



COLLECTION GENEVOISE

Les origines de la
démocratie directe en Suisse

Die Ursprünge der
schweizerischen direkten Demokratie

Publié par

Andreas Auer

Centre d'études et de documentation
sur la démocratie directe



Helbing & Lichtenhahn
Bâle et Francfort-sur-le-Main 1996

Faculté de Droit de Genève

Catalogage en publication de la Deutsche Bibliothek

Les origines de la démocratie directe en Suisse : [actes du colloque organisé les 27–29 avril 1995 par la Faculté de Droit et le C2D] = Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie / Centre d'Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe ; Faculté de Droit de Genève. Publ. par Andreas Auer. – Bâle ; Francfort-sur-le-Main : Helbing et Lichtenhahn, 1996

(Collection genevoise)

ISBN 3-7190-1462-2

NE: Auer, Andreas [Hrsg.]; Centre d'Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe <Genève>; Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie

Tous droits réservés. L'œuvre et ses parties sont protégées par la loi. Toute utilisation en dehors des limites de la loi demande l'accord préalable de l'éditeur.

ISBN 3-7190-1462-2

Numéro de commande 21 01462

© 1996 by Helbing & Lichtenhahn, Bâle

Conception graphique: Vischer & Vettiger, Bâle

Table des matières

Les racines pré-révolutionnaires de la démocratie directe

Louis CARLEN, Em. Professor an der Universität Freiburg Die Landsgemeinde	15
Frank SCHULER, Assistent an der juristischen Fakultät Genf Das Gemeindereferendum in Graubünden	27
Alfred DUFOUR, Professeur à l'Université de Genève Rousseau revisité. Jean-Jacques et la démocratie genevoise	65
Andreas AUER, Professeur à l'Université de Genève Le référendum constitutionnel	79

La démocratie directe au 19^e siècle: les idées

Alfred KÖLZ, Professor an der Universität Zürich Die Bedeutung der Französischen Revolution	105
Hans Ulrich JOST, Professeur à l'Université de Lausanne Le courant radical	119
Franz WIRTH, Historiker, Reinach Die protodemokratische Bewegung im Kanton Zürich	131
Martin SCHAFFNER, Professor an der Universität Basel Die demokratische Bewegung	155
Marc VUILLEUMIER, Chargé d'enseignement à l'Université de Genève Le courant socialiste au XX ^e siècle et ses idées sur la démocratie directe	163

La démocratie directe au 19^e siècle: les institutions

Giorgio DE BIASIO, avocat, Lugano L'Introduzione del suffragio generale (maschile) vista dalla periferia (Il Ticino)	193
Silvano MÖCKLI, Privatdozent an der Universität St. Gallen Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein	209
Victor MONNIER, maître-assistant à la Faculté de droit de Genève Le référendum financier dans les cantons suisses au 19 ^e siècle	221
Andreas GROSS, Politikwissenschaftler, Zürich Andreas KLAGES, Politologe, Marburg Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich	267
Jean-Claude FAVEZ, Professeur à l'Université de Genève L'initiative populaire fédérale	323
Georg KREIS, Professor an der Universität Basel Die Anfänge der Direkten Demokratie im Bereich der Aussenpolitik	333

La démocratie directe au 19^e siècle:
les institutions

Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein

Silvano MÖCKLI
Privatdozent an der Universität St. Gallen

1. Einleitung

Dieses Thema wurde von der umsichtigen Konferenzleitung zu Recht einem Vertreter der Universität St. Gallen anvertraut. Die Geschichte des Gesetzesvetos in der Schweiz beginnt nämlich am 13. Januar 1831, dem sog. Steckli-Donnerstag, rund um die althehrwürdigen Gebäude des ehemaligen Klosters St. Gallen. «Steckli» heisst dieser Tag, weil sich damals etwa 600 mit Stöcken bewaffnete Bauern aus dem Rheintal vor der Tagungsstätte des st. gallischen Verfassungsrates zusammengerottet hatten¹. Sie waren vom Kneipenwirt Joseph Eichmüller («Nagler-Sepp» genannt) mobilisiert worden und forderten lautstark die Einführung von Bezirkslandsgemeinden. Unter dem Druck der Volksmenge kam im Rat schliesslich eine knappe Mehrheit für die Aufnahme des Gesetzesvetos in die Verfassung zustande.

