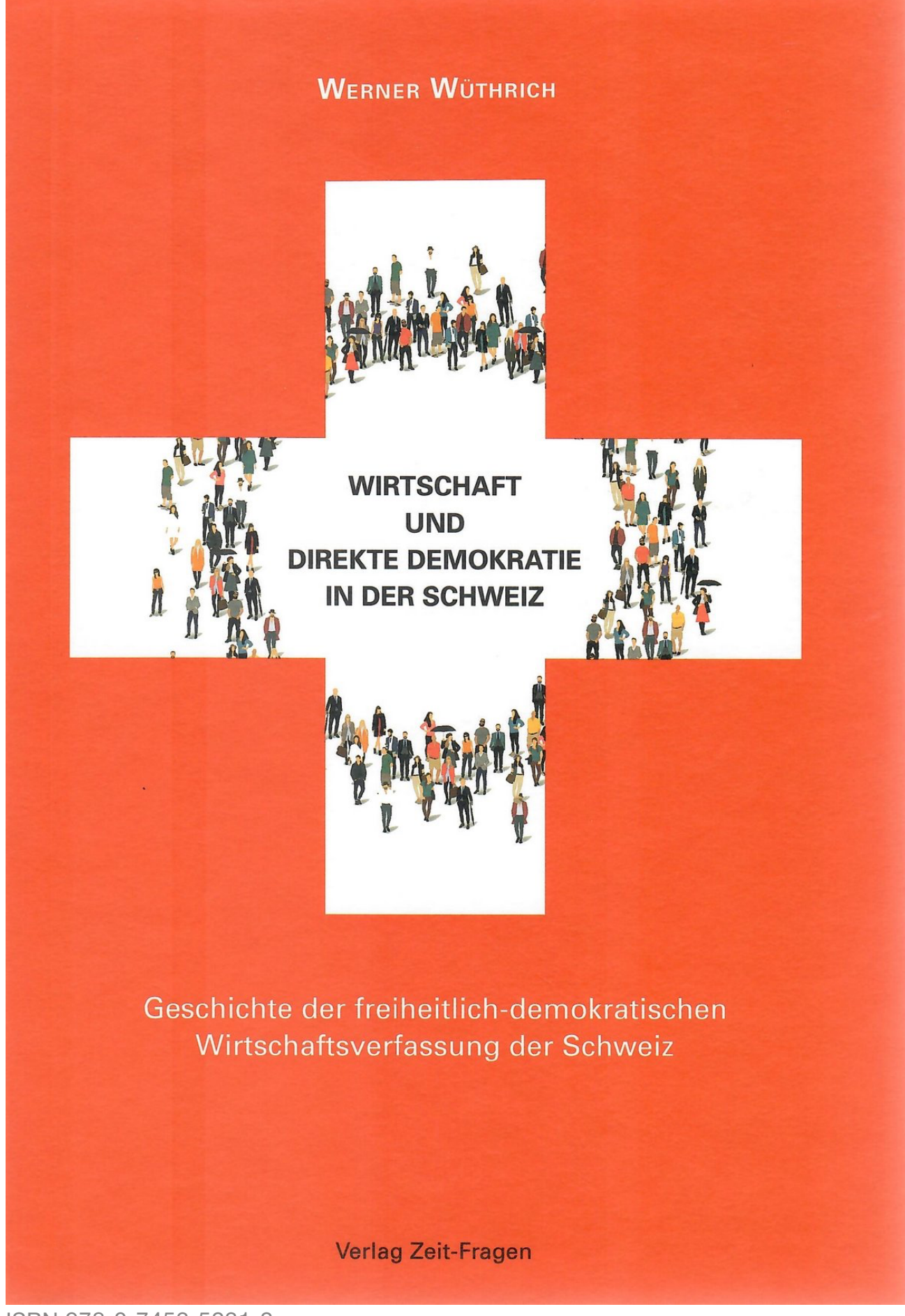


# Geben wir grünes Licht für die nächsten 700 Volksabstimmungen!

(Teil 2)

## Zur staatspolitischen Bedeutung der direkten Demokratie in der Schweiz

von Dr. rer. publ. Werner Wüthrich



ISBN 978-0-7453-5231-2

Seit der Gründung des Bundesstaates 1848 konnten die Stimmberechtigten an der Urne bereits zu 700 Bundesbeschlüssen Stellung nehmen – sei es zur Bundesverfassung als Ganzes, zu neuen oder geänderten Verfassungsartikeln, zu neuen oder geänderten Gesetzen und manchem mehr – zum Beispiel zur Neubildung des Kantons Jura oder zum Kauf von Kampfflugzeugen. Die beiden für unser Land aktuell wichtigsten Abstimmungen werden in naher Zukunft folgen. Der neue Rahmenvertrag mit der EU soll die Schweiz institutionell stärker in die EU einbinden, und er würde die direkte Demokratie ganz wesentlich einschränken. Vermutlich in diesem Jahr wird über die «Neutralitätsinitiative» abgestimmt, die die traditionelle Neutralität der Schweiz erneuern und stärken will.

Unter dem Obertitel «Geben wir grünes Licht für die nächsten 700 Abstimmungen!» nimmt *Zeit-Fragen* in loser Folge zur staatspolitischen Bedeutung der direkten Demokratie in der Schweiz Stellung (vergleiche Teil 1 in *Zeit-Fragen* vom 19. September 2025). Im folgenden geht es um das Thema, wie das Volk im Zusammenspiel mit seinen Behörden einen praktikablen Weg gesucht und gefunden hat, wie auf Bundesebene auch in schwierigen Zeiten Volksabstimmungen möglich sind.

Professor *Wolf Linder* von der Universität Bern hat mit seinen Mitarbeitern nach der Jahrtausendwende die Daten der Volksabstimmungen von 1848 bis 2007 zusammengetragen, systematisch geordnet und auch kommentiert. Die Resultate seiner Arbeit sind im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007» enthalten und für die Öffentlichkeit zugänglich. Nach seiner Emeritierung führten andere seine Arbeit weiter. Heute sind die Volksabstimmungen von 1848 bis heute mit den wichtigsten Informationen dazu unter [swissvotes.ch](http://swissvotes.ch) abrufbar.

Die seit 1848 aufgelisteten Volksabstimmungen sind mit einer Zahl überschrieben: 700 (Stand 1. Januar 2026). Leser werden neugierig und staunen, haben doch in der Schweiz auf Bundesebene seit der Staatsgründung 700 Volksabstimmungen stattgefunden. Würde man zu diesen Volksabstimmungen noch die Abstimmungen in den 26 Kantonen und heute noch rund 2000 Gemeinden dazuzählen, würde es wohl eine Zahl mit vielen Nullen ergeben. – Sind wir uns bewusst, was das bedeutet?

Eindrücklich sind nicht nur jede Abstimmung als Einzelereignis und ihre Vielzahl als Gesamtheit. Die eigentliche Bedeutung der Volksabstimmungen zeigt sich jedoch auch in ihrem geschichtlichen Kontext und im erstaunlichen gesellschaftlichen Bewusstsein der mündigen Bürger, die Verantwortung für das Gemeinwohl zeigen.

### Fakultatives Referendum und Volksinitiative

Die revidierte Bundesverfassung von 1874 enthielt den revolutionären Satz: «Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.»

Dieser Artikel führte das fakultative Referendum ein, das die schweizerische Rechtsordnung ganz markant prägen sollte. Dieser revolutionäre Schritt war nur möglich, weil das Referendum in einigen Kantonen bereits eingeführt war. Im Kanton Zürich ist hier die «Demokratische Bewegung von Winterthur» zu erwähnen.

Eine wichtige Frage hat die Verfassungsautoren damals beschäftigt – in den Kantonen und im Bund: Es gibt in der Politik immer wieder Situationen, denen anspruchsvolle oder gar komplizierte Sachverhalte zugrunde liegen, in denen schnelle Entscheide notwendig sind. Der Politiker und Eisenbahnpionier *Alfred Escher* zum Beispiel war dieser Auffassung und vertrat deshalb die repräsentative Demokratie – ohne Volksabstimmungen.

