

## Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Donnerstag, 18. Dezember 1975, Vormittag

Jeudi 18 décembre 1975, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Etter

**Präsident:** Ich habe Ihnen eine Mitteilung zu machen:

Aus Anlass der beiden Verfassungsjubiläen «150 Jahre Bundesstaat» und «100 Jahre Bundesverfassung» hat der Bundesrat eine Anthologie herausgegeben mit bedeutsamen Texten bekannter schweizerischer Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur unter Berücksichtigung unserer vier Nationalsprachen. Der Bundesrat freut sich, den Mitgliedern der eidgenössischen Räte dieses vor wenigen Tagen erschienene Werk überreichen zu können. Es trägt den Titel «CH, ein Lesebuch» und enthält Beiträge zu wichtigen Ereignissen der jüngeren Vergangenheit unseres Landes. Es möchte geistige Strömungen sichtbar machen und die mannigfachen Aspekte der schweizerischen Wirklichkeit – auch solche, die man gerne übersieht oder vergessen hat – aufzeigen. Ich danke in Ihrem Namen dem Bundesrat für dieses Weihnachtsgeschenk. (Beifall)

75.054

### Bundesverfassung (Initiative und Referendum) Constitution fédérale (initiative et référendum)

12 226

### Initiative Oehler. Initiative und Referendum Initiative et référendum

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. Juni 1975 (BBl II, 129)

Message et projet d'arrêté du 9 juin 1975 (FF II, 137)

Beschluss des Ständerates vom 17. September 1975

Décision du Conseil des Etats du 17 septembre 1975

#### Antrag Eng

Die Beratung der Vorlage wird bis zur Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (75.018) verschoben.

#### Proposition Eng

Surseoir à l'examen du projet jusqu'à l'adoption de la loi sur les droits politiques (75.018).

**Präsident:** Wir haben das Geschäft «Bundesverfassung (Initiative und Referendum)» zu behandeln. Zugleich behandeln wir die Initiative Oehler «Initiative und Referendum». Sie sind mit dem Koppeln einverstanden.

Zum Geschäft selber haben wir einen Ordnungsantrag von Herrn Eng, die Beratung der Vorlage sei bis zur Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu verschieben. Herr Eng hat das Wort zur Begründung seines Ordnungsantrages.

Ich möchte Sie bitten, sich bei allfälligen Voten zu diesem Ordnungsantrag kurz zu fassen. Wir sollten nicht eine Stunde Zeit wegen des Ordnungsantrages allein verlieren.

**Eng:** Ich beantrage Ihnen, die Beratung der Vorlage bis zur Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu verschieben.

Das Recht, eine Initiative oder ein Referendum zu unterschreiben, gehört neben dem Stimm- und Wahlrecht zu den politischen Rechten, die eine Einheit bilden und jeweils als Einheit beurteilt werden müssen. Die Behandlung von Teilaspekten ohne Rücksicht auf andere, ebenso wesentliche Gesichtspunkte führt nur zu Teillösungen, die unausgereift sind und später im politischen Alltag, wenn sie sich zu bewähren hätten, die in sie gesteckten Ziele nicht oder doch nur ungenügend erreichen. Man sollte deshalb annehmen dürfen, dass die Probleme der politischen Rechte, die die beiden Räte zurzeit beschäftigen, auch als Einheit beraten würden. Dem ist aber nicht so. Zurzeit nehmen sich insgesamt elf parlamentarische Kommissionen des Stände- und Nationalrates der politischen Rechte an. Beim Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer, wofür der Nationalrat Prioritätsrat war, sind die Differenzen bereinigt. Das Gesetz über die politischen Rechte dagegen, das für das Auslandschweizer-Stimmrecht grundlegend ist, wird erst in der Frühjahrssession beraten. Demgegenüber hat der Ständerat, wiederum als Prioritätsrat, über die Initiative und Referendum entschieden, während er das Staatsvertragsreferendum, wo er dagegen Zweitrat ist, nächstens behandeln wird. Schliesslich haben wir gestern noch das Stimm- und Wahlrecht der 18jährigen beraten. Von einer Koordination kann mithin keine Rede sein. Es verwundert denn auch nicht, dass der Blick auf das Ganze verloren geht und dass ausschliesslich über Teilaspekte beschlossen wird.

Die Aufteilung in verschiedene Geschäfte birgt an sich schon die Gefahr in sich, unausgereifte Entscheide zu treffen. Wenn zudem die Priorität unter den beiden Räten noch verschieden gehandhabt wird, ist der Weg zur Unübersichtlichkeit, Uneinheitlichkeit lediglich sektoreller Gesetzgebung erreicht. Dass wir diesen unheilvollen Weg bereits beschreiten, wird beispielsweise die erneute Diskussion unseres Rates über die formellen und materiellen Schranken des Initiativrechts beweisen, nachdem der Ständerat bei der Staatsvertragsinitiative der Nationalen Aktion eine Differenz schafft.

Nun sind wir eben daran, uns wiederum einem Teilaspekt zu widmen und den Blick auf das Ganze zu verlieren. Die verfassungsmässige Regelung von Initiative und Referendum kann nicht getroffen werden, ohne die Ausführungsgesetzgebung in ihren wesentlichen Grundzügen zu kennen. Neben anderen, von Kollegen und Öffentlichkeit nicht gerade gelobten Anträgen schlägt Ihnen die betreffende Vorberatende Kommission vor, für die Unterschriftensammlung die Frist auf ein Jahr zu beschränken. Im geltenden Recht ist lediglich die Beglaubigung der Unterschriften der zeitlichen Beschränkung von sechs Monaten unterworfen. Ueber die Gründe, die zu diesem Vorschlag führten, wird noch ausgiebig gesprochen werden. Immerhin stellt sich schon heute die Frage, ob eine zeitliche Begrenzung verfassungsmässig zulässig ist und – was besonders hervorgehoben zu werden verdient –, ob die beabsichtigte Verwesentlichung des Initiativrechts durch die Erhöhung der Unterschriftenzahl, durch eine Befristung der Unterschriftensammlung oder durch beide Massnahmen angestrebt werden soll. Zweifellos wird die eine Bedingung auch die andere beeinflussen. Wie schliesslich zu entscheiden ist, kann erst in Betracht gezogen werden, wenn die möglichen Varianten ohne Präjudiz durch die vorliegende Verfassungsrevision einander gegenübergestellt und diskutiert worden sind. Es ist durchaus denkbar, dass bei einer Terminierung der Unterschriftensammlung eine kleinere Erhöhung der Unterschriftenzahl zweckmässig erscheint.

Der Grundsatz, bei der Revision des Initiativgesetzes nicht Teilaspekte, sondern die Einheit der politischen Rechte zu beurteilen, gilt übrigens auch für weitere Pro-

bleme, die mit dem heutigen Geschäft in direktem Zusammenhang stehen. Ich denke dabei an die Kodifizierung der in der Praxis anerkannten Schranke, wonach Initiativen mit sachlich unmöglichen Begehren ungültig zu erklären sind, und an die Frage des doppelten Ja bei Initiative und Gegenvorschlag. Es hat doch wirklich keinen Sinn, heute über eine Mini-Verfassungsrevision zu befinden, die sich schon in der nächsten Session als zu kleinkariert und als hemmend für die Fortbildung der politischen Rechte herausstellen wird. Ehrlicher und zweckmässiger wäre es, das Geschäft zu verschieben und zuerst das Bundesgesetz in Beratung zu ziehen.

Neben der Verfassung befasst sich auch die Gesetzgebung mit der Unterschriftenzahl des Referendums. Dabei wissen wir, dass die kommunalen Behörden ausserordentliche Mühe bekunden, die Beglaubigungen fristgerecht durchzuführen. Bei einer Erhöhung der Unterschriftenzahl werden solche Schwierigkeiten noch vermehrt auftreten. Diese Hemmnisse, auf die ein Referendumskomitee keinerlei Einflüsse auszuüben vermag, könnten behoben werden, wenn für Unterschriftenlisten, die rechtzeitig der zuständigen Amtsstelle zur Bescheinigung übermittleit werden, eine angemessene Nachfrist zur Einreichung bei der Bundeskanzlei eingeräumt würde. Für die Initiative unterbreitet Ihnen die Kommission für die politischen Rechte einen entsprechenden Vorschlag. Für das Referendum dagegen bedarf es einer Verfassungsänderung. Auch in dieser Hinsicht erweist sich die vorgeschlagene Mini-Revision als wenig sinnvoll.

Der Antrag auf Verschiebung der Beratung geht weniger weit als derjenige auf Rückweisung. Er verlangt von Ihnen noch keine Entscheidung über das Eintreten. Sein Ziel ist, diesen Entscheid aufzuschieben, bis die aktuellen Probleme des Initiativ- und Referendumsrechts im Rahmen der politischen Rechte beraten sind und darüber Beschluss gefasst ist. Es wird dann zumal leichter fallen, Tragweite und Zweckmässigkeit der vorgeschlagenen Verfassungsrevision zu beurteilen. Bei der Beratung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte werden Sie dann auch nicht durch Präjudizien in Ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt. Der mit der Verschiebung verbundene Zeitverlust ist durchaus tragbar und rechtfertigt sich durch den grossen Vorteil, dereinst nicht über Teilaspekte, sondern über die Gesamtheit der politischen Rechte befinden zu können. Ich bitte Sie deshalb, meinem Verschiebungsantrag zuzustimmen.

**Egli-Sursee, Berichterstatter:** Der Antrag Eng ist ein Ordnungsantrag zur Geschäftsordnung unseres Rates und beinhaltet die Verschiebung dieses Geschäftes bis nach der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

Die Kommission hat sich über diese Frage nicht ausgesprochen, und zwar deshalb, weil der Antrag ihr nicht vorlag. Dennoch glaube ich, im Namen der Kommission und der Intention der Kommission folgend sprechen zu können, wenn ich sage, dass der Antrag Eng abgelehnt werden sollte.

Herr Eng begründet seinen Antrag damit, dass zuerst das Bundesgesetz über die politischen Rechte behandelt werden soll. Sie sind im Besitz der Vorlage, und Sie haben sich deshalb zwischenzeitlich auch von deren Inhalt ein Bild machen und sich informieren können. Gleichzeitig sind Sie im Besitz der Vorlage über den Verfassungsartikel, den der Bundesrat zur Abänderung empfiehlt. Ich bitte Sie, zu beachten, dass die beiden Vorlagen nicht gleichgelagert sind. Bei der heute zu behandelnden Vorlage handelt es sich um eine Verfassungsrevision, während es sich bei der anderen Vorlage um die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über die politischen Rechte handelt. Es sind also Geschäfte, die nicht auf gleicher Stufe zu behandeln sind. Beim ersten ist das obligatorische, beim zweiten das fakultative Referendum möglich.

Nun begründet Herr Eng seinen Antrag unter anderem auch damit, dass die Probleme gemeinschaftlich, als Ein-

heit, behandelt werden sollten. Ich sehe nicht ein, wie das möglich sein wird, denn: Was geht vor? Der Verfassungsartikel oder das Bundesgesetz? Ich glaube, wir können beide getrennt behandeln, denn die Vorlage bezüglich Verfassungsänderung beinhaltet nur eine rein formelle Aenderung, nämlich die Aenderung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, während es sich beim Bundesgesetz über die politischen Rechte über Ausführungsbestimmungen, basierend auf einem bereits bestehenden Verfassungsartikel, handelt. Ich halte deshalb dafür, dass die Einheit, mit der Herr Eng hier operiert, keine Rolle spielen kann, und zwar noch aus einem zeitlichen Grund. Was heisst Einheit? Wir müssten offenbar zuwarten, bis das Bundesgesetz über die politischen Rechte abgeändert wäre. Das würde sogar noch die Frage aufwerfen, ob wir zuwarten müssten, bis allenfalls die Referendumsfrist abgelaufen wäre. Wenn dann noch das Referendum ergriffen würde, hätten wir wieder eine total veränderte Situation. Ich halte deshalb dafür, dass die beiden Vorlagen, so, wie sie uns vom Bundesrat unterbreitet wurden, durchaus getrennt behandelt werden können, vor allem auch deshalb, weil das Bundesgesetz über die politischen Rechte nicht auf diese von uns heute zu behandelnde Vorlage abzustützen ist.

Im übrigen sind Sie im Besitz der Vorlage des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, und Sie haben diese Fragen studieren können. Also sind Sie heute bereits in der Lage, zu beurteilen, wieweit Sie konkret in der heute zu behandelnden Vorlage gehen wollen.

Im weiteren möchte ich Sie darauf aufmerksam machen, dass die heute zu behandelnde Verfassungsvorlage eine rein quantitative und keine qualitative Aenderung des Verfassungsartikels mit sich bringt. Die qualitativen Argumente und Veränderungen sollen in einer späteren globalen Revision der Volksrechte behandelt werden. Das hat der Bundesrat in seiner Vorlage sehr deutlich zum Ausdruck gebracht. Ich bitte Sie, auch zu beachten, dass die Stimmbürger bei den Stimmbürgern ganz allgemein dahin geht, dass wir die Unterschriftenzahlen erhöhen sollten, um einen ersten Damm gegen die Initiativenflut zu errichten und vor allem auch, um damit eine gewisse Beruhigung auf dem Gebiete der Lancierung von Initiativen zu bringen.

Ich gebe zu, dass das nicht das einzige Mittel sein wird, sondern es werden noch flankierende Massnahmen ergriffen werden müssen. Dazu gehören auch Bestimmungen, die in das Bundesgesetz für politische Rechte aufgenommen werden können. Das kann unabhängig von der Behandlung der heutigen Vorlage geschehen.

Im übrigen hat der Bundesrat zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der Aenderung des Verfassungsartikels um eine Sofortmassnahme handelt, die eine gewisse Dringlichkeit beinhaltet. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Eng abzulehnen. Ich bitte Sie vor allem auch, mit diesem formellen Antrag nicht gleichzeitig Ihre grundsätzliche Abneigung gegen die Verfassungsänderung zum Ausdruck zu bringen und doch heute Eintreten und Behandlung der Vorlage zu beschliessen. Es scheint mir, dass wir dazu vorbereitet sind und der Rat in der Lage ist, vorgängig der Behandlung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in dieser Vorlage einen klaren Entscheid zu fällen.

**M. Speziali, rapporteur:** La proposition de M. Eng n'a pas été discutée en commission puisqu'elle ne lui avait pas été présentée. Mais je me permets de faire quelques considérations essentielles sur les délais qu'il faut prévoir dans la procédure parlementaire.

La commission du Conseil national vient de terminer ses travaux relatifs au projet de loi sur les droits politiques. Le Conseil national traitera cette question au cours de la session de mars, puis l'affaire sera débattue aux Etats, ensuite il faudra éliminer les inévitables divergences; enfin, on doit compter avec la possibilité d'un référendum populaire. Une, peut-être deux années s'écouleront avant

que la loi sur les droits politiques ne soit acceptée de façon définitive. Bien sûr, dans notre vie politique on peut toujours attendre, mais la commission, du moins dans sa majorité, considère qu'il est urgent de délibérer sur cette modification constitutionnelle qui, ainsi que l'a dit notre président M. Egli, est de nature plus quantitative que qualitative; il me semble d'ailleurs préférable que cette modification constitutionnelle précède les décisions législatives qui pourront ainsi en tenir compte.

Notre commission n'a pas pu discuter la proposition Eng; mais elle en a repoussé de semblables. On sait donc ce qu'elle en pense. Il est vrai que certaines différences existent, je pense à la proposition de ne pas entrer en matière présentée par M. Aubert et à celle de remettre la discussion faite par M. Reiniger. Je ne veux pas sous-estimer ces différences, mais la majorité de la commission considère que la question est assez mûre pour que nous puissions nous prononcer sur le message du Conseil fédéral qui a déjà été traité et approuvé à une très large majorité par le Conseil des Etats. Je rappelle que la procédure de consultation a été très longue, qu'elle a donné lieu à un examen très approfondi de la question avec tous les partenaires sociaux, les partis politiques et les cantons.

Au nom de la majorité de la commission, je crois pouvoir vous proposer de repousser la proposition de M. Eng.

**Widmer-Zürich:** Nachdem der Kommissionspräsident ausdrücklich erklärt hat, er sei der Meinung, im Namen der Kommission zu sprechen, wenn er den Ordnungsantrag Eng zur Ablehnung empfehle, möchte ich doch deutlich zum Ausdruck bringen, dass er sich da einer Täuschung hingibt. Es gibt offensichtlich Kommissionsmitglieder, die die Auffassung des Herrn Eng teilen. Nach meiner Meinung handelt es sich um einen absolut vernünftigen Vorschlag. Es lässt sich nämlich nicht bestreiten, dass ein enger Zusammenhang besteht zwischen den Arbeiten der Kommission, die sich mit der Befristung des Termins für die Unterschriftensammlung beschäftigt, und jener Kommission, die die Verdoppelung der Unterschriftenzahlen beantragt.

Ich will jetzt gar nicht auf die Frage eintreten, ob es richtig sei, diese Verdoppelung der Unterschriftenzahlen zu beschliessen. Offensichtlich ist jedoch der Zusammenhang. Nachdem bisher zeitlich unlimitiert Unterschriften gesammelt werden konnten – was natürlich eine Erleichterung darstellte –, soll diese Frist nun auf ein Jahr begrenzt werden. Das bedeutet eine Erschwerung, und es ist ganz klar, dass es für das Parlament von Bedeutung ist, ob die so Erschwerung schon besteht oder nicht. Deshalb ist es richtig, die Debatte über die Verdoppelung der Unterschriftenzahlen erst dann zu führen, wenn man weiss, ob eine Limitierung besteht oder nicht.

Deshalb beantrage ich Ihnen, gemäss Ordnungsantrag Eng, diese Debatte nicht heute durchzuführen.

**Reiniger:** Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt den Antrag Eng auf Verschiebung des Geschäftes. Das ist eine logische Folge ihrer Haltung gegenüber den gestellten Anträgen, denen sie nicht oder nur unter der Bedingung zustimmen kann, dass die Frage nicht isoliert, sondern in einem grösseren Zusammenhang behandelt wird; in einem Zusammenhang, der es nicht nur erlaubt, Rechte des Volkes zu mindern, zu nehmen, sondern in einem ausgewogenen Verhältnis gleichzeitig diese Rechte auch auszubauen, also etwas zu geben. Der Antrag Eng bietet dazu die Möglichkeit, und ich bitte Sie, ihn zu unterstützen.

**Bundesrat Furgler:** Bei der Vorfrage, die Herr Eng gestellt hat, geht es noch nicht darum, ob Sie die Unterschriftenzahlen erhöhen wollen oder nicht, sondern lediglich darum, ob Sie das Geschäft heute behandeln wollen oder nicht. Darf ich dazu eine Vorbemerkung anbringen, nachdem ich die Begründung des Herrn Eng gehört habe? Er sprach von der Koordination aller mit den Volksrechten zusammenhängenden Vorlagen: Staatsvertragsreferendum,

politische Rechte, Stimmrechtsalter, heutige Sofortmassnahme. Es handelt sich durchweg um klare Willensäusserungen des Parlaments, die zu solchen Vorlagen geführt haben. Auch wenn der Bundesrat – wie Sie wissen – mit der Expertenkommission für die Totalrevision der BV den gesamten Kreis der Volksrechte gemeinsam bearbeitet, um zu Lösungsvorschlägen zu kommen, kann er die vorerwähnten vier Geschäfte nicht einfach nicht behandeln. Dies, damit wir uns im klaren sind, weshalb Ihnen in zeitlicher Folge Vorlagen zugeleitet werden, deren Behandlung Ihnen nun Sorgen macht. Uebrigens ist es Herrn Eng ohne Zweifel nicht entgangen, dass sein Landsmann, Herr Ständerat Luder, die Behandlung des vorliegenden Geschäftes ausdrücklich als Sofortmassnahme wünschte, ähnlich wie auch Herr Nationalrat Künzi.

Zur Sache selbst: Ich möchte nicht den Eindruck vorherrschen lassen, der durch das letzte Votum von Herrn Nationalrat Reiniger entstehen konnte, es gehe dem Bundesrat um eine Einschränkung der Volksrechte. Ich darf darauf hinweisen, dass seit Bestehen der heute gültigen Bundesverfassung – obwohl die Zahl der Stimmberechtigten sich nahezu versechsfacht hat – die Quoren gleich geblieben sind. Während im letzten Jahrhundert 50 000 Unterschriften 7,8 Prozent und 30 000 Unterschriften 4,7 Prozent der Stimmberechtigten entsprachen, ist das Verhältnis heute bei 1,35 Prozent bzw. 0,8 Prozent angelangt. Diese Bemerkung nur, damit wir auf gleicher Ebene miteinander verkehren.

Der Bundesrat wertet diese Ausgangslage – auch mit Blick auf die von verschiedenster Seite festgestellte Ueberforderung des Volkes – als Auftrag zu einer sogenannten Sofortmassnahme. In der Botschaft haben wir deutlich ausgeführt, dass wir die Reform der Volksrechte schlechthin im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung zu bearbeiten gedenken.

Der Ständerat hat sich dieser Auffassung, wie Sie wissen, bereits angeschlossen. Er empfand diese Sofortmassnahme – die in den verschiedensten Vorstössen verlangt worden war – als dringlich. Ich stelle fest, dass Sie bei einer Verschiebung dieses Geschäftes die Dringlichkeit offensichtlich verneinen und damit eine eigene Wertung vornehmen, die mit jener des Ständerates nicht übereinstimmt.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, das heute als Hauptursache für die Verschiebung erwähnt wird, ist nicht einmal im Prioritätsrat – das sind Sie – behandelt worden. Ich erlaube mir da die Frage zurückzuspielen: Hat dieses Bundesgesetz überhaupt einen direkten Zusammenhang mit dieser Vorlage? In der Tat befasst sich die Sofortmassnahme – die Verfassungsvorlage – einzig und allein mit der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum. Sie finden im Bundesgesetz über die politischen Rechte keinen einzigen Artikel, der sich mit der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum befasst.

Die zweite Frage, die ich zurückspiele: Ist es logisch, von der alten Lehrmeinung und Praxis abzuweichen, dass vorerst ein verfassungsmässiger Rahmen zu bauen sei, in den hinein Sie dann ein Bundesgesetz stellen? Ich war leicht überrascht, zu hören, dass dem in Zukunft nicht mehr so sein soll: das Bundesgesetz müsse zuerst verwirklicht werden, und dann bauten Sie den verfassungsmässigen Rahmen darum herum. Ist das überzeugend? Ich bin fast sicher, dass Herr Eng als Jurist die Rangordnung der rechtlichen Normen an und für sich gleich wertet, wie ich es soeben darzustellen versuchte.

Der Umstand nun – das ist der unmittelbare Ausgangspunkt des Ordnungsantrags –, dass die Kommission Ihres Rates beschlossen hat, Ihnen eine Frist von zwölf Monaten für die Unterschriftensammlung vorzuschlagen, ist nach unserer Auffassung kein Grund, die Verfassungsvorlage zurückzustellen. Zwar besteht insofern ein sachlicher Zusammenhang zwischen den beiden Vorlagen, als der Stimmbürger von beiden Vorlagen betroffen würde. Ich anerkenne das. Aber wenn Sie nach Verabschiedung der Verfassungsvorlage im Sinne des Bundesrates bzw. des

Ständerates zur Ueberzeugung kämen, Sie müssten die provisorisch auf zwölf Monate angesetzte Frist reduzieren, dann steht Ihnen das völlig frei. Sie können das tun. Ich vermag daher dem Gedanken nicht zu folgen, dass unter allen Umständen zuerst das Gesetz, und erst dann die Verfassungsvorlage zu behandeln sei.

Ich fasse zusammen: Die Verfassungsvorlage kann ohne Rücksicht auf das Schicksal des Bundesgesetzes über die politischen Rechte weiterbehandelt werden. Es sind von der Sache her keine Gründe ersichtlich, die eine Verschiebung zu rechtfertigen vermöchten. Ich überlasse es vertrauensvoll Ihrem Entscheid, ob Sie mich aus Ihren Diensten für heute vormittag jetzt schon entlassen wollen oder nicht.

**Präsident:** Kommission und Bundesrat sind der Meinung, dass das Geschäft jetzt behandelt werden soll. Herr Eng stellt den Ordnungsantrag, das Geschäft zu verschieben.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Eng  
Dagegen

79 Stimmen  
55 Stimmen

75.439

**Postulat Schmid-St. Gallen. Arbeitsvertrag.  
Kündigungsschutz  
Contrat de travail.  
Protection contre les licenciements**

*Wortlaut des Postulates vom 15. September 1975*

Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und der Bundesversammlung so bald wie möglich Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, wie ein besonderer Kündigungsschutz für ältere und invalide Arbeitnehmer sowie für Arbeitnehmer mit kinderreichen Familien in das Arbeitsvertragsrecht aufgenommen werden kann.

*Texte du postulat du 15 septembre 1975*

Le Conseil fédéral est invité à examiner la possibilité d'insérer dans la législation régissant le contrat de travail des dispositions sur une protection spéciale contre les licenciements de travailleurs âgés, invalides ou ayant une famille nombreuse, et à présenter aussitôt que possible à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions en la matière.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Bircher, Canonica, Ganz, Haller, Lang, Müller-Bern, Renschler, Rothen, Sahlfeld, Waldner, Welter (11)

**Schmid-St. Gallen:** Nachdem der Bundesrat freundlicher Weise bereit ist, mein Postulat entgegenzunehmen, möchte ich mich trotz dem unerwarteten Zeitgewinn der äussersten Kürze befehligen. Das heisst nun allerdings nicht, dass es mir mit diesem Postulat nicht ernst wäre; ich lege Wert auf die Feststellung, dass es sich um ein sehr ernstes Problem handelt, denn wir wissen, dass Arbeitnehmer, die ohnehin benachteiligt sind, vielfach besonders unter der Rezession zu leiden haben. Ich verlange daher in meinem Postulat, dass der Bundesrat prüft, wie ein besonderer Kündigungsschutz für ältere und invalide Arbeitnehmer sowie für Arbeitnehmer mit kinderreichen Familien in das Arbeitsvertragsrecht aufgenommen werden könnte. Ich übersehe nicht, dass eine solche Bestimmung im Arbeitsvertragsrecht nicht ganz problemlos ist. Ich habe daher bewusst den Weg des Postulates gewählt. Es soll ge-

prüft werden, wie durch das Arbeitsvertragsrecht solche ohnehin benachteiligte Arbeitnehmer besonders geschützt werden können.

Ich danke dem Bundesrat, dass er zu dieser Prüfung bereit ist.

**Präsident:** Der Bundesrat ist bereit, das Postulat Schmid-St. Gallen entgegenzunehmen. Wird es aus der Mitte des Rates bestritten? Das ist nicht der Fall.

*Ueberwiesen – Transmis*

75.462

**Motion Canonica. Vorsorgeeinrichtungen  
Institutions de prévoyance**

*Wortlaut der Motion vom 25. September 1975*

Der Bundesrat wird eingeladen:

- die Artikel 331 ff. des Obligationenrechts raschmöglichst so zu ändern, dass die Ansprüche des Arbeitnehmers bei Entlassung infolge Arbeitsmangels das gesamte Deckungskapital oder das gesamte durch die Beiträge des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers gebildete Sparguthaben samt Zins umfassen;
- die Arbeiten für die Gesetzgebung zur beruflichen Vorsorge so zu beschleunigen, dass diese spätestens am 1. Januar 1977 vollumfänglich in Kraft tritt.

*Texte de la motion du 25 septembre 1975*

Le Conseil fédéral est invité:

- A modifier aussitôt que possible les articles 331 et suivants du code des obligations, de façon que les prétentions du travailleur comprennent, en cas de licenciement par suite de manque de travail, tout le capital de couverture ou tout le compte d'épargne constitué par les contributions de l'employé et de l'employeur, les intérêts inclus;
- A faire avancer les travaux sur la législation réglementant la prévoyance professionnelle afin qu'elle puisse être entièrement mise en vigueur le 1er janvier 1977 au plus tard.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Arnold, Baumgartner, Chopard, Diethelm, Hubacher, Merz, Muheim, Rothen, Rubi, Stich, Uchtenhagen, Wagner, Welter, Wüthrich (14)

**Canonica:** Angesichts der heutigen rezessiven Wirtschaftslage werden immer mehr Arbeitnehmer infolge Arbeitsmangels entlassen. Neue Stellen können nach Arbeitslosigkeit oft nur schwer oder unter schlechteren Lohnbedingungen als vorher gefunden werden. Diese Arbeitnehmer können für die gegenwärtige wirtschaftliche Situation nicht verantwortlich gemacht werden. Ihnen ist deshalb im Rahmen der beruflichen Kollektivvorsorge eine besondere Stellung einzuräumen. Das hat dadurch zu geschehen, dass insbesondere die Artikel 331a OR und 331b OR in dem Sinne ergänzt werden, dass die Ansprüche des Arbeitnehmers bei Entlassung infolge Arbeitsmangels das gesamte durch die Beiträge des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers gebildete Sparguthaben, samt Zins bzw. das gesamte Deckungskapital umfassen. Die durch Entlassung infolge Arbeitsmangels betroffenen Arbeitnehmer sollen somit den Arbeitnehmern, zu deren Gunsten während 30 und mehr Jahren Beiträge in eine Personalfürsorge-Einrichtung geleistet wurden, gleichgestellt werden. Diese Neuerung

## **Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

### **Constitution fédérale (initiative et référendum)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1975 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1860-1863
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 443

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Bundesbeschluss betreffend das internationale Haager Uebereinkommen über die Anerkennung von Ehescheidungen und Ehetrennungen**

**Arrêté fédéral approuvant les conventions internationales de La Haye sur la reconnaissance des divorces et des séparations de corps**

**Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1 und 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 1 et 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 118 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**Bundesbeschluss betreffend das internationale Haager Uebereinkommen über die Unterhaltspflichten**

**Arrêté fédéral approuvant les conventions internationales de La Haye relatives aux obligations alimentaires**

**Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1–3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 1 à 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Voté sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 123 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

75.080

**Nationalbank. Devisentermingeschäfte**

**Banque nationale. Opérations à terme sur devises**

Siehe Jahrgang 1975, Seite 1542 — Voir année 1975, page 1542

Beschluss des Ständerates vom 1. März 1976

Décision du Conseil des Etats du 1er mars 1976

*Différences – Divergences*

**Ziff. II Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. II al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Stich, Berichterstatter:** Beim Geschäft Nationalbank, Devisentermingeschäfte hat sich eine Differenz ergeben. Der Nationalrat hat seinerzeit unter Ziffer 2 Absatz 2 beschlossen: «Es» – also das Gesetz – «tritt am Tage nach dem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft.» Das ist etwas optimistisch. Auch wenn man annehmen kann, dass das Referendum nicht ergriffen wird, ist es doch zweckmässiger, wenn man sich hier dem Ständerat anschliesst und neu schreibt: «Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.»

Die Kommission beantragt Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

75.054

**Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

**Constitution fédérale (initiative et référendum)**

Siehe Jahrgang 1975, Seite 1860 — Voir année 1975, page 1860

Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1975 (Seite 610)

Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1975 (page 610)

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Antrag Oehler*

Die Behandlung der Vorlage wird bis zur endgültigen Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Geschäft Nr. 75.018) verschoben.

*Proposition de la commission*

Passer à la discussion des articles

*Proposition Oehler*

Surseoir à l'examen du projet jusqu'à l'adoption définitive de la loi sur les droits politiques (objet n° 75.018).

**Oehler:** Aufgrund der Verhandlungen in der entsprechenden Kommission gestern habe ich in den Materialien unsere Verhandlungen im vergangenen Dezember nachgesehen. Aufgrund dieser Unterlagen habe ich Ihnen den Antrag unterbreitet, die Behandlung der nun vorliegenden

Vorlage sei bis zur endgültigen Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu verschieben, ein Gesetz, das wir gestern und vorgestern, wie auch am Montag, in diesem Rat beraten haben. Dabei fassten wir zum Teil weitreichende Beschlüsse, wobei insbesondere jener Beschluss ins Auge sticht, wonach bei Initiativen das Unterschriftensammeln befristet werden soll. Wir alle sind der Auffassung, dass das ein Erschwernis für die jeweiligen Initianten ist. Dieses Erschwernis ist aber von uns gewollt.

Wir behandeln zurzeit und haben insbesondere auch in der Dezembersession in unserem Rat die Volksrechte auf verschiedenen Ebenen behandelt, wie dies am 18. Dezember des vergangenen Jahres Kollege Eng richtig erwähnte. Nun bin ich aber der Auffassung, dass wir nicht verschiedene Hasen jagen, sondern einmal eine Vorlage zu Ende beraten sollten. Mit unserem Beschluss vom 18. Dezember des vergangenen Jahres haben wir meiner Ansicht nach wohl nicht die richtige Lösung gewählt, indem wir Gesetzesrecht vor Verfassungsrecht schaffen wollen, aber wir müssen uns nun einmal mit jenem Beschluss abfinden und entsprechend handeln.

Ich bin nun der Auffassung, dass wir die heute auf der Traktandenliste aufgeführten zwei Vorlagen solange nicht behandeln sollten, bis wir auch wissen, was der Ständerat aus unseren Beratungen über das Gesetz über die politischen Rechte macht. Wir können das Für und Wider der beiden heutigen Vorlagen so oder so entscheiden, wir machen es aber in Unkenntnis der effektiven Ausführungsgesetzgebung; ein Verfahren, für das wir uns im Dezember des vergangenen Jahres entschieden haben.

Insbesondere muss uns interessieren, wie sich der Ständerat zum Problem der Befristung der Initiative stellt, weil dieses Erschwernis – wie dargelegt von uns direkt gewollt – möglicherweise einen direkten Einfluss auf die heute auf der Traktandenliste stehenden Vorlagen hat. Ich bin der Auffassung, dass ein Verschiebungsbeschluss die logische Folge von dem ist, was wir im vergangenen Dezember gemacht haben, nämlich dass wir mit der Behandlung der Vorlagen «Initiative und Referendum» warten, bis wir – wie dargelegt – wissen, was der Ständerat macht. Wenn ich in den Materialien nachsehe und wenn Sie meinen Antrag vergleichen, dann stellen Sie fest, dass mein Antrag das enthält, was Herr Eng am 18. Dezember hier vorgelegt hat, mit dem einzigen Unterschied, dass ich nun in den Antrag das Wort «endgültig» eingebracht habe. Wenn ich seine Ausführungen hier lese, dann stelle ich auch fest, dass er möchte, dass wir vorerst die Ausführungsgesetzgebung in ihren wesentlichen Grundzügen kennen. Diese kennen wir aber erst, wenn wir auch wissen, was der Ständerat gemacht hat und aus unserem Beschluss von gestern machen wird.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, die beiden Vorlagen zu verschieben.

**Egli-Sursee, Berichterstatter:** Die Kommission hat gestern Abend nach der Abstimmung über das Bundesgesetz über die politischen Rechte noch einmal getagt und die Frage überlegt, ob nun auf die Beschlüsse der Kommission zurückzukommen sei. Sie hat in ihrer Mehrheit – sie war allerdings sehr unvollzählig – entschieden, nicht darauf zurückzukommen. Dagegen lag ihr der Antrag Oehler, nämlich das Geschäft heute nicht zu behandeln und es zu verschieben, nicht vor. Ich kann Ihnen deshalb nicht im Namen der Kommission deren Meinung wiedergeben, sondern nur meine persönliche.

Herr Kollege Oehler beantragt Verschiebung des Geschäftes, und zwar endgültig, bis wir wissen, ob und in welcher Form das Bundesgesetz über die politischen Rechte von den eidgenössischen Räten verabschiedet wird. Ich gebe zu, dass die Auffassung unseres Kollegen Oehler die Logik für sich hat und zwar vor allem wegen des sehr einschneidenden Entscheides über die Sperrfrist bei der Einreichung der Unterschriften bei Initiativen.

Ich habe persönlichen Gesprächen mit Mitgliedern dieses Rates entnehmen können, dass die Sperrfrist offenbar auch im Ständerat noch einiges zu reden geben wird. Der Ständerat wird als Zweitrat diese Frage zu behandeln haben, und wie wir gehört haben, hat der Bundesrat seinerseits zu dieser Frage auch noch nicht Stellung genommen; er behält sich seinen Beschluss noch vor.

Aus diesen Überlegungen komme ich persönlich auch zum Schluss, dass es sinnvoll und, ich würde sagen, auch ökonomisch sein wird, wenn wir die Vorlage für heute abtraktandieren und sie erst dann behandeln, wenn wir wissen, was mit dieser Sperrfrist endgültig geschieht; denn ich bin überzeugt, dass der Ständerat sich dieses Problem noch ganz genau ansehen muss, schon aus der Überlegung heraus, dass nämlich die Einführung dieser Frist zumindest vorübergehend einen Initiativengalopp veranlassen wird, eine Kumulation von Initiativen, die vielleicht sogar in gegenteiliger Richtung Wirkungen erzeugt, als wir sie mit der Vorlage über die politischen Rechte, aber vor allem auch mit dieser Vorlage, die wir heute behandeln möchten oder zu behandeln beabsichtigen, haben möchten.

Ich persönlich kann mich also dem Verschiebungsantrag des Herrn Oehler anschliessen.

**M. Cevey, rapporteur:** Il me semble qu'il convient d'abord de rappeler la situation en quelques mots. Jusqu'à maintenant, aucun délai n'était imposé aux promoteurs d'une initiative pour récolter les signatures et en déposer les listes. Or, hier, à la majorité, il a été décidé que ces opérations devraient se faire dans un délai d'une année, dès la publication du texte dans la *Feuille fédérale*. Ainsi, en admettant que, d'une part, la loi sur les droits politiques impose dans sa version définitive ce délai d'un an et que, d'autre part, le nombre des signatures exigées à l'appui d'une initiative soit doublé, cela dans le cadre de la modification constitutionnelle en discussion, nous aurons d'un coup et sur deux plans aggravé la situation du citoyen dans son rôle en quelque sorte fondamental.

Compte tenu de la situation nouvelle créée par le vote d'hier matin et en l'absence de notre président, M. Egli, j'ai provoqué une réunion de notre commission pour faire le point et voir quelles pouvaient être les conséquences de cette restriction nouvelle mise dans l'exercice du droit d'initiative. La commission a jugé qu'il n'y avait pas lieu de surseoir au débat de ce matin, qu'il convenait au contraire de liquider cet objet sans retard. On peut comprendre cette position de la part d'une commission qui est allée au fond des choses, qui a fait en quelque sorte sa religion. Mais nous devons aussi comprendre la proposition de notre collègue Oehler; celui-ci rappelle fort opportunément qu'il y a en quelque sorte unité de la matière, mais une unité malheureusement répartie sur deux textes à des niveaux différents, puisque l'un est constitutionnel, l'autre est législatif. Si nous avons adopté la proposition de M. Bonnard, hier, nous ne nous trouverions pas dans la situation d'aujourd'hui. Elle nous aurait en effet permis de respecter l'ordre logique et en quelque sorte hiérarchique des choses, en nous donnant l'occasion de statuer d'abord au niveau constitutionnel et ensuite seulement au niveau de la loi. Les choses étant ce qu'elles sont, pour reprendre une formule glorieuse, je me dois de vous faire savoir que je ne suivrai pas la conclusion de la majorité de notre commission sur le fond; et je suivrai, en ce qui concerne la procédure, l'avis de notre collègue M. Oehler. L'augmentation du nombre des signatures me paraissait raisonnable; mais, aujourd'hui, je pense que certains membres de la majorité de la commission, et sans aucun doute certains membres de notre Parlement, doivent être troublés en fonction de la décision que nous avons prise hier, qui modifie totalement la situation initiale.

