Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874—1931

Von Dr. *Fritz Giovanoli* (Bern)

1. Vorbemerkungen

Das Verfassungsrecht der Schweiz unterscheidet bei Volksabstimmungen das Verfassungsreferendum im eigentlichen Sinne, die Volksinitiative und das Gesetzesreferendum.

a) Das Verfassungsreferendum (Art. 123 der BV). Beschliesst die Bundesversammlung eine Verfassungsänderung, so erlangt diese erst Rechtskraft, wenn sie in einer Volksabstimmung von der Mehrheit der gültigen Stimmen und der Mehrheit der Kantone (Stände) angenommen ist. Für die Ständesstimme ist Annahme oder Verwerfung in der Volksabstimmung massgebend. Der Volksentscheid ist für jede Verfassungsänderung obligatorisch, d. h. zwingend, und verlangt somit nicht zuerst ein Begehren durch eine Anzahl Bürger, wie das beim Gesetzesreferendum der Fall ist.

b) Das Gesetzesreferendum (Art. 89 der BV). Alle Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, erhalten erst Rechtskraft, wenn für sie keine Referendumsabstimmung verlangt wird. Sie sind somit dem fakultativen Referendum unterstellt. Auf Begehren von 30.000 stimmberechtigten Bürgern oder (was weniger bekannt ist) von 8 Kantonen muss eine Volksabstimmung stattfinden. Im Gegensatz zum obligatorischen Verfassungsreferendum verlangt das Gesetzesreferendum für die Annahme lediglich eine Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden und gültig stimmenden Bürger, nicht aber eine Mehrheit der Ständesstimmen. Diese Bestimmung erleichtert die Annahme von Gesetzesvorlagen und erschwert diejenige von Verfassungsvorlagen in Volksabstimmungen.

Die für das fakultative Gesetzesreferendum notwendigen 30.000 Unterschriften müssen innert 90 Tagen nach Veröffentlichung im Bundesblatt (der sogenannten Referendumsfrist) dem Bundesrat eingereicht werden.

c) Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 121 der BV). 50.000 stimmberechtigte Schweizerbürger können das Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung stellen. Diese sogenannten Initiativbegehren können in Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Für die Annahme einer Initiative ist, wie bei anderen Verfassungsvorlagen, eine Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und eine solche der Kantone notwendig.

d) Referendum gegen Staatsverträge (Art. 89 der BV). Staatsverträge mit dem Ausland, welche für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, unterliegen ebenfalls dem fakultativen Referendum. Massgebend sind die gleichen Bestimmungen wie beim Gesetzesreferendum (s. Abschnitt b).

Das obligatorische Verfassungsreferendum enthielt schon die alte 1848er Verfassung. Das fakultative Gesetzesreferendum wurde in der neuen Bundesverfassung des Jahres 1874 verwirklicht. Mit diesem Zeitpunkt beginnt eigentlich erst die Ära der direkten Demokratie auf eidgenössischem Boden.

Die Volksinitiative ist als Bestandteil des Rechts der reinen Demokratie erst viel später, nämlich im Jahre 1891, in die Bundesverfassung aufgenommen worden. (Volksabstimmung vom 5. Juli 1891.) Es ist jedoch zu beachten, dass das Recht der Volksinitiative nur in der Form der Verfassungsinitiative besteht, während die Gesetzesinitiative noch fehlt. Da weder Bundesrat noch Bundesversammlung das Prüfungsrecht darüber besitzen, ob ein Initiativbegehren auf Einführung eines neuen Artikels vernunftgemäss überhaupt in das Verfassungsrecht gehört oder nicht, sind wegen des Fehlens der Gesetzesinitiative schon oft Postulate in Form der Verfassungsinitiative gestellt worden, die zweckmässiger der Gesetzgebung vorbehalten bleiben.

Das Referendumsrecht gegen Staatsverträge ist die Frucht einer Volksinitiative, die in der Abstimmung vom 30. Januar 1921 mit sehr grossem Mehr angenommen wurde.

Von diesem Recht, das dem Volke auch auf dem Gebiet der Aussenpolitik die Möglichkeit selbständiger Entscheidung gibt, wurde zum erstenmal durch das Referendum gegen die Ratifikation des Zonenabkommens mit Frankreich Gebrauch gemacht. Dieses vom Bundesrat vorgeschlagene Abkommen wurde in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 mit erdrückendem Mehr verworfen.

2. Die Zahl der eidgenössischen Volksabstimmungen

Welcher Gebrauch von den Volksrechten seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung des Jahres 1874 bis Ende 1931 gemacht worden ist, geht aus den folgenden Angaben hervor.

Es gelangten nämlich zur Volksabstimmung:

a) 38 Verfassungsvorlagen (die das obligatorische Referendum erheischen); 30 wurden angenommen und 8 verworfen.

b) 40 Gesetzesvorlagen, die auf Grund eines Referendumsbegehrens dem Volksentscheid unterstellt werden mussten und von denen 14 angenommen und 26 verworfen worden sind.

c) 28 Volksbegehren, einschliesslich einiger Gegenentwürfe, die von der Bundesversammlung der Initiative gegenübergestellt wurden. 9 dieser Vorlagen sind angenommen und 19 verworfen worden.

Insgesamt wurden demnach seit 1874 bis Ende 1931 106 Vorlagen dem Volksentscheid unterbreitet. Je 53, also genau die Hälfte derselben wurden angenommen resp. verworfen. Wie die obige Aufstellung zeigt, ergibt sich indessen für die drei Abstimmungstypen (Verfassungsvorlage, fakultatives Referendum und Volks-

begehren) ein verschiedenes Bild. — Am Schluss dieses Aufsatzes findet sich eine Zusammenstellung aller Volksabstimmungen mit den wichtigsten statistischen Daten.

Die 106 Abstimmungsvorlagen gelangten an 75 Abstimmungen zum Volksentscheid, da eine grosse Zahl von Verfassungs- und Gesetzesentwürfen, sowie Initiativbegehren gleichzeitig dem Urteil des Volkes unterbreitet wurde. Im Zeitraum von 57 Jahren gab es nur deren 12, in denen keine eidgenössische Abstimmung stattfand. In 8 Jahren wurden die Urnen für einen eidgenössischen Volksentscheid (also uneingerechnet die Wahlen) jeweilen dreimal und in 14 Jahren je zweimal aufgestellt. Zählt man daneben auch noch die Urnengänge für eidgenössische, kantonale und städtische Wahlen und Vorlagen hinzu, so kann man ohne Übertreibung sagen, dass es Jahre gibt, wo das Stimmen und Wählen namentlich in Kantonen mit obligatorischem Referendum während der «politischen Saison» zur Sonntagsbeschäftigung des Bürgers gehört.

3. Die Zahl der Stimmberechtigten

Stimmberechtigt ist in der Schweiz jeder schweizerische Bürger, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat. Es ist für ausländische Leser, in deren Heimat das Frauenstimmrecht bereits eine Selbstverständlichkeit darstellt, notwendig, darauf hinzuweisen, dass dieses Stimmrecht nur der männliche Schweizerbürger besitzt. Die Gesamtzahl der Stimmberechtigten stellt das dar, was man als Souverän oder als «Volk» im politischen Sinn bezeichnet.

Für eidgenössische Abstimmungen ist die Zahl der Stimmberechtigten erst seit 1879 festgestellt. Die folgende Tabelle stellt für die Jahre der Volkszählungen die Zahl der Stimmberechtigten derjenigen der Wohnbevölkerung und der Schweizerbürgerbevölkerung als eigentlicher Beziehungsgrösse gegenüber:

Jahr	Wohnbevölkerung	Schweizerbürger	Stimmberechtigte		
			im ganzen	in Prozent der	
				Wohnbevölkerung	Schweizerbürger
1880	2.831.000	2.635.000	635.000	22,4	24,1
1888	2.918.000	2.688.000	654.000	22,4	24,3
1900	3.315.000	2.932.000	748.000	22,6	25,5
1910	3.753.000	3.201.000	824.000	22,0	25,6
1920	3.880.000	3.478.000	965.000	24,9	27,7
1930	4.066.000	3.717.000	1.091.000	27,0	29,4

Es geht daraus hervor, dass im Zeitraum eines halben Jahrhunderts die Zahl der Stimmberechtigten von 635.000 auf rund 1,1 Million angewachsen ist. Die Zunahme macht 76 % aus, während die Schweizerbürgerbevölkerung nur um 43 % gestiegen ist. Das hat zur Folge, dass der Anteil der Stimmberechtigten am Bestand der Wohnbevölkerung wie der Schweizerbürgerbevölkerung immer grösser wurde. 1880 waren 24 % der Schweizerbürger stimmberechtigt, 1920 27,7 % und 1930 fast 30 %.

Diese Erscheinung findet ihre Erklärung darin, dass die durchschnittliche Lebensdauer des Menschen heute eine grössere als in früheren Zeiten ist. Die Sterbeziffer, d. h. die Zahl der Todesfälle ist im Verhältnis zur Bevölkerungszahl konstant zurückgegangen. Die Bevölkerung ist, wie sich die Bevölkerungsstatistiker nicht gerade glücklich ausdrücken, «überaltert». Damit steigt selbstverständlich der im stimmungsfähigen Alter stehende Bevölkerungsteil.

4. Die Zahl der Unterschriften bei Volksbegehren

a) Bei Initiativen

Für das Zustandekommen einer Volksinitiative, die für Aufhebung, Abänderung oder Aufnahme von Verfassungsbestimmungen notwendig ist, sind 50.000 gültige Unterschriften von stimmungsfähigen Bürgern erforderlich. Dieses Verfassungsrecht besteht, wie bereits bemerkt, seit 1891.

Bisher sind 26 Volksbegehren zustande gekommen. Die Tabelle S. 427 orientiert über die Zahl der jeweiligen eingereichten Unterschriften. Die erste Jahreszahl hinter der Anführung des Volksbegehrens gibt das Jahr der Einreichung derselben an, währenddem die sich dahinter befindliche Jahreszahl das Abstimmungsjahr bezeichnet. Um ein richtiges Bild über die Höhe der Unterschriftenzahl im Verhältnis zum Bestand der Stimmberechtigten geben zu können, ist die Stimmberechtigtenzahl zur Zeit der Unterschriftensammlung und nicht der Abstimmung berücksichtigt worden. Die Zusammenstellung enthält ferner noch die Angabe über die Stimmbeteiligung bei der Abstimmung und einen kurzen Hinweis über das Resultat derselben.

Vom Recht des Gegenvorschlags hat die Bundesversammlung viermal Gebrauch gemacht. In zwei Fällen, nämlich bei der 1906 eingereichten Initiative, die eine Gesetzgebung über die Wasserkräfte verlangte, sowie bei der 1928 zustande gekommenen Ordensverbotinitiative wurde das Volksbegehren von den Initianten zugunsten des Gegenvorschlags zurückgezogen. Beide Vorlagen gelangten dann auch in der Volksabstimmung zur Annahme. Ein Gegenvorschlag kam in zwei weiteren Fällen gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung. Das einmal ohne Erfolg bei der Abstimmung über das Volksbegehren, das ein Verbot der Errichtung von Spielbanken postulierte. Ferner bei der Abstimmung, die nach der Ablehnung des Getreidemonopols das Volksbegehren betreffend eine monopolfreie Getreideversorgung notwendig machte. Das Ergebnis der Abstimmung vom 3. März 1929 war dann die Annahme des Gegenvorschlags, der sich grundsätzlich von dem gleichen Gedanken leiten liess, während die Initiative von den Urhebern fallen gelassen und auch abgelehnt wurde.

