

Abstimmung vom 4.12.1977

## Das «Abstimmungs- büchlein» wird aus der Taufe gehoben

**Angenommen: Bundesgesetz über die politischen  
Rechte**

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): Das «Abstimmungsbüchlein» wird aus der Taufe gehoben. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 368–370.

**Herausgeber dieses Dokuments:** Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).

## VORGESCHICHTE

Im Herbst 1977 stimmten Volk und Stände einer Erhöhung der für Initiativen und Referenden notwendigen Unterschriftenzahl zu (vgl. Vorlagen 272 und 273), und nur knapp drei Monate später steht bereits wieder ein Urnengang über die Neugestaltung der Volksrechte an: Die Abstimmung über ein neues Bundesgesetz über die politischen Rechte. Anlass dazu gibt, anders als bei den Herbstvorlagen, nicht der steigende Druck auf die Behörden, weil der Gebrauch der Volksrechte zunimmt, sondern die teilweise veraltete und in der Praxis mangelhafte Regelung der politischen Rechte. Die Bestimmungen stammten teilweise von 1870 und verteilten sich, stellt der Bundesrat 1975 fest, zudem derart auf zahlreiche Sondererlasse mit unzähligen Verweisungen, dass die ganze Gesetzesmaterie unübersichtlich geworden und heute gar lückenhaft sei (BBl 1975 I 1317).

Weil zudem zahlreiche parlamentarische Vorstösse zu unterschiedlichen Fragen des Wahl- und Abstimmungsrechts hängig sind, beauftragt die Bundeskanzlei 1971 eine Studienkommission mit der Erarbeitung von ersten Vorschlägen für ein integrales Gesetz über die politischen Rechte. Vier Jahre später legt der Bundesrat einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor, mit dem er vor allem eine formelle Bereinigung der geltenden Regelungen anstrebt, indem er sie in ein und demselben Gesetzestext zusammenbringt. Materielle Veränderungen schlägt er dagegen nur wenige vor, und die fallen moderat aus. Der Gesetzesentwurf skizziert zwar ein Charakteristikum der schweizerischen Abstimmungsdemokratie: das sogenannte Abstimmungsbüchlein. Es soll künftig dem Abstimmungsmaterial beigelegt werden und sachliche Erläuterungen des Bundesrates zu jeder Vorlage enthalten. Abgesehen davon will der Bundesrat aber weder substanzielle Erweiterungen noch bedeutsame Beschränkungen der Volksrechte vornehmen. Auf die Einführung einer Sammelfrist für Volksinitiativen verzichtet er genauso wie auf die oft geforderte Zulassung des doppelten Ja bei Abstimmungen, in denen Volksinitiative und Gegenvorschlag einander gegenüberstehen.

National- und Ständerat stimmen dem bundesrätlichen Vorschlag 1976 weitgehend zu – mit einer gewichtigen Ausnahme: Sie wollen die Unterschriftensammlung für Volksinitiativen zeitlich befristen. Auf Vorschlag seiner Kommission setzt der Nationalrat die Frist zunächst bei einem Jahr fest, schwenkt aber später im Differenzbereinigungsverfahren auf den Ständerat ein, sodass die Frist schliesslich auf 18 Monate festgelegt wird. In den Räten keine Chance haben dagegen Anträge der Ratslinken, die im Gegenzug zu dieser Beschränkung des Initiativrechts einen moderaten Ausbau der Volksrechte verlangen: Analog zum sogenannten doppelten Ja (vgl. Vorlage 347) wollen sie reformbereiten Mehrheiten von Volk und Ständen künftig den Sieg über Minderheiten erleichtern, die auf dem Status quo beharren. Varianten wie die zeitliche Staffelung des Entscheides über Initiative und Gegenvorschlag oder die Einführung einer Eventualfrage sind einer Ratsmehrheit aber zu zweifelhaft und werden

abgelehnt. Dieser Entscheid für eine einseitige Beschränkung des Initiativrechts ohne Anpassung des Abstimmungsverfahrens bei Doppelvorlagen bewegt verschiedene Linksgruppen dazu, gegen das neue Gesetz das Referendum zu ergreifen.

## GEGENSTAND

Zur Abstimmung gelangt das neue Bundesgesetz über die politischen Rechte, das die bereits geltenden Bestimmungen zusammenführt und einige wenige Neuerungen bringt. So wird für das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen eine Frist von maximal 18 Monaten eingeführt. Weiter wird die Stimmabgabe einerseits erleichtert, weil künftig in Ausnahmefällen briefliches Abstimmen genauso ermöglicht wird wie die stellvertretende Stimmabgabe etwa durch Eheleute. Zudem werden dem Stimmmaterial künftig kurze Erläuterungen des Bundesrates zu jeder Vorlage beigelegt, die auch die wichtigsten Standpunkte von Befürwortern und Gegnern abbilden.

