

Die Volksinitiative als Verhandlungspfand

Autor(en): **Hofer, Bruno**

Objektyp: **Article**

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

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

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172582>

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.

Bruno Hofer

Die Volksinitiative als Verhandlungspfand

Volksinitiativen tragen ihre Bezeichnung eigentlich zu unrecht. Weder sind es eigentliche «Initiativen des Volkes», noch haben sie jene Durchschlagskraft, die der Name vermuten lassen könnte. Auch geht längst nicht alle Macht bei Volksbegehrens von den Unterzeichnern aus, sondern viel Einfluss liegt in den Händen der Komiteemitglieder. Die «Entdeckung des Rückzugs» liess die Initiative zum Druckmittel intermediärer Gruppen werden, die es häufig in politischen Prozessen einsetzen. Hat die Initiative Wirkung erzielt, «bezahlen» die Komiteemitglieder oft mit dem Rückzug. Die Volksinitiative ist somit zum Verhandlungsinstrument referendumsmächtiger Gruppierungen geworden, zur «Referendumsinitiative». Anders als beim Referendum besteht hier die Drohung nicht so sehr in der Lancierung des Begehrens, sondern im Nichtrückzug der zustandekommenen Initiative und der Inkaufnahme einer Volksabstimmung.

C'est à tort que l'on parle d'initiatives populaires: ce ne sont pas de véritables «initiatives du peuple» et elles n'ont pas cette force percutante, que leur nom pourrait laisser sous-entendre. Les signataires ne détiennent de loin pas tout le pouvoir; l'influence des membres du comité d'initiative est prépondérante, ils peuvent retirer l'initiative. Souvent, ce retrait est utilisé comme moyen de pression dans le processus institutionnel. Afin de produire un effet sur la solution institutionnelle, le comité «paiera le prix» en retirant l'initiative. L'initiative populaire devient ainsi un instrument de négociation de groupements suffisamment puissants pour lancer un référendum. Cependant, contrairement au référendum, la pression ne consiste pas à lancer l'action, mais à ne pas retirer l'initiative et à accepter une consultation populaire.

1. Einleitung: Rückzugsmöglichkeit als Schlüssel

In diesem Beitrag soll untersucht werden, ob das Initiativrecht in der Praxis immer noch jenem Bild entspricht, das politisch Interessierte oft von ihm zeichnen. Aufgebaut wird auf einer empirisch-statistischen Analyse aller 167 Initiativen, die zwischen 1891 und Ende 1985 eingereicht wurden, und von denen am Ende der Betrachtungsperiode 148 erledigt und 19 noch hängig waren. Besondere Aufmerksamkeit erfährt dabei der *Rückzug* von Volksinitiativen.¹

2. Konzeptionelle Entwicklung der Initiative

2.1 Ursprung der Initiative

Das Initiativrecht auf Partialrevision der Bundesverfassung wurde 1891 von oppositionellen politischen Gruppierungen² erzwungen, die im Parlament untervertreten waren. Mit Volksbegehren sollten Anliegen, die von Bundesrat und Bundesversammlung vernachlässigt wurden, jedoch breite Bevölkerungskreise stark beschäftigten, direkt dem Souverän unterbreitet werden können.³

Die Bundesversammlung willigte ein, dass eingereichte Initiativen von Bundesrat und Parlament weder abgeändert noch fallengelassen werden⁴ dürfen, sondern der Volksabstimmung zu unterbreiten seien; ein Rückzug war nicht vorgesehen und deshalb juristisch auch gänzlich unregelt⁵ (Urkonzept-Initiative). Die Parlamentarier gingen davon aus: Volksinitiativen werden von

1 Eine vertiefte Untersuchung führt der Autor im Rahmen seiner Dissertation durch, die unter dem Arbeitstitel «Initiativrecht und Abstimmungsfreiheit» bei Prof. Saladin am Seminar für öffentliches Recht an der Universität Bern erarbeitet wird.

2 Damals vor allem Katholisch-Konservative (KK) und Sozialdemokraten (SP).

3 Zwar versuchten die freisinnig dominierten Behörden (Bundes- und Nationalrat), das Initiativrecht lediglich in Form der allgemeinen Anregung zuzulassen (BBl 1890 III, 455 ff., Christoph Haab, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat, Zürich 1984, 468 ff.). Dies hätte zur Folge gehabt, dass die Konkretisierung des Volkswillens – artikuliert durch die Initianten und durch den Souverän – im Kompetenzbereich des Parlamentes geblieben wäre. Der konservativ dominierte Ständerat drang aber durch mit dem Gedanken, ausgearbeitete Entwürfe ebenfalls zuzulassen. Initianten sollten Begehren, ohne vom Parlament abhängig zu sein, direkt zur Volksabstimmung bringen können. Ergänzt wurde diese Ausgestaltung durch das Instrument des Gegenvorschlages zu ausgearbeiteten Initiativen. Damit wollte sich der Nationalrat – ohne die damit verbundenen Abstimmungsprobleme vollends zu durchschauen – seine Mitsprache sichern; dies gegen den Willen von Bundes- und Ständerat.

4 Ausnahme: Zu geringe Unterschriftenzahl, fehlende Einheit der Form, fehlende Einheit der Materie: Art. 121 Abs. 2–4 BV.

5 Auch der Text der Bundesverfassung spricht nicht von Rückzug. Art. 121 Abs. 5 und 6 BV verlangen im Gegenteil, dass eingereichte Initiativen zur Abstimmung gebracht werden müssen. Nicht so einzelne Kantonsverfassungen, die den Rückzug regeln: Art. 67 Kantonsverfassung (KV) Genf verlangt eine obligatorische Rückzugsklausel für jedes Initiativbegehren in Form der allgemeinen Anregung. Art. 116 KV St. Gallen regelt den Rückzug von Einzelunterschriften. Art. 75 Abs. 4 KV Jura erklärt den Rückzug als zulässig.

oppositionellen Gruppierungen lanciert und durch Abstimmung erledigt, nicht durch Rückzug.

2.2 Rechtliche Entwicklung der Rückzugsregelung

Trotzdem erfolgten ab 1906 hie und da Rückzüge. Aber erst 1952 kam es zur rechtlichen Regelung, die in drei weiteren Revisionen zugunsten eines administrativ mehr und mehr vereinfachten Rückzugs erweitert wurde. Die rückzugsfreundlichsten Bestimmungen gelten seit 1978.⁶ Seither muss jede Volksinitiative eine Rückzugsklausel aufweisen. Vorher war das Komitee frei, auf eine Rückzugsklausel zu verzichten. Um den Rückzug vorzunehmen, genügt heute das absolute Mehr der mindestens sieben Urheber. Vor 1978 war die Zustimmung von zwei Dritteln der Komiteemitglieder nötig gewesen.

Einige Initiantengruppen, denen eine Abstimmung über ihr Begehren sehr am Herzen liegt, haben nun diese rückzugsfreundliche Regelung dadurch etwas zu entschärfen gesucht, dass sie möglichst grosse Initiativkomitees einsetzen,⁷ damit die erforderliche Anzahl der rückzugswilligen Komiteemitglieder nur noch sehr schwer zusammenzubringen ist.

3. Urkonzeptionelle Initiativen in quantitativer Sicht

Lediglich 25 Initiativen des Beobachtungszeitraums waren Initiativen im oben beschriebenen urkonzeptionellen Sinn.⁸ 14 davon können Urhebergruppierungen des linken Parteienspektrums zugeordnet werden. Alle diese Begehren wurden aber vom Volk abgelehnt. Die negativen Urnenergebnisse sagen allerdings noch nichts darüber aus, ob das Begehren nicht doch indirekte oder Fernwirkungen zeitigte.

Die Analyse der Urheber von «Urkonzept-Initiativen» zeigt, dass Einzelinitianten (3), oppositionelle Parteien (8)⁹, aber auch einzelne Verbände (4) solche Begehren getragen haben. Ad-hoc-Gruppierungen (10) waren aus verschiedenen Parteien (4), oder Einzelinitianten zusammengesetzt, die keine verbands- oder parteiähnliche Organisation aufwiesen (1). Sie bildeten Mischformen, entweder aus Parteien und Verbänden (3), oder aus verschiedenen Einzelinitianten (2). Die relativ geringe Zahl dieses Urkonzept-Initiativen-Typus beschränkt aber nur wenige Sachbereiche. *Hervorzuheben wäre die Proportionalwahl des Nationalrats, die nach mehreren Anläufen mit dem im ur-*

⁶ Art. 68 Bst. e und Art. 73 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

⁷ Vgl. Anm. 21.

⁸ Vgl. Ziff. 2.1 hievon.

⁹ Die SP hat ihre Distanz zum Machtzentrum im Laufe der Geschichte verkürzt. Seit Einbindung in die Konkordanzdemokratie 1959 ist sie nicht mehr so links wie etwa 1916 bis 1936. Auch die KK standen vor ihrem Eintritt in den Bundesrat (1891) in unfreiwilliger Distanz zum Machtzentrum.

