



23. September 2022

## Fluch oder Segen? Die Rolle der direkten Demokratie bei der Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik seit 1971

*Anja Heidelberger, Marlène Gerber*

Es gibt verschiedene prominente Beispiele für negative Auswirkungen der direktdemokratischen Einführung der Frauen – man denke etwa an den langen Weg zur Einführung des Frauenstimmrechts oder umgekehrt. Für eine umfassende Einschätzung der Wirkung der direkten Demokratie seit 1971 auf die Gleichstellungspolitik müssen diese direkten Effekte aber auch mögliche indirekte Effekte berücksichtigt werden – so können sie auch neue Diskussionen anstossen. Diese Effekte – direkt und indirekt – haben wir untersucht.

Die Serie  
zum Buch

Direkte Demokratie  
in der Schweiz

Neue Erkenntnisse aus der  
Abstimmungsforschung

Hans-Peter Schaub  
Marc Bühlmann (Hrsg.)

Gemeinhin geht man – insbesondere mit Blick auf die Ablehnung des Frauenstimmrechts

direktdemokratischen Instrumente einen negativen Effekt auf die Gleichstellung der Frauen haben. So haben Gruppen, die sich weder im Parlament noch an der Urne einbringen dürfen, entsprechenden Instrumente zu nutzen, gleichzeitig können sie jedoch zu ihren Ungunsten

Auch nach 1971 gibt es gewichtige Beispiele, bei denen die rechtliche Gleichstellung der Frauen gestoppt wurde – man denke etwa an den langen Weg zur Mutterschaftsversicherung.

Jedoch üben Volksinitiativen und Referenden nicht nur *direkt* durch das Ergebnis eines Urteils auf die Rechtsetzung oder auf die Politik aus, sondern häufig auch *indirekt*, indem dadurch Prozesse angestoßen werden oder neue Themen auf die politische Agenda gelangen (Rohner 2017). Wir untersuchen nun in unserem Artikel, welche *Effekte – direkte und indirekte – die Instrumente der Schweiz seit 1971 auf die Durchsetzung gleichstellungspolitischer und frauenpolitischer Politik ausgeübt haben.*

## Die indirekten Effekte direktdemokratischer Instrumente

Neben den direkten Effekten, die bei Annahme einer Volksinitiative (sog. *Rechtsetzungseffekt*; Rohner 2012) oder Ablehnung einer Referendumsvorlage (sog. *Bremseffekt*; Linder & Mueller) zu tragen kommen, können sich direktdemokratische Instrumente auch auf verschiedenste Weise auf die Politikgestaltung auswirken.

Rein die Möglichkeit des fakultativen Referendums kann dazu führen, dass es einer Gruppe gelingt, ihre Referendumsfähigkeit geltend zu machen, ihre Interessen in ein Gesetzgebungsprojekt einfließen zu lassen; man vom *Integrationseffekt des Referendums* (Neidhart 1970; Kriesi 1991; Christmann 2010).

Bei Volksinitiativen können Bundesrat oder Parlament einen direkten Gegenentwurf oder einen Alternativschlachschlag erarbeiten (*Schwungrad- oder Verhandlungspfandeffekt*; Linder und Mueller 2017), die teilweise berücksichtigt werden.

Sowohl durch den Urnenausgang als auch den Abstimmungskampf können sich weitere in der Annahme von Volksinitiativen, aber auch von Referendumsvorlagen verwandte Anliege durchsetzen, etwa dadurch, dass sie vermehrt in die politische Arena getragen werden (*Erfolgseffekt*).

Umgekehrt ist auch denkbar, dass die Ablehnung einer Vorlage an der Urne als Zeichen für die Forderung noch nicht reif ist. Insbesondere wenn eine Seite deutlich verliert, könne der politische Bereich für die folgenden Jahre stark ausgebremst und auch seltener ins Parlament gelangt (*Verzögerungseffekt*).

Nicht zuletzt können mit dem Instrument der Volksinitiative neue Themen auf die politische

durch die Abstimmung einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dieser sog *der Initiative* (Linder & Mueller 2017) könnte somit dazu führen, dass Anliegen, die zuvor nicht thematisiert worden waren, trotz Ablehnung an der Urne plötzlich vermehrt in parlamentarischen. Dies insbesondere dann, wenn der Abstimmungskampf sowie die Resonanz in den Medien gewisse Akteure zu einer Neubeurteilung der Relevanz des Anliegens bewegten.

