

3 Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden?

Hans-Peter Schaub und Karin Frick

3.1 Einleitung

Die halbdirekte Demokratie baut auf der Idee der Arbeitsteilung auf: Fast alle politischen Entscheide werden von Regierung und Parlament getroffen, aber die Stimmberechtigten können mit Volksinitiativen und Referenden eingreifen, wenn die Behörden wichtige Anliegen ignorieren oder an ihren Präferenzen vorbeipolitisieren (vgl. Linder & Mueller 2017, 296–297; Hangartner & Kley 2000, 238; vgl. auch den Beitrag von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* in diesem Sammelband). Dabei sollen nur wichtige Fragen den Stimmberechtigten vorgelegt werden: Behörden, Öffentlichkeit und Stimmberechtigte sollen nicht mit einer ungefilterten Masse von Volksabstimmungen über marginale Anliegen überhäuft werden, sondern ihre begrenzten Ressourcen auf «relevante» Anliegen fokussieren können (Bisaz 2020, 505).¹

Um zu bestimmen, ob eine Vorlage so relevant ist, dass sie den vielfältigen mit einer Volksabstimmung verbundenen Aufwand² rechtfertigt, sieht die Schweizer Bundesverfassung seit über 170 Jahren die Institution der Unterschriftensammlung vor: Jene und nur jene Anliegen, die innert einer genügend kurzen Frist von einer genügend hohen Anzahl Stimmberechtigter unterstützt werden, werden anschliessend der gesamten Stimmbevölkerung vorgelegt. Im Idealfall sind die Unterschriftenzahl so hoch und die Sammelfrist so kurz angesetzt, «dass nur relevante und gleichzeitig alle relevanten Anträge aus dem Volk

1 Gleichzeitig sollen die direktdemokratischen Instrumente ausdrücklich auch Minderheiten den Zugang zum politischen Prozess ermöglichen. Aus diesem Grund sollen die Hürden auch nicht zu hoch angesetzt werden.

2 Bei Volksinitiativen müssen Verwaltung, Bundesrat und Parlament das Anliegen diskutieren und sich dazu positionieren. Anschliessend folgt – wie auch bei Referenden – der Abstimmungskampf, in dem die Vorlagen von Parteien, Medien und Zivilgesellschaft verhandelt und beworben oder bekämpft werden. Schliesslich müssen die Stimmberechtigten die Informationen verarbeiten, sich eine Meinung bilden und die Abstimmungsunterlagen ausfüllen. Bei fakultativen Referenden kommt hinzu, dass sich der Gesetzgebungsprozess verlängert und die Inkraftsetzung einer Vorlage verzögert wird, wenn es zu einer Volksabstimmung kommt (Bisaz 2020, 513; Braun Binder 2014, 544; Hangartner & Kley 2000, 348; Bundesrat 1975, 138, 140). Der Gesamtaufwand geht also deutlich über die rein finanziellen Kosten für die logistische Durchführung der Abstimmung hinaus, welche von der Bundeskanzlei auf eine Grössenordnung von schweizweit rund CHF 7,5 Mio. pro Abstimmungssonntag geschätzt werden (SRF 2016).

der Volksabstimmung zugeführt werden» (Bisaz 2020, 505).³ Dabei wird schon seit mindestens hundert Jahren in Politik und Wissenschaft intensiv darüber diskutiert, wie hoch genau die Hürden anzusetzen seien, damit sie weder zu durchlässig noch zu undurchlässig sind (Tanner 2021; Rühli & Adler 2015, 47; Bühlmann 2015; Braun Binder 2014, 541; Rielle 2010a, 364; AB NR 2017, 1076–1077).

Bemerkenswerterweise fehlen bisher aber Untersuchungen zur grundsätzlichen Frage, ob Unterschriftenzahlen und Sammeldauern überhaupt etwas über die Relevanz eines Anliegens aussagen. Dieser Frage geht der vorliegende Beitrag nach: Inwiefern lassen sich aus dem Erfolg, mit dem für ein Anliegen Unterschriften gesammelt werden, Rückschlüsse auf dessen politische Relevanz ziehen? Einen solchen Zusammenhang überprüfen wir anhand von Daten aus den letzten 130 Jahren Schweizer Abstimmungsgeschichte. Dabei fokussieren wir auf die politische Relevanz, die einem Anliegen in der zeitgenössischen demokratischen Auseinandersetzung zukam,⁴ und messen diese anhand des erzielten Abstimmungsergebnisses, der Stimmbeteiligung und der Medienresonanz.

Der Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die historische Entwicklung der formellen Unterschriftenhürden seit 1848 und über Eckdaten der bisherigen Unterschriftensammlungen (3.2). Abschnitt 3.3 diskutiert das Konzept der politischen Relevanz und legt dar, inwiefern theoretisch (k)ein Zusammenhang zur Unterschriftensammlung zu erwarten ist. Abschnitt 3.4 beschreibt die verwendeten Daten und Methoden, bevor in Abschnitt 3.5 die empirischen Ergebnisse präsentiert werden. Abschnitt 3.6 fasst diese zusammen und ordnet sie ein.

3.2 Unterschriftensammlungen: Rechtlicher Rahmen und praktische Erfahrungen

3.2.1 Grosse Stabilität der formellen Hürden

Während in Versammlungsdemokratien wie etwa den schweizerischen Landsgemeindeorten seit jeher typischerweise jeder einzelne Stimmberechtigte antragsberechtigt war (Ryffel 1903, 87–90), wurden für grössere demokratische

3 Hangartner und Kley (2000, 348, 413) nennen daneben noch weitere Funktionen der Sammelfristen: Diese gewährleisten, dass die einzelnen Unterzeichnenden unter einigermassen gleichen Voraussetzungen unterschreiben, dienen der Rechtssicherheit im politischen Prozess und ermöglichen es den Behörden, ihre Tätigkeit besser dem Verfahrensstand der Initiativen anzupassen. Die Sammelfrist für fakultative Referenden begrenzt zudem die Verzögerung, die bei allen referendumspflichtigen Geschäften durch das Abwarten der Frist bis zur Inkraftsetzung entsteht.

4 Hingegen kann und soll die inhaltlich-materielle Relevanz der Initiativ- und Referendumsvorlagen hier nicht untersucht werden; sie liesse sich auch kaum objektiv messen. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich also auf die Relevanz in der «Politics»-Dimension, nicht in der «Policy»-Dimension.

Einheiten wohl erstmals 1793 in der französischen Montagnard-Verfassung Regeln erlassen, nach denen eine Minderheit der Stimmberechtigten eine Volksabstimmung auslösen konnte, wenn innert einer begrenzten Frist ein bestimmtes Quorum zustande kam (Kölz 1992, 84–85). Während diese Konzeption in Frankreich wegen der Revolutionswirren nie zur Anwendung kam, wurde sie in der Schweiz zunächst in Kantonsverfassungen wie jenen von St. Gallen (1831 zum Veto, 1838 zur Verfassungsinitiative), Luzern (1841 zum Veto und zur Initiative) und der Waadt (1845 zur Initiative) realisiert (Kölz 1992, 308–309, 313–315, 472–477; Graber 2013, 374–375).

Auf Bundesebene wurden Unterschriftenhürden erstmals 1848 etabliert: Für die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung wurde ein Quorum von 50000 Unterschriften festgelegt. Vorgaben zur Sammelfrist wurden keine gemacht (Kölz 1992, 602). Dieselbe Regelung (50000 Unterschriften, keine Sammelfrist) wurde dann auch auf die 1891 geschaffene Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung übertragen (Kölz 2004, 644). Theoretisch konnten für eine Volksinitiative also während einer unbegrenzten Zeit Unterschriften gesammelt werden.⁵

Von Anfang an beschränkt war die Sammelfrist beim fakultativen Gesetzesreferendum, das 1874 eingeführt wurde: Die geforderten 30000 Unterschriften mussten innert 90 Tagen gesammelt werden. Eine Begrenzung der Sammeldauer war hier eine sachliche Notwendigkeit, damit die vom Parlament unter dem Vorbehalt des Referendums verabschiedeten Gesetze in Kraft treten konnten.

Jahrzehntelang blieben die Unterschriftenhürden unverändert. Nachdem sich aber die Anzahl Stimm- und Unterschriftsberechtigter mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 auf einen Schlag verdoppelt hatte, wurden die geforderten Unterschriftenzahlen angehoben: Seit 1977 müssen für Volksinitiativen 100000 und für fakultative Referenden 50000 gültige Unterschriften eingereicht werden.⁶ Zudem ist seit 1978 auch für Volksinitiativen die Sammelfrist

5 Eine Einschränkung bestand lediglich insofern, als die Bescheinigung der Unterschriften durch die Gemeinden maximal sechs Monate vor der Einreichung bei der Bundeskanzlei erfolgt sein durfte; damit wurde verhindert, dass alte Unterschriften von Personen, die in der Zwischenzeit verstorben oder weggezogen waren, mitgezählt wurden.

6 Die neuen Hürden wurden von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 25.09.1977 gutgeheissen [272, 273]. Sie traten am 26.12.1977 in Kraft und galten damit für alle Initiativen, deren Unterschriftensammlung nach diesem Datum begann, sowie für alle fakultativen Referenden gegen Parlamentsbeschlüsse, die nach diesem Datum gefällt wurden. (Hinweis: In den eckigen Klammern stehen jeweils die offiziellen Nummern der Abstimmungsvorlagen. Dies ermöglicht es den Leser:innen, via swissvotes.ch rasch mehr über die Vorlage zu erfahren. Die Eingabe von [swissvotes.ch/vote/\[NUMMER\]](http://swissvotes.ch/vote/[NUMMER]) in den Browser führt zu den zahlreichen von Swissvotes zur Verfügung gestellten Daten, Analysen und Originaldokumenten.)

begrenzt: Die erforderlichen Unterschriften müssen nun spätestens 18 Monate nach dem Sammelstart bei der Bundeskanzlei eingereicht werden.⁷

Seither kam es nur noch einmal zu einer Änderung bei den Unterschriftenhürden: Die Sammelfrist für fakultative Referenden, die seit 1874 bei 90 Tagen gelegen hatte, wurde 1996 auf 100 Tage ausgedehnt. Bezweckt wurde damit jedoch nicht eine materielle Lockerung, vielmehr sollte damit die Zuweisung zusätzlicher Aufgaben an die Referendumsführenden kompensiert werden.⁸

Insgesamt sind die Regelungen zu den Unterschriftenhürden also von grosser Stabilität geprägt. Diese Stabilität ist durchaus bemerkenswert vor dem Hintergrund, dass bereits ab 1922 und auch nach den Reformen von 1977 immer wieder Anläufe für Veränderungen unternommen worden sind; diese zielten in der Regel auf eine Erhöhung der Unterschriftenquoten oder eine Verkürzung der Sammelfristen, scheiterten aber jeweils spätestens in den eidgenössischen Räten (Rühli & Adler 2015, 47; Leemann 2015, 598; Braun Binder 2014, 541; Rielle 2010a, 364; AB NR 2017, 673–674, 1076–1077).

3.2.2 Eckdaten zu erzielten Unterschriftenzahlen und Sammeldauern seit 1874

Ein Blick auf die letzten 130 Jahre Sammelpraxis bei *Volksinitiativen* zeigt, dass die Unterschriftenhürden für die Mehrheit der Initiativkomitees echte Hürden darstellten und – wenn überhaupt⁹ – nur relativ knapp übersprungen wurden: Bei 59 Prozent der 223 Volksinitiativen, die von 1891 bis im Juni 2021 zur Abstimmung gekommen sind, betrug die Zahl gültiger Unterschriften weniger als das 1,2-fache¹⁰ der geltenden Mindestzahl. Seitdem 1977/78 die heute geltenden Vorgaben (100000 Unterschriften in 18 Monaten) eingeführt wurden, stieg dieser Anteil auf 71 Prozent (104 von 147 Initiativen). In den meisten dieser Fälle scheint das Quorum eine echte Herausforderung gewesen zu sein, wurde doch die Sammelfrist meist weitgehend ausgeschöpft: Bei 72 Prozent (75) dieser 104 knapp

7 Die Sammelfrist wurde im Bundesgesetz über die politischen Rechte festgeschrieben, das in der Volksabstimmung vom 04.12.1977 angenommen wurde [276]. Es trat am 01.07.1978 in Kraft.

8 So wurde mit derselben Vorlage festgeschrieben, dass die Referendumsführenden zwingend innerhalb der Referendumsfrist die Bestätigung, dass die unterzeichnenden Personen auch stimmberechtigt sind, bei den Gemeinden einholen und bei der Bundeskanzlei einreichen müssen (BB1 1993 III, 490–491, 493).

9 Seit 1978 – d. h. seitdem alle lancierten Initiativen erfasst werden – ist rund jede dritte Initiative an den Unterschriftenhürden gescheitert (Bühlmann 2015, 8–9). Der vorliegende Beitrag konzentriert sich hingegen auf die zustande gekommenen Vorlagen, weil sich nur für diese der Zusammenhang mit dem Abstimmungserfolg, der Stimmbeteiligung und der ausgelösten öffentlichen Debatte analysieren lässt.

10 Oft streben Initiativkomitees eine Sicherheitsmarge von 20 Prozent über dem formellen Quorum an, um sich gegen Schwierigkeiten bei der Bescheinigung und gegen die Ungültigerklärung eines Teils der gesammelten Unterschriften zu wappnen (vgl. etwa GSoA 2007; MV 2016).

zustande gekommenen Volksinitiativen konnten die Unterschriften weniger als einen Monat vor Ablauf der Sammelfrist eingereicht werden.¹¹

Freilich zeigen diese Zahlen auch, dass ein durchaus nennenswerter Anteil von Initiativkomitees bei den geltenden Unterschriftenhürden noch Spielraum hatte für strategische Überlegungen, die sich nicht bloss auf das Erreichen der Mindestanforderungen beschränkten. So kann es eine plausible Strategie sein, auch über das geforderte Quorum hinaus und unter Inkaufnahme einer längeren Sammeldauer eine möglichst hohe Zahl von Unterschriften zu erreichen: Zum einen können mit einer besonders hohen Unterschriftenzahl Medien und Öffentlichkeit beeindruckt werden, was als frühe Werbung für den Abstimmungskampf dienen kann. Zum anderen signalisiert eine hohe Unterschriftenzahl mutmasslich einen verbreiteten Rückhalt des Anliegens in der Stimmbevölkerung, womit möglicherweise die Chancen steigen, dass die Behörden das Anliegen ernst nehmen und mit einem Gegenvorschlag entgegenkommen. Ausserdem lassen sich mit einer intensiven und langen Unterschriftensammlung die interne Mobilisierung und die öffentliche Profilierung der initiiierenden Organisationen verstärken (vgl. Linder & Mueller 2017, 323). Empirisch gesehen übertrafen 41 Prozent (seit 1891) bzw. 28 Prozent (seit 1977) der zustande gekommenen Initiativen das geforderte Unterschriftenquorum um mehr als das 1,2-fache.¹²

Andererseits kann auch versucht werden, die erforderlichen Unterschriften in besonders kurzer Zeit zu sammeln. Gelingt dies, kann der schnelle Sammelerfolg mitunter ebenso öffentlichkeitswirksam genutzt werden, um den vermeintlich grossen Rückhalt in der Stimmbevölkerung zu demonstrieren. Tatsächlich wurde seit Einführung der Sammelfrist 1978 mehr als ein Drittel (37%) der Initiativen mit einem Polster von mindestens 55 Tagen (also mindestens 10 Prozent der 18-monatigen Sammelfrist, die jeweils rund 550 Tagen entspricht) vor Fristablauf eingereicht.¹³ Auch vor 1978, als es noch keine Begrenzung der Sammeldauer gab, waren die meisten Initiativkomitees durchaus zielstrebig: Nur für 10 von 77 zustande gekommenen Initiativen wurde länger als die heute

11 Am knappsten wurde das geforderte Quorum bisher von der SVP-Initiative «für demokratische Einbürgerungen» [532] überschritten, die 2006 mit 100 038 gültigen Unterschriften zustande kam; wenn nur schon 2,28 Prozent statt 2,24 Prozent der 102 326 eingereichten Unterschriften ungültig gewesen wären, wäre diese Initiative nicht zustande gekommen (Swissvotes 2021).

12 Den Rekord hält die Initiative «zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise» von SP und Gewerkschaften [121], die 1934 mit mehr als dem 6-fachen der geforderten Mindestzahl gültiger Unterschriften eingereicht wurde (334 699 statt 50 000 Unterschriften).

13 Am kürzesten war die Sammeldauer bei der Initiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» (F/A-18-Initiative [393]), die 1992 nach bloss 34 Tagen mit über 180 000 gültigen Unterschriften eingereicht wurde.

zulässigen 18 Monate gesammelt. Die durchschnittliche Sammeldauer lag mit rund 10 Monaten deutlich darunter.¹⁴

Bei den *fakultativen Referenden* bewegten sich die erzielten Unterschriftenzahlen zwischen dem 1,001-fachen und dem 11-fachen der notwendigen Hürde.¹⁵ Dabei zeigt sich teilweise ein anderes Muster als bei den Volksinitiativen: Bei den fakultativen Referenden ist es eher der Regel- als der Ausnahmefall, dass die Unterschriftenzahlen deutlich über der geforderten Mindestgrenze liegen. So erzielten 79 Prozent der 199 fakultativen Referenden, die zwischen 1874 und Juni 2021 zur Abstimmung gelangt sind,¹⁶ mehr als den 1,2-fachen Wert des nötigen Unterschriftenquorums; auch seit der Erhöhung des Quorums auf 50000 Unterschriften im Jahr 1977 liegt dieser Wert mit 74 Prozent (84 von 113 Referenden) noch fast gleich hoch. Indessen wird bei den Referenden die Sammelfrist fast immer weitgehend ausgeschöpft: In 68 von 73 bekannten Fällen¹⁷ wurden die Referendumsunterschriften weniger als vier Tage vor Fristablauf eingereicht, und in keinem Fall betrug die Reserve mehr als acht Tage.

Die hohe Ausschöpfung der Sammelfrist bei fakultativen Referenden dürfte sich damit erklären lassen, dass sie mit 100 Tagen so knapp bemessen ist, dass eine deutliche Unterschreitung von vornherein nur schwer zu bewerkstelligen ist;¹⁸ auch gibt sie den Referendumsführenden nur wenig Spielraum, um nach einem Teil der Frist eine Zwischenbilanz zu ziehen und die weitere Sammlung gegebenenfalls abzubrechen. Insofern dürfte beim fakultativen Referendum in aller Regel schlicht die rasche Sammlung möglichst vieler Unterschriften im Vordergrund stehen, um das Quorum sicher zu erreichen und im Idealfall die eigene Macht und Referendumsfähigkeit zu demonstrieren, während eine

14 Am längsten wurden Unterschriften für die 1973 lancierte Volksinitiative «betreffend die vollständige Trennung von Kirche und Staat» [299] gesammelt, nämlich 1173 Tage oder mehr als drei Jahre lang (Swissvotes 2021; vgl. auch Rühli & Adler 2015, 17).

15 Das Referendum gegen den Alpen transitbeschluss (NEAT-Vorlage [382]) kam 1992 mit 50051 gültigen Unterschriften denkbar knapp zustande. Demgegenüber erzielte das Referendum gegen die Herabsetzung der Löhne des Bundespersonals [117] in den 1930er Jahren 325622 statt der damals geforderten 30000 Unterschriften (Swissvotes 2021).

16 Für das fakultative Referendum ist nicht bekannt, wie viele Unterschriftensammlungen gestartet worden sind, aber am Quorum scheiterten. Der Grund ist, dass Unterschriftensammlungen für fakultative Referenden – anders als seit 1978 solche für Volksinitiativen – nicht bei der Bundeskanzlei angemeldet werden müssen.

17 Die entsprechenden Daten liegen für 73 der 85 fakultativen Referenden von 1993 bis 2021 vor. Für die übrigen Referendumsvorlagen (darunter alle vor 1993) sind in den Datensätzen, die dem Autor und der Autorin von der Bundeskanzlei zur Verfügung gestellt worden sind, lediglich die Termine des Parlamentsbeschlusses und der Unterschrifteneinreichung enthalten, nicht aber die Termine der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusstexts (die den Start der Sammelfrist markiert) oder des Fristablaufs.

18 Auch unter den 224 Volksinitiativen seit 1891 gab es lediglich fünf Fälle, in denen die Unterschriften nach weniger als 100 Tagen eingereicht wurden.

Ausrichtung der Unterschriftensammlung an weitergehenden strategischen Überlegungen deutlich seltener sein dürfte als bei der Volksinitiative.

3.3 Theoretische Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Unterschriftensammlung und Relevanz

Abschnitt 3.2.2 hat illustriert, dass die Anzahl erzielter Unterschriften je nach Vorlage stark variiert. Bei Initiativen, nicht aber bei fakultativen Referenden, gibt es auch bei der dafür benötigten Sammelzeit grosse Unterschiede. Stehen diese Unterschiede in einem Zusammenhang mit der unterschiedlichen Relevanz der Anliegen, und woran bemisst sich diese Relevanz überhaupt? Die folgenden Abschnitte widmen sich diesen Fragen zunächst aus einer theoretischen Perspektive.

3.3.1 Kriterien für die Relevanz eines Anliegen

Wie in der Einleitung zu diesem Beitrag dargelegt, beruht die Institution der Unterschriftenhürden auf der Logik, dass Behörden, Öffentlichkeit und Stimmberechtigte ihre begrenzten Ressourcen auf «relevante» Anliegen fokussieren sollen. Deshalb sollen weniger relevante Anliegen frühzeitig aus dem aufwändigen Prozess, der mit einer Volksabstimmung verbunden ist, herausgefiltert werden (Bisaz 2020, 505; Braun Binder 2014, 544; Bundesrat 1975, 138, 140). Doch welche Anliegen sind relevant? Wie lässt sich – wenigstens im Nachhinein – beurteilen, ob ein Anliegen «die Mobilisierung der gesamten Aktivbürgerschaft [ge]rechtfertigt» hat (Bundesrat 1975, 140)? Der vorliegende Beitrag versucht die politische Relevanz, die den verschiedenen Anliegen in der zeitgenössischen demokratischen Auseinandersetzung zukam, mithilfe von drei verschiedenen Ansätzen zu fassen.

Der erste und wohl naheliegendste Ansatz misst die Relevanz eines Anliegen am *Abstimmungsergebnis*, das letztlich erzielt wird. Demnach rechtfertigt sich die Belastung von Behörden, Öffentlichkeit und Stimmberechtigten mit einer Volksabstimmung dann, wenn die Initiant:innen bzw. die Referendumsführer:innen in der Volksabstimmung letztlich eine *Mehrheit* oder zumindest einen grossen *Stimmenanteil* hinter sich bringen. Dieser Ansatz lässt sich mit der Ventilfunktion des direktdemokratischen Kanals in Verbindung bringen, bei der eine direkte Beeinflussung der Rechtsordnung durch Volksentscheide im Vordergrund steht (Linder & Mueller 2017, 321–322).

Ein zweites Kriterium für die Relevanz eines Anliegen ist die *Stimmbeteiligung*, die bei der Abstimmung darüber resultiert: Beteiligen sich die Stimmberechtigten in hoher Zahl, liegt die Vermutung nahe, dass die aufgeworfene Frage einen Nerv der Zeit getroffen hat und in der Stimmbevölkerung als wichtig empfunden wird – unabhängig davon, wie viele Ja-Stimmen das Anliegen letztlich erreicht. Dieses Kriterium lässt sich in der Legitimations- und Inte-

grationsfunktion der direkten Demokratie (Linder & Mueller 2017, 319, 327) und in Forderungen der partizipatorischen Demokratietheorie verorten, wonach die Bürger:innen wenn schon nicht über alle, dann doch zumindest über alle als wichtig empfundenen Fragen selbst entscheiden sollen (Barber 1984; Pateman 1970).

Drittens kann ein direktdemokratisches Anliegen auch dann politische Bedeutung entfalten, wenn es die *öffentliche Debatte* anzustossen vermag: Über die Katalysatorfunktion erzeugt eine Initiative oder ein Referendum unabhängig vom Abstimmungsergebnis inhaltliche Wirkung, «wenn sie die Themenkonjunktur in Politik, Medien und Öffentlichkeit [beeinflusst] und zu einer langfristigen Sensibilisierung sowie zur Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen [führt]» (Caroni & Vatter 2016, 194–195; siehe auch Linder & Mueller 2017, 322–323; Leemann 2015, 613–614; Hangartner & Kley 2000, 335). Als Triebfedern des politischen Diskurses erbringen Initiativen und Referenden eine bedeutende Integrationsleistung, indem sie einen fortwährenden Austausch zwischen «Elite» und «Basis», die Aufnahme allenfalls vernachlässigter Themen und die laufende Neujustierung der Politik fördern (Bühlmann 2018, 157–159). Aus dieser Perspektive erscheint die Relevanz eines Anliegens umso höher, je intensiver die öffentliche Debatte ist, die es auszulösen vermag.

3.3.2 Was spricht für einen Zusammenhang zwischen Sammelerfolg und politischer Relevanz, was dagegen? Argumente und Hypothesen

In diesem Abschnitt präsentieren wir zunächst vier Argumente, die dafür sprechen, dass der Sammelerfolg mit der politischen Relevanz eines Anliegens zusammenhängt. Anschliessend diskutieren wir zwei Gegenargumente. Zum Ende des Abschnitts formulieren wir vier Hypothesen, mit deren Hilfe wir die theoretisch offenen Fragen empirisch überprüfen können.

Die Unterschriftensammlung wird, erstens, oft als *Gradmesser für den Rückhalt* eines Anliegens in der Bevölkerung betrachtet – so etwa, wenn argumentiert wird, dass an den Unterschriftenhürden solche Anliegen hängenbleiben sollen, die im Stimmvolk nicht «eine gewisse Unterstützung» haben und somit von vornherein «chancenlos» erscheinen (Bisaz 2020, 107, 513; vgl. auch Braun Binder 2014, 542–544; Rielle 2010b, 369). Die dahinterstehende Annahme, dass eine erfolgreichere Unterschriftensammlung ein Indikator für bessere Erfolgsaussichten in der Volksabstimmung ist, erscheint naheliegend: Je mehr Stimmberechtigte es gibt, die ein Anliegen unterstützen, desto einfacher können Unterschriften dafür gesammelt werden und desto stärker wird auch die Unterstützung in der Volksabstimmung ausfallen.¹⁹ In ähnlicher Weise kann

19 Diese Überlegung geht also nicht davon aus, dass es eine kausale Wirkung vom Erfolg der Unterschriftensammlung auf das Abstimmungsergebnis gibt, sondern dass beide vom Rückhalt des Anliegens abhängen, der in der Bevölkerung latent vorhanden ist.

die Unterschriftensammlung auch als Gradmesser für die *Bedeutung* gesehen werden, die einer Frage in der breiten Bevölkerung beigemessen wird und die sich auch positiv auf die Stimmbeteiligung und die Intensität der öffentlichen Debatte zur Vorlage auswirken dürfte: Bei Fragen, die die Stimmbewölkerung stark umtreiben, sollten einerseits mehr Unterschriften zusammenkommen und andererseits auch eine höhere Stimmbeteiligung und eine intensivere öffentliche Debatte resultieren.

Ein zweites Argument, das für einen positiven Zusammenhang zwischen Sammelerfolg und Relevanz spricht, geht von einer Art Schwarmintelligenz aus; demnach lasse sich aus der Anzahl gesammelter Unterschriften auf die *Qualität* eines Anliegens schliessen. Diese sollte auch die Erfolgchancen des Anliegens in der Abstimmung steigern. So argumentierte der Thurgauer Nationalrat Adolf Deucher 1872, als es um die Einführung der Volksinitiative ging: Wenn es einer Initiative gelinge, für ihr Anliegen 30000 Bürger zusammenzubringen, so werde das, «was sie wollen, etwas Überlegtes, Rechtes sein, so dass die Räte keine vergebliche Arbeit haben werden» (zit. bei Kölz 2004, 540).

Verläuft eine Unterschriftensammlung besonders erfolgreich, kann dies drittens auch dazu führen, dass die Medien das Anliegen stärker wahrnehmen und in der Folge mehr darüber berichten – was wiederum zu einer grösseren Popularität des Anliegens unter den Stimmberechtigten und/oder zu einer höheren Stimmbeteiligung beitragen kann. Auch die Urheber:innen selbst können eine besonders hohe Zahl gesammelter Unterschriften oder eine besonders schnell zum Abschluss gebrachte Sammlung *im Abstimmungskampf propagandistisch verwenden* als «Beleg» dafür, dass es sich für viele Leute um ein wichtiges Problem und eine überzeugende Lösung handle. In diese Richtung argumentierte der Bundesrat (1960, 1438), als er begründete, weshalb die Verwaltung sich nicht mit der blossen Feststellung begnügt, ob eine Initiative den nötigen Mindestwert erreicht hat, sondern den «sehr grossen» Mehraufwand für die Ermittlung der genauen Anzahl gültiger Unterschriften leistet: «[D]ie Zahl der Unterschriften [ist] politisch-psychologisch von nicht zu unterschätzender Bedeutung, namentlich für die politische Durchsetzung im Abstimmungskampf.»

Als viertes Argument kann ein *Mobilisierungseffekt der Sammelkampagne* selbst vermutet werden, was vor allem einen Zusammenhang zwischen Unterschriftensammlung und Stimmbeteiligung nahelegt. So haben Barankay et al. (2003) gezeigt, dass in Kantonen mit höheren Unterschriftenquoten die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei den kantonalen Abstimmungen höher ist. Sie erklären dies damit, dass die Unterschriftensammlung bereits der erste Teil der Abstimmungskampagne sei und die Gelegenheit biete, das Anliegen durch die Präsenz im öffentlichen Raum der breiten Bevölkerung bekannt zu machen: «Having to gather more signatures apparently increases the awareness in the population at large, creates more information about the issues at hand, and thus induces more voters to turn out» (Barankay et al. 2003, 169). Wenn sich ein solcher Effekt bereits für die formellen Quoten zeigt, wäre er umso mehr für die Zahl effektiv gesammelter Unterschriften zu erwarten. Dieser Mobilisierungseff-

fekt würde vor allem für einen Zusammenhang zwischen der Anzahl gesammelter Unterschriften und der Stimmbeteiligung sprechen; eine kurze Sammeldauer (mithin ein hohes Sammeltempo) könnte sich aus dieser Perspektive hingegen sogar negativ auf die Partizipationsrate auswirken, weil für die Bevölkerung dadurch weniger ausgiebig Gelegenheit besteht, mit dem Anliegen in Berührung zu kommen.