Die Einführung des Gesetzesvetos war damals lediglich ein Zugeständnis an die erregte Menge und die politische Gruppierung der Demokraten, welche eine Art obligatorisches Gesetzesveto verlangt hatten². Aus der Sicht der politischen Mehrheit war es ein taktischer Schachzug zur Beruhigung der ungeduldigen Verfechter der direkten Demokratie. Schachzug deshalb, weil die Institution des Vetos mit so

¹ Siehe Georg THÜRER, *St. Galler Geschichte*, Band II, St. Gallen 1972, S. 256.

² Vgl. Alfred KÖLZ, «Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum», in: HÄFELIN/HALLER/MÜLLER/SCHINDLER (Hg.), *Festschrift für Hans Nef*, Zürich 1981, S. 200.

hohen Hürden versehen wurde, dass das Risiko, dass je ein Gesetz am Volksveto scheitern würde, sehr gering war. Anton Henne, der den Vorschlag des Vetos im Verfassungsrat einbrachte, bezeichnete die Masse als unfähig, politische Entscheide zu fällen³. Und als Modell für seine Idee schob er das Veto der Volkstribunen im alten Rom vor. Damit hatte das st. gallische Veto aber nichts zu tun; Henne lehnte sich offensichtlich an Bestimmungen der Französischen Verfassung vom 24. Juni 1793 an.

Wie sahen aber die Hürden aus, welche die tatsächliche Inanspruchnahme dieses neuen Volksrechtes verhindern sollten?

- Die Auslösung des Vetos hatte dezentral in den Gemeinden zu erfolgen. 50 Bürger mussten verlangen, dass eine Gemeindeversammlung abgehalten werde, um zu entscheiden, ob gegen ein erlassenes Gesetz Einwendungen gemacht werden sollen.
- Es genügte aber nicht, dass sich an der Gemeindeversammlung die Mehrheit der anwesenden Bürger gegen das Gesetz aussprach. Die Zahl der abgegebenen Neinstimmen musste vielmehr die Mehrheit aller stimmbfähigen Bürger der Gemeinde ausmachen, denn Abwesende wurden als Jastimmende deklariert (Vetoprinzip)⁴. Weil die Stimmabgabe im Anschluss an eine Versammlung erfolgte, konnten Meinungsführer ihren Einfluss ausüben.
- Ein Gesetz war nur dann abgelehnt, wenn die Neinstimmen in allen Gemeinden innert 45 Tagen kantonsweit mehr als die Hälfte aller stimmbfähigen Bürger ausmachten. Kam in einer Gemeinde das qualifizierte Neinmehr von 50 Prozent der Stimmberechtigten nicht zustande, zählten die abgegebenen Neinstimmen für das Kantonsvotum nicht.

Es erstaunt, dass trotz dieser Hürden in den folgenden 30 Jahren vier von 194 Gesetzen mittels des Vetos zu Fall gebracht wurden – bei insgesamt 40 Versuchen, ein Gesetz zu bekämpfen⁵.

³ Theodor CURTI, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, Bern 1882, S. 134.

⁴ «Der Grundsatz der Zählung der Nichtstimmenden als Annehmende wurde während der Veto-Epoche zu einem das politische Geschehen prägenden Zählungsmodus». Vgl. Alfred KÖLZ (Fn. 2), S. 197.

⁵ Urs DIETSCHI, *Das Volksveto in der Schweiz*, Olten 1926, S. 65 ff.

Die demokratieskeptischen Urheber des Vetos konnten sich 1831 also in Sicherheit wiegen. Realpolitisch hatten sie einen institutionellen Stolperstein aufgestellt. Sie hätten sich wohl nicht träumen lassen, dass sie damit in den Köpfen eine Bewegung in Gang setzten, die sich nicht mehr stoppen liess⁶. So wurde aus dem st. gallischen Veto ideengeschichtlich ein Grundstein. Die erste direktdemokratische Institution mit individueller Zählung der Stimmen auf Gesetzesstufe war in einem Nichtlandsgemeindekanton verwirklicht. Die Idee griff auf andere Kantone über. Basel-Landschaft berief sich 1832 bei der Einführung des Vetos auf den Kanton St. Gallen.

