

Politische Partizipation

Von Georg Kreis

Die Schweiz gilt im Selbstverständnis wie im Fremdverständnis gerne als die »älteste Demokratie« der modernen Welt. Gemeint ist mit dieser Demokratievorstellung aber bloß die Gegenform zur Tyrannis und Monarchie. Dies entspricht aber nicht dem, was wir uns unter einer modernen Demokratie auf der Basis allgemeiner Bürgerbeteiligung vorstellen. Die Vorstellung, daß die Schweiz gleichsam über einen historischen Demokratievorsprung verfügt, erklärt sich aus dem noch im 19. Jahrhundert gegebenen Unterschied zu den Nachbarordnungen mit ihren monarchisch-fürstlichen Verhältnissen. Die politische Partizipation in Form der Direkten Demokratie nimmt in der kollektiven Vorstellung von sich selber (Identität) neben dem Föderalismus und der Neutralität einen wichtigen Platz ein.

Demokratie bedeutete zunächst jedoch bloß Nichtmonarchie, nicht aber ausgestaltete Herrschaft des Volkes. Republik war und ist für die Verhältnisse vor 1798 die treffendere Bezeichnung, selbst wenn in den meisten Fällen diese einer Oligarchie (Herrschaft der Wenigen) entsprachen.¹ Mit Schweizer Freiheit war, wie zum Teil auch später noch, in erster Linie die kollektive Freiheit von Fremdherrschaft und nicht die Individualfreiheit (mit entsprechender politischer Partizipation) gemeint.

Die »alte«, bis 1798 so bestehende Eidgenossenschaft des Ancien Régime (wie man diese Zeit später bezeichnete) setzte sich aus Staaten und Gebieten zusammen, in denen nur in einem kleinen Teil des Landes und auch da nur bedingt demokratische Herrschaftsordnungen gegeben waren. Am ehesten erfüllten die sechs Landsgemeindeorte (Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Glarus, Appenzell) die heutige Demokratienorm, obwohl es auch da rechtlose Hinterassen gab. In drei weiteren Orten (in Zürich, Basel und Schaffhausen) setzten Zunftverfassungen der politischen Partizipation erhebliche Schranken und blieb die Landbevölkerung weitestgehend ohne politische Rechte. Die stärkste Einschränkung

gab es sodann in den vier Patriziatsorten (Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn), in denen die politischen Rechte auf ganz wenige herrschende Familien beschränkt waren. Diese dreizehn Orte verfügten in unterschiedlicher Mitwirkung in weiteren Gebieten über Vogteien und Gemeine Herrschaften, in denen die Bevölkerung ebenfalls ohne politische Mitwirkungsrechte war. Schließlich entsprach in den verbündeten Orten Graubünden und Wallis die Ordnung mit ihren dezentralen Gerichten und Zehnteinheiten etwa den Landsgemeindeverhältnissen.

Die Relikte dieser archaischen Form der Versammlungsdemokratie (einmal im Jahr im Ring) faszinieren vor allem das Ausland. Sie hat sich bis heute in den Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden erhalten und wurde in jüngerer Zeit in anderen sogenannten Landsgemeindekantonen abgeschafft. Schwyz und Zug hoben ihre Landsgemeinden bereits mit der Gründung des Bundesstaats 1848 auf. In Uri bereitete eine, wie zuvor in Schwyz und Zug, auf innerregionale Spannungen zurückzuführende Volksinitiative der Landsgemeinde 1928 ein Ende. Die Obwaldner Landsgemeinde war bereits in den Jahren 1919, 1922, 1966 und 1975 erfolglosen Abschaffungsanträgen ausgesetzt. 1975 kam mit einer Differenz von 1256 Stimmen noch eine 56,6-Prozent-Mehrheit für die Weiterführung zustande. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts wurden dann in kurzen Kadenzen gleich drei Landsgemeinden über Urnenabstimmungen abgeschafft: 1996 in Nidwalden, 1997 in Appenzell Auerhoden, 1998 in Obwalden, sodaß es auf kantonaler Stufe eben nur noch die Landsgemeinden in Appenzell Innerrhoden und Glarus gibt.² Der 2010 in Appenzell Auerhoden unternommene Versuch, die Landsgemeinde wieder einzuführen, wurde im Juni 2010 in einer Urnenabstimmung bei einer Stimmbeteiligung von 44,8 Prozent mit 70,2 Prozent abgelehnt.

Die 1798 unter dem Druck französi-

scher Bajonette eingeführte Helvetische Republik gewährte gleiche politische Rechte.³ In der Praxis wurde ihre Nutzung aber von oben diktiert. In der mit 1815 einsetzenden Restauration wurden die Rechte der politischen Partizipation vielerorts von der Vermögenslage abhängig gemacht (Zensuswahlrecht), und die Landbevölkerung erfuhr wieder eine Zurückstufung. Den ehemaligen Gemeinen Herrschaften und Vogteien dagegen wurde politische Selbständigkeit (insbesondere mit der Schaffung der Kantone Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt) und entsprechende Rechte gegeben. In der Regenerationszeit (1830–1848) setzten sich in einzelnen Kantonen liberale Verfassungen mit allgemeinem Wahlrecht, öffentlichen Ratsverhandlungen, Gewaltentrennung und bürgerlichen Grundrechten durch. Diese Staatsprinzipien wurden 1848 mehr oder weniger auf die ganze Schweiz übertragen.

Den in der Schweiz lebenden Juden wurde aber auch 1798 keine Gleichstellung zubilligt. Sie erhielten nur den Status des (an vorgegebenen Orten) niedergelassenen Fremden. Für den Lebensalltag war aber die Einschränkung der Niederlassung und Gewerbefreiheit einschneidender als allfällige Rechte der politischen Partizipation. Noch 1848 wagten es die Gründungsväter des modernen Bundesstaates nicht, eine völlige Gleichstellung der Juden einzuführen, weil sie darin eine fatale Belastung des Verfassungsprojekts und damit der nötigen Zustimmung zu diesem erblickten.⁴

Dennoch blieben kantonale Unterschiede bestehen, was sich insbesondere in der nächsten Ausgestaltungsphase der Demokratischen Bewegung der Jahre 1860 bis 1874 zeigte: Nicht in jedem Kanton setzten sich die Errungenschaften dieser Phase (vor allem mit der Bestellung der Exekutiven durch Volkswahlen und nicht Parlamentswahlen) gleichermaßen oder überhaupt durch. Eine Abhandlung zur politischen Partizipation müßte eigentlich den bis in die heutige Zeit bestehenden kantonalen Ei-



Der Bundesvertrag zwischen den XXII Cantonen der Schweiz vom 7. August 1815 bestimmte, daß »der Genuß der politischen Rechte nie das ausschließliche Privilegium einer Classe der Cantonsbürger sein« könne (§ 7). Frauen, weil politisch rechtlos, sind, abgesehen von der »Helvetia«, keine abgebildet.

tionsmöglichkeiten lesen, man sollte dies allerdings nicht Sinne einer zu einfachen Fortschrittsgläubigkeit tun.¹⁰

Partizipation in der Innenpolitik

Die Anfänge der direkten Demokratie auf Bundesebene liegen im Art. 111 der Bundesverfassung von 1848, derzufolge 50 000 Bürger (etwa ein Achtel der damals Stimmberechtigten) eine allgemeine Volksabstimmung zur Grundsatzfrage der Wünschbarkeit der Verfassungsreform fordern können.¹¹ Im folgenden kamen aber die Vorlagen für die beiden Totalrevisionen von 1872/74 nicht über Unterschriftensammlungen, sondern über Parlamentsvorlagen zustande.¹² Die neun Vorlagen zu Teilrevisionen, über die mit einem »obligatorischen Referendum« erstmals 1866 abgestimmt wurde, waren ebenfalls von den Eidgenössischen Räten ausgegangen. Das Recht, über Unterschriftensammlungen eine allgemeine Volksabstimmung zu Parlamentsbeschlüssen (Bundesgesetzen) zu fordern, wurde erst mit der neuen Bundesverfassung von 1874 als »fakultatives Referendum« eingeführt und dann schon 1875 gleich zweimal genutzt.¹³ In der großen Rechnung zeigt sich, daß bis 1997 nur in 7 Prozent der Fälle das fakultative Referendum ergriffen wurde und davon etwas mehr als die Hälfte, 4 Prozent, die vorangegangenen Parlamentsentscheide aufhoben und 3 Prozent diese bestätigten. Das Referendumsrecht konnte zudem mit Dringlichkeitserklärungen des Parlaments befristet außer Kraft gesetzt werden, was insbesondere in der Zwischenkriegszeit zu einem wachsenden Problem wurde. In den beiden Weltkriegen wurde das Referendumsrecht durch Vollmachtenregime völlig ausgeschaltet.

Mit der Verfassungsrevision von 1874 war die Demokratische Bewegung, die in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts in einzelnen Kantonen (insbesondere in Baselland und Zürich) ihren Anfang hatte, auf der Bundesebene gleichsam angekommen. Das Reformziel, die Exekutive nicht mehr

genheiten Rechnung tragen. Hier können jedoch nur die gesamtschweizerischen Gegebenheiten berücksichtigt werden.

Indirekte oder direkte Partizipation

Mit politischer Partizipation ist im Fall der Schweiz (und insbesondere bei den Schweizern selbst) zu sehr nur die direkte Partizipation der Bürger gemeint und nicht die indirekte Partizipation durch die parlamentarischen Volksvertretungen. Dies drückt sich unter anderem in der abwertenden Einschätzung der demokratischen Qualität insbesondere der parlamentarischen Demokratie der EU-Mitgliedstaaten aus. Und es drückt sich auch im geringen Interesse am Wirken der eigenen Parlamente aus. Die historische wie die politologische Forschung zum Funktionieren der schweizerischen Parlamente⁵ liegt weit hinter den Abklärungen zu den im Vordergrund des Interesses stehenden Volksabstimmungen.⁶ Selbst das nationale Parlament interessiert sich kaum für sich selber und würde keine Mittel zur Analyse seiner eigenen Tätigkeit zur Verfügung stellen.⁷ 1991 scheiterte jedenfalls ein Versuch, das auf den Bundesbrief von

1291 bezogene 700-Jahr-Jubiläum zum Anlaß zu nehmen, eine moderne Parlamentsgeschichte zu lancieren.⁸ Tendenziell werden die Wahlen zur Zusammensetzung des Parlaments leicht weniger wichtig genommen als die Abstimmungen zu Sachgeschäften, weil man eben über Sachgeschäfte die Vorentscheide des Parlaments stets noch korrigieren kann.

Man kann die Geschichte der politischen Partizipation in unterschiedlicher Weise angehen. Einmal mit der elementaren Unterscheidung zwischen Wahlen und Abstimmungen. Sodann im Fall der Wahlen auch nach der Unterscheidung, ob es um das Recht geht, zu wählen oder gewählt zu werden (aktives und passives Wahlrecht). Im weiteren im Falle der Sachabstimmungen (die als schweizerisches Spezifikum verstanden werden) nach der Frage, worüber wie abgestimmt wird.⁹ Schließlich mit der Frage, wie sich die Möglichkeiten der Partizipation im Laufe der Zeit entwickelt haben. Diesbezüglich kann man auch die nach 1848 sich weiter entwickelnde Partizipationsgeschichte als permanente Verbesserung durch den Ausbau der Partizipa-



Links: Erinnerungsblatt an das Inkrafttreten der Schweizerischen Bundesverfassung am 12. September 1848. Die Bundesverfassung sah die direktdemokratische Initiative zur Verfassungsreform vor. – Rechts: Postkarte aus dem Abstimmungskampf um die Wahlrechtsreform in der Schweiz, 1910.

über indirekte Wahlen durch die Parlamente, sondern in Volkswahlen zu bestellen, wurde da aber nicht übernommen. So werden bis heute die Mitglieder der nationalen Regierung (Bundesräte) weiterhin durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt. Inzwischen gab es allerdings mehrere Vorstöße (schon 1889 von der Linken und kürzlich – 2010/11 – auch von der Rechten) für die Einführung der Volkswahl der Bundesräte.¹⁴

Bis zum nächsten Schritt im Ausbau der direkten Demokratie, der Einführung des Initiativrechts von 1891, wurde neben sieben obligatorischen Referenden über sieben fakultative Referenden (infolge von Unterschriftensammlungen) abgestimmt. Das letzte obligatorische Referendum dieser Phase vom Juli 1891 galt der Partialreform, welche neu das Recht vorsah, mit mindestens 50 000 Unterschriften eine formulierte Partialreform der Verfassung zu verlangen. Analoge Reformen waren auch in diesem Fall in einigen Kantonen vorangegangen. Die Bundesvorlage wurde mit 60,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen.¹⁵

Bereits 1872 war erstmals die Idee lanciert worden, das Instrument der Volksinitiative nicht nur für Verfassungsartikel, sondern auch für Bundesgesetze zuzulassen. 1958 machten sich die Sozialdemokraten für eine Verfassungsinitiative zur Einführung der Gesetzesinitiative stark und bekamen innerhalb kürzester Zeit (in 42 Tagen) das Doppelte der erforderlichen Unterschriftenzahl zusammen. In der Volksabstimmung vom 22. Oktober 1961 erfuhr die Vorlage jedoch mit einem Nein aller Kantone und mit einem Volks-Nein von 70,6 Prozent bei einer Stimmbeteiligung von 40,1 Prozent ein »Begräbnis erster Klasse«. Da

mit der Einführung der Gesetzesinitiative inskünftig das einfache Volksmehr (ohne das der Kantone) genügt hätte, lehnten vor allem die Verteidiger der föderalistischen Ordnung die Vorlage vehement ab. In den Kleinstkantonen Appenzell Innerrhoden und Obwalden war die Ablehnung mit 97,4 Prozent und 95,4 Prozent sozusagen total. Als Teil der nach der allgemeinen Verfassungsreform von 1999 angestrebten Volksrechtsreform wurde die Einführung der *allgemeinen* Gesetzesinitiative (Art. 139 BV) mit konkretisierender Umsetzung durch das Parlament vorbereitet und in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 mit 70,4 Prozent bei einer Stimmbeteiligung von 28,7 Prozent (!) gutgeheißen. Nie in Anspruch genommen und als undurchführbar eingestuft, wurde diese Bestimmung in einer Volksabstimmung vom 27. September 2009 mit 67,9 Prozent Ja-Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 40,5 Prozent wieder aus der Verfassung genommen.

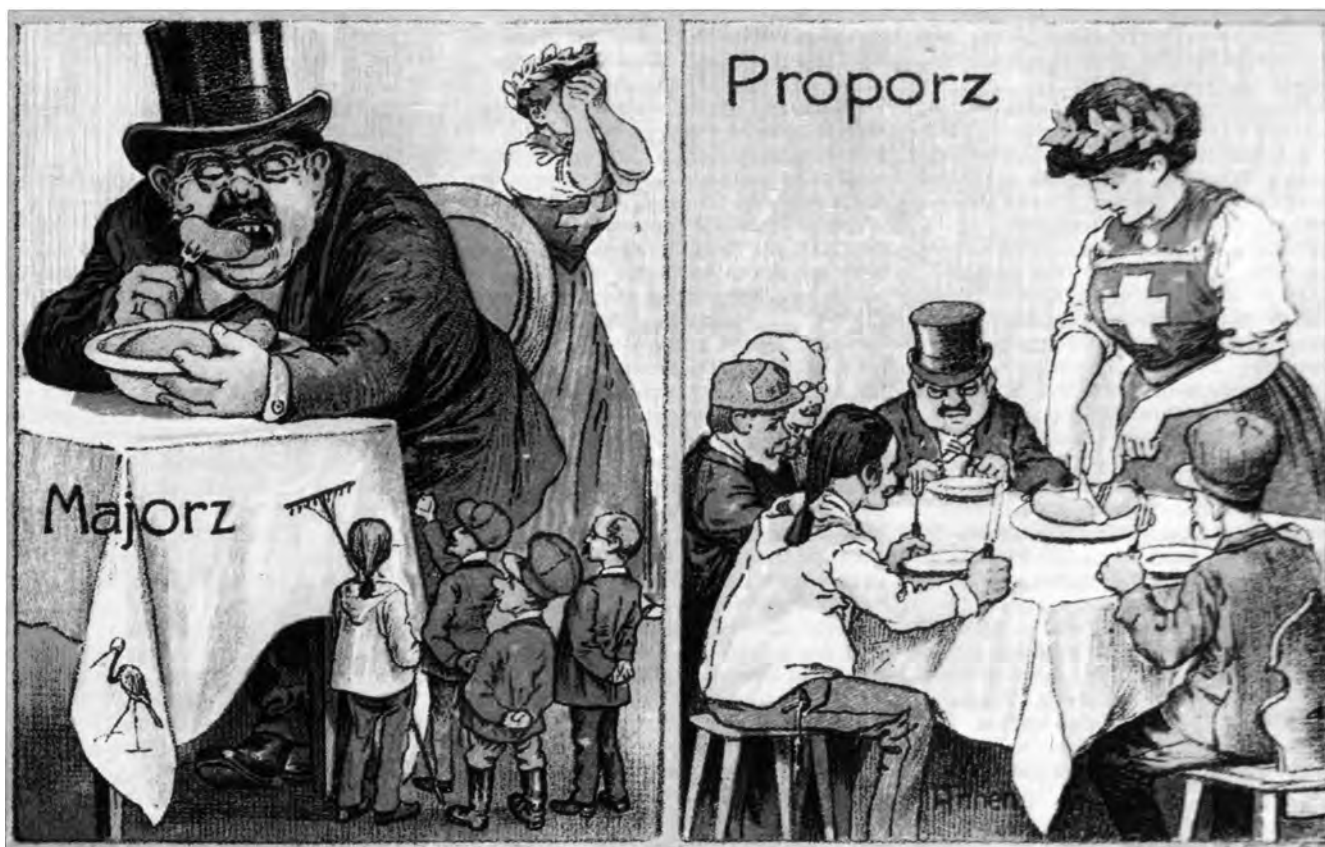
Das Jahr 1919 bildete in der Geschichte der politischen Partizipation eine wichtige Zäsur: Im dritten Anlauf wurden die Nationalratswahlen vom Majorzsystem, das die traditionellen Mehrheiten stark begünstigte, auf das gerechtere, weil die real existierenden Kräfte besser abbildende Proporzsystem umgestellt. Diese Umstellung auf nationaler Ebene ist durch die seit 1890 schrittweise vorgenommenen Umstellungen in einzelnen Kantonen (erstmalig im Tessin) vorbereitet worden.¹⁶

