

Eidgenössische Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977

Bundesgesetz über die politischen Rechte

ARGUMENTE - GEGENARGUMENTE

Schweizerisches Aktionskomitee  
zur Aufwertung der Demokratie



1. "Die Zustimmung zum Bundesgesetz über die politischen Rechte bringt einen weiteren Abbau der Volksrechte".

Das ist ein Schlagwort, das schon bei der Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht verfangen hat.

Die Volksrechte sind im Gegenteil dauernd ausgebaut worden. 1874 kam das Referendumsrecht in die Verfassung, 1891 das Initiativrecht. 1929 wurden zusätzlich gewisse Staatsverträge mit dem Ausland dem fakultativen Referendum unterstellt, 1949 auch noch die dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse. Im März dieses Jahres ist das Staatsvertragsreferendum und damit das Mitbestimmungsrecht des Bürgers nochmals ausgebaut worden. Wichtige Staatsverträge mit dem Ausland unterstehen nunmehr sogar dem obligatorischen Referendum.

Die Zahl der Stimmberechtigten hat sich seit der Einführung des Referendums- und Initiativrechtes versechsfacht. Die für ein Referendum beziehungsweise für eine Initiative notwendige Zahl von Unterschriften ist aber am 25. September nur gerade verdoppelt worden. Das Unterschriftensammeln ist also gegenüber früher nachwievor erleichtert.

Mit dem vorliegenden Bundesgesetz werden die politischen Rechte des Bürgers nochmals aus- und nicht abgebaut. Die Stimmabgabe und die Information des Bürgers wird erleichtert und verbessert. Das Gesetz bringt überdies Erleichterungen für die Initiativkomitees (Vorprüfung ihrer Begehren) sowie für die politischen Parteien (Druck und Versand des Wahlmaterials).

Allfällige Nachteile des Gesetzes gilt es gegen die Vorteile abzuwägen. Sie überwiegen eindeutig. Selbst die Befristung der Unterschriftensammelzeit für Initiativen hat Vorteile, und zwar sowohl für die Initianten als auch für die Unterzeichner einer Initiative (speditive Erledigung).

2. "Die Beschränkung der politischen Rechte kommt von den konservativen Kräften".

Das würde ja heissen, dass alle Initiativen von den progressiven Kräften kommen. Dem ist aber keineswegs so. Man denke etwa an die Ueberfremdungsinitiativen.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte hat nichts mit konservativen oder progressiven Kräften zu tun. Das zeigt auch die Tatsache, dass



keine der im Parlament vertretenen politischen Gruppierungen das Gesetz bei seiner Behandlung zurückgewiesen hat. Es ist in der Schlussabstimmung von beiden Kammern einstimmig verabschiedet worden.

3. "Entweder Erhöhung der Unterschriftenzahlen oder dann Befristung des Unterschriftensammelns, aber nicht beides zusammen. Es reicht jetzt. Die Befristung war nur als Ersatz für die als zum vornherein aussichtslos betrachtete Erhöhung der Unterschriftenzahlen eingeplant worden".

Diese Argumentation ist neu. Bis zur Volksabstimmung über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen hiess es bei den Gegner des Bundesgesetzes über die politischen Rechte nicht "entweder-oder", sondern zum vornherein "weder-noch". Die Befristung war nie als Ersatz gedacht. Ein Beweis für diese Behauptung fehlt. Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen wurde nie als völlig aussichtslos betrachtet. Immerhin hat eine repräsentative Meinungsumfrage vorgelegen, bei der sich 54% der Befragten für eine Erhöhung ausgesprochen hatten. In derselben, von der "Isopublic" im Auftrage der "Luzerner Neuesten Nachrichten" gemachten Umfrage haben sich auch 63% der Schweizer für eine 18-monatige Befristung der Unterschriftensammelzeit bei Initiativen ausgesprochen. Im Gegensatz zur Erhöhung der Unterschriftenzahlen war die Zustimmung zur Befristung eine totale. Zugestimmt haben sowohl Deutsch- als auch Westschweizer, Männer wie Frauen, sowie die Befragten aller Wirtschaftsregionen, Ortsgrössen und Altersgruppen.

Als der Nationalrat und der Ständerat der Erhöhung der Unterschriftenzahlen zustimmten, hatten sie **Kenntnis** von dem bereits vorher in beiden Kammern einstimmig verabschiedeten Bundesgesetz über die politischen Rechte, das die 18-Monate-Frist beinhaltete.