Tabelle 1: «Urkonzept-Initiativen»

Nr.	Jahr	Name	Urheber		Bereich	G	R	Dau	Erl	Erf
			Typ	Aktor						
2	1893	Recht auf Arbeit	P	SP	Arbeit	0	0	10	1894	0
3	1894	Beutezug	A (P/E)	Dürrenmatt + KK	Finanz	0	0	8	1894	0
4	1899	Proportionalwahl	A (P)	KK SP	Volksrecht	0	0	17	1900	0
5	1899	Wahl des Bundesrates	A (P)	KK SP	Volksrecht	0	0	17	1900	0
6	1902	Wahl des Nationalrates	V	Bauernverband	Volksrecht	0	0	20	1903	0
9	1909	Proportionalwahl	A (P)	KK SP	Volksrecht	0	0	14	1910	0
18	1921	Bundesbeamte Wahl	V	Föderativverband	Volksrecht	0	0	12	1922	0
21	1922	Zollfrage	A (P/V)	SP SGB	Finanz	0	0	14	1923	0
25	1927	Strassenverkehr	V	Automobilclub	Verkehr	0	0	32	1929	0
30	1934	Totalrevision	A (P)	Front + Jungliberale	Totalrevision	0	0	13	1935	0
32	1934	Freimaurerei	A (P/E)	Front + Fonjallaz	Ausland	0	0	38	1937	0
33	1934	Kriseninitiative	A (P/V)	SP SGB	Wirtschaft	0	0	8	1935	0
38	1936	Wahrung verf. Rechte	E	Beguín + Giacometti	Volksrecht	0	0	32	1939	0
40	1936	Bundesbeschl. Volksrechte	P	Kommunisten	Volksrecht	0	0	22	1938	0
58	1950	Warenumsatzsteuer	P	PdA	Finanz	0	0	25	1952	0
78	1959	Atomwaffen	A (E)	Komitee gegen Aufrüstung	Kontra Armee	0	0	37	1962	0
80	1959	Atomwaffen	P	SP	Kontra Armee	0	0	47	1963	0
89	1967	Wohnung Familienschutz	A (P/V)	Komitee Pro Wohnen	Sozial	0	0	36	1970	0
110	1974	Überfremdung IV	P	Republikaner	Ausland	0	0	37	1977	0
111	1974	Einbürgerungen	P	NA	Ausland	0	0	37	1977	0
117	1975	AHV-Alter	P	POCH	Sozial	0	0	35	1978	0
124	1976	Kirche und Staat	E	Tanner, Dutler, Minelli	Religion	0	0	43	1980	0
140	1981	Vivisektion	E	Weber Franz	Tier	0	0	51	1985	0
142	1981	Atomkraftwerke	V	Schweiz. Energienstiftung	Energie	0	0	34	1984	0
145	1982	Berufsbildung	P	SAP	Arbeit	0	0	51	1986	0

Legende:

Nr.: Offizielle Nummerierung der Initiative gemäss Bundeskanzlei

Jahr: Jahr der Einreichung

Name: Bezeichnung der Initiative

Urhebertyp: V = Verband; P = Partei; E = Einzelurheber; A = Ad-hoc-Komitee. Buchstaben hinter dem A (in Klammer) zeigen, aus welchen Gruppen es besteht.

Aktor: KK = Katholisch Konservative Partei; SP = Sozialdemokraten; SGB = Gewerkschaftsbund; PdA = Partei der Arbeit; NA = Nationale Aktion; POCH = progressive Organisationen der Schweiz; SAP = Schweizerische Arbeiterpartei.

G: Gegenvorschlag: 0 = Kein Entgegenkommen

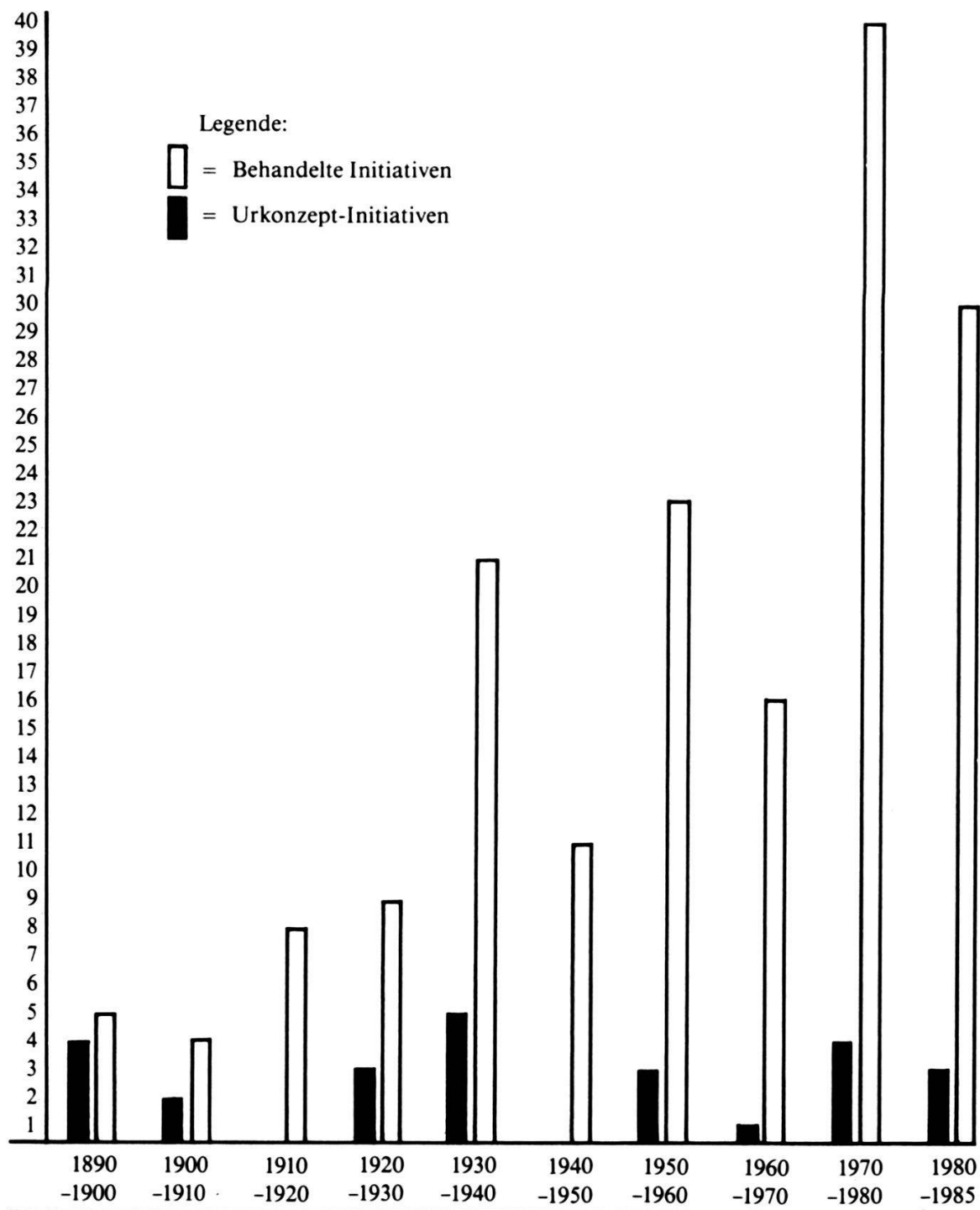
R: Rückzug: 0 = Kein Rückzug

Dau: Dauer der Hängigkeit bei den Behörden in Monaten

Erl: Jahr der Erledigung

Erf: 0 = Gescheitert in der Abstimmung

konzeptionellen Sinn verwendeten Instrument der Volksinitiative durchgesetzt wurde. Kein anderes Volksbegehren hatte für das politische System der Schweiz ähnlich weitreichende Wirkung: Der Annahme folgte im Laufe der Jahrzehnte allmählich die «Durchproportionalisierung» des politischen Lebens, bis hin zur «Zauberformel» im Bundesrat (1959). Veränderungswünsche werden seither oft von Anbeginn auf Konsens ausgelegt, um zumindest in Teilen Veränderungen zu erzielen. Die «Zauberformel-Politik» hat deshalb auch dem Rückzug von Initiativen grössere Bedeutung verliehen.



Grafik 1: Anteil «Urkonzept-Initiativen» am Total behandelter Begehren

Die Tabelle 1 zeigt: Im urkonzeptionellen Sinn angewendete Volksinitiativen sind selten, und ihr relativer Anteil am Total sinkt im Laufe der Zeit stetig. Umgekehrt nimmt die Zahl jener Begehren zu, die als «Verhandlungsinstrumente» bezeichnet werden können.

Die Volksinitiative hat sich zu einem vielseitig einsetzbaren Instrument entwickelt, dem im Rahmen der Verhandlungsdemokratie immer mehr Referendumscharakter zukommt.

Interessant ist auch der Vergleich zwischen dem Wachstum der Anzahl Volksinitiativen und der Zahl der Stimmberechtigten, vor allem nach 1970.¹⁰ Auffallend ist, dass sich beide Wachstumsraten im Gleichschritt bewegen. Zwar ist in absoluten Zahlen seit Beginn der siebziger Jahre eine Initiativenflut zu registrieren, verglichen mit der Zahl der Stimmberechtigten wird das Bild dieser Flut allerdings wieder etwas relativiert.

Wieviele Initiativen reicht der statistisch erhobene «durchschnittliche Stimmberechtigte» ein? Die Antwort auf diese Frage (Quote U) könnte auch ein Hinweis für die Unzufriedenheit des Stimmbürgers mit Teilen der Bundesverfassung sein. Wächst die Zahl eingereicherter Initiativen schneller als die Zahl jener, die ein solches Begehren lancieren könnten (Stimmberechtigte), dann liegt auch eine relative Initiativenflut vor, die darauf schliessen liesse, dass die Unzufriedenheit gegenüber geltenden Regelungen zugenommen hat.

Tabelle 2 zeigt nun aber, dass aus der absoluten Zunahme der Volksinitiativen nicht geschlossen werden muss, die Unzufriedenheit der einzelnen Stimmbürger habe im Laufe der Zeit zugenommen. Die Erhöhung der Anzahl eingereicherter Volksinitiativen erfolgte vielmehr im Gleichschritt zur wachsenden Zahl der Stimmberechtigten.¹² Dies erlaubt jedoch keinen Rückschluss darauf, ob das Bevölkerungswachstum die Anzahl beschränkt Unzufriedener habe ansteigen lassen oder ob die Unzufriedenheit kleiner Minderheiten intensiver geworden sei.

Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass die gewachsene Zahl relativ wenige Sachbereiche beschlagende Volksinitiativen¹³ zeigt, dass zwar die Unzufriedenheit gewisser Minderheiten stark zugenommen hat, damit aber keine allgemeine, breiteste Bevölkerungskreise erfassende Missstimmung um sich gegriffen hätte, die sich in Volksinitiativen äussert.

10 Einführung des Frauenstimmrechts am 7. Februar 1971, BBl 1971 I 482.

11 Alle Zahlen sind mit 10^{-5} zu multiplizieren.

12 Diese Erkenntnis deckt sich auffällig mit dem Befund Wolf Linders zur Gesetzgebungstätigkeit. Vgl. Wolf Linder: «Überrollt uns eine Gesetzesflut»? Eine empirische Untersuchung über die quantitative Entwicklung des schweizerischen Rechts. In: Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 86 (1985), 417 ff., insbes. 441: «Das interne Bundesrecht und das waadtländische Recht weisen ein Bestandeswachstum aus, das im Vergleich zu andern Staaten oder im Vergleich zu andern Indikatoren der Staatstätigkeit als überaus niedrig einzustufen ist: Es verläuft etwa gleichförmig zum Bevölkerungswachstum.»

