

Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative

Flavia Caroni und Adrian Vatter | *Der Beitrag geht der Frage nach, ob, wann und in welchem Ausmass die Volksinitiative einen Funktionswandel vom klassischen Rechtsetzungsinstrument hin zum mobilisierenden Wahlkampfinstrument vollzogen hat. Unsere Erhebung zeigt, dass trotz einer häufigeren Nutzung und höheren Annahmehquoten von Volksinitiativen sich der oft kritisierte Funktionswandel der Initiative vom Ventil für nicht berücksichtigte Minderheiten in Richtung eines Agenda-setting- und Wahlmobilisierungsinstruments für Parteien empirisch nicht bestätigen lässt. Vielmehr ist im Verlauf der letzten 30 Jahre kein eindeutiger Trend sichtbar.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die Volksinitiative und ihre Funktionen
 - 2.1 Die Volksinitiative im politischen System der Schweiz
 - 2.2 Die Initiative als Ventil
 - 2.3 Die Initiative als Schwungrad und Verhandlungspfad
 - 2.4 Die Initiative als Katalysator
 - 2.5 Die Initiative als Mobilisierungsinstrument
- 3 Hypothesen zum Funktionswandel
- 4 Forschungsdesign und Methodik
- 5 Empirische Befunde
 - 5.1 Ausgangslage
 - 5.2 Auswertung der Daten
- 6 Folgerungen

1 Einleitung

In keinem anderen Land wird das Prinzip der unmittelbaren Volkssouveränität so konsequent umgesetzt wie in der Schweiz. Sichtbare Folge davon ist die Tatsache, dass weltweit rund ein Viertel aller Volksabstimmungen in der Schweiz stattfindet (Altman 2011). Entsprechend bietet die Schweiz einen einmaligen Fundus an empirischen Erkenntnissen zur Funktions- und Wirkungsweise der direkten Demokratie an. Während die unmittelbaren Partizipationsrechte in zahlreichen Ländern an Attraktivität gewonnen haben, sind die Ausgestaltung und der zunehmende Gebrauch der Volksrechte in der Schweiz in den letzten Jahren aber vermehrt in die Kritik politischer Akteure, der Öffentlichkeit und auch der Wissenschaft geraten. Insbesondere der Volksinitiative wird im Kern vorgeworfen, dass sie sich von einem Korrektivinstrument der Opposition zu einem strategischen Agenda-setting-Instrument der Par-

teien zur Optimierung ihrer Wahlkämpfe gewandelt habe. Im vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, wie weit sich die Funktionslogik der Volksinitiative im Zeitraum der letzten 30 Jahre verändert hat.

Ursprünglich wurde die Volksinitiative als Oppositionsinstrument der Bürger gegen die Eliten geschaffen (Linder/Lutz 2006, 109). Ihre originäre Funktion liegt darin, Minderheiten das Auslösen von Veränderungen gegenüber dem Status quo zu ermöglichen, welche das repräsentative Konkordanzsystem nicht hervorbringt (Linder 2012, 287). Die Kritik am Instrument Volksinitiative ist nicht neu, aber sie hat sich in den letzten Jahren intensiviert und setzt oft genau an jenem Punkt an: Die Volksinitiative erfülle nicht mehr ihre ursprüngliche Funktion. Aufgrund der gestiegenen Anzahl Lancierungen wurde der Begriff «Initiativflut» geprägt, die Initiative wird als übernutzt wahrgenommen, der zusätzliche Aufwand überlaste das politische System (Leeman 2015, 597; Bühlmann 2015, 571). Die ebenfalls gestiegene Annahmequote sowie völkerrechtsproblematische Inhalte haben zudem zu verstärkten Schwierigkeiten bei der Umsetzung geführt. Verschiedene politikwissenschaftliche Studien halten fest, dass die Nutzung der direkten Demokratie sich in einem Wandel befinde, und kritisieren, die Volksinitiative werde vermehrt als Wahlkampfhelferin und zur Mobilisierung von Gruppierungen und Themen eingesetzt, anstatt der Förderung von Minderheitenanliegen zu dienen (z. B. Lutz 2011, 374; Neidhart 2002, 386).

Gemäss Linder (2012, 287–289) erfüllt die Initiative im politischen System der Schweiz vier Grundfunktionen (vgl. auch schon Sigg 1978, 275–286). Sie dient erstens dazu, politische Forderungen aus der Bevölkerung auch gegen den Willen der Behörden in die Rechtsordnung zu tragen, zweitens, durch ihren Druck die Behörden zu einem Entgegenkommen in der Rechtsetzung zu bringen, drittens, neue Themen und Tendenzen auf die politische Agenda zu setzen, und viertens, die Urheberschaft und ihre potenziellen Unterstützer zu mobilisieren.

Sowohl der Anstieg der Anzahl lancierter Volksbegehren als auch die umfassenden Veränderungen im Parteiensystem der Schweiz seit den 1990er-Jahren legen die Annahme nahe, dass sich bei der Volksinitiative ein Funktionswandel vollzogen hat, in dem sich die Initiative von einem Instrument zur Beeinflussung der Rechtsetzung vermehrt zu einem Instrument der Thematisierung bestimmter Anliegen und der Selbstinszenierung von politischen Akteuren transformiert hat. Der vorliegende Beitrag überprüft diese Annahme und untersucht für den Zeitraum von 1987 bis 2015 anhand ausgewählter Indikatoren, inwiefern sich die Anteile der vier Grundfunktionen nach Linder (2012) an allen zustande gekommenen Initiativen verändert haben.

2 Die Volksinitiative und ihre Funktionen

2.1 Die Volksinitiative im politischen System der Schweiz

Den direktdemokratischen Instrumenten werden verschiedene Wirkungen auf das politische System der Schweiz zugeschrieben. Insbesondere haben sie die für das Land charakteristischen Konkordanzstrukturen mit proportionaler Machtteilung entscheidend mitgeprägt. Die Volksrechte zwingen die politischen Akteure zur Berücksichtigung der Präferenzen der Stimmbevölkerung, und damit zu Diskussion und Konsensfindung (Vatter 2014, 358).

Dem Instrument Volksinitiative kommt dabei aufgrund seiner vielfältigen Funktionen, die bei der Einführung des Volksrechts mehrheitlich nicht intendiert waren, eine besondere Rolle zu. In der Vergangenheit lag die Annahmquote gerade einmal bei rund zehn Prozent. Damit blieb die direkte Wirkung des Volksrechtes auf die Rechtsordnung relativ bescheiden, insbesondere auch angesichts der bis zu Beginn der 1970er-Jahre eher geringen Zahl lancierter Initiativen. Nichtsdestotrotz prägen einzelne angenommene Volksinitiativen das politische System der Schweiz bis zum heutigen Tag entscheidend. Besonders zu erwähnen sind etwa die Einführung des Proporzwahlsystems bei den Nationalratswahlen (Volksinitiative 1918 angenommen), das Staatsvertragsreferendum (1921) und die Abkehr vom Vollmachtenregime nach dem Zweiten Weltkrieg (1949).

Ursprünglich wurden die Volksrechte als Oppositionsrechte von Bevölkerungsgruppen geschaffen, deren Anliegen im Parlament keine Mehrheit finden (Linder/Lutz 2006, 109). Degen (2015) bezeichnet die Volksinitiative deshalb auch als «Misstrauens- und Oppositionsinstrument gegenüber Behörden und politischer Mehrheit». Mittels des Volksbegehrens werden Forderungen von ausserhalb der grossen Parteien stehenden, wenig repräsentierten gesellschaftlichen Interessen an das politische System herangetragen, was einem Teil der Stimmbevölkerung ermöglicht, unter Umgehung der gewählten Organe eine Rechtsänderung direkt dem Souverän vorzulegen (Longchamp 2015; Albrecht 2003, 18; Neidhart 2002, 384).

Oft wird die Volksinitiative – im Gegensatz zum Referendum – als Mittel politischer Innovation bezeichnet. Zwar zielen einzelne Initiativen auf die Erhaltung des Status quo, die grosse Mehrheit ist jedoch auf Veränderung angelegt, und zwar auf eine Veränderung, die den etablierten Kräften im Konkordanzsystem nicht wünschenswert erscheint und daher nicht hervorgebracht wird. Aus diesem Grund entstammt die Initiative selten der politischen Mitte und wird viel häufiger von kleinen Aussenseitergruppen und sozialen Bewegungen ergriffen als von grossen Parteien oder Verbänden, die über andere Einflussmöglichkeiten verfügen (Vatter 2014, 362; Linder 2012, 275; Linder/Lutz 2006, 113). Begünstigend auf die Innovationsfunktion der Volksinitiative wirkt sich die

obligatorische Behandlung durch die Behörden und die Stimmbevölkerung aus, die breite inhaltliche Offenheit und die relativ geringe Hürde zur Auslösung einer Volksabstimmung durch 100 000 Unterschriften (Neidhart 2002, 384).

2.2 Die Initiative als Ventil

Die «primäre» Funktion der Volksinitiative stellt eine direkte Veränderung der Rechtsordnung durch Annahme der Forderung an der Urne dar. Indem eine Gruppe von Stimmberechtigten eine Verfassungsänderung durchsetzt, wird das Rechtsetzungsmonopol des Parlaments durchbrochen (Rohner 2012, 41). Linder (2012, 287) bezeichnet die Volksinitiative in dieser Funktion als «Ventil». Mit der Durchsetzung einer Forderung gegen die Behörden wirkt sie als Korrektiv in einem Konkordanzsystem, das gewisse Minderheitsanliegen dauerhaft ausschliessen kann. Die Lancierenden hoffen, im Gegensatz dazu bei Volk und Ständen Gehör zu finden. Mittels der Volksinitiative kann Protest gegen das System gleichsam wie Dampf abgelassen werden, daher die Metapher des Ventils. Dieses «Dampfablassen» unzufriedener Bürgerinnen und Bürger mittels der Volksinitiative trägt zur politischen Integration bei. Ein direkter Erfolg an der Urne bleibt hingegen nach wie vor die Ausnahme. Im Durchschnitt erreichen Volksinitiativen einen Ja-Stimmen-Anteil von rund dreissig Prozent (Linder 2012, 288).

Konkrete Beispiele für Volksinitiativen mit Ventilfunktion sind die von Linder (2012, 288) genannten und bereits erwähnten Initiativen «Proporzwahl des Nationalrates» (angenommen 1918) und «Rückkehr zur direkten Demokratie» (1949). Auch die Einführung des Staatsvertragsreferendums ist einer Volksinitiative geschuldet, die 1921 angenommen wurde. Beispiele aus der neueren Zeit sind die Verwahrungsinitiative (2004), die Initiative für ein Gentech-Moratorium (2005) und die sogenannte Abzocker-Initiative (2013).

2.3 Die Initiative als Schwungrad und Verhandlungspfand

Die zweite Grundfunktion der Volksinitiative gemäss Linder (2012) ist jene als Schwungrad und Verhandlungspfand (vgl. hierzu schon Hofer 1987). Die Initiative entfaltet auch hier eine Wirkung auf die Rechtsordnung, allerdings entsteht diese indirekt. Unter dem Druck der zustande gekommenen Volksinitiative erklären sich Bundesrat und Parlament zu einem partiellen Entgegenkommen bereit, womit die Urhebererschaft einen Erfolg *mit* den Behörden erzielt. Verschiedene Autorinnen und Autoren betonen die Wichtigkeit dieser Funktion des Volksrechts (Rühli/Adler 2015, 32; Rohner 2012; Albrecht 2003, 9). Eine Volksinitiative kann gemäss Linder (2012, 288) auf zwei Arten zu einem indirekten Erfolg mit den Behörden führen: Als Schwungrad und als Verhandlungspfand.

Als Schwungrad dient eine Volksinitiative dann, wenn sie zwar an der Urne abgelehnt wird, Teilbegehren jedoch aufgrund des Anstosses durch die Initiative später in der Gesetzgebung berücksichtigt werden (Linder 2012, 288). Tatsächlich beeinflussen Initiativen die Rechtsetzung auch über den Termin der Volksabstimmung hinaus, jedoch ist die Erstellung einer Kausalkette von der Volksinitiative zur Rechtsänderung oft schwierig, da viele Einflussfaktoren auf die Gesetzgebung wirken (Albrecht 2003, 26).

Als Verhandlungspfand fungiert die Volksinitiative, wenn der durch sie aufgebaute Druck Bundesrat und Parlament dazu bringt, einen Gegenentwurf zu erarbeiten, der einer Teilerfüllung des Initiativbegehrens entspricht. Der Gegenentwurf stellt «eine gegenüber dem Volksinitiativinhalt durch das Parlament bevorzugte Neuregelung desselben Gegenstands» dar (Albrecht 2003, 23). Die Behörden versuchen so, das Initiativkomitee zu einem Rückzug zu motivieren. Angesichts der geringen Annahmehancen einer Volksinitiative an der Urne und der hohen Kosten einer Abstimmungskampagne ist das Interesse an einem Rückzug in vielen Fällen durchaus vorhanden (Rohner 2012, 42; Albrecht 2003, 23). Andernfalls gelangt die Initiative zur Abstimmung. In diesem Fall erhoffen sich die Behörden, dass die Stimmbevölkerung sich für den moderateren Gegenentwurf entscheidet und die Initiative ablehnt (Linder 2012, 275). Bisherige Untersuchungen weisen darauf hin, dass bei den meisten Volksinitiativen Verhandlungen stattfinden, mittels derer die Behörden die Initianten und Initiantinnen zum Rückzug bewegen wollen (Neidhart 2002, 385).

Der Funktion des Schwungrads und des Verhandlungspfands ist gemeinsam, dass die Initiative trotz Rückzug oder Ablehnung mittel- bis langfristig eine Wirkung auf die Rechtsordnung entfaltet. Gemäss Linder (2012, 288) ist dies bei rund einem Drittel der Initiativen der Fall, Longchamp (2015) spricht gar von der Hälfte. Rohner (2012) kommt in ihrer detaillierten Untersuchung zum Schluss, dass 47 Prozent der Volksinitiativen erfolgreich sind, also über eine gewisse Wirkung verfügen. Dies ist gemäss Albrecht (2003, 9) insbesondere auf die Wechselwirkungen der Volksinitiative mit den rechtsetzenden Tätigkeiten der Behörden zurückzuführen.

Die relativ hohe indirekte Erfolgsquote der Volksinitiative führt trotz den nicht vernachlässigbaren finanziellen Aufwendungen für die Urheberschaft zu einem vorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnis (Rühli/Adler 2015, 32/33). Zwar ist der inhaltliche Erfolg bei einem Gegenentwurf in der Regel geringer als bei einer Annahme an der Urne, dafür ist die Erfolgswahrscheinlichkeit deutlich höher: Während die Annahmewahrscheinlichkeit von Volksinitiativen zwar in jüngster Zeit eindeutig zunehmend ist, im langjährigen Schnitt aber bei nur etwa 10 Prozent liegt, beträgt sie bei direkten Gegenentwürfen 50 Prozent, bei indirekten Gegenentwürfen ist der Erfolg nahezu sicher (Linder 2012, 291).

Linder (2012, 288) nennt als eines der bedeutendsten Beispiele für die Verhandlungspfundswirkung die 1975 lancierte Initiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau», die zugunsten eines direkten Gegenentwurfs zurückgezogen wurde. Dieser wurde 1981 an der Urne mit einer deutlichen Mehrheit angenommen (Année Politique Suisse 1981). In der Folge wurden alle geschlechterdiskriminierenden Bestimmungen aus der gesamten Rechtsordnung von Bund und Kantonen entfernt. Neuere Beispiele sind etwa die Renaturierungs-Initiative, die 2005 lanciert und 2010 zugunsten eines indirekten Gegenentwurfs zurückgezogen wurde, und die Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin», 2004 lanciert und 2008 zugunsten eines direkten Gegenentwurfs zurückgezogen. Dieser wurde 2009 mit grosser Mehrheit angenommen. Die Verfassungsänderung führte zur Wiederaufnahme bestimmter komplementärmedizinischer Methoden in den Leistungskatalog der obligatorischen Krankenversicherung – eine Forderung, die zuvor regelmässig auf Widerstand gestossen war (Année Politique Suisse 2005 ff.).

2.4 Die Initiative als Katalysator

Die dritte Grundfunktion der Volksinitiative gemäss Linder (2012, 288/289) ist jene als Katalysator. Bei dieser Funktion entfaltet die Initiative eine inhaltliche Wirkung, ohne jedoch die Rechtsordnung zu beeinflussen. Vielmehr beeinflusst sie die Themenkonjunktur in Politik, Medien und Öffentlichkeit und führt zu einer langfristigen Sensibilisierung sowie zur Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen (Leeman 2015, 597; Vatter 2014, 362). Neue Studien betonen zudem auch die Wirkung einer Katalysatorfunktion auf das Protestverhalten der Bürgerinnen und Bürger, indem die Volksrechte ihnen eine institutionalisierte Möglichkeit bieten, sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Fatke/Freitag 2013).

Aufgrund ihrer breiten thematischen Offenheit kann die Volksinitiative dazu dienen, neue, bisweilen unkonventionelle Themen aufzubringen, welche die etablierten Kräfte im Konkordanzsystem von der politischen Agenda fernzuhalten versuchen. Damit erweitert sich der Spielraum politischer Ideen und es wird ein politischer Willensbildungsprozess initiiert. Zudem wird das Definitionsmonopol der Parteien durchbrochen. Die Forderungen einer Initiative mit Katalysatorfunktion werden in der Regel als extrem wahrgenommen und sind noch nicht reif für eine Umsetzung in der Gesetzgebung. So ist oft von Beginn an klar, dass eine Initiative an der Urne mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit abgelehnt wird. Die Initiantinnen und Initianten können daher auch radikale oder stark gesinnungsethische Forderungen stellen. Dennoch können das Zustandekommen und die dadurch implizierte Bedeutung des Anliegens dazu führen, dass sich die Ansicht von Regierung und Parlament oder der Stimmbevölkerung über die Wichtigkeit des Themas verändert. Langfristig können Tendenzen, die über eine Ka-

talysator-Initiative ins System eingebracht wurden, damit mehrheitsfähig werden (Moeckli 2013, 129/130; Linder 2012, 287–291; Rohner 2012, 46; Albrecht 2003, 20; Neidhart 2002, 385).

Die besondere Eignung der Volksinitiative zur Einbringung neuer Tendenzen und Themen in das politische System ist auf die prozeduralen Regeln zurückzuführen, die mit dem Instrument verbunden sind. Diese zwingen Verwaltung, Bundesrat und Parlament – und letztlich auch die Stimmbevölkerung –, sich mit der Forderung auseinanderzusetzen. Auch im Falle einer breiten Ablehnung besteht für die Behörden keine Selektionsmöglichkeit. Die Initiative verschafft ihrer Urhebererschaft also Zugang zum politischen System und den entscheidungsrelevanten Organen. Damit wiederum ist die Aufmerksamkeit der Medien und der interessierten Öffentlichkeit gesichert (Moeckli 2013, 129/130; Albrecht 2003, 20).

Ein aktuelles Beispiel für eine Initiative, die bereits bei der Lancierung als Katalysator intendiert wurde, ist die Volksinitiative «für ein bedingungsloses Grundeinkommen», die am 5. Juni 2016 mit deutlicher Mehrheit abgelehnt wurde. Ein weiteres klassisches Beispiel ist die 1989 verworfene Initiative für eine Abschaffung der Armee, lanciert von der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA). Die Urhebererschaft konnte hier aufgrund der Radikalität ihres Anliegens von Beginn an nicht mit einem Erfolg an der Urne rechnen, löste aber eine grundsätzliche Diskussion über Sinn und Zweck der Armee aus (Linder 2012, 291; Rohner 2012, 46).

2.5 Die Initiative als Mobilisierungsinstrument

Die vierte Grundfunktion der Volksinitiative nach Linder (2012, 289) ist jene als Mobilisierungsinstrument. Die Initiative erzielt hier keinen inhaltlichen Effekt, sondern wirkt vielmehr auf ihre Urhebererschaft. Diese macht sie in der Öffentlichkeit bekannt, verhilft ihr zu grösserer Aufmerksamkeit, zur Mobilisierung ihrer Mitglieder und zur Festigung der Organisation und von deren innerem Zusammenhalt. Das Entscheidungsergebnis steht damit nicht im Mittelpunkt des Interesses der Initiantinnen und Initianten. Diese machen sich wiederum die Eigenschaften des Instruments Volksinitiative zunutze, das zu vergleichsweise grosser medialer Aufmerksamkeit führt. In diesem Zusammenhang wird von «Selbstinszenierung» gesprochen. Kurz: Die Initiative dient als strategisches Werbemittel (Rühli/Adler 2015, 31; Albrecht 2003, 27).

Vor allem politische Parteien nutzen die Volksinitiative zur Mobilisierung, wo für oft der Begriff «Wahlhelfer» verwendet wird (Linder 2012, 289). Die Initiative wird dabei bewusst in den Wahlkampf eingebaut, um ausserhalb des Parlaments auf die Anliegen der Partei aufmerksam zu machen, den eigenen Bekanntheitsgrad zu erhöhen und die Parteiwählerschaft für die Wahl zu mobilisieren, indem sie durch die Fokussierung auf bestimmte Themen zu deren politischer Identität

beiträgt. Dieser Zusammenhang zeigt sich an der häufigen Lancierung oder Einreichung von Initiativen im Wahljahr (Rühli/Adler 2015, 30; Rohner 2012, 44; Albrecht 2003, 27). Als Wahlhelfer lancierte Volksinitiativen weisen oft eine gewisse Radikalität auf, da sie die Themenkompetenz der lancierenden Partei auf möglichst pointierte Art und Weise transportieren sollen. Damit folgen entsprechende Volksbegehren einer politischen Logik, im Gegensatz zu einer juristischen (Lutz 2011, 375).

Die Attraktivität der Volksinitiative als Instrument im Wahlkampf begründet sich durch die vergleichsweise Einfachheit und den geringen Kostenaufwand, um Themenschwerpunkte zu setzen. Die Festlegung der im Wahlkampf dominierenden Fragen ist für die Parteien besonders wichtig, denn sie positionieren sich üblicherweise über wenige Kernthemen, in denen ihnen besondere Kompetenz zugesprochen wird und bei denen sie sich entsprechend von ihrer politischen Konkurrenz unterscheiden (Freitag/Vatter 2015). Die Positionierung über konkrete, in einem Volksbegehren enthaltene Anliegen ist für Kandidierende zudem erfolgversprechender als die Positionierung über ein Parteiprogramm. Zudem ermöglicht die Unterschriftensammlung, potenzielle Wählende direkt anzusprechen (Leeman 2015, 601–605; Moeckli 2013, 74; Lutz 2011, 375).

Linder (2012, 289) nennt die fünf Initiativen zur Reduktion des Ausländerbestands in der Schweiz – lanciert von den Überfremdungsparteien zwischen 1970 und 2000 – als Beispiel für Mobilisierungsinitiativen, da diese der Profilierung der Parteien dienten und für eine längerfristige Mobilisierung des Potenzials an Protestwählenden sorgten. Jüngere prominente Beispiele sind die im Hinblick auf den Wahlkampf 2011 lancierten Initiativen für steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen und gegen die Heiratsstrafe der CVP oder die Initiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» der GLP. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang aber vor allem auch auf die zahlreichen Initiativen zu verweisen, die die beiden Polparteien SP und SVP in den vergangenen Jahrzehnten lanciert haben.

3 Hypothesen zum Funktionswandel

Ein Funktionswandel bei der Volksinitiative wurde in den letzten Jahren von verschiedener Seite postuliert und in der Öffentlichkeit breit diskutiert (Année Politique Suisse 2014, 94/95; vgl. z. B. NZZ, 3.11.14, AZ, 16.12.15, NZZ, 30.4.16; vgl. auch die Berichterstattung in der Année Politique Suisse seit 2009). Zudem hat ein offensichtlicher Anstieg in der Anzahl Volksinitiativen stattgefunden. Seit ihrer Einführung hat die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente zugenommen und aktuell einen bisherigen Höchststand erreicht: In den Jahren zwischen 2010 und 2014 wurden 70 neue Volksinitiativen lanciert, gegenüber Werten zwischen 31 und 46 in den vorhergehenden Fünfjahres-Perioden seit 1985. Im Wahl-

jahr 2011 wurde ein Rekordwert von 23 Lancierungen erreicht. Leeman (2015, 596) bezeichnet die Zunahme in der Verwendung direktdemokratischer Instrumente als eine der augenscheinlichsten Veränderungen in der Schweizer Demokratie der letzten 30 Jahre. Gleichzeitig hat nicht nur die Anzahl Volksinitiativen, sondern auch deren Erfolgsrate deutlich zugenommen. Von 1848 bis Ende Mai 2016 wurden auf Bundesebene 22 Initiativen an der Urne angenommen, über 203 wurde abgestimmt (BK 2016). Während Volksinitiativen jedoch früher grundsätzlich als fast chancenlos galten und zwischen 1948 und 1982 keine einzige angenommen wurde, pendelte sich die Erfolgsquote ab Mitte der 1980er-Jahre bis Anfang der 2000er-Jahre zwischen fünf und sieben Prozent der Volksvorstösse ein. Eine neue Entwicklung ist seit der Jahrtausendwende zu beobachten: Allein seit 2002 waren zehn Initiativen erfolgreich (BK 2016; Rühli/Adler 2015, 13; Lutz 2011, 376; Vatter 2014, 351). In den letzten zwölf Jahren (2004–2015) waren es damit 21 Prozent, d. h. rund jede fünfte Initiative wurde in jüngster Zeit vom Volk gegen den Willen der Behörden angenommen.

