

5. Rezension

Wolf Linder/Christian Bolliger/Yvan Rielle (Hrsg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007. Unter Mitarbeit von Roswitha Dubach, Manuel Graf, Brigitte Menzi, Haupt Verlag: Bern/Stuttgart/Wien, 2010, 755 S., 36,90 Euro.

Kernstück des monumentalen Bandes sind knappe – meist ein bis zwei Quartseiten umfassende – Darstellungen der 529 Volksabstimmungen, die in der Schweiz auf Bundesebene zwischen 1848 und 2007 stattgefunden haben, mit Hinweisen zu Vorgeschichte, Gegenstand, Abstimmungskampf, Ergebnis und Quellen (S. 17–672). Davor steht ein kurzer Einleitungsteil mit Bemerkungen zum Forschungsstand und zum Gebrauch des Handbuchs, danach finden sich gewichtige Analysen zum Hintergrund mit Entwicklung der Volksrechte, Entscheidungsprozess, Parteien und Verbänden der Schweiz (S. 675–710) und ein umfangreicher Anhang (S. 711–755) mit einem chronologischen Verzeichnis der dargestellten Abstimmungen (S. 731–754), das als ein (freilich nicht alphabetisches) Register fungiert. Es handelt sich um eine im Berner Institut für Politikwissenschaft des Erstherausgebers entstandene Kollektivarbeit.

Also ein echtes Handbuch, und den Herausgebern ist zuzugestehen, dass danach, ungeachtet vieler Einzeluntersuchungen und älterer Darstellungen, ein Bedarf besteht. Mehr als 150 Jahre halbdirekter Demokratie sind hier dokumentiert und mit reichem Material erschlossen. Mutmaßungen über fehlende Praktikabilität des Systems haben angesichts dieser Präsentation schweren Stand. Es geht offenbar unter Beteiligung des Volkes, gewiss oft erst im zweiten oder dritten Anlauf und mit einem eigenartigen, in der oft langsamem und sich allmählich durchsetzenden Entscheidungsfindung erkennbaren Politikstil. Von den in der deutschen Diskussion so wichtigen Ausgrenzungen, namentlich Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren, Ausschluss bestimmter, etwa finanziell relevanter, außenpolitischer, militärischer, grundrechtssensibler Gegenstände ist keine Rede. Völkerrechtliche Schranken deuten sich allenfalls an, werden in dem Handbuch aber kaum thematisiert. Die Stimmteilnahme – bis 1878 nicht präzis erfasst – sinkt öfter unter 40, in Einzelfällen gar unter 30% und hat seit dem späten 19. Jahrhundert abgenommen, aber die Schwankung ist allmählich und schwerlich spektakulär. Das politische – im Prinzip repräsentative – System wird daher effektiv und nachhaltig ergänzt und gewinnt einen eigenständigen, durch

ausdrücklichen Konsens legitimierten Charakter, eben der halbdirekten Demokratie.

Allerdings gilt es, dabei Rahmenbedingungen und Diskontinuitäten im Auge zu behalten. Eine essentielle Rahmenbedingung ist in dem Buch, dem Titel getreu, gar nicht erwähnt, aber für den ausländischen Leser unbedingt zu beachten: die Grundlage in der kommunalen und kantonalen Demokratie, die die Volksrechte auf Bundesebene vorgebildet und geprägt hat. Die (heute) in der Regel vier jährlichen Volksabstimmungen auf Bundesebene sind eingebettet in eine meist größere Zahl von Sachabstimmungen auf kommunaler und kantonaler Ebene, die wohl zuweilen Überdruss erzeugen mag, vor allem aber die Verantwortung für Sachentscheidungen entdramatisiert und zur alltäglichen Aufgabe der Stimmberechtigten macht.

Sodann bleibt zu beachten, dass sich Tragweite, Gegenstand und Funktionsweise der Volksrechte seit 1848 erheblich entwickelt haben und sich auch in jüngerer Zeit weiter verändern; das wird in der abschließenden Analyse (S. 681 ff.) zwar kurz dargestellt, aber durch die große Zahl der aneinander gereihten Porträts der Volksabstimmungen doch eher verschleiert. Neben der seit 1848 existierenden, aber kaum praktisch gewordenen Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung¹ kannte die Bundesverfassung in der ursprünglichen Gestalt von 1848 ausschließlich das (obligatorische) Verfassungsreferendum von Volk und Ständen (Kantonen)², das unter der Bundesverfassung von 1848 nur einmal, 1866, mit einer Vielzahl von Vorlagen (Nr. 2–10, S. 20 ff.), aber bis auf eine erfolglos praktiziert wurde. Nach einem 1872 wiederum in der Abstimmung von Volk und Ständen gescheiterten Versuch der Totalrevision auf dem Weg der Bundesgesetzgebung (Nr. 11, S. 31 ff.) wird aufgrund einer abgeschwächten Vorlage die Bundesverfassung 1874 angenommen (Nr. 12, S. 34 ff.). Diese führt zusätzlich zum Verfassungsreferendum zwar nicht die mit der Vorlage von 1872 abgelehnte Ge-

