

# Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten

Autor(en): **Moser, Christian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **27 (1987)**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172580>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Christian Moser

# Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten

Volksinitiativen sind in den Kantonen wesentlich erfolgreicher als auf Bundesebene. Untersuchungen von formalen (notwendige Unterschriftenzahl, Existenz des obligatorischen Gesetzesreferendums, Prozentanteil der Regierungsparteien bei Parlamentswahlen, Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien, Rechtsform, formulierter oder nichtformulierter Text, Zeitraum von Einreichung bis Abstimmung, Ja-Empfehlung von Parlament und Parteien) und inhaltlichen Kriterien (Bereich, Charakter der Forderungen, Betroffenheit, Anlass, Initianten) mit Bezug auf Ergebnis, Erfolgsgrad und Ja-Stimmenanteil in Volksabstimmung liefern Erklärungshinweise für den Erfolg: Zügige Behandlung (Aktualität der Forderungen), reicheres Instrumentarium mit Möglichkeit von thematisch und territorial begrenzten Forderungen und damit erleichterter Reaktion auf veränderte Umwelt- und Lebensbedingungen, erfolgreicher Gebrauch des Initiativrechts auch durch bürgerliche Regierungsparteien.

Les initiatives populaires cantonales sont plus fréquemment couronnées de succès que celles présentées au niveau fédéral. Un examen plus attentif des critères de forme (nombre de signatures requises, existence du référendum obligatoire en matière de lois, pourcentage d'électeurs des partis gouvernementaux lors des élections parlementaires, nombre de partis siégeant au parlement, forme juridique, proposition conçue en termes généraux ou sous forme d'un projet rédigé, laps de temps entre le dépôt des signatures et la votation populaire, mots d'ordre positifs du parlement et des partis), ainsi que des critères de fond (étendue de l'objet, caractère et buts de l'exigence, motif et auteurs de l'initiative), est susceptible de nous livrer certaines informations relatives au résultat, au taux de succès et au pourcentage de oui lors des votations populaires: traitement relativement rapide des initiatives auprès des autorités (garantie de l'actualité de la demande), plus large éventail constitutionnel avec possibilité de revendications limitées au sens thématique et territorial facilitant ainsi la prise de conscience liée à l'évolution de l'environnement et des conditions de vie, recours au droit d'initiative de la part des partis gouvernementaux avec un succès certain.

# 1. Fragestellung und Gegenstand

## 1.1 Einleitung

Das fast regelmässige Scheitern eidgenössischer Volksinitiativen, zuweilen verbunden mit einem Ja-Stimmenanteil von unter 20 %, ist hinlänglich bekannt. Von den 114 Initiativen, die seit dem Zweiten Weltkrieg zustande kamen, wurden nur 58 dem Volke zum Entscheid vorgelegt. Von diesen fanden bloss zwei die Zustimmung des Souveräns; in neun Fällen war ein Gegenvorschlag erfolgreich.<sup>1</sup> Trotz dieser relativen Aussichtslosigkeit erfreut sich das Initiativrecht einer unverminderten Beliebtheit.

Das Schicksal kantonaler Volksinitiativen ist viel weniger bekannt. Statistische Untersuchungen haben aber aufgezeigt, dass ihre Erfolgsquoten erheblich höher sind als auf eidgenössischer Ebene.<sup>2</sup> Die Initianten von Volksbegehren in den Kantonen haben durchaus reelle Chancen, mit ihren Anliegen in der einen oder andern Form etwas erreichen zu können. Der vorliegende Beitrag erhebt nicht den Anspruch, die Ursachen des relativen Erfolgs kantonaler Initiativen erklären zu können. Dafür wären eingehendere Untersuchungen notwendig, namentlich bezüglich der jeweiligen politischen Kultur, der allfälligen Abstimmungskämpfe und der dabei eingesetzten finanziellen Mittel sowie der Komplexität und Rezeption der dem Volke vorgelegten Materie. Anhand der Untersuchung von formalen und inhaltlichen Kriterien können aber erfolgsrelevante Charakteristiken kantonaler Initiativen aufgezeigt werden. Erfolge von Initiativen werden im vorliegenden Rahmen stets als direkte verstanden; indirekte Auswirkungen blieben von der Untersuchung ausgenommen.

## 1.2 Abgrenzung des Gegenstands

### a) räumlich

Ein wichtiges, aber keineswegs ausschliessliches Kriterium für den Erfolg einer Initiative ist deren Ergebnis in der Volksabstimmung. Ja-Stimmenanteile und Parteiparolen sind wesentliche Parameter der vorliegenden Studie. Um Vergleiche zwischen den Kantonen nicht zu erschweren und die Darstellung zu entlasten, sind diejenigen vier Kantone von der Untersuchung ausgenommen, bei denen über eine Initiative nicht an der Urne, sondern an der Landsgemeinde

1 Andreas Gross, «Ist die Volksinitiative kein Mittel des Volkes mehr?», *Tages-Anzeiger*, 31. 12. 1984, S. 5; derselbe, «Das Volk unterschreibt Initiativen – Politiker haben Mühe damit», *Tages-Anzeiger*, 5. 1. 1987, S. 9.

2 *Année politique suisse*, 1981–1986; dazu auch Christian Moser, *Die Gesetzgebungsverfahren der Kantone*, Bern 1985 (Zeitraum 1980–1984); derselbe, *Volksabstimmungen, Initiativen und fakultative Referenden in den Kantonen 1985*, Bern 1986.

entschieden wird: Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus und Nidwalden. Einen Sonderfall stellt Baselstadt dar. In diesem Stadtkanton können Forderungen, die sonst Gegenstand kommunaler Politik sind, wie zum Beispiel die Umzonung eines Gebäudes, in der Form einer kantonalen Initiative vorgetragen werden. Um die Einheit der Materie einigermaßen zu gewährleisten, sind deshalb die Angaben für Baselstadt und diejenigen für das Total der übrigen 21 Kantone in der Regel getrennt ausgewiesen. Dies ist auch durch den Umstand gerechtfertigt, dass die Zahl der Initiativen in Baselstadt (64) sonst diejenige der übrigen 21 Kantone (247) zu stark beeinflussen würde.

### *b) zeitlich*

Untersucht werden Volksinitiativen, die von 1980 bis Ende 1986 in den Kantonen zur Diskussion standen. Damit sind alle Begehren erfasst, zu denen in diesem Zeitraum ein vorläufiger (zum Beispiel Stellungnahme des Parlaments) oder definitiver Entscheid gefällt wurde, sowie diejenigen, die in dieser Periode bloss eingereicht wurden.

### *c) sachlich*

Je nach untersuchtem Kriterium ergeben sich verschiedene Teilmengen:

- alle erfassten Initiativen (247)
- alle Initiativen mit definitivem Resultat (Volksabstimmung oder anderes Ergebnis) (187)
- alle Initiativen mit definitivem Resultat in Volksabstimmung (122)
- alle Initiativen mit Stellungnahme des Parlaments (153).

Bei Initiativen mit Volksentscheid wurde stets nur die erste Abstimmung berücksichtigt. Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies zweierlei: Die Landschaftsschutzinitiative im Kanton Schwyz figuriert unter den Erfolgen (Annahme in erster Abstimmung); in einer zweiten Abstimmung mit formuliertem Text war das Ergebnis negativ. Dafür sind drei Abstimmungen im Kanton Genf mit positivem Ausgang nicht erfasst, weil sie Konkretisationen von Volksbegehren darstellen, zu denen der Souverän bereits zu einem früheren, ausserhalb der Untersuchungsperiode liegenden Zeitpunkt seine Zustimmung gegeben hatte.

## **2. Ergebnis, Erfolgsgrad und Ja-Stimmenanteil in Abstimmung**

### *2.1 Ergebnis*

Einbezogen wurden alle erfassten Initiativen. Im untersuchten Zeitraum konnten die Schicksale der Initiativen auf 17 verschiedene Ergebnisformen reduziert werden (Tab. 1). Daraus geht hervor, dass in den 21 Kantonen 36 Initiativen (Ergebnis Nr. 1, 2, 7 und 9) angenommen wurden. Dies sind 14,6 % aller unter-

Tabelle 1: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Ergebnis

Kategorie	Erfolgsstufe	Bezeichnung (I = Initiative, G = Gegenvorschlag)	Anzahl Initiativen:	
			21 Kantone	Baselstadt
1	4	Annahme in Volksabstimmung, I allein	24	2
2	4	Annahme in Volksabstimmung, gleichzeitig Ablehnung des G	5	-
3	2	Annahme in Volksabstimmung, aber Ablehnung, weil G mit höherem Ja-Stimmenanteil als angenommen gilt	2	-
4	1	Ablehnung in Volksabstimmung, I allein	70	16
5	2	Ablehnung in Volksabstimmung, gleichzeitig Annahme des G	9	1
6	1	Ablehnung von I und G in Volksabstimmung	7	-
7	4	Annahme durch Parlament (formulierte I), kein oblig. Referendum, keine Volksabstimmung	1	-
8	3	Annahme durch Parlament (nichtformulierte I), kein oblig. Referendum, keine Volksabstimmung; vom Parlament konkretisiert	-	1
9	3	Annahme durch Parlament (nichtformulierte I), vom Parlament konkretisierte Vorlage in Volksabstimmung angenommen	6	-
10	1	Annahme durch Parlament (nichtformulierte I), vom Parlament konkretisierte Vorlage in Volksabstimmung abgelehnt	2	1
11	3	Rückzug I, G in Volksabstimmung angenommen	11	-
12	3	Rückzug I, G vom Parlament angenommen, kein oblig. Referendum, keine Volksabstimmung, vom Parlament konkretisiert	3	3
13	1	Rückzug I, G in Volksabstimmung abgelehnt	5	1
14	2	Rückzug I, Begehren wird Rechnung getragen durch indirekten G, laufende Gesetzesrevision usw.	21	9
15	0	Rückzug I ohne Gegenleistungen	6	1
16	0	I wird ungültig erklärt	15	3
17	-	Ergebnis noch offen, kein abschliessender Entscheid	60	26
Total			247	64

suchten Initiativen (inklusive derjenigen mit noch fehlendem abschliessenden Entscheid) oder 19,3 % der Initiativen mit definitivem Entscheid. In 30 Fällen (Ergebnis Nr. 1, 2 und 7) handelt es sich dabei um die Originaltexte, und in 6 Fällen (Ergebnis Nr. 9) um solche, die zuvor vom Parlament formuliert worden waren. In Baselstadt waren 3 Initiativen erfolgreich (Ergebnis Nr. 1 und 8).

In den 21 Kantonen wurde bei den Initiativen mit definitivem Entscheid in 42 Fällen ein Gegenvorschlag ausgearbeitet. Dieser blieb in 25 Fällen erfolgreich. Eine direkte Gegenüberstellung von Initiative und Gegenvorschlag fand 23 mal statt; dabei obsiegte die Initiative 5 mal, der Gegenvorschlag 11 mal, während in 7 Fällen beide Vorlagen abgelehnt wurden. In Baselstadt waren 4 von 5 Gegenvorschlägen erfolgreich.

## *2.2 Erfolgsgrad*

Einbezogen sind alle Initiativen mit definitivem Entscheid. Jede Ergebnisform wurde mit einem Wert (Erfolgsstufe) zwischen 0 und 4 versehen (Tab. 1). Während die Stufen 0, 1 und 4 eindeutig zu bestimmen waren, musste bei den Stufen 2 und 3 in Einzelfällen ein Ermessensentscheid gefällt werden. Stufe 4 entspricht dem Durchdringen des unveränderten Texts der Initianten; Stufe 3 bedeutet entweder den Erfolg einer Initiative, deren nichtformulierter Text zuvor vom Parlament konkretisiert worden war, oder die Annahme eines Gegenvorschlags bei Rückzug der Initiative. Stufe 2 enthält die Annahme eines Gegenvorschlags in Konkurrenz zur Initiative, wobei von der wohl durchwegs richtigen Überlegung ausgegangen wurde, dass ein Gegenvorschlag den Forderungen der Initianten in einem reduzierten Masse entspricht. Ebenfalls unter Stufe 2 sind diejenigen Initiativen eingeordnet, die zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags oder einer Regelung des Anliegens in einer laufenden oder in Aussicht gestellten Gesetzesrevision zurückgezogen wurden. Stufe 1 enthält alle abgelehnten Initiativen und Gegenvorschläge. Ihre möglichen indirekten Auswirkungen kommen in der Bewertung insofern zum Tragen, als ungültig erklärte oder ohne Gegenleistung zurückgezogene Initiativen auf der Stufe 0 registriert wurden. Der als Durchschnitt der einzelnen Erfolgsstufen berechnete Erfolgsgrad wird bei der Diskussion der einzelnen Kriterien ein zentrales Moment darstellen.

Tabelle 2 gibt die Verteilung der Initiativen auf die einzelnen Erfolgsstufen wieder. Die Stufen 2, 3 und 4 können als direkte Erfolge unterschiedlichen Grades angesprochen werden. Sie machen in den 21 Kantonen 43,9 % und in Baselstadt 42,1 % der Initiativen mit definitivem Entscheid aus. Die beiden hohen Erfolgsstufen 3 und 4 sind in den 21 Kantonen in 26,7 % der Fälle vertreten, womit faktisch jede vierte Initiative als erfolgreich angesprochen werden kann. Baselstadt hat hier mit 15,8 % einen etwas niedrigeren Wert zu verzeichnen.

Tabelle 2: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Erfolgsgrad

Erfolgsstufe	Initiativen in 21 Kantonen:		Initiativen in Baselstadt:		
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	
4	30	16,0	2	5,3	42,1
3	20	10,7			
2	32	17,1			
1	84	44,9			
0	21	11,2	4	10,5	
Total	187		38		
Durchschnittlicher Erfolgsgrad: 21 Kantone:		1,75			
		Baselstadt:	1,53		

Tabelle 3: Kantonale und eidgenössische Initiativen 1980–1986, Ja-Stimmenanteile in Volksabstimmung

Bereich Ja-Stimmenanteile in %	Anzahl Initiativen:		
	21 Kantone	Baselstadt	Bund
≤ 20,00	2	2	4
20,01 – 30,00	16	4	3
30,01 – 35,00	8	3	3
35,01 – 40,00	18	1	1
40,01 – 45,00	28	4	1
45,01 – 50,00	14	4	2
50,01 – 55,00	16	1	-
55,01 – 60,00	5	1	1
60,01 – 70,00	12		
≥ 70,01	3		
Total	122	20	15
Durchschnitt Ja-Stimmen	43,68 %	36,79 %	31,75 %

### 2.3 Ja-Stimmenanteil in Volksabstimmung

Tabelle 3 enthält die Verteilung der Ja-Stimmenanteile auf einzelne Prozentkategorien. Von den 122 Initiativen in den 21 Kantonen vereinigten deren 36 mehr als 50 % Ja-Stimmen auf sich. Darunter befanden sich zwei Initiativen, die einem Gegenvorschlag gegenüberstanden, der wegen eines höheren Ja-Stimmenanteils letztlich obsiegte (Kanton mit erlaubtem doppeltem Ja). Die 34 effektiv angenommenen Initiativen entsprechen 27,9 % aller Initiativen, die zur Abstimmung gelangten (im gleichen Zeitraum: Baselstadt 10,0 %, Bund 6,7 %). Die 40 %-Marke des Ja-Stimmenanteils übertrafen in den 21 Kantonen beinahe zwei von drei Initiativen, in Baselstadt noch jede zweite, auf Bundesebene hingegen nur gut jede vierte. Bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass von den 122 Initiativen in den 21 Kantonen nur gerade deren zwei weniger als 20 % Ja-Stimmen erhielten (davon eine in Konkurrenz mit einer andern Initiative und einem Gegenvorschlag bei Nichtzulässigkeit des mehrfachen Ja); auf Bundesebene war dies im gleichen Zeitraum bei 15 Initiativen gleich viermal der Fall.

## 2.4 Zusammenfassung

Die Untersuchung nach drei Gesichtspunkten (Ergebnis, Erfolgsgrad, Ja-Stimmenanteil in Abstimmung) macht deutlich, dass die Zahl der Initiativen, die mehr oder weniger als (Voll)Erfolge gewertet werden können, sich je nach Berechnungsart zwischen 19 und 28 % bewegt. Auch wenn dabei nicht ausser acht gelassen werden kann, dass eine Mehrheit aller Initiativen abgelehnt wird, so dürfen diese Resultate, insbesondere auch im Vergleich mit den Verhältnissen auf Bundesebene, doch so interpretiert werden, dass das Instrument der Volksinitiative in den Kantonen relativ aussichtsreich ist. Im folgenden soll untersucht werden, ob und welche formalen und inhaltlichen Faktoren diesen Umstand allenfalls zu erklären vermögen.

### 3. Kantonsspezifische Faktoren

Kantonsspezifische Faktoren zur Erklärung des relativen Erfolgs von kantonalen Initiativen können nicht überzeugend isoliert werden. Einzelne Werte sind wegen der niedrigen Zahl der Fälle vorsichtig zu interpretieren.

Kantone ohne obligatorisches Gesetzesreferendum weisen etwas höhere Werte auf (Erfolgsgrad 1,82, Durchschnitt des Ja-Stimmenanteils 45,47 %) als Kantone mit obligatorischem Gesetzesreferendum (1,70 bzw. 41,96 %). Der Vergleich des Erfolgsgrads unter den Kantonen (Tab. 4) lässt keine Stadt-Land-Differenzen ausmachen. Auffallend ist allenfalls, dass unter den Kantonen, in denen keine Initiative angenommen wurde (Fribourg, Graubünden, St. Gallen, Ticino, Uri, Valais), durchwegs solche mit hohen bis sehr hohen CVP-Stimmenanteilen figurieren. Fünf dieser Kantone bilden im übrigen auch die Gruppe, wo nur eine oder weniger als eine Initiative pro Jahr eingereicht wurde. Im Gegensatz dazu bedeutet aber eine hohe Initiativenzahl keineswegs einen hohen Erfolgsgrad, wie die Fälle Baselland, Baselstadt und Zürich illustrieren. In diesem Zusammenhang darf auch erwähnt werden, dass in 15 der 21 Kantone im Durchschnitt höchstens eine oder bedeutend weniger als eine Initiative pro Jahr zur Abstimmung kam. Jährlich gelangten in allen untersuchten Kantonen zusammen (inklusive Baselstadt) 6,45 Initiativen zur Abstimmung. Von einer Überbeanspruchung der politischen Institutionen durch dieses Volksrecht kann also nicht gesprochen werden.

