

Die Mär vom Wahlkampf-Instrument

Die Gründe für die Lancierung von Volksinitiativen wandeln sich. Von Adrian Vatter und Flavia Caroni

Die Zahl der Initiativen steigt – und das Volk nimmt sie häufiger an. Oft wird kritisiert, Initiativen seien kein Ventil für Minderheiten mehr, sondern ein Mobilisierungsinstrument für Parteien. Doch die Empirie sagt etwas anderes.

Ursprünglich ist die Volksinitiative als Oppositionsinstrument der Bürger gegen die Eliten geschaffen worden. Ihre originäre Funktion liegt darin, Minderheiten das Auslösen von Veränderungen gegenüber dem Status quo zu ermöglichen, welche das repräsentative Politiksystem nicht hervorbringt. 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 ist der Begriff «Initiativenflut» geprägt worden; die Initiative wird als übernutzt wahrgenommen, der zusätzliche Aufwand überlaste das politische System. Die ebenfalls gestiegene Annahmequote sowie problematische Inhalte bezüglich Völkerrecht haben zudem zu verstärkten Schwierigkeiten bei der Umsetzung geführt.

Von verschiedener Seite wird deshalb darauf hingewiesen, dass sich die Nutzung der direkten Demokratie in einem Wandel befinde, und kritisiert, die Volksinitiative werde vermehrt als Wahlkampfhelferin und zur Mobilisierung von Gruppierungen und Themen eingesetzt, anstatt der Förderung von Minderheitsanliegen zu dienen. In einer demnächst erscheinenden Studie ist diese weitverbreitete Annahme für den Zeitraum der letzten dreissig Jahre anhand ausgewählter Indikatoren systematisch überprüft worden. Der vorliegende Beitrag fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Vier Grundfunktionen

Gemäss der weitverbreiteten Typologie des Berner Politikologen Wolf Linder erfüllt die Volksinitiative im politischen System der Schweiz vier Grundfunktionen. Sie dient erstens dazu, politische Forderungen aus der Bevölkerung auch gegen den Willen der Behörden in die Rechtsordnung zu tragen (Ventilfunktion); zweitens, durch ihren Druck die Behörden zu einem Entgegenkommen in der Rechtssetzung zu bringen (Verhandlungspfad); drittens, neue Themen und Tendenzen auf die politische Agenda zu setzen (Katalysatorfunktion); und viertens, die Urheberschaft der Initiative und ihre potenziellen Unterstützer zu mobilisieren (Mobilisierungsfunktion). Sowohl der Anstieg der Anzahl lancierter Volksbegehren als auch die umfassenden Veränderungen im Parteiensystem der Schweiz seit den 1990er Jah-



Befürworter der Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» freuen sich am 5. Juni 2016 in Basel über den Ja-Stimmen-Anteil von 23 Prozent.

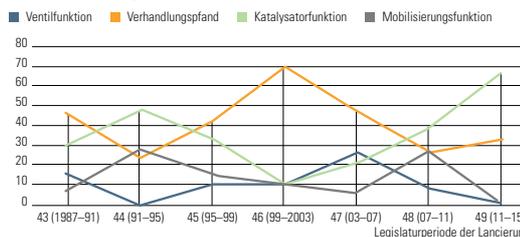
ren legen die Vermutung nahe, dass sich bei der Volksinitiative ein Funktionswandel vollzogen hat, durch den sich die Initiative von einem Instrument zur Beeinflussung der Rechtssetzung vermehrt zu einem Instrument der Thematisierung bestimmter Anliegen und der Selbstinszenierung von politischen Akteuren transformiert hat.

Die erwähnte Studie untersucht für die letzten drei Jahrzehnte, inwiefern sich die Anteile der vier Grundfunktionen an allen zustande gekommenen Initiativen verändert haben. Die Fakten machen dabei deutlich, dass in den letzten Jahrzehnten kein eindeutiger Trend existiert: Bei keiner der vier Funktionen hat der Anteil an der Gesamtzahl der Initiativen über die Zeit stetig zu- oder abgenommen. Die Anzahl angenommener Initiativen mit Ventilfunktion ist mit bloss zwölf in dreissig Jahren zwar relativ gering. Ihr Anteil hat aber über den gesamten Zeitraum nicht abgenommen.

Während der Anteil der Verhandlungspfad-Funktion 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 Umweltdébatte und vor dem Hintergrund der Deregulierungsverordnungen der Bürgerlichen zahlreiche Initiativen zur Mobilisierung ihrer An-

Initiativen dienen heute vor allem der Themensetzung

Anteile der vier Grundfunktionen bei den zustande gekommenen Volksinitiativen zwischen 1987 und 2015, in Prozent



QUELLE: ADRIAN VATTER / FLAVIA CARONI, UNIVERSITÄT BERN

NZZ-Infografik/vjg

hänger lanciert haben; für die Rechtsausparteien wie die Nationale Aktion (später Schweizer Demokraten) gilt dies bereits für die 1970er Jahre.

SVP als Gegnerin von Initiativen

Die Häufung von Initiativen, die von Parteien und Politikern lanciert worden sind, fand damit vor allem in den frühen 1970er Jahren statt. Danach blieb ihre Anzahl vergleichsweise stabil. Pikanterweise war es niemand anderes als die SVP, die sich im Mai 1975 in einer Pressemitteilung beklagte, dass die Rechtsausparteien mit ihren «Überforderungs-Initiativen» gegen die bundesrät-

liche Ausländerpolitik einen fortwährenden Wahlkampf betreiben, um ihre eigenen Anhänger zu mobilisieren: «Aber was soll's: Die Initiativen der Nationalen Aktion haben sich noch nie dadurch ausgezeichnet, besonders gut durchdacht zu sein. Hauptsache, man hat einen Wahlschlagler und kann seine eigenen Leute durch das Sammeln von Unterschriften beschäftigen und sie so noch einigermaßen zusammenhalten. Initiativen als Beschäftigungstherapie – so weit sind wir in unserer Demokratie!»