Das Volksbegehren, das absolut und verhältnismässig die grösste Unterschriftenzahl auf sich vereinigte, war die Absinthverbot-Initiative, die rund 168.000 Unterschriften gleich 21 % der Stimmberechtigten zusammenbrachte.

Eine grosse Zahl von Unterschriften will noch nichts für einen positiven Ausgang der Volksabstimmung besagen. Das beweisen z. B. die Volksbegehren auf Wahrung der Volksrechte in Zollfragen mit 15,5 %, für das Gemeindeverbot

mit 15,1 %, für Aufhebung der Militärjustiz mit 13,5 %, die alle mit erdrückendem Mehr abgelehnt wurden.

In den letzten Jahren verlangte man im Hinblick auf die stark angestiegene Zahl der Stimmberechtigten oft die Erhöhung des für Volksbegehren erforderlichen Quorums von 50.000 Unterschriften. Ob eine solche Revision einen praktischen Nutzen hätte, ist indessen fraglich. Eine Prüfung der Unterschriftenzahlen für die Volksbegehren der letzten zwei Jahrzehnte zeigt, dass alle grossen und politisch wichtigen Initiativen auch bei einem Quorum von z. B. 75.000 oder gar 100.000 Stimmen zustande gekommen wären. Bei einigen politisch weniger bedeutsamen Initiativen, die nur 50.000 bis 60.000 Unterschriften einreichten, ist zu sagen, dass die Urheber die Kampagne eben einstellten, sobald die notwendige Zahl von Unterzeichnern festgestellt war. Bei der Mehrzahl der fraglichen Volksbegehren wäre es den grossen Verbänden oder politischen Gruppen, die hinter ihnen standen, möglich gewesen, ohne grosse Anstrengung einige 10.000 Stimmen mehr Unterschriften zusammenzubringen. Eine wirksame Erhöhung des Minimums, durch die vielleicht einige wenige Initiativen von politischen Aussenseitern verunmöglicht worden wären, hätte eine solche auf 100.000 erfordert. Eine derartige Revision würde jedoch kaum den Segen des Souveräns finden, da es ja gerade die kleinen politischen Gruppen, die Verbände und die politisch Unorganisierten sind, die ein Interesse am heute unbestreitbar sehr kleinen Quorum besitzen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass alle diese Aussenseiterinitiativen, die zum grossen Teil ausgesprochen reaktionären Charakter aufwiesen (Schutzhaftinitiative, Volksbegehren betreffend das Einbürgerungswesen und wegen Gefährdung der Landessicherheit) stets ohne grossen Kräfteinsatz wuchtig verworfen wurden.

Von den 26 eingereichten Volksbegehren gelangten nur 6 zur Annahme. Es sind die Initiativen für Annahme des Schächtverbotes (1893), des Absinthverbotes (1908), für Einführung der Proportionalwahl des Nationalrates (1918, nach den zwei vergeblichen Versuchen im Jahre 1900 und 1910), das Spielbankenverbot (1920), die Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum (1921), die Aufhebung des 1920 angenommenen Spielbankenverbots. Bei zwei weiteren Volksbegehren, nämlich der Initiative auf Erlass einer Gesetzgebung über die Wasserkräfte (1908) und der monopolfreien Getreideversorgung (1929) ist ein Gegenentwurf der Bundesversammlung angenommen worden, während die Initianten das Volksbegehren zurückzogen resp. fallen liessen.

b) Bei Referendumsbegehren

Die für die 40 Referendumsbegehren gegen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse aufgebrachten Unterschriftenzahlen gehen aus der Tabelle S. 428 und 429 hervor.

Da für ein solches Referendumsbegehren innert 90 Tagen nach Publikation der Vorlage nur 30.000 gültige Unterschriften stimmberechtigter Bürger notwendig sind, ist mit wenig Ausnahmen das erforderliche Quorum weit überschritten worden. Im allgemeinen kommt es bei Referendumsbegehren den Initianten aus abstimmungspsychologischen Gründen darauf an, eine möglichst

grosse Zahl von Referendumsunterschriften einzureichen. Damit will man sich von vornherein gewissermassen einen guten Start für den Abstimmungskampf sichern. Es liegt auf der Hand, dass das Referendum nur gegen stark umstrittene Vorlagen von gewichtiger politischer oder wirtschaftlicher Tragweite ergriffen wird. Wo das nicht zutrifft, handelt es sich um Gesetze, die sonstwie stark in bisherige Gewohnheiten eingreifen und mit der Gegnerschaft der Vorurteile zu rechnen haben (Epidemiengesetz 1882, Lebensmittelgesetz 1906 usw.). Bei einigen andern Referendumsbegehren betrifft es Vorlagen von geradezu lächerlich geringer Bedeutung. In solchen Fällen wurde das Referendum ergriffen und erfolgreich durchgeführt, weil die Opposition mit einer schweren Misstimmung und mit einer Ablehnungspsychose im Volk rechnen konnte. Unter solchen Umständen hat es eine sonst ungefährliche politische Opposition leicht, den Organen der politischen Willensbildung, d. h. also Bundesrat und Bundesversammlung «ein Bein zu stellen» und eine «Lektion» zu erteilen. Typische Beispiele bilden hierfür z. B. die zwei Abstimmungen des Jahres 1884 über die Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, die praktisch nichts anderes als die Anstellung eines bisher noch fehlenden juristisch geschulten Beamten für die Vorbereitung von Gesetzen und andere Rechtsfragen mit einer Besoldung von Fr. 5500 bis Fr. 7000 verlangte (welche idyllische Zeiten!) und über den Bundesbeschluss betreffend Kanzleikosten der schweizerischen Gesandtschaft in Washington, für die ein jährlicher Zuschuss von Fr. 10.000 (zehntausend Franken!) vorgesehen war. Beide Vorlagen wurden zum Entsetzen des Bundeshauses und manch anderer Leute mit grossem Mehr verworfen. Was im übrigen zu den Referendumsentscheiden in soziologischer Beziehung zu sagen ist, soll in einem besonderen Abschnitt kurz skizziert werden.

Einige Referendumsbegehren, die mit der sich daran anschliessenden Volksabstimmung von grosser politischer Bedeutung waren, erzielten eine ausserordentlich grosse Zahl von Referendumsunterschriften. Die an den Stimmberechtigten gemessen grösste Zahl kam mit 181.000 gleich 28,5 % beim Referendum gegen die Vorlage auf Anstellung eines eidgenössischen Schulsekretärs, der die vom Bund subventionierten kantonalen Primarschulen zu kontrollieren gehabt hätte, zusammen. Es war ein Kampf zwischen dem damals im Zenith seiner Macht stehenden schweizerischen Radikalismus und der inzwischen wieder erstarkten und reorganisierten katholisch-konservativen und föderalistischen Opposition, die mit einer gründlichen Niederlage der herrschenden radikalen Partei endigte. Eine analoge politische Konstellation war 12 Jahre später bei der unter dem Namen «*Beutezug*» bekannten Zollinitiative der katholisch-konservativen und föderalistischen Parteien vorhanden. Bei dieser wichtigen Abstimmung gelang es dem herrschenden Freisinn und den Zentralisten sich zu rächen und die Zollinitiative, die mit dem Zweck einer Beteiligung der Kantone an den Zolleinnahmen den Charakter eines «*Beutezuges*» auf die eidgenössische Staatskasse hatte, mit einem erdrückendem Mehr abzulehnen.

An zweiter Stelle steht hinsichtlich der Zahl der Referendumsunterschriften die damit erzwungene Abstimmung über die Revision des Fabrikgesetzes, die praktisch zur Aufgabe des Achtstundentages geführt hätte (1924).

Mit über 200.000 Unterschriften, die 20 % der Stimmberechtigten entsprachen, wurde bei dieser von den Sozialdemokraten und den Gewerkschaften siegreich durchgeführten Referendumskampagne die bisher grösste Unterschriftenzahl erreicht. Mit 150.000 Unterschriften gleich 15,3 % folgt der ebenfalls von der Sozialdemokratie geführte Kampf gegen die unter dem Schlagwort der «Lex Häberlin» bekannte Revision des Bundesstrafrechts, die dann auch verworfen wurde und eigentlich eine Neuauflage des ebenfalls 1903 in einer Referendumsabstimmung verworfenen «Maulkrattengesetzes» darstellte. Im gleichen Rang steht verhältnismässig, d. h. gemessen an der Zahl der Stimmberechtigten die Unterschriftenzahl mit 117.500 Stimmen gleich fast 15,8 %, das Referendum gegen die in der Volksabstimmung dann abgelehnte Kranken-, Unfall- und Militärversicherung im Jahre 1900. Eine verhältnismässig grosse Unterschriftenzahl führte mit 14 % zum Referendum gegen die Verstaatlichung der Centralbahn im Jahre 1891. Die mit einem erdrückenden Mehr erfolgte Ablehnung hat damals zum Rücktritt von Bundesrat Emil Welti, dem Vorsteher des Eisenbahn- und Postdepartements und eigentlichen Vater der Vorlage, sowie zur Wahl des ersten katholisch-konservativen Bundesrats in der Person des Luzerner Nationalrats Joseph Zemp geführt. Die politische Regierungspraxis der Eidgenossenschaft fordert bekanntlich mit der Verwerfung einer Referendumsvorlage keineswegs den Rücktritt des verantwortlichen Bundesrats. Die Konsequenz, die 1891 Bundesrat Welti aus der Ablehnung seiner Vorlage in der Volksabstimmung zog, hat sich denn auch tatsächlich nicht wiederholt, obwohl das von der siegreichen Opposition bei verschiedenen anderen Verwerfungen von wichtigeren Vorlagen verlangt worden ist.

5. Die Zahl der Stimmenden

a) Die Stimmbeteiligung

Von besonderem Interesse ist bei Volksabstimmungen die Stimmbeteiligung. Man versteht darunter das Verhältnis der abgegebenen Stimmen zur Zahl der Stimmberechtigten. Bei dieser Gelegenheit sei darauf hingewiesen, dass bei der Feststellung dieser grundlegenden Beziehung die leeren und ungültigen Stimmen ebenfalls zu berücksichtigen sind. Da auch die Urheber von leeren und ungültigen Stimmzetteln sich an die Urnen bemüht und an der Abstimmung teilgenommen haben, darf für die Berechnung der Stimmbeteiligung nicht nur auf die gültigen Stimmen abgestellt werden, wie das unrichtigerweise sehr oft geschieht. Es ist im folgenden Abschnitt noch darzulegen, wie die Zahl der leeren und ungültigen Stimmen bei sehr viel Volksabstimmungen ausserordentlich gross ist und einen ansehnlichen Teil der abgegebenen Stimmen ausmacht.

