

ds démocratie.suisse / demokratie.schweiz

Direkte Demokratie in der Schweiz

Neue Erkenntnisse aus
der Abstimmungsforschung

Hans-Peter Schaub

Marc Bühlmann (Hrsg.)



Die Herausgeber bedanken sich sehr herzlich bei den drei folgenden Stiftungen, die das Erscheinen dieses Buches mit Beiträgen an die Druckkosten unterstützt haben:

UniBern Forschungsstiftung

UniBern | Forschungsstiftung
| Berne University Research Foundation

Fondation Johanna Dürmüller-Bol



Schweizer Demokratie Stiftung. Die Schweizer Demokratie Stiftung setzt sich für die nachhaltige Demokratieförderung unter besonderer Berücksichtigung von bürgerorientierten, partizipativen und direktdemokratischen Entwicklungen weltweit ein.

www.swissdemocracy.foundation

SWISS
DEMOCRACY
FOUNDATION
SCHWEIZER
DEMOKRATIE
STIFTUNG

Publiziert von
Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen AG
Zürich und Genf
www.seismoverlag.ch
buch@seismoverlag.ch

Texte © 2022 Die Autor:innen

Umschlag: Wessinger und Peng, Zürich und Stuttgart



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen (CC BY-NC-ND 4.0) International Lizenz

ISBN 978-3-03777-257-7 (Print)
ISBN 978-3-03777-822-7 (PDF)
ISSN 2674-1008 (Print)
ISSN 2674-1016 (PDF)

<http://doi.org/10.33058/seismo.30822>

Der Seismo Verlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

2 Die Volksinitiative: Nur ein weiteres parlamentarisches Instrument?

Philippe E. Rochat, Thomas Milic und Nadja Braun Binder

2.1 Einleitung

Die schweizerische Bundesverfassung definiert die Bundesversammlung als oberste Gewalt im Bund (Art. 148 Abs. 1 BV). Sie besteht aus zwei einander gleichgestellten Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat, und übt ihre Rechte vorbehaltlich der Rechte von Volk und Ständen aus. Den Mitgliedern der beiden Kammern des schweizerischen Bundesparlaments stehen hierzu verschiedene parlamentarische Instrumente zur Verfügung. Sie können mittels einer Motion den Bundesrat beauftragen, einen Erlassentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 120 Abs. 1 ParlG). Mit dem Instrument des Postulats können sie den Bundesrat zur Prüfung der Notwendigkeit eines Erlasses oder einer Massnahme auffordern (Art. 123 Abs. 1 ParlG). Mit einer Interpellation oder einer Anfrage kann der Bundesrat aufgefordert werden, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben (Art. 125 Abs. 1 ParlG). Mittels einer parlamentarischen Initiative kann das Parlament, sofern die zuständigen Kommissionen beider Räte der Initiative zustimmen, die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs gleich selbst übernehmen (Art. 107 ff. ParlG).

Als Gegengewicht zu den im Parlament tonangebenden Gruppierungen wurde 1891 die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung eingeführt. Besonders das bis 1918 noch geltende Majorzwahlverfahren für die Nationalratswahlen führte dazu, dass im Nationalrat bestimmte Bevölkerungsgruppen untervertreten waren. Diese sollten sich mit dem Instrument der Volksinitiative auf Partialrevision Gehör verschaffen können. Insbesondere Linke, Radikale und Katholisch-Konservative befürworteten das vom Ständerat vorgeschlagene Instrument, da sie sich davon mehr Mitsprache erhofften, während die damals im Parlament tonangebenden Freisinnigen die formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung klar ablehnten (Michel 2021, 252 ff.). Seit Einführung der formulierten Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung können minderheitliche Gruppen eine Volksabstimmung über Sachfragen verlangen, «die das Parlament nicht zu behandeln wünscht oder die ihm gar nicht erst in den Sinn gekommen sind» (Kaufmann et al. 2008, 12; siehe auch Kley 2015, 497). Im Gegenzug erhielt das Parlament die Möglichkeit des parlamentarischen Gegenentwurfs für den Fall, dass es einer Volksinitiative nicht oder zumindest nicht völlig zustimmt (Burckhardt 1931, 812).

Auf den ersten Blick und vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung erscheint die Volksinitiative damit als antiparlamentarisches Instrument, mit dem «von aussen» auf das Parlament eingewirkt bzw. der Rechtsetzungspro-

zess von ausserhalb des Parlaments angestossen werden kann. Aber entspricht dies den tatsächlichen Verhältnissen? Immer wieder werden lancierte Volksinitiativen mit einer der im Parlament vertretenen politischen Parteien in Verbindung gebracht, da politische Parteien Volksinitiativen auch als Wahlkampfinstrument nutzen (siehe etwa Caroni & Vatter 2016; Rohner 2012, 267–282). Ausserdem drohen Parlamentsmitglieder zuweilen mit der Lancierung einer Volksinitiative, wenn sie ein Anliegen nicht innerhalb des parlamentarischen Verfahrens durchbringen können.

Es entsteht der Eindruck, dass parlamentarische Gruppierungen das Instrument der Volksinitiative durchaus für ihre eigenen Zwecke zu nutzen wissen. Ist die Volksinitiative de facto also eher ein weiteres parlamentarisches Instrument? Dieser Frage geht der vorliegende Beitrag nach, indem er die Nutzung der Institution Volksinitiative durch parlamentarische Akteur:innen empirisch untersucht.¹ Dabei geht es keineswegs um eine normative Wertung dahingehend, ob das Ergreifen einer Volksinitiative durch parlamentarische Gruppierungen «gut» oder «schlecht» sei. Vielmehr besteht das Ziel des vorliegenden Beitrags darin, die Diskussion um den wahrgenommenen und wiederholt kritisierten Rückgriff auf die Volksinitiative durch etablierte parlamentarische Akteur:innen mit objektiver, empirischer Evidenz anzureichern.

Zu diesem Zweck wird in einem ersten Schritt die Nutzung der Volksinitiative durch parlamentarische Akteur:innen aus theoretischer Perspektive skizziert (2.2). Anschliessend wird geprüft, wer hinter Volksinitiativen steht. Hierfür wird zum einen die Zusammensetzung der Initiativkomitees analysiert (2.3), zum anderen wird untersucht, welche Gruppierungen eidgenössische Volksinitiativen lancieren bzw. unterstützen (2.4). Anschliessend folgt ein Fazit (2.5).

2.2 Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente und eidgenössischer Volksinitiativen

Dass Mitglieder der Bundesversammlung Volksinitiativen lancieren, ist erklärungsbedürftig. Schliesslich stehen ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung, mit denen sie im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit direkten Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen können. An erster Stelle sind die Instrumente der Motion und der parlamentarischen Initiative zu nennen, die sich einer grossen und gesteigerten Beliebtheit erfreuen. Zwischen 1994 und 2014 sind 7 112 Motionen und 1 763 parlamentarische Initiativen eingereicht worden (Brüschweiler & Vatter 2018, 76). Besonders aktiven Gebrauch dieser Instrumente

1 Der Beitrag basiert auf einer Studie der Autorenschaft, die 2020 in Form einer Monografie veröffentlicht wurde (Braun Binder et al. 2020). Dank gilt all jenen, welche die Studie unterstützt haben, namentlich (in alphabetischer Reihenfolge) Flavia Caroni, Prof. Dr. Andreas Glaser, Rudolf Joder, Claudio Kuster, Olaf Nöhning, Prof. Dr. Heribert Rausch, Barbara Schaub, Reto Wiesli und Dr. Hans-Urs Wili.

machten die Abgeordneten der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) und der Schweizerischen Volkspartei (SVP) (Brüschweiler & Vatter 2018, 94f.). Hinzu kamen im selben Zeitraum total 3553 Postulate. Für rund 60 Prozent dieser Postulate zeichneten die Parlamentarier:innen der Polparteien SP und SVP sowie der Grünen Partei Schweiz (GPS) verantwortlich (Brüschweiler & Vatter 2018, 82). Darüber hinaus sind zwischen 1994 und 2015 insgesamt 8835 Interpellationen eingereicht und zwischen 1995 und 2015 gesamthaft 3210 Anfragen gestellt worden (Brüschweiler & Vatter 2018, 76). Diese Zahlen belegen, dass Parlamentarier:innen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel rege nutzen. Des Weiteren lässt sich beobachten, dass «das Parlament und seine Mitglieder immer initiativfreudiger werden» (Lüthi 2017, 176). Weshalb also lancieren sie Volksinitiativen?

