



Abstimmung vom 9.2.2003

Ein klares Ja zum moderaten Ausbau der Volksrechte

Angenommen: Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte

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): Ein klares Ja zum moderaten Ausbau der Volksrechte. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 626–627.

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

VORGESCHICHTE

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung (vgl. Vorlage 453) beklagt der Bundesrat 1996 verschiedene Mängel im System der Volksrechte und schlägt eine umfassende Reform vor. Im Zentrum steht dabei aber weder der Ausbau noch die Einschränkung der Volksrechte, sondern vielmehr die Suche nach einem zukunftstauglichen «Gleichgewicht zwischen einer Verfeinerung der Instrumente und einer Erhöhung der Hürden für deren Gebrauch» (BBl 2001 4806). Er will damit vor allem der zunehmenden Internationalisierung des Rechts gerecht werden. Der bundesrätliche Vorschlag scheidet aber 1999 in den parlamentarischen Eintretensdebatten beider Räte – zu gross ist der Widerstand gegen die Verknüpfung der Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente mit einer Erhöhung der für Volksinitiativen notwendigen Unterschriftenzahlen.

Dass eine Reform der Volksrechte grundsätzlich notwendig ist, wird nicht bestritten. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats* beschliesst daraufhin 2001 eine parlamentarische Initiative, mit der sie wenigstens die kaum umstrittenen Anliegen der ursprünglichen Reform weiterverfolgen will. Sie beantragt die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums sowie die Herabsetzung der Sammelfrist für Volksinitiativen von achtzehn auf zwölf Monate. Der Bundesrat zeigt sich damit einverstanden, schlägt dem Parlament aber darüber hinaus zwei zusätzliche Erweiterungen der Volksrechte vor: Er will erstens die notwendige Unterschriftenzahl für Initiativen von 100 000 auf 70 000 senken und zweitens den Kantonen analog zum geltenden Referendumsrecht die Möglichkeit einräumen, Volksinitiativen einzureichen. Von einem solchen Ausbau der Volksrechte will eine (vornehmlich bürgerliche) Mehrheit des Parlaments aber nichts wissen und lehnt beide Vorschläge gegen den Willen vor allem der SP ab, die sich stark für eine Senkung der Unterschriftenzahlen ausspricht. Im Gegenzug streicht das Parlament die von der Kommission vorgesehene Herabsetzung der Sammelfrist für Initiativen von 18 auf zwölf Monate und sieht somit davon ab, die Hürden für Volksinitiativen zu erhöhen.

GEGENSTAND

Zur Urnenabstimmung gelangt eine Vorlage, die im Wesentlichen zwei Neuerungen umfasst: erstens die Einführung der sogenannten allgemeinen Volksinitiative (Art. 139 BV): 100 000 Stimmberechtigte sollen mit einer allgemein formulierten Anregung verlangen können, dass auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe eine Vorlage ausgearbeitet wird, die ihre Ziele verwirklicht. Sind die Initianten in der Folge mit der Umsetzung ihrer Anregung nicht zufrieden, können sie beim Bundesgericht Beschwerde einreichen; lehnt es das Parlament ab, einen Vorschlag auszuarbeiten, befindet das Volk über die allgemeine Anregung; das Parlament ist dann zur Ausarbeitung eines Umsetzungsentwurfes verpflichtet, wenn eine Mehrheit dies verlangt. Zweitens wird das fakultative Staatsvertragsreferendum ausgeweitet (Art. 141 BV): Neu sollen nicht mehr wie bisher nur jene

Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstehen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung beinhalten, sondern überhaupt alle Staatsverträge, die «wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert» (Abs. 1).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Hohe Wellen schlagen die vorgesehenen Anpassungen der Volksrechte nicht. Augenfällig ist vor allem die Uneinigkeit im bürgerlichen Lager. Während CVP und FDP mit ihren Abstimmungsempfehlungen die Vorlage bejahen und dabei von der äusseren Rechten (SD, FP, EDU) unterstützt werden, lehnen die SVP (mit abweichenden Kantonalsektionen) und die Liberalen die Reform mit dem Hauptargument ab, die allgemeine Volksinitiative erlaube es inskünftig, das Ständemehr einfach zu umgehen, indem man eine Anregung auf dem Gesetzesweg umsetzt. Sie sehen dadurch die Stellung von Volk und Kantonen zugunsten des Parlaments geschwächt. Ebenfalls gegen die Vorlage wehren sich, freilich aus anderen Gründen, die SP und die Grünen: Ihnen ist die Ausgestaltung der allgemeinen Volksinitiative mit den verlangten 100 000 Unterschriften zu wenig attraktiv.

Die befürwortenden Stimmen aus der bürgerlichen Mitte verteidigen ihrerseits die Vorlage mit dem Hinweis, die Reform stärke die direkte Demokratie, denn sie trage der «Tatsache Rechnung, dass wichtige Entscheide nicht nur auf Verfassungsstufe, sondern auch auf Gesetzesstufe gefällt werden» (Erläuterungen des Bundesrates); darüber hinaus, streichen sie hervor, bringe sie eine bessere Verankerung aussenpolitischer Entscheide. Das sehen nicht alle ihrer Vertreter so: Die CVP und insbesondere die FDP sehen sich im Abstimmungskampf nicht nur von der SVP und den Liberalen alleingelassen, sondern zeigen sich auch innerparteilich uneins. Zahlreiche auch namhafte Exponenten schliessen sich der gegnerischen Seite an und bekämpfen die Volksrechtsreform gegen den Willen ihrer Partei. Wie etwa der freisinnige Peter Weigelt (FDP, SG) argumentieren sie, der vorgesehene Ausbau des Systems zur «Selbstbedienungsdemokratie» gefährde die Konkordanz, bevorteile sie doch in erster Linie Partikularinteressen, und verstärke den Aktivismus der Bundesverwaltung zusätzlich (NZZ vom 10.1.2003).

ERGEBNIS

Trotz der unheiligen Allianz zwischen links und rechts und dieser partei-internen Spaltung der bürgerlichen Mitte wird die Reform der Volksrechte in der Abstimmung mit über 70% Zustimmung deutlich angenommen, und zwar in allen Kantonen. Am wenigsten Zuspruch findet die Vorlage im Kanton Schaffhausen (56,2%), am meisten im Kanton Freiburg (77,3%), wobei die Unterschiede zwischen den einzelnen Landesteilen vergleichsweise gering ausfallen. Auffallend ist vor allem die mit 28,7% sehr niedrige Stimmbeteiligung (die bis dato viertiefste seit 1848), die andeutet, was Nachwahlanalysen später bestätigen: Die Stimmberechtigten massen der Reform keine grosse Bedeutung zu, und Unterschiede im

Stimmverhalten sind kaum festzustellen. Zum klaren Ergebnis beigetragen haben mag wohl die Tatsache, dass weder die politische Linke noch die SVP ihre Anhängerschaft mit der Neinparole zu überzeugen vermochte.

QUELLEN

BBI 2001 4803; BBI 2001 6080; BBI 2002 6485. Erläuterungen des Bundesrates. NZZ vom 10.1.2003. APS 1996 bis 2003: Institutionen und Volksrechte. Vox Nr. 80.

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

* ANMERKUNG VON SWISSVOTES

Der oben veröffentlichte Text entspricht der Fassung, die im Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007 abgedruckt worden ist. Zu dem mit einem Stern markierten Punkt ist indessen zu präzisieren, dass die parlamentarische Initiative nicht 2001 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats eingereicht wurde, sondern 1999 von der Verfassungskommission des Ständerats (siehe BBI 2001 4808, BBI 2001 6081).