Dès lors et à titre personnel – je n'ai pas le droit de le faire au nom de la commission –, je suivrai les propositions de M. Oehler; mais, auparavant, j'aimerais attirer votre attention sur un point qui me paraît essentiel. Le

groupe de travail pour la préparation d'une revision totale de la constitution fédérale a, dans son rapport final de 1973, clairement posé qu'à ses yeux la question d'une augmentation ou d'une réduction des nombres requis est, dans une certaine mesure, une question de principe. C'est pourquoi ces nombres devraient être inscrits dans la constitution, affirme le groupe en question. On pourrait se demander, ajoute-t-il s'il ne conviendrait pas d'indiquer un certain pour-cent de la population; cela ne paraît toutefois pas recommandable, car il n'en résulterait guère plus de clarté.

Cela dit, je rappelle que votre commission a décidé hier de ne pas surseoir à la décision et d'entrer en matière aujourd'hui. A titre personnel, je vous recommande, en revanche, d'accepter la proposition de M. Oehler.

**Eng:** Ich hätte während der letzten Wintersession nicht erwartet, dass ich diesmal auf die Rednertribüne steigen muss, um das Gegenteil zu beantragen, was ich das letztmal beantragt hatte. Ich möchte Sie bitten, das Geschäft nun in Angriff zu nehmen und weiterzubehandeln. Meine Meinung war, es seien die beiden Fragen der Anzahl der Unterschriften und der Befristung, die offensichtlich zusammenhängen, auch zusammen zu behandeln. Gegen den Widerstand des Kommissionspräsidenten und auch, wenn ich mich an die Publikation von Herrn Oehler in seiner Zeitung erinnere, gegen seine Meinung haben Sie dann beschlossen, diesen Konnex herzustellen.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass die beiden Fragen, wenn wir sie immer wieder auseinanderreissen, zu einer Quadratur des Zirkels führen. Sie werden diesmal den Ständerat in die unangenehme Situation versetzen, dass er wiederum, unabhängig vom einen, über das andere zu entscheiden hat. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, ich gestehe es, die Differenzen zu bereinigen. Die zweckmässigste ist wahrscheinlich die, zum Ständerat eine Differenz zu schaffen, und dann hat der Ständerat in der Sommersession Gelegenheit, unter Beachtung der Terminierung im Bundesgesetz, auf die Anzahl zurückzukommen. Ich möchte doch daran erinnern, dass die Terminierung bereits letzten Winter bekannt war; die Kommission hat diese im Oktober beschlossen.

Ich bitte Sie, heute den Mut zu fassen, auf das Geschäft einzutreten. Ich persönlich halte dafür, dass eine Differenz geschaffen werden sollte, und dann ist der Ständerat wiederum an der Reihe und kann beide Fragen miteinander beraten.

**Widmer:** Nachdem Herr Eng in der letzten Session einen so klugen und weisen Antrag gestellt hat, dieses Geschäft zu verschieben, und das Plenum so klug und weise war, dem Antrag zu folgen, bedaure ich es, dass er von seinem weisen Standpunkt jetzt wieder abrückt. Ich glaube, es ist völlig logisch und vernünftig, dass man diesem Verschiebungsantrag, dem übrigens ja die Kommissionssprecher offenbar zuzustimmen willens sind, beipflichtet. Es ist der Sache dienlich und entspricht der Geschäftsführung in diesem Parlament, dass man einigermaßen logisch vorgeht. Ich bitte Sie also, nachdem ich letztes Mal mit Herrn Eng gestimmt habe, zu verstehen, dass ich ihm diesmal widerspreche und Sie bitte, für Verschiebung zu stimmen.

**Schmid Arthur:** Ich beantrage Ihnen, den Antrag Oehler abzulehnen. Es scheint mir unlogisch zu sein, dass man nun die Verfassungsstufe vor sich herschiebt und zuerst bei der Gesetzgebung die endgültige Fassung sucht. Wenn man schon von einer Synchronisation ausgehen möchte, dann schiene es mir angezeigt, dass man beim Gesetz die endgültigen Entscheide aussetzt. Das könnte – glaube ich – ohne Not im Ständerat geschehen. Die ständerätliche Kommission und der Ständerat könnten auf die Differenzbereinigung in dieser Session verzichten, und sie werden das zweifelsohne auch tun, wenn wir hier entsprechend vorgehen. Es sollte doch eigentlich zunächst Klarheit dar-

über bestehen, was auf der Ebene der Verfassung geschieht.

Ich möchte noch folgendes sagen: Die Kommission hat gestern abend getagt und die Situation besprochen, und mindestens bis gestern abend war die Kommission einhellig (inkl. Herrn Oehler) der Meinung, man sollte jetzt dieses Geschäft doch über die Bühne gehen lassen, um Klarheit zu bekommen, ob wir tatsächlich eine Verfassungsänderung im Sinne des Bundesrates inszenieren wollen oder nicht. Sie können der Fahne entnehmen, dass die Meinungen hier sehr geteilt sind und dass eine starke Minderheit Nichteintreten beschliessen möchte. Ich glaube aber, diese Weiche sollte doch jetzt gestellt sein, bevor die Differenzbereinigung im Bundesgesetz vorgenommen wird.

**Bundesrat Furgler:** Beim Suchen nach dem richtigen Mass hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, eine Aenderung der Verfassungsnormen vorzuschlagen, in denen die Quoren für Initiative und Referendum festgelegt sind. Letztmals haben Sie in diesem Saal am 25. September 1974 mit 68:30 Stimmen einen Vorstoss von Herrn Tschumi verabschiedet, mit dem der Bundesrat beauftragt wurde, eine Verdoppelung vorzuschlagen. Der Bundesrat hat – auch in Kenntnis früherer Vorstösse – die Verfassungsvorlage ausgearbeitet; der Ständerat hat, wie Sie wissen, der Vorlage bereits zugestimmt.

Wir gingen davon aus, dass dieser bedeutsame Bereich der Volksrechte mit Bezug auf die Sofortmassnahme auf jeden Fall in einer Verfassungsnorm zum Ausdruck gebracht werden müsse. Vorschläge auf Gesetzebene im Sinne der Einführung weiterer Bremsvorschriften machte Ihnen der Bundesrat nicht. Es kam dann zu jener Debatte im vergangenen Dezember, als Herr Eng Ihnen den Antrag unterbreitete, bis zur Verabschiedung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sei die Verfassungsvorlage zu verschieben. Wenn man diesen Antrag, dem Sie – entgegen der Auffassung des Bundesrates – zugestimmt haben, rechtlich deutet, so versteht es sich an und für sich von selbst, dass das Gesetz über die politischen Rechte heute noch nicht verabschiedet ist. Es liegt erst die Stellungnahme des Prioritätsrates vor. Also, wenn ich Herrn Eng bei seinem Antrag behaften wollte, müsste ich sagen – er als guter Jurist wird mir beipflichten –, dass er heute zu «eng» interpretiert hat. Denn verabschiedet ist dieses Bundesgesetz über die politischen Rechte doch wohl erst dann, wenn beide Räte abschliessend dazu Stellung genommen haben. Das ist die Rechtsauffassung des Bundesrates, die sich offensichtlich deckt mit dem Antrag von Herrn Oehler.

Darf ich zum Schluss beifügen, dass wir im Bundesrat nach wie vor der Meinung sind, es sei unerlässlich, angesichts der Bedeutung der Volksrechte von einer Verfassungsnorm auszugehen. Im Rahmen dieser Norm ist anschliessend zu prüfen, ob Verdeutlichungen in einem Gesetz notwendig und sinnvoll sind. Ich erwähne dies deshalb, weil es nicht unbedenklich ist, dass man den Weg nun umgekehrt hat. Die Macht des Faktischen zwingt uns nun aber, bei Herrn Eng so zu verweilen, wie er sich im Dezember präsentierte.

#### Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Oehler  
Dagegen

70 Stimmen  
63 Stimmen

**Präsident:** Sie werden verstehen, dass wir nach Arbeit Ausschau hielten. Wir kommen zu persönlichen Vorstössen.



## **Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

## **Constitution fédérale (initiative et référendum)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.03.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	101-103
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 602

se oder für beide. Wir können die Frage offenlassen. In der Kommission ist deutlich geworden und für sie war entscheidend, dass wir nicht durch kurzfristige Änderungen einem Aussteigen gewisser Kreise Vorschub leisten wollen. Das Bestreben, die Fronten für die Schlussabstimmung nicht im letzten Augenblick zu verschieben, war hier eindeutig.

Ich beantrage Ihnen daher Festhalten am Beschluss des Nationalrates.

**M. Gautier**, rapporteur: Nous revenons, comme le disait tout à l'heure le président de la commission, au cinquième acte du «drame» qui nous oppose au Conseil des Etats en matière de nouvelles dispositions fiscales. Nous espérons qu'après le cinquième acte, le rideau pourra tomber définitivement sur cette discussion. En effet, le Conseil des Etats, ce matin même, a fini par accepter le texte de l'article 42ter, 2e alinéa, dont nous avons parlé ces derniers jours et sur lequel je ne reviens pas – il l'a accepté par 19 voix contre 17. Cependant, il nous propose de ne plus le faire figurer dans l'arrêté fédéral A mais dans l'arrêté fédéral B, sur l'harmonisation fiscale.

Votre commission vous propose de ne pas suivre le Conseil des Etats et de maintenir cet article 42ter, 2e alinéa, dans les dispositions de l'arrêté fédéral A, et ceci par 15 voix contre 4.

Il est évident que la logique juridique semble plaider en faveur de la décision du Conseil des Etats de mettre les deux articles sur l'harmonisation dans le même arrêté. Nous pensons pouvoir introduire cette disposition dans l'arrêté A parce que nous venions d'augmenter les parts cantonales à l'impôt fédéral direct. Dans ce cas, il convient certes, alors que les deux articles se trouvent dans le même arrêté, sinon il pourrait se faire que l'augmentation des parts cantonales soit acceptée dans l'arrêté A et que l'harmonisation soit refusée dans l'arrêté B, ou le contraire, ce qui n'irait pas sans désagrément, soit pour la Confédération, soit pour les cantons.

Cependant, il faut être parfois capable de dépasser la logique en pensant à l'aspect politique et pratique du problème. C'est pourquoi votre commission vous recommande de conserver la divergence et de maintenir l'article 42ter, 2e alinéa, dans l'arrêté fédéral A.

**Präsident**: Sie nehmen die Anträge der Kommission zur Kenntnis: Festhalten im Artikel 42ter Absatz 2. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

*Angenommen – Adopté*

**Weber Leo**, Berichterstatter: Nachdem Sie Festhalten beschlossen haben, beantragt Ihnen die Kommission, diesen Beschluss im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 des Geschäftsreglements als endgültig zu erklären. Ich glaube, das ist jetzt die logische Folge dieses Hin und Hers. Der Ständerat soll jetzt zustimmen, oder wenn er nicht zustimmt, dann wird reglementsgemäss eine Einigungskonferenz einberufen werden müssen. Das könnte sicher nicht mehr während dieser Session geschehen.

**M. Gautier**, rapporteur: La commission vous propose en outre de déclarer notre décision définitive au sens de l'article 17, 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils. Je crois qu'il faut mettre un terme – et votre commission le pense aussi – à cette navette et qu'il faut absolument qu'une décision définitive soit prise.

**Präsident**: Die Kommission beantragt Ihnen, diesen Beschluss für definitiv zu erklären.

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

75.054

## Bundesverfassung (Initiative und Referendum) Constitution fédérale (initiative et référendum)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. Juni 1975 (BBI II, 129)

Message et projet d'arrêté du 9 juin 1975 (FF II, 137)

Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1975

Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1975

### *Hauptanträge der Kommission*

#### *Mehrheit*

Eintreten und Zustimmung zu den Beschlüssen des Ständerates

#### *Minderheit*

(Aubert, [Frey], Gassmann, Haller, Nanchen, Oehen, Reiniger, Schmid Arthur, Weber-Altendorf, Widmer, [Wüthrich])

Nichteintreten

#### *Eventualanträge*

(Bei Ablehnung des Nichteintretensantrages)

#### *Minderheit I*

(Reiniger, Aubert, Gassmann, Haller, Nanchen, Schmid Arthur, Widmer, [Wüthrich])

Die Vorlage wird an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, es sei eine Vorlage auszuarbeiten, die gleichzeitig mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum die Einführung der Gesetzesinitiative bringt.

#### *Minderheit II*

(Oehen, Aubert, [Frey], Nanchen)

Bundesbeschluss A: 40 000 Unterschriften

Bundesbeschluss B: 75 000 Unterschriften

#### *Propositions principes de la commission*

##### *Majorité*

Entrer en matière et adhérer aux décisions du Conseil des Etats

##### *Minorité*

(Aubert, [Frey], Gassmann, Haller, Nanchen, Oehen, Reiniger, Schmid Arthur, Weber-Altendorf, Widmer, [Wüthrich])

Ne pas entrer en matière

##### *Propositions éventuelles*

(en cas du rejet de la proposition de ne pas entrer en matière)

##### *Minorité I*

(Reiniger, Aubert, Gassmann, Haller, Nanchen, Schmid Arthur, Widmer, [Wüthrich])

Le projet est renvoyé au Conseil fédéral avec le mandat d'élaborer un projet prévoyant avec le relèvement du nombre de signatures requis pour l'initiative et le référendum l'introduction de l'initiative législative.

##### *Minorité II*

(Oehen, Aubert, [Frey], Nanchen)

Arrêté fédéral A: 40 000 signatures

Arrêté fédéral B: 75 000 signatures

**Egli-Sursee**, Berichterstatter der Mehrheit: Ich hoffe, dass mit dieser Vorlage – auf längere Sicht gesehen – auch ein Beitrag zur Verminderung der Hektik in unserem Parlament geleistet werden kann.

Der Bundesrat schlägt mit der Botschaft vom 9. Juni 1975 eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum vor, indem er eine Verdoppelung beantragt, also von 50 000 auf 100 000 bei der Initiative, und von 30 000 auf 60 000 beim Referendum. Er beschränkt sich damit auf eine rein quantitative Modifikation der beiden Volksrechte.

Die Verfassungsinitiative und das Referendum gehören zu den tragenden Institutionen unseres Verfassungsrechts. Die Frage, ob und wieweit Initiative und Referendum ihre Funktion im staatlichen Bereich noch zu erfüllen vermögen, führt verschiedentlich zur Forderung nach grundsätzlichem Ueberdenken. Das kann jedoch nur in einer Gesamtanalyse und einer umfassenden Reform geschehen. Diese Aufgabe ist nicht über eine Partialrevision der Verfassung zu bewältigen; sie gehört in den Rahmen der Totalrevision. Der Antrag des Bundesrates kann seine Begründung somit nicht darin finden, die zahlreichen anstehenden Probleme im weiten Fragenbereich der Bedeutung und Funktionsfähigkeit von Initiative und Referendum lösen zu wollen. Es ist kein Geheimnis, dass der Bundesrat anfänglich auch die vorliegende Revision im Rahmen einer Gesamtkonzeption vorsah. Die zahlreichen und in letzter Zeit immer dringlicher werdenden Begehren auf Erhöhung der Unterschriftenzahlen, namentlich auch die Initiative Oehler, veranlassten jedoch den Bundesrat, die Erhöhung der Unterschriftenzahlen im Sinne einer Sofortmassnahme vorwegzunehmen. Damit wird ein späterer Entscheid der Expertenkommission über den materiellen Gehalt der beiden Volksrechte nicht präjudiziert. Ueberdies hat sich der Bundesrat offenbar von der realistischen Lagebeurteilung lenken lassen, dass die Totalrevision der Verfassung noch einige Jahre auf sich warten lassen wird. Die Kommission pflichtet mehrheitlich diesem verfahrensmässig bedeutsamen Vorentscheid zu. Die Botschaft des Bundesrates begründet den Antrag mit dem sehr dringlichen Anliegen, die Funktionsfähigkeit des politischen Entscheidungsprozesses im Rahmen der heutigen Verfassung zu erhalten und den Volksrechten selbst eine erhöhte Chance fortdauernder Wirksamkeit zu geben. Die Erhöhung der Unterschriftenzahl soll die Massierung von Volksinitiativen in der Gegenwart etwas bremsen und damit Parlament, Regierung und Stimmbürger vor Ueberstrapazierung schützen. Nachdem Sie die fundierte Botschaft des Bundesrates studiert haben, beschränke ich mich auf ein paar wesentliche Punkte.

Folgende Gesichtspunkte sprechen für eine angemessene Erhöhung der Unterschriftenzahlen:

1. Die Zahl der hängigen und angekündigten Initiativen droht die Kapazität unseres politischen Systems zu gefährden. Während in der Zeit von 1891 bis 1930 pro Jahrzehnt sechseinhalb Initiativen, von 1931 bis 1970 pro Jahrzehnt siebzehneinhalb Initiativen eingereicht wurden, so waren es von 1971 bis Ende September 1976, also in einem guten halben Jahrzehnt allein, deren 27, was weit mehr als einer Verdoppelung gleichkommt. Gleichzeitig haben wir heute aus der Presse entnehmen können, dass eine weitere Initiative eingereicht worden ist, so dass sich diese Zahlen um eine Position verschieben. Angemeldet bis zum 10. Dezember 1976 und noch nicht eingereicht sind weitere 29 Initiativen. So kann es nicht weitergehen. Meines Erachtens ist die Schallgrenze der Funktionsfähigkeit unserer Demokratie erreicht. Herr Bundeskanzler Huber hat kürzlich in einem Aufsatz, auch anlässlich eines Vortrages, auf die Gefährdung unserer Demokratie hingewiesen, die gerade in diesen Voraussetzungen eine Korrektur erfahren sollte. Unter dieser Initiativeninflation müssen notgedrungen andere Staatsaufgaben sowie die Behandlung wichtiger Probleme zu kurz kommen. Wir überfordern damit schlicht und einfach Parlament und Bundesrat in der Bewältigung ihrer Aufgaben. Der Stimmbürger vermag den hektischen Schritt dieser Art Demokratie nicht mehr einzuhalten. Die Folge: immer grössere Stimmabstinenz und Letargie. Die Gefahr: Die direkte Demokratie wird immer

mehr entweder Interessengruppen oder Spezialisten überlassen oder für viele zu einer zunehmend akademischen Uebung. In beiden Fällen verschmälert sich die Basis gefährlich. Entscheide werden nicht mehr von einer Mehrheit, sondern nur noch von einer Minderheit getragen.

Andererseits kommt die Meinung bedeutender Volksschichten nicht mehr zum Ausdruck. Auf diese Weise können sich in gewissen Schichten Gefühle bilden, die über den Weg der Verdrossenheit zur Ablehnung dieser Art Demokratie führen. Der Unwille einer Mehrheit von Stimmbürgern über die Beanspruchung durch zahl- und oft auch wahllose Initiativen kann die Einrichtung in ihrer praktisch-politischen Bedeutung weit mehr beeinträchtigen als eine massvolle Erschwerung ihrer Inanspruchnahme. Es geht hier somit um ein Abwägen von Rechtsgütern.

2. Initiative und Referendum zielen darauf ab, einen Mehrheitsentscheid des Souveräns herbeizuführen. Die Unterschriftensammlung bedeutet einen ersten Schritt zur Informationsvorbereitung und zur Meinungsbildung, die zum Mehrheitsentscheid führen soll. Sie ist eine Einladung an den Stimmbürger, in seinem Staate etwas zu verändern.

Der Unterzeichner einer Initiative sollte von der Richtigkeit der Unterzeichnung überzeugt sein. Leider ist dies immer seltener der Fall. Mit abnehmender Selbstdisziplin des Stimmbürgers und zunehmenden Informationslücken nimmt die Qualität der Initiativen ab. Ohne Sicherstellung einer umfassenden öffentlichen Diskussion rechtfertigt es sich deshalb immer weniger, einen Entscheid des Souveräns zu provozieren. Die Zahl der Unterzeichner einer Initiative darf daher im Verhältnis zur Zahl aller Stimmberechtigten nicht völlig unrepräsentativ sein. Anders lässt sich die Mobilisierung des gesamten Stimmvolkes kaum rechtfertigen und wird auch vom Bürger nicht verstanden. Das hat mit einem Angriff auf Minderheiten nichts zu tun; denn es handelt sich bei der Ergreifung einer Initiative oder eines Referendums nicht um die letzte im Staat mögliche Willensbildung, sondern nur um eine Verfahrensnorm zur politischen Willensbildung. Dass eine Minderheit ihr Anliegen direkt dem Souverän zur Annahme oder Verwerfung vorlegen kann, ist ein beachtliches Machtmittel. Dieses Machtmittel muss in unserer Demokratie derart gestaltet bleiben, dass Abwertung und Missbräuche nach Möglichkeit ausgeschlossen werden. Im Vernehmlassungsverfahren befürworteten denn auch 23 Kantone eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, dagegen von 10 befragten Parteien nur deren 3, während 6 ablehnten und 1 differenziert Stellung bezog. Schliesslich traten von 11 befragten Verbänden deren 9 für eine Erhöhung ein, darunter insbesondere die Gewerkschaften und weitere Personalverbände.

3. Zu berücksichtigen ist sodann die Gesamtzahl der Stimmberechtigten. Seit dem Jahre 1879 hat sich deren Zahl nahezu versechsfacht. Besonders fällt dabei die Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene im Jahre 1971 ins Gewicht. Diese Entwicklung brachte eine stärkere Konzentration der Stimmberechtigten (Haushalte, Agglomerationen usw.). Zusammen mit den modernen Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten, neuen Methoden der politischen Werbung sowie dem grosszügigen Entgegenkommen der Behörden bei der Benützung des öffentlichen Grundes hält es heute viel leichter, eine Unterschriftensammlung erfolgreich durchzuführen. Im Gegensatz zum Bund besteht in der überwiegenden Zahl von Kantonen ein weit ungünstigeres Verhältnis zwischen der Zahl der Stimmberechtigten und dem Unterschriftenquorum. Sieben Kantone haben übrigens in den letzten Jahren aus den gleichen Ueberlegungen, wie sie der Bundesrat vorträgt, die Unterschriftenzahlen erhöht. Weitere werden folgen. Zwischen Bund und Kantonen besteht in dieser Frage ein innerer Zusammenhang. Es geht um das föderalistische Gleichgewicht. Wenn sich nämlich der Aufwand für eine Initiative auf Bundesebene relativ als zu gering erweist im Verhältnis zur kantonalen Initiative, so könnten

Initianten aus sachfremden Motiven eine zentralistische Lösung anstreben, wo eine föderalistische nahe läge.

Alle diese für die Initiative angestellten Ueberlegungen gelten nicht durchweg für das Referendum. Es kommen aber andere dazu: Die Zahl der ergriffenen Referenden ist zwar in den letzten Jahren zurückgegangen. Gegenwärtig scheint sich aber die Inanspruchnahme wieder zu intensivieren. Der Rückgang mag u. a. unserer Konkordanzdemokratie zuzuschreiben sein. Die Regierungsbeteiligung der grossen Parteien, aber auch die Verständigung mit den wirtschaftlichen Interessengruppen im vorparlamentarischen Verfahren, lassen jenen Grad von Uebereinstimmung erreichen, die nachher vielfach auch im Volk zum Tragen kommt. Gelegentlich mag die Referendumsdrohung im parlamentarischen Verfahren nicht nur Ursache für politische Langeweile, sondern auch für Ausbleiben grundsätzlicher Ausmarchungen sein. Verhindert werden sollte daher, dass das Referendum zu einem immer bequemeren Druck- und Drohmittel für Einzel- und Firmeninteressen wird.

4. Sodann darf das staatspolitische Kräfteverhältnis nicht länger verschoben bleiben oder noch mehr verschoben werden. In der Zeit vor der Einführung des Frauenstimmrechts hatten sich Zuständigkeiten und Funktionen im demokratischen Kräftespiel in spezifischen Relationen eingependelt und fortentwickelt. Seit der Verdoppelung der Zahl der Stimmberechtigten mit der Einführung des Frauenstimmrechtes deuten Anzeichen auf eine unaufhaltsame Verschiebung der Zuständigkeiten und Kompetenzen hin. Einerseits erhielt der Bundesrat in den letzten Jahren sachgemäss vermehrte Kompetenzen; seine Stellung wurde gestärkt. Andererseits nahm die Aktivität der Basis, d. h. des Volkes, seit 1971 durch massive Steigerung der Initiativen zu. Das muss, lässt man der Sache den Lauf, zu einer Abwertung des Parlamentes führen. Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen ist somit geeignet, einer unerwünschten Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen Stimmbürger/Parlament/Bundesrat entgegenzuwirken bzw. diese zu korrigieren.

Schliesslich ist daran zu erinnern, dass sich gegenüber 1891 die Mittel des Verkehrs, der Kommunikation und daher die politischen Werbemethoden grundlegend verbessert haben, womit Initiative und Referendum wesentlich erleichtert wurden.

In Uebereinstimmung mit dem Ständerat vertritt daher die Mehrheit Ihrer Kommission die Auffassung, dass die erwähnten Gründe die vorgelegte Sofortmassnahme rechtfertigen. Damit wird das qualitative Neuüberdenken der Volksrechte, das in einer Totalrevision geschehen soll, weder ausgeschlossen noch präjudiziert. Auf Gesetzesebene wurde bereits ein Zusätzliches getan. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das von unserem Rat verabschiedete Bundesgesetz über die politischen Rechte.

Soweit die anstehenden Probleme auf Verfassungsstufe gelöst werden müssen, sind sie allesamt in Prüfung. Wir denken z. B. an eine Sperrfrist für die Wiederholung einer materiell gleichlautenden Initiative, an die obligatorische Rückzugsklausel, an die strengere Prüfung in materieller Hinsicht (Einheit der Materie), an die Gesetzesinitiative, an die Einheitsinitiative oder Volksmotion usw. Diese wichtigen Probleme können unseres Erachtens nur im Rahmen der Totalrevision gelöst werden. Die substantielle Reform der Volksrechte wird zurzeit von der durch Herrn Bundesrat Furgler präsierten Kommission sehr sorgfältig vorbereitet, ist aber noch nicht entscheidungsreif.

Ueber das Ausmass der Erhöhung, die sogenannte «richtige Zahl», kann man in guten Treuen geteilter Meinung sein. Der Entscheid ist und bleibt ein politischer Ermessensentscheid. Entsprachen im Jahr 1879 50 000 Unterschriften für die Initiative 7,8 Prozent, 30 000 Unterschriften für das Referendum 4,7 Prozent der Stimmberechtigten, so sind es heute bei 3,7 Millionen Stimmberechtigten noch 1,35 bzw. 0,8 Prozent. Vergleichen wir die zuletzt genannten Prozentzahlen mit den Verhältniszahlen der

Kantone (Initiative) – ich verweise auf Anhang Seite 19 Buchstabe b der Botschaft –, so stellen wir nicht nur ganz erhebliche Unterschiede fest, sondern auch, dass sich der Bund, zusammen mit den Kantonen Zürich und Baselland, an der untersten Grenze bewegt. Die Grosszahl der Kantone jedoch liegt doppelt oder das Vielfache höher.

Eine Korrektur ist allein schon aus den Ihnen dargelegten veränderten Relationen geboten. Die Wiederherstellung des ursprünglichen Verhältnisses – daran denkt natürlich niemand – würde eine Hinaufsetzung der Unterschriftenzahl für die Initiative auf 280 000 und für das Referendum auf 170 000 bedingen. Daraus wird ersichtlich, dass der Ihnen unterbreitete Vorschlag als sehr massvoll und keinesfalls als Angriff auf die Volksrechte bezeichnet werden kann. Initiative und Referendum erfahren durch höhere Anforderungen eher eine Aufwertung. Die Hürde wird etwas höher gesetzt, damit eher respektiert, weil die Anforderungen grösser sind. Gegen eine massive Erhöhung sprechen verschiedene Umstände. Bei den Volksrechten handelt es sich um spezifisch schweizerische Einrichtungen der politischen Entscheidungsfindung, auf die sich das ganze politische System in differenzierter Weise eingespielt hat. Eine bloss massvolle Erhöhung drängt sich ferner mit Rücksicht auf die Mittel der finanzschwächeren Gruppen, der Landbevölkerung und der kleineren Parteien auf. Sowohl der Vorschlag des Bundesrates, wie der Beschluss des Ständerates können als massvolle Lösungen bezeichnet werden.

Zur Vorlage: Der Ständerat hat beschlossen, im Gegensatz zum Bundesrat, Initiative und Referendum getrennt zu behandeln. Begründet hat er seinen Beschluss damit, dass die beiden Volksrechte getrennt entstanden sind und sich getrennt entwickelt haben. Die beiden Volksrechte unterscheiden sich aber auch inhaltlich und in ihrer Zielsetzung, dass sie getrennt der Volksabstimmung unterbreitet werden sollen. Damit wird die Voraussetzung für eine differenzierte Stellungnahme durch das Volk ermöglicht. Der Ständerat beschloss sodann, bei der Initiative mit der Verdoppelung der Unterschriftenzahl dem Bundesrat zu folgen. Dagegen hob er die Unterschriftenzahl für das Referendum von 30 000 nur auf 50 000 an. Schliesslich fügte der Ständerat den beiden Bundesbeschlüssen eine Uebergangsbestimmung bei, wonach sie erst drei Monate nach der Volksabstimmung in Kraft treten sollen. Damit wird nicht nur ein Uebergang ohne Betriebsunfall ermöglicht, sondern der Stimmbürger soll absolute Klarheit über die Termine erhalten, von denen an die neuen Bestimmungen gelten werden. Insbesondere weiss dann auch jeder Initiant, bis wann er eine laufende Initiative oder ein Referendum nach den bisherigen Bestimmungen einzureichen hat. Der Bundesrat hat sich in allen Punkten dem Ständerat angeschlossen.

Die Kommission hat sich an Ihrer Sitzung formell und materiell einlässlich mit der Vorlage befasst, sowie Eintreten und Zustimmung zum Ständerat beschlossen. Sie vertritt mehrheitlich die Auffassung, dass grundsätzlich die Unterschriftenzahlen geändert werden sollen und dass der Beschluss des Ständerates masslich den zahlreichen Kriterien entspricht. Auf der ganzen Linie wird somit Zustimmung zum Ständerat empfohlen.

Herr Aubert stellt auch heute wieder für beide Bundesbeschlüsse einen Nichteintretensantrag. Er opponiert damit grundsätzlich einer Erhöhung der Unterschriftenzahl; es soll alles beim alten bleiben. Für den Fall, dass Eintreten beschlossen wird, sind zwei Eventualanträge zu behandeln. Herr Reiniger unterbreitet den Antrag auf Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, gleichzeitig mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum die Gesetzesinitiative einzuführen.

Schliesslich beantragt Herr Oehen eine bescheidenere Erhöhung der Unterschriftenzahlen, nämlich für die Initiative von 50 000 auf 75 000 und für das Referendum von 30 000 auf 40 000.

Zu den Argumenten der Antragsteller werden wir Stellung nehmen, wenn wir sie angehört haben. Aus den Ihnen vorgebrachten Gründen hat die Kommission den Antrag Aubert mit 13 : 11 Stimmen, den Rückweisungsantrag Reigner mit 14 : 9 Stimmen und den Antrag Oehen mit 16 : 4 (Initiative) bzw. 16 : 3 (Referendum) abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 14 : 10 Stimmen verabschiedet. Im Namen der Kommission bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr unter Abweisung aller anderen Anträge in der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Sodann beantragen wir Ihnen, das Postulat Tschumi abzuschreiben.

Sie wissen, dass Herr Oehler eine parlamentarische Initiative hängig hat. Damit verlangte er die Verdoppelung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, verbunden mit der Einführung einer zweijährigen Sperrfrist für die Wiederholung einer Verfassungsinitiative. Nachdem die Kommission der Vorlage des Bundesrates in der Fassung des Ständerates zugestimmt hat und dasselbe auch von unserem Rat erwartet wird, zieht Herr Oehler seine Initiative zurück. Wir verweisen auf den separaten schriftlichen Bericht vom 18. November 1975 und bitten Sie, ihm zuzustimmen.

**M. Speziali**, rapporteur de la majorité: L'objet qui nous occupe n'est pas de moindre importance, bien au contraire. Il est toujours très délicat de toucher à la charte fondamentale de l'Etat et bien plus encore aux droits populaires qui en sont l'un des piliers essentiels.

En ce qui concerne le message en discussion, je partage l'opinion que M. Aubert a exprimée en commission: il ne s'agit pas d'un grand projet, celui-ci touche toutefois une grande institution. Je suis malgré tout en faveur du projet et j'exposerai donc les raisons qui m'ont persuadé, ainsi que la majorité de la commission, d'approuver le message et le projet tel qu'il est sorti des délibérations du Conseil des Etats.

Pour résumer et essayer d'interpréter l'opinion publique assez partagée sur cette proposition d'augmenter le nombre des signatures pour l'initiative et la référendum, je dirai un mot sur les réactions de la presse et sur la procédure de consultation. La lecture des documents montre que la proposition du Conseil fédéral, approuvée préalablement presque à l'unanimité par les cantons – vingt-trois Etats – a provoqué dans la presse des réactions contrastantes de perplexité, de crainte, en quelque sorte une acceptation sans enthousiasme. On accepte l'innovation constitutionnelle comme un moindre mal, il s'agit presque d'une résignation. Dans la procédure de consultation, les grands partis – sauf le parti socialiste – sont d'accord; les petits partis – sauf le parti libéral – sont opposés. Les grandes associations suisses, elles, sont aussi d'accord, de même que l'Union syndicale suisse et les syndicats chrétiens.

Je voudrais tenter de vous convaincre que la modification n'est pas seulement nécessaire et urgente mais qu'elle répond encore à la logique et au bon sens. Il est vrai qu'elle est acceptée sans beaucoup d'enthousiasme et avec prudence. C'est au fond aussi le résultat des délibérations de la commission, résultat dont il ressort une constatation assez étrange. Tous les députés opposés ou favorables se sont battus, au nom de la défense des droits populaires, et bien sûr de la démocratie. Pour les uns, on arriverait à ce résultat en augmentant le nombre des signatures, pour les autres en le maintenant au niveau actuel, les uns et les autres étant de bonne foi naturellement.

La majorité de la commission estime urgent de réduire la course à ces droits qui sont sacrés, c'est vrai, mais qui, comme toutes les choses sacrées, ne sont pas «de tous les jours». Je ne veux pas citer de statistiques, elles sont trop abondantes, je me bornerai donc à deux remarques seulement.

On se trouve actuellement placé devant 45 propositions constitutionnelles ou législatives sur lesquelles le souverain devrait se prononcer ces prochaines années et là réside le vrai suicide de cette grande institution que l'on

veut sauvegarder. Les bonnes idées, les meilleures, celles qui répondent à une exigence urgente du peuple, même si elles émanent d'une minorité politique ou ethnique, ou d'autre nature, réussissent toujours à s'imposer.

D'autre part, pensez-vous qu'il soit juste ou sage qu'un citoyen sur cent puisse provoquer l'appel au peuple? Il est toujours tentant de s'engager dans un vaste discours sur la démocratie, cependant je pense qu'il vaut mieux laisser cela jusqu'au moment – s'il vient – où la révision totale de la constitution sera proposée aux Chambres. Cherchons plutôt à nous persuader que la mesure qui nous est proposée ne met pas en péril l'institution elle-même qui souffre sûrement de trop nombreux abus. Ce sont ceux-ci, en effet, qui tuent les idées les plus nobles et nous en sommes-là. Le Parlement lui-même et le Conseil fédéral en sont, j'en conviens très volontiers, gravement responsables.

Il s'agit maintenant de répondre au besoin pressant d'obtenir que le processus de la formation de la volonté politique demeure propre à rendre les services qu'on en attend dans le cadre de la constitution actuelle, comme le dit le Conseil fédéral du reste. La prolifération des partis – qui s'est accentuée avec la formation des partis nationalistes de droite: Action nationale, Républicains, et d'extrême-gauche: POCH, Ligue marxiste, PSA – est une réalité qui pose aussi des problèmes qu'il ne faut pas minimiser. L'un des inconvénients majeurs de cette prolifération est bien celle des référendums et des initiatives qui en sont la conséquence. J'en citerai l'exemple le plus évident: ces dernières années, cinq initiatives ont été déposées contre l'emprise étrangère et il n'est pas difficile d'y voir une certaine émulation, tout à fait négative, Monsieur Soldini! Proposer au peuple le même sujet, sous des formes légèrement différentes, c'est une sorte de concurrence entre les partis, et la concurrence n'est pas l'un des meilleurs traits de la politique.

D'autre part, il faut bien dire qu'aujourd'hui la récolte des signatures est toujours plus facile, les raisons en sont très bien résumées à la page 11 du message et je ne juge pas nécessaire de les citer. De ce point de vue, on doit admettre que la situation actuelle doit être considérée comme dépassée. De plus, en ce qui concerne plus particulièrement le référendum facultatif, on perçoit nettement que cette arme – «questa spada di Damocles», pour le dire dans ma langue – influence dans une mesure excessive les discussions et les délibérations des commissions et du Parlement. Je ne veux pas affirmer qu'il n'y a là que des aspects négatifs. Il est sage, au contraire, de légiférer en ayant le peuple bien présent à l'esprit, mais c'est aussi sûrement une tentation de légiférer sans la détermination nécessaire, sans courage, sous une espèce de pression psychologique négative. A ce propos, un exemple est vraiment convaincant: je l'ai vécu en discutant de la loi sur l'aménagement du territoire où le mot «référendum» a été répété tous les jours et à toute occasion. On oublie très souvent que les mêmes droits sont exercés aux niveaux communal et cantonal. Les statistiques de mon canton et de ma commune, dont je dispose, viennent confirmer cette affirmation. Il faut tout de même admettre que seul un peuple de «Stakhanovistes» du droit de vote pourrait continuer à tout prix dans cette direction. Au Tessin, pour ne pas reprendre les statistiques contenues à la page 9 du message, après avoir reconnu le droit de vote aux femmes, on a voté sur une augmentation analogue de signatures. Le 28 octobre 1970, la votation populaire sur l'augmentation des signatures a donné un résultat en faveur avec une proportion de 5 à 1, les socialistes compris.

La concentration des votations populaires sur plusieurs objets, qui est justement faite pour réduire les week-ends de votations, a amené directement à la confusion. La conséquence est très grave, le citoyen n'est plus à même de choisir entre l'essentiel et le particulier, la substance et le détail. Il n'est pas question de ne pas avoir confiance dans le peuple, il s'agit plutôt d'être réaliste dans l'ana-

lyse d'une situation précaire et qui se détériore assez rapidement. Certes, le malaise dont on parle souvent en Suisse est une maladie grave, certes nombreuses et variées en sont les causes, mais l'excès de votations en est peut-être la principale.