-
- 1 Symptomatisch insofern Nr. 22 (S. 50), wonach ein Banknotenmonopol des Bundes auf dem Weg der Totalrevision beantragt (und dann abgelehnt) wurde, was zur Einführung der sogleich zu erwähnenden Volksinitiative auf Partialrevision beitrug. Ein faschistisch beeinflusster Totalrevisions-Versuch scheitert 1935 kläglich in der Volksabstimmung (Nr. 122, S. 180 f.).
 - 2 Zur Annahme einer Vorlage auf Verfassungsänderung ist deshalb nicht nur die Mehrheit der Stimmenden, sondern auch die Mehrheit in der Mehrzahl der 22 Kantone (sog. Halbkantone zählen nur halb) erforderlich; dies gilt jedoch nicht für das Gesetzesreferendum (dass das Handbuch dabei meist auch das Ständemehr erwähnt, ist daher inkonsistent).

setzesinitiative³, wohl aber ein fakultatives – auf Antrag von 30.000 Bürgern oder acht Kantonen anzusetzendes – Gesetzesreferendum ein und weitet damit den Gegenstand der Volksabstimmungen auch auf parlamentarisch beschlossene Gesetze aus. Ein auf konkrete Einzelregelungen zielendes Initiativrecht der Bürger – nach deutscher Terminologie: ein Volksbegehren – wird jedoch erst durch Verfassungsänderung 1891 (Nr. 36, S. 70 ff.) eingeführt und auf Änderung einzelner Verfassungsbestimmungen – also nicht Gesetze – beschränkt. Dadurch vermehrt sich die Zahl der Abstimmungsvorlagen erheblich, wenn auch die Zahl der erfolgreichen Verfassungsinitiativen gering bleibt (1893-2007: insgesamt 15, also im Durchschnitt eine alle siebenhalb Jahre).

Dieses Bild verkompliziert sich weiter, weil bei Ausbruch des Ersten und, in ähnlicher Weise, des Zweiten Weltkriegs dem Bundesrat, also der Regierung, durch das Parlament umfassende Vollmachten eingeräumt werden. Dadurch, durch „dringliche“, dem Referendum entzogene Bundesbeschlüsse und die oft sehr zögerliche Behandlung von Verfassungsinitiativen wird die Bedeutung der Volksgesetzgebung in der Kriegs- und Zwischenkriegszeit gemindert. Erst eine 1949 erfolgreiche Verfassungsinitiative (Nr. 148, S. 217 ff.) bringt die „Rückkehr zur direkten Demokratie“, indem sie die Dringlicherklärung einschränkt und im Fall der Dringlichkeit ein nachträgliches („resolutives“) Referendum einführt. – Umgekehrt erstreckt eine auf Grund einer Initiative 1921 eingeführte Verfassungsänderung das Referendum auch auf wichtige Staatsverträge (Nr. 85, S. 134 ff.), wobei der Kreis der betroffenen Verträge und die Modalitäten in der Folge 1977 und 2003 geändert werden (Nr. 267, S. 357 ff.; Nr. 493, S. 626 f.). Die geltende Bundesverfassung vom 18.4.1999 hält den Entwicklungsstand fest, ist jedoch in Einzelheiten bereits wieder geändert worden.

Hinzu kommen aber wesentliche Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, die die Bedeutung der Volksrechte beeinflussen. In erster Linie ist insofern die – nach mehrfachem Scheitern schließlich doch durch Mehrheitsentscheidung der Männer beschlossene – Einführung des Frauenstimmrechts (1971, Nr. 224, S. 308 ff.) zu nennen, dann die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre (1991, Nr. 369, S. 476 f. entgegen noch Nr. 293, S. 388 f.). Die dadurch und durch die Bevölkerungsvermehrung bewirkte höhere Zahl von Stimmberechtigten musste zunächst die Unterschriftenzahlen für Referendum und Initiative, mittelbar auch die Vorschriften für

³ Deren Einführung durch Verfassungsinitiative wurde 1961 (Nr. 197, S. 275 ff.) mit großer Mehrheit abgelehnt.