Der Prozentanteil von Wählerstimmen, der nicht durch eine Regierungspartei repräsentiert ist, sowie die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien und Gruppierungen kann sowohl Ausdruck eines sich in Initiativen manifestierenden Oppositionsverhaltens wie auch einer besonderen Problemlage im Kanton sein. In beiden Fällen ist hier allerdings kein eindeutiger Trend ersichtlich. Die höchsten Werte bezüglich des Erfolgsgrads weisen «mittlere» Bereiche auf, d. h. Kantone mit 7 oder 8 Parteien im Parlament und mit einem Regierungsparteienanteil von 85–90 %. In beiden Fällen ist hier der Kanton Waadt vertreten. Einen interessanten Aspekt vermittelt der Einbezug der Anforderungen an



Tabelle 4: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Anzahl und Erfolgsgrad

Kanton	Total Initiativen	davon mit definitivem Entscheid	davon mit Entscheid in Volksabstim- mung	angenommene Initiativen:		mit Abstimmung über konkretisierte Vorlage	Erfolgsgrad (Durchschnitt Erfolgsstufe)
				ohne Abstimmung	mit Abstimmung		
Aargau	11	8	5	2			2,13
Baselland	20	14	8	1			1,36
Bern	21	10	8	3			1,90
Fribourg	8	4	1	-			1,75
Genève	18	11	9	2	2		1,82
Graubünden	3	3	1	-			0,33
Jura	8	3	2	-	2		2,00
Luzern	12	10	6	1			1,70
Neuchâtel	9	7	5	2			2,57
Obwalden	16	15	4	1			1,80
St. Gallen	7	7	4	-			0,86
Schaffhausen	12	11	9	2			1,73
Schwyz	9	4	3	2			2,75 (2,00)
Solothurn	10	6	4	1		1	2,00
Thurgau	6	4	3	1			2,00
Ticino	5	4	3	-			1,00
Uri	8	8	6	-			1,25
Valais	4	3	1	-			1,00
Vaud	18	18	15	7			2,33
Zug	11	10	7	1			1,40
Zürich	31	26	18	1			1,77
<b>Total</b>							
21 Kantone	247	187	122	1	29	5	1,75
Baselstadt	64	38	20		2		1,53

die für die Einreichung einer Initiative notwendige Unterschriftenzahl. Dabei hat sich herausgestellt, dass das geforderte Quorum gerade in denjenigen Kantonen am deutlichsten übertroffen wird, die eine hohe absolute Unterschriftenzahl und einen hohen Prozentsatz an erforderlichen Unterschriften im Verhältnis zu der Zahl der Stimmberechtigten verlangen.<sup>3</sup> Wenn der letztere Aspekt unter den Kantonen verglichen (Durchschnitt = 100) und mit dem Erfolgsgrad in Bezug gesetzt wird, lassen sich die Kantone in vier Gruppen einteilen. Hohe Anforderungen und ein überdurchschnittlicher Erfolgsgrad sind in den Westschweizer Kantonen Neuenburg, Waadt, Jura, Genf und Freiburg, aber auch in Schwyz zu verzeichnen. Abgesehen von Schwyz sind dies durchwegs Kantone mit fakultativem Gesetzesreferendum, und ausser Schwyz und Jura auch solche mit einem Quorum bei kantonalen Parlamentswahlen. Hohe Anforderungen und einen geringen Erfolgsgrad weisen Wallis und Tessin auf, geringe Anforderungen und einen niedrigen Erfolgsgrad Graubünden, St. Gallen und Uri. Die übrigen Kantone befinden sich in einem Paket mit mittleren Werten. Als kantonsspezifisches Kriterium lässt sich im Sinne eines groben Trends folgendes festhalten: Kantone mit ausgeprägterem Charakter der repräsentativen Demokratie haben trotz höheren Anforderungen keine niedrige Zahl von Initiativen, aber einen höheren Erfolgsgrad. Kantone mit leichtem Zugang zu den direktdemokratischen Institutionen, zum Teil mit Landsgemeindetradition und/oder mit geringer Bevölkerungsdichte sowie mit einem hohen CVP-Stimmenanteil haben eine geringe Zahl von Initiativen und durchwegs eine niedrige Erfolgsquote. Als Verkörperung der beiden Pole können Waadt und Uri bezeichnet werden.

#### **4. Initiativenspezifische Faktoren**

##### *4.1 Rechtsform*

Im Gegensatz zu Volksinitiativen auf Bundesebene können in den Kantonen nicht nur Verfassungsinitiativen, sondern auch Initiativen in einer andern Rechtsform eingereicht werden.<sup>4</sup> Quantitativ überwiegen in den 21 Kantonen die Gesetzesinitiativen bei weitem (71,3 % aller Initiativen, Tab. 5). Am erfolgreichsten erwiesen sich jedoch die Verfassungsinitiativen: Jede dritte wurde angenommen, dagegen nur jede zehnte Gesetzesinitiative.

Wie auf Bundesebene können in den Kantonen Initiativen fast durchwegs sowohl in formulierter als auch in nichtformulierter Form eingereicht werden. In zwei Drittel der Fälle entschieden sich die Initianten für die verbindliche formulierte Version. Nur in den Kantonen Baselland, Baselstadt und Jura waren die nichtformulierten Volksbegehren zahlenmässig in der Mehrheit. Bezüglich

<sup>3</sup> Christian Moser, *Die Gesetzgebungsverfahren der Kantone*; Bern 1985, S. 18 und 109.

<sup>4</sup> a. a. O., S. 45–52 (Überblick über die in den einzelnen Kantonen zugelassenen Möglichkeiten).

Tabelle 5: Kantonale Volksinitiativen 1980-1986, Rechtsform

Rechtsform	Bereich	Initiativen mit definitivem Entscheid:			mit Entscheid in Volksabstimmung:			Erfolgsstufe 4: Anzahl
		Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	mittlerer Ja-Stimm- menanteil in %	Anzahl	mittlerer Ja-Stimm- menanteil in %	
Verfassungsiniciativen	21 Kantone	39	2,10	32	46,29	13		
	Baselstadt	4	1,25	3	41,57	-		
Gesetzesiniciativen	21 Kantone	129	1,69	76	42,82	13		
	Baselstadt	16	1,50	11	36,57	2		
administrat. Initiativen	21 Kantone	7	1,43	5	33,88	1		
	Baselstadt	15	1,80	5	33,33	-		
Standesiniciativen	21 Kantone	12	1,50	9	47,13	3		
	Baselstadt	3	0,67	2	39,39	-		
Total	21 Kantone	187	1,75	122	43,68	30		
	Baselstadt	38	1,53	20	36,79	2		
nichtformulierte I.	21 Kantone	60	1,77	36	41,87	4		
	Baselstadt	21	1,57	12	36,60	2		
formulierte Initiativen	21 Kantone	127	1,75	86	44,44	26		
	Baselstadt	17	1,47	8	37,07	-		

ihres durchschnittlichen Erfolgs erwiesen sich beide Varianten als faktisch gleichwertig. Bei Differenzierung nach den einzelnen Erfolgsstufen zeigt sich aber, dass jede fünfte formulierte Initiative in der höchsten Erfolgsstufe angenommen wurde; bei nichtformulierten war dies nur bei jeder fünfzehnten der Fall. Umgekehrt sind die Resultate bei Erfolgsstufe 3, weil sich hier definitionsgemäss die vom Parlament konkretisierten nichtformulierten Initiativen konzentrieren. Von den tatsächlich angenommenen Initiativen (entsprechend Tab. 4) waren 27 formuliert und 10 nichtformuliert (Kantone inklusive Baselstadt). Der formulierte Typus führt also eher direkt zum Erfolg, während die nichtformulierte Version geeigneter für Teilerfolge ist.

#### *4.2 Zustimmung durch Parlament*

Ein wesentliches Kriterium für das Schicksal einer Initiative ist die zustimmende oder ablehnende Empfehlung des Parlaments. Ein positives Votum der Volksvertretung hat entsprechende Auswirkungen: Sowohl in bezug auf Ja-Stimmenanteile in der Abstimmung wie auch bezüglich des Erfolgsgrads bei den Initiativen mit definitivem Entscheid schneiden diejenigen Begehren, die vom Parlament unterstützt worden waren, eindeutig besser ab (Tab. 6). Dies sind allerdings Durchschnittswerte. Von den 37 angenommenen Initiativen (entsprechend Tab. 4, inklusive Baselstadt) waren nur 15 mit einer zustimmenden Empfehlung des Parlaments ausgerüstet, während 22 gegen dessen Beschluss gutgeheissen wurden.

