

Bundesblatt

Bern, den 30. Juni 1975 127. Jahrgang Band II

Nr. 25

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 75.–im Jahr, Fr. 42.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 91.–im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

75.054

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum

(Vom 9. Juni 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beantragen Ihnen mit dieser Botschaft eine Revision der Bundesverfassung in dem Sinn, dass die Unterschriftenzahlen für die Initiative von 50 000 auf 100 000 und für das Referendum von 30 000 auf 60 000 erhöht werden. Diese Neuerung erfordert eine Anpassung der Artikel 89 Absätze 2 und 4, 89^{bis} Absatz 2, 120 Absatz 1 und 121 Absatz 2 der Bundesverfassung.

1 Kurzer geschichtlicher Abriss

Die erste Bundesverfassung von 1848 kannte nur die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, für die ein Quorum von 50 000 Unterschriften vorgeschrieben war. Von diesem Volksrecht wurde bis 1874 nie Gebrauch gemacht.

Der im Jahre 1872 von Volk und Ständen knapp verworfene Entwurf einer neuen Bundesverfassung hatte als neue Volksrechte sowohl das fakultative Gesetzesreferendum als auch die Gesetzesinitiative mit je einem Quorum von 50 000 Unterschriften vorgesehen.

Anlässlich der Totalrevision von 1874 wurde der Gedanke des fakultativen Gesetzesreferendums wieder aufgenommen, die Gesetzesinitiative jedoch fallengelassen. Die Unterschriftenzahl für das Referendum setzten die Räte auf 30 000 herab. Volk und Stände nahmen die neue Verfassung mit grossem Mehr an.

Bemühungen um die Einführung der Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung setzten gegen Ende des 19. Jahrhunderts ein. Im Jahre 1879 verlangte der Schweizerische Volksverein in einer als «Petition» bezeichneten Eingabe eine Partialrevision der Verfassung. Die politischen Bundesbehörden bezeichneten das Begehren wegen Fehlens einer verfassungsmässigen Grundlage als unstatthaft. Ein Jahr später forderten 56 526 Unterzeichner in einer neuen Eingabe die Revision des Notenbankartikels (Art. 39 BV), wobei ihr Hauptanliegen darin bestand, das Recht der Partialrevision mittels eines Präzedenzfalles durchzusetzen. Auch auf dieses Begehren trat die Bundesversammlung zwar nicht ein, sah sich jedoch veranlasst, die Frage zu prüfen, ob nicht auf dem Wege der Gesetzgebung eine Revision des Initiativrechts vorzunehmen und die Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung einzuführen sei. Sie gelangte indessen zu keiner positiven Entscheidung.

Aufgrund einer im Jahre 1884 im Nationalrat eingereichten Motion beantragte der Bundesrat 1890 die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung. Er begründete seinen Standpunkt im wesentlichen mit der erfolgreichen Handhabung des entsprechenden Rechts in den Kantonen. Das neue Volksrecht wurde 1891 in die Verfassung aufgenommen, mit einem Unterschriftenquorum von 50 000.

Seit dem Jahre 1921 unterstehen dem fakultativen Referendum auch Staatsverträge, die unbefristet sind oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahre abgeschlossen werden (Staatsvertragsreferendum). Das Quorum beträgt wie beim Gesetzesreferendum 30 000 Unterschriften.

Das Jahr 1949 brachte eine weitere Ausdehnung des Referendumsrechts, indem die Volksabstimmung seither auch über dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse verlangt werden kann. Das Unterschriftenquorum wurde beibehalten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Unterschriftenzahlen, die für das Zustandekommen einer Initiative und eines Referendums erforderlich sind, seit der Einführung dieser Volksrechte nicht geändert wurden, obschon sich die Zahl der Stimmberechtigten seit 1879 – vorher wurde sie statistisch nicht ermittelt – nahezu versechsfacht hat: In der Tat entsprachen damals 50 000 Unterschriften 7,8 Prozent, 30 000 Unterschriften 4,7 Prozent der Stimmberechtigten; heute ist das Verhältnis noch 1,35 Prozent bzw. 0,8 Prozent.

2 Reformbestrebungen

Schon 1922 forderte Ständerat *Brügger* in einer Motion eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative auf 100 000. Der Ständerat lehnte den Vorstoss, der noch eine Reihe weiterer Massnahmen zum Schutz dieses Volksrechts vor möglichem Missbrauch verlangte, knapp ab.

In seiner Frauenstimmrechtsbotschaft vom 22. Februar 1957 (BBl 1957 I 665) beantragte der *Bundesrat* eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen für die

Initiative und das Referendum, doch lehnten die Räte eine Koppelung dieser Frage mit jener des Frauenstimmrechts ab. Sie beauftragten den Bundesrat in einer Motion, das Problem der Unterschriftenzahlen nach der Einführung des Frauenstimmrechts zum Gegenstand einer eigenen Vorlage zu machen ¹⁾. Da Volk und Stände die Einführung des Frauenstimmrechts in der Folge verwarfen, wurde die Frage nicht weiterbehandelt.

In einer Kleinen Anfrage vom 9. Dezember 1960 vertrat Nationalrat *Guinand* die Auffassung, dass sich eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen trotz der Ablehnung des Frauenstimmrechts rechtfertige.

Nach der Verwirklichung der politischen Gleichberechtigung der Frauen auf Bundesebene (7. Febr. 1971) wurde die Frage einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen erneut aktuell, was sich vor allem in einer Reihe parlamentarischer Vorstösse äusserte:

Ständerat *Nänny* gab in einer Interpellation vom 2. März 1971 der Befürchtung Ausdruck, dass nach der erfolgreichen Abstimmung über das Frauenstimmrecht die Volksrechte mit der Verdoppelung der Stimmberechtigten zum Werkzeug politischer Spielereien werden könnten. Eine Flut von Volksbegehren könnte die Gesetzgebungsmaschinerie blockieren. Der Bundesrat teilte die Ansicht des Interpellanten, dass eine Anpassung der Unterschriftenzahlen notwendig sei, und erklärte sich bereit, die Prüfung der damit zusammenhängenden Fragen an die Hand zu nehmen.

In seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage von Nationalrat *Schaffer* vom 15. März 1971 bestätigte der Bundesrat diese Auffassung, ohne sich indessen über das Ausmass einer Erhöhung verbindlich zu äussern.

In einer Motion vom 12. Juni 1974 gab Nationalrat *Tschumi* der Befürchtung Ausdruck, wegen der Vervielfachung der Stimmberechtigten würden die Volksrechte bei gleichbleibender Unterschriftenzahl ihr politisches Gewicht verlieren. Der Motionär schlug eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen vor. Der Bundesrat stimmte den Überlegungen des Motionärs zu, wollte sich jedoch nach wie vor nicht auf eine bestimmte Zahl festlegen. Die Motion wurde vom Nationalrat am 25. September 1974 als Postulat angenommen.

Ständerat *Luder* fordert vom Bundesrat in einem Postulat vom 25. November 1974 ein grundsätzliches Überdenken des Initiativrechts sowie Vorschläge zur Präzisierung und Verwesentlichung dieses Volksrechts. In seiner Antwort vom 6. März 1975 erklärte der Bundesrat, die aufgeworfenen Fragen würden im Rahmen der Arbeiten der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung eingehend geprüft. Als Sofortmassnahme sei eine Vorlage auf Erhöhung der Unterschriftenzahlen vorgesehen.

Nationalrat *Weber-Schwyz* äussert in einem Postulat vom 2. Dezember 1974 seine Besorgnis über die zunehmende Zahl der Volksinitiativen. Er lädt den Bundesrat ein zu prüfen, ob durch eine neue Umschreibung der Kriterien für die

¹⁾ Sten. Bull. N 1958. S. 306 f.; S 1958. S. 165

Zulassung der Verfassungsinitiative und durch die Einführung der Gesetzesinitiative eine Präzisierung und Verwesentlichung erreicht werde und die Verfassungsinitiative wieder dem ihr zugedachten Zweck zugeführt werden könne.

Am 19. März 1975 nahm der Bundesrat ein Postulat von Nationalrat *Künzi* entgegen, das unter anderem ebenfalls eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative fordert.

Schliesslich sei auf die formulierte parlamentarische Initiative von Nationalrat *Oehler* vom 11. Dezember 1974 hingewiesen, die einen Vorschlag auf Verdoppelung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum enthält und überdies eine Sperrfrist von zwei Jahren für Initiativen mit dem gleichen Gegenstand einführen möchte. Die vorberatende Kommission des Nationalrates hat die Behandlung der Initiative mit Blick auf die vorliegende Botschaft ausgesetzt.

In diesem Zusammenhang darf auch an den Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Arbeitsgruppe *Wahlen*) erinnert werden, der eine massvolle Erhöhung der Unterschriftenzahlen für vertretbar hält ¹⁾.

3 Würdigung der gegenwärtigen Lage

31 Zur heutigen Funktion von Initiative und Referendum

Initiative und Referendum stellen Eigenarten unserer staatlichen Ordnung dar, die besonderer Aufmerksamkeit und Pflege verdienen. Dieser Umstand verbietet irgendwelches unbedachte Experimentieren in der Neugestaltung der beiden Institutionen.

Zwar geht es bei der vorgeschlagenen Verfassungsänderung um eine rein quantitative Anpassung an die seit 1874 bzw. 1891 geänderten gesellschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse. Eine solche Korrektur darf jedoch nicht unbedacht erfolgen, auch wenn sie sich nur im Zahlenmässigen bewegt und der Abwendung einer möglichen Gefährdung des Funktionierens unseres Staates dient. Sie ist nur zu verantworten, wenn sie mit einer Besinnung über Funktion und Aufgabe der beiden Volksrechte einhergeht und einer Prüfung aus dieser Sicht standhält. Vor allem gilt es auch, sich mit Einwendungen auseinanderzusetzen, die etwa im Namen der «Erhaltung der demokratischen Rechte» oder des «Minderheitenschutzes» gegen die vorgeschlagene Neuerung erhoben werden.

Es sind vor allem die Erkenntnisse der politischen Wissenschaften, die neues Licht auf die Funktion von Initiative und Referendum als Teil des politischen Entscheidungsprozesses geworfen haben ²⁾. Konzipiert als Instrumente direkt-demokratischer Teilnahme an der staatlichen Willensbildung, haben Initiative und

¹⁾ Schlussbericht 1973, S. 231.

²⁾ Vgl. etwa Gruner, Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974, in ZSR 93 (1974), S. 433 ff.; Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie.

Referendum die Entwicklung des schweizerischen Regierungssystems in wesentlich komplexerer Weise beeinflusst, als auf den ersten Blick erkennbar ist. Besonders wenn man über die statistisch erfassbare Häufigkeit des Gebrauchs dieser Volksrechte oder des Erfolgs ihrer direkten Inanspruchnahme hinausgeht und auch ihre Neben- und Fernwirkungen in die Untersuchung miteinbezieht, wird deutlich, wie stark Initiative und Referendum sich in unser ganzes politisches System eingespielt, ja dieses wesentlich mitgeprägt haben. So kommt Neidhart aufgrund eingehender historischer Untersuchungen zum Ergebnis, dass sowohl die Regierungsbeteiligung der grossen Parteien als auch die Verständigung mit den wirtschaftlichen Interessengruppen im vorparlamentarischen Verfahren wesentlich durch die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Jahre 1874 mitbedingt waren. Indem die Referendumsfähigkeit einer Organisation genugte, um sie in den Prozess des Interessenausgleichs im vorparlamentarischen Verfahren der Gesetzgebung einzubeziehen, habe das Referendum schliesslich im Übergang zur sogenannten Verhandlungsdemokratie seine ursprüngliche Funktion immer mehr verloren.¹⁾

Ähnliche Funktionswandlungen und Neben- und Fernwirkungen sind bei der Volksinitiative auf Partialrevision festgestellt worden.²⁾ Weiterer Untersuchung bedarf die Frage, wieweit und unter welchen Umständen die Forderungen von Volksinitiativen in der Staats- und Rechtsordnung auch dann Wirkungen entfalten und im politischen Entscheidungsprozess verarbeitet werden, wenn sie als Ganzes verworfen wurden. Nicht als unerheblich erscheint schliesslich, dass die Initiative nach ihrer Anlage und im Laufe ihrer Bewahrung konservative und progressive Forderungen ins Zentrum politischer Auseinandersetzungen ruckte und dementsprechend programmatische Alternativvorschläge – gerade auch im Sinne «systemwidriger» Postulate – in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht hat.³⁾

Diese Hinweise sollen deutlich machen, dass es im Rahmen unserer Vorlage nicht darum gehen kann, den Volksrechten durch partielle Neugestaltung ihre «ursprüngliche» Funktion wieder zurückzugeben, denn dies würde eine grundlegendere Änderung des politischen Systems voraussetzen, das sich auf die Volksrechte eingespielt, deren Funktion aber eben zugleich – wie angedeutet – auch modifiziert hat. Ferner hat der politische Entscheidungsprozess im pluralistischen Staat der Gegenwart mit seinen vielartigen Funktionen⁴⁾ eine hohe Komplexität angenommen, die nicht durch eine isolierte Neugestaltung der Volksrechte rückgängig zu machen ist.

Ebenso muss vor der Erwartung gewarnt werden, eine Reform der Volksrechte im vorgesehenen Rahmen vermöge eine tiefer greifende «Verwesentli-

¹⁾ Neidhart, a. a. O., Gruner: Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat S. 64.

²⁾ Gruner, Faktoren der Willensbildung S. 464 ff.

³⁾ Gruner, Faktoren der Willensbildung S. 467.

⁴⁾ Eichenberger: Von der Rechtsetzungsfunktion im heutigen Staat in ZSR 93 (1974) S. 7 ff.

chung» der Demokratie zu bewirken. Die mit diesem Begriff angesprochenen Änderungen sind oft unklar und widersprüchlich. Ausserdem ist nicht zu übersehen, dass heute in Theorie und Praxis besonders umstritten ist, worin sich das «Wesen» der Demokratie zeigt. In den Sozialwissenschaften und insbesondere in den Demokratietheorien bieten sich verschiedene Ansätze zur Beantwortung an, und auch in den einzelnen Bevölkerungskreisen besteht heute wenig Konsens über das Wesen der Demokratie.

Dezu kommt, dass das Postulat der «Demokratisierung» heute vor allem auch auf eine Mitwirkung von Kreisen ausserhalb des engeren Bereichs des Staatlichen hinzielt und die verschiedensten Entscheidungsprozesse im weiten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Raum miterfasst.

Ohne die Bedeutung dieser Probleme zu verkennen, liegt es weder im Aufgabenbereich noch in den Möglichkeiten der Ihnen vorgeschlagenen Partialrevision der Bundesverfassung, sie zu lösen. Unser Antrag stützt sich nicht so sehr auf das vieldeutige – und oft auf einer Stufe hoher Abstraktheit formulierte – Postulat nach «Verwesentlichung» der Demokratie, sondern ist vor allem auf das praktische und dringliche Anliegen ausgerichtet, den Staatsapparat in der Gegenwart und nahen Zukunft – unter möglichster Bewahrung eingelebter Institutionen – überhaupt funktionsfähig zu erhalten. Es ist vor allem die bisher unbekannte Häufung von Volksinitiativen, welche die Funktionsfähigkeit der Entscheidungsträger in unserem Staat (Parlament, Volk, Regierung) in Frage stellt, die es ohnehin schwer haben, «dem Ansturm von Rechtsetzungsobliegenheiten beizukommen»¹⁾. Es muss dringend eine Möglichkeit der Entlastung gesucht werden, soll unser politisches System nicht von der Kumulation partikulärer Forderungen – deren Berechtigung im einzelnen völlig offen bleiben soll – erdrückt und für die Lösung dringlicher Gemeinwohlforderungen, die sich nicht in der Form imperativer Initiativen auszudrücken vermögen, versperrt werden.

32 Überforderung der politischen Meinungs- und Entscheidungsbildung

Es steht ausser Zweifel, dass die gegenwärtige Massierung hängiger Volksinitiativen den politischen Entscheidungsprozess überfordert. Eine Überbeanspruchung der politischen Behörden und der Verwaltung, aber auch weiterer Beteiligter am Rechtsetzungsprozess, vor allem der Stimmbürger, ist unverkennbar. Es stellt sich die Frage, ob unser Staat auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg überhaupt noch regierbar sei oder ob der Ausweg zwangsläufig in zunehmendem Mass im Dringlichkeitsrecht gesucht werden müsse. Dass seit dem Jahre 1971 15 dringliche Bundesbeschlüsse erlassen wurden, deutet bereits in diese Richtung. Ein Blick auf den Abstimmungskalender für die nächsten Monate und Jahre verstärkt den Eindruck, dass wir erst am Anfang einer Intensivierung der Beanspruchung insbesondere der Stimmbürger stehen, die bereits heute Anzeichen der Ermüdung

¹⁾ Eichenberger, a. a. O., S. 26.

zeigen. Die zunehmende politische Abstinenz bei wichtigen Vorlagen wird als Alarmzeichen gedeutet. Zweifel sind laut geworden, ob gerade in der jüngsten Vergangenheit stets eine der Bedeutung der einzelnen Vorlagen angemessene politische Meinungsbildung noch möglich war. Gewiss kann man die Forderung aufstellen, dass sich die Teilnehmer an der Meinungs- und Entscheidungsbildung in unserem Staat, einschliesslich der Stimmbürger, Interessengruppierungen, Parteien usw., auf eine stärkere Beanspruchung einstellen müssen. Allein, die personellen, sachlichen und finanziellen Elemente der politischen Meinungsbildung sind nicht beliebig und im Gleichschritt mit den wachsenden Anforderungen verstärkbar, um bei einer Häufung gewichtiger Vorlagen eine in die Breite und Tiefe wirkende Vorbereitung der Abstimmungen gewährleisten zu können.

Die Gründe der Überbeanspruchung dürfen allerdings nicht allein in der quantitativen Häufung der Volksinitiativen gesucht werden. Die obligatorischen Referenden, die von den Behörden initiiert werden, häufen sich ebenfalls, und neben dem quantitativen Element ist auch die qualitative Mehrbelastung infolge der zunehmenden Kompliziertheit der Materien zu würdigen. Die Überforderung der Träger der politischen Willensbildung und Entscheidung geht letztlich zurück auf den steigenden Problemlösungsbedarf als Ausfluss der hektischen Entwicklung der gesellschaftlichen Bedürfnisse und Nöte¹⁾ und der gesteigerten Erwartungen gegenüber dem Staat.

Von seiten der Politikwissenschaft wird gerade die wachsende Gestaltungsaufgabe des Staates in Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft in Beziehung gebracht zur unerwarteten Aktualität, die das Volksrecht der *Initiative* in der Gegenwart erhalten hat: Die «Totalpolitisierung» von Lebensbereichen, die früher von der Politik nur am Rande berührt wurden (Familie, Sexualität, Bildung, Massenkommunikation), überfordere namentlich auch die bisherigen Hauptträger der politischen Willensbildung, die Parteien. Sie seien in ihrer jetzigen Gestalt weithin ausserstande, die zunehmenden Konflikte organisatorisch und thematisch zu bewältigen. In dieser Situation melde sich das «unorganisierte Volk» zum Wort und nehme das klassische Mittel der direkten Demokratie, die Volksinitiative, in einem bisher nie erlebten Masse in seinen Dienst²⁾. Dadurch werde aber der tiefe Zwiespalt zwischen der geforderten vorausschauenden Regierungsplanung und der Unberechenbarkeit, mit der plebiszitäres Misstrauen als Störfaktor den Leistungsstaat übereilt vorantreibe oder zurückbinden möchte, in ein besonders grelles Licht gerückt.

Beim *Referendum* ist es weniger die Häufung seiner Inanspruchnahme, die zu besonderer Besorgnis Anlass gibt, als seine Nebenwirkung im Zusammenhang mit der Referendumsdrohung im vorparlamentarischen Verfahren oder während der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit. Man hat «die Angst vor dem Referendum» als ein Haupthemmnis für eine sachgerechte Gesetzgebung in der heutigen Zeit bezeichnet. Heute liegt die Hauptwirkung der Referendumsdrohung darin,

¹⁾ Richtlinien der Regierungspolitik 1971–1975, in BBl 1972 I 1032 f.

²⁾ Gruner, Faktoren der Willensbildung, S. 464.

die Ansichten referendumsfähiger Minderheiten möglichst früh in eine Vorlage zu integrieren. Es wird von der Drohung offen oder verhüllt Gebrauch gemacht, und sie wird zunehmend zum Zwecke direkter wirtschaftlicher Interessenwahrung eingesetzt. Kritik hat namentlich angesichts der Beobachtung eingesetzt, dass es weitgehend vom Bestehen oder Fehlen wirtschaftlich und finanziell genügend abgesicherter Organisationen auf der Seite der potentiellen Urheber abhängt, ob das Referendum ergriffen werden kann. Zu Bedenken hat ferner Anlass gegeben, dass dieses meist nicht aus staatspolitischen Überlegungen gegen ein ganzes Gesetz, sondern aus interessenpolitischer Opposition gegen einen einzigen oder einige wenige Artikel ergriffen wird.

Die vorgeschlagene Erhöhung der Unterschriftenzahlen wird an diesen Entwicklungen kaum Wesentliches zu ändern vermögen. Es wurde wohl nicht zu Unrecht darauf aufmerksam gemacht, dass in gewissen Fällen die Wirksamkeit einer Referendumsdrohung nicht sosehr von der Kapazität einer Organisation abhängt, innert Frist die nötigen Unterschriften für das Referendum zu sammeln, was für eine gut organisierte Gruppierung ohnehin nicht schwer falle, als vielmehr von ihrer personellen, finanziellen und organisatorischen Fähigkeit, den nachfolgenden Abstimmungskampf zu bestreiten.

4 Zielsetzung und Begründung der Vorlage

Die Verfassungsinitiative und das Referendum (Gesetzesreferendum, Referendum gegen dringliche Bundesbeschlüsse, Staatsvertragsreferendum) gehören zu den tragenden Institutionen unseres Verfassungsrechts. Sie sind im politischen Leben verwurzelt und geniessen – trotz mancher Infragestellung – grosse Wertschätzung. Es wird in ihnen eine für unser politisches System charakteristische Möglichkeit der direkten Teilnahme des Bürgers an staatlichen Entscheidungen gesehen. Die Frage, ob und wie weit Initiative und Referendum diese Funktion in der politischen Wirklichkeit noch zu erfüllen vermögen, führt heute verschiedentlich zur Forderung nach einem grundsätzlichen Überdenken unserer direktdemokratischen Einrichtungen. Da diese mit dem gesamten Verfassungsgefüge und dem politischen System des Bundes schlechthin eng verwoben sind, führt das genannte Postulat unweigerlich zur Forderung nach einer Gesamtanalyse und einer allfälligen umfassenden Reform unseres politischen Entscheidungsprozesses. Diese Aufgabe ist nicht durch eine Partialrevision der Verfassung zu bewältigen, sondern gehört in den Rahmen der Bestrebungen für die Totalrevision der Bundesverfassung. Sie haben uns im Jahre 1966 durch Überweisung der Motionen Obrecht und Dürrenmatt mit entsprechenden Vorarbeiten beauftragt. Diese nehmen ihren planmässigen Fortgang und sind mit den laufenden Arbeiten der Expertenkommission heute in eine neue, besonders intensive Phase getreten. Es empfiehlt sich, die postulierten weitreichenden Neuerungen im Rahmen der Kommissionsarbeiten zu prüfen; wir verweisen auf Ziffer 7 hiernach.

Der vorliegende Antrag kann seine Begründung somit nicht darin finden, die zahlreichen anstehenden Probleme im weiten Fragenbereich der Bedeutung und

Funktionsfähigkeit der direktdemokratischen Einrichtungen von Initiative und Referendum in der heutigen Wirklichkeit lösen zu wollen. Es geht vielmehr – wie bereits angedeutet – um das bescheidenere sehr dringliche Anliegen die Funktionsfähigkeit des politischen Entscheidungsprozesses im Rahmen der heutigen Verfassung zu erhalten und damit auch den Volksrechten selbst eine erhöhte Chance fortdauernder Wirksamkeit zu geben. Die vorgeschlagene Massnahme hat rein quantitativen Charakter: sie greift nicht in grundlegender Weise in den Entscheidungsmechanismus unseres politischen Systems ein und wird kaum eine ins Gewicht fallende Verlagerung der politischen Einflussmöglichkeiten mit sich bringen.

Die beantragte Erhöhung der Unterschriftenzahlen ist darauf ausgerichtet, namentlich die Massierung von Volksinitiativen in der Gegenwart etwas zu bremsen, gleichzeitig die Konzentration von Bestrebungen, die sich mittels der Initiative zu artikulieren suchen, zu fördern und dadurch Parlament und Regierung, insbesondere aber auch den Stimmbürger, vor einer Überstrapazierung durch Volksinitiativen zu schützen.

Drei Gesichtspunkte, die eine massvolle Erhöhung der Unterschriftenzahlen rechtfertigen, seien im Sinne einer Zusammenfassung besonders hervorgehoben:

- 1 Die Zahl der bereits eingereichten und der angekündigten Initiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung hat ein solches Ausmass angenommen, dass ernsthaft befürchtet werden muss, die Kapazität unseres politischen Systems, die einzelnen Forderungen noch in angemessener Weise zu verarbeiten, reiche nicht mehr aus. Die im Anhang beigefugte Statistik zeigt, dass in den Jahrzehnten 1891 bis 1930 je zwischen 4 und 9 Initiativen eingereicht wurden, in den Jahrzehnten 1931 bis 1970 je zwischen 11 und 23, während allein in den Jahren 1971 bis April 1975 – also in $4\frac{1}{4}$ Jahren – 20 Initiativen zustande gekommen sind. Eine Extrapolation auf das Jahrzehnt 1971 bis 1980 ergibt die erstaunliche Zahl von 46 Initiativen, was also das Doppelte der je erreichten Initiativenzahl eines Jahrzehnts bedeutete. Die hohe Zahl der heute bereits angekündigten, aber noch nicht eingereichten Initiativen (20, Stand März 1975) lässt vermuten, dass der Trend eher in Richtung einer noch stärkeren Initiativen-Inflation geht. Es liegt nahe, dass unter einem so massiven sachlichen und zeitlichen Druck zur Erledigung von Initiativen andere Staatsfunktionen leiden und die Behandlung staatlicher und gesellschaftlicher Probleme, die nicht in Volksinitiativen ihren Niederschlag finden, zu kurz kommt.
- 2 Eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen drängt sich aus der Einsicht auf, dass Initiative und Referendum – jedenfalls ihrer primären Zielsetzung nach – darauf ausgerichtet sind, einen Mehrheitsentscheid des Souveräns herbeizuführen. Die Unterschriftensammlung stellt einen ersten Schritt im Rahmen einer umfassenderen Informationsverbreitung und Meinungsbildung dar, die schliesslich zum Mehrheitsentscheid führen soll. Eine allzu geringe Zahl von Bürgern kann in der Regel diese Aufklärungs- und Propagandaaufarbeit nicht hinreichend gewährleisten und ohne die Sicherstellung einer umfassenderen

öffentlichen Diskussion rechtfertigt es sich nicht, einen Entscheid des Souveräns zu provozieren. Mit anderen Worten: Die Zahl der Bürger, die sich unterschriftlich hinter eine Initiative stellen, darf im Verhältnis zur Zahl aller Stimmberechtigten nicht völlig unrepräsentativ sein; anders lässt sich die Mobilisierung des gesamten Stimmvolkes kaum legitimieren und wird auch vom Bürger nicht verstanden.

Hält man das Ziel der Mobilisierung der gesamten Aktivbürgerschaft und des erhofften Mehrheitsentscheids vor Augen, so wird deutlich, dass es bei den sogenannten direktdemokratischen Rechten weniger um das Anliegen geht, Minderheiten vor Mehrheitsentscheiden zu schützen, als um ein besonderes Verfahren der politischen Entscheidungsbildung im Rahmen des Prinzips des Mehrheitsentscheids geht.

Die Besonderheit dieses Verfahrens liegt darin, dass eine Minderheit – ungeachtet des Entscheids des Parlaments – ihr Anliegen direkt dem Souverän zur Annahme oder Verwerfung vorlegen kann. Einer rein quantitativ bestimmten Minderheit wird so im Rechtsetzungsprozess ein sehr bedeutendes Machtmittel in die Hand gelegt, nämlich die Möglichkeit, die Gesamtheit der Stimmbürger unmittelbar zu mobilisieren. Dieses Instrument darf zweifellos nicht einer allzu kleinen Gruppe anvertraut werden, soll die Möglichkeit des «querulatorischen» Gebrauchs nicht die Einrichtung selbst zerstören.

Dem Minderheitenschutz im eigentlichen Sinn – also dem Schutz religiöser, ethnischer, sprachlicher, politischer und anderer Minderheiten vor diskriminierenden Mehrheitsentscheiden – dienen andere verfassungsrechtliche Institutionen, vor allem etwa die Grundrechte (es sei besonders an das Petitionsrecht erinnert). Das Problem kann hier nicht weiter vertieft werden.

3. Neben dem Gedanken, dass das Sammeln von Unterschriften für eine Initiative oder ein Referendum mit der damit verbundenen Information, Aufklärung und Propaganda nur einen ersten Schritt im Blick auf einen Mehrheitsentscheid darstellt, stehen weitere Überlegungen, die die Wahrung oder Wiederherstellung eines angemessenen Verhältnisses zwischen der erforderlichen Unterschriftenzahl und der Gesamtzahl der Stimmberechtigten nahelegen: So ist für den Aufwand, der von einem Initiativkomitee zu verlangen oder der ihm zumutbar ist, nicht unerheblich, wie gross das Potential der zu gewinnenden Stimmbürger ist. Wie bereits dargelegt, hat sich die Zahl der Stimmberechtigten seit dem Jahre 1879 nahezu versechsfacht. Besonders fällt ins Gewicht, dass mit der Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene im Jahre 1971 weniger wegen der rein quantitativen Erhöhung der Stimmberechtigten, als vielmehr wegen deren stärkeren Konzentration (es sei etwa auf die Vermehrung der Stimmberechtigten pro Haushalt hingewiesen) sich der für eine Unterschriftensammlung zu erwartende Aufwand verringert hat. Ferner sind die verbesserten Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten, die allgemein festzustellende stärkere Ballung der Bevölkerung besonders in städtischen Agglomerationen, neue Methoden der politischen Werbung, nicht zuletzt auch eine vermehrte Grosszügigkeit der Behörden etwa

bei der Benützung des öffentlichen Grundes zum Sammeln von Unterschriften¹⁾ in Betracht zu ziehen.

Die hier erwähnten Gesichtspunkte lassen es für alle – auch die nicht organisierten – Bürger leichter erscheinen, eine Unterschriftensammlung erfolgreich durchzuführen. Daneben fällt auch die erhöhte Effizienz der organisierten Gruppierungen infolge strafferer Organisation, stärkerer Zentralisierung und höherer Finanzkraft ins Gewicht. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass sich in der überwiegenden Zahl von Kantonen ein weit ungünstigeres Verhältnis zwischen der Zahl der Stimmberechtigten und dem Unterschriftenquorum ergibt als beim Bund und dass verschiedene Kantone die für kantonale Initiativen und Referenden erforderlichen Unterschriftenzahlen in den letzten Jahren beträchtlich erhöht haben. Ohne den Erkenntniswert dieser Zahlenvergleiche zu überschätzen, ist doch nicht auszuschliessen, dass sich bei allzu grosser Diskrepanz zwischen dem relativen Aufwand, der für die Einreichung einer Initiative auf kantonaler Ebene, und demjenigen, der für eine Initiative auf Bundesebene erbracht werden muss, ein Anreiz zu sachfremder Zentralisation ergeben könnte. Mit andern Worten: Wenn sich der Aufwand für die Lancierung einer Initiative auf Bundesebene als relativ gering erweist im Verhältnis zur Anstrengung, die auf kantonaler Ebene erforderlich ist, könnten Initianten aus sachfremden Motiven eine zentralistische Lösung anstreben, wo eine föderalistische naheläge.

