

Edith Gindulis, Herbert Obinger

**Der Kampf um die Fristenlösung in der Schweiz. Ein
Lehrstück konkordanzdemokratischer Überforde-
rung**

Zes-Arbeitspapier Nr. 3/02

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

Zusammenfassung

Streng dem Gesetz nach gilt in der Schweiz als reichstem westeuropäischen Land eine der restriktivsten Regelungsformen zum Schwangerschaftsabbruch in den OECD-Staaten. Gemäß dem Strafgesetzbuch vom 1. Januar 1942 ist die Unterbrechung einer Schwangerschaft grundsätzlich untersagt. Eine Ausnahme bildet der medizinisch indizierte Eingriff als Spezialfall der gerechtfertigten Notlage. Trotz intensiver Reformbemühungen und zahlreicher Versuche einer Neufassung gelang in den letzten sechzig Jahren keine Abkehr von der bestehenden Rechtslage.

Dieser Beitrag versucht, die Ursachen für die hohe Policy-Stabilität zu erklären, indem die Etappen des langen Kampfes um die Liberalisierung der Abtreibungsartikel rekonstruiert werden. Dabei stützt sich die Untersuchung auf den Advocacy-Koalitionsansatz von Paul Sabatier und der institutionellen Theorie der Vetospieler von George Tsebelis. Mit dieser Vorgehensweise soll einerseits die dem schweizerischen Sonderfall zu Grunde liegenden Bedingungen aufgedeckt – also Politikvariation im internationalen Vergleich erklärt –, andererseits soll der Policywandel in dynamischer Perspektive erfasst – d.h. der Reformprozess im Längsschnitt – rekonstruiert werden.

Inhalt

Einleitung	5
1. Theorierahmen	6
2. Das Reformgesetz zum Schwangerschaftsabbruch von 1942	8
3. Das Scheitern des „Bundesgesetzes über den Schutz der Schwangerschaft und die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs“ von 1977	11
4. Die Einführung der Fristenregelung zum Schwangerschaftsabbruch 2001	16
5. Schlussfolgerungen	20
Anhang	23
1. Abkürzungsverzeichnis	23
2. Der politische Entscheidungsprozess beim Bund	24
Literatur	25

Einleitung

Kaum ein Thema ist gesellschaftspolitisch so umstritten wie die staatliche Regulierung der Schwangerschaftsunterbrechung. Indiz dafür sind die international gegensätzlichen Reformintentionen, zahlreichen Volksabstimmungen und die häufige Instrumentalisierung von Höchstgerichten, womit die jeweiligen Gegner einer Gesetzänderung versuchten, ihren unterlegenen parlamentarischen Vorstellungen doch noch zum Siege zu verhelfen. Die Auseinandersetzungen nehmen bisweilen auch eine internationale Dimension an, wie jüngst das Beispiel der niederländischen Schiffsklinik der Organisation „Women on Waves“ zeigt, welche vor der Küste Irlands Schwangerschaftsabbrüche durchführen wollte, um so das irische Abtreibungsverbot zu umgehen¹. Auch auf symbolischer Ebene lässt sich der hohe Konfliktgrad dieses Politikfeldes ablesen: So erklärte sich 1990 der belgische König Baudoin aus Gewissensgründen bei der Verabschiedung der aktuellen Rechtsbestimmung für zwei Tage regierungsunfähig. Nur mit der vorübergehenden Abdankung schien es dem katholischen Monarchen möglich, die vom Parlament bereits genehmigