

Abstimmung vom 25.9.1977

Einschränkung der Volksrechte oder Anpassung ans Frauenstimmrecht?

Angenommen: Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum; Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative

Yvan Rielle

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Einschränkung der Volksrechte oder Anpassung ans Frauenstimmrecht? In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 364–365.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Die Forderung, für Referenden und Verfassungsinitiativen die Unterschriftenzahl zu erhöhen, ist alt – fast so alt wie die Volksrechte selbst: Schon 1922 verlangt eine ständerätliche Motion «Massnahmen zum Schutz [...] vor möglichem Missbrauch» (BBI 1975 II 130) – sie scheidet knapp. 1957 schlägt der Bundesrat im Zuge der Frauenstimmrechtsdebatte eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen vor, findet bei den Räten aber kein Gehör. Diese lehnen eine Koppelung dieser Frage mit jener des Frauenstimmrechts ab und verlangen eine separate Vorlage. Weil Volk und Stände die Einführung des Frauenstimmrechts in der Folge verwerfen (vgl. Vorlage 191), wird die Frage nicht weiterbehandelt, und sie wird erst wieder aktuell, als 1971 die Verwirklichung der politischen Gleichberechtigung der Frauen auf Bundesebene im zweiten Anlauf gelingt (vgl. Vorlage 224).

Eine ganze Reihe ausschliesslich von Bürgerlichen eingereichter parlamentarischer Vorstösse verlangt nun abermals die Anpassung der Unterschriftenzahlen an die neuen Verhältnisse und bringt damit die Angst zum Ausdruck, eine «Flut von Volksbegehren könnte die Gesetzesmaschinerie blockieren» (BBI 1975 II 131). Tatsächlich steigt zu Beginn der 1970er-Jahre die Zahl von Volksbegehren derart, dass wiederholt der grosse «Druck der Volksrechte auf die Behörden» (APS 1976: 22) beklagt wird. Indes ist dieser kaum allein auf die Verdoppelung der Unterschriftenberechtigten zurückzuführen, sondern steht vielmehr in engem Zusammenhang mit damals neu entstehenden politischen Bewegungen. Die Tatsache jedenfalls, dass bereits 1922 entsprechende Forderungen laut wurden, zeigt, dass nicht die Einführung des Frauenstimmrechts allein den Wunsch nährt, den Gebrauch der Volksrechte zu erschweren. So vertritt 1960 der freisinnige Genfer Nationalrat Guinand die Auffassung, «dass sich eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen trotz der Ablehnung des Frauenstimmrechts rechtfertigt» (BBI 1975 II 131).

Als Sofortmassnahme gegen den zunehmenden Gebrauch der Volksrechte schlägt der Bundesrat schliesslich 1975 eine Teilrevision der Verfassung vor, mit welcher er die erforderlichen Unterschriftenzahlen verdoppeln will: Für Volksinitiativen sollen fortan 100 000, für Referenden 60 000 Unterschriften notwendig sein. Noch im selben Jahr erklärt sich der Ständerat bereit, auf diesen Vorschlag einzutreten – allerdings setzt er die für Referenden erforderliche Unterschriftenzahl um 10 000 auf 50 000 herab. Der Nationalrat weist das Vorhaben erst einmal zurück. Er will zunächst das neue Gesetz über die politischen Rechte behandeln (vgl. Vorlage 276), das ebenfalls eine Revision der Volksrechte anstrebt. 1976 schliesslich nimmt er sich des Geschäfts an. Dabei hält er zunächst an der bundesrätlichen Variante mit 60 000 Unterschriften fest, bevor er im Differenzbereinigungsverfahren grossmehrheitlich auf die ständerätliche Lösung mit 50 000 einschwenkt. Er tut dies freilich gegen den Widerstand von SP, LdU und kleineren Parteien, die sich alle grundsätzlich

gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen und die damit verbundene Einschränkung der Volksrechte wehren.