Partizipation in der Außenpolitik

Während in innenpolitischen Belangen die Mitsprache von Parlament und Volk schnell eingeführt war, blieb die Außenpolitik lange eine Domäne der nationalen Exekutive. Re-

lativ früh wurden für die verschiedensten Politikbereiche (Wirtschaft, Militär et cetera) permanente parlamentarische Kommissionen eingerichtet, im Falle der Außenpolitik dauerte es dagegen lange, bis 1936 im Nationalrat und 1945 im Ständerat außenpolitische Kommissionen geschaffen wurden.¹⁷ Die Mitsprache des Volkes bei gewissen Staatsverträgen wurde erst 1921 eingeführt. Für diese Neuerung brauchte es zuvor die breite Empörung über einen Eisenbahnvertrag mit dem Deutschen Reich (1909) und einen breiten Mentalitätswandel bezüglich des Selbstbestimmungsrechts der Völker (Wilson 1918).¹⁸ Der Bundesrat lehnte eine Referendumsspflicht für Staatsverträge im Mai 1914 noch strikt ab: Die Ausdehnung der Volksrechte auf die Außenpolitik würde die internationale Stellung des Landes geradezu gefährden; darum habe der »demokratische Gedanke« gegebenenfalls vor den »Notwendigkeiten des Lebens« Halt zu machen.¹⁹ 1919 konnte er sich dann aber zu einer Zustimmung durchringen, und im Jänner 1921 stimmte auch eine Mehrheit von 71,4 Prozent dem Staatsvertragsreferendum zu.

1973 reichte die gegen die »Überfremdung« agierende »National Aktion« eine Initiative ein, derzufolge alle bisher abgeschlossenen Staatsverträge rückwirkend dem fakultativen Referendum unterstellt werden müssten. Im Visier war aber nur das 1964 abgeschlossene Italiener-Abkommen, gegen das, weil es ein befristetes Abkommen war, das Referendum nicht ergriffen werden konnte. 1977 wurde jedoch ein weniger radikaler Gegenvorschlag angenommen. Die jüngste Präzisierung zur Anwendbarkeit des Staatsvertragsreferendums wurde 2003 vorgenommen und betraf BV Art. 141,1,b, Ziff. 3. Inzwischen hat die Bedeu-



tung der internationalen Dimension derart zugenommen, daß man es für nötig befand, die Mitwirkungsrechte des Parlaments wie des Volkes weiter auszubauen.

Erweiterung der Partizipationsberechtigung

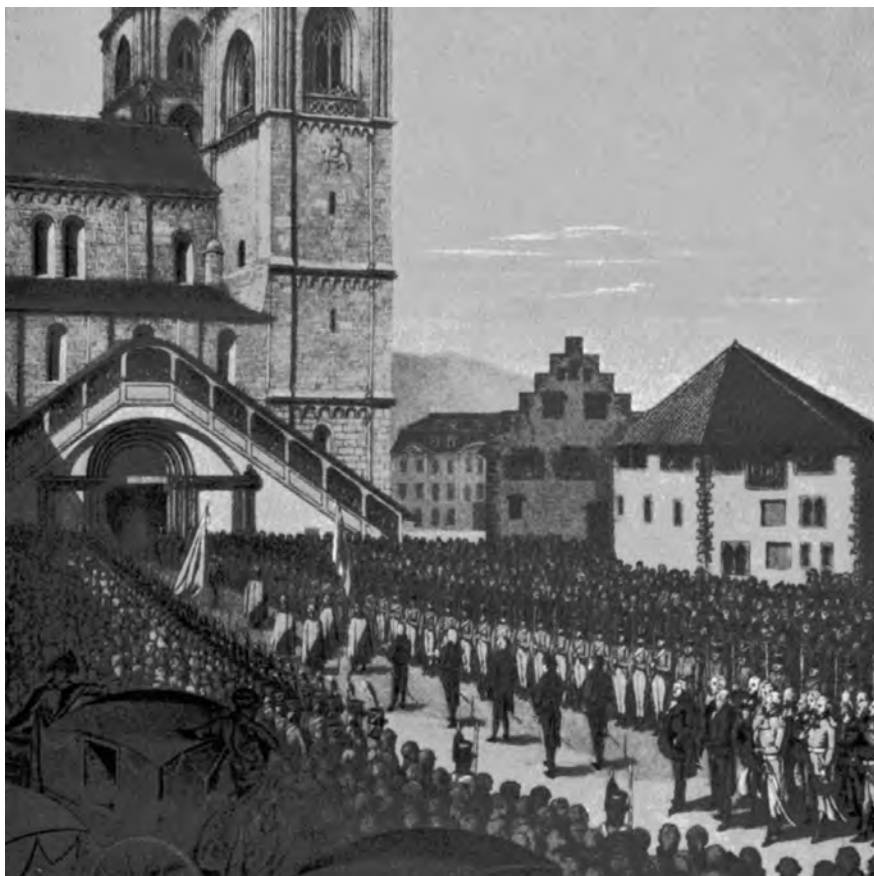
Die frühe Einführung des allgemeinen Stimmrechts erschwerte später die Einführung des gleichen Rechts auch für die Frauen. Die Einführung des Frauenstimmrechts in Europa erfolgte grosso modo in zwei Schüben nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg. Auch in der Schweiz konnte man diese Schübe spüren, mit einer nationalrätlichen Motion im März 1918 und einem nationalrätlichen Postulat 1944. Und auf kantonaler Ebene 1919/20 mit den erfolglosen Volksabstimmungen in Neuenburg, Zürich und Basel-Stadt.²⁰ In den Jahren 1946–1948 kam es zu wiederum aussichtslosen Versuchen in Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf, Tessin, Zürich Neuenburg, Solothurn.²¹

Es war primär die Linke, die sich für dieses Postulat stark machte, im liberalen Bürgertum insbesondere der katholisch-konservativen Gebiete gab es Vorbehalte aus der Befürchtung, daß sich Frauen von der Kirche stark beeinflussen ließen. Wenn deren Einführung einzig die Sache des Parlaments gewesen wäre, sie wäre bereits in den fünfzi-

ger Jahren realisiert worden. In der Volksabstimmung vom Februar 1959 stimmte das Männervolk aber mit 66,9 Prozent gegen die politische Gleichstellung von Mann und Frau. Zwölf Jahre später, im Februar 1971, stimmte es dagegen der gleichen Vorlage mit 65,7 Prozent zu.²² Der spannenden Frage, wie es zu diesem späten Gesinnungswandel kam, kann hier leider nicht weiter nachgegangen werden. Es kann auch nicht genügen, darauf hinzuweisen, daß in der Zwischenzeit bereits neun Kantone (Waadt, Neuenburg, Genf, Basel-Stadt, Tessin, Valais, Basel-Landschaft, Luzern und Zürich) für die Gleichstellung in ihren Kantonen eine Mehrheit bekommen hatten und sich auch in diesem Bereich zeigt, daß kantonale Reformen Vorläufer für gesamtschweizerische Reformen sein können. Die restlichen Kantone taten es in den Jahren 1971–1989 den Vorangegangenen schrittweise gleich. Der widerständige Halbkanton Appenzell Innerrhoden wurde 1990 durch das Bundesgericht gezwungen, den Frauen die politische Gleichstellung zu geben. Die politische Partizipation, das kann man gerade am Fall der Mitwirkung der Frauen deutlich erkennen, beschränkt oder erschöpft sich nicht im formalen Stimmrecht, sie erfüllt sich zu einem wichtigen Teil auch in Verbandskonsultationen und Einsitzen in Sachverständigenkommissionen.²³