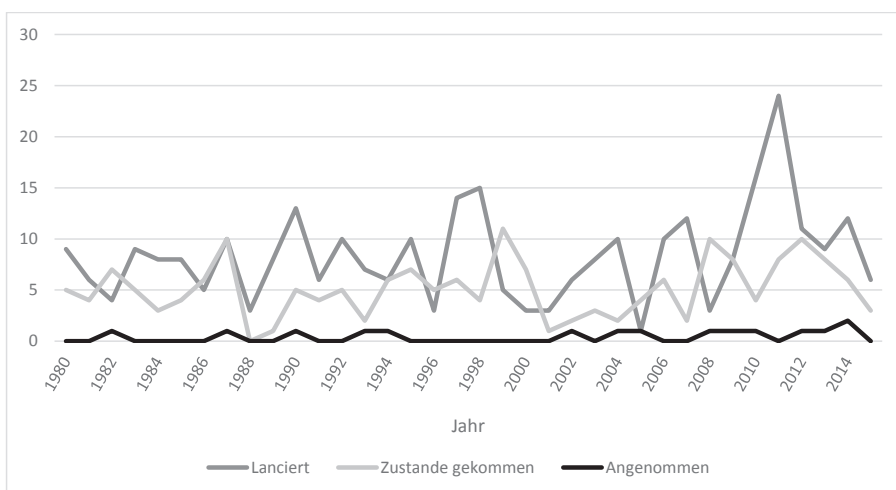


Abbildung 1: Lancierte, eingereichte und erfolgreiche Initiativen von 1980 bis 2015

Die Volksinitiative wurde ursprünglich als ein Instrument der Opposition jener Gruppierungen eingeführt, die in der Bundesversammlung und im Bundesrat nicht oder nicht ausreichend vertreten waren und daher wenig Einfluss auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess hatten (Albrecht 2003, 19). Bereits seit langer Zeit wird die Initiative aber auch von Regierungsparteien genutzt, insbesondere in den Kantonen (Vatter 2002). Albrecht (2003, 19) stellt dabei auf Bundesebene einen Wandel zu einem Instrument der «sachspezifischen Opposition» fest. Traditionell war es die SP, die sich im bürgerlich dominierten Parlament in

der Minderheit befand und daher die Volksinitiative nutzte, um ihre Anliegen direkt der Stimmbevölkerung zu unterbreiten, wenn auch mit geringem Erfolg (Rühli und Adler 2015, 18). Im Zuge ihres Wandels von einer bürgerlich-konservativen zu einer rechtspopulistischen Partei hat jedoch auch die SVP seit Beginn der 1990er-Jahre begonnen, die Volksinitiative erfolgreich zur Agendagestaltung und zur Mobilisierung ihrer Sympathisantinnen und Sympathisanten zu nutzen (Rühli und Adler 2015, 18; Neidhart 2002, 363/364).

Die zunehmende Polarisierung des Schweizer Parteiensystems mit der SVP auf der einen, der SP und den Grünen auf der anderen Seite wird denn auch für die häufigere Nutzung der Volksinitiative verantwortlich gemacht, und zwar als Instrument der Opposition gegen die politische Mitte und die gegenüberliegende Seite des Spektrums (Vatter 2014, 349). Allerdings kann heute nicht mehr von einem klassischen Oppositionsinstrument die Rede sein, denn die lancierenden Parteien sind institutionell oft stark verankert. Dies gilt noch mehr für die bürgerlichen Parteien, die in neuerer Zeit vermehrt auch zum Instrument der Volksinitiative gegriffen haben. Der Grund dafür sind ihre längerfristig sinkenden Wähleranteile und der damit verbundene Verlust ihrer staatstragenden Funktion (Vatter 2014, 349; Bieri 2011, 385). In diesem Zusammenhang erkennt Lutz (2011, 374/375) eine Entwicklung in Richtung der Initiative als Wahlkampf helferin seit den späten 1990er-Jahren, und Leeman (2015, 614) macht für die neuere Zeit vor allem auf die Bedeutung des intensiveren Parteienwettbewerbs aufmerksam. Der steigende Anteil angenommener Volksinitiativen wiederum wird auf den nachlassenden Zusammenhalt unter den Regierungsparteien zurückgeführt (Longchamp 2015). Zweifellos hat die gestiegene Annahmequote auch die Attraktivität des Initiativinstrumentes gesteigert und damit wiederum zur erhöhten Anzahl Lancierungen beigetragen.

Die festgestellten Entwicklungen sind nicht ohne Folgen geblieben. So hat gemäss Longchamp (2015) der Ruf der Volksrechte und insbesondere der Volksinitiative gelitten. Sie gelte nicht mehr als Motor im politischen System, sondern zunehmend als Störfaktor. Die Volksinitiative und mit ihr die Stimmbevölkerung würde durch Demagogen und kleine, gut organisierte Gruppen mit übermässigem Einfluss instrumentalisiert, so die Kritik (vgl. Rühli/Adler 2015, 8; Degen 2015). Mit anderen Worten: Das Volksrecht diene nur noch den Parteien und Verbänden, um sich zu profilieren, die Agenda zu bestimmen und den Wahlkampf zu bestreiten (Lutz 2011, 371). Auch Neidhart (2002, 363) kritisiert die Anfälligkeit der direkten Demokratie für die Emotionalisierung von Themen und ihre Ausnutzung durch Kräfte insbesondere auf der äusseren linken und rechten Seite des politischen Spektrums. Bieri (2011, 385) vermutet gar, dass die tiefe und sinkende Abstimmungsbeteiligung ein Indiz dafür sein könnte, dass die

direkte Demokratie an ihre Belastungsgrenze stösst. Exekutive, Legislative und Stimmbevölkerung würden durch die hohe Anzahl zu bearbeitender Volksbegehren überfordert, und die Unberechenbarkeit der direkten Demokratie führe zu politischer und wirtschaftlicher Unsicherheit, wird oft postuliert (Bühlmann 2015; vgl. z. B. Rühli / Adler 2015).

Nicht zuletzt haben die zunehmende Anzahl lancierter Volksinitiativen und die erhöhte Annahmquote dazu geführt, dass die bestehenden Schwächen des Instruments stärker zutage treten. Vermehrte Umsetzungsprobleme aufgrund von ungenauen Formulierungen sowie von Widersprüchen mit grundlegenden Verfassungsbestimmungen oder dem Völkerrecht treten auf. Dies wird unter anderem auf die Verwendung der Initiative als Wahlkampfinstrument zurückgeführt, da entsprechende Volksbegehren oft besonders radikal sind oder sehr spezifische Interessen bedienen (Rühli/Adler 2015, 3, 8/9; Lutz 2011; vgl. auch Bühlmann 2015, 572). Auf politischer Ebene wurden daher in letzter Zeit nebst höheren Unterschriftenhürden weitere Forderungen laut: Die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte leisteten gleich fünf parlamentarischen Initiativen Folge, die strengere Ungültigkeitskriterien, eine bessere Vorprüfung, die Unmöglichkeit von «Durchsetzungsinitiativen» und eine bessere Information der Stimmbevölkerung über allfällige indirekte Gegenentwürfe vorschlugen.¹

Die bisherigen Ausführungen legen die Leithypothese nahe, dass das Instrument Volksinitiative in den vergangenen Jahrzehnten einen Wandel durchlaufen hat und von einem Instrument der Rechtsetzung und der inhaltlichen Opposition zu einem Instrument der Mobilisierung und Inszenierung von politischen Akteuren und Themen geworden ist. Mit Bezug auf die vier Grundfunktionen gemäss Linder (2012) lauten die zu überprüfenden Hypothesen wie folgt:

Hypothese 1: Die Ventilfunktion der Volksinitiative hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte an Bedeutung verloren.

Hypothese 2: Die Schwungrad- und Verhandlungspfand-Funktion der Volksinitiative hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte an Bedeutung verloren.

Hypothese 3: Die Katalysatorfunktion der Volksinitiative hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte an Bedeutung gewonnen.

Hypothese 4: Die Mobilisierungsfunktion der Volksinitiative hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte an Bedeutung gewonnen.