Das Parlament fand einen Mittelweg. Es baute im Art. 89 der Bundesverfassung die einschränkende Formulierung ein «... Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, ...». Das Parlament hatte so eine Hintertüre und konnte mit einfachem Mehr beschliessen, das Gesetz sei dringlich und trete deshalb in Kraft – ohne Volksabstimmung. Dazu kam, dass nirgends definiert war, was «dringlich» im konkreten Fall bedeutete. (Das Dringlichkeitsrecht ist nicht zu verwechseln mit dem eigentlichen Notrecht, das dem Bundesrat als Exekutive und auch dem Parlament als Legislative die Möglichkeit gibt, in einer Notsituation sofort Massnahmen zu ergreifen.)

### Sofortige politische Beteiligung

Sogleich schritten die Schweizer zur Tat. In den fünf Jahren von 1875 bis 1879 ergrieffen sie zwölfmal das Referendum, sammelten innert 90 Tagen mindestens 30 000 Unterschriften und verlangten eine Volksabstimmung – eine eindrückliche Willensäusserung für die Bereitschaft, sich aktiv an der Politik zu beteiligen und Verantwortung zu übernehmen. Hier zeigte sich, dass den meisten die direkte Demokratie schon vorher in den Kantonen vertraut war.

Das rege Interesse und die positiven Erfahrungen in den ersten Jahren trugen dazu bei, dass wenige Jahre später – im Jahr 1891 – zusätzlich zum Referendum das Volksrecht der Volksinitiative eingeführt wurde: Mit 50 000 (heute 100 000) Unterschriften konnte und kann heute das Stimmvolk eine Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung verlangen. Verfassungsänderungen brauchen jedoch wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für den Föderalismus ein doppeltes Mehr: die Mehrheit der Stimmenden und der Kantone. Das Zusammenspiel von Referendum und Volksinitiative sollte in den kommenden Jahrzehnten die Politik prägen.

### Ringens um die direkte Demokratie

Bis zum Ersten Weltkrieg wandte das Parlament die Möglichkeit nicht an, die «Hintertüre» zu benutzen, um auf diese Weise eine Volksabstimmung zu vermeiden. Das änderte sich in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen – besonders in der schweren Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre. Das Parlament stufte 151 Bundesbeschlüsse als dringlich ein und entzog sie so dem Referendum. Die Bevölkerung hatte anfänglich Verständnis und akzeptierte die ausserordentlichen Massnahmen in der Krise – ging es doch oft darum, den Bauern und kleinen Geschäften zu helfen, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, Strassen über die Alpenpässe zu bauen (um Arbeitsplätze zu schaffen), die Volksbank zu retten, der Uhren- oder Textilindustrie unter die Arme zu greifen und manches mehr.

Das Problem des Parlaments war: Woher nehmen wir das Geld, um diese Politik zu finanzieren? Die Gewerkschaften lancierten eine Volksinitiative und verlangten eine befristete Krisenabgabe, ähnlich wie die Kriegssteuer im Ersten Weltkrieg. Sie wollten damit verhindern, dass der Bundesrat die Löhne beim Bundespersonal herabsetzen werde. Das Parlament traute dem Vorstoss nicht und führte die Krisenabgabe mit einem dringlichen Gesetz ein, das ohne Volksabstimmung sofort in Kraft trat. Die Initianten zogen ihre Initiative wohl oder übel zurück, was die Stimmung nicht verbesserte. Danach wurden die Löhne beim Bund, bei der Post und der SBB herabgesetzt. Der Bundesrat verlangte 10 Prozent. Das Parlament bewilligte 7 Prozent. Diesmal waren ein Referendum und eine Volksabstimmung nicht zu vermeiden. Breite Bevölkerungskreise sammelten innerhalb von vier Monaten über 300 000 Unterschriften – mehr als zehnmal so viel wie verlangt. Bei einer Stimmbeteiligung von über 80 Prozent sagten in der Abstimmung 55 Prozent deutlich nein zu den Plänen der Regierung.