Andere Erweiterungen betreffen das Jugend-, das Auslandsschweizer- und das Ausländerstimmrecht. Die politische Volljährigkeit wurde 1991 auf Bundesebene von 20 auf 18 gesenkt. Auch in diesem Fall gingen einzelne Kantone seit 1977 voran. 2007 senkte der Kanton Glarus das aktive Stimmrecht auf 16, beließ es aber für das passive bei 18. Die wichtigsten Argumente für diese Reform lauteten: Als Ausgleich zur Überalterung sei eine Vergrößerung des Jugendsegments wünschbar, der Einstieg nahe am staatsbürgerlichen Schulunterricht steigere die Partizipation, die Jugend sei in diesem Alter politisch urteilsfähig und müsse für längere Zeit die Konsequenzen der Urnenentscheide tragen.

Auslandsschweizer verfügen im Heimatland über ein Stimmrecht und können es wegen des *ius sanguinis* in alle Ewigkeit an Nachkommen vererben, selbst wenn diese kaum Verbindungen zur Schweiz haben. Seit dem Juli 1992 haben Auslandsschweizer/innen die Möglichkeit, auf dem Korrespondenzweg an Wahlen (auch als Kandidaturen) und an Abstimmungen (und an der Lancierung von Referenden und Initiativen) des Bundes teilzunehmen.²⁴ Bei einigen Kantonen besteht diese Möglichkeit auch auf kantonaler Ebene (Bern, Basel-Land, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Solothurn, Schwyz, Tessin),



Links: Ständemehr: Einzug der Kantonsabgeordneten (Tagsatzung) ins Zürcher Grossmünster 1807. Bild: Hundert Jahre: Bilder aus der Geschichte der Stadt Zürich in der Zeit von 1814–1914, Band 1, Zürich 1914. – Rechts: »Röstigraben«: Alter Viadukt über die Saane bei Grandfey, 1862. Bild: Josef Brunner, Beitrag zur geschichtlichen Entwicklung des Brückenbaus in der Schweiz, Bern 1924.

und im Kanton Zürich können sich die eingetragenen Auslandsschweizer an den Ständeratswahlen beteiligen. Im Hinblick auf die Eidgenössischen Wahlen vom Herbst 2011 wurde in vier Kantonen (Aargau, Basel-Stadt, Graubünden, St. Gallen) die in diesem Fall besonders sinnvolle Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe eingeführt. Die Auslandsschweizer, die ein Potenzial von 135 000 eingetragenen Stimmentenden (etwa die Stimmkraft des Kantons Graubünden) von insgesamt über 540 000 theoretisch Stimmberechtigten ausmachen, werden von den Parteien immer stärker umworben. Die Idee dagegen, aus den Auslandsschweizern einen 27. Kanton zu machen, findet nur wenig Unterstützung.

Mit der Zunahme der festen Wohnbevölkerung ohne schweizerische Staatsbürgerschaft und entsprechend ohne politische Partizipationsmöglichkeit erhielt das Postulat Auftrieb, den Ausländern unter bestimmten Bedingungen insbesondere in kommunalen Angelegenheiten Wahl- und Stimmrecht zu geben. Ein Hauptargument besteht darin, daß es oft um Projektkredite geht, die von den ausländischen Steuerzahlenden mitfinanziert werden. Obwohl in den Kantonen Neuenburg seit 1848 und im Jura seit 1978 in Varianten den Ausländern ohne schlechte Erfahrungen politische Rechte gewährt wer-

den, bestehen in anderen Teilen der Schweiz erhebliche Vorbehalte.²⁵ Gerne wird darauf verwiesen, man könne politische Mitsprache auf dem (zum Teil recht beschwerlichen) Weg der Einbürgerung erwerben.²⁶ Fortschritte zeigen sich dennoch: Ein paar wenige Kantone (Waadt, Genf, Freiburg) haben in Varianten das Ausländerstimmrecht eingeführt. In anderen Kantonen können die einzelnen Gemeinden das Ausländerstimmrecht einführen: So gibt es in Appenzell Aargau drei von zwanzig und in Graubünden zwölf von 186 Gemeinden mit Ausländerpartizipation.

Um die Einführung des Frauenstimmrechts 1971 nicht zu belasten, verzichtete man zunächst darauf, obwohl dies folgerichtig gewesen wäre, zugleich eine Verdoppelung der für Referendum und Initiative erforderlichen Stimmzahlen einzuführen. Diese Anpassung kam erst 1977 mit der Erhöhung von 30 000 auf 50 000 Unterschriften für Referenden und von 50 000 auf 100 000 Stimmen für Initiativen. Bei der Einführung der Verfassungsinitiative 1891 machten 50 000 Unterschriften einen Anteil von 7,6 Prozent der Stimmberechtigten aus; im Jahr 2000 entsprach die angehobene Zahl von 100 000 Unterschriften nur 2,1 Prozent.

Eine wachsende Disparität entsteht im Stimmgewicht der Kantone (Stände), die

unabhängig von ihrer Bevölkerungsstärke im Ständemehr alle gleich viel zählen, aber bei Verfassungsabstimmungen und gewichtigen Vorlagen zur Außenpolitik im sogenannten Doppelten Mehr stark ins Gewicht fallen. So kann es vorkommen, daß ein positives Volksmehr durch eine Bevölkerungsminderheit über ein negatives Ständemehr unwirksam gemacht wird. Der Politologe Wolf Linder hat festgestellt, daß dies 1866–1994 acht Mal der Fall war. Linder macht weiter darauf aufmerksam, daß bei der Ermittlung des Ständemehrs die Stimme einer Urnerin gleich viel zählt wie diejenige von 31 Zürcherinnen.²⁷ Es werden immer wieder Vorschläge gemacht, wie man eine bessere (gerechtere) Gewichtung des Ständemehrs erreichen könnte. Diese haben aber keine Chancen, weil ihre Realisierung vom alten Ständemehr abhängt und die kleinen Kantone freiwillig auf einen Teil ihres Einflusses verzichten müßten. Noch komplizierter würden die Einrichtungen, wenn, wie ebenfalls vorgeschlagen, den großen Städten entsprechend ihrer Bedeutung in der Ständekammer und im Ermitteln des Ständeresultates besonderes Gewicht verliehen würde.

Ein weiteres Unterkapitel unter dem Obertitel »Erweiterung der Mitsprache« bildet das Problem der regionalen Selbstbe-



stimmung. Diese hängt von der Bereitschaft ab, Regionen separate Abstimmungen einzuräumen und damit eine maximale Übereinstimmung von direkt Betroffenen und zuständig erklärten Einheiten zu gewährleisten. Man hatte diese Debatte im Zusammenhang mit projektierten Atomkraftwerken, gegen die es zwar lokalen Widerstand gab, diesem jedoch mit dem Argument, daß es um eine Frage nationaler Bedeutung gehe, die Berechtigung abgesprochen wurde.²⁸

Im Falle der Unabhängigkeitsbestrebungen des jurassischen Landesteils, der 1815 dem Kanton Bern zugeschlagen wurde, fand dieses Anliegen 1959 in einer gesamt-kantonalen Volksabstimmung keine Chance. Es brauchte die Bewilligung von 1967/69 für die Durchführung einer Volksabstimmung nur gerade im direkt betroffenen Teil.²⁹ Mit einem komplizierten und mehrstufigen Verfahren entschieden dann die drei Nordbezirke, einen eigenen Kanton zu bilden, und die drei Südbezirke, beim alten Kantons zu bleiben. Da die Kantonsbestände durch die Bundesverfassung garantiert sind, erfordert jede territoriale Änderung eine gesamtschweizerische Volksabstimmung. Der in diesem Verfahren zusätzlich angestrebte Abtausch von zwei Gemeinden (dem jurassischen Vellerat und dem bernischen Ederswiler) führte zu einer neuen Re-

gelung, wonach es keine Abstimmungen mehr auf oberer Ebene braucht, wenn die direkt betroffenen damit einverstanden sind.³⁰

Unter dem Titel der Partizipationsrechte muß auch kurz das Problem der Politikfinanzierung angesprochen werden. Wegen der enormen finanziellen Einsätze nur gerade einer Partei (der SVP) wird mehr und mehr die Frage gestellt, ob in diesem Bereich nicht eine Offenlegungspflicht eingeführt werden müßte. Kürzlich hat das Europaratsgremium *Greco* erneut der Schweiz wegen fehlender Transparenz in der Finanzierung von Parteien und Abstimmungskampagnen eine Rüge erteilt und darauf hingewiesen, daß die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe beeinträchtigt würden.³¹

In jüngster Zeit wird die Frage vermehrt diskutiert, ob das Recht der direkten Demokratie durch Verfassungsgerichtsbarkeit eingeschränkt werden soll. Kantonale Initiativen unterstehen bereits heute einer höchst-richterlichen Prüfung. Beim Bundesrecht ist dies bisher nicht der Fall. Weil eine derartige Überprüfung bisher nicht möglich gewesen ist, konnte im November 2009 trotz verfassungsrechtlich garantierter Religionsfreiheit über die schließlich angenommene Antiminarett-Initiative abgestimmt werden. Am

6. Dezember 2011 hat eine knappe Mehrheit beschlossen, für Bundesgesetze diese Prüfung einzuführen. Wenn dem auch der Ständerat zustimmt, wird die Frage in einer Volksabstimmung definitiv entschieden.³²

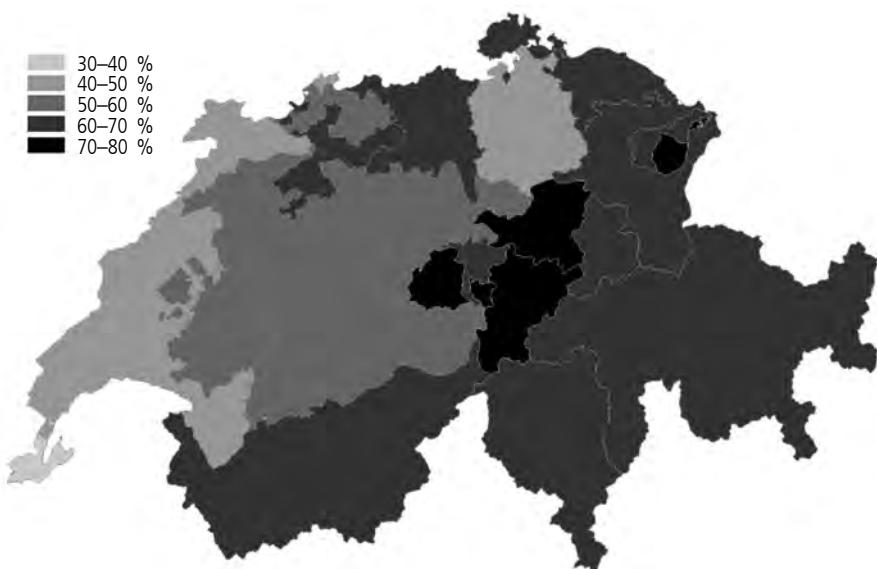
Regionales Partizipationsverhalten

Einzelne Resultate der politischen Partizipation in Form von Volksabstimmungen sollen hier nicht kommentiert werden. Hin-gegen müssen uns für einen Moment, so-weit zeitweilig bestehend, unterschiedli-chen Grundtendenzen der großen Landes-teile interessieren.³³ Seit dem Gegensatz, der sich 1914 wegen der gegenläufigen Sym-pathien zu Frankreich und Deutschland auf-tat, wird das Verhältnis zwischen der deutschen und der französischen Schweiz insbesondere im Abstimmungsverhalten nach der Metapher des »Grabens« oder des »fossé« gelesen und geprüft. Dieser Unter-schied bestand zwar, weil die französische Schweiz föderalistischer eingestellt ist, be-reits in der ersten großen Verfassungsreform von 1872. Analogien zum »fossé«, der oft fälschlicherweise auch als Röstigraben be-zeichnet wird, reden im Verhältnis zum ita-lienischsprachigen Tessin als Polenta-Gra-ben.³⁴

An Abstimmungssonntagen gilt eine der ersten Daueraufmerksamkeiten der Frage,

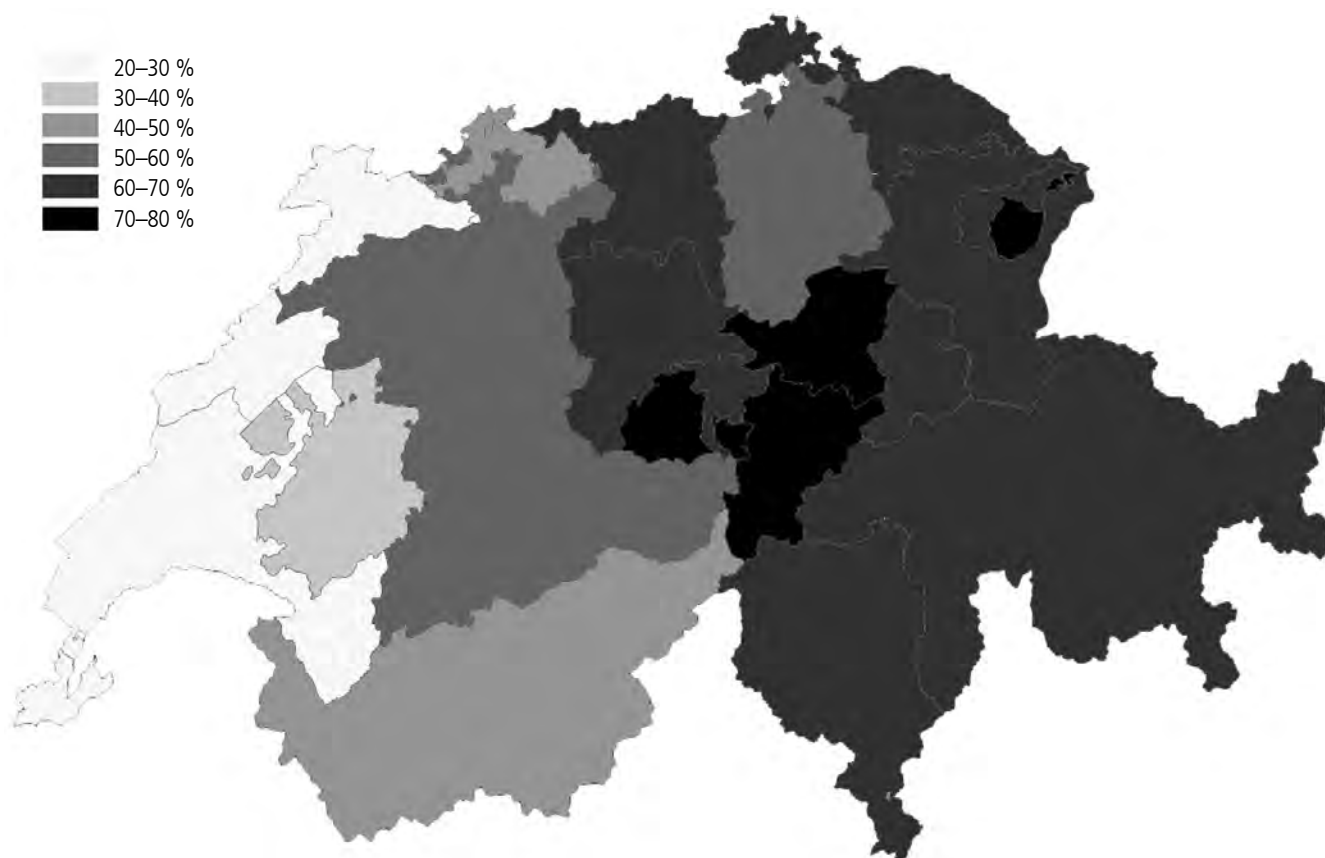


Ergebnisse von Volksabstimmungen in der Schweiz, Anteile der Nein-Stimmen. – Links: Oben: Vorlage Nr. 224: Bundesbeschluss über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten, Volksabstimmung vom 7. Februar 1971 (Gesamt-Nein 34,3 Prozent). – Mitte: Vorlage Nr. 547: Volksinitiative »Gegen den Bau von Minaretten«, Volksabstimmung vom 29. November 2009 (Gesamt-Nein 42,5 Prozent). – Unten: Vorlage Nr. 554: Volksinitiative »Für den Schutz vor Waffengewalt«, Volksabstimmung vom 13. Februar 2011 (Gesamt-Nein 56,3 Prozent). – Rechts: Vorlage Nr. 388: Bundesbeschluss über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 (Gesamt-Nein 50,3 Prozent). Karten: HISTORICUM.



ob die beiden großen Landesteile gleich oder unterschiedlich abgestimmt haben. Neben diesem Blick gibt es allerdings in zunehmenden Maß auch einen, der auf ein allfälliges »West-Ost-Gefälle«³⁵ und auf einen möglichen »Stadt-Land-Gegensatz« ausgerichtet ist. Der sogenannte »Stadt-Land-Gegensatz« besteht bis zu einem gewissen Grad tatsächlich. Er beruht auf einem alten Topos und wird durch Abstimmungsprognosen und Abstimmungskommentare zusätzlich verstärkt.³⁶ Dabei wird freilich eine dritte und inzwischen an erste Stelle aufgerückte Größe ausgeblendet: diejenige der Agglomeration, die im Spannungsverhältnis zwischen Urbanem und Ländlichem im Lebensalltag auf das Städtische, in politischer Hinsicht mehrheitlich auf das Ländliche ausgerichtet ist. Mit städtisch sind in diesem Fall eher liberale und offene, mit ländlich eher konservative und verschlossene Haltungen gemeint. Konkret mußte jüngst mit einer Volksabstimmung entschieden werden, ob die traditionellerweise von Wehrmännern zu Hause aufbewahrten Waffen neuerdings in Zeughäusern aufbewahrt werden sollten, um so Mißbrauchsfälle zu vermeiden. Die ablehnende Nein-Mehrheit von 56,3 Prozent wurde als ein Sieg der ländlichen Schweiz interpretiert.³⁷

Die Tatsache, daß jeweils sehr schnell



Karten zum Abstimmungsverhalten vorliegen, begünstigt am Territorialen orientierte Interpretationen. Exit-poll-Analysen (VOX), welche auch über soziale Kriterien (Geschlecht, Alter, Bildungsstand, Vermögensverhältnisse, Konfession)³⁸ Aufschluß geben, stehen erst später zur Verfügung, nachdem die Bilder zu den Wahlergebnissen bereits gemacht sind. Von besonderem Interesse ist die Frage, ob die intensivierte Binnenmobilität bestehende Haltungen weiter ausprägt. Ausgehend davon, daß man in der Wahl von Beruf und Arbeitsstelle, von Wohnort und Freizeitbeschäftigung heutzutage freier sei und dank dieser Freiheit seine Existenz gleichsam aussuchen könne, kommt es möglicherweise zu einer gewissen Entmischung der Gesellschaft und zu Konzentrationen von Gleichgesinnten gemäß persönlichen Präferenzen. Sozialgeograph Michael Hermann stellte im Februar 2011 dazu fest: »Unsere Gesellschaft sortiert sich immer mehr nach Selbstähnlichkeit.«³⁹ Dieser Vorgang ist im angelsächsischen Raum unter dem Label »Neighbourhood Effect« bereits vor längerer Zeit ausgiebig erörtert worden.⁴⁰ Verstärkt wird dieser Effekt durch den höheren Einsatz der Werbung in erfolgversprechenden Gebieten sowie die auf dem Land vermehrt bestehenden Möglichkeiten der Bauern und Eigen-

heimbesitzer, auf eigenem Grund Plakatwerbung zu betreiben.

Wahl- und Stimmbeteiligung

Nachdem Erich Gruner bereits in seiner Parteigeschichte von 1969/77 den regelmäßigen vom okkasionellen Stimmbürger unterschieden hatte, identifizierte er in einer mit Hans-Peter Hertig durchgeführten Spezialstudie *Der Stimmbürger und die »neue« Politik* (Bern 1983) mit schärferen Konturen den Stimmbürger, der nicht rituell regelmäßig zur Urne schreitet, sondern sich – modern – überlegt, was ihm dieser Aufwand persönlich bringt und ob er den Entscheid überhaupt beeinflussen kann.

Schwache Beteiligungen sind grundsätzlich irritierend und werden zum Teil als kritisierbares Desinteresse und zum Teil als berechnete oder mindestens verständliche Verdrossenheit interpretiert.⁴¹ Während in den fünfziger Jahren noch 50,5 Prozent der Stimmberechtigten an Abstimmungen teilnahmen, waren es zwischen 1971 und 1990 im Durchschnitt nur noch 40,9 Prozent, zwischen 1991 und 2010 jedoch wiederum 44,1 Prozent. Die Wahlbeteiligungen waren und sind stets leicht höher. Sie erlebten mit den Jahren aber einen ähnlichen Niedergang von 80,4 Prozent in der ersten gesamtschweizerischen Proporzwahl von 1919 auf

42,4 Prozent im Jahr 1995. In den Wahlen von 2007 betrug sie wieder 48,3 Prozent mit einem Maximum von 65,3 Prozent in Schaffhausen und mit Minima von 21,1 und 24,1 Prozent in Appenzell Innerrhoden und in Uri, was wohl mit der geringen Auswahl in diesen kleinen Wahlbezirken zusammenhängt. In den jüngsten Wahlen vom November 2011 blieb der Durchschnittswert mit 48,4 Prozent etwa gleich.

Man könnte davon ausgehen, daß die wesentlich leichter gewordene Stimmabgabe durch Partizipation auf dem postalischen Korrespondenzweg und neuerdings auch auf elektronischem Weg eine Steigerung der Wahl- und Stimmbeteiligung bringen sollte. Das Abstimmen im Korrespondenzverfahren wurde bereits am 16. Dezember 1964 im Nationalrat diskutiert. Es ging insbesondere darum, den Kranken und Gebrechlichen entgegenzukommen. Aber bereits bei beruflichen Verhinderungsgründen schieden sich die Geister. Bundesrat von Moos warnte davor, die Wagenladung (das im eidgenössischen Diskurs oft beschworene »Fuder«) nicht zu überladen. Mittlerweile wird gesamtschweizerisch mehrheitlich brieflich abgestimmt und in einzelnen Kantonen (zum Beispiel in Genf) das E-Voting praktiziert. In Genf, dem Pionierkanton in dieser Sache, haben am 15.

Mai 2011 22,13 Prozent elektronisch abgestimmt. Hinzu kam gegen die Hälfte (46,5 Prozent oder 2554 Personen) der in Genf stimmberechtigten Auslandsschweizer, die elektronisch ihre Stimme abgegeben haben.

Der Stimmzwang wurde, da wo er noch herrschte, nach und nach aufgehoben, im Aargau 1971, in Zürich 1984, im Thurgau 1985 und in St. Gallen 1994. Heute besteht er nur noch in Schaffhausen bis zum 65. Altersjahr und bei Androhung einer Buße von 3 Franken. Die niedrige Wahl- und Stimmbeteiligung bleibt ein Thema. Kürzlich wurde eine Initiative angekündigt, die für die Teilnahme an eidgenössischen Urnengängen eine Belohnung in Form eines Steuerabzugs in der Höhe von 100 Franken pro Vorlage vorsieht; für kantonale Urnengänge (beziehungsweise Korrespondenzbeteiligungen) ist ein Abzug von 50 Franken, für kommunale Urnengänge einer von 25 Franken vorgesehen. Der Vorschlag kommt von einer bisher kaum bekannten Splittergruppe und könnte (das ist ein weiterer Aspekt der Nutzung der Partizipationsmittel) auch den Zweck haben, diese Gruppe bekannter zu machen.⁴²

Hindernis für EU-Mitgliedschaft?

