

Referendum

gegen die Aenderung vom 7. Oktober 1994

des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)
(10. AHV-Revision)

Zustandekommen

Die Schweizerische Bundeskanzlei,

gestützt auf die Artikel 59, 64 und 66 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976¹⁾
über die politischen Rechte (BPR)

sowie auf den Bericht der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei über die
Prüfung der Unterschriftenlisten für das Referendum gegen die Aenderung vom
7. Oktober 1994²⁾ des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenen-
versicherung (AHVG) (10. AHV-Revision),

verfügt:

1. Das Referendum gegen die Aenderung vom 7. Oktober 1994 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (10. AHV-Revision) ist zustandegekommen, da es die nach Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung verlangten 50'000 gültigen Unterschriften aufweist.
2. Von insgesamt 149'307 eingereichten Unterschriften sind 141'879 gültig.

¹⁾ SR 161.1

²⁾ BBl 1994 III 1804

3. Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde geführt werden (Art. 80 Abs. 2 BPR).
4. Veröffentlichung im Bundesblatt und Mitteilung an:
 - a. den Schweizerischen Gewerkschaftsbund SGB, Sekretariat: Frau Béatrice Despland, Monbijoustrasse 61, 3000 Bern 23;
 - b. den Christlichnationalen Gewerkschaftsbund der Schweiz CNG, Präsident: Herr Nationalrat Hugo Fasel, Hopfenweg 21, 3007 Bern;
 - c. die Vereinigung „Femmes suisses“, Präsidentin: Frau Michèle Michellod, und verantwortliche Redaktorin: Frau Sylviane Klein, Postfach 1345, 1227 Carouge (GE).

24. Februar 1995

Schweizerische Bundeskanzlei
Der Bundeskanzler:
François Couchepin

Begründung

- a. Mit Eingabe vom 5. Dezember 1994 machten namens der Vereinigung „Femmes suisses“ deren Präsidentin, Frau Michèle Michellod, und die verantwortliche Redaktorin, Frau Sylviane Klein, Postfach 1345, 1227 Carouge (GE) geltend, dass die Unterschriftenlisten des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes gegen die Aenderung vom 7. Oktober 1994 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (10. AHV-Revision) als fetten Haupttitel „Gegen die Erhöhung des Rentenalters der Frauen“ aufführten. Die vom CNG angekündigten über 50'000 Unterschriften seien somit durch Irreführung zusammengebracht worden. Die Vertreterinnen der „Femmes suisses“ verlangten, dass sämtliche Unterschriftenlisten mit dem erwähnten Titel in Anwendung von Artikel 21 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) als gesetzwidrig für ungültig zu erklären seien. Die Vertreterinnen der „Femmes suisses“ wünschen über die Entscheidung der Bundeskanzlei informiert zu werden, um allenfalls vom Beschwerderecht nach Artikel 80 BPR Gebrauch machen zu können.
- b. Zur Begründung verweisen die Vertreterinnen der „Femmes suisses“ im wesentlichen auf Artikel 60 BPR, der für die Unterschriftenliste eines Referendums neben dem Kanton und der politischen Gemeinde, wo der Unterzeichner stimmberechtigt ist (BPR Art. 60 Bst. a), und ausser dem Strafbarkeitshinweis für Fälschungen des Ergebnisses einer Unterschriftensammlung für ein Referendum (Art. 282 StGB; BPR Art. 60 Bst. c) namentlich *„die Bezeichnung des Erlasses mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung“* (BPR Art. 60 Bst. b) verlangt. Die Vertreterinnen der „Femmes suisses“ erachten diese Angaben zugleich als die gesetzlich *allein* zulässigen Hinweise auf Unterschriftenlisten für ein Referendum. Weitere, namentlich irreführende Hinweise auf Unterschriftenlisten für ein Referendum seien daher unzulässig.
- c. Am 11. Januar 1995 reichten der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Christlichnationale Gewerkschaftsbund der Schweiz gemeinsam die gesammelten Unterschriften zum Referendum gegen die Aenderung vom 7. Oktober 1994 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (10. AHV-Revision) ein. Dabei zeigte sich, dass sich der beanstandete Titel allein auf den Unterschriftenlisten des

Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB, nicht hingegen auf jenen des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes fand.