4 Forschungsdesign und Methodik

Insgesamt wurden alle 137 Volksinitiativen berücksichtigt, die im Zeitraum der 43. bis 49. Legislatur der eidgenössischen Räte, d. h. zwischen Oktober 1987 und

Oktober 2015 lanciert wurden und in der Folge zustande gekommen sind. Initiativen, die nach dem 31. Dezember 2015 zustande kamen, sowie weitere Entwicklungen nach diesem Stichtag wurden nicht berücksichtigt.² Die Wahl des Untersuchungszeitraums lässt sich mit einer der bedeutendsten Umwälzungen begründen, die das politische System der Schweiz in den letzten Jahrzehnten erlebt hat: der Transformation des schweizerischen Parteiensystems mit dem Wandel und Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei SVP, welcher 2003 zum Bruch der seit 1959 geltenden «Zauberformel» in der Regierungszusammensetzung führte und die Konkordanzpraxis in der Schweiz deutlich veränderte. Der Aufstieg der SVP beginnt in den frühen 1990er-Jahren, denn die Nationalratswahlen 1991 waren die ersten der fünf eidgenössischen Wahlen in Folge, bei denen die SVP an Wähleranteilen gewann. Um über einen Vergleichswert zu verfügen, wird für die Erhebung deshalb auch die Legislatur vor den Wahlen 1991 beigezogen.

Da Linder (2012) die vier Funktionen der Volksinitiative in erster Linie heuristisch-induktiv hergeleitet hat und mit Ausnahme von Rohner (2012) auch keine empirischen Untersuchungen über die Funktionen der Volksinitiative vorliegen, wurde für die empirische Erfassung der vier Grundfunktionen nach Linder (2012) ein eigenes Set von Indikatoren aufgestellt. Während die Ventil- und die Schwungrad- bzw. Verhandlungspfandfunktion anhand von Prozessmerkmalen operationalisiert werden konnten, mussten für die Katalysator- und die Mobilisierungsfunktion zusätzlich Expertenbeurteilungen beigezogen werden. Es wurde davon ausgegangen, dass jede Initiative eine Hauptfunktion innehat, der sie zugeordnet werden kann, was nicht ausschliesst, dass sie andere Funktionen erfüllen kann. Dabei stehen die vier Grundfunktionen in einer bestimmten Ordnung zueinander, wobei die Ventilfunktion die grösste, die Mobilisierungsfunktion die geringste inhaltliche Wirkung aufweist.

Bei der *Ventilfunktion* erzielt die Initiative eine direkte Wirkung auf die Rechtsordnung und dient der Durchsetzung einer Forderung gegen die Behörden. Als der Ventilfunktion zugehörig werden daher alle Initiativen betrachtet, die an der Urne angenommen wurden. Mit einbezogen werden auch jene beiden Initiativen im Untersuchungszeitraum, bei denen Bundesrat und Parlament die Annahme empfohlen hatten, obwohl hier streng genommen ein Erfolg *mit* den Behörden vorliegt. Eine Zuordnung zu einer der anderen drei Funktionen scheint jedoch nicht plausibel.

Bei der Funktion als *Schwungrad und Verhandlungspfand* musste eine Einschränkung vorgenommen werden. Als Schwungrad dient eine Initiative gemäss Linder (2012, 288) dann, wenn sie zwar abgelehnt, ihr Anliegen aber später in der Gesetzgebung teilweise berücksichtigt wird. Allerdings ist die

Kausalität zwischen Initiative und Rechtsänderung oft schwierig festzustellen. Grundsätzlich ist dazu eine vertiefte qualitative Betrachtung notwendig. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich daher darauf, Rohner (2012) folgend, ein behördliches Entgegenkommen, das bis spätestens zum Abstimmungstermin vorlag, als Indikator für die zweite Grundfunktion gemäss Linder (2012) zu werten. Zusätzlich wurden vereinzelte Volksinitiativen durch die Expertenbeurteilung der Schwungradfunktion zugeordnet.

Beim Bund sind zwei Arten des Gegenentwurfs als behördliches Entgegenkommen zu einer Volksinitiative bekannt: Der direkte und der indirekte Gegenentwurf. Der direkte Gegenentwurf befindet sich auf gleicher Normstufe wie die Initiative, umfasst also ebenfalls eine Verfassungsänderung. Damit soll eine andere, weniger weitreichende oder besser formulierte Verwirklichung des Anliegens der Initiative erreicht werden. Wird die Initiative nicht zurückgezogen, kommen Initiative und Gegenentwurf gemeinsam zur Abstimmung. Bei einem indirekten Gegenentwurf dagegen befindet sich die vorgeschlagene Änderung auf einer tieferen Normstufe als die Initiative. In der Regel wird das Anliegen im Zusammenhang mit einer Gesetzesrevision oder der Neugestaltung eines Gesetzes berücksichtigt (Rohner 2012, 51–64). Es wurden also jene Volksinitiativen der Funktion als Verhandlungspfand zugeordnet, zu denen ein direkter oder indirekter Gegenentwurf lanciert wurde, und bei denen nicht die Ventilfunktion gegeben ist.

Wie die angenommenen Volksinitiativen werden auch die direkten Gegenentwürfe von der Bundeskanzlei lückenlos aufgelistet. Anders verhält es sich mit den indirekten Gegenentwürfen: Die einzige systematische und vertiefte Erfassung ist diejenige von Rohner (2012). Zwar erwähnt die Bundeskanzlei indirekte Gegenentwürfe, wenn in der Folge die Volksinitiative zurückgezogen wurde. Zahlreiche Gegenentwürfe werden jedoch nicht aufgelistet, und zwar, obwohl diese in anderen Dokumenten erwähnt und als solche bezeichnet werden. Grund dafür ist die uneinheitliche Definition des indirekten Gegenentwurfs. Rohner (2012) wertete in ihrer umfassenden Recherche nebst den amtlichen Dokumenten auch die Übergangs- und Schlussbestimmungen von Initiativen, Zeitungsartikel und die einschlägige juristische und politikwissenschaftliche Literatur aus. Sie listet alle bis 2010 lancierten indirekten Gegenentwürfe auf. Diese Daten wurden für die vorliegende Analyse übernommen. Da unser Untersuchungszeitraum über jenen von Rohner (2012) hinausgeht, musste für die neuste Zeit eine eigene Datenerfassung erfolgen. Zu diesem Zweck wurde für alle Initiativen neueren Datums eine Web-Suche nach den Begriffen «Initiativtitel + Gegenentwurf» durchgeführt und erfasst.

Da die Verhandlungspfandfunktion auf einem «indirekten Erfolg mit den Behörden» beruht (Linder 2012, 288), können ihr nur jene Initiativen zugeordnet werden, bei denen tatsächlich ein Erfolg für die Urheberschaft zu verzeichnen war, der direkte Gegenentwurf also an der Urne angenommen oder der indirekte Gegenentwurf umgesetzt wurde. Die Annahmequote der direkten Gegenentwürfe lag im Datensatz bei genau 50 Prozent, was gemäss Linder (2012, 291) dem langjährigen Mittel entspricht. Im Falle der indirekten Gegenentwürfe weist Linder (2012, 291) darauf hin, dass diese in aller Regel erfolgreich sind, was der Datensatz von Rohner (2012) bestätigt. Angesichts dieser hohen Umsetzungsquote ist das reine Vorhandensein eines indirekten Gegenentwurfs – als Approximation – ausreichend für die Klassierung einer Initiative als Verhandlungspfand.

Die *Katalysatorfunktion* der Volksinitiative zeichnet sich dadurch aus, dass mithilfe des Volksbegehrens neue politische Tendenzen und Themen mobilisiert werden. Entsprechende Forderungen sind neuartig und extrem, die Zeit für eine Umsetzung in der Gesetzgebung ist noch nicht reif. Diese Funktion konnte nicht mittels quantitativer, sich aus dem institutionellen Prozess ergebender Indikatoren operationalisiert werden. Deshalb wurde entschieden, die Zuordnung mittels Expertenbeurteilungen vorzunehmen, wobei zwei langjährige Experten für Schweizer Politik unabhängig voneinander die Katalysatorwirkung jener Initiativen beurteilten, die nicht abschliessend einer der drei anderen Funktionen zugeordnet werden konnten.³ Die Expertenurteile wurden anschliessend unter Beizug einer weiteren Expertin miteinander abgeglichen.