Zunächst ist festzuhalten, dass die direkte Wirkung von Motionen, parlamentarischen Initiativen und Postulaten beschränkt ist (Vatter 2014, 285). So beläuft sich die Erfolgsquote von Postulaten auf lediglich gut 37 Prozent, während diejenige der Motionen mit gut 18 Prozent sogar noch tiefer liegt (Brüschweiler & Vatter 2018, 83). Eine besonders tiefe Erfolgsquote haben dabei die Motionen der Polparteien (Brüschweiler & Vatter 2018, 87). Ähnlich präsentiert sich die Situation bei parlamentarischen Initiativen. Brüschweiler und Vatter (2018, 91) errechnen eine allgemeine Erfolgsquote von rund 14 Prozent, wobei auch hier die Erfolgsquoten der Polparteien klar tiefer sind als diejenigen der Mitteparteien (Brüschweiler & Vatter 2018, 91 f.).

Diese insgesamt niedrigen Erfolgsquoten weisen darauf hin, dass es auch den Parlamentsfraktionen und ihren Mitgliedern trotz der vorhandenen Möglichkeiten zur Auslösung eines Rechtsetzungsprozesses nicht immer leichtfällt, ihre Anliegen im Parlament in die Debatte einzubringen und eine Änderung der Rechtslage herbeizuführen. Schliesslich befinden sie sich in einer fallweisen Opposition zu wechselnden Mehrheiten. Vor diesem Hintergrund erscheint die Volksinitiative als valable Alternative, um den parlamentarischen Prozess zu umgehen und einen Volksentscheid zu erzwingen. Indes führen nur die wenigsten Volksinitiativen ohne Umwege zu einer Änderung der Verfassung. Seit ihrer Einführung auf Bundesebene im Jahr 1891 wurden Stand Mitte März 2022 493 eidgenössische Volksinitiativen lanciert.² Von den 348 Initiativen, die zustande gekommen sind, wurden 105 Initiativen zurückgezogen. 227 Initiativen wurden

2 Die Zahl der tatsächlich lancierten Initiativbegehren liegt allerdings höher, da bis 1976 eidgenössische Volksinitiativen aufgrund des Fehlens einer maximalen Sammelfrist nicht angemeldet werden mussten (vgl. dazu auch den Beitrag von Hans-Peter Schaub und Karin Frick in diesem Sammelband). Hans-Urs Wili dokumentiert für die 1970er Jahre 20 zur Unterschriftensammlung gestartete Volksinitiativen, die nie eingereicht wurden (Wili 1982, 79 ff.). Wir berücksichtigten in unserer Studie (Fussnote 1) – sofern nicht ausdrücklich anders festgehalten – nur die von der Bundeskanzlei registrierten Initiativbegehren.

Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet,³ welche davon aber nur 25 Initiativen in der Volksabstimmung annahmen.⁴

Die geringe Zahl an eidgenössischen Volksinitiativen, die es über die Hürde des doppelten Mehrs geschafft haben, darf aber nicht zum voreiligen Schluss führen, dass das Instrument der Volksinitiative nur in Ausnahmefällen Wirkung entfalte. Längst ist nämlich klar, dass der Effekt einer eidgenössischen Volksinitiative nicht allein am Erfolg an der Urne und der bewirkten Änderung der Bundesverfassung abgelesen werden kann. Als indirekt erfolgreich kann eine Volksinitiative betrachtet werden, wenn sie zwar in der Volksabstimmung abgelehnt, in Teilbereichen in der Gesetzgebung aber dennoch berücksichtigt wird (sogenannte Schwungradfunktion der Initiative, Linder & Müller 2017, 322) bzw. zu einem Gegenentwurf führt, zu dessen Gunsten sie dann zurückgezogen wird (Initiative als Verhandlungspfand, Linder & Müller 2017, 322). Gegenvorschläge nehmen zwar meist nur gewisse Teile der Initiativanliegen auf, haben aber eine deutlich grössere Aussicht auf einen Urnenerfolg als die jeweilige mit ihnen konkurrierende Initiative (Linder & Müller 2017, 324 f.).⁵ Wiederum andere Akteur:innen verbinden längerfristige Ziele mit der Lancierung ihrer Volksinitiative (Epple-Gass 1991). Mit Volksinitiativen können neue, meist auch als extrem empfundene Themen in die öffentliche Diskussion eingeführt werden, auch wenn sie in der Regel von vornherein als an der Urne chancenlos einzustufen sind (sogenannte Katalysatorfunktion, Linder & Müller 2017, 322 f.). Die Öffentlichkeit ist dabei nicht auf die Schweiz beschränkt. Mittels einer Volksinitiative kann durchaus auch die Lancierung einer weltweiten Debatte angestrebt wer-

3 Die restlichen 16 Initiativen waren Mitte März 2022 bereits eingereicht, aber noch beim Bundesrat oder Parlament hängig, wurden vom Parlament für ungültig erklärt oder abgeschrieben.

4 Die folgende empirische Analyse beruht auf dem Stand Ende März 2019. Zu diesem Zeitpunkt wurden 470 eidgenössische Volksinitiativen lanciert. Von den 334 zustande gekommenen Initiativen wurden 100 Initiativen zurückgezogen, 216 Initiativen wurden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet (22 Initiativen wurden angenommen) und 18 eingereichte Initiativen waren entweder beim Bundesrat oder Parlament hängig, wurden vom Parlament für ungültig erklärt oder abgeschrieben.

5 Rohner (2012) kommt in ihrer Analyse zum Schluss, dass das Parlament zu 14 Prozent aller Initiativen einen direkten und zu 39 Prozent aller Initiativen einen indirekten Gegenvorschlag vorlegte, wobei die entsprechende Initiative in etwa einem Viertel der Fälle zurückgezogen wurde. Lange war ein Gegenvorschlag nur möglich, wenn das Parlament der Volksinitiative nicht zustimmte (Art. 121 Abs. 6 aBV) bzw. diese ablehnte (Art. 139 Abs. 5 BV i. d. F. vom 18. April 1999). Im Zuge der sogenannten Volksrechtsreform im Jahr 2003 (angenommen in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 [493]) wurde die Neuerung eingeführt, dass die Bundesversammlung einen direkten Gegenentwurf gänzlich unabhängig von ihrer Stellungnahme zur Initiative formulieren kann. Mithin kann sie also die Initiative zur Annahme empfehlen und gleichzeitig einen Gegenentwurf ausarbeiten, den sie ebenfalls zur Annahme empfiehlt (Art. 139 Abs. 5 BV, in der seit dem 1. August 2003 geltenden Fassung, sowie explizit: Art. 102 Abs. 1 lit. b ParlG).

den, wie etwa die eidgenössischen Volksinitiativen «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» [601]⁶ und «Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative)» [618] zeigen.⁷ Solche Initiativen können neue politische Tendenzen anstossen (Leemann 2015, 597) und Proteste in der Bevölkerung verhindern, indem sie eine institutionalisierte Möglichkeit politischer Beteiligung bieten (Fatke & Freitag 2013). Langfristig können Initiativen mit Katalysatorfunktion ausserdem ebenfalls eine Wirkung auf die Rechtsordnung entfalten (Moeckli 2013, 129f.; Linder & Müller 2017, 325ff.). Die Chancen, mit einer eidgenössischen Volksinitiative inhaltlich auf den Rechtsetzungsprozess bzw. die politische Agenda einzuwirken, sind folglich weitaus vielfältiger, als allein der Abstimmungserfolg an der Urne vermuten liesse.

Neben der (direkten und indirekten) inhaltlichen Wirkung können Initiativen für Parlamentarier:innen auch mit Blick auf die eigene Urheberschaft von Bedeutung sein. Eine Initiative kann dazu genutzt werden, die Urheberschaft bekannt zu machen, Mitglieder zu mobilisieren und den inneren Zusammenhalt einer Organisation zu stärken. Dies gilt für kleine, zivilgesellschaftliche Akteur:innen genauso wie für grosse, seit langem bestehende Verbände. Häufig werden Initiativen mit Mobilisierungsfunktion von Parteien lanciert. Diesfalls spricht man auch von der Initiative als Wahlhelferin (Linder & Müller 2017, 323; Caroni & Vatter 2016, 195f.). Parteien hegen mit der Lancierung eines solchen Volksbegehrens die Absicht, sich entweder ein schärferes sachpolitisches Profil zu geben (Imagepflege) oder anstehende Wahlkämpfe thematisch zu dominieren. In beiden Fällen ist damit die Hoffnung verbunden, bei Wahlen Kapital aus diesem Vorgehen schlagen zu können (Caroni & Vatter 2016, 195; Lutz 2006, 51; Rühli & Adler 2015, 30; Rohner 2012, 44).⁸ Derweil sind Initiativen wohl nur sel-

6 Die in diesem Sammelband erwähnten Abstimmungsvorlagen werden mit ihren offiziellen Nummern in eckigen Klammern versehen. 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.