Diese Erwägungen, die für eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Initiative sprechen, gelten nicht durchwegs auch für das Referendum. So ist die Zahl der ergriffenen Referenden aus Gründen, die bereits aufgezeigt wurden (Ziff. 3 hiervor), gerade in den letzten Jahren stark zurückgegangen (Anhang). Gegenwärtig scheint sich allerdings die Inanspruchnahme dieser Einrichtung wieder etwas zu intensivieren. Eine massvolle Erhöhung der Unterschriftenzahl rechtfertigt sich jedoch im übrigen aus den gleichen Erwägungen wie beim Initiativrecht: Auch beim Referendum ist es nötig, ein bestimmtes Verhältnis zwischen Unterschriftenzahl und Gesamtzahl der Stimmbürger einzuhalten oder wiederzugewinnen, und es sind auch hier die verschiedenen Sachverhalte zu würdigen, die heute das Sammeln von Unterschriften für ein Referendum erleichtern (verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten, stärkere Konzentration der Stimmbürger usw.).

5 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Im April 1972 legte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den Kantonsregierungen, den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie 11 Verbänden folgende Fragen vor:

1. Befürworten Sie eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum?

¹⁾ BGE 97 I 893.

2. Wie hoch sollten gegebenenfalls die Unterschriftenzahlen für die beiden Volksrechte festgesetzt werden?

Von den Kantonen befürworteten 23 eine Erhöhung, ein Kanton meinte, eine Erhöhung dränge sich nicht auf, und einer konnte nicht abschliessend Stellung nehmen.

Von den 10 befragten Parteien befürworteten 3 eine Erhöhung, 6 lehnten sie ab und eine nahm differenziert Stellung.

Von den 11 Verbänden befürworteten 9 eine Erhöhung und 2 verzichteten auf eine materielle Antwort.

Im Vernehmlassungsverfahren beriefen sich sowohl Befürworter wie Gegner einer Erhöhung auf den Schutz der Demokratie: Die Befürworter in dem Sinn, dass die Demokratie durch leichtfertigen Gebrauch der Volksrechte zu Tode geritten werden könne, die Gegner in dem Sinn, dass durch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen die Volksrechte zum Monopol finanzkräftiger und mächtiger Verbände degradiert würden.

Die angeregten Quoren betragen beim Referendum zwischen 45 000 und 100 000, bei der Initiative zwischen 75 000 und 200 000. Die überwiegende Mehrzahl der Befürworter erachtete indessen bei der Initiative eine Verdoppelung für angemessen, beim Referendum eine Erhöhung auf 50 000 bis 60 000.

6 Lösungsvorschlag

61 Abwägung der Vor- und Nachteile einer Erhöhung

Als naheliegende Massnahme für eine gewisse Eindämmung der Initiativenflut bietet sich eine Erhöhung der für das Zustandekommen erforderlichen Unterschriftenzahl an. Mit der Erhöhung ist eine gewisse Erschwerung des Gebrauchs des Initiativrechts verbunden. Allerdings werden durch die vorgeschlagene Massnahme lediglich die Erleichterungen einigermassen ausgeglichen, die durch verschiedene Faktoren (Zunahme und stärkere Konzentration der Stimmberechtigten, Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten) in den letzten Jahrzehnten, namentlich aber durch die Einführung des Erwachsenenstimmrechts auf Bundesebene, geschaffen worden sind. Die Zahl der notwendigen Unterschriften soll so festgelegt sein, dass durch sie *die Bereitschaft eines nicht ganz unrepräsentativen Teils der Stimmberechtigten, sich hinter die Initiative zu stellen, belegt wird*; denn nur so rechtfertigt sich die Mobilisierung der gesamten Aktivbürgerschaft. Auch psychologische Gesichtspunkte sind mitzuwürdigen. So ist nicht auszuschliessen, dass der Unwille der Mehrheit der Stimmbürger (aber auch der Behörden und der ausserstaatlichen Träger der politischen Willensbildung) über die Beanspruchung oder sogar Überstrapazierung durch zahl- und wahllose Initiativen die Einrichtung in ihrer praktisch-politischen Bedeutung weit mehr beeinträchtigen könnte als eine massvolle Erschwerung ihrer Inanspruchnahme. Nicht ausser acht zu

lassen ist schliesslich die Erhaltung der Bereitschaft der organisierten ausserstaatlichen Träger der Meinungsbildung, aber auch der staatlichen Instanzen in Bund und Kantonen zur Kooperation, auf die unser Rechtsetzungsprozess in hohem Masse angewiesen ist.

Ob die vorgeschlagene Verfassungsrevision die erhoffte Kanalisierung des Initiativenwesens wird bewirken können, hängt nicht zuletzt vom Ausmass der Erhöhung des Unterschriftenquorums ab. Ein Blick auf die Geschichte zeigt, dass die in den Jahren 1891 bis 1970 eingereichten Initiativen – es sind im Mittel eine bis zwei im Jahr – im Durchschnitt von 100 000 Unterschriften getragen waren, während in den Jahren 1971 bis 1974 – also in der Zeit einer aussergewöhnlichen Zunahme der Initiativen – der Durchschnitt nur noch bei 76 000 Unterschriften liegt. Ein gewisser Zusammenhang zwischen der Verringerung der gesammelten Unterschriften und der Häufung der Initiativen erscheint somit als naheliegend. Andererseits lehrt aber die Erfahrung, dass es falsch wäre, Initiativen mit einer geringen Unterschriftenzahl eher als «querulatorisch» oder «missbräuchlich» zu bezeichnen als andere. Gerade in jüngster Zeit haben Initiativen, die nur mit relativ bescheidenen Unterschriftenzahlen eingereicht wurden, zu überaus harten Auseinandersetzungen und zu knappen Abstimmungsergebnissen geführt (als Beispiele seien die Überfremdungsinitiative vom 20. Mai 1969 mit 70 292 und die Waffenausfuhrinitiative vom 19. Nov. 1970 mit 53 457 gültigen Unterschriften genannt) und jedenfalls beträchtliche indirekte Wirkungen auf unteren Rechtsetzungsstufen entfaltet. Zu vorsichtiger Beurteilung mahnt sodann die Feststellung, dass die einzige unmittelbar erfolgreiche Initiative der letzten 45 Jahre, nämlich jene betreffend Rückkehr zur direkten Demokratie von 1946, nur 55 796 gültige Unterschriften aufwies, während die von 334 699 Unterschriften getragene Initiative vom Jahre 1934 betreffend die Bekämpfung der Wirtschaftskrise verworfen wurde. Nun ist allerdings generell davor zu warnen, die Wirkung oder die Berechtigung einer Initiative nach dem – positiven oder negativen – Abstimmungsergebnis zu beurteilen. Die indirekten Wirkungen – etwa auf die Gesetzgebung – können ebenso entscheidend sein. Die «richtige» Unterschriftenzahl ist nicht allein durch statistische Analyse zu finden, sondern würde eine breit angelegte Untersuchung der Neben- und Fernwirkungen von Initiativen, des Aufwandes für ihr Zustandekommen usw. voraussetzen. Aber auch nach einer solchen Analyse bliebe es schliesslich eine Frage des Ermessens, wo das Quorum zu fixieren wäre.