Als der *Mobilisierungsfunktion* zugehörig wurden schliesslich jene Initiativen eingeordnet, die eine Wahlhelferfunktion erfüllen. Diese Initiativen wurden strategisch zu einem Zeitpunkt lanciert, der ihrer Urheberschaft zu einer möglichst grossen Aufmerksamkeit im Hinblick auf den Wahltermin verhilft: Lancierung, Unterschriftensammlung oder Einreichung finden im Umfeld des Wahlkampfs zu den eidgenössischen Wahlen statt. Zudem handelt es sich bei der Urheberschaft um eine Partei. Eine entsprechende Operationalisierung schlägt auch Albrecht (2003, 27) vor. Als Partei wurden dabei einerseits diejenigen Komitees gewertet, die den Namen einer Partei tragen, was relativ selten ist, andererseits jene, die in der Dokumentation der *Année Politique Suisse* (1987 ff.) und bei Linder et al. (2010) einer bestimmten Partei zugeordnet wurden. Als Wahlkampfzeitraum wurden die 365 Tage vor dem Termin der nächsten Nationalratswahlen gewertet.

Tabelle 1 bietet eine Übersicht über die Definition und Operationalisierung der vier Funktionen der Volksinitiative.

Bezeichnung	Beschreibung bei Linder (2012, 287–293)	Operationalisierung
Ventil	Direkte Durchsetzung einer Forderung <i>gegen</i> die Behörden, direkter Erfolg	Angenommene Volksinitiativen
Schwungrad und Verhandlungspfand	Indirekter Erfolg <i>mit</i> den Behörden <u>Verhandlungspfand</u> : Der Druck der Volksinitiative veranlasst Bundesrat und Parlament zu einem Gegenentwurf, der das Anliegen teilweise aufnimmt. <u>Schwungrad</u> : Die Initiative wird an der Urne abgelehnt, das Parlament berücksichtigt jedoch Teilbegehren in der späteren Gesetzgebung.	<u>Verhandlungspfand</u> : Nicht angenommene Volksinitiativen, denen ein anschliessend erfolgreicher direkter oder indirekter Gegenentwurf gegenübergestellt wurde. <u>Schwungrad</u> : Experteneinschätzung in Einzelfällen
Katalysator	Mobilisierung neuer politischer Tendenzen und Themen. Die Zeit für eine direkte Umsetzung der Anliegen ist noch nicht reif. Die Forderungen werden als radikal wahrgenommen und sind oft chancenlos. Der Druck der Initiative zwingt jedoch Regierung und Parlament zur Neuorientierung, wodurch Tabus gebrochen werden und neuen Prioritäten und Präferenzen der Weg geebnet wird. Die politische Agenda wird erweitert.	Experteneinschätzung
Mobilisierung	Interne Mobilisierung und Selbstinszenierung; die Initiative als Wahlhelfer. Ziel der Urheber ist die Mobilisierung oder der Wahlerfolg als politische Partei. Die Initiative dient der Profilierung und der Mobilisierung des Wählerpotentials einer Partei.	Initiativen, die von einer Partei lanciert wurden und deren Lancierung, Unterschriftensammlung oder Einreichung im Jahr vor den Nationalratswahlen stattfand.

Tabelle 1: Die Grundfunktionen der Volksinitiative und ihre Operationalisierung.

5 Empirische Befunde

5.1 Ausgangslage

Im Untersuchungszeitraum, der 43. bis 49. Legislaturperiode der eidgenössischen Räte, wurden 240 Volksinitiativen lanciert. Dies entspricht im Schnitt 8,6 Initiativen pro Jahr, mit Extremwerten von drei und 23 lancierten Initiativen, letzteres im Jahr 2011. 139 der lancierten Initiativen kamen bis Ende 2015 zustande. Dies entspricht, unter Ausschluss der sich noch im Unterschriftenstadium befindenden Initiativen, einer Quote von 60,9 Prozent. Zwei Initiativen wurden vom Parlament als ungültig erklärt, womit 137 untersucht werden konnten. In 14 Fällen kamen Bundesrat und Parlament der Urheberschaft der Initiative mit einem direkten Gegenentwurf entgegen, genau die Hälfte davon war später an der Urne erfolgreich. Zudem konnten 37 indirekte Gegenentwürfe gezählt werden. 91 der untersuchten Initiativen wurden zur Abstimmung gebracht, davon wurden 12 angenommen. Es resultiert eine Annahmequote von 13,2 Prozent für den Untersuchungszeitraum (BK 2016, eigene Berechnungen).

5.2 Auswertung der Daten

137 eidgenössische Volksinitiativen wurden untersucht und auf der Basis der festgelegten Indikatoren einer der vier Grundfunktionen der Volksinitiative gemäss Linder (2012) zugeordnet. 12 Initiativen wurden zur Abstimmung gebracht und angenommen, womit 8,8 Prozent eine Ventilfunktion erfüllen. Von den übrigen Volksinitiativen lösten 40 einen erfolgreichen direkten oder indirekten Gegenentwurf aus und dienten damit als Verhandlungspfand. Weitere fünf Initiativen wurden durch die Experten als Schwungrad identifiziert, womit 32,8 Prozent einen indirekten inhaltlichen Erfolg erzielten und somit zur zweiten Grundfunktion nach Linder (2012) gezählt werden können. 40 enthielten neue und teils extreme Forderungen und prägten damit die Themenkonjunktur, weshalb sie von den Experten der Katalysatorfunktion zugeschrieben wurden (29,2 %). 19 Initiativen hatten eine Mobilisierungsfunktion (13,9 %): 16 waren von einer Partei im Wahlkampfzeitraum lanciert worden, bei drei weiteren Initiativen wurde die Mobilisierungswirkung durch die Expertenbeurteilung festgestellt. 21 Volksinitiativen (15,3 %) konnten keiner der Funktionen nach Linder (2012) zugeordnet werden, wobei acht davon bisher kaum beachtete Funktionen erfüllen, die im letzten Abschnitt diskutiert werden.

Um eine Entwicklung über die Zeit nachzuzeichnen, wurden die Initiativen anhand des Datums ihrer Lancierung in Zeitabschnitte eingeteilt, die den Legislaturperioden der eidgenössischen Räte entsprechen. Damit wird der zu beobachtenden zyklischen Entwicklung entlang des Wahlkalenders Rechnung getragen. Einschränkend ist zu bemerken, dass die letzte Legislaturperiode nur begrenzt zur Interpretation herangezogen werden kann: Ein Teil der im Zeitraum 2011–2015 lancierten Initiativen befand sich am Stichtag 31. Dezember 2015 noch im Unterschriftenstadium und konnte daher nicht berücksichtigt werden. Andere Initiativen hatten noch nicht alle Phasen des politischen Prozesses durchlaufen, womit eine allfällige Annahme an der Urne beziehungsweise die Lancierung eines Gegenentwurfs noch gar nicht möglich war. Solche Initiativen werden daher unter Umständen ungerechtfertigterweise der Katalysator- oder Mobilisierungsfunktion zugerechnet. Tabelle 2 zeigt anhand der Legislaturperioden, während denen die Volksinitiativen lanciert wurden, die absolute Anzahl Initiativen pro Funktion.

Lancierung in Legislatur Nr.	Ventilfunktion	Schwungrad- und Verhandlungspfandfunktion	Katalysatorfunktion	Mobilisierungsfunktion	Keiner Funktion zugeordnet	Total
43	2	6	4	1	1	14
44	0	5	10	6	3	24
45	2	9	7	3	2	23
46	1	7	1	1	1	11
47	5	9	4	1	6	25
48	2	7	10	7	4	30
49	0	2	4	0	4	10
Total	12	45	40	19	21	137