7 Siehe die Aussagen einzelner Initianten und Initiantinnen beider Initiativen bei Geiser 2018. Auch kantonale Initiativen können als «Türöffner» für globale Anliegen instrumentalisiert werden (Renninger 2018).

8 Es ist unklar, inwieweit Letzteres – also die Beeinflussung der Wahlkampfagenda durch eigene Initiativen – zeitlich planbar ist. Der Bundesrat setzt in den nationalen Wahljahren oftmals nur einen oder zwei (anstatt wie üblich vier) Abstimmungstermine fest. Sodann hat das Parlament noch einen gewissen Spielraum bei der Behandlung der Initiative (innert 30 Monaten seit ihrer Einreichung hat die Bundesversammlung gemäss Art. 100 ParlG eine Empfehlung zu beschliessen). Der Zeitpunkt einer Initiativabstimmung wird also nicht von den Initiant:innen selbst festgelegt und kann bei der Lancierung nur sehr grob eingeschätzt werden. Allerdings erhoffen sich Parteien allein durch die Lancierung einer Initiative im Wahljahr einen positiven Effekt auf das Wahlergebnis (Caroni & Vatter 2016, 195). Ein solcher Effekt ist indessen bislang – trotz anekdotischer Evidenz – noch nicht empirisch nachgewiesen worden.

ten ein reines Kampagneninstrument. In den meisten Fällen verfolgen die Parteien auch noch andere Ziele (Caroni & Vatter 2016, 200). Bei der Lancierung einer Parteiinitiative dürfte aber häufig die Absicht miteinfließen, die Wahlkampfagenda thematisch zu besetzen. Dient eine Initiative primär Mobilisierungszwecken, wird naturgemäss grosser Wert darauf gelegt, dass dem Elektorat die Urheber- oder Trägerschaft der Initiative bekannt ist. Das Stimmvolk soll beispielsweise wissen, dass die Steuergerechtigkeitsinitiative [553] eine Forderung der SP ist, die Durchsetzungsinitiative [597] aus den Reihen der SVP stammt und die Initiative zur Stärkung von Familien [590] von der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) lanciert wurde. In den genannten Beispielen wollten sich die drei Parteien klar als Themenführerinnen im Bereich der Sozial-, Ausländer:innen- oder Familienpolitik profilieren. Eine solche Profilierung oder Inszenierung gelingt indes nur, wenn die Initiative unmittelbar mit dem eigenen Parteinamen in Verbindung gebracht wird.⁹

Kurz, mit einer Volksinitiative können ganz unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Neben der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Verfassungsrecht, einer indirekten Einflussnahme auf die Rechtsordnung oder dem Agenda-Setting kann insbesondere auch die Steigerung des Bekanntheitsgrades einer Gruppierung bezweckt werden. Entsprechend ist das Instrument der Volksinitiative für unterschiedliche Akteur:innen von Interesse. Diese finden sich sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Parlaments. Selbstverständlich können sich parlamentarische und ausserparlamentarische Akteur:innen auch gemeinsam für eine Volksinitiative einsetzen.

Im Zentrum der folgenden Abschnitte steht die Frage, welche Rolle Bundesparlamentsmitglieder sowie etablierte Organisationen einerseits und ausserparlamentarische Akteur:innen bzw. Ad-hoc-Organisationen aus der Zivilgesellschaft andererseits im Initiativprozess spielen. Dazu betrachten wir in einem ersten Schritt die Mitglieder der Initiativkomitees als sichtbare, rückzugsberechtigte Repräsentant:innen des Initiativbegehrens etwas genauer (2.3). In einem zweiten Schritt wenden wir uns den oftmals weniger direkt sichtbaren Institutionen und Personengruppen zu, die hinter der Volksinitiative stehen (2.4).

2.3 Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees

Die Frage, ob die Volksinitiative lediglich als weiteres parlamentarisches Instrument betrachtet werden muss, ergibt sich zunächst aus dem Umstand, dass

9 Dass diese enge Verknüpfung zwischen Volksinitiative und Parteinamen gelingen kann, davon zeugen zahlreiche Vox- und VOTO-Analysen. Bei der Frage, um was es bei der Vorlage ging bzw. weshalb man sich für oder gegen die Vorlage entschieden habe, antworten nicht wenige, dass das jeweilige Begehren beispielsweise eine SP- oder SVP-Initiative (usw.) gewesen sei. Als Beispiel: Bei der Abstimmung über die Selbstbestimmungsinitiative [624] gab rund ein Sechstel aller Nein-Stimmenden an, die Vorlage (u. a.) abgelehnt zu haben, weil sie von der SVP stamme (Milic et al. 2019).

Mitglieder der Bundesversammlung selbst Volksinitiativen lancieren können. Damit rücken die Initiativkomitees ins Zentrum des Interesses. Das Initiativkomitee ist der Zusammenschluss derjenigen natürlichen, stimmberechtigten Personen, deren Namen und Adressen auf den Unterschriftenlisten abgedruckt und (seit 1982) im Bundesblatt veröffentlicht werden. Mit dieser namentlichen Nennung treten sie als «Urheber:innen» des Initiativbegehrens in Erscheinung und repräsentieren die hinter dem Volksbegehren stehenden Akteur:innen (siehe hierzu 2.4). Jedoch erschöpft sich die Rolle der Komiteemitglieder nicht allein in dieser sichtbaren Repräsentation gegen aussen. Darüber hinaus steht ihnen – und nur ihnen – das Recht zu, die Initiative vor der Ansetzung der Volksabstimmung zurückzuziehen. Ferner können die Mitglieder der Initiativkomitees ihre Argumente ohne jegliche behördliche Mitwirkung auf einer Seite in den Abstimmungserläuterungen (dem sogenannten «Abstimmungsbüchlein») darlegen.

Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees spielen demnach eine Art «doppelte Repräsentationsrolle» als gewählte Repräsentant:innen im Parlament und als formell berechnigte Vertreter:innen des Initiativbegehrens. Wie wir im vorangehenden Abschnitt gezeigt haben, können Parlamentsmitglieder als gewählte Repräsentant:innen zwar via Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen direkt auf die Bundespolitik Einfluss nehmen. Es kann aber argumentiert werden, dass seit Einführung der Proporzwahl für die Nationalratswahlen 1919 keine Partei mehr über eine absolute Mehrheit an Sitzen in den beiden Kammern verfügt. Anstatt einer institutionalisierten kennt die Schweiz eine fallweise, von den jeweiligen Geschäften abhängige Opposition. Die Volksinitiative kann folglich auch für individuelle Parlamentsmitglieder ein Mittel der direkten politischen Einflussnahme sein, wenn sie mit den ihnen zu Gebote stehenden parlamentarischen Instrumenten nicht durchdringen. Darüber hinaus kann die Mitgliedschaft von Parlamentsmitgliedern in einem Komitee auch für die weiteren Komiteemitglieder und die hinter der Initiative stehenden Akteur:innen von Nutzen sein. Denn auch wenn das Parlament keinen Einfluss auf den Wortlaut einer eingereichten Initiative nehmen kann, spielt es doch eine wichtige Rolle bei deren Behandlung. So entscheidet das Parlament über die Gültigkeit der Initiative, gibt eine Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung der Initiative in der Volksabstimmung und kann einen direkten oder indirekten Gegenentwurf beschliessen. Gerade die Diskussion im Parlament prägt nicht selten die mediale Berichterstattung sowie die öffentliche Meinungsbildung und legt die Argumentationslinien im folgenden Abstimmungskampf offen. Aus dieser Perspektive kann es für ein Komitee einen Mehrwert bringen, eines seiner Mitglieder im Parlament zu wissen. Die öffentliche Wirkung eines Parlamentsmitglieds in einem Komitee kann sich weiter verstärken, wenn es sich um eine national bekannte, gut vernetzte und medial präsente Persönlichkeit handelt. Letztlich kann die aktive Mitgliedschaft in einem Initiativkomitee auch für ein Parlamentsmitglied selbst von Interesse sein, um auf sich aufmerksam zu machen.

