



18.446

**Parlamentarische Initiative**  
**Wermuth Cédric.**  
**Mehr Demokratie.**  
**Konstruktives Referendum****Initiative parlementaire**  
**Wermuth Cédric.**  
**Plus de démocratie.**  
**Référendum constructif***Vorprüfung – Examen préalable*

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.06.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative Folge geben

*Antrag der Minderheit*(Pfister Gerhard, Addor, Binder, Cottier, Fluri, Gmür Alois, Moret Isabelle, Silberschmidt, Streiff)  
Der Initiative keine Folge geben*Proposition de la majorité*

Donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*(Pfister Gerhard, Addor, Binder, Cottier, Fluri, Gmür Alois, Moret Isabelle, Silberschmidt, Streiff)  
Ne pas donner suite à l'initiative**Präsident** (Aebi Andreas, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Wermuth Cédric** (S, AG): Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen, meiner parlamentarischen Initiative zur Einführung des konstruktiven Referendums Folge zu geben. Es ist faszinierend zu sehen, wie sich angesichts der politischen Realitäten gewisse Fragen immer wieder stellen. Das konstruktive Referendum war bereits zweimal ein grosses Thema: 1992 und 1999. Die Geschichte wiederholt sich nicht, aber sie reimt sich manchmal. Es gab damals nämlich zwei Auslöser. 1992 war es das vom Bundesrat erwartete Ja zum EWR, das dann, wie Sie wissen, nicht zustande kam. 1999 war es die Erfahrung mit der 10. AHV-Revision. Das konstruktive Referendum wurde 1992 im Kontext der EWR-Debatte vorgeschlagen, und zwar als Möglichkeit, die innenpolitischen Rechte so auszuweiten, dass die Demokratie in einem europäischen Integrationsprozess gestärkt und nicht geschwächt würde. Seither hat sich die Situation noch zusätzlich verschärft. Internationales Recht wirkt immer stärker auf das innenpolitische Recht ein. Nehmen Sie als Beispiel die aktuelle Debatte um die Mindestbesteuerung innerhalb der OECD oder der G-7. Die Regulierung geht, wenn wir nicht reagieren, mit einer Einschränkung der demokratischen Souveränität der Bevölkerung in diesem Land einher.

Das konstruktive Referendum ist gerade im Hinblick auf diese Fragen eine der möglichen Lösungen. Ich beantragte es damals, vor zwei Jahren, im Hinblick auf ein allfälliges Rahmenabkommen in der Kommission. Es wäre auch bei blockierten Debatten eine Möglichkeit, schneller als heute möglich wieder einen weiterführenden Weg zu finden. Nehmen Sie als Beispiel die elektronische ID, über die wir abgestimmt haben. Das konstruktive Referendum hätte es ermöglicht, dass an diesem Tag ein Initiativ- oder Referendumskomitee einen Gegenvorschlag für eine elektronische ID auf rein staatlicher Basis gemacht hätte. Damit hätten wir an diesem Sonntag





über zwei Varianten abgestimmt und keine Zeit verloren, denn bezüglich des Ziels, dass wir eine elektronische ID brauchen, wären sich eigentlich beide Lager einig gewesen.

Letztlich scheint es mir nicht nur aufgrund der zunehmenden Internationalisierung der Beziehungen zwischen den Staaten, sondern vor allem aus staatspolitischen Überlegungen ganz zentral zu sein, dass wir uns diese Frage stellen. Das konstruktive Referendum wäre nämlich ein Ausgleich gegenüber einem Recht, das heute dem Parlament zusteht, aber nicht dem Volk. Wenn das Volk eine Initiative vorschlägt, dann kann das Parlament heute einen Gegenvorschlag machen. Wenn aber das Parlament ein Gesetz vorschlägt, kann heute das Volk keinen konstruktiven Gegenvorschlag machen. Damit ist das konstruktive Referendum eigentlich der logische kleine Bruder des Gegenvorschlags des parlamentarischen Rechts und damit die Vollendung der direkten Demokratie, die wir hier in diesem Land alle gemeinsam so schätzen.

