Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 27 (1987)

Artikel: Initiative und ihre Wirkungen auf Bundesebene seit 1974
Autor: App, Rolf
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172581

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Rolf App

Initiative und ihre Wirkungen auf Bundesebene seit 1974

Seit 1974 ist das politische Klima zwar härter geworden, doch können oppositionelle Gruppen noch immer über Volksinitiativen Druck auf den Gesetzgeber ausüben. Eine Analyse zeigt jedoch, dass der Kompromissbereitschaft auch Grenzen gesetzt sind. Wo etwa im Umweltschutz und in der Energiepolitik eine andere Denk- und Lebensweise gefordert wird, reagieren Parlament und Regierung ebenso ablehnend wie bei systemverändernden Initiativen in anderen Bereichen.

Depuis 1974, le climat politique s'est quelque peu tendu, pourtant les groupes d'opposition peuvent encore exercer une pression sur le législateur au moyen des initiatives populaires. Notre analyse révèle toutefois des limites au compromis. En effet, les initiatives qui impliquent un changement des valeurs ou du comportement individuel, notamment en matière de protection de l'environnement et de politique énergétique, sont vivement rejetées par le Parlement et le gouvernement. Tout comme ils s'opposent, dans d'autres domaines, aux initiatives visant à changer le système.

1. Einleitung

Durch eine seit etwa 1974 wachsende Krisenanfälligkeit der politischen Institutionen, die sich nicht zuletzt in einem Trend weg von den Regierungsparteien äussert, [1] wird die schweizerische Politik vor neue Probleme gestellt. Sie muss einerseits mit neuen Sachfragen - Umweltschutz, Energiepolitik - fertig werden, andererseits auf den wachsenden Druck aus der Gesellschaft reagieren. Wichtigste Instrumente dieses Druckes sind auf der institutionell-politischen Ebene einerseits der Ausbau vorparlamentarischer Einflussmöglichkeiten, [2] andererseits die Möglichkeit, über Referenden geplante Vorhaben zu Fall zu bringen und durch Volksinitiativen eigene Ideen zu propagieren, vielleicht sogar durchzusetzen.

Die folgende Untersuchung will - im Anschluss an Forschungen von Neidhart, [3] Sigg [3] und Werder [3] - die Frage beantworten, ob und wie die Politik auf Anstösse durch Volksinitiativen reagiert. Findet nach 1974 auch in diesem Bereich eine Verhärtung der Fronten statt, welche Anliegen setzen sich durch, und weshalb? Diese Fragestellung bedeutet eine Eingrenzung.

2. Die Jahre nach 1974

So uneinig sich die Historiker in der Bewertung einzelner Probleme der jüngsten Vergangenheit sind, so einheitlich ist ihre Abgrenzung der verschiedenen Epochen. Vor allem die Jahre 1974/75 gelten als eigentliche «Schwelle»: «Nachdem noch einmal mit Notrecht das Überborden der beängstigenden Hochkonjunktur hatte verhindert werden können», schreibt etwa Dejung, [4] Kommt es 1974 mit dem weltweiten Zusammenbruch auch in der Schweiz zu einem Stimmungsumschwung.» Auch Gilg und Hablützel lassen mit diesem Jahr eine neue Epoche beginnen. [5] Nach den Jahren des Abbaus staatlicher Lenkung nach dem Zweiten Weltkrieg, nach einem raschen wirtschaftlichen Wachstum in der ersten Hälfte der sechziger Jahre, nach ersten Krisensymptomen, die aber von einem ausgeprägten Erneuerungsbedürfnis begleitet waren, kommt mit der Rezession auch ihrer Ansicht nach der Glaube an die Plan- und Reformierbarkeit des Staates ins Wanken. Ungelöste soziale Probleme, die Po-

1 Berner Zeitung 25. 10. 1986, St. Galler Tagblatt 24. 5. 1986, NZZ 3./4. 5. 1986 und 30. 12. 1986.

2 Peter Gilg / Peter Hablützel: Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. 3, Basel/Frankfurt am Main 1986, S. 911-15.

3 Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970. Oswald Sigg, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939, Bern 1978.
Hans Werder, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978.

4 Christoph Dejung, Schweizer Geschichte seit 1945, Frauenfeld 1984, S. 198.

5 Gilg / Hablützel, a. a. O., S. 824 f.; Schweizerische Politik im Jahre 1974, hrsg. vom Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, Bern 1975, S. 9 (im folgenden also SPJ ... zitiert).

larisierung der zuvor im nationalen Grundkonsens verbundenen politischen Kräfte sowie das Fortwirken radikaler Oppositionstendenzen zu beiden Seiten des politischen Spektrums weisen trotz wirtschaftlicher Erholung auf ein Fortdauern der Krisensituation hin.

Eine Krisensituation, die neben zeitbedingten auch ihre tieferen gesellschaftlichen Ursachen hat, vielleicht sogar einen Paradigmawechsel anzeigt, wie Gruner und Hertig vermuten: Gegenüber den traditionellen Verteilungskämpfen gewinnt im Zeitalter gefährdeten Wohlstands und zunehmend vergifteter Umwelt das Kriterium der Lebensqualität an Gewicht [6]: Das «Paradigma der Lebensweise» bringt hergebrachte Fronten durcheinander, weil sich die von ihm geforderte Rückbesinnung auf echte menschliche Natur und die Rücksichtnahme auf die Umwelt weder nach dem die Parteienlandschaft prägenden Links-Rechts-Gegensatz noch nach bisher praktizierten Verteilungsregeln erreichen lassen.

3. «Initiativenflut» als Antwort

Die neuen Einstellungen scheinen zunächst die innere Stabilität der Schweiz zu gefährden, ohne dass sie bereits zu mehrheitsfähigen Lösungen hinführen. Auch die Parteien sehen sich vor die Frage gestellt, wie sie mit den neuen Bedürfnissen umgehen. Am leichtesten haben es die kleinen Parteien, in denen sich denn auch ein Kurswechsel relativ rasch vollzieht. Sowohl der Landesring der Unabhängigen [7] wie die Progressiven Organisationen [8] schwenken mit Erfolg auf eine «grüne Linie» ein, und ausserdem bilden sich mit grünen Parteien eigene Pressure-groups auch im institutionell-politischen Bereich, welche die traditionellen politischen Kräfte in Zugzwang versetzen, auch wenn sie zumindest auf Bundesebene rein zahlenmässig noch kein grosses Gewicht haben.

Da jedoch die Einflussmöglichkeiten innerhalb repräsentativer Gremien gerade in der Schweiz durch ein ausgeklügeltes System von Konkordanzmechanismen eher klein sind, [9] wird trotz erhöhter Anforderungen [10] die Initiative als Möglichkeit der Einflussnahme von aussen zunehmend genutzt. Eine relativ grosse Zahl von Initiativen, zu deren Eindämmung auf institutionellem Weg bereits wieder Vorstösse unternommen werden, [11] spiegelt vor allem nach 1969 ungelöste Probleme und ein Anwachsen der Opposition. [12] Wurden in früheren

6 Erich Gruner / Hans Peter Hertig, Der Stimmbürger und die «neue» Politik, Bern/Stuttgart 1983, S. 36–38.

7 Hanspeter Kriesi, Perspektiven neuer Politik: Parteien und soziale Bewegungen, in: Politische Parteien und neue Bewegungen, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern 1986, S. 334 f.