In der folgenden Darstellung möchte ich zuerst auf die Ursprünge von Gesetzesveto und -referendum näher eingehen, dann deren institutionelle Ausgestaltung und weitere Verbreitung behandeln und schliesslich ein paar Ausführungen zu den politischen Wirkungen sowie den Perspektiven machen.

2. Die Ursprünge

Dem Landvolk, das sich am 13. Januar 1831 in St. Gallen manifestierte, schwebte eine Art dezentralisierte Landsgemeinde nach alteidgenössischem Muster vor. «Nagler-Sepp» hätte seinen Anhängern kaum Einrichtungen der französischen Revolutionszeit als Musterbild präsentieren können. Die demokratischen Verfassungsräte freilich bezogen ihre Modelle der direkten Gesetzgebung aus modernen naturrechtlichen Theorien, wie sie in den Verfassungen der Neuenglandstaaten sowie 1793 in Frankreich im Gironde-Verfassungsentwurf und in der Montagnard-Verfassung umgesetzt worden waren. Man holt sich eben das aus dem Arsenal politischer Ideen, was den Umständen entsprechend am besten passt.

⁶ Dies ist ein schönes Beispiel für Max WEBERS Aussage: «Es ist durchaus wahr und eine ... Grundtatsache, dass das schliessliche Resultat politischen Handelns oft, nein: geradezu regelmässig, in völlig unadäquatem, oft in geradezu paradoxem Verhältnis zu seinem ursprünglichen Sinn steht.» Vgl. Max WEBER, *Politik als Beruf*, Berlin 1977, S. 53.

Der von Anton Henne im st. gallischen Verfassungsrat gemachte Vorschlag für die Ausgestaltung des Vetos gleicht dem *droit de réclamation*, wie es in den Artikeln 56 bis 60⁷ der französischen Montagnard-Verfassung von 1793 festgelegt ist⁸. In einem Punkt blieb das st. gallische Gesetzesveto freilich hinter dem französischen Vorbild zurück: Die Montagnard-Verfassung sah nach der Auslösung der «réclamation» eine obligatorische Abstimmung in allen Urversammlungen vor (Artikel 60), war also zweiphasig nach dem Muster: eine Minderheit löst aus, das gesamte Elektorat entscheidet. Beim Veto hingegen sind nur die Verwerfenden zum Handeln aufgefordert; wer nichts tut, zählt zu den Annehmenden.

Was die technische Ausgestaltung des neuen Volksrechts anging, so waren offenkundig ausländisch-moderne Ideen und Institutionen massgebend. Davon zu unterscheiden sind die Argumente und Schlagworte, mit denen die politischen Energien zur Durchsetzung direkt-demokratischer Einrichtungen mobilisiert wurden. Dies geschah unter Anrufung alteidgenössischer Einrichtungen wie der Landsgemeinden und des föderativen Referendums. Nichts Neues, Fremdes würde eingeführt, sondern lediglich verschüttete Volksrechte zu neuem Leben erweckt – das mag die Botschaft ans Volk gewesen sein⁹. Eigentliche Belege lassen sich zwar nicht finden, aber es wäre erstaunlich, wenn sich das Landvolk im südlichen Teil des Kantons St. Gallen nicht am bündnerischen Gemeindereferendum orientiert hätte, und wenn nicht die nahen Appenzeller Landsgemeinden als Vorbilder eine Rolle gespielt hätten. Die Befugnisse der Landleute an der Landsgemeinde waren auch richtungsweisend bei der Festlegung des Geltungsbereiches des Vetos.

⁷ Artikel 59 hiess: «40 jours après l'envoi de la loi proposée, si dans la moitié des départements plus un le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient 'loi'». Die französische Verfassung von 1793 ist abgedruckt in: Günther FRANZ, *Staatsverfassungen*, 2. Aufl., München 1964, S. 372 ff., sowie Alfred KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, Bern 1992, S. 68 ff.

⁸ Vgl. Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 315 f.

⁹ Interessant war die Bemerkung von Jean-François AUBERT in der Diskussion, dass man dem Volk kaum hätte sagen können, man unterbreite ihm etwas Revolutionäres.