Auch das Schweizervolk hat der Erhöhung der Unterschriftenzahlen in Kenntnis der geplanten Befristung deutlich zugestimmt.



4. "Die Ausgangslage ist seit dem 25. September eine völlig andere. Während die meisten Initiativen innert 18 Monaten 50'000 Unterschriften zusammengebracht hatten, würden bei 100'000 Unterschriften mehr als die Hälfte nicht mehr zustande kommen. Die Befristung hätte also eine ziemlich starke Auswirkung".

Selbstverständlich soll die Befristung eine Auswirkung haben, sonst müsste sie ja gar nicht eingeführt werden. Zusammen mit den erhöhten Unterschriftenzahlen kann sie vielleicht die Initiativenflut etwas eindämmen. Der Abstimmungsapparat (Verwaltung, Parlament, Parteien) muss im Interesse einer funktionsfähigen Demokratie entlastet werden. Jeder Leerlauf ist zu vermeiden, denn die Verarbeitung einer Initiative kostet auch Geld (4-5 Millionen Franken).

Wie stark die Auswirkung der Befristung auf die Zahl der Initiativen ist, kann schwer vorausgesagt werden. Von den letzten 2 eingereichten Initiativen wären bei einer Sammelfrist von 18 Monaten und einer Unterschriftenzahl von 50'000 6 Volksbegehren nicht zustande gekommen und bei 100'000 Unterschriften und derselben Sammeldauer 12. Doch diese theoretische Berechnung ist insofern fragwürdig, als bei den bisherigen Unterschriftensammlungen ein Beschleunigungsanreiz fehlte.

Beim Referendum, wo die Anforderungen mit bisher 30'000 Unterschriften und 3 Monaten Sammelfrist seit jeher viel grösser waren, zeigt die Erfahrung, dass daran noch kaum je ein Referendum gescheitert ist. Die von kleinen Gruppierungen lancierten Referenden der allerjüngsten Vergangenheit zeitigten geradezu sensationelle Ergebnisse (Bundesgesetz über die politischen Rechte 50'555 Unterschriften in 2 Monaten, Zeitgesetz 83'000 Unterschriften in 2 Monaten).

Die Befristung bezweckt aber nicht nur die Eindämmung der Initiativenflut. Sie ermöglicht den Behörden und Parteien eine bessere Planung ihrer Arbeit. Auch die Initianten selbst haben ein Interesse daran, zu wissen, wann ihr Begehren zur Behandlung kommt. So kann vermieden werden, dass im Initiativtext selbst Fristen verlangt werden, die bei der Volksabstimmung längst überholt und deshalb nicht mehr einzuhalten sind. Schliesslich haben auch die Unterzeichner eines Volksbegehrens ein Interesse daran, dass ihre Unterschrift möglichst bald zum Tragen kommt und nicht erst nach Jahren, wenn sie ihre Meinung vielleicht längst geändert haben.



5. "Es hat überhaupt nie eine Initiativenflut gegeben und schon gar nicht eine überflüssige Initiative".

Zwischen 1891 und 1930 wurden im Durchschnitt pro Jahrzehnt 6.5 Initiativen eingereicht, zwischen 1931 und 1970 17.5 und in diesem Jahrzehnt werden es zwischen 50 und 60 sein. Allein von 1971 bis heute sind bereits 29 Volksbegehren eingereicht worden. 14 sind zur Zeit noch hängig (eingereicht, aber noch nicht zur Abstimmung gekommen) und mehr als 20 angekündigt.

Von den 67 seit 1891 zur Abstimmung gelangten Initiativen sind nur gerade 7 vom Volk gutgeheissen worden.

6. "Eine Unterschriftensammelzeit von 18 Monaten ist bei 100'000 Unterschriften viel zu kurz. Es ist heute viel schwieriger, Unterschriften zu sammeln als früher. Die kleinen Gruppierungen werden weiter benachteiligt".