- d. Bis zum Ablauf der gesetzlichen Referendumsfrist wurden der Bundeskanzlei insgesamt 33'718 Unterschriftenlisten mit total 149'307 Unterschriften eingereicht. Davon tragen 17'863 Unterschriftenlisten mit total 76'486 Unterschriften den beanstandeten Titel, während die übrigen Unterschriftenlisten mit insgesamt 72'821 Unterschriften den angefochtenen Haupttitel nicht aufführen. Sämtliche eingereichten Unterschriftenlisten führen indessen die gesetzlich verlangte Bezeichnung des mit dem Referendum angefochtenen Erlasses ebenfalls vollumfänglich auf: „*Referendum gegen die Aenderung vom 7. Oktober 1994 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (10. AHV-Revision)*“.
- e. Ob die „Femmes suisses“ als *Vereinigung* überhaupt legitimiert seien, die Gültigkeit von Referendumsunterschriften anzufechten, kann hier offen bleiben; die beiden Vertreterinnen sind als stimmberechtigte Schweizer Bürgerinnen aufgrund der konstanten Rechtsprechung zumindest in ihrem eigenen Namen dazu legitimiert (VPB 44.2 Ziff. II 1, 48.53 Ziff. II 2; Bundesgerichtsentscheid 1P.569/1993 vom 8. November 1993, in: ZBl 95 [1994] 224 E. 1c, Bundesgerichtsentscheid 1P.49/1993 vom 5. November 1993, in: ZBl 95 [1994] 229 E. 2a, BGE 118 Ia 273 E. 1b, 116 Ia 364 E. 3a, 115 Ia 153, 114 Ia 264f E. 1b und 1c, 270 und 399, 113 Ia 49 E. 1a und 395 E. 2b bb, 112 Ia 211, 111 Ia 116, 106 Ia 198 E. 2a, 105 Ia 359f und 372f, 104 Ia 362). Ohnehin haben Behörden aufgrund einer analogen Heranziehung von Artikel 79 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte im Rahmen ihrer Befugnisse von Amtes wegen einzuschreiten, wenn ihnen Unregelmässigkeiten bei der Ermittlung des freien und unverfälschten Willens der Stimmberechtigten bekannt werden. Zumindest als Aufsichtsbeschwerde wäre die Eingabe also zu beachten.
- f. Bei der Verfügung über das Zustandekommen eines Referendums geht es ausschliesslich darum festzustellen, ob die verfassungsmässig vorgeschriebene Zahl an Unterschriften stimmberechtigter Schweizer Bürgerinnen und Bürger erreicht worden sei oder nicht.

Die amtliche Zählung ergab auf den von niemandem beanstandeten Unterschriftenlisten des CNG, die den inkriminierten Zusatztitel *nicht* trugen, 70'894 gültige Unterschriften.

- g. Auch wenn keine einzige Unterschrift auf den beanstandeten Unterschriftenlisten für gültig erkannt würde, wäre das Referendum formell zustandegekommen. Bei dieser Sachlage ist das Begehren der Vertreterinnen der „Femmes suisses“ in jedem Falle unerheblich: Die gerügten Unregelmässigkeiten ermangeln, selbst wenn sie zutreffen würden, nach dem Umfang so oder so des von Gesetz und Praxis verlangten wesentlichen Einflusses auf das Gesamtergebnis (vgl. BPR Art. 79 Abs. 2^{bis}; BBl 1993 III 570).
- h. Selbst wenn dem nicht so wäre, wäre es der Bundeskanzlei verwehrt, die beanstandeten Unterschriftenlisten für ungültig zu erklären. Für einen solchen Schritt fehlt die gesetzliche Grundlage; der Wortlaut von Artikel 60 und Artikel 66 BPR lässt eine derartige Interpretation nicht zu. Die Auffassung der „Femmes suisses“ setzt nämlich voraus, dass in BPR Artikel 60 wenn schon kein ausdrückliches Verbot weiterer Angaben, so doch in dem Sinne zumindest ein qualifiziertes Schweigen vorliegt, als alle *zulässigen* Angaben einer Unterschriftenliste *abschliessend* aufgezählt wären. Gegen eine solche Auslegung spricht schon BPR Artikel 61, der die Beifügung eines Unterschriftentalons nahelegt. Aber auch die Angabe der Rücksendeadresse könnte im Einklang mit der Verfassung schwerlich verboten werden. Erst recht bleibt Artikel 322 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) zu beachten, der Hinweise auf die Urheberschaft der Druckschrift verlangt!
- i. Es entspricht denn auch konstanter und wohlbegründeter Praxis, die Erfordernisse von BPR Artikel 60 als gesetzliche *Minimalerfordernisse* an eine Unterschriftenliste bei Sammelaktionen zu verstehen: Ungültig erklärt werden kann von der Bundeskanzlei einzig jene Unterschriftenliste, welche diese *Minimalangaben nicht vollständig* enthält (BPR Art. 66 Abs. 2 Bst. a). Die Erfordernisse wurden erst im Rahmen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte festgelegt, das seit dem 1. Juli 1978 in Kraft steht. Bei den 43 seither eingereichten Referenden wurden 20 mal Unterschriftenlisten verwendet, welche neben dem amtlichen auch noch einen eigens von den Referendumskomitees gewählten Titel aufführten.