Durch die Verbindung von ausländisch-modernen Ideen mit autochthon-traditionellen Grundvorstellungen entstand jenes Amalgam, das in der demokratischen Bewegung der 1860er Jahren die Massen zu mobilisieren vermochte. Die direktdemokratischen Rechte wurden von Parlamenten und Regierung nicht einfach zugestanden, sie wurden «von unten» in einem anhaltenden Kampfferrungen¹⁰.

3. Institutionelle Ausgestaltung und weitere Verbreitung

Der Begriff des Vetos ist nicht scharf von jenem des Referendums zu unterscheiden. Ein einziges Unterscheidungskriterium genügt auf jeden Fall nicht.

Tabelle 1: Institutionelle Ausgestaltung von Veto und Referendum

	Veto	Referendum
Zählung der Nichtstimmenden	Nichtstimmende zählen als Annehmende	Nichtstimmende zählen nicht
Auslösung	in den Gemeinden oder kantonsweit	kantonsweites Quorum
Phasen	ein- oder zweiphasig	zweiphasig
Entscheidung	nur Elektorat in Gemeinden, wo Auslösung erfolgt	das ganze kantonale Elektorat

Merkmal des Vetos ist, dass die Nichtstimmenden zu den Annehmenden gezählt werden. Das Veto kann wie das Referendum auch zweiphasig sein, nämlich mit dem Erfordernis eines Quorums zur Einberufung einer Gemeindeversammlung und der Abstimmung über das Gesetz in der Versammlung. Beim Referendum ist das ganze Elektorat

¹⁰ Vgl. Alfred Kölz (Fn. 2), S. 191 f.

explizit zum Entscheid aufgefordert, beim zweiphasigen Veto hingegen nur das Elektorat in jenen Gemeinden, wo das Quorum für die Einberufung der Gemeindeversammlung zustandekam.

Wie bereits erwähnt, griff der Kanton Basel-Landschaft 1832 das St. Galler Veto auf. Freilich war dieses Veto anders, nämlich einphasig, ausgestaltet. Es musste nicht die Einberufung von Gemeindeversammlungen beantragt werden. Ein Gesetz galt als verworfen, wenn innerhalb von 14 Tagen nach der Publikation wenigstens zwei Drittel der Stimmberechtigten in Zuschriften an den Landtag unter Angabe von Gründen deklarierten, das Gesetz abzulehnen. Die Hürde war damit noch höher angesetzt als im Kanton St. Gallen. Ab 1838 wurde in Basel-Landschaft noch das absolute Mehr der Aktivbürger verlangt¹¹. Von 1832 bis 1856 wurden nur vier Gesetze mittels des Vetos verworfen.

1839 nahm der Kanton Wallis das Veto in seine Verfassung auf, 1841 der Kanton Luzern, 1849 der Kanton Thurgau und 1852 der Kanton Schaffhausen. Der Kanton Waadt führte 1845 neben der Gesetzesinitiative nicht das Gesetzesreferendum, sondern das Gesetzesplebiszit ein: Der Grosse Rat konnte von sich aus Gesetze den Gemeindeversammlungen unterbreiten¹². Der Zürcher Grosse Rat hingegen lehnte 1842 mit 115 gegen 54 Stimmen das Veto ab. Eine Neuheit im Kanton Thurgau war, dass der Besuch von Vetogemeinden für obligatorisch erklärt wurde, doch fanden solche nur dort statt, wo ein Viertel der Stimmberechtigten deren Einberufung verlangt hatte¹³. Im Kanton Wallis hatte das Veto nur gerade fünf Jahre Bestand; 1844 wurde es durch das obligatorische Gesetzesreferendum abgelöst. Mit dem liberalen Sieg 1848 erfolgte kurzzeitig eine Rückkehr zum rein repräsentativen System.

¹¹ Eduard His, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts*, Band II, Basel 1929, S. 265.