Die Zeiten haben sich geändert, das Prinzip nicht. Heute wird dieser Vorwurf bekanntlich der SVP selber gemacht, wobei es zu differenzieren gilt: Auch wenn

der relative Anteil der «Mobilisierungs-Initiativen» im Verhältnis zu den anderen Initiativtypen seit den 1980er Jahren nicht zugenommen hat, lässt sich gleichzeitig eine steigende Attraktivität des Volksrechts für Parteien ausserhalb des rechten Spektrums beobachten. Ende der 1980er Jahre haben neben der Rechtsausparteien Nationale Aktion vor allem die SP und die Grünen eigene Initiativen lanciert. In den 1990er Jahren war es dann insbesondere 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»), zudem 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 bei allen Parteien ein Element in ihrer Wahlkampfstrategie dar. Eine Ausnahme bildet die BDP, die heute in vielerlei Hinsicht der SVP der 1970er Jahre gleicht.

Dass die Parteien nach wie vor nur einen relativ kleinen Teil aller Initiativen lancieren, zeigt ein Blick auf die Initiativen der letzten drei Jahrzehnte. So werden heute die Initiativen noch mehr als in früheren Jahren von breit abgestützten Ad-hoc-Komitees ergriffen, es folgen Spitzenverbände der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Mit deutlichem Abstand folgen erst an dritter und vierter Stelle ungefähr gleichauf die Parteien und die sozialen Bewegungen.

Mehr Gelassenheit gefragt

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der jüngst von politischen Beobachtern oft postulierte Wandel der Initiative vom Ventil für nicht berücksichtigte Minderheiten zum inszenierten Agendasetzung- und Wahlkampf-Instrument der Parteien den empirischen Fakten nicht standhält. Zwar wird die Volksinitiative heute von nahezu allen Parteien zur Wahlernobilisierung 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.

Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Flavia Caroni ist Studentin am dortigen Masterstudiengang «Schweizer Politik und vergleichende Politik».

Heidi und Schellenursli genügen nicht

Trotz Erfolgen schwächelt der Schweizer Film im Ausland – Bundesrat Berset strebt eine gezieltere Förderung an

PETER JANKOVSKY, LOCARNO

Auffällig ruhig hat die diesjährige 69. Ausgabe des Filmfestivals Locarno begonnen. Es scheint keine skandalösen Film-Inhalte oder Gäste zu geben, die das Blut regionaler Politiker in Wallung bringen könnten. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren ist auch die traditionelle Medienkonferenz von Bundesrat Alain Berset am Donnerstag unaufgeregter über die Bühne gegangen. Der Kulturminister konnte sich gelassen über die Stellung des Schweizer Films im Ausland äussern und einige Betrachtungen zur Sprachenpolitik anfügen.

2014 hingegen hatten die Schweizer Filmschaffenden noch doppelten Grund zur Aufregung. Weil das Stimm-



Alain Berset
Kulturminister

volk damals am 9. Februar die Einwanderungsinitiative der SVP gutheiss, wurde die Schweiz vom EU-Förderprogramm «Media» ausgeschlossen. Dazu kam der Plan des Bundes, Filme nach ihrer Qualität und Anzahl Kinoeintritte zu fördern. Während letzterer Umstand das Gros der Filmschaffenden nun zu akzeptieren scheint, verlangt es

auf internationalem Parkett mehr Schützenhilfe.

Schweizer Streifen wie «Heidi» und «Schellenursli» seien an ausländischen Filmfestivals ein Renner gewesen, sagte Berset. Doch das genüge nicht: Gemäss dem Kulturminister handelt es sich um isolierte Phänomene – heimische Filme hätten es ausserhalb des Landes schwer, sich ein breites Publikum zu erobern. Daher werde der Bund gezieltere Förderung im Ausland betreiben. Man bereite Verträge mit ausländischen Festivals, Produzenten und Verleihern vor, um eine bessere Werbung für Schweizer Filme sowie neue Koproduktionen zu ermöglichen. Laut Isabelle Chassot, der Direktorin des Bundesamtes für Kultur, will man mit dem Programm «Filmstand-

ortförderung Schweiz» aber auch die Eidgenossenschaft als Drehort attraktiv machen und Festivals wie Locarno, Nyon oder Solothurn besonders unterstützen. Just die Koproduktionen seien

Die Tessiner Nabelschau

Leitartikel auf Seite 10

wichtig, wobei man mindestens fünf Drehtage in der Schweiz anstrebe, ergänzte Ivo Kummer, Leiter der Sektion Film im Bundesamt für Kultur. Den Abschluss vom «Media»-Programm der EU erachtet Kummer als schwerwiegend:

Die Folgen könnten durch das neue Förderprogramm des Bundes nur teilweise wettgemacht werden.

Apropos Förderung: Gemäss Berset muss auch die Mehrsprachigkeit der Schweiz Schub erhalten. Worauf man stolz sei, das müsse man pflegen und darüber diskutieren. Damit spielte der Innenminister auf die in Vernehmung stekende Revision des Sprachengesetzes und auf die Polemiken um das Frühfranzösisch an. Aber Berset will mehr: die Förderung des Italienischunterrichts in den anderen Sprachregionen. Dazu gehören auch die zweisprachige Matura mit Italienisch und die Ankurbelung des Schüleraustausches. Dantes Sprache ist ja schliesslich die dritte Schweizer Amtssprache.