

Hohe Hürden können Initiativenflut nicht immer bremsen

Vor allem in Kantonen mit grossen Städten sind Volksbegehren auch ein Marketinginstrument

Im Kanton Aargau braucht es für ein Volksbegehren weniger Unterschriften als in Zürich oder Genf. Dennoch gibt es viel weniger Initiativen. Der Vergleich der Kantone zeigt: Die Hürden für Initiativen scheinen deren Zahl kaum zu beeinflussen.

Daniel Gerny

«Wir werden von Volksinitiativen richtiggehend überschwemmt», sagte Alt-Staatssekretär Jean-Daniel Gerber letzte Woche in einem Interview mit der NZZ. Er schlägt deshalb verschiedene Massnahmen vor, mit denen die Flut eingedämmt werden soll – so zum Beispiel eine Verdoppelung der Unterschriftenzahl von 100 000 auf 200 000 oder eine Verkürzung der Sammelfrist von 18 auf neun Monate. Doch welchen Effekt hätte eine solche Anpassung? Anhaltspunkte liefert ein Blick in die Kantone, denn dort gelten unterschiedlich hohe Hürden für Initiativen und Referenden. Die NZZ hat die Zahlen in Zusammenarbeit mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und dem Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) analysiert.

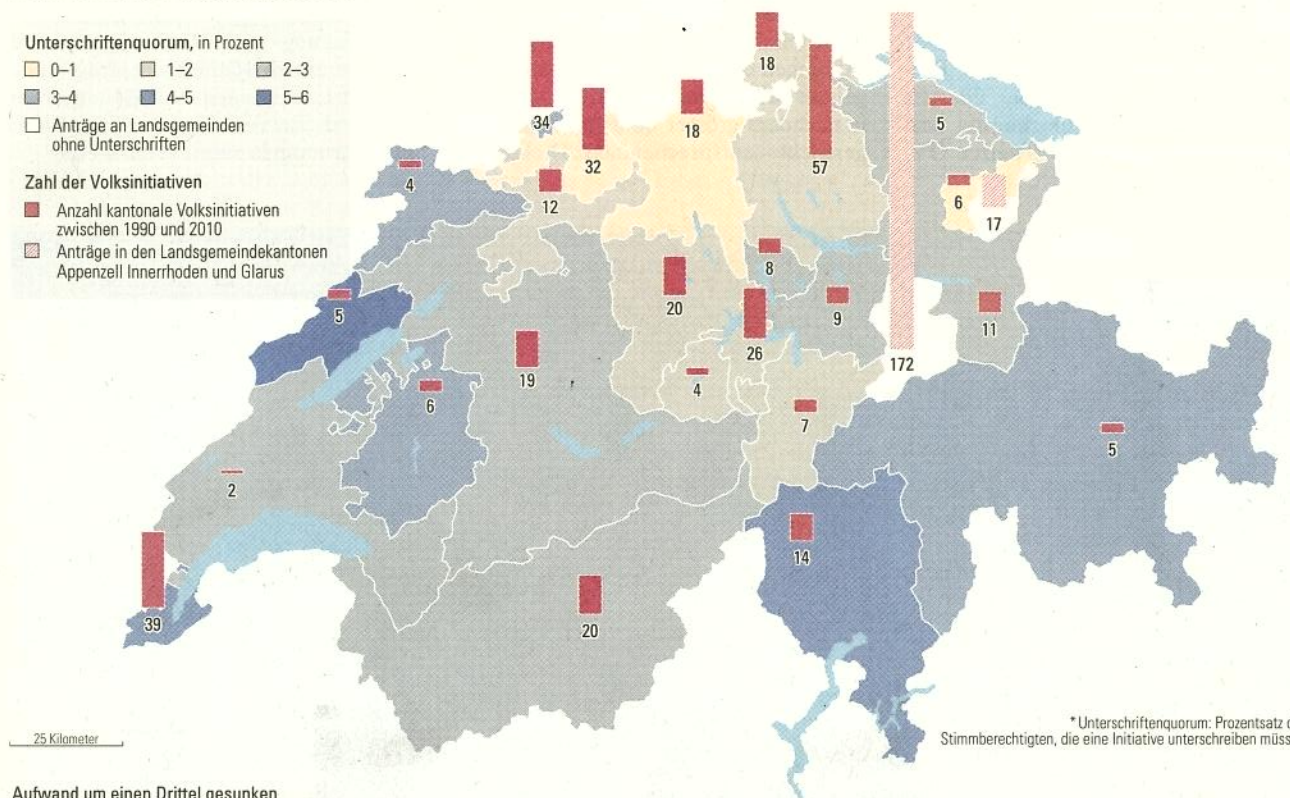
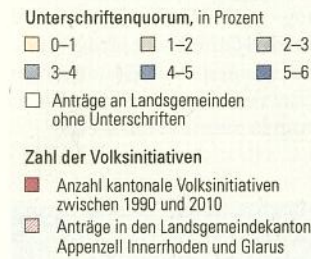
Zürich an der Spitze

Dabei zeigen die Zahlen der Uni Bern, dass es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen den Hürden für eine Volksinitiative und der Anzahl der lancierten Begehren zu geben scheint. So reichen im Kanton Aargau für eine Volksinitiative die Unterschriften von 0,75 Prozent der Stimmberechtigten aus. In Zürich betrug das Unterschriftenquorum bis 2006 (als die Unterschriftenzahl von 10 000 auf 6000 gesenkt wurde) 1,14 Prozent. Dennoch wurden im Kanton Zürich in den Jahren 1990 bis 2010 mehr als zweimal so viele Initiativen (57) lanciert wie im Aargau (18). Selbst die unterschiedlichen Fristen für die Unterschriftensammlung stellen in diesem Fall keine Erklärung dar: Im Kanton Aargau ist die Frist ebenso lang wie im Kanton Zürich (12 Monate).

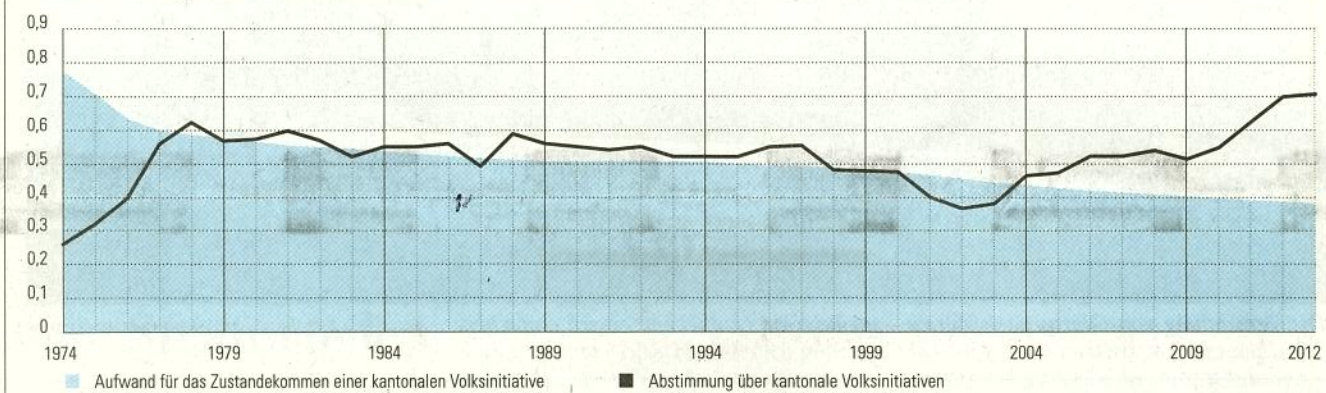
Auch ein Vergleich aller Kantone (vgl. Grafik) zeigt, dass es keine direkte Korrelation zwischen Unterschriftenquorum (Prozentsatz der Stimmberech-

Im Aargau kommen Volksinitiativen am einfachsten zustande

Anzahl Volksinitiativen / Unterschriftenquorum*



Aufwand um einen Drittel gesunken
Aufwand zur Lancierung einer Gesetzesinitiative in den Kantonen



QUELLE: INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT UNIVERSITÄT BERN, ZENTRUM FÜR DEMOKRATIE AARAU

NZZ-INFOGRAFIK/lea

tigten, die eine Initiative unterschreiben müssen) und Initiative-Häufigkeit zu geben scheint. Das gilt laut Marc Bühlmann von der Universität Bern selbst dann, wenn man die Sammelfristen mitberücksichtigt. Das geschieht mit dem sogenannten «Stutzer-Index», der nebst dem Unterschriftenquorum auch die Frist gewichtet. Nirgendwo ist es danach so schwierig, eine Initiative einzureichen, wie im Kanton Genf. Dennoch

wurden hier in den Jahren 1990 bis 2010 im schweizweiten Vergleich am zweitmeisten Volksbegehren eingereicht.

Das verflixte Wahljahr

Untersucht man in den Kantonen die Korrelation zwischen Hürden und fakultativen Referenden, so ergibt sich sogar ein (wenn auch nicht signifikanter) gegenteiliger Effekt: je höher die Hür-

den, desto mehr Referenden. Zwar sind solche Korrelationen laut Bühlmann mit Vorsicht zu geniessen, und sie lassen nur bedingt direkte Schlüsse auf den Bund zu: Die Gegebenheiten in den einzelnen Kantonen seien jeweils auch im eigenen Kontext zu sehen.

Interessanterweise legen aber auch internationale Vergleiche den Schluss nahe, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahl nicht unbedingt zum ge-

wünschten Effekt führen würde: Eine ländervergleichende Studie von 2009 zeigt zum Beispiel, dass Hürden zwar einen dämpfenden Einfluss auf die Verwendung direktdemokratischer Instrumente haben – aber erst ab einem Quorum von rund 15 Prozent. Zum Vergleich: Selbst wenn die Unterschriftenzahl im Bund auf 200 000 verdoppelt würde, läge das Quorum hierzulande unter 4 Prozent. Zu einem etwas anderen Ergebnis kommt allerdings das Zentrum für Demokratie Aarau (vgl. untenstehenden Artikel).

Andere Faktoren haben wohl einen stärkeren Einfluss auf die Zahl der Initiativen. Der Gebrauch der Instrumente der direkten Demokratie sei nicht in erster Linie von institutionellen Gegebenheiten abhängig, meint Bühlmann. So zeigen die Zahlen der Uni Bern beispielsweise, dass am meisten Initiativen in den Kantonen mit den drei grössten Städten eingereicht wurden – was unter anderem mit der damit verbundenen hohen medialen Aufmerksamkeit zu tun haben könnte. Auch andere Auffälligkeiten zeigen sich: So steigt die Zahl der in einem Wahljahr lancierten Initiativen nicht nur auf Bundesebene jeweils markant an, sondern auch in manchen Kantonen: Eine Zusammenstellung der Genfer Staatskanzlei zeigt, dass in diesem Kanton in den Wahljahren 2005, 2009 und 2013 jeweils zwischen 8 und 12 Initiativen gestartet wurden. In den Jahren nach den Wahlen waren es nicht einmal die Hälfte.

Die wichtigeren Faktoren

Auch die Initiativenflut auf Bundesebene habe deshalb andere Ursachen als die infolge des Bevölkerungswachstums gesunkenen Hürden, vermutet Bühlmann. Verändert habe sich auch die Art und Weise, wie Politik betrieben werde – Stichwort Polarisierung, Individualisierung und Loslösung eines Teils der politischen Akteure von der traditionellen Parteienlandschaft. Nicht ausgeschlossen, dass eine Erhöhung der Hürden statt zu einer Verwesentlichung beim Gebrauch der demokratischen Rechte genau zum Gegenteil führen würde, meint Bühlmann: Erfolgversprechend würden dann vielleicht erst recht Volksinitiativen, die einen hohen Medien- und Marketingeffekt besäßen – und der eigentliche Inhalt mehr und mehr zweitrangig bliebe.

031 631 83 28