Tabelle 2: Anzahl lancierte Volksinitiativen pro Legislatur und Funktion

In Abbildung 2 werden alle Volksinitiativen im Untersuchungszeitraum berücksichtigt, die zustande kamen und einer der vier Grundfunktionen zugeordnet wurden. Die Darstellung zeigt die relativen Anteile der einzelnen Funktionen (an dieser Grundgesamtheit) und deren Entwicklung über die Zeit. Dabei wird deutlich, dass in den letzten Jahrzehnten kein eindeutiger Trend erkennbar ist: Bei keiner der vier Funktionen hat der relative Anteil an der Gesamtzahl Initiativen über die Zeit stetig zu- oder abgenommen.⁴ Der Anteil der Ventilfunktion ist zudem zu gering, um zuverlässige Schlüsse zu ziehen, sinkt über die Zeit aber nicht ab. Während der Anteil der Schwungrad- und Verhandlungspfandfunktion über die Zeit zu- und wieder abnimmt, verhält sich der Anteil der Katalysatorfunktion nahezu gegenläufig. Auch bei der Mobilisierungsfunktion ist über die letzten Jahrzehnte nicht die erwartete Zunahme festzustellen. Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass die rot-grünen Parteien schon in den 1980er- und den 1990er-Jahren im Zuge der Umweltdebatte und vor dem Hintergrund der Deregulierungsvorlagen der Bürgerlichen zahlreiche Initiativen zur Mobilisierung ihrer Anhänger lanciert haben; für die Rechtsausenparteien wie die Nationale Aktion (NA, später Schweizer Demokraten) gilt dies bereits für die 1970er-Jahre. Entsprechend zeigt auch Leeman (2015, 610) auf, dass die Häufung von Initiativen, die von Parteien und Politikern lanciert wurden, in den Zeitraum der 1970-er und 1980er-Jahre fällt, ihre Anzahl danach aber vergleichsweise stabil bleibt.⁵ Allerdings gilt es zu differenzieren: Auch wenn der relative Anteil der «Mobilisierungsinitiativen» im Verhältnis zu den anderen Initiativtypen nicht zugenommen hat, lässt sich gleichzeitig eine zunehmende Attraktivität des Volksrechts für Parteien ausserhalb des links-grünen Spektrums be-

obachten. Ende der 1980er-Jahre hatten ausschliesslich SP und Grüne sowie die NA eigene Initiativen lanciert. In den 1990er-Jahren war es dann zunächst die SVP, ab den 2000er-Jahren zusätzlich Parteien aus dem bürgerlichen (Mitte-)Lager wie die FDP («Bürokratie-Stopp»), die CVP («Familieninitiative») und die GLP («Energie- statt Mehrwertsteuer») sowie auch Jungparteien wie die JUSO (Mindestlohn- und 1:12-Lohn-Initiative), die sich einen Mobilisierungsschub im eigenen Lager erhofften. Mit anderen Worten: Zwar hat über die Zeit keine Stärkung der Wahlmobilisierungsfunktion im Vergleich zu den anderen Funktionen stattgefunden. Jedoch stellt die Mobilisierung durch Volksinitiativen heute nicht mehr nur bei den Parteien am linken und rechten Rand des politischen Spektrums, sondern inzwischen bei allen Parteien ein Element in ihrer Wahlkampfstrategie dar. Dass die Parteien insgesamt jedoch nach wie vor nur einen relativ kleinen Teil aller Initiativen lancieren, bestätigt ein Blick auf die Initianten der letzten drei Jahrzehnte. So werden heute die Initiativen noch mehr als in früheren Jahren von breit abgestützten Ad-hoc-Komitees ergriffen, gefolgt von den Spitzenverbänden der Wirtschaft und den Gewerkschaften. Mit deutlichem Abstand folgen erst an dritter und vierter Stelle in etwa gleich auf die politischen Parteien und die sozialen Bewegungen.

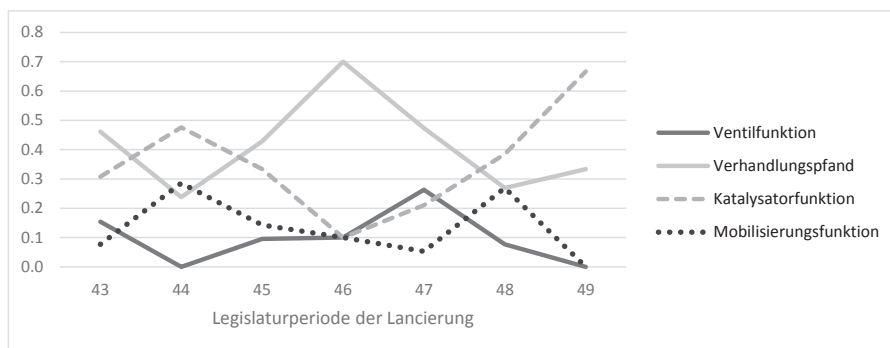


Abbildung 2: Anteile der vier Grundfunktionen bei den zustande gekommenen Volksinitiativen zwischen 1987 und 2015

6 Folgerungen

Der vorliegende Beitrag zeichnet die Entwicklung der verschiedenen Funktionen der Verfassungsinitiative seit Beginn des Wandels im schweizerischen Parteiensystem Ende der 1980er-Jahre bis heute nach und ging von der Annahme eines grundlegenden Funktionswandels des im Zentrum stehenden Volksrechts aus. Vorneweg ist festzuhalten: Die Ergebnisse entsprechen nicht den oft geäusserten

Erwartungen. Eine Transformation der Volksinitiative vom Rechtsetzungs- zum Wahlkampfinstrument konnte empirisch nicht bestätigt werden. Damit widersprechen die vorliegenden Ergebnisse einerseits der durch die Medien geprägten öffentlichen Wahrnehmung, wonach die Volksinitiative zu einem Werbemittel für Parteien reduziert worden sei, das seine Legitimation im politischen System verloren habe und daher dringend reformiert – sprich: eingeschränkt – werden müsse. Andererseits widersprechen sie auch den Befunden einzelner politikwissenschaftlicher Studien, die zu einem ähnlichen Schluss kommen. So geht etwa Lutz (211, 372) von einem schleichenden Funktionswandel in der Nutzung der direkten Demokratie aus und kommt zum Schluss, dass sich die Volksinitiative «von einem Rechtsetzungsinstrument hin zu einem strategischen Agenda-setting-Instrument [entwickelte], um den Wahlkampf zu beflügeln». Ebenso halten Rühli und Adler (2015) fest, dass die Volksinitiative zunehmend durch die Regierungsparteien instrumentalisiert und für Werbung in eigener Sache genutzt werde. Diese Aussagen können trotz einer häufigeren Nutzung und höheren Annahmehquoten von Volksinitiativen durch die vorliegende empirische Analyse nicht bestätigt werden. Vielmehr ist kein eindeutiger Trend im Funktionswandel der Volksinitiative im Verlauf der drei letzten Jahrzehnte sichtbar.

Trotz der an sich eindeutigen Befunde soll an dieser Stelle auf zwei Einschränkungen bei der Interpretation der Ergebnisse hingewiesen werden. Erstens ist es grundsätzlich möglich, dass jede Initiative gleichzeitig mehrere Funktionen erfüllen kann. So bedeutet zum Beispiel eine Annahme nicht zwingend, dass die hauptsächliche Wirkung jene der Rechtsetzung war. Hier dürfte die 2009 angenommene Initiative für ein Minarettverbot ein gutes Anschauungsbeispiel sein: Trotz des Erfolgs an der Urne sind ihre materiellen Auswirkungen bescheiden, gleichzeitig wurde jedoch eine starke Wirkung auf den öffentlichen Diskurs über die Religionsausübung in der Schweiz und ein Mobilisierungseffekt für die unterstützende SVP erreicht (Vatter 2011).

Diese Feststellung führt direkt zur zweiten Einschränkung, die sich aus der heuristisch-induktiven Herangehensweise von Linder (2012) ergibt. Die empirische Erfassung der Funktionen ist anspruchsvoll, denn auf der Grundlage der relativ kurzen Funktionsbeschreibung Linders (2012, 287–289) bleibt letztlich unklar, welche Art der Wirkung einer Volksinitiative berücksichtigt werden sollte. Ist es ausschliesslich die tatsächliche Wirkung, die eine Volksinitiative im politischen System entfaltet, oder auch die durch die Urheberschaft – augenscheinlich oder auch implizit – mit der Lancierung angestrebte Wirkung? Soll auch die der Initiative durch die Behörden potenziell zugeschriebene Wirkung einbezogen werden? Diese drei Logiken sind nicht zwingend deckungs-

gleich. So kann ein Komitee offen kommunizieren, es lanciere eine Initiative als Verhandlungspfand und habe vor, diese bei Erreichen seines Ziels zurückzuziehen. Die Behörden müssen aber nicht zwingend auf das Begehren eintreten. Absicht und tatsächliche Wirkung klaffen hiermit auseinander. Ähnlich verhält es sich im Fall einer überraschend angenommenen «Mobilisierungsinitiative», eine Konstellation, die etwa bei der Initiative «Gegen die Masseneinwanderung» sichtbar wurde. Ebenfalls denkbar ist die Lancierung eines inhaltlich komplexen Anliegens, das zwar auf eine bestimmte Änderung der Rechtsordnung abzielt, jedoch gerade aufgrund seiner Komplexität chancenlos bleibt.