### Noch fehlte es an Vertrauen in das Volk – Suche nach Abhilfe

Je länger dieser Zustand andauerte, desto mehr wurde die Entwicklung kritisch betrachtet, weil die verfassungsmässigen Freiheitsrechte allzu schmerzlich eingeschränkt waren. Der damalige Staatsrechtslehrer Professor *Zaccaria Giacometti* fand dafür deutliche Worte. Er sprach von «Parlamentsabsolutismus» oder gar «Parlamentsdiktatur». Allein in den Krisenjahren 1929 bis 1933 waren es 92 Bundesbeschlüsse, die auf diese Weise der Volksabstimmung entzogen wurden. Aus der «Hintertüre» war ein «Scheunentor» geworden. Die Behörden wollten offensichtlich die wirtschaftlichen Massnahmen nicht der «Zufälligkeit eines Volksentscheides» aussetzen, wie der Verfassungsrechtler *Alfred Kölz* schreibt (Kölz II 2004, S. 768).

Man hörte im Volk kritische Stimmen, die fanden: Warum können wir nicht abstimmen? Ist doch fast jedes Gesetz dringlich, sonst würde das Parlament es nicht beschliessen. Regieren der Bundesrat und das Parlament lieber ohne Volk? So dachten viele, und sie begannen, Unterschriften für eine Volksinitiative zu sammeln, die dem Dringlichkeitsrecht Grenzen setzen sollte. Bis zum Zweiten Weltkrieg reichten fünf verschiedene politische Gruppierungen Volksinitiativen ein, die alle das Dringlichkeitsrecht demokratisieren wollten. Dazu zwei Beispiele: 1936 sammelte die kommunistische Partei Unterschriften für die Initiative «Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte». Sie verlangte, dass Volksabstimmungen nur verhindert werden dürfen, wenn dies «im Interesse des werktätigen Volkes» liegt und wenn dies von den eidgenössischen Räten mit Dreiviertel der anwesenden Mitglieder beschlossen wird. Das Volk sagte in der Abstimmung deutlich nein. Andere Initianten verlangten auf eine andere Art ein qualifiziertes Mehr im Parlament, um eine Volksabstimmung nicht zuzulassen. Einige Staatsrechtsprofessoren forderten mit ihrer Initiative ein Verfassungsgericht, das beurteilen müsse, ob eine Vorlage dringlich sei oder nicht. Das Volk sagte mit 70 Prozent deutlich nein. Nicht ein Gericht sollte in so einer wichtigen Frage das letzte Wort haben – sondern das Volk. Eine überzeugende Lösung fand man erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

Auch in diesen schwierigen Jahren war eine rege Teilnahme am politischen Leben zu beobachten, ganz im Unterschied zu andern europäischen Ländern, die den Weg in die Diktatur gingen – mit Notstandsverordnungen, Ermächtigungsgesetzen oder Ähnlichem. Während in Deutschland die Trupps der SA die Strassen unsicher machten, wurden in der Schweiz Unterschriften gesammelt – weit mehr als heute. Dabei ist anzumerken: Die Schweiz hatte damals nur halb so viele Einwohner wie heute, und das Frauenstimmrecht war noch nicht eingeführt. Unterschriftensammeln ist zudem nicht so einfach, wie man auf den ersten Blick denken könnte. Es braucht Zeit, um den Mitbürger anzusprechen und zu überzeugen. Zudem muss jede einzelne Unterschrift in der entsprechenden Wohngemeinde geprüft und beglaubigt werden. Ein reges Vereinsleben hat damals sicher geholfen.

### 1949 war es so weit – das Dringlichkeitsrecht wurde demokratisiert

Das Volk nahm 1949 die Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» an, an der Giacometti mitgewirkt hatte. Sie bestimmte, dass es weiterhin möglich sein solle, Recht zu erlassen und wegen Dringlichkeit sofort in Kraft zu setzen. Das Referendum bliebe aber nachträglich möglich, und die Abstimmung würde kurzfristig, das heisst innerhalb eines Jahres stattfinden. Falls die Verfassung tangiert wird, kommt es innerhalb dieses Jahres obligatorisch zur Volksabstimmung.