13 Zum Beispiel Umweltschutz, Natur, Abgas, Strassenstopp, Anti-AKW, Tempolimiten, Schwerverkehrsabgaben usw.

Tabelle 2: Initiativenzahl und Stimmberechtigte im Vergleich

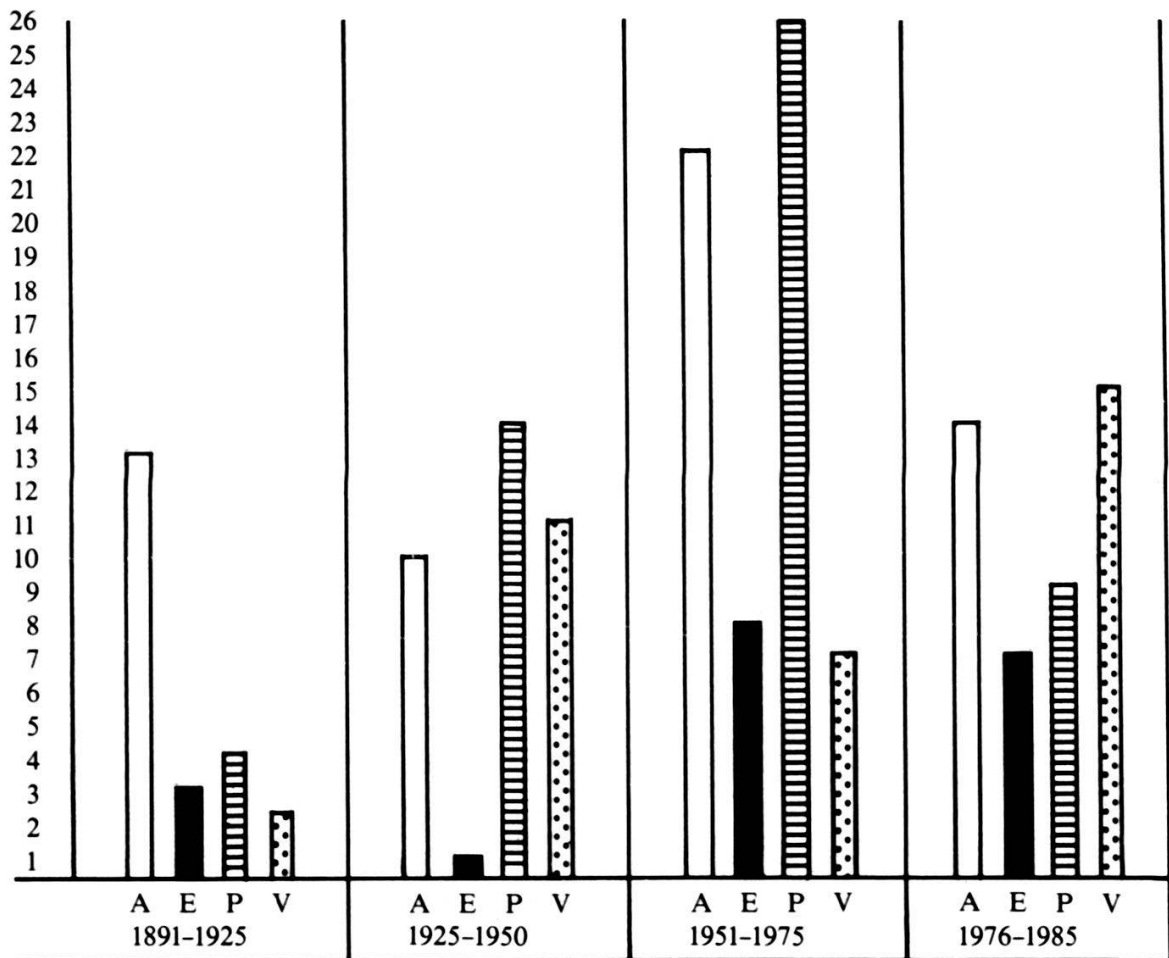
Dekade	1890-1900	1900-1910	1910-1920	1920-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980
Anzahl Initiativen	5	4	8	9	21	11	23	16	40
Stimmberechtigte im Durchschnitt	700 576	785 740	895 484	1 021 619	1 168 655	1 325 608	1 449 928	1 579 075	3 761 944
Quote U ¹¹	0,71	0,508	0,89	0,88	1,79	0,82	1,58	1,01	1,06

Legende:





Quote U: Anzahl Initiativen dividiert durch Anzahl Stimmberechtigte im Durchschnitt der Beobachtungs-Dekade. Theoretischer Grad der Unzufriedenheit des einzelnen Stimmberechtigten; bzw. Nachfrage-Intensität nach veränderter staatlicher Regelung.

4. Typologie der Urheber und Handlungsmuster

4.1 Urhebertypologie



Legende:

A =  = Ad Hoc E =  = Einzelne P =  = Parteien V =  = Verbände

Grafik 2: Urheber nach Struktur des Komitees im Zeitablauf

Die Grafik 2 zeigt, dass zu Beginn des Initiativenzeitalters die Ad-hoc-Komitees vorherrschend waren. Später wurden sie von den Parteien knapp überflügelt. In neuester Zeit scheint sich ein Trend abzuzeichnen, der von einzelnen Parteien als Urheber wegführt. Die Verbände gewinnen an Bedeutung und eine Renaissance der Ad-hoc-Komitees ist zu beobachten.

4.2 Zeitpunkt von Einreichung und Rückzug

Mit zunehmender Tendenz greifen politisch etablierte Gruppierungen zur Volksinitiative, wenn sie ein politisches Druckmittel benötigen. Allerdings wird das Begehren häufig wieder zurückgezogen, nachdem es zum (Teil)Erfolg geführt hat. Den Gruppierungen gelingt es häufig, im Parlament einen materiellen Gegenvorschlag zu erwirken, der ihre eigene Initiative zumindest teilweise erfüllt.¹⁴

In Wahljahren werden (bei erheblichen Schwankungen) selten überdurchschnittlich viele Initiativen eingereicht. Eigentliche Einreichungsspitzen lassen sich oft in Vorwahljahren feststellen (zum Beispiel 1934: 6 Initiativen; 1974: 8 Initiativen).

Grafik 4 und Tabelle 3 zeigen, dass es nicht alle Parteien anstreben oder fertigbringen, in Wahljahren Initiativen einzureichen. Recht guten Erfolg haben hier aber die Sozialdemokraten, der Landesring und die Progressiven Organisationen (POCH). Glückloser operieren hier zuweilen die Nationale Aktion und die Republikaner.¹⁶

Mit Ausnahme der Jahre zwischen 1967 und 1975 haben die Sozialdemokraten in jedem Wahljahr seit 1935 mindestens eine Initiative deponiert.

Zu ergänzen wären diese Aufstellungen durch jene Initiativen, die mit Unterstützung von Parlamentariern zustande gekommen sind, aber nicht offiziell von einer Partei lanciert wurden.¹⁷

Vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg werden Initiativen, die später zurückgezogen wurden, überdurchschnittlich oft in Wahljahren anhängig gemacht.

Tabelle 3: Einreichung von Initiativen durch Parteien in Wahljahren

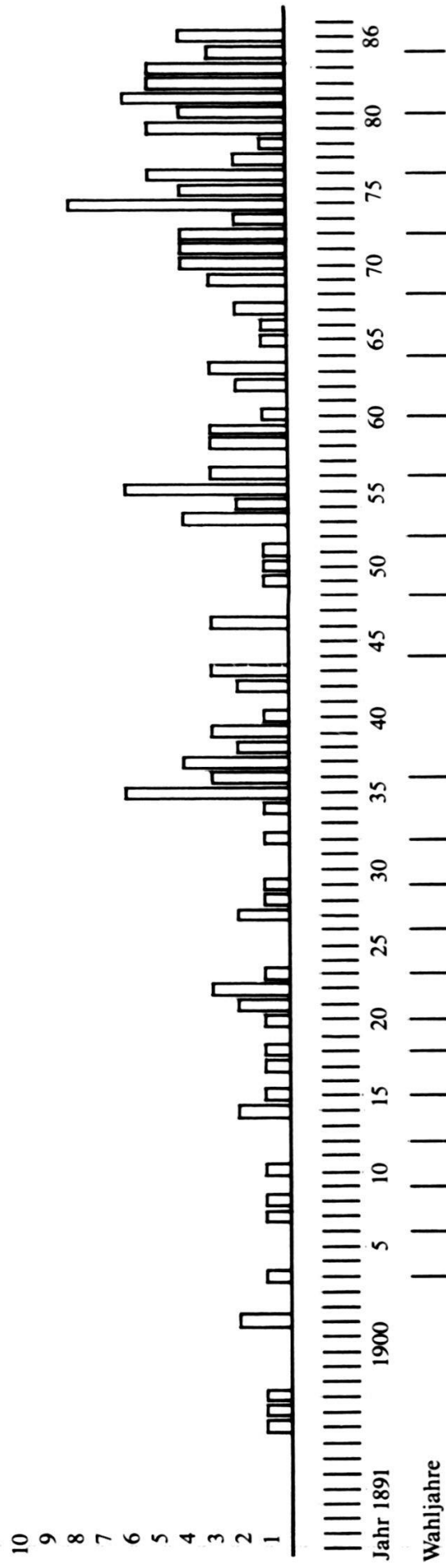
	SP	LdU	POCH	NA/Republikaner
Eingereichte Initiativen	21	7	3	6
Davon in Wahljahren	8	3	2	1

14 Beispiele: Nationalpark Nr. 79; Überschallknall Nr. 99; Schulkoordination Nr. 138.

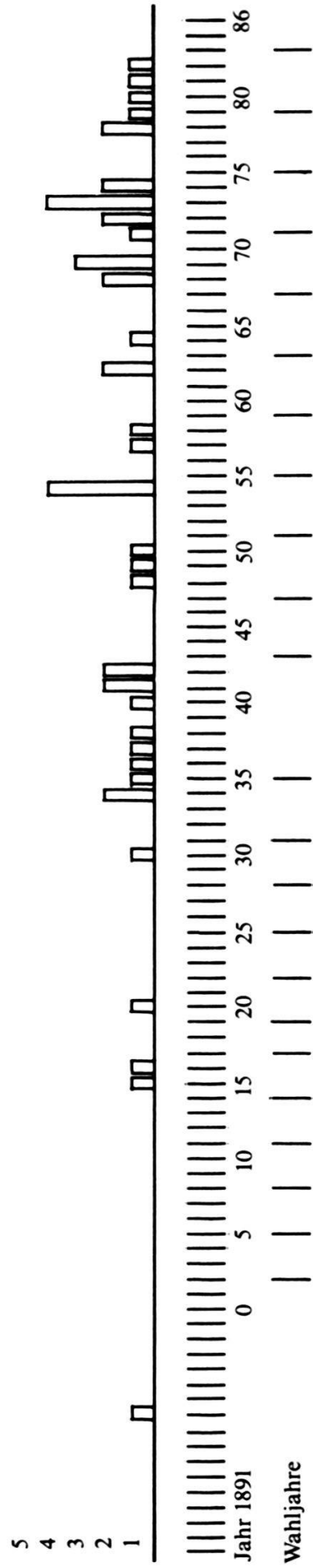
15 Hinweis zur Interpretation der Tabellen: Vertikale Striche stehen für eine Jahrzahl. Die genaue Jahrzahl befindet sich immer in der jeweils letzten darunterstehenden Ziffer.