Die vorliegenden Befunde, im Lichte der Funktionstypologie von Linder (2012) betrachtet, regen aber auch dazu an, mögliche Erweiterungen des Funktionskatalogs für die Volksinitiative in Betracht zu ziehen, um der inhaltlichen und wirkungsmässigen Vielfalt dieses Volksrechts noch besser gerecht zu werden. Drei Vorschläge bieten sich dazu an:

– *Die Initiative als indirektes Finanzreferendum*

Da auf nationaler Ebene im Gegensatz zu den Kantonen das direktdemokratische Instrument des Finanzreferendums nicht zur Verfügung steht, werden gelegentlich Initiativen gegen öffentliche Ausgaben ergriffen, die gleichsam als indirektes Finanzreferendum wirken sollen. Ein Beispiel aus der jüngeren Zeit ist die 2008 von der GSoA lancierte und später zurückgezogene Initiative «Gegen neue Kampfflugzeuge», welche die Neuanschaffung von Kampffjets als Ersatz für die F-5 Tiger mit einem zehnjährigen Moratorium verhindern wollte (Année Politique Suisse 2008, 91/92). Ein anderes Beispiel ist die Initiative «Für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge», die 1993 in einer Volksabstimmung abgelehnt wurde (Linder et al. 2010, 506).

– *Die Initiative als Reanimationsmedikament*

Bisweilen soll mit einer Initiative eine aus der Sicht der Urheberchaft unbefriedigend ausgegangene und abgeschlossene Debatte erneut aufgegriffen werden. Als jüngstes Beispiel einer solchen «Wiederbelebungsinitiative» kann die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» gelten, die 2014 von Bauern- und SVP-Kreisen lanciert und eingereicht wurde, nachdem in der Debatte über die Agrarpolitik 2014–2017 ihrer Ansicht nach die Versorgungssicherheit zu wenig berücksichtigt worden war. Alternativ hätte auch das Referendum ergriffen werden können (Année Politique Suisse 2013; NZZ, 8.7.14). Ein weiteres Beispiel sind die verschiedenen AHV-Reforminitiativen nach gescheiterten AHV-Gesetzesrevisionen, wovon die neuste jene «für ein flexibles AHV-Alter» ist, die 2005 im Nachgang der gescheiterten 11. AHV-Revision lanciert wurde (Année Politique Suisse 2005). Ebenfalls zur Reanimation einer abgeschlos-

senen Debatte diente die 2010 lancierte Initiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes».

– *Die Initiative als föderales Innovationsinstrument*

Fünf der untersuchten Initiativen, die keine direkten Wirkungen auf die Rechtsordnung entfaltet hatten, konnten schliesslich einer Logik zugeschrieben werden, die der These des innovativen «Föderalismuslabors» entspricht (Vatter 2002, 17): Neue politische Lösungen, die sich nach Ansicht der Initianten in einzelnen Kantonen bewährt hatten, sollten in einem nächsten Schritt auf Bundesebene eingeführt werden. In diesem Sinne üben kantonale Akteure durch die Lancierung von Volksinitiativen auch Einfluss auf die Gestaltung des Bundesrechts aus und übernehmen damit wichtige Pionierrollen. Ein klassisches Beispiel ist die 2009 von der Lungenliga lancierte Initiative «Schutz vor Passivrauchen», die angesichts der Tendenz in manchen Kantonen, weitgehende Nichtrauchervorschriften wieder zu lockern, eine strenge nationale Regelung anstrebte (Année Politique Suisse 2010). Weitere Beispiele sind die beiden 2007 vom Hauseigentümerverband lancierten Initiativen «Eigene vier Wände dank Bausparen» und «Sicheres Wohnen im Alter» (Année Politique Suisse 2007).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der oft postulierte Wandel der Initiative vom Ventil für nicht berücksichtigte Minderheiten zum inszenierten Agenda-setting- und Wahlkampfinstrument der Parteien den empirischen Fakten nicht standhält. Zwar wird die Volksinitiative heute von nahezu allen Parteien zur Wählermobilisierung genutzt. Der relative Anteil der Mobilisierungsfunktion hat aber im Verlaufe der letzten Jahrzehnte im Vergleich zu den anderen Initiativfunktionen nicht zugenommen. Dieser Befund mahnt dazu, die aktuelle Diskussion über die Rolle, die Nutzung und Beschränkung der direkten Demokratie im politischen System der Schweiz mit etwas mehr Distanz und Gelassenheit zu betrachten.

Flavia Caroni, BA, Masterstudentin Politikwissenschaft und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim «Année Politique Suisse», Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, flavia.caroni@ipw.unibe.ch

Adrian Vatter, Prof. Dr., ordentlicher Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Schweizer Politik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, adrian.vatter@ipw.unibe.ch

Anmerkungen

- 1 Pa. Iv. 14.471, 15.475, 15.476, 15.477, 15.478.
- 2 Der Datensatz zu den lancierten Volksinitiativen mit den Funktionszuordnungen von 1987 bis 2015 ist frei verfügbar und kann bei der Erstautorin eingesehen werden.
- 3 Es handelt sich bei den beiden Experten um Marc Bühlmann und Adrian Vatter vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.
- 4 Auch eine Einteilung der Initiativen in nur zwei Kategorien (mit bzw. ohne Wirkung auf die Rechtsprechung) – hier nicht dokumentiert – führt nicht zu anderen Resultaten.
- 5 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Leeman (2015) in seiner Studie eine andere Messung (d. h. von politischen Parteien und nationalen Politikern lancierte Initiativen) vornimmt als im vorliegenden Beitrag (nur von politischen Parteien lancierte Initiativen werden berücksichtigt).

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Christoph, 2003, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen. Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren. St. Gallen.
- Altman, David, 2011, *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge.
- Année Politique Suisse, 1981 ff., Chronik zur schweizerischen Politik, Bern.
- Bieri, Peter, 2011, Der politische Umgang mit Volksinitiativen aus Sicht der Bundesversammlung, *LeGes*, H. 3, S. 381–389.
- BK, Schweizerische Bundeskanzlei, 2016, Volksinitiativen, www.bk.admin.ch (zuletzt geöffnet am 23. Mai 2016).
- Bühlmann, Marc, 2015, Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit, *LeGes*, H. 3, S. 571–583.
- Degen, Bernard, 2015, Volksinitiative, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Webdokument, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10386.php (zuletzt geöffnet am 12. Mai 2016).
- Fatke, Matthias / Freitag, Markus, 2013, Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative?, *Political Behavior* 2, S. 237–260.

- Freitag, Markus / Vatter, Adrian (Hg.), 2015, *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz*, Zürich.
- Hofer, Bruno, 1987, Die Volksinitiative als Verhandlungspfad, *Schweizerisches Jahrbuch für Politikwissenschaft* 23, S. 207–235.
- Leeman, Lucas, 2015, Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011, *Swiss Political Science Review* 21(4), 596–616.
- Linder, Wolf, 2012 (1999), *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern.
- Linder, Wolf / Bolliger, Christian / Rielle, Yvan (Hg.), 2010, *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*, Bern.
- Linder, Wolf / Lutz, Georg, 2006, Direkte Demokratie, in: Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter / Kriesi, Hanspeter / Linder, Wolf / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (4. Auflage; 1999), Zürich, S. 103–124.
- Longchamp, Claude, 2015, Wirkungen der Volksinitiative auf die Politik, Webdokument, www.zoonpoliticon.ch/blog/20505/wirkungen-der-volksinitiative-auf-die-politik/ (zuletzt geöffnet am 17. Mai 2016).
- Lutz, Georg, 2011, Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative, *LeGes*, H. 3, S. 371–380.
- Moeckli, Silvano, 2013, *Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse*, Zürich/Chur.
- Neidhart, Leonhard, 2002, *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*, Zürich.
- Rohner, Gabriela, 2012, Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund. 1848–2010, Zürich.
- Rühli, Lukas / Adler, Tibère, 2015, *Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie*, Zürich.
- Sigg, Oswald, 1978, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1932*, Bern.
- Vatter, Adrian, 2002, *Kantonale Demokratien im Vergleich*, Opladen.
- Vatter, Adrian (Hrsg.), 2011, *Vom Schächt- zum Minderwertverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*, Zürich.
- Vatter, Adrian, 2014, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden.

Résumé

La présente contribution s'attache à examiner si, quand et dans quelle mesure l'initiative populaire a muté de l'instrument législatif classique des minorités qui ne peuvent pas se faire entendre autrement à un outil de mobilisation du corps électoral. Même si l'on constate un recours accru à l'initiative populaire et une augmentation du nombre d'initiatives acceptées en votation, l'étude ne permet pas de confirmer empiriquement la critique selon laquelle l'initiative populaire serait devenue pour les partis un moyen de mobiliser l'électorat et d'influencer l'agenda politique. L'évolution durant les trente dernières années ne permet pas de distinguer une tendance claire.