Die Anforderungen von 100'000 Unterschriften (2.6% der Stimmberechtigten) in 18 Monaten ist in jeder Beziehung angemessen. Einmal im Vergleich zum Referendum, für das 50'000 Unterschriften (1.3%) in 3 Monaten verlangt werden. Diese Frist ist ebenfalls im Bundesgesetz über die politischen Rechte enthalten, doch dagegen wehrt sich das Referendumskomitee nicht. Wo bleibt da die Logik? Aber auch im Vergleich zu den Kantonen ist die Frist angemessen. 12 Kantone kennen bei Verfassungs-Initiativen Fristen zwischen 2 und 12 Monaten. Zum Teil sind die Anforderungen viel strenger. So verlangen der Kanton Tessin 10'000 Unterschriften (7.1%) in 2 Monaten, Genf 10'000 (5.6%) in 3 Monaten, Freiburg 6000 (5.5%) in 3 Monaten, Waadt 12'000 (4.0%) in 3 Monaten, Neuenburg 6000 (6.2%) in 6 Monaten, St. Gallen 8000 (3.6%) in 6 Monaten, Thurgau 2500 (2.4 %) in 6 Monaten und Bern 12'000 (1.9%) in 7 Monaten.

Das Unterschriftensammeln ist durch die Versechsfachung der Stimmberechtigten sowie durch die verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten nicht schwieriger, sondern einfacher geworden.

Im Durchschnitt vereinigten die 126 seit 1891 eingereichten Volksbegehren 99'632 Unterschriften auf sich. Die Mehrzahl dieser Initiativen wurden von kleineren Gruppierungen eingereicht und in weniger als 18 Monaten zustande gebracht. Warum soll das jetzt plötzlich nicht mehr möglich sein? Nicht die Grösse und die Finanzkraft einer Gruppierung ist für das Zustandekommen einer Initiative ausschlaggebend, sondern die Bedeutung des Begehrens.



7. "Für ein Referendum sind die Unterschriften einfacher beizubringen, weil die Materie durch die parlamentarische Behandlung bereits bekannt ist. Bei inhaltlich komplizierten Initiativen ist das Unterschriftensammeln besonders schwierig".

Das Argument ist nur bedingt richtig. Auch über die im Parlament beratenen Vorlagen ist der Bürger nicht in allen Fällen gleich gut orientiert. Bei inhaltlich schwierigen Initiativen steht es den Initianten frei, vor Beginn der Unterschriftensammlung eine Informationskampagne zu lancieren. Für die Durchführung einer Abstimmungskampagne stehen in der Regel auch nicht mehr als zwei Monate zur Verfügung. Ist eine Initiative also so kompliziert und unpopulär, dass sie die Leute nicht unterschreiben, weil sie sie nicht verstehen, dann hat sie wchl auch keine Chance, in der Volksabstimmung durchzukommen. Das sind die Grenzen einer Demokratie.

8. "Der heutige Abstimmungsmodus bei Initiative und Gegenvorschlag ist höchst unbefriedigend. Es ist nur ein doppeltes Nein, nicht aber ein doppeltes Ja möglich. Diese Regelung ist änderungsfeindlich und missachtet den Willen der Volksmehrheit. Im Vordergrund muss aber der Volkswille stehen".

Tatsächlich ist die heutige Regelung unbefriedigend. Man kann sie aber nicht auf Gesetzesstufe ändern, sondern nur auf Verfassungsebene. Die Verfassung verlangt nämlich, dass das Volks- und Ständemehr absolut gleich bewertet werden. Was aber würde geschehen, wenn bei der Zulassung des doppelten Ja beide Vorlagen von Volk und Ständen angenommen würden? Welche Vorlage müsste dann in die Verfassung aufgenommen werden, diejenige mit dem grösseren Volksmehr oder diejenige mit dem grösseren Ständemehr? Diese Frage muss zuerst beantwortet werden, und zwar durch eine Verfassungsänderung (im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung). Das Ständemehr ist immerhin ein wichtiger Minderheitenschutz, der nicht einfach mit einer Gesetzesänderung preisgegeben werden darf.

Das Problem darf im übrigen auch nicht überschätzt werden. Nicht eindeutige Abstimmungsergebnisse können erst in drei Fällen nachgewiesen werden (1955 Mieter- und Konsumentenschutz, 1974 Neuordnung der Krankenversicherung, 1977 Mieterschutz).



Das Problem könnte überigens auch dadurch entschärft werden, dass Initianten dann, wenn sie sehen, dass ihr Begehren völlig ohne Chance ist und wenn ein Gegenvorschlag vorliegt, ihre Initiative zugunsten des Gegenvorschlages zurückziehen und nicht einfach stur daran festhalten. Damit hätten beispielsweise die drei erwähnten, nicht eindeutigen Abstimmungsergebnisse vermieden werden können.