Im Folgenden werden wir die Vertretung von Parlamentsmitgliedern in Initiativkomitees genauer betrachten, ohne dabei Aussagen über ihre individuellen Beweggründe zur Teilnahme in Komitees machen zu wollen oder zu können. Basis dieser Untersuchung bilden 346 von der Bundeskanzlei registrierte Volksinitiativen¹⁰, deren Komiteemitglieder namentlich vollständig bekannt sind. Seit 1978¹¹ umfassen Initiativkomitees mindestens sieben und seit 1997¹² maximal 27 Mitglieder, wobei die Mitgliedschaft nach Erlass der Vorprüfungsverfügung durch die Bundeskanzlei nicht mehr geändert werden kann und ein Austritt aus dem Komitee aus rechtlicher Sicht nicht möglich ist. Die älteste von uns analysierte Initiative ist die Volksinitiative vom 2. Juli 1973 (Sammelbeginn) «betreffend die vollständige Trennung von Staat und Kirche» [299]. Davon ausgehend wurden alle Volksinitiativen bis zum Stand Ende März 2019 (Zeitpunkt der Vorprüfung) berücksichtigt.

Für jedes dieser 346 Initiativkomitees wurden die einzelnen Mitglieder erhoben und dahingehend geprüft, ob es sich um Angehörige des National- oder Ständerates handelt.¹³ Die Angaben zu den Komiteemitgliedern ab Mitte Oktober 1982 stammen aus dem Bundesblatt.¹⁴ Für den Zeitraum vor 1982 konnte auf das private Archiv von Dr. Hans-Urs Wili, dem ehemaligen und langjährigen Leiter der Sektion Politische Rechte der Schweizerischen Bundeskanzlei, zurückgegriffen werden. Die Autorin und die Autoren sind ihm zu grösstem Dank verpflichtet.

Da ein Komiteemitglied während der Laufzeit einer Initiative – d. h. von der Vorprüfung des Initiativtextes durch die Bundeskanzlei bis zum Scheitern der Unterschriftensammlung, der Ungültigerklärung durch das Parlament, dem Rückzug oder der Volksabstimmung – neu ins Parlament gewählt werden oder aus diesem ausscheiden kann, wird seine Identität als Parlamentsmitglied als «zukünftig», «aktiv» oder «ehemalig» gekennzeichnet. Wird ein Komiteemitglied

10 Vor 1976 wurden Unterschriftensammlungen für weitere Volksbegehren gestartet. Diese wurden aber nicht offiziell erfasst, da bis dahin keine Registrierung zum Start der Unterschriftensammlung nötig war (siehe Fussnote 2).

11 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), in Kraft seit dem 1. Juli 1978. Siehe BBl 1976 III 1450; AS 1978 688; Botschaft des Bundesrates in BBl 1975 I 1317.

12 Revision des BPR vom 21. Juni 1996, in Kraft seit dem 1. April 1997. Siehe BBl 1996 III 39, AS 1997 753; Botschaft des Bundesrates in BBl 1993 III 445.

13 Diese Identität von Parlaments- und Komiteemitglied wurde auf Basis der Vor- und Nachnamen, der Lebens- und Parlamentsmitgliedschaftsdaten sowie der zeitlichen Angaben der betreffenden Volksinitiative eruiert. Die Daten wurden manuell kontrolliert. Falls nötig wurden weitere Abklärungen getroffen. Angaben zu den Mitgliedern des National- und Ständerates seit 1848 sind auf der Internetseite des Parlaments verfügbar und wurden stellenweise ergänzt (<https://www.parlament.ch/de/search-councilors-advanced> [30.07.2021]).

14 In Art. 23 Abs. 4 der Verordnung über die politischen Rechte wurde damals statuiert, dass neben Titel und Text der Initiative auch die Namen und Adressen aller Urheber:innen der Initiative im Bundesblatt zu publizieren sind; AS 1982 1787, in Kraft seit 15. Oktober 1982. Damit sollte den daran interessierten Stimmberechtigten mitgeteilt werden, wer hinter der Volksinitiative steht.

beispielsweise erst nach der Einreichung der Unterschriftenlisten ins Parlament gewählt, erscheint es zunächst als zukünftiges, danach als aktives Parlamentsmitglied. Sitzt ein Parlamentsmitglied demgegenüber in einem Komitee und tritt in der Phase zwischen Einreichung der Unterschriftenliste und dem Parlamentsentscheid zurück, erscheint es zunächst als aktives, später als ehemaliges Parlamentsmitglied. Aus diesem Grund haben wir für jeden Tag zwischen dem 25. Oktober 1979¹⁵ und dem 4. April 2019 geprüft, wie viele Komitees zum jeweiligen Zeitpunkt existierten und wie viele Parlamentsmitglieder in mindestens einem dieser Komitees Einsitz nahmen.¹⁶

Die meisten hängigen Volksinitiativen gab es im Februar 2012 mit insgesamt 54 Volksinitiativen in verschiedenen Stadien der Behandlung (vgl. Abbildung 2.1 im Online-Anhang¹⁷). Ein weiterer Höhepunkt ist im Herbst 1998 mit 48 Volksinitiativen zu erkennen. Dazwischen befindet sich der Tiefpunkt im Frühling 2004, als es lediglich zwölf hängige Volksinitiativen gab.

In den entsprechenden Komitees sassen je nach Zeitpunkt jeweils zwischen 22 und 139 aktive Mitglieder von National- oder Ständerat (vgl. Abbildung 2.2 im Online-Anhang). Damit waren jeweils zwischen 9 und 57 Prozent der Mitglieder der Bundesversammlung für mindestens eine Initiative tätig. Dabei wird berücksichtigt, dass ein Parlamentsmitglied mehreren Komitees gleichzeitig angehören kann. Tatsächlich sass eine aktive Parlamentarierin zwischen Juni und September 1998 gleichzeitig in zehn Initiativkomitees. Insgesamt war sie im betrachteten Zeitraum in 18 Initiativkomitees tätig. Dies ist der höchste beobachtete Wert.

Bei der Interpretation der Daten ist zu beachten, dass die maximale Anzahl zulässiger Komiteemitglieder auf den 1. April 1997 auf 27 Personen beschränkt wurde und es zuvor Komitees mit bis zu 180 Mitgliedern gab¹⁸. Mit der entsprechenden Verzögerung ist denn auch nach 1997 tendenziell eine Abnahme aktiver Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees zu beobachten, bevor ihre Anzahl wieder zunimmt und im Herbst 2011 den Höhepunkt erreicht. Im Schnitt über den ganzen Zeitraum waren jeweils rund 77 aktive Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees tätig, was einem Anteil von etwa 30 Prozent der Bundesver-

15 Der 25. Oktober 1979 ist der erste Tag, für den alle Mitglieder aller zu diesem Zeitpunkt existierenden Komitees namentlich bekannt sind.

16 Die diesem Beitrag zugrundeliegende Studie (siehe Fussnote 1) nimmt eine statischere Perspektive ein. Für jedes Komitee wurde die Anzahl aktiver, ehemaliger und zukünftiger Parlamentsmitglieder zu einem fixen Zeitpunkt erhoben. Entsprechend werden die einzelnen Parlamentsmitglieder für die gesamte Laufzeit der Initiative als (aktive, ehemalige oder zukünftige) Parlamentsmitglieder aufgefasst. Als Zeitpunkt wählten die Autorin und die Autoren das Datum der Einreichung der Unterschriftenliste bei der Bundeskanzlei, respektive das Ablaufdatum der Sammelfrist.

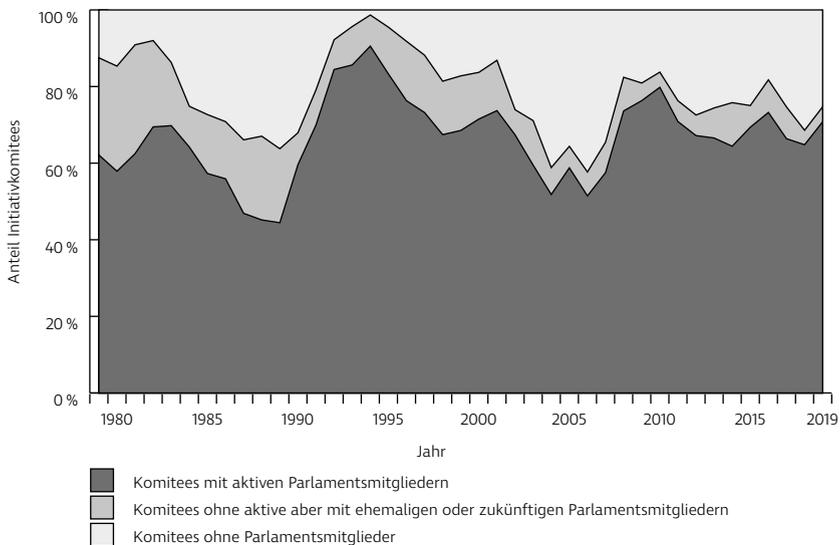
17 Der Online-Anhang findet sich unter <http://doi.org/10.48350/166932>.