8 Roger Blum, Wandel und Konstanten bei den Progressiven Organisationen (POCH) 1971–1986, in: Politische Parteien und neue Bewegungen, siehe oben, S. 129 f.

9 Gruner / Hertig, a. a. O., S. 42.

10 SPJ 1978 S. 7; Werder, a. a. O., S. 2 f.

11 St. Galler Tagblatt 7. 2. 1986.

12 Werder, a. a. O., S. 22; René Levy, Politische Basisaktivitäten im Bereich der Umweltproblematik, in: Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1981, S. 9.

Krisenzeiten, etwa zwischen 1933 und 1939 sowie zwischen 1953 und 1960, im Jahr durchschnittlich 2,9 respektive 2,8 Initiativen eingereicht, [13] so sind es seit 1974 immerhin 4,5 (Tab. 1). Begonnen hat diese jüngste «Hochkonjunktur» 1969, unterbrochen durch lediglich zwei «Flautejahre» (1977 und 1978).

Verändert haben sich gegenüber früher Thematik und Herkunft der Initiativen. Eine seit 1969 erkennbare Schwergewichtsverlagerung vom Produktionsbereich auf die Sozialpolitik und die Folgeprobleme der wirtschaftlichen Entwicklung [14] hat sich fortgesetzt (Tab. 2). Arbeitszeitfragen sind zwar – wohl von einer gewissen Verhärtung der Fronten zwischen den Sozialpartnern begünstigt [15] – wieder vermehrt von Initiativen aufgegriffen worden, doch spielen sie rein zahlenmässig eine ebenso untergeordnete Rolle wie die AHV, bei der nur noch das Rentenalter, nicht jedoch allgemeine Leistungsverbesserungen zum Streitpunkt werden. Unter den sozialpolitischen Anliegen ist es vor allem der Schwangerschaftsabbruch, der von verschiedenen Seiten via Initiativen thematisiert wird, allerdings ohne Erfolg.

Zu einer Schwergewichtsverlagerung ist es auch innerhalb des Spektrums derjenigen Probleme gekommen, die wir unter dem Oberbegriff «Folgeprobleme der wirtschaftlichen Entwicklung» zusammengefasst haben. Weniger aktuell scheint die Überfremdungsproblematik zu sein, wenn wir einmal von der Auseinandersetzung um die Asylpolitik absehen. Auch im Bereich der Wohnungspolitik und bei der Teuerung ist weitgehend Ruhe eingekehrt. Das Anschwellen der Zahl eingereichter Initiativen geht vielmehr auf das Konto des Umweltschutzes und hier vor allem auf dasjenige der Verkehrspolitik. Die Energiepolitik scheint erst mit Tschernobyl wieder zum Initiativen-Thema zu werden, nachdem zuletzt 1981 zwei Vorstösse eingereicht worden waren.

Verändert hat sich mit der Zielrichtung auch der Kreis derer, die ihren Anliegen durch eine Initiativen Gehör verschaffen wollen. Mit Ausnahme von SPS und Gewerkschaften verfügen die meisten Initiantengruppen nicht über einen gesicherten politischen Einfluss, und oft sitzen ihre Vertreter auch nicht im Parlament. Was Werder als «Aussenseitergruppen» bezeichnet, [16] gewinnt ein stärkeres Gewicht (Tab. 3) – ein Phänomen, das vermutlich einerseits mit den sich verschärfenden Problemen, andererseits aber mit dem Aufkommen einer vielfältigen Bewegung von «Bürgerinitiativen» zusammenhängt. [17] Gerade diese «Aussenseitergruppen» wollen mit ihren Vorstössen verschiedenes erreichen: In erster Linie geht es ihnen oft um Mobilisierung ihrer Bewegung (ein Effekt, der sich am Beispiel der Anti-AKW-Bewegung gut zeigen lässt [18]), und erst in zweiter Linie wollen sie etwas erreichen. Gerade die fehlende Mitglieder- und Finanzkraft vieler dieser Bewegungen lässt die Frage berechtigt erscheinen, welche Wirkungen ihre Initiativen zeitigen.

13 Werder, a. a. O., S. 10.
14 Werder, a. a. O., S. 29.
15 Gilg / Hablützel, a. a. O., S. 849 und 877 f.
16 Werder, a. a. O., S. 24–27.
17 Levy, a. a. O., S. 25.
18 Hanspeter Kriesi, AKW-Gegner in der Schweiz, Diessenhofen 1982, S. 267 f.

Tabelle 1: Eingereichte, zurückgezogene und erledigte Initiativen 1974–1986

Jahr	eingereicht	abgestimmt	zurückgezogen	ungültig	hängig Ende Jahr
1974	8	2	3		16
1975	4				20
1976	5	4	2		19
1977	2	8		2*	11
1978	1	3	1		8
1979	5	2	1		10
1980	4	1	2		11
1981	6	1			16
1982	5	1			20
1983	5		2		23
1984	3	6	4		16
1985	4	3			17
1986	7	3	2		19
Total	59	34	13	2	

* Eine Initiative wurde abgeschrieben

Tabelle 2: Themen der Initiativen 1974–1986

Thema	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	Total
Folgeprobleme wirtschaftlichen Wachstums														
1. Umweltschutz														
1.1 Verkehr	3[1]	2							3			1	4	13
1.2 Energie			1					2						3
1.3 Tierversuche								1					1	2
1.4 Naturschutz/ Landwirtschaft					1[2]					1[5]	1	1[6]		4
1.5 Übriges										1[4]				1
2. Teuerung	1	1								1				3
3. Ausländer	2			1		1						1		5
4. Konsumenten-/ Mieterschutz				1		1			1		1			4
5. Wirtschaftspol.														
5.1 Arbeit/Ferien						1		1	1		1			4
5.2 Steuern	2													2
5.3 Anderes						1	1							2
Sozialversicherung		1								1		1	1	4
Frauenfragen/ Abtreibung			2				2							4
Verteidigung						1				1			1	3
Anderes			2				1	2						5
Total	8	4	5	2	1	5	4	6	5	5	3	4	7	59

Anmerkungen:

1 Umfasst auch Albatros-Initiative zur Verringerung der Autoabgase
2 Futtermittel-Initiative
3 Unter anderem Initiative zur Zweckbindung der Treibstoffzölle
4 Initiative gegen die Bodenspekulation
5 Rothenthurm-Initiative zum Schutz der Hochmoore
6 Kleinbauern-Initiative