Es ist keine Frage, daß die EU-Mitgliedschaft eine Einschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene der Volksabstimmungen zur Folge haben würde. Dieser potentielle Verlust wird vor allem auf der symbolischen Ebene wahrgenommen und debattiert. Versuche, die Einschränkung zu beziffern, kamen zu unterschiedlichen Resultaten. 1988 legte ein Regierungsbericht dar, daß von den 410 Parlamentsbeschlüssen der Jahre 1973–1987 etwa ein knappes Drittel (126) im Falle einer EU-Mitgliedschaft nicht dem Referendum hätten zugänglich gemacht und sechs Volksinitiativen nicht zur Abstimmung hätten unterbreitet werden können.⁴³ Eine von Dietrich Schindler etwas später vorgenommene Abklärung kam zu einem leicht »günstigeren« Ergebnis: Sie stellte fest, daß von 303 Vorlagen der Jahre 1980–1989 nur 28 (9,2 Prozent) nicht hätten angenommen werden dürfen, während 57 (18,8 Prozent) dem EG-Recht in Teilen hätten angepaßt werden müssen.⁴⁴ Solche Berechnungen werden mit ihrer Rationalität der Problemlage nur wenig gerecht, weil das Recht der politischen Partizipation noch immer als grundsätzlich unbegrenztes Potenzial verstanden wird, das sich der Frage entzieht, welche konkreten Möglichkeiten damit verbunden sind.

Inzwischen hat die Landesregierung ihre ursprüngliche Beitrittsperspektive aufgege-

ben und ist wiederum ganz auf den Weg der bilateralen Integrationsvereinbarungen zurückgekehrt. Im Bericht von 2006 betont sie denn auch, daß diese »keine Veränderungen an den Instrumenten der direkten Demokratie« erfordern.⁴⁵

Anmerkungen

1. Thomas Maissen, *Die Geburt der Republik. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft*, Göttingen 2008.
2. Georg Kreis, Landsgemeinde in: ders., *Schweizerische Erinnerungsorte. Aus dem Speicher der Swissness*, Zürich 2010, 25–35.
3. Holger Böning, *Der Traum von Freiheit und Gleichheit. Helvetische Revolution und Republik (1798–1803) – Die Schweiz auf dem Weg zur bürgerlichen Demokratie*, Zürich 1998, 199ff.
4. *Antisemitismus in der Schweiz*, Bern 1998, 23. Ein Bericht der (vom Vf. präsierten) Eidg. Kommission gegen Rassismus.
5. Zur Tätigkeit der Bundesversammlung (Nationalrat als Volkskammer und Ständerat als Kantonskammer) gibt es nur zwei umfassende historisch-politologische Studien: Jürg Dübli-Honegger, *Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung. Untersuchungen zur politischen Praxis der eidgenössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden (1848–1854)*, Bern 1978 (Diss. Universität Basel 1975); Leonhard Neidhart, *Das frühe Bundesparlament. Der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz*, Zürich 2010. Zum 150-Jahr-Jubiläum des Bundesstaats erschien aus staatsrechtlicher Sicht: Jean-François Aubert, *L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1998*, Bern 1998 (Parlamentsdienste, auch in deutscher Übersetzung). Es gibt keine Parlamentsprotokolle bis 1891, man ist auf die Zeitungsberichterstattung angewiesen. Dazu und zugleich als Beispiel der bescheidenen Literatur eine Schrift von 48 Seiten von François Comment, *Ein Blick in die Geschichte des Amtlichen Bulletins von 1848 bis heute*, Bern 2001 (ebenfalls Parlamentsdienste). Offizielle Dokumentation: *Handbuch der Bundesversammlung*, Bern 2003, 538 S. Ältere Aufl. 1993 u. 1987. Die breit angelegten Studien von Altmeister Erich Gruner zur Bundesversammlung betreffen lediglich deren personelle Zusammensetzung und die einzelnen Aktivitäten der Parlamentarier. Vgl. E. Gruner u. a., *Die Wahlen in der Schweiz. Nationalrat 1848–1919*, 3 Bde., 1978.
6. Ein ausgezeichnetes Nachschlagewerk zu den 529 Volksabstimmungen der Jahre 1848–2007 bieten Wolf Linder/Christian Bolliger/Yvan Rielle, *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*, Bern 2010.
7. Wie sozusagen »alles« muß in der föderalistischen Schweiz auch die Parlamentsgeschichte auf der Ebene der 26 Teilstaaten geklärt werden. Vgl. Paul Stadlin (Hg.), *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*, Zug 1990. Und als Beispiel eines einzelnen Kantons: Dieter Wicki, *Der aargauische Grosse Rat 1803–1903. Wandel eines Kantonsparlaments – eine Kollektivbiografie*, Baden 2006.
8. Es hätte als paradox empfunden werden können, daß ein archaisierendes Jubiläumsdatum zur Lancierung von Abklärungen zu späteren Zeiten genutzt würde. Es besteht jedoch die Gepflogenheit, bei solchen Jubiläen jeweils die »ganze Geschichte« zu rekapitulieren beziehungsweise aufzuarbeiten. Der Verfasser war an den Versuchen der Parlamentarischen Dienste, im Hinblick auf 1991 eine größere Parlamentsgeschichte in Gang zu bringen, indirekt beteiligt und hat deren Beschränkung miterlebt. Das bescheidene Resultat jener Bemühungen war die *Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*, Bern/Stuttgart 1991.
9. Wichtiges Grundlagenwerk: Linder/Bolliger/Rielle, *Handbuch* (Anm. 6).
10. Georg Kreis, Werden und Wandel des politischen Systems der Schweiz, *Schweizer Monatshefte* 4 (1988), 303–312.
11. Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992–2004, 2 Bde.
12. Georg Kreis, Totalrevisionen als soziale Bewegungen. Zu den fünf Verfassungsphasen der neueren Geschichte, in: Beat Sitter-Liver (Hg.), *Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext*, Freiburg 1999, 169–197.
13. In beiden Fällen kamen statt der vorgeschriebenen Minimalzahl von 50 000 je über 100 000 Unterschriften zusammen. Vgl. Wolf Linder, Europäisierung ohne Mitgliedschaft. Zum politischen Handlungsspielraum der Schweiz ausserhalb der EU, in: Dieter Freiburghaus/Astrid Epiney (Hg.), *Beziehungen Schweiz–EU. Standortbestimmung und Perspektiven*, Zürich 2010, 13–39, hier 37 ff. Außer mit 50 000 Unterschriften konnte man auch mit acht kantonalen Parlamentsmehrheiten eine allgemeine Volksabstimmung herbeiführen, was aber nie genutzt wurde.
14. Zur SP-Befürwortung der Volkswahl: Ruedi Brassel u. a., *Zauberformel: Fauler Zauber? SP-Bundesratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz*, Basel 1984; *Bleiben oder gehen?, Profil/Rote Revue* Nr. 2/1984.
15. Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*, Bern 1978; Hans Weder, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978; Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern 1999, 259 ff.
16. Georg Kreis, Konfliktreiche Wege zur Konkordanzkultur. Ursprünge des schweizerischen Parteienpluralismus, in: Detlef Lehnert (Hg.), *Demokratiekultur in Europa. Politische Repräsentation im 19. und 20. Jahrhundert*, Köln 2011, 85–104.
17. Willy Bretscher, Aussenpolitische Kommissionen.
18. Georg Kreis, *Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums. Schweizerische Aussenpolitik zwischen indirekter und direkter Demokratie*, Basel 1995.
19. Bericht des Bundesrates vom 29. Mai 1914, *Bundesblatt* 1914 III, 446.
20. Sibylle Hardmeier, *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1930). Argumente, Strategien, Netzwerke und Gegenbewegung*, Zürich 1997, 216 ff.