Une dernière observation: la dépolitisation, c'est-à-dire le danger que les partis politiques soient petit à petit dépassés par des associations économiques ou d'autre nature, par des groupes ayant un but très limité, sans une vision générale sur la politique fédérale dans son entier. On pourrait se demander s'il ne conviendrait pas d'inscrire dans la constitution le principe d'un pourcentage qui assurerait une certaine souplesse, 2 pour cent par exemple pour le référendum et 3 pour cent pour l'initiative. La situation est bien plus difficile dans les communes tessinoises (le quart des citoyens!). Le problème se posera un jour: le droit de vote accordé aux femmes a incité sept cantons à modifier leurs dispositions en la matière et à soutenir cette proposition du Conseil fédéral. Demain, le droit de vote à 18 ans sera peut-être une autre raison de soutenir une proposition analogue.

Je voudrais encore souligner un fait: en 1848, en 1874, en 1891, on a fixé ces limites à 50 000 et à 30 000 signatures. C'était alors une proportion sage et logique et personne n'a jamais considéré ces limites comme excessives mais le nombre d'électeurs a passé de 650 000 à 3,7 millions et il faut bien admettre que ce n'est qu'en augmentant le nombre de signatures qu'on interprétera le mieux l'intention de ceux qui ont élaboré la constitution. On ne fait que maintenir une juste mesure qui répond à l'évolution démographique du pays.

En conclusion, je me permets de soumettre à votre bienveillante attention les trois réflexions suivantes qu'il faut évidemment considérer avec un certain esprit de relativité, car les simplifications sont toujours très dangereuses. La première: la prolifération des partis engendre la prolifération des initiatives et des référendums et celle-ci engendre l'abstentionnisme. La deuxième: la nécessité de regrouper plusieurs questions conduit à la concentration des votations sur un même dimanche; or cette concentration produit de la confusion et, dans ce cas, les consultations populaires sont difficiles et parfois superficielles. La troisième: la tendance presque spontanée à proposer quelque chose de nouveau, de s'opposer à des lois votées par le Parlement, de même que les facilités actuelles, engendrent l'intérêt de groupes apolitiques; c'est le phénomène très grave de la dépolitisation.

Je conclus: la majorité de la commission vous propose d'entrer en matière en acceptant la formulation du Conseil des Etats et de rejeter, par conséquent, les deux propositions de minorité à savoir celle de M. Aubert de ne pas entrer en matière et celle de M. Reiniger visant à renvoyer le projet au Conseil fédéral.

On doit prendre acte enfin du fait que notre collègue Oehler retire son initiative déposée le 11 décembre 1974. A ce propos vous avez reçu le rapport écrit de notre président M. Eggi.

Puisque j'ai la parole, je peux déclarer au nom du groupe radical-démocratique qu'il adhère à l'unanimité moins une exception aux propositions de la majorité de la commission.

**M. Aubert**, rapporteur de la minorité: Je parle au nom d'une forte minorité. Nous étions 11 contre 13 à recommander la non-entrée en matière sur le premier et sur le deuxième projet.

J'ai divisé mon exposé en deux parties. Je vous parlerai d'abord du référendum législatif, puis de l'initiative constitutionnelle.

Non-entrée en matière en ce qui concerne le référendum législatif, pas d'augmentation de 30 000 à 50 000 signatures. Mesdames et Messieurs, j'ai rarement vu un projet aussi pauvrement motivé que celui qui nous est mainte-

nant proposé. Il n'a presque rien pour lui, il n'a que l'arithmétique et de cela je parlerai tout à l'heure.

M. le rapporteur de langue française vient de nous dire: «Je renonce à vous proposer une statistique.» Il a bien fait, la statistique lui donnait tort. Je vous rappelle que, dans le dernier quart du XIXe siècle, de 1874 à 1899, il y a eu 25 référendums. Durant les vingt-cinq années qui viennent de s'écouler, il n'y a eu que 23 référendums. Dans les dix dernières années, 8 référendums seulement. Les chiffres deviennent encore plus révélateurs, si l'on met en rapport le nombre effectif de référendums avec le nombre de lois et d'arrêtés qui y étaient exposés. Dans le dernier quart du XIXe siècle, 25 référendums sur 200 actes; durant les vingt-cinq dernières années, 23 référendums sur 600 actes; durant les dix dernières années, 8 référendums sur 250 actes. Au siècle dernier, 12 actes sur 100 étaient frappés d'une demande de référendum; ces vingt-cinq dernières années, 4 actes sur 100; ces dix dernières années, 3 actes sur 100. Douze, quatre, trois! Et c'est cela qui vous fait peur! Ce n'est pas possible! Je ne comprends pas qu'on puisse argumenter ainsi.

Si vous considérez maintenant le nombre de signatures qui ont été recueillies par les demandes de référendums, ces derniers temps, vous verrez que celles qui souffriraient de la règle que vous nous proposez, c'est l'IDA et c'est la loi sur l'aménagement du territoire, qui n'atteignent pas 50 000 signatures. Toutes les autres, Denner sur le tabac, Denner sur le chocolat, la Migros sur le sucre, dépassaient largement 50 000 signatures. Récemment, le code civil (filiation) n'a même pas atteint 30 000 signatures. Or j'estime, quoi qu'on puisse penser du fond, qu'il était parfaitement normal que le peuple se prononce sur l'aménagement du territoire, normal aussi – j'en regrette le résultat – qu'il se prononce sur l'aide au tiers monde. Il eût même été normal qu'il se prononce sur la filiation. Et ce sont ces votes, Messieurs de la majorité, que vous voulez rendre impossibles désormais.

J'ajoute encore, par surabondance de motifs, que les demandes de référendums n'entraînent aucune fatigue pour notre Parlement, parce que le référendum vient après que le Parlement a délibéré. Il n'y a de travail supplémentaire pour nous que si le peuple dit non et que nous devons remettre l'ouvrage sur le métier; mais il me paraît que le peuple tout entier peut nous donner du travail.

Quant à la fatigue du corps électoral lui-même, je vous rappelle que, si ce corps est sollicité, c'est parce que le Parlement, le premier, a fait des lois et des arrêtés.

En résumé, et je conclus ainsi ma première partie: Il n'y a pas de raison de soutenir ce projet. Je dois dire que je suis plein d'étonnement, quand je pense que M. Furgler le cautionne, lui pour qui j'ai tant d'admiration. Je suis étonné aussi, mais pas tout à fait surpris, d'entendre M. le rapporteur de langue française. En général, il a beaucoup de fougue, lorsqu'il défend un projet; mais aujourd'hui, on le sentait si peu convaincu qu'il parlait d'une voix résignée. C'est un projet qui ne vaut rien!

Je passe maintenant à l'initiative constitutionnelle. On vous demande d'élever le nombre de signatures de 50 000 à 100 000. Je vous propose, au nom de plusieurs collègues, de refuser, ici aussi, l'entrée en matière.

J'aimerais que vous compreniez le raisonnement – si l'on peut utiliser ce substantif – ou plutôt les associations d'idées qui ont conduit l'administration fédérale, le Conseil fédéral et la majorité de la commission, ainsi que le Conseil des Etats d'ailleurs, aux conclusions qui sont les leurs. Cela tient en quatre maillons. On dit d'abord: «Il y a plus d'électeurs aujourd'hui qu'autrefois; il est donc plus facile de réunir des signatures.» Ensuite on dit: «S'il est plus facile de réunir des signatures, il y aura davantage d'initiatives.» On ajoute: «S'il y a davantage d'initiatives, on va fatiguer le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et le peuple.» Enfin, on conclut en disant: «Si le peuple tombe dans l'abstentionnisme, c'est parce qu'on l'a fatigué.»

Ces quatre maillons me paraissent également contestables.

1. On dit que, le nombre des électeurs ayant augmenté, il est plus facile de recueillir des signatures. C'est vrai, c'est plus facile pour certains, pour les partis politiques, pour les organisations économiques, pour tous les groupements fortement structurés, pour toutes les entreprises comme la coopérative Migros ou Denner. Ceux-là n'auront aucune peine à réunir 100 000 signatures et ils l'ont déjà prouvé. Mais ce n'est pas plus facile pour ceux qui, aujourd'hui encore, récoltent des signatures à la force des chevilles, si j'ose dire, qui font du porte-à-porte ou qui battent la semelle sur les places publiques. Pour ceux-là, pour les inorganisés – je pense à des étudiants, à des groupes marginaux – il n'est pas plus facile qu'autrefois de réunir 50 000 signatures.

2. On dit que les initiatives se multiplient parce qu'il est plus facile de récolter des signatures. Je reconnais que les initiatives sont plus nombreuses aujourd'hui qu'au tournant du siècle. Il y a eu 13 initiatives populaires pendant les vingt-cinq premières années de l'institution, de 1891 à 1915. Au cours des vingt-cinq dernières années, il y en a eu 65, soit cinq fois plus. Je ne peux pas nier le phénomène, mais j'en nie l'explication. Ce n'est pas parce que la récolte des signatures est facile qu'on lance plus d'initiatives. C'est parce que notre peuple, à tort ou à raison, éprouve de l'incertitude, de l'inquiétude, et ressent en tout cas le besoin de s'adresser à ses concitoyens et de leur poser des questions. Au fond, en Suisse, on pose de plus en plus de questions. Cela n'est d'ailleurs pas propre à notre époque. Nous avons déjà connu cette situation dans les années de crise. C'est ainsi qu'au cours des années 1934-1936, la densité des initiatives populaires était tout à fait comparable à celle d'aujourd'hui. La maladie n'est pas dans les initiatives. Elle est plutôt dans l'état général du peuple suisse et ce n'est pas en raccourcissant le thermomètre que vous la guérez. D'ailleurs, elle se guérit d'elle-même. Le nombre le plus élevé d'initiatives a été enregistré en 1974. Il y en a eu huit, c'était beaucoup. Mais, en 1975 et en 1976, il n'y en a eu plus que quatre – à moins qu'entre Noël et Nouvel-An, on nous apporte encore quelques paquets de signatures. Huit initiatives en 1974, quatre les deux années suivantes. La température redescend, mais ce n'est pas l'artifice que vous nous proposez aujourd'hui qui la maintiendra basse.

3. On nous dit que la multiplication des initiatives va fatiguer l'administration, le gouvernement, le Parlement, le peuple. L'administration et le gouvernement? Mais ces initiatives portent sur des questions importantes, je pense à la participation, à la population étrangère, au service civil, à l'interruption de grossesse, à la protection des locataires. Ces questions devraient être, de toute façon, étudiées. Le Parlement? Nous pourrions toujours réduire son travail en abrégant nos débats. Alors, le peuple? C'est de lui que je voudrais surtout parler. On nous dit qu'on fatigue le peuple. Il a voté quatre dimanches en 1976, trois dimanches en 1975, deux en 1974, trois en 1973, quatre en 1972, c'est vrai. Mais il avait voté cinq fois en 1958, sept fois même en 1952, et il n'en est pas mort. D'ailleurs, il faut regarder les chiffres de plus près. Au cours des cinq dernières années, le peuple s'est prononcé à quinze reprises sur 38 questions au total, neuf fois sur une initiative populaire, cinq fois à la suite d'un référendum législatif, donc sur un projet qui venait du Parlement, et 24 fois sur 38, le peuple a dû se déranger parce que le gouvernement et le parlement avaient fait quelque chose.

On parle de la prolifération des lois. Je ne suis pas de ceux qui disent qu'il y en a trop; qu'on nous montre d'abord celles qui étaient inutiles. Je dis simplement que, si vous trouvez qu'il est coupable de questionner le peuple, vous devez chercher le coupable où il est. Il est là, sur la banc de l'administration. Il est ici, sur le banc du gouvernement. Il est dans cet hémicycle. Ne le cherchons pas ailleurs, n'attribuons pas à autrui ce qui nous est im-

putable à nous-mêmes. Si nous voulons épargner le peuple, commençons par réduire le nombre des motions et des postulats, demandons par exemple 30 ou 40 signatures pour chaque motion et chaque postulat.

4. On dit que c'est la fatigue du peuple qui est la cause de l'abstentionnisme. L'abstentionnisme est un grand problème. Mais il n'est pas dû à la fréquence des consultations populaires. Il faut en rechercher les causes ailleurs. On s'abstient parce qu'on ne comprend plus les questions. On s'abstient parce qu'on trouve que les questions posées ne sont pas celles qu'on aurait dû poser. Voilà les vraies causes de l'abstentionnisme. En tout cas, je trouve qu'il est paradoxal de vouloir lutter contre l'abstentionnisme en réduisant au silence et en muselant la vraie, la seule opposition de ce pays, celle qui lance les initiatives.

Vous avez, Monsieur le conseiller fédéral et Messieurs les membres de la majorité, invoqué un seul argument, un pauvre petit argument à l'appui de votre proposition. C'est l'argument arithmétique. C'est tout ce que vous savez faire. Vous dites qu'au XIXe siècle, il fallait 50 000 signatures pour 600 000 électeurs. Vous dites qu'aujourd'hui il y a 3 600 000 électeurs et que, pour maintenir la proportion, il faut argumenter le nombre des signatures. Bel argument, en vérité!

D'abord, ceux qui ont fait la révision de 1874 et celle de 1891 n'ont justement pas voulu de proportion. Ils ont estimé que le nombre qu'ils fixaient suffisait pour décourager les farceurs. Je vous assure que 50 000 signatures les retiennent encore aujourd'hui.

Ensuite, vous n'êtes même pas convaincus de la justesse de votre argument, parce que, si vous l'étiez vraiment, vous seriez allés au bout de votre raisonnement et vous demanderiez aujourd'hui non pas 100 000, mais 300 000 signatures. Moi, je réclame 300 000 signatures, au nom de la logique arithmétique. Mais vous n'avez pas osé faire cela, Messieurs.

D'ailleurs, avec l'arithmétique, on peut faire n'importe quoi. Je puis vous en faire ici la démonstration: en 1848, il y avait en Suisse 2,2 millions d'habitants et sept conseillers fédéraux. Aujourd'hui, il y a 6,2 millions d'habitants. Je demande donc dix-neuf conseillers fédéraux. Ou disons quinze, cela suffit. Voilà votre arithmétique!

Enfin, cette arithmétique, vous l'avez toujours eue pour vous. Vous l'avez en 1916, vous l'avez en 1936, en 1956, pourquoi vous en avisez-vous seulement en 1976? Je ne peux me défendre d'une idée pénible, c'est que vous avez envie – enfin, peut-être pas vous mais d'autres sûrement – de faire payer aux femmes leur entrée sur la scène politique.

Je conclus cette deuxième partie en vous rappelant que notre Conseil, il n'y a pas si longtemps, a pris une mesure raisonnable, acceptable, en limitant la récolte des signatures à un délai de dix-huit mois. Très bien, mais cela suffit. Vous n'allez pas encore doubler cette restriction d'une autre règle dont le caractère schématique et mécanique cache si mal l'indigence!

Je vous recommande de refuser l'entrée en matière sur les deux projets.

**Reiniger**, Berichterstatter der Minderheit I: Sämtliche Unterzeichner des Eventualantrages der Minderheit I haben auch den von Herrn Aubert begründeten Hauptantrag der Minderheit unterzeichnet, d. h. dass sie grundsätzlich gegen eine Heraufsetzung der Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative sind. Sie sind es jedoch nicht in der absoluten Art und Weise wie Herr Aubert, sondern sie würden allenfalls zu einem Kompromiss Hand bieten, der vereinfachend wie folgt umschrieben werden könnte: Ja zur Erschwerung der politischen Rechte durch Heraufsetzung der Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative, wenn gleichzeitig ein Ausbau der demokratischen Rechte in anderer Richtung erfolgt, der diesen Abbau, diese Erschwerung mindestens wettmacht. Als Möglichkeit eines solchen Ausbaus sehen wir die Einführung der Gesetzes-



initiative, einer Gesetzesinitiative mit gegenüber der Verfassungsinitiative reduzierter Unterschriftenzahl, deren Fehlen in unserem demokratischen System sich je länger, je mehr als folgenschwerer Mangel entpuppt. Dabei möchte ich gleich einleitend festhalten, dass die Gesetzesinitiative eine von vielen Möglichkeiten darstellt. Wichtig ist uns nicht, diese konkrete Möglichkeit durchzusetzen, sondern wichtig ist für uns, dass in dieser Vorlage über die politischen Rechte der Initiative und des Referendums ein Gleichgewicht zwischen Nehmen und Geben geschaffen wird, dass nicht nur ein einseitiger Abbau und eine einseitige Erschwerung erfolgt, sondern ein ausgewogener Ausbau, eine sinnvolle Weiterentwicklung. Warum der Wunsch nach Herstellung eines solchen Gleichgewichtes? In erster Linie deshalb, weil der Antrag des Bundesrates und seine Begründung in uns ein un gutes Gefühl geweckt haben. Es gibt Gründe, die für eine Heraufsetzung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum sprechen. So möchte ich zum Beispiel die erhöhte Zahl der Stimm- und Unterschriftsberechtigten, insbesondere nach der Einführung des Frauenstimmrechtes, als guten und vertretbaren Grund bezeichnen. Nicht vertretbar ist jedoch das weitere Argument, das der Bundesrat zur Begründung seines Antrages ins Feld führt, das Argument nämlich, die Initiative würde zu lebhaft benützt und das Referendum zu zügig ergriffen, was als besorgniserregender Vorgang bezeichnet werden müsse. Wie kann so argumentiert werden in einer Zeit, in der wir und auch der Bundesrat handkehrum uns darüber beklagen, dass das Interesse des Bürgers an seinem Staat immer mehr abnehme, die Stimmbeteiligung als Ausdruck dieses Interesses zurückgehe. Hier ist etwas faul. Wir können uns nicht darüber beklagen, der Bürger nehme zuwenig Anteil am Staatsgeschehen und gleichzeitig dann dort, wo diese Anteilnahme so manifest zum Ausdruck kommt, wie bei der Lancierung von Initiativen, gleichzeitig die Hürden massiv erhöhen und von besorgniserregenden Vorgängen sprechen. Ich meine, wir sollten uns hier, bevor wir überhastete und kopflose Feuerwehrlübungen in Szene setzen, erst einmal sorgfältig und gründlich überlegen, warum die Verhältnisse so sind und wie sie geändert werden könnten. Nicht Symptombekämpfung, sondern Ursachenforschung wäre hier am Platz. Und weil dies offensichtlich nicht oder in umgekehrter Reihenfolge geschieht, beschleicht uns das un gute Gefühl, von dem ich gesprochen habe. Wegen dieses un guten Gefühls stelle und vertrete ich hier den Rückweisungsantrag. Wir müssen – so meine ich – das ganze Problem in einen weiteren Zusammenhang stellen. Wir dürfen nicht einfach leichtfertig versuchen, ein Stück aus dem Mosaik mit dem Namen «demokratische Rechte» herauszurechnen. Dieser Versuch, der allzuleicht als Versuch zum Abbau demokratischer Rechte etikettiert werden könnte – ich weiss, Herr Bundesrat Furgler, dass Sie diesen Ausdruck nicht gerne hören, aber Sie werden ihn, wenn Sie diese Vorlage durchdrücken, ob Sie wollen oder nicht, noch oft hören müssen –, dieser Versuch könnte uns teuer zu stehen kommen. Das Volk lässt nicht mit sich spielen. Und diese Angelegenheit lohnt es einfach nicht, ein weiteres Stück des Vertrauens aufs Spiel zu setzen. Es gibt Möglichkeiten, klar aufzuzeigen, dass es uns nicht um ein Zurückbinden der uns angenehm gewordenen Mitsprache des Volkes geht, sondern dass wir eine sinnvolle, vertretbare, ausgewogene Weiterentwicklung, einen wohl durchdachten und wohl begründeten Ausbau der demokratischen Rechte anstreben. Im Rückweisungsantrag ist eine solche Möglichkeit angedeutet. Geben wir dem Bundesrat Gelegenheit, sich diese und andere Möglichkeiten in aller Ruhe durch den Kopf gehen zu lassen und gegeneinander abzuwägen.

Fordern wir ein Gesamtpaket, das nicht nur nimmt, sondern gleichzeitig auch gibt. In diesem Sinne bitte ich Sie, meinen Rückweisungsantrag, den ich nicht nur im Namen einer Kommissionsminderheit, sondern auch im Namen der sozialdemokratischen Fraktion stelle, zu verstehen und zu unterstützen.

**Oehler:** Als ich vor eineinhalb Jahren meine Initiative einreichte, standen wir vor dem Hintergrund der Ueberweisung eines Postulates in diesem Rate, das den Bundesrat beauftragte, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Als nachher Initiative um Initiative eingereicht wurde, wurde die Ansicht vertreten, man sollte für Ordnung schauen, und zwar nicht, wie Herr Reiniger gesagt hat, um die unangenehme Mitarbeit des Volkes bei der Weiterentwicklung des Staates zu unterbinden, sondern um die Mitarbeit unseres Volkes zu fördern. Es geht mir bei meiner Initiative nicht darum, die Volksrechte einzuschränken, sondern um das Gegenteil. Ich bin der Auffassung, dass wir in diesem Zusammenhang den ganzen Komplex der Volksrechte mitberücksichtigen müssen, und darunter verstehe ich das Mitbestimmungsrecht des Volkes auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Wenn wir heute in diesem Saale so viel über Demokratie hören, sollten wir uns erinnern, dass es auf Bundesebene Volksrechte gibt, die weder Gemeinden noch Kantone gewähren. Wenn jemand die notwendigen Unterschriftenzahlen betrachtet, die auf Gemeinde- und auf Kantonebene zusammengebracht werden müssen, um ein Verfahren (Initiative oder Referendum) einzuleiten zu können, dann stellt er fest, dass dort die erforderliche Zahl zwischen 10 und 15 Prozent liegt. Auf Bundesebene haben wir heute demgegenüber eine Verhältniszahl von 0,4 bis 0,5 Prozent.

Nun darf man nicht behaupten, man wolle mit einer Verdoppelung der Unterschriftenzahlen die unangenehme Mitarbeit des Volkes aus der Welt räumen. Ich bin vielmehr der Auffassung, dass wir auf Bundesebene sehr wichtige Beschlüsse zu fassen haben und dass das Volk ein Anrecht besitzt, bei der Entscheidungsbildung und bei der Beschlussfassung mitzuwirken. Ich bin aber ebenso der Auffassung, dass das gleiche Volk die gleichen Rechte auch auf Gemeinde- und Kantonebene haben sollte. Es wäre beispielsweise eine vornehme Aufgabe des Herrn Aubert, die Demokratie auf Gemeinde- und Kantonebene zu verwirklichen, indem er dafür einträte, dass dort die entsprechenden Unterschriftenzahlen herabgesetzt werden. Ich halte allerdings dafür, dass wir das angestrebte Ziel nie erreichen würden, weil dadurch die Demokratie auf diesen beiden Stufen lahmgelegt würde. Ich glaube, dass es an der Zeit ist, dass wir uns über dieses Problem unterhalten und zu einem Entscheid kommen, und zwar zum Entscheid, den Sie, meine Damen und Herren, die vor 1971 Mitglied dieses Rates waren, damals hätten treffen müssen. Ich meine die Verdoppelung der Unterschriftenzahlen bei der Einführung des Frauenstimmrechtes. Selther ist es viel zu leicht geworden, Initiativen- und Referendumsdrohungen anzubringen und damit die schweizerische Innenpolitik in eine bestimmte Ebene zu leiten.

Ich fasse zusammen: Bei meiner Initiative, die ich durch den Antrag der Kommission erfüllt sehe, geht es mir darum, die Volksrechte in unserem Staate zu verwesentlichen. Wir könnten uns auch darüber unterhalten, ob man allenfalls, wie beispielsweise im Kanton St. Gallen, eine sogenannte Karenzfrist einführen sollte, eine Karenzfrist in der Hinsicht, dass man nur eine Initiative einreichen kann, wenn eine vorangegangene Initiative in gleicher Sache seit 2 Jahren erledigt worden ist. Damit könnten wir vermeiden, dass ein Geschäft das andere jagt. Ich habe diesen Punkt zurückgesteckt, weil ich das Geschäft nicht überladen möchte und weil ich mein Anliegen, wie ausgeführt, durch den Mehrheitsantrag Ihrer Kommission erfüllt sehe. Ich bin aber der Meinung, dass es jetzt an der Zeit ist, auf das Geschäft einzutreten und entsprechend zu handeln.

**Bretscher:** Im Namen der Fraktion der SVP ersuche ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und mit den Anträgen der Kommissionsmehrheit dem Ständerat zuzustimmen. Wir haben dieses Vorgehen schon vor einiger Zeit mit einer Motion, die dann vom Rate mehrheitlich als Postulat überwiesen wurde, angeregt. Bei den Argumenten, die in der



Junisession des vergangenen Jahres zur Begründung dieses Vorstosses angeführt wurden, hat sich nichts geändert. Der Bundesrat führt sie samt und sonders in seiner Botschaft wieder auf, und der Herr Kommissionsreferent hat sie in seinem Eintretensvotum nur bestätigen können. Es ist hiezu höchstens noch zu sagen, dass sich die Zahl der eingereichten und noch in Vorbereitung befindlichen Initiativen noch einmal erhöht hat. Es ist doch ganz selbstverständlich, dass sich die Initiativenflut auf die Tätigkeit von Regierung und Parlament nur lähmend auswirken muss. Wir haben in der heutigen hektischen Zeit, wo sich die politischen Ereignisse nur so jagen, sicher wichtigere Aufgaben zu erledigen. Mit der Vervielfachung der Zahl der Stimmberechtigten und der gewaltigen Zunahme an Initiativen verlieren diese bei gleichbleibender Unterschriftenzahl ganz einfach ihr politisches Gewicht. Unsere Fraktion ist der Meinung, dass Referendum und Initiative Instrumente der politischen Willensbildung im Sinne der direkten Demokratie bleiben sollen, die ihre Funktion aber nur erfüllen können, wenn ihre Anwendung nicht allzu sehr erschwert wird. Die Zahl der erforderlichen Unterschriften muss in einem vernünftigen Verhältnis stehen zu derjenigen der stimmberechtigten Bevölkerung, so wie das zur Zeit der Einführung dieser Volksrechte in unserer Verfassung der Fall war. Es kann im heutigen Zeitpunkt keine Rede davon sein, dass mit der Verdoppelung der Unterschriftenzahl bei der Initiative und bei einer Erhöhung derselben auf 50 000 beim Referendum die Rechte der Bürger eingeschränkt werden. Sie werden höchstens in gemässigte Bahnen geleitet.

Die gewaltige Zunahme der Initiativen in der letzten Zeit wirkt sich auch auf die politische Tätigkeit der Kantone aus. Nicht vergebens sind schon verschiedene Kantone zur Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiativen auf kantonaler Ebene übergegangen und haben sich 23 Kantone für die Vorlage des Bundes ausgesprochen. Man erhofft sich davon eine Lockerung des Druckes, der sich auf die Verwaltung des Bundes und der Kantone nur nachteilig auswirkt. Wir sprechen heute von qualitativer und quantitativer Regelung der Volksrechte. Unsere Fraktion ist der Meinung, dass die quantitative Regelung vorwegzunehmen sei, wie der Antrag des Bundesrates und die Mehrheit der Kommission dies wollen. Wollen wir beide Fragen miteinander lösen, so würde dies noch einige Zeit in Anspruch nehmen, und wir würden das vordringliche Problem, nämlich zu versuchen, die Zahl der Initiativen etwas einzuschränken, nur auf die lange Bank schieben. Wir wollen doch einmal einen Versuch zur Entlastung unseres politischen Betriebes machen. Aus diesem Grunde bitte ich Sie im Namen unserer einstimmigen Fraktion, die Anträge Aubert, Reiniger und Oehen abzulehnen und dem Beschluss des Ständerates und der Mehrheit unserer Kommission zuzustimmen.

**Paganl:** Devo alla cortesia dei colleghi di gruppo l'onore di portare l'adesione della frazione democristiana ai progetti di modifica parziale della Costituzione, peraltro nella formulazione uscita dalle deliberazioni del Consiglio degli Stati ed alla quale il Consiglio federale ha dichiarato di non sollevare opposizione.

Appreziamo e condividiamo anzitutto i motivi addotti dal Governo, nel proprio messaggio, a giustificazione delle proposte di raddoppio del numero delle firme richieste per l'esercizio dei diritti di iniziativa e di referendum.

L'aumento del numero dei cittadini attivi che ha sestuplicato la consistenza del corpo elettorale dal 1848 – epoca in cui fu introdotto il diritto di iniziativa popolare per la riforma totale della Costituzione – e che l'ha raddoppiata da un giorno all'altro con l'introduzione del suffragio femminile sul piano federale nel 1971, pone di per sé stessa la logica esigenza di adattare le basi costituzionali che regolano l'esercizio dei diritti popolari ad una situazione di fatto profondamente mutata. In effetti, le 50 000 firme richieste per l'esercizio del diritto di iniziativa popolare cor-

rispondevano, all'epoca della prima costituzione, al 7,8 per cento dei cittadini attivi, mentre oggi non ne rappresenta che l'1,35 per cento. Per il referendum, la percentuale è scesa dal 4,7 allo 0,8 per cento di oggi.

Le proposte di modifica in esame non mirano peraltro a ripristinare le proporzioni iniziali – che richiederebbero l'aumento del numero delle firme a 280 000 per l'iniziativa ed a 120 000 per il referendum – ma a ricreare, fra la minoranza dei proponenti e l'intero corpo elettorale chiamato imperativamente a pronunciarsi, un rapporto che appaia meno evanescente di quello attuale.

Così il prospettato aumento del numero delle firme appare giustificato dalla facilità, ben maggiore oggi che non in passato, di raccolta delle firme dovuta alla concentrazione della popolazione in vaste e consistenti agglomerazioni urbane, alla aumentata possibilità di contattare più di un elettore nella medesima famiglia a seguito della introduzione del suffragio femminile e alla larga affermazione dei mezzi di comunicazione. Le ultime titubanze devono poi essere state tolte dall'esito della procedura di consultazione che, se si eccettuano i partiti politici sempre estremamente sensibili e prudenti quando sono in gioco i diritti popolari, ha indicato una chiara e corale manifestazione di consenso per le modifiche prospettate.

Le giustificazioni più convincenti sembrano purtuttavia doversi intravedere anzitutto nella recente e preoccupante proliferazione di iniziative che arrischia di mettere in crisi, se non addirittura di paralizzare il regolare funzionamento dell'apparato statale e, con esso, delle principali componenti del nostro ordinamento democratico: Governo, Parlamento, popolo. Se si pone mente al fatto che 19 iniziative popolari sono attualmente pendenti e che altre 22 sono state annunciate, non sarà difficile immaginare quale riflesso una tale mole di proposte sarà per avere sull'attività dell'amministrazione e del Governo, con il pericolo di distogliere l'una e l'altro dalla cura scrupolosa e tempestiva dei problemi urgenti suscitati dalla società di oggi, in particolare arrischiando di esaurire il Consiglio federale nell'esame e nella decisione di questioni particolari, anche se importanti ma senza reciproca connessione, a discapito di una politica di indirizzo per il Paese la quale – «gouverner c'est prévoir» – avverta tempestivamente le esigenze fondamentali ed urgenti della Nazione e proponga le necessarie misure per affrontarle.

Per altro verso il cittadino, chiamato troppo spesso alle urne e su problemi di non sempre facile comprensione, non ha quasi più la possibilità di approfondire convenientemente i problemi posti in votazione popolare e di formarsi il giudizio indispensabile per pronunciarsi in maniera oggettiva e cosciente.

La costante diminuzione del numero di firme accompagnanti le singole iniziative (che, da una media di 108 150 per il periodo antecedente il 1960 è passato, nel decennio successivo, a 82 100 per scendere, nell'ultimo quinquennio, ad appena 65 470) così come l'altrettanto costante calo della percentuale di partecipazione alle votazioni popolari, sono da interpretare come chiari e preoccupanti segni di stanchezza dell'elettorato.

Visto in questa prospettiva, il tentativo di porre un freno ad una irrazionale proliferazione di iniziative attraverso un inasprimento delle condizioni numeriche per l'esercizio di tale diritto, appare provvidenziale e idoneo a valorizzare – limitandone gli abusi – il diritto di iniziativa popolare, ridandogli intera la portata e la dignità che aveva all'origine e che recenti strumentalizzazioni per fini particolari (partitici, economici, commerciali o anche di semplice propaganda) hanno un poco compromesso.

Non meraviglierà quindi che gli elettori, in quei Cantoni in cui già furono sollecitati a pronunciarsi, abbiano manifestato una chiara preferenza per l'aumento del numero delle firme per l'esercizio del diritto di iniziativa e di referendum, avvertendo il pericolo che un troppo frequente ricorso al popolo finirebbe per deprezzare quegli stessi diritti popolari che costituiscono il cardine del nostro sistema di

democrazia diretta. (A comprova di questo assunto mi basterà ricordare il voto del popolo del Cantone Ticino che, nel 1970, ha accolto proposte di modifica della Costituzione analoghe a quelle oggi in esame con la chiarissima proporzione di 5 a 1. Parimenti si sono comportati gli elettori degli altri sei Cantoni che già hanno aggiornato le rispettive norme costituzionali.)

Accanto alla necessità di porre un argine all'eccessiva proliferazione di iniziative, un altro motivo di fondo a sostegno delle proposte governative va ravvisato nell'esigenza di una certa rappresentatività, vale a dire nella pretesa che la minoranza di proponenti che intende provocare la consultazione popolare, quindi la mobilitazione dell'intero corpo elettorale, appaia di consistenza tale da rappresentare una parte apprezzabile dell'elettorato e offra, almeno nell'ambito di previsioni attendibili, prospettive di successo. Se così non fosse, la mobilitazione del corpo elettorale finirebbe per apparire come una esercitazione del tutto inutile ed addirittura provocatoria e, come tale, originerebbe effetti negativi per lo stesso nostro sistema di democrazia diretta.

Ne consegue che il proposto aumento da 50 000 a 100 000 del numero di firme per l'esercizio del diritto d'iniziativa appare giustificato nella sostanza così come nella sua espressione numerica.

Qualche riserva potrebbe essere fatta invece per quanto concerne il referendum, atteso che la relativa domanda chiede di sottoporre alla ratifica popolare non già un novum costituzionale, ma una legge o un decreto che già sono passati al vaglio del Parlamento, dove le varie componenti della nostra società – organizzazioni politiche, economiche, sindacali, culturali e di vario interesse – sono rappresentate ed hanno avuto occasione di pronunciarsi e di influire sulle singole decisioni. Da questo profilo, il referendum esprime solitamente un grosso conflitto di interessi manifestatosi a livello parlamentare che giustifica il ricorso al popolo oppure, in altri casi, rappresenta l'unica possibilità di intervento di minoranze che non sono rappresentate in Parlamento e le cui capacità finanziarie sono solitamente proporzionali alla loro ridotta consistenza numerica. In tali condizioni, appare giustificata una più agevole possibilità di ricorso al popolo.

La proposta del Consiglio degli Stati di limitare l'aumento del numero delle firme per il referendum a 50 000, sembra più equa e quindi preferibile a quella governativa.

Peraltro, il movente della proposta di modifica concernente il referendum non va tanto ricercato, come è il caso per l'iniziativa, in un eccesso di domande – sebbene, dopo anni di tregua, l'arma referendaria sembra essere tornata di moda come è dimostrato dalle sei domande di referendum proposte nel 1975 – quanto piuttosto nella pressione psicologica che la minaccia di referendum esercita su Governo e Parlamento e di cui certe minoranze si servono per far passare i loro interessi, per lo più economici, nelle leggi in gestazione.

Certo la riforma proposta dal Consiglio federale non è di carattere sostanziale. Essa appare piuttosto come un adattamento quantitativo di norme costituzionali alla mutata composizione numerica del corpo elettorale. L'attesa e più radicale riforma dei diritti popolari resta rinviata alla riforma totale della Costituzione.

Così inquadrate, le proposte governative non appaiono per nulla, contrariamente a quanto taluni hanno preteso con evidente esagerazione, degli attentati ai diritti popolari o ai diritti delle minoranze, quanto piuttosto dei correttivi, modesti e parziali di una situazione di chiara sproporzione. Inasprando, seppur modestamente, la condizione numerica per l'esercizio dei diritti di iniziativa e referendum si tende ad evitare gli abusi, finendo così per valorizzare tali diritti popolari, a tutto vantaggio di chi intende avvalersene.

Concludendo, il gruppo democristiano aderisce alle proposte della maggioranza della commissione, richiamando il contributo certamente apprezzabile dato alla soluzione

del problema dall'iniziativa parlamentare del collega Edgard Oehler, le cui proposte hanno trovato pratica accoglienza nelle riforme sottoposte oggi al nostro esame.

**Schmid** Arthur: Für die sozialdemokratische Fraktion, deren Standpunkt ich begründen darf, geht es bei diesem Geschäft um die Grundproblematik der Volksrechte und um ihre optimale Nutzung und Ausgestaltung in der Gegenwart. Unsere schweizerische Demokratie, der wir uns zutiefst verpflichtet fühlen, lebt von der direkten Anteilnahme des Volkes am staatlichen Geschehen. Mit der Einführung von Initiative und Referendum wurde unser Land zur höchst entwickelten Demokratie. Diese beiden zentralen Volksrechte ermöglichen unseren Bürgerinnen und Bürgern, sich aktiv und unmittelbar, nicht bloss mittelbar über die Volksvertreter, an der Gesetzgebung zu beteiligen. Diese direkte Einflussnahme stellt nicht nur ein Sicherheitsventil dar, mit welchem politische und wirtschaftliche Spannungen sich entladen können. Sie ist vielmehr auch weitgehend Garant der persönlichen Anteilnahme vieler Mitbürgerinnen und Mitbürger an unserem Staat und seinen Problemen.

Der Bundesrat nimmt die Vervielfachung der Zahl der Stimmberechtigten gegenüber dem Zeitpunkt der Einführung von Initiative und Referendum zum Anlass, als Sofortlösung eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen vorzuschlagen. Sodann wird die Initiativenflut beklagt und mittels der Vorlage ein Riegel zu schieben versucht.

Zunächst muss ich feststellen, dass das Initiativrecht nicht nur auf Verfassungsstufe, sondern auch auf Gesetzesstufe bereits erschwert worden ist. Neben der Erhöhung der Unterschriftenzahl beim vorliegenden Geschäft soll – oder ist bereits – im Rahmen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte auch die Unterschriftensammlung zeitlich auf 18 Monate befristet worden. Wer sich schon selber aktiv am Sammeln von Unterschriften beteiligt hat, weiss, dass heute trotz Frauenstimmrecht und Bevölkerungszuwachs das Zustandebringen eines Initiativbegehrens keine Bagatelle ist. Ich weise auf die zunehmende Anonymität der Wohnverhältnisse und andere Faktoren hin.