Tabelle 3: Initianten

	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	Total
1. Gruppen mit politischem Entscheidungsanteil														
1.1 FdP/CVP/SVP							1						1	
1.2 SPS/Gewerksch.	1				2		1		1	1		1	7	
1.3 Wirtschaft				1									1	
2. Gruppen ohne politischen Entscheidungsanteil														
2.1 Oppositionsparteien														
a) Rechtsparteien	2				1	1			1		1		6	
b) Landesring	1											1	2	
c) PdA/POCH/SAP		2						1	1			1	5	
2.2 Aussenseitergruppen														
a) Umweltschützer	3	2	1				3	2	2	1		1	15	
b) Konsumenten/Mieter					1			1					2	
c) Frauenorganisationen			2				1						3	
d) Andere	1		2	2		1	2	1	1		1	3	3	17
Total	8	4	5	2	1	5	4	6	5	5	3	4	7	59

4. Direkte und indirekte Wirkungen von Initiativen

4.1 Einleitung

Auch von einem anderen Gesichtspunkt her bieten die Jahre seit 1974 ein interessantes Studienobjekt. Denn Konzessionen der Behörden sind immer dann und dort möglich, wo es einerseits um traditionelle Verteilungskonflikte geht und wo die wirtschaftliche Lage und gesellschaftliche Situation dies begünstigen. Ein verändertes Klima, neue Wertkonflikte, in denen es kaum Kompromisse im herkömmlichen Sinn geben kann, und die seit längerer Zeit fortschreitende Reduktion von Bindungen an Gruppen, Parteien und Überzeugungen schaffen andere Verhältnisse, als sie Hans Werder bei seiner Untersuchung vorgefunden hat. Für den Zeitraum von 1945 bis 1977 hat er festgestellt, dass «die Behörden auf rund die Hälfte der Initiativen mit mehr oder weniger weit gehenden Konzessionen reagiert haben» [19]. Vor allem seit 1960 sei die Zahl der Reaktionen angestiegen.

19 Werder, a. a. O., S. 154.

Um die Frage zu beantworten, ob Werders Befund auch für eine Phase der Rezession zutrifft, werde ich im folgenden die Initiativen thematisch gliedern, ihre Wirkungen erläutern und mögliche Gründe erkunden.

4.2 Arbeit, Wirtschaft, Steuern

Von der politischen Linken und aus der Gewerkschaftsbewegung sind nach 1974 zahlreiche Initiativen zu Wirtschaftsproblemen lanciert worden. Am schlechtesten abgeschnitten haben dabei Versuche zu einer Reform des Steuerwesens, wie sie 1974 der Landesring und die SP unternahmen. Denn eine materielle Steuerharmonisierung, die die SP noch mit einer stärkeren Belastung höherer und der Entlastung niedriger Einkommen kombinierte, [20] stiess auf den vehementen Widerstand der politischen Rechten, der Wirtschaft sowie der Kantone. Selbst eine lediglich formelle Steuerharmonisierung, die eine Motion der eidgenössischen Räte 1970 ausgelöst hat, macht nur langsame Fortschritte. Die 1977 dafür geschaffene Verfassungsgrundlage wartet bis heute auf ihre Konkretisierung im Gesetz; wichtige Neuerungen hat der Ständerat 1986 aus der Vorlage entfernt. Mit der Ablehnung des Finanzpakets 1977 ist der Versuch einer minimalen materiellen Steuerharmonisierung jedenfalls gescheitert. [21]

Ähnlich erging es einer weiteren SP-Initiative, welche das Bankgeheimnis lockern und insgesamt mehr Transparenz in diesem nach 1977 sehr umstrittenen Bereich der Wirtschaft [22] erreichen wollte. Da das Thema zum Zeitpunkt der Abstimmung (1984) bereits von anderen verdrängt worden war und die SP auf geschlossenen Widerstand stiess, fiel die Abstimmungsniederlage entsprechend deutlich aus. [23] Unter diesen Umständen konnte das Versprechen einer Revision des Bankgesetzes nach einer gewissen «Schonfrist» fallengelassen werden. [24] Nicht ganz so radikal wurden die durch eine – später zurückgezogene – Initiative der Republikaner gegen das Ladensterben angesprochenen Interessen der Detaillisten beiseite geschoben. [25] Immerhin enthält das revidierte Gesetz über den unlauteren Wettbewerb Bestimmungen zur Lockvogelpolitik. [26]

Wesentlich erfolgreicher waren – wenn man von einer Initiative der Sozialistischen Arbeiterpartei zum Ausbau der Berufsbildung absieht [27] – jene Vorstösse, mit denen die Gewerkschaften populäre Anliegen der Arbeitszeitver-

20 Zur Landesring-Initiative SPJ 1975 S. 91 f., SPJ 1976 S. 83, Dokumentation der Wirtschaftsförderung Nr. 17/1977. Zur SP-Initiative SPJ 1976 S. 79–81, 1977 S. 84 f.
21 SPJ 1977 S. 78–80, 84.
22 Gilg / Hablützel, a. a. O., S. 845; SPJ 1979 S. 74.
23 SPJ 1984 S. 74 f.
24 Bund 5. 7. 1984, Basler Zeitung 10. 10. 1986, SDA 7. 11. 1986.
25 SPJ 1980 S. 59, 1981 S. 61, 1982 S. 56.
26 NZZ 17. 6. 1986, SPJ 1983 S. 72, mündliche Bestätigung durch Nationalrat Hans-Rudolf Früh (FDP/AR).
27 NZZ 5. 6. 1986, SPJ 1982 S. 146, 1984 S. 157.

kürzung und des Kündigungsschutzes auch auf Gesetzesebene regeln will. Immerhin sah sich das Parlament genötigt, der «Ferien-Initiative» einen indirekten Gegenvorschlag in der Form einer schon vor der Abstimmung genehmigten Revision des Obligationenrechts zur Seite zu stellen. [28] Ebenso will man beim Kündigungsschutz verfahren, wobei dort der Ständerat erst bei der Beratung ist. [29] Noch völlig offen erscheint dagegen das Schicksal einer Herabsetzung der Arbeitszeit auf 40 Stunden, wie sie der Gewerkschaftsbund im Nachgang zu einer 1976 gescheiterten Initiative der POCH verlangt. [30]

Erfolg und Misserfolg scheinen bei den Initiativen im Bereich Arbeit, Wirtschaft und Steuern neben der Partei- und Verbandskonstellation vor allem davon abzuhängen, wieweit direkte Vorteile für eine grosse Zahl von Menschen damit zusammenhängen. In einer Zeit zunehmender Rationalisierung und anderer ungünstiger Veränderungen der Umwelt ist das Bedürfnis nach kürzerer Arbeitszeit ausgeprägt – ein Bedürfnis, dem das politische System stärker entgegenkommen musste als anderen Anliegen.