Die Kreise um Zaccaria Giacometti haben sich wohl 1949 nicht vorstellen können, wie sehr ihre Volksinitiative einmal dazu beitragen würde, die Bevölkerung selbst in der Krise direkt in die politische Entscheidungsfindung einzubeziehen. Diese Regel gilt noch heute und steht in Artikel 162 der Bundesverfassung. Sie musste damals ihren Härtefalltest noch bestehen.

### Bewährung im konjunkturellen Überschwung

Die «1960er» und zum Teil auch die «1970er» Jahre waren von einer Krise geprägt, die von ganz anderer Art war als in den 1930er Jahren. Es herrschten Hochkonjunktur und ein Wirtschaftsaufschwung, wie er selten zu beobachten ist. Die Ökonomen sprachen von Konjunkturüberhitzung. 1962 waren zum Beispiel im ganzen Land noch 62 Arbeitslose registriert, und die Überstunden wurden bis zum äussersten Limit ausgenutzt. Wer seine Stelle verlor, fand innert Stunden eine neue. Die Mitarbeiter in den Betrieben waren wie im Fieber, um alle anstehenden Aufträge noch zeitgerecht zu erledigen. Das 1949 demokratisierte «Dringlichkeitsrecht» kam häufig zur Anwendung. Das Parlament erliess elf befristete und dringliche Bundesbeschlüsse, die alle sofort in Kraft traten. Sie verstiesse alle gegen die Freiheitsrechte der Verfassung – insbesondere gegen die Handels- und Gewerbefreiheit, und sie kamen nach der neuen Regel von 1949 obligatorisch sofort zur Abstimmung (vgl. *Rhinow* 2011, S. 36–37).

Diese dringlichen Bundesbeschlüsse hatten allerdings einen ganz anderen Inhalt als diejenigen, die das Parlament in den dreissiger Jahren beschlossen hatte, vor allem um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Behörden versuchten, die heiss laufende Wirtschaft «abzukühlen». So verboten sie zum Beispiel zeitweise den Bau von luxuriösen Einfamilienhäusern (um so die ausgelasteten Baukapazitäten für die Infrastruktur und den normalen Wohnungsbau frei zu bekommen). Oder sie verboten für ein Jahr, neue zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, indem sie den Personalbestand in den Betrieben plafonierten, das heisst eine betriebliche Obergrenze setzten. Hunderttausende von Arbeitskräften wanderten aus dem Ausland ein – anfänglich vor allem aus dem Kriegsländ Italien.

Um Neuinvestitionen schwieriger zu machen, schrieben einzelne Bundesbeschlüsse den Banken vor, bei der Vergabe von Krediten zurückhaltend zu sein. Die gesellschaftlichen Probleme wuchsen an: Wohnungen fehlten, Notunterkünfte mussten helfen, die Schulhäuser waren zu klein, die Autobahnen sollten gebaut werden. Die Belastung der Umwelt wurde immer schlimmer, im Zürichsee und im Luganersee konnte man bald nicht mehr baden, weil das Wasser so verschmutzt war ... Kehrriichtbrennungsanlagen mussten schnell gebaut werden. Die Teuerung bedrohte die Einkommen. Zu guter Letzt brach das *Bretton-Woods*-Währungssystem zusammen, und Ströme von ausländischen Devisen – vor allem US-Dollar und DM – suchten in der Schweiz einen sicheren Hafen. Deren Eigentümer versuchten, sie in Schweizerfranken zu wechseln, der auf Grund einer Volksabstimmung im Jahr 1951 goldgedeckt war. Die Wechselkurse stürzten ab. Die Nationalbank führte Kapitalverkehrskontrollen ein und erhob Negativzinsen von zeitweise mehr als 10 Prozent. Dazu kamen weitere dringliche Beschlüsse zum Schutz der Währung und zur Bekämpfung der Teuerung. «Monsieur Prix» begann die Preise zu überwachen. Das Gold stieg in ungeahnte Höhen – ähnlich wie heute.