Neben dem fehlenden Mobilisierungseffekt bei einer kurzen Sammeldauer gibt es insbesondere zwei Argumente, die in Frage stellen, ob von einer erfolgreichen Unterschriftensammlung tatsächlich auf die politische Relevanz eines Anliegens geschlossen werden kann:

Erstens wird oft argumentiert, dass eine erfolgreiche Unterschriftensammlung nicht so sehr den Rückhalt eines Anliegens in der breiten Bevölkerung spiegle, sondern vielmehr die *Organisationsfähigkeit* der dahinterstehenden Interessen. Dass ein Anliegen populär sei, sei weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Unterschriftensammlung: Einerseits sei der Rückhalt in der breiten Bevölkerung nicht notwendig, weil mitglieder- und/oder finanzstarke Organisationen praktisch im Alleingang die erforderlichen Unterschriften zusammenbringen könnten, auch wenn das propagierte Anliegen eigentlich auf keine grosse Resonanz über ihre begrenzte Klientel hinaus stosse (Bisaz 2020, 312, 513; vgl. auch Bundesrat 1975, 136; Braun Binder et al. 2020, 123).²⁰ Gleichzeitig sei ein eigentlich zugkräftiges Anliegen auch keine hinreichende Bedingung dafür, dass eine Initiative oder ein Referendum zustande kommt: Das Erreichen der Unterschriftenhürden setzt erhebliche Ressourcen finanzieller, personeller und/oder organisatorischer Art voraus (Möckli 1994, 256; Caroni 2021, 84–85; Linder & Mueller 2017, 331), über die kleine, nicht in einer vorbestehenden Struktur organisierte und finanziell schwache Gruppen oft nicht verfügen.²¹

20 Möckli (1994, 198) verweist zudem auf Beispiele von der lokalen Ebene, bei denen es mit einer guten Organisation gelungen sei, selbst für sinnfreie Jux-Initiativen genügend Unterschriften zu sammeln: So sind in der Stadt Luzern in den 1980er Jahren eine Initiative für die «Wiederinstandstellung des zerstörten Herbert-von-Karajan-Denkmal» (obwohl ein solches Denkmal überhaupt nie existiert hat) sowie eine Initiative für eine richtungsgetrennte Fussgängerbrücke, «damit die Hausfrauen, die Eier eingekauft haben, nicht in Gefahr geraten, ihre Einkaufstaschen gegeneinanderzustossen», zustande gekommen.

21 Genau diese Befürchtung klingt in wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um die Höhe der Unterschriftenhürden oft an (Bisaz 2020, 108; Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2017; Braun Binder 2014, 543, 556; Rielle 2010a, 2010b; Sciarini & Trechsel 1996, 217; Bundesrat 1975, 136, 140–141). Auf den Punkt gebracht wurden sie in den Slogans gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahl von 1977: «Initiative und Referendum nur noch für die Mächtigen?», «Volksrechte für wen?» und «Verbandsrechte statt Volksrechte?» (POCH 1977; Referendumskomitee 1977). Gegenbeispiele wie etwa die erfolgreichen Unterschriftensammlungen für die Vollgeld-Initiative [618] oder das Referendum gegen die Überwachung von Versicherten («Versicherungsspione», [625]), hinter denen keine ressourcenstarken

Ist die Unterschriftenhürde einmal überwunden, können die Karten für die Volksabstimmung indessen neu gemischt werden: Zwar haben organisationsfähige Interessen gegenüber ressourcenschwachen Akteur:innen zweifellos auch im Abstimmungskampf Vorteile (Hangartner & Kley 2000, 1077), Initiant:innen und Referendumsführer:innen erhalten aber mit der parlamentarischen Debatte, den Parolenfassungen in den Parteien, den Diskussionen in der Zivilgesellschaft und den Informationen in den behördlichen Abstimmungsunterlagen doch Plattformen, in denen ihr Anliegen zumindest teilweise auch unabhängig von ihren Ressourcen zur Sprache kommt. Durch die breiteren Plattformen und/oder eine breitere Unterstützung kann sich die Ausgangslage bis zur Abstimmung damit deutlich verändern und die Organisationsfähigkeit der Urheber:innen an Bedeutung verlieren. Nach dieser Argumentation sagt der Erfolg in der Unterschriftensammlung also kaum etwas über das Abschneiden in der Volksabstimmung, über die Stimmbeteiligung oder über die mediale Resonanz aus; der Sammelerfolg hängt demnach vor allem von der Organisationsfähigkeit der Urheber:innen ab, wohingegen für die politische Relevanz, die ein Anliegen entfaltet, viele weitere Faktoren ausschlaggebend sind.

Zweitens kann die Aussagekraft von Unterschieden beim Sammelerfolg auch deshalb angezweifelt werden, weil die *Meinungsbildung bei den Unterschreibenden womöglich noch nicht weit fortgeschritten* ist. Dass eine Person eine Initiative oder ein Referendum unterschreibt, bedeutet nicht zwingend, dass diese Person das Anliegen auch in der Abstimmung – nachdem sie im Lauf des Abstimmungskampfs mit weiteren Informationen konfrontiert worden ist – unterstützt oder überhaupt an der Abstimmung teilnimmt. Selbst falls die Unterschriftensammlung – wie oben argumentiert – tatsächlich den Rückhalt eines Anliegens in der breiten Bevölkerung abbilden sollte, wäre dieses Bild demnach nur für den Zeitpunkt der Unterschriftensammlung verlässlich, nicht aber für den Zeitpunkt der Abstimmung. In den USA haben gemäss Möckli (1994, 201) Erhebungen gezeigt, dass sich nur die Hälfte jener, die eine Initiative oder ein Referendum unterschreiben, am Abstimmungstag dann tatsächlich zugunsten dieses Anliegens entscheiden. Bisaz (2020, 311–312) führt die möglichen Abläufe dahinter plastisch aus: «Häufig besteht ein frappantes Informationsgefälle zwischen gut vorbereiteten, manipulativ vorgehenden [...] Unterschriftensammlern und den von ihnen angesprochenen Personen, die sich möglicherweise noch nicht weitergehend mit dem betreffenden Thema [...] auseinandergesetzt haben und in erster Linie aus der ihnen unangenehmen Situation herauskommen möchten. Im Wissen darum, dass mit der Unterzeichnung noch kein Beschluss gefällt wird und in einer allfälligen Volksabstimmung immer noch anders entschieden werden kann, ist schnell unterzeichnet.» In der Schweizer Abstimmungsgeschichte fin-

Organisationen standen (Burger 2019; Caroni & Heidegger 2021), stellen nach diesem Argument bloss rare Ausnahmen dar. Der Beitrag von *Philippe Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder* in diesem Band zeigt denn auch, dass die Mehrheit der zustande gekommenen Initiativen von etablierten Parteien oder Verbänden getragen wurden.

den sich sogar drei Initiativen, die in der Volksabstimmung weniger Ja-Stimmen auf sich vereinigten als sie zuvor gültige Unterschriften erhalten hatten (Swiss-votes 2021). Zwar handelt es sich bei allen drei um besondere Fälle, weil das Parlament alternative Lösungen zu den Initiativen entwickelt hatte;²² dennoch illustrieren diese Fälle eindrücklich, dass insbesondere bei Volksinitiativen die Sammelphase oft erst den Beginn des politischen Prozesses markiert und sich die Haltung der Stimmberechtigten – und auch ganzer Parteien und Organisationen – in dessen Lauf mitunter stark verändern kann. Aber auch bei Referendumsvorlagen werden die Karten nach dem Zustandekommen des Referendums bis zum Abstimmungstag bisweilen neu gemischt (Linder & Mueller 2017, 306–307; Sciarini & Trechsel 1996, 227). Durch den zeitlichen Abstand zwischen Sammelphase und Abstimmungstag können sich ebenso wie die Unterstützung auch die *Salienz und die wahrgenommene Bedeutung* eines Themas verändern (sei es aufgrund von Kampagneneffekten oder der allgemeinen politischen Themenkonjunktur), was gegen einen Zusammenhang zwischen Sammelerfolg einerseits und Abstimmungsergebnis, Stimmbeteiligung sowie Intensität der öffentlichen Debatte im Vorfeld der Abstimmung andererseits spricht.

Verschiedentlich wird in der bisherigen Debatte zu den Unterschriftenhürden zudem auf Einzelfälle verwiesen, die «nur mit relativ bescheidenen Unterschriftenzahlen eingereicht wurden» und nichtsdestoweniger «zu überaus harten Auseinandersetzungen und zu knappen Abstimmungsergebnissen geführt» haben (Bundesrat 1975, 141; siehe auch Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2017; Wili 1982, 62–63; Referendumskomitee 1977), wobei die angeführte Evidenz allerdings anekdotisch bleibt.

Theoretisch gibt es also Argumente, die einen Zusammenhang zwischen dem Sammelerfolg und der Relevanz eines Anliegens erwarten lassen, aber auch Argumente, die gegen einen solchen Zusammenhang sprechen. Inwiefern tatsächlich ein Zusammenhang besteht, ist eine empirische Frage. Wir suchen diese im Folgenden zu beantworten, indem wir die folgenden vier Hypothesen überprüfen; die Hypothesen nehmen je einen der vier Aspekte auf, an denen wir die politische Relevanz eines Anliegens messen (siehe 3.3.1):

22 Der Initiative zur Getreideversorgung 1929 [107.1] und der Kaufkraftinitiative 1951 [156.1] standen direkte Gegenentwürfe gegenüber, ein doppeltes Ja war damals noch nicht zulässig. Bei der Getreideinitiative bevorzugte im Abstimmungskampf sogar das Initiativkomitee selbst den Gegenentwurf, allerdings war damals der Rückzug einer Initiative noch nicht möglich (Bolliger 2010b). Beim dritten Fall handelt es sich um die Schutzhaftinitiative [94]: Diese wurde 1923 erst zur Abstimmung gebracht, nachdem das Volk bereits über den indirekten Gegenvorschlag dazu entschieden hatte [92]; dieser wäre weniger weit gegangen als die Initiative, wurde aber dennoch verworfen. Damit war die Initiative «materiell überholt» und wurde im Abstimmungskampf auch nicht mehr ernsthaft verfochten (Bolliger 2010a, 145).