#### *4.3 Betroffenheit und Anlass*

##### *a) Betroffenheit*

Das Kriterium Betroffenheit soll Aufschluss darüber geben, welche demographischen oder territorialen Teile von den Auswirkungen der Initiativen berührt wurden. Der territoriale Bezug ist in 27,5 % der Fälle bei den Initiativen im Bereich der Infrastruktur gegeben (namentlich Begehren zur Verkehrs- und Energiepolitik). Er kann hier differenziert werden in Forderungen, die das gesamte Kantonsgebiet betreffen, und in solche, die nur Teile desselben im Visier haben. Die übrigen Initiativen betreffen in der einen oder anderen Form die Rechte und Pflichten der Bevölkerung. Unter dem Kriterium «Allgemeinheit» sind in erster Linie Initiativen im Bereich des Wahl- und des Initiativ- und Referendumsrechts erfasst. Unter «alle Teile der Bevölkerung, individuell» sind zum Beispiel Volksbegehren im Bereich des Steuerrechts zu verstehen, die für alle Pflichtigen eine Erleichterung bringen. Knapp die Hälfte aller Initiativen haben Forderungen zum Inhalt, die nur bestimmte Teile der Bevölkerung betreffen (zum Beispiel Steuerinitiativen mit Begünstigung einzelner Schichten, Initiativen im Sozial- und Bildungsbereich). Die Untersuchung über Ja-

Tabelle 6: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Empfehlung des Parlaments

Entscheid des Parlaments	Bereich	Initiativen mit definitivem Entscheid:		mit Entscheid in Volksabstimmung:		Erfolgsstufe 4: Anzahl
		Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	mittlerer Ja-Stimmenanteil	
ja	21 Kantone	23	2,96	21	56,67	11
	Baselstadt	2	2,00	1	48,68	-
nein	21 Kantone	130	1,72	101	40,98	19
	Baselstadt	20	1,55	17	36,16	2

Bemerkung: Baselstadt: Bei zwei dem Volke vorgelegten Initiativen gab das Parlament keine Empfehlung heraus.

Stimmenanteil und Erfolgsgrad (Tab. 7) zeigt, dass die Initiativen mit demographischem Bezug weniger Erfolg hatten als diejenigen mit territorialer Ausrichtung. Insbesondere Forderungen, die nur Teile der Bevölkerung betreffen, hatten die geringsten Erfolge. Dagegen hatten Initiativen, deren Begehren nur bestimmte Teile des Kantonsgebiets anpeilen, die relativ grösste Durchschlagskraft. Dies wird besonders deutlich, wenn die höchste Erfolgsstufe 4 bezüglich der Betroffenheit beurteilt wird: 35 % aller Initiativen mit Bezug auf bloss Teile des Kantonsgebiets waren erfolgreich.

#### *b) Anlass*

Weniger aussagekräftig sind die Ergebnisse, wenn der Anlass der Lancierung in die Untersuchung miteinbezogen wird (Tab. 7). Wie kein anderes Kriterium ist dieses bei der Zuordnung der Initiativen auf die fünf Bereiche in gewissem Masse einer subjektiven Interpretation unterworfen. Der Bereich 3 (Reaktion auf ein bestimmtes Ereignis oder Vorhaben) kann auch Initiativen enthalten, die ansonsten den Bereichen 1, 2 oder 4 zugeordnet worden wären. Umgekehrt fehlen im Bereich 4 (längerfristige Strategie der Initianten) diejenigen Initiativen, die den Bereichen 1, 2 oder 3 zugeordnet werden konnten. Immerhin scheint eine leichte Erfolgspräferenz auf für Begehren, die als Reaktion auf veränderte Umwelt- und Lebensbedingungen verstanden werden können. Gut jede vierte Initiative dieses Typus war auf Erfolgsstufe 4 in den 21 Kantonen erfolgreich.

#### *4.4 Zeitraum von Einreichung bis Abstimmung*

Initianten greifen mit ihren Forderungen Begehren auf, die nach ihrer Ansicht aktuell sind und deshalb möglichst schnell einer Entscheid zugeführt werden sollten. Für die Behandlung von Initiativen durch die Behörden und die Ansetzung der Abstimmung gelten in den Kantonen unterschiedliche Fristen.<sup>5</sup> Mit Ausnahme der Fälle, die auf eine andere Art erledigt wurden, zeigt die Statistik (Tab. 8), dass knapp die Hälfte aller Initiativen innert 18 Monaten nach Einreichung dem Volke vorgelegt wurden; 13 der untersuchten Kantone liegen im Durchschnitt unter der Zweijahresmarke. Nur in 15,6 % der Fälle verstrichen in den 21 Kantonen mehr als vier Jahre seit der Einreichung. Wie in manch anderer Hinsicht stellt auch hier Baselstadt einen Sonderfall dar: Die Mehrzahl der Initiativen kam erst nach fünf Jahren, deren sechs sogar erst nach mehr als zehn Jahren zur Abstimmung. Der durchschnittliche Ja-Stimmenanteil pro Zeitraum ergibt für den Bereich 0–6 Monate den höchsten Wert. Werden bloss die angenommenen Initiativen herangezogen und dabei diejenigen beiden Fälle eliminiert, die aus besonderen Gründen völlig atypisch über dem entspre-

<sup>5</sup> a. a. O., S. 39–44.

Tabelle 7: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Betroffenheit und Anlass

Betroffenheit/ Anlass Kategorie Nr.	Bereich	Total Initiativen 1980–1986	Initiativen mit definitivem Entscheid:		mit Entscheid in Volksabstimmung:		Erfolgsstufe 4: Anzahl
			Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	mittlerer Ja-Stim- menanteil in %	
<i>Betroffenheit</i>							
1	21 Kantone Baselstadt	39	32	1,69	23	45,45	7
		1	1	1,00	1	32,13	-
2	21 Kantone Baselstadt	23	17	1,71	10	42,08	2
		1	1	4,00	1	55,22	1
3	21 Kantone Baselstadt	117	91	1,66	60	40,34	9
		20	12	1,42	10	34,94	1
4	21 Kantone Baselstadt	39	27	1,85	14	45,39	5
		14	5	1,40	1	39,23	-
5	21 Kantone Baselstadt	29	20	2,20	15	53,91	7
		28	19	1,53	7	37,13	-
<i>Anlass</i>							
1	21 Kantone Baselstadt	30	25	1,40	16	41,60	3
		18	12	1,33	8	30,78	1
2	21 Kantone Baselstadt	33	23	1,96	15	47,45	6
		23	13	1,38	4	43,90	-
3	21 Kantone Baselstadt	89	65	1,75	48	44,60	12
		11	7	1,86	3	36,41	-
4	21 Kantone Baselstadt	79	60	1,87	33	42,41	6
		12	6	1,83	5	40,97	1
5	21 Kantone Baselstadt	16	14	1,57	10	41,16	3
		-	-	-	-	-	-

**Kategorien:**

**Betroffenheit:**

- 1) Allgemeinheit, abstrakt
- 2) alle Teile der Bevölkerung, individuell
- 3) nur bestimmte Teile der Bevölkerung
- 4) ganzes Kantonsgebiet
- 5) nur Teile des Kantonsgebiets.

**Anlass:**

- 1) Reaktion auf eine bestimmte mittel- bis langfristige ökonomische oder soziale Entwicklung
  - 2) Reaktion auf Veränderungen allgemeiner Art der Umwelt- und Lebensbedingungen
  - 3) Reaktion auf ein bestimmtes einzelnes Ereignis oder Vorhaben
  - 4) Teil einer längerfristigen Strategie, einer grundsätzlichen politischen Linie der Initianten (falls nicht schon unter 1), 2) oder 3)
  - 5) Kein bestimmter Anlass auszumachen, oder anderer als 1) bis 4).
-



Tabelle 8: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Zeitraum von Einreichung bis Abstimmung

Zeitraum in Monaten	21 Kantone:			Baselstadt:		
	Anzahl	Durchschnitt Ja-Stimmenanteil in %	Erfolgsstufe 4: Anzahl	Anzahl	Durchschnitt Ja-Stimmenanteil in %	Erfolgsstufe 4: Anzahl
0– 6	8	55,11	6	–	–	–
7–12	27	39,33	4	–	–	–
13–18	25	42,01	7	–	–	–
19–24	14	45,92	4	3	44,92	–
25–30	16	42,13	4	–	–	–
31–36	13	41,06	2	–	–	–
37–48	11	46,62	–	2	37,11	–
49–60	2	54,26	1	4	38,83	1
61–96	5	53,76	1	4	38,90	–
>96	1	35,19	–	7	30,86	1

Kanton	Anzahl	Durchschnitt Zeitraum in Monaten	Kanton	Anzahl	Durchschnitt Zeitraum in Monaten
Aargau	5	27	St. Gallen	4	14
Baselland	8	42 (72)	Schaffhausen	9	9
Baselstadt	20	79	Schwyz	3	19
Bern	8	22	Solothurn	4	16 (32)
Fribourg	1	40	Thurgau	3	14
Genève	9	41	Ticino	3	21
Graubünden	1	17	Uri	6	13
Jura	2	30	Valais	1	36
Luzern	6	31	Vaud	15	19
Neuchâtel	5	9	Zug	7	8
Obwalden	4	14	Zürich	18	30

Bemerkung: In den Kantonen Baselland und Solothurn wurde je eine Initiative, die aus besonderen Gründen überdurchschnittlich lange nicht vorgelegt wurde, nicht berücksichtigt (Wert in Klammern bei Einschluss dieses Falls).

Tabelle 9: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Bereich

Bereich	Anzahl Initiativen:	
	21 Kantone	Baselstadt
Grundlagen der Staatsordnung	55	4
Steuern	55	3
Wirtschaft	11	1
Infrastruktur	68	37
Sozialpolitik	28	10
Bildungswesen	25	8
Anderes	5	1
<b>Total</b>	<b>247</b>	<b>64</b>

chenden Kantonsmittel lagen, so verstrichen durchschnittlich bloss 16 Monate von der Einreichung bis zur Abstimmung. Das kantonale Initiativrecht ermöglicht also in der Mehrzahl der Fälle eine zügige Behandlung der Volksbegehren und damit auch die Realisierung aktueller Forderungen.