Ich möchte noch kurz die aus meiner Sicht wichtigsten Gegenargumente entkräften. Nein, dies ist nicht die Einführung einer Gesetzes-Initiative. Es gibt ein Kontinuum, auf dem das konstruktive Referendum eingeführt werden kann, wo wir uns entscheiden können, welche Variante wir wollen. Die parlamentarische Initiative ist bewusst sehr allgemein gefasst und hat einige Hürden eingebaut, die man sicher wieder andenken könnte. 1999 gab es beispielsweise den Vorschlag, dass man nur ein konstruktives Referendum mit Gegenvorschlägen machen kann, die bereits im Parlament in der Diskussion vorlagen. Das kann man sich durchaus überlegen. Die weitere Frage ist natürlich die Verfassungsmässigkeit der Vorschläge, das ist klar. Was tun wir, wenn ein konstruktives Referendum die Einheit der Materie verletzt? Es ist theoretisch eine Möglichkeit, dass das geschehen könnte. Allerdings möchte ich hier wirklich auf die Praxis und die bisherige Historie der direkten Demokratie verweisen. Es ist selten so, dass das Parlament hart an der Verfassungsmässigkeit legiferiert. Es kommt vor, aber es ist die absolute Ausnahme. Man könnte eine Einschränkung vorsehen, beispielsweise diejenige, dass parlamentarische Vorschläge ein Prüfverfahren zwischen zwei Sessionen durchlaufen müssten. Faktisch wird das der absolute Ausnahmefall sein. Auf der anderen Seite steht die Ergänzung der direkt-demokratischen Rechte, ein Ausgleich der Volksrechte zwischen Volk und Parlament. Ich bitte Sie in diesem Sinne, der Initiative Folge zu geben.

AB 2021 N 1148 / BO 2021 N 1148

**Walti Beat** (RL, ZH): Kollege Wermuth, ich möchte Sie fragen, ob Sie das reale Beispiel des ehemaligen konstruktiven Referendums im Kanton Zürich kennen. Dieses wurde mit einer revidierten Verfassung eingeführt und hat dazu geführt, dass sich letztlich alle veränderungsinteressierten Kräfte gegenseitig neutralisiert haben und letztlich eigentlich immer die konservative Beharrungsposition als Siegerin aus den Abstimmungen hervorgegangen ist. Der Höhepunkt war eine Abstimmung zum damaligen Spitalfinanzierungsgesetz. Bei diesem führten drei oder vier parallel laufende konstruktive Referenden mit den Möglichkeiten von Mehrfachantworten und dem Ausdruck von Präferenzen, die die Abstimmenden auch haben mussten, zu etwa dreissig oder mehr möglichen Antwortvarianten. Das war letztlich der Tod der Idee und führte zu einer breit unterstützten Abschaffung dieses Instruments. Kennen Sie diesen Anwendungsfall?

**Wermuth Cédric** (S, AG): Geschätzter Kollege Walti, dieser Fall ist mir sehr wohl bekannt. Sie werden mir verzeihen, wenn ich Sie darauf hinweise, dass es in der Schweiz erstens neben Zürich auch noch andere Kantone gibt und zweitens andere Kantone bereits ein konstruktives Referendum kennen, das sehr gut funktioniert. Ich möchte den Zürcherinnen und Zürchern nicht zu nahe treten. Aber so wie das konstruktive Referendum in Zürich eingeführt wurde, war es eben eine Fehlkonstruktion.

Ich habe vorhin nachgeschaut – darum habe ich auf das Blatt geschaut, ich wollte nicht weghören, als Sie redeten, sondern ich wollte korrekt zitieren – und ein Zitat des Vizepräsidenten der Berner Verfassungskommission herausgesucht, die in Bern den sogenannten Volksvorschlag eingeführt hat. Er hat einen schönen Vergleich gebracht und gesagt, wer den Schweizerinnen und Schweizern nicht zumute, die Komplexität des konstruktiven Referendums zu verstehen, unterschätze, dass diese Menschen jeden Tag beim Jassen schwierigere strategische Entscheidungen als beim konstruktiven Referendum fällen würden.

Die Begründung dafür, dass das richtig ist – Herr Walti, jetzt müssen Sie kurz warten, denn jetzt kommt die sachliche Begründung –, ist, dass der Volksvorschlag im Kanton Bern ein Instrument ist, das sehr gut funktioniert, und dass sogar in der Mehrheit der Anwendungsfälle im Sinne derjenigen entschieden wird, die den Volksvorschlag lanciert haben. Das Volk kann also sehr wohl differenzieren. Man könnte die Fragen mit Hürden und Stichfragen lösen. Zürich ist wirklich das einzige Beispiel, in dem die Geschichte leider schiefgegangen ist.