Hypothese 1: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung einen höheren Stimmenanteil.

Hypothese 2: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung öfter eine Mehrheit der Stimmen.

Hypothese 3: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, mobilisieren in der Volksabstimmung eine höhere Stimmbeteiligung.

Hypothese 4: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, lösen eine intensivere öffentliche Debatte aus.

3.4 Daten, Operationalisierung und Methodik

Zur Prüfung der aufgestellten Hypothesen ziehen wir grundsätzlich alle fakultativen Referenden und Volksinitiativen heran, die seit der Einführung dieser beiden Instrumente (fakultatives Referendum 1874, Volksinitiative 1891) bis und mit dem Abstimmungssonntag vom 13. Juni 2021 zur Abstimmung gelangt sind. Es fallen insgesamt 223 Volksinitiativen und 198 fakultative Referenden in diesen Zeitraum. Aufgrund von Datenlücken konnten indessen die fakultativen Referenden vor 1891 und die (einzige) Volksinitiative vor 1894 [40] nicht berücksichtigt werden; auch einzelne spätere Vorlagen mussten wegen unvollständiger Daten ausgeschlossen werden.²³

Alle Daten für die Überprüfung der Hypothesen konnten dem Swissvotes-Datensatz (Swissvotes 2021) entnommen werden. Dieser stützt sich für die hier relevanten Daten seinerseits auf Behördenunterlagen²⁴, Analysen anderer Institute²⁵ sowie Erhebungen aus Primärquellen und Sekundärliteratur²⁶. Tabelle 3.1

23 Beispielsweise ist für die Initiative für einen Beitrag der öffentlichen Unternehmungen an die Kosten der Landesverteidigung [157], die 1951 zur Abstimmung kam, das Datum des Sammelbeginns nicht bekannt. Ausgeschlossen wurden auch die 2021er Referenden zum CO₂-Gesetz [644] und zum Gesetz über polizeiliche Massnahmen gegen Terrorismus [645], weil bei diesen aufgrund der Covid-19-Sonderregelungen nicht für alle eingereichten Unterschriften die Stimmrechtsbescheinigung durchgeführt wurde (vgl. BBl 2021 461, BBl 2021 462).

24 Unterschriftenzahlen, Sammeldauern, Abstimmungsergebnisse, Stimmbeteiligung, Anzahl Stimmberechtigte, Unterstützung und Umstrittenheit im Parlament.

25 Auswertungen zur Medienresonanz durch das Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich.

26 Politikbereich.

im Online-Anhang²⁷ gibt eine Übersicht über alle verwendeten Variablen und deren Operationalisierung.

Die *unabhängige Variable* – die sich unter dem Oberbegriff «Sammelerfolg» zusammenfassen lässt – operationalisieren wir einerseits anhand der *relativen Unterschriftenzahl* (Anzahl gültiger Unterschriften im Verhältnis zur vorgegebenen Mindestzahl) und andererseits anhand des erzielten *Sammeltempos* (gültige Unterschriften pro eingesetzten Sammeltag). Das Sammeltempo verwenden wir nur für die Analysen zu den Volksinitiativen, nicht für die fakultativen Referenden; der Grund ist, dass für die Mehrheit der fakultativen Referenden das Datum der amtlichen Veröffentlichung der Referendumsvorlage, die den Beginn der Sammelfrist markiert, nicht bekannt ist und dass für jene Referenden, für die diese Angaben vorliegen, kaum Varianz besteht: Alle Referendumskomitees schöpften die Sammelfrist ganz oder fast ganz aus (siehe oben, 3.2.2).

Die *abhängigen Variablen* sind der an der Urne erzielte *Ja-Stimmenanteil*, der *Abstimmungserfolg* (Dummy-Variablen: Volksmehr erreicht oder nicht), die *Stimmbeteiligungsrate* sowie die *Medienresonanz*. Der Indikator für die Medienresonanz misst die Intensität der medialen Behandlung der Vorlage anhand der Anzahl Medienbeiträge zur Vorlage, die in den zwölf Wochen vor der Abstimmung erschienen sind; entsprechende Daten liegen erst für die Abstimmungen seit 2013 vor.

Mit Blick auf die *Kontrollvariablen* ist zu erwarten, dass das Ergebnis der Volksabstimmung (Ja-Anteil und Abstimmungserfolg) auch vom Grad der *Zustimmung in den eidgenössischen Räten* und damit von einer breiten politischen Abstützung abhängt (Sciarini & Trechsel 1996, 225). In diese Modelle flossen daher die Ja-Anteile im Nationalrat und im Ständerat ein. Die Stimmbeteiligung und die Medienresonanz werden dagegen mutmasslich vom Grad der politischen *Umstrittenheit* des Anliegens beeinflusst, indem umstrittenere Anliegen höhere Aufmerksamkeit generieren und stärker mobilisieren (vgl. auch Barankay et al. 2003, 185). In den entsprechenden Modellen wurde deshalb für die Umstrittenheit im Parlament kontrolliert. Zusätzlich wurde bei allen Modellen die *Anzahl Stimmberechtigter* einbezogen, um dafür zu kontrollieren, dass sich potenziell umso mehr Unterschriften sammeln lassen, je mehr Stimmberechtigte es gibt. Gleichzeitig lassen sich mit der Stimmberechtigten-Variablen grob auch Zeiteffekte kontrollieren, da die Anzahl Stimmberechtigter über den gesamten Untersuchungszeitraum stets gestiegen ist.²⁸ Ebenso kontrolliert wurde für einen möglichen Einfluss des *Politikbereichs*, dem das Anliegen zuzuordnen ist (z. B. Aussenpolitik, Sicherheitspolitik oder Sozialpolitik; für Details siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang).

27 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

28 Alternativ haben wir alle Modelle auch mit einer kategorialen Variablen überprüft, die den Untersuchungszeitraum in Anlehnung an Bühlmann (2018) in sieben Epochen einteilt. Es ergeben sich dadurch keine wesentlichen Veränderungen gegenüber den hier präsentierten Ergebnissen. Die Anzahl Stimmberechtigter korreliert denn auch sehr stark mit der Epochenvariablen ($r=0,91$).

Initiativen und fakultative Referenden wurden grundsätzlich separat analysiert; wo dies nicht der Fall war, wurde für die *Rechtsform* kontrolliert. Bei Initiativen wurde ausserdem berücksichtigt, ob mit der Initiative auch ein direkter *Gegenentwurf* zur Abstimmung gelangt ist, weil dies Auswirkungen auf die Erfolgsaussichten der Initiative in der Volksabstimmung haben könnte. Bei den Analysen zum Sammeltempo bei Volksinitiativen kontrollierten wir auch dafür, ob die *Sammeldauer formell begrenzt* war (Sammelbeginn nach 1978) oder nicht. Bei den Modellen zur Stimmbeteiligung wurde schliesslich für die *Anzahl Vorlagen* kontrolliert, die am selben Tag zur Abstimmung kamen, da dies aufgrund von Mitnahmeeffekten zu einer höheren Partizipation führen könnte (vgl. Barankay et al. 2003, 186). Um die Problematik der Mitnahmeeffekte weiter zu reduzieren, stützen sich die Analysen zur Stimmbeteiligung zudem auf einen Datensatz, der nur die «Lokomotiv-Vorlagen» enthält, also nur jene Vorlagen, welche die höchste Stimmbeteiligung aller gleichentags zur Abstimmung stehenden Vorlagen erzielten.²⁹

Als *Analysemethoden* setzten wir einerseits lineare Regressionsmodelle ein, um die Zusammenhänge zwischen Unterschriftenzahl bzw. Sammeltempo und Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung (Hypothese 1), Stimmbeteiligung (Hypothese 3) und erzeugter Medienresonanz (Hypothese 4) zu schätzen. Zur Überprüfung der Hypothese 2 wurde in einem Logit-Modell der Zusammenhang zwischen Unterschriftenzahl bzw. Sammeltempo und dem Abstimmungserfolg (Volksmehr ja/nein) untersucht.

3.5 Ergebnisse

3.5.1 Zusammenhang zum erzielten Ja-Stimmenanteil: nur bei Volksinitiativen

Die Auswertung der Daten zeigt: Über die letzten 130 Jahre hinweg haben Volksinitiativen, für die im Verhältnis zum jeweils geltenden Quorum eine höhere Anzahl Unterschriften gesammelt werden konnte, schliesslich auch einen höheren Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung erzielt. Dieser Zusammenhang gilt auch dann, wenn verschiedene Kontrollvariablen berücksichtigt werden (Abbildung 1).³⁰ Bei einer Volksinitiative, die mit 200000 Unterschriften zustande gekommen war, resultierte gemäss dem statistischen Modell im Durchschnitt ein um immerhin 3 Prozentpunkte höherer Ja-Stimmenanteil als für eine Ini-

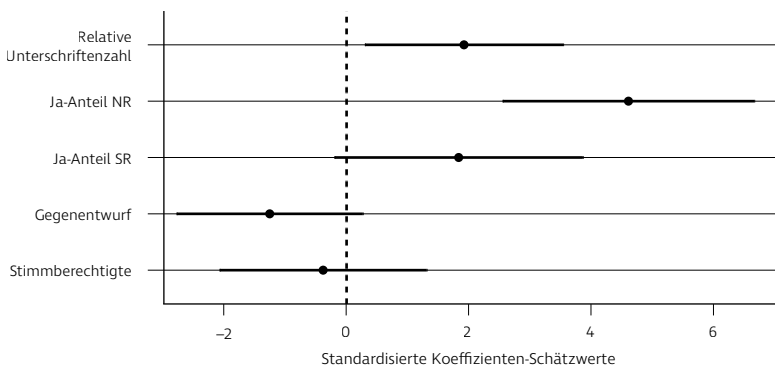
29 Der Beitrag von Thomas Milic im vorliegenden Band wählt dieselbe Operationalisierung der Lokomotiv-Vorlagen und diskutiert diese sowie mögliche Mitnahmeeffekte ausführlicher.