9. "Die Notwendigkeit und Nützlichkeit von Abstimmungserläuterungen ist unbestritten. Was aber zu Kritik Anlass gibt ist, dass der Bundesrat beziehungsweise die Verwaltung diese Erläuterungen im Alleingang verfassen. Parlamentsminderheiten, Initiativ- und Referendumskomitees müssten ihre Argumente selber darlegen können".

Artikel 11 des Bundesgesetzes hält klar fest, dass in den Erläuterungen auch den "Auffassungen wesentlicher Minderheiten" Rechnung zu tragen ist. In der parlamentarischen Debatte ist dazu unwidersprochen festgehalten worden, dass wesentliche Minderheiten dann berücksichtigt werden sollen, wenn ihre Meinung im Parlament zum Ausdruck gekommen ist. Dass die Meinung der Referendums- und Initiativkomitees in den Erläuterungen zur Darstellung gelangen, ist selbstverständlich. Aus rein praktischen Erwägungen ist es aber kaum sinnvoll, dass die ohnehin knappen Erläuterungen von verschiedenen Autoren verfasst werden. Der Standpunkt der Minderheiten ist ja meist bekannt. Verwaltung und Bundesrat werden ihn zweifelsohne möglichst wortgetreu übernehmen. Woher sollten sie die Meinung der Minderheiten nehmen, wenn nicht von diesen selbst?

Schwierigkeiten sind hier kaum zu erwarten. Eine Kontrollmöglichkeit durch das Volk und die direkt Betroffenen ist ja überdies gegeben.

10. "Dass die Bundeskanzlei Titel von Initiativen abändern darf, ist eine obrigkeitsstaatliche Bevormundung, die gar nicht nötig wäre, weil in der Vergangenheit nie speziell abwegige Titel aufgetaucht sind".

Gemäss Artikel 69, Absatz 2 darf die Bundeskanzlei den Titel einer Initiative nur ändern, wenn er "offensichtlich irreführend" ist, "kommerzielle oder persönliche Werbung enthält" (z.B. Denner-Initiative) oder "zu Verwechslungen Anlass gibt".



Warum fürchtet man sich vor dieser Bestimmung, wenn in der Vergangenheit nie speziell abwegige Bezeichnungen aufgetaucht sind?

In der Praxis werden die Initianten weiterhin den Titel ihrer Initiative selbst vorschlagen. Die Bundeskanzlei wird ihn in ihrem eigenen Interesse nicht ohne Not ändern. Wenn überhaupt, so würde er ohnehin nur für den amtlichen Gebrauch (Veröffentlichung im Bundesblatt, Stimmzettel) geändert. Damit soll ausgeschlossen werden, dass - zum Beispiel auf dem Stimmzettel - auf Kosten aller Steuerzahler mit dem Titel einer Initiative Werbung betrieben werden kann.

Für den ausseramtlichen Gebrauch, also für das Unterschriftensammeln und im Abstimmungskampf, können die Initiativkomitees den ihnen genehmen Titel wählen.

11. "Bundesbeamte dürfen weiterhin nicht Nationalrat werden. Das ist unsinnig".

Diese Bestimmung ist nicht neu. Bundesbeamte können sich zwar in den Nationalrat wählen lassen, aber sie müssen sich dann für das eine oder andere Mandat entscheiden. Beide zusammen sind unvereinbar. Das hat seine guten Gründe. Das Parlament muss bekanntlich die Verwaltung kontrollieren. Also müssten sich Beamte selbst oder allenfalls sogar die Untergebenen ihre Vorgesetzten kontrollieren. Das widerspricht einer klaren Gewaltentrennung. Wir wollen kein Beamtenparlament.

12. "Das Bundesgesetz ist mit 92 Artikeln viel zu lang".

Im Bundesgesetz über die politischen Rechte werden sechs zum Teil aus dem letzten Jahrhundert stammende Gesetze mit bisher insgesamt 122 Artikeln zusammengefasst. Für den Bürger ist damit diese wichtige Gesetzesmaterie übersichtlicher. Für die Regelung eines so umfassenden Gebietes sind einfach mehrere Artikel nötig. Gesetze sind die Ausführungsbestimmungen der Verfassung.

13. "Im Bundesgesetz fehlt die Verankerung des Petitionsrechtes".

Das Petitionsrecht ist in Artikel 57 der Bundesverfassung verankert. Da an dieses Recht überhaupt keine Formanforderungen gestellt werden, braucht es auch keine Ausführungsbestimmungen.