die Sammlung der Unterschriften beeinflussen (Nr. 272/ 273, S. 364 f.; Nr. 276, S. 368 ff.). Ferner wurde die Behandlung von Gegenvorschlägen zu Verfassungsinitiativen, namentlich die Möglichkeit einer gleichzeitigen Bejahung von Initiative und Gegenvorschlag mit Stichfrage neu geregelt (Nr. 347, S. 449 f.) und der Versuch einer allgemeinen Volksinitiative zunächst aufgenommen (Nr. 493, S. 626 f.), dann aber 2009 wieder fallen gelassen (vgl. S. 682). Dazu kamen Erleichterungen der Briefwahl, teilweise auch mit der Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe, und das Prinzip der Bündelung der Volksabstimmungen auf Bundesebene an vier jährlichen Terminen. Ein Teil dieser Regelungen hat auf Verfassungsstufe Eingang in die neu redigierte Bundesverfassung vom 18.4.1999 (dazu Nr. 453, S. 575 ff.) mit seitherigen Änderungen, teils aber auch nur gesetzliche und praktische Verwirklichung gefunden. Die Änderungen zeigen, dass dadurch die Praktikabilität, aber auch die rechtliche Einordnung der Volksgesetzgebung verbessert worden ist. Freilich sind damit bei weitem nicht alle Probleme gelöst, wie sie namentlich angesichts der Minarett-Initiative 2009 erneut offenkundig geworden sind. Bei der Darstellung dieser Probleme, die auch für die aktuelle Diskussion in Deutschland von einigem Interesse wären, bleibt die Darstellung des Handbuchs unpräzis. Eine Auflistung der wichtigsten Rechtsquellen, ihrer vollzogenen und gescheiterten Änderungen wäre von erheblichem Informationswert und würde das Handbuch vervollständigen.

Der kommentierende Teil des Bandes (S. 675–710) stellt zunächst sehr knapp die Entwicklung der Volksrechte dar. Dabei würde ich, neben der nicht zu bestreitenden Grundlage in einem liberalen Konzept der Volkssouveränität, die konservierende Funktion des Erfordernisses einer Zustimmung des Volkes stärker betonen; sie ist in dem Buch reichlich belegt. Das Hauptgewicht liegt jedoch auf der Darstellung der politischen Entscheidungsprozesse. Neben der – wie gezeigt, sehr begrenzten – Bedeutung von Volksbegehren und der von Regierungs- und Parlamentsentscheiden abweichenden Referendumsabstimmungen erscheint als Hauptfunktion der Volksrechte, eine Rücksichtnahme darauf in allen politischen Entscheidungsprozessen zu erfordern, ja zu erzwingen. Schon die Struktur der Parteien und Interessengruppen wird davon beeinflusst. Diese sehr komplizierten Fakten können freilich in dem Band nur angedeutet werden, so dass man sich fragen mag, ob auf ihre relativ breite Darstellung (S. 691–710) nicht besser zugunsten des Hinweises auf die reiche Literatur, zu der der leitende Herausgeber des Ban-

des ja wesentlich beigetragen hat⁴, verzichtet werden sollte. Erst recht aber muss der politische Entscheidungsprozess in allen Phasen zu erwartende Initiativen einbeziehen und abfangen, ein Referendum begünstigende Gesichtspunkte berücksichtigen. Das führt zum S. 688 schematisch und ganz kurz dargestellten, überaus komplexen Entscheidungsprozess.

Das Handbuch belegt im Einzelnen, dass angesichts solcher Vorwirkungen Minderheiten zwar dadurch Einfluss nehmen können, aber nur geringe Chancen haben, ihre Gesichtspunkte in Abstimmungskämpfen glatt durchzusetzen. Immerhin erstaunt, dass immer wieder umweltpolitische Schutzmaßnahmen beschlossen werden, die es in Systemen ohne unmittelbare Bürgermitwirkung schwerer hätten⁵. Dagegen sind die sehr häufigen Versuche zu sozialer Reform, etwa durch soziale Grundrechte⁶, besseren Arbeitsschutz⁷, neue sozialpolitische Einrichtungen⁸ und vor allem steuerliche Umverteilung⁹ fast durchgängig ohne Erfolg geblieben. Die aus dem Handbuch zu gewinnende Übersicht zeigt, dass auch bei recht hohen Zustimmungsquoten im Volk regelmäßig keine oder nur wenige Kantone mehrheitlich zustimmen, so dass die Initiativen wegen des Erfordernisses des Ständemehrs keine, allenfalls in der Form von Gegenvorschlägen von Regierung und Parlament in wenigen Fällen Erfolgsaussichten haben¹⁰. Ähnliches gilt für gegen die Armee gerichtete Initiativen¹¹. Initiativen zur Einschränkung der Grund-