30 Der Zusammenhang erweist sich als robust auf einem Signifikanzniveau von 95 Prozent, auch wenn die Kontrollvariablen variiert werden. So ändert sich nichts Wesentliches an den Ergebnissen, wenn zusätzlich noch für den Politikbereich kontrolliert wird oder wenn für historische Epochen statt für die Anzahl Stimmberechtigter kontrolliert wird (Tabelle 3.2 im Online-Anhang).

tiative, die mit lediglich 100000 gültigen Unterschriften eingereicht worden war (siehe Tabelle 3.2 im Online-Anhang). Ebenfalls einen höheren Ja-Stimmenanteil erzielten Initiativen, die bereits in den Reihen des Nationalrats mehr Unterstützung erhalten hatten, wohingegen die Effekte der weiteren Kontrollvariablen nicht signifikant sind.

Dieser Zusammenhang gilt tendenziell – auf einem Signifikanzniveau von 90 Prozent – auch dann, wenn statt der Gesamtzahl gesammelter Unterschriften das Sammeltempo betrachtet wird: Volksinitiativen, für welche mehr Unterschriften pro eingesetzten Sammeltag zusammenkamen, erreichten in der Regel einen höheren Ja-Stimmenanteil (Tabelle 3.2 im Online-Anhang).

Abbildung 1: Einflussfaktoren für den Ja-Stimmenanteil bei Volksinitiativen, 1894–2021



Erläuterung: OLS-Regression. Abgebildet werden die standardisierten Schätzwerte der Koeffizienten und deren 95-Prozent-Konfidenzintervalle: Für jene Einflussfaktoren, deren schwarze Linie die gestrichelte Nulllinie nicht schneidet, besteht ein Zusammenhang zum Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung, der mindestens auf 95-Prozent-Niveau signifikant ist.

Für Details zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang. N=199. Korrigiertes Bestimmtheitsmass $R^2=0,288$.

Quelle: Eigene Auswertung mit Daten von Swissvotes (2021).

Betrachten wir statt der Volksinitiativen hingegen die fakultativen Referenden, zeigt sich kein solcher Zusammenhang. Zwar erreichten Vorlagen, gegen die ein Referendum mit vielen Unterschriften zustande gekommen war, erwartungsgemäss tendenziell weniger Ja-Stimmen.³¹ Der Zusammenhang besteht aber nur in der Tendenz und ist statistisch nicht signifikant.³²

31 Bei Referenden ist ein niedriger Ja-Anteil im Sinn der Referendumsführenden.
 32 Bloss bei einer bivariaten Auswertung erscheint ein signifikanter Zusammenhang; dieser fällt jedoch weg, wenn Kontrollvariablen einbezogen werden. Bedeutender als die Anzahl gesammelter Unterschriften ist bei den fakultativen Referenden die Anzahl Stimmberechtigter bzw. die Epoche: Je mehr Personen stimmberechtigt waren – also je näher die Referendumsabstimmung an der Gegenwart liegt –, desto höher war der Ja-Stimmenanteil; namentlich bei Referen-

Das Fazit zur Hypothese 1 fällt also differenziert aus: Volksinitiativen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung einen höheren Stimmenanteil; bei fakultativen Referenden besteht hingegen kein Zusammenhang. Eine denkbare Erklärung für diesen Unterschied ist, dass der Sammelerfolg bei fakultativen Referenden stärker von der Organisationsfähigkeit der Urheber:innen und weniger stark vom Rückhalt des Anliegens in der breiten Bevölkerung abhängt als bei Volksinitiativen (vgl. Abschnitt 3.3.3). Denn zum einen ist die Sammelfrist bei Referenden viel kürzer und der Zeitpunkt des Sammelbeginns kann nicht von den Urheber:innen selbst gewählt werden, womit ressourcenschwache Gruppen viel weniger Möglichkeiten haben, um Organisationsdefizite aufzuholen (vgl. auch Wili 1982, 83). Zum anderen ist möglicherweise das Quorum von 50000 Unterschriften ein weniger verlässlicher Prüfstein für den Rückhalt der Urheber:innen in der breiten Bevölkerung als das immerhin doppelt so hohe Quorum für Initiativen. Für die Überprüfung dieser Erklärungsansätze wären jedoch vertiefte Untersuchungen nötig.

3.5.2 Kein Zusammenhang zum Abstimmungserfolg

Wird der Abstimmungserfolg nicht am genauen Stimmenanteil gemessen, sondern lediglich daran, ob ein Anliegen in der Abstimmung eine Mehrheit erzielt oder nicht, so ergeben sich etwas andere Befunde. Nach dieser Betrachtungsweise erlaubt nämlich auch und gerade bei den Volksinitiativen die Unterschriftensammlung keinerlei verlässliche Rückschlüsse auf den Abstimmungserfolg: Die 23 Volksinitiativen, die bis Mitte 2021 angenommen wurden, waren in der Unterschriftensammlung nicht erfolgreicher als die 200 abgelehnten Initiativen. Dies gilt bei Auswertungen für die Anzahl gesammelter Unterschriften ebenso wie für das Sammeltempo (Tabelle 3.4 im Online-Anhang).

Bei den fakultativen Referenden besteht für den Abstimmungserfolg ein tendenzieller Zusammenhang in der erwarteten Richtung: Referenden mit höherer Unterschriftenzahl vermochten die bekämpften Vorlagen im Durchschnitt etwas häufiger zu Fall zu bringen, allerdings ist dieser Zusammenhang statistisch nur auf dem 90-Prozent-Niveau signifikant.³³

Die Hypothese 2 kann also weder für Volksinitiativen noch für fakultative Referenden bestätigt werden: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder höherem Tempo gesammelt werden können, erzielen in der Volksabstimmung nicht öfter eine Mehrheit der Stimmen.

33 Bei einer bivariaten Analyse ist der Zusammenhang auf 99-Prozent-Niveau signifikant, hingegen fällt das Signifikanzniveau auf 90 Prozent, sobald Kontrollvariablen in das Modell einbezogen werden (Tabelle 3.5 im Online-Anhang).

3.5.3 Höhere Stimmbeteiligung bei höherer Unterschriftenzahl

Je stärker eine Volksinitiative oder ein fakultatives Referendum bei der Unterschriftensammlung mobilisierte, desto höher fiel schliesslich auch die Beteiligung an der Abstimmung aus (Abbildung 2).³⁴ Bei einer Vorlage, die mit 200000 Unterschriften zustande gekommen war, lag die Stimmbeteiligung durchschnittlich um 3,6 Prozentpunkte höher als bei einer Vorlage, zu der bloss 100000 Unterschriften zusammengekommen waren; dies unter Kontrolle aller anderen Einflussgrössen in Abbildung 2. Weitere Analysen zeigen, dass dieser Zusammenhang sowohl für Volksinitiativen als auch für fakultative Referenden gilt (vgl. Tabellen 3.7 und 3.8 im Online-Anhang).

Ein Blick auf die Kontrollvariablen zeigt im Weiteren, dass die Stimmbeteiligung bei solchen Vorlagen höher war, die im Nationalrat weniger umstritten waren und bei denen die Anzahl Stimmberechtigter geringer war.³⁵

Präzisiert werden muss dieser Befund dann, wenn man sich nicht dafür interessiert, wie deutlich das Unterschriftenquorum übertroffen wurde (relative Unterschriftenzahl), sondern für die Anzahl gesammelter Unterschriften pro Tag (Sammeltempo): In diesem Fall fällt der statistische Zusammenhang zur Stimmbeteiligung je nach Ausgestaltung des Modells weg.³⁶

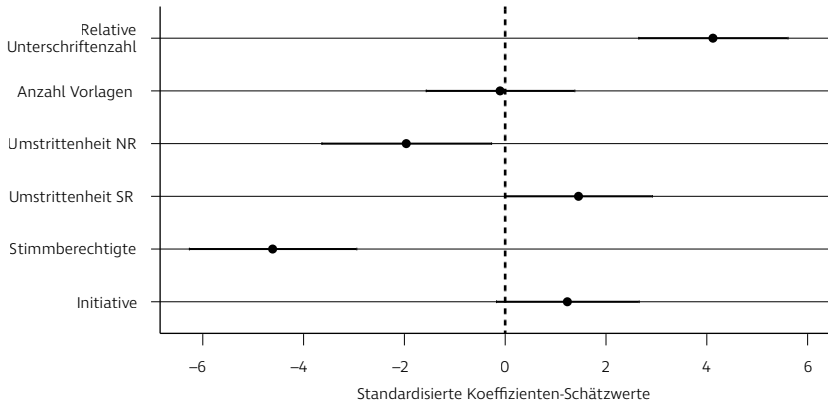
Insgesamt ergibt sich damit auch zur Hypothese 3 ein differenziertes Resultat: Anliegen, für die Unterschriften in höherer Zahl gesammelt werden, erzielen in der Volksabstimmung eine höhere Stimmbeteiligung; ein hohes Sammeltempo lässt hingegen nicht eindeutig eine höhere Stimmbeteiligung erwarten. Gemäss diesen Ergebnissen scheint es eher der *Mobilisierungseffekt* einer breit

34 Dieser Befund ist auf 99-Prozent-Niveau signifikant und bleibt gegenüber allen getesteten Abwandlungen des Modells robust (vgl. Tabelle 3.6 im Online-Anhang). Getestet wurden namentlich auch separate Auswertungen für Volksinitiativen und fakultative Referenden, ein Einbezug sämtlicher Vorlagen statt nur der «Lokomotiv-Vorlagen», die Berücksichtigung des Politikbereichs als zusätzlicher Kontrollvariable sowie eine Kontrolle für historische Epochen statt für die Anzahl Stimmberechtigter.

35 Wie die zusätzlichen Modelle in Tabelle 3.6 des Online-Anhangs zeigen, ist der negative Zusammenhang zur Anzahl Stimmberechtigter primär als Zeiteffekt zu interpretieren: Die Stimmbeteiligung nahm über den Untersuchungszeitraum hinweg grösstenteils ab, während die Anzahl Stimmberechtigter parallel dazu anstieg. – Der negative Zusammenhang zur Umstrittenheit im Nationalrat ist überraschend, da bei umstrittenen Geschäften eher eine stärkere Mobilisierung zu erwarten wäre; wie dies zu erklären ist, muss hier offengelassen werden. Weitergehende Analysen zeigen jedenfalls, dass der überraschende Zusammenhang sowohl für Volksinitiativen als auch für Referenden gilt und dass er auch dann gilt, wenn statt der Umstrittenheit im Nationalrat die Umstrittenheit unter den Parteien (gemessen an den Parteiparolen) herangezogen wird. Für die Umstrittenheit im Ständerat besteht demgegenüber tendenziell ein Zusammenhang in der erwarteten Richtung, dieser ist allerdings nicht signifikant.

