

## Thema

Die eidgenössischen Volksabstimmungen seit 1848

## Über den Röstigraben hinaus

Berner Politologen schaffen erstmals einen Überblick über sämtliche rund 550 eidgenössischen Abstimmungsvorlagen. Dabei eröffnen sich interessante Parallelen zu den aktuellen Abstimmungen.

## Werner Seitz\*

Über alle Parteigrenzen hinweg sind Schweizerinnen und Schweizer auf eines gemeinsam stolz: die direkte Demokratie. Auch die Wissenschaft hat sich in den letzten Jahren vertieft der direkten Demokratie angenommen. Umso erstaunlicher ist es, dass es bis heute noch keine integrale Darstellung der rund 550 Vorlagen gab, über die seit 1848 gesamtschweizerisch abgestimmt wurde. Berner Politologen haben diese Lücke nun mit einem imposanten Werk von 750 Seiten geschlossen. Jeder Abstimmungsvorlage ist ein rund zwei Seiten starkes Porträt gewidmet, mit Vorgeschichte, Gegenstand, Abstimmungskampf und Ergebnis. Das Buch lässt einen in die Geschichte der Schweizer Politik eintauchen und erleben, wie schon zu früheren Zeiten über Grundsätzliches ebenso wie weniger Wichtiges gestritten wurde, und man stösst auf Argumentationsmuster, die noch heute geläufig sind.

## «Kuscheljustiz» anno 1866

1866 etwa musste über eine Multipack-Abstimmung von neun Vorlagen befunden werden, darunter über zwei, welche den Juden in der Schweiz freie Niederlassung und Kulturfreiheit zugestehen wollten. Im Abstimmungskampf wurde bei der ersten Vorlage von den katholisch-konservativen Gegnern in der Deutschschweiz das Faktum kritisiert, dass diese Änderung aufgrund eines Handelsvertrags mit Frankreich zustande gekommen sei. Diesen hätten die Bundesbehörden «verfassungswidrig» abgeschlossen, weil sie nicht vorher das Volk befragt hätten. Gegen die zweite Vorlage wurde warnend geltend gemacht, die Ausdehnung der Glaubens- und Kulturfreiheit könnte «nicht ein Schutz der persönlichen Überzeugung, sondern ein Angriffsmittel gegen den Glauben des Volkes und die christliche(n) Sitte(n) werden».

Eine weitere Vorlage im Abstimmungspaket von 1866 sah die Abschaffung der Prügelstrafe vor. Hintergrund für diese Änderung war, dass im Kanton Uri der Buchdrucker J. J. Ryniker wegen Verfälschung einer pantheistischen Schrift der Gottesleugnung und Gotteslästerung angeklagt und zu einer Prügelstrafe verurteilt wurde. Diese Strafe erschien der Mehrheit in den eidgenössischen Räten nicht mehr zeitgemäss, und sie wollte deshalb dem Bund die Kompetenz geben, einzelne Strafarten für unzulässig zu erklären. Im Abstimmungskampf kritisierten die Gegner die angestrebte Zentralisierung des Strafrechts und warnten vor den Kosten für die Kantone, wenn sie «Diebe und Strolche nicht mehr bei Wasser und Brot einsperren können, son-

dern ihnen täglich einen Schoppen Wein und einen Braten geben» sollten. Es wurde übrigens nur eine der neun Vorlagen von 1866 angenommen – die freie Niederlassung für Juden.

## Wechselnde regionale Muster

1877 wurde über das Fabrikgesetz abgestimmt, welches der Arbeit in den Fabriken gesamtschweizerisch sozialpolitische Planken legte. Das Handbuch zeigt auf, dass diese Vorlage – aus heutiger Sicht eher unerwartet – in der katholischen Innerschweiz starken Zuspruch erhielt, wohl ein Ausdruck der Kritik an der fortschreitenden Industrialisierung. Dagegen sagten das Tessin und die Romandie aus föderalistischen Gründen deutlich Nein, was jedoch die gesamtschweizerische Annahme des Fabrikgesetzes nicht verhindern konnte. Heute ist das regionale Zustimmungprofil zu sozialpolitischen Fragen zumeist umgekehrt: Die lateinische Schweiz unterstützt sozialpolitische Forderungen, während die konservative Innerschweiz in der Regel zurückhaltend ist.

Der bekannte Röstigraben taucht in der Geschichte der Volksabstimmungen immer wieder auf, so auch bei der Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund von 1920. Diesen hiesigen die Romandie und das Tessin mit fast neunzig Prozent gut und konnten damit die Deutschschweiz, welche knapp Nein sagte, überstimmen. Anders als heute gehörte die SP zu den Gegnern dieses Beitritts. Sie sah im Völkerbund vor allem ein «Instrument der kapitalistischen Regierungen zur Unterdrückung der Schwachen und Besiegten».

Das Handbuch stellt Querverweise zu thematisch verwandten Abstimmungen her. Dank inhaltlicher Querverweise sieht man zum Beispiel, dass bereits über drei Epidemievorlagen abgestimmt wurde und dass dabei jene beiden Gesetze, welche 1882 und 1949 durch fakultative Referenden zur Abstimmung kamen, mit weniger als einem Viertel Ja-Stimmen klar verworfen wurden. Beide Gesetze hatten unter anderem Zwangsmassnahmen vorgesehen: ersteres den Impfwang gegen die Pocken, letzteres die obligatorische Tuberkuloseuntersuchung mittels Schirmbildaufnahme. Wenig bestritten war dagegen 1913 eine Verfassungsänderung, die dem Bundesrat die Kompetenz gab, gegen bösartige Krankheiten von Menschen und Tieren vorzugehen, namentlich gegen die «Volksseuche Tuberkulose».