An der Höhe der Stimmbeteiligung lässt sich im allgemeinen die Bedeutung der Abstimmungsvorlage, ihre politische Tragweite und die Intensität des Abstimmungskampfes ermessen. Es ist jedoch angebracht, auf einige Vorbehalte aufmerksam zu machen, die den Kenner der eidgenössischen Volksabstimmungen zu einer Korrektur dieses Barometers führen können. Zunächst ist es einmal möglich, dass eine weniger wichtige Vorlage gleichzeitig mit einer solchen von

grosser Bedeutung zur Abstimmung gelangt und somit von der Stimmbeteiligung der letzteren profitiert. Wenn ferner einige volkreiche Kantone wie Zürich, Bern oder Waadt mit der eidgenössischen Abstimmung auch noch eine oder gar mehrere kantonale Vorlagen oder eine wichtige Wahl verbinden, so wird durch diese Akkumulierung von Abstimmungsgeschäften der Grad der Stimmbeteiligung sofort um einige Punkte heraufgetrieben. Dieser Gesichtspunkt darf namentlich nicht bei der Würdigung und beim Vergleich des Aufmarsches in den einzelnen Kantonen ausser acht gelassen werden. Im einzelnen lässt sich das sehr leicht nachweisen.

Eine Stimmbeteiligung von über 70 % ist bei folgenden Volksabstimmungen erreicht worden:

Abstimmungsvorlage	Stimmbeteiligung	Stimmen in 1000	Ergebnis der Abstimmung
Vermögensabgabe 1922	86,3 %	856	mit erdr. M. verw.
Alters- und Hinterbliebenenversicherung 1931	78,1 %	879	mit gr. M. verw.
Verstaatlichung der Bahnen 1898	78,0 %	574	mit gr. M. ang.
Beitritt zum Völkerbund 1920	77,5 %	750	mit gr. M. ang.
Aufhebung des Achtstundentags 1924	77,0 %	767	mit gr. M. verw.
Eidgenössischer Schulsekretär 1882	76,3 %	495	mit gr. M. verw.
Erweiterung des Alkoholmonopols 1930	75,7 %	828	mit gr. M. ang.
Neue Militärorganisation 1907.	74,6 %	604	angenommen
Zolltarif 1902, 1903	73,2 %	563	mit gr. M. ang.
Beutezug-Initiative 1894	72,9 %	503	mit erdr. M. verw.
Getreidemonopol 1926	72,7 %	752	ganz knapp verw.
Schuldbetriebs- und Konkursgesetz 1889	70,9 %	469	mit kleinem M. ang.
«Lex Häberlin» 1922.	70,3 %	691	verworfen

Wie aus der Aufstellung hervorgeht, handelt es sich durchweg um Abstimmungen von sehr grosser Bedeutung. Die bisher grösste Stimmbeteiligung wurde mit über 86 % in der Volksabstimmung des Jahres 1922 über die sozialistische Initiative für eine Vermögensabgabe erreicht. Es folgen alsdann die jüngste Volksabstimmung über die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (1931), die Verstaatlichung der Bahnen (1898), den Beitritt zum Völkerbund (1920), die Aufhebung des Achtstundentags usw.

Auffallend ist, wie eine ganze Reihe nicht minder wichtiger Vorlagen nur eine ganz mittelmässige oder noch schlechtere Stimmbeteiligung aufzuweisen haben. Das ist z. B. der Fall mit der Abstimmung über die Vereinheitlichung des Straf- und Zivilrechts 1898 mit 53,5 %, die Einführung der ausserordentlichen Kriegsteuer 1919 mit 53,7 %, die Proportionalwahlinitiative 1918 mit 49,6 %, die Einführung des Initiativrechts 1891 mit 49,3 % das Absinthverbot 1908 mit 49,3 % usw. In einigen Fällen hat die Tatsache, dass keine Opposition vorhanden war und die Meinungen mehr oder weniger «gemacht» waren, keine grossen Massen von Stimmenden auf die Beine gebracht, während für andere Abstimmungen (Vereinheitlichung des Straf- und Zivilrechtes!) diese Vermutung nicht zutrifft.

Für die wichtigsten Volksabstimmungen der letzten Zeit enthält die Tabelle auf S. 412 eine Zusammenstellung für die Stimmbeteiligung in den Kantonen.

	Alters- und Hinter- lassen- versi- cherung (1931)	Ordens- verbot (1931)	Erwei- terung des Alkohol- mono- pols (1930)	Kursaal- initiative (1928)	Ge- treide- monopol (1926)	Abschaf- fung des Acht- stunden- tags (1922)	Vermö- gens- abgabe- Ini- tiative (1922)	Lex Hä- berlin (1922)	Eintritt in den Völker- bund (1920)
Schweiz im ganzen.	78,1	41,8	75,7	55,5	72,7	77,0	86,3	70,3	77,5
Zürich	74,7	52,1	71,6	61,9	75,2	85,2	86,3	81,9	84,2
Bern	76,7	14,7	72,0	41,8	64,2	73,2	86,3	64,0	71,4
Luzern	77,4	22,4	81,9	37,5	68,5	64,0	88,8	68,8	69,3
Uri	83,2	21,2	79,9	30,2	71,5	77,7	83,3	69,9	76,6
Schwyz	75,3	31,5	79,2	29,7	67,3	62,9	81,9	63,9	75,0
Obwalden	84,4	15,4	84,6	33,8	76,2	61,2	88,2	58,8	68,8
Nidwalden	82,6	16,7	84,2	35,9	76,6	59,3	86,1	69,4	70,2
Glarus	80,4	46,2	79,0	64,6	77,3	79,9	84,8	70,0	80,1
Zug	75,7	27,4	77,5	32,0	71,4	74,2	85,5	67,1	74,5
Freiburg	88,7	18,0	83,2	36,7	76,6	72,4	96,8	61,7	74,9
Solothurn	78,7	57,5	79,9	39,7	71,3	80,2	84,4	77,4	77,0
Baselstadt.	55,4	11,1	56,1	34,0	54,0	84,2	82,2	79,1	71,6
Baselland	73,5	22,7	73,1	54,4	71,1	79,1	80,9	77,7	77,1
Schaffhausen	91,6	77,7	88,0	87,9	89,2	91,9	91,5	88,3	88,2
Appenzell A.-Rh.	85,1	56,0	82,4	58,6	84,7	83,4	88,3	83,4	81,7
Appenzell I.-Rh.	83,4	53,3	76,6	62,0	78,3	75,3	92,0	78,6	83,9
St. Gallen	88,2	61,9	86,9	75,5	85,5	87,0	92,0	87,0	86,9
Graubünden	80,5	44,7	76,8	53,3	77,0	75,8	86,9	75,6	81,4
Aargau	90,7	77,7	91,7	84,2	90,0	88,9	93,8	87,7	90,2
Thurgau	87,0	67,1	84,8	74,0	86,3	87,8	92,6	90,1	84,2
Tessin	60,9	13,2	48,9	31,0	45,2	62,7	65,1	38,9	44,4
Waadt	89,5	85,8	90,4	87,5	87,8	71,8	86,9	58,8	82,4
Wallis	75,7	44,4	65,4	63,1	67,7	68,0	87,4	51,5	76,0
Neuenburg	74,2	12,7	70,6	40,2	56,5	73,9	84,0	55,6	78,5
Genf	60,5	31,9	55,8	40,4	61,5	63,7	74,3	54,5	76,7

Eine genaue Durchsicht lässt erhebliche Unterschiede erkennen. Eine durchweg stets grosse Stimmbeteiligung, auch bei weniger wichtigen Vorlagen, weisen die Kantone mit Stimmzwang auf: Zürich, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Schaffhausen und (seit einigen Jahren) die Waadt. Diese Kantone zeigen bei Vorlagen von einiger Bedeutung fast immer eine Stimmbeteiligung von 80 bis 90 %. Stimmbeteiligungen von mehr denn 90 % sind in einzelnen Kantonen keine Seltenheit. Eine Spitzenleistung ist diejenige des Kantons Freiburg bei der Vermögensabgabeinitiative, bei der in diesem Kanton 97 % der Stimmberechtigten, wohl das Optimum des überhaupt Möglichen, an die Urnen gebracht worden sind. Durch regelmässig schwache Stimmbeteiligung zeichnet sich der Kanton Genf aus; die 77 % bei der Völkerbundsabstimmung und die 74 % bei der Vermögensabgabe sind als ausserordentliche Leistungen aus besonderen Umständen zu erklären.

b) Die gültigen und ungültigen Stimmen

Es ist bereits auf die auffallende und selbst politischen Kreisen zu wenig bekannte Erscheinung hingewiesen worden, dass bei bestimmten Volksabstimmungen eine ausserordentlich grosse Zahl von leeren Stimmzetteln in die Urnen gelegt werden.

Die folgende Tabelle enthält eine Anzahl ausgewählter Abstimmungen, die diese Verhältnisse illustrieren sollen. Die leeren und ungültigen Stimmen erscheinen zusammengezogen, da sie mit Ausnahme weniger Abstimmungen in einigen Kantonen nicht besonders ausgeschieden sind. Da aber die ungültigen Stimmen jeweilen nur einen ganz kleinen Teil ausmachen und für die ganze Schweiz in der Regel zwischen 1000 und 3000 Stimmen schwanken, kann man von einer besonderen Behandlung derselben absehen. Bis auf diese kleinen Anteile handelt es sich somit regelmässig um leere Stimmen.

Abstimmungsvorlage	eingelangt im ganzen	leer und ungültig ¹⁾ zusammen		Stimm- betei- ligung in %
		absolut	in %	
Gesetz über die Alters- und Hinterbliebenen- versicherung (6. XII. 1931)	879.100	27.500	3,1	78,1
Tabaksteuergesetz (6. XI. 1931)	879.100	30.100	3,4	78,1
Ordensverbot (8. II. 1931)	460.400	41.800	9,1	41,8
Revision des Alkoholmonopols (6. IV. 1930)	827.600	11.700	1,4	75,7
Getreidemonopol (5. XII. 1926)	752.200	13.600	1,8	72,7
Aufenthalt und Niederlassung der Aus- länder (25. X. 1925).	691.500	76.900	11,1	68
Aufhebung des Achtstundentags (17. II. 1924)	766.500	9.700	1,3	77
Zonenabkommen (18. II. 1923).	528.700	20.500	3,9	53,4
Vermögensabgabe-Initiative (3. XII. 1922).	856.100	9.500	1,1	86,3
Lex Häberlin (24. IX. 1922).	690.800	10.300	1,5	70,3
Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum (30. I. 1921)	610.400	51.900	8,5	63,1
Beitritt zum Völkerbund (16. V. 1920) . .	750.200	9.600	1,3	77,5
Verbot der Spielbanken (21. III. 1920) . .	579.800	51.100	8,8	
Ordnung des Arbeitsverhältnisses (21. III. 1920)		66.400	11,5	60,3
Direkte Bundessteuer (2. VI. 1918)	612.200	9.700	1,6	65,4
Verwaltungsgerichtsbarkeit (25. X. 1914) .	375.000	47.200	12,6	44
Eidg. Gewerbegesetzgebung (15. VII. 1908)	394.300	69.300	17,6	48,7
Militärorganisation (3. XI. 1907)	603.900	6.300	1,0	74,6
Strafrechtseinheit (13. XI. 1898)	387.600	19.200	4,9	53,5
Zivilrechtseinheit (13. XI. 1898)	387.400	20.700	5,3	53,5
Verstaatlichung der Bahnen (20. II. 1898)	573.600	4.200	0,7	78
Lebensmittelpolizei (11. VI. 1897)	277.900	28.700	10,3	38,7
Wasser und Forstpolizei (11. VI. 1897) . .	277.200	31.500	11,4	38,7
Beutezug (Zollinitiative, 4. XI. 1894) . . .	502.800	6.700	1,3	72,9

¹⁾ Die Zahl der ungültigen Stimmen schwankt zwischen 1000—3000, macht also einen kleinen Anteil aus.

Unsere Aufstellung zeigt nun für diese leeren Stimmen die grössten Schwankungen. Wurden beispielsweise bei der Volksabstimmung über die Vermögensabgabe 1922 bei einer Stimmbeteiligung von 86,3 % von 856.000 eingelegten Stimmzetteln nur 9500 gleich 1 % leer (oder aber zum kleinsten Teil ungültig) in die Urnen geworfen, so waren es beim Volksentscheid über die eidgenössische Gewerbegesetzgebung bei einer Stimmbeteiligung von nur 48,7 % nahezu 70.000 gleich 17,6 %! Die grösste absolute Zahl wurde mit 77.000 bei der Abstimmung

des Jahres 1925 über den Verfassungsartikel betreffend Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern erreicht (anteilmässig sind es 11 %). Es gibt nicht wenige Volksabstimmungen, bei denen ein Teil dieser leer eingelegten Stimmzettel genügt hätte, ein anderes Ergebnis herbeizuführen!

Bei einigen Abstimmungen, die eine besonders grosse Zahl leerer Stimmen aufzuweisen haben, ist gleichzeitig auch noch über eine andere Vorlage entschieden worden. In solchen Fällen ist nun möglich, dass eine grosse Masse von Stimmenden, die sich nur wegen der Vorlage II an die Urne bemüht haben, durch «Leereinlegen» bei der Abstimmung über die Vorlage I ihr demonstratives Desinteressement dieser letzteren gegenüber zeigen wollten. Diese Möglichkeit reicht jedoch zur Erklärung nicht aus, da bei anderen Volksabstimmungen, die sich ebenfalls durch grosse Zahlen leerer Stimmen auszeichnen (z. B. diejenigen über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer 1925, über die Verwaltungsgerichtsbarkeit 1914, oder über das Ordensverbot 1931) keine Konkurrenzvorlage im Feuer stand. Es ist deshalb anzunehmen, dass bei bestimmten Abstimmungsvorlagen viele Stimmberechtigte wohl an die Urne gehen, aber «leer» einlegen, weil sie sich zu keinem endgültigen Urteil und damit auch zu keinem klaren Entscheid durchzuringen vermögen. Wenn somit für manche Volksabstimmungen 10—17% der abgegebenen Stimmzettel von Bürgern stammen, die auf solche Weise durch Leereinlegen ihr «Unentschieden» bewusst bekunden, so geht daraus deutlich hervor, dass eine aufklärende Abstimmungspropaganda auch dann, wenn die Referendumsstrategen erklären, die Meinungen seien «gemacht», noch ihre besonderen Aufgaben hat.

Eine nähere Untersuchung zeigt übrigens, dass die Erscheinung des Leereinlegens nicht nur eine spezifische Eigenheit der Kantone mit Stimmenzwang ist. In der nächsten Tabelle ist für sechs grössere Kantone mit verschiedener politischer Struktur der verhältnismässige Anteil der leeren Stimmen bei vier Volksabstimmungen, die durch die hohe Zahl leer eingelegter Stimmzettel charakterisiert sind, berechnet:

Kanton	Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (1925)	Ordnung des Arbeitsverhältnisses (1920)	Verwaltungsgerichtsbarkeit (1914)	Eidg. Gewerbe-gesetzgebung (1908)
Zürich	10,8	9,9	24,3	20,6
Bern	5,1	18,7	3,3	23,0
Luzern	49,1	0,7	30,7	17,2
St. Gallen	10,4	12,0	16,5	16,1
Aargau	11,0	15,4	15,0	13,5
Waadt	5,2	8,7	4,2	26,7

Aus dieser Übersicht geht zunächst die hervorragende Bedeutung leer eingelegter Stimmzettel für bestimmte Abstimmungen hervor. Sind doch Kantone festzustellen, bei denen nicht nur 10 %, sondern selbst 20, 25, ja 30% und noch mehr aller abgegebenen Stimmen auf leere Stimmzettel entfallen. Bei der Abstimmung

über die Vorlage betreffend Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, im Jahre 1925, macht der Anteil der leeren Stimmzettel im Kanton Luzern sogar nahezu die Hälfte aller Stimmen aus! Die Kantone Bern und Luzern kennen den Stimmzwang nicht, und doch finden sich auch bei ihnen Abstimmungen mit ganz aussergewöhnlich grossem Anteil leer eingelegter Stimmzettel. Diese Anteile schwanken übrigens in grösstem Ausmass. Für den Kanton Luzern beträgt er bei der Abstimmung über das Gesetz betreffend Ordnung des Arbeitsverhältnisses 1920 nicht einmal 1 %, bei der Vorlage über die Verwaltungsgerichtsbarkeit 1914 aber 31 % und bei jener betreffend Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer 1925 49 %. Für diese interessante Erscheinung bleibt somit keine andere Erklärung übrig, als dass bei bestimmten Abstimmungen ein grosser Teil von Bürgern sich weder für noch gegen die Vorlage entscheiden können. Man wird es dabei mit jener grossen Zahl von Stimmberechtigten zu tun haben, die es mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren können, von der Urne auch dann wegzubleiben, wenn ihnen Annahme oder Verwerfung gleichgültig ist. Dieser Einstellung des Desinteresses geben sie sichtbar durch Leereinlegen Ausdruck. Die Erklärung der Stimmenfreigabe von Parteien im einen oder andern Kanton ist jeweilen in dieser Hinsicht jedenfalls nicht ohne Bedeutung.

6. Die Resultate der Volksabstimmungen

Es ist in anderem Zusammenhang bereits darauf hingewiesen worden, dass von den 38 Verfassungsvorlagen 30 angenommen und 8 verworfen, von den 40 Gesetzesvorlagen, gegen die das Referendum ergriffen wurde, 14 angenommen und 26 verworfen und von den 28 Volksbegehren einschliesslich den damit zusammenhängenden Gegenentwürfen 9 angenommen und 19 verworfen worden sind. Von den insgesamt 106 Vorlagen fanden somit 53, also genau die Hälfte Gnade vor dem Souverän.

Seit 1874, dem Zeitpunkt da das Referendumsrecht eingeführt worden ist, sind im ganzen 428 Gesetze und Bundesbeschlüsse, die dem Referendum unterstellt sind, erlassen worden. Wenn 40 zur Volksabstimmung kamen, so wurde somit nicht ganz gegen ein Zehntel dieser 428 Gesetzesvorlagen das Referendum ergriffen.

Jede dieser 106 Volksabstimmungen einer besonderen Würdigung zu unterziehen, ist im Rahmen dieser Arbeit unmöglich. Wer sich für sie näher interessiert, findet im Anhang eine Zusammenstellung der Ergebnisse und der wichtigsten abstimmungsstatistischen Daten für sämtliche in historischer Reihenfolge aufgezählten Volksabstimmungen seit 1874 bis 1931. Für die Ergebnisse sind in Spalte 7 und 9 die Zahlen der annehmenden und verwerfenden Stimmen noch in Prozent der gültig abgegebenen Stimmen berechnet worden. Spalte 10 gibt ferner die annehmende resp. verwerfende Mehrheit in Prozent der gültigen Stimmen an. Das Verhältnis der annehmenden und verwerfenden Ständestimmen ist selbstverständlich nur für die Verfassungsvorlagen und Initiativabstimmungen, wo bekanntlich für die Annahme auch eine Mehrheit der Kantone notwendig ist, angegeben (Spalte 11 und 12). Da wir insgesamt 22

Standesstimmen (Kantone) haben, nämlich 19 Kantone und 6 Halbkantone, sind $11\frac{1}{2}$ Standesstimmen, d. h. zustimmende Kantone (resp. Halbkantone) für die Annahme einer Vorlage notwendig. Ein Widerspruch zwischen diesen beiden für Verfassungsartikel erforderlichen Mehrheiten hat sich bisher nur einmal ergeben. Das war nämlich bei der Volksabstimmung über die zweite Proportionalwahlinitiative im Jahre 1910 der Fall, als sich für die Annahme wohl eine Mehrheit der Stände, aber keine solche des Volkes ergab. Bei einer anderen wichtigen Volksabstimmung, dem Entscheid über den Beitritt zum Völkerbund im Jahre 1920, hätte sich beinahe die gegenteilige (und delikaterere) Situation herausgestellt, da diese Frage wohl eine Mehrheit von $12,6\%$ der gültigen Stimmen fand, ein an einem Härchen hängender ablehnender Entscheid im Kanton Appenzell A.-Rh. aber zu einem verwerfenden Ständemehr genügt hätte.