#### *4.5 Bereich und Charakter der Forderungen*

##### *a) Bereich*

Die Zuordnung der Initiativen zu einzelnen Bereichen (Tab. 9) macht vor allem den Unterschied zwischen den 21 Kantonen und Baselstadt deutlich. Infolge des möglichen kommunalen Charakters der Begehren in diesem Stadtkanton überwiegen hier Initiativen im Infrastrukturbereich eindeutig. Weil Forderungen zunehmend einzelne Bereiche überschneiden (zum Beispiel Begehren um Ausdehnung des Referendumsrechts, damit gegen Kernkraftanlagen opponiert werden kann), wird im folgenden der Charakter der Forderungen weiter untersucht.

##### *b) Charakter der Forderungen*

Die Verteilung der Initiativen auf die einzelnen Forderungskategorien (Tab. 10) zeigt, dass in den 21 Kantonen Begehren im Bereich der «grünen» Forderungen, der politisch indifferenten Kategorie «Steuern», der traditionellen Sozialstaatsforderungen der Linken sowie diejenigen für die Erweiterung von politischer Partizipation und Transparenz quantitativ im Vordergrund standen. In Baselstadt standen eindeutig die «grünen» Forderungen an der Spitze.

Bei der Beurteilung des Erfolgs der Initiativen (Ja-Stimmenanteil in Abstimmung, Erfolgsgrad) mit Blick auf den Charakter der Forderungen ist eine differenzierte Betrachtung angezeigt, weil in einzelnen Kategorien die Zahl der auftretenden Fälle gering ist. Im folgenden werden deshalb nur diejenigen Kategorien als genügend aussagekräftig erachtet, die mindestens fünf Fälle aufweisen; im weitem wird Baselstadt vorderhand von der Diskussion ausgenommen.

In Berücksichtigung dieser Einschränkungen weisen in den 21 Kantonen drei Kategorien einen Ja-Stimmenanteil von mehr als 50 % auf, nämlich die Forderungen zur Förderung des Umweltschutzes allgemein, zur Verhinderung oder Eindämmung des Ausbaus von Infrastruktur (Verkehr, Energie) sowie diejenigen zum Wohnungswesen (Tab. 10). Das positive Resultat der letzterwähnten Kategorie war allerdings nur möglich dank dem Kanton Genf, wo die Probleme im Wohnungswesen besonders akut sind. In diesem Kanton wären dazu noch zwei weitere Vorlagen zu erwähnen, die ebenfalls vom Volke gutgeheissen wurden, und zwar als konkretisierte Version zu einer Initiative, die schon zu einem früheren Zeitpunkt angenommen worden war. Diese beiden Fälle blieben definitionsgemäss von der Untersuchung ausgeschlossen.

Tabelle 10: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Charakter der Forderungen in 21 Kantonen

Forderungs- kategorie Nr.	Total Initiativen 1980–1986	Initiativen mit definitivem Entscheid:		mit Entscheid in Volksabstimmung:		Erfolgs- stufe 3: Anzahl	Erfolgs- stufe 4: Anzahl
		Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	mittlerer Ja-Stimmenanteil		
1	7	6	2,00	6	41,12	-	2
2	3	3	0,33	1	42,48	-	-
3	18	12	2,08	9	44,76	1	4
4	2	1	1,00	1	41,75	-	-
5	6	4	2,25	3	56,07	-	2
6	18	12	0,92	10	35,83	-	-
7	3	2	1,00	2	26,19	-	-
8	13	10	1,60	8	51,46	1	2
9	4	2	3,00	2	49,13	-	1
10	11	8	3,25	6	56,75	1	5
11	15	14	2,07	10	52,24	1	5
12	18	10	1,70	7	34,41	1	1
13	21	16	1,94	13	48,54	2	4
14	22	19	1,53	18	35,79	2	2
15	1	1	1,00	1	44,69	-	-
16	1	-	-	-	-	-	-
17	7	5	1,60	1	47,92	1	-
18	3	3	1,00	3	34,71	-	-
19	11	9	2,33	3	56,76	1	2
20	16	12	1,50	8	41,77	-	-
21	12	8	1,63	2	45,24	2	-
22	12	12	2,08	4	41,54	4	-
23	7	6	1,67	3	46,74	2	-
24	16	12	1,17	1	29,43	1	-
Total	247	187	1,75	122	43,68	20	30

Forderungskategorien:

- 1-3: Erweiterung von politischer Partizipation und Transparenz  
1) Individualrechte (Stimmrecht, Stimmeteiligung). 2) Ausbau der Volksrechte (ohne sachpolitische Beweggründe nach Nr. 13). 3) Gestaltung der Repräsentation (Übergang zum Proporzsystem, Unvereinbarkeiten).
- 4-5: Schutz des Individuums  
4) individualrechtlich (Datenschutz, Ombudsmann, Patientenrechte). 5) fürsorglicher (Geldspiele, Schutz vor gesundheitlicher Gefährdung: Preise nichtalkoholischer Getränke).
- 6-9: Traditionelle Sozialstaatsforderungen der Linken  
6) im Bereich der Sozialversicherungen, Löhne, Alimentenbevorschussung, Spitaltaxen, Arbeitsgerichte. 7) im Bereich von Staatsinterventionen zur Arbeitsbeschaffung, Wirtschaftsförderung. 8) im Bereich des Ausbaus der sozialen Infrastruktur: Wohnungswesen, Mietgerichte. 9) im Bereich der sozialen Infrastruktur: Gesundheitswesen.
- 10-13: «grüne» Forderungen  
10) Förderung von Umwelt-, Natur- und Heimatschutz (inkl. Schutz einzelner Objekte), umweltorientierte Stadtentwicklung. 11) Verhinderung oder Eindämmung des Ausbaus von Infrastruktur (Verkehr, Energie). 12) Förderung des öffentlichen Verkehrs und einer umweltbezogeneren Energiepolitik. 13) Ausbau und Erweiterung der Volksrechte im Sinne der Schaffung von Möglichkeiten zur Mitsprache beim Ausbau von Infrastrukturanlagen (Verkehr, Energie).
- 14: Ausbau und emanzipatorische Forderungen im Bildungs- und Erziehungsbereich.
- 15-18: «antithetische» Initiativen  
15) Abbau von Volksrechten. 16) Abbau der Sozialversicherung. 17) Ausbau von Infrastruktur (Verkehr, Energie), Erleichterung der Motorfahrzeugbenutzung, Abbau von Planungsvorschriften und von Vorschriften betreffend Energieverbrauch. 18) andere Forderungen im Bildungsbereich als unter 14).
- 19-22: Steuern  
19) generell Erleichterung (z. B. von kalter Progression), Abschaffung einzelner Steuerarten. 20) tendenziell Erleichterung zugunsten unterer Einkommensschichten und Mieter. 21) tendenziell Erleichterung zugunsten besser gestellter Einkommensschichten, Eigentumsförderung. 22) einzelne Postulate zur gezielten Verbesserung bestimmter Kategorien (Familien, Alte, Doppelverdiener, Wirtschaft usw.), relativ indifferent bezüglich Einkommen.
- 23: Erweiterung der Regulungsdichte/Verstärkung des staatlichen Engagements in einzelnen, unter 1-22 nicht genannten Bereichen.  
24: andere

---

Bemerkung: Wegen der fehlenden oder geringen Zahl der Fälle in den einzelnen Forderungskategorien sind die Resultate für Baselstadt hier nicht aufgeführt.

Konkrete Resultate liefert die Ermittlung des Erfolgsgrads, weil die Zahl der Initiativen hier alle Begehren erfasst, die zu einer definitiven Entscheidung gekommen sind. Werte über dem Durchschnitt weisen folgende Forderungskategorien auf:

Förderung des Umweltschutzes, Steuerinitiativen für generelle Erleichterung wie auch zur Besserstellung einzelner Kategorien unabhängig vom Einkommen, Gestaltung der Repräsentation, Verhinderung des Ausbaus von Infrastrukturanlagen im Bereich Verkehr/Energie, Individualrechte sowie Ausbau der Volksrechte im Sinne der Schaffung von Möglichkeiten zur Mitsprache beim Ausbau von Infrastrukturanlagen.