21. Brigitte Studer, Die Geschichte des Frauenstimm- und -wahlrechts: ein Misserfolgsnarrativ, in: Georg Kreis (Hg.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel 2012 (in Vorbereitung). Studer hält fest, dass zwischen 1900 und 1990 auf den verschiedenen Ebenen siebzig Abstimmungen durchgeführt wurden.
22. Yvonne Voegeli, *Zwischen Hausrat und Rathaus. Auseinandersetzungen um die politische Gleichberechtigung der Frauen in der Schweiz 1945–1971*, Zürich 1997. Älter, aber noch sehr nützlich: Lotti Ruckstuhl, *Frauen sprengen Fesseln. Hindernislauf zum Frauenstimmrecht in der Schweiz*, Bonstetten o. J. (um 1986); Annelies Villard-Traber, *Weit gebracht? Eine Chronik aus Basel über den langen Weg zur Gleichberechtigung*, Basel 1991; dreißig Jahre später: Werner Seitz (Bundesamt für Statistik), *Dreissig Jahre Frauen in der Politik. Stand und Entwicklung der politischen Frauenvertretung*, NZZ, 7.2.2001; Claude Longchamp/Regula Stämpfli, *Männer und Frauen kommen sich an der Urne immer näher. Zur den Differenzen im Abstimmungsverhalten*, *Basler Zeitung*, 7.2.2001; Silke Redolfi, *Frauen bauen Staat. Geschichte der Schweizerischen Frauenorganisationen*, Zürich 2000.
23. Beatrix Mesmer, *Staatsbürgerinnen ohne Stimmrecht. Die Politik der schweizerischen Frauenverbände 1914–1971*, Zürich 2007.
24. 1991 hatte der Bund den in der Schweiz niedergelassenen Ausländern erstmals die Teilnahme an Wahlen ihrer Herkunftsländer gestattet, konkret ging es um russische Wahlen. Zuvor erschien das unerwünscht, weil man keine »fremden Händel« auf schweizerischem Boden ausgetragen haben wollte.
25. Andreas Cueni, *Etrangers et droits politiques*, Bern 1994. Schrift der schweizerischen UNESCO-Kommission.
26. Politische Partizipation wird auch durch Erschwerung oder Verhinderung von Einbürgerungen verunmöglicht. In der Zwischenkriegszeit wurde eine informelle Einbürgerungssperre insbesondere gegen aus Osteuropa eingewanderte Juden praktiziert. Georg Kreis/Patrick Kury, *Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten*, Bern 1996. Schrift der schweizerischen UNESCO-Kommission; Regula Argast, *Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschluss und Integration in der Schweiz 1848–1933*, Göttingen 2007; Brigitte Studer/Gérald Arlettaz/Regula Argast, *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*, Zürich 2008.
27. Linder, *Schweizerische Demokratie* (Anm. 15), 180.
28. Patrick Kupper, *Atomenergie und gesplante Gesellschaft. Die Geschichte des gescheiterten Projektes Kernkraftwerk Kaiseraugst*, Zürich 2003.
29. Die Volksabstimmung vom 1. März 1970 ergab eine Zustimmung von 90 Prozent im direkt betroffenen Kantonsteil und von immerhin 85,5 Prozent im alten Kantonsteil. Die letztere Mehrheit bedeutete nicht automatisch Zustimmung zur Separation, sondern Zustimmung zur Abstimmung auch in dem Sinne, endlich einmal wieder Ruhe unter Umständen auch mit dem Status quo zu bekommen.
- Georg Kreis, Konjunkturen in der Bewegung für die Schaffung eines Kantons Jura. Entwurf eines Erklärungsversuches, in: *Festschrift für Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, 117–130; Reprint in: ders., *Vorgeschichten zur Gegenwart. Ausgewählte Aufsätze*, Bd. 2, Basel 2004, 347–357.
30. Jean-François Aubert, *So funktioniert die Schweiz*, Muri 1980.
31. Medienberichte vom 2./3. Dezember 2011.
32. Claudia Schoch in der NZZ vom 3. und 7.12.2011.
33. Kein großer Landesteil, aber ein Kanton mit spezifischem Verhalten ist Schwyz. In der Abstimmungsstatistik steht er an der Spitze der Nein-Sager. Zur Klärung dieser Auffälligkeit wurde vom Kanton selbst eine Untersuchung in Auftrag gegeben: Adrian Vatter/Wolf Linder/Peter Farago, *Determinanten politischer Kultur am Beispiel des Schwyzer Stimmverhaltens*, *Swiss Political Science Review* 3 (1997), 1, 1–33.
34. Zum »Rösti«-Graben: Georg Kreis, Rösti, in: ders., *Schweizerische Erinnerungsorte. Aus dem Speicher der Swissness*, Zürich 2010, 229–235; Christophe Büchi, »Röstigraben: Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven, Zürich 2000. Franz. Übersetzung: *Mariage de raison – Romands et Alémaniques: une histoire suisse*, Genf-Carouge 2001; »Zwischen Rhein und Rhone – verbunden und doch getrennt?« Themenheft zum interdisziplinären Fachkolloquium im Schweizerischen Landesmuseum vom Dezember 2001, *Zeitschrift für Schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte* (ZAK) 60 (2003), H. 1/2.
35. Sichtbar zum Beispiel in der Verteilung der steuerlichen Belastung, vgl. *Strukturalas der Schweiz*, Zürich 1985, 285. Es sind drei Generationen von Atlanten zu unterscheiden: 1. Martin Schuler/M. Bopp, *Strukturalas der Schweiz*, Zürich 1985. 2. Martin Schuler u. a., *Strukturalas der Schweiz*, Zürich 1997. 3. Martin Schuler u. a., *Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz*, Zürich 2007. Im weiteren: Michael Hermann/Heiri Leuthold, *Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt*, Zürich 2003; Georg Kreis, Verflechtung und »Kantönligkeit«. Die Bedeutung der binnenstaatlichen Grenzen, *Schweizer Monatshefte* (1988), H. 11, 903–912.
36. Georg Kreis, Der »Stadt-Land-Gegensatz«. Ein Forschungsgegenstand zwischen Politik- und Sozialgeschichte, in: Barbara Lüthi/Pascal Maeder/Thomas Mergel (Hg.), *Wozu noch Sozialgeschichte. Festschrift für Josef Mooser*, 2012 (im Druck).
37. Medienkommentare vom 13./14. Februar 2011. Noch sprechender sind die Zahlen auf unterer Ebene: Innerhalb des Kantons Zürich zum Beispiel lag der Ja-Anteil zur Waffenschutz-Initiative im Stadtbezirk Zürich bei 65,4 Prozent und im Landbezirk Andelfingen dagegen nur bei 33,9 Prozent. Ähnlich im Kanton Bern: In der Stadt stimmten 66,4 Prozent zu, im ganzen Kanton aber nur 59,4 Prozent.
38. Zu den verschiedenen möglichen Spaltungen Kirche/Staat, Stadt/Land, Arbeit/Kapital und Sprachengraben vgl. Wolf Linder/Regula Zürcher/Christian Bolliger, *Gesplante Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei Volksabstimmungen seit 1874*, Baden 2008.
39. M. Hermann, Im Ghetto der Gleichgesinnten, *Tages-Anzeiger*, 22. Februar 2011. Zur Veranschaulichung des Effekts der Selbstverstärkung verweisen Hermann und Leuthold auf Stadtquartiere mit hohem Anteil von Homosexuellen; neben der sexuellen Orientierung könnten auch ethnische Zugehörigkeit und übereinstimmende Lebensstile und Mentalitäten in dieser Art und Weise wirken, vgl. Hermann/Leuthold, *Atlas der politischen Landschaften* (Anm. 35), 34.
40. »We have seen that living in a neighborhood with high concentrations of people of the same status will accentuate the effect of that status as a source of political behavior. For people with a particular status who live among people with statuses providing counter-forces there is an erosion of the effect of their own status on their political behavior.« Gemäß Auskunft von Michael Hermann früheste Thematisierung durch I. S. Foladare, The Effect of Neighborhood on Voting Behavior, *Political Science Quarterly* 83/4 (1968), 516–529.
41. Vgl. die wichtige Schrift des Staatsrechtlers Max Imboden: Georg Kreis, *Das »Helvetische Malaisé«. Max Imbodens historischer Zorn und seine überzeitliche Bedeutung*, Zürich 2011.
42. Gruppe Alpenparlament. Medienberichte vom 29./30. November 2011
43. Bericht des Bundesrats vom 24. August 1988 (Bundesblatt), zit. nach Pascal Mahon/Christoph Müller, Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et la démocratie directe, in: Thomas Cottier/Alwin R. Koppe, *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen*, Zürich 1998, 449–485, hier 454. Vgl. auch Andreas Auer, *La démocratie directe face à l'intégration européenne*, 1991, 374 ff. Und Olivier Jacot-Guillarmod, Les perspectives des relations de la Suisse avec la Communauté européenne sous l'angle de la politique intérieure, in: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, 513–530. Wichtige Ergänzung: Alexander Trechsel, Direct democracy and European integration. A limited obstacle?, in: Clive H. Church, *Switzerland and the European Union*, Oxon 2007, 36–51. Der Politologe Wolf Linder empfiehlt in seiner jüngsten Stellungnahme, die Volksrechte nicht primär unter dem Aspekt der Restriktion, sondern der Ressourcen anzuschauen: Vgl. Linder, *Europäisierung* (Anm. 13), 37 ff. Zu den Funktionen und Entscheidungswirkungen des Referendums vgl. Linder, *Schweizerische Demokratie* (Anm. 15), 251 ff.
44. Dietrich Schindler, Mögliche Auswirkungen eines allfälligen Beitritts, *Horizon 92 – La Suisse et le défi européen*, Aarau 1988, 39.
45. Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006, *Bundesblatt* 2006, 6815–6984, hier 6884.

Prof. Dr. Georg Kreis, Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel, georg.kreis@unibas.ch