GEGENSTAND

Bundesrat und Parlament schlagen dem Stimmvolk in je separaten Vorlagen die Revision zweier Verfassungsartikel vor: In Art. 89 Abs. 2 und 4 soll die für das Referendum vorgeschriebene Unterschriftenzahl von 30 000 auf 50 000 erhöht werden; in den Artikeln 120 Abs. 1 und 121 Abs. 2 soll die Zahl der notwendigen Unterschriften für Volksinitiativen von 50 000 auf 100 000 verdoppelt werden.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die Opposition gegen diese beiden Verfassungsänderungen ist beträchtlich. Am Vorabend der Abstimmung wendet sich nicht nur die politische Linke um die SP gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen, sondern mit ihr fast alle mittelgrossen und kleinen Parteien: die Kommunisten, die POCH und der Landesring genauso wie die Liberaldemokraten der Westschweiz, die Nationale Aktion und die Republikaner. Sie betonen namentlich, dass die quantitative Einschränkung der plebiszitären Demokratie einseitig die finanziell und organisatorisch Schwächeren treffe und gerade die aktiven Bürgerinnen und Bürger bestrafe. Zudem dürfe die Funktion des Minderheitenschutzes, die die Volksrechte erfüllten, nicht geschwächt werden, wie vor allem rechte Gegner der Vorlage (unter ihnen zahlreiche Kantonalsektionen der SVP) betonen. Sie halten die schiefe Teilnahme der Stimmbürgerschaft denn auch für wichtiger als die eigentliche Wirksamkeit von Initiativen und Referenden selbst.

Die Befürworter – zu ihnen zählen (ohne einzelne abweichenden Kantonalparteien) nicht nur die bürgerlichen Bundesratsparteien, die Arbeitgeber und der Bauernverband, sondern auch zahlreiche Gewerkschaften (CNG und VSA; der SGB beschliesst Stimmfreigabe) – machen geltend, dass eine immer grössere Zahl von Abstimmungen die ernsthafte Meinungsbildung der Stimmenden geradezu verunmögliche. Sie illustrieren ihr Argument mit der Tatsache, dass dem Volk an ebendiesem Wochenende nicht nur die Erhöhung der Unterschriftenzahlen unterbreitet wird, sondern insgesamt nicht weniger als sechs Vorlagen. Von einer Aushöhlung der Volksrechte, wie sie von gegnerischer Seite bisweilen befürchtet werde, könne dagegen keine Rede sein, schliesslich handle es sich bei der Erhöhung der notwendigen Unterschriften lediglich um eine Anpassung an die gewachsene Stimmbürgerschaft.

ERGEBNIS

Volk und Stände folgen diesen Argumenten und stimmen beiden Vorlagen mehrheitlich zu. Das Ergebnis fällt angesichts der breiten Opposition gar überraschend (APS 1977: 22) deutlich aus: 57,8% der Stimmenden sagen Ja zur Erhöhung der für Referenden erforderlichen Unterschriften; 56,7% sind für eine Verdoppelung derjenigen für Volksinitiativen. Auch die Zahl der mehrheitlich ablehnenden Stände ist klein. Lediglich drei Kantone sagen Nein zur Anpassung bei der Volksinitiative, beim Referendum sind es deren vier. Auffallend ist allerdings, dass ausschliesslich

französischsprachige Kantone die Vorlagen ablehnen: Gegen die Beschränkung der Volksrechte sprechen sich die Waadt, Neuenburg, Genf und das Wallis aus, das immerhin der Anpassung bei den Volksinitiativen zustimmt. Am meisten Befürwortung finden die beiden Vorlagen in den ländlichen Kantonen der Zentral- und Innerschweiz sowie der Ostschweiz.

QUELLEN

BBI 1975 II 129; BBI 1977 I 1372; BBI 1977 I 1374. CVP 1977; SVP 1977. APS 1975 bis 1977: Institutionen und Volksrechte. Vox Nr. 3.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.