## Steuergerechtigkeit anno 1922

Das Handbuch hilft auch, aktuelle mit früheren thematisch verwandten Abstimmungen zu vergleichen. Wer beispielsweise für das kommende Abstimmungswochenende vom 28. November wissen will, wie in der Schweiz bisher über linke Steuervorlagen diskutiert wurde und wie die Stimmenden schliesslich entschieden haben, findet einen Strauss von ähnlichen Vorlagen: von der Volksinitiative für eine Kapitalgewinnsteuer von 2001 über die Reichtumssteuer-Initiative von 1977 bis zurück zur Abstimmung über eine einmalige Vermögensabgabe im Jahr 1922. Diese Initiative der SP und der Gewerkschaften mobilisierte die Rekordzahl von 86 Prozent der Stimmberechtigten und wurde nach einem äusserst hart geführten Abstimmungskampf mit nur gerade 13 Prozent Ja-Stimmen wuchtig verworfen. Es ist jedoch nicht so, dass alle linken Volksinitiativen für eine stärkere Besteuerung der Reichen auf derart starke Ablehnung stiessen. So erreichte etwa die SP-Initiative «für eine Reichtumssteuer» 1977 einen respektablen Ja-Stimmenanteil von 44 Prozent. In den Kantonen Bern, Basel-Stadt und Neuenburg wurde sie angenommen, in Freiburg, Genf, Solothurn, der Waadt und im Tessin gab es über 49 Prozent Ja-Stimmen. Etwas schlechter schnitt dagegen 2001 die Volksinitiative des SGB für eine Kapitalgewinnsteuer ab: Nur gerade ein gutes



Steuergerechtigkeit Anfang 20. Jahrhundert: 1922 wurde über die SP-Initiative für eine Vermögensabgabe abgestimmt. Bild: zvg

Drittel der Stimmenden stimmte Ja, und in keinem Kanton wurde die Vorlage angenommen. Wie bei der Reichtumssteuer von 1977 stimmten die Kantone Jura, Bern, Neuenburg und Basel-Stadt am stärksten zu, gefolgt von Freiburg, Solothurn und der Waadt.

Auch zur Ausschaffungsinitiative finden sich Verweise auf zahlreiche Vorlagen der letzten Jahrzehnte bis zurück zur ersten «Ausländer-Initiative» von 1922.

Mit diesem Handbuch erhält die Online-Datenbank [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch) eine starke inhaltliche Ergänzung. Swissvotes.

ch wird vom politologischen Institut der Uni Bern zusammen mit dem Bundesamt für Statistik und der Bundeskanzlei betrieben und beinhaltet neben den Abstimmungsergebnissen auf Bundes-, Kantons- und (ab 1981) auf Gemeindeebene auch die Parteiparolen sowie Abstimmungskarten und Links zu den amtlichen Publikationen. Es bleibt zu hoffen, dass die Texte des Handbuchs auch auf [Swissvotes.ch](http://Swissvotes.ch) zugänglich gemacht werden.

\* Werner Seitz ist Politologe und beschäftigt sich seit langem mit Volksabstimmungen. Zurzeit schreibt er an einer Monografie über die Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz im Spiegel der Volksabstimmungen.

Das Buch: Wolf Linder/Christian Bolliger/Yvan Rielle (Hg.), unter Mitarbeit von Roswitha Dubach, Manuel Graf, Brigitte Menzi. Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007. Haupt Verlag, Bern 2010 (755 Seiten). Fr. 98.-

## Einzigartige Fundgrube

Mit den Abstimmungsergebnissen der rund 550 Volksabstimmungen verfügt die Schweiz über eine immense und einzigartige Fundgrube von Informationen zu politischen Themen, über die seit 1848 debattiert und abgestimmt wurde. Sie stellen regelmässig erfasste politische Meinungsäusserungen der Schweizer Bevölkerung über rund 150 Jahren hinweg dar – wenn auch lange Zeit nur der mündigen männlichen Erwachsenen mit Schweizer Pass.

Die Themen der Vorlagen, über die abgestimmt wurde, widerspiegeln die politischen Auseinandersetzungen der jeweiligen Periode und sind so auch ein Barometer der Themenkonjunktur in der Schweizer Politik. Am häufigsten kamen Fragen der Sozialpolitik, der Staatsordnung und der Wirtschaft zur Abstimmung. Im 19. Jahrhundert betrafen die Volksabstimmungen mehrheitlich Themen der Staatsordnung und der Wirtschaft. In jüngerer Zeit wurde am häufigsten – wie schon einmal zu Beginn des 20. Jahrhunderts – über sozialpolitische Themen abgestimmt. Als neues Thema hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg der Umweltschutz etabliert. Regelmässig wird in den letzten fünfzig Jahren auch über Energie, Bildung und Kultur abgestimmt (siehe Tabelle). (ws)

## Volksabstimmungen 1848–2009, nach Themen

1848–1889	1890–1919	1920–1949	1950–1979	1980–2009	Total
Wirtschaft/Landwirtschaft	8	11	16	41	103
Energie, Verkehr, Umwelt	1	5	8	31	99
Sozialpolitik	3	6	14	15	96
Staatsordnung	14	13	17	14	94
Öffentliche Finanzen	1	4	3	28	56
Sicherheitspolitik	2	4	9	10	44
Bildung/Kultur/Medien	3	1	1	12	35
Aussenpolitik	1	3	4	6	27
Total	33	47	72	157	554

Quelle: Bundesamt für Statistik