4.3 Sozialpolitik, Frauenfragen, Abtreibung

Interessante Vergleiche zwischen prinzipiellen, Wertkonflikte auslösenden Volksinitiativen und Vorstössen, die eine andere Verteilung materieller Mittel erfordern, ergeben sich bei Fragestellungen eher sozialpolitischer Natur. In ausgeprägtem Mass wurden durch die konfessionelle Bindung beeinflusste Wertgegensätze vom Thema Abtreibung aktiviert. Versuche, hier irgendeinen Kompromiss zu finden, scheiterten denn auch zweimal. [31] Seither sind Bemühungen zu einer Reform weitgehend zum Stillstand gekommen. In einer anderen Grundsatzfrage konnte indes ein wichtiger, wenn auch nicht endgültiger Durchbruch erzielt werden, bei der Gleichberechtigung von Mann und Frau. [32] Nicht endgültig ist dieser Durchbruch vor allem deshalb, weil die 1980 verabschiedete Verfassungsgrundlage noch umgesetzt werden muss, wobei sich Schwierigkeiten vor allem dort zeigen, wo namhafte Mittel bereitgestellt werden müssten (AHV, gleicher Lohn für gleiche Arbeit). [33]

28 SPJ 1978 S. 123 f., 1982 S. 123, St. Galler Tagblatt 2. 7. 1984.

29 SPJ 1980 S. 124; St. Galler Tagblatt 10. 5. 1984, 26. 9. 1986; Pressedienst des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes vom 20. 2. 1986.

30 Helvetische Typographia 5. 10. 1983, Dokumentation der Wirtschaftsförderung 34–35 1984. Zur POCH-Initiative: SPJ 1974 S. 124, 1976 S. 127 f., Hans Peter Tschudi, Schweizerisches Arbeitsschutzrecht, Bern 1985, S. 51.

31 1977 wurde die Fristenlösung-Initiative, 1985 die Initiative «Recht auf Leben» verworfen. Zur Fristenlösungs-Initiative: Bundesblatt 1976 II 798; zu «Recht auf Leben» SPJ 1980 S. 14 f., 1983 S. 15, 1985 S. 13 f. Zu beidem und weiteren politischen Vorstössen Basler Zeitung 16. 1. 1986, St. Galler Tagblatt 10. 6. 1985.

32 SPJ 1980 S. 140 f., Pressemitteilung der Kommission für Frauenfragen von 1982. Bericht des Bundesrates über ein Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau».

33 Diskussion über Parlamentarische Initiative gleicher Lohn für Mann und Frau in der Herbstsession 1985.

Wie sehr in einer Zeit knapper finanzieller Mittel grossangelegte sozialpolitische Verbesserungen ins Stocken kommen, zeigen deutlich Reformversuche bei AHV und im Gesundheitswesen. Nach der 8. AHV-Revision, die wesentlich von drei Volksinitiativen beeinflusst worden war, [34] beschränkte man sich in der 9. Revision, über die gleichzeitig mit einer POCH-Initiative zur Herabsetzung des AHV-Alters abgestimmt wurde, auf eine Konsolidierung des Finanzhaushalts dieses wichtigsten Sozialwerks. [35] Die 10. AHV-Revision wird seit Jahren diskutiert, Fortschritte sind noch nicht in Sicht. Vorstösse zur Herabsetzung des AHV-Alters haben wenig Chancen, [36] und auch eine Flexibilisierung des Rentenalters wird aus finanziellen Gründen hinausgezögert.

Fortschritte sind beim Mutterschaftsschutz zwar noch nicht definitiv beschlossen, doch zumindest schon sichtbar. Eine 1980 eingereichte und 1984 abgelehnte Initiative hat als Katalysator gewirkt und die Parteien, vor allem die CVP, an eine alte Verfassungsbestimmung erinnert. [37]

Überblickt man die sozialpolitischen Volksinitiativen, so haben sich nur jene durchgesetzt, die entweder tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen entsprachen (Gleichberechtigung), oder die von den politischen Institutionen keine allzu weit reichenden finanziellen Engagements forderten.

4.4 Konsumentenschutz, Teuerung, Mieterschutz

Gegenläufige Trends machten sich in dem Bereich bemerkbar, der den Menschen als Konsumenten betrifft. Initiativen zur Bekämpfung der Teuerung wurden von der 1975 anbrechenden Rezession überholt und entweder für ungültig erklärt [38] oder zurückgezogen, ohne dass die Anliegen erfüllt worden wären.

Einzig die von Kreisen, die dem Redressement National nahestanden, lancierte Initiative zum Ausgleich der kalten Progression konnte wegen der weitgehenden Erfüllung der Forderungen zurückgezogen werden. [39]

Demgegenüber gewann der Konsumentenschutz, dem Werder noch ein mangelndes Durchsetzungsvermögen attestiert, [40] erheblich an Gewicht. Dass dies von den Behörden lange unterschätzt wurde, zeigt sich darin, dass sie glaubten, die 1979 eingereichte Preisüberwachungs-Initiative mit einem direkten Gegenvorschlag konterkarieren zu können – eine Rechnung, die 1982 nicht aufging,

34 Peter Binswanger, Geschichte der AHV, Zürich 1986, S. 217–220, Werder, a. a. O., S. 55.
35 SPJ 1975 S. 134, 1978 S. 128 f.; Binswanger, a. a. O., S. 240, 247.
36 NZZ 10. 10. 1986.
37 SPJ 1978 S. 125 f., 1982 S. 134, 1984 S. 145 f.; Presseberichte vom 12. 9. 1986, Bilanz Nr. 12/1986 S. 22.
38 Ungültig erklärt wurde eine PdA-Initiative gegen Teuerung und Inflation, vgl. SPJ 1974 S. 60 und Werder, a. a. O., S. 72. Von der Entwicklung überholt und 1976 zurückgezogen wurde die Antiteuerungs-Initiative der Denner AG, vgl. Werder, S. 72 und SPJ 1976 S. 59.
39 SPJ 1982 S. 73, 1984 S. 84.
40 Werder, a. a. O., S. 154.

als die Initiative angenommen wurde.[41] Dennoch haben sich die Konsumentenorganisationen bisher als nicht allzu durchsetzungsfähig erwiesen: die Preisüberwachungs-Initiative wurde über die Ausgestaltung auf dem Gesetzesweg wieder verwässert - eine neue Preisüberwachungs-Initiative ist bereits lanciert[42] -, und ein Konsumentenschutz-Artikel wurde 1981 erst unter dem Druck einer Initiative der Zeitung «Tat» ausgearbeitet, wobei sich das Parlament mit einer weiter gehenden Fassung gegen den Bundesrat durchsetzte.[43] Ob sich die Konsumenteninteressen bei bevorstehenden Gesetzesberatungen[44] bewähren, muss sich erst zeigen.

Endlich einen Durchbruch konnten die Mieterverbände erreichen. Nachdem ihre Anliegen 1955 und 1977 zweimal am Verbot des doppelten Ja gescheitert waren - 1955 lediglich am Ständemehr[45] -, legten sie 1982 nicht nur einen gemässigteren Text vor, sondern zogen ihre Initiative sogar zugunsten des Gegenvorschlags des Bundesrates zurück. Der Erfolg fiel im Dezember 1986 deutlich aus, doch bleibt offen, ob mit dem Wegfallen des äusseren Druckes auch bei den Beratungen der mit dem neuen Verfassungsartikel verbundenen Gesetzesvorlagen weitgehende Reformen möglich sind.

Mieter und Konsumenten kämpfen bei der Durchsetzung ihrer Interessen mit denselben Nachteilen. Sie können sich nicht auf eine relativ geschlossene Anhängerschaft verlassen und sind deshalb auch nur schwach organisiert. Auf dem Weg der Initiative lässt sich zwar einiges erreichen, doch braucht es dazu oft mehrere Anläufe. Die politischen Institutionen haben sich bisher nicht besonders entgegenkommend gezeigt, aber dennoch nicht unbedeutende Konzessionen machen müssen.