Gegen eine massive Erhöhung spricht der Umstand, dass die Beibringung einer grösseren Zahl von Unterschriften unbestreitbar mehr finanzielle Mittel erfordert, so dass vor allem die weniger gut organisierten und finanzschwächeren – namentlich die ideell orientierten – Gruppierungen betroffen wären. Schliesslich ist auch darauf Bedacht zu nehmen, dass die Bevölkerung in den städtischen Agglomerationen bedeutend stärker zugenommen hat als in ländlichen Gebieten. Indem die Unterschriftenzahl nicht massiv, etwa im Verhältnis der Zunahme der Stimmberechtigten, sondern massvoll erhöht wird, dürfte auch der relativen Verminderung des politischen Einflusses der Landbevölkerung in angemessener Weise Rechnung getragen sein.

62 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Zusammenfassend sprechen folgende Gesichtspunkte für eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen:

- die starke Zunahme und die Konzentration der Stimmberechtigten in den letzten Jahren und Jahrzehnten, die den Aufwand für das Zustandebringen eines Quorums erleichtern,
- das staatspolitische Gebot, ein gewisses Verhältnis zwischen der mit der Initiative zu mobilisierenden Mehrheit und der für diese Mobilisierung erforderlichen Minderheit zu wahren oder wiederherzustellen;
- die gegenwärtig bestehende und sich noch verschärfende Überbeanspruchung der ausserstaatlichen Träger politischer Meinungsbildung und der an der Rechtsetzung beteiligten staatlichen Instanzen;
- die Überstrapazierung und die daraus folgende Ermüdung des Stimmbürgers, die sich in zunehmender Abstinenz (Rückgang der Stimmbeteiligung) niederschlagen;
- die verbesserten Mittel des Verkehrs und der Kommunikation, die den Initianten zur Verfügung stehen;
- der Umstand, dass die von 1891 bis 1970 eingereichten Initiativen im Mittel von ungefähr 100 000 Unterschriften gezeichnet waren.

Zurückhaltung bei der Erhöhung des Quorums legt andererseits der Gedanke nahe, dass es sich bei den Volksrechten um spezifisch schweizerische Einrichtungen der politischen Entscheidungsfindung handelt, auf die sich das gesamte politische System in differenzierter Weise eingespielt hat, so dass Änderungen nur behutsam vorgenommen werden sollten. Eine bloss massvolle Erhöhung drängt sich ferner mit Rücksicht auf finanzschwache, besonders ideell orientierte Gruppierungen auf.

Nach Abwägung all dieser Gesichtspunkte schlagen wir Ihnen bei der *Initiative* eine Erhöhung der Unterschriftenzahl auf 100 000 vor. Wir berücksichtigen dabei auch das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, das gezeigt hat, dass die weit überwiegende Mehrheit der grundsätzlichen Befürworter eine Verdoppelung des Quorums für angemessen hält. Zwar liesse sich auch eine etwas niedrigere Zahl, etwa 80 000, vertreten. Der Unterschied zur gegenwärtigen Rechtslage wäre indessen so gering, dass kaum eine Wirkung im Sinne der Zielsetzung unserer Vorlage erwartet werden könnte.

Eine gewisse Zurückhaltung rechtfertigt sich beim *Referendum* insofern, als von dieser Einrichtung in den letzten Jahren weniger Gebrauch gemacht wurde und ihre Wirkungen eher indirekter Natur sind. Die mit der sogenannten «Referendumsdrohung» zusammenhängenden Probleme würden zwar auch hier nahelegen, die Unterschriftenzahl beträchtlich zu erhöhen, um der befürchteten Belastung unseres Rechtsetzungsapparates durch die heute zu leicht mögliche und zu wenig kontrollierte Benutzung dieses Volksrechts als Droh- und Druckmittel zurückzudämmen. Das damit angesprochene sehr komplexe Problem lässt sich in-

dessen keinesfalls durch eine bloss quantitative Korrektur lösen. Im Sinne einer praktikablen Regelung schlagen wir Ihnen eine Erhöhung der Unterschriftenzahl auf 60 000 vor. Damit bleiben wir aus Gründen, die wir bereits bei der Initiative dargelegt haben, an der untern Grenze dessen, was als vertretbar erscheint.

7 Besondere Probleme des Initiativrechts

Neben einer massvollen Erhöhung der Unterschriftenzahl werden im Schrifttum, im Parlament und in der Öffentlichkeit noch eine Reihe weiterer Mittel zur Eindämmung der Initiativenflut erwogen. Wir legen Wert darauf, hier die wichtigeren kurz anzudeuten, ohne indessen abschliessend dazu Stellung zu nehmen. Die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung beschäftigt sich unter anderem auch mit der Reform der Volksrechte. Die mit dem Initiativrecht zusammenhängenden Fragen bilden nur einen Teil – freilich einen nicht unbedeutenden – des ganzen Komplexes. Es erschiene nicht als sinnvoll, diesen Teil gesondert vorwegzubehandeln, ohne die Ergebnisse der Kommissionsarbeiten abzuwarten. Eine Ausnahme rechtfertigt sich unseres Erachtens einzig für die Erhöhung der Unterschriftenzahl. Soweit im übrigen die anstehenden Probleme Gesetzesrang haben, bilden sie Gegenstand unserer Botschaft vom 9. April 1975 zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte (BB1 1975 I 1317).

71 Einführung der Gesetzesinitiative

Obschon Bundesrat und Bundesversammlung, ja sogar Volk und Stände (1961), die Einführung der Gesetzesinitiative bisher abgelehnt haben, wird heute die Frage als besonders aktuell empfunden, ob diese Neuerung nicht auch geeignet wäre, zur Sanierung des Initiativenwesens beizutragen. Bejaht wird die Frage beispielsweise im Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung¹⁾.

72 Einführung der «Volksmotion»

Als Ersatz oder als Ergänzung der Verfassungsinitiative wird in jüngster Zeit die sogenannte «Volksmotion» als neues politisches Recht angeregt, wobei der Entscheid der Bundesversammlung überlassen bliebe, ob die Motion auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe zu verwirklichen wäre.