Eine leichte Einschränkung erfahren die politischen Rechte andererseits dadurch, dass für die Zulassung von Nationalratswahllisten neu 50 statt wie bisher 15 Unterschriften notwendig sind. Darüber hinaus wird dem Bundesrat die für die Behandlung von Volksinitiativen eingeräumte Frist um ein Jahr verlängert.

## ABSTIMMUNGSKAMPF

Im Vorfeld der Abstimmung wird deutlich, dass das neue Gesetz die politischen Lager nicht entlang der gewohnten Links-rechts-Achse spaltet: Dagegen sind aus dem linken Spektrum die SP und die PdA – unterstützt von der bürgerlichen LPS und aus der politischen Mitte von der EVP und vom LdU. Für die Vorlage plädieren die drei bürgerlichen Bundesratsparteien – aber auch die links-alternativen POCH und der Gewerkschaftsbund sowie die rechts aussen stehenden SD und die Republikaner sprechen sich für das Gesetz aus.

Die Kritik der vielgestaltigen Gegnerschaft zielt vor allem auf drei Aspekte. Erstens stösst sie sich daran, dass das neue Gesetz den Stimmen weiterhin verbietet, bei der gleichzeitigen Abstimmung über Volksinitiativen und Gegenentwurf für beide Vorlagen ein Ja einzulegen. Damit werde die Chance vertan, die grundsätzlich reformwilligen Kräfte mit einer einfachen Anpassung der Abstimmungsmodalitäten zu stärken. Unannehmbar sei zudem zweitens, dass mit der Einführung einer 18-monatigen Sammelfrist für Initiativen die Volksrechte gleichzeitig abgebaut würden. Die Befristung komme vor allem für kleinere Gruppierungen mit nur wenig Geld einem eigentlichen Maulkorb gleich und schwäche auf diese Weise die für das politische System der Schweiz wichtige Ventilfunktion von Volksinitiativen – mit dem Risiko, dass sich politische Opposition künftig, so die Gegner, vermehrt auf der Strasse manifestiere. Rhetorisch fragen sie denn auch, ob die Volksrechte eigentlich nur für die «Grossen» gelten sollen, und geben zu bedenken, auch diese hätten die Weisheit nicht für sich gepachtet. Drittens schliesslich äussern die

Gegner Bedenken gegen die neue Kompetenz der Exekutive zur Abfassung von Abstimmungserläuterungen.

Derlei Einwände lassen die Befürworter nicht gelten: Wenn eine Initiative von einer Bewegung getragen werde und ein breites Anliegen zum Ausdruck bringe, sei die 18-monatige Sammelfrist ausreichend und bedeute keineswegs einen Abbau der demokratischen Rechte. Vielmehr garantiere die zeitliche Straffung des Verfahrens, dass Volksbegehren zum Zeitpunkt der Abstimmung einen gewissen Aktualitätsbezug behielten. Auch bringe das neue Gesetz verschiedene Erleichterungen für die Nationalratswahlen und vereinfache (mit der brieflichen Stimmabgabe etwa) die Teilnahme der Stimmberechtigten, sodass allenfalls gar ein Anstieg der Abstimmungs- und Wahlbeteiligung erwartet werden könne. Und nicht zuletzt preisen die Befürworter das sogenannte Abstimmungsbüchlein als wichtige Errungenschaft: Es informiere sachlich und diene der breiten Meinungsbildung, indem es die reisserischen Kampagnen mit ausgewogenen Behördeninformationen ergänze.

## ERGEBNIS

Das neue Gesetz wird von einer deutlichen Mehrheit und fast allen Kantonen angenommen: Beinahe 60% der Stimmenden sprechen sich für das Gesetz über die politischen Rechte aus, lediglich in zwei Kantonen finden sich keine Ja-Mehrheiten. Auffallend ist dabei allerdings, dass beide ablehnenden Kantone Neuenburg (50,2% Nein) und Genf (59,5% Nein) in der Westschweiz liegen – hier weisen zudem auch die Kantone Waadt und Wallis überdurchschnittlich hohe Neinanteile auf. Von einem Röstigraben kann dennoch keine Rede sein, lehnen doch auch in den beiden Basler Halbkantonen sowie in Schwyz und im Aargau deutlich mehr als 40% das neue Gesetz ab.

## QUELLEN

BBI 1975 I 1317; BBI 1976 III 1450. APS 1975 bis 1977: Institutionen und Volksrechte – Volksrechte. Vox Nr. 4.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).