18 Volksinitiative «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)» vom 28. September 1993 (Sammelbeginn), <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis237.html> (30.07.2021).

sammlung entspricht. Hinzu kommen jeweils zwischen 22 und 89 Personen, die zuvor oder danach im National- oder Ständerat sassen. Im Mittel beträgt ihre Anzahl 46 Personen (vgl. Abbildung 2.2 im Online-Anhang).

Bezogen auf die einzelnen Komitees bedeutet dies, dass es über den gesamten Zeitraum betrachtet in durchschnittlich beinahe 2 von 3 Initiativkomitees mindestens ein aktives Parlamentsmitglied gab. Zu keinem Zeitpunkt kamen weniger als 39 Prozent der Initiativkomitees gänzlich ohne aktive Parlamentsmitglieder aus (Abbildung 1). Im Oktober 1994 fand sich sogar in 93 Prozent aller Komitees mindestens ein aktives Parlamentsmitglied. In dieser Phase – von Mai 1994 bis April 1995 – gab es kein einziges Initiativkomitee ohne eine Person mit direktem Bezug zum National- oder Ständerat, denn in den restlichen Komitees sass jeweils mindestens ein zukünftiges oder ehemaliges Parlamentsmitglied. Insgesamt kann also festgehalten werden, dass Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees eher der Normal- als der Spezialfall sind.

Abbildung 1: Anteil Initiativkomitees nach Einsatz von Parlamentsmitgliedern (Jahresdurchschnitte)



Quelle: Eigene Darstellung.

Auffällig ist dabei die Korrelation zwischen der Zusammensetzung der Komitees und dem Zustandekommen des Begehrens ($\varphi = 0,400$): Volksinitiativen mit aktiven Parlamentsmitgliedern in ihren Komitees sind häufiger zustande gekommen als Initiativen mit Komitees ohne Parlamentsmitglieder (Tabelle 1). Weniger als ein Viertel der Volksinitiativen mit aktiven Parlamentsmitgliedern in ihren Komitees ist bereits in der Phase der Unterschriftensammlung gescheitert (23%). Demgegenüber haben es beinahe 2 von 3 Initiativen ohne Parlamentsmitglieder

nicht über die Hürde der Unterschriftensammlung geschafft (64%). Selbstverständlich kann aber alleine aufgrund der Präsenz aktiver Parlamentsmitglieder in Komitees noch keine kausale Schlussfolgerung auf die Erfolgswahrscheinlichkeit bei der Unterschriftensammlung gezogen werden. Die Auswertung legt jedoch die Vermutung nahe, dass der komplexe Prozess bis zur Einreichung einer Volksinitiative auf Expertise angewiesen ist, zu der Parlamentsmitglieder wesentlich beitragen können.

Nicht in Tabelle 1 dargestellt sind die 37 Initiativen, deren Komitees zwar keine aktiven, aber zukünftige und/oder ehemalige Parlamentsmitglieder in ihren Reihen haben. Rund drei Viertel dieser Initiativen (76%) sind zustande gekommen.

Tabelle 1: Volksinitiativen mit und ohne aktive Parlamentsmitglieder (PM) in ihren Komitees, nach Ausgang der Unterschriftensammlung und Rückzugsentscheiden/Volksabstimmungen

		Volksinitiativen mit aktiven PM in Komitees	Volksinitiativen ohne PM in Komitees
Unterschriften-sammlung	Zustande gekommen	149 (77%)	36 (36%)
	Gescheitert	45 (23%)	64 (64%)
	Total	194 (100%)	100 (100%)
Rückzugsentscheid vs. Volksabstimmung	Initiative zurückgezogen	39 (27%)	13 (41%)
	Volksabstimmung	103 (73%)	19 (59%)
	Total	142 (100%)	32 (100%)

Erläuterung: Diese Angaben beziehen sich auf das Datum der Einreichung der Unterschriftenliste (für zustande gekommene Initiativen) respektive des Ablaufs der Sammelfrist (für gescheiterte Initiativen). Nicht berücksichtigt wurden die hängigen Volksinitiativen sowie zwei vom Parlament für ungültig erklärte Begehren.

Quelle: Eigene Auswertung.

Ebenfalls einen Unterschied gibt es mit Blick auf den Rückzugsentscheid (Tabelle 1). Die Korrelation zwischen der Zusammensetzung der Komitees und dem Rückzugsentscheid ist aber eher schwach ($\varphi = 0,111$). Von den gültig zustande gekommenen Initiativen mit mindestens einem aktiven Parlamentsmitglied im Komitee wurden 27 Prozent zurückgezogen, während die restlichen 73 Prozent der Volksabstimmung unterbreitet wurden. Die entsprechenden Anteile bei Komitees ohne Parlamentsmitglieder betragen 41 Prozent (Rückzugsentscheid) respektive 59 Prozent (Volksabstimmung). Wiederum begründet allein die Beteiligung von Parlamentsmitgliedern noch keine hinreichende kausale Evidenz. Aber eine – empirisch indessen noch zu überprüfende – Vermutung lautet, dass es Komitees mit Parlamentsmitgliedern allenfalls stärker um die Profilierung geht, weshalb sie eher auf einer Volksabstimmung beharren.

In obiger Tabelle 1 nicht aufgenommen wurden die Initiativen, in deren Komitees sich zwar keine aktiven, aber weitere (zukünftige, ehemalige) Parla-

mentsmitglieder befinden. Von diesen 24 Initiativen wurden vier zurückgezogen (17%) und die restlichen 20 der Volksabstimmung unterbreitet.

2.4 Wie viel «Volk» steckt in den Volksinitiativen?

Die ursprüngliche Funktion, welche die Gesetzgebung der Volksinitiative zudachte, bestand darin, politisch Aussenstehenden und Minderheiten, die im parlamentarischen Prozess ungenügend zum Zuge kommen, die Möglichkeit zu geben, mittels politischer Forderungen eine Veränderung des Status quo auszulösen (Linder & Müller 2017, 308; Lutz 2011, 374). Ab und an wird das Volksbegehren deshalb gar als «Oppositionsinstrument der Bürger gegen die Eliten» (Caroni & Vatter 2016, 189) bezeichnet. Doch wie viel «Volk» – und zwar Volk im Sinne von politischen Aussenseiter:innen¹⁹ – steckt wirklich in den Volksinitiativen? Nicht sonderlich viel, lautet die Kritik mancher Autor:innen. Vielmehr werde die Volksinitiative von Parteien oder anderen etablierten Akteur:innen zu Wahlkampfzwecken oder als Vehikel zur Imagepflege «missbraucht» (Lutz 2011, 375; Neidhart 2002, 386; Rühli & Adler 2015, 30). Immer seltener, so die Kritik weiter, stünden zivilgesellschaftliche Kleinst- oder Outsidergruppen hinter einer Volksinitiative.

Um diese These empirisch zu überprüfen, muss zunächst geklärt werden, was bzw. wer mit diesen Individuen oder Gruppen gemeint ist, die «hinter einer Initiative stehen». Diese Präzisierung dient nicht primär der Beantwortung einer akademischen Frage, sondern die Bürger:innen, die ein Initiativbegehren unterschreiben, haben darauf – wie in der Botschaft zum Bundesgesetz über die politischen Rechte festgehalten wird – sogar Anspruch.²⁰ Sind also etwa die geis-

19 Der Begriff «Volk» wurde mit Absicht in Anführungszeichen gesetzt. Es ist keineswegs auf Anhieb klar, wer im Kontext der Lancierung von Volksinitiativen mit «Volk» gemeint ist. Der Ausgangspunkt unserer Definition im Zusammenhang mit der zentralen Fragestellung dieser Studie ist die ursprüngliche, der Volksinitiative zugeordnete Funktion: *Aussenseitergruppierungen*, die im bestehenden Entscheidungssystem *übergangen* werden, sollten die Möglichkeit erhalten, Forderungen an das Volk zu tragen, welche die *etablierte Politik* bisher nicht zu behandeln wünschte. In diesem Sinne unterscheiden wir zwischen *Insider:innen* (d. h. fest institutionalisierten, meist dauerhaften Gruppierungen, die über einen privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungsträger:innen verfügen) und *Outsider:innen* (d. h. Gruppierungen, die ausserhalb der institutionalisierten Entscheidungsstrukturen stehen und nicht über eine dauerhafte Organisationsstruktur verfügen). Eine Initiative, die von einer Outsidergruppierung lanciert wurde, ist im Rahmen dieses Beitrags als eine aus dem «Volk» heraus lancierte Initiative zu verstehen, während eine von etablierten und im Initiativgeschäft erfahrenen Insidergruppierungen stammende Initiative dieser Definition gemäss nicht aus dem «Volk» stammt.