¹² In der Verfassung des Kantons Waadt vom 10. August 1845 hiess es in Artikel 21, Absatz b): zur Zuständigkeit der *«assemblées générales de commune»* gehöre *«de voter sur toute proposition qui leur est soumise par le Grand Conseil agissant spontanément, ou sur la demande de huit mille citoyens actifs»*. Mit dem letzten Teil war die Gesetzesinitiative gemeint, die auch zur Aufhebung bestehender Gesetze benutzt werden konnte. Nicht ganz korrekt ist indessen die Bemerkung bei Eduard His, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts*, Band III, Basel 1938, S. 332, Fussnote 25, der Kanton Waadt habe 1845 *«das fakultative moderne Referendum»* eingeführt. Siehe dazu: Alfred Kölz (Fn. 8), S. 474 f.

¹³ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 333.

Der Übergang vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum erfolgte fliessend. 1856 führte der Kanton Solothurn ein «Veto-referendum» ein, das bereits die Merkmale eines fakultativen Referendums trug. Eine Referendumsabstimmung war anzusetzen, wenn sie von mindestens 3000 Stimmberechtigten, unter Angabe von Gründen, verlangt wurde. Entscheidend für Annahme oder Verwerfung war die Mehrheit der Stimmenden – nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten¹⁴. 1861 erleichterte der Kanton St. Gallen das Veto dergestalt, dass es fast einem fakultativen Referendum gleichkam. Wenn sich in den Gemeinden mindestens 10000 Bürger für Verwerfung eines Gesetzes ausgesprochen hatten, fand obligatorisch eine Abstimmung in allen Gemeinden statt, wobei die Mehrheit der Stimmberechtigten entschied¹⁵. Das moderne fakultative Referendum wurde schliesslich 1875 eingeführt. Einen Schritt vom Veto, hin zum Referendum machten 1863 der Kanton Luzern und 1865 der Kanton Schaffhausen.

Als Ersatz für die abgeschaffte Landsgemeinde führte der Kanton Schwyz 1848 das *obligatorische* Gesetzesreferendum ein. 1854 ersetzte der Kanton Graubünden sein föderatives Referendum durch das obligatorische. Der Trend zur Zeit der demokratischen Bewegung in den 1860er Jahren ging erst recht in Richtung obligatorisches Gesetzesreferendum. 1863 nahm der Kanton Basel-Landschaft ein obligatorisches Referendum in die Verfassung auf, 1869 die Kantone Zürich, Solothurn, Thurgau und Bern.

1874 dann erfolgte die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Bund. 30000 Stimmberechtigte oder acht Kantone konnten gemäss Artikel 89, Abs. 2, eine Volksabstimmung auslösen. Im gescheiterten Verfassungsentwurf von 1872 war die Regelung anders: das Quorum betrug 50000 Stimmberechtigte oder fünf Kantone. In einem Bundesgesetz wurde 1874 festgelegt, dass die Frist zur Beibringung der Unterschriften 90 Tage beträgt, und dass die Unterschriften der Unterzeichner in den Gemeinden zu beglaubigen sind. 1977 erfolgte eine Erhöhung der Zahl der Unterschriften auf 50000.

Der Vollständigkeit halber: Genf führte 1879 das fakultative Referendum ein.

¹⁴ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 337.

¹⁵ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 334.

Tabelle 2: Verbreitung von Gesetzesveto und -referendum

GESETZESVETO	GESETZESREFERENDUM
• 1831 SG	• 1844 VS (obligatorisch)
• 1832 BL	• 1854 GR (obligatorisch)
• 1839 VS	• 1856 SO
• 1841 LU	• 1861 SG
• 1849 TG	• 1863 BL (obligatorisch)
• 1852 SH	• 1863 LU
	• 1865 SH
	• 1874 Bund

Die Volksabstimmung über Gesetze erfolgte im vorigen Jahrhundert gewöhnlich in Gemeindeversammlungen. Wegweisend war 1845 der Kanton Waadt: Zweimal jährlich wurden Gemeindeversammlungen einberufen, an denen über Kantonsvorlagen befunden wurde. Diese Regelung führten neben anderen Kantonen auch Basel-Landschaft (1863) und Zürich (1869) ein.