Im folgenden seien lediglich noch einige Grenzfälle behandelt, nämlich die Volksabstimmungen jener Vorlagen, die mit grösstem und kleinstem Volksmehr angenommen resp. verworfen wurden.

a) *Mit grossem Mehr angenommen:*

Abstimmungsvorlage	Mehrheit in % der gültigen Stimmen	Stimm- beteiligung in %
Eidgenössische Kriegssteuer 1915	88,6	56,0
Gesetzgebung über Wasserkräfte 1908.	68,8	48,2
Gesetzgebung über Schifffahrt 1919	67,2	53,9
Erfindungsschutz 1887	55,6	42,4
Subvention der Primarschulen 1902	52,6	46,6
Verfassungsartikel für die Unfall- und Kranken- versicherung 1890	51,0	59,8

Das sind also die Vorlagen, die den geringsten Widerstand gefunden haben. An der Spitze steht mit einem Mehr von fast 90% die eidgenössische Kriegssteuer, die 1915 nur von 27.500 Bürgern abgelehnt wurde! Die für die Deckung der Mobilisationskosten eingeführte neue Kriegssteuer gelangte 1919 mit einer Mehrheit von 30% zur Annahme.

b) *Mit grosser Mehrheit abgelehnt:*

Abstimmungsvorlage	Mehrheit in % der gültigen Stimmen	Stimm- beteiligung in %
Schutzhaft-Initiative 1923	78,0	53,2
Initiative auf Vermögensabgabe 1922	74,0	86,3
Einbürgerungsinitiative 1922	68,2	45,6
Recht auf Arbeit (Initiative) 1894	60,6	57,6
Armeedisziplinarstrafordnung 1896	60,4	57,6
Eidgenössisches Beamten-gesetz 1891.	58,8	68,7
Eidgenössisches Epidemien-gesetz 1882	58,0	51,6
Schweizerbürgerinitiative 1903	51,2	53,2

Mit der relativ grössten Mehrheit gelangte die reaktionäre und antisozialistische Schutzhaftinitiative 1923 (78 %) und die sozialistische Vermögensabgabeinitiative 1922 (74 %) zur Ablehnung. Beim «Recht auf Arbeit» (1894) handelte es sich ebenfalls um eine Initiative, mit der die junge sozialdemokratische Partei zum erstenmal auf eidgenössischem Boden ihre Kräfte mit einer selbständigen Aktion mass. Die 1903 mit grosser Mehrheit abgelehnte «Schweizerbürgerinitiative» bezweckte die Vertreterzahl für den Nationalrat nicht nach der allgemeinen Wohnbevölkerung, sondern nach der Schweizerbürgerbevölkerung allein zu bestimmen. Es handelte sich hier um einen konservativ-agrarischen Vorstoss, der gegen die Städte und Industriegegenden und damit gegen die emporstrebende sozialistische Bewegung gerichtet war.

Da in konservativen und agrarischen Kreisen eine solche Regelung der Vertretungsbasis für den Nationalrat in den letzten Jahren wiederholt aufgetaucht ist, darf ruhig behauptet werden, dass ein solcher Vorstoss heute noch viel geringere Aussichten auf Annahme hätte.

c) Nur mit kleinem Mehr angenommen oder verworfen:

Vorlage	Mehrheit in % der gültigen Stimmen	Stimm- beteiligung in %
Tabaksteuergesetz 1931 (verw.)	0,2	78,1
Getreidemonopol 1926 (verw.)	0,6	72,7
Gesetz betreffend politische Stimmberechtigung 1875 (verw.)	1,2	.
Gesetz betreffend Zivilstand und Ehe 1875 (ang.)	2,0	.
Eidgenössisches Fabrikgesetz 1877 (ang.)	2,0	.
Kursaalinitiative 1928 (ang.)	3,8	55,5
Wiedereinführung der Todesstrafe 1879 (ang.)	4,9	60,4
Stempelsteuergesetz 1917 (ang.)	6,1	42,1
Initiative betreffend direkte Bundessteuer 1918 (verw.)	8,2	65,4
Militärorganisation 1907 (ang.)	10,1	74,6

Einige sehr wichtige Vorlagen sind mit einer derart kleinen Mehrheit verworfen worden, dass man nur von einem Zufallsmehr sprechen kann. Das ist in erster Linie mit dem für die Deckung der Sozialversicherung vorgesehenen Tabaksteuergesetz 1931 und mit dem Getreidemonopol 1926, um das ein leidenschaftlicher Kampf tobte, der Fall. Diese Vorlagen sind bei sehr grosser Stimmbeteiligung mit nur 2000 Stimmen gleich 0,2 % bzw. mit 5600 Stimmen gleich 0,6 % abgelehnt worden. Sehr klein war die annehmende Mehrheit von 10.000 Stimmen oder 2 % beim Eidgenössischen Fabrikgesetz 1877, das einen grossen sozialpolitischen Fortschritt realisierte und beim Unternehmertum auf mächtigen Widerstand stiess. Bemerkenswert ist, dass trotz grösster föderalistischer und politischer Gegnerschaft und nahezu einhelliger Ablehnung durch die bürgerlichen Parteien die sozialistische Initiative einer direkten Bundessteuer, die das ganze eidgenössische Steuer- und Finanzsystem auf eine neue Basis gestellt hätte, 1918 nur mit der verhältnismässig kleinen Mehrheit von nicht einmal 50.000 Stimmen verworfen wurde.

7. Zur Soziologie der Volksabstimmungen

Wenn man erklärt, dass genau die Hälfte aller eidgenössischen Abstimmungsvorlagen angenommen bzw. verworfen wurde, so ist mit einer solchen Feststellung nicht viel gesagt. Bei der Würdigung der Ergebnisse des Referendums ist es unzulässig, lediglich auf das formale Kriterium der Annahme oder Verwerfung abzustellen. Ob das Ergebnis einer Volksabstimmung positiv oder negativ gewürdigt werden muss, kommt vollständig auf den Inhalt der Vorlage und auf den Standpunkt an, den man einnimmt. Die Argumentation, dass dem Referendum nur eine negative Wirkung eigne, also im allgemeinen nur einen verneinenden Charakter aufweise, ist so oberflächlich wie nur möglich. Eine Verwerfung kann selbstverständlich ebenso wie eine Annahme ein im höchsten Grade positiver Akt des Volkes sein!

Das eigentliche, soziologisch interessante Problem besteht darin, die Resultate der Volksabstimmungen gewissermassen auf einen «Generalnenner» zu bringen. Im folgenden sei versucht, einige Elemente für eine solche Resultante zu isolieren. Das ist deshalb nicht einfach, weil sich ein solcher Versuch aufs engste mit einer Analyse des politisch denkenden und handelnden Volkes, sowie seiner soziologischen (gesellschaftlichen) Struktur berührt. Da es sich um das Verstehen und Erklären der Resultate der Volksabstimmungen handelt, kommt logischerweise nur die Willensbildung der den Ausschlag gebenden Mehrheit der Referendumsbürger in Betracht, die sich selbstverständlich nicht bei allen Abstimmungen deckt. Zu einer weiteren Schwierigkeit führt die Überlegung, dass sich die unter solchen Gesichtspunkten zu prüfenden Volksabstimmungen auf rund 60 Jahre erstrecken und innerhalb dieses Zeitraumes sich zweifellos grosse und entscheidende Wandlungen in der klassenmässigen Schichtung der Gesellschaft, sowie im gesellschaftlichen Sein und Bewusstsein ihrer Klassen vollzogen haben, die in den Volksabstimmungen ihren deutlichen Niederschlag finden.

Gleichwohl kann man für die Charakterisierung der Mehrheitsentscheide bei eidgenössischen Volksabstimmungen die folgenden Gesichtspunkte festhalten:

a) Sicherung der Demokratie und der individuellen Freiheitsrechte. Vorlagen, die diese Grundsätze verletzen oder für sie eine Gefahr bilden, werden ausnahmslos verworfen. Das gilt auch für alle Übergriffe militärischer Gewalten gegenüber der Sphäre der bürgerlichen Rechte und ebenso für alles, was im Geruch einer Ausnahmegesetzgebung steht. Dieser Gesichtspunkt hat auch auf wirtschaftlichem Gebiet insofern Geltung, als Vorlagen, die gegen die Monopolstellung privatwirtschaftlicher Gebilde gerichtet sind, stets mit einer günstigen Volksstimmung rechnen können.

Beispiele: 1903 wurde das sogenannte «Maulkrattengesetz» mit sehr grosser Mehrheit verworfen. Die unter der Bezeichnung «Lex Häberlin» bekannte Ergänzung des Bundesstrafrechtes, die «Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung» bestrafen wollte, wurde 1922 bei einer Stimmbeteiligung von 70 % ebenfalls verworfen, obwohl sämtliche bürgerliche Parteien für sie eintraten. 1896 lehnte das Volk eine neue Disziplinarstrafordnung für die eidgenössische Armee mit einer verwerfenden Mehrheit von 60 % ab! Die neue

Militärorganisation des Jahres 1907 kam nur mit einer Mehrheit von 10 % zur Annahme. 1929 gelangte eine Initiative, die den Gemeinden das Recht geben wollte, auf ihrem Gebiet den Ausschank von Branntwein zu verbieten, zur Ablehnung. 1896 wurde das Gesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahnen trotz heftiger Gegnerschaft der Eisenbahngesellschaften angenommen, da es den Rückkauf gewisser Linien, die sich durch die Ausnützung ihrer Monopolmacht missliebig gemacht hatten, vorbereitete. Ähnliche Gründe machten dann 1898 das Gesetz betreffend die Verstaatlichung der Eisenbahnen populär. Die gewichtige Vorlage fand mit der zugkräftigen Parole «Die Schweizer Bahnen dem Schweizer Volk» eine ausserordentlich grosse Mehrheit. Jene Abstimmung zeigt, wie die Behauptung, dass staatliche Monopole unpopulär seien, nicht unbedingt richtig ist. Schliesslich darf man nicht vergessen, dass die Vorlage, die das staatliche Getreidemonopol verfassungsmässig verankert hätte, bei einer Stimmbeteiligung von 73 % und einer Aufpeitschung aller antimonopolistischen Leidenschaften 1926 nur mit der knappen Mehrheit von 5000 Stimmen abgelehnt wurde.

b) Das Element der Sparsamkeit. In Fragen der öffentlichen Ausgaben und Besoldungen muss dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit und der Einfachheit Rechnung getragen werden, wenn man die Abstimmungsvorlage nicht einer von vornherein sicheren Verwerfung aussetzen will. Man kann von der Referendumsdemokratie sogar ruhig behaupten, dass sie sich in dieser Hinsicht oft engherzig und knickrig erwiesen hat. Das hängt zu einem grossen Teil mit der soziologischen Struktur der Bevölkerung zusammen, denn bis über die Jahrhundertwende hinaus handelte es sich (wenigstens äusserlich) bei der herrschenden politischen Richtung um die unumstrittene Herrschaft des Kleinbürgertums, das zudem stark ländlichen Einschlag aufwies. In diesen Verhältnissen ist erst in den letzten zwei Jahrzehnten mit der zunehmenden Verschärfung der Klassengegensätze eine gewisse Wandlung eingetreten.

Beispiele: Im Jahre 1884 wurde ein (bereits erwähntes) Bundesgesetz betreffend die Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, bei dem es sich in der Hauptsache um nichts anderes als um die Anstellung eines juristisch geschulten Beamten mit einer Besoldung von 5500 bis 7000 Franken für die Vorbereitung von Gesetzen handelte, verworfen. In der gleichen Volksabstimmung kam es auch zur Ablehnung des Gesetzes, das den jährlich 50.000 Franken betragenden Kanzleikosten der Gesandtschaft in Washington einen (durchaus notwendigen) Zuschuss von 10.000 Franken zubilligen wollte. Nicht weniger typisch ist die Verwerfung eines Gesetzes betreffend arbeitsunfähig gewordene eidgenössische Beamte im Jahre 1891, obwohl für die wegen Alter aus dem Bundesdienst austretenden Beamten nur eine einmalige Abfindung im Betrage von höchstens dem doppelten Dienstehalten vorgesehen war. Die Pensionsverhältnisse des Bundespersonals wurde erst nach dem Kriege befriedigend geregelt. Bei dieser auffallenden Verzögerung spielten zweifellos referendumpolitische Ängste mit.

c) Das Element der Erhaltung. Wir meinen damit einen gewissen konservativen (erhaltenden) Grundzug in der Referendumsdemokratie,

wobei konservativ nicht im Parteisinn aufzufassen ist, sondern lediglich besagen will, dass die Volksmehrheit sich im allgemeinen nichts entreissen lässt, was sie einmal erobert oder eingeführt hat. Manche Neuerungen geraten nicht im ersten Wurf. Sie benötigen Zeit, um sich durchzusetzen und Verständnis zu finden, und oft benötigt es hierzu mehr als einen Urnengang.