4.5 Überfremdung

Etwas überlebt hat sich ein anderes Problem, das aber dank der Nationalen Aktion (NA) dennoch nicht von der Abstimmungsagenda verschwunden ist: die Überfremdung. Ihre «Blütezeit» hat die Überfremdungsbewegung zwischen 1965 und 1975 erlebt. Mit insgesamt sechs Überfremdungsinitiativen hat sie die Ausländerpolitik entscheidend beeinflusst. Denn gegen den Widerstand der Wirtschaft musste der Bundesrat unter anhaltendem Druck der Initiativen eine Stabilisierungspolitik einleiten und durchhalten.[46] Die Zahl ausländischer Arbeitskräfte ist denn auch von 1971 bis 1978 zurückgegangen und danach nur

41 SPJ 1978 S. 56, 1980 S. 57 f., 1981 S. 59 f., 1982 S. 53-55, 1985 S. 65, Presse vom 9. 2. 1985, 2. 10. 1985, 21. 10. 1985.

42 Schweizer Illustrierte 17. 12. 1985.

43 SPJ 1980 S. 60, 1981 S. 62; Anita Dörler, Konsumentenpolitik in der Schweiz, Diessenhofen 1982, S. 227-252.

44 Der Bundesrat hat am 7. 5. 1986 ein Gesetz über die Förderung der Konsumenteninformation publiziert, vgl. auch Schweizerische Handelszeitung vom 15. 5. 1986.

45 Werder, a. a. O., S. 73-80, NZZ 5. 12. 1985.

46 Dejung, a. a. O., S. 160, 165; Werder, S. 91-95.

noch leicht angestiegen,[47] wobei der «Export» der Arbeitslosigkeit im Verlaufe der Rezession beträchtlich zum Abbau beigetragen hat.[48] Dass das Problem der Überfremdung in der Bevölkerung nicht mehr als vordringlich empfunden wird, zeigt die klare Ablehnung zweier Überfremdungs-Initiativen 1977.[49] Dass sie andererseits aber auch eine Liberalisierung der Ausländerpolitik nicht befürwortet, zeigt das Scheitern der «Mitenand-Initiative» 1981 und des neuen Ausländergesetzes 1982.[50]

Ähnlichen Einfluss wie bei der Reduktion der Zahl ausländischer Arbeitskräfte vermochte die NA mit der Initiative «gegen den Ausverkauf der Heimat» auf den Verkauf von Grundstücken an Ausländer gewinnen. Das knappe Scheitern der Initiative (48,9 % Ja gegen 51,1 % Nein) liess die Behörden umgehend reagieren. Sie verschärften den Vollzug der Lex Furgler und zwangen die Kantone zur Verminderung der Bewilligungen.[51]

Die Überfremdungs-Bewegung bleibt auch in den kommenden Jahren ein gefährlicher Kontrahent der politischen Institutionen, denn sie kann sich auf leicht aktivierbare Emotionen in der Bevölkerung stützen. Ausgeprägter als andere Parteien lebt die NA von den Zukurzgekommenen und ist deshalb auch raschen Schwankungen unterworfen.[52]

4.6 Verteidigung

Züge einer nicht nur weltanschaulich begründeten, sondern auch von einer neuen Einstellung gegenüber dem Leben bestimmten Gegensätzlichkeit tragen die Auseinandersetzungen um Fragen der Landesverteidigung. Ob es um den Zivildienst geht,[53] ob um ein Referendum bei Rüstungsausgaben[54] oder gar um die Abschaffung der Armee[55] – stets manifestiert sich in Debatten und Abstimmungsresultaten nicht nur die starke Verwurzelung der Milizarmee in der Bevölkerung, sondern auch ein später bei den Umweltproblemen erneut auftauchender Wertkonflikt. Wo nicht bereits die politischen Institutionen einen

47 Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1986, S. 120.
48 Dejung, a. a. O., S. 175.
49 SPJ 1974 S. 14 und 119.
50 SPJ 1974 S. 118, 1979 S. 131, 1980 S. 135 f., 1981 S. 141 f., 1982 S. 136 f.; Werder, a. a. O., S. 96.
51 SPJ 1978 S. 109 f., 1984 S. 115 f. Die Zahl der Bewilligungen für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ging von 2480 im Jahr 1983 auf 1044 im Jahr 1985 zurück.
52 Basler Zeitung 30. 12. 1986.
53 Eine aufgrund einer allgemeinen Anregung von der Bundesversammlung ausgearbeitete Vorlage wird 1977 abgelehnt: SPJ 1974 S. 50 f., 1976 S. 52 f., 1977 S. 53 f. Ebenfalls verworfen wird 1984 die weiter gehende «Tatbeweis»-Initiative: SPJ 1978 S. 51 f., 1979 S. 62, 1980 S. 53, 1981 S. 53, 1982 S. 48 f., 1984 S. 60 f. Ein Entwurf zu einer «Entkriminalisierung» befindet sich in departementsinterner Überarbeitung: SPJ 1985 S. 57 f., Presse vom 11. 1. 1986, Bund vom 6. 7. 1984.
54 SPJ 1979 S. 57, 1980 S. 51, 1982 S. 45 f. Die Initiative wurde vom Bundesrat und Parlament deutlich abgelehnt.
55 SPJ 1984 S. 61, 1985 S. 51 f., NZZ 15. 2. 1985.

Kompromiss verweigern, tut dies das Volk. Nach der Ablehnung eines Vorschlags der Bundesversammlung[56] und einer erneuten Initiative[57] harrt das Problem der Militärdienstverweigerung noch immer einer Lösung; Entgegenkommen scheint nur in sehr begrenztem Mass möglich zu sein.[58]

4.7 Umweltschutz

Unter den Folgeproblemen des Wirtschaftswachstums hat der Umweltschutz seit etwa 1980/81 ein immer stärkeres Gewicht bekommen.[59] Er dominiert nicht nur die Gesetzgebungsarbeit des Parlaments,[60] sondern auch die Aktivitäten der ausserparlamentarischen Opposition[61].

Dabei ist eine Ausweitung festzustellen: regionale Widerstände wachsen sich zu nationalen Bewegungen aus;[62] ein Mittel und zugleich Resultat dieser Ausweitung sind Volksinitiativen[63].