73 Einführung einer Sperrfrist

Das Institut der «Rechtsruhe» soll verhindern, dass der Gegenstand einer Verfassungsabstimmung durch Initiativen wieder in Frage gestellt werden kann,

¹⁾ Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen, S. 236.

bevor eine gewisse Zeit verstrichen ist. Die Hauptschwierigkeit einer wirksamen Anwendung einer solchen Sperrfrist dürfte in der Unbestimmtheit des Begriffs «gleicher Gegenstand» liegen.

74 Materielle Schranken der Verfassungsinitiative

Im Vordergrund steht die Frage, ob schlechthin alles zum Gegenstand einer Verfassungsinitiative gemacht werden könne oder ob dieser inhaltliche (materielle) Schranken gesetzt seien. Während die politischen Bundesbehörden bisher solche Schranken verneint haben ¹⁾, gehen die Meinungen im schweizerischen Schrifttum weit auseinander: Namhafte Staatsrechtler lehnen materielle Schranken vorbehaltlos ab, ebenso namhafte bekennen sich zur These, dass die Verfassung jedenfalls stillschweigende Schranken enthalte ²⁾.

Verschieden vom Problem der Anerkennung materieller Schranken de constitutione lata ist die Frage, ob nicht ausdrückliche Schranken in die Verfassung aufgenommen werden sollten ³⁾. Schon mit Blick auf die rechtliche und politische Tragweite des Entscheids sollte dieser sinnvollerweise in die gesamte Neuordnung der Volksrechte einbezogen bleiben.

8 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Da die Stimmberechtigung der Unterzeichner von Referenden und Initiativen durch die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden (Gemeindeschreiber, Stimmregisterführer usw.) nachzuprüfen und formell zu bescheinigen ist, wird eine Erhöhung der Unterschriftenquoten zwangsläufig eine gewisse Mehrarbeit zur Folge haben. Das gleiche trifft zu für das Eidgenössische Statistische Amt, das die Unterschriftenlisten im Auftrag der Bundeskanzlei überprüft. Insgesamt wird aber kaum eine nennenswerte finanzielle oder personelle Mehrbelastung entstehen, da der mit der Revisionsvorlage angestrebte zahlenmässige Rückgang der Volksbegehren den im Einzelfall möglichen Mehraufwand ausgleichen dürfte.

9 Anträge

Aufgrund unserer Ausführungen empfehlen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfs.

¹⁾ Von diesem Grundsatz wich die Bundesversammlung in einem einzigen Fall ab, nämlich als sie 1955 auf Antrag des Bundesrates die Initiative für eine Rüstungspause wegen «praktischer Undurchführbarkeit» ungültig erklärte.

²⁾ Vgl. etwa Schlussbericht, a. a. O., S. 670.

³⁾ Schlussbericht, a. a. O., S. 670 ff.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen die Abschreibung des nachstehenden Postulats:

1974 P 12024 Initiative und Referendum
(N 25. 9. 74, Tschumi)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 9. Juni 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Graber

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen
für Initiative und Referendum
(Art. 89, 89^{bis}, 120 und 121 BV)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. Juni 1975 ¹⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

¹ In Artikel 89 Absätze 2 und 4 und in Artikel 89^{bis} Absatz 2 wird die für das Referendum vorgeschriebene Unterschriftenzahl von 30 000 auf 60 000 erhöht.

² In Artikel 120 Absatz 1 und in Artikel 121 Absatz 2 wird die für die Verfassungsinitiative vorgeschriebene Unterschriftenzahl von 50 000 auf 100 000 erhöht.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

¹⁾ BB1 1975 II 129

Verfassungsinitiative

1. Verhältniszahl Unterschriften/ Stimmberechtigte

(Zahl der Stimmberechtigten = 100%)

a. Bei der Einführung der Initiative auf Partialrevision der BV (1891)

	%	
Schweiz	7,6	(653 890 Stimmberechtigte)
Zürich	6,3	
Schwyz	16,3	
Obwalden	13,6	
Nidwalden	28	
Freiburg	20,8	
Basel-Stadt	8,3	
Basel-Landschaft	13	
Schaffhausen	8,3	
St. Gallen	19,3	
Graubünden	22,5	
Aargau	12,5	
Thurgau	10,3	
Tessin	18,6	
Waadt	9,5	
Wallis	21,7	
Neuenburg	12,1	

b. Ende April 1975

	%		
Schweiz	1,3	(3 717 238 Stimmberechtigte)	
Zürich	0,8		
Bern	2,4		
Luzern	2,9		
Uri	1,5		
Schwyz	3,7		
Obwalden	3,3		
Nidwalden	5,0		
Glarus			Landsgemeinde
Zug	2,5		
Freiburg	5,2		

	%	
Solothurn	2,3	
Basel-Stadt	1,4	
Basel-Landschaft	1,2	
Schaffhausen	2,4	
Appenzell A. Rh.		entsprechend der Mitgliederzahl des Kantonsrates
Appenzell I. Rh.		Landsgemeinde
St. Gallen	3,6	
Graubünden	5,3	
Aargau	2,0	
Thurgau	2,5	
Tessin	7,2	
Waadt	4,0	
Wallis	9,5	
Neuenburg	6,2	
Genf	5,7	

%

2. Zahl der eingereichten Initiativen

Zerspanne	Zahl der eingereichten Initiativen	Durchschnittswerte
1891–1900	5	
1901–1910	4	
1911–1920	8	6,5 pro Jahrzehnt
1921–1930	9	
1931–1940	20	
1941–1950	11	17,5 pro Jahrzehnt
1951–1960	23	
1961–1970	16	
1971–Ende April 1975	20	46 pro 1971–1980 (Hochrechnung)

Bei gleichbleibendem Trend würden von 1971 bis 1980 46 Initiativen eingereicht.

Referendum

Referendumpflichtige Erlasse/Abstimmungen

Zeitspanne	Zahl der referendumpflichtigen Erlasse	Referendumsabstimmungen	
		Zahl	Prozentsatz
1881–1890	78	8	10,3
1891–1900	76	10	13,2
1901–1910	59	4	6,8
1911–1920	57	3	5,3
1921–1930	94	5	5,3
1931–1940	73	9	12,3
1941–1950	104	7	6,7
1951–1960	203	11	5,4
1961–1970	216	8	3,7
1971–1975 ¹⁾	123	0	0
1971–1980 ²⁾	284	(0)	(0)

4263

¹⁾ Diese Kolonne umfasst den Zeitraum von anfangs 1971 bis Ende April 1975. (Bis Ende April 1975 wurden 4 Referenden ergriffen, wovon mittlerweile 2 zur Abstimmung führten.)

²⁾ extrapoliert

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum (Vom 9. Juni 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.06.1975
Date	
Data	
Seite	129-149
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 413

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.