Beispiele: Das Proportionalwahlverfahren wurde zweimal, nämlich 1900 und 1910, verworfen und erst die dritte Initiative der politischen Minderheiten brachte diese 1919 ans Ziel, nachdem sich der «Proporz» in der Zwischenzeit in immer mehr Kantonen bewährt hatte. Wenn wir oben dieses Element als konservativ bezeichnet haben, so hat das den Sinn, dass neue Ideen und Institutionen, die nach unaufhörlicher Aufklärung in den Willen des Volkes übergegangen sind und seine Sanktion erhalten haben, ihm durch keine Macht mehr entrissen werden können. Jeder Angriff auf einen Besitz, der (oft unter schweren Kämpfen) erworben wurde, wird energisch abgewiesen. Mit diesem konservativen Grundzug, oder unmissverständlicher ausgedrückt mit dieser Tendenz nach Erhaltung werden auch «revolutionäre» Errungenschaften vor Entäusserung verteidigt. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die berühmte Achtstundentagsabstimmung des Jahres 1924 zu würdigen und zu verstehen. Die damals von der bürgerlichen Mehrheit vorgeschlagene Revision des Fabrikgesetzes hätte bekanntlich eine Durchbrechung des Prinzips des Achtstundentags, d. h. praktisch die Einführung des Neunstundentags bedeutet und wurde in der Volksabstimmung abgelehnt, obwohl nur die Sozialdemokratie und der christlichsoziale Flügel der Katholiken die Verwerfungsparole ausgegeben hatten. Der «konservative», will sagen erhaltende Grundzug der Referendumsdemokratie hat die «revolutionäre» Errungenschaft des Achtstundentags gerettet!

Das sind einige Gesichtspunkte, die sich als wichtige Komponenten für die Mehrheitsentscheide bei eidgenössischen Volksabstimmungen deutlich herauschälen lassen.

Nicht weniger wichtig ist aber auch die Feststellung, dass sich für die heutige Referendumsdemokratie eine in wesentlichen Punkten veränderte Grundlage ihres Funktionierens, als sie noch die Zeit ungefähr des letzten Viertels des vergangenen Jahrhunderts kannte, ergibt. Die Wandlungen, die sich aus der Bildung und der strafferen Organisation grosser Parteien und von Verbänden mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung gegenüber der einige wenige Jahrzehnte zurückliegenden Zeit ergeben, sind unverkennbar. Für das Schicksal auch politischer Vorlagen ist die Entscheidung der grossen Wirtschaftsverbände (Gewerkschaftsbund, Angestelltenverband, Bauernverband, Gewerbeverband usw.) von ausschlaggebender Bedeutung. Dazu kommt selbstverständlich die von Grund aus geänderte Lagerung der politischen Machtfaktoren, auf die wir in diesem Zusammenhang nicht näher eintreten wollen.

Höchst interessant wäre auch die Darstellung der klassenpolitischen Wurzeln der grossen Volksentscheide im Zusammenhang mit den tiefgehenden Strukturänderungen der Gesellschaftsklassen und der sich hieraus ergebenden Klassengegensätze. Da ein solcher Versuch den Rahmen dieser Arbeit übersteigt, gedenken wir uns an anderer Stelle mit ihm zu befassen.

Die eidgenössischen Volksabstimmungen seit 1874 bis 1931.

Vorlage ¹⁾ und Datum der Abstimmung	Stimm- berech- tigte in tau- send	Stimmende		Gültige Stimmen	Annehmende		Verwerfende		Das Mehr beträgt in % aller gültig Stimm- men- den	Standes- stimmen	
		in tau- send	in %		absolut	in %	absolut	in %		Anneh- mende	Ver- wer- fende
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zivilstand und Ehe, 23. V. 1875 (R) . . .				418.300	213.200	51	205.100	49	2		
Gesetz betreffend politische Stimmberech- tigung, 23. V. 1875 (R)				409.800	202.600	49,4	207.300	50,6	1,2		
Banknotengesetz, 23. IV. 1876 (R)				313.300	120.100	38,2	193.200	61,8	23,6		
Militärpflichtersatz, I. Entwurf, 9. VII. 1876 (R)				341.200	156.200	45,8	184.900	54,2	8,4		
Eidg. Fabrikgesetz, 21. X. 1877 (R) . . .				352.100	181.200	51,5	170.900	49,5	2		
Militärpflichtersatz, II. Entwurf, 21. X. 1877 (R)				351.600	170.200	48,4	181.400	51,6	3,2		
Politische Stimmberechtigung, II. Entwurf, 21. X. 1877 (R)				344.800	131.600	38,2	213.200	61,8	23,6		
Alpenbahnen-Subvention, 19. I. 1879 (R)	637	394	61,9	394.300	278.700	70,8	115.600	29,4	41,2		
Wiedereinführung der Todesstrafe, 18. V. 1879 (V)	633	382	60,4	382.100	200.500	52,5	181.600	47,5	5	14	8
Banknotenmonopol, 31. X. 1880 (V) . . .	642	387	60,3	381.200	121.100	31,8	260.100	68,2	36,4	4 ½	17 ½
Erfindungsschutz, I. Entwurf, 30. VII. 1882 (V)	635	328	51,6	298.300	141.600	47,5	156.700	52,5	5	7 ½	14 ½
Epidemiengesetz, 30. VII. 1882 (V) . . .	635	328	51,6	322.400	68.000	21	254.400	79	58		
Eidg. «Schulsekretär» (Art. 27), 26. XI. 1882 (V)	648	495	76,3	490.100	172.000	35,1	318.100	64,9	29,8		
Organisation des eidg. Justiz- und Polizei- departements, 11. V. 1884 (R)	634	381	60,1	364.600	149.700	41,1	214.900	58,9	17,8		

¹⁾ Aus den hinter dem Abstimmungsdatum eingeklammerten Buchstaben V, R und J geht hervor, ob es sich bei der Volksabstimmung um eine Verfassungsvorlage mit obligatorischer Volksabstimmung (V), um eine Vorlage mit fakultativem Referendum (R) oder um eine Volksinitiative für eine Verfassungsänderung (J) handelt. Die Zahl der Stimmberechtigten lässt sich erst ab 1879 feststellen.

Vorlage und Datum der Abstimmung	Stimm- berech- tigte in tau- send	Stimmende		Gültige Stimmen	Annehmende		Verwerfende		Das Mehr beträgt in % aller gültig Stimm- enden	Standes- stimmen	
		in tau- send	in %		absolut	in %	absolut	in %		Anneh- mende	Ver- wer- fende
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Beseitigung der Patenttaxen der Handelsreisenden, 11. V. 1884 (R)	634	381	60,1	363.700	174.200	47,9	189.500	52,1	4,2		
Bundesstrafrecht (Stabioartikel), 11. V. 1884 (R)	634	381	60,1	361.800	159.000	44	202.800	56	12		
Kanzleikosten der Gesandtschaft in Washington, 11. V. 1884 (R)	634	381	60,1	357.500	137.800	38,6	219.700	61,4	22,8		
Regelung der Alkoholfrage, 25. X. 1885 (V)	642	388	60,4	387.700	230.200	59,4	157.500	40,6	18,8	15	7
Alkoholmonopol, 15. V. 1887 (R)	649	406	62,5	405.600	267.100	65,9	138.500	34,1	31,8		
Erfindungsschutz, II. Entwurf, 10. VII. 1887 (R)	647	274	42,4	261.400	203.500	77,8	57.900	22,2	55,6	20 ½	1 ½
Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz, 17. XI. 1889 (R)	661	469	70,9	462.200	244.300	52,9	217.900	47,1	5,8		
Unfall- und Krankenversicherung, 26. X. 1890 (V)	664	396	59,8	375.400	283.200	75,5	92.200	24,5	51,0	20 ½	1 ½
Eidg. Beamtenpensionsgesetz, 15. III. 1891 (R)	658	451	68,7	445.800	91.800	20,6	354.000	79,4	58,8		
Einführung der Verfassungsinitiative, 5. VII. 1891 (V)	654	320	49,3	303.600	183.000	60,2	120.600	39,8	20,4	18	4
Banknotenmonopol, 18. X. 1891 (V)	654	405	61,9	390.200	231.600	59,3	158.600	40,8	18,7	14	8
Zolltarifgesetz 1890, 18. X. 1891 (R)	654	403	61,6	378.900	220.000	58,1	158.900	41,9	16,2		
Verstaatlichung der Zentralbahn, 6. XII. 1891 (R)	654	420	64,3	420.100	130.700	31,1	289.400	68,9	37,8		
Aufnahme des Schächtverbots, 20. VIII. 1893 (J)	669	329	49,1	318.600	191.500	60,1	127.100	39,0	20,2	11 ½	10 ½
Gewerbegesetzgebung, I. Entwurf, 4. III. 1894 (V)	677	317	46,7	294.200	135.700	46,1	153.500	53,9	7,8	7 ½	14 ½
«Recht auf Arbeit», 3. VI. 1894 (J)	681	392	57,6	384.200	75.900	19,7	308.300	80,3	60,6	0	22
Zollinitiative (Beutezug), 4. XI. 1894 (J)	690	503	72,9	496.100	145.500	29,3	350.600	70,7	41,4	8 ½	13 ½

