsvorlage vorziehen?	Antwort: ja oder nein <input type="checkbox"/>
3. Wollen Sie den Gegenvorschlag 3 der Parlamentsvorlage vorziehen?	Antwort: ja oder nein <input type="checkbox"/>
B. Subeventualfrage	
4. Für den Fall, dass in den Hauptfragen alle 3 Gegenvorschläge vorgezogen werden: Welche beiden Vorlagen wollen Sie in der Stichfrage einander gegenüberstellen? (Die in dem vorgezogenen Buchstaben fehlende Vorlage scheidet für die Stichfrage aus.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zutreffendes bitte ankreuzen</li> <li>– Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 4 ein einziges Feld ankreuzen</li> </ul>
a. den Gegenvorschlag 1 und den Gegenvorschlag 2	<input type="checkbox"/>
b. den Gegenvorschlag 1 und den Gegenvorschlag 3	<input type="checkbox"/>
c. den Gegenvorschlag 2 und den Gegenvorschlag 3	<input type="checkbox"/>

.1.

### C. Stichfragen

5. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) die Gegenvorschläge 1 und 2 der Parlamentsvorlage vorgezogen werden und der Gegenvorschlag 3 verworfen oder in den Subeventualfragen (B) ausgeschieden wird: Welcher Gegenvorschlag soll dann in Kraft treten?
- a. der Gegenvorschlag 1
  - b. der Gegenvorschlag 2
6. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) die Gegenvorschläge 2 und 3 der Parlamentsvorlage vorgezogen werden und der Gegenvorschlag 1 verworfen oder in den Subeventualfragen (B) ausgeschieden wird: Welcher Gegenvorschlag soll dann in Kraft treten?
- a. der Gegenvorschlag 2
  - b. der Gegenvorschlag 3
7. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) die Gegenvorschläge 1 und 3 der Parlamentsvorlage vorgezogen werden und der Gegenvorschlag 2 verworfen oder in den Subeventualfragen (B) ausgeschieden wird: Welcher Gegenvorschlag soll dann in Kraft treten?
- a. der Gegenvorschlag 1
  - b. der Gegenvorschlag 3

- Zutreffendes bitte ankreuzen  
- Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 5 ein einziges Feld ankreuzen

- Zutreffendes bitte ankreuzen  
- Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 6 ein einziges Feld ankreuzen

- Zutreffendes bitte ankreuzen  
- Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 7 ein einziges Feld ankreuzen

## Volksabstimmung (an möglicherweise zwei Daten)

– über eine Parlamentsvorlage und drei Gegen-  
vorschläge (ohne negierendes Referendum)

Stimmzettel

## A. Hauptfragen

1. Wollen Sie den Gegenvorschlag 1 der  
Parlamentsvorlage vorziehen?

Antwort: ja oder nein

2. Wollen Sie den Gegenvorschlag 2 der  
Parlamentsvorlage vorziehen?

Antwort: ja oder nein

3. Wollen Sie den Gegenvorschlag 3 der  
Parlamentsvorlage vorziehen?

Antwort: ja oder nein

## B. Eventualfragen

4. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A)  
die Gegenvorschläge 1 und 2 der Parlaments-  
vorlage vorgezogen werden und der Gegen-  
vorschlag 3 verworfen wird: Welchen  
Gegenvorschlag bevorzugen Sie?

– Zutreffendes bitte  
ankreuzen  
– Gültig sind nur Ant-  
worten, die auf Frage 4  
ein einziges Feld an-  
kreuzen

a. den Gegenvorschlag 1

b. den Gegenvorschlag 2

5. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A)  
die Gegenvorschläge 2 und 3 der Parlaments-  
vorlage vorgezogen werden und der Gegen-  
vorschlag 1 verworfen wird: Welchen  
Gegenvorschlag bevorzugen Sie?

– Zutreffendes bitte  
ankreuzen  
– Gültig sind nur Ant-  
worten, die auf Frage 5  
ein einziges Feld an-  
kreuzen

a. den Gegenvorschlag 2

b. den Gegenvorschlag 3

6. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) die Gegenvorschläge 1 und 3 der Parlamentsvorlage vorgezogen werden und der Gegenvorschlag 2 verworfen wird: Welchen Gegenvorschlag bevorzugen Sie?

a. den Gegenvorschlag 1

b. den Gegenvorschlag 3

- Zutreffendes bitte ankreuzen
- Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 6 ein einziges Feld ankreuzen

7. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) die Gegenvorschläge 1, 2 und 3 der Parlamentsvorlage vorgezogen werden: Welcher Gegenvorschlag soll für einen zweiten Urnengang ausscheiden?

a. der Gegenvorschlag 1

b. der Gegenvorschlag 2

c. der Gegenvorschlag 3

- Zutreffendes bitte ankreuzen
- Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 7 ein einziges Feld ankreuzen

**Volksabstimmung**

- über eine Parlamentsvorlage und einen Gegenvorschlag
- kombiniert mit dem negierenden Referendum

*Stimmzettel***A. Hauptfragen**

1. Wollen Sie die Parlamentsvorlage annehmen?

*Antwort: ja oder nein*

2. Wollen Sie den Gegenvorschlag annehmen?

*Antwort: ja oder nein***B. Eventualfrage**

3. Für den Fall, dass sowohl die Parlamentsvorlage als auch der Gegenvorschlag angenommen werden: Welche der beiden Vorlagen soll in Kraft treten?