Die Kumulation der Erschwernisse zielt nicht nur auf eine Angleichung an die heutigen Verhältnisse ab, sondern bringt einen Abbau des Initiativrechtes. Es wird nur noch organisierten Massenbewegungen, zu denen ich glücklicherweise die Sozialdemokratische Partei zählen darf, nur noch finanzkräftigen Verbänden und Grossverteilern möglich sein, eine Volksinitiative mit genügend Unterschriften innert nützlicher Frist einzureichen. Wir können das Problem der Volksrechte, die Funktionstüchtigkeit unserer Demokratie nicht durch partielle Arithmetik lösen. Es geht um die Gesamtzusammenhänge, wie sie bereits im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung untersucht werden. Es geht um die Besinnung auf die Funktion und die Aufgabe der Volksrechte. Auch der Bundesrat spricht in der Botschaft davon und führt dann zusätzlich aus, dass «Initiative und Referendum die Entwicklung des schweizerischen Regierungssystems in wesentlich komplexerer Weise beeinflusst» haben, als allgemein angenommen werde. Ich vermisse aber präzise und verbindliche Aussagen darüber, welches denn genau die Funktionen der Volksrechte waren und sind. Der Bundesrat gesteht auch selber ein, dass an sich eine Gesamtanalyse des politischen Entscheidungsprozesses notwendig wäre. Diese Gesamtschau drängt sich meines Erachtens aber auf, bevor an fundamentalen Volksrechten wie Initiative und Referendum herumlaboriert wird.

Diese Problematik bricht unübersehbar auf, wenn der Bundesrat als Zielsetzung anvisiert, die Stimmbürger «vor einer Ueberstrapazierung durch Volksinitiativen zu schützen». Ein Zusammenhang zwischen der Initiativenflucht und der niedrigen Stimmbeteiligung ist nicht nachgewiesen. Objektiv ist festzuhalten, dass in den letzten Jahren bedeutend mehr Abstimmungen durch Vorlagen der Bundesversammlung als durch Initiativen oder Referenden

verursacht worden sind. So sind beispielsweise in den letzten fünf Jahren über 30 Vorlagen zur Abstimmung gelangt, davon 6 gestützt auf Volksinitiativen, 2 wegen ergriffenen Referenden, der Hauptanteil also als Folge von Vorstößen von Regierung und Parlament.

Die schlechte Stimmbeteiligung hat auch andere Gründe. Müsste man nicht die Argumentation in der Botschaft um 180 Grad korrigieren? Könnte es nicht so sein, dass unsere offizielle Politik, die Politik des Bundesrates und des Parlamentes, nicht mehr die Gesamtheit politischer Interessen und Bedürfnisse abzudecken vermag? Ich lasse diese Frage einmal offen. Ich bin aber überzeugt davon, dass mit den zahlreichen Initiativen, die anstehen, Lebensbereiche angesprochen wurden, die früher oder später zu behandeln gewesen wären, die aber nicht rechtzeitig von der offiziellen Politik aufgegriffen worden sind. Es ist auch offensichtlich, dass die Grosszahl der eingereichten und angekündigten Initiativen Problemkreise berührt, mit denen sich das Parlament und die Regierung ohnehin hätten beschäftigen müssen. Ich erwähne die Mitbestimmung, die Steuerreform, die Ueberfremdung, Umweltfragen, Schwangerschaftsabbruch.

Die niedrige Stimmbeteiligung hat ihren Grund zudem nicht nur in der Zahl der Abstimmungen, sondern vor allem in der zunehmenden Kompliziertheit der Probleme. In diesem Zusammenhang müssen wir eindeutig feststellen, dass die Initiativen relativ einfache Problemstellungen aufweisen. Fragwürdig ist die Unterscheidung in der Botschaft von partikulären Forderungen und Gemeinwohlforderungen. Damit wird unterstellt, Volksinitiativen würden keine Forderungen des Gesamtwohls aufrollen, sondern nur Gruppeninteressen verfechten. Diese These widerspricht der bisherigen Praxis. Wenn es darum geht, den Staatsapparat, wie die Botschaft pathetisch erklärt, «überhaupt funktionsfähig zu erhalten», genügt doch nicht die einfache Anhebung der Unterschriftenzahlen! Durch Unterdrückung von Initiativen kann das Parlament nicht wirksam entlastet werden. Das Stichwort heisst: Parlamentsreform.

Die sozialdemokratische Fraktion lehnt die vorgelegte Verfassungsrevision ab; anstelle einer einseitigen Rechenoperation schlägt sie die grundsätzliche Ueberprüfung der Volksrechte vor. Dabei warnt sie dringend davor, Volksrechte zu beschneiden. Wir wehren uns dagegen, dass Erschwernisse eingebaut werden, welche die Volksrechte zu Reservaten von grossen oder finanzkräftigen Organisationen machen. Dank unserem System der direkten Demokratie mit den ausgebauten Volksrechten konnten in unserem Lande gewaltsame Konfrontationen verhindert und eine demokratische Entwicklung sichergestellt werden. Falsch, wenn nicht gar gefährlich sind sowohl der unüberlegte Abbau wie eine weitere unüberlegte Ausweitung der Volksrechte. Dringend notwendig dagegen ist eine qualitative Umgestaltung. Dazu gehört nach Meinung unserer Fraktion schweremotig die Einführung der Gesetzesinitiative. Für unseren Staat und die Erhaltung der Demokratie ist es lebensnotwendig, die politische Abstinentz nicht durch unbedachte Massnahmen noch zu fördern, anstatt sie durch umfassende Anstrengungen zu bekämpfen. Wir müssen die Integration suchen und nicht weitere Barrieren aufbauen.

Aus all diesen Erwägungen ersuche ich Sie, dem Nichteintretenantrag der Minderheit zuzustimmen oder – sollte Eintreten beschlossen werden – die Vorlage zur Neubearbeitung an den Bundesrat zurückzuweisen.

**Präsident:** Nach dem Reglement dauern die Morgensitzungen bis 13 Uhr. Es sind jetzt zum Eintreten noch sechs Redner eingeschrieben. Die Fraktionssprecher und auch die Redner haben mir Sprechdisziplin zugesichert, ebenfalls die Sprecher für die Kommission.

Um eine Nachmittagssitzung einzusparen, können wir diese Sitzung zur Erledigung dieses Geschäftes durchziehen. Wenn es aber der Wunsch des Rates ist, wird eine Nachmittagssitzung um 16 Uhr angesetzt. Die beiden Geschäfte

«Initiative Ziegler» wie auch das Geschäft «Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge» haben keine zeitliche Dringlichkeit. Bei der Luftverschmutzung liegt der Termin am 25. September 1977, so dass wir dieses Geschäft ohne Schwierigkeiten in der Märzsession durchführen können. Sind Sie einverstanden, dass wir jetzt dieses Geschäft durchziehen und auf eine Nachmittagssitzung verzichten? Wird ein anderer Antrag gestellt? Das ist nicht der Fall.

**M. Vincent:** J'allais hésiter devant des expressions un peu vives, mais tous mes scrupules se sont évanouis quand j'entendu M. Aubert. Dorénavant, tout m'est permis, je vois, je sais, je sens que je risque d'être tenu pour un modéré, ce qui serait bien la pire des disgrâces. Quand M. Aubert nous a dit qu'il avait rarement vu un projet d'une pareille indigence, que c'était un projet qui ne valait rien et que, d'autre part, le rapporteur de langue française était lui-même si peu convaincu qu'on se rendait aisément compte de la nullité de ce projet, je suis bien obligé de dire, en ce qui me concerne, que le message du Conseil fédéral est un permanent recours à l'hypocrisie. Je ne veux pas rester en arrière de M. Jean-François Aubert!

A aucun moment le gouvernement ne se risque à faire le procès des droits du peuple. Pour lui la *vox populi* reste la *suprema lex*. Le monde entier nous envie des droits que nous avons donnés directement au peuple pour qu'il en use lui-même à sa guise, on représente même ces droits à l'initiative et au référendum comme l'originalité essentielle de la démocratie helvétique, conjointement avec le fédéralisme. On prend soin de rappeler que cette démocratie directe n'a rien de commun avec ce qu'on appelle ailleurs le référendum – parce que le référendum dans d'autres pays, c'est une consultation organisée par le pouvoir, voulue par lui, à un moment choisi par lui et qui se confond souvent avec le plébiscite, lequel consiste à donner la parole au peuple rarement, au moment opportun, quand on est à peu près sûr de sa réponse. Je dis à peu près sûr de sa réponse parce qu'il peut tout de même y avoir des accidents et il y en a eu, même dans le pays voisin.

On nous dit alors qu'il n'y a rien de pareil avec l'initiative qui est un droit positif et avec le référendum qui est un droit d'opposition, ces deux droits c'est notre orgueil! Nul ne voudrait y porter atteinte et le message lui-même du Conseil fédéral admet, avec ce que j'appellais l'audace de l'hypocrisie, «la grande place que l'initiative et le référendum ont prise dans tout notre système politique» et même combien ils l'ont «empreint profondément». C'est grâce à ces institutions qu'a été formé tout notre ordre constitutionnel, c'est un instrument caractéristique de notre politique. C'est vous dire la vénération – le mot n'est pas trop fort – qu'on éprouve pour ces droits sacro-saints. Aussi bien il n'est aucunement question d'y toucher en quoi que ce soit, sauf bien entendu quelques modifications partielles consistant simplement à doubler le nombre des signatures requises! Le but nous dit-on est modeste et la réforme est purement quantitative. On a déjà rappelé cette expression. Et après tout le relèvement du nombre des signatures est «modéré». Donc on veut bien donner la parole au peuple mais pas trop, pas trop facilement ni trop souvent. On juge, au gouvernement, que l'excès en tout est un défaut parce que suivent ensuite, après ce cantique de louanges, à l'adresse des droits de la démocratie directe, les vraies explications.

Alors, le Conseil fédéral gémit: il y a un pullulement, il faut discipliner le lancement d'initiatives, il faut endiguer le flot. Et quand il commence à s'expliquer un peu péniblement et un peu lentement, le message est assez éloquent aussi dans ses explications qu'il donne: «Les conditions imprévisibles engendrées par une méfiance populaire qui vient troubler l'ordre des choses.» Ah! vous entendez cette expression: troubler l'ordre des choses, en exigeant de l'Etat qu'il accroisse ou réduise des prestations d'une manière par trop hâtive. Ne nous plaignons pas là de la qualité de l'aveu, quand on parle de cette méfiance populaire qui vient troubler l'ordre des choses! On ajoute que

cette méfiance émane, suprême injure, du «peuple non organisé». Autant dire la plèbe comme chez les Romains! Nous en étions restés à cet adage, nous, que la peur du peuple était le commencement de la sagesse. Le Conseil fédéral dit oui peut-être, à la condition qu'on ait pas peur trop souvent.

Trêve de plaisanteries, ce qui motive fondamentalement le projet, c'est en effet la peur du peuple et, dans le cas particulier, de ce qu'on appelle avec mépris «le peuple non organisé» et ces groupes minuscules (ça peut se dire en un seul mot), ces groupes minuscules dont parlait le rapporteur de langue française.

On se plaint qu'il y ait trop d'initiatives. Peut-être... encore que nous n'en sommes pas persuadés. Alors, il n'y a qu'à instaurer l'initiative législative, mais on n'en veut pas pour l'heure. On remet ça à la révision totale de la constitution, donc à plus tard et à beaucoup plus tard. On nous parle de la pétition comme substitut de l'initiative. Quelle dérision quand on sait comment et dans quelles conditions sont traitées les pétitions à cette tribune.

Et puis, vous vous prononcez maintenant sur le nombre des signatures. Mais il y a quelques jours, vous vous êtes prononcés sur la durée de la récolte de ces signatures, M. Aubert vous le rappelait tout à l'heure. Vous avez donné à la Chancellerie des pouvoirs extraordinaires et démesurés. Elle pourra fixer le titre d'une initiative quand elle jugera que celui qu'on lui a donné peut prêter à la confusion. Elle pourra en assurer la traduction et elle donnera son *satisfecit*. Cette Chancellerie, ça devient la congrégation de l'Index, soit dit sans allusion à personne. Mais discuter ainsi du droit à l'initiative et au référendum, par pièces détachées, ce n'est pas admissible non plus.

En ce qui nous concerne, je voudrais vous dire simplement que nous n'avons pas abusé du droit d'initiative, sans doute parce que nous faisons partie du «peuple organisé». Nous avons, une première fois, lancé une initiative contre l'impôt sur le chiffre d'affaires dont l'effet indirect – pour parler comme le Conseil fédéral et parce que c'est l'expression qu'il utilise – a été de permettre d'étendre la liste des marchandises franches d'impôt. Puis, une deuxième initiative pour l'assurance-invalidité, dont nous avons interrompu la récolte des signatures au bénéfice de l'initiative socialiste sur le même sujet, et qui a eu pour effet indirect d'accélérer la réalisation de l'assurance-invalidité. Et l'initiative pour de véritables retraites populaires qui a permis tout de même la 8e révision – ou provoqué, ou accéléré cette révision – d'où l'augmentation très sensible des rentes, ce qui n'était pas négligeable. Et enfin la dernière initiative que nous avons déposée, c'est celle contre la vie chère et l'inflation, la lutte contre la crise et ses effets pour la sécurité de l'emploi. Nous espérons qu'elle aura aussi des effets indirects comme l'ont eu – nous vous le rappelons en passant – les initiatives sur le droit au logement, les initiatives contre l'armement atomique, l'initiative contre l'exportation des armes, sur l'interruption de la grossesse. On pourrait en citer bien d'autres et M. Aubert l'a fait tout à l'heure.

Non, Mesdames et Messieurs, plus on examine ce texte d'arrêté, plus on se rend compte qu'il est inadmissible et inacceptable, plus on est persuadé, quoi qu'on dise, et malgré les prétendus arguments historiques et statistiques, qu'il représente une atteinte aux droits politiques. Notre conclusion est donc claire et simple: il ne faut pas entrer en matière, il faut dire non et au pire, il faut voter les propositions éventuelles de la minorité puis de la première minorité. Nous défendons ainsi, c'est vrai, d'autres que nous, nous défendons «le peuple non organisé» dont on parle avec tant de mépris et nous le défendons même s'il s'y trouve des opinions que certains jugeront sommaires, hétérodoxes et pour tout dire hérétiques. Alors! que nous soyons amenés, nous, à faire l'éloge de l'hérésie et à prendre sa défense, cela devrait suffire à vous conduire à nous suivre dans le refus résolu que nous opposons aux projets!

**Widmer:** Unsere Fraktion ist der Meinung, dass man auf diese Vorlage nicht eintreten soll. Nun kann man sich natürlich fragen, ob es unsere Aufgabe ist, den Bundesrat vor Fehlritten zu bewahren. Aber wenn ich etwas Persönliches sagen darf: Es tut mir irgendwie in der Seele weh, dass Herr Bundesrat Furgler ausgerechnet in dem Jahr, da er das hohe Amt des Bundespräsidenten bekleidet, eine Vorlage vertreten soll, die so offensichtlich den Grundgedanken und den Traditionen der eidgenössischen Demokratie widerspricht. Ich möchte das mit ein paar wenigen – wie mir scheint – sachlichen Argumenten belegen.

Mit dieser Idee, die Unterschriftenzahlen zu verdoppeln – also bei der Initiative auf 100 000 zu gehen –, trifft man nicht jene Initiativen, die Sie eigentlich als überflüssig aus der Welt schaffen wollen. Schauen Sie die Zahl der Initiativen an, die in letzter Zeit mit hohen Unterschriftenzahlen eingereicht wurden. Nehmen Sie das Beispiel von den 12 autofreien Sonntagen: Wenn etwas nicht in die Bundesverfassung gehört, wenn etwas harmlos und überflüssig ist, dann diese Idee von autofreien Sonntagen in der Bundesverfassung! Aber solche Dinge bringt man mühelos auf 100 000 Unterschriften. Das werden Sie auch in Zukunft haben.

Im Grunde genommen führt diese – wie mit Recht gesagt worden ist: quantitative – Unterscheidung zu einer Negativselektion bei den Initiativen und Referenden. Es ist eindeutig, dass Sie damit die grossen, finanzstarken Organisationen begünstigen, dass Sie jene Themen begünstigen, die ohnehin populär sind, die Schlagzeilen machen, die gar keine Schwierigkeiten haben, sich im Moment als Modeerscheinung durchzusetzen. Umgekehrt benachteiligen Sie, was die Trägerschaft anbelangt, die kleinen Minderheiten und – das scheint mir eigentlich noch wichtiger – die staatspolitisch anspruchsvollen Vorschläge und Ideen. Genau das erledigen Sie mit einer Verdoppelung der Unterschriftenzahlen. Das ist der staatspolitisch gefährliche Inhalt dieses Vorschlages.

Es ist mit Recht gesagt worden, dass, wenn wir wirklich weniger Volksabstimmungen anstreben wollen, dann der Entscheid hier in diesem Saal fallen muss, nämlich mit einer Reduktion der Gesetzesproduktion, an der wir alle ungefähr in gleichem Masse beteiligt sind; darüber will ich jetzt keine Urteile fällen.

Nun sagt man, man müsse halt – weil der Stimmbürger überfordert und nicht mehr in der Lage sei, überhaupt noch zu urteilen, wie er sich an den Abstimmungssonntagen entscheiden müsse – irgendwie eine Notbremse einrichten, auch wenn das Vorgehen vielleicht nicht so furchtbar intelligent ist.

Nun bestreite ich eindeutig, dass der schweizerische Stimmbürger nicht mehr in der Lage sei, sich ein persönliches Urteil über sein Ja und Nein zu bilden. Das kann man an unzähligen Beispielen belegen. Ich gebe Ihnen eines aus – das werden Sie mir nicht übelnehmen – der Stadt Zürich: Wir hatten vor nicht allzu langer Zeit am gleichen Sonntag 9 Abstimmungsvorlagen. Das ist ziemlich viel; das gebe ich zu. Unter diesen neun Vorlagen waren zwei Bauvorlagen für kulturelle Anliegen: die Renovation des Schauspielhauses und ein Neubau für ein Staatsarchiv, also zwei ganz ähnlich gelagerte Anliegen. Die beiden Bauten lagen im gleichen Stadtkreis, etwa 300 m auseinander. Die Wahrscheinlichkeit einer Verwechslung und die Wahrscheinlichkeit, dass sie beide dem gleichen Trend unterliegen würden, war maximal, und man hat das auch befürchtet; ich gebe das zu. Das Ergebnis jedoch zeigte das völlige Gegenteil: Die eine Vorlage (Schauspielhaus) wurde mit 80 000 Ja gegen 20 000 Nein angenommen, Verhältnis 4 : 1, die andere Vorlage wurde mit 65 000 Nein gegen 31 000 Ja im Verhältnis 2 : 1 verworfen. Das ist ein eindeutiger Beweis dafür, dass die Leute ganz genau gewusst haben, wo sie Ja und wo sie Nein stimmen wollten. Ich nehme an, Sie stimmen mir zu, wenn ich behaupte, die Stimmbürger in der übrigen Schweiz seien doch minde-

stens so intelligent wie die zürcherischen und machen das genau so gut.

Zum Abschluss ein paar staatspolitische Ueberlegungen: Wenn man schon in Richtung auf eine Erhöhung der Unterschriftenzahl eingreifen will, dann müsste man zum mindesten differenzieren zwischen den allgemein formulierten Initiativen und den Initiativen mit einem bereits fixierten Text. Darüber liesse sich reden; das wäre ein Beitrag in Richtung der Wünsche von Herrn Arthur Schmid. Es ist sicher legitim, dass man Ueberlegungen darüber anstellt, wie man das bestehende System verbessern könnte; die plumpe Methode, wie sie jetzt vorgeschlagen wird, kann jedoch bestimmt nicht zum Ziel führen.

Sie stimmen mir sicher zu, wenn ich feststelle, dass Initiative und Referendum ein wichtiges Ventil für die politische Meinungs- und Willensbildung in unserem Volk darstellen. Es ist völlig sinnlos, ein so gut eingespieltes Ventil zu zerstören, gerade wenn Sie ein zufriedeneres Volk haben wollen als heute. Wenn Sie diesem Willen zur Aktivität die Realisierung verbieten, wird er sich einfach an einer anderen Stelle zum Wort melden, vielleicht an einem Ort, wo es Ihnen allen viel weniger angenehm ist.

Letzten Endes ist das Initiativ- und das Referendumsrecht ein Restbestand aus der alten Landsgemeinde, wo man sich eben persönlich zu Wort melden konnte; und deshalb ist die Bewahrung dieser Institution vielleicht viel wichtiger, als wenn Sie ein paar Abstimmungssonntage entlasten. Wir sollten dabei bleiben. Herr Oehler, der schliesslich als Initiator beträchtliche Verantwortung trägt, sagt, man solle doch auf Gemeindeebene schauen – dort werden die Volksrechte auch beschnitten. Dadurch habe ich mich natürlich angesprochen gefühlt. Nun ist es aber tatsächlich so, dass man ausgerechnet auf Gemeindeebene heute versucht, eine Ausweitung der demokratischen Volksrechte zu erzielen. Ich weiss nicht, ob Sie zufälligerweise in der Zeitung gelesen haben, dass wir uns in Zürich ganz intensiv damit beschäftigen, wie wir eine Demokratisierung der Planung verwirklichen könnten, wie wir den einzelnen Stadtteilen – den sogenannten Quartieren – auf irgendeine Art und Weise eine vermehrte Selbständigkeit eine eigene Willensbildung erschaffen könnten. Das ist offensichtlich gegenläufig zu den Ideen, wie sie Ihnen in dieser Vorlage unterbreitet werden.

Ich komme zum Schluss und fasse zusammen: Wir halten diese Vorlage eindeutig für einen Fehlentscheid, und ich bitte Sie, nicht einzutreten, und wenn eingetreten werden sollte, die Vorlage abzulehnen.

**Mme Nanchen:** C'est au nom de la démocratie que le Conseil fédéral propose aujourd'hui qu'on limite les droits d'initiative et de référendum. Certes, il se défend de porter quelque atteinte que ce soit aux droits du citoyen. Pourtant, qu'on le veuille ou non, le relèvement à 100 000 du nombre de signatures requis pour l'initiative rend l'exercice de ce droit plus difficile. Seuls ceux qui n'ont jamais fait de porte à porte pour remplir une feuille de signatures peuvent prétendre le contraire. En outre, la récente décision des deux Chambres de ce Parlement de fixer un délai de dix-huit mois pour la cueillette des signatures est un autre obstacle placé sur le chemin de la démocratie semi-directe.

Le Conseil fédéral fait appel à notre volonté de lutter contre l'abstentionnisme, ce fossoyeur des démocraties. Quel député de bonne volonté peut rester insensible à cet appel? Ainsi donc, pour raffermir la participation du citoyen aux élections et aux votations, on porte atteinte à un autre droit civique fondamental. M. Aubert a magnifiquement démontré tout à l'heure le caractère vicieux de ce raisonnement. Je voudrais simplement ajouter deux remarques:

Premièrement, c'est vrai qu'il y a beaucoup d'initiatives déposées ou pendantes, qu'il y en a plus aujourd'hui que par le passé. Mais prétendre qu'il y en a trop est une affirmation gratuite. Trop par rapport à quoi? Par rapport à ce

que peuvent supporter le peuple et les partis, répond le Conseil fédéral. Avec la touchante sollicitude d'une mère poule, le Conseil fédéral veut épargner au peuple des «efforts excessifs», à ce pauvre peuple qui donne d'ailleurs déjà des «signes d'essoufflement». Mais enfin, Monsieur le conseiller fédéral, le peuple est majeur, le peuple est assez grand pour prendre soin de sa santé tout seul. Quant aux partis, si je me réfère à celui auquel j'appartiens, ils ne semblent pas trop souffrir de l'effort exigé par l'exercice du droit d'initiative, bien au contraire. Le lancement et la défense d'initiatives populaires contribuent à les faire connaître et apprécier des électeurs.

Deuxièmement, c'est vrai aussi que l'abstentionnisme revêt chez nous une ampleur inquiétante pour un Etat qui se veut démocratique. Mais est-il exact d'affirmer que ce phénomène est lié avant tout au nombre d'initiatives soumises au vote populaire? Le Conseil fédéral a-t-il fait procéder à une étude scientifique qui l'autorise à établir ce lien de causalité? On pourrait avancer d'autres hypothèses pour expliquer l'abstentionnisme, par exemple que la faible participation à la vie civique est le reflet de l'absence de pouvoir de décision réel dans les entreprises, dans presque tous les secteurs de la vie sociale.

Pourtant, parallèlement à cet abstentionnisme, on assiste à un foisonnement d'activités politiques de toute sorte auxquelles les jeunes d'ailleurs prennent une part active. Le lancement ininterrompu d'initiatives populaires est un exemple de ce renouveau. Mais là où le bât blesse, c'est que cette forme de participation à la vie publique n'est pas de celles que veulent ceux qui appartiennent aux plus hautes sphères politiques de notre pays. Ils voudraient une participation sage et mesurée qui se contente d'approuver et de légitimer ce qui a été établi en haut lieu. Ils redoutent, pour reprendre le terme du Conseil fédéral, que je ne peux me priver du plaisir de citer à mon tour après M. Vincent, ils redoutent «cette méfiance populaire qui vient troubler l'ordre des choses».

Lorsque le Conseil fédéral estime qu'il y a trop d'initiatives populaires, cela ne signifie-t-il pas qu'à ses yeux il y a trop d'initiatives ayant trait à des domaines qu'il eût préféré laisser en marge du processus politique? Je pense à l'avortement, aux centrales nucléaires, à la population étrangère, à la publicité pour le tabac, ou bien encore à l'égalité effective entre les sexes, telle que réclamée par l'initiative populaire déposée hier à la Chancellerie fédérale. Qu'on le dise clairement, le droit d'initiative est un droit encombrant, parce qu'il permet l'expression de besoins populaires qui ne sont pas toujours ceux des milieux politiques et économiques qui nous gouvernent. Parce que je pense que la démocratie doit rester la chose du peuple, je m'oppose à tout relèvement du nombre de signatures et j'appuie la proposition de M. Aubert de ne pas entrer en matière.

**Bommer:** Als im Jahre 1891 die Volksinitiative zur Partialrevision der Bundesverfassung eingeführt wurde, brauchte es zum Zustandekommen 7,6 Prozent der Stimmberechtigten. Man musste also 8 von 100 Stimmberechtigten zur Unterschrift bewegen können, um eine Initiative zustande zu bringen. Heute braucht es noch etwa eine Unterschrift pro 100 Stimmberechtigten. Damals – bedenken Sie das – gab es noch kaum Autos; es gab noch keine Telefone, und die Stimmberechtigten waren noch weit mehr im Lande herum zerstreut als heute, wo die grossen Agglomerationen doch das Sammeln von Unterschriften erleichtern.

Auch damals sind trotz diesen erschwerten Verbindungen schon Initiativen zustande gekommen. Aber man beschränkte sich darauf, eine Anstrengung zur Unterschriftensammlung nur dann zu unternehmen, wenn man ein echtes Anliegen des Volkes verwirklichen wollte. Heute springen wir zu leichtfertig mit unseren Verfassungsiniciativen um. Je länger, je mehr glauben gewisse Leute, sie könnten unbedeutende sektorale oder Gruppeninteressen zu einem Herzensanliegen des Volkes machen. Dass Ihr

Begehren dann zu keinem Herzensanliegen des Volkes wird, ist eindeutig an der niedrigen Stimmbeteiligung abzulesen. Wenn dieser Versuch laufend wiederholt wird, dann wird das Volk der Abstimmungen noch vollständig überdrüssig und geht auch bei wichtigen Vorlagen nicht mehr an die Urne. Diese Stimmverdrossenheit führt dann zur weiteren Anheizung der Initiativenflut; denn wenn Initianten mit guten Gründen darauf spekulieren können, dass 50 bis 60 Prozent der Stimmbürger zu Hause bleiben, dann steigt doch die Aussicht darauf, dass man schon noch 50 Prozent der restlichen Hälfte auf seine Seite bringen kann. Wenn das dann einmal gelingt, dann stehen wir vor der ganz bedenklichen Tatsache, dass 25 bis 30 Prozent unserer Stimmberechtigten unser Grundgesetz geändert haben.

Wenn man es auch nicht wahrhaben will – ich glaube persönlich daran –, wird die Erhöhung der Unterschriftenzahlen mit dazu beitragen, nicht nur die Initiativenflut zu reduzieren, sondern auch die Stimmbeteiligung wieder zu heben.

Es wird dann auch noch eine andere heilsame Wirkung eintreten. Wenn nämlich die eidgenössischen Räte ihre Zeit wieder mehr für die normale und schöpferische Gesetzgebungsarbeit verwenden können, dann wird das Bedürfnis, von aussen her auf den Gang der Gesetzgebung einzuwirken, abnehmen. Man wird weniger zur Volksinitiative greifen, wenn Bundesrat und Parlament Zeit haben, die notwendigen Revisionen rechtzeitig und aus eigenem Antrieb an die Hand zu nehmen. Heute ist eine ordnungsgemässe Gesetzgebungsarbeit kaum mehr möglich. Wir stellen das in diesen Tagen mit besonderem Nachdruck fest. Vielmehr werden die Behörden von Initiativen gesteuert und damit ihrer eigenen Handlungsfreiheit beraubt. Ich glaube deshalb, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahlen zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit von Parlament und Staat dringend notwendig ist. Es geht doch ganz einfach darum, die im Lauf der Zeit eingetretene Veränderung wieder auf Grenzen zurückzuführen, die den Volksrechten die Bedeutung zurückgeben, die im Interesse der Funktionsfähigkeit von Parlament und Verwaltung notwendig ist.

Auch der Eventualantrag der Minderheit I scheint mir hier unbegründet zu sein. Entschuldigen Sie, wenn ich diesen Antrag als Erpressung empfinde. Es geht doch daraus hervor, dass man grundsätzlich mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen einverstanden ist. Man will aber die Zustimmung von der Erfüllung einer weiteren Forderung auf Verfassungsebene abhängig machen, nämlich von der Einführung der Gesetzesinitiative.

Ich glaube, es ist richtig, wenn wir jetzt auf Verfassungsstufe nur die Unterschriftenzahlen anpassen. Mit diesem kleinen Schritt, der durchaus massvoll ist, können wir eine Verbesserung der Situation erreichen, ohne weitere Veränderungen zu präjudizieren. Nach einer Verdoppelung der Einwohnerzahl seit 1891 und nach Einführung des Frauenstimmrechtes drängt sich dieser Schritt auf.

Wenn heute die Gegner der Vorlage prophezeien, die Erhöhung der Unterschriftenzahlen werde keine Eindämmung der Initiativenflut bewirken, so kann ich diese Auffassung nicht teilen. Diese Voraussage bedeutet immerhin das Eingeständnis der Gegner, dass sie selber nicht an eine unverantwortliche Erschwerung des Unterschriftensammelns glauben, die sie als Argument für die Ablehnung der Vorlage so sehr betonen.

Wir sind ein widersprüchliches Volk geworden. Wir stellen mit Initiativbegehren ständig neue Forderungen, die wir nicht zu verarbeiten in der Lage sind. Und wenn dann einmal, wie heute, Gelegenheit gegeben wäre, Forderungen zu beschränken, dann haben wir Angst vor der eigenen Courage und verschanzen uns hinter Befürchtungen um die Einschränkung der Volksrechte. Nachdem wir bei der Behandlung des Gesetzes über die politischen Rechte die Frist für das Sammeln von Unterschriften wieder auf 18 Monate ausgedehnt haben, glaube ich, dass doch die vor-

geschlagene, vom Ständerat bereits genehmigte Fassung betreffend Erhöhung der Unterschriftenzahlen als angemessen zu bezeichnen ist. Ich möchte Sie aus diesen Gründen bitten, auf die Vorlage einzutreten und alle anderen Anträge abzulehnen.

**Graf:** Als 1974 Kollege Tschumi – er ist jetzt wahrscheinlich schon beim Kotelett – von der SVP eine Motion auf Verdoppelung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum eingereicht hatte, antwortete ihm der Bundesrat sehr positiv, d. h. von meiner Sicht aus positiv: Schon allein aus staatspolitischen Gründen dürften Initiative und Referendum nicht zu Privilegien grosser und finanzstarker Gruppen werden. Kein Jahr später, nämlich in der Frühjahrssession 1975, erklärte Bundesrat Furgler im Ständerat in derselben Angelegenheit, Sofortmassnahmen drängten sich auf. Es wäre doch gewiss zu billig, diesen ausgeprägten Gesinnungswandel des Bundesrates dadurch erklären zu wollen, dass eben in der Zwischenzeit ein weiterer, dieselbe Materie betreffender Vorstoss erfolgte, der von der CVP stammte und damit unserem Bundespräsidenten näherlag. In Tat und Wahrheit war nämlich ein Vernehmlassungsverfahren zum Abschluss gekommen, und dem hat natürlich der Bundesrat Rechnung zu tragen.

Um was geht es? Die Befürworter einer Heraufsetzung der Quoren klagen über die Initiativenflut. Pracht- oder Musterdemokraten sind sie nicht, jene nämlich, die glauben, über zu viele Initiativen schimpfen zu müssen; sie übersehen geflissentlich, dass gerade hier, in diesem Hause, nicht mehr nur von einer Flut, vielmehr schon von einer Sintflut von Gesetzen gesprochen werden muss, die jahrein, jahraus produziert wird. Was mit dieser Gesetzesfabrikation am laufenden Band bewirkt wird, ist ja klar. Sie schränkt unsere Freiheit immer mehr ein. Sie errichtet kleinere und grössere Schranken und beschneidet unseren freiheitlichen Lebensraum. Gegenwärtig wird in der Bundesverwaltung an über 100 neuen Gesetzen herumgebastelt. Was gefährdet wohl – wie der Bundesrat befürchtet – die Funktionsfähigkeit des politischen Entscheidungsprozesses mehr und überfordert nicht nur den Bürger, sondern zunehmend auch die Verwaltung in den Kantonen und in den Gemeinden – die Initiativen oder die Gesetzesflut? Da wird auf der einen Seite darüber gejammert, der Bürger zeige kein politisches Interesse. Zeigt er es dann, indem er von den beiden höchsten Volksrechten Gebrauch macht, dann will man die Ausübung dieser Rechte flugs drastisch erschweren, indem man die Unterschriftenzahlen erhöht. Keine Spur von Freude darüber, dass sich 30 000 oder 50 000 Bürgerinnen und Bürger für unseren Staat interessieren. Ja, auch eine so ausserhalb des Gewohnten liegende Initiative wie die Burgdorfer Sonntagsfahrverbot-Initiative gründet viel tiefer, als man bei nur oberflächlichem Betrachten annehmen könnte. Diese jungen Techniker wollen doch letzten Endes nur, dass in bezug auf Umweltschutz endlich etwas getan wird, dass die Öffentlichkeit wieder einmal auf die negativen Seiten einer überbordenden Motorisierung und damit auf eine weitere Beeinträchtigung einer Seite unserer Lebensqualität hingewiesen und dass darüber diskutiert wird.

Dank Initiative und Referendum unterscheidet sich unsere Demokratie von einer parlamentarischen Demokratie ausländischen Musters. Initiative und Referendum sind einzigartige Volksrechte. Sie allein bleiben dem Volke als Mittel, um schlussendlich der Politik von Bern zu begegnen. Zwar mag es verständlich sein, dass gewisse – es sind erstaunlicherweise die bürgerlichen – Regierungsparteien keine grosse Freude an immer neuen Initiativen haben. Sie erreichen ihre Ziele ja fast immer mühelos in der bequem gepolsterten Chaise der Konkordanz. Darüber sollten sie eigentlich zufrieden sein und nun nicht auch noch versuchen, die Ausübung der Volksrechte durch eine Heraufsetzung der Quoren zu erschweren. Wer ohne Emotionen darüber nachdenkt, muss diese Heraufsetzung als staatspolitisch höchst unklug, ja bedenklich bezeichnen. Das



Nichteinverständnis mit der Politik von Bern muss sich doch aktiv ausdrücken können, eben durch eine Initiative, durch ein Referendum, durch eine Tat, und nicht durch die Passivität, das Fernbleiben von der Urne, die Resignation, das Schweigen. Ist es denn nicht hochehrförlieh, wenn sich das Interesse der Bürgerschaft so augenfällig manifestiert? Weshalb empfindet man es nachgerade, wenn eine Initiative eingereicht wird, das Referendum ergriffen wird, als Majestätsbeleidigung? Warum diese mimosenhafte Empfindlichkeit?

Die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Totalrevision unserer Bundesverfassung hält in ihrem vor zwei Jahren veröffentlichten Schlussbericht u. a. zu diesem Thema fest: «Von einem wirklichen Missbrauch der Volksrechte kann im Ergebnis kaum gesprochen werden. Zu hohe Unterschriftenzahlen schliessen gerade den Missbrauch der Rechte nicht aus, aber ihren Gebrauch als Volksrechte im Dienste einer Minderheit. Die Ausübung von Volksbegehren darf für kleinere Gruppierungen nicht unnötig erschwert werden.» Dem ist nur beizupflichten. Volksrechte müssen für alle praktikabel sein und nicht nur für die grossen Interessengruppen; wer den Minderheiten die Ausübung der Volksrechte erschweren will, scheint mir kein guter Demokrat zu sein, denn er nimmt es in Kauf, dass diese kleineren Gruppierungen, die ebenso zum Schweizervolk gehören wie er und seine Kreise, durch zu hohe Hürden von der Ausübung der beiden höchsten Volksrechte ausgeschlossen werden.

Ich komme zum Schluss. Wir haben in dieser Session nachgerade genug und mit der grossen Schere an den Volksrechten herumgeschnitten und sie gering geachtet. Jetzt müssen wir aufhören damit. Ich beantrage Ihnen deshalb Nichteintreten und sich dem Antrag von Herrn Aubert anzuschliessen.