Gesandtschaftsgesetz, 3. II. 1895 (R) . . .	689	319	46,3	302.500	124.500	41,2	178.000	58,8	17,6			
Zündhölzchenmonopol, 29. IX. 1895 (V) . .	691	336	48,6	324.300	140.200	43,2	184.100	56,8	13,6	7 ½	14 ½	
Militärartikel, 3. XI. 1895 (V)	697	473	66,5	464.900	195.200	42	269.700	58	16	4 ½	17 ½	
Viehhandelsgesetz, 4. X. 1896 (R)	714	411	57,6	384.000	174.900	45,6	209.100	54,4	8,8			
Eisenbahnrechnungsgesetz, 4. X. 1896 (R)	714	413	57,8	399.800	223.200	55,8	176.600	44,2	11,6			
Armee-Disziplinartrafordnung, 4. X. 1896												
(R)	714	411	57,6	388.200	77.200	19,8	311.000	80,2	60,4			
Bundesbank, 28. II. 1897 (R)	715	462	64,7	451.800	195.800	43,4	256.000	56,6	13,2			
Wasserbau- und Forstpolizei, 11. VII. 1897												
(V)	717	277	38,7	245.700	156.100	63,4	89.600	36,6	26,8	16	6	
Lebensmittelpolizei, 11. VII. 1897 (V) . .	717	278	38,7	249.200	162.200	65,1	87.000	34,9	30,2	18 ½	3 ½	
Verstaatlichung der Bahnen, 20. II. 1898 (R)	735	574	78	569.300	386.600	67,9	182.700	32,1	35,8			
Zivilrechtseinheit, 13. XI. 1898 (V)	724	387	53,5	366.700	264.900	72,2	101.800	27,8	44,4	16 ½	5 ½	
Strafrechtseinheit, 13. XI. 1898 (V)	724	388	53,5	368.400	266.600	72,4	101.800	27,6	44,8	16 ½	5 ½	
Kranken-, Unfall- und Militärversicherung,												
I. Entwurf, 20. V. 1900 (R)	745	497	66,7	489.900	148.000	30,2	341.900	69,8	39,6			
Nationalratswahl-Proporz, I. Entwurf, 4.												
XI. 1900 (J)	747	439	59	413.700	169.000	40,3	244.700	59,2	18,4	10 ½	11 ½	
Volkswahl des Bundesrates, 4. XI. 1900 (J)	747	439	59	416.400	145.900	35	270.500	65	30	8	14	
Subventionierung der Primarschulen, 23.												
XI. 1902 (V)	757	353	46,6	339.000	258.600	76,3	80.400	23,7	52,6	21 ½	½	
Zolltarifgesetz 1902, 15. III. 1903 (R) . . .	768	563	73,2	557.100	332.000	59,6	225.100	40,4	19,2			
«Maulkrattengesetz» (Ergänzung des												
Bundesstrafrechts, 25. X. 1903 (R)	768	409	53,2	381.800	117.700	30,8	264.100	69,2	38,4			
Wahl des Nationalrats nach der schweizer-												
bürgerlichen Bevölkerung, 25. X. 1903 (J)	768	409	53,2	390.200	95.100	24,4	295.100	75,6	51,2	4	18	
Alkoholartikel (Art. 32bis), 25. X. 1903 (V)	768	408	53,1	384.900	156.800	40,7	228.100	59,3	18,6	4	18	
Ausdehnung des Erfindungsschutzes, 19.												
III. 1905 (V)	776	311	40	283.100	199.200	70,4	83.900	29,6	40,8	21 ½	½	
Lebensmittelgesetz, 10. VI. 1906 (R)	785	403	51,4	392.200	245.400	62,6	146.800	37,4	25,2			
Militärorganisation, 3. XI. 1907 (R)	809	604	74,6	597.600	330.000	55,2	267.600	44,8	10,4			
Gewerbegesetzgebung durch den Bund,												
II. Entwurf, 5. VII. 1908 (V)	810	394	48,7	325.000	232.500	71,5	92.500	28,5	43	21 ½	½	
Absinth-Verbot, 5. VII. 1908 (J)	810	399	49,3	379.700	241.100	63,5	138.600	36,5	27	20	2	
Gesetzgebung über die Wasserkräfte, 25.												
X. 1908 (V)	809	391	48,2	361.200	304.900	84,4	56.300	15,6	68,8	21 ½	½	

Vorlage und Datum der Abstimmung	Stimm- berech- tigte in tau- send	Stimmende		Gültige Stimmen	Annehmende		Verwerfende		Das Mehr- betrag in % aller gültig Stimm- enden	Standes- stimmen	
		in tau- send	in %		absolut	in %	absolut	in %		Anneh- mende	Ver- wer- fende
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Nationalratswahl-Proporz, II. Entwurf, 23. X. 1910 (J)	824	514	62,3	505.500	240.300	47,6	265.200	52,4	4,8	12	10
Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, 4. II. 1912 (R).	839	539	64,3	529.000	287.600	54,4	241.400	45,6	8,8		
Gesetzgebung zur Bekämpfung von Epi- demien, 4. V. 1913 (V)	844	304	36	280.200	169.000	60,3	111.200	39,7	20,6	17 ½	4 ½
Verwaltungsgerichtsbarkeit, 25. X. 1914 (V)	851	375	44	327.800	204.400	62,3	123.400	37,7	24,6	18	4
Einmalige eidg. Kriegssteuer, 6. VI. 1915 (V)	871	488	56	479.600	452.100	94,3	27.500	5,7	88,6	22	0
Stempelabgaben, 13. V. 1917 (V)	894	376	42,1	358.000	190.300	53,2	167.700	46,8	6,4	14 ½	7 ½
Direkte Bundessteuer, 2. VI. 1918 (J) . . .	936	612	65,4	602.500	276.700	45,9	325.800	54,1	8,2	7 ½	14 ½
Nationalratswahl-Proporz, III. Entwurf, 13. X. 1918 (J)	936	463	49,6	448.600	299.600	66,8	149.000	33,2	33,6	19 ½	2 ½
Gesetzgebung über die Schifffahrt, 4. V. 1919 (V)	937	505	53,9	477.400	399.100	83,6	78.300	16,4	67,2	22	0
Neue eidg. Kriegssteuer, 4. V. 1919 (V) . .	937	504	53,7	472.600	307.500	65	165.100	35	30	20	2
Übergangsbestimmungen betreffend Wahlen in den Nationalrat usw., 10. VIII. 1919 (V)	932	306	32,8	279.400	200.000	71,6	79.400	28,4	43,2	21 ½	½
Gesetz über das Arbeitsverhältnis, 21. III. 1920 (R)	957	577	60,3	510.900	254.500	49,8	256.400	50,2	0,4		
Verbot von Spielbanken, 21. III. 1920 (J) ¹⁾	957	580	60,5	491.700	269.700	54,9	222.000	45,1	9,8	13 ½	8 ½
Beitritt zum Völkerbund, 16. V. 1920 (V)	968	750	77,5	740.600	416.900	56,3	323.700	43,7	12,6	11 ½	10 ½
Arbeitszeit bei den Eisenbahnen, 31. X. 1920 (R).	965	657	68,1	646.800	369.500	57,2	277.300	42,8	14,4		
Referendum für Staatsverträge, 30. I. 1921 (J)	967	610	63,1	558.500	398.500	71,4	160.000	28,6	42,8	20	2

Aufhebung der Militärjustiz, 30. I. 1921 (J)	967	610	63,1	591.800	198.700	33,6	393.100	66,4	32,8	3	19
Automobil- und Fahrradverkehr, 22. V. 1921 (V)	970	374	38,5	345.200	206.300	59,8	138.900	40,2	19,6	15 ½	6 ½
Luftschiffahrt, 22. V. 1921 (V)	970	373	38,4	338.400	210.400	62,2	128.000	37,8	24,4	20 ½	1 ½
Einbürgerungswesen, 11. VI. 1922 (J)	976	445	45,6	413.800	65.800	15,9	348.000	84,1	68,2	0	22
Ausweisung wegen Gefährdung der Landes- sicherheit, 11. VI. 1922 (J)	976	445	45,6	418.100	159.200	38,1	258.900	61,9	23,8	0	22
Wählbarkeit von Bundesbeamten in den Nationalrat, 11. VI. 1922 (J)	976	445	45,6	417.700	160.200	38,4	257.500	61,6	23,2	5	17
«Lex Häberlin» (Ergänzung des Bundes- strafrechts), 24. IX. 1922 (R)	983	691	70,3	680.600	303.800	44,6	376.800	55,4	10,7		
Vermögensabgabe-Initiative, 3. XII. 1922 (J)	993	856	86,3	846.700	109.700	13	737.000	87	74	0	22
Schutzhaftinitiative, 18. II. 1923 (J)	990	527	53,2	500.700	55.100	11	445.600	89	78	0	22
Zonenabkommen mit Frankreich, 18. II. 1923 (R)	990	529	53,4	508.200	93.900	18,5	414.300	81,5	63		
Zoll-Initiative, 15. IV. 1923 (J)	990	651	65,8	638.900	171.000	26,8	467.900	73,2	46,4	½	21 ½
Erweiterung des Alkoholmonopols, I. Ent- wurf, 3. V. 1923 (V)	986	637	64,6	623.100	262.700	42,1	360.400	57,3	15,8	10	12
Aufhebung des Achtstundentages (Fabrik- gesetz), 17. II. 1924 (R)	996	767	77	756.800	320.700	42,4	436.200	57,6	15,3		
Initiative Rothenberger, 24. V. 1925 (J)	1009	688	68,3	672.600	282.500	42	390.100	58	16	6	16
Aufenthalt und Niederlassung von Aus- ländern, 25. X. 1925 (V)	1018	692	68	614.700	382.400	62,2	232.300	37,8	24,4	18 ½	3 ½
Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden- versicherung, 6. XII. 1925 (V)	1020	643	63,1	628.500	411.000	65,4	217.500	34,6	30,8	16 ½	5 ½
Getreidemonopol, 5. XII. 1926 (V)	1035	752	72,7	738.600	366.500	49,7	372.100	50,3	0,6	8	14
Entschädigung an Kantone für Alpen- strassen, 15. V. 1927 (V)	1038	574	55,3	533.500	334.200	62,6	199.300	37,4	25,2	21	1

¹⁾ Der Gegenentwurf der Bundesversammlung wurde mit 344.900 gegen 107.200 Stimmen abgelehnt.

Vorlage und Datum der Abstimmung	Stimm- berech- tigte in tau- send	Stimmende		Gültige Stimmen	Annehmende		Verwerfende		Das Mehr beträgt in % aller gültig Stim- men- den	Standes- stimmen	
		in tau- send	in %		absolut	in %	absolut	in %		Anneh- mende	Ver- wer- fende
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Automobil- und Fahrradverkehr, 15. V. 1927 (R)	1038	601	57,8	573.700	230.300	40,1	343.400	59,9	19,8		
Massnahmen gegen die Überfremdung, 20. V. 1928 (V)	1051	475	45,2	447.500	316.300	70,7	131.200	29,3	41,4	19 ½	2 ½
Kursaalinitiative, 2. XII. 1928 (J)	1068	593	55,5	570.900	296.400	51,9	274.500	48,1	3,8	14 ½	7 ½
Getreideversorgung, 3. III. 1929 (J) ¹⁾ . .	1072	721	67,3	689.700	461.500	66,9	228.400	33,1	33,8	21	1
Zolltarifgesetz (Art. 14), 3. III. 1929 (R)	1072	721	67,3	684.300	454.500	66,4	229.800	33,6	32,8		
Strassenverkehr-Initiative, 12. V. 1929 (J)	1076	700	65	668.400	248.300	37,1	420.100	62,9	25,8	3	19
Branntwein-Verbot, 12. V. 1929 (J) . . .	1076	715	66,4	694.500	226.800	32,6	467.700	67,4	34,8	½	21 ½
Erweiterung des Alkoholmonopols, II. Ent- wurf, 6. IV. 1930 (V)	1093	828	75,7	815.900	494.300	60,5	321.600	39,5	20	17	5
Ordensverbot, 8. II. 1931 (V)	1101	460	41,8	418.600	293.800	70,2	124.800	29,8	40,4	17	5
Erhöhung der Wahlzahl für den National- rat, 15. III. 1931 (V)	1104	590	53,4	549.400	296.000	53,9	253.400	46,1	7,8	13 ½	8 ½
Verlängerung der Amtsdauer des National- rats usw., 15. III. 1931 (V)	1104	590	53,4	554.800	297.900	53,8	256.900	46,4	7,2	16	6
Alters- und Hinterlassenenversicherung, 6. XII. 1931 (R)	1125	879	78,1	851.500	338.000	39,7	513.500	60,3	20,6		
Besteuerung des Tabaks, 6. XII. 1931 (R)	1125	879	78,1	849.000	423.500	49,9	425.500	50,1	0,2		

¹⁾ Die in der Volksabstimmung angenommene Vorlage bezieht sich auf den von der Bundesversammlung ausgearbeiteten Gegenvorschlag zur Initiative, die zurückgezogen und auch mit 672.000 gegen 18.500 Stimmen abgelehnt wurde.