- *Zutreffendes bitte ankreuzen*- *Gültig sind nur Antworten, die ein einziges Feld ankreuzen*

- a. die Parlamentsvorlage

- b. der Gegenvorschlag

## Volksabstimmung (an einem Datum)

- über eine Parlamentsvorlage sowie zwei Gegenvorschläge
- kombiniert mit dem negierenden Referendum

Stimmzettel

## A. Hauptfragen

1. Wollen Sie die Parlamentsvorlage annehmen?

Antwort: ja oder nein

2. Wollen Sie den Gegenvorschlag 1 annehmen?

Antwort: ja oder nein

3. Wollen Sie den Gegenvorschlag 2 annehmen?

Antwort: ja oder nein

## B. Subeventualfrage

4. Für den Fall, dass in den Hauptfragen die Parlamentsvorlage und die beiden Gegenvorschläge angenommen werden: Welche beiden Vorlagen wollen Sie in der Stichfrage einander gegenüberstellen? (Die in dem vorgezogenen Buchstaben fehlende Vorlage scheidet für die Stichfrage aus.)

- Zutreffendes bitte ankreuzen
- Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 4 ein einziges Feld ankreuzen

- a. die Parlamentsvorlage und den Gegenvorschlag 1

- b. die Parlamentsvorlage und den Gegenvorschlag 2

- c. den Gegenvorschlag 1 und den Gegenvorschlag 2

J.

### C. Stichfragen

5. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) die Parlamentsvorlage sowie der Gegenvorschlag 1 angenommen werden und der Gegenvorschlag 2 verworfen oder in den Subeventualfragen (B) ausgeschieden wird: Welche Vorlage soll dann in Kraft treten?
- Zutreffendes bitte ankreuzen
  - Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 5 ein einziges Feld ankreuzen

a. die Parlamentsvorlage

b. der Gegenvorschlag 1

6. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) der Gegenvorschlag 1 sowie der Gegenvorschlag 2 angenommen werden und die Parlamentsvorlage verworfen oder in den Subeventualfragen (B) ausgeschieden wird: Welche der beiden angenommenen Vorlagen soll dann in Kraft treten?
- Zutreffendes bitte ankreuzen
  - Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 6 ein einziges Feld ankreuzen

a. der Gegenvorschlag 1

b. der Gegenvorschlag 2

7. Für den Fall, dass in den Hauptfragen (A) die Parlamentsvorlage sowie der Gegenvorschlag 2 angenommen werden und der Gegenvorschlag 1 verworfen oder in den Subeventualfragen (B) ausgeschieden wird: Welche der beiden angenommenen Vorlagen soll dann in Kraft treten?
- Zutreffendes bitte ankreuzen
  - Gültig sind nur Antworten, die auf Frage 7 ein einziges Feld ankreuzen

a. die Parlamentsvorlage

b. der Gegenvorschlag 2

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

Entwurf

vom

---

*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)»<sup>1</sup>, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1999<sup>2</sup>,  
*beschliesst:*

## Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

### Art. 89<sup>ter</sup> (neu)

<sup>1</sup> 50 000 stimmberechtigte Schweizer Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone können anstelle des Referendums gemäss Artikel 89 Absatz 2 oder Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz oder zu einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss verlangen.

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

<sup>3</sup> Wird die Volksabstimmung über einen Gegenvorschlag verlangt, so können die Stimmberechtigten erklären, ob sie dem Bundesgesetz beziehungsweise dem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder dem Gegenvorschlag zustimmen.

<sup>4</sup> Wird zugleich gemäss Artikel 89 Absatz 2 oder Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 die Volksabstimmung über Annahme oder Verwerfung des Bundesgesetzes oder des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses verlangt, so gilt für das Abstimmungsverfahren Artikel 121<sup>bis</sup> sinngemäss.

<sup>5</sup> Sind mehrere Gegenvorschläge zu unterbreiten, die sich gegenseitig ausschliessen, werden Eventualabstimmungen durchgeführt.

## Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

10295

<sup>1</sup> BBl 1997 IV 1516

<sup>2</sup> BBl 1999 2937

## **Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» vom 1. März 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.021
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1999
Date	
Data	
Seite	2937-2986
Page	
Pagina	
Ref. No	10 055 053

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.