20 In der Botschaft zum BPR (BBI 1975 I 1348) heisst es, dass «der Unterzeichner, der mit seiner Unterschrift ein Initiativbegehren unterstützt, [...] Anspruch darauf [hat], zu wissen, wer hinter einer Initiative steht».

tigen Väter und Mütter eines Volksbegehrens gemeint, denen die grundlegenden Ideen einer Initiative zu verdanken sind? Oder ist es doch eher die Autorenschaft des Verfassungstextes, über den letztlich in einer Volksabstimmung entschieden wird? Oder ist in erster Linie das Initiativkomitee gemeint, dessen Mitglieder mit Namen und Adressen auf den Unterschriftenlisten aufgeführt sein müssen? Sind es die freiwilligen Helfer:innen, welche das Begehren bei der Unterschriftensammlung und während der Kampagne unterstützen? Oder sind es am Ende vielleicht diejenigen, die eine Volksinitiative (heimlich) sponsern? Aus praktischen²¹ und inhaltlichen²² Gründen definieren wir diejenigen, die «hinter einer Initiative stehen», hier als jene Gruppe, welche die Gesamtheit all derer umfasst, die mit der Lancierung, Promotion und Organisation einer Initiative betraut ist. Wir nennen diese Gruppe die «Trägerschaft» einer Initiative. Dieser Begriff ist keine neue Wortschöpfung. Tatsächlich wird der Begriff der Trägerschaft in der wissenschaftlichen Literatur und den Medien oftmals genutzt, um die Herkunft einer Initiative kurz und bündig zu charakterisieren (erinnert sei z.B. an «die links-grüne Trägerschaft einer Initiative»²³).

Der einzige Hinweis auf die Trägerschaft einer Volksinitiative findet sich in der Korrespondenzadresse des Initiativkomitees. Diese muss der Bundeskanzlei vor dem Start der Unterschriftensammlung bekanntgegeben werden. Schliesslich muss die Bundeskanzlei nach Beglaubigung der Unterschriftenlisten jemandem mitteilen können, ob die Initiative erfolgreich zustande gekommen ist oder nicht. Als Korrespondenzpartner:in kann im Prinzip irgendeine Person oder Gruppe angegeben werden. Unter der Rubrik «Komitee»²⁴ der offiziellen Chronologie der Volksinitiativen der Bundeskanzlei figurieren denn auch sowohl Namen von Einzelpersonen, die nicht immer Mitglied des entsprechenden Initiativkomitees sind, als auch die Sekretariate von Parteien, Vereinen und Verbänden. Die Korrespondenzadresse gehört oftmals einem Verein bzw. einem Komitee, dessen Name gleichlautend mit dem Titel der Initiative ist. Weder der

21 In der Regel fällt es schwer, diese genannten Gruppen empirisch zu identifizieren. Nur selten dringt an die Öffentlichkeit, wer beispielsweise den Verfassungstext geschrieben hat oder wer hierzu ursprünglich die Idee hatte.

22 Die Verfasser:innen eines Initiativtextes stehen längst nicht immer hinter der Volksinitiative. Oft werden zwecks Abfassung eines Initiativtextes Fachpersonen hinzugezogen, welche die Initiativforderungen nicht notwendigerweise mitunterstützen. Die geistige Urheberschaft wiederum wird sich in der Regel mit den Initiativzielen identifizieren, ist aber zumeist nur eine kleine Minderheit innerhalb der Gruppe, die hinter der Initiative steht.

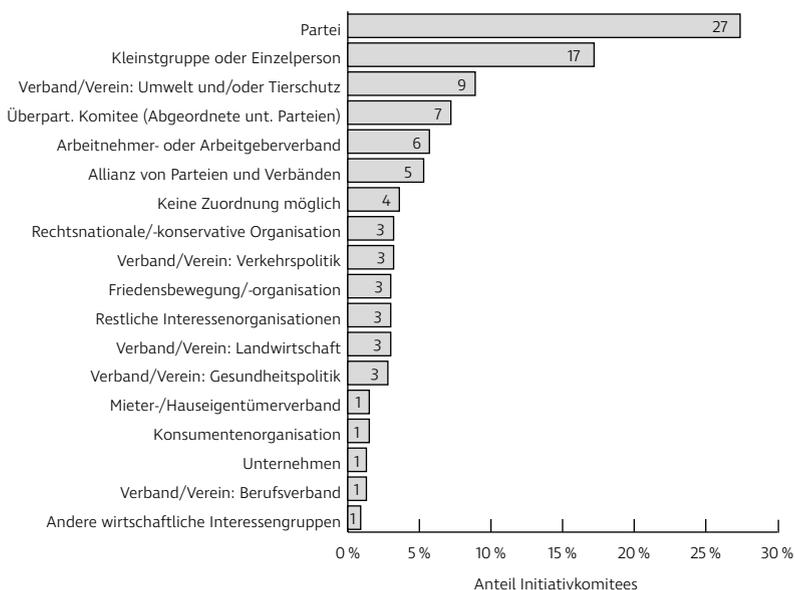
23 Mit der Trägerschaft ist nicht zwingend ein Trägerverein gemeint. Solche Vereine werden dann und wann zum Zwecke der Lancierung, Promotion und Organisation einer Initiative gegründet und es können ihnen – im Gegensatz zu Initiativkomitees – auch juristische Personen beitreten. Im Zusammenhang mit der Lancierung eines Volksbegehrens gibt es allerdings kein gesetzliches Erfordernis zur Gründung eines solchen Vereins.

24 Der Rubrikname «Komitee» ist etwas irritierend, weil er impliziert, dass die in der Korrespondenzadresse angeführte Adressatin (z.B. das Parteisekretariat der SVP bzw. die SVP selbst) auch das Initiativkomitee sei.

Vereins- oder Komiteename noch der Initiativtitel sagen aber viel darüber aus, wer (d. h. welche Personen oder Gruppen) hinter der Initiative steht (Rohner 2012, 267 ff.). Die Trägerschaften solcher Initiativen wurden im vorliegenden Bericht daher zusätzlich recherchiert, in der Regel mithilfe der Datenbank Swissvotes (2021).

Die nachfolgende Abbildung 2 informiert über die Trägerschaften der Initiativen zwischen 1891 und 2019. Mehr als ein Viertel aller Volksbegehren geht auf einzelne Parteien zurück. Bei weiteren rund 5 Prozent aller Initiativen bildete eine Allianz verschiedener Parteien (und auch von Verbänden) die Trägerschaft. 7 Prozent der Begehren wurden von einem überparteilichen Komitee lanciert, bei welchem meist bekannte Parteiangehörige an der Spitze standen. Insgesamt waren Parteien also bei etwa 4 von 10 Volksinitiativen in der einen oder anderen Form involviert. Parteien haben aber – wie wir oben schon ausgeführt haben – in der Regel die Möglichkeit, politische Veränderungen auf parlamentarischem Wege zu initiieren und wären insofern auf das ausserparlamentarische Instrument der Volksinitiative nicht zwingend angewiesen.

Abbildung 2: Initiativen, aufgeschlüsselt nach Typ der Trägerschaft



Quelle: Korrespondenzadressen und eigene qualitative Recherchen, 1891–2019; N = 470.