16 Beispiel: Die Volksinitiative «Ausverkauf der Heimat» der Nationalen Aktion (BBL 1978 II 1434), konnte 1979 erst nach dem Wahltag (19. Oktober 1979) eingereicht werden (26. Oktober 1979: BBL 1979 III 740).

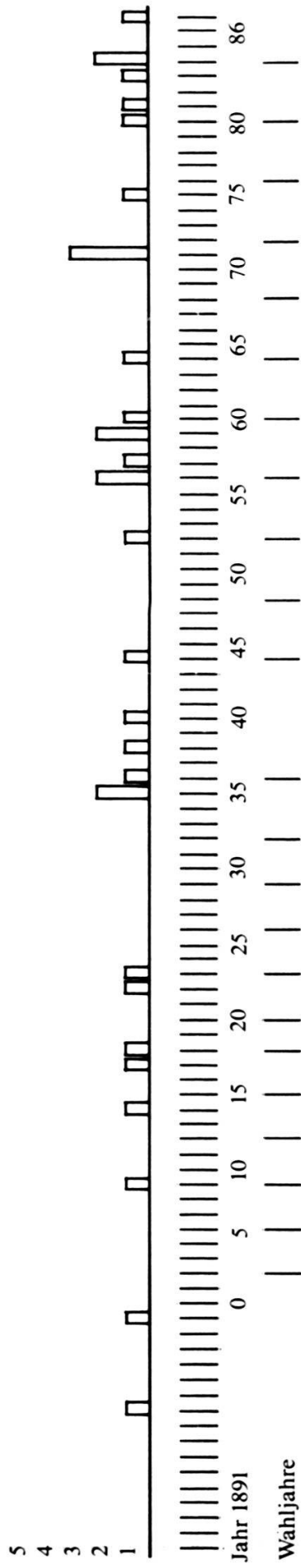
17 Vgl. beispielsweise die 1983 eingereichte Initiative «zur Abschaffung der kalten Progression», lanciert von Kantonalsektionen der FDP unter Mitwirkung des FDP-geleiteten Redressement National. Eine Analyse der Zustandekommensverfügungen im Bundesblatt seit 1981 zeigt, dass 84 der 200 zurzeit amtierenden Nationalräten während ihrer Amtszeit als Urheber von verschiedenen Initiativen mitwirkten. 19 Sozialdemokraten und 18 Freisinnige führen die Liste an, gefolgt von je 7 CVP und SVP-Mitgliedern. Auch 15 von 46 Ständeräten wirkten in Initiativkomitees als rückzugsberechtigte Mitglieder. Hier liegen die Freisinnigen mit 6 Mitgliedern vor 3 Christlichdemokraten an der Spitze.



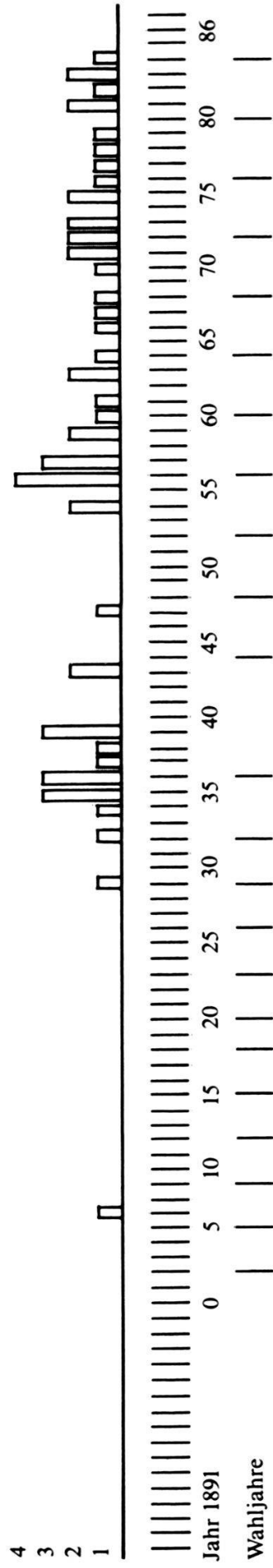
Grafik 3: Zeitpunkt und Anzahl eingereicherter Initiativen ¹⁵



Grafik 4: Zeitpunkt der Einreichung bei Parteien



Grafik 5: Zeitpunkt der Einreichung von SP-Initiativen



Grafik 6: Zeitpunkt der Einreichung später zurückgezogener Initiativen

5. Entdeckung des Initiativen-Rückzugs

Erst im Laufe der Zeit erkannten Behörden und Initianten, dass der Rückzug einer Initiative Vorteile bringen könnte, weil für beide Seiten ein aufwendiger, kostspieliger und ungewisser Abstimmungskampf wegfällt.

Solche Interessenkonvergenzen haben zur Folge, dass Initianten oft gemeinsam mit Behörden oder politischen Gruppierungen versuchen, zu einem «Friedensschluss» ohne Volksabstimmung zu gelangen. «Bargaining» und konsiliare Demokratie (Max Imboden) haben auch im Initiativrecht Einzug gehalten, wenn Prestigeüberlegungen hintangestellt werden. Der Rückzug wird oft als «Zahlungsmittel» für Entgegenkommen eingesetzt.

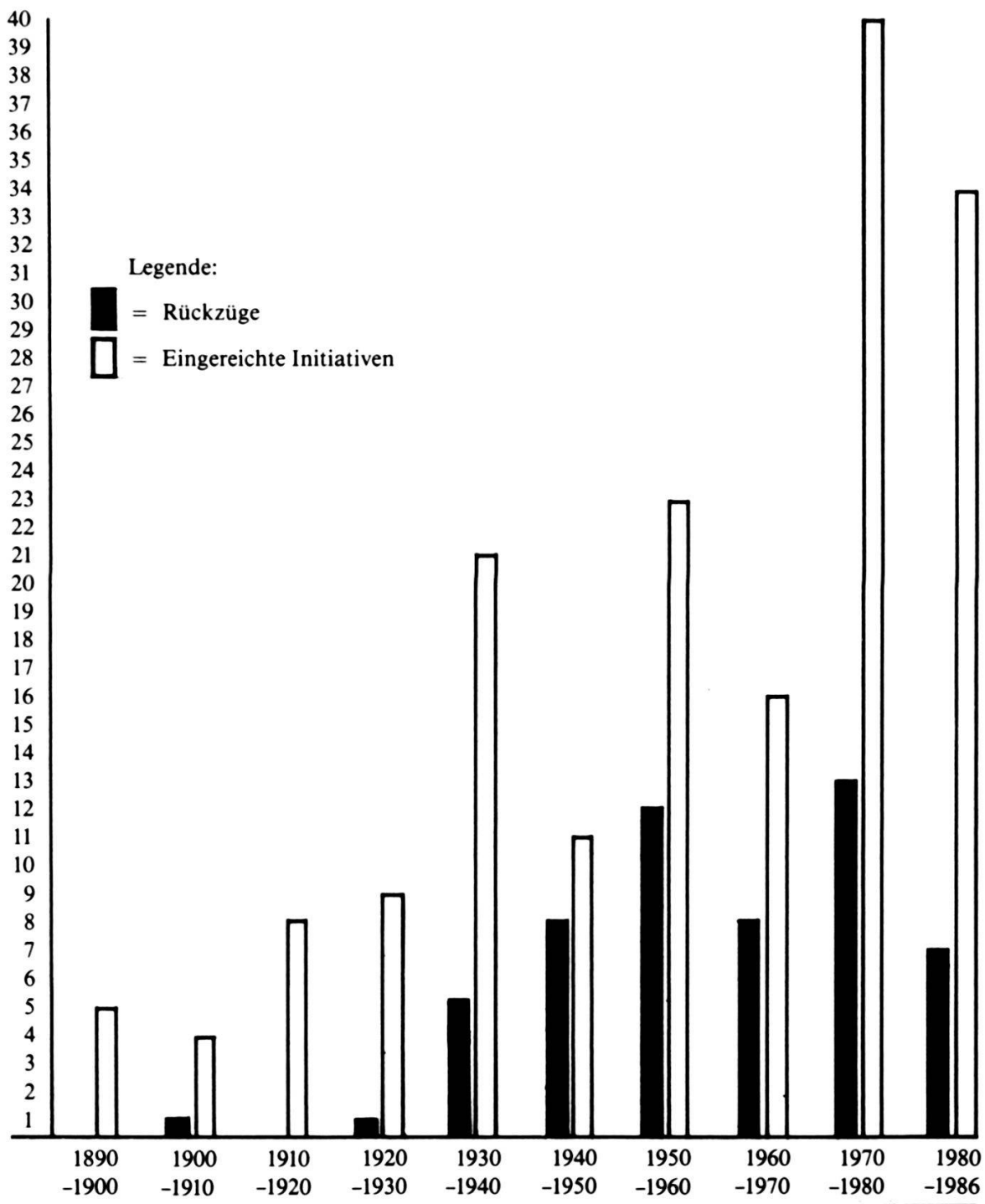
5.1 Statistischer Überblick

Das Verhältnis zwischen eingereichten und zurückgezogenen Initiativen (Rückzugsquote) ist im Zeitablauf Schwankungen unterworfen. Die höchste Rückzugsquote liegt in den vierziger Jahren, insbesondere nach Ende des Zweiten Weltkrieges (72 %) und betrifft hauptsächlich Initiativen mit sehr langer Dauer der Hängigkeit bei den Behörden: Diese wurden grösstenteils nach dem Zweiten Weltkrieg obsolet, weil sie noch unter Vorkriegsbedingungen (Deflations- und Konfrontationspolitik) eingereicht worden waren. In den fünfziger und sechziger Jahren betrug die Rückzugsquote rund 50 %: in jener Zeit fielen halb so viele Initiativen durch Rückzug dahin, als neue eingereicht wurden.