Das Volk sagte in den elf Abstimmungen deutlich ja, sprach den Behörden das Vertrauen aus und stärkte ihnen den Rücken. Das war wichtig, weil es für die Behörden in turbulenten Zeiten (die schnelles Handeln verlangten) nicht einfach ist, Entscheide zu fällen, die der Sache gerecht werden und zudem verhältnismässig sind – also die Freiheitsrechte und die Demokratie nicht übermässig einschränken. Die Zustimmungsraten waren meist hoch. Die direkte Demokratie hatte mit den neuen Regeln der Volksinitiative von 1949 den Praxistest bestanden. Sie sollte sich auch in neuerer Zeit bewähren.

### Die direkte Demokratie – ein gangbarer Weg auch in schwierigen Zeiten

2019 war Corona ausgebrochen, und die Behörden überall auf der Welt erliessen drastische Massnahmen wie Impfpflicht, Schulschliessungen, Ausgangssperren, Lockdowns usw. , die die persönliche Freiheit zum Teil massiv einschränkten. Diese Politik war immer mehr oder weniger umstritten. Schweden zum Beispiel verfolgte einen anderen Weg. Am 29. April 2020 teilte der Bundesrat in einer Pressemitteilung mit, er werde die ersten Notverordnungen (die er als Bundesrat auf Grund des Epidemiegesetzes erlassen hatte) in ein dringliches Bundesgesetz überführen. Das bedeutete: Jedes Mal, wenn das Parlament das Gesetz änderte, um noch drastischere Schutzmassnahmen zu ergreifen, traten diese zwar sofort in Kraft. Nach den Regeln von 1949 ergrieffen die «Freunde der Verfassung» jeweils das Referendum, und es kam schnell zur Abstimmung – am 13. Juni 2021, am 28. November 2021 und am 18. Juni 2023. Etwa 60 Prozent der Stimmenden legten jedes Mal ein Ja zur Politik des Bundesrates in die Urne. Diese drei weltweit einmaligen Abstimmungen haben jedoch den Behörden in einer schwierigen Situation das Vertrauen ausgesprochen und den Rücken gestärkt, die aufgeheizte Stimmung entschärft und zum gesellschaftlichen Frieden beigegeben. Die gleichbleibend grosse Zahl der Nein-Stimmen war jedoch ein Indiz, dass diese Politik umstritten blieb. Die juristische und historische Aufarbeitung ist bis heute unterblieben.

### Direkte Demokratie ist eine Erfolgsgeschichte

Die neuere Schweizer Geschichte ist wirklich spannend. Das Volk hat in den wenigen geschilderten Beispielen im Zusammenspiel mit den politischen Behörden den Verlauf der Geschichte massgeblich geprägt und die Politik lebendig gemacht. Die direkte Demokratie verlangsamt zwar die Politik – was aber meist nicht schädlich ist. Vielmehr stärkt sie das «Wir-Gefühl» und hält die vielschichtige Schweiz mit ihren drei Landesteilen und vier Sprachregionen zusammen. Sie stärkt selbst in schwierigen Zeiten die Mitverantwortung und verhindert Gewalt.

Nicht vergessen dürfen wir, dass die kleinräumigen, von unten gewachsenen föderalen Strukturen der heutigen Eidgenossenschaft nicht hätten entstehen können, wenn der Genossenschaftsgedanke nicht schon in der Alten Eidgenossenschaft gelegt und gepflegt worden wäre, was bereits im Bundesbrief von 1291 eindrücklich zum Ausdruck kommt (*Roca* 2012).