## Messung der Effekte

Frauen bilden bekanntlich keine homogene Gruppe, sondern unterscheiden sich nicht zuletzten Positionen, was für ihr Abstimmungsverhalten oftmals entscheidender ist als ihr Geschlecht. Dennoch gibt es Vorlagen, die die Mehrheit der Frauen stärker betreffen als andere. Wir untersuchen Vorlagen, die entweder einen Aus- oder Abbau der Rechte oder Privilegien der Frauen beinhalten um die tatsächliche Gleichstellung zwischen den Geschlechtern, also eine Verbreiterung der Rechte für Frauen, geht. Für unsere Auswertung definieren wir auch, ob eine Vorlage auf einen Ausbau von Rechten, Privilegien oder Handlungsoptionen von Frauen abzielt. Wir untersuchen dazu die Auswirkungen. Das genaue Vorgehen sowie die Messmethoden für die verschiedenen Effekte finden sich in der Methodik.

## Resultate

In Bezug auf die Volksinitiativen ist die Schlussfolgerung zu den direkten Effekten rasch gezogen: Eine Initiative war ein direkter Erfolg an der Urne vergönnt, gleichzeitig fand aber auch keine Abbaui einer Volksabstimmung. Hingegen gelang es einigen Volksinitiativen zu unterschiedlichen frauenpolitischen Anliegen, ausreichend Druck aufzusetzen, um das Parlament zu Gegenvorschlägen zu bewegen (*Schwungrad*effekt). So wurden zu den hier betrachteten Anliehen zustande gekommenen Volksinitiativen gar etwas häufiger direkte Gegenentwürfe oder Gesetze erlassen.

Häufig fanden sich nach einer Ablehnung von Vorlagen an der Urne verwandte Anliegen auf der parlamentarischen Agenda des Parlaments; ein *Niederlageeffekt* liess sich hingegen seltener beobachten. Eine Initiative entpuppte sich zudem als wichtiger *Katalysator*, mit dessen Hilfe die Legalisierung von gleichgeschlechtlichem Partnerschaftsbruchs auch im Parlament auf die Traktandenliste gesetzt werden konnte.

Insgesamt können wir somit das von Senti (1994) gezogene Fazit zu den Auswirkungen von Gleichstellungspolitik bestätigen: Auch wenn Volksinitiativen zu frauenspezifischen und gleichstellungspolitischen Anliegen kaum je angenommen oder bereits vor der Abstimmung zurückgezogen wurden, sind sie von grosser Bedeutung.

Tabelle 1: Zusammenfassung der festgestellten Effekte

		Anteil bei Aus- oder Abbauvor
--	--	-------------------------------

		gen
<b>Direkter Effekt Referendum</b>	Erfolgsquote fak. Ref. Ausbau (Erfolg=Annahme)	75%
	Erfolgsquote obl. Ref. Ausbau (Erfolg=Annahme)	75%
	Erfolgsquote fak. Ref. Abbau (Erfolg=Ablehnung)	57%
	Erfolgsquote obl. Ref. Abbau (Erfolg=Ablehnung)	100%
<b>Indirekter Effekt des Referendums (Ausgrenzungs- und Integrationseffekt)</b>	Anzahl vom Parlament beschlossene Ausbauvorlagen steigt über die Zeit an	
	Anteil Ausbauvorlagen, zu denen ein Referendum ergriffen wird, sinkt über die Zeit	
	Anteil ergriffener Referenden zu Ausbauvorlagen	25,5% <sup>b</sup>
<b>Direkter Effekt der Initiative</b>	Erfolgsquote Ausbau (Erfolg=Annahme)	0%
	Erfolgsquote Abbau (Erfolg=Ablehnung)	100%
	Ja-Stimmen-Anteil	32,9%
<b>Indirekter Effekt der Initiative (Schwungrad-effekt)</b>	Anteil direkte Gegenentwürfe	8,3%
	Anteil indirekter Gegenvorschläge	13,0%
	(mit Rückzug der Initiative)	
<b>Erfolgseffekt</b>	Urnerfolge wirkten sich mehrfach positiv auf verwandte Forderungen aus, allerdings waren diese kaum von direktem Erfolg gekrönt.	
<b>Niederlageeffekt</b>	Urnenmisserfolge wirkten sich nur bei Quoteninitiative abschreckend aus, sowie bei (teilweise (Elternurlaub)	
<b>Katalysatoreffekt</b>	Ein Katalysatoreffekt lässt sich im Untersuchungszeitraum für die Fristenlösungsinitia nachweisen	

Anmerkungen:<sup>a</sup> Dieser Wert stammt aus Vatter (2020, 358 f.) und bezieht sich auf die Jahre 1971–2019. Quellen: Swisssvotes (2019), eigene Berechnungen (indirekte Effekte des Referendums, Schwungrad-effekt).