4. Entwicklungsgang

Wir können, wenn wir Einführung und Reform von Gesetzesveto und -referendum über einen längeren Zeitraum betrachten, somit folgenden Entwicklungsgang feststellen:

- Zögerliche Einführung des Vetos zu Beginn der Regenerationszeit, unter Einfügung von hohen Hürden. Es bedurfte politischen Drucks der Volksmassen, damit überhaupt eine Einrichtung zur Mitsprache des Volkes in Fragen der Gesetzgebung zustandekam.

- Um die Jahrhundertmitte erfolgte ein neuer Schub mit dem Ziel der Einführung des Vetos, des fakultativen Referendums und des obligatorischen Referendums. Der Übergang vom Gesetzesveto zum fakultativen Gesetzesreferendum war fliessend.
- Die Einführung des obligatorischen Referendums geschah dort, wo demokratische Traditionen vorhanden waren (Graubünden, Wallis, Schwyz).
- Der Durchbruch des Gesetzesreferendums in den Kantonen erfolgte zur Zeit der demokratischen Bewegung. Die hohen Hürden des Vetos wurden abgebaut, zahlreiche Kantone führten entweder das fakultative oder das obligatorische Referendum ein. Dies setzte auch den Bund unter Handlungszwang.

5. Wirkungen von Veto und Referendum

War das Veto von dessen Gegnern anfänglich als «ultrademokratisch» verschrien, so zeigte die politische Praxis bald, dass Veto und Gesetzesreferendum vor allem konservativ wirkten. Deshalb gaben die Konservativen auch bald ihre anfängliche Scheu vor dem Referendum auf. Als 1841 in Luzern die Konservativen ans Ruder kamen, führten sie das Veto ein. Die klerikal-konservative Walliser Verfassung von 1844 ersetzte das Veto gar durch das obligatorische Referendum.

Die Bremswirkungen zeigten sich sowohl in den Kantonen wie im Bund. In den zehn Jahren nach der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874 im Bund wurden 13 von 19 Referendumsvorlagen abgelehnt. Der katholisch-konservativen Opposition wurde mit dem Referendum eine wirksame Waffe gegen die liberal-radikale Mehrheit in die Hand gegeben. 1874 bis 1994 wurden im Bund 61 von 119 Referendumsvorlagen abgelehnt, also gut die Hälfte. Seit 1971 ist allerdings die «Erfolgsrate» für die Urheber von Referenden auf 35 Prozent gesunken.

Veto und Gesetzesreferendum hatten und haben nicht nur manifeste, sondern insbesondere auch präventive Wirkungen. Das fakultative Referendum schwebt wie ein Damoklesschwert über dem gesamten Gesetzgebungsprozess und übt einen starken Druck in Richtung der konsensuellen Demokratie aus. Es zwingt den Gesetzgeber zu vermehrter

Rücksichtsnahme auf die Stimmung im Volk und auf die starken Interessengruppen. Eduard His hat dies in seiner monumentalen *Geschichte des Schweizerischen Staatsrechts* schon klar erkannt. Er schreibt: «Die Ausarbeitung der Gesetze durch Regierungen und Grosse Räte erfolgt, wo das Referendum gilt, in vermehrtem Masse nach dem Gesichtspunkt der Popularität... Dadurch gewinnen die Vorlagen von vornherein jenen Kompromisscharakter, der alle Teile befriedigen soll, indem jedem etwas wenig geboten wird, der aber mehr subjektiver Begehrlichkeit als objektiver Zweckmässigkeit und Idealität entspricht»¹⁶. Die Parlamente mussten die öffentliche Meinung und aktuelle Strömungen viel stärker in die Gesetzgebungsarbeit einbeziehen. Die engere Koppelung an den Volkswillen zeigte sich zum Beispiel auch darin, dass das Parlament in Basel-Landschaft bisweilen Gesetze auch dann zurückzog, wenn das Veto knapp nicht zustande gekommen war¹⁷.

Eine weitere Folge für das politische System war, dass das Parlament durch den Ausbau der direkten Demokratie geschwächt wurde. Ein ähnliches Schicksal erlitten die politischen Parteien, indem sie in ihren Funktionen der Interessenvermittlung und der politischen Mobilisierung konkurrenziert wurden.