Es lässt sich kaum leugnen, dass dieser inoffizielle Zusatztitel für Nichtjuristen zuweilen gar informativer sein kann als der offizielle; dies gilt zumal für Aenderungen kleiner Teile eigentlicher Kodifikationen (Obligationenrecht, Zivilgesetzbuch, Strafgesetzbuch, Strassenverkehrsgesetz, Organisation der Bundesrechtspflege). Gewisse propagandistische Unterstreichungen können aber auch geradezu zur politischen Auseinandersetzung gehören und erwünschter politischer Transparenz dienen.

- k. Schliesslich sind Unterschriftenlisten im Rechtssinne auch eine Druckschrift; sie geniessen somit innert der gesetzlichen Schranken (StGB Art. 27 und Art. 322) den Schutz der Pressefreiheit (Bundesverfassung Art. 55). Ob angesichts der strafrechtlichen Pflicht zur Angabe von Hinweisen auf die Urheberschaft und angesichts der politisch erwünschten Transparenz ein gesetzliches Verbot zusätzlicher Angaben auf der Unterschriftenliste überhaupt praktikabel wäre, kann hier offen bleiben; via Name des Referendumskomitees wäre das Verbot vermutlich allemal zu umgehen. In jedem Falle aber bedürfte eine Aenderung der bewusst liberalen Praxis zunächst eines gesetzgeberischen Eingriffs.

- l. Es kann sich somit nurnmehr die Frage stellen, ob die Verwendung des Zusatztitels im vorliegenden Fall irreführend war. Dies könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn der vom Gesetz verlangte offizielle Titel auf der Unterschriftenliste nicht aufgeführt worden wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall. Somit kann kein vernünftiger Zweifel daran bestanden haben, dass die *gesamte* 10. AHV-Revision mit dem Referendum zur Abstimmung gebracht werde. Andererseits bekämpft der Schweizerische Gewerkschaftsbund erklärtermassen nur die Erhöhung des Rentenalters der Frauen und will mit einer gleichzeitig gestarteten eidgenössischen Volksinitiative „für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters“ sämtlichen übrigen Bestimmungen der 10. AHV-Revision integral zum Inkrafttreten verhelfen (BBl 1994 V 399-402). Welche Erfolgchancen dieses Unterfangen habe, ist hier nicht zu beurteilen; jedenfalls kann das Vorgehen unter den erwähnten Umständen nicht als Irreführung der Stimmberechtigten qualifiziert werden.

Referendum

gegen die Aenderung vom 7. Oktober 1994

des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

(10. AHV-Revision)

Unterschriften nach Kantonen

Kantone	Unterschriften	
	gültige	ungültige
Zürich	11322	552
Bern	10557	488
Luzern	2457	297
Uri	274	6
Schwyz.....	1040	21
Obwalden.....	809	8
Nidwalden.....	599	11
Glarus	278	8
Zug	1372	8
Freiburg	7412	131
Solothurn	2622	29
Basel-Stadt	6233	10
Basel-Landschaft	2373	618
Schaffhausen	1615	11
Appenzell A.Rh.	197	7
Appenzell I.Rh.	14	0
St. Gallen.....	2804	474
Graubünden	3008	47
Aargau	4457	92
Thurgau.....	1427	156
Tessin	21494	323
Waadt	12851	2658
Wallis	12779	731
Neuenburg.....	7954	260
Genf	18719	383
Jura	7212	99
Schweiz.....	141 879	7 428