Anhand der Zusammenfassung der einzelnen Kategorien zu Forderungstypen (Tab. 11) können die Resultate noch präziser gefasst werden:

- «Grüne» Forderungen stehen nicht nur quantitativ an der Spitze aller Initiativen; sie waren auch am erfolgreichsten. Sie stellen genau die Hälfte aller Initiativen, die in der höchsten Erfolgsstufe 4 angenommen wurden. Knapp jede dritte Initiative dieses Typus hatte einen vollen Erfolg; wird Erfolgsstufe 3 als weitgehender Erfolg (wenn auch nicht ganz im Sinne des Textes der Initianten) ebenfalls miteinbezogen, so sind es über 40 %. Von den vier Kategorien dieses Typus entspricht überraschenderweise diejenige betreffend Förderung des öffentlichen Verkehrs und einer umweltbezogeneren Energiepolitik nicht diesem Trend. Zu diesem Resultat mag beigetragen haben, dass die anderen drei Kategorien sich in der Regel auf ein bestimmtes, leicht verständliches Vorhaben konzentrieren, während in der erwähnten Kategorie mit dem Minuswert eher konzeptionelle Begehren dominieren. So erstaunt nicht, dass diejenige Initiative in diesem Bereich, die auch angenommen wurde, sich unter anderem gegen das AKW Verbois richtete.
- An zweiter Stelle bezüglich des Erfolgs figurieren die Steuerinitiativen, die allerdings unter sich ungleich abschnitten. Begehren, die alle Steuerzahler oder relativ einkommensunabhängig bestimmte Kategorien besserstellen wollten, waren eher erfolgreich. Initiativen jedoch, die entweder untere oder besser gestellte Einkommensschichten zu begünstigen trachteten, hatten nur einen unterdurchschnittlichen Erfolg. Generell fällt auf, dass bei Steuerinitiativen die «Vollerfolge» selten, die Teilerfolge aber recht häufig sind.
- Initiativen für die Erweiterung von politischer Partizipation und Transparenz hatten ebenfalls einen Erfolgsgrad, der leicht über dem Durchschnitt lag.
- Begehren für den Ausbau und für emanzipatorische Postulate im Bildungsbereich haben einen schweren Stand. Von den beiden angenommenen Initiativen gehört eine (Aufhebung der Schulpflicht am Samstag) eigentlich nur am Rande zu diesem Bereich.
- Die traditionellen Sozialstaatsforderungen der Linken waren weniger gefragt. Davon ist der Bereich Wohnungswesen allerdings auszunehmen. Ins-

Tabelle 11: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Charakter der Forderungen nach Forderungstypen in 21 Kantonen

Forderungstyp	Initiativen mit definitivem Entscheid:		Erfolgsgrad		mit Entscheid in Volksabstimmung:		Erfolgsstufe 4:
	Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	mittlerer Ja-Stimmenanteil	Anzahl	mittlerer Ja-Stimmenanteil	
Erweiterung von politischer Partizipation und Transparenz	21	1,81	16	43,25			6
Schutz des Individuums	5	2,00	4	52,49			2
traditionelle Sozialstaatsforderungen der Linken	26	1,35	22	41,85			3
«grüne» Forderungen	48	2,15	36	48,19			15
Ausbau und emanzipatorische Forderungen im Bildungsbereich	19	1,53	18	35,79			2
«antithetische» Initiativen	9	1,33	5	39,35			-
Steuerinitiativen	41	1,88	17	44,77			2
Erweiterung des staatl. Engagements in andern Bereichen und andere Initiativen	18	1,34	4	42,41			-
<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>1,75</b>	<b>122</b>	<b>43,68</b>			<b>30</b>

besondere Begehren für den Ausbau der Sozialversicherungen scheiterten durchs Band. Ein Ausbau dieses Bereichs auf dem Initiativweg scheint nicht erwünscht zu sein. Dem steht allerdings die Tatsache gegenüber, dass Vorlagen dieser Thematik, die der Volksabstimmung infolge des obligatorischen Referendums unterliegen, jeweils Spitzenwerte bezüglich der Ja-Stimmenanteile aufweisen.

- Die «antithetischen» Initiativen, das heisst diejenigen, deren Forderungen den vier eben besprochenen Bereichen mehr oder weniger entgegenstehen, sind quantitativ wie auch bezüglich ihres Erfolgs kaum von Bedeutung.

In den beiden Fällen, wo in Baselstadt mehr als fünf Initiativen pro Forderungskategorie zur Interpretation zur Verfügung standen, werden die für die 21 Kantone geltenden Resultate im wesentlichen bestätigt (Kategorie 10: 10 Fälle, Erfolgsgrad 1,80; Kategorie 12: 6 Fälle, Erfolgsgrad 1,17).

#### 4.6 Initianten

Aus welcher Küche eine Initiative kommt, kann für ihren weiteren Lebensweg entscheidend sein. Bei parlamentarischen Vorstössen lässt sich nicht selten beobachten, dass ein Anliegen infolge seiner Herkunft abgelehnt wird, ein gleichlautendes Begehren von anderer Seite dagegen mühelos durchkommt.

Bei den Initianten von Volksbegehren sind Einzelinitianten (nur eine Partei, Organisation usw.) und Initiativkomitees zu unterscheiden. Parteien, Gruppierungen, Gewerkschaften und Interessenvertreter werden erfasst, wenn sie als Initianten eines Volksbegehrens, allein oder in einem Komitee, für dieses verantwortlich zeichnen. Nicht erfasst sind diejenigen Fälle, wo Parteien nach der Lancierung einer Initiative nachträglich ihre Unterstützung für das Begehren kundtun. Bei der Kategorie Einzelpersonen wurde die Parteizugehörigkeit nicht ermittelt. Die Kategorie Interessenvertreter umfasst zum Beispiel Mieter- und Hauseigentümergeverksverbände, Verkehrs-, Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, Krankenkassenverbände, Elternvereine usw.

Eine quantitative Durchsicht (Tab. 12) ergibt, dass knapp zwei Drittel der Initiativen von Einzelinitianten und rund ein Drittel von Initiativkomitees lanciert wurden. Überraschenderweise liegen in den 21 Kantonen (also ohne Baselstadt) die bürgerlichen Parteien (CVP, FDP, SVP, LP) mit 31 Initiativen an der Spitze, gefolgt von der SP mit 28 und den Parteien links von der SP (POCH, PdA, SAP) mit 23 Initiativen. Bei Berücksichtigung aller Initiativen, d. h. auch derjenigen, wo Parteien in Komitees engagiert sind, ist die kumulative Wirkung der Komitee-Initiativen in Rechnung zu stellen. An den Verhältnissen ändert dies jedoch nichts: Bürgerliche Parteien 44, SP 42 sowie Parteien links der SP 39 Initiativen. In beiden Fällen sind die Parteien rechts vom bürgerlichen Spektrum (NA, Republikaner, EDU) mit 4 Initiativen vernachlässigbar. Von der gelegentlich kritisierten Überbeanspruchung der demokratischen Institutionen durch die sogenannten politischen Extreme kann demnach in bezug auf die In-

initiativen keine Rede sein. Anders präsentieren sich allerdings die Verhältnisse in Baselstadt, wo die Linke (SP, POCH, PdA, SAP) bei 24 der 41 von Einzelinitianten lancierten Volksbegehren federführend war.

Tabelle 12: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Initianten und Anzahl Initiativen

Initianten	21 Kantone			Baselstadt		
	Anzahl Initiativen:			Anzahl Initiativen:		
	allein	in Komitee	total	allein	in Komitee	total
CVP	8	5	13	1	–	1
FDP	13	4	17	1	–	1
SP	28	14	42	4	5	9
SVP	6	6	12	–	–	–
LdU	10	5	15	3	2	5
LP	2	–	2	–	–	–
EVP	1	5	6	2	–	2
POCH	12	6	18	9	3	12
PdA	5	5	10	10	3	13
SAP	6	5	11	1	2	3
NA, EDU, Republikaner	4	–	4	1	–	1
kantonale Gruppierungen	7	7	14	1	–	1
Grüne	3	6	9	2	1	3
SGB	2	15	17	–	5	5
CNG	2	3	5	–	–	–
andere Gewerkschaften	2	–	2	–	3	3
Interessenvertreter	33	33	66	5	7	12
Einzelpersonen	17	44	61	1	16	17
Total	161	86		41	23	

Bemerkung: Wegen den kumulativen Auswirkungen der von Komitees lancierten Initiativen ist das Total der in der entsprechenden Rubrik erfassten Initiativen höher als die angegebene Zahl 86.

Die Berechnung des Erfolgsgrads weist Initiativen, die von Komitees lanciert wurden, als etwas erfolgreicher aus als diejenigen von Einzelinitianten. Bezüglich der Initianten stehen in den 21 Kantonen die bürgerlichen Parteien (CVP, FDP, SVP und LP, diese allerdings nur mit zwei Fällen), sekundiert von der EVP, am erfolgreichsten da. Einen beachtlichen Quotienten weisen auch die von Interessenvertretern lancierten Initiativen auf. SP, Grüne und Landesring bewegen sich im Bereich des Durchschnittswerts für alle Initiativen. Erfolge konnte auch die PdA, während POCH, SAP, NA, kantonale Gruppierungen sowie Einzelpersonen und Personenkomitees im Durchschnitt wenig Erfolg hatten (Tab. 13). Bei den zwei letzterwähnten Kategorien fällt im übrigen auf, dass mehr als die Hälfte der Initiativen mit der Erfolgsstufe 0 (zumeist ungültig erklärte) hier zu finden sind. Dies könnte eventuell durch mangelnde rechtliche Kompetenz verschiedener Einzelkämpfer bedingt sein.