Das fakultative Referendum erweist sich in unserem Artikel als zweischneidiges Schwert. S

1990er Jahre zentrale frauenspezifische und gleichstellungspolitische Anliegen (v.a. Fristenversicherung) dadurch massgeblich gebremst. Seit dem Jahr 2000 waren hingegen alle Ausbauten Referendumsabstimmungen erfolgreich. Zudem konnte das Referendum bisher auch als Waffe gegen Vorlagen eingesetzt werden, die einen Abbau der Rechte und Privilegien der Frauen betrafen (siehe auch Vatter & Danaci 2010).

So zeigt Tabelle 1 auf, dass frauenspezifische und gleichstellungspolitische Vorlagen verglichen mit anderen Vorlagen seit 1971 insgesamt vergleichsweise erfolgreich waren. Ausbauten, gegen die ein Referendum ergriffen worden war, wurden häufiger angenommen als alle anderen Vorlagen (75% zu 69%), während sie häufiger abgelehnt wurden (57% zu 31%). Gleichzeitig wurde aber zu Ausbauten ein fakultatives Referendum ergriffen als zu allen in demselben Zeitraum durch das Parlament (25.5% zu 6.5%).

Seit den 1980er Jahren werden frauenspezifische und gleichstellungspolitische Anliegen durch Parlamentsbeschlüsse aufgenommen – somit können sich diese Anliegen auch neben der Abstimmung durchsetzen, was auf eine stärkere wahrgenommene Referendumsfähigkeit und somit stärkere in Referendums zugunsten von Ausbauten hindeutet. Weiter erweist sich der Anteil an Ausbauten, gegen die ein fakultatives Referendum ergriffen worden war, seit der Jahrtausendwende bisher als stark rückläufig.

Unsere Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass sich Gleichstellungsbefürworter:innen je stärkeren politischen Kraft entwickeln, die ihre Interessen an der Urne durchzusetzen vermögen, desto höher ist ihre Referendumsfähigkeit – also die Glaubwürdigkeit ihrer Referendumsandrohung – und so auch der Anteil an Referendumsentscheidungen, die innerhalb des Parlaments steigt.

In Zusammen-  
arbeit mit:

année  
politique  
suisse

swiss  
votes

---

**Hinweis:** Dieser Beitrag ist die schriftliche Kurzfassung des Buchkapitels «Fluch oder Segen: Demokratie bei der Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik seit 1971», in: Schaub, Marc (Hrsg.). *Direkte Demokratie in der Schweiz, Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungspraxis*. Bern: Schönbucher, 2010, S. 115–130.

**Bild:** pixabay.com



## Tweets von @defactexpert

**DF** DeFacto - Belegt, was andere meinen  
@defactexpert · 30. März



Bolliger, Ganzeboom und Vatter untersuchen mögliche Auswirkungen der neuen Transparenzregeln der Parteienfinanzierung. Sie erläutern die Bedingungen, unter welchen die Parteienfinanzierung langfristig gesichert werden kann.

[defacto.expert/2023/03/24/gef...](https://defacto.expert/2023/03/24/gef...)

«Die Transparenzregelung sorgt damit  
zumindest kurzfristig eher für einen  
Rückgang finanzieller Ressourcen. [...]  
Sollen private Spenden als wichtigste

## Newsletter abonnieren

Name

Email

Ich bin kein Roboter.



reCAPTCHA

[Datenschutzerklärung](#) - [Nutzungsbedingungen](#)

Absenden

Veröffentlicht in Abstimmungen , Serien  
verschlagwortet Abstimmungen , Frauenstimmrecht , Gleichstellung ,  
Mutterschaftsversicherung , Serie Direkte Demokratie  
von Anja Heidelberger , Marlène Gerber



**FORS**<sup>+</sup>  
explore.understand.share.

**ETH** zürich

*Unil*  
UNIL | Université de Lausanne  
IHEAP  
Institut de hautes études  
en administration publique

 **University  
of Basel**

 **UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE**  
GENÈVA SCHOOL  
OF SOCIAL SCIENCES  
Department of Political Science  
and International Relations

 **Universität St.Gallen**

**nccr**   
**on the move**

 **Universität  
Zürich**<sup>UMZ</sup>

*u*<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

*zde*  
Zentrum für  
Demokratie  
Aarau

*Unil*  
UNIL | Université de Lausanne

**UNIVERSITÄT  
LUZERN**

**SVPW  
ASSP** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
Association Suisse de Science Politique  
Swiss Political Science Association