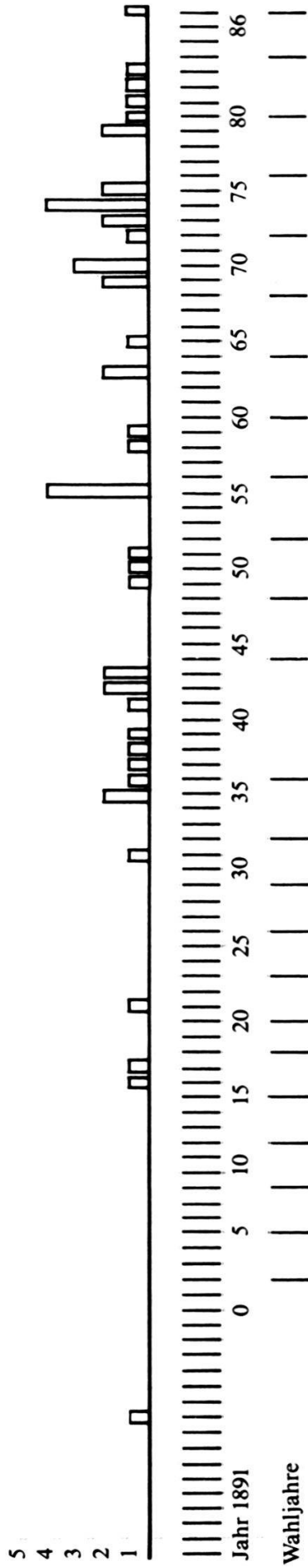
Seit 1970 ist die Rückzugsquote abnehmend, sie beträgt am Ende der Beobachtungsperiode nur noch rund 20 %. Das politische Klima scheint härter geworden zu sein und die Verhandlungsfreudigkeit hat abgenommen. In Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs besteht eher die Bereitschaft, Initianten Konzessionen zu gewähren, selbst wenn damit finanzielle Konsequenzen für den Staat verbunden sind. Ein härteres wirtschaftliches Klima kann den Verhandlungsspielraum einschränken, was sich wiederum negativ auf die Rückzugsbereitschaft auswirkt.

Nun soll der Frage nachgegangen werden, ob die am 25. Dezember 1977 in Kraft getretene Unterschriftenzahlverdoppelung von 50 000 auf 1000 000 und die Befristung der Sammlung auf 18 Monate, einen Einfluss hatten auf die Rückzugsquote. In der Dekade zwischen 1970 und 1986 wurden 74 Initiativen eingereicht und 19 zurückgezogen.

Die Aufschlüsselung in zwei Zonen (vor/nach 1978) zeigt, dass nach Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung die Rückzugsquote stark abnahm. Zwischen 1970 und 1978 wurden 31 Initiativen eingereicht und nur 10 zurückgezogen, was einer Rückzugsquote von rund 30 % entspricht. In den sieben Jahren nach Inkrafttreten der Unterschriftenzahl-Erhöhung wurden 43 Initiativen eingereicht, aber nur neun zurückgezogen. Die Rückzugsquote fiel somit auf rund 20 % zurück. Die Erklärung für diesen sich abzeichnenden



Grafik 7: Anteil der Rückzüge am Total der Initiativen



Grafik 8: Zeitpunkt der Rückzüge

neuen Trend könnte darin zu finden sein, dass die Initianten durch die gezwungenermassen grössere Zahl von Unterzeichnern stärkerem Druck an ihrer «Heimatfront» ausgesetzt sind, die Initiative nicht fallenzulassen.

Seit 1977 werden zudem Beginn und Ablauf der Sammelfrist im Bundesblatt publiziert, die Initianten stehen im Rampenlicht der Öffentlichkeit. Ein Scheitern wird durch die Medien landesweit öffentlich bekannt gemacht. Der lautlose Abgang wird schwieriger; ¹⁸ der Erfolgsdruck steigt. Ist der erste Sieg (Zustandekommen der Initiative) erfochten, sehen sich die Urheber daraufhin dem Erwartungsdruck ihrer erzwungenermassen recht grossen Anhängerschaft ausgesetzt: Die Unterzeichner, die sie riefen, werden sie nun nicht mehr los. Im Schaufenster der Öffentlichkeit verhindert Prestigedruck «Rückzüge für ein Linsengericht».

Die Grafik 8 zeigt, dass Rückzüge sozusagen nie in Wahljahren vorgenommen werden. Noch zu untersuchen bliebe, ob die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass der bürgerlich dominierte Bundesrat Initiativen von Gruppierungen des linken Parteispektrums, die sich auch an Nationalratswahlen beteiligen, eher in Wahljahren zur Abstimmung bringt. ¹⁹ Der Bundesrat ist frei, den Termin der Abstimmung festzulegen. ²⁰

5.2 Urhebertypologie und Rückzug

Ausgehend von der in 4.1 erfolgten Einteilung der Initiativkomitees (Parteien, Ad-hoc-Gruppierungen, Einzelinitianten, Verbände), fragt sich, ob bestimmte Urhebertypen ausgeprägter als andere zum Rückzug ihrer Begehren neigen. Unterschiede lassen sich feststellen: Initiativen von Verbänden und Einzelinitianten werden häufiger zurückgezogen als jene von Parteien oder Ad-hoc-Gruppierungen. Hängen diese Unterschiede zusammen mit der Fähigkeit zur internen Willensbildung, die je nach Komitee-Struktur unterschiedlich grosse Aufwendungen erfordern kann? ²¹

18 Möglicherweise hat deswegen in jüngster Zeit die relative Zahl der Rückzüge nicht weiter zugenommen. Vgl. auch: Hans-Urs Wili: Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht NF 101 (1982) I 60–86, speziell 66.

19 Vgl. Anm. 1; Beispiel: Rüstungsreferendums-Initiative der SP. Abstimmungsdatum: 5. April 1987.

20 Art. 10 Abs. 1 Bundesgesetz über die politischen Rechte. – Lediglich für die Behandlungsfristen im Parlament bestehen rechtliche Regelungen. Vgl. Art. 26–30 Geschäftsverkehrsgesetz, SR 171.11.

21 Vgl. Anm. 1. Neuerdings zeichnet sich bei bestimmten Initiativen der Trend ab, eine grosse Zahl von Urhebern in das Komitee aufzunehmen, primär wohl zum Beweis breiter Abstützung des Begehrens, aber auch um darzulegen, dass ein Rückzug nicht in Frage komme. Vgl. Initiative «Abschaffung der Armee»: 100 Urheber; Stadt-Land-Initiative: 76 Urheber; AKW-Moratoriums-Initiative: 42 Urheber; Gewässerschutz-Initiative mit Elisabeth Kopp (heute Bundesrätin) im Komitee: 37 Urheber. Schliesslich mag ein grosses Urheberkomitee bei der Unterschriftensammlung überzeugender wirken. Andere Initianten (vor allem Franz Weber) nehmen bewusst nur wenige Mitstreiter ins Komitee auf, um ihren eigenen, vorherrschenden Einfluss leichter zu bewahren.

Tabelle 4: Rückzugsquote nach Urheberarten

	Urhebertyp	Rückzugsquote
1.	Parteien	30 %
2.	Ad-hoc-Gruppierungen	33 %
3.	Einzelinitianten	37 %
4.	Verbände	38 %

Möglich, dass die Rückzugsquote bei Parteien und Ad-hoc-Komitees deshalb relativ tief liegt, weil hier oft viele Personen mitbestimmen. Die Rückzugsmehrheit ist nicht leicht an einem Tisch zusammenzubringen. Für Parteien sind Volksabstimmungen zudem auch dann Gelegenheit zur Selbstdarstellung, wenn eine Niederlage unabwendbar ist. Jede Stimme für die Initiative wird dann – der Niederlage zum Trotz – propagandistisch doch noch in einen Erfolg umgemünzt.

Einzelinitianten und Verbände scheinen sich im politischen System ebenfalls gut auszukennen, haben oft eine einfachere Entscheidungsstruktur, sind nicht auf Nationalratswahlen angewiesen und zeigen sich angesichts der Risiken einer kostspieligen Volksabstimmung durch einen Rückzug für ein teilweises Entgegenkommen erkenntlich.

Differenzierter betrachtet zeigt sich zudem, dass Rückzüge oft von Komitees aus bürgerlichen Lagern vorgenommen werden. Gruppierungen des linken Spektrums wählen häufiger die Option, Initiativen bis zum Urnengang durchzuziehen.

Zwar lassen sich nicht alle Initiativen diesem etwas überholten rechts-links-Schema zuweisen. Trotzdem die Zahlen: Urheberkomitees bürgerlicher Herkunft lancierten 31 Begehren, zogen aber 19 (= 61 %) zurück. Gruppierungen, die in der linken Hälfte des Parteienspektrums anzusiedeln sind, lancierten 54 Begehren, hielten aber an 42 bis zur Abstimmung fest, zogen somit lediglich 12 (= 22 %) zurück. Fazit: Bürgerliche Rückzüge sind häufiger. Der Befund widerspiegelt auch die unterschiedliche Distanz von «links» und «rechts» zum Machtzentrum.²²

5.3 Sachthemen und Rückzug

Die Initiativen der Beobachtungsperiode lassen sich – mit nur wenigen Ausnahmen – 14 grösseren Sachbereichen zuordnen. Dabei wird deutlich, dass die Rückzugsquote nach Themen stark variiert.

Einreichungs-Spitzenreiter nach Sachthemen sind Initiativen im Sozialbereich, gefolgt von finanzpolitischen Begehren und jenen zum Gegenstand der Volksrechte. Die Rangierung nach Anzahl eingereicherter Initiativen je Sachgebiet (Er) entspricht aber keineswegs jener der zurückgezogenen Initiativen

²² Vgl. aber immerhin Anm. 10 hievorig.