Anzahl der Unterschriften bei Volksbegehren (Initiativen).

Initiative ¹⁾ Die erste Jahreszahl bedeutet das Jahr der Einreichung der Initiative, die zweite eingeklammerte das Jahr der Abstimmung	Stimmbe- rechtigte	Unterschriften		Stimm- betteil. in % der Stimm- berechtig- ten	Annahme oder Verwerfung
		absolut	in % der Stimm- berech- tigten		
1. Aufnahme des Schächtverbots, 1892 (1893)	664.000	83.200	12,6	47,6	angenommen
2. «Recht auf Arbeit», 1893 (1894)	669.000	52.400	7,8	56,4	m. erdr. M. v.
3. «Beutezug» (Zollinitiative), 1894 (1894)	677.000	67.800	10,0	71,9	m. erdr. M. v.
4. Proportionalwahl des National- rates I, 1899 (1900)	741.000	72.100 ²⁾	10,7	55,3	m. gr. M. v.
5. Wahl des Bundesrates durch das Volk, 1899 (1900)	741.000	56.400	7,6	55,7	m. gr. M. v.
6. Wahl des Nationalrats nach der Schweizerbürger-Bevölkerung, 1902 (1903)	750.000	57.400	7,6	50,8	m. erdr. M. v.
7. Absinth-Verbot, 1907 (1908) . .	797.000	167.800	21,0	46,9	m. gr. M. a.
8. Proportionalwahl des National- rates II, 1909 (1910)	817.000	142.300	17,4	61,4	knapp v.
9. Direkte Bundessteuer, 1917 (1918)	894.000	116.900	13,1	64,4	verworfen
10. Proportionalwahl des National- rates III, 1913 (1918)	844.000	122.600	14,5	47,9	m. gr. M. a.
11. Spielbankenverbot, 1914 (1920) .	846.000	117.500	13,9	51,9	angenommen
12. Unterstellung von Staatsverträ- gen unter das Referendum, 1913 (1921)	844.000	64.400	7,6	63,1	m. erdr. M. a.
13. Aufhebung der Militärjustiz, 1916 (1921)	882.000	119.000	13,5	63,1	m. erdr. M. v.
14. Initiative betr. Einbürgerungs- wesen, 1920 (1922)	957.000	59.800	6,2	45,6	m. erdr. M. v.
15. Initiative wegen Gefährdung der Landessicherheit, 1920 (1922)	957.000	59.800	6,2	45,6	m. gr. M. v.
16. Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat, 1921 (1922)	969.000	57.100	5,9	45,6	m. erdr. M. v.
17. Vermögensabgabe-Initiative, 1921 (1922)	969.000	87.500	9,0	86,3	m. erdr. M. v.
18. Schutzhaftinitiative, 1919 (1923)	932.000	62.200	6,7	53,2	m. erdr. M. v.
19. Wahrung der Volksrechte in Zoll- fragen, 1922 (1923)	976.000	151.300	15,5	65,8	m. erdr. M. v.
20. Initiative Rothenberger, 1920 (1925)	957.000	79.000	8,3	68,8	m. gr. M. v.

¹⁾ Am 27. Juni 1906 wurden 95.300 gültige Unterschriften für eine Initiative betreffend die Gesetzgebung über die Wasserkräfte eingereicht. Die Initiative kam jedoch nicht zur Abstimmung, weil sie im Hinblick auf eine Vorlage des Bundesrates, die ihren Forderungen Rechnung trug (Volksabstimmung vom 25. XI. 1908), von den Initianten zurückgezogen wurde.

²⁾ Einschliesslich 7400 weiteren Unterschriften, auf deren Prüfung der Bundesrat verzichtete, da am Zustandekommen der Initiative nicht zu zweifeln war.

Initiative Die erste Jahreszahl bedeutet das Jahr der Einreichung der Initiative, die zweite eingeklammerte das Jahr der Abstimmung	Stimmbe- rechtigte	Unterschriften		Stimm- beteil. in % der Stimm- berechtig- ten	Annahme oder Verwerfung
		absolut	in % der Stimm- berechtig- ten		
21. Spielbankinitiative, 1926 (1928)	1.020.000	131.000	12,9	55,5	knapp a.
22. Initiative für die Getreidever- versorgung, 1926 (1929) ¹⁾ . .	1.035.000	77.000	7,5	67,3	m. erdr. M. v.
23. Strassenverkehrs-Initiative, 1927 (1929)	1.044.000	51.600	3,6	65,0	m. gr. M. v.
24. Initiative für das Gemeinde- verbot, 1921 (1929)	967.000	145.700	15,1	66,4	m. gr. M. v.
25. Ordensverbot-Initiative, 1928 (1931) ²⁾	1.050.000	75.200	7,2	41,8	—

¹⁾ Diese Initiative wurde vor der Abstimmung von den Initianten zugunsten des Gegen-
entwurfs des Bundesrates fallen gelassen.
²⁾ Die Ordensverbot-Initiative kam nicht vor die Volksabstimmung, da die Initianten diese
zugunsten des Gegenentwurfs der Bundesversammlung zurückzogen.

Anzahl der Unterschriften bei Referendumsbegehren.

Referendumsvorlage	Stimmbe- rechtigte ¹⁾	Gültige Unterschriften		Stimm- betei- ligung in %	Annahme oder Verwerfung
		absolut	in % der Stimm- berechtig- ten ¹⁾		
1. Zivilstand und Ehe (1875) . . .	.	106.600	.	.	knapp a.
2. Politische Stimmberechtigung, I. Entwurf (1875)	.	108.700	.	.	knapp v.
3. Banknotengesetz (1876)	.	33.700	.	.	m. gr. M. v.
4. Militärflichtersatz, I. Entwurf (1876)	.	80.500	.	.	verworfen
5. Fabrikgesetz (1877)	.	54.800	.	.	knapp a.
6. Militärflichtersatz, II. Entwurf (1877)	.	63.300	.	.	knapp v.
7. Politische Stimmberechtigung, II. Entwurf (1877)	.	40.200	.	.	m. gr. M. v.
8. Subvention der Alpenbahn (1878)	637.000	36.100	5,7	61,9	m. gr. M. a.
9. Epidemien-gesetz (1882)	635.000	80.300	12,7	50,8	m. erdr. M. v.
10. «Schulsekretär» (1882)	635.000	181.000	28,5	77,2	m. erdr. M. v.
11. Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidep. (1884)	634.000	93.000	14,6	57,5	m. gr. M. v.
12. Beseitigung der Patenttaxen für Handelsreisende (1884)	634.000	93.000	14,6	57,3	knapp v.
13. Bundesstrafrecht (Stabioartikel) (1884)	634.000	93.000	14,6	57,0	verworfen

¹⁾ Die Zahl der Stimmberechtigten ist erst von 1879 an festgestellt.

Referendumsvorlage	Stimmbe- rechtigte ¹⁾	Gültige Unterschriften		Stimm- betei- ligung in %	Annahme oder Verwerfung
		absolut	in % der Stimm- berechtig- tigten ¹⁾		
14. Kanzleikosten der Gesandtschaft in Washington (1884)	634.000	93.000	14,8	56,4	m. gr. M. v.
15. Gesetz über das Alkoholmonopol (1887)	649.000	52.400	8,1	62,5	m. gr. M. a.
16. Schuldbetreibung- und Konkurs- gesetz (1889)	661.000	62.900	9,5	69,9	knapp a.
17. Pensionsgesetz (1891)	658.000	84.600	12,8	67,8	m. erdr. M. v.
18. Zolltarif (1891)	654.000	51.500	7,9	57,9	angenommen
19. Ankauf der Centralbahnen (1891)	659.000	91.700	13,9	63,8	m. erdr. M. v.
20. Gesandtschaftsgesetz (1895) . .	689.000	37.000	5,4	43,9	m. gr. M. v.
21. Viehhandelsgesetz (1896)	710.000	46.000	6,5	54,1	verworfen
22. Eisenbahnrechnungsgesetz (1896)	710.000	59.700	5,4	56,3	angenommen
23. Disziplinarstrafordnung (1896) .	710.000	69.400	9,8	54,7	m. erdr. M. v.
24. Bundesbank (1897)	717.000	78.300	10,7	63,0	verworfen
25. Verstaatlichung der Bahnen (1898)	734.000	85.500	11,6	77,8	m. erdr. M. a.
26. Kranken- und Unfallversicherung (1900)	744.000	117.500	15,8	65,9	m. erdr. M. v.
27. Zolltarif 1902 (1903)	768.000	110.500	14,4	72,5	m. gr. M. a.
28. Maulkrattengesetz (1903)	768.000	65.000	8,4	49,7	m. gr. M. v.
29. Lebensmittelgesetz (1906)	785.000	57.400	7,3	50,0	m. gr. M. a.
30. Neue Militärorganisation (1907)	808.000	88.200	10,9	74,0	angenommen
31. Kranken- u. Unfallversicherungs- gesetz (1912)	839.000	75.900	9,1	63,0	angenommen
32. Ordnung des Arbeitsverhältnisses (1920)	957.000	60.100	6,3	53,4	knapp v.
33. Arbeitszeit bei den Eisenbahnen (1920)	965.000	59.800	6,2	67,1	m. gr. M. a.
34. «Lex Häberlin» (Bundesstraf- recht) (1922)	983.000	150.000	15,3	69,3	verworfen
35. Zonenabkommen mit Frankreich (1923)	990.000	56.000	5,7	51,4	m. erdr. M. v.
36. Abschaffung des Achtstundentags (Fabrikgesetz), (1924)	996.000	202.200	20,3	76,0	m. gr. M. v.
37. Automobil- und Fahrradverkehrs- gesetz (1927)	1.038.000	91.800	8,8	55,3	m. gr. M. v.
38. Zolltarif (1929)	1.072.000	114.200	10,7	67,3	m. erdr. M. a.
39. Gesetz über die Alters- und Hinterbliebenenvers. (1931)	1.125.000	60.900	6,1	78	m. gr. M. v.
40. Gesetz über die Tabakbesteuerung (1931)	1.125.000	42.500	4,2	78	knapp v.

¹⁾ Die Zahl der Stimmberechtigten ist erst von 1879 an festgestellt.