Werden die restlichen 6 von 10 Initiativen «aus d

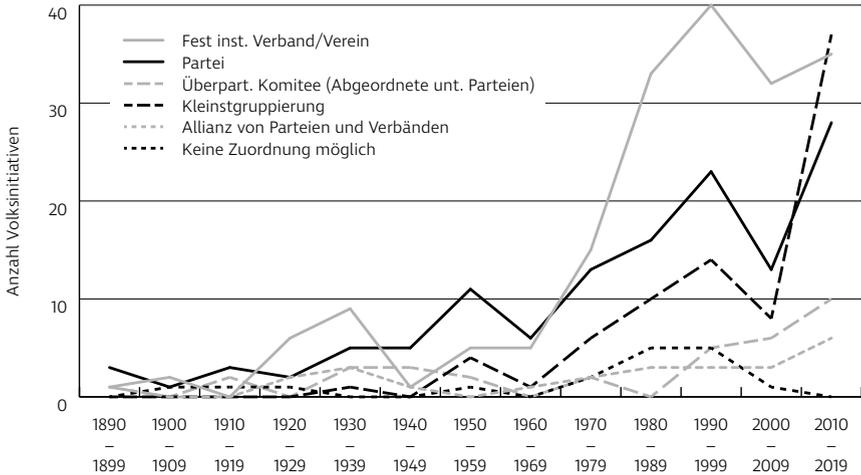
em Volk» initiiert? Die meisten nicht, jedenfalls nicht, wenn man Vereine, Verbände und anderweitige Interessengruppen bzw. Organisationen, die meist über eine dauerhafte Organisationsstruktur verfügen, den etablierten Akteur:innen, also den Insider:innen zuordnet. Nur 17 Prozent aller Volksinitiativen können auf zivilgesellschaftliche Outsidergruppierungen zurückgeführt werden. Dieser Anteil ist noch niedriger, wenn wir nur die abgestimmten Initiativen betrachten. Unter jenen Begehren, die zustande kamen und anschliessend zur Abstimmung vorgelegt wurden, beträgt der Anteil zivilgesellschaftlicher Outsidergruppierungen gar weniger als zehn Prozent. Der Anteil Parteiinitiativen beträgt in dieser Gruppe hingegen sogar rund 35 Prozent. Mit anderen Worten: Dank ihrer Ressourcen, Erfahrungen und Verbindungen sind die etablierten Akteur:innen, allen voran die Parteien, eher imstande, Volksinitiativen zu lancieren und gar viel eher in der Lage, sie erfolgreich an die Urne zu bringen als zivilgesellschaftliche Kleinstgruppierungen (Lutz 2006: 50; zur Bedeutung der Ressourcen und Organisationsfähigkeit für die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente siehe auch den Beitrag von *Hans-Peter Schaub und Karin Frick* in diesem Band).

In Abbildung 3 betrachten wir die Initiativträgerschaften über die Zeit hinweg. Es fällt auf, dass die These vom Funktionswandel der Initiativen, wonach diese immer seltener als Oppositionsinstrument von Aussenstehenden fungieren und immer öfter zu Wahlkampf- oder Imagepflegezwecken lanciert werden, im empirischen Material kaum oder zumindest nicht ohne Weiteres bestätigt werden kann (Caroni & Vatter 2016, 206). Aussenseiter:innen «aus dem Volk» haben die Initiativagenda zu keinem Zeitpunkt dominiert. Bereits bei ihrer Einführung zum Ende des 19. Jahrhunderts war die Volksinitiative kein Instrument, das exklusiv von der ausserparlamentarischen Opposition genutzt wurde. Die Anzahl zivilgesellschaftlicher Outsidergruppierungen unter den Trägerschaften hat in der letzten Dekade gar beträchtlich zugenommen. Das liegt gewiss auch an der generellen «Initiativflut», also dem Umstand, dass Volksinitiativen mittlerweile häufiger lanciert werden als früher (Leemann 2015): Auch Parteiinitiativen haben an der Zahl zugenommen.

Ein näherer Blick auf die Parteiinitiativen offenbart, dass es selbst unter den Parteien nicht zwingend die Aussenseiter:innen sind, welche Volksbegehren lancieren (vgl. Abbildung 2.3 im Online-Anhang). Denn an erster Stelle der Parteiinitiativ-Rangliste steht die Regierungspartei SP. Zugegeben, die SP ist erst seit 1959 permanent im Bundesrat vertreten und bei Abstimmungen im Parlament öfter in Opposition als die anderen Bundesratsparteien (Traber 2015; Linder & Müller 2017). Aber die SP hat auch nach ihrer Einbindung in die Exekutive regelmässig Volksbegehren lanciert. Ähnliches gilt für die SVP: Obwohl Regierungspartei, ist sie durchaus initiativfreudig – vor allem in jüngerer Vergangenheit. Gewiss, das hat auch mit der Aussenseiter:innenrolle zu tun, welche die SVP sowohl im Parlament als auch in der Regierung z. B. bei europapolitischen Fragen einnimmt (Traber 2015). Ebenso wie die SP kann allerdings auch die SVP nicht ernsthaft als politische Aussenseiterin bezeichnet werden, der mit

Ausnahme der Volksinitiative keine weiteren politischen Einflussmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Abbildung 3: Initiativen, aufgeschlüsselt nach Typ der Trägerschaft und Dekaden



Quelle: Korrespondenzadressen und eigene qualitative Recherchen, 1891–2019; N = 470.

Neben den beiden grossen Polparteien lancieren auch kleinere Rechts- und Linksparteien verhältnismässig oft Volksinitiativen. Diese Kleinparteien aus beiden Polen des ideologischen Spektrums gehören schon eher der Gruppe politischer Aussenseiter:innen an, die zur Erreichung ihrer Ziele nicht wie die etablierteren Parteien auf die herkömmlichen politischen Instrumente und Einflussmöglichkeiten zurückgreifen können. Die beiden Zentrumsparteien CVP (seit Januar 2021: die Mitte) und FDP (bzw. seit 2009 FDP.Die Liberalen) hingegen nutzen das Instrument der Volksinitiative zurückhaltend. Selten einmal lancieren sie eine solche und wenn sie das tun, dann sehen sie im Begehren wohl oftmals eine Art Verhandlungspfand (siehe 2.2). Häufig ziehen diese beiden Parteien ihre Initiativen nämlich zugunsten eines Gegenvorschlags zurück.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass «hinter einer Initiative» eher selten Outsider:innen, klassische Bürgerbewegungen oder zivilgesellschaftliche Gruppierungen stehen. Die politromantische Vorstellung, wonach in der Schweiz «das Volk» Verfassungsänderungen initiieren kann, ist sowohl aus einer formalrechtlichen Perspektive (Braun Binder et al. 2020, 10) als auch in einem übertragenen Sinne (wenn wir das «Volk» mit Graswurzelbewegungen oder politischen Outsider:innen gleichsetzen) oftmals unzutreffend. Volksinitiativen werden vor allem von etablierten Akteur:innen, allen voran den Parteien, genutzt. Trotzdem wäre es falsch zu glauben, der empirische Befund zu den Trägerschaften von Ini-

tiativen würde die zuvor erwähnte Vorstellung von «Volksinstrumenten» vollständig entzaubern. Es gibt tatsächlich auch Initiativen, die aus den Reihen von politischen Aussenstehenden oder zivilgesellschaftlicher Kleinstgruppierungen stammen. Meist bleiben sie an der Urne erfolglos, vereinzelt werden solche Initiative aber auch angenommen.²⁵ Ihre Zahl ist in jüngerer Vergangenheit zudem angestiegen, auch wenn sie nach wie vor eine klare Minderheit unter allen eingereichten Volksinitiativen bilden. Kurz, ein bisschen «Volk» steckt durchaus in den Volksinitiativen.

2.5 Fazit

Die Entstehung und Organisation einer eidgenössischen Volksinitiative folgt keinem einheitlichen Ablaufschema. Die Lancierung einer Initiative kann aus einer spontanen Idee bei einem Bier entstehen. Es kann aber auch sein, dass eine Gruppe von Personen mit ihren Wünschen und Präferenzen im Parlament nicht durchdringt (etwa mittels Motionen, Postulaten oder parlamentarischen Initiativen) und deswegen den Weg der Volksinitiative einschlägt. Ebenso kann eine Initiative lanciert werden, um auf eine Gruppe (und deren Wünsche) aufmerksam zu machen. Letztlich verbirgt sich hinter jeder Initiative eine individuelle Geschichte.

Gewisse Tendenzen lassen sich dennoch festhalten. So stehen hinter 8 von 10 Volksinitiativen Parteien und/oder etablierte Verbände und Organisationen und nur etwa 3 von 10 Initiativkomitees kommen ohne aktive Parlamentsmitglieder aus. Der Einsitz von Parlamentsmitgliedern in Initiativkomitees ist also eher der Normal- als der Spezialfall. Das Bild der Volksinitiative als antiparlamentarisches Instrument wird damit zumindest teilweise relativiert. Tatsächlich ist die Volksinitiative nicht nur ein Instrument der *ausserparlamentarischen* Opposition, sondern vor allem auch ein Instrument der parlamentarischen Opposition.