Tabelle 5: Sachthemen und Rückzug²³

Er	Rr	Sachthema	Eingereicht	Rückzug	Rückzugsquote
13	1	Bildung	3	3	100 %
9	2	Verkehrspolitik	6	4	67 %
1	3	Sozialrechte	24	15	63 %
2	4	Finanzpolitik	16	8	50 %
8	5	Umweltschutz	10	5	50 %
11	6	Agrarpolitik	5	2	40 %
4	7	Wirtschaft	12	4	33 %
5	8	Armee	12	3	25 %
12	9	Ethik/Religion	4	1	25 %
3	10	Volksrechte	15	3	20 %
7	11	Ausländerpolitik	10	2	20 %
6	12	Arbeit	11	2	18 %
14	13	Energie	3	0	0 %
10	14	Gesundheit	5	0	0 %

Legende:

Er = Rangierung nach Anzahl Initiativen im Sachgebiet

Rr = Rangierung nach Rückzugsquote

nach Sachgebiet (Rr). Eingehender Untersuchung bedarf die Frage, worauf dies zurückzuführen ist. Ins Auge fällt die grosse Zahl der Rückzüge im Bildungs-, Verkehrs- und Sozialbereich und die Festhalte-Intensität bei Begehren betreffend die Volksrechte.²⁴

5.4 Dauer der Hängigkeit und Rückzug

Nicht alle Initiativen bleiben gleich lang bei den Behörden hängig. Eine Behandlungsfrist besteht heute zwar für die Stellungnahme durch die Ratskammern. Der Bundesrat jedoch ist anschliessend frei, mit dem Ansetzen der Abstimmung zuzuwarten. Ein Vergleich zwischen der Dauer der Hängigkeit aller im Unterschied zu später zurückgezogenen Initiativen zeigt eine interessante Erscheinung.

In Tabelle 6 überrascht, dass zurückgezogene Initiativen länger bei den Behörden verweilen als die anderen. Bedeutet dies, dass die Behörden gewisse Initiativen so lange hängig halten, bis die Initianten müde werden und den Rückzug antreten?

²³ Bereiche, in denen nur sehr wenige Initiativen eingereicht wurden, blieben ausgeklammert.

²⁴ Vgl. Anm. 1.

Tabelle 6: Dauer der Hängigkeit von Volksinitiativen

Kategorie	Anzahl	Dauer der Hängigkeit in Monaten
Behandelte Initiativen	148	44,84
Zurückgezogene Initiativen	57	50,83 ²⁵
Nicht zurückgezogene Initiativen	91	41,22 ²⁶

6. Ursachen des Rückzugs

Oft ist, um einen Rückzug zu erklären, die Handlungsweise der Behörden sichtbar zu machen. ²⁶ Für letztere lautet die Frage häufig ähnlich: «Wie weit müssen wir den Initianten entgegenkommen, damit sie entweder den Rückzug antreten, oder in der Abstimmung keine Gefahr mehr darstellen?» Wenn Initianten als eine homogene Gruppe auftreten, werden sie oft sogar in den Willensbildungsprozess eines allfälligen Gegenvorschlags und in Rückzugsverhandlungen einbezogen. ²⁷ Kommt trotzdem kein Rückzug zustande, wird entweder der indirekte Gegenvorschlag fallengelassen, oder im Abstimmungskampf als Argument gegen die Initiative eingesetzt.

Zuweilen verwenden die Initianten den Rückzug aber auch als Pfand (Zahlungsmittel?) zur Aushandlung politischer Vorteile, die nicht im sachlichen Zusammenhang zum Inhalt der Initiative stehen. Die SP hat lediglich drei ihrer allein zustandegebrachten Initiativen fallengelassen. Diese Rückzüge fanden aber alle um das Jahr 1959 statt, als die SP in den Bundesrat eintrat entsprechend ihrer Vertretung im Parlament (Zauberformel). Zufall?

25 Dieser Durchschnittswert entspricht 57 zurückgezogenen Initiativen. Ein Fremdwert wurde nicht berücksichtigt: Die SP-Initiative Pressefreiheit wurde 1935 eingereicht, konnte mangels Rückzugsklausel aber nicht zurückgezogen werden und weist somit 499 Monate Dauer der Hängigkeit auf. Nach der Rückkehr zur integralen Pressefreiheit nach dem Zweiten Weltkrieg hatte niemand mehr ein Interesse an der Abstimmung über diese Initiative, am wenigsten ihre Urheber, die SP. Erst 1976 wurde das Begehren im neugeschaffenen Bundesgesetz über die politischen Rechte unter Art. 90 Abs. 3 erledigt. Unter Einbezug dieser Initiative stieg die durchschnittliche Dauer der Hängigkeit nicht-zurückgezogener Initiativen auf über 52 Monate an.

26 Interessant wäre die Untersuchung der Reaktionsweise jener Departemente, deren Vorsteher derselben Partei angehört wie die Urheber einer Initiative. Nützen Initianten die Gunst der Stunde und reichen ein Begehren ein, weil sie wissen, dass es in einem Departement behandelt wird, dessen Vorsteher ihren Anliegen wohlgesinnt ist (vgl. Bankeninitiative, Atominitiative I)? Nicht nur Behörden reagieren auf eingereichte Initiativen, sondern manchmal auch konkurrierende Initiativkomitees. Vgl. die beiden 1955 eingereichten Initiativen betreffend Steuerabbau von freisinniger bzw. sozialdemokratischer Seite.

27 Es gibt allerdings Gruppierungen, die aber nicht mit sich reden lassen. Darunter finden sich vor allem Initianten am Rande des politischen Spektrums; NA, Poch, Republikaner, SES, VPOD, aber auch Einzelinitianten wie Fritz Dutler / Ludwig A. Minelli oder Franz Weber.

6.1 Rückzug ohne Entgegenkommen der Behörden

39 mal reagierten die Behörden mit Verweigerung jeglicher Konzession; in acht Fällen zogen die Urheber das Begehren trotzdem zurück.

Der relativ geringe Umfang der Tabelle 7 zeigt: Normalerweise kommen die Behörden den rückziehenden Initianten materiell entgegen. Von allen bis Ende 1986 zurückgezogenen 57 Begehren traf dies in 49 Fällen zu.

«Gratis» zurückgezogen wurden vornehmlich jene Initiativen, deren Urheber zur Zeit der Lancierung politisch weit entfernt vom politischen Machtzentrum standen.²⁸ Bürgerliche Komitees, Verbände, Sozialdemokraten und Gewerkschaften zogen eine Initiative nie ohne Entgegenkommen der Behörden zurück. Seit 12 Jahren ist auf Bundesebene zudem kein «Gratisrückzug» mehr zu registrieren.

In einigen Fällen verweigerten die Urheber den Rückzug, obwohl die Behörden materiell entgegengekommen waren.²⁹

Versuche, Initianten zum Rückzug zu bewegen, sind bei fast jeder Initiative festzustellen. Nur bei wenigen Initiantengruppen wird von vorneherein darauf verzichtet, sei es, weil die Initianten keine Kooperationsbereitschaft signalisieren oder weil die Behörden mit bestimmten, politisch extremen Gruppierungen keine Diskussion führen wollen.

Tabelle 7: Rückzüge ohne Entgegenkommen der Behörden

Nr.	Jahr	Name	Urheber	Bereich	G R	Dau	Erl
27	1931	AHV	P CVP	Sozial	0 1	192	1947
34	1934	Steuerfragen	E Beguin Front	Finanz	0 1	215	1953
35	1935	Entpolitisierung SBB	P Front	Verkehr	0 1	152	1947
73	1956	Militärausgaben	E Chevallier	Armeegegner	0 1	3	1956
74	1956	Soziale Sicherheit	E Chevallier	Sozial	0 1	3	1956
87	1965	Überfremdung	P Demokraten	Ausland	0 1	34	1968
104	1972	Studienfinanzierung	A (E) Lausanner Modell	Bildung	0 1	26	1974
113	1974	Teuerung	E Denner	Wirtschaft	0 1	27	1976

Legende:

Nr.:	Nummer der Initiative
G Gegenvorschlag:	0 = Kein Entgegenkommen
R Rückzug:	1 = Rückzug
Dau:	Dauer der Hängigkeit bei den Behörden in Monaten
Erl:	Jahr der Erledigung

28 Die CVP bestätigt als Ausnahme diese Beobachtung. Vgl. Tabelle 7.

29 Beispiel: Die Anliegen der Ferieninitiative wurden 1983 zu weiten Teilen im Obligationenrecht verwirklicht. Der Gewerkschaftsbund zog die Initiative trotzdem nicht zurück, worauf sie am 10. März 1985 von Volk und Ständen verworfen wurde.

Tabelle 8: Initiativen ohne Entgegenkommen der Behörde

Nr.	Jahr	Name	Urheber		Bereich	G	R	Dau	Erl	Erf
			Typ	Aktor						
2	1893	Recht auf Arbeit	P	SP	Arbeit	0	0	10	1894	0
3	1894	Beutezug	A (P)	Dürrenmatt KK	Finanz	0	0	8	1894	0
4	1899	Proportionalwahl	A (P)	KK SP	Volksrecht	0	0	17	1900	0
5	1899	Wahl des Bundesrates	A (P)	KK SP	Volksrecht	0	0	17	1900	0
6	1902	Wahl des Nationalrates	V	Bauern	Volksrecht	0	0	20	1903	0
9	1909	Proportionalwahl	A (P)	KK SP	Volksrecht	0	0	14	1910	0
18	1934	Bundesbeamte Wahl	V	Föderativverband	Volksrecht	0	0	12	1922	0
21	1922	Zollfrage	A (V/P)	SP SGB	Finanz	0	0	14	1923	0
25	1927	Strassenverkehr	V	Automobilclub	Verkehr	0	0	32	1929	0
27	1931	AHV	P	CVP	Sozial	0	1	192	1947	
30	1934	Totalrevision	A (P)	Front, Jungliberale	Totalrevision	0	0	13	1935	0
32	1934	Freimaurerei	A (P/E)	Front Fonjallaz	Ausland	0	0	38	1937	0
33		Kriseninitiative	A (P/V)	SP SGB	Wirtschaft	0	0	8	1935	0
34	1934	Steuerfragen	A (E/P)	Beguïn Front	Finanz	0	1	215	1953	
35	1935	Entpolitisierung SBB	P	Front	Verkehr	0	1	152	1947	
38	1936	Wahrung verf. Rechte	E	Beguïn Giacometti	Volksrecht	0	0	32	1939	0
40	1936	Bundesbeschl. Volksrechte	P	Kommunisten	Volksrecht	0	0	22	1938	0
58	1950	Warenumsatzsteuer	P	PdA	Finanz	0	0	25	1952	0
73	1956	Militärausgaben	E	Chevallier	Kontra Armee	0	1	3	1956	
74	1956	Soziale Sicherheit	E	Chevallier	Sozial	0	1	3	1956	
78	1959	Atomwaffen	A (E)	Kontra Aufrüstung	Kontra Armee	0	0	37	1962	0
80	1959	Atomwaffen	P	SP	Kontra Armee	0	0	47	1963	0
87	1965	Überfremdung	P	Demokraten	Ausland	0	1	34	1968	
89	1967	Wohnung Familienschutz	A (V/P)	Pro Wohnen	Sozial	0	0	36	1970	0
104	1972	Studienfinanzierung	A (E)	Lausanner Modell	Bildung	0	1	26	1974	
110	1974	Überfremdung IV	P	Republikaner	Ausland	0	0	37	1977	0
111	1974	Einbürgerungen	P	NA	Ausland	0	0	37	1977	0
113	1974	Teuerung	E	Denner	Wirtschaft	0	1	27	1976	
117	1975	AHV-Alter	P	POCH	Sozial	0	0	35	1978	0
124	1976	Kirche und Staat	A (E)	Tanner, Dutler, Minelli	Religion	0	0	43	1980	0
140	1981	Vivisektion	E	Weber Franz	Tier	0	0	51	1985	0
142	1981	Atomkraftwerke	V	SES	Energie	0	0	34	1984	0
145	1982	Berufsbildung	P	SAP (RML)	Arbeit	0	0	51	1986	0

Die Tabelle 8 zeigt unter anderem, dass alle Initiativen, denen die Behörden nicht entgegenkamen, auch vom Volk abgelehnt wurden. Im urkonzeptionellen Sinn verwendete Initiativen haben somit im schweizerischen Politsystem heute kaum mehr eine Chance.