**Schalcher:** Die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum soll Missbräuche erschweren und eine Ueberbeanspruchung des Stimmbürgers verhindern. Ich glaube nicht, dass das der Weg ist. Die Häufung von Referenden und Initiativen ist ein Zeichen dafür, dass politischer Ueberdruck vorhanden ist, und Ueberdruck beseitigt man nicht dadurch, dass man die Ventile drosselt, denn dann entsteht die Gefahr einer Explosion. Wir verurteilen es mit Recht, wenn politische Gruppen auf die Strasse gehen und zu Gewalt greifen und verweisen sie auf die demokratischen Mittel. Dann sollten wir aber diese demokratischen Möglichkeiten nicht erschweren, wenn wir nicht wollen, dass zu unzulässigen Mitteln gegriffen wird. Wir dürfen nicht übersehen, dass die Beschaffung von 30 000 Unterschriften für ein Referendum, noch dazu in drei Monaten, und von 50 000 für eine Initiative für kleinere, nicht finanzkräftige Gruppen und nicht organisierte Bürger nach wie vor keine Kleinigkeit ist. Die Einführung einer Befristung für die Einreichung von Initiativen, wie wir sie im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die politischen Rechte beschlossen haben, genügt vollauf, um Begehren, die keinen genügenden Widerhall im Volke finden, zu eliminieren. Das Argument einer Ueberbeanspruchung des Stimmbürgers lasse ich nicht gelten. Solange Zehntausende Zeit haben, Sonntag für Sonntag bei Fussball- und anderen Grossveranstaltungen des Schausportes stundenlang auszuharren – einer meiner Vorgänger hat sich in diesem Saal einmal drastischer ausgedrückt –, ist es wohl zumutbar, einen kleinen Bruchteil dieser Zeit für das staatliche Leben zu reservieren und an einigen Abstimmungen pro Jahr mehr teilzunehmen. Ich glaube, die Sowjetbürger und die Bürger, die in anderen Diktaturen schmachten, liessen sich in dieser Hinsicht gerne «überfordern», wenn sie nur könnten! Wir müssen die Zeit aufbringen und den Mut haben, uns mit dem, was sich im Volke aufstaut und sich mit diesen demokratischen Mitteln Luft macht, auseinanderzusetzen. Statt uns unangenehme Begehren mit einer Drosselung durch Erhöhung der Unterschriftenzahl vom Halse halten zu wollen, sollten wir vielmehr den Ursachen

der Zunahme der Referenden und Initiativen nachgehen und diese beheben. Wenn die Zahl der Referenden zugenommen hat, so hängt das damit zusammen, dass wir oft am Volke vorbeilegiferieren, zu viele, zu weitgehende und zu komplizierte Gesetze machen und, vor allem, die staatsfreie Sphäre ohne Not immer mehr einengen. Als Beispiel sei einmal mehr das Raumplanungsgesetz genannt, das man völlig unnötigerweise derart überladen hat, dass man selbst entschiedene Befürworter einer vernünftigen Raumplanung zu Gegnern machte und keine andere Möglichkeit mehr blieb, als durch Ergreifung des Referendums zu versuchen, den Weg freizumachen für eine vernünftige, auf das Wesentliche beschränkte Raumplanung. Diese Beispiele könnte man vermehren. Wenn die Zahl der Initiativen zugenommen hat, so weil beim Bürger vielfach das Gefühl der Ohnmacht besteht, dass man nicht auf ihn höre, dass seinen berechtigten Anliegen zu wenig Rechnung getragen werde. Als Beispiel hiefür nenne ich die Vorstösse aus dem Volk um das Problem der Atomkraftwerke. Wie anders als durch Initiativen hätte der besorgte Bürger auf legalem Weg – die Selbsthilfe hat man mit Recht verpönt – die Behörden zu einem Ueberdenken der ganzen Materie bringen können? Also: Bemühen wir uns, volkskonformer, weniger und einfacher und auf das wirklich Nötige beschränkt zu legiferieren, und haben wir ein Ohr für die Sorgen und Nöte des Bürgers und die berechtigten Begehren von Minderheiten, dann wird die Flut von Referenden und Initiativen von selbst zurückgehen, aber erschweren wir in einer Zeit der Gärung und Neuwerdung die demokratischen Rechte nicht – bei Initiativen jedenfalls nicht, solange wir das Institut der Gesetzesinitiative noch nicht kennen –, das könnte gefährlich werden.

Ich unterstütze daher den Antrag der Minderheit auf Nichteintreten und Belassung bei der heutigen Unterschriftenzahl.

**Egli-Sursee, Berichterstatter der Mehrheit:** Sie haben nun das vielfältige Spektrum der Meinungen, wie es sich auch in der Kommission gezeigt hat, zu Gehör bekommen. An sich bedauere ich es ausserordentlich, dass eine derart fundamentale Diskussion in einer zeitlichen Hektik durchgepeitscht werden muss, wie das jetzt der Fall ist. Es ist symptomatisch, dass wir offenbar für diese fundamentalen Fragen nicht mehr genügend Zeit haben, weil wir uns allzusehr mit Detailarbeit befassen müssen. Eines hat sich aus der heutigen Diskussion ganz eindeutig ergeben: Alle Redner haben bestätigt, dass die Flut der Initiativen nicht abbricht. Ich weise darauf hin, dass 18 Initiativen hängig sind und 28 als angemeldet gelten. Wenn wir jetzt noch das Bundesgesetz über die politischen Rechte in seiner Auswirkung erleben, dann werden – auch unter dem Gesichtspunkt der Uebergangsbestimmung dieser Vorlage – innerhalb von 18 Monaten noch eine ganze Serie zusätzlicher Initiativen eingehen. Herr Kollege Aubert, der leider jetzt nicht im Saale weilt, hat Sie mit einem Feuerwerk von Argumenten zu überzeugen versucht. Ich bedauere, Herrn Aubert attestieren zu müssen, dass nicht alle seine Argumente gestochen haben. Er ist in einzelnen Punkten nicht einmal ganz sachlich geblieben.

Es wurde die Frage der Stimmbeteiligung angeschnitten. Natürlich ist die schlechte Stimmbeteiligung, die wir heute zu beklagen haben, nicht allein auf die Vielzahl der Initiativen zurückzuführen; sie ist u. a. auch in unserem parlamentarischen System begründet. Im vorliegenden Fall geht es indessen darum, einen kleinen Schritt zu tun, um zu einer Beruhigung der Gesetzesproduktion zu gelangen. Ein Volk, das ständig unter politischem Stress gehalten wird, kann einen solchen Zustand auf die Dauer nicht ertragen. Er muss natürlicherweise zu einer Erlahmung und Ermüdung führen. In diesem Zusammenhang stellt sich die meines Erachtens wichtige Frage nach dem Ausfluss dieses Rückgangs der Stimmbeteiligung, nach der aktiven und passiven Informationskrise, in der wir heute leben. Ich sage aktiv, weil der Staat, die Medien und die Parteien

zeitlich, aber auch finanziell, insbesondere was die Parteien anbelangt, nicht mehr mitkommen, um die Informationen an den Stimmbürger heranzutragen. Ich sage aber auch passiv, weil der Stimmberechtigte die Informationsflut, die in immer rascherer Folge geliefert wird, nicht mehr genügend aufzunehmen und zu verkraften in der Lage ist. Dies vor allem deshalb, weil die Probleme komplexer und umfangreicher geworden sind. Dieses Unkenntnis der Vorlagen und Probleme führt automatisch zu einem Rückgang der Stimmbeteiligung.

Nun sagten Herr Kollege Aubert und andere Sprecher, die Beibehaltung des Ist-Zustandes sei von Gutem und eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen sei von Bösem. Ohne mich in dieser Sache zu ereifern, glaube ich, hier feststellen zu dürfen, dass dies nicht zutrifft. Effektiv haben wir nämlich im Verlaufe der letzten Jahre, relativ gesehen, eine Herabsetzung der Unterschriftenzahlen erlebt, und zwar mit der Zunahme der Bevölkerung einerseits und mit der Einführung des Frauenstimmrechts andererseits. Man kann leider nicht sagen, die mit dem Frauenstimmrecht verbundene relative Herabsetzung der Unterschriftenzahlen habe qualitativ zu einer Verbesserung der Demokratie geführt. Dagegen glaube ich, dass eine gewisse Straffung der Volksrechte sie wieder aufwerten wird. Weiter ein Vergleich mit den Kantonen: Ich möchte Herrn Kollege Aubert immerhin daran erinnern, dass zahlreiche Kantone im Verlaufe der letzten Jahre die Unterschriftenzahlen für Initiativen erhöht haben. Darunter befinden sich 7 Kantone aus der Westschweiz und das Tessin. Ich gehe davon aus, dass auch die Stimmbürger dieser Kantone sich bei der Erhöhung der Unterschriftenzahl etwas gedacht haben. Wenn ich daran erinnere, dass beispielsweise der Kanton Waadt auf 4 Prozent in der Relation zu den Stimmberechtigten steht und der Kanton Neuenburg, Herr Kollege Aubert, bei 6,2 Prozent, so ist doch die Relation, wie sie jetzt auf Bundesebene bei der Initiative angestrebt wird, mit 2,6 Prozent erträglich. Es kann sicher nicht gesagt werden, dass die Westschweizer Kantone, die hier ganz massiv angehoben haben, etwa schlechtere Demokraten seien als die übrigen Bürger, die in Bundessachen zu entscheiden haben.

Es wurde hier von Minoritätenschutz gesprochen, vom Abbau der Volksrechte. Herr Vincent hat von der *vox populi* gesprochen und von der Angst vor dem Volk; Herr Reiniger sagte, man spiele mit dem Volk und mit dem Vertrauen des Volkes. Wer ist dieses Volk? Wir sprechen vom Stimmvolk. Stimmberechtigt sind in der Schweiz 3,7 Millionen Bürger. Sie wollen doch nicht glauben, dass mit einer massvollen Anhebung von 30 000 auf 50 000 beim Referendum und von 50 000 auf 100 000 bei der Initiative die *vox populi* missachtet werde. Es geht doch einfach um die Wahrung der Relationen. Es geht aber noch um etwas anderes. Wenn Sie hier in diesem Saale Nichteintreten beschliessen, verunmöglichen Sie, dass sich das Schweizervolk selber zu diesen fundamentalen Volksrechten aussprechen kann; das scheint mir der entscheidende Punkt zu sein. Das letzte Wort soll das Schweizervolk haben. Um dies zu ermöglichen, beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den Nichteintretensantrag von Herrn Aubert abzuweisen. Das Schweizervolk soll sich auch dahin aussprechen können, wie es die Minderheitsrechte in der Verfassung gestaltet wissen will. Wie es in unserem politischen Leben eben zugeht, müssen wir die Politik der kleinen Schritte tun. Die Mehrheit der Kommission betrachtet die vorgeschlagene Erhöhung als massvoll. Es ist nicht so, dass nur Grosse, nur Verbände oder auch nur grosse Parteien bei erhöhter Zahl von diesen Volksrechten Gebrauch machen können. Ich erinnere an die Initiative für die Fristenlösung; diese Initiative ist ja sehr kurzfristig von den Schweizerfrauen organisiert und eingereicht worden – ein praktisches Beispiel, wie innert kurzer Frist immerhin 76 000 Unterschriften beigebracht werden konnten.

Zum Rückweisungsantrag Reiniger kann ich mich auf das beschränken, was ich Ihnen im Eintretensvotum gesagt

habe. Beifügen möchte ich noch, dass das Schweizervolk bis heute praktisch nicht nur eine Verfassungsinitiative besass, sondern auch das Recht auf Gesetzesinitiative; denn zahlreiche Bestimmungen in unserer Bundesverfassung gehören an sich nicht in die Verfassung, sondern stellen Gesetzesmaterie dar. Mit der Grosszügigkeit des Bundesrates und des Parlaments wurde dies möglich; ein Stück weit besitzen wir also bereits Gesetzesinitiative.

Aber das ist nicht derart wesentlich. Wesentlich scheint mir, dass die Gesetzesinitiative vom Bundesrat in Aussicht gestellt wird, und zwar im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung. Ich beantrage deshalb, den Nichteintretensantrag Aubert und den Rückweisungsantrag Reiniger abzuweisen und der Vorlage im Sinne der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**M. Speziall**, rapporteur de la majorité: Puisque notre collègue, M. Aubert, m'a reproché de ne pas avoir parlé avec toute la fougue que j'avais autrefois, en disant que je paraisais ne pas être convaincu; eh bien! je peux fort bien parler en italien, per aver la foga necessaria, per essere chiaro e per dire che io sono profondamente convinto che aumentando il numero delle firme si difendono i diritti democratici. La democrazia, la libertà: grosse parole, quante bestemmie e quanti delitti (per parafrasare un celebre detto) si sono fatti in suo nome. Io vorrei solo dire al collega Aubert – qui sûrement me comprend en italien – che sono rimasto profondamente rattristato dal modo con il quale ha considerato la pochezza intellettuale e politica del Consiglio federale, della maggioranza, dei partiti e delle associazioni che appoggiano questa iniziativa quando parla d'«une pareille indigence»; c'est quand même un peu fort vis-à-vis des collègues; je suis très attristé par cette assertion, je pense que personne d'entre nous ne mérite cela. Mais voyez-vous, l'argomento principale è comunque questo: lasciamo almeno al popolo di pronunciarsi su queste iniziative e poi vedremo se il popolo veramente ritiene che aumentando il numero delle firme si colpiscono profondamente nel cuore stesso del suo valore questi diritti popolari. Io non credo che ci sia un collega solo in questo Parlamento il quale crede che noi della maggioranza della commissione vogliamo colpire questi diritti popolari. Se fossimo a questo punto dovremmo lasciarci insegnare tutto da tutti, dall'estrema destra all'estrema sinistra, da tutti quelli che in materia di democrazia si direbbe ne sanno più di noi.

Je termine. Je crois que nous avons fait du bon travail, que nous sommes tous de bonne foi. Je crois qu'il faut écouter maintenant M. le conseiller fédéral Furgler qui, sûrement, saura défendre le projet du Conseil fédéral, avec la force, la puissance et l'intelligence qu'on lui connaît, mais je dois dire encore une chose: le Parti radical, le Parti démocrate-chrétien, l'Union démocratique du Centre, toutes les associations que j'ai citées, le Vorort de l'industrie et du commerce – je ne suis jamais en relation avec lui –, les Arts et métiers, l'Organisation patronale, l'Union suisse des paysans, l'Union syndicale suisse, l'Union des employés fédéraux, les syndicats chrétiens de la Confédération suisse, l'Union, même le Cartel des femmes suisses, tous ces gens, partis, associations soutiennent le projet. Est-ce que vraiment ils renoncent à défendre la démocratie? Je vous laisse juger. Et les cantons qui les ont votés? Ce sont des cantons, su l'on y regarde bien, que l'on considère en général comme progressiste: Genève, par exemple: progressiste; Neuchâtel: progressiste; le Tessin – on dit toujours que nous sommes assez progressistes, nous l'avons même démontré encore récemment; et encore Unterwald, Grisons, Tessin, Valais, Neuchâtel, Genève, Bâle-Ville, est-ce que cela ne compte pas? Notre collègue Aubert a dit, en commission – voyez le procès-verbal: «Evidemment, ils sont pour l'ordre.» Evidemment, est-ce que vous pensez que les cantons doivent être pour le désordre? Les cantons sont pour l'ordre; 23



sur 25 – deux n'ont pas répondu – ont déclaré qu'ils se ralliaient à la proposition du Conseil fédéral.

**Bundesrat Furgler:** Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung. Als der Bundesrat am 25. September 1974 beantragte, die von Herrn Nationalrat Tschumi eingereichte Motion auf Verdoppelung der Unterschriftenzahlen in ein Postulat umzuwandeln, wurde der Antrag mit 50 : 41 Stimmen gutgeheissen. Der Antrag aus der Ratsmitte, auch die Postulatsform abzulehnen, wurde mit 68 : 30 Stimmen verworfen. Aus diesen Ergebnissen musste der Bundesrat schliessen, dass der Nationalrat an einer Revisionsvorlage interessiert bleibe, dies um so mehr, als ihm in der Folge zwei weitere einschlägige Postulate diskussionslos überwiesen wurden, als ihm zusätzlich in einer parlamentarischen Initiative das Begehren unterbreitet wurde, über das Sie heute diskutieren.

Sinn dieser ganz knappen Vorbemerkung: Soll der Bundesrat parlamentarische Vorstösse ernst nehmen, ja oder nein? Ich frage deshalb – das ist natürlich eine rhetorische Frage –, weil es vermutlich auch im Interesse der Reformen und der Reformer wäre, wenn so profunde Oppositionen, wie sie heute vorgetragen worden sind, dann eingebracht würden, wenn Postulate dem Bundesrat auf den Weg gegeben werden, Postulate, für deren Bearbeitung er und die Verwaltung sich ausserordentlich einsetzen, um dem Parlament gerecht zu werden, das ihm diese Aufträge erteilt. Empfinden Sie es bitte nicht als Anmassung, wenn ich mit dieser kleinen Vorbemerkung begann, aber mir scheint, dass ein offenes Gespräch auch über Sinn und Zweck parlamentarischer Vorstösse am Platze ist, wenn nachher dem Bundesrat gleichsam noch unterstellt wird, er käme einfach in Verkennung der Volksrechte zu einem Antrag, wie er Ihnen heute unterbreitet worden ist.

Ich darf Herrn Graf versichern: Hier spielt die CVP gar keine Rolle. Wenn er in der Botschaft (ich glaube, es ist Seite 3) nachliest, wer alles Vorstösse eingereicht hat, dann findet er Postulanten und Motionäre aller grossen Parteien. Ich glaube, das ging ganz knapp neben der Grafenwürde vorbei, da hat er mich ein wenig unterschätzt.

Die Demokratie stünde in Gefahr, haben wir heute gehört. Ich muss sagen, dass ich tief beeindruckt bin vom Votum von Herrn Vincent, der mir unter Zitierung dieser Botschaft den «permanent recours à l'hypocrisie» unterschoben hat – ich werde am Schluss dieser kleinen Bemerkung noch einmal darauf zurückkommen –, der die *vox populi* angerufen hat als entscheidende Quelle der Demokratie, der sich auf den Föderalismus berufen hat, der von der «peur du peuple» sprach und der dann auch noch die «atteinte aux droits politiques» mit in die Diskussion brachte. Ich habe an alle Staaten gedacht, denen Herr Vincent sich viel mehr verbunden fühlt als ich persönlich, und ich sagte mir, dass es vielleicht ein Gutes hätte, wenn ich ihm die Botschaft, die er jetzt so kritisiert hat, «concernant le relèvement du nombre de signatures» in freier Zahl gratis zur Verfügung stellen könnte, damit er sie den dortigen Parlamentariern auszuteilen vermöchte. Vielleicht würden jene Menschen diese so hart kritisierte Botschaft, die Volksrechte treffen soll – immer nach den Ausführungen von Herrn Vincent – als befreiendes Zeugnis für die Volksrechte empfinden, vielleicht würden sie dann sogar spüren, dass in einem Staat wie dem unsrigen niemals Fälle entstehen können, wo Menschen wegen einer Meinungsäusserung, die ganz gegen die Auffassung der Regierung ginge, in Haft gesteckt werden, versorgt werden, ausgewiesen werden, ausgebürgert werden, und was es der Dinge mehr gibt in jenem Bereich. Und so, nehmen Sie es mir nicht übel, verehrter Herr Vincent, wenn ich ganz am Schluss Ihres so geistreichen Votums – wie immer – den Eindruck hatte, Sie hätten in der Kiste gewählt, die man als «permanent recours à l'hypocrisie» bezeichnen müsste.

Ich glaube, in diesem Saale ist niemand, auch bei den Gegnern dieser Vorlage – einige Ausnahmen bestätigen die Regel –, der unsere Demokratie nicht leben möchte, nicht tragfähig erhalten möchte. Das, was Ihnen die Regierung in Nachachtung der Vorstösse aus dem Parlament unterbreitet hat, ist der Versuch, mit einer Sofortmassnahme ein Instrument – das wir als sehr wichtig empfinden – wieder etwas zu straffen, schlagfähiger zu machen, als es uns im Augenblick zu sein scheint.

Ich möchte mich mit den Einwänden, die vorgetragen worden sind, sehr sorgfältig auseinandersetzen, gerade weil wir alle die Volksrechte als etwas Zentrales in diesem Staat empfinden. Und ich möchte mir verbeten haben, im Namen der Regierung, dass uns aus dieser Sofortmassnahme, um die gerufen worden ist, in der Weise der Strick gedreht werden soll, als ob wir nun die Volksrechte nicht mehr ernst nähmen, als ob wir sie nicht schlagkräftig erhalten wollten.

Ich glaube, der Unterschied in der Betrachtungsweise lässt sich so zusammenfassen: Nach Auffassung des Bundesrates geht es keineswegs um die Substanz der Volksrechte, sondern es geht um die Verbesserung der Anwendung der Volksrechte. Darüber mag man geteilter Meinung sein; für mich steht fest, dass mit der Zahl allein, über die Sie befinden, diese unsere Demokratie weder steht noch fällt. Der Staat geht nicht unter, wenn sich Volk und Stände für die Beibehaltung der jetzigen Zahlen aussprechen, er geht aber auch nicht unter, wenn man sich für die neuen Zahlen entscheidet. Der Bundesrat ist der Meinung, dass eine massvolle Erhöhung eine innere Aufwertung der Volksrechte garantieren könnte. Dazu noch ein paar zusätzliche Bemerkungen.

Zur Ausgangslage in Stichworten: Mit Botschaft vom 9. April 1975 unterbreitete Ihnen der Bundesrat ein Bundesgesetz über die politischen Rechte. Darin verzichtete er – ich unterstreiche «verzichtete» – auf eine Frist für das Sammeln von Unterschriften, mit der Begründung, die Initiativenflut sei durch Erhöhung der Unterschriftenzahlen einzudämmen. Ich vermisste in der ganzen Debatte, dass man diese beiden Vorlagen einander gegenüberstellte: Verfassungsproblem, das wir jetzt diskutieren – Gesetzesproblem, das Sie gestern diskutiert haben. Weshalb vermisste ich es? Ich darf am Beispiel des verehrten Staatsrechtslehrers Aubert exemplifizieren. Er, den wir heute einmal mehr als ausserordentlich brillant erlebt haben, erwies sich als Kämpfer gegen jede Arithmetik. Er lehnte eine Erhöhung der Zahlen ab. Wer beschreibt mein Erstaunen, als er mit dem Appell an die Logik am Schluss seines Votums der Beschränkung der Volksrechte durch die Einführung der 18-Monate-Frist im Bundesgesetz über die politischen Rechte zustimmte? Da decken sich doch die Argumente nicht. Wenn der Bundesrat in sauberer Beachtung der Rechtslandschaft zuerst die Verfassung bereinigen will und das Gesetz und die Verordnung darunterstellt und zur Ueberzeugung kam, in Erfüllung parlamentarischer Vorstösse, es wäre klug, in der Verfassung eine zahlenmässige Anpassung vorzunehmen (auf die ich noch zu sprechen komme), dann hat er dies gleichzeitig mit der Ablehnung jeder weiteren Beschränkung im Bundesgesetz über die politischen Rechte verbunden.

Wenn man schon an die Logik appelliert, dann möchte ich darauf hinweisen, dass hier dem verehrten Herrn Aubert ein kleiner Irrtum – so wie ich es interpretiere – unterlaufen ist; denn es muss doch der Zusammenhang gesehen werden. Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, diese bescheidene Erhöhung zu beschliessen. Der Bundesrat schlug Ihnen vor, keine weiteren Beschränkungen in das Bundesgesetz über die politischen Rechte einzubauen. Und nun fragt es sich einfach: Haben Sie das Gefühl, bei der Operation, die zur Diskussion steht, sei es zweckmässiger, dort eine Beschränkung aufzunehmen und in der Verfassung alles beim alten zu lassen? Wenn Sie das aber tun, dann dürfen Sie all diese Appelle an die Achtung der Volksrechte, an die Respektierung unserer demokratischen Grund-

ordnung, die Sie uns soeben unterbreitet haben – auch Sie, verehrter Herr Schalcher – nicht in der gleichen Tonlage vortragen. Dann ist es eine Auswahl der Mittel.

Ich wollte auf diesen entscheidenden Punkt gleich zu Beginn meiner Ausführungen verwiesen haben. Sie wissen, dass Sie darüber völlig frei selbst zu befinden haben. Es steht noch offen, wie der Konnex zwischen Verfassung und Gesetz über die politischen Rechte letzten Endes gefunden werden kann. Ich warte mit Interesse auf die entsprechenden Schlussnahmen.

Nun die Auffassung des Bundesrates mit Bezug auf das weitere Vorgehen: Wir waren der Meinung, dass die Verfassungsvorlage durchberaten werden sollte. Der Ständerat hat es getan. Wenn das Volk die Verfassungsvorlage gutgeheissen hätte, wäre vermutlich jene Bestimmung im Bundesgesetz über die politischen Rechte erneut zur Diskussion gestanden. Ich hielt es aus Gründen des intellektuellen Anstandes für notwendig, darauf hinzuweisen, damit man die Zusammenhänge erkennt. Dies um so mehr, als – wie Sie wissen – ja bereits eine Referendumsdrohung im Raume steht, auch wiederum gegen das Bundesgesetz über die politischen Rechte. Wenn man Zahlen minimisiert, dann wollen wir doch immerhin ehrlich sein und anerkennen, dass die Schluckfähigkeit des Parlaments rein aus zeitlichen Gründen und die Schluckfähigkeit des Volkes rein aus zeitlichen Gründen für die Verarbeitung von Initiativen in irgendeiner Weise zur Diskussion gestellt werden müssen. Wir haben ja nicht unbeschränkte Zeit zur Verfügung zur Behandlung der Vorlagen. Als der Bundesrat feststellte, dass die hängigen Volksinitiativen die Zahl 17 – wenn man die gestern überwiesene «Gleichberechtigung der Frau» dazuzählt, die Zahl 18 – erreicht haben, wenn der Bundesrat ferner feststellte, dass 17 davon seit 1973 eingereicht worden sind, wenn er ferner feststellt, dass mit Datum vom 10. Dezember 1976 29 – wenn ich die gestern eingereichte ausklammere 28 – angekündigte Volksinitiativen zu behandeln sein werden, dann wollen wir doch ehrlich sein und zugeben, dass dies das Parlament und auch das Volk in sehr hohem Masse wird beschäftigen müssen.

Damit habe ich mit keinem Wort durchblicken lassen, dass wir an der Teilnahme unserer Bürger am staatlichen Geschehen nicht brennend interessiert wären. Wir suchen doch gemeinsam nach Lösungen.

Die Zahl der Stimmberechtigten hat sich, ob man es will oder nicht, in den letzten hundert Jahren nahezu versechsfacht. Herr Aubert hat daraus den Scheinschluss gezogen, der Bundesrat müsste auch eine Versechsfachung der Unterschriftenzahlen vorschlagen. Dass er es nicht tut, ist der beste Beweis dafür, dass der Bundesrat massvoll bleiben möchte. Wir sind uns nämlich darüber einig geworden, dass mit Initiative und Referendum die Schöpfer dieses Staates – die Schöpfer der Verfassung – einer kleinen Minderheit von Bürgern ein bedeutsames Machtmittel in die Hand geben wollten, nämlich die Möglichkeit, die Gesamtheit der Stimmbürger – heute rund 3,7 Millionen – an die Urne zu rufen. Das ist von der Verfassung so gewollt und soll so bleiben. Es bedeutet keine Verketzerung der Volksrechte, wenn man den Wandel in den Relationen aufzeigt. Es leuchtet ein, dass diese Minderheit wegen der Bedeutung des Machtmittels nicht allzu klein sein darf. Ich lasse offen, wie klein sie sein soll. Heute – das haben alle Damen und Herren, die postulieren, so empfunden – scheint sie uns sehr klein, zu klein zu sein, macht sie doch nur noch 1,35 Prozent bzw. 0,8 Prozent aller Stimmbürger aus. Wenn man hier ehrlicherweise in der Botschaft aufgezeigt hat, dass es früher bei Einführung der beiden Volksrechte 7,8 Prozent für die Initiative bzw. 4,7 Prozent für das Referendum benötigte, dann kann das nicht einfach unter den Tisch gewischt werden. Die Frage steht im Raum, entscheiden Sie: Bedarf diese Relation einer Anpassung; Ja oder Nein?

Der Bundesrat hat noch ein Weiteres zu bedenken gegeben: Eine allzu kleine Minderheit ist schwerlich in der La-

ge, nach Einreichung einer Initiative oder eines Referendums auch den anschliessenden politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu bewältigen. Wer sich unterschrittlich hinter eine Initiative oder ein Referendum stellt, übernimmt nach unserer Auffassung auch eine staatsbürgerliche Aufgabe, nämlich die Verantwortung für die nötige Aufklärungs- und Propagandaaarbeit. Ist es nicht zu einfach, sich von dieser zweiten Phase, sich von dieser Arbeit ganz einfach zu distanzieren und sie auf die Träger der Meinungsbildung – lies Parteien, lies Massenmedien – abzuschieben nach dem Motto: «Débrouillez-vous»? Es ist doch auch gut demokratisch empfunden, wenn man die Folgen für ein eigenes Handeln zu verantworten hat. Ich gebe das einfach zu bedenken.

Eine weitere Ueberlegung: Es kann nicht bestritten werden, dass das Sammeln von Unterschriften heute in vieler Hinsicht leichter gemacht worden ist: stärkere Konzentration der Stimmbürger pro Haushalt, verbesserte Transport- und Kommunikationsmittel, stärkere Ballung der Bevölkerung in den Agglomerationen, neue Methoden bei der politischen Werbung.

Der Bundesrat stellte bei der Prüfung Ihrer Vorstösse in Richtung der gewollten Reformvorlage fest, dass die bereits erwähnten 43 Initiativen in den nächsten fünf bis sechs Jahren zur Abstimmung kommen müssen. Daraus ist leicht ersichtlich, dass der Abstimmungskalender auf Jahre hinaus ausgebucht sein wird, und zwar nur für die Initiativen. Regierung und Parlament – ich komme darauf noch zurück – haben aber noch andere Staatsaufgaben zu erfüllen, wichtige und dringliche, auf deren Erledigung der Stimmbürger Anspruch hat. Wir befürchten ganz einfach – Sie mögen diese Befürchtung teilen oder nicht; wenn Sie sie nicht teilen, geben Sie uns andere Mittel zur Verbesserung der unbefriedigenden Situation –, dass diese Initiativenflut bei allem Respekt vor den Volksrechten die fristgerechte Erledigung dieser Aufgaben verunmöglicht. Das ist eine Gefahr, mit der wir uns konfrontiert sehen, und ich frage Sie: Sind Sie nicht selbst mit Bezug auf die von Ihnen einzubringende Zeit für den Parlamentsbetrieb damit überfordert? Nur in diesem Zusammenhang haben wir das Ueberfordertsein zur Diskussion gestellt und vom richtigen Funktionieren unseres Staatsapparates gesprochen. Wir wollen nicht – ich darf hier die Herren Schmid und Reiniger beruhigen –, dass das Volk aus der Botschaft schliesst, man wolle mit ihm spielen. Keine Frage, dass wir dieses Volk genau wie Sie nicht nur ernst nehmen, sondern auch seine Initiativen. Demzufolge wollen wir sie auch korrekt, sauber, zeitgerecht durch Volk und Stände entscheiden lassen.

Im gleichen Zusammenhang stelle ich Ihnen die Frage: Hat diese Abstimmungshektik vielleicht doch etwas mit der Stimmüdigkeit zu tun? Ich frage! Ich hatte die Ehre, aufgrund eines Vorstosses von Herrn Schalcher dem Problem der Stimmabstinenz nachzugehen und Ihnen darüber zu berichten. Wir haben im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung – die dort mitarbeitenden Herren aus diesem Rat wissen es – auch Sonderstudien in Auftrag gegeben, um Ihnen später im Zusammenhang mit dem ganzen Problembereich der Volksrechte umfassend Auskunft zu geben, wie die soziologischen Zusammenhänge zu deuten seien. Wir machen es uns also nicht leicht, und wir wollten (wiederum aus Gründen der Ehrlichkeit) diese Sofortmassnahme von jenen grundsätzlichen Ueberlegungen zu den Volksrechten und zu deren sinnvollem Gebrauch trennen. Aber die Frage bleibt im Raum, ob die Erledigung dieser unglaublich hohen Zahl von Initiativen nicht in Zusammenhang gebracht werden muss mit der Stimmüdigkeit.

Nun spricht niemand einfach von Verschulden. Ich glaube, wir haben das zur Kenntnis zu nehmen. Der Industriestaat Schweiz ist viel komplexer geworden. Wir wollen nur die Instrumente schleifen, besser instandstellen. Wenn man heute den Einwand hörte – auch von Herrn Aubert – (der in der Botschaft erhoben worden sei), die übergrosse Zahl

von Initiativen überfordere das Parlament und den Stimmbürger, und wenn man dem entgegenhielt, das Parlament produziere ja viel mehr Gesetze, dann glaube ich, dass dieses Argument an unserer staatsrechtlichen Situation doch vorbeigeht. Weshalb? Es trifft zwar zu – auch Herr Graf hat darauf hingewiesen –, dass die Vorlagen des Parlaments zahlreicher sind als die Volksinitiativen. Doch ist zu bedenken – und hier spreche ich mit tiefem Respekt vor den beiden Kammern –, dass die Gesetzgebung das vornehmste Attribut des Parlaments ist und auch bleiben soll. Nach unserem Staatsrecht ist das Parlament Gesetzgeber, und so soll es bleiben. Die Rückkoppelung mit dem Volk via Referendum und Initiative ändert nichts an dieser wichtigen Feststellung. Dem Volk stehen durch diese heute zur Diskussion gestellten Instrumente bedeutende Mitwirkungsrechte zu, die es ihm ermöglichen, direkt an den Souverän zu appellieren. Aber die Bedeutung der Eigenverantwortung des Parlaments für die Gesetzgebung wird dadurch in keiner Weise in Frage gestellt. Ich gebe Ihnen einfach meinerseits wieder zu bedenken: Müssen wir nicht auch hier nach dem vernünftigen Mass forschen? Wenn man die Mitwirkung des Volkes überstrapaziert, dann kann das zu einer offensichtlichen Störung oder Lähmung der repräsentativen Demokratie führen. Das sollten wir vermeiden.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit muss ich auf verschiedene Ueberlegungen verzichten, bitte Sie aber, mir noch ein paar Minuten – mit Blick auf die Bedeutung des Problems – zu gewähren. Der Bundesrat hat nie behauptet, die eidgenössischen Abstimmungen seien einfach zahlreicher und demzufolge lästiger als in früheren Zeiten. Es ist nach Auffassung der Regierung die massive Häufung der Abstimmungsgegenstände, die beim Bürger gelegentlich zur Reaktion «ich fühle mich überfordert» führt, die zum Aufsehen mahnt und die auch (wie alle Parteien, unbeschadet der Couleurs, uns gegenüber immer wieder betont haben) den Meinungsbildungsprozess zunehmend erschwert. Das sollten wir heute nicht vergessen, wenn wir zu entscheiden haben.

Ich mache einen deutlichen Unterschied zwischen dem Problem der Initiative und den Problemen, die sich uns im Zusammenhang mit dem Referendum stellen. Ich will nichts wiederholen, was Herr Präsident Egli und Herr Spezial und auch einzelne Votanten bereits gesagt haben. Ich mache nur darauf aufmerksam, dass vielleicht die Zahl hier in folgendem Zusammenhang gedeutet werden sollte: Anlass zu Bedenken gibt nicht das Instrument des Referendums, das wir alle begrüssen und beibehalten, sondern die allzu häufige Referendumsdrohung. Von ihr wird, offen oder verhüllt, Gebrauch gemacht, mit dem Zweck, die Ansichten referendumsfähiger Minderheiten möglichst früh in eine Vorlage zu integrieren. Die «Angst vor dem Referendum», das häufig nicht aus staatspolitischen Ueberlegungen ergriffen wird, sondern mit Sonderinteressen zusammenhängt, ist nicht zu Unrecht als ein Haupthemmnis für eine sachgerechte Gesetzgebung bezeichnet worden. Sie haben das selbst an dieser Tribüne schon häufig erklärt; ich erwähne es lediglich.

Ein weiterer Punkt, den Sie bitte nicht vergessen wollen: die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Eindrücklich waren vor allem die Antworten der Kantone: 23 befürworteten eine Erhöhung; ein einziger meinte, eine Erhöhung dränge sich nicht auf; ein Stand wollte nicht abschliessend Stellung nehmen. Dass der Bundesrat solchen Antworten gegenüber, mit Blick auf die parlamentarischen Vorstösse, besonders hellhörig sein musste, versteht sich. Ich danke den Herren Referenten, dass sie darauf aufmerksam gemacht haben, dass für den kantonalen Bereich die Unterschriftenzahlen bereits in sieben Ständen erhöht worden sind: Nidwalden, Basel-Stadt, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, ohne dass dort vom Abbau der direkten Demokratie gesprochen worden wäre.

Ueber das Ausmass der Erhöhung – ich bin mir darüber vollständig im klaren – kann man in guten Treuen geteilter

Meinung sein. Der Entscheid ist ein Ermessensentscheid, deshalb dramatisiere ich auch die Abstimmung in keiner Weise und deshalb habe ich in aller Offenheit auf den Zusammenhang auch mit dem Bundesgesetz über die politischen Rechte hingewiesen. Für den Bundesrat stand von Anfang an ausser Zweifel, dass nur eine massvolle Erhöhung in Frage kommen könne; denn erstens soll die Substanz der beiden Volksrechte durch eine Erhöhung nicht angetastet werden, und zweitens soll eine Erhöhung keine Privilegierung finanzstarker Kreise bewirken. Ich darf hier Herrn Widmer sagen: Wir sind überzeugt, dass die von ihm anvisierten wichtigen staatspolitischen Fragen, über die sich eine Initiantengruppe an das Volk wenden möchte, durch die hier angebehrte Erhöhung nicht Schaden leiden würden. Ich kann mir nicht vorstellen, dass sie deswegen zu Fall kommen könnten. Bundesrat und Ständerat haben übrigens den Besonderheiten des Referendums dadurch Rechnung getragen, dass die Unterschriftenzahl nicht verdoppelt, sondern nur von 30 000 auf 50 000 erhöht werden soll.

Lassen Sie mich zum Schluss folgendes festhalten: Der Bundesrat schlägt keine «arithmetischen Relationen» vor, sondern eine vernünftige, rechtlich und politisch vertretbare «Korrektur», die im Vergleich zu den Jahren 1848, 1874, 1891 immer noch eine Erleichterung für das Zustandekommen einer Initiative und eines Referendums darstellt, also eine quantitative Anpassung an die Veränderung in unserer Gesellschaft, die unter dem Aspekt der Funktionstüchtigkeit unseres Staatsapparates und in der Ihnen, dem Bürger und der Administration zumutbaren Zeit doch von Bedeutung ist. Wenn immer wieder, auch hier an dieser Tribüne, davon gesprochen worden ist, dass die Grenzen der direkten Demokratie erreicht seien, dann glauben wir, dass mit einer solchen Sofortmassnahme als Wirkung eine Erleichterung zu verspüren sein wird. Schliesslich kann man ein Volksrecht auch quantitativ zu Tode reiten. Mit anderen Worten: Es geht um eine quantitative Sofortmassnahme – die substantielle Reform der Volksrechte, des Initiativrechts im besonderen, bleibt ausdrücklich vorbehalten. Ich darf darauf verweisen, dass im Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung, der Ende nächsten Jahres dem Bundesrat zugeleitet werden soll, zur Reform der Volksrechte unter allen Aspekten sorgfältig Stellung genommen werden wird. Ich wende mich hier vor allem an die Herren Widmer, Schmid und Reiniger, die fragten, wo denn die Gesamtschau bleibe. Ich darf ihnen antworten, dass wir in der Expertenkommission mit grösster Sorgfalt um Verbesserungen der Volksrechte im Sinne einer dauernden, echten Partnerschaft nicht nur ringen, sondern dass wir auch Lösungsvorschläge zu finden in der Lage sind. Ich erwähne etwa die Einheitsinitiative, die als allgemeine Anregung einzureichen wäre, bei der aber die Initianten der schwierigen Aufgabe entoben bleiben, die Rechtsetzungsstufe – Verfassung, Gesetz – selber zu bestimmen. Dieser Entscheid obläge der Bundesversammlung.

