

Sprecher, Jürg

Research Report

Treiber der direkten Demokratie: Welche Faktoren trieben die Einführung und Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz voran?

WWZ Forschungsbericht, No. 07/07

Provided in Cooperation with:

Center of Business and Economics (WWZ), University of Basel

Suggested Citation: Sprecher, Jürg (2007) : Treiber der direkten Demokratie: Welche Faktoren trieben die Einführung und Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz voran?, WWZ Forschungsbericht, No. 07/07, Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ), Basel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/127516>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Treiber der direkten Demokratie

Welche Faktoren trieben die Einführung und Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz voran?

WWZ Forschungsbericht 07/ 07

Jürg Sprecher

Der Autor/ die Autoren:

Jürg Sprecher

Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel

Abteilung Wirtschaft und Politik

CH-4003 Basel

juerg.sprecher@unibas.ch

Eine Publikation des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums (WWZ) der Universität Basel.

Diese Publikation und das in ihr dargestellte Forschungsprojekt wurde durch den Förderverein des WWZ finanziell unterstützt.

© WWZ Forum 2007 und der Autor/ die Autoren. Eine Reproduktion über die persönliche Nutzung des Papiers in Forschung und Lehre hinaus, bedarf der Zustimmung des Autors/ die Autoren.

Contact:

WWZ Forum | Petersgraben 51 | CH-4003 Basel | forum-wwz@unibas.ch | www.wwz.unibas.ch

WWZ-Forum Projekt B-087

Forschungsbericht

23. Oktober 2007

Treiber der direkten Demokratie

Welche Faktoren trieben die Einführung und Entwicklung
der direkten Demokratie in der Schweiz voran?

INHALTSVERZEICHNIS:

1.	Einleitung.....	5
2.	Entstehung der direkten Demokratie	7
2.1.	Kontinuität.....	7
2.2.	Diskontinuität.....	8
2.3.	Umwälzung.....	9
3.	Einführung der direkten Demokratie	11
3.1.	Die Einführung in den Kantonen	11
3.2.	Die Einführung auf Bundesebene.....	15
3.3.	Gegenüberstellung der Einführungsgründe.....	19
4.	Entwicklung der direkten Demokratie	27
4.1.	Allgemeine Entwicklung.....	27
4.2.	Initiative.....	32
4.2.1.	Initiative auf Totalrevision der Verfassung.....	32
4.2.2.	Initiative auf Partialrevision der Verfassung.....	33
4.2.3.	Allgemeine Volksinitiative	37
4.3.	Referendum	38
4.3.1.	Fakultatives Referendum.....	38
4.3.2.	Obligatorisches Referendum	42
4.3.3.	Staatsvertragsreferendum.....	44
4.4.	Zusammenfassung der Entwicklung.....	47
5.	Schlussfolgerung	51
6.	Rechtsquellen.....	53
7.	Bibliografie.....	54

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

Abbildung 1: Entwicklung des realen BIP/Kopf der Schweiz	25
Abbildung 2: Entwicklung der Stimmberechtigung (durch Alter und Geschlecht).....	28
Abbildung 3: Entwicklung des Bevölkerungsanteils unter dem Stimmrechtsalter.....	30
Abbildung 4: Entwicklung des Median- und Durchschnittsalters (inkl. Ausländer).....	31
Abbildung 5: Stimmbeteiligung der eidgenössischen Abstimmungen	32
Abbildung 6: Moserindex: Öffnungsgrad der Verfassungsinitiative	34
Abbildung 7: Häufigkeit und Erfolg von Initiativen	35
Abbildung 8: Stimmbeteiligung bei Abstimmungen zu Initiativen	37
Abbildung 9: Moserindex zum Öffnungsgrad des fakultativen Referendums	40
Abbildung 10: Häufigkeit und Erfolg von fakultativen Referenden	41
Abbildung 11: Stimmbeteiligung bei Abstimmungen zu fakultativen Referenden	42
Abbildung 12: Anzahl und Erfolg der obligatorischen Referenden.....	43
Abbildung 13: Stimmbeteiligung bei obligatorischen Referenden.....	44
Abbildung 14: Prognose zum Medianalter bis 2050	49

1. EINLEITUNG

Die Mitbestimmung des Volkes im Gesetzgebungsprozess ist ein Hauptmerkmal der Schweizer Demokratie. In zahlreichen Abstimmungen können Stimmbürgerinnen und Stimmbürger¹ auf allen drei politischen Ebenen (Gemeinde, Kanton und Bund) über neue Gesetze und Ausgaben befinden. Das in den meisten Demokratien übliche repräsentative System, in dem vor allem das Parlament Recht setzt, wird in der Schweiz durch die direkte Einflussnahme der Bürger ergänzt. Damit besitzt das Stimmvolk neben dem Wahlrecht zusätzliche Möglichkeiten der unmittelbaren Mitbestimmung. Das System wird deshalb direkte Demokratie genannt.²

Seit der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts werden von Ökonomen nicht mehr nur wirtschaftliche Institutionen untersucht, sondern dieselben ökonomischen Methoden auch auf Institutionen der Politik, ja der gesamten Gesellschaft angewandt. Diese Forschungsrichtung wird Public Choice oder Intitutionenökonomik genannt. Auch die direkte Demokratie wird damit analysiert. Die Schweiz bietet mit ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung der Mitbestimmungsrechte des Volkes auf den verschiedenen föderalen Stufen ein grosses Feld an möglichen Untersuchungsgegenständen. So wird beispielsweise die Wirkung der Volksrechte auf Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum erforscht und dabei auch – mehr oder weniger explizit – nach der besten Staatsform gesucht. Die Bewertung der direkten Demokratie fällt dabei unterschiedlich aus. Als Konsequenz fordern die einen Wissenschaftler (wie Kirchgässner und Frey) einen Ausbau der Volksrechte, während andere Forscher (um Borner und Wittmann) für einen Rückbau oder wenigstens eine Umgestaltung der direkten Demokratie eintreten.³

Beide Schulen betrachten in ihren Untersuchungen die Volksrechte als exogene Variable, die einen Einfluss auf andere abhängige Variablen ausüben und so beispielsweise – mit anderen Faktoren zusammen – die Höhe der Staatsausgaben festlegen. Mit dieser Forschungsarbeit wird dieser Ansatz zum ersten Mal verlassen und das Instrumentarium der schweizerischen direkten Demokratie als endogene – also abhängige – Variable

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden die weibliche Form nicht immer der männlichen beigelegt. Wo immer sinnvoll, ist dabei selbstverständlich auch die weibliche Form gemeint.

² Da der Hauptanteil der Gesetzgebung nach wie vor dem Parlament obliegt, wäre es treffender von halbdirekter Demokratie zu sprechen. Da sich der Begriff der direkten Demokratie im Volksmund jedoch eingebürgert hat, wird auch hier der Ausdruck direkte Demokratie verwendet.

³ Vgl. dazu stellvertretend für die positive Bewertung der direkten Demokratie Kirchgässner, G., et al. (1999) und für die kritische Beurteilung Borner, S. (1997).

betrachtet.⁴ Ziel dieser Arbeit ist es, mögliche Treiber der direkten Demokratie zu skizzieren und zu untersuchen, welche Faktoren die Einführung und Entwicklung der schweizerischen Volksrechte beeinflusst haben. Diese Analyse wird aus einem institutionenökonomischen Blickwinkel heraus durchgeführt und legt dabei ihren Schwerpunkt auf wirtschaftliche Einflüsse.

Bislang haben sich Ökonomen darauf beschränkt, die Eckdaten zur Einführung und zu den Ausbauphasen der verschiedenen demokratischen Instrumente anzugeben. Eine tiefer gehende Untersuchung durch Wirtschaftshistoriker oder durch Forscher der Institutionenökonomik ist nicht bekannt. Damit stehen die Ökonomen jedoch nicht alleine. Es scheint, dass die Entstehung der direkten Demokratie auf schweizerischer Bundesebene im 19. Jahrhundert auch von Historikern kaum systematisch untersucht worden ist.⁵ Für eine gründliche Analyse der direkten Demokratie – gerade auf ihren verschiedenen Ebenen – ist jedoch ein Verständnis ihrer Entstehung und Entwicklung Voraussetzung. Dieses Verständnis soll mit diesem Forschungsbericht vertieft werden. Weiter hilft ein solch erweitertes Verständnis der Endogenität dieser Institution vielleicht, die kontrovers geführte empirischen Diskussionen um die direkte Demokratie in Ökonomenkreisen etwas aufzulösen.

Diese Untersuchung ist folgendermassen aufgebaut. In einem ersten Teil soll das theoretische Fundament der direkten Demokratie beleuchtet werden, um im zweiten Teil dann die eigentliche Einführung der verschiedenen Instrumente in der modernen Schweiz nachzuzeichnen. Im dritten Teil soll dann die Entwicklung der Volksrechte nach ihrer Einführung skizziert werden. Das Schwergewicht wird dabei auf die Volksrechte auf Bundesebene gelegt. Zur besseren Erläuterungen wird dabei jedoch immer wieder auch auf Analysen und Untersuchungen der kantonalen Ebene zurückgegriffen. Schlussfolgerungen schliessen diesen Bericht ab.

⁴ Dieser Ansatz orientiert sich an Aghion, P., et al. (2004).

⁵ Vgl. dazu Schaffner, M. (1998) und Neidhart, L. (1970).

2. ENTSTEHUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Die Theorien, welche die Einführung von direktdemokratischen Instrumenten auf der schweizerischen Bundesebene zu erklären versuchen, sollen exemplarisch anhand der Systematik von Adler nachgezeichnet werden. Dieser untersucht in seinem Buch „Die Entstehung der direkten Demokratie“ (2006), weshalb ausgerechnet in der Schweiz die liberal-demokratischen Verfassungen der Kantone mit direktdemokratischen Elementen angereichert worden sind. Nach Adler standen bisher zwei Erklärungsansätze im Raum: „Der eine betont die Kontinuität der eidgenössischen Verfassungsentwicklung über die Epochenschwelle 1800 hinaus, der andere die Diskontinuität, den Bruch, den die durch die Französische Revolution ausgelöste Dynamik bewirkt hat.“ (2006, S. 9). Während der Kontinuitätsansatz die direkte Demokratie als Weiterführung einer vorrevolutionären „Tradition“ versteht, wird mit dem zweiten Ansatz betont, dass mit der französischen Revolution neue Theorien (Ideen) der Herrschaftsform entstanden sind. Diese Ansätze ergänzt Adler durch einen dritten eigenen, indem er die Einführung von direktdemokratischen Elementen in der Verfassung in einer Auseinandersetzung von Arm und Reich, von Tradition und liberalem Denken und Handeln begründet sieht.⁶ Adler benennt seine Theorie nicht. Weil er jedoch die Auseinandersetzung zwischen Tradition und Idee stark betont, kann sein Ansatz mit dem Begriff „Umwälzung“ betitelt werden.

2.1. Kontinuität

Zur Darstellung des Kontinuitätsansatzes zieht Adler (2006) die Theorie des Kommunalismus heran. Diese wurde von Blickle begründet⁷ und beschreibt wie das gemeine Volk im Spätmittelalter durch Landsgemeinden und Stadtgemeinden ihren Alltag geregelt hatte. Eine solche Selbstverwaltung geschah relativ unabhängig von einer herrschenden Klasse. Dies ging – insbesondere auf schweizerischem Gebiet – soweit, dass sich Kantone und Städte selbst verwaltet hatten und so zu eigentlichen Republiken wurden.⁸ Nach Blickle findet man noch heute in der aktuellen Schweizer Verfassung und Politik Traditionsbestände dieser mittelalterlichen politischen Kultur der Landsgemeinden und der Bürgerversammlungen in den Städten.⁹ Die spätmittelalterlichen

⁶ Adler nimmt dabei eine Forschungshypothese von Schaffner und Suter auf. Vgl. Adler, B. (2006, S. 11, Anmerkung 14).

⁷ Vgl. Blickle, P. (2000a, 2000b).

⁸ Vgl. Blickle, P. (2000b, S. 85).

⁹ Vgl. Blickle, P. (2000b, S. 99).

Selbstverwaltungsstrukturen wurden somit gemäss der Kontinuitätstheorie mit der direkten Demokratie in die Moderne überführt. Die direkte Demokratie der Schweiz ist also „Tradition“.¹⁰

2.2. Diskontinuität

Der Verfassungshistoriker Kölz¹¹ betrachtet dagegen die Entstehung der direkten Demokratie aus dem Blickwinkel der Ideengeschichte. Er sieht die direkte Demokratie in der Französischen Revolution, insbesondere in den Schriften von Rousseau begründet. Doch weder in Frankreich noch sonst wo seien solche Elemente eingeführt worden. Einzig in der Schweiz sind die Gedanken zur direkten Einflussnahme des Volkes auf die Politik aufgenommen worden. Dies vor allem deshalb, weil in der Schweiz eine lange Tradition der Landsgemeinden und Bürgerversammlungen bestanden hat. Kölz schreibt in seiner Einleitung zum zweiten Band seiner neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte (2004, S. 8):

„Der Weg zur Ausweitung der Volksrechte war durch eine deutschschweizerische demokratische Grundstimmung gebahnt. Bei den Eliten hatte diese Grundstimmung *rationale* Wurzeln, nämlich das freiheitliche Naturrecht; im Volk dagegen war die demokratische Grundhaltung *emotional* verwurzelt, dank den Lands- und Dorfgemeinden.“

Nach Kölz (1996) können die beiden Ausgestaltungen der Demokratie in direkte und repräsentative Form von ihrer (ideengeschichtlichen) Entstehung her nicht getrennt werden. Beide sind im Grundsatz der Volkssouveränität durch die Französische Revolution begründet. Auch wenn diese ideengeschichtlichen Bezüge in der Schweiz meist verschwiegen wurden, ist direkte Demokratie „Idee“.

Diese beiden Ansätze: „direkte Demokratie ist Idee“ und „direkte Demokratie ist Tradition“ widersprechen sich scheinbar. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Gegensätze kleiner sind als von Adler (2006) dargestellt. Die beiden Ansätze könnten gar in einen Einzigem zusammengefasst werden: So wurde Rousseau von den Erfahrungen der Landsgemeinden und der Stadtrepublik Genf beeinflusst: Die Tradition hat also die Idee beeinflusst. Die Samen dieser Idee fielen jedoch in der Schweiz wie in keinem anderen Land auf einen fruchtbaren Boden. Die Tradition förderte somit die Umsetzung der Idee.

¹⁰ Einer solchen Zuspitzung würde jedoch selbst Blickle wahrscheinlich nicht mehr zustimmen. Verneint er doch den Ansatz, „dass die Demokratisierung der Moderne die Fortsetzung der altständischen Kommunalisierung wäre“ (2000a, S. 159).

¹¹ Vgl. Kölz, A. (1992a), (1996) und (2004).

2.3. Umwälzung

Dass die Saat – um bei diesem Bild zu bleiben – aber nicht problemlos aufging, zeigt Adler anhand seiner Untersuchung zur Geschichte des Kantons Schwyz. Nach Adler ist direkte Demokratie nicht mehr nur die realisierte Idee der Französischen Revolution und auch nicht nur weitergeführte Tradition. Vielmehr ist für ihn die direkte Demokratie aus der zum Teil heftig geführten Auseinandersetzung von Idee und Tradition entstanden. Adler (2006, S. 11) schreibt dazu:

„Ihre Entstehung verdankt die direkte Demokratie der Verschmelzung zweier unterschiedlicher politischer Kulturen, der im Spätmittelalter verwurzelten, versammlungsdemokratisch geprägten Kultur der Landsgemeinden mit der liberal-repräsentativen, die in der Schweiz im Gefolge der Französischen Revolution auszubreiten begann.“

Und Suter (2006, S. 223) ergänzt im Nachwort: „Die direkte Demokratie war eine kreative Antwort der Eidgenossen auf die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen der Zeit...“ Die Entstehung der direkten Demokratie erscheint also nicht mehr Theorie geleitet, wie bei Kölz und auch nicht als bloße Weiterführung der bestehenden Tradition, wie bei Bickle. Die Entstehung der direkten Demokratie ist nach Suter und Adler das Resultat einer Auseinandersetzung zwischen Tradition und Fortschritt: einer Umwälzung also.

3. EINFÜHRUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Adler zeigt in seinem Buch, dass die Einführung der direkten Demokratie im Kanton Schwyz durch harte Auseinandersetzungen begleitet war und keineswegs gradlinig verlief. Die Interessen von alteingesessenen Familien und den Ausserschwyzer Untertanen waren sehr unterschiedlich. Wollte die erste Gruppe die bewährte Ordnung bewahren, benützte die zweite Gruppe die Ideen der französischen Revolution, um für Gleichberechtigung zu kämpfen. In dieser Auseinandersetzung haben gerade wirtschaftliche Faktoren eine grosse Rolle gespielt. Die benachteiligten Bürger kämpften um zusätzliche Rechte, damit sie besonders auch ihre wirtschaftliche Stellung verbessern konnten. Der Kampf um die direkte Demokratie war also mit wirtschaftlichen Interessen verbunden.

Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, ob auch auf Bundesebene die Einführung der zusätzlichen Volksrechte von wirtschaftlichen Interessen angetrieben wurde. Dazu wird zuerst in groben Zügen nachgezeichnet, wie in den Kantonen die direkte Demokratie eingeführt wurde. Der eigentliche Hauptteil dieses Kapitels bildet dann die Skizze der Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene mit entsprechendem Vergleich mit der Kantonebene.

3.1. Die Einführung in den Kantonen

Die ersten bedeutenden Schritte in Richtung moderner Staat wurden in der Schweiz in der Regenerationszeit gemacht.¹² Diese nahm 1830/1831 ihren Anfang und fand ihren Abschluss mit der Bundesstaatsgründung von 1848. In den Jahren 1830 und 1831 wurden in zahlreichen Kantonen des schweizerischen Mittellandes erste liberale Verfassungen eingesetzt.¹³ Diese mehrheitlich vom Volk genehmigten Verfassungen führten neben den individuellen Freiheitsrechten auch das repräsentative Parlamentssystem ein. Verfassungsänderungen unterstanden dem obligatorischen Referendum und konnten teilweise sogar durch die Stimmbürger in der Art einer Vorform der Initiative verlangt werden. Angestossen wurde die Regenerationsbewegung von einer liberalen ländlichen Elite, die sich gegen die Herrschaft der alt eingesessenen Familien und der Städte gewehrt hat. In zwei Kantonen führte diese Protestbewegung sogar zu Kantonstrennungen. Während der Kanton Ausserschwyz kurz darauf wieder in den ursprünglichen Kanton integriert werden konnte, dauert die Trennung der beiden Basler Kantone bis heute an.

¹² Einen Überblick auf Kantonebene gibt auch Vatter, A. (2002).

¹³ Vgl. Schaffner, M. (1998) und Kölz, A. (1992a).

Während dieser Zeit wurde der Begriff der „Volkssouveränität“ heftig diskutiert¹⁴. Die liberalen Kräfte verstanden darunter mehrheitlich lediglich die Wahl von Repräsentanten. Andere Strömungen dagegen, orientierten sich oft am Beispiel der Landsgemeinden und forderten weitgehende Mitbestimmungsrechte. Schaffner (1998) zeichnet diese Auseinandersetzung anhand des Kantons St.Gallens exemplarisch nach. Dort wurde 1931 wie ein Jahr darauf im Kanton Basel-Landschaft mit der neuen Verfassung das Vetorecht eingeführt. Mit diesem Recht konnte die Gesetzgebung kontrolliert werden. Auf Grund seiner konkreten Ausgestaltung entfaltete dieses „Volksrecht“ aber kaum Wirkung.

Es waren jedoch nicht die demokratischen Kräfte, welche im Verfassungsrat eloquent für das Veto stritten, die diesem Recht zum Durchbruch verhelfen. Vielmehr war es „eine Menge mit Stöcken bewaffneter Rheintaler Bauern unter Führung des populären Wirts Eichmüller, genannt Naglersepp“, der „den Verfassungsrat physisch unter Druck setzte“ (1996, S. 160) und so das Vetorecht erzwang. Mit seiner Einführung konnten zwar zusätzliche Forderungen vorderhand ausgeschlagen werden, jedoch nur vorübergehend. Denn das Veto hat den Grundstein zu den Institutionen der direkten Demokratie gelegt.

Getragen wurde also die Regenerationsbewegung nicht nur – wie auch Kölz in seiner Verfassungsgeschichte (1992a, S. 230) zeigt – vom wirtschaftlich erstarkten Bürgertum, das seine Rechte gegenüber den Patriziern und Aristokratenfamilien einforderten. Viel entscheidender war die bäuerliche, gewerbliche und heimarbeitende Bevölkerung, die sich von der neuen Ordnung vor allem materielle Vorteile versprach. Materielle Forderungen wie die Senkung von Steuern und Gebühren waren immer Bestandteil der Forderungskataloge.

Viele dieser materiellen Forderungen wurden zehn Jahre später von der konservativen Gegenbewegung wieder aufgenommen. Dieser Protest, der um das Jahr 1840 in verschiedenen Kantonen laut wurde, richtete sich nicht mehr gegen die Aristokraten sondern hauptsächlich gegen die liberale Modernisierungspolitik und war stark durch kirchenpolitische konservative Anliegen gekennzeichnet. Während diese Bewegung in Zürich durch den Putsch¹⁵ lediglich einen kurzen Regierungswechsel erreichte, wurde in Luzern eine konservative Verfassung eingesetzt, die neu auch das Vetorecht enthielt.

¹⁴ Nach Schaffner (1996, S. 197) liegt in dieser Debatte die mythische Qualität des Begriffes „Volk“ begründet, wie ihn die Schweiz bis heute bewahrt hat. In dieser Zeit sind wahrscheinlich auch die Gründe zu suchen, für die starke Fixierung der Schweizer auf ihre schriftliche Verfassung. Diese werden – wie die aktuellen Verfassungsrevisionen in den Kantonen und auf Bundesebene gezeigt haben – noch immer in leidenschaftlich geführte Debatten diskutiert.

¹⁵ Das schweizerdeutsche Wort Putsch wurde in der Folge in zahlreiche Sprachen - beispielsweise Englisch und Französisch – übernommen und steht auch dort für einen Volksaufstand gegen die Regierung.

Erstaunlich dabei ist, dass sich auch diese konservative katholisch geprägte Bewegung für mehr Volksrechte eingesetzt und sich auf das souveräne Volk berufen hat.¹⁶ Schaffner (1998, S. 208) dazu:

Die Volksbewegung der Jahre 1839-1841 wandte sich gegen die repräsentative Demokratie liberaler Prägung, wie sie nach 1830 in ihren Kantonen verwirklicht worden war, und gegen die Regierungen, die damals an die Macht gekommen waren. Sie forderten eine «volkstümliche Verfassung» [...], als deren Hauptmerkmal das Veto galt.“

Die Protestbewegung richtete sich also mit Hilfe der Forderungen nach mehr Mitsprache des Volkes gegen die liberalen Machthaber, die mit ihrer Politik die Gesellschaft massiv umgestalten wollten. Damit scheint sich innerhalb von zehn Jahren ein Paradigmenwechsel vollzogen zu haben. Denn in den ersten Jahren der Regeneration war die Forderung nach Mitsprache des Volkes noch stark fortschrittlich interpretiert worden und mit der Hoffnung verknüpft, dass sich die materiellen Umstände so verbessern lassen. Diese Hoffnung schien nun aber enttäuscht worden zu sein und die Protestbewegungen versuchten, mit der Forderung nach mehr Mitsprache des Volkes den liberalen Fortschritt zu verhindern.¹⁷ Kobach (1993, S. 23) schreibt hierzu: „This pattern, in which progressive forces call for the referendum only to see conservatives reap the rewards, has been repeated many times since, in Switzerland as well as in many other countries.“

Die religiösen Konflikte spitzten sich in den folgenden Jahren – besonders durch die Luzerner Jesuitenberufung – zu. Waadtländer Radikale benutzten diese angespannte Situation zur revolutionären Machtübernahme von den Liberalen. Mit ihrer neuen Verfassung führten sie 1845 die „sachlich nicht begrenzte Volksinitiative“¹⁸ ein, als erster Kanton in der Schweiz. Diese Initiative war gemäss Kölz (1992a, S. 483) „sowohl für die weitere Verbreitung des Initiativrechts als auch für die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums in der Schweiz entscheidend“.

Während der Regenerationszeit, die mit der Bundesstaatsgründung 1848 ihren Abschluss fand, wurden die Kantonsverfassungen weiterhin intensiv diskutiert und häufig revidiert. Diese Revisionen sollten nun – nach Schaffner (1998) durchaus im Sinne liberaler Machterhaltung – eingedämmt werden. Durch die Bundesverfassung (BV 1848, Art. 6) wurden die Kantone verpflichtet, „für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen“. Diese sollte nur gewährt werden, wenn „sie die Ausübung der politischen

¹⁶ Vgl. Schaffner, M. (1998, S. 208f).

¹⁷ Die Vetobewegung der Dreissiger Jahre war jedoch auch religiös geprägt. In St.Gallen und dem Kanton Basel-Landschaft wurde das Veto vor allem von katholischen Kreisen gefordert.

¹⁸ Vgl. Kölz, A. (1992a, S. 483)

Rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen sichern“ und „sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt“. Damit wurden vom Bund das obligatorische Verfassungsreferendum und die Volksinitiative auf Totalrevision auf Kantonsebene eingefordert. Im Grunde stand aber das Repräsentativprinzip, obwohl in mehreren Kantonen durchbrochen, „noch überall in voller Geltung“ wie Kölz (1992a, S. 630) feststellt. Die gesetzgebende Macht wurde also noch beinahe vollständig vom Parlament ausgeübt.

Erst die „Demokratische Bewegung“ der 1860er-Jahre, die im Wesentlichen dazu führte, dass die Kantone die direktdemokratische Mitbestimmung des Volkes einführten, stellte diesen Grundsatz in Frage.¹⁹ Die Bewegung kämpfte gegen die mittlerweile etablierten liberal-radikalen Regierungen und brachte ebenfalls materielle Forderungen mit ein, wie beispielsweise steuerliche Entlastung, Schaffung einer Kantonalbank und Arbeiterschutz. Wie in den Dreissiger und Vierziger Jahre wurden die Auseinandersetzungen mit Vehemenz ausgetragen, doch nur in Genf kam es zu Strassenkämpfen.²⁰

Die demokratische Bewegung der 1860er-Jahre im Kanton Zürich wird von Schaffner (1982) als kausale Folge eines Wachstumsschubes verstanden, „der seit Anfang der 1850er Jahre nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Gesellschaft umzugestalten begann“. Neben der Agitation von Demokratenführer und den Folgen der Choleraepidemie im Sommer 1867 hatten vor allem die Krise der agrarischen und industriellen Sektoren eine grosse Wirkung.²¹ Da es kaum eine grosse Arbeiterschaft gab, spielten sozialistische Ideen noch eine untergeordnete Rolle. Gegen die liberale Regierung stellten sich denn auch vor allem enttäuschte Bauern und gewerbliche Kreise vom Land. Und vielfach waren die Forderungen zu Einführung von Referendum und Initiativen mit sozialpolitischen und wirtschaftlichen Forderungen verknüpft, wie zum Beispiel mit der Forderung nach Kantonalbanken, welche günstige Kredite für das „gemeine“ Volk gewähren sollten. Die Demokratische Bewegung lehnte sich gegen das liberale System Escher²² auf und zeigte dabei nach Schaffner (1998, S. 219f) eine doppelte Tendenz: „Einmal die Absicht, die Initiative der Regierung zu bremsen, die Kompetenzen des Parlamentes zu begrenzen, die

¹⁹ Vgl. Schaffner, M. (1982) und Schaffner, M. (1996).

²⁰ Vgl. Schaffner, M. (1998, S. 214).

²¹ Vgl. Schaffner, M. (1982, S. 197).

²² Alfred Escher war nach Kölz (2004, S. 44) ein mit beispielloser Machtfülle ausgestatteten liberalen Wirtschaftsführer und Staatsmann, der zeitweise eine geradezu diktatorische Stellung einnahm.

Bürokratie zu kontrollieren. Dann aber äussern sich in ihnen auch materielle Interessen, deren Förderung dem Staat zur Pflicht gemacht wird“.

Die Bewegung war also sowohl „Protestwelle“ als auch „fortschrittsgläubige Forderungsbewegung“. Es scheint, als hätte sich die fortschrittliche Bewegung der Dreissiger Jahre mit der konservativen Protestbewegung zur „Demokratischen Bewegung“ verschmolzen. Die Forderung nach immer grösserer Mitsprache des Volkes hatte jedoch alle drei Etappen²³ begleitet und war nicht an eine bestimmte politische Richtung gebunden, wie Kölz (2004, S. 346) zur „Demokratischen Bewegung“ schrieb: „Jede Opposition benützte damals die populäre Forderung nach Erweiterung der Volksrechte, um beim Volk politischen Anklang zu finden: meistens waren es Rechtsoppositionen, in Basel-Stadt und Zürich «linksbürgerliche».“

Ausgehend vom Kanton Basel-Landschaft, der in seiner neuen Verfassung 1863 Referendum, Gesetzesinitiative und die Volkswahl der Regierung eingeführt hatte, wurden diese Mitspracherechte bald auch in den anderen Kantonen eingeführt. Mit dieser Phase der „Demokratischen Bewegungen“ war der Prozess der Einführung der direktdemokratischen Instrumente auf Kantonsebene im Groben abgeschlossen. Kleine Änderungen wie Anpassung der Ausgabenlimiten für Finanzreferenden oder der erforderlichen Unterschriften sowie Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Referendum werden bis heute vorgenommen. Es wurden jedoch seither keine grundsätzlich neuen Rechte eingeführt oder abgeschafft.

3.2. Die Einführung auf Bundesebene

Die Konflikte zwischen den liberalen fortschrittlichen Kantonen und den konservativen Kantonen führte 1847 zum Sonderbundskrieg. Die Niederlage der katholischen Kantone ermöglichte 1848 die Gründung des Bundesstaates: der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Mit der ersten Bundesverfassung wurden die Hauptpfeiler des Schweizerischen Staates gesetzt: Legislative im Zweikammersystem, Exekutive als siebenköpfige Kollegialbehörde dem Bundesrat, Freiheitsrechte und Rechtsgleichheit sowie die Vereinheitlichung des Wirtschaftsraumes. Elemente der direkten Demokratie wurden aber nur insofern eingeführt, als dass die Stimmbürger mit 50'000 Unterschriften eine

²³ Schaffner, M. (1998, S. 216) sieht hier einen „Eckstein des schweizerischen Demokratiemythos“ begründet: „nämlich dass die Demokratie das Produkt eines quasi naturgeschichtlichen Prozesses sei“. Die direkte Demokratie ist darin also lediglich Folge einer „eigentlichen Gesetzmässigkeit“.

Totalrevision der Verfassung verlangen konnten und Partial- und Totalrevisionen der Verfassung dem obligatorischen Referendum unterstanden.

Bis zur ersten Totalrevision der Verfassung wurden die Stimmbürger ein einziges Mal an die Urne gebeten, um am 14. Januar 1866 über insgesamt neun Vorlagen zu bestimmen. Der Abschluss eines Handelsvertrages mit Frankreich machte eine Anpassung in der Gleichstellung der Niederlassungsfreiheit von Juden gegenüber den christlichen Bürgern notwendig. Diese Abstimmungsvorlage wurde als einzige angenommen. Die acht weiteren Vorlagen, aus verschiedensten Bereichen, die teilweise dem Bund zusätzliche Kompetenzen gebracht hätten, scheiterten am Volk- und/oder Ständemehr.

Das Feuer der Demokratischen Bewegung der Sechziger Jahre sprang jedoch auch auf die Bundesebene über. Wurden doch bereits in den einzelnen Kantonen intensiv auch über Bundeskompetenzen und die Volksrechte auf Bundesebene diskutiert. Während das „liberale Zentrum“ mehrheitlich gegen eine Einführung der direkten Demokratie war, gestalteten Vertreter der Radikalen die Demokratischen Bewegungen in den Kantonen namhaft mit. Die Nationalratswahlen von 1869 brachten den Radikalen (Freisinnigen) eine komfortable Mehrheit gegenüber dem „liberalen Zentrum“, was zu einer „Reformdynamik“ nicht nur im Bereich der Volksrechte führte. Schon in ihrer ersten Session in neuer Zusammensetzung führte eine Debatte im Nationalrat um die Kompetenzen des Bundes dazu, dass die erste Totalrevision der Bundesverfassung in Angriff genommen wurde.²⁴

Im Entwurf des Bundesrates zu dieser Revision fehlte eine „Ausweitung der Volksrechte“²⁵ noch gänzlich. In den Debatten in den Räten wurden jedoch dann das Gesetzesreferendum und die Gesetzesinitiative eingeführt. 50'000 Bürger oder fünf Kantone sollten eine Abstimmung über ein eidgenössisches Gesetz oder einen Bundesbeschluss verlangen können. Zur Annahme sollte das Ständemehr nicht nötig sein; nur das Volksmehr sollte zählen. Um eine Änderung von Gesetzen und Bundesbeschlüssen verlangen zu können wurde ein Quorum von 50'000 Unterschriften festgelegt. Verfassungsänderungen mussten obligatorisch Volk und Ständen vorgelegt werden. Auch die Einrichtung eines Finanzreferendums und die Volkswahl des Bundesrates wurden damals diskutiert aber fallen gelassen.

²⁴ Vgl. Kölz, A. (2004).

²⁵ Vgl. Kölz, A. (2004).

Nach Kölz (2004, S. 544) waren die Volksrechte aber nicht das zentrale Element der Reform, denn „[d]ie Zentralisierung war [...] das eigentliche revolutionäre Anliegen der Deutschschweizer Radikalen gewesen, während die Demokratisierung des Bundes eine für die Zentralisierung notwendige Konzession war“. Die Radikalen aus der Deutschschweiz kämpften für einen Einheitsstaat mit einheitlichem Recht und einem stärkeren Bund.²⁶ Dafür nahmen sie in Kauf, dass bedingt durch die Einrichtung der Volksrechte, die Gesetzgebung zu verlangsamen drohte. Die Demokratie wurde also von den Radikalen zugunsten der „Rechtsgleichheit, der Freiheit und des Fortschritts“ instrumentalisiert, wie folgende Aussage des damaligen Genfer Ständerates James Fazy²⁷ zeigt: das „Referendum, wie man es will, ist keinem wahrhaft demokratischen Geiste entsprungen; es soll vermeiden, dass das Volk die Revision verwerfe...“

Dieses Kalkül ist nicht aufgegangen. Der Verfassungsentwurf wurde am 12. Mai 1872 dem Volk vorgelegt. Doch nicht nur 11 4/2 Kantone²⁸ stimmten gegen diesen Verfassungsentwurf, sondern auch 50.5 Prozent der Stimmbürger. Als Hauptgrund dafür kann die hohe Ablehnung der protestantischen welschen Kantone Genf, Waadt und Neuenburg angesehen werden. Diese hatten sich vor allem gegen die starke Rechtsvereinheitlichung gestellt, weil sie befürchteten, dass die Deutschschweiz die französische Schweiz dominieren werde.²⁹

Die Nationalratswahlen des 27. Oktober 1872 stärkten jedoch das reformfreundliche Lager, was die Reformdynamik weiter erhöhte. Ausserdem heizte der Kulturkampf die Stimmung zusätzlich an, was es erlauben sollte, die protestantischen Kantone aus der französischen Schweiz mit an Boot zu holen. Die Revision der Bundesverfassung wurde denn auch gleich wieder aufgenommen und der Bundesrat legte 1873 einen neuen Entwurf mit einer weniger weitgehenden Rechtsvereinheitlichung vor.

Die Institutionen der direkten Demokratie wurden aus dem abgelehnten Entwurf von 1873 übernommen. Wobei die Unterschriftenzahl für ein Referendum in den Verhandlungen dann auf 30'000 Unterschriften gesenkt und die Anzahl der Kantone, die zur Ergreifung eines Referendums nötig waren von fünf auf acht erhöht wurde. Damit konnten also

²⁶ Wie Kölz (2004, S. 534) darstellt, haben sie dazu sogar Abstimmungen im Parlament manipuliert.

²⁷ Zitiert nach Kölz (2004, S. 590).

²⁸ Sämtliche Abstimmungsergebnisse werden in diesem Bericht aus Quellen der Bundeskanzlei zitiert. Zur genauen Darstellung der Standesstimmen werden für die Vollkantone ganze Zahlen benützt. Die Stimmen der Halbkantone, deren Stimmen nur halb gezählt werden, werden als Brüche dargestellt. 11 4/2 Kantone bedeutet also, dass elf Vollkantone und vier Halbkantone die neue Verfassung ablehnten. Von den damals 25 Kantonen haben als nur acht Vollkantone und zwei Halbkantone den Entwurf angenommen.

²⁹ Vgl. Kölz, A. (2004).

30'000 Bürger oder acht Kantone eine Abstimmung über ein eidgenössisches Gesetz oder einen Bundesbeschluss³⁰ verlangen. Ein Ständemehr war wie schon im Entwurf von 1873 nicht vorgesehen. Die im 1873er-Entwurf noch enthaltene Gesetzesinitiative wurde ohne Diskussion abgelehnt und damit nicht mehr in den neuen Verfassungsentwurf aufgenommen.

Volk und Stände stimmten am 19. April 1874 diesem Entwurf zu. 63.2 Prozent der Stimmbürger und 12 3/2 Kantone befürworteten die neue Verfassung und führten damit das Referendum auf Bundesebene ein.

Im selben Jahr wurde denn auch schon das Referendum gegen zwei Bundesgesetze ergriffen. Die wichtigste Vorlage jener Zeit war aber sicher das Fabrikgesetz von 1877, das den Arbeiterschutz gesamtschweizerisch regelte und vom Volk knapp angenommen wurde.³¹ Eine Analyse der ersten Abstimmungen zeigt nach Kölz (2004), dass dieses Volksrecht von den konservativen Kräften genutzt wurde, um die herrschenden Freisinnigen in ihrem Fortschritt zu bremsen. Die Möglichkeit der Opposition mittels Referendum in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen, war wahrscheinlich ein Hauptgrund für die Bildung des schweizerischen Konkordanzsystems.³²

Doch nicht nur über fakultative Referenden wurde in dieser Zeit abgestimmt. Wie bereits 1866 wurden nun den Bürgern auch (obligatorische) Verfassungsreferenden zur Abstimmung vorgelegt. Diese Verfassungsänderungen wurden zum Teil durch Volkspetitionen verlangt.³³ Weiter hatte Nationalrat Willhelm Joss versucht mittels einer ausformulierten Volksinitiative einen einzelnen Artikel der Verfassung zu ändern.³⁴ Da zu dieser Zeit aber lediglich die bereits 1848 formulierte Möglichkeit der Initiative auf Totalrevision der Verfassung bestand, wurde das Volk gefragt, ob eine Revision der Verfassung stattfinden sollte. Dies lehnten die Stimmbürger am 31. Oktober 1880 ab.³⁵

³⁰ Gemäss Kölz, A. (2004) war es jedoch nicht klar, welche Bundesbeschlüsse nun referendumsfähig waren. Kölz dazu: „Zunächst dachte man an solche von erheblicher finanzieller Tragweite, womit eine Art Finanzreferendum geschaffen worden wäre; später wurde die Erteilung von Eisenbahnkonzessionen als «allgemein verbindlich» angesehen und damit referendumsfähig gemacht, und nach 1949 verstand man darunter zusätzlich eine besondere Rechtsetzungsform für dringliche Erlasse.“ Kölz, A. (2004, S. 617)

³¹ Das „Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken“ wurde am 21. Oktober 1877 vom Volk mit 51.5 Prozent angenommen.

³² Nach Neidhart (1970, S. 22) führte der „Zwang zum Referendum allmählich zur bundespolitischen Mitbeteiligung und zur Intergration der konservativ-föderalistischen Minderheiten.“

³³ Vgl. Kölz, A. (2004).

³⁴ Er verlangte ein Banknotenmonopol für den Bund (vgl. Kölz, A. (2004)).

³⁵ Der „Bundesbeschluss betreffend den durch das Volksbegehren vom 3. August 1880 gestellten Antrag auf Revision der Bundesverfassung“ wurde vom Volk mit 68.2 Prozent abgelehnt.

Dieses Volksbegehren und die kantonalen Erfahrungen mit der Verfassungsinitiative veranlassten den Bundesrat zehn Jahre später dazu, die Initiative auf Partialrevision der Verfassung dem Parlament vorzuschlagen. Für das Zustandekommen einer sogenannten Volksanregung setzte er die bereits für die Totalrevision notwendigen 50'000 Unterschriften als Limit. Die Bundesversammlung beschloss weiter, dass die Volksinitiative nicht nur in Form einer allgemeinen Anregung sondern auch in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs möglich sein soll. Einem ausgearbeiteten Entwurf kann vom Parlament ein Gegenvorschlag entgegengesetzt werden. In diesem Falle gelangen dann beide Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung. Ein doppeltes Ja – zu Initiative und Gegenvorschlag – war nicht möglich. Diese Lösung konnte sich erst nach einem ausführlichen Hin und Her zwischen den beiden Kammern durchsetzen. Mit dieser Beschränkung der Partialrevisions-Initiative konnte die Macht des Parlamentes wenigstens ein Stück weit gewahrt werden.

Diese Änderung der Verfassung wurde am 5. Juli 1891 Volk und Ständen vorgelegt und von diesen angenommen.³⁶ Damit waren die beiden Volksrechte in ihrem Grundsatz eingeführt: Das fakulative Referendum für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse und das Initiativrecht für Verfassungsänderungen. Weiter unterstehen Verfassungsänderungen wie bereits seit 1848 dem obligatorischen Referendum. Die Entwicklung der Volksrechte und ihrer Nutzung soll im Kapitel 4 dargelegt werden.

3.3. Gegenüberstellung der Einführungsgründe

In den Publikationen von Schaffner (1982, 1996, 1998), Suter (2006) und Adler (2006) schwingt die Annahme mit, dass auf Bundesebene dieselben Kämpfe um die Einführung der „Volksrechte“ ausgefochten wurden, wie auf Kantonsebene. Damit unterstellen sie implizit, dass auf Bundesebene dieselben Gründe zur Einführung von direkter Demokratie geführt haben, wie in den Kantonen. Das muss nicht sein. Folgende Gründe sprechen dagegen: Im Gegensatz zu den Kantonen gab es auf Bundesebene keine lange Tradition der demokratischen Entscheidungsfindung wie in den Landsgemeindekantonen und Städten mit ihren Bürgerversammlungen. Es kann also auf Bundesebene kaum von einem Kampf zwischen gelebter Tradition und liberalen Ideen gesprochen werden, wie Adler (2006) dies anhand des Kantons Schwyz tut. Mit der Gründung der schweizerischen Eidgenossenschaft wurde etwas Neues geschaffen.

³⁶ 60.3 Prozent der Stimmbürger und 16 4/2 Kantone stimmten der Vorlage bei einer tiefen Stimmbeteiligung von etwa 50 Prozent zu.

Weiter ist der Bundesstaat viel heterogener zusammengesetzt, als die Kantone es sind und je waren. Auch wenn in Kantonen verschiedene Sprachen gesprochen werden und beide Konfessionen vertreten sind, wird der Grad der Vielfalt im Bundesstaat um ein Vielfaches übertroffen. Dazu kommt, dass die Kantone über Jahrhunderte mit dieser internen Vielfalt umzugehen lernten, während im 19. Jh. der junge Bundesstaat durch seine Vielfältigkeit noch stark belastet worden ist. Die Schweizerische Eidgenossenschaft war damals nicht so gefestigt, wie sie uns heute erscheinen mag. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Gestaltung der politischen Institutionen. Aus diesen Gründen sollen hier die Treiber, die zur Einführung der direkten Demokratie auf Kantons- und Bundesebene geführt haben, einander gegenübergestellt werden.

In den Kantonen hatte das Misstrauen gegenüber den Machthabern für die Demokratisierung eine starke Rolle gespielt. Die Regenerationszeit war geprägt von der Auflehnung gegen die herrschende Klasse. Die „Untertanen“ benutzten die liberalen fortschrittlichen Ideen um sich gegen die „Aristokratie“ zu stellen. Mit der Einführung des repräsentativen Parlamentssystems konnten die alten Herrschaftsstrukturen aufgebrochen werden. Die liberalen Kräfte, welche dann an die Macht kamen, konnten ihre Macht über lange Zeit festigen und durch Wahlprozesse bewahren.

In den 1860er-Jahren waren die Liberalen dann bereits dreissig Jahre an der Macht und bildeten die neue herrschende Klasse. Die „Demokratiebewegung“ versuchte nun durch Forderung nach direktdemokratischen Rechten diese Macht der neuen Oligarchen zu brechen oder wenigstens einzudämmen. Mit der direkten Demokratie sollte die Macht der Regierung und des Parlamentes geschwächt werden. Dieser Protest gegen die Machthaber wird umso verständlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass Bauern und gewerbliche Kreise nicht so stark von den Früchten der neuen Zeit profitieren konnten, wie dies die liberalen Kapitalisten taten. Schaffner (1996, S. 155) verdeutlicht, dass in diesem Reformprozess immer auch materielle Interessen verfolgt wurden. Und dass es eine Ambivalenz zwischen konservativem Protest und fortschrittsgläubigem Aufbruch gab:

„Die damals in Volksbewegungen artikulierten Postulate [...] enthalten eine doppelte Tendenz: Zum einen die Absicht, die Exekutivgewalt zu kontrollieren und die Kompetenzen der Parlamente zu begrenzen. Zum anderen äussern sich in ihnen materielle Interessen, deren Berücksichtigung dem Staat zur Pflicht gemacht wird. Die Postulatskataloge zeigen das Doppelgesicht der Volksbewegung als Protestwelle und als fortschrittsgläubige Forderungsbewegung.“

Auch der schweizerische Bundesrat und die eidgenössische Bundesversammlung waren bei der Einführung des Referendums fest in den Händen der Liberalen und der Radikalen, die diese Macht durch Wahlmechanismen stärken und erhalten konnten. Doch diese Herrschaft war auf Bundesebene weit weniger gefestigt als in den Kantonen. Denn neben der Tatsache, dass die einzelnen Institutionen sehr jung und noch nicht ausgereift waren, waren sich die liberaldemokratischen Kräfte auch keinesfalls immer einig. Dies erstaunt nicht, wenn man beachtet, dass es grosse Unterschiede zwischen den Regionen und den Kantonen gab. Ob deshalb nun auch auf eidgenössischer Ebene von einem Aufstand der Benachteiligten und von der Macht ausgeschlossenen gegen die Elite gesprochen werden kann, ist fraglich.

Dies war erst in der Auseinandersetzung um die Einführung des Proporzwahlsystems für den Nationalrat der Fall. Die Einführung des Proporzwahlsystems 1918 kann auch als eigentlicher Schlusspunkt des Aufbaus der Demokratie auf Bundesebene angesehen werden. Erst durch diesen Bruch und die massive Veränderung der Parteiengewichte im Parlament wurde das politische System – wie wir es auch heute noch kennen – ermöglicht. Dies führte dann im Laufe der Zeit auf Bundesebene zu einer Konkordanzregierung. Insofern kann durchaus eine Parallele gezogen werden, zwischen der Situation von 1918 auf Bundesebene und 1867 auf Kantonsebene. Analog zu den 1860er Jahren beispielsweise im Kanton Zürich hatte der Erste Weltkrieg zu einer landesweiten wirtschaftlichen Misere geführt. Diese wurde durch die Spanische Grippe noch weiter verschärft – eine weitere Analogie zu den 60er Jahren als die Choleraepidemie die sozialen Missstände offen legte. Viel mehr wurde aber anfangs des 20. Jahrhunderts die regierenden Freisinnigen als übermächtig angesehen. Gegen diese Macht haben sich die übrigen Bürger wie damals in den Kantonen der 1860er Jahren gewehrt.

Auf Bundesebene spielten jedoch im 19. Jahrhundert die Gegensätze zwischen fortschrittlichen und konservativen Kräften und die Auseinandersetzung zwischen Regionen und Zentralregierung ein viel stärkere Rolle, die wir so nicht von den Kantonen kennen. Der Gegensatz zwischen den konservativen katholischen Kantonen – mehrheitlich des Sonderbundes – und den liberalen Kantonen prägte die junge Eidgenossenschaft stark. Obwohl auch Konservative in der Bundesversammlung Einsitz nahmen, wurde diese von den freisinnigen Kräften geprägt. Die Konservativen hatten denn auch bis 1891 keinen Einsitz im Bundesrat. Es scheint so zu sein, dass während den 1860er Jahre die Liberalen, zunehmend auf konservativen Widerstand stiessen und ihre fortschrittlichen Ideen nicht mehr reibungslos realisieren konnten. Die Einführung des Referendums im Bund lässt sich

wohl am ehesten mit der Einführung des Vetos in St.Gallen und Baselland vergleichen. Kölz (1992a, S. 309f) schreibt hierzu:

„Am deutlichsten sind Neigungen zur Einführung des Gesetzesreferendums in den wirtschaftlich schwachen katholischen Gebieten der Kantone St.Gallen, Luzern und Baselland zu erkennen. Von dort kam auch die Forderung nach Landsgemeinden wohl auch deshalb, weil man die an die Macht gelangten Fortschritts-Liberalen als »protestantisch« und wirtschaftlich stark empfand.“

Alle diese Kantone wiesen eine ähnlich konfessionelle Zusammensetzung auf, wie der junge Bundesstaat, in dem der Kulturkampf die Auseinandersetzung zwischen katholischen und säkularen Kräften noch zusätzlich stark anheizte. Die zunehmende Zentralisierung und die Trennung von Kirche und Staat konnte deshalb scheinbar nur weitergeführt werden, indem den konservativen Kräften die Möglichkeit des Referendums in die Hand gegeben wurde. Nur zum Preis des Referendums konnten die Liberalen wenigstens teilweise ihre fortschrittliche Politik weiter führen. Dafür nahmen sie in Kauf, dass „nach der Einführung des Referendums die Gesetzgebung etwas langsamer vorankommen würde als sonst“ schreibt Kölz (2004, S. 544). Und König ergänzt (1998, S. 274):

„Vermutet werden darf, dass Exportwirtschaft und auswärtiger Erwerb auch den bürgerlich-liberalen Fabrikherren der sechziger und siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts die unwägbaren Folgen direkt-demokratischer Experimente akzeptabler machten, solange diese ihre Geschäfte wenig tangierten.“

Zudem wurden zahlreiche liberale Vertreter in der Bundesversammlung durch die demokratische Bewegung in ihren Kantonen von der Idee der direkten Volksrechte begeistert. Da diese Volksrechte zum Teil auch schon über Jahre in den Kantonen angewendet wurden, lag die Schwelle tiefer nun auch auf Bundesebene diese Instrumente einzuführen. Doch auch in einer anderen Hinsicht könnten sich die Liberalen verändert haben. Nach Jahren an der Macht, wollten sie nun bereits Erreichtes bewahren und vor noch fortschrittlicheren Anliegen schützen. Jost dazu (1996, S. 129f):

„Les radicaux avaient tacitement accepté que, en fin de compte, cet instrument de la démocratie directe allait plutôt servir aux force modérées et conservatrice du pays – ce qui signifiait, vu leur attitude défensive face aux socialistes impatients, un support appréciable au maintien de leur propre pouvoir.“

Die Liberalen sind also auf ihrem Weg durch die Institutionen weniger fortschrittlich geworden und versuchten mit Einführung der direkten Demokratie ihre Macht zu erhalten, indem sie mit den Konservativen koalierten. Die Liberalen fürchteten die Sozialisten, die sie in Sachen Progressivität überholt hatten.

Ebenfalls plausibel erscheint die Hypothese, dass die Einführung der direkten Demokratie auf eine Auseinandersetzung zwischen den Kantonen und der zentralen Regierung zurückzuführen ist. Die Liberalen wünschten mehrheitlich eine starke Zentralisierung verschiedener Aspekte des Staatswesens. Damit die Kompetenzen jedoch von der Kantonsebene auf die Bundesebene verschoben werden konnten, musste den Kantonen wie in einem Tauschhandel ein zusätzliches Instrument der Kontrolle in die Hand gegeben werden. Das war die direkte Demokratie. Die direkte Demokratie auf Bundesebene war sozusagen also der Preis der für die Öffnung des Binnenmarktes bezahlt werden musste. Gleichzeitig stärkte und bewahrte sie aber den schweizerischen Föderalismus. Diese doppelte Tendenz scheint sowohl die Bildung einer mächtigen Oligarchie als auch eine umfassende Zentralisierung verhindert zu haben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den Kantonen vor allem die Auflehnung gegen die Machthaber die ausschlaggebende Motivation zur Einführung der direkten Demokratie gewesen war. Auf Bundesebene war dieser Beweggrund zweitrangig. Vielmehr galt es mit der direkten Demokratie Konflikte zwischen den fortschrittlichen und den konservativen Kräften zu entschärfen und die Zentralisierung wenigstens teilweise voranzubringen. Weiter zeigen sich die wirtschaftlichen Motive auf Bundesebene viel weniger als auf Kantonsebene und erst auf den zweiten Blick. Denn auch die vordergründig ideologisch gefärbte Auseinandersetzung zwischen katholischen und liberalen Kräften kann auf die wirtschaftliche Frage herunter gebrochen werden. Blühte doch gerade in den liberalen Kantonen die Wirtschaft. In den katholischen Gebieten kam diese jedoch nur langsam in Schwung und zwang viele Arme zur Auswanderung.

Mit Hilfe der oben aufgeführten Mechanismen und Ursachen die zur Einführung der direkten Demokratie führten, kann nun auch auf den Historiker Suter (2006, S. 267) geantwortet werden. Dieser schreibt in seinem Nachwort zum gegenwärtigen Diskurs der Ökonomen:

„Der Durchbruch zum exponentiellen Wirtschaftswachstums erfolgte in den 50er und 60er Jahren des 19. Jahrhunderts, also genau in der Periode, als die direkte Demokratie ihren zweiten kräftigen Ausbauschub erfuhr. Das erlaubt in einer Art von Gedankenexperiment drei alternative Hypothesen: Entweder besass die direkte Demokratie in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung wenigstens keine gravierenden Nachteile; oder sie hatte sogar positive Effekte; oder die negativen Begleiterscheinungen konnten durch andere Faktoren überkompensiert werden. In den ersten beiden Fällen scheinen die Befürchtungen einiger Ökonomen bezüglich der nachteiligen wirtschaftlichen Auswirkungen der direkten Demokratie zumindest als übertrieben. Wenn hingegen die dritte Schlussfolgerung zutrifft, setzt das wirtschaftspolitische

Nachdenken über eine gedeihliche Zukunft der Schweiz an einer falschen Stelle an und sollte sich auf eben jene anderen Faktoren konzentrieren, die in der Vergangenheit und Gegenwart positive Wachstumseffekte ermöglicht haben und eventuell auch in Zukunft ermöglichen können.“

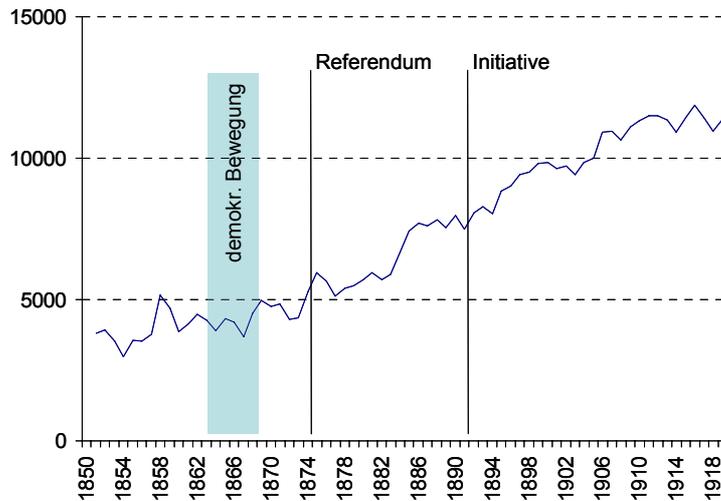
Suter's Argumentation beschränkt sich wohl auf die Kantonsebene, da auf Bundesebene erst 1874 und später dann 1891 die Volksrechte ausgebaut wurden. Zur wirtschaftlichen Entwicklung dieser Jahre ist anzumerken, dass Bergier (1990) für 1857 und 1867 eine Wirtschaftskrise verzeichnet. Die Krise von 1867 legte nach Schaffner (1982) zusammen mit der Choleraepidemie die schlechten sozialen Zustände offen, die durch den Wirtschaftsboom ausgelöst wurden. Die Demokratische Bewegung im Kanton Zürich darf nach ihm gar als direkte Folge dieser Wirtschaftskrise angesehen werden. In Bezug auf die Kantone kann also eher davon gesprochen werden, dass die Einführung der direkten Demokratie durch die Wirtschaftskrise beschleunigt wurde, als dass die Volksrechte eine solche Krise ausgelöst hätten. Einen direkten Einfluss der Einführung der Volksrechte auf die Wirtschaftsentwicklung kann nicht beobachtet werden.

In den 1870er Jahren zeigte sich dies auch auf Bundesebene. Die Depression von Anfang der Siebziger Jahre kann schon zeitlich keine Folge der Einführung des Referendums sein. Eher schon umgekehrt, da das Referendum erst 1874 eingeführt wurde und die Liberalen versuchten, mittels Zentralisierung die Wirtschaft zu fördern.³⁷ Generell ist zu bezweifeln, dass eine staatliche Institution in so kurzer Zeit eine Wirkung entfalten kann, welche die gesamte Wirtschaft ankurbelt.

Dies zeigt sich auch, wenn man die Schätzungen zum realen BIP/Kopf zu Preisen 1990 der Schweiz betrachtet. Weder die demokratische Bewegung in den Kantonen noch die Einführung des Referendums haben einen erkennbaren Konjunkturschub entfesselt.

³⁷ In wiefern die direkte Demokratie auf kantonaler Ebene Einfluss auf die Depression hat, bleibt Spekulation und müsste tiefer untersucht werden.

Abbildung 1: Entwicklung des realen BIP/Kopf der Schweiz



Quelle: Historische Statistik, FED, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

Deshalb ist wohl vor allem die dritte Hypothese von Suter zu favorisieren, nach der die negativen Begleiterscheinungen der direkten Demokratie durch andere Faktoren – wie eben beispielsweise die Stärkung des Binnenmarktes durch die intensivierte Zentralisierung – überkompensiert werden konnten. Wie wir gesehen haben, könnte dies gerade auf Bundesebene der Fall gewesen sein. Dazu Kölz (2004, S. 41):

„Das Gesetzesreferendum jedoch war bezeichnenderweise nicht aus einem gesamtschweizerischen demokratischen Volksbewusstsein heraus entstanden; es war vielmehr der „Preis“ gewesen, den die Zentralisten den Föderalisten und Demokraten für die Ausweitung der Bundeskompetenzen entrichten mussten.“

Es scheint also, dass die zusätzlichen Bundeskompetenzen und die damit verbundenen langfristigen Impulse auf die Wirtschaft mit der direkten Demokratie erkaufte werden mussten. Mit dem Referendum wurde 1874 also ein Instrument eingeführt, dessen Einführung die Zentralisierung die Wirtschaft erlaubte und damit das Wachstum langfristig unterstützte. Dass dieses System der Zusammenarbeit und des Ausgleichs aber auch für die hohe politische Stabilität sorgte, streicht Bernegger heraus (1990, S. 444):

„Die Kosten oder nachteiligen Effekte eines weltmarktorientierten Wachstumsprozesses wurden durch Staatseingriffe – öffentliche Subventionen für einen regional-politisch ausgerichteten Eisenbahnbau, die Schaffung von Kantonalbanken, Arbeiterschutzbestimmungen – für die betroffenen Gruppen kompensatorisch gemildert. Zudem setzte die Demokratische Bewegung eine Veränderung des politischen Systems durch, das solche kompensatorischen Eingriffe systemimmanent machte.“

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass auf eidgenössischer Ebene die direkte Demokratie wohl kaum eine direkte Folge der Konjunkturerwicklung war oder umgekehrt. Mittels Einführung konnte aber eine wirtschaftsfördernde Zentralisierung erreicht werden. Weiter zeigte sich, dass die Einführung in den Kantonen von anderen Treibern und viel stärker durch materielle Interessen vorangetrieben wurde, als auf Bundesebene. Dort ging es vor allem mit der Einführung des Referendums darum, den Ausgleich zwischen den sprachlich und konfessionell unterschiedlichen Regionen zu finden.

4. ENTWICKLUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE

In diesem Kapitel soll die Entwicklung der direkten Demokratie nach ihrer Einführung skizziert werden. Dabei wird einerseits umrissen, wie die Volksrechte Initiative und Referendum weiterentwickelt wurden. Besonders wird dabei die Erweiterung des Referendums um das umfangreiche Staatsvertragsreferendums betrachtet.³⁸ Eine Analyse der reinen politischen Möglichkeiten würde jedoch zu kurz greifen und die Entwicklung nur unvollständig wiedergeben. Es soll hier deshalb zusätzlich auch die Veränderung des Umfelds in dem sich die Volksrechte bewegen, beleuchtet werden. Es werden also nicht mehr nur die Treiber hinter der Erweiterung und dem Umbau der direkten Demokratie beleuchtet, sondern auch Faktoren skizziert, die die Benützung derselben und ihre Resultate beeinflussen. Dabei spielt die allgemeine Entwicklung von Stimmberechtigung und Stimmbeteiligung eine wesentliche Rolle.

Die Medianwählertheorie unterstellt weiter, dass auch das Alter der Stimmberechtigten die Abstimmungsergebnisse beeinflusst. Deshalb soll hier die Entwicklung des Medianalters seit Mitte des 19. Jahrhunderts bis heute nachgezeichnet werden und mit neusten Daten bis zur Mitte des 21. Jahrhundert prognostiziert werden. Erst mit Einbezug des demografischen Umfelds kann analysiert werden, wie sich die direkte Demokratie in der Schweizerischen Eidgenossenschaft entwickelt hat.

Nach einer Skizze der allgemeinen Entwicklung werden zu jedem einzelnen Volksrecht die Entwicklung der Institution und ihrer Benützung nachgezeichnet. Zum Schluss werden diese Entwicklungen zusammengefasst und eine Prognose zur Entwicklung des Medianalters durchgeführt.

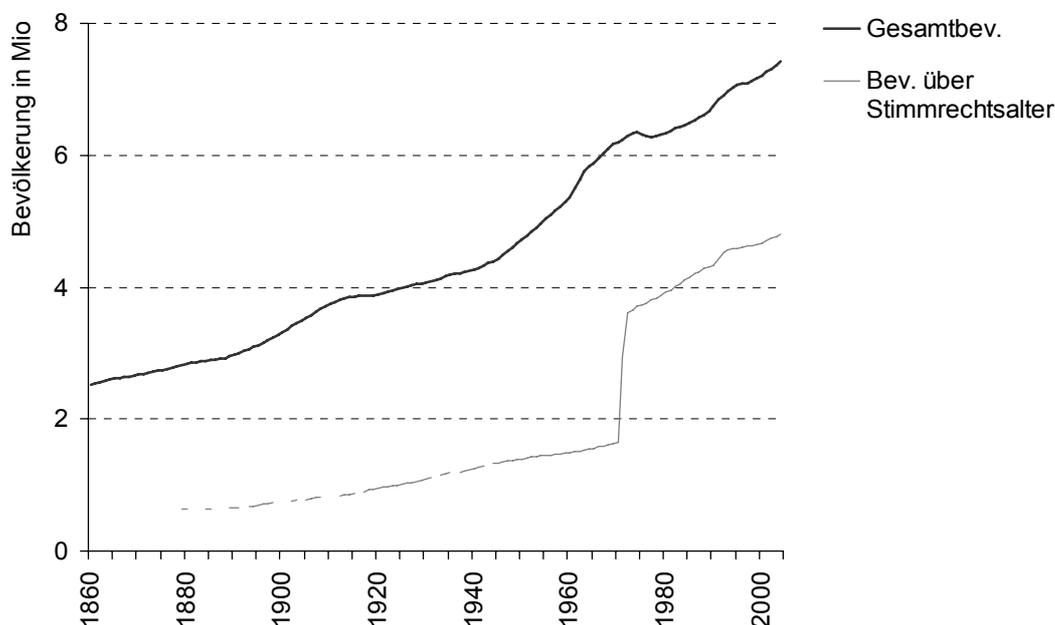
4.1. Allgemeine Entwicklung

Die Bevölkerung ist seit der Gründung der modernen Schweiz stark gewachsen (siehe Abbildung 2). Parallel zu diesem Wachstum wurde das Stimm- und Wahlrecht konstant ausgebaut. Nach Kölz (1992a, S. 609f) wurde bei einer Gesamtbevölkerung von 2'190'258 Menschen die Anzahl der stimmberechtigten Schweizerbürger von der Tagsatzungskommission 1848 auf lediglich 437'103 geschätzt. Dies entspricht einem Anteil von unter 20 Prozent. Im Jahr 2004 dagegen waren 65 Prozent der Bevölkerung

³⁸ Auf eine nähere Analyse des Proporzwahlrechts von 1918, wie auch der Diskussion um die Volkswahl des Bundesrates muss hier verzichtet werden.

stimmberechtigt.³⁹ Hauptursachen für diese massive Steigerung sind sicherlich die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten von 1971⁴⁰ und die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalter von 20 auf 18 Jahre.⁴¹ Mit dem Frauenstimmrecht verdoppelte sich die Zahl der Stimmberechtigten von 1'654'708 auf 3'565'435, während die Alterssenkung die Anzahl Stimmberechtigter nochmals um 3 Prozent steigerte.⁴² Wie folgende Abbildung zeigt, stieg die Anzahl der durch das Alter und das Geschlecht potenziell Stimmberechtigten stark an.⁴³ Die Brüche von 1971 und 1991 sind dabei klar zu erkennen.

Abbildung 2: Entwicklung der Stimmberechtigung (durch Alter und Geschlecht)



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

Neben diesen offensichtlichen Faktoren scheinen drei weitere Einflüsse auf die Zahl der Stimmberechtigten gewirkt zu haben. Erstens die aktive politische Teilnahme von

³⁹ Bei einer Wohnbevölkerung Ende Jahr von 7'459'128 waren am 5. Juni 2005 4'837'844 Menschen stimmberechtigt. Ausländer und unter 18-jährige sind auf eidgenössischer Ebene nicht stimmberechtigt. Schweizer im Ausland dagegen können in eidgenössischen Angelegenheiten mitbestimmen.

⁴⁰ In der Abstimmung vom 7. Februar 1971 nahmen 66 Prozent der Stimmbürger und 14 3/2 Kantone bei einer Stimmbeteiligung von 58 Prozent die Vorlage an. Am 1. Februar 1959 scheiterte die erste Abstimmung über das eidgenössische Frauenstimmrecht noch.

⁴¹ Bei einer tiefen Stimmbeteiligung von 31 Prozent stimmten am 3. März 1991 73 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und alle Kantone für die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters. Am 18. Februar 1979 wurde ein ähnliches Begehren nur knapp abgelehnt.

⁴² Nämlich von 4'349'821 auf 4'498'883 Stimmberechtigte.

⁴³ Das Gründen der Datenverfügbarkeit sind hier nichtstimmberechtigte Ausländer miteinbezogen, während stimmberechtigte Auslandschweizer nicht berücksichtigt werden.

Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland an Abstimmungen. Mit der Annahme des Auslandschweizer-Artikels in der Bundesverfassung 1966⁴⁴ sollte die Beziehungen der Auslandschweizer zur Schweiz gefördert werden. Diese haben in der Folge seit 1975 das Recht an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Mit der erleichterten Registrierung und der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe 1992 hat sich die Zahl, der an Abstimmungen teilnehmenden Auslandschweizern, massiv erhöht und am 25. September 2005 erstmals die 100'000er-Grenze überschritten.⁴⁵ Trotz ihrer steigenden Beteiligung an Abstimmungen ist ihr Einfluss im Vergleich zu beinahe 5 Mio Stimmberechtigten weiterhin klein.

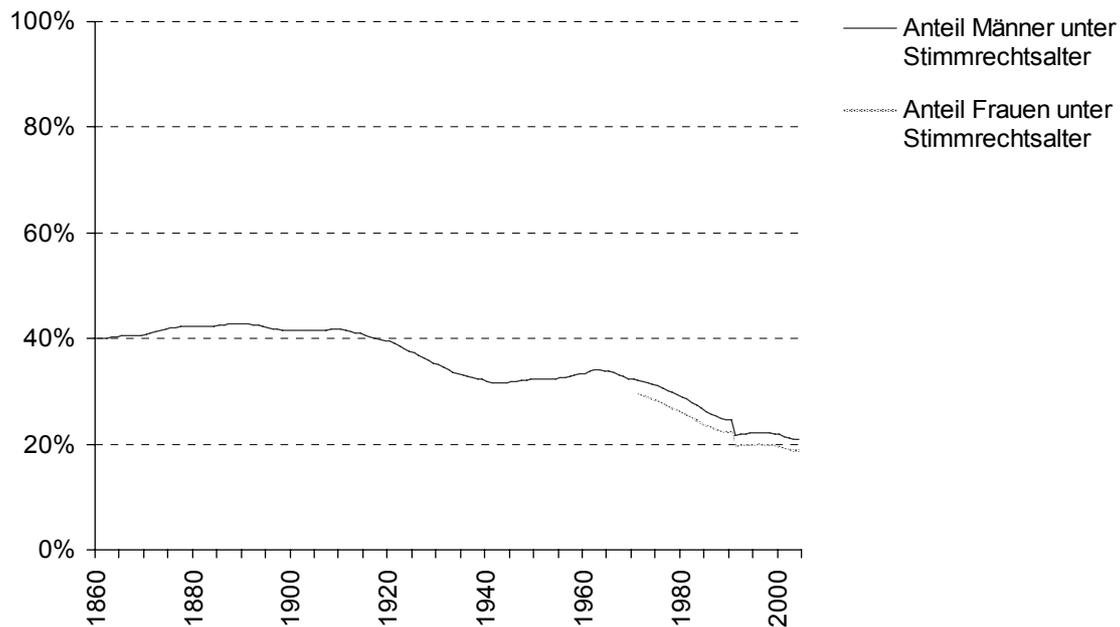
Zweitens konnten früher Bürger aus vielfältigen Gründen vom Stimmrecht ausgeschlossen werden: „Geisteskrankheit, Geistesschwäche, strafrechtl. Verurteilung, fruchtloser Pfändung, Konkurs, Sittenlosigkeit, Bettel, Zwangsversorgung usw.“ wie Polenda im Historischen Lexikon der Schweiz schreibt. Weil das Stimmrecht kantonale geregelt wurde, konnten die Ausschlüsse nur schrittweise abgebaut werden. So fielen nach und nach die Beschränkungen für Dienstboten, Analphabeten und Geistliche. Seit 1976 wird das Stimmrecht auf eidgenössischer Ebene geregelt. Seither stehen die politischen Rechte allen offen, welche die bestimmte Altersgrenze überschritten haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt wurden (BV, Art. 136).

Als dritter Grund hat die demografische Entwicklung einen Einfluss auf den Anteil der Stimmberechtigten. Bedingt durch die Alterung der Gesellschaft sinkt die Quote, der durch das Alter, vom Stimmrecht ausgeschlossener. Betrug 1860 der Anteil der unter 20-jährigen an der männlichen Bevölkerung noch 40 Prozent, senkte sich in den letzten dreissig Jahren der Anteil der durch das Alter vom Stimmrecht ausgeschlossenen von 30 auf 20 Prozent im Jahr 2005 wie folgende Abbildung zeigt:

⁴⁴ Am 16. Oktober 1966 stimmten bei einer Stimmbeteiligung von 48 Prozent rund 68 Prozent der Stimmbürger und alle Stände für diese Verfassungsänderung.

⁴⁵ Bei einem Gesamtbestand von Schweizerinnen und Schweizer im Ausland von 634'216 im Jahr 2005.

Abbildung 3: Entwicklung des Bevölkerungsanteils unter dem Stimmrechtsalter



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

Diese Tendenzen führen dazu, dass die Stimmberechtigten bald die Fünf-Millionen-Grenze überschreiten werden. Dieses massive Wachstum beeinflusst natürlich auch den Gebrauch der Volksrechte. So ist es mit steigender Anzahl der Stimmberechtigten einfacher die notwendigen Unterschriften für Initiativen und Referenden zu sammeln. Dies nennt man den Grad der Öffnung der Volksrechte.⁴⁶ Trotz Anpassung der Unterschriftenzahlen für Referenden und Initiativen hat sich in den letzten Jahren dieser Öffnungsgrad der Demokratie weiter erhöht. Diese Entwicklung wird im Folgenden neben der rein institutionellen Entwicklung zu den einzelnen Volksrechten detailliert betrachtet.

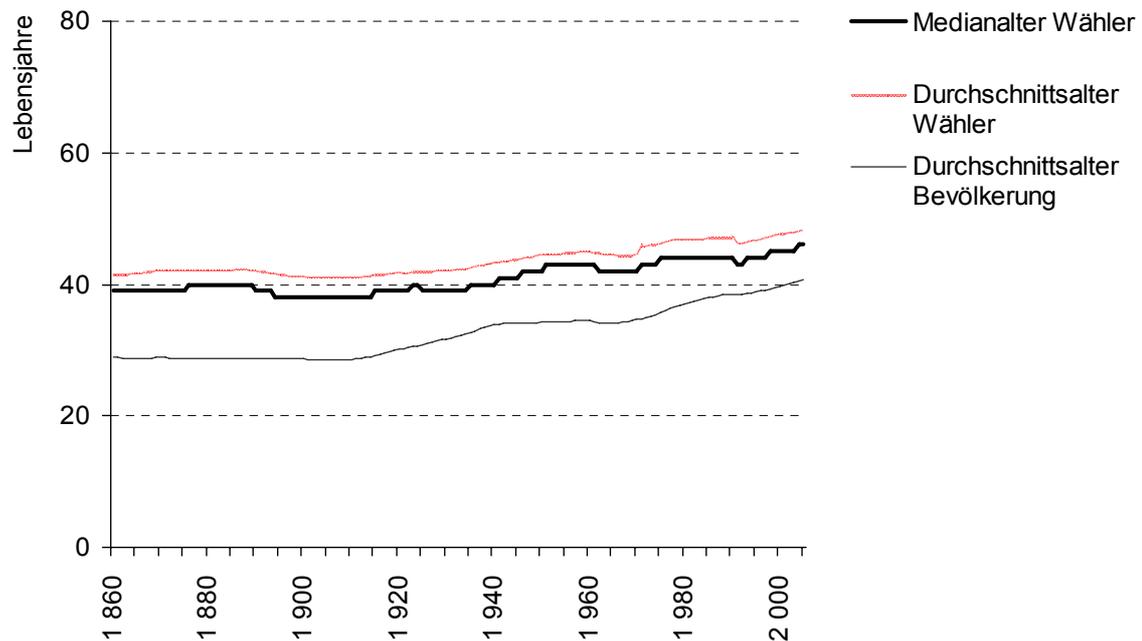
Durch die demographische Entwicklung hat sich auch das Medianalter in den letzten Jahren stark erhöht.⁴⁷ Während 1860 das Medianalter der stimmbfähigen Bevölkerung⁴⁸ noch bei 39 Jahren lag, liegt es 2005 bei 46, wie folgende Abbildung zeigt:

⁴⁶ Moser (1985) entwickelte dazu einen Index zur Berechnung der Öffnung der Demokratie, der zu den einzelnen Volksrechten in diesem Kapitel besprochen wird.

⁴⁷ Der Median teilt eine Grundmenge in zwei gleich grosse Mengen. 50 Prozent der Bevölkerung sind also jünger als die Person im Medianalter. 50 Prozent sind älter.

⁴⁸ Die ausländische Bevölkerung ist hier eingeschlossen, da erst ab 1980 Daten zum Alter der Ausländerinnen und Ausländer verfügbar sind. Ohne Einbezug der Ausländer ist zu erwarten, dass das Medianalter der Bevölkerung im stimmbfähigen Altern noch höher liegt.

Abbildung 4: Entwicklung des Median- und Durchschnittsalters (inkl. Ausländer)



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

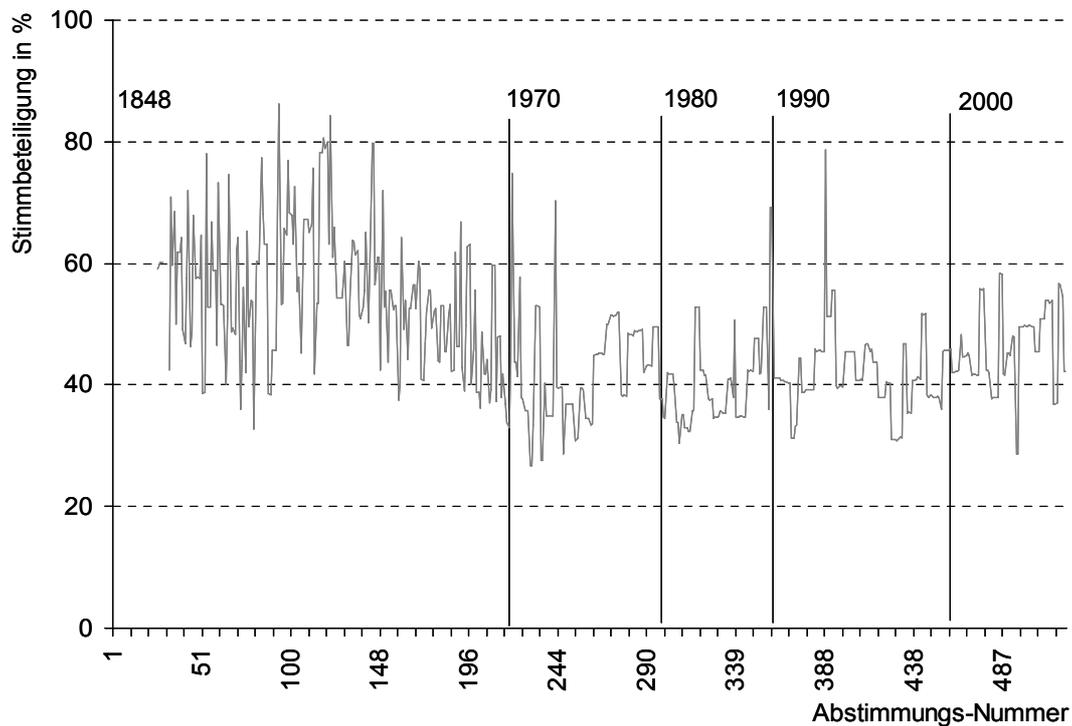
Dass das Alter das Abstimmungsverhalten beeinflusst, zeigen Bonoli und Häusermann. Sie untersuchten 39 Schweizer Abstimmungen zu sozialen Themen von 1981 – 2003 und kommen dabei zu folgendem Schluss (2005, S. 18):

„Not only did the elder generations approve massively any improvement in their benefits and in the securing of – e.g. – basic pension provision, but they also rejected clearly most social policy proposals aimed at improving the situation of the working age population.”

Doch auch die Stimmbeteiligung könnte von der demografischen Entwicklung betroffen sein. Betrachten wir dazu die Beteiligung zu allen eidgenössischen Abstimmungen, so zeigt sich, dass der seit dem Zweiten Weltkrieg anhaltende Negativtrend 1970 aufgefangen worden ist. Seit 2000 scheint die Beteiligung an Abstimmungen gar wieder zu steigen. Ebenfalls ist klar in der folgenden Abbildung erkennbar, dass die Hälfte aller eidgenössischen Abstimmungen in den letzten 30 Jahren stattgefunden hat.⁴⁹

⁴⁹ Die Nummerierung beginnt mit der „Volksabstimmung“ zur ersten Schweizerischen Verfassung von 1848. Die Beteiligungsquote ist jedoch erst ab 1884 verfügbar.

Abbildung 5: Stimmbeteiligung der eidgenössischen Abstimmungen



Quelle: Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

In Abbildung 2 wurde deutlich, dass sich der Kreis der Stimmberechtigten massiv ausgeweitet und vergrössert hat. Weiter hat sich die altersmässige Zusammensetzung der Stimmbürger verändert. Die Auswirkungen davon sollen nun anhand der Entwicklung der Beteiligung sowie dem Grad der Öffnung neben der rein institutionellen Entwicklung zu den einzelnen Volksrechten detailliert betrachtet werden.

4.2. Initiative

4.2.1. Initiative auf Totalrevision der Verfassung

Die Möglichkeit, mittels Initiative eine Totalrevision der Verfassung (vgl. BV, Art. 138) zu verlangen, wurde seit ihrer Einführung 1848 nicht abgeändert. Einzig die benötigte Unterschriftenzahl wurde 1977⁵⁰ der, durch die Einführung des Frauenstimmrechts, stark gestiegenen Zahl Stimmberechtigter von 50'000 auf 100'000 angepasst. Die Sammelfrist für die Unterschriften beträgt 18 Monate.

⁵⁰ In der Abstimmung vom 25. September 1977 nahmen 16 6/2 der Stände und 57 Prozent der Stimmbürger diese Verfassungsänderung an. Die Stimmbeteiligung betrug 52 Prozent.

Mit dieser Initiative kann eine unverzügliche Volksabstimmung verlangt werden, über die Frage, ob die Bundesversammlung eine Totalrevision der Verfassung in Angriff nehmen soll. Das Ständemehr ist in dieser Initialabstimmung nicht nötig, erst die totalrevidierte Verfassung wäre Volk und Ständen vorzulegen. Befürwortet das Volk eine Totalrevision, hat dies zur Folge, dass beide Räte neu gewählt werden müssen (vgl. BV, Art. 193, Abs. 3).

Dieses Initiativrecht hat bisher keine Wirkung entfaltet.⁵¹ Die einzige Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung, die zustande kam, wurde 1935 massiv abgelehnt.⁵²

4.2.2. Initiative auf Partialrevision der Verfassung

Das viel gewichtigere Volksrecht der Initiative auf Teilrevision der Verfassung wurde 1891 eingeführt. Wie bei der Initiative auf Totalrevision wurde auch hier 1977 die Unterschriftenzahl auf 100'000 angepasst. Innert 18 Monaten kann so eine Verfassungsrevision in Form einer allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden.

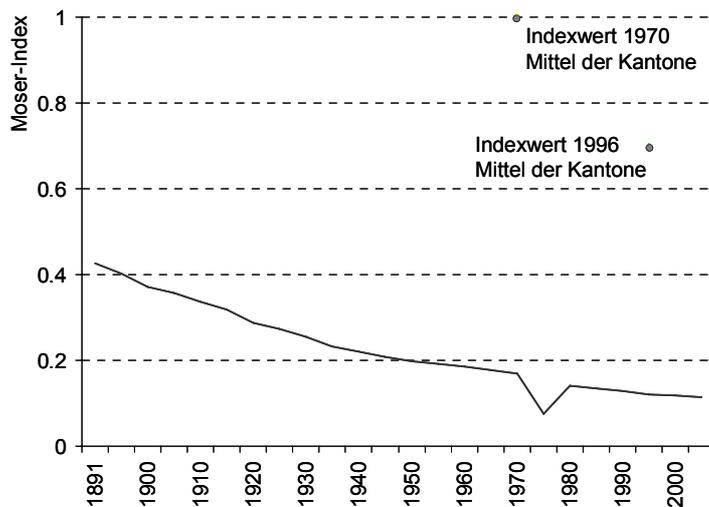
Durch die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten 1971, die Stimm- und Wahlrechtsalter-Senkung auf 18 Jahre 1991 und die beschriebene demographische Entwicklung wurde der Kreis der Stimmberechtigten erweitert. Damit wurde es – trotz Anpassung der Unterschriftenzahl – immer einfacher die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Christian Moser (1985) entwickelte dazu einen Index zur Berechnung der Öffnung der Demokratie:⁵³ Je höher dieser Index ist, desto schwieriger ist es eine Initiative zu ergreifen. Trechsel und Serdült (1999) verwenden in ihrer Übersicht der schweizerischen Volksrechte diesen „Moserindex“ und wenden diesen für die Kantone auf die verschiedenen Institutionen an. Wenn wir diesen Index nun auf die Bundesebene anwenden, ergibt sich daraus folgendes Bild:

⁵¹ Nach Hangartner und Kley (2000, S. 324) wurde 1880 eine Initiative auf Totalrevision der Verfassung eingereicht und den Volk zu Abstimmung vorgelegt, obwohl diese Initiative den Charakter einer Partialrevision aufwies. Die Möglichkeit mittels Initiative eine Teilrevision der Verfassung zu verlangen, wurde erst elf Jahre später eingeführt.

⁵² Bei einer Beteiligung von 61 Prozent stimmten lediglich 28 Prozent der Bevölkerung am 8. September 1935 dieser Vorlage zu.

⁵³ Dieser Index berechnet sich wie folgt: Der Anteil der notwendigen Unterschriften an den Stimmberechtigten wird durch die Anzahl Monate der Sammelfrist dividiert und mit 100 multipliziert.

Abbildung 6: Moserindex: Öffnungsgrad der Verfassungsinitiative



Quelle: eigene Berechnungen, Kantonale Werte aus Trechsel, A. H. and U. Serdült (1999).

Der Bruch, der durch die verzögerte Verdoppelung der erforderlichen Unterschriftenzahl nach der Einführung des Frauenstimmrechts entstanden ist, ist klar zu erkennen. Die allgemeine Entwicklung der allmählichen Öffnung des Initiativrechts wurde nach 1977 jedoch in gleichem Masse weitergeführt. Es ist also seit der Einführung 1891 immer leichter möglich eine Volksinitiative zu lancieren. Bemerkenswert hierbei ist der Vergleich mit den kantonalen Werten. Obwohl in den Kantonen die erforderliche Unterschriftenzahl nach der Einführung des Frauenstimmrechtes nur in den wenigsten Fällen angepasst wurde, ist es in der überwiegenden Zahl der Kantone gemäss Trechsel und Serdült (1999) immer noch wesentlich schwieriger eine Volksinitiative zustande zu bringen, als auf eidgenössischer Ebene, wie Abbildung 6 zeigt. Die vorgeschriebene Sammelfrist beträgt zwar, wenn überhaupt festgelegt, in allen Kantonen – mit Ausnahme von Solothurn⁵⁴ – deutlich weniger als 18 Monate. Doch die notwendige Unterschriftenzahl in Prozent der Stimmberechtigten ist in den meisten Kantonen deutlich höher als auf Bundesebene.⁵⁵

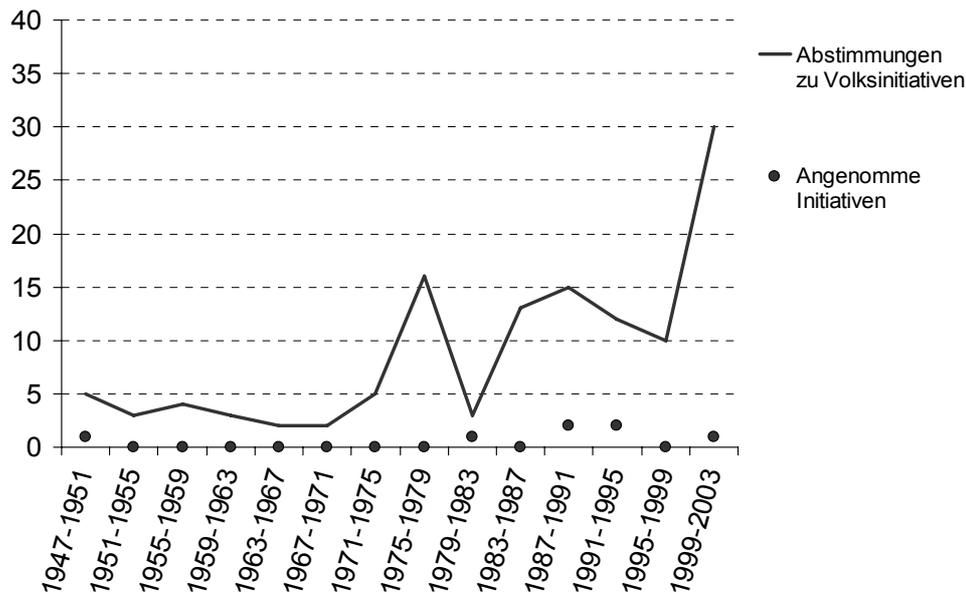
Dass sich diese Erleichterung der Unterschriftensammlung in einer höheren Anzahl ergriffener Initiativen niederschlägt, ist zu vermuten. So zeigt, denn auch die folgende Abbildung, dass besonders seit den 70er Jahren immer mehr Initiativen an die Urne gelangen. Empirische Analysen von Moser (1985) und Trechsel und Serdült (1999) zeigen jedoch, dass „die Öffnung des Systems keinen Einfluss auf die Initiativfrequenz ausübt“, wie Trechsel (2000, S. 83 ff.) schreibt.

⁵⁴ Der Kanton Solothurn schreibt wie die Eidgenossenschaft 18 Monate vor.

⁵⁵ Vgl. dazu auch Moser (1985, S. 105).

Weiterhin haben Initiativen eine geringe Chance angenommen zu werden. Von den bisher 256 zustande gekommenen Initiativen wurden 161 Volk und Ständen vorgelegt. Davon wurden lediglich 15 angenommen was einer Quote von unter zehn Prozent entspricht.⁵⁶ Bisher wurde noch in keiner Legislaturperiode mehr als zwei Initiativen angenommen.

Abbildung 7: Häufigkeit und Erfolg von Initiativen



Quelle: Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

Der hohe Anteil⁵⁷ von Initiativen, die zurückgezogen wurden, zeigt aber vor allem auch, dass dieses Volksrecht nicht nur Wirkung entfalten kann, wenn Volk und Stände darüber bestimmen können. Vielmehr kann das Parlament das Anliegen der Initiaten aufnehmen und der Initiative einen Gegenvorschlag (im formellen oder nur materiellen Sinne) gegenüberstellen. Mussten sich die Stimmberechtigten mit der alten Bundesverfassung von 1874 noch entscheiden, ob sie die Initiative oder den Gegenvorschlag annehmen wollen, können heute beide Vorlagen angenommen werden. 1987 wurde diese Verfahrensänderung in die Verfassung eingeschrieben.⁵⁸ Seitdem wird bei Abstimmungen zu Initiative und Gegenvorschlag mit einer Stichfrage ermittelt, welche der beiden Vorlagen, bei doppelter

⁵⁶ Stand: März 2007, Quelle Bundeskanzlei.

⁵⁷ 77 von 256 zustande gekommenen Initiativen wurden bisher zurückgezogen.

⁵⁸ In der Volksabstimmung vom 5. April 1987 nahmen 63 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger diese Vorlage an; bei 42 Prozent Stimmbeteiligung.

Annahme in Kraft treten soll. Eine Abstimmung musste bis dato noch nie mittels dieser Stichfrage entschieden werden.

Wird die Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen zu Initiativen betrachtet, zeigt sich, dass die Stimmbeteiligung in den letzten Jahren eher gestiegen ist und im Durchschnitt rund 45 Prozent betragen hat. Das Volk scheint also durch die gestiegene Anzahl Volksinitiativen nicht ermüdet zu sein. Während in den 80er und 90er Jahren die Stimmbeteiligung bei Volksinitiativen rund 43 Prozent betrug, stieg sie in den ersten Jahren des 21. Jahrhundert wieder auf über 46 Prozent und ist damit nicht mehr weit von Langzeitdurchschnitt von 48.5 Prozent entfernt.⁵⁹ Deutlich in der folgenden Abbildung 8 zu erkennen sind die hohen Stimmbeteiligungen der beiden Überfremdungsinitiativen zu Beginn der 70er Jahre und des Abstimmungswochenendes vom 26. November 1989, als über die Initiative der GSoA⁶⁰ „für eine Schweiz ohne Armee“ abgestimmt wurde.⁶¹ Weiter sieht man auch, dass zwei Drittel der Abstimmungen zu Initiativen nach 1970 stattgefunden haben.⁶²

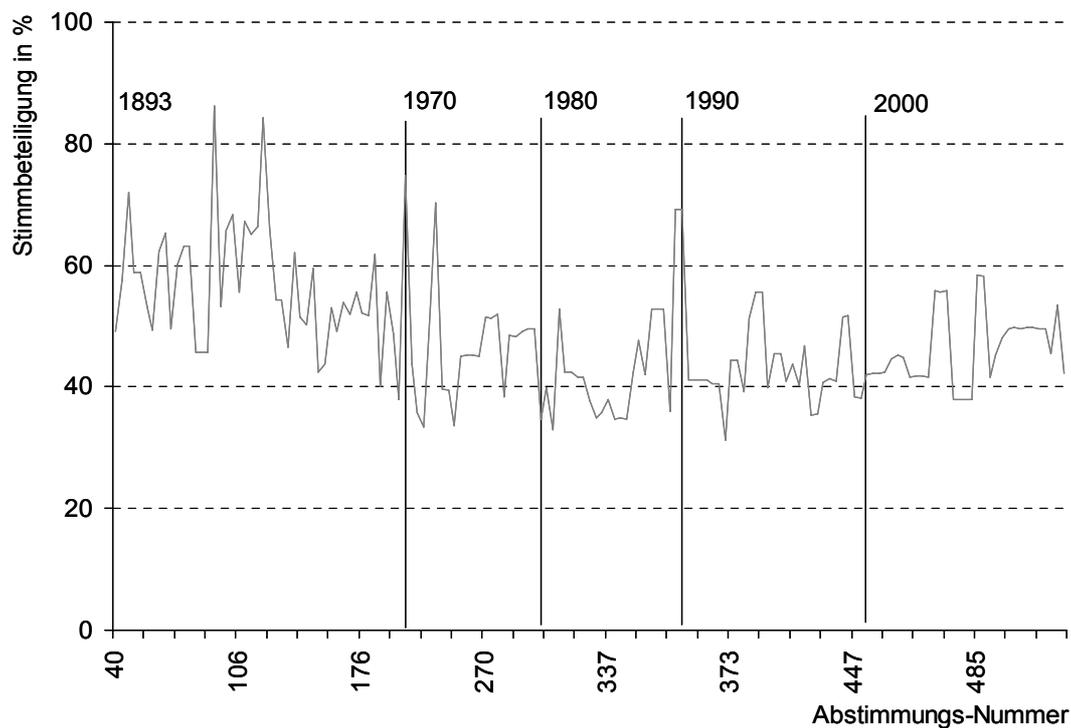
⁵⁹ Vor 1970 betrug die durchschnittliche Stimmbeteiligung rund 56.5 Prozent.

⁶⁰ Die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee lancierte mehrere Initiativen zur Abschaffung der Armee.

⁶¹ Die hohen Stimmbeteiligungen vor dem zweiten Weltkrieg wurden erzielt durch die Initiative „für die Einmalige Vermögensabgabe“ am 3. Dezember 1922 und von der Initiative „zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise“ am 2. Juni 1935.

⁶² Die erste Initiative kam am 20. August 1893 zur Abstimmung. Das Volksbegehren „für ein Verbot des Schlachtens ohne vorherige Betäubung“ wurde von Tierschutzvereinen und Antisemiten mit dem Ziel das Schächten zu verbieten lanciert. Die Initiative wurde bei einer Stimmbeteiligung von 49 Prozent mit 60 Prozent Ja-Stimmen und der Unterstützung von 10 3/2 Kantonen angenommen.

Abbildung 8: Stimmbeteiligung bei Abstimmungen zu Initiativen



Quelle: Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

4.2.3. Allgemeine Volksinitiative

Im Rahmen der Verfassungsrevision in den 1990er-Jahren sollten auch die Justiz und Volksrechte erneuert werden. Die nachgeführte Verfassung ist auf 1. Januar 2000 in Kraft getreten⁶³ und auch die Justizreform wurde von Volk und Ständen angenommen⁶⁴. In der Volksrechtsreform sollten „diverse Mängel des geltenden Systems der Volksrechte“⁶⁵ behoben werden, wie im „Bericht des Staatspolitischen Kommission des Ständerates“ steht (SR 99.436). In seiner Botschaft vom 20. November 1996 (96.091) zur neuen Bundesverfassung schlug der Bundesrat neben diversen Neuerungen auch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und den Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums vor. Der Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums wird im entsprechenden Kapitel besprochen. Von den vielfältigen anderen Vorschlägen blieb nach der parlamentarischen Beratung jedoch nur

⁶³ In der Volksabstimmung vom 18. April 1999 wurde – mit einer enttäuschenden Beteiligung von 36 Prozent – die neue Verfassung von 59 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie von 12 2/2 Kantonen angenommen.

⁶⁴ 86 Prozent der Abstimmenden und alle Stände nahmen bei einer Stimmbeteiligung von 42 Prozent am 12. März 2000 die Justizreform an.

⁶⁵ Diese Mängel werden jedoch weder in der Botschaft des Bundesrates zur neuen Verfassung (1996, 96.091) noch im Bericht der SPK des Ständerates (2001, 99.436) genauer beschrieben.

noch die allgemeine Volksinitiative übrig. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiativen und fakultative Referenden wurde abgelehnt, nachdem sich Parteien- und Verbandsvertreter dagegen ausgesprochen hatten. Diese Verbandsvertreter befürchteten, dass sich das Initiativrecht vom Volksrecht zu einem Verbandsrecht entwickeln würde.

Mit der allgemeinen Volksinitiative wollte das Parlament dem Volk die Möglichkeit geben, ohne den Umweg über die Verfassung indirekt auch Gesetze initiieren zu können. Die bisherige Regel hat dazu geführt, dass Themen nicht zweckgemäss auf Verfassungsstufe geregelt wurden. Im Jahr 2003 wurde die allgemeine Volksinitiative dann Volk und Ständen vorgelegt. Doch obwohl dieses neue Volksrecht an der Urne angenommen wurde⁶⁶, wird dieses Volksrecht wahrscheinlich nie umgesetzt werden. Zu kompliziert wären die Verfahren, als dass diese Initiative Wirkung entfalten könnte. So hat der Ständerat in der Frühlingssession 2007 nach dem Nationalrat beschlossen, die von ihm initiierte allgemeine Volksinitiative nicht umzusetzen.

4.3. Referendum

4.3.1. Fakultatives Referendum

Das fakultative Referendum wurde nach seiner Einführung schnell zum festen Bestandteil des politischen Systems in der Schweiz. Besonders als dann 1891 auch das Initiativrecht eingeführt wurde, wurde es nicht mehr nur von der Opposition zur Verhinderung neuer Gesetze benützt. Kölz hierzu (2004, S. 659): „Das Volk stimmte von 1891 an wesentlich differenzierter und, wie es scheint, sachkundiger ab. Ab der Jahrhundertwende gelang es Bundesrat und Bundesversammlung zunehmend, ihre Erlasse [...] ‚referendumsfest‘ zu machen.“ In den ersten 30 Jahren bis zum Ersten Weltkrieg wurden die Bürgern bereits 31-mal zu fakultativen Referenden an die Urne gebeten. Mit dem Vollmachtsrégime des Bundesrates während dem Ersten Weltkrieg wurden aber dann die Referendumsrechte weitgehend ausgeschaltet. Dieses Vollmachtsrégime wurde zwar nach dem Krieg wieder abgeschafft, in der Folge – insbesondere während der grossen Weltwirtschaftskrise – wurde jedoch von der Bundesversammlung immer häufiger Gebrauch der sogenannten Dringlichkeitsklausel gemacht. Kölz (2004, S.767) dazu:

„Zwischen 1919 und 1939 ergingen insgesamt 151 dringliche, nicht referendumsfähige allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, allesamt wirtschaftsrechtlicher Art. [...] Da die dringlichen Bundesbeschlüsse dem

⁶⁶ Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nahmen am 9. Februar 2003 mit allen Kantonen diese Vorlage zu 70 Prozent an. Die Stimmbeteiligung betrug 29 Prozent.

Referendum entzogen waren, muss man aus der Sicht der Volksrechte von einem Teilzusammenbruch des politischen Systems sprechen.“

Mittels Initiativen wurde versucht diese Einschränkung der Volksrechte aufzuheben. Der Gegenvorschlag zu einer solchen Initiative wurde denn auch 1939 von Volk und Ständen angenommen.⁶⁷ Mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges wurde jedoch wieder ein Vollmächtsrégime eingesetzt, womit abermals die Referendumsrechte weitgehend eingeschränkt wurden. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es mittels Volksinitiative zur direkten Demokratie „zurückzukehren“.⁶⁸ Die Bundesversammlung kann seither mit einer zustimmenden Mehrheit aller Mitglieder Beschlüsse zwar sofort in Kraft setzen, die Beschlüsse unterliegen aber dem fakultativen Referendum. Ebenso ist es möglich Verfassungsänderungen für dringlich zu erklären. Diese müssen jedoch innerhalb eines Jahres Volk und Ständen zur Genehmigung vorgelegt werden. Sollte das Volk und die Kantone diese Beschlüsse nicht bewilligen, treten diese ausser Kraft und dürfen nicht erneuert werden. Diese Regelung gilt bis heute.

Nebst dieser Neuregelung der dringlichen Bundesbeschlüsse wurde das Referendum nicht weiter verändert. Nach der Einführung des Frauenstimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten wurde jedoch 1977 die notwendige Unterschriftenzahl auch für fakultative Referenden erhöht.⁶⁹ Seitdem braucht es 50'000 Unterschriften – statt 30'000 wie früher – um gegen ein Gesetz das Referendum zu ergreifen.

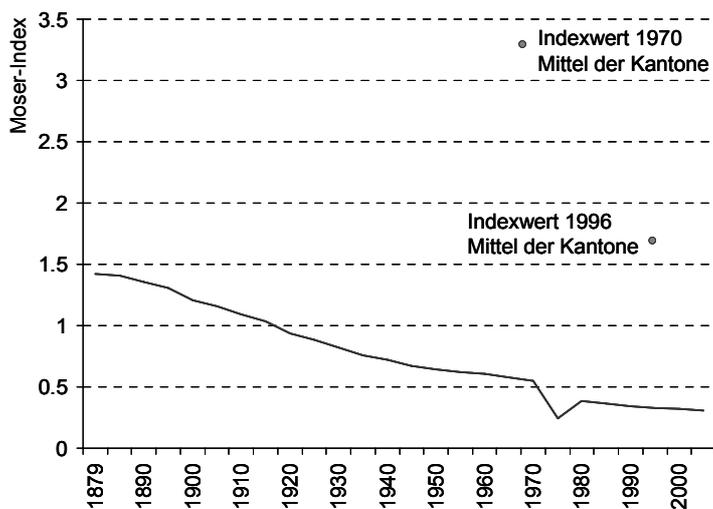
Wie im Abschnitt zur Initiative erläutert, hat die demografische Entwicklung Einfluss auf den Öffnungsgrad der Demokratie. Bei dem fakultativen Referendum zeigt sich, wie bei der Initiative, dass es immer einfacher wird, das Referendum zu ergreifen. Zumal die erforderliche Unterschriftenzahl zwar erhöht aber nicht verdoppelt wurde, wie bei der Initiative. Der Moser-Index (1985) nach Trechsel und Serdült (1999) auf die eidgenössische Ebene angewandt, zeigt folgendes Bild:

⁶⁷ Am 22. Januar 1939 stimmten 80 Prozent der Stimmberechtigten bei 47 Prozent Stimmbeteiligung und mit Ausnahme eines Kantons alle Kantone für die Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel.

⁶⁸ Am 11. September 1949 wurde diese Initiative äusserst knapp mit 50.7 Prozent Zustimmung und 11 3/2 befürwortenden Ständen angenommen. Die Stimmbeteiligung betrug 43 Prozent.

⁶⁹ Am 25. September 1977 stimmten 57.8 Prozent der Stimmberechtigten und 15 6/2 Kantone für eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für Referenden, bei einer Stimmberechtigung von 52 Prozent.

Abbildung 9: Moserindex zum Öffnungsgrad des fakultativen Referendums



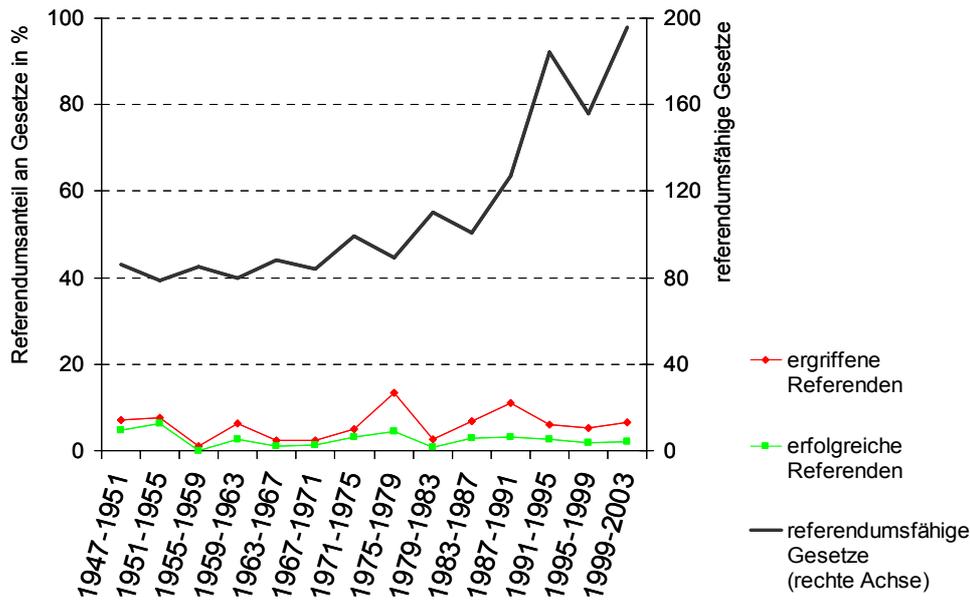
Quelle: eigene Berechnungen, kantonale Werte aus Trechsel, A. H. and U. Serdült (1999)

Die Einführung des Frauenstimmrechts markiert auch hier einen klaren Bruch. Die erforderlichen Unterschriftenzahlen wurden zwar angepasst, aber nicht auf das Niveau vor der Einführung angehoben. Weil nach der Einführung des Frauenstimmrechts die Unterschriftenhürden nur in wenigen Kantonen erhöht wurden, senkte sich nach Trechsel und Serdült (1999, p. 21) der durchschnittliche Index der Kantone aber noch deutlicher.⁷⁰ Der Moserindex auf Bundesebene liegt jedoch immer noch wesentlich tiefer als der Indexwert der Durchschnitte der Kantone wie Abbildung 9 zeigt. Es ist also auf Bundesebene sehr viel leichter das Referendum zu ergreifen als auf Kantonsebene.

Wenn man die Anzahl Abstimmungen zu fakultativen Referenden der jeweiligen Legislaturperioden betrachtet, zeigt sich eine deutliche Erhöhung. Wurde von 1947 – 1967 durchschnittlich viermal das Referendum gegen ein Gesetz ergriffen, zeigt sich, dass zwischen 1983 – 2003 pro Legislaturperiode über zehnmal Unterschriften gegen ein Gesetz gesammelt wurden. Diese Zahl muss jedoch mit der Zahl der referendumsfähigen Gesetze verglichen werden. Denn auch diese ist in den letzten Jahren stark angestiegen, wie die rechte Achse der folgenden Abbildung zeigt:

⁷⁰ Trechsel und Serdült (1999) stellen ausserdem fest, dass es in den Kantonen eine Tendenz vom ordentlichen obligatorischen Referendum zum fakultativen und zum ausserordentlichen obligatorischen Referendum hin gibt. Ausserdem kennt man in den meisten Kantonen das Instrument des Finanzreferendums. Ein solches Finanzreferendum wurde auf eidgenössischer Ebene am 30. September 1956 bei einer Stimmbeteiligung von 43.8 Prozent von 54.5 Prozent der Stimmbürger und 11 4/2 Kantonen abgelehnt.

Abbildung 10: Häufigkeit und Erfolg von fakultativen Referenden



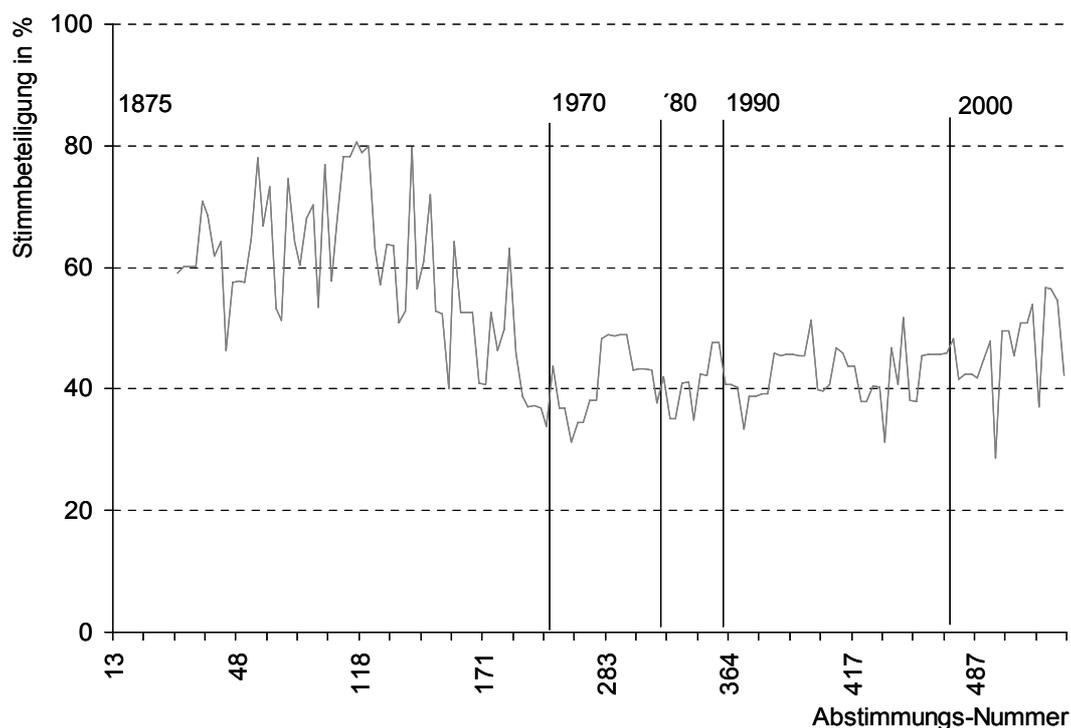
Quelle: Sciarini und Trechsel (1996), Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

Der Anteil der ergriffenen Referenden hat sich über die Zeit jedoch nicht gross verändert. Weiter kann auch nicht behauptet werden, dass Referenden in letzter Zeit erfolgreicher sind. Wurden vor fünfzig Jahren noch etwa fünf Prozent aller referendumsfähigen Gesetze vom Volk verhindert, zeigt sich dass in den letzten zwei Legislaturperioden nur noch zwei Prozent der Gesetze nicht die Gunst der Bürgerinnen und Bürger fanden. Es werden also – bedingt durch die viel grössere Anzahl referendumsfähiger Gesetze – zwar viel mehr Referenden ergriffen und zur Abstimmung gebracht, prozentual zu den Gesetzen werden aber immer weniger Gesetze an der Urne abgelehnt.

Betrachtet man die Stimmbeteiligung, zeigt sich, dass seit 1970 bei fakultativen Referenden die Stimmbeteiligung konstant ist, ja sich sogar leicht erhöht.⁷¹ Lag in der Zeit vor 1970 die Stimmbeteiligung bei beinahe 60 Prozent, hat sie sich in den letzten drei Jahrzehnten des 20sten Jahrhunderts um 41 Prozent bewegt. Erst im neuen Jahrtausend beträgt die durchschnittliche Stimmbeteiligung wieder über 46.5 Prozent.

⁷¹ Die ersten erfolgreichen fakultativen Referenden kamen am 23. Mai 1875 zur Abstimmung. Das Bundesgesetz „betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe“ wurde von 51 Prozent der Stimmbürger angenommen, während das Gesetz „über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger“ mit knappen 49.4 Prozent Zustimmung an der Urne scheiterte. Die Stimmbeteiligung wurde damals noch nicht ausgewiesen.

Abbildung 11: Stimmbeteiligung bei Abstimmungen zu fakultativen Referenden



Quelle: Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

4.3.2. Obligatorisches Referendum

Verfassungsänderungen unterliegen seit der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates dem obligatorischen Referendum und müssen dem Volk zu Genehmigung vorgelegt werden. Dieses Volksrecht wurde seit ihrer Einführung nicht mehr verändert. Es wurde jedoch über die Verfassungsänderungen hinaus auf Dringliche Bundesbeschlüsse ohne Verfassungsgrundlage⁷² und Beitritte zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften⁷³ ausgeweitet. Dieser Trend läuft der Entwicklung in den Kantonen entgegen, obligatorische Referenden durch fakultative oder ausserordentliche obligatorische Referenden zu ersetzen, wie Trechsel und Serdült (1999) feststellen.

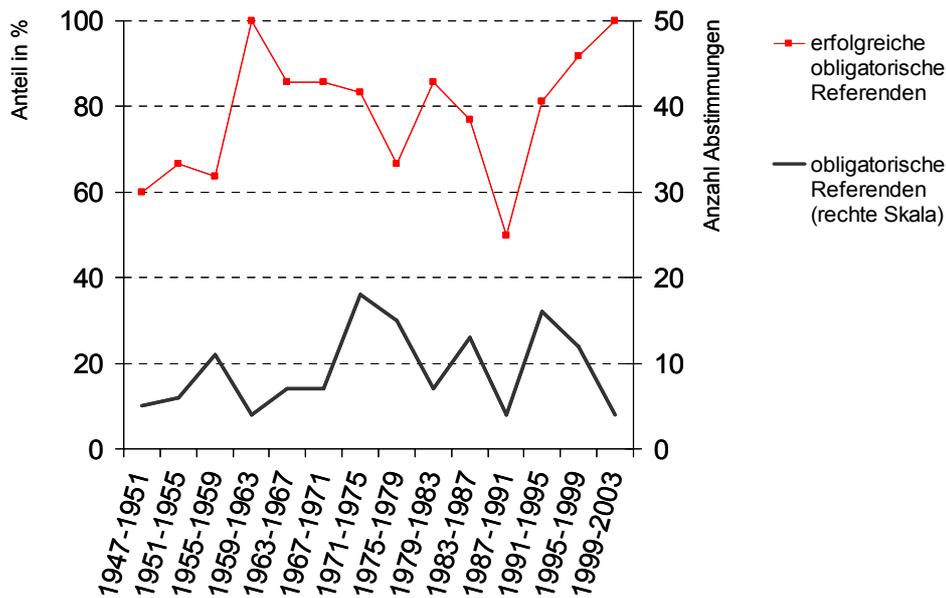
Betrachtet man die Abstimmungen der letzten Jahre zeigt sich, dass obligatorische Referenden überaus erfolgreich sind. Lediglich 28 der 129 obligatorischen Referenden wurden vom Volk zwischen 1947 und 2003 abgelehnt,⁷⁴ wie folgende Abbildung zeigt:

⁷² Vgl. Kapitel 4.3.1 zum fakultativen Referendum.

⁷³ Vgl. Kapitel 4.3.3 zum Staatsvertragsreferendum.

⁷⁴ In dieser Zahl inbegriffen sind entsprechende Gegenvorschläge zu Initiativen.

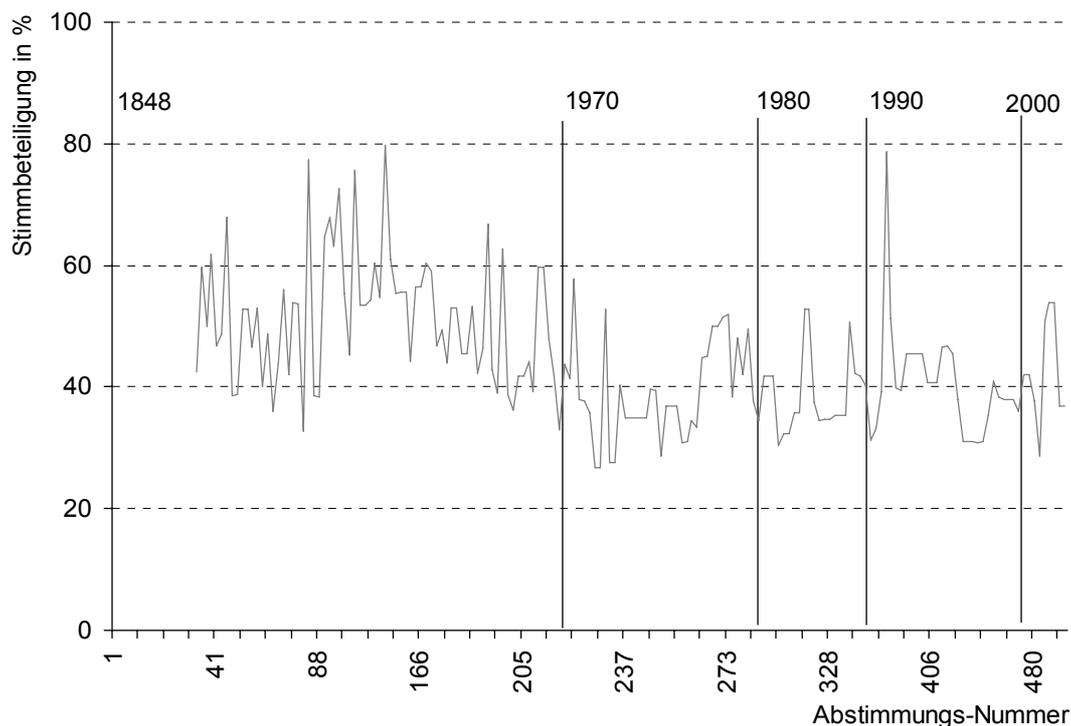
Abbildung 12: Anzahl und Erfolg der obligatorischen Referenden



Quelle: Sciarini und Trechsel (1996), Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Stimmbeteiligung zu obligatorischen Referenden, so zeigt sich, dass schon vor 1970 die Stimmbeteiligung von etwas über 51 Prozent deutlich unter den Beteiligungen zu Abstimmungen zu Initiativen und fakultativen Referenden lag. Diese Tendenz hat sich in den letzten 30 Jahren noch weiter verstärkt. Die hohe Stimmbeteiligung von 79 Prozent zur EWR Abstimmung vom 7. Dezember 1992 muss dabei klar als Ausreisser betrachtet werden. Während die Beteiligung in den 70er und 80er Jahre unter die 40-Prozent-Marke gerutscht ist, konnte sie sich in den darauf folgenden Jahren nur noch wenig erholen. Sie beträgt nun im 21. Jahrhundert 42,5 Prozent und liegt damit deutlich unter den Beteiligungen bei Abstimmungen zu Initiativen und fakultativen Referenden, die bei rund 46,5 Prozent liegen.

Abbildung 13: Stimmbeteiligung bei obligatorischen Referenden



Quelle: Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

4.3.3. Staatsvertragsreferendum

Die wichtigste Entwicklung des Referendums ist sicherlich die Einführung des Staatsvertragsreferendums. Im Nachspiel des umstrittenen Abschlusses von Handelsverträgen mit Frankreich wurde bereits in den Verfassungsrevisionen von 1872/74 erfolglos versucht, Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen.⁷⁵ Im Jahr 1897 versuchten abermals zwei Bauernvertreter im Nationalrat, aus Unzufriedenheit mit abgeschlossenen Handelsverträgen, mittels Motion dieses Referendum einzuführen. Doch auch dieser Versuch scheiterte klar.⁷⁶ Erst der Abschluss des zweiten Gotthardvertrages, der gemäss Kölz (2004, p. 737) als „empfindliche und ‚ewige‘ Beeinträchtigung der Souveränität des Landes“ angesehen wurde, provozierte eine demokratische Bewegung. Diese erste gesamtschweizerische Bewegung bildete sich nach dem Vorbild der kantonalen Bewegung der 1860er Jahre und reichte 1913 eine Volksinitiative zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums ein. Nach Kölz (2004, S. 737) richtete sich „die Bewegung vor

⁷⁵ Vgl. Kölz, A. (2004, S. 542).

⁷⁶ Vgl. Kreis, G. (1996, S. 336).

allem gegen den Deutschschweizer Freisinn und gegen die behauptete Privilegierung deutscher Interessen durch diesen.“ Und Kreis (1996, S. 344) ergänzt:

„Im Grunde war es eine Auflehnung gegen damalige Modernisierungsvorgänge, von denen man primär aus altbürgerlicher und sekundär dann wohl auch aus mittelständischer, kleinbürgerlicher Position und als Romand mehr Nachteile als Vorteile erwartete.“

Während die Einführung von Referendum und Initiative auf Bundesebene sich gegenüber der Demokratischen Bewegung in den Kantonen stark unterschied, erkennt man jetzt die kantonalen Muster der 1860er Jahre in einer eidgenössischen Bewegung wieder. Eine weitere Parallele ist ausserdem, dass diese eidgenössische Bewegung an einer Eisenbahnfrage entbrannte. Denn auch die demokratische Bewegung in einigen Kantonen wurde an diesem Thema entzündet.

Bedingt durch den Ersten Weltkrieg wurde die Initiative erst 1920 in den beiden Räten besprochen. Während vor dem Krieg die Stimmung im Bundesrat noch gegen dieses Volksbegehren stand, wurde es nun durch Bundesrat und Parlament dem Volk zur Zustimmung empfohlen. In der Volksabstimmung vom 30. Januar 1921 wurde die Initiative von Volk und Ständen angenommen.⁷⁷ Damit unterliegen Staatsverträge mit dem Ausland, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abschlossen wurden, dem fakultativen Referendum. Bis zu seiner Revision von 1977 entfaltete dieses Volksrecht jedoch kaum Wirkung. Lediglich dreimal wurde das Referendum ergriffen. Der Beitritt zum Völkerbund (1920) sowie das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) (1972) wurden ohne Verfassungsgrundlage in der Art der französischen Plebiszite dem obligatorischen Volks- und Ständereferendum unterstellt und auch angenommen. Die Beitritte der Schweiz dagegen zur OEEC⁷⁸ (1948) der Vorläuferorganisation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (1960), zur GATT⁷⁹ (1966) und zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) (1974) unterstanden wegen der prinzipiellen Kündbarkeit nicht dem Referendum und wurden diesem auch nicht freiwillig unterstellt.⁸⁰

In den 60er-Jahren entbrannte eine grundsätzliche Diskussion zur Reform des Staatsvertragsreferendums, die mit der Volksabstimmung vom 13. März 1977 ihren

⁷⁷ 71.4 Prozent der Stimmbürger und 17 6/2 Kantone stimmten der Vorlage bei einer Stimmbeteiligung von 63 Prozent zu.

⁷⁸ Organisation for European Economic Co-operation.

⁷⁹ General Agreement on Tariffs and Trade.

⁸⁰ Vgl. Kreis, G. (1995).

Abschluss fand. Als Antwort auf die Initiative der „Nationalen Aktion gegen Überfremdung“ unterbreitete das Parlament damals dem Volk einen teilweise weitergehenden Gegenvorschlag. Die Initianten forderten das fakultative Referendum nicht nur für unbefristete, sondern auch für befristete Staatsverträge. Das Referendum sollte nach ihnen auch für bereits bestehende Verträge angewendet werden. Das Parlament nahm diese „nachträgliche Infragestellung“ nicht in ihren Gegenvorschlag auf und unterstellte nur unbefristete und unkündbare Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Es weitete aber das fakultative Referendum auf Beitritte zu internationalen Organisationen und auf Verträge aus, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Ausserdem kann das Parlament weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.⁸¹ Zusätzlich führt die Bundesversammlung das obligatorische Referendum für Beitritte zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften ein. Diese Einführung war nach Kreis (1995, S. 34) völlig unbestritten, da die Meinungen durch die Diskussion, die seit den 60er-Jahren im Gang war, schon gesetzt waren.

Da die Initiative zum Staatsvertragsreferendum und ihr Gegenvorschlag zusammen mit zwei Überfremdungsinitiativen – die damals stark polarisierten – zur Abstimmung gelangte, wurden diese beiden Vorlagen kaum diskutiert.⁸² Die Initiative wurde von Volk und Ständen abgelehnt, der Gegenvorschlag jedoch angenommen.⁸³ Kreis (1995, S. 39) sieht diesen Ausbau der Volksrechte durch zwei Grundüberlegungen begründet:

„1. Dass wegen der direkten Anwendbarkeit von Verträgen ein ‚kalter Abbau‘ von Volksrechten eintrete oder bereits stattgefunden habe und dass dieser Tendenz begegnet werden müsse. 2. Dass mit dem Ausbau des Mitspracherechts der ‚zunehmenden Entfremdung der Bevölkerung‘ begegnet und das Volk vermehrt für aussenpolitische Fragen interessiert werden könne.“

Die Vorlage sollte also das Gleichgewicht in der Machtverteilung zwischen Regierung und Volk wieder herstellen, indem dem Volk zusätzliche Kompetenzen gegeben wurden. Wie weit dieser „kalte Abbau“ jedoch vom Bundesrat betrieben wurde oder lediglich durch die zunehmende Internationalisierung bedingt wurde, wurde bisher leider nicht untersucht. Wichtig erscheint hier, besonders auch für die nachfolgende Entwicklung, dass das Volk einen Abbau ihrer Rechte wahrgenommen hat, einen Abbau der durch die zunehmende

⁸¹ Vgl. dazu besonders Germann, R. E. (1994).

⁸² Vgl. Kreis, G. (1995).

⁸³ Für die Initiative stimmten lediglich 21.9 Prozent der Stimmbürger und kein Kanton. Der Gegenvorschlag wurde jedoch von 18 5/2 Kantonen und 61 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen. Die Stimmbeteiligung lag bei 45 Prozent.

Internationalisierung bedingt sein könnte. Kreis (1996, S. 350) sieht denn auch in den beiden Initiativen zum Staatsvertragsreferendum von 1913 und 1973 eine „Reaktion auf die stark zunehmende internationale Interdependenz parallel zur wirtschaftlichen Hochkonjunktur und – damit verbunden – zum beschleunigten gesellschaftlichen Wandel“. Damit zeigen sich auch hier wieder die gleichen bewahrenden Mechanismen, wie wir sie bei der Einführung von Referendum und Initiative auf Bundesebene und den Demokratischen Bewegungen in den Kantonen beobachten konnten. Zusätzlich dazu soll nach Kreis (1995, S. 40) auch eine Rolle gespielt haben, dass die Wirtschaftsverbände um ihre Mitsprachemöglichkeiten bangten: „1960 muss bei der Beratung des EFTA-Beitritt erkannt worden sein, dass nach der alten Ordnung in einem wichtigen und stets wichtiger werdenden Bereich das Referendum als parlamentarisches Verhandlungsinstrument fehlte.“

Im Rahmen der Volksrechtsreform wurde das fakultative Staatsvertragsreferendum auf völkerrechtliche Verträge, die wichtige Recht setzende Bestimmungen enthalten, ausgeweitet.⁸⁴

4.4. Zusammenfassung der Entwicklung

Erschien im letzten Kapitel die Einführung von Initiative und Referendum noch als Schlusspunkt der Entwicklung der schweizerischen Volksrechte, konnte in diesem Kapitel aufgezeigt werden, dass seither diese Volksrechte zusätzlich erweitert wurden. Mit der Einführung der fakultativen und obligatorischen Staatsvertragsreferenden wurde gar ein zusätzliches Volksrecht eingeführt. Doch auch die Einführung des doppelten Ja für Initiative und Gegenvorschlag sowie die Einschränkungen der Regierungskompetenzen im Bereich des Dringlichkeitsrechts stellen einen Ausbau der Volksrechte dar.

Im Vergleich mit dem vorhergehenden Kapitel zur Einführung zeigt sich in diesem Kapitel, dass wir in der Erweiterungsphase nun auch auf Bundesebene ähnliche Faktoren finden, wie vorher auf Kantonsebene. Materielle Interessen waren in den kantonalen Diskussionen um die Einführung von Initiativen und Referenden ein prominentes Argument. Auf Bundesebene spielten diese keine Rolle bei der Einführung von Referendum und Initiative im 19. Jahrhundert. Wirtschaftliche Eigeninteressen beeinflussten auf Bundesebene erst im 20. Jahrhundert die Entwicklung der Volksrechte. Zumal die grossen gesamtschweizerischen Interessenverbände erst Ausgang des 19. Jahrhunderts gegründet wurden. Besonders in der Einführung und dem Ausbau des

⁸⁴ Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nahmen am 9. Februar 2003 zusammen mit allen Kantonen diese Vorlage zu 70 Prozent an. Die Stimmbeteiligung lag bei 29 Prozent.

Staatsvertragsreferendums zeigt sich, dass hauptsächlich konservative und bäuerliche Kreise den zunehmenden Freihandel mit einem neuen Volksrecht zu verhindern suchten. Zudem fürchteten Interessenverbände durch die Internationalisierung Einfluss auf die nationale Politik zu verlieren, wenn das Referendum nicht auf Staatsverträge ausgeweitet würde.

Die Volksrechte wurden neben den beschriebenen Erweiterungen nie überarbeitet. Obwohl dies durch die Volksrechtsreform im Rahmen der letzten Totalrevision der Bundesverfassung angestrebt wurde, scheiterte dieses Vorhaben. Kölz schrieb denn auch bereits 2004 im zweiten Band seiner Verfassungsgeschichte (S. 913):

„Die damals geschaffenen direkt-demokratischen Einrichtungen sind nun aber im Laufe der letzten hundert Jahre unter dem Eindruck der ständigen praktischen Bewährung sozusagen kanonisiert worden. Jede Kanonisierung trägt die Gefahr in sich, eine Ordnung erstarren zu lassen. Neue Entwicklungen laufen so Gefahr, vom Recht nicht aufgenommen zu werden. Solche Erstarrungstendenzen zeigen sich wohl nirgends so deutlich wie bei den Volksrechten. Sie haben dazu geführt, dass die aus der überschüssenden Tendenz der damaligen Verfassungsbewegung resultierenden Verzerrungen des Systems nicht oder nur schwer korrigiert werden können.“

Als einzige Änderung wurde in der Volksrechtsreform die Allgemeine Initiative eingeführt. Die Umsetzung dieses neuen Mittels muss in der Zwischenzeit jedoch als gescheitert angesehen werden.

Auffallend ist dabei ausserdem, dass es in der gesamten Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft zu keinem Rückbau der direkten Demokratie gekommen ist. Während Kantone ihre Volksrechte verändert haben und insbesondere das obligatorische Referendum durch das fakultative Referendum ersetzt haben, wurden die Volksrechte auf Bundesebene erweitert. Obwohl auf Bundesebene das obligatorische Referendum im Vergleich zu den anderen Volksrechten die tiefsten Beteiligungsquoten generiert, wird ein Ersatz durch ein fakultatives Referendum nicht thematisiert. Vielmehr wurde dieses Referendum noch um bestimmte Staatsverträge erweitert.

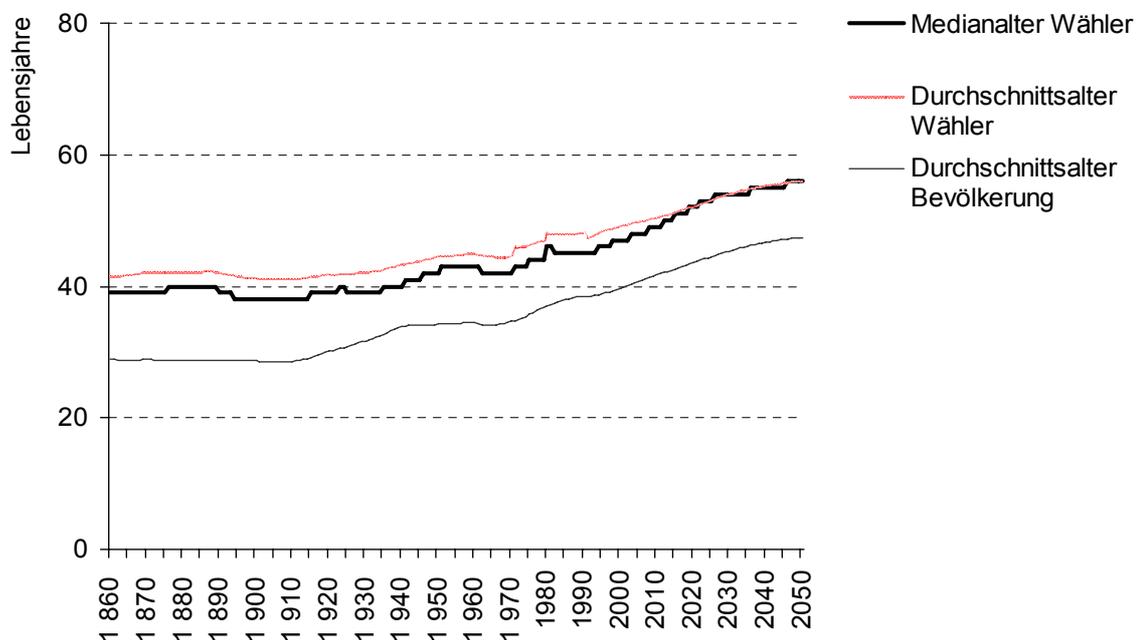
Wird die Benützung der Volksrechte betrachtet, zeigt sich, dass immer häufiger Unterschriften für Initiativen und Referenden gesammelt werden. Doch auch das Parlament verabschiedet immer mehr Gesetze. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden denn auch immer mehr an die Urne gebeten. Die Quote der angenommenen Initiativen und der abgelehnten Gesetze bleibt konstant. Neben der höheren Frequenz der Abstimmungen zeigt sich ausserdem die – besonders durch die Einführung des

Frauenstimmrechtes – bedeutende Ausweitung des Kreises der Stimmberechtigten. Es wird relativ gesehen immer einfacher, die benötigten Unterschriften zu sammeln.

Als Konsequenz einer höheren Intensität von Volksabstimmungen würde man eine tiefere Stimmbeteiligung an den jeweiligen Abstimmungen erwarten. Eine auf die Volksrechte aufgeteilte Betrachtung zeigt jedoch klar, dass die Stimmbeteiligung seit den 70er Jahren zwar tiefer liegt, wie vorher, aber im 21. Jahrhundert wieder gestiegen ist. Das obligatorische Referendum zeigt dabei deutlich tiefere Beteiligungsquoten als das fakultative und die Verfassungsinitiative.

Betrachtet man das Alter des Medianwähler so zeigt sich, dass sich dieses Alter seit Beginn der Messung von 1860 immer weiter erhöht hat. Betrug das Medianalter 1860 39 Jahren, so hat es sich bis 2005 auf 46 Jahre erhöht. Prognosen des Bundesamtes für Statistik zeigen, dass der Medianwähler im Jahr 2050 rund 56 Jahre alt sein wird; also zehn Jahre älter als der Medianwähler 1997, wie die folgende Abbildung 14 zeigt. Dagegen würde auch eine Stimmrechstalter-Senkung auf 16 Jahre kaum etwas ändern, denn auch so würde das Medianalter noch auf 55 Jahren geschätzt werden.

Abbildung 14: Prognose zum Medianalter bis 2050



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen⁸⁵

⁸⁵ Zu beachten ist, dass vor 1980 Ausländer im stimmrechtsfähigen Alter aus Datengründen miteinbezogen wurden.

Diese demographische Entwicklung könnte die politische Stabilität der Schweiz gefährden, denn bisher wurden alle organisierten relevanten Kräfte durch vielfältige Mechanismen in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Diese Kräfte, wie beispielweise die Gewerkschaften, der Bauernverband und der Industrieverband, repräsentieren mehrheitlich die arbeitende Bevölkerung. Wenn sich nun in Zukunft das Medianalters des Stimmbürgers weiter erhöht, wird ein wachsender Anteil des Stimmvolks nicht mehr zur arbeitenden Bevölkerung gehören und auch nicht mehr über die klassischen Interessenverbände im Gesetzgebungsprozess vertreten sein. Der Einbezug dieser Kräfte hat im Vorfeld der Gesetzgebung jedoch vielfach dafür gesorgt, dass Gesetze abstimmungssicher vorbereitet werden konnten. Wenn nun ein grösserer Anteil an Stimmberechtigten nicht mehr in diesen Prozess vor den Abstimmungen miteinbezogen wird, könnte sich die Ablehnungsquote von Referenden erhöhen. Wenn man mit Bonoli und Häusermann (2005) ausserdem davon ausgeht, dass das Alter der Stimmberechtigten das Abstimmungsergebnis beeinflusst, muss man damit rechnen, dass sich die demographische Entwicklung deutlich auf die Politik auswirken wird, insbesondere im Bereich der Sozialwerke und dem Gesundheitswesen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Einführung und Entwicklung der direkten Demokratie auf der Ebene der Schweizer Eidgenossenschaft ist bisher von der Forschung vernachlässigt worden. Während sich die Historiker auf die Einführung auf kantonaler Ebene konzentrieren, beschränken sich die Politologen meist auf die Funktionsweise dieser einzigartigen Institution. Auch die Vertreter der Institutionenökonomik nehmen die direkte Demokratie als von aussen gegeben an und beschränken sich auf die Untersuchung ihrer Auswirkungen. Mit dieser Forschungsarbeit wurden die Volksrechte nun zum ersten Mal nicht mehr exogen, sondern endogen betrachtet. Diese Untersuchung bietet damit einen Überblick über die Faktoren, welche die Einführung und Entwicklung der direkten Demokratie auf Bundesebene vorangetrieben haben.

Ein solcher Blickwechsel von exogen zu endogen bringt mit sich, dass die direkte Demokratie nicht mehr einfach als folgerichtige Weiterführung der deutschschweizerischen Landsgemeindetradition verstanden werden kann, wie der Mythos suggeriert. Vielmehr wurden um ihre Einführung zahlreiche Kämpfe und Auseinandersetzungen ausgetragen. Es kann auch nicht mehr davon gesprochen werden, dass die Ideen und Theorien der Französischen Revolution nach einem philosophischen Diskurs umgesetzt wurden. Vielmehr ist die Einführung der schweizerischen Volksrechte von handfesten Eigeninteressen erkämpft und durchgesetzt worden. In der Konsequenz führt diese Einsicht dazu, dass man die Volksrechte nicht als starr gegeben ansehen darf, sondern immer wieder diskutieren muss, wie das Referendum und die Initiative allenfalls umgestaltet und verändert werden können. Denn die direkte Demokratie ist nicht unumstösslicher Bestandteil der schweizerischen Politik, sondern muss wieder ein Gestaltungsmittel werden, dass neuen Herausforderungen angepasst wird.

Mit dieser Forschungsarbeit konnte gezeigt werden, dass sich zumindest in ihrer Einführung die direkte Demokratie auf Kantons- und Bundesebene klar unterscheiden. Weiter konnte gezeigt werden, dass es – relativ gesehen – auf Bundesebene noch immer sehr viel einfacher ist, Unterschriften für Initiativen und Referenden zu sammeln, als in den Kantonen. Diese beiden Ergebnisse untermauern die Forderungen von Kleinewefers (2001, S. 69) wonach von kantonalen Forschungsergebnissen nur beschränkt auf die Bundesebene geschlossen werden dürfe, da der Bund viel geringere Restriktionen des übergeordneten Rechts kennt, zudem auf Bundesebene vor allem Verteilungsfragen dominieren und dass ausserdem die Wahlmöglichkeit der Abwanderung auf

Kantonebene⁸⁶ sehr viel stärker spielt als im Bund. Noch findet – meist aus Gründen der Datenverfügbarkeit und mangels Vergleichbarkeit – der Grossteil der empirischen Analysen zur direkten Demokratie⁸⁷ auf kantonaler Ebene statt. Im Anbetracht der Ergebnisse dieses Forschungsberichtes dürfen Resultate solcher Analysen und die daraus gezogenen politischen Empfehlungen nicht mehr ohne weitgehende Anpassungen auf die Bundesebene übertragen werden.

Die Geschichte der Institution der direkten Demokratie zeigt, dass eine Erweiterung der Volksrechte immer dann in Betracht gezogen wurde, wenn es darum ging einen sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Konflikt kurzfristig zu entschärfen. Die hohe Stabilität des Schweizerischen Systems deutet darauf hin, dass eine solche Taktik erfolgreich war. Die langen Entscheidungswege und allfällige Konzessionen an potenzielle Abstimmungsgegner sind die Preise einer solchen Strategie. Dass selbst ein Wunderheilmittel Nebenwirkungen hat, konnte insbesondere anhand der demographischen Entwicklung gezeigt werden, denn bedingt durch die Erhöhung des Medianalters könnte der Generationenkonflikt verstärkt werden. Weiter zeigt sich, dass es immer einfacher ist Unterschriften für Initiativen und Referenden zu sammeln. Lehren sind daraus zweierlei zu ziehen: Einerseits müssen die langfristigen Folgen, die durch eine weitere Erweiterung der Volksrechte entstehen können, dem kurzfristigen Nutzen gegenübergestellt werden. Andererseits ist die aktuelle demokratische Institution auf ihre Zukunftstauglichkeit hin zu untersuchen, denn bedingt durch die Globalisierung und die demographische Entwicklung hat sich ihr Umfeld grundlegend verändert. Wie sich diese demographische Entwicklung und die verstärkte globale Einbindung der Schweiz auf ihr politisches System und ihre Stabilität auswirken wird, ist deshalb noch tiefer zu untersuchen.

⁸⁶ Vote with your feet.

⁸⁷ Vgl. dazu beispielhaft Kirchgässner, G., et al. (1999) und Feld, L. P. and G. Kirchgässner (2001).

6. RECHTSQUELLEN

Bundesverfassung (1848) in *Quellenbuch zur neueren Verfassungsgeschichte: Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, ed. by A. Kölz. Bern: Stämpfli + Cie AG.

Bundesverfassung (1999): SR 101.

Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (20. November 1996): 96.091.
(BBl 1997 I 1)

Parlamentarische Initiative, Beseitigung von Mängeln der Volksrechte: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (2. April 2001): 99.436. (BBl 2001 4803)

7. BIBLIOGRAFIE

- ADLER, BENJAMIN (2006): *Die Entstehung der direkten Demokratie: das Beispiel der Landsgemeinde Schyn 1780-1866*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- AGHION, PHILIPPE, et al. (2004): "Endogenous Political Institutions," *The Quarterly Journal of Economics*, 119, 565 - 611.
- ANDRIST, FELIX, et al. (2000): "Real Output in Switzerland: New Estimates for 1914-47," *Quarterly Review Federal Reserve Bank*, 43 - 70.
- BERGIER, JEAN-FRANÇOIS (1990): *Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz: von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Zürich: Benziger.
- BERNEGGER, MICHAEL (1990): "Die Schweiz und die Weltwirtschaft. Etappen der Integration im 19. und 20. Jahrhundert," in *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15. - 20. Jh.)*, ed. by P. Bairoch, and M. Körner. Zürich: Chronos Verlag, 429 - 464.
- BLICKLE, PETER (2000a): *Kommunalismus: Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform, Band 1: Oberdeutschland*. München: Oldenbourg Verlag.
- BLICKLE, PETER (2000b): *Kommunalismus: Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform, Band 2: Europa*. München: Oldenbourg Verlag.
- BONOLI, GIULIANO, and SILJA HÄUSERMANN (2005): "New socio-structural conflicts in social policy issues: evidence from Swiss referendum votes," paper presented at the *ESPAnet annual Conference "Making Social Policy in the Post-Industrial Age"*, Fribourg, Switzerland, 22. - 24. September 2005.
- BORNER, SILVIO (1997): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur etc.: Verlag Rüegger.
- FELD, LARS P., and GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2001): "The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making," *Economic Policy*, 16, 329-367.
- GERMANN, RAIMUND E. (1994): *Staatsreform: der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern etc.: Verlag Paul Haupt.
- HANGARTNER, YVO, and ANDREAS KLEY-STRULLER (2000): *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess.
- JOST, HANS ULRICH (1996): "Le courant radical," in *Les origines de la démocratie directe en suisse*, ed. by A. Auer. Basel, Frankfurt: Helbling und Lichtenhahn.

- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD, et al. (1999): *Die direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel, Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn.
- KLEINWEFERS, HENNER (2001): "Eine Lanze für die direkten Volksrechte: Zum neuen Buch von Kirchgässner, Feld und Savioz," *Schweizer Monatshefte*, 81, 66-70.
- KOBACH, KRIS WILLIAM (1993): *The referendum: direct democracy in Switzerland*. Aldershot etc.: Dartmouth.
- KÖLZ, ALFRED (1992a): *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Stämpfli.
- KÖLZ, ALFRED (1992b): *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*. Bern: Stämpfli.
- KÖLZ, ALFRED (1996): "Die Bedeutung der Französischen Revolution," in *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, ed. by A. Auer. Basel, Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn.
- KÖLZ, ALFRED (2004): *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Bern: Stämpfli.
- KÖNIG, MARIO (1998): "Wohlhabenheit. Vom Erfolg einer kleinen offenen Volkswirtschaft," in *Eine kleine Geschichte der Schweiz: Der Bundesstaat und seine Traditionen*, ed. by M. Hettling, et al. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 265 - 289.
- KREIS, GEORG (1995): "Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums: Schweizerische Aussenpolitik zwischen indirekter und direkter Demokratie," *Basler Schriften zur europäischen Integration*, 12.
- KREIS, GEORG (1996): "Die Anfänge der Direkten Demokratie im Bereich der Aussenpolitik," in *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, ed. by A. Auer. Basel, Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn.
- MOSER, CHRISTIAN (1985): *Institutionen und Verfahren der Rechtssetzung in den Kantonen = Institutions et procédures de la législation dans les cantons*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- NEIDHART, LEONHARD (1970): *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- POLEDNA, TOMAS: "Stimm- und Wahlrecht, Kap. 2: im Bundesstaat," in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version von 16. Oktober 2007, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26453-1-2.php>
- SCHAFFNER, MARTIN (1982): *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre: Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*. Basel, Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn.

- SCHAFFNER, MARTIN (1996): "Die demokratische Bewegung," in *Les origines de la démocratie directe en suisse*, ed. by A. Auer. Basel, Frankfurt: Helbling und Lichtenhahn.
- SCHAFFNER, MARTIN (1998): "Direkte Demokratie "Alles für das Volk - alles durch das Volk", in *Eine kleine Geschichte der Schweiz: Der Bundesstaat und seine Traditionen*, ed. by M. Hettling, et al. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- SCIARINI, PASCAL, and ALEXANDRE H. TRECHSEL (1996): "Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?" *Swiss Political Science Review*, 2, 1-35.
- SIEGENTHALER, HANSJÖRG, and HEINER RITZMANN-BLICKENSTORFER (1996): *Historische Statistik der Schweiz = Statistique historique de la Suisse = Historical statistics of Switzerland*. Zürich: Chronos.
- SUTER, ANDREAS (2006): "Direkte Demokratie - historische Reflexionen zur aktuellen Debatte (Ein Nachwort)," in *Die Entstehung der direkten Demokratie: Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789 - 1866*, ed. by B. Adler. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- TRECHSEL, ALEXANDER H. (2000): *Feuerwerk Volksrechte: die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- TRECHSEL, ALEXANDER H., and UWE SERDÜLT (1999): *Kaleidoskop Volksrechte: die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- VATTER, ADRIAN (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.