Der Begriff Umweltschutz in diesem Kapitel ist weit gefasst; er umschliesst sowohl Fragen des Landschaftsschutzes, des Strassenbaus und des Verkehrs als auch Energieprobleme, Tierschutz und gewisse Landwirtschaftsinitiativen. Ich halte eine derartige Zusammenfassung aus zwei Gründen für sinnvoll: die meisten der geschilderten Initiativen werben für ein neues Verhältnis der Natur gegenüber; und sie gehen oft von denselben Personen oder Gruppen aus[64].

a) Verkehr und Strassenbau

In den Jahren 1974/75 und wieder seit 1983 spielt die Verkehrspolitik, insbesondere der Strassenbau, unter den Initiativen eine bedeutende Rolle. Entgegenkommen haben Vorstösse zugunsten der Fuss- und Wanderwege,[65] gegen den Strassenlärm[66] und zur Verringerung der Abgase von Motorfahrzeugen[67] ausgelöst. Bei der Fuss- und Wanderweg-Initiative bequemte sich der Bundesrat zu einem recht weit gehenden Gegenvorschlag und erreichte damit den

56 Vgl. Anmerkung 53.
57 SPJ 1984 S. 60.
58 Das Vernehmlassungsverfahren zu einer «Entkriminalisierung» hat ein sehr unterschiedliches Echo ausgelöst.
59 Levy, a. a. O., S. 9, 16 f., 20; Werder, S. 154, 160.
60 SPJ 1979 S. 7, 1985 S. 104 f. Zu nennen sind vor allem auch die parlamentarischen Debatten nach dem Reaktorunglück von Tschernobyl in National- und Ständerat.
61 Gilg / Hablützel, a. a. O., S. 926 f.
62 Kriesi, AKW-Gegner, a. a. O., S. 268, Tages-Anzeiger 12. 6. 1986.
63 Levy, a. a. O., S. 31.
64 Zu nennen sind hier vor allem die von Franz Weber lancierten Initiativen für die Demokratie im Nationalstrassenbau, gegen Tierversuche und die Simmental-Autobahn sowie gegen das Waldsterben.
65 SPJ 1974 S. 112, 1979 S. 127 f., Werder, S. 84 f.
66 SPJ 1975 S. 121, 1979 S. 126, Werder, S. 87 f.
67 SPJ 1974 S. 99, Werder, S. 86 f.

Rückzug der Initiative. Die Forderung nach einer Verschärfung der Lärmvorschriften griff der Bundesrat mit einer schrittweisen Verminderung der Grenzwerte auf, [68] und auf die «Albatros»-Initiative zur Abgasreduktion reagierte er, wenn auch mit Verzögerung [69]. Die letzten beiden Initiativen haben zumindest dazu beigetragen, dass die Schweiz heute die schärfsten Vorschriften bezüglich Abgas und Lärm in Europa hat.

Auf Ablehnung stiessen hingegen andere Anliegen. Die verfassungsmässige Verankerung von zwölf autofreien Sonntagen [70] ist, wenn man von Versuchen auf freiwilliger Basis absieht, ebenso ohne Echo geblieben wie die Forderung des Umweltschützers Franz Weber auf «Demokratie im Nationalstrassenbau» [71]. Immerhin entschloss sich das Parlament zur Überprüfung einiger weniger Nationalstrassenstücke [72] und strich - unter dem Druck einer weiteren Initiative [73] - die Simmental-Autobahn endgültig. [74] Dass der Streit um die Nationalstrassen nicht beendet ist, belegen bereits lancierte weitere Initiativen. [75] Und auch aus verkehrsfreundlichen Kreisen kommen Vorstösse: Eine Initiative des TCS zur Zweckbindung der Treibstoffzölle beeinflusste die Beratungen des Parlaments erheblich, bei der Initiative Pro Tempo 130/100 kann man dies zumindest vermuten. [76]

Insgesamt kann von einem verkehrspolitischen Umdenken auch bei der Reaktion auf Verkehrs-Initiativen letztlich nicht gesprochen werden. Nicht nur die stattliche Zahl noch hängiger, angekündigter oder in Aussicht gestellter Initiativen zeugt von einer anhaltenden Unzufriedenheit. Auch die Kriterien des Bundes lassen keine Wende erkennen. Bekämpft werden in erster Linie die Symptome, weniger die Ursachen. Technischer Umweltschutz rangiert vor der Einschränkung von Freiheiten. [77]

b) Energiepolitik

Die oben angedeutete These von der Unbeweglichkeit der politischen Institutionen im Grundsätzlichen gilt, wenn auch in weniger ausgeprägtem Mass - auch für die Energiepolitik. Eine bis heute nicht restlos geklärte Panne im Versuchs-KKW Lucens, ein mittlerweile etwas geschärftes Umweltbewusstsein und die vom Club of Rome prognostizierten Grenzen des Wachstums liessen in den späten siebziger Jahren den Widerstand vor allem gegen die Kernenergie

68 SPJ 1978 S. 114.
69 SPJ 1976 S. 115.
70 SPJ 1974 S. 99, 1978 S. 105; Werder, a. a. O., S. 87.
71 SPJ 1974 S. 97, 1975 S. 110, 1976 S. 103, 1978 S. 103; Werder, a. a. O., S. 85 f.
72 Agenturmeldungen vom 15. 12. 1986.
73 SPJ 1982 S. 102.
74 SPJ 1984 S. 108 f.
75 Der Verkehrs-Club der Schweiz hat gegen vier Teilstücke bereits Initiativen angekündigt, St. Galler Tagblatt 17. 12. 1986.
76 SPJ 1982 S. 97, 1984 S. 105 f.; SPJ 1984 S. 110, St. Galler Tagblatt 16. 1. 1985.
77 Symptomatisch für diese Feststellung sind die Auseinandersetzungen um tiefere Tempolimiten und autofreie Sonntage.

sprunghaftt wachsen.[78] 1976 und 1981 wurden Initiativen zur verstärkten Mitsprache[79] sowie zum Verbot weiterer Kernkraftwerke[80] eingereicht. Sie scheiterten zwar, doch bewirkten sie neben einer Mobilisierung weiterer Kreise[81] immerhin eine Verschärfung des Bewilligungsverfahrens[82] für derartige Anlagen. Heute scheint, nicht zuletzt unter dem Eindruck des Reaktorunglücks von Tschernobyl, der Bau weiterer Kernkraftwerke fraglich geworden zu sein, zumal bereits weitere Initiativen vor der Tür stehen[83].

Das Elend der Anti-Atom-Bewegung besteht darin, dass sie zwar geplante KKW zu verhindern vermag, dass sie aber im positiven Sinn nichts bewirkt hat. Eine 1981 eingereichte Initiative für eine andere Energiepolitik[84] ist ebenso gescheitert wie ein Energieartikel in der Bundesverfassung[85]. Die Praxis hat sich deshalb stets am wachsenden Bedarf an Energie orientiert, und eine Umkehr, wie sie von den Initiativen indirekt gefordert wurde, hat noch nicht stattgefunden. Vielleicht bringt «Tschernobyl» auch hier etwas in Bewegung.

c) Tierversuche

Dass der Umweltschützer auch hinter mehreren Initiativen zur Abschaffung der Tierversuche steht, ist kein Zufall. «Man sieht doch auf Schritt und Tritt, wie die Tierversuchsforscher und Giftproduzenten unsere Lebensbasis zerstören», hat er zur Begründung seiner 1985 abgelehnten Initiative «zur Abschaffung der Vivisektion» gesagt[86] und damit die Gemeinsamkeit von Umwelt- und Tierschutz hervorgehoben - eine Gemeinsamkeit, die sich auch bei den Anhängern eines Verbots der Tierversuche finden lässt. Gerade die Radikalität dieser und einer weiteren Initiative[87] indes hat aber zur Spaltung der Tierschutzbewegung beigetragen und sie geschwächt, was sich nicht zuletzt in der Lancierung einer gemässigteren Initiative äusserte[88]. Gehen Franz Weber und seine Anhänger aufs Ganze, auf ein Umdenken gegenüber den Tieren, suchen andere Tierschützer den Kompromiss. Dennoch können verschiedene Verbesserungen des Tierschutzes, vor allem aber eine Verschärfung des Vollzugs, wohl nur vor dem Hintergrund dieser immer wieder lancierten Initiativen gesehen werden.[89]