Mit anderen Worten: Jede Abstimmung übermittelt ein Stück Gemeinschaft über alle Sprachregionen und Gesellschaftsschichten hinweg – selbst wenn man als Deutschschweizer anderer Meinung ist als der französisch oder italienisch sprechende Nachbar. Selbst wenn man gar nicht abstimmen geht, bekommt man das Thema mit, bespricht es mit dem Nachbarn, interessiert sich zwangsläufig dafür. Auch in schwierigen Zeiten, als die Spannungen gross waren und die politischen Ansichten oft weit auseinander gingen, haben die Abstimmungen eine Zusammengehörigkeit geschaffen und das Land stabilisiert. Wie die neuere Schweizer Geschichte immer wieder zeigt, gehört das Suchen und Ringen um eine bessere Lösung in der Schweiz zur direkten Demokratie – im Zusammenspiel mit den Behörden.

### Fazit

Die Schweiz hat ein Höchstmass an politischen Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten verwirklicht. Voraussetzung dafür ist ein hohes Mass an politischer Unabhängigkeit, die ihre schönste Verwirklichung in der Tradition der Neutralität gefunden hat. Unabhängigkeit, Neutralität, von unten gebildete föderale Strukturen und direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen haben das politische Gesicht der Schweiz geprägt und gehören zur ihrer Identität. Sie haben den Boden für die moderne Schweiz und den Wohlstand gelegt, den wir heute geniessen. «Brandmauern» hat es nie gegeben – höchstens ab und zu einen «Röstigraben» zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz.

Geben wir grünes Licht für die nächsten 700 Abstimmungen – gerade in der heutigen Zeit, wo die Demokratien in vielen Ländern einen schweren Stand haben und mit Unruhen konfrontiert sind. Die Politiker suchen oft nach Ideen, wie man die Bürger stärker einbeziehen könnte. Für die Schweizer geht es mehr darum, uns bewusst zu werden, was wir der direkten Demokratie verdanken – bevor wir uns institutionell in die EU integrieren, die ganz anders tickt, oder gar in die Nato. Wir haben allen Grund, diesen Schatz auf allen -politischen Ebenen zu bewahren und zu pflegen!

Merkwürdig ist, dass Volksabstimmungen in unserer kriegsgeplagten Welt so wenig Gewicht haben. Liegen doch die Beweise für ihre friedensstiftende Wirkung längst auf dem Tisch. Am 8. März kommen in der Schweiz zu den bisher 700 Abstimmungen auf Bundesebene weitere sechs Abstimmungen dazu. Es sind dies:

1. Gesetz über die Individualbesteuerung (Fakultatives Referendum)
2. Klimafonds-Initiative (Volksinitiative)
3. a) Bargeld-Initiative (Volksinitiative)  
b) Bundesbeschluss über Währungen und Bargeldversorgung (Direkter Gegenentwurf des Parlaments).
- c) Stichfrage: Was gilt, falls beide Vorlagen angenommen werden?
4. SRG-Initiative (Volksinitiative) «200 Franken sind genug»

Die gestellten Fragen sind anspruchsvoll. (Siehe Einzelheiten dazu: [admin.ch](http://admin.ch) => *Abstimmungsbüchlein*; [swissvotes.ch](http://swissvotes.ch) => *Abstimmungen*.) Eine breite, landesweite Debatte läuft bereits seit einigen Wochen. Weitere Fragen kommen am 8. März in den Abstimmungen einzelner Kantone dazu. •

Zur Vertiefung:

Wüthrich, Werner. *Wirtschaft und direkte Demokratie in der Schweiz – Geschichte der freiheitlich-demokratischen Wirtschaftsverfassung der Schweiz*. Verlag Zeit-Fragen, Zürich 2020; ISBN 978-3-909234-24-0

Kölz, Alfred. *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte II*, Bern 2004

Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Christian. *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*, Bern 2010

Rhinow, René u.a. *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Basel 2011

Roca, René; *Wenn die Volkssouveränität wirklich eine Wahrheit werden soll ....; Die schweizerische direkte Demokratie in Theorie und Praxis – Das Beispiel des Kantons Luzern*, Zürich 2012

[admin.ch](http://admin.ch) (Abstimmungsbüchlein); [swissvotes.ch](http://swissvotes.ch)