**Buffat Michaël** (V, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques de notre conseil s'est



réunie le 11 octobre 2019 et le 18 février 2021 afin de procéder à l'examen de cette initiative parlementaire et vous invite à y donner suite, par 14 voix contre 10.

Notre collègue Wermuth souhaite modifier la Constitution de manière à ce que 50 000 citoyens ou huit cantons puissent, en même temps qu'une demande de référendum contre une loi ou un arrêté fédéral, présenter un contre-projet. La démocratie directe de notre pays fonctionne bien et la population en est satisfaite. Toutefois, il arrive que le citoyen se trouve devant un projet global dont certains aspects lui plaisent et qu'il s'oppose à d'autres. Il est donc difficile pour lui d'exprimer son opinion et le résultat du vote est difficile à interpréter. Ceci est par exemple le cas quand des mouvements différents et opposés lancent des référendums.

Avec la solution proposée par notre collègue Wermuth, le peuple aurait la possibilité de déposer un contre-projet et les comités référendaires seraient davantage engagés dans la recherche de solutions.

Pour la majorité de la commission, cette idée vise à développer et à renforcer la démocratie directe qui fait le succès de notre pays. Si un comité référendaire n'est pas d'accord avec un projet de loi, il devrait pouvoir dire "non" ainsi que "non, mais". Cet outil permettrait à la population de s'exprimer de manière plus nuancée. Aujourd'hui, les projets soumis au peuple sont des compromis de notre majorité. Nous nous sommes tous retrouvés face à des projets dont une partie nous plaisait et l'autre pas. Nous pourrions ainsi sauver des parties de projets qui ne sont pas contestées.

C'est ainsi que la majorité de la commission vous invite à donner suite à cette initiative parlementaire.

**Marti Samira** (S, BL), für die Kommission: Vielen Dank für die Ausführungen, Herr Buffat. Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 11. Oktober 2019 die parlamentarische Initiative Wermuth vorgeprüft und ihr auch Folge gegeben. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat diesem Beschluss aber nicht zugestimmt. Am 18. Februar 2021 hat unsere Kommission wiederum beschlossen, unserem Rat, also Ihnen, den Antrag zu stellen, der Initiative Folge zu geben.

Die Kommission erachtet es als Gewinn für das direkt-demokratische Instrumentarium, wenn 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone gemeinsam mit einem Referendum zu einem Gesetz oder einem Bundesbeschluss einen Gegenvorschlag einbringen können. Sie sieht darin eine Möglichkeit, den politischen Entscheidungsprozess zu deblockieren und zu beschleunigen. Die Stimmberechtigten können mit dem neuen Instrument ihre Meinung differenzierter zum Ausdruck bringen, als dies heute der Fall ist, wenn sie einen Teil einer Vorlage begrüßen, einen anderen Teil aber ablehnen. Sie stehen somit nicht vor einem Dilemma, und ihre Entscheidungsfreiheit wird gestärkt. Unheilige Allianzen bei Volksabstimmungen können damit vermieden werden. Dadurch sollte es auch weniger zu einem Scherbenhaufen kommen. Die nicht bestrittenen Bestimmungen einer über Jahre erarbeiteten Gesetzgebung könnten in Kraft treten, wenn beispielsweise nur eine Bestimmung umstritten war. Der Gesetzgebungsprozess müsste dann nicht wieder bei null einsetzen.

Die Frage, wie das Nein der Stimmbevölkerung zu interpretieren sei – eine Frage, die wir uns immer und immer wieder stellen müssen –, müsste nicht parteipolitisch analysiert werden. Abstimmungen im Kanton Bern haben zudem gezeigt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger offenbar tatsächlich in der Lage sind, einzelne Aspekte einer Vorlage zu beurteilen, differenziert abzustimmen und somit ihre Meinung kundzutun. Zwischen 1993 und 2011 wurde dieses Instrumentarium im Kanton Bern neunmal angewendet. Sechsmal wurde der Gegenvorschlag dann auch angenommen. Die Referendumskomitees werden damit auch stärker in die Lösungsfindung einbezogen, was die Kommission begrüsst.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 14 zu 10 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

**Präsident** (Aebi Andreas, Präsident): Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Pfister Gerhard beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.446/23137)

Für Folgegeben ... 82 Stimmen

Dagegen ... 109 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2021 N 1149 / BO 2021 N 1149