Die Zeit gestattet mir keine zusätzlichen Ausführungen. Ich fasse daher zusammen: Die substantielle Reform der Volksrechte wird sehr sorgfältig vorbereitet, sie ist aber im Augenblick noch nicht «entscheidungsreif». Was wir Ihnen als kleine Massnahme, in Nachachtung Ihrer eigenen Vorstösse, unterbreitet haben, ist keine Abwertung der Volksrechte, sondern eine sinn- und massvolle Anpassung der Zahlen an die veränderten Verhältnisse in unserer volkreicheren Industriegesellschaft von heute.

**Präsident:** Damit fällen wir den Entscheid über Eintreten oder Nichteintreten zum Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	57 Stimmen

**Präsident:** Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Reiner (Minderheit I) ab.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit I  
Dagegen

57 Stimmen  
65 Stimmen

**Präsident:** Den einzigen Streitpunkt der Detailberatung werden wir morgen bereinigen.

76.090

### Voranschlag 1977 Budget 1977

*Differenzen – Divergences*

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1664 hiervoor — Voir page 1664 ci-devant

**Stich, Berichterstatter:** Der Ständerat hat bei «Natur- und Heimatschutz» sowie bei den Beiträgen für die Forschung unseren Anträgen zugestimmt; hingegen hat er bei den Beiträgen an die Krankenkassen, Position 318.453.01, mit 13 : 18 Stimmen den Antrag abgelehnt und gleichzeitig beschlossen, diesen Beschluss als endgültig zu erklären. Das ist eine kleine Revanche für den Entscheid von heute morgen, als unser Rat auch einen Beschluss als definitiv erklärte.

Die Finanzkommission hat getagt. Sie findet, es sei nicht sehr zweckmässig, hier eine Einigungskonferenz zu produzieren, nachdem auch in unserem Rat nur eine Stimme Differenz gewesen ist; sie beantragt Ihnen also Zustimmung zum Ständerat. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, dann kann ich Ihnen auch gleich sagen, wie das Budget definitiv aussieht. Die Ausgaben betragen dann 15 990 558 157 Franken, die Einnahmen sind unverändert mit 14 223 053 150 Franken, so dass sich ein Ausgabenüberschuss ergibt von 1 767 505 007 Franken.

**M. Richter, rapporteur:** Par 18 voix contre 13, le Conseil des Etats a déclaré maintenir sa proposition antérieure, consistant à accepter une augmentation de 66,8 millions, au titre des subventions aux caisses-maladie.

D'autre part, par 19 voix contre 10, le Conseil des Etats a signifié sa décision définitive; autrement dit, si nous n'entendons pas ici la voix de la raison, il faudra soumettre alors ce problème à la Conférence de conciliation.

Votre commission, réunie tout à l'heure, a accepté de se rallier aux conclusions du Conseil des Etats et de s'en tenir ainsi au montant de 868,5 millions.

**M. Muret:** Je propose de maintenir la décision antérieure du Conseil.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Muret

69 Stimmen  
32 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

*Schluss der Sitzung um 14.35 Uhr*

*La séance est levée à 14 h 35*

## Sechzehnte Sitzung – Seizième séance

**Freitag, 16. Dezember 1976, Vormittag**

**Vendredi 16 décembre 1976, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Wyer*

75.054

### Bundesverfassung (Initiative und Referendum) Constitution fédérale (Initiative et référendum)

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1670 hiervoor — Voir page 1670 ci-devant

**Oehen, Berichterstatter der Minderheit II:** Ich möchte gerne hoffen, dass Sie alle milde gestimmt sind, damit Sie bei diesem Geschäft allen jenen, die davon sehr hart betroffen werden, nicht allzu harte Bedingungen beschliessen. Nachdem nun Eintreten beschlossen und der Rückweisungsantrag abgelehnt wurde, geht es darum, für die zwei ausserordentlich wichtigen Volksrechte das rechte Mass zu finden. Wir wissen alle, dass sich die Zahl der Stimmberechtigten in den letzten 100 Jahren nahezu versechsfacht hat und dass es heute theoretisch leichter sein müsste, ein Referendum auszulösen oder eine Initiative einzureichen als bei der Festlegung der Unterschriftenzahlen vor 100 Jahren. Wer aber aus der politischen Situation heraus gezwungen ist, mit Hilfe dieser Volksrechte den politischen Willen einer Minderheit im politischen Machtgefüge zur Geltung zu bringen, weiss, dass es unter den heutigen Verhältnissen nicht wesentlich leichter geworden ist, 0,8 bis 1 Prozent bzw. 1,35 bis 1,5 Prozent der Stimmbürger zum schriftlichen Bekenntnis zu einem Referendum oder zu einer Initiative zu bewegen, als dies früher bei höheren Prozentanteilen der Fall war. Ausserdem ist die Ausmarchung vor dem Volk ein äusserst kostspieliges Unternehmen und eine anstrengende Arbeit geworden, seitdem mächtige politische Gruppierungen mit professionellen Werbebüros ihren Willen durchzusetzen versuchen. Da haben es die Vertreter der Regierungsparteien wesentlich einfacher, ihre Vorstellungen über Gesetzesvorschläge oder Gesetzesänderungen durchzubringen. Oftmals braucht es bloss das Gespräch mit Ihrem Bundesrat oder ein geschicktes Taktieren in der zuständigen Kommission. Wie Sie alle wissen, werden die politischen Gerichte weitgehend in den Kommissionen gekocht. Hier im Plenum ist doch meist nur noch an der Garnitur etwas zu ändern. Wie übrigens gerade in diesen Tagen klar wurde, möchte man sogar am liebsten, dass das Plenum das Ergebnis der Kommissionsarbeit lediglich noch sanktioniert. Dementsprechend werden Einzelanträge bei der gesetzgeberischen Arbeit meist abgelehnt oder auf parlamentarische Vorstösse wird nicht reagiert, so dass den Vertretern kleiner Oppositionsgruppen – bei uns gibt es bekanntlich nur kleine Oppositionsgruppen – nur das Anrufen des Volksrechtes, der mühsame Weg der Initiative und des Referendums, übrigbleibt. Dieser Weg aber soll mit den vorgeschlagenen Erhöhungen der Unterschriftenzahl nun zu sehr erschwert, für nicht finanzkräftige Gruppen nahezu verunmöglicht werden. Das kann nicht als Verwesentlichung der Demokratie bezeichnet werden, worum es doch angeblich hier geht.

Gestern wurde häufig damit argumentiert – auch Herr Bundesrat Furgler gebrauchte dieses Argument ausgiebig

## **Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

## **Constitution fédérale (initiative et référendum)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1670-1688
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 316

**Präsident:** Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Reinerger (Minderheit I) ab.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit I  
Dagegen

57 Stimmen  
65 Stimmen

**Präsident:** Den einzigen Streitpunkt der Detailberatung werden wir morgen bereinigen.

76.090

**Voranschlag 1977  
Budget 1977**

*Differenzen – Divergences*

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1664 hiervoor — Voir page 1664 ci-devant

**Stich, Berichterstatter:** Der Ständerat hat bei «Natur- und Heimatschutz» sowie bei den Beiträgen für die Forschung unseren Anträgen zugestimmt; hingegen hat er bei den Beiträgen an die Krankenkassen, Position 318.453.01, mit 13 : 18 Stimmen den Antrag abgelehnt und gleichzeitig beschlossen, diesen Beschluss als endgültig zu erklären. Das ist eine kleine Revanche für den Entscheid von heute morgen, als unser Rat auch einen Beschluss als definitiv erklärte.

Die Finanzkommission hat getagt. Sie findet, es sei nicht sehr zweckmässig, hier eine Einigungskonferenz zu produzieren, nachdem auch in unserem Rat nur eine Stimme Differenz gewesen ist; sie beantragt Ihnen also Zustimmung zum Ständerat. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, dann kann ich Ihnen auch gleich sagen, wie das Budget definitiv aussieht. Die Ausgaben betragen dann 15 990 558 157 Franken, die Einnahmen sind unverändert mit 14 223 053 150 Franken, so dass sich ein Ausgabenüberschuss ergibt von 1 767 505 007 Franken.

**M. Richter, rapporteur:** Par 18 voix contre 13, le Conseil des Etats a déclaré maintenir sa proposition antérieure, consistant à accepter une augmentation de 66,8 millions, au titre des subventions aux caisses-maladie.

D'autre part, par 19 voix contre 10, le Conseil des Etats a signifié sa décision définitive; autrement dit, si nous n'entendons pas ici la voix de la raison, il faudra soumettre alors ce problème à la Conférence de conciliation.

Votre commission, réunie tout à l'heure, a accepté de se rallier aux conclusions du Conseil des Etats et de s'en tenir ainsi au montant de 868,5 millions.

**M. Muret:** Je propose de maintenir la décision antérieure du Conseil.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Muret

69 Stimmen  
32 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schluss der Sitzung um 14.35 Uhr

La séance est levée à 14 h 35

**Sechzehnte Sitzung – Seizième séance**

**Freitag, 16. Dezember 1976, Vormittag**

**Vendredi 16 décembre 1976, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Wyer*

75.054

**Bundesverfassung (Initiative und Referendum)  
Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1670 hiervoor — Voir page 1670 ci-devant

**Oehen, Berichterstatter der Minderheit II:** Ich möchte gerne hoffen, dass Sie alle milde gestimmt sind, damit Sie bei diesem Geschäft allen jenen, die davon sehr hart betroffen werden, nicht allzu harte Bedingungen beschliessen. Nachdem nun Eintreten beschlossen und der Rückweisungsantrag abgelehnt wurde, geht es darum, für die zwei ausserordentlich wichtigen Volksrechte das rechte Mass zu finden. Wir wissen alle, dass sich die Zahl der Stimmberechtigten in den letzten 100 Jahren nahezu versechsfacht hat und dass es heute theoretisch leichter sein müsste, ein Referendum auszulösen oder eine Initiative einzureichen als bei der Festlegung der Unterschriftenzahlen vor 100 Jahren. Wer aber aus der politischen Situation heraus gezwungen ist, mit Hilfe dieser Volksrechte den politischen Willen einer Minderheit im politischen Machtgefüge zur Geltung zu bringen, weiss, dass es unter den heutigen Verhältnissen nicht wesentlich leichter geworden ist, 0,8 bis 1 Prozent bzw. 1,35 bis 1,5 Prozent der Stimmbürger zum schriftlichen Bekenntnis zu einem Referendum oder zu einer Initiative zu bewegen, als dies früher bei höheren Prozentanteilen der Fall war. Ausserdem ist die Ausmarchung vor dem Volk ein äusserst kostspieliges Unternehmen und eine anstrengende Arbeit geworden, seitdem mächtige politische Gruppierungen mit professionellen Werbebüros ihren Willen durchzusetzen versuchen. Da haben es die Vertreter der Regierungsparteien wesentlich einfacher, ihre Vorstellungen über Gesetzesvorschläge oder Gesetzesänderungen durchzubringen. Oftmals braucht es bloss das Gespräch mit Ihrem Bundesrat oder ein geschicktes Taktieren in der zuständigen Kommission. Wie Sie alle wissen, werden die politischen Gerichte weitgehend in den Kommissionen gekocht. Hier im Plenum ist doch meist nur noch an der Garnitur etwas zu ändern. Wie übrigens gerade in diesen Tagen klar wurde, möchte man sogar am liebsten, dass das Plenum das Ergebnis der Kommissionsarbeit lediglich noch sanktioniert. Dementsprechend werden Einzelanträge bei der gesetzgeberischen Arbeit meist abgelehnt oder auf parlamentarische Vorstösse wird nicht reagiert, so dass den Vertretern kleiner Oppositionsgruppen – bei uns gibt es bekanntlich nur kleine Oppositionsgruppen – nur das Anrufen des Volksrechtes, der mühsame Weg der Initiative und des Referendums, übrigbleibt. Dieser Weg aber soll mit den vorgeschlagenen Erhöhungen der Unterschriftenzahl nun zu sehr erschwert, für nicht finanzkräftige Gruppen nahezu verunmöglicht werden. Das kann nicht als Verwesentlichung der Demokratie bezeichnet werden, worum es doch angeblich hier geht.

Gestern wurde häufig damit argumentiert – auch Herr Bundesrat Furgler gebrauchte dieses Argument ausgiebig

–, dass zu zahlreiche Volksinitiativen und Referenden durch erschwerende Bedingungen gebremst werden müssten. Mir scheint, dass sich dieses Argument in bezug auf Referenden von selbst erledigt; eine Referendenflut hat es nie gegeben. Zudem ist allgemein klar geworden, dass die lebhafteste Initiativtätigkeit nur Symptom eines unbewältigten politischen Gärungsprozesses, nicht aber dieser Prozess selber ist. Es wäre nun zweifellos unklug – wie das hier bereits gesagt wurde – künstlich das Ueberdruckventil zu blockieren, es müsste dann eines Tages der Gärkessel explodieren; das aber möchten wir alle, soweit wir dem demokratischen Gedankengut verpflichtet sind, ganz gewiss nicht. Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang das Fehlen der Gesetzesinitiative. Allzu viele Verfassungsinitiativen, aber auch unschöne Verfassungstexte, erklären sich aus diesem Mangel, der hoffentlich in absehbarer Zeit behoben wird. Zweifellos wäre es nicht richtig, den Zutritt zur Verfassungsinitiative durch Verdoppelung der Unterschriftenzahl derart zu erschweren, wie es jetzt vorgesehen ist, statt die Einführung der Gesetzesinitiative zu beschleunigen. An Vorschlägen hierzu mangelt es ja nicht.

Nun nochmals einige Worte zum Problem des richtigen Masses. Gewiss kann man darüber diskutieren, um wieviel erhöht werden soll. Eine bescheidene Erhöhung der Unterschriftenzahlen ist wohl von uns allen akzeptierbar. Ueber die richtige Zahl wird man stets in guter Treue verschiedene Meinungen vertreten können. Es wird so oder anders ein Ermessensentscheid bleiben. Ermessen bedeutet aber messen, abwägen. Die Vorschläge der Kommissionsmehrheit entsprechen dem Mass sicher nicht, das die Erhaltung der Substanz der beiden Volksrechte sichern und die Privilegierung finanzstarker Kreise verhindern soll. Diese beiden Zielsetzungen wurden aber sowohl von den Kommissionsreferenten wie vom Bundesrat in aller Form anerkannt. Die vorgeschlagene Erhöhung würde bei ihrer Annahme zu einer politischen Erstarrung beitragen. Die kleinen Gruppierungen sind naturgemäss gezwungen, politische Marktlücken zu erkennen und zu bearbeiten, echte Probleme geistig zu durchdringen und zu formulieren und durch echte Leistungen ihre Existenzberechtigung zu beweisen. Damit erfüllen sie gerade in unserer Konkordanzdemokratie eine äusserst wichtige Funktion. Diese Funktion wird bei der vorgeschlagenen Erhöhung sehr stark eingeschränkt werden. Es ist hochinteressant, die Vernehmlassungsantworten zu studieren. Immer wieder wird darauf hingewiesen, wie wichtig das Funktionieren der beiden Volksrechte ist. Ich gestatte mir, Ihnen hier drei Stimmen zur Kenntnis zu bringen.

Der Kanton Zürich antwortete auf die Frage, wie hoch die Unterschriftenzahlen für die beiden Volksrechte festgesetzt werden sollten, u. a. mit folgenden Ausführungen: «Nur geringe Erhöhung, da die Zahl der aktiven Stimmbürger gegenüber derjenigen der Stimmberechtigten nicht in gleichem Masse angestiegen ist. Die Erfahrung zeigt, dass es heute selbst fundierten politischen Gruppierungen nicht immer leicht fällt, die Mindestzahl aufzubringen (hohe Werbekosten). Zurückhaltung erweist sich vor allem beim Referendum als richtig. Dieses ist das wesentlichste Instrument für die Verwirklichung der direkten Demokratie im Bund, dient der Kontrolle der im Parlament vertretenen Parteien durch die Stimmbürger und hat sich als politisches Erziehungsmittel des Volkes bewährt.» Der Christlich-Nationale Gewerkschaftsbund sagte: «Eine solche (also eine Erhöhung) darf nicht als rein arithmetisches Problem aufgefasst werden, denn mit der Zahl der Stimmberechtigten wächst auch die Zahl der politisch Uninteressierten. Auch sprechen Ueberlegungen des Minderheitenschutzes dafür, dass die Ergriffung der Volksrechte nicht über Gebühr erschwert werden sollte.» Und als letzte Stimme jene des Verbandes für Frauenrechte, der für 45 000 und 75 000 plädierte: «Die Initiative muss eine Korrekturmöglichkeit für die Minderheiten bleiben. Das Referendum ist das wichtigste Volksrecht; es erlaubt dem Ge-

setzgeber, den Kontakt mit dem Volk aufrechtzuerhalten und ermöglicht diesem eine Kontrolle der parlamentarischen Entscheidungen.»

Ich möchte noch einmal betonen: Eine Referendenflut hat es nie gegeben, und Sie wissen, dass die wenigen Referenden, die ergriffen wurden, sehr oft zum Erfolg geführt haben, dass also tatsächlich die Entscheidungen, die bei uns im Rate gefallen sind, recht oft vom Volk einfach nicht akzeptiert werden konnten. Ich bitte Sie deshalb sehr eindringlich, zumindest unseren Vorschlag bezüglich Referendum zu akzeptieren. In bezug auf die Initiative verweise ich noch einmal auf das Problem der Ventilwirkung. Wir wollen nicht die Symptome hier abwürgen sondern die Ursachen bekämpfen. 75 000 Unterschriften sind eine hübsche Zahl, vor allem nachdem jetzt die Sammelzeit auf Gesetzesstufe eingeschränkt werden soll. Ich bitte Sie deshalb, den Vorschlägen der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

**Egli-Sursee, Berichterstatter der Mehrheit:** Sie haben auf der Fahne die Anträge der Kommissionsmehrheit, die denjenigen der Kommissionsminderheit gegenüberstehen. Die Kommissionsmehrheit will in Uebereinstimmung mit dem Ständerat und mit dem Bundesrat bei den beiden Bundesbeschlüssen die Unterschriftenzahlen erhöhen, beim Referendum von 30 000 Unterschriften auf 50 000, bei der Initiative von 50 000 auf 100 000 Unterschriften. Es ist zuzugeben, dass es dabei – und zwar bei beiden Bundesbeschlüssen – um eine Frage des politischen Masses geht.

Ich möchte mich dazu nicht mehr äussern, nachdem ich das gestern bei der Eintretensdebatte getan habe. Bei Ihrem Entscheid mögen Sie bedenken, dass man nicht in zwei Extreme verfallen sollte. Man darf einerseits nicht zu viel tun, aber andererseits auch nicht zu wenig. Sie haben beachtet, dass der Ständerat, im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung des Bundesrates, beim Referendum keine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen herbeiführen will, sondern nur eine Anhebung um 20 000 Unterschriften. Bei der Initiative dagegen geht es tatsächlich um eine Verdoppelung.

Ich teile die Auffassung von Herrn Kollege Oehen nicht, dass wir nicht von einer Initiativenflut sprechen können. Ich habe gestern darauf hingewiesen, dass 18 zurzeit hängig und 28 angemeldet sind. Wenn Sie diese in den nächsten Jahren über die Runden bringen wollen, dann wird das bedeuten, dass Sie jährlich mindestens vier Abstimmungstermine festzulegen haben, an denen mehrere Vorlagen vom Schweizervolk verarbeitet und verkraftet werden müssten. Ich teile auch die Auffassung von Herrn Kollege Oehen nicht, dass die Minderheiten nicht die Möglichkeit besässen, auf geeignetem Wege ihre Vorschläge in unserem parlamentarischen System einzubringen. Ich erinnere daran, dass auch der Parlamentarier ein Initiativrecht besitzt. Das Initiativrecht wurde in der letzten Zeit aufgewertet, wenn Sie nicht dazu beitragen, es jetzt im gleichen Atemzuge durch deren Vielzahl wieder abzuwerten. Ich glaube, auch hier geht es darum, massvoll zu handeln. Andererseits geht es darum – das möchte ich an die Adresse von Herrn Kollege Oehen unterstreichen –, dass diejenigen, die eine Initiative ergreifen, nachher auch im Abstimmungskampf dazu stehen müssen. Es kann nicht angehen, diese Initiative im Stiche zu lassen und die Information anderen Gruppen oder dem Zufall zu überlassen.

Ich halte deshalb mit der Kommissionsmehrheit dafür, dass wir dem Volk eine echte Alternative unterbreiten müssen. Die Vorschläge, wie sie Herr Kollege Oehen unterbreitet, beim Referendum eine Erhöhung um 10 000 und bei der Initiative um 25 000, betrachtet die Kommissionsmehrheit als keine echte Alternative und als unangemessen. Das Volk soll tatsächlich über eine echte Alternative – Ist-Zustand zum neuen Zustand – entscheiden können. Ständerat und Bundesrat beschreiten deshalb meines Erachtens den richtigen Weg. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Gestatten Sie abschliessend noch einen Satz zur Gesamt- abstimmung. Ich bitte Sie, auch in der Gesamt- abstimmung der Vorlage zuzustimmen, damit tatsächlich das Schweizer- volk sich zu dieser fundamentalen Frage in unserer Demokratie aussprechen kann.

**M. Spezlali**, rapporteur de la majorité: M. Oehen vient d'affirmer qu'il a découvert la juste mesure, soit d'augmenter le nombre des signatures de 30 000 à 40 000. Je vous laisse le soin de juger si vraiment cette affirmation, quelque peu prétentieuse, est logique et juste. Du reste, il faut dire à M. Oehen qu'il a raison lorsqu'il prétend avoir éprouvé des difficultés pour la récolte des signatures. La cause en est évidente puisqu'il a toujours présenté le même objet au peuple, à savoir l'emprise étrangère. Il est normal de rencontrer de telles difficultés dans ces conditions. Les propositions de M. Oehen ne représentent aucun avantage pour le peuple, ce sont des mesures que l'on peut considérer comme un emplâtre sur une jambe de bois. Je vous prie donc de voter les propositions de la majorité de la commission et celles du Conseil des Etats.

**Bundesrat Furgler**: Ich habe Ihnen gestern bei der Eintretensdebatte den Standpunkt des Bundesrates vorgetragen und gesagt, weshalb der Bundesrat für 100 000 Stimmen bei der Initiative und 50 000 Stimmen – in Uebereinstimmung mit dem Ständerat – beim Referendum plädiere. An dieser Stellungnahme hat sich nichts geändert. Wir gingen von der Ueberzeugung aus, dass es nicht zu einer Alibi- übung werden dürfe, wenn unsere Mitbürger verstehen sollen, dass wir die Volksrechte sehr ernst nehmen, sie aber heute den Gegebenheiten unserer Industriegesellschaft anpassen sollten. Ich verzichte auf weitere Erklärungen.

## A

### Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum (Art. 89 und 89bis BV)

**Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour le référendum (art. 89 et 89bis cst.)**

#### Titel und Ingress

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. I

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Oehen, Aubert, Frey, Nanchen)

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

In Artikel 89 Absätze 2 und 4 und in Artikel 89bis Absatz 2 wird die für das Referendum vorgeschriebene Unterschriftenzahl von 30 000 auf 40 000 erhöht.

#### Ch. I

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

## Minorité

(Oehen, Aubert, Frey, Nanchen)

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

A l'article 89, 2e et 4e alinéas, et à l'article 89bis, 2e alinéa, le nombre de signatures requis pour le référendum est porté de 30 000 à 40 000.

**Präsident**: Hier stehen sich Kommissionsmehrheits- und Bundesratsantrag einerseits und der Antrag Oehen andererseits gegenüber. Wir stimmen ab.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	92 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Oehen)	38 Stimmen

#### Ziff. II

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Ch. II

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Gesamt- abstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	95 Stimmen
Dagegen	44 Stimmen

## B

### Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative (Art. 120 und 121 BV)

**Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour l'initiative constitutionnelle (art. 120 et 121 cst.)**

#### Abstimmung – Vote

Für den Eintretensantrag der Mehrheit	84 Stimmen
Für den Nichteintretensantrag der Minderheit	50 Stimmen

#### Titel und Ingress

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. I

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Oehen, Aubert, Frey, Nanchen)

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

In Artikel 120 Absatz 1 und in Artikel 121 Absatz 2 wird die für die Verfassungsinitiative vorgeschriebene Unterschriftenzahl von 50 000 auf 75 000 erhöht.

#### Ch. I

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats



**Minorité**

(Oehen, Aubert, Frey, Nanchen)

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

A l'article 120, 1er alinéa, et à l'article 121, 2e alinéa, le nombre de signatures requis pour l'initiative constitutionnelle est porté de 50 000 à 75 000.

**Präsident:** Hier stehen sich wiederum der Antrag der Kommissionmehrheit und der Antrag der Kommissionsminderheit (Oehen) gegenüber.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Oehen)	40 Stimmen

**Ziff. II****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. II****Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Angenommen – Adopté****Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**

Für Annahme des Beschlussentwurfes	93 Stimmen
Dagegen	53 Stimmen

**Abschreibung eines Postulates – Classement d'un postulat**

**Präsident:** Es wird beantragt, das Postulat Tschumi betreffend Initiative und Referendum (Nr. 12 024) abzuschreiben. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie haben so beschlossen.

12 226

## Initiative Oehler. Initiative und Referendum Initiative et référendum

**Wortlaut der Initiative vom 11. Dezember 1974**

Die Initiative verlangt eine Teilrevision der Bundesverfassung. Sie verlangt in einem ausgearbeiteten Entwurf die Verdoppelung der erforderlichen Unterschriften für Referendum und Initiative in den Artikeln 89 Absätze 2 und 4, Artikel 89bis Absatz 2, Artikel 120 Absatz 1, Artikel 121 Absatz 2, der Bundesverfassung und folgende Neufassung von Artikel 122:

<sup>1</sup>Initiativbegehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung von Verfassungsbestimmungen können erst eingereicht werden, wenn seit der letzten Volksabstimmung über den gleichen Gegenstand mindestens zwei Jahre verstrichen sind.

<sup>2</sup>Ueber das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.

**Texte de l'initiative du 11 décembre 1974**

L'initiative demande un revision partielle de la constitution fédérale. Dans un projet rédigé de toutes pièces, elle propose de doubler le nombre de signatures nécessaires pour le référendum et l'initiative, prévu dans les articles 89 2e et 4e alinéas, 89bis, 2e alinéa, 120, 1er alinéa, et 121, 2e alinéa, de la constitution fédérale ainsi que la nouvelle version suivante de l'article 122:

<sup>1</sup>Des initiatives réclament l'adoption, l'abrogation ou la modification des dispositions constitutionnelles ne peuvent être présentées que si deux ans au moins se sont écoulés depuis la dernière votation populaire sur le même objet.

<sup>2</sup>Une loi fédérale déterminera les formalités à observer pour la présentation d'initiatives et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale.

**Mitunterzeichner – Cosignataires:** Egli, Aubert, Bommer, Bretscher, Butty, Canonica, Cevey, Gassmann, Gerwig, Haller, Künzi, Marthaler, Meyer Hans Rudolf, Muff, Nanchen, Oehen, Oehler, Pagani, Reiniger, Risi-Schwyz, Schmid Arthur, Speziali, Tschumi, Weber-Altdorf, Widmer (25)

Herr Egli legt namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht vor:

1. Am 11. Dezember 1974 hat Nationalrat Oehler eine parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht, wonach die Zahl der erforderlichen Unterschriften für das Referendum von 30 000 auf 60 000 und für das Volksbegehren auf Verfassungsrevision von 50 000 auf 100 000 erhöht werden soll. Nach dem Vorschlag dürfen ferner Volksinitiativen erst eingereicht werden, wenn seit der letzten Volksabstimmung über den gleichen Gegenstand mindestens zwei Jahre verstrichen sind (Beilage).

2. An der ersten Sitzung vom 23. April 1975 hat die Kommission dem Initianten Gelegenheit geboten, seinen Vorschlag zu begründen. Gleichzeitig liess sie sich von der Eidgenössischen Justizabteilung über den Stand der Revisionsbestrebungen zur Frage der Unterschriftenzahlen für Referendum und Initiative und der Neuordnung der Volksrechte im allgemeinen orientieren. Aufgrund der Ankündigung einer Vorlage des Bundesrates zur Erhöhung der Unterschriftenzahlen setzte die Kommission ihre Arbeiten bis zur Behandlung des Geschäftes aus. Am 17./18. November 1975 stimmte die Kommission dem Entwurf des Bundesrates in der Fassung des Ständerates zu. Danach soll die Zahl der erforderlichen Unterschriften für das Referendum 50 000 und für die Volksinitiative 100 000 betragen. Die beiden Erhöhungen sollen Volk und Ständen in getrennter Fragestellung unterbreitet werden und drei Monate nach der Abstimmung in Kraft treten.

3. Nationalrat Oehler hat seinen Vorstoss an der ersten Kommissionssitzung wie folgt begründet:

Gegenwärtig sind rund 40 Volksinitiativen hängig oder in Aussicht gestellt. Eine wachsende Initiativenflut ergiesst sich über Behörden und Volk. Dieses ist durch die vielen Urnengänge überfordert, zumal es auch auf Kantons- und Gemeindeebene zu zahlreichen Abstimmungen aufgerufen wird. Die grosse Zahl von oft nicht vordringlichen Urnengängen ist mit ein Grund für die sinkende Stimmbeteiligung. Angesichts dieser Lage muss die Zahl der erforderlichen Unterschriften für Referendum und Initiative baldmöglichst erhöht werden. Dabei geht es nicht darum, die Volksrechte zu beschränken, sondern darum, ihnen jenen Inhalt zurückzugeben, den sie zur Zeit ihrer Schaffung hatten. Seither hat sich die Zahl der Stimmberechtigten mehr als verfünffacht, so dass heute eine prozentual viel kleinere Minderheit in der Lage ist, Volk und Stände an die Urne zu rufen. Der übermässige und oft wenig aussichtsreiche Gebrauch der Volksrechte droht diese zu entwerten.

Es fällt zudem auf, dass in letzter Zeit zu einzelnen Gegenständen eine ganze Reihe von Initiativen eingereicht werden. Um zu verhindern, dass in der gleichen Sache eine Initiative die andere jagt und das Volk immer wieder die gleiche Frage beantworten muss, sollte eine Karenzfrist von zwei Jahren für Initiativen zum gleichen Gegenstand eingeführt werden.

An der zweiten Kommissionssitzung hat der Initiant feststellen können, dass die Vorlage des Bundesrates die Hauptanliegen seines Vorstosses erfüllt. Den Vorschlag zur Einführung einer zweijährigen Sperrfrist will er fallenlassen, um den Vorwurf zu vermeiden, er wolle doch die

## **Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

## **Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1688-1691
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 318

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

76.078

**Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge.  
Volksbegehren**  
**Pollution de l'air par les véhicules à moteur.  
Initiative populaire**

Siehe Seite 22 hiervor — Voir page 22 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 16. März 1977  
Décision du Conseil des Etats du 16 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 110 Stimmen  
Dagegen 12 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

76.053

**Demokratie im Nationalstrassenbau.  
Volksbegehren**  
**Démocratie dans la construction  
des routes nationales. Initiative populaire**

Siehe Seite 358 hiervor — Voir page 358 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 25. März 1977  
Décision du Conseil des Etats du 25 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 146 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

75.054

**Bundesverfassung (Initiative und Referendum)  
Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 1688 — Voir année 1976, page 1688

Beschluss des Ständerates vom 25. März 1977  
Décision du Conseil des Etats du 25 mars 1977

I

**Bundesbeschluss betreffend Referendum  
Arrêté fédéral concernant le référendum**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 95 Stimmen  
Dagegen 55 Stimmen

II

**Bundesbeschluss betreffend Verfassungsinitiative  
Arrêté fédéral concernant l'initiative constitutionnelle**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 99 Stimmen  
Dagegen 50 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

76.063

**Mieterschutz. Volksbegehren  
Protection des locataires. Initiative populaire**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 1651 — Voir année 1976, page 1651

Beschluss des Ständerates vom 22. März 1977  
Décision du Conseil des Etats du 22 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 114 Stimmen  
Dagegen 28 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

77.001

**Milchwirtschaft. Dringliche Massnahmen  
Economie laitière. Mesures urgentes**

Siehe Seite 339 hiervor — Voir page 339 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. März 1977  
Décision du Conseil des Etats du 23 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 147 Stimmen  
Dagegen 4 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Präsident:** Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, damit stehen wir am Ende einer Session, in der uns einmal mehr eine grosse Zahl bedeutender Geschäfte zur Erledigung aufgetragen war. Dank der geschlossenen Mitarbeit aller Ratsmitglieder konnte die vorgesehene Arbeit bewältigt werden. Ich danke Ihnen, sehr verehrte Damen und Herren, für Ihren grossen Einsatz und Ihre disziplinierte Arbeitsweise, nicht zuletzt aber auch für das Verständnis, das Sie mir bekundet haben. Ich danke meinem Vizepräsidenten, Alfred Bussey, dem Generalsekretär Alois Pfister, allen unseren Mitarbeitern im Parlamentsdienst, aber auch ganz besonders den Vertretern von Presse, Radio und Fernsehen.

Gestatten Sie mir ein Wort des Abschieds an unseren Kollegen Fritz Marthaler. Mit dem heutigen Tag beschliesst er

## **Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

## **Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.03.1977 - 08:00
Date	
Data	
Seite	430-430
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 570

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Art. 963***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. II***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen — Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes

27 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

**75.054****Bundesverfassung (Initiative und Referendum)  
Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. Juni 1975 (BBI II, 129)

Message et projet d'arrêté du 9 juin 1975 (FF II, 137)

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Minderheit*

(Weber)

Die Vorlage wird an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, es sei eine Vorlage auszuarbeiten, die gleichzeitig mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum die Einführung der Gesetzesinitiative bringt.

*Antrag Heimann*

Nichteintreten

*Proposition de la commission*

Passer à la discussion des articles

*Minorité*

(Weber)

Le projet est renvoyé au Conseil fédéral qui est chargé d'élaborer un projet prévoyant avec le relèvement du nombre de signatures requis pour l'initiative et le référendum l'introduction de l'initiative législative.

*Proposition Heimann*

Ne pas entrer en matière

**Hofmann**, Berichterstatter der Mehrheit: Der Bundesrat schlägt mit Botschaft vom 9. Juni 1975 eine Abänderung der Bundesverfassung über die Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum im Sinne einer Verdoppelung vor, also von 50 000 auf 100 000 bzw. von 30 000 auf 60 000. Die Aufnahme der Vorlage war recht unterschiedlich: Von den einen mit «Leider nötig» oder «Endlich» und dergleichen begrüsst, ging sie anderen als «Angriff auf die Volksrechte» zu weit oder zu wenig weit, oder die Vorlage entspreche nicht dem «Postulat auf Verwesentlichung der Demokratie» usw. Es sei vorweggenommen: Ihre Kommission

stimmt mit grosser Mehrheit grundsätzlich den bundesrätlichen Anträgen zu, bringt aber einige Abänderungen an.

Der Bundesrat beschränkt sich bewusst auf eine rein quantitative Revision der Unterschriftenzahlen. Er geht deshalb nicht näher ein auf ein «grundsätzliches Ueberdenken des Initiativrechtes und seiner Ausgestaltung», wie es z. B. Kollege Luder mit seinem Postulat vom 25. November 1974 forderte. Die Botschaft verweist darauf, dass die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung sich mit der grundsätzlichen Reform der Volksrechte befasste, dass andere Probleme auf Gesetzesstufe Gegenstand der Botschaft zu einem «Bundesgesetz über die politischen Rechte» vom 9. April 1975 bilden. Der Bundesrat möchte der Arbeit der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung nicht vorgreifen, sich jetzt vielmehr mit einer praktischen und dringlichen Massnahme begnügen. Die Kommission pflichtet diesem verfahrensmässig bedeutsamen Vorentscheid bei, weshalb sie Rückweisungsanträge zwecks Ausdehnung der Vorlage – Einführung der Gesetzesinitiative, grundsätzliche Ueberprüfung der Volksrechte und umfassende Revisionsvorlage – jeweils gegen die Stimme der Antragsteller ablehnte. Zweifellos kommt den Volksrechten im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung zentrale Bedeutung zu. Es wäre deshalb auch nach Auffassung der Kommission nicht zweckmässig, dieses Kapitel aus den umfassenden Studien und dem Zusammenhang der Totalrevision heraus zu nehmen und parallel dazu eine grosse und sicher lang dauernde Diskussion zu führen, die nach Jahren zu einem Ergebnis führen könnte, das demjenigen der Totalrevision widersprechen würde. Ein rasches Ergebnis der Partialrevision ist nur bei Beschränkung auf praktische Massnahmen zu erwarten. Die Frage ist nicht die, ob man eine grundsätzliche Ueberprüfung der Volksrechte möchte, was zweifellos ein weitverbreiteter Wunsch ist, aber im Rahmen der Totalrevision geschieht, sondern ob man eine rasche Teilrevision als dringlich erachtet. Dass damit das Problem langfristig gelöst sei, darf man nicht glauben.

Die Botschaft begründet die vorgeschlagenen Massnahmen hauptsächlich mit folgenden Argumenten: einmal mit der Zahl der Initiativen der letzten Jahre, der eingereichten und der neu angekündigten Initiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung. Es sei dafür auf den Anhang der Botschaft Seite 20 verwiesen. Zurzeit warten 19 zustande gekommene Initiativen auf ihre Behandlung und Erledigung, deren 22 sind per 31. Juli dieses Jahres angekündigt. Das bedeutet bis 1980 gegenüber früheren Jahrzehnten voraussichtlich mehr als eine Verdoppelung. Die damit verbundene Arbeit für Verwaltung, Bundesrat, Parlament, Parteien und Souverän ist bekannt. Deren Arbeit wird dadurch weitgehend bestimmt. Eine gewisse Entlastung drängt sich auf, um – wie die Botschaft sagt – die Funktionsfähigkeit des Staatsapparates zu erhalten. Bundesrat und Parlament dürfen nicht gezwungen werden, eigene Zielsetzungen hintanzustellen unter der Last des Reagierens auf allzu viele Initiativen.