36 Kein signifikanter Zusammenhang ergibt sich dann, wenn man die Untersuchung auf die Volksinitiativen unter den Lokomotiv-Vorlagen beschränkt (N=113) und für den Politikbereich kontrolliert (Tabelle 3.7 im Online-Anhang).

Abbildung 2: Einflussfaktoren für die Stimmbeteiligung bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden, 1891–2021



Erläuterung: OLS-Regression. Abgebildet werden die standardisierten Schätzwerte der Koeffizienten und deren 95-Prozent-Konfidenzintervalle: Für jene Einflussfaktoren, deren schwarze Linie die gestrichelte Nulllinie nicht schneidet, besteht ein Zusammenhang zur Stimmbeteiligung, der mindestens auf 95-Prozent-Niveau signifikant ist. – Für die hier abgebildete Analyse wurden lediglich jene Vorlagen berücksichtigt, die an ihrem Abstimmungstag die höchste Stimmbeteiligung aller Vorlagen erzielten («Lokomotiv-Vorlagen»).

Für Details zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang. N=203. Korrigiertes Bestimmtheitsmass $R^2=0,390$.

Quelle: Eigene Auswertung mit Daten von Swissvotes (2021).

angelegten Unterschriftensammlung zu sein, der zu einer höheren Stimmbeteiligung führt, wohingegen das schnelle Erreichen der Unterschriftenhürde kein zuverlässiger Gradmesser dafür ist, dass ein Thema die breite Bevölkerung bis zum Abstimmungstag beschäftigt (vgl. Abschnitt 3.3.2 und Barankay et al. 2003).

3.5.4 Zusammenhang zur Medienresonanz: nur bei Volksinitiativen

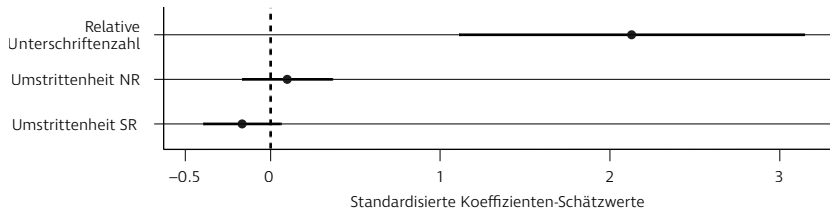
Als viertes und letztes Kriterium für die Relevanz direktdemokratischer Anliegen untersuchen wir die Intensität der öffentlichen Debatte, gemessen an der Medienresonanz in den zwölf Wochen vor der Abstimmung.³⁷

Für Volksinitiativen ergibt sich ein deutlicher Befund: Je erfolgreicher die Unterschriftensammlung zu einer Initiative verlaufen war, desto intensiver beschäftigte diese Vorlage im Abstimmungskampf die Öffentlichkeit bzw. die Medien. Dieser Zusammenhang bleibt auch dann auf dem 99-Prozent-Niveau signifikant, wenn für die Umstrittenheit der Vorlage in den beiden Parlaments-

³⁷ Als alternatives Mass für die Intensität der ausgelösten Debatten wurde geprüft, ob Volksinitiativen mit höheren Unterschriftenzahlen oder höherem Sammeltempo für umfangreichere Diskussionen im Parlament sorgen, gemessen an der Anzahl Wörter, die in den Parlamentsdebatten von 1995 bis 2018 geäußert wurden (Zumbach 2019). Hier zeigte sich indessen keinerlei statistischer Zusammenhang.

kammern kontrolliert wird (Abbildung 3).³⁸ Der Zusammenhang gilt gleichermaßen für die Anzahl insgesamt gesammelter Unterschriften wie auch für das Sammeltempo (siehe Tabelle 3.9 im Online-Anhang).

Abbildung 3: Einflussfaktoren für die Medienresonanz von Volksinitiativen, 2013–2021



Erläuterung: OLS-Regression. Abgebildet werden die standardisierten Schätzwerte der Koeffizienten und deren 95-Prozent-Konfidenzintervalle: Für jene Einflussfaktoren, deren schwarze Linie die gestrichelte Nulllinie nicht schneidet, besteht ein Zusammenhang zur Medienresonanz, der mindestens auf 95-Prozent-Niveau signifikant ist.

Für Details zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Tabelle 3.1 im Online-Anhang. N=40. Korrigiertes Bestimmtheitsmass $R^2=0,317$.

Quelle: Eigene Auswertung mit Daten von Swissvotes (2021).

Deutlich ist das Analyseergebnis auch für die fakultativen Referenden, allerdings auf andere Weise: Hier zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Unterschriftensammlung und Medienresonanz, weder bei einer bivariaten Analyse noch mit einer Kontrolle für die Umstrittenheit (Tabelle 3.10 im Online-Anhang).

Anzumerken bleibt, dass diese Analysen auf geringen Fallzahlen (40 Volksinitiativen und 26 fakultativen Referenden) beruhen, weil Daten zur Medienresonanz erst ab 2013 vorhanden sind. Die Ergebnisse sind insofern mit Zurückhaltung zu interpretieren und sollten überprüft werden, wenn dereinst eine breitere Datenbasis vorliegt.

Mit diesem Vorbehalt kann zur Hypothese 4 Folgendes festgestellt werden: Volksinitiativen, für die Unterschriften in höherer Zahl oder schneller gesammelt werden können, vermögen eine intensivere öffentliche Debatte – gemessen an der Medienresonanz – auszulösen. Für fakultative Referenden besteht hingegen kein solcher Zusammenhang.

3.6 Fazit

Lassen sich daraus, wie erfolgreich die Unterschriftensammlung zu einem Anliegen verläuft, Rückschlüsse auf seine politische Relevanz ziehen? Dieser Frage ist der vorliegende Beitrag mit einer Analyse zu den letzten 130 Jahren

³⁸ Im Übrigen ist der Zusammenhang auch dann robust, wenn zusätzlich für den Politikbereich und für die Anzahl Stimmberechtigter kontrolliert wird (Tabelle 3.9 im Online-Anhang).

Schweizer Abstimmungsgeschichte nachgegangen. Denn der Institution der Unterschriftensammlung ist in der halbdirekten Demokratie der Schweiz eine bedeutende Rolle zugebracht: Sie soll dafür sorgen, «dass nur relevante und gleichzeitig alle relevanten Anträge aus dem Volk der Volksabstimmung zugeführt werden» (Bisaz 2020, 505).

Die Antwort auf unsere Forschungsfrage fällt gemischt aus – je nachdem, woran man die Relevanz misst, ob man Volksinitiativen oder fakultative Referenden anschaut und ob man sich für die erzielte Unterschriftenzahl oder für das Sammeltempo interessiert. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ergebnisse.

Tabelle 1: Festgestellte Zusammenhänge zwischen Sammelerfolg und politischer Relevanz

| Kriterium für Relevanz | Erzielter Stimmenanteil | Abstimmungs- erfolg | Stimm- beteiligung | Medien- resonanz |
|--------------------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|
| Fak. Referenden: Unterschriftenzahl | (0) | (0) | X | 0 |
| Volksinitiativen: Unterschriftenzahl | X | 0 | X | X |
| Volksinitiativen: Sammeltempo | (0) | 0 | (0) | X |

Erläuterung: X: Es besteht ein Zusammenhang in die theoretisch erwartete Richtung, der robust auf dem 95-Prozent-Niveau signifikant ist. – (0): Je nach Ausgestaltung des statistischen Modells besteht ein signifikanter Zusammenhang in die theoretisch erwartete Richtung, aber dieser erreicht nur das 90-Prozent-Niveau und/oder ist nicht robust. – 0: Es besteht kein signifikanter Zusammenhang.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Zusammenstellung zeigt, dass die Zahl der gesammelten Unterschriften bei Volksinitiativen tatsächlich Hinweise darauf gibt, welchen Widerhall eine Initiative im weiteren Verlauf des politischen Prozesses findet: Initiativen, für die mehr Unterschriften zusammenkommen, vermögen eine intensivere mediale Debatte anzustossen, locken mehr Stimmberechtigte an die Urne und erzielen auch einen höheren Ja-Stimmenanteil; für einen Abstimmungssieg reicht es ihnen allerdings ebenso selten wie Initiativen mit weniger Unterzeichnenden. Ein höheres Sammeltempo geht hingegen nur mit einer stärkeren Medienresonanz verlässlich einher. Eine höhere Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden schliesslich lässt zwar eine höhere Stimmbeteiligung zur Vorlage erwarten, sagt aber sonst nichts Zuverlässiges über die Relevanz des Referendums aus.

Damit ergibt sich ein differenziertes Fazit zu unserer Forschungsfrage: Bei Initiativen erweist sich die Unterschriftensammlung tatsächlich als zweckmässiges Kriterium, um früh im politischen Prozess Anhaltspunkte zum Rückhalt und zur Resonanz eines Anliegens in der breiten Bevölkerung zu gewinnen. Beim fakultativen Referendum sieht das jedoch anders aus: Hier trägt die Unterschriftensammlung – so, wie die Anforderungen heute ausgestaltet sind – offenbar nichts dazu bei, um zu erkennen, welche Parlamentsbeschlüsse in der

breiten Bevölkerung besonders umstritten sind und/oder für besonderen Diskussionsbedarf sorgen.