6.2 Rückzug zugunsten eines indirekten Gegenvorschlages (freiwilliger Rückzug)

Mit einem indirekten Gegenvorschlag versucht der Bundesrat auf Verordnungs- oder die Bundesversammlung auf Gesetzesstufe, bestimmte Anliegen der Initianten zumindest teilweise zu erfüllen. Solche Gegenvorschläge wurden zu 51 Initiativen unterbreitet.

In den dreissiger bis fünfziger Jahren lag der Anteil jener Initiativen, denen ein indirekter Gegenvorschlag beigelegt wurde, zwischen 20 und 36 %; in den sechziger und siebziger Jahren gar über 40 %. In 25 Fällen führte diese Strategie der Behörden jeweils auch zum Rückzug der Initiative. Dies entspricht einer «Erfolgsquote» von nahezu 50 %. Die meisten Initianten akzeptieren somit den Verhandlungscharakter des Volksbegehrens.

6.3 Rückzug zugunsten eines direkten Gegenvorschlages

Die Vorlage eines direkten Gegenvorschlages ist die verfassungsmässig vorgesehene Möglichkeit für die Bundesversammlung, einen eigenen Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe vorzulegen, wenn die Initiative nicht die Zustimmung des Parlamentes findet (Art. 121 Abs. 6 BV); letzteres ist ohnehin meistens der

Legende zu Tabelle 8:

Nr.:	Offizielle Nummerierung der Initiative gemäss Bundeskanzlei
Jahr:	Jahr der Einreichung
Name:	Bezeichnung der Initiative
Urhebertyp:	V = Verband; P = Partei; E = Einzelurheber; A = Ad-hoc-Komitee. Buchstaben hinter dem A (in Klammer) zeigen, aus welchen Gruppen es besteht.
Aktor:	KK = Katholisch Konservative Partei; SP = Sozialdemokraten; SGB = Gewerkschaftsbund; PdA = Partei der Arbeit; NA = Nationale Aktion; POCH = Progressive Organisationen der Schweiz; SAP = Schweizerische Arbeiterpartei.
G:	Gegenvorschlag: 0 = Kein Entgegenkommen
R:	Rückzug: 1 = Rückzug erfolgt; 0 = Kein Rückzug
Dau:	Dauer der Hängigkeit bei den Behörden in Monaten
Erl:	Jahr der Erledigung
Erf:	0 = Ohne Erfolg in der Abstimmung

Tabelle 9: Rückzüge nach indirektem Gegenvorschlag

Nr.	Jahr	Titel	Urheber	Thema	G	R	Dau	Erl	
			Typ	Aktor					
29	1934	Alpenstrassen	A (P)	Susten FdP SP BGB	Verkehr	4	1	22	1936
31	1934	Spitzelinitiative	A (V/E)	OG Guisan	Pro Armee	4	1	164	1948
39	1936	Arbeitslosenvers.	V	SGB	Arbeit	4	1	137	1947
45	1938	Notrecht	P	LdU	Volksrecht	4	1	31	1940
50	1942	Umwandlung der AHV	P	Radicaux GE	Sozial	4	1	66	1947
63	1953	Verwaltungs- kontrolle	A (E)	Pro Bundes- finanzen	Verwaltung	4	1	18	1955
66	1955	Invalidenver- sicherung	P	SP	Sozial	4	1	59	1959
68	1955	Invalidenver- sicherung	P	PdA	Sozial	4	1	58	1959
75	1958	Nationalpark	A (E)	Pro National- park	Umwelt	4	1	21	1959
76	1958	AHV-Renten	P	SP	Sozial	4	1	33	1961
79	1959	AHV-Renten Erhöhung	A (P)	FdP EVP Demokraten	Sozial	4	1	24	1961
81	1960	Arbeitszeit	V	SGB	Arbeit	4	1	48	1964
82	1962	AHV-Renten Erhöhung	A (V)	AVIVO PdA	Sozial	4	1	37	1965
83	1962	AHV-Renten	E	Beobachter	Sozial	4	1	39	1965
84	1963	Steuerabbau	A (E)	Freisinn- Komitee	Finanz	4	1	8	1963
88	1966	AHV-Ausbau	V	CNG	Sozial	4	1	28	1968
90	1967	Gewässerschutz	V	Fischerei- verband	Umwelt	4	1	55	1972
96	1970	AHV-Renten	P	Bürgerliches Komitee	Sozial	4	1	53	1974
99	1971	Überschallknall	A (E)	Contra Lärm	Umwelt	4	1	15	1972
101	1971	Schwanger- schaft	E	Dutler	Religion	4	1	51	1976
120	1975	Strassenlärm	A (E)	Pro Umwelt	Umwelt	4	1	48	1979
128	1978	Futtermittel	V	Bauern	Agrarpolitik	4	1	63	1983
137	1980	Ladensterben	P	Rep. Detail- handel	Wirtschaft	4	1	35	1983
148	1982	Treibstoffzölle	V	TCS	Verkehr	4	1	23	1984
150	1983	Kalte Progression	V	Redressment- National	Finanz	4	1	9	1984

Legende:

Nr. Offizielle Nummerierung der Initiative gemäss Bundeskanzlei

Jahr: Jahr der Einreichung

G: Gegenvorschlag: 4 = Indirekter Gegenvorschlag

R: Rückzug: 1 = Rückzug erfolgt

Dau: Dauer der Hängigkeit bei den Behörden in Monaten

Erl: Jahr der Erledigung

Urhebertyp: V = Verband; P = Partei; E = Einzelurheber; A = Ad-hoc

Aktor: KK = Katholisch Konservative Partei; SP = Sozialdemokraten; SGB = Gewerkschaftsbund; PdA = Partei der Arbeit; NA = Nationale Aktion; POCH = Progressive Organisationen der Schweiz; SAP = Schweizerische Arbeiterpartei; AVIVO = Komitee der Vereinigungen der Alters-, Hinterbliebenen und Invalidenrentner.

Fall.³⁰ Dieser Gegenvorschlag gelangt gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung (Doppelabstimmung). In 26 Fällen wurde bisher von diesem Recht Gebrauch gemacht, was 13 Rückzüge zur Folge hatte.

Diese Reaktionsweise des politischen Systems führte in fünf Fällen dazu, dass beide Vorlagen abgelehnt wurden. Wichtiger dürfte sein, dass bisher ein Abstimmungsresultat über Initiative und Gegenvorschlag keine Rückschlüsse auf den wirklichen Willen von Volk und Ständen erlaubte, weil sich bei Doppelabstimmungen vier verschiedene Verfälschungseffekte kumulierten.³¹ Bei der Kulturinitiative beharrte jüngst eine knappe Komitee-Mehrheit auf der Initiative, nahm eine gleichzeitige Verwerfung von Initiative und Gegenvorschlag in Kauf, um anschliessend mit Grund das Argument zu präsentieren, am Scherbenhaufen sei das mangelhafte Abstimmungsverfahren schuld. In der Volksabstimmung vom 5. April 1987 wurde dieses Verfahren nun durch die Zulassung des Doppelten Ja korrigiert.

6.4 Schlussfolgerung: Reaktionsmethode und Rückzug

Sowohl der indirekte als auch der direkte Gegenvorschlag führen in rund der Hälfte aller Fälle zu Rückzügen. Der direkte Gegenvorschlag auf Verfassungsebene war somit auch in der Zeit des unbefriedigenden Abstimmungsverfahrens als einzige Antwort nicht unbedingt geeignet, Initianten zum Rückzug zu bewegen, weil sie Doppelabstimmungen zu fürchten hatten. Das Argument gegen das neue Abstimmungsverfahren mit Zulassung des Doppelten Ja («Dann findet kein Rückzug mehr statt») ist nicht belegt.

Alles deutet darauf hin, dass der Inhalt und nicht die Form des Gegenvorschlags eventuell einen Rückzug der Initiative zu bewirken vermag.

Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, auch jene Initiativen einzubeziehen, bei denen ein Gegenvorschlag auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe erwogen, aber wieder fallengelassen wurde. Das Scheitern hatte aber immer auch zur Folge, dass die Initianten an ihrem Begehren festhielten, aber keineswegs immer Schiffbruch erlitten.³²

30 Nur in sechs Fällen reagierte das Parlament anders als mit Ablehnung. Einmal ohne Empfehlung (Fristenlösungsinitiative 1977), fünfmal mit Zustimmung: Absinthverbot (1908), Staatsvertragsreferendum (1920), Kursaalinitiative (1927), Schulkoordination (1972), Zivildienst I (1973).

31 Vgl. Hans-Urs Wili: Nein oder nicht Nein, das ist hier die Frage! Zu Genauigkeitsgrad und Verfassungsmässigkeit des geltenden Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht NF 104 (1985) I 527–573, speziell 537–565 mit detaillierter Aufschlüsselung.