78 Tages-Anzeiger 12. 6. 1986.
79 SPJ 1975 S. 103, 1976 S. 93 f., 1978 S. 95, 1979 S. 103 f.
80 SPJ 1980 S. 93 f., 1981 S. 99; Kriesi, AKW-Gegner, a. a. O., S. 269.
81 Kriesi, AKW-Gegner, a. a. O., S. 268.
82 Tages-Anzeiger 12. 6. 1986.
83 Zwei Initiativen wollen ein Moratorium beim Kernkraftwerkbau und das Verbot weiterer Atomkraftwerke.
84 SPJ 1981 S. 96, 1982 S. 88.
85 1983 scheiterte ein Energieartikel lediglich am Ständemehr, 1986 wurde der Bundesrat mit der Ausarbeitung einer neuen Vorlage beauftragt.
86 Tages-Anzeiger 30. 10. 1985.
87 SPJ 1980 S. 87, 1981 S. 90, 1984 S. 94, Dokumentation 19/1985 der Wirtschaftsförderung. Presse vom 3. 12. 1985.
88 Basler Zeitung 20. 5. 1985.
89 Tages-Anzeiger 4. 10. 1986.

d) Naturschutz und Landwirtschaft

Sind bei der Landesverteidigung Kompromisse kaum denkbar, ist dies bei Natur- und Landschaftsschutz sehr wohl möglich. Keine Initiative der letzten Jahre belegt dies klarer als jene mit dem bezeichnenden Titel «zum Schutz der Moore (Rothenthurm-Initiative)». Ihre doppelte Zielrichtung gegen den Waffenplatz Rothenthurm und für einen besseren Schutz der Moore wurde sehr unterschiedlich aufgenommen. Bundesrat und Ständerat reagierten auf den Vorstoss gegen den Waffenplatz entschieden ablehnend, griffen aber einen Schutz der Moore durch die Revision des Natur- und Heimatschutz-Gesetzes auf. [90] Ähnlich wie früher beim Ausbau des Gewässerschutzes [91] könne Initiativen hier sehr wohl etwas ausrichten.

Freilich gibt es Grenzen. Wer eine Neuordnung des Bodenrechts will wie die Urheber der (noch nicht fertig behandelten) «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» [92], dessen Anliegen wird nicht einmal mit einem Gegenvorschlag beantwortet, auch wenn die Probleme weitherum anerkannt sind. [93] Und schwer haben es auch Vorstösse, die im Landwirtschaftsbereich Reformen initiieren wollen. Selbst die Milchproduzenten haben dies mit ihrer Futtermittelinitiative erfahren. [94] Ob es den Kleinbauern und dem Landesring mit ihrer Initiative anders ergeht, muss noch abgewartet werden. [95]

4.8 Übrige Initiativen

Verschiedenartig in Thematik und Auswirkungen sind die restlichen, bisher nicht einzuordnenden Initiativen. Völlig gescheitert ist der Versuch einer strikten Trennung von Kirche und Staat, [96] ausserordentlich erfolgreich waren hingegen die «Beobachter»-Initiative zugunsten der Opfer von Gewaltverbrechen [97] und eine Angleichung des Schuljahresbeginns. [98] Zwischen diesen Polen liegen die Guttempler-Initiative für ein Verbot von Suchtmittelreklamen und die Kultur-Initiative. [99] Beide wurden zwar abgelehnt, doch hat die Kultur-Initiative der Kulturpolitik des Bundes wesentliche Impulse verliehen. [100]

90 SPJ 1982 S. 46 f., Presse vom 2. 5. 1986.
91 Werder, a. a. O., S. 83.
92 SPJ 1984 S. 116 f.
93 NZZ 1. 10. 1986.
94 SPJ 1978 S. 86 f., 1979 S. 95 f., 1980 S. 86, 1981 S. 89, 1982 S. 17 und 82 f., SPJ 1985 S. 91, Tages-Anzeiger vom 9. 10. 1986.
95 SPJ 1984 S. 93, LdU-Versammlung vom 16. 8. 1986.
96 SPJ 1976 S. 149, 1978 S. 146, 1979 S. 162, 1980 S. 156 f.
97 SPJ 1982 S. 128, 1984 S. 138 f.
98 SPJ 1978 S. 135, 1982 S. 144.
99 Suchtmittelreklame: SPJ 1978 S. 131, 1979 S. 141, 1982 S. 126; Kultur-Initiative: SPJ 1982 S. 152 f., 1984 S. 163.
100 Bilanz 1/1987, S. 33.

5. Entwicklungstendenzen 1974 bis 1986

Hauptmerkmal der Entwicklung seit 1974 im Bereich der Volksinitiativen ist sicher die Hochkonjunktur des Umweltschutzes. Zur Diskussion gestellt wird er vorwiegend aus Kreisen ausserhalb derjenigen, die ihren Einfluss auf institutionell abgesicherten Kanälen geltend machen können. Dass gerade der Umweltschutz eine derart zentrale Bedeutung bekommt, hängt einerseits mit den drängenden Problemen zusammen, andererseits jedoch werden seine Themen auch zum Ausdruck einer sich wandelnden Lebens- und Denkweise. Der Mensch will sich nicht mehr als Herr, sondern stärker als Teil seiner Umwelt verstehen, er will sie nicht nutzen und konsumieren, sondern schonen. Materielle Werte haben für nachfolgende Generationen nicht mehr dasselbe Gewicht wie für ihre Eltern.

Die Frage stellt sich nun, wie die politischen Institutionen und zuletzt auch die Mehrheit der Bevölkerung mit diesen neuen Elementen des politischen Lebens fertig werden. Äusserlich reagierten sie auch im untersuchten Zeitraum auf viele Anliegen, die an sie herangetragen wurden. Das zeigt sich schon in formaler Hinsicht: Auf 41 Initiativen, die bis Ende 1986 von den politischen Instanzen behandelt worden waren, kommen 8 direkte Gegenvorschläge und 14 Gesetzes- oder Verordnungsrevisionen. Sie führen denn auch in den meisten Fällen zum Rückzug der entsprechenden Initiative, sei es aus Zufriedenheit mit dem erzielten Resultat, sei es, weil das geltende Abstimmungsverfahren mit dem Verbot eines doppelten Ja bei Doppelabstimmungen das Lager der Reformgegner bevorzugt. Die Beliebtheit direkter Gegenvorschläge dürfte wohl auch auf diese taktischen Möglichkeiten zurückzuführen sein.