6. Perspektiven

Auch die Geschichte von Gesetzesveto und -referendum zeigt, dass schon im vergangenen Jahrhundert ein Seilziehen um die Dosierung und die richtige institutionelle Ausgestaltung der direkten Demokratie erfolgt war. Die heutige Form des fakultativen Gesetzesreferendums hat sich im vergangenen Jahrhundert allmählich, in einem Lernprozess, herausgebildet. Das lief nicht ohne den Druck der Massen ab. Das Gesetzesreferendum ist um die Jahrhundertwende von mehr als 20 US-Gliedstaaten kopiert worden, zuerst von Süd-Dakota 1898. Mittlerweile hat sich diese Form des fakultativen Gesetzesreferendums aber schon über 100 Jahre lang fast unverändert gehalten. Gegenwärtig bedarf es auf

¹⁶ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 348.

¹⁷ Alfred KÖLZ (Fn. 2), S. 201.

Bundesebene für das Zustandekommen eines Gesetzesreferendums 1,1 Prozent der Unterschriften des Elektorats. 1874 lag die Hürde noch bei 4,7 Prozent. Und natürlich war die Zahl der referendumpflichtigen Beschlüsse weit geringer. Die internationale Verflechtung war bei weitem weniger dicht als heute. Es ist angezeigt, auch das Referendum den veränderten politischen Verhältnissen anzupassen. Neben dem Blick über die Landesgrenzen hinaus – beispielsweise in die USA – kann auch der Blick in die Geschichte Hinweise auf mögliche Optionen und die mutmassliche Funktionsweise geben.

Freilich sind Modifikationen an den Volksrechten in der Schweiz politisch nur sehr schwer durchzusetzen. Es fehlt die ungeduldige Menge mit den «Steckli» vor der Tür. Wirkliche Reformen setzen sich zuweilen erst dann durch, wenn es einer Gestalt wie «Nagler-Sepp» gelingt, die politischen Energien der Massen zu mobilisieren.

Zusammenfassung

1831 führte der Kanton St. Gallen als erster Gliedstaat der Eidgenossenschaft das Gesetzesveto ein. Obschon dessen Inanspruchnahme mit hohen Schwellen versehen wurde und das Veto deshalb kaum je praktische Bedeutung erlangte, war dieses Veto ideengeschichtlich ein Grundstein. 1832 folgte der Kanton Basel-Landschaft, 1839 der Kanton Wallis und 1849 der Kanton Thurgau. Der Übergang vom Veto zum modernen fakultativen Gesetzesreferendum geschah fliessend. 1856 nahm der Kanton Solothurn ein als «Vetoreferendum» bezeichnetes Instrument in seine Verfassung auf, das bereits die wesentlichen Merkmale des modernen Referendums aufwies. Beim Veto erfolgte gewöhnlich eine Abstimmung in den Gemeinden eines Kantons nur dann, wenn eine gewisse Anzahl Stimmberechtigter die Einberufung einer Gemeindeversammlung verlangt hatte. Wer nicht teilnahm, legte keinen Einspruch ein und galt demzufolge als Annehmender (sog. Vetoprinzip). Das fakultative Referendum ist zweiphasig: Eine Minderheit kann es auslösen, alle Stimmberechtigten können sich dazu als Annehmende oder Verwerfende äussern.

Woher hatten die Schöpfer der Kantonsverfassungen das Gesetzesveto? Was die technische Ausgestaltung angeht, so war – unausgesprochen – die französische Montagnard-Verfassung von 1793 das Musterbild. Die politischen Energien zur Durchsetzung dieses Volksrechtes wurden jedoch unter Anrufung alteidgenössischer Einrichtungen wie der Landsgemeinden, des föderativen Referendums und der Volksanfragen mobilisiert. Die Befugnisse der Landleute an der Landsgemeinde waren auch richtungsweisend bei der Festlegung des Geltungsbereiches des Vetos.

Wurde das Veto anfänglich als «ultrademokratisch» verschrien, so zeigte die politische Praxis bald, dass Veto und Gesetzesreferendum vor allem konservativ wirkten. In den zehn Jahren nach der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874 im Bund, wurden 13 von 19 Referendumsvorlagen abgelehnt. Das fakultative Referendum schwebt wie ein Damoklesschwert über dem gesamten Gesetzgebungsprozess und übt einen starken Druck in Richtung der konsensuellen Demokratie aus.