Die erste grosse Hürde für eine Volksinitiative besteht in der erfolgreichen Unterschriftensammlung. Nur mit einer zustande gekommenen Volksinitiative kann Druck auf Parlament und Regierung ausgeübt oder eine breite öffentliche Diskussion angekurbelt werden. Volksinitiativen ohne Parlamentsmitglieder in ihren Reihen scheitern relativ häufig bereits bei der Unterschriftensammlung: von den 100 Volksinitiativen ohne Parlamentsmitglieder im Initiativkomitee sind nur 36 Prozent zustande gekommen, von den 194 Volksinitiativen mit aktiven Parlamentsmitgliedern im Initiativkomitee hingegen 77 Prozent. Es kann vermutet werden, dass parlamentarische Akteur:innen über Expertise und/oder

25 Die besten Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind die Initiativen der Gruppe «Marche Blanche», die beide an der Urne reüssierten. Es handelt sich um die Verwahrungsinitiative [506] und die Initiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» [582].

Netzwerke verfügen, die im komplexen Prozess von der Formulierung eines Volksbegehrens bis hin zu dessen Einreichung äusserst wertvoll sind.

In der Konsequenz beschäftigen sich Bundesrat und Parlament häufig mit Volksinitiativen, zu deren Komitees auch Parlamentsmitglieder gehören. Im Untersuchungszeitraum sind 213 Volksinitiativen gültig zustande gekommen. Nur 17 Prozent davon hatten keine Parlamentsmitglieder in ihren Komitees. Demgegenüber verfügten 70 Prozent der gültig zustande gekommenen Volksinitiativen über mindestens ein aktives Parlamentsmitglied im Komitee. Zusammen mit den Volksinitiativen, in deren Komitees zwar keine aktiven, dafür aber ehemalige oder zukünftige Parlamentsmitglieder sitzen, machen die vom Parlament behandelten Volksinitiativen mit personellem Bezug zu ebendiesem Parlament rund 83 Prozent aus.

Das Bild der Volksinitiative als Instrument nicht nur der ausserparlamentarischen, sondern ebenso der parlamentarischen Opposition zeigt sich auch mit Blick auf die Trägerschaften: 35 Prozent der dem Volk zur Abstimmung vorgelegten Volksinitiativen sind Parteiinitiativen und weniger als 10 Prozent stammen von Outsidergruppierungen.

Die schweizerische Konkordanzdemokratie kennt eine fallweise Opposition mit wechselnden Mehrheiten. Die Mehrheitsmacherinnen sind dabei häufig die Parteien in der Mitte des politischen Spektrums. Die Vertreter:innen grosser Polparteien sowie kleiner Parteien sind deshalb besonders häufig in Komitees vertreten. Auch stammen die meisten Parteiinitiativen von der SP und kleinen Parteien. Das sind just jene Parteien, die mit ihren parlamentarischen Vorstössen häufiger scheitern. Der Eindruck, die SVP sei die grosse Treiberin im Ergreifen von Volksinitiativen, muss denn auch etwas relativiert werden. Die SP nimmt die klar prominenteste Stellung ein, wobei die SVP vor allem seit der Jahrtausendwende in diesem Feld aktiv ist.

Alles in allem zeigt der vorliegende Befund, dass Akteur:innen, denen eine ganze Reihe weiterer politischer Einflussinstrumente zur Verfügung stehen – dazu gehören namentlich die Mitglieder der eidgenössischen Räte, aber auch die Parteien – gleichwohl ziemlich oft zum Instrument der Volksinitiative greifen. Sie tun dies auf jeden Fall öfter als politische Outsidergruppierungen, die sich eigens und ausschliesslich zur Lancierung einer Volksinitiative zusammenschliessen und neben der Volksinitiative keine weiteren politischen Einflussmöglichkeiten von ähnlicher Tragweite haben. Für diese intensive Nutzung des Instruments der Volksinitiative seitens der politischen Insider:innen gibt es verschiedene Gründe. Wie eingangs gezeigt wurde, ist die effektive politische Durchsetzungsfähigkeit mittels parlamentarischer Instrumente oftmals begrenzt. Anders als in klassischen parlamentarischen Systemen gehört man im schweizerischen Konkordanzsystem bei Legislativabstimmungen im Parlament selbst als Regierungspartei keinesfalls immer zu den Siegern. Für einzelne Parlamentsmitglieder wie auch ganze Parteien besteht daher ein Anreiz, die Grenzen des Konkordanzsystems auszuloten und politische Forderungen am Parlament vorbei dem Volk vorzulegen. Sodann lässt sich mit einer Volksinitiative mehr als bloss

ein einziges Ziel – wie etwa die Änderung der Verfassung – anpeilen. Initiativen können unter Umständen auch als Werbemittel für Wahlen eingesetzt werden, was für etablierte Parteien selbstredend eine attraktivere Funktion ist als für Ad-hoc-Organisationen aus der Zivilgesellschaft. Schliesslich wird es auch Outsidergruppierungen geben, die gezielt Parlamentarier:innen als Mitglieder im Initiativkomitee anwerben, um von deren Know-how, Ressourcen und Netzwerken zu profitieren und allenfalls bestehende eigene Defizite zu kompensieren. Auf jeden Fall aber dürften die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Zustandekommen eines Volksbegehrens und die Multifunktionalität von Volksinitiativen dafür sorgen, dass Parlamentarier:innen und Parteien weiterhin wichtige Player im Initiativgeschäft bleiben.

2.6 Literatur

- Braun Binder, Nadja, Thomas Milic & Philippe E. Rochat. 2020. *Die Volksinitiative als (ausser-) parlamentarisches Instrument? Eine Untersuchung der Parlamentsmitglieder in Initiativ-komitees und der Trägerschaft von Volksinitiativen*. Zürich et al.: Schulthess.
- Brüschweiler, Jonas & Adrian Vatter. 2018. Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In Adrian Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz* (S. 69–99). Zürich: NZZ Libro.
- Burckhardt, Walther. 1931. *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*. Bern: Stämpfli.
- Caroni, Flavia & Adrian Vatter. 2016. Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes* 27(2): 189–210.
- Epple-Gass, Ruedi. 1991. Neue Formen politischer Mobilisierung: (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie? *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft SJPW* 31: 151–171.
- Fatke, Matthias, & Markus Freitag. 2013. Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative? *Political Behavior* 35(2): 237–260.
- Geiser, Urs. 26.08.2018. Direkte Demokratie Schweiz oder Wenn Verlierer die Oberhand gewinnen. *swissinfo*, https://www.swissinfo.ch/ger/paradox-der-direkten-demokratie_politik--wenn-verlierer-oberhand-gewinnen/44314436 (30.07.2021).
- Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi & Nadja Braun. 2008. *Handbuch zur Direkten Demokratie in der Schweiz und Weltweit*. Bülach: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kley, Andreas. 2015. Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht. *LeGes* 26(3): 497–520.

- Leemann, Lucas. 2015. Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011. *Swiss Political Science Review* 21(4): 596–616.
- Linder, Wolf & Sean Müller. 2017. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Lüthi, Ruth. 2017. Parlament. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 169–192). Zürich: NZZ Libro.
- Lutz, Georg. 2006. The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland. *Representation* (42)1: 45–57.
- Lutz, Georg. 2011. Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative. *LeGes* 22(3): 371–380.
- Michel, Pascal. 2021. «Wer soll König und Herr im Lande sein?» Die Kontroverse um die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision 1891. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte SZG/RSH/RSS* 71(2): 251–266.
- Milic, Thomas, Alessandro Feller & Daniel Kübler. 2019. VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. November 2018. Aarau/ Lausanne/ Luzern: ZDA, FORS, Link.
- Moeckli, Silvano. 2013. *Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Neidhart, Leonhard. 2002. *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Renninger, Suzann-Viola. 2018. Der Fuss in der Tür. Das Schweizerische Initiativrecht als Instrument für globale Anliegen. In Nadja Braun Binder, Lars P. Feld, Peter M. Huber, Klaus Poier & Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2017* (S. 11–35). Baden-Baden: Nomos.
- Rohner, Gabriela. 2012. *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848–2010*. Zürich et al.: Schulthess.
- Rühli, Lukas & Tibère Adler. 2015. *Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie*. Zürich: Avenir Suisse.
- Swissvotes. 2021. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. *Année Politique Suisse*. Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch (25.09.2021).
- Traber, Denise. 2015. Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation. *Swiss Political Science Review*, 21(4): 702–723.
- Vatter, Adrian. 2014. *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos UTB.
- Wili, Hans-Urs. 1982. Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriften- zahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht ZSR* 101(I): 61–86.