Schwieriger fällt die Bilanz in qualitativer Hinsicht. Denn dass die Regierung und das Parlament Kompromisse mindestens in Form von Versprechungen suchen, sagt noch wenig über Art und Ausmass ihres Entgegenkommens. Eine recht grobe - und in vielen Fällen auch etwas willkürliche - Einteilung in drei Kategorien (weitgehend oder ganz erfüllt; wichtige Forderungen erfüllt; geringfügige oder keine Konzessionen) ergibt weitere Aufschlüsse. Besonders erfolgreich waren Vorstösse, die politisch von rechts kamen (Treibstoffzoll und Kalte Progression), oder die gesellschaftliche Veränderungen rechtlich nachvollziehen wollten (Gleichberechtigung, Konsumentenschutz, Schuljahresbeginn). Nicht zahlenmässig, wohl aber qualitativ sind auf dieser obersten Ebene die Anliegen des Umweltschutzes vertreten. Denn Entgegenkommen ist hier vor allem dort ausgeprägt, wo es um untergeordnete, häufig auch regional begrenzte Fragen geht (Fuss- und Wanderwege, Simmental ohne Nationalstrassen).

Im Mittelfeld, aber noch sehr gut plaziert sind Initiativen, die einflussreiche Fürsprecher auf ihrer Seite haben, viele Bürger direkt betreffen und mit den üblichen Umverteilungsmechanismen bewältigt werden können. Genannt seien hier der Mieterschutz, die Ferien-Initiative und der Kündigungsschutz sowie die Preisüberwachung. Letzteres ist insofern ein Spezialfall, als sich die Initiative gegen einen Gegenvorschlag durchgesetzt hat, danach aber in der Ausfüh-

rungsgesetzgebung verwässert wurde. Recht erfolgreich sind auch die Überfremdungsparteien mit ihren Vorstössen, während beim Umweltschutz keine einheitliche Tendenz festzustellen ist: Wo es um einen Ausbau des Schutzes (vor Autoabgasen, vor Strassenlärm) geht, ist der Staat zu Verschärfungen der entsprechenden Vorschriften bereit.

Schwierigkeiten bereiten ihm hingegen grundlegende Reformen oder gar Systemwechsel. Nicht nur, aber besonders im Umweltschutz macht sich dies bemerkbar: Auf das Bedürfnis nach demokratischer Mitbestimmung (beim Nationalstrassen- und Atomkraftwerk-Bau) geht er nciht ein, reagiert aber mit Überprüfungen und schärferen Kontrollen. Und der Forderun, Mensch und Wirtschaft auf neue ethische Richtlinien zu verpflichten (motorfahrzeugfreie Sonntage, Zivildienst, Tierversuche, neue Energiepolitik), haben Bundesrat und Parlament oft wenig entgegenzusetzen. Auch Systemwechsel (bei den Steuern, der Bankenaufsicht, der Berufsbildung) bleiben ihnen fremd - vor allem dann, wenn entsprechende Begehren aus der linken Ecke kommen.

Das politische System hat also trotz Rezession, trotz gesellschaftlichem Stimmungsumschwung nicht aufgehört, flexibel auf das «Oppositionsinstrument» Initiative zu antworten. Weiterhin kommt sie Forderungen in dem Mass entgegen, als sie ihnen Chancen in einer Volksabstimmung zugesteht. Doch kommt mit den Bürgerbewegungen und einem neuen Denken ein zusätzliches Element hinzu, das Regierung und Parlament fremd bleibt, weil sie mit gängigen Umverteilungsformen nicht mehr reagieren können. Hier und bei finanziell zu weittragenden oder systemverändernden Reformansätzen zeigen sich deutliche Grenzen.

6. Bilanz und Ausblick

Rolle und Bedeutung der Volksinitiative verändern sich in dem Mass, in dem die «politische Landschaft» - verstanden als Zusammenspiel von Problemen, politischen Institutionen und öffentlicher Meinung - sich wandelt. Weil die Gegenwart zur Zukunft hin grundsätzlich offen ist und wir beim untersuchten Zeitraum keine abgeschlossene Epoche vor uns haben, erscheint ein Blick nach vorn ebenso reizvoll wie gewagt. Dennoch möchte ich an den Schluss meines Beitrages einige zusammenfassende und vorausschauende Thesen stellen:

1. Die Initiative dient von ihrer Anlage her als komplementärer Kanal für vernachlässigte Probleme und Interessen. Noch stärker als in den Jahrzehnten zuvor wurden nach 1974 auf diesem Weg neue Fragen und Ideen zur Diskussion gestellt, und zwar in erster Linie von Parteien und Gruppen, die über keinen gesicherten Entscheidungsanteil im politischen System verfügen.

2. Damit erschöpft sich allerdings die komplementäre Funktion bereits. Denn die Institutionen haben Anstösse durch Initiativen in sehr unterschiedlichem Mass aufgegriffen: Was den bestehenden Konzeptionen und Verteilmechanismen zuwiderlief, stiess auf hartnäckigen Widerstand, selbst wenn

es auf breite Unterstützung im Volk zählen konnte. Denn die Hürde von Volks- *und* Ständemehr erwies sich als wirksame Barriere auch gegenüber populären Anliegen beispielsweise im Verkehrs-, Steuer- und Energiebereich.

3. Die politischen Wirkungen von Initiativen hängen im untersuchten Zeitraum nicht nur von ihren antizipierten Aussichten in der Volksabstimmung ab. Denn vor allem die Vertreter bürgerlicher Parteien wissen sehr gut, dass Initiativen nur dann eine Mehrheit finden, wenn sie auch eher unpolitische Gruppen von Wechselwählern ansprechen. Ein Grossteil der Anliegen von Initianten ist aber ausgesprochen politischer Natur.

4. Mehr oder weniger erfolgreich waren deshalb Initiativen nur, wenn sie sehr breite Kreise ansprechen (Mieter, Konsumenten, Frauen), wenn sie aus Gruppen stammen, die Einfluss auch innerhalb des politischen Systems haben, oder wenn sie nur geringfügige Konzessionen erforderten.

5. Welche Wirkungen entfalten also Initiativen? Sie üben Druck aus, doch dieser Druck vermag nur in seltenen Fällen bedeutende Veränderungen herbeizuführen. Sie artikulieren ein Problem und helfen mit, die Kräfte verschiedenartiger Organisationen auf ein politisches Ziel hin zu richten. Angesichts der zunehmenden Verschlossenheit und Kompromiss*un*willigkeit politischer Institutionen – oder zumindest von Mehrheiten in ihnen – tritt dieser zweite Aspekt mehr in den Vordergrund. Hinter Initiativen (und mit ihrer Hilfe) formiert sich eine wachsende Opposition.

6. Diese Opposition aber kann erst dann mehr als ein Ausdruck von Unzufriedenheit sein, wenn sie im politischen System selbst eine gewisse Kraft gewonnen hat. Umweltkatastrophen und Wahlerfolge zeitigen meines Erachtens in der heutigen Situation grössere Wirkungen als Initiativen. Das heisst nicht, dass Initiativen wertlos oder blosse Artikulationsmittel geworden sind. Aber ihre direkten und indirekten Wirkungen haben doch in einer Epoche wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruchs erheblich gelitten.