Tabelle 13: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Initianten und Erfolgsgrad in 21 Kantonen

Initianten	Initiativen mit definitivem Entscheid:									
	allein:		in Komitee:		total:		Erfolgsstufe			
	Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	Erfolgsgrad	Anzahl	Erfolgsgrad	3	4
CVP	7	2,43	5	3,00	12	2,67	5	3		
FDP	13	2,69	3	3,00	16	2,75	5	5		
SP	21	1,71	11	1,91	32	1,75	2	5		
SVP	4	1,75	5	3,40	9	2,67	4	2		
LdU	9	1,67	4	2,00	13	1,77	2	1		
LP	2	2,00	-	-	2	2,00	1	-		
EVP	1	4,00	3	2,33	4	2,75	2	1		
POCH	10	1,20	4	1,25	14	1,21	-	1		
PdA	4	1,50	4	2,75	8	2,13	-	2		
SAP	5	1,20	4	1,25	9	1,22	-	-		
NA, EDU, Republikaner	3	1,00	-	-	3	1,00	-	-		
kant. Gruppierungen	4	1,50	2	1,00	6	1,33	1	-		
Grüne	3	2,00	5	1,60	8	1,75	-	2		
SGB	2	1,00	12	2,08	14	1,93	2	2		
CNG	2	1,00	2	4,00	4	2,50	-	2		
andere Gewerkschaften	2	1,00	-	-	2	1,00	-	-		
Interessenvertreter	19	1,68	19	2,26	38	1,97	5	9		
Einzelpersonen	16	1,38	31	1,55	47	1,49	3	7		
einzelne Initianten	127	1,70					11	19		
Initiativkomitees			60	1,87			9	11		

Tabelle 14: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Initianten und Forderungstypus in 21 Kantonen

(in Klammern: Initiativen mit Erfolgsstufe 4)

Forderungstypus

- 1 Erweiterung von politischer Partizipation und Transparenz
- 2 Schutz des Individuums
- 3 traditionelle Sozialstaatsforderungen der Linken
- 4 «grüne» Forderungen
- 5 Ausbau und emanzipatorische Forderungen im Bildungsbereich
- 6 «antithetische» Initiativen
- 7 Steuerinitiativen
- 8 Erweiterung des staatlichen Engagements/der Regelungsdichte in andern Bereichen und andere Initiativen

Initianten	1	2	3	4	5	6	7	8
CVP	5 (2)	–	1 (1)	–	–	2	3	2
FDP	5 (2)	–	–	1 (1)	–	2	9 (2)	–
SP	6	–	15 (2)	9 (3)	3	–	9	–
SVP	4 (1)	–	–	1 (1)	–	1	3	3
LdU	7 (1)	–	–	1	1	1	5	–
LP	–	–	–	–	–	1	1	–
EVP	3	2 (1)	–	–	–	1	–	–
POCH	1	–	12	3 (1)	2	–	–	–
PdA	–	–	4 (1)	1 (1)	–	–	5	–
SAP	–	–	5	1	4	–	1	–
NA, EDU, Republikaner	1	–	–	–	–	–	1	2
kantonale Gruppierungen	4	–	2	5	2	1	–	–
Grüne	1	–	1	7 (2)	–	–	–	–
SGB	2	–	4 (1)	1	6 (1)	–	4	–
CNG	–	–	2 (1)	1 (1)	–	–	2	–
andere Gewerkschaften	–	–	–	–	–	–	2	–
Interessenvertreter	2	3	9 (2)	26 (5)	4 (2)	5	13	4
Einzelpersonen	5 (1)	6 (1)	1	23 (5)	5	4	4	13

Bemerkung: Diese Tabelle enthält Angaben für die 21 untersuchten Kantone ohne Baselstadt.

Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, dass in erster Linie «grüne» Forderungen einen vergleichsweise hohen Erfolgsgrad hatten, und dass dasselbe für die bürgerlichen Parteien gilt. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Forderungsbereiche von den einzelnen Initiantenkategorien abgedeckt wurden. Dabei zeigt sich (Tab. 14), dass die bürgerlichen Parteien inklusive Landesring und EVP vor allem in den Bereichen «Erweiterung von politischer Partizipation und Transparenz» sowie «Steuern» aktiv sind und dort auch ihre Erfolge haben; bei den Steuern namentlich in mittleren Erfolgsstufen. Bei der Linken (SP, andere Linksparteien, Gewerkschaften) liegen die Schwergewichte und allfälligen Erfolge bei den traditionellen Sozialstaatsforderungen und den «grünen» Forderungen. Aber auch Steuerinitiativen sind bei dieser Initiantengruppe noch gut vertreten. Die «grünen» Forderungen werden aber quantitativ wie

auch in bezug auf den Erfolg in erster Linie von den Initiantengruppen der Interessenvertreter und der politisch indifferenten oder breit abgestützten Personenkomitees wahrgenommen. Die festgestellten Erfolgstrends «grüne» Forderungen / bürgerliche Parteien überschneiden sich nur in Ausnahmefällen.

In Baselstadt wurden zwei Initiativen vom Volke angenommen, nämlich eine PdA-Initiative zur Krankenversicherung und eine LdU-Initiative für einen Ombudsmann.

#### 4.7 Ja-Parolen von Parteien

Mitbestimmend für den Erfolg einer Initiative kann ihre Unterstützung durch andere Parteien in der Volksabstimmung sein. Dabei erwiesen sich in den 21 Kantonen die SP und die Parteien links von der SP als eifrigste Befürworter (Tab. 15). Aber in beinahe 28 % der Fälle unterstützten auch bürgerliche Regierungsparteien ein Volksbegehren. Die angenommenen Initiativen wurden ebenfalls mehrheitlich von der SP und den andern Linksparteien befürwortet und die bürgerlichen Regierungsparteien sahen ihre Zustimmung in rund einem Drittel der Fälle von Erfolg gekrönt.

Tabelle 15: Kantonale Volksinitiativen 1980–1986, Ja-Parolen von Parteien in 21 Kantonen

Ja-Parolen von	Ja-Parolen:			
	allein	mit andern Parteien	total	angenommene Initiativen mit Erfolgsstufe 4
keiner Partei	5	–	5	–
bürgerlicher(n) Regierungspartei(en)	8	26	34	10
SP	3	79	82	23
POCH, PdA, SAP	8	67	75	21
LdU, EVP und bürgerlichen Parteien, wenn nicht in Regierung	4	44	48	15
NA, Rep., EDU, Vigilants	1	18	19	5
Grüne	–	27	27	11
kantonale Gruppierungen	–	14	14	4

## 5. Zusammenfassung

Kantonale Volksinitiativen werden zwar mehrheitlich abgelehnt, sind aber im Vergleich zur Bundesebene relativ erfolgreich. Verschiedene Momente haben sich als erfolgsgünstig erwiesen:

- Kantone mit ausgeprägterem Charakter der repräsentativen Demokratie und damit mit höheren Hürden für die Volksrechte verlangen einen grösseren

Einsatz der Initianten, der vermutlich auch zu einer gründlicheren Reflexion des Entscheids führt, ob eine Initiative lanciert werden soll. Erfolge sind aber wahrscheinlicher.

- In den Kantonen steht ein reichhaltiges Instrumentarium (Verfassungs-, Gesetzes-, administrative, Standesinitiative) zur Verfügung, welches erlaubt, auch thematisch und territorial begrenzte Anliegen vorzubringen. Forderungen, die nur Teile des Kantonsgebiets betreffen, erweisen sich nicht von ungefähr als die erfolgreichsten. Der Erfolgsgrad ist zwar bei Verfassungsinitiativen weit grösser als bei Gesetzesinitiativen; dabei darf aber nicht ausser acht gelassen werden, dass über Verfassungsbestimmungen (zum Beispiel Erweiterung des Referendumsrechts) zuerst Grundlagen geschaffen werden müssen, um gegen einzelne Infrastrukturprojekte vorgehen zu können. Die Möglichkeit von Gesetzesinitiativen kommt vor allem im Steuerbereich zum Tragen, wo Parteien im Vorfeld von ordentlichen Steuergesetzrevisionen ihre Positionen mittels der Trumpfkarte einer Initiative markieren können. Zum reichhaltigen kantonalen Instrumentarium im Initiativbereich zählt auch der Umstand, dass etliche Kantone im Falle der Gegenüberstellung von Initiative und Gegenvorschlag in der Volksabstimmung das doppelte Ja zulassen. Initiativen haben also auch gegen Gegenvorschläge gute Chancen und bescheren diesen gelegentlich ein Begräbnis erster Klasse.
- Die kantonale Gesetzgebung bezüglich Behandlungsfristen von Volksinitiativen ist zwar unterschiedlich ausgestaltet, erlaubt aber in der Regel doch eine zügige Behandlung der Begehren. Bei der Hälfte der zur Abstimmung vorgelegten Initiativen waren weniger als 18 Monate seit der Einreichung verstrichen. Die Initiative erweist sich somit als ein Mittel, um aktuelle Forderungen vorzutragen und in einem relativ kurzen Zeitraum zum Entscheid zu bringen. Aktuelle Forderungen entsprechen einer aktuellen Problemlage: «Grüne» Forderungen stellen die Hälfte aller Initiativen der höchsten Erfolgsstufe.
- Der Block der bürgerlichen Parteien, die von einzelnen Ausnahmen abgesehen, auch Regierungsparteien sind, war unter den Parteien bezüglich der Zahl der Initiativen am aktivsten und mit Blick auf die Resultate auch am erfolgreichsten. Obschon in einzelnen Kantonen in den letzten Jahren einiges ins Rollen gekommen ist, so weisen kantonale Regierungszusammensetzungen doch eine sehr grosse Stabilität auf. Ausgehend von dieser gesicherten Grundposition bedienen sich Regierungsparteien nicht selten des Instrumentariums der Initiative, um in einzelnen Sachfragen ihre eigene Position und ihre besonderen Anliegen zu verdeutlichen. Volksbegehren sind in den Kantonen keine ausschliessliche Angelegenheit von Aussenseitergruppierungen. Dieser Umstand und die relative Erfolgsaussicht könnten Indizien dafür sein, dass das politische Leben in den Kantonen direkter, unverfälschter und erfolgsversprechender ist als auf einer höheren Stufe.