32 Vgl. Anm. 1. Beispiel: Schächtverbotinitiative: Annahme 1893 nach Scheitern des Gegenvorschlags.

Tabelle 10: Rückzüge nach direktem Gegenvorschlag

Nr.	Jahr	Name	Urheber		Bereich	G	R	Dau	Erl	Erf
			Typ	Aktor						
8	1906	Wasserkräfte	A (P)	Freiland Demokraten	Energie	1	1	29	1908	G
26	1928	Ordensverbot	P	Freisinniges Komitee	Ausland	1	1	32	1930	G
44	1938	Volksrechte	A (V/P)	Richtlinienbewegung	Volksrecht	1	1	12	1938	G
46	1938	Gütertransport	V	Litra	Verkehr	1	1	91	1945	0
49	1942	Schutz der Familie	P	KK	Sozial	1	1	35	1945	G
62	1953	Ausgabenbeschlüsse	A (E)	Pro Bundesfinanzen	Finanz	1	1	22	1956	0
72	1956	Strassennetz	A (V)	Pro Strassen	Verkehr	1	1	26	1953	G
109	1974	Fuss- und Wanderwege	A (V/P)	Pro Wanderweg	Umwelt	1	1	61	1978	G
125	1976	Gleiche Rechte	V	Frauen	Frau	1	1	55	1980	G
127	1977	Konsumentenschutz	E	TAT	Wirtschaft	1	1	43	1981	G
136	1980	Gewaltverbrechen	E	Beobachter	Sozial	1	1	52	1984	G
138	1981	Schuljahresbeginn	P	Freisinniges Komitee	Bildung	1	1	56	1984	G
144	1982	Mieterschutz	V	Mieter	Sozial	1	1	50	1986	0

Legende:

Nr.: Nummer der Initiative

G: Gegenvorschlag: 1 = Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe

R: Rückzug: 1 = Kein Rückzug erfolgt

Dau: Dauer der Hängigkeit bei den Behörden in Monaten

Erl: Jahr der Erledigung

Urhebertyp: V = Verband; P = Partei; E = Einzelurheber; A = Ad-hoc-Komitee. Buchstaben hinter dem A (in Klammer) zeigen, aus welchen Gruppen es besteht.

Aktor: KK = Katholisch Konservative Partei; SP = Sozialdemokraten; SGB = Gewerkschaftsbund; PdA = Partei der Arbeit; NA = Nationale Aktion; POCH = Progressive Organisationen der Schweiz; SAP = Schweizerische Arbeiterpartei.

Erf: Abstimmungserfolg: G = Gegenvorschlag angenommen; 0 = abgelehnt.

7. Fazit: Die Rückzugsmöglichkeit hat Konzeption und Wirkungsfeld der Initiative verändert und neue Machtzentren geschaffen

Die oben aufgeführten Tabellen und Grafiken führen historisch-statistisch betrachtet zu folgendem «Phantombild» einer rückzugsverdächtigen Initiative:

Am ehesten werden Initiativen aus den Bereichen Verkehr, Finanz- oder Sozialpolitik zurückgezogen, wenn sie von einem Verband bürgerlicher Provenienz in einem Nationalratswahljahr eingereicht werden und ein Entgegenkommen der Behörden auslösen; dieses Entgegenkommen wird eingehend auf Tauglichkeit und Inkrafttreten kontrolliert (daher die lange Dauer der Hängigkeit von über

50 Monaten), bevor die Initiative (bevorzugt in einem Nichtwahljahr) zurückgezogen wird.

Das «Phantombild» der Begehren mit geringen Rückzugschancen beschlägt die Bereiche Energie-, Arbeits-, Gesundheits- und Ausländerpolitik, sie werden lanciert von politisch eher weniger integrierten und referendumsmächtigen Gruppen (z. B. Grüne oder eine Splitterpartei am Rand des politischen Spektrums). Sie erfährt kein Entgegenkommen der Behörden und scheitert auch in der Volksabstimmung.

Zusammenfassend kann der Schluss gezogen werden, dass Volksinitiativen – weder «Initiativen *des Volkes*» sind, noch ausschliesslich von jenen oppositionellen Gruppierungen lanciert werden, die über keine Einflussmöglichkeiten im parlamentarischen Prozess verfügen. Mehr und mehr werden Volksinitiativen Instrumente in den Händen von Verbänden und Ad-hoc-Gruppierungen, die ihre Einflussnahme um ein Element ergänzen. Die «Entdeckung des Rückzugs», verbunden mit den Mechanismen der Verhandlungsdemokratie, schuf aus der Initiative ein polyvalentes Instrument.³³ Vor allem aber sind es die Komiteemitglieder, mehr noch als die Unterzeichner, die zu Machtfaktoren werden, weil einzig sie über die Vollmacht verfügen, das Begehren unter Umständen zurückzuziehen.

Die den Rückzug immer mehr favorisierenden rechtlichen Regelungen haben den Komiteemitgliedern eine bedeutsame – von der Öffentlichkeit kaum bemerkte – Aufwertung und Einflusszunahme gebracht. Doch auch der Bundesrat erhielt ein neues Instrument, das von ihm taktisch-operationell einsetzbar ist.

Der Unterzeichner eines Begehrens bringt nicht nur zum Ausdruck, das ihm präsentierte Begehren zu unterstützen, er sagt auch ja zum Initiativkomitee, dessen Aufgabe es ist, im Namen der Unterzeichner zu handeln. Die Unterschrift auf dem Initiativbogen wird so zu einer Blankovollmacht an die Komiteemitglieder, treuhänderisch das Anliegen zu vertreten, sie können aber auch sanktionslos darauf verzichten. Heute sind es diese Komiteemitglieder, die mit ihrer Rückzugsmacht eine entscheidende Rolle spielen und – sind sie einig – grossen politischen Druck entfalten können. Allein von ihnen hängt es ab, ob eine Initiative zurückgezogen wird, sie bestimmen den Rückzugs-Preis. Sie handeln selbständig und sind niemandem rechtlich verantwortlich. Kein Unterzeichner kann sie belangen, wenn sie schlecht verhandeln oder eine Rückzugschance verpassen.

33 Initiative «Weg vom Tierversuch» des Schweizer Tierschutz (STS) diente 1985 als Propagandamittel gegen die Vivisektionsinitiative von Franz Weber, die sogenannte Almosen-Initiative 1931 der CVP zur Bekämpfung der Lex Schulthess betreffend die AHV. Rückzug erfolgte am 22. Oktober 1947, entgegen der Meinung von Peter Binswanger: Geschichte der AHV, Zürich 1986, 22.

Ihre Verhandlungspartner sind die Verwaltung und die Parlamentarier. Oft entscheidet das Verhandlungsgeschick des Komitees über Erfolg oder Scheitern der Initiative. Von Vorteil ist es deshalb für die Unterzeichner, wenn die Komiteemitglieder zugleich auch einflussreiche Bundesparlamentarier sind, oder zumindest wissen, wie «Bundes-Bern» funktioniert. Der Unterzeichner eines Begehrens weiss allerdings nur in den wenigsten Fällen, ob hinter den Namen der Komiteemitglieder auf dem Unterschriftenbogen loyale und kompetente Verhandler stehen. Sie geben ja ihre Unterschrift für eine Sache, nicht für eine Person. Die Unterzeichnung einer Initiative gilt nicht als Personen-Wahl-Entscheid, obwohl Parallelen dazu bestehen.

Ist das Komitee uneins, oder sehr heterogen zusammengesetzt,³⁴ versucht die Gegenseite nicht selten, in Einzelgesprächen Rückzugscoalitionen zu schmieden. Sind genügend Mitglieder für den Rückzug gewonnen, braucht jene Mehrheit lediglich einen Brief an die Bundeskanzlei abzuschicken des Inhalts, der Rückzug sei angetreten, und die Initiative ist vom Tisch. Relativ formlos kann somit dieser folgenschwere Entscheid getroffen werden.

Auf welchen Kanälen und in welcher Weise solche Einflussnahme durch die Gegenseite erfolgt, entzieht sich allerdings meist öffentlicher Beachtung. Zuweilen finden regelrechte «Hinterhofgespräche»³⁵ statt, in denen Rückzugsbedingungen und -modalitäten ausgehandelt werden oder gar Druckversuche erfolgen. Weil dieses wenig transparente Verfahren vor allem für die Unterzeichner einer Initiative verdeckt und ohne Einflussmöglichkeit abläuft, wäre es zumindest im Interesse der Unterzeichner, aber auch im Interesse demokratischer Öffentlichkeitsprinzipien sinnvoll, wenn diese Verhandlungen in formalisierte und transparente Strukturen eingebettet würden.

Durch den Ausbau der Rückzugsmöglichkeit wird aber auch der Einfluss des Bundesrates um ein Element erweitert. Er ist ja völlig frei in der Ansetzung des Abstimmungstermins. Fristen bestehen lediglich für die Behandlung eines Begehrens durch die Räte. Bis zur Festlegung des Abstimmungstermins durch den Bundesrat können die Initianten den Rückzug erklären. In der Praxis erfolgt die Abstimmungsfestsetzung auf sehr unterschiedliche Weise. Einzelnen Initianten schickt die Landesregierung eine Rückzugsanfrage mit einer Frist, in der welcher der Rückzug noch erfolgen kann. Je nach Urheber ist diese Frist grosszügig oder knapp bemessen. Manchmal wartet der Bundesrat stillschweigend mit der Ansetzung einer Abstimmung zu, weil ein indirekter Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe in Behandlung steht, dessen Ausgang die Urheber noch zum Rückzug veranlassen könnte.³⁶ Die Freiheit der Abstimmungsfest-

34 Beispiele: Recht auf Leben, Kulturinitiative, Stadt-Land-Initiative.

35 Vgl. Kulturinitiative. Weltwoche vom 6. Februar 1986, 45.

36 Beispiel: Kündigungsschutz-Initiative, in den Räten 1985 zu Ende beraten, der indirekte Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe ist unerledigt.

setzung kann also vom Bundesrat je nach Wohlwollen für oder gegen die Initianten eingesetzt werden. Taktische Überlegungen könnten dabei mitspielen.

Es wäre deshalb zu überlegen, ob die durch die erleichterte Rückzugsmöglichkeit geschaffenen neuen Machtbefugnisse der Komiteemitglieder, aber auch des Bundesrates durch seine Kompetenz, den Abstimmungstermin festzulegen, in etwas transparentere und formalisiertere Bahnen zu lenken wären, damit die Volksinitiative nicht nur als Verhandlungsinstrument erkannt würde, sondern auch entsprechende Würdigung erführe.