Worauf lässt sich diese unterschiedliche Funktionsweise der Unterschriftensammlung bei fakultativen Referenden und bei Volksinitiativen zurückführen? Ein plausibler Erklärungsansatz könnte in den unterschiedlichen Anforderungen an die Organisationsfähigkeit der Urheber:innen liegen: Bei Initiativen fällt diese etwas weniger stark ins Gewicht, denn wer eine Initiative lanciert, kann sich bereits vor Sammelbeginn auf die Sammelphase vorbereiten und organisieren (Wili 1982, 83). Wer hingegen ein Referendum ergreifen will, muss sehr viel rascher handlungsfähig sein, denn nachdem das Parlament ein Geschäft verabschiedet hat, beginnt die verhältnismässig kurze Referendumsfrist automatisch zu laufen. Dank der relativ langen Sammelfrist braucht es bei Initiativen auch einen etwas weniger konzertierten Effort, um die Unterschriften zusammenzubringen – ein Durchschnitt von 182 gültigen Unterschriften pro Tag ist ausreichend; bei einem fakultativen Referendum sind hingegen durchschnittlich 500 Unterschriften pro Tag nötig. In der Konsequenz heisst das, dass für die Unterschriftensammlung bei Initiativen die Ressourcen der Urheber:innen wohl eine etwas kleinere, der Inhalt des verfolgten Anliegens und sein Anklang in der Bevölkerung aber eine grössere Rolle spielen als bei Referenden. Dieser Erklärungsansatz wird auch dadurch gestützt, dass das Sammeltempo – das wiederum stärker von der Organisationsfähigkeit bestimmt sein dürfte – bei Initiativen der weniger zuverlässige Indikator für die Relevanz des Anliegens ist als die Unterschriftenzahl (siehe Tabelle 1). Auch dass bei Initiativen insgesamt doppelt so viele Unterschriften gesammelt werden müssen wie bei Referenden, mag dazu beitragen, dass die Unterschriftensammlung bei Initiativen ein zuverlässigeres Bild von der Stimmung in der Bevölkerung gibt als bei Referenden.

Welche Implikationen ergeben sich aus diesen Erkenntnissen für die virulente Diskussion um die optimale Ausgestaltung der Unterschriftenhürden (siehe etwa Tanner 2021; Staatspolitische Kommission des Nationalrats 2017; Rühli & Adler 2015; Braun Binder 2014)? Dafür ist zunächst auf eine wichtige Limitierung der vorliegenden Studie hinzuweisen: Diese beschränkt sich auf die vergleichende Untersuchung jener Anliegen, die zustande gekommen sind; Initiativen und Referenden, die an den Unterschriftenhürden gescheitert sind, wurden hingegen nicht einbezogen.³⁹ Insofern ist keine direkte Aussage dazu möglich, wie gut die Unterschriftenhürden ihre staatsrechtliche Hauptfunktion – die Herausfilterung jener und nur jener Vorlagen, die nicht relevant sind – erfüllen.

39 Ebenfalls ausgeklammert haben wir Volksinitiativen, die zwar zustande gekommen, aber zurückgezogen oder aus einem anderen Grund nicht zur Abstimmung gebracht worden sind. Auch indirekte Wirkungen von Initiativen, etwa in Form von indirekten Gegenvorschlägen oder längerfristigen Auswirkungen auf die Gesetzgebung, haben wir nicht berücksichtigt (sogenannte Schwungradfunktion der Initiative, siehe Linder & Mueller 2017, 322; Rohner 2012; siehe auch den Beitrag von Anja Heidelberg und Marlène Gerber in diesem Band).

Unsere Analysen lassen aber die Formulierung dreier Thesen zu, die durch weitere Studien einer eingehenderen Prüfung unterzogen werden müssten:

Erstens deutet die differenzierte Natur unserer Ergebnisse darauf hin, dass das Verhältnis zwischen dem Erfolg in der Unterschriftensammlung und der politischen Wirkung, die ein Anliegen entfaltet, kein simples ist, sondern sich je nach Rechtsform, Kontext und genauer Ausgestaltung der Hürden unterscheidet. Mechanistische Vorstellungen, dass sich die Filterwirkung der Unterschriftenhürden quasi mit einem einfachen Handgriff zielgenau justieren lasse, erscheinen insofern wenig adäquat.

Zweitens legen unsere Analysen nahe, dass bei den Hürden für die fakultativen Referenden eher Handlungsbedarf besteht als bei jenen für Volksinitiativen. Denn während bei Initiativen der Erfolg in der Unterschriftensammlung tatsächlich mit der späteren Relevanz des Anliegens zusammenhängt, tut er das bei den fakultativen Referenden bisher kaum. Dass die öffentliche Diskussion sich bisher meist auf allfälligen Reformbedarf bei den Initiativhürden konzentriert (vgl. Rühli & Adler 2015, 7–8), wäre insofern zu hinterfragen.

Drittens erscheinen Reformen, die das erforderliche Sammeltempo verschärfen würden, als besonders riskant; solche Reformen liefen Gefahr, dass sie nicht jene Anliegen aussortieren würden, die sich für die politische Auseinandersetzung als weniger relevant erweisen, sondern vielmehr jene Anliegen, deren Urheber:innen über weniger Ressourcen verfügen. Sofern man überhaupt Handlungsbedarf ortet und den Anteil von Anliegen erhöhen möchte, die den demokratischen Prozess wirksam beleben, würden sich demnach eher grosszügigere Sammelfristen bei allenfalls erhöhten Unterschriftenzahlen anbieten.

3.7 Literatur

- Barankay, Iwan, Pascal Sciarini & Alexander H. Trechsel. 2003. Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review* 9: 169–199.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bisaz, Corsin. 2020. *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz*. Zürich/St.Gallen: Dike.
- Bolliger, Christian. 2010a. Antisozialistische Staatsschutz-Initiative ist nach dem Nein zum Umsturzgesetz abgehakt. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 144–145). Bern: Haupt.
- Bolliger, Christian. 2010b. Bundesrat schmiedet mehrheitsfähige Getreideordnung ohne Monopol. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle

- (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 160–161). Bern: Haupt.
- Braun Binder, Nadja. 2014. Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting). *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (I): 539–557.
- Braun Binder, Nadja, Thomas Milic & Philippe E. Rochat. 2020. *Die Volksinitiative als (ausser)parlamentarisches Instrument? Eine Untersuchung der Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees und der Trägerschaft von Volksinitiativen*. Zürich: Schulthess.
- Bühlmann, Marc. 2015. Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament. *Parlament, Parlement, Parlamento* 18(1): 4–15.
- Bühlmann, Marc. 2018. «Elite» gegen «Basis»: Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbürgerschaft. In Adrian Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung* (S. 131–163). Zürich: NZZ Libro.
- Bundesrat. 1960. *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (vom 25. April 1960)*. BBl 1960 I, S. 1431–1448.
- Bundesrat. 1975. *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum (vom 9. Juni 1975)*. BBl 1975 II, S. 129–149.
- Burger, Rudolf. 2019. Das Schweizer Geldsystem bleibt, wie es ist. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. www.swissvotes.ch (04.08.2021).
- Caroni, Flavia. 2021. Unterschriftensammlungen in Zeiten des «Social Distancing». In Christian Ewert & Lea Heyne (Hrsg.), *One Year with Covid-19* (S. 81–85). DemocracyNet.
- Caroni, Flavia & Anja Heidelberger. 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Parlament schafft eine gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten (Pa. Iv. 16.479), 2016–2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss (04.08.2021).
- Caroni, Flavia & Adrian Vatter. 2016. Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes* 27(2): 189–210.
- Graber, Rolf. 2013. *Wege zur direkten Demokratie in der Schweiz. Eine kommentierte Quellenauswahl von der Frühneuzeit bis 1874*. Wien: Böhlau.
- GSoA (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee). 01.02.2007. Die Unterschriftensammlung geht voran. *GSoA-Zitig*, S. 2.

- Hangartner, Yvo & Andreas Kley. 2000. *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess.
- Kölz, Alfred. 1992. *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Stämpfli.
- Kölz, Alfred. 2004. *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Bern: Stämpfli.
- Leemann, Lucas. 2015. Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011. *Swiss Political Science Review* 21: 596–616.
- Linder, Wolf & Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Menzi, Brigitte. 2010. Die Interessen der Rechten und der Linken treffen sich am Bundesfeiertag. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 509–510). Bern: Haupt.
- Möckli, Silvano. 1994. *Direkte Demokratie*. Bern: Haupt.
- MV (Mieterinnen- und Mieterverband). 30.08.2016. Medienmitteilung «Wir haben es geschafft!». <https://mieterverband.ch/mv/politik-positionen/news/wohnnitiative/unterschriften-gesammelt.html> (19.01.2022).
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press.
- POCH. 1977. Abziehbild «Demokratie-Abbau Nein». Datenbank Bild+Ton des Schweizerischen Sozialarchivs, https://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_5053-Ob-156 (04.08.2021).
- Referendumskomitee. 1977. «Volksrechte für wen?» Tonbildschau des Referendumskomitees gegen den Abbau der Volksrechte. Datenbank Bild+Ton des Schweizerischen Sozialarchivs, https://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_5031-Dx-004 (04.08.2021).
- Rielle, Yvan. 2010a. Einschränkung der Volksrechte oder Anpassung ans Frauenstimmrecht? In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 364–365). Bern: Haupt.
- Rielle, Yvan. 2010b. Das «Abstimmungsbüchlein» wird aus der Taufe gehoben. In Wolf Linder, Christian Bolliger & Yvan Rielle (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* (S. 368–370). Bern: Haupt.
- Rohner, Gabriela. 2012. *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848–2010*. Zürich: Schulthess.
- Rühli, Lukas & Tibère Adler. 2015. *Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie*. Zürich: Avenir Suisse.
- Ryffel, Heinrich. 1903. *Die schweizerischen Landsgemeinden*. Zürich: Schulthess.

- Sciarini, Pascal & Alexander H. Trechsel. 1996. *Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires*. *Swiss Political Science Review* 2: 201–236.
- SRF. 21.05.2016. *Der günstige Preis der direkten Demokratie*. SRF, <https://www.srf.ch/news/schweiz/der-guenstige-preis-der-direkten-demokratie> (19.01.2022).
- Staatspolitische Kommission des Nationalrats. 2017. *Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 19. Januar 2017 zur Parlamentarischen Initiative der BDP-Fraktion 16.443 «Schutz der Volksrechte. Mehr Sorgfalt in der direkten Demokratie»*, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista> (10.08.2021).
- Swissvotes. 2021. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz*. *Année Politique Suisse*, Universität Bern, www.swissvotes.ch (10.08.2021).
- Tanner, Samuel. 13.06.2021. *Volksinitiativen kommen zu leicht zustande. Das ist ein Problem*. *NZZ am Sonntag*, <https://magazin.nzz.ch/hintergrund/volksinitiativen-kommen-zu-leicht-zustande-das-ist-ein-problem-ld.1630149> (09.03.2022).
- Wili, Hans-Urs. 1982. *Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen*. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (I): 61–86.
- Zumbach, David. 2019. *Datensatz: Wortmeldungen im eidgenössischen Parlament (1995–2018)*. Zürich/Bern: Grünenfelder Zumbach GmbH & Année Politique Suisse.