## 6. Weiterführende Erklärungsansätze

Initiativen haben in den Kantonen grössere Erfolgchancen als auf eidgenössischer Ebene. Die Analyse von formalen und inhaltlichen Kriterien hat dazu wesentliche Erklärungshinweise geliefert. Im folgenden soll versucht werden, in Form von fünf Hypothesen Interpretationsansätze zu formulieren, die über die gemachten Untersuchungen hinausführen. Dabei ist selbstverständlich in Rechnung zu stellen, dass in jedem Falle stets Beispiele aufgeführt werden könnten, die den Aussagen der Hypothesen entgegenstehen. Diese beanspruchen ihre Relevanz stets nur im Sinne einer allgemeinen Tendenz.

### *6.1 Hypothese des schwindenden Primats des Politischen und des wachsenden Primats des Sachlichen auf den mittleren und unteren politischen Ebenen (Kantone, Gemeinden)*

Das politische Leben auf den Stufen von Kantonen und Gemeinden ist weniger «parteiendurchtränkt» als auf eidgenössischer Ebene. Dies belegen die vielen Gemeinden mit niedriger Bevölkerungszahl, wo die politischen Parteien keine Rolle spielen. Sachliche und allenfalls parteiindifferente persönliche Konfrontationen sind hier vorherrschend. Die Kantone nehmen eine mittlere Stellung ein. Folgende Faktoren, in bezug zur Bundesebene gesetzt, sind für die Hypothese bestimmend: Die Parteien weisen eine grössere Flexibilität und Offenheit auf gegenüber Forderungen, die nicht dem eigenen Bereich entstammen; sie stehen weniger unter dem Zwang, ihre Position stets mediengerecht und medienkohärent zu markieren. Koalitionen über Parteigrenzen hinweg kommen eher zustande und sach- oder personenbezogene Loyalitäten dringen leichter durch. Die Bildung von Initiativkomitees ist weniger problemgeladen und an Grundsatzbeschlüsse gebunden. Ebenso vermögen kantonale Parlamente einem Volksbegehren eher zuzustimmen. Generell: Aus der wachsenden Bedeutung des Sachlichen auf Kosten des reinen Bezugs von politischen oder Machtpositionen resultiert eine grössere Toleranz gegenüber Initiativen.

### *6.2 Hypothese der relativen Komplexitäts- und Problematisierungsresistenz kantonaler Initiativen*

Im Gegensatz zur Bundesebene, wo nur Verfassungsinitiativen möglich sind, ist das rechtliche Instrumentarium auf Kantonesebene reichhaltiger. Dieses ermöglicht, thematisch und territorial begrenzte Forderungen vorzubringen, und hat zur Konsequenz, dass diese Anliegen weniger komplex, dafür aber leichter verständlich und bei Annahme in der Regel direkt realisierbar sind. Auf Bundesebene müssen dagegen vielfach zuerst Ausführungsgesetze und -verordnungen erlassen werden, mittels derer die Begehren der Initianten ver-

wässert werden können. Kantonale Initiativen sind im weitem weniger geeignet, auf politische Grundsatzentscheide fundamentaler Art (vgl. auch Hypothese 4) uminterpretiert zu werden. Im Gegensatz zum Bund existiert in den Kantonen kein Spannungsverhältnis bei territorial begrenzten Forderungen, d. h. der Anspruch nach Unterordnung von regionalen Anliegen unter ein notwendiges staatliches Gesamtinteresse tritt nur schon infolge der weitergefassten Initiativmöglichkeiten nicht auf. Auch der Erfolg «grüner» Forderungen als Ausdruck einer aktuellen Problemlage wird durch die besondere rechtliche Situation in den Kantonen begünstigt.

### *6.3 Hypothese der reduzierten suggestiven Meinungsbildung auf kantonaler Ebene*

Der Stimmbürger, der nicht politischer Insider ist und sich seine Meinung selbstständig zu erarbeiten weiss, ist bei Volksinitiativen auf Bundesebene folgendem ausgesetzt: Von jedem Stadium, dass die Initiative nach ihrer Einreichung durchläuft (Beschlussfassung des Bundesrats, Verabschiedung der entsprechenden Botschaft durch den Bundesrat, Veröffentlichung der Botschaft, Stellungnahmen der vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat, Debatte und Beschlussfassung von National- und Ständerat mit Eintretensbeschluss und Schlussabstimmungen, Stellungnahmen von Parteien an Delegiertenversammlungen im Vorfeld der Abstimmung, offizielle Stellungnahme des Bundesrats im Bundesbüchlein), berichten die Medien zumeist an prominenter Stelle und prägen schlagwortartig den Zusammenhang von Initiative mit negativer Stellungnahme (um diese handelt es sich fast ausnahmslos) ein. Kaskadenhaft wird die Verquickung von Initiative mit deren Ablehnung suggestiv repetiert. Anders ist hingegen die Situation auf kantonaler Ebene. Kantonale Politik und kantonale Initiativen erfahren in der Regel keine derart prominente Berücksichtigung in den Medien; insbesondere werden viele der erwähnten Teilschritte bei kantonalen Initiativen nicht oder nur unter fernem Liefen publik, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Verfahren einfacher sind und weniger Einzelstadien aufweisen als auf Bundesebene. Damit kann in den Kantonen ein suggestiver negativer Bezug zu Initiativen kaum auftreten.

### *6.4 Hypothese der reduzierten Kampagnenfähigkeit und -würdigkeit von kantonalen Initiativen*

Kantonale Initiativen können auf verschiedenen rechtlichen Stufen lanciert werden und greifen häufig konkrete, thematisch und territorial begrenzte Forderungen auf. Sie eignen sich weniger, um zu Prinzipienfragen hinaufstilisiert zu werden, die von den eigentlichen Forderungen ablenken. Die Verfassungsinitiativen auf Bundesebene bieten dazu eher Hand und werden nicht selten als «unschweizerisch» und als Bedrohung von Staats- und Wirtschaftsordnung er-

klärt. Im weitern scheint das finanzielle Engagement in kantonalen Abstimmungskämpfen beschränkt. Kantonale Abstimmungsdaten fallen häufig auf eidgenössische Termine, d. h. sie werden in der Regel aus verfahrensökonomischen Gründen mit diesen zusammengelegt. Kantonale Vorlagen stehen deshalb des öfters im Schatten der eidgenössischen Thematik; die politischen Parteien sind dabei auf zwei verschiedenen Ebenen engagiert. Die publizistischen und finanziellen Mittel werden im kantonalen Bereich offenbar weniger generös eingesetzt. Welche Bedeutung Abstimmungskampagnen haben können, zeigte exemplarisch die schon erwähnte Landschaftsschutzinitiative im Kanton Schwyz, die in einer ersten Abstimmung am 22. September 1985 bei einer Stimmbeteiligung von 39,9 % mit 53,4 % Ja-Stimmen angenommen wurde, nicht zuletzt deshalb, weil die bürgerlichen Regierungsparteien sich ihrer Sache wohl zu sicher waren und mit Ablehnung rechneten. In einer zweiten Abstimmung (konkretisierte Version) über die im wesentlichen gleiche Vorlage ergab sich am 7. Dezember 1986 bei einer Stimmbeteiligung von 41,0 % ein Nein-Stimmenanteil von 69,6 %, und dies nach einer von den Gegnern intensiv geführten Kampagne.

### *6.5 Hypothese der grösseren politischen Homogenität in den Kantonen*

Die Abstimmungsgegenstände auf Bundesebene unterliegen einer im Vergleich zu den Kantonen wesentlich komplexeren Meinungsbildung. Der schweizerische Bundesstaat ist charakterisiert durch kulturell, konfessionell und sprachlich unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Diese neigen einerseits dazu, ihre spezifischen Präferenzen auszudrücken, werden aber andererseits gelegentlich auch dazu benutzt, um entlang ihrer Trennungslinien gegensätzliche Positionen aufzubauen. Im Gegensatz dazu stellen die weitaus meisten Kantone wesentlich homogenere politische Einheiten dar, in denen sich die erwähnten Faktoren zudem kaum kumulieren. Wo sich zum Beispiel kantonsintern namhafte Sprachgruppen gegenüberstehen (Wallis, Graubünden) wird vom Initiativrecht ohnehin kaum Gebrauch gemacht.

Zusammen mit dem in verschiedenen der vorangegangenen Hypothesen konstatierten besonderen Charakter des Auftretens kantonaler Politik in den Medien folgt deshalb: Die Gegenstände kantonaler Politik und damit auch die kantonalen Initiativen erfahren, zum Teil sogar ohne bewusstes Zutun der Medien selbst, eine im Vergleich zur Bundespolitik sachbezogenere Darstellung, und zwar in dem Sinne, dass diejenige Information, die sich nicht auf die Sache, sondern auf deren politische Interpretation und die Selbstdarstellung der Akteure bezieht, weniger zum Tragen kommt. Als Resultat ergibt sich ein unverfälschteres, d. h. sachbezogeneres und weniger von Ideologien und Propaganda belastetes Urteil des Stimmvolkes, was Initiativen offenbar zum Vorteil gereicht.