Initiativen und Referenden streben einen Volksentscheid an; der Souverän soll an die Urne gerufen werden. Sie verschaffen Minderheiten die Möglichkeit, direkt an den Souverän zu appellieren und ihre Anliegen gegen den Willen des Parlamentes durchzusetzen. Sie haben meistens einen erheblichen Aufwand an Zeit, Arbeit und Geld für Verwaltung, Parlament und Parteien zur Folge. Sollen Initiativen und Referenden nicht, wie es heute vorkommt, zu propagandistischen, politischen oder gar geschäftlichen Zwecken missbraucht werden, darf von den Trägern erwartet werden, dass hinter ihnen eine gewisse ansehnliche Zahl von Bürgern steht, die in der Lage und willens sind, ihrer Idee in der Abstimmungskampagne eine angemessene Unterstützung zu geben. Die Auffassung, dass zwischen Initianten und gesamter Aktivbürgerschaft ein einigermaßen vernünftiges Verhältnis bestehen müsse, zwischen – wie man heute sagt – mobilisierender Minderheit und zu mobilisierender Mehrheit, kann nicht verneint werden. Dieses Verhältnis ist heute gestört, ja anachronistisch gewor-

den. Die Schöpfer der beiden Volksrechte hatten andere Proportionen vor Augen. Im handschriftlichen und sehr kurz gehaltenen Protokoll des Nationalrates vom 23. September 1890 über die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung findet sich folgender Passus, der klar sagt, wie man das damals auffasste: «Die Volksabstimmung selbst werde aufgrund der Tatsache angeordnet, dass schon ein grosser Bruchteil des Volkes die Anregung als eine zeitgemässe und praktische anerkannt habe. Darin liege aber gleichzeitig die Gewähr, dass die Initiative, weit entfernt ein Mittel der Agitation und Beunruhigung zu sein, vielmehr als ein Mittel tunlichst rascher Wiederherstellung der Harmonie zwischen Volk und Behörden, als eigentliches Sicherheitsventil sich darstelle.» Entsprachen nun 1879 50 000 Unterschriften 7,8 Prozent, 30 000 Unterschriften 4,7 Prozent der Stimmberechtigten, so sind es heute noch 1,35 bzw. 0,8 Prozent. Wären bei der Schaffung der beiden Volksrechte die Unterschriftenzahlen nicht absolut, sondern in einem Prozentsatz zu den Stimmberechtigten oder des gesamten Volkes festgelegt worden, was durchaus denkbar gewesen wäre und heute vereinzelt im Vernehmlassungsverfahren auch vorgeschlagen wird, so wären heute ganz andere Unterschriftenzahlen erforderlich. Die Zahl der Stimmberechtigten beträgt heute rund 3,7 Millionen. Die Botschaft erinnert an die Bevölkerungszunahme, die Einführung des Frauenstimmrechtes, so dass es aus mannigfachen Gründen heute leichter fällt, eine Unterschriftensammlung durchzuführen (grössere Agglomerationen, Presse, bessere Verkehrs- und Verteilungsmöglichkeiten usw.). Andererseits ist zuzugeben, dass früher das politische Interesse grösser war. Gesamthaft aber kann nicht in Abrede gestellt werden, dass die beiden Volksrechte eine wesentliche Erleichterung erfahren haben, weshalb bei einer massvollen Korrektur von einem «Angriff auf die Volksrechte» ernsthaft nicht die Rede sein kann. Initiative und Referendum erfahren durch höhere Anforderungen eher eine Aufwertung; die Hürde wird etwas höher gesetzt, damit eher respektiert, weil die Anforderungen grösser sind.

Nun stellen sich zwei Fragen: Ist die vom Bundesrat bzw. von der Kommission beantragte Erhöhung der Unterschriftenzahlen angemessen, und kann von einer solchen Erhöhung auch eine Wirkung erwartet werden?

Zu Recht bezeichnet der Bundesrat seinen Antrag als massvoll. Rein zahlenmässig liesse sich, wie dargetan, eine viel stärkere Erhöhung durchaus rechtfertigen. Warum will man das nicht? Sicher vorerst aus politischen Ueberlegungen; die Widerstände wären noch grösser, der Vorwurf eines Angriffes auf die demokratischen Rechte noch stärker. Eine minimale Erhöhung entspricht auch dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens. Es wird eine gewisse Bremswirkung angestrebt, aber keineswegs eine erhebliche Erschwerung. Man will Minderheiten von einiger Bedeutung, finanzschwache, ideell gerichtete Vereinigungen nicht an der Ergreifung der Volksrechte verhindern. Die beiden Volksrechte haben unter anderem zum Ziel, die politische Entscheidungsbasis unseres Staates zu verbreitern und das Mitspracherecht des Volkes in weitem Masse zu sichern, so dass auch kleinere Kreise, die sich von den Regierungsratsparteien nicht vertreten fühlen, «mitregieren», mitgestalten können. Merkwürdigerweise gehen die Unterschriftenzahlen der eingereichten Initiativen in neuerer Zeit eher zurück: Betrag der Durchschnitt der Unterschriftenzahlen jener Initiativen, die zur Abstimmung gelangten, von 1891 bis 1960 rund 108 150, von 1961 bis 1970 rund 82 100, so von 1971 bis Ende Juli 1975 nur noch rund 65 470. Von den jetzt anhängigen 19 Initiativen weisen nur vier eine Unterschriftenzahl von über 100 000 auf – z. B. jene über die Förderung der Fuss- und Wanderwege und für die Einführung von zwölf autofreien Sonntagen im Jahr. Die Entwicklung zeigt, dass Initiativen oft von kleinen, unpolitischen Gremien lanciert werden, und zwar mit Erfolg. Sicher hätten manche der anderen Initiativen auch ein Quorum von 100 000 und mehr Unterschriften erreicht; man glaubt heute offensichtlich nicht mehr an die

besondere Wirkung einer möglichst hohen Unterschriftenzahl.

Der auch vertretenen Meinung, es müsse bei Bemessung der Unterschriftenzahl nicht auf das Total der Stimmberechtigten, sondern der effektiv Stimmenden abgestellt werden, kann die Kommission nicht beipflichten. Einmal variiert die Stimmbeteiligung stark. Sodann darf Stimmpflichtigkeit nicht mit Erleichterung der Volksrechte honoriert werden. Dass dies nicht zu vermehrtem Interesse führt, zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, wo trotz Initiativenflut die Stimmbeteiligung laufend zurückgeht. Zu viele Initiativen regen also nicht das Bürgerinteresse an, sondern fördern Stimmüdigkeit und Abstinenz. Es darf auch nicht übersehen werden, dass Initiative und Referendum nicht die einzigen Mittel für Minderheiten sind, sich Gehör und Geltung zu verschaffen: Es sei erinnert an die Möglichkeiten der Petition, der Standesinitiative, der Initiative im Parlament, Vorstösse über Parlamentarier, die heute angesichts der Pluralität der Parteien leicht erreichbar sind.

Nun zur Frage, welche Wirkung von der vorgeschlagenen Erhöhung der Unterschriftenzahlen erwartet werden kann. Darüber machen sich Bundesrat und Kommission keine Illusionen. Die Erfahrung in verschiedenen Kantonen, von denen sieben in den letzten Jahren die Unterschriftenzahlen erhöht haben, sind eher fraglich. Immerhin darf man annehmen, dass bei erhöhten Zahlen die Lust, eine Initiative oder ein Referendum zu ergreifen, doch eher etwas gedämpft werde. Wird das aber erreicht, dann lohnt sich die vorgeschlagene Revision sehr wohl als praktische Massnahme, bis zur grundsätzlichen Neuüberprüfung und -regelung der Volksrechte im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung. Für diese wird auch die Diskussion bei der bevorstehenden Volksabstimmung wertvoll sein; es ist gut, wenn sich Parlament, Behörden und Souverän über das Wesen und die Bedeutung der beiden Volksrechte aussprechen.

Man kann sich fragen, ob die beantragte Revision genüge und es sich lohne, darüber eine Volksabstimmung durchzuführen, oder ob sie nicht mit weiteren Massnahmen verbunden werden soll. Als solche werden z. B. genannt: Einführung einer Befristung bei der Initiative (wie sie beim Referendum besteht), obligatorische Rückzugsklausel, Sperrfrist für die Wiederholung von Initiativen, strengere Prüfung in materieller Hinsicht (Einheit der Materie, Durchführbarkeit), Verlängerung der Fristen für die Behandlung von Initiativen, Einführung der Gesetzesinitiative, der Volksmotion usw. Die Kommission hat sich mit mehreren dieser Möglichkeiten näher befasst, gelangte aber schliesslich mit dem Bundesrat aus sachlichen und politischen Gründen zur Ablehnung jeglicher Ausdehnung: Wie bereits erwähnt sollen die grundsätzlichen Probleme der Totalrevision der Bundesverfassung vorbehalten bleiben. Anliegen, die auf Gesetzesebene zu lösen sind, fallen in den Rahmen der Vorlage des Bundesrates zu einem «Bundesgesetz über die politischen Rechte», die zurzeit von einer nationalrätlichen Kommission behandelt wird. Es wurde der Kommission seitens des Bundesrates bestätigt, dass alles, was gesetzliche Massnahmen betrifft, in die Behandlung dieser Botschaft fällt. Sie enthält ein Kapitel über das obligatorische und das fakultative Referendum, über die Volksinitiative usw. Es wird sich erweisen, und liegt beim Parlament, ob es bei diesem Bundesgesetz über die politischen Rechte mehr bei einer formellen Bereinigung bleiben wird oder ob auch wesentliche materielle Reformen in Angriff genommen und innert nützlicher Zeit realisiert werden können.

Zusammenfassend gelangte Ihre Kommission zur Ueberzeugung, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen sich aufdrängt und sich rasch realisieren liesse, während jede Ausdehnung auf weitere Probleme zu langen Diskussionen und zusätzlichen Schwierigkeiten und Risiken führen würde.

Der Bundesrat beantragt in einer Vorlage die Verdoppelung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum. Die Kommission hat sich schon an der ersten Sit-

zung vom 22./23. August 1975 für zwei getrennte Vorlagen entschieden, ferner für eine reduzierte Erhöhung beim Referendum von 30 000 auf 50 000, sodann für eine Uebergangsbestimmung für beide Vorlagen. Es dürfte für die Behandlung zweckmässig sein, wenn diese Aenderungen gleich hier beim Eintreten begründet werden.

Die Gleichbehandlung der beiden Volksrechte drängt sich nicht auf. In der Botschaft ist kurz auf die Entstehungsgeschichte hingewiesen: 1884 entstand die Volksinitiative auf Totalrevision der BV, 1891 kam diejenige auf Partialrevision hinzu. 1874 wurde das fakultative Gesetzesreferendum geschaffen, das 1921 auf Staatsverträge und 1949 auf dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ausgedehnt wurde. Die Entstehung und Entwicklung der beiden Volksrechte erfolgte also getrennt.

Dasselbe trifft zu auf deren Anwendung. Von einer «Flut», einem «Missbrauch» – wenn man so sagen will – kann bis heute nur bei der Initiative, nicht aber beim Referendum die Rede sein. Zwischen 1874 und 1970 unterstanden rund 1000 Erlasse dem fakultativen Referendum. Dieses wurde nur gegen 74 Erlasse ergriffen oder gegen etwa 7,4 Prozent. Bei den durchgeführten 73 Volksabstimmungen wurden 27 Erlasse angenommen und 46 verworfen. Die Aufstellung auf Seite 21 der Botschaft zeigt in neuester Zeit keine Zunahme der Referenden. Seit 1970 bis heute wurden sechs Referenden ergriffen, von denen drei bereits durch Volksabstimmungen erledigt sind. Die in der Botschaft erwähnte Wirkung des Referendums durch seine Androhung entspricht irgendwie dem Charakter dieses Volksrechtes. Es zwingt zur rechtzeitigen Rücksichtnahme auf abweichende Volksmeinungen, zum berühmten Kompromiss. Demgegenüber kann der Inhalt von Initiativen viel einseitiger, kompromissloser sein, vielleicht allzuoft in der Erwartung, Bundesrat oder Parlament würden mit einem Gegenvorschlag reagieren.

Die beiden Volksrechte unterscheiden sich aber auch inhaltlich, in ihrer Zielsetzung, weshalb schon bisher unterschiedliche Unterschriftenzahlen bestanden. Die Initiative strebt eine Verfassungsänderung an, unabhängig vom oder gegen den Willen von Bundesrat und Parlament. Mit dem Referendum wird verlangt, dass ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz im Sinne einer Ueberprüfung oder Kontrolle der Volksabstimmung unterstellt werden soll. Für das Initiativrecht bestehen keine Fristen, es kann irgendwann ausgeübt werden. Die Initianten können die günstige Gelegenheit abwarten und aussuchen, während das Referendum einer 90tägigen Verwirkungsfrist seit der Publikation untersteht.

Eine weitere unterschiedliche Behandlung der beiden Volksrechte drängt sich deshalb nach Auffassung der Kommission auf. Angesichts der dargelegten Entwicklung ist es auch durchaus denkbar, dass Stimmbürger die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Initiative befürworten, nicht aber beim Referendum. Es soll in getrennten Abstimmungen ermöglicht werden, den wirklichen Willen besser zum Ausdruck bringen zu können. Deshalb kam die Kommission einstimmig zum Beschlusse, zwei getrennte Vorlagen zu unterbreiten. Das Echo darauf hat gezeigt, dass das offenbar einer weit verbreiteten Auffassung entspricht, insbesondere auch in der welschen Schweiz. In einem Zusatzbericht hat das Justizdepartement auf Wunsch der Kommission zu dieser Frage Stellung genommen. Der Bericht bejaht die Einheit der Materie, so dass die Zusammenfassung in einer Vorlage rechtlich zulässig wäre, was natürlich zwei getrennte Vorlagen nicht ausschliesst. Der Bundesrat opponiert dem Vorschlag der Kommission nicht, sondern schliesst sich ihm an.

Bundesrat und Kommission beantragen sodann übereinstimmend, die Unterschriftenzahl für die Initiative zu verdoppeln, beim Referendum geht die Kommission nur auf 50 000 von bisher 30 000. Die Begründung dafür liegt in den Ihnen bereits dargelegten Unterschieden zwischen Initiative und Referendum. Ein anderer Massstab, eine zurückhaltendere Erhöhung beim Referendum ist durchaus gerechtfertigt. Die Kommission erachtet 50 000 Unterschriften

als massvoll und angemessen. Durch die unterschiedliche Behandlung soll auch auf alle Fälle verhütet werden, dass bei einer eventuellen Annahme der Vorlage über das Referendum und einer Verwerfung der Vorlage über die Initiative für das Referendum eine grössere Unterschriftenzahl erforderlich würde als für die Initiative.

Nach der Vorlage des Bundesrates würde die Erhöhung der Unterschriftenzahlen am Tage der Annahme durch Volk und Stände in Kraft treten. Das hätte zur Folge, dass bei Initiativen und Referenden, für die zu diesem Zeitpunkt Unterschriften gesammelt werden, bis zur Einreichung bereits das erhöhte Quorum erforderlich würde. Das könnte als stossend empfunden werden und dem Schlagwort «Angriff auf die direkte Demokratie» im Abstimmungskampf unnötigen Auftrieb geben. Die Kommission schlägt deshalb vor, in beiden Beschlüssen eine Uebergangsbestimmung in dem Sinne aufzunehmen, dass sie drei Monate nach der Annahme in Kraft treten. Diese Frist entspricht derjenigen beim Referendum; bei der Initiative soll sie den Abschluss einer laufenden Unterschriftensammlung innert angemessener Zeit zu den bisherigen Bedingungen ermöglichen.

In diesem Sinne beantragt Ihnen die Kommission mit 7 gegen 1 Stimme, bei 2 Enthaltungen, auf die beiden Vorlagen einzutreten, den Nichteintretensantrag von Herrn Heiman abzulehnen, ferner Ablehnung des Rückweisungsantrages Weber und schliesslich den beiden Vorlagen, gemäss den Anträgen der Kommission, zuzustimmen.

**Weber, Berichterstatter der Minderheit:** Mit Recht sind wir stolz auf unsere demokratischen Einrichtungen. Mit Angst und Bangen nehmen wir zur Kenntnis, dass die Teilnahme des Volkes bei Abstimmungen und Wahlen in den letzten Jahren merklich nachgelassen hat. Mit etlicher Anstrengung versuchen wir alles und jedes, das Interesse der Stimmbürger am staatlichen Geschehen wachzuhalten und zu fördern. Es ist unser aller Wunsch, das Funktionieren der direkten Demokratie in allen Belangen zu sichern.

Als politische Rechte kennen wir das Stimm- und Wahlrecht, das Referendumsrecht, das Initiativrecht. Das wichtigste Volksrecht ist bestimmt das erstere, das Stimm- und Wahlrecht. Es stellt das Hauptmerkmal der Demokratie dar. Ich verzichte darauf, die Gründe aufzuführen, die Schuld tragen am Schwinden der Beteiligung des Volkes bei Abstimmungen und Wahlen, besonders bei Abstimmungen. Dabei ist immerhin zu bedenken, dass es sich um ein Volksrecht, um ein Stimmrecht und nicht um einen Stimmzwang handelt. Der Bürger macht dann davon Gebrauch, wenn es ihm beliebt. Das Referendum im Sinne des Obligatoriums bei Verfassungsvorlagen, fakultativ in bezug auf Erlass neuer oder Abänderung bestehender Gesetze, gibt dem Stimmbürger das Recht, sein Veto einzulegen. Die eigentliche Krönung der politischen Rechte, so kann man in Lehrbüchern für Staatskunde lesen, so kann man es auch von Staatsrechtsgelehrten immer wieder hören, stellt die Initiative dar. Sie gibt dem Bürger das Recht, Vorschläge auf Revision der Verfassung, in den Kantonen auch auf Schaffung neuer oder Abänderung alter Gesetze, einzureichen. Referendum und Initiative zusammen, aber nur zusammen, verwandeln die repräsentative in eine reine Demokratie; denn sie ermöglichen der Bürgerschaft, direkt in die Gesetzgebung einzugreifen. Das Referendum hat unter Umständen eher einen negativen, die Initiative aber einen positiven Charakter. Durch die Einführung von Referendum und Initiative in unserer Bundesverfassung wurde die Schweiz zum höchstentwickelten Freistaat der Gegenwart. Die Beteiligung des Volkes am Staate durch diese beiden Rechte ist ein Sicherheitsventil – es ist das bereits gesagt und darüber geschrieben worden –, durch das politische und wirtschaftliche Spannungen sich entladen können. Sie ermöglichen eine ständige Mitarbeit des Volkes an der Gesetzgebungsarbeit. Dieses erhält das Gefühl der Mitverantwortung am Staate. Gewalttätige Aenderungen, wie sie in vielen Staaten an der Tagesordnung sind, werden so vermieden. Diese Tatsache drängt alle



eventuellen Nachteile dieser Volksrechte in den Hintergrund. Die Beteiligung des Volkes am staatlichen Geschehen ist die Stütze unseres demokratischen Staates, der ohne sie kaum mehr denkbar ist. Sicher hatte die heutige Verfassung so lange Bestand, weil in ihr die Volksrechte weitgehend garantiert sind. Garantiert heisst aber nicht respektiert. Plötzlich scheint die Beteiligung des Volkes am Staatsgeschehen Anstoss zu erregen und zur Last zu fallen. Gerade Initiative und Referendum, die Kernstücke der direkten Demokratie, dürfen nicht zum Corpus delicti werden, an denen wir unseren Unwillen und unsere Aufgebrachtheit abregieren. Wir wissen es: Man möchte die Flut der Initiativen eindämmen. Ich gehe mit all jenen einig, die mit Ueberzeugung die Auffassung vertreten, durch die Erhöhung der Unterschriftenquoten allein, losgelöst von allen anderen mit dem Problem der Volksrechte in Zusammenhang stehenden Aspekte, lasse sich keine befriedigende Lösung finden. Ich bin auch davon überzeugt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Zahl der Stimmberechtigten und den Unterschriftenquoten nur bedingt anerkannt werden kann. So schaffen wir nicht Recht, sondern Unrecht, indem Parteien, Gruppen und Organisationen, die nicht über beträchtliche finanzielle Mittel verfügen, es sehr schwer haben werden, auch mit grossen Anstrengungen, die erforderlichen Unterschriften zusammenzubringen. Ohne echte Anstrengung wird weder ein Referendum noch eine Initiative zustande gebracht, dies auch bei den heutigen Zahlen. Aus den verschiedensten Gründen wird es heute immer schwieriger, Leute zu finden, die bereit sind, sich zum Sammeln von Unterschriften einzusetzen. Man trifft die Leute immer weniger zu Hause an, um sie zum Unterschreiben von Unterschriftenbogen bewegen zu können. Ich gebe zwar zu, dass sich unter bestimmten Voraussetzungen eine angemessene, eher beschiedene Erhöhung der heutigen Quoren begründen liesse, dies aber nicht ohne Lösung auf breiterer Basis, die nicht nur nimmt und einengt, sondern auch gibt und Rechte ausweitet. Dass auch die heutigen Quoren bei der Initiative hohe Hürden bedeuten, geht aus der Tatsache hervor – Herr Hofmann hat es auch schon ausgeführt –, dass bei den letzten 24 Volksbegehren lediglich vier das Quorum von 100 000 Unterschriften erreicht haben, 20 blieben darunter. Nur bei sieben Initiativen lag die Zahl über 80 000. Dabei ist es auch heute noch eine alte Tatsache, dass für alle Volksbegehren der Ehrgeiz besteht, mit möglichst hohen Unterschriftenzahlen beeindrucken zu können. Ein Beispiel aus dem Kanton Solothurn: Auch hier findet man die verlangten Zahlen zu tief. Für die Verfassungsinitiative sind heute 3000 Unterschriften nötig. Eine politische Gruppe – es sind die Jungliberalen – hat in diesem Jahr eine Initiative eingereicht, die u. a. das Begehren enthält, dieses Quorum auf 5000 zu erhöhen – also keine Verdoppelung. Nun – Ironie des Schicksals: Die Initiative ist bei der heutigen Grenze, bei 3000, knapp zustande gekommen, indem sie mit 3056 Unterschriften lediglich einen Ueberschuss von 56 aufweisen kann. Man könnte beinahe die Behauptung aufstellen, die nötigen Unterschriften zusammenzubringen sei heute schwerer und aufwendiger geworden, als dies früher der Fall gewesen ist. Die Vielzahl der Initiativen ist eher in Relation zu setzen zu der Vielzahl der aus dem Parlament hervorgegangenen Gesetze. Es ist zu bedenken, dass die Volksrechte Rechte des einzelnen Bürgers sind. Es braucht heute schon beachtliche Gruppierungen und Minderheiten, die sich aus einer Vielzahl von einzelnen zusammenfinden, um von ihrem Recht Gebrauch machen zu können. Wenn also Erhöhung, dann massvoll! Die vom Redressement national genannten Zahlen von 40 000 Unterschriften beim Referendum und 80 000 Unterschriften bei der Initiative sollten die oberen Grenzen sein.

In der Presse ist verschiedentlich auf die kurze Frist, die bei Referenden zur Verfügung steht, hingewiesen worden, indem mindestens ein Monat für die Vorbereitung der Unterschriftensammlung und für die Beglaubigung der Unterschriften verlorengelht. Auch hier sind Wege aufgezeigt

worden, z. B. indem die Beglaubigung der Unterschriften nach Ablauf der dreimonatigen Frist vorgenommen werden könnte oder indem bei einer Ausdehnung der Frist z. B. der Zeitpunkt durch Veröffentlichung des Referendums im Bundesblatt aufgezwungen würde. Solche Lösungsformen müssen geprüft werden und sollten als Gegenleistung für die Erschwerung durch die Erhöhung der Quoren in der Vorlage eingebaut werden. Das gleiche gilt für die Initiativen. Auch hier sollte einer verstärkten Barriere eine Oeffnung des Rechts gegenüberstehen. In diesem Zusammenhang erachte ich die Einführung der Gesetzesinitiative geradezu als unumgänglich. Für mich gilt die Gesetzesinitiative – und ich bin in dieser Auffassung gar nicht allein – als Korrelat zur Erhöhung der Unterschriftenzahl. Da wir bereits zu Beginn der Session im Zusammenhang mit der Motion Aubert über die Möglichkeiten für eine gültige Lösung gesprochen haben, verzichte ich heute darauf, mich darüber auszulassen. Die Gesetzesinitiative ermöglicht es, die Verfassung von Materien freizuhalten, die nur durch die Gesetzgebung zu regeln sind. Wieviel musste bisher durch das Fehlen der Gesetzesinitiative in die Verfassung hineingezwängt werden, was nicht hineingehörte! Die Gesetzesinitiative kann heilsam sein, um ein schwelendes Problem endgültig zu erledigen. Der Staatsrechtslehrer Fleiner hat sie mit Recht als Ventil bezeichnet. In weiten Kreisen ist man überzeugt, dass durch sie die Regierungstätigkeit weit weniger beeinträchtigt wird, als wenn der Weg oder Umweg über die Verfassungsinitiative gesucht wird. Ich bin überzeugt, dass durch die Gesetzesinitiative weit weniger Volksabstimmungen nötig werden, weil beim Gesetz das fakultative Referendum gilt. In der Kommission hat u. a. Herr Urech ebenfalls den Standpunkt vertreten, dass die Frage einer Erhöhung der Unterschriftenquoten nicht isoliert von all den vielen anderen angedeuteten Problemen befriedigend gelöst werden kann. Eigentlich hätte ich meinen Rückweisungsantrag anders formulieren müssen, z. B. es sei eine Vorlage auszuarbeiten, bei der möglichst alle Aspekte berücksichtigt werden und die weniger nur einer Erschwerung für die Ausübung der Volksrechte gleichkommt. Nehmen Sie heute zur Kenntnis, dass mein Antrag so gemeint ist. Da ich aber eine Lösung ohne Gesetzesinitiative nicht für möglich halte, habe ich dieses Anliegen als Beispiel und Bedingung aufgeführt.

Zum Schluss möchte ich stichwortartig einige Gedanken, die in einer Pressemitteilung des Schweizerischen Konsumtenbundes zu lesen sind, vortragen. Es heisst hier: «Wenn der Bundesrat seinen Wunsch nach Erhöhung der Unterschriftenzahl rein arithmetisch begründet hätte, wäre das ein nicht leicht zu widerlegendes Argument. Aber er weist auf einen für ihn besorgniserregenden Vorgang hin, nämlich die lebhaftere Benützung der Initiative und das zügige Ergreifen des Referendums. Dieser rein quantitative Aspekt kann jedoch kaum ernsthaft zum Angelpunkt der Revision von Volksrechten gemacht werden. Denn wollte man der bundesrätlichen Ueberlegung folgen, so müsste wohl zu allererst die Flut parlamentarischer Vorstösse gebändigt werden.» Man weist dann auch auf die vielen obligatorischen Gesetzesreferenden hin.

Weiter unten heisst es im gleichen Bericht: «Unter einem solchen Blickwinkel betrachtet, erscheint die Erhöhung der Unterschriftenzahlen eher als Ventil für aufgestauten Aerger über die übermässige Lust am Politisieren, aber kaum als effizienzfördernde Massnahme zugunsten der Behörden. «Hier liegt», so heisst es weiter, «wohl auch die Quelle magistralen Unwillens. Niemand lässt sich gerne das Gesetz des Handelns, und sei es auch nur zeitweilig, aus der Hand winden. Dies um so weniger, als der Behandlung anstehender Initiativen normalerweise Arbeit, Zeit und Sachverstand gewidmet werden muss.» Der Bericht schliesst mit der Feststellung: «Aus all diesen Erwägungen lässt sich mit Sicherheit der Schluss ziehen, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative den politischen Entscheidungsprozess kaum erleichtert, die Behörden nicht entlastet und dem Stimmbürger keinerlei Erleichterung im politischen Marktgepäck

verschafft. Geht es wirklich nur darum, unliebsam störende oder skurrile politische Regsamkeit zu dämpfen, so sollte man sich etwas Gescheiteres einfallen lassen.»

Ich möchte die letzte Feststellung dahin korrigieren, indem ich sage: Lassen wir uns etwas Besseres, etwas Fertiges einfallen! Ich bin dagegen, dass man Volksrechte so leichtfertig aushöhlt. Ich bin dagegen, dass diese Volksrechte nur noch von jenen Mitbürgern konsumiert werden können, die über Mittel und Geld verfügen. Ich bin dagegen, dass man heute voreilig Erschwernisse schafft, ergänzende Lösungen auf später, allenfalls auf den Zeitpunkt der Totalrevision der Bundesverfassung hinausschieben will.

Herr Hofmann hat selber viele Möglichkeiten in seinem Referat aufgezeigt. Lassen wir der eingesetzten Kommission Zeit, diese Möglichkeiten zu ergründen. Diese Revision, wie sie uns vorgelegt wird, ist nicht so dringlich, als dass nicht auch die anderen Probleme, wenigstens teilweise, gleichzeitig gelöst werden könnten.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

**Urech:** Wie Sie bereits gehört haben, habe auch ich in der Kommission den Antrag gestellt, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, die Initiative und das Referendum grundsätzlich zu überprüfen und den Räten eine umfassende Revisionsvorlage für diese beiden Volksrechte zu unterbreiten. Dies deshalb, weil ich ernsthafte Zweifel habe, dass die Initiativenflut, bzw. die Referenden, mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen wesentlich eingedämmt werden können. Die Erfahrungen in einzelnen Kantonen, in denen die Unterschriftenzahlen erhöht wurden, haben das ausdrücklich bestätigt, wie Sie das auch vom Herrn Kommissionspräsidenten selbst gehört haben. Mit blosser Arithmetik können die Probleme, welche die Ausübung der direkten Demokratie heute stellt, nicht gelöst werden.

In der Kommission bin ich jedoch mit meinem Antrag stark unterlegen. Er vereinigte nur meine eigene Stimme. Bei dieser Ausgangslage verzichte ich als Realist darauf, heute meinen Antrag im Plenum des Ständerates zu wiederholen. Da ich jedoch nach wie vor überzeugt bin, dass nur ein grundsätzliches Ueberdenken von Sinn und Funktion der Volksrechte, und zwar in quantitativer und qualitativer Hinsicht, auf Verfassungs- und Gesetzesstufe eine Lösung der sich heute in unserer Demokratie stellenden Probleme bringen kann, behalte ich mir ausdrücklich vor, in dieser Sache einen persönlichen Vorstoss zu unternehmen.

Ich bin nicht gegen eine angemessene Erhöhung der Unterschriftenzahlen eingestellt. Ich erachte es jedoch nicht als sinnvoll, die blosser Teilmassnahme der Erhöhung der Unterschriftenzahlen, die zudem kaum eine nennenswerte Wirkung für die Eindämmung der Initiativenflut haben dürfte, vorgängig der Gesamtbereinigung der Volksrechte isoliert dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen sollte in den Gesamtrahmen einer Ueberprüfung der Volksrechte gestellt und dem Volke im Zusammenhang mit einer Gesamtrevision der Volksrechte unterbreitet werden. Dabei braucht man damit keineswegs zuzuwarten, bis die gesamte Bundesverfassung total revidiert ist. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass das Problem der Neugestaltung der Volksrechte im Sinne einer Verwesentlichung vorweggenommen wird und in einem separaten Paket dem Volke vordringlich zur Abstimmung unterbreitet wird. Das könnte für die Totalrevision der Bundesverfassung nur dienlich sein.

Das sind die Gründe, weshalb ich der heutigen Vorlage nicht zustimmen kann.

**Honegger:** Es ist unbestritten, dass Referendum und Initiative zu unserer Demokratie gehören. Es geht auch bei dieser Vorlage des Bundesrates nicht um einen Abbau dieser Rechte, sondern es geht darum, eine sinnvolle Anwendung zu erreichen. In den letzten Jahren ist meines Erachtens vor allem mit dem Initiativrecht übertrieben worden. Ein

Blick auf die Initiativenstatistik zeigt – der Herr Kommissionspräsident hat darauf aufmerksam gemacht –, dass die Entwicklung nun zu überborden droht. 19 Initiativen sind hängig und weitere 22 sind angekündigt und dafür werden Unterschriften gesammelt.

Damit wird unser Abstimmungskalender für Jahre blockiert. Wir sind bereits heute so weit, dass wichtige abstimmungsreife Vorlagen ein Jahr und mehr aufs Eis gelegt werden, nur weil sie nicht in den chronisch überladenen Abstimmungskalender passen. All das wäre nicht so problematisch, wenn die Initiativenflut nicht auch eine Belastung des politischen Apparates und des Stimmbürgers mit sich brächte, die meines Erachtens in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zur Gestaltungskraft des Initiativrechts steht. Es kommt noch hinzu, dass die politische Wirkung dieser Initiativen in der Regel nicht darin besteht, dass ihnen das Volk zustimmt. Es sollte meines Erachtens bei der Ergreifung der Volksrechte doch eine gewisse Aussicht bestehen, dass sich die Mehrheit des Volkes für solche Begehren dann auch ausspricht. Das Verhältnis zwischen der erforderlichen Unterschriftenzahl und der Zahl der Stimmberechtigten ist heute aber doch so, dass mit der Ergreifung der Volksrechte auch rein propagandistische Zwecke verfolgt werden können. Durch eine gewisse Erhöhung der Unterschriften liesse sich diese Gefahr wenigstens etwas einschränken. Man kann sich wirklich fragen, ob es richtig ist, dass einfach jede Idee in eine Initiative gekleidet werden muss. Das erfreuliche politische Engagement, das in diesen zahlreichen Initiativen zum Ausdruck kommt, könnte meines Erachtens auch auf andere Weise sinnvoller ausgedrückt werden.

Auch der Bürger reagiert seinerseits mit wachsender Unlust und entsprechend niedriger Stimmbeteiligung. Weil in der Regel die Verantwortung für die Aufklärungspropaganda nicht bei den Initiativkomitees liegt, sondern die politischen Parteien nach wie vor als die gegebenen Organisatoren und Träger der Kampagnen angesehen werden, stellt sich die Frage, ob die Parteien überhaupt noch in der Lage sind, diese Aufgabe der Information zu übernehmen. Ich zweifle heute daran. Ganz abgesehen von der ständigen Ueberlastung des spärlichen Personals sind die Abstimmungen einfach nicht mehr zu finanzieren. Ein Plakataushang kommt auf 150 000 Franken zu stehen, und ein einziges gesamtschweizerisch gestreutes Inserat kostet auch mehr als 100 000 Franken. Eine einfache Ueberschlagsrechnung ergibt, dass die Parteikassen verschiedene Kampagnen in einem Jahr einfach nicht mehr verdauen und damit auch ihre Aufgabe der Information nicht mehr erfüllen können. Und vor diesem Hintergrund kommt der Erhöhung der Unterschriftenzahl, neben den Gründen, die der Herr Kommissionspräsident sehr deutlich herausgestrichen hat, für Referendum und Initiative doch auch eine gewisse Bedeutung zu. Aber es wäre falsch, von der vorgesehenen bescheidenen Anpassung nun eine wesentliche Bremsung der Initiativenflut erwarten zu wollen. Es handelt sich wirklich nur um einen sehr kleinen Schritt in der Richtung der Verwesentlichung der Volksrechte, der meines Erachtens aber nötig ist, wenn wir unsere direkte Demokratie nicht allzusehr strapazieren wollen. Ich bitte Sie, einzutreten und dem Beschluss der Kommission zuzustimmen.

**Stuckli:** Meine Gedanken bewegen sich auf einer ähnlichen Ebene, wie sie von den Herren Urech und Weber ausgedrückt worden sind. Deshalb kann ich mich kurz fassen.

Mit dem erklärten Ziel der Vorlage, die Bekämpfung der Initiativenflut, kann ich mich einig erklären. Trotzdem kann ich der Vorlage aus drei Gründen, die zum Teil schon erwähnt worden sind, nicht zustimmen.

Erstens wird mit der Erhöhung der Unterschriften ein Problem aus einem ganzen Komplex herausgerissen. Bei Initiative und Referendum stellen sich nämlich zahlreiche Probleme, und man hätte den ganzen Fragenkomplex behandeln sollen. Ausser der Unterschriftenzahl gibt es nämlich noch andere Möglichkeiten, diese Initiativenflut einzu-

dämmen. Nur einige wenige Beispiele: Es ist bereits auf die zeitliche Begrenzung der Unterschriftensammlung hingewiesen worden. Man könnte diese Frist auf drei oder sechs Monate beschränken. Heute wird zum Teil jahrelang gesammelt. Ich denke da an die Initiative auf Trennung von Kirche und Staat. Wenn jahrelang gesammelt wird, besteht zudem die Möglichkeit, dass im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative einer, der unterschrieben hat, eine ganz andere Auffassung hat. Eine andere Möglichkeit wäre die Einführung einer Sperrfrist, das heisst, wenn einmal eine Initiative abgelehnt ist, dass sie dann innerhalb einer bestimmten Zeit nicht mehr aufgegriffen werden kann. Ich bin mir bewusst, dass eine Abgrenzung nicht einfach ist; aber einzelne Kantone kennen eine solche Sperrfrist. Dann wäre auch die Möglichkeit einer örtlichen Begrenzung der Unterschriftensammlung zu prüfen. Heute kann überall gesammelt werden, in Geschäften, in Fabrikbetrieben usw., und ich glaube, dass die eine oder andere Unterschrift nicht immer ganz freiwillig geleistet wird. Es kommt sogar zu Belästigungen bei Unterschriftensammlungen auf der Strasse. Auf alle Fälle sollte man eine solche örtliche Einschränkung mindestens prüfen. Diese und andere Fragen werden zum Teil mit der Vorlage über die politischen Rechte behandelt. Aber meines Erachtens gehörten eigentlich alle diese Fragen zusammen und hätten gesamthaft behandelt werden sollen.

So stellen sich zahlreiche Probleme, die zusammen mit einer eventuellen Erhöhung der Unterschriftenzahl hätten geprüft werden müssen, und aufgrund dieser Gesamtprüfung wäre man vielleicht zum Schluss gekommen, dass keine Verdoppelung der Unterschriftenzahl nötig wäre.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Wirkung dieser Erhöhung nicht übertrieben werden darf. Einzelne Kantone haben bereits in dieser Sache ihre Erfahrungen gemacht, und es hat sich gezeigt, dass das Ergebnis den Erwartungen nicht entspricht.

Drittens möchte ich bemerken, dass eine Verdoppelung (beim Referendum haben wir allerdings keine Verdoppelung mehr) in der Volksabstimmung schwierig durchzubringen sein wird. Schon heute zeigen sich erhebliche Widerstände. Andere Verbesserungen, auf die ich zum Teil hingewiesen habe, hätten nur Gesetzesänderungen gebraucht und wären sicher leichter durchzubringen gewesen. Ich bedaure also, dass das Problem nicht als Ganzes, nicht umfassender behandelt worden ist. Ich kann deshalb der Vorlage aus den genannten Gründen nicht zustimmen.

**Helmann:** Die Botschaft begründet die Anträge mit zu vielen Initiativen, zu vielen Referenden und zu vielen Volksabstimmungen. Unser Hauptproblem ist aber die schlechte Stimmbeteiligung. Es liegt nicht an den eidgenössischen Abstimmungen, dass die Bürger zu viel an die Urnen gerufen werden. Es sind die Kantone und die Gemeinden, die dafür verantwortlich sind, dass so viele Urnengänge anberaumt werden müssen und dass sehr viele Sachgeschäfte von diesen beiden Stufen vor die Volksabstimmung gebracht werden. In der heutigen Gesellschaft der gegenseitigen Entfremdung haben die Stimmbürger das Interesse an ihrem Recht zur Wahl von Mitgliedern aller möglichen Behörden bis zum Wahlbüro verloren. Das gleiche ist zu sagen von den vielen Sachabstimmungen. Eine rühmliche Ausnahme macht da der Kanton Schaffhausen. Wir sind den Schaffhausern immer wieder dankbar, wie sie zeigen, dass eine Beteiligung an den staatlichen Aufgaben durch den Stimmbürger doch noch möglich ist. Ich glaube, dieser Wahl- und Abstimmungsabstinentz muss mit einer anderen Kompetenzverteilung begegnet werden. Viele Möglichkeiten sind in dieser Richtung vorhanden, und es ist interessant, dass bis heute keine entsprechenden Lösungen vorgeschlagen wurden; im Gegenteil, in dieser Hinsicht geschieht praktisch nichts. Allerdings schieben auch wir die Aufgabe der Entlastung des Parlamentes vor uns her, obschon wir wissen, dass unzählige Geschäfte dem Bundesrat übergeben werden könnten, ohne dass das politische Gewicht des Parlamentes darunter leiden würde.

Nach meiner Auffassung genügt es, in diesem Bereich Ordnung zu schaffen, um einerseits 80 Prozent der obligatorischen Abstimmungen in Kantonen und Gemeinden überflüssig zu machen und andererseits dem Bundesrat und der Bundesversammlung mehr Zeit zu geben, die Anliegen des Volkes, die sich in Initiativen Luft machen, rascher und auch gründlicher zu behandeln. Im Gegensatz zu den schlechten Wahl- und Abstimmungsbeteiligungen beklagt man sich über eine Flut von Initiativen und spricht von Missbräuchen. Ich glaube, dass die Ausübung eines Volksrechtes kein Missbrauch ist, selbst dann nicht, wenn es oft in Anspruch genommen wird. Es ist eine zwiespältige Haltung, Klage über mangelndes Interesse am Staat und seinen Einrichtungen zu führen und gleichzeitig den Mitgestaltungswillen grosser Volksteile mit dem Ausbau eines hohen Unterschriftenhindernisses lähmen zu wollen. Der Bundesrat und die Bundesversammlung hätten es in der Hand, ihre Arbeit zu rationalisieren, wenn sie beispielsweise auf ihre Gegenvorschläge verzichten würden. Aber was bedeuten Gegenvorschläge? Diese bedeuten nichts anderes als das Eingeständnis, dass mit der entsprechenden Initiative oft ein echtes Problem aufgegriffen wurde, das einer Lösung bedarf, das aber weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung aus eigenem Antrieb anvisiert wurde. Kollega Honegger hat erklärt, Initiativen würden selten angenommen. Das trifft zu; aber die Initiativen lösen Gegenvorschläge aus, die nachher beim Volke Zustimmung finden. Damit erfährt das Initiativrecht wiederum eine Bestätigung seiner Wichtigkeit.

Man muss sich auch die Frage vorlegen, warum die Initiativen immer zahlreicher werden. Die Botschaft spricht von einem Ausfluss der hektischen Entwicklung, der gesellschaftlichen Bedürfnisse und Nöte und den gesteigerten Erwartungen gegenüber dem Staat. Diese Beurteilung ist sicher zutreffend, aber vielleicht muss sie auch aus einer anderen Sicht überprüft werden. Man könnte feststellen, dass dem Bundesrat die politische Führung des Staates aus den Händen gegliitten ist, weil er Verwaltungsaufgaben nicht delegiert, weil er selbst verwaltet, statt sich schöpferischer Regierungsleistung hinzugeben. Ich finde es gut, wenn die Zeitfragen von unten nach oben zur Diskussion gestellt werden, wenn von oben keine Wegweiser aufgestellt werden. Der Kommissionspräsident hat uns dargelegt, was man von den Volksrechten vor 100 Jahren gehalten hat. Ich möchte immerhin feststellen, dass der Zeitgeist vor 100 Jahren ein anderer war, die Probleme ganz anders lagen, und dass es vor 100 Jahren trotz der in der Bundesverfassung garantierten Freiheiten nicht ohne weiteres möglich war, von seinen Freiheiten auch Gebrauch zu machen. Sind wir doch froh, dass das Volk Unmut, Verunsicherung und Tatendrang in Initiativen zum Ausdruck bringt, statt auf die Strasse zu gehen. Ein Steinhaagel ist staatspolitisch viel gefährlicher als eine Papierflut! Die Demokratie lebt von der Auseinandersetzung, selbst wenn sie unbequem ist. Die Auswirkungen der etwas zahlreicher eintreffenden Initiativen werden in ihrer Wirkung auf den Bundesrat und die Verwaltung einerseits und die Bundesversammlung und das Volk andererseits, erheblich übertrieben. Die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiativen scheint mehr als Schutzschild dafür dienen zu müssen, der gegenüber der Opposition erdrückenden Mehrheit der Bundesratsparteien und ihren Bundesräten die Auseinandersetzung mit andersdenkenden Volkskreisen zu ersparen. Es ist doch bezeichnend, dass im Vernehmlassungsverfahren sechs Parteien Ablehnung beantragt haben; eine Partei hat sich differenziert geäußert und nur drei befürworteten die Erhöhung. Ich gehe kaum fehl in der Annahme, dass die drei befürwortenden Parteien Bundesratsparteien sind.

Die Zustimmung der Bundesratsparteien zu den Anträgen ist verständlich. Die Bundesratsparteien sehen ihre Forderungen durch ihre Bundesräte ohne Initiative verwirklicht, nachdem sie den bereits erwähnten grossen Block bilden. Nachdem aber auch die Bundesratsparteien nur eine Minderheit der Stimmbürger als Mitglieder haben, finde ich es

durchaus in Ordnung, dass – wie sich die Botschaft ausdrückt – eine quantitativ bestimmte Minderheit die Möglichkeit erhält, die Gesamtheit der Stimmbürger zur Stellungnahme zu mobilisieren. Ich sehe also keinerlei Nachteil in dieser unbestreitbaren Sachlage. Aus der letzten Zeit sind Beispiele vorhanden, die zeigen, dass sich das Parlament dem Stimmbürger entfremdet hat.

Die Begründung der Erhöhung der Unterschriftenzahl für ein Referendum ist recht biedermännisch ausgefallen. In der Botschaft ist die Rede von der Referendumsdrohung im vorparlamentarischen Verfahren und in der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit. Auch in diesem Punkt ist festzustellen, dass die Bundesratsparteien und ihre Mitglieder ihre Forderungen vor und hinter der Kulisse mit Erfolg geltend machen können. Der Zugang zu diesen Institutionen ist der Minderheit, die hier nicht vertreten ist oder die nur eine kleine Opposition vertritt, nicht gegeben. Welches andere Mittel als die Referendumsdrohung und das Referendum selbst hat die zahlenmässig schwache Opposition, wenn sie sich vom Block der Bundesratsparteien nicht überfahren lassen will? Keines! Ich verfüge als Mitglied einer Oppositionspartei nun über acht Jahre Erfahrung in der Gesetzgebung im Bund. Meine Einwendungen und Anträge werden, von Ausnahmen abgesehen, im Rate niedergewalzt, selbst wenn sie auch von vielen von Ihnen als richtig betrachtet werden. Einzig in den Kommissionen ist grössere Bereitschaft vorhanden, Anträge auch von der Opposition anzunehmen. Es ist ganz offensichtlich, dass man sich in der Kommission freier fühlt als im Rat. Ich habe aber in diesen acht Jahren mehrmals erfahren, dass wenn eine Vorlage vor das Volk kam, eine Mehrheit der Stimmenden die Minderheitsauffassung, die im Rate durchfiel, teilte. Ich beklage mich nicht, ich stelle lediglich fest! Wenn Politik für mich nicht nur «l'art pour l'art» sein soll, bin ich durch die Umstände gezwungen, vom Referendum zu reden – Sie nennen es Drohung! – und das Referendum auch zu ergreifen. Das ist der Sinn dieses Volksbegehrens, und ich bin dem Kommissionspräsidenten dankbar, dass er in seinem Referat diese Auffassung ebenfalls zum Ausdruck gebracht hat.

Wir haben eine zahlreichere Bevölkerung als zur Zeit der Fixierung der heutigen Unterschriftenzahl. Es ist aber bereits gesagt worden, dass die Einsatzfreudigkeit zur Sammlung von Unterschriften gewaltig abgenommen hat. Die Interesslosigkeit der Mitbürger macht es schon schwer, die heutige Unterschriftenzahl zusammenzubringen. Ich zitiere noch einmal die Botschaft, aber wörtlich, auf Seite 8: «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.» Diese Feststellung in der Botschaft verlangt eindeutig den Verzicht auf eine Erhöhung der Unterschriftenzahl und nicht eine Erhöhung. Initiativen und Referenden sollen auch von finanzschwachen und nicht organisierten Mitbürgern ergriffen werden können, sonst verlieren sie ihre Bedeutung als Volksrechte.

Es ist noch zu berücksichtigen, dass der Zeitbedarf für die Beglaubigung der Unterschriften immer grösser wird. Wenn die heutige Frist beibehalten werden soll und die Gemeinden nicht rascher arbeiten, muss das Gesetz gelegentlich so geändert werden, dass die Unterschriften unbeglaubigt dem Bund eingereicht werden können. Die Initiative hat keine gesetzliche Maximalfrist für deren Einreichung. Das ist richtig. Eine Maximalfrist ergibt sich aber aus der Praxis, indem die Unterschriftensammlung in einem gewissen Zeitablauf abgeschlossen werden muss, weil sonst die Stimmbürger Bedenken haben, sie könnten oder würden eine Initiative zweimal unterzeichnen.

Wir müssen bei einer Verfassungsrevision mehr bieten als eine blosse Einschränkung der Volksrechte. Die Anträge des Bundesrates und der Kommission bedeuten praktisch eine drastische Erschwerung der Ausübung dieser Volks-

rechte. Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Sie werden meinen Antrag mit grossem Mehr ablehnen, und ich sage Ihnen heute schon – Sie mögen es Drohung nennen – die Minderheit im Ständerat wird in der Volksabstimmung einmal mehr obsiegen. Ich habe bereits in der Frühjahrssession 1972 bei der Behandlung des Regierungsprogrammes erklärt, dass ich der Erhöhung der Unterschriftenzahl mit allen Kräften entgegneten werde und entgegneten muss. Was wir mit dieser Vorlage machen, ist eine Abwendung von den echten Problemen und eine Bekämpfung von Minderheiten mit administrativen Barrikaden statt mit Argumenten. Wir wären wohl beraten, wenn wir diese Vorlage ablehnen würden.

**Broger:** Wenn unser ehrenwerter Herr Kollege Heimann – was ich ihm nicht wünschen würde – Mitglied des britischen Unterhauses wäre, dann hätte er sein Votum mit den Worten einleiten müssen: «Ich bin verbunden der Migros, ich bin ein Funktionär der Migros.» Man muss dort nach einer ungeschriebenen, aber gültigen Regel bekennen, wo man seine Interessen hat. Das muss er hier nicht sagen, das weiss man.

Ich bin für Eintreten auf diese Vorlage. Die Volksrechte, wie wir sie heute kennen, sind im Gesetzgebungsstaat des 19. Jahrhunderts entwickelt worden, und wir befinden uns nun mitten im Sozial- und Verwaltungsstaat des 20. Jahrhunderts, in einem völlig anderen Klima und arbeiten mit Instrumenten, die in einer anderen Zeit herausgebildet worden sind. Referendum und Initiative sind in einem gewissen Sinne umfunktioniert worden; sie werden heute dazu gebraucht, um das Parlament für Sonderwünsche gefügig zu machen und teilweise um masslose Ansprüche an den Staat heranzutragen. Mit Referendumsdrohungen – man darf schon sagen Drohungen, Herr Heimann hat in gewisser Beziehung recht, man darf das Wort brauchen – kann man tatsächlich den Gesetzgeber daran hindern, rechtzeitig richtiges Recht zu schaffen, indem man ihn auf einen Kompromiss abdrängt, der eventuell ein Problem nur teilweise und halbzeitig löst. Es ist deshalb klar, wenn wir die bestehenden Volksrechte modifizieren, damit sie wieder handlicher werden, kann damit eine Entmachtung von Verbänden einhergehen und auch eine gewisse Entmachtung von wirtschaftlichen Giganten.

Ich meinerseits bin durchaus für Eintreten auf diese Vorlage, da sie nach meinem Dafürhalten eigentlich nur das Minimum der notwendigen Massnahmen bringt. Wenn es so weiter geht wie bisher, dann «ersäuft» der Sachverstand der Bundesverwaltung in Problemen, die vor allem über die Initiative an sie herangetragen werden. Sie muss heute schon Zuflucht nehmen zu Experten ausserhalb der Bundesverwaltung, und bald sind die Experten nicht mehr zu finden, wenn es in diesem Stil und in diesem Tempo weitergeht. Die Notwendigkeit der Erhöhung der Unterschriftenzahl ist beileibe nicht nur auf das Frauenstimmrecht zurückzuführen. Ich glaube, sie ist vorab zurückzuführen auf eine allgemeine gesellschaftliche Problematik. Die Entwicklung der Wissenschaft, vor allem der Technik, hat ungeheuer viele Dinge möglich gemacht, die früher absolut im Bereich des Unmöglichen waren. Man erzählt am laufenden Band die Häresie von der Machbarkeit aller Dinge, und dann entstehen diese Gelüste, die schliesslich ihre Ausprägung in Initiativen finden. Wenn es dann doch nicht gelingt, wenn dann doch nicht alles machbar ist, fühlt sich der Mensch frustriert; er flüchtet sich in die Abstimmungsmüdigkeit, er weigert sich, politische Verantwortung zu übernehmen, er pflegt nur noch sein Privatleben. Das ist ein Grund für diese Abstimmungsmüdigkeit.

Ich glaube, das eigentliche Problem, mit dem wir es hier zu tun haben, ist eine Frage der Information. Die Information, d. h. unterrichten, Kenntnisse vermitteln, Zusammenhänge erklären, stösst beim Menschen und beim Bürger auf eine begrenzte Kapazität. Es ist einfach nicht möglich, all die vielen Dinge, die im politischen und im gesellschaftlichen Raum herumschwirren, so zu präparieren, so

zu formulieren, so auf einfache Nenner zu bringen, dass sie der einzelne Mensch gesamthaft überhaupt noch aufnehmen kann. Deshalb ja auch beim Radio- und Fernsehartikel diese Diskussion, dass man einen öffentlichen Dienst notwendig hat, der uns informiert. Aber die Aufnahmefähigkeit des einzelnen Menschen ist zu klein, um alles zu akzeptieren, um alles ins Bewusstsein aufzunehmen. Eine Information stösst die andere zum Kopf hinaus, und deshalb dieses Malaise, diese Verdrossenheit und die Notwendigkeit, den Bürger nicht ständig noch mehr zu belasten mit Abstimmungen, die er kaum mehr zu bewältigen vermag. Es gäbe meiner Meinung nach ein sehr einfaches Mittel, um diesen Problemkreis in Zusammenhang mit den Volksrechten zu lösen. Man müsste nur verlangen, dass die Unterschrift auf dem Stimmregisterbüro geleistet werden müsste, und dann dürften Sie sogar die Unterschriftenzahl senken. Wenn jeder, der beseelt ist von einem echten Anliegen und dabei das Gefühl hat, jetzt muss ich meine Unterschrift geben, damit das und das nicht geschieht beim Referendum, oder damit das und das geschieht bei der Initiative, dann gehe ich auf das Büro und leiste meine Unterschrift; dann weiss man auch, ob mit einer Unterschrift geschwindelt wird oder nicht. Dann haben wir alles fein säuberlich gelöst. Aber heute haben wir gehört, von Herrn Heimann, man sollte möglicherweise sogar noch die Beglaubigung abschaffen. Ich habe Sie falsch verstanden, Entschuldigung. Ich habe gehört, es gehe zu lange, man komme zu spät, man hinke der Zeit hintendrein, wenn man beglaubigen müsse. Das haben Sie doch gesagt. Also, ein Wildwuchs von Format. Heute kann es passieren, dass Sie durch eine Strasse gehen und an einem Nachmittag vier-, fünf-, sechsmal angesprochen und um die Unterschrift für ein Referendum oder für eine Initiative gebeten werden. Wenn Sie mit dem Agenten, der das unternimmt und der möglicherweise pro Stimme bezahlt wird, diskutieren, sehen Sie, dass er vom ganzen Problem nicht die geringste Ahnung hat. Er wird einfach wie ein Bluteigel auf den Stimmbürger angesetzt, um möglichst viel Stimmen anzusaugen. Das ist kein Zustand. Ich stimme zwar Herrn Kollege Hofmann bei, wir können die Vorlage nicht mit solchen Zutaten belasten; aber es wäre eine glänzende Lösung, wie im übrigen auch die Sperrklausel. In Athen wurde ein Bürger, der in der Ekklesia, der Volksversammlung, innert fünf Jahren einen Antrag stellte, der schon einmal verworfen worden war, vom Felsen der Akropolis heruntergeworfen. Das war eine, ich möchte sagen, «klassische» Methode, das kann man heute auch nicht mehr. (Heiterkeit)

Sie haben meine Grundüberlegungen gehört. Ich bin absolut überzeugt, man muss im Sinne der Kommissionsmehrheit eintreten und mindestens das tun, was man vernünftigerweise in sehr demokratischer Weise tun kann.

**Heimann:** Ich hätte meinem Kollegen Broger diesen Tiefschlag nicht zugemutet. Wenn er im englischen Parlament wäre, so hätte es Buhrufe und anderes mehr gegeben, wenn er in dieser Form mir unterschieben will, ich hätte mich hier für meine Firma zur Wehr gesetzt. Herr Broger, obschon Sie überall dabei sind – wir werden dann noch sehen wo –, unterschätzen Sie doch noch die Kraft des Unternehmens, in dem ich tätig bin. Dieses Unternehmen würde auch noch die doppelte Unterschriftenzahl beibringen, und die dreifache, wenn es sein müsste. Aber das Unternehmen politisiert nicht in dieser Form, wie Sie sich das offenbar vorstellen. Herr Broger, ich habe auch nicht erklärt, dass die Beglaubigungen abgeschafft werden sollen. Ich habe gesagt, man sollte die Unterschriftenbögen dem Bund einreichen können, der dann seinerseits die Beglaubigungen einholt, weil es offenbar nicht mehr möglich ist, in einer angemessenen Zeit die Beglaubigungen von den Gemeinden und Städten zu erhalten. Herr Broger, ich weiss, dass Sie mehr Freude an der Macht haben als an Volksrechten (Heiterkeit), sonst würden Sie ja nicht Freude haben an Ihrer Position als Landammann, als offenbar immer noch Präsident des Grossen Rates, als TCS-

Verwaltungsrat, als gutbezahlter Ombudsmann der Versicherungen und auch noch als Präsident eines grossen Werbeverbandes; was sonst noch dabei ist, weiss ich nicht, ich mag es Ihnen aber von Herzen gönnen.

**Bundesrat Furgler:** Nachdem der Wahlmonat sogar im Ständerat begonnen hat, möchte ich mich ganz betont mit dieser Vorlage auseinandersetzen. Ich möchte aber in der Vorbemerkung Herrn Heimann beruhigen. Dem Bundesrat ging es nie, und geht es heute nicht darum, die Auseinandersetzung mit Volkskreisen zu verunmöglichen, sich das zu ersparen. Es geht ihm nicht darum, biedermännisch Botschaften zu begründen, wie er das soeben sagte, um dann selbst den Brandstifter zu spielen, wofür ich ihm danke, weil es zur Auseinandersetzung zwingt.

Was hier im Zentrum der Diskussion steht, ist doch das Suchen nach dem vernünftigen Mass, auch für die Volksrechte. Ist es übertrieben, wenn der Bundesrat in seiner Botschaft feststellt, dass die Zahl der Stimmberechtigten sich in den letzten 100 Jahren nahezu versechsfacht hat? Ist es übertrieben, wenn er feststellte, dass im Jahre 1971 mit der Einführung des Frauenstimmrechts diese Zahl sich von einem Tag auf den anderen verdoppelt habe? Ist es übertrieben, wenn er feststellt, dass die Relationen sich dermassen verändert hätten, dass heute 1,35 Prozent bzw. 0,8 Prozent aller Stimmbürger in der Lage seien, diese Mittel auszulösen, währenddem sie ursprünglich 7,8 Prozent bzw. 4,7 Prozent ausgemacht hätten? Ich erwähne die Zahlen nur deshalb, um festzustellen, dass in unserer Verfassung bewusst ein Mittel eingeführt wurde, Initiative und Referendum, das bezogen war auf die Zahl der damaligen Menschen. Der Präsident Ihrer Kommission hat zu Recht darauf verwiesen, dass bei der heutigen Denkweise, wo man alles in Prozenten formulieren würde, die Anpassung sich von selbst ergeben hätte. Man wollte das nicht. Der Bundesrat will keineswegs zu den ursprünglichen Prozentzahlen zurück, aber er erlaubt sich die erste Feststellung: Aus diesen Relationen ergibt sich, dass von einer Beschränkung der Volksrechte nicht gesprochen werden kann. Weil das nun ein ausgesprochen – in Wahlzeiten – trächtiges Argument ist, lege ich Gewicht auf diese erste Feststellung.

Eine zweite Bemerkung. Zum Recht gehört auch nach Ihrer Auffassung die Pflicht. Wer sich unterschrittlich hinter eine Initiative oder ein Referendum stellt, übernimmt die staatsbürgerliche Verantwortung für die nötige Aufklärungs- und Propagandaarbeit. Davon spricht niemand mehr. Das hat aber bei der Gestaltung dieses Staatswesens eine geradezu zentrale Bedeutung. Es ist nicht damit getan, dass man aufgrund der kleinen Zahlen einen Vorstoss einbringt und dann nachher den lieben Gott einen lieben Gott sein lässt und die Bürger zur Urne ruft, komme es so oder anders heraus. Wir möchten den Dialog mit dem Volk auf Wesentliches konzentrieren, wobei das Volk das Wesentliche feststellen soll, aber die erwünschten Zahlen sind ein brauchbareres Instrument als es die heutigen Zahlen sind.

Eine dritte Bemerkung. Das Sammeln von Unterschriften ist unbestreitbar leichter geworden. Auch die Opponenten haben das in ihren Voten zugegeben. Man kann den Vorschlag des Herrn Broger nicht verwirklichen, weil dann, wenn die Bürger auf der Stimmregisterkanzlei ihre Unterschrift für Referendum oder Initiative abgeben müssten, damit tatsächlich eine echte Beschränkung verbunden wäre. Ich denke an die Arbeitszeit dieser Stimmregisterführer. Es wäre nicht denkbar, dass Arbeitnehmer in unserem Staat während der ordentlichen Bürozeit dort hingehen könnten, um ihre Unterschrift einzubringen. Deshalb konnte man das an und für sich sehr rasch wirkende Mittel hier gar nicht in Erwägung ziehen, abgesehen davon, dass es von Ihnen in die Beratungen eingebracht werden kann beim Bundesgesetz über die politischen Rechte. Sie wissen, dass die nationalrätliche Kommission sich damit auseinandersetzt. Aber die stärkere Konzentration der Stimmbürger pro Haushalt, die verbesserten Transport- und

Kommunikationsmittel, die stärkere Ballung in den Agglomerationen, vor allem der grossen Städte, und die neuen Methoden der politischen Werbung spielen eine Rolle. Ist es so vermessen, wenn wir die vielen parlamentarischen Vorstösse, die vom Bundesrat verlangten, dass er in diesem Gebiet tätig werde, ernstgenommen haben und sie auch dementsprechend erwähnen in dieser Botschaft. Ich möchte in aller Form ablehnen, dass dieser Botschaft vorgeworfen wird, sie sei biedermännisch nichtssagend. Sie enthält, glaube ich, die ganze bescheidene Aussage über Schwierigkeiten bei der Ausübung unserer Volksrechte und die bescheidene Aussage, dass wir neben dieser Sofortmassnahme die Grundsatzprobleme, wie das auch Ihre Kommission getan hat, sehr einlässlich prüfen werden.

Wenn die Initiativenzahl angesprochen worden ist, dann ist das für den Bundesrat von zentraler Bedeutung. Die rund 40, um die es geht, füllen den Abstimmungskalender – wie Herr Honegger es sagte – auf fünf bis sechs Jahre hinaus. Wir müssen sie in den nächsten fünf bis sechs Jahren zur Abstimmung bringen. Damit ist der Kalender, den Sie selbst auch noch mit eigenen Geschäften füllen möchten, ausgebucht. Regierung und Parlament haben noch andere Staatsaufgaben zu erfüllen. Mit anderen Worten: Die Initiativenflut wird dann gefährlich, wenn sie die fristgerechte Erledigung anderer wichtiger Staatsaufgaben verunmöglicht. Nur in diesem Zusammenhang spreche ich von einer möglichen Ueberforderung von Regierung, Parlament und Stimmbürger, von einer möglichen Gefährdung des Funktionierens unserer eidgenössischen staatlichen Instrumente.

Ein langfristiges, kontinuierliches Regieren wird auf diese Weise gefährdet. Gerade das aber fordert unter anderem auch Herr Heimann. Ueberessen hat noch nie Wohlbehagen erzeugt. Das gilt auch hier. Der Bundesrat sah sich wegen seiner Führungsverpflichtung gezwungen, auf diese Fakten aufmerksam zu machen. Hätte er es nicht getan, so hätte man ihm zurecht vorwerfen können, er habe die Zeichen der Zeit nicht erkannt. Die Führungsinstrumente – darf ich es Ihnen sagen, Herr Heimann – passen Sie doch selbst auch Ihrer Unternehmensgrösse an. Müssen wir nicht in unserem Staat unsere Führungsinstrumente – und ein solches erblicke ich auch in den Volksrechten, um die es geht – dem gewachsenen eidgenössischen Unternehmen anpassen, unter Wahrung der Substanz. Wir haben uns auch erlaubt, darzustellen, dass die Stimmüdigkeit des Stimmbürgers und seine Staatsverdrossenheit doch auch mit der Abstimmungshetik zusammenhängt. Ich unterstreiche das, was Sie alle gesagt haben, als Sie auf die Dreiheit (Bund, Kantone und Gemeinden) verwiesen, dass auch dort Remedur geschafft werden muss, wenn der Bürger wegen allem und jedem an die Urne gerufen wird. Aber von seiten des Bundes aus wollen wir nicht warten, bis Kantone und Gemeinden hier tätig werden, abgesehen davon, dass einzelne Kantone bereits ihre eigenen Zahlen verändert haben. Ich verweise auf die Stände Nidwalden, Basel-Stadt, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf; das sind doch auch deutliche Zeichen der Zeit.

Wenn Herr Honegger die Frage erlaubte, die ich ebenfalls aufgreife, ob denn wirklich jede Idee, jede Unzufriedenheit, jedes politische Engagement sich zwingend in einer Volksinitiative niederschlagen müsse, glaube ich nicht, dass das mit der despektierlichen Herabsetzung von Initiative oder Referendum etwas zu tun haben sollte, sondern mit dem Hinweis auf die 1001-Gesprächsmöglichkeit, die wir dem Bürger eröffnen, ganz gezielt vertieft noch mit der bevorstehenden Ombudsmann-Lösung, so, dass eben nicht immer die Initiative oder das Referendum ergriffen werden müsste. Ich verzichte auf die Wiederholung aller Zahlen, die der Herr Präsident selbst dargestellt hat.

Zum Ausmass: Welches ist das richtige Mass? Wir wollten von allem Anfang an – und durften es auch in der Kommission sagen – festhalten, dass nur eine massvolle Erhöhung als Sofortmassnahme in Frage kommt, weil erstens die Substanz beider Volksrechte durch eine Erhöhung nicht angetastet werden soll und zweitens eine Erhöhung

keine Privilegierung finanzstarker Kreise bewirken darf. Der Bundesrat glaubt, dass dies nun mit dem Vorschlag, den Ihre Kommission gestaltet hat, zum Tragen gebracht werden kann. Die Grenzen der direkten Demokratie scheinen in diesem Bereich erreicht zu sein. Die angestrebte Sanierung vermöchte eine innere Aufwertung beider Volksrechte zu bewirken. Man kann nämlich auch ein Volksrecht quantitativ zutode reiten. Mit anderen Worten: Für den Bundesrat handelt es sich um eine quantitative Sofortmassnahme.

Nun ein Wort zu den Rückweisungsanträgen und zur Auffassung, wir müssten alles in den Gesamtrahmen der Volksrechte hineinbringen. Ich durfte Ihnen schon verschiedentlich sagen und kann es deshalb ganz knapp gefasst wiederholen, dass wir eine substantielle Reform der Volksrechte überdenken. Welches das Resultat dieses Denkprozesses sein wird, wissen wir noch nicht: Initiative auf der Gesetzesstufe, wie Herr Weber sie fordert, wie Herr Aubert sie gefordert hat, oder aber Einheitsinitiative, wie die Expertenkommission sie prüft, aus der Ueberzeugung heraus, dass dann das Parlament und nicht mehr die Initianten die schwierige Aufgabe zu übernehmen hätte, die Texte auf der Stufe von Verfassung und Gesetz zu formulieren, mit der entsprechenden Auswirkung: Volks- und Ständemehr oder nur Volksmehr. Das alles kann ich Ihnen jetzt noch nicht verbindlich sagen. Herr Stucki als Mitglied dieser Kommission weiss aber, dass in sorgfältigster Arbeit daran gearbeitet wird und dass die Resultate nicht mehr lange auf sich warten lassen. Wir wollten ehrlicherweise sagen, um eine Sofortmassnahme herum kommen wir nicht, wenn wir die parlamentarischen Vorstösse verwirklichen wollen; es schien uns angezeigt, aufgrund der Flut von solchen Vorstössen mit der entsprechenden Belastung des Souveräns. Aber in diesen grossen Rahmen hinein ist das Problem gestellt, und ich möchte Herrn Weber sagen, dass wir uns in keiner Art und Weise hier die Aufgabe so leicht gemacht hätten, dass wir einfach zulasten des Volkes etwas vorschlugen, ohne ihm etwas zu geben. Ich darf auf die einleitende Betrachtung der Zahlenrelationen hinweisen, um auch ihm die Aussage zu erleichtern, dass das Volk in seinen Rechten nicht gekürzt wird.

Ich fasse zusammen: Die substantielle Reform der Volksrechte wird vorgekehrt. Sie ist noch nicht ganz entscheidungsfähig. Auf der anderen Seite drängt sich eine Erhöhung der Unterschriftenquoten aus den Gründen auf, die ich Ihnen bereits dargelegt habe. Ich muss Sie daher bitten, den Rückweisungsantrag abzulehnen und Eintreten auf die Vorlage zu beschliessen. Der Bundesrat kann sich den Anträgen der Kommissionsmehrheit anschliessen, d. h. getrennte Vorlage Initiative und Referendum. Ebenfalls kann er sich anschliessen, dass das Referendum nicht mit 60 000, sondern mit 50 000 Stimmen ausgelöst werden soll. Er empfindet mit der Kommissionsmehrheit, dass das dem Volk die verschiedenartige Wertung der verschiedenartigen Instrumente erleichtert. Er kann sich auch der Uebergangsregelung anschliessen.

Ein Allerletztes: Der Bundesrat hat nie bei solchen Vorstössen unterschieden, ob sie von Bundesratsparteien oder von Nichtbundesratsparteien gekommen sind. Dafür stehe ich ein, auch im Namen meiner Kollegen. Alles andere wäre eine Irreführung des Volkes. Ich ersuche Sie, den Anträgen zu dieser bescheidenen Verbesserung doch Ihre Zustimmung zu geben.

**Präsident:** Eintreten ist bestritten. Zudem liegt ein Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat (Antrag Weber) vor. Ich beantrage Ihnen, dass wir zuerst über Eintreten abstimmen.

#### Abstimmung — Vote

Für den Eintretensantrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Nichteintretensantrag Heimann	1 Stimme
Für den Antrag der Minderheit (Rückweisung)	3 Stimmen
Dagegen	23 Stimmen



**Präsident:** Wir treten auf die Detailberatung ein. Vorerst müssen Sie sich zu der von der Vorberatenden Kommission vorgeschlagenen Zweiteilung dieser Partialrevision aussprechen. Der Bundesrat erklärt sich mit dieser Zweiteilung einverstanden. – Wer wünscht das Wort? – Sie haben also die Zweiteilung stillschweigend beschlossen.

#### Titel und Ingress

*Antrag der Kommission*

#### A

#### Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum (Art. 89 und 89bis BV)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. Juni 1975, beschliesst:

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

#### A

#### Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour le référendum (Art. 89 et 89bis cst.)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 9 juin 1975, arrête:

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. I

*Antrag der Kommission*

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

In Artikel 89 Absätze 2 und 4 und in Artikel 89bis Absatz 2 wird die für das Referendum vorgeschriebene Unterschriftenzahl von 30 000 auf 50 000 erhöht.

#### Ch. I

*Proposition de la commission*

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

A l'article 89, 2e et 4e alinéas, et à l'article 89bis, 2e alinéa, le nombre de signatures requis pour le référendum est porté de 30 000 à 50 000.

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. II

*Antrag der Kommission*

#### Abs. 1

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

#### Abs. 2 (neu)

Er tritt drei Monate nach der Abstimmung in Kraft.

#### Ch. II

*Proposition de la commission*

#### Al. 1

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

#### Al. 2 (nouveau)

Il entre en vigueur trois mois après la votation populaire.

**Hofmann, Berichterstatter:** Die Fahne ist unter II Beschluss A unvollständig. Ich verweise auf das Beiblatt, das später ausgeteilt wurde. Es kommt die Uebergangsklausel hinzu: «Er tritt drei Monate nach der Abstimmung in Kraft.» Die gleiche Uebergangsklausel gilt bei Beschluss B.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	23 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

#### Titel und Ingress

*Antrag der Kommission*

#### B

#### Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative (Art. 120 und 121 BV)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. Juni 1975, beschliesst:

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

#### B

#### Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour l'initiative constitutionnelle (Art. 120 et 121 cst.)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 9 juin 1975, arrête:

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. I

*Antrag der Kommission*

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

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.

#### Ch. I

*Proposition de la commission*

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

A l'article 120, 1er alinéa, et à l'article 121, 2e alinéa, le nombre de signatures requis pour l'initiative constitutionnelle est porté de 50 000 à 100 000.

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. II

*Antrag der Kommission*

#### Abs. 1

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

#### Abs. 2 (neu)

Er tritt drei Monate nach der Abstimmung in Kraft.

#### Ch. II

*Proposition de la commission*

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

#### Al. 2 (nouveau)

Il entre en vigueur trois mois après la votation populaire.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	23 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 55*



## **Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

### **Constitution fédérale (initiative et référendum)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.10.1975 - 09:00
Date	
Data	
Seite	610-619
Page	
Pagina	
Ref. No	20 004 344

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

sur l'impôt de défense nationale ne peut être ouverte que dans l'hypothèse où des indices sérieux laissent supposer que des falsifications ont eu lieu, on imagine mal que les cantons demanderont à la Confédération d'intervenir dans des cas où tout laisse supposer qu'il y a eu simple soustraction. à aussi, la compétence exclusive qu'ont les cantons de demander l'intervention de ces organes et le souci du chef du département de ne pas galvauder le travail de ces organes constitueront, je crois, dans la pratique, des freins suffisants pour rendre vaines les craintes de M. Egli quant à une mise en œuvre arbitraire ou à une extension des pouvoirs de ces organes de contrôle.

J'espère que ces propos qui, encore une fois, ne viennent pas d'un juriste, mais sont inspirés de la pratique, sont de nature à reconforter M. Egli. Il doit faire confiance à l'administration des finances. Nous ferons un bon usage de cette loi contre la fraude fiscale. Nous l'appliquerons avec fermeté et rigueur, mais sans empiéter sur les prérogatives des cantons et sans, par son biais, étendre encore les nôtres.

**Präsident:** Ich stelle fest, dass ein anderer Antrag nicht gestellt ist und das Sie somit den Anträgen Ihrer Kommission zustimmen.

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

*Schluss der Sitzung um 10.45 Uhr*

*La séance est levée à 10 h 45*

## **Elfte Sitzung – Onzième séance**

**Freitag, 25. März 1977, Vormittag**

**Vendredi 25 mars 1977, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Munz*

76.072

### **Sondermissionen. Konvention Missions spéciales. Convention**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 559 — Voir année 1976, page 559

Beschluss des Nationalrates vom 8. März 1977

Décision du Conseil national du 8 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes

37 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

76.053

### **Demokratie im Nationalstrassenbau. Volksbegehren**

### **Démocratie dans la construction des routes nationales. Initiative populaire**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 479 hiervor

Voir année 1976, page 479 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 23. März 1977

Décision du Conseil national du 23 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes

37 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

75.054

### **Bundesverfassung (Initiative und Referendum) Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 1688 — Voir année 1976, page 1688

Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 16 décembre 1976

**A**

### **Bundesbeschluss betreffend Referendum Arrêté fédéral concernant le référendum**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes

Dagegen

34 Stimmen  
1 Stimme

B

**Bundesbeschluss betreffend Verfassungsinitiative**  
**Arrêté fédéral concernant l'initiative constitutionnelle**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 33 Stimmen  
 Dagegen 1 Stimme

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

75.070

**Sprengstoffgesetz**  
**Explosifs. Loi**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 595 — Voir année 1976, page 595

Beschluss des Nationalrates vom 22. September 1976  
 Décision du Conseil national du 22 septembre 1976

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

76.078

**Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge.**  
**Volksbegehren**  
**Pollution de l'air par les véhicules à moteur.**  
**Initiative populaire**

Siehe Seite 84 hiervor — Voir page 84 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. März 1977  
 Décision du Conseil national du 25 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 34 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

76.051

**Sauerkraut. Einfuhrzoll**  
**Choucroute. Majoration du droit de douane**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 588 — Voir année 1976, page 588

Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1977  
 Décision du Conseil national du 14 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

76.063

**Mieterschutz. Volksbegehren**  
**Protection des locataires. Initiative populaire**

Siehe Seite 111 hiervor — Voir page 111 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. März 1977  
 Décision du Conseil national du 25 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 34 Stimmen  
 Dagegen 3 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

77.001

**Milchwirtschaft. Dringliche Massnahmen**  
**Economie laitière. Mesures urgentes**

Siehe Seite 122 hiervor — Voir page 122 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. März 1977  
 Décision du Conseil national du 25 mars 1977

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 35 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**Präsident:** Meine Herren Kollegen, wir haben damit die Schlussabstimmungen bewältigt. Es bleibt mir noch, Ihnen für Ihre speditive und kollegiale Arbeit während dieser Session zu danken. Ich gebe dem Wunsche Ausdruck, dass die von Ihnen gefassten Beschlüsse dem Wohle unseres Landes dienen werden. – Ich wünsche Ihnen gute Heimkehr, fröhliche Ostern und erwarte Sie, neu und frühlinghaft gestärkt, zum Zwischenspurt am 2. Mai in diesem Saale. – Sitzung und Session sind geschlossen.

*Schluss der Sitzung und Session um 8.10 Uhr*  
*La séance et la session sont closes à 8 h 10*

## **Bundesverfassung (Initiative und Referendum)**

## **Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.03.1977 - 08:00
Date	
Data	
Seite	154-155
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 672

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.