- 4 Der Hinweis auf *Wolf Linder*, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 2. Aufl Bern 2005, ist berechtigt.
- 5 Beispiele (hier und im folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit) etwa die Röthenthurm-Initiative 1987, Nr. 350 S. 454, das Atom-Moratorium 1990, Nr. 366 S. 472, die Alpen-Initiative 1994, Nr. 408 S. 519, die Ablehnung auch des Gegenvorschlags zur „Avanti“-Initiative 2004, Nr. 504 S. 639, die Gentechnik-Initiative 2005, Nr. 520 S. 660.
- 6 Recht auf Wohnen 1970, Nr. 222 S. 305 (i.Z.d. zahlreiche meist erfolglose Initiativen zur Mietzinskontrolle), Recht auf Mitbestimmung 1976, Nr. 255 S. 344.
- 7 Zur Arbeitszeit 1958, Nr. 188 S. 264; 1976 Nr. 264 S. 354; 1988, Nr. 354 S. 459; 2002, Nr. 486 S. 616; zur Ferienregelung 1985, Nr. 329 S. 428.
- 8 Zur Preiskontrolle 1955, Nr. 174 S. 249, zur Krankenversicherung 1974, Nr. 245 S. 333; 1992, Nr. 373 S. 481; 1994, Nr. 416 S. 529; 2003, Nr. 499 S. 633; 2007, Nr. 528 S. 669; zur Altersversicherung (AHV) 1978, Nr. 281 S. 374; 1988, Nr. 352 S. 456; 1995, Nr. 423 S. 538; 2000 Nr. 469 und 470 S. 596; zur Mutterschaftsversicherung 1984, Nr. 323 S. 422 (Ablehnung einer Gesetzesvorlage 1999, Nr. 458 S. 581).
- 9 Beispiele 1976, Nr. 256 S. 345; 1977, Nr. 275 S. 367; 2001, Nr. 484 S. 612.
- 10 Beispiele: Das Dreisäulenprinzip bei der Altersvorsorge 1972, Nr. 232.2 gegen 232.1 S. 318; der stark abgeschwächte Mieterschutz 1986, Nr. 342 S. 444.
- 11 Neben vielen andern die Ablehnung der „Schweiz ohne Armee“ 1989, Nr. 357 S. 462; 2001, Nr. 482 S. 609.

rechte von Minderheiten haben in einzelnen spektakulären Fällen Erfolg gehabt¹², sind aber in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle, auch ausländerfeindlicher Begehren¹³, gescheitert. Dennoch liegt nahe, in der Vermeidung solcher Probleme eine noch zu lösende Aufgabe zu sehen. Offenkundig ist schließlich, dass Tendenzen zu internationaler Zusammenarbeit und speziell die europäische Integration durch die halbdirekte Demokratie gehemmt werden, mögen auch die Gegner ihrerseits Verhinderungsbestrebungen nicht glatt durchsetzen können¹⁴. – Gewiss können diese punktuellen Aussagen nur erste Schritte zu einer Auswertung der durch das Handbuch erschlossenen Fakten sein. Dass diese aber die weitere Diskussion anregen können, mit der nötigen Rücksicht auf die Besonderheiten der Schweiz und daraus abzuleitenden Vorsicht auch auf internationaler Ebene, wird schon durch eine erste Konsultation des Handbuchs deutlich.

Dian Scheffold

-
- 12 Grundlegend und problematisch das Schächtverbot 1893, Nr. 40 S. 76; neuerdings und nach Abschaffung der religiösen Ausnahme-Artikel gegen Jesuiten, Klöster, Juden, Bistumserrichtungen die lebenslange Verwahrung von Sexualtätern 2004, Nr. 506 S. 642 und, nach Abschluss des vom Handbuch erfassten Berichtszeitraums, die Minarett-Initiative 2009 als neuer religiöser Ausnahme-Artikel.
 - 13 Beispiele für die sehr hohe Zahl einschlägiger Initiativen die Überfremdungs-Initiativen seit 1970, Nr. 220 S. 303, bis 2002, Nr. 491 S. 623 – mit immerhin 49,9% Ja-Stimmen. Weitere Begehren stehen auf der Tagesordnung.
 - 14 Klassisch die Ablehnung des UN-Beitritts 1986, Nr. 338 S. 437, korrigiert 2002, Nr. 485 S. 613, und des Europäischen Wirtschaftsraums 1992, Nr. 388 S. 499, allerdings abgemildert durch die Möglichkeit bilateraler Abkommen. Ein klares Bekenntnis zu Europa wurde 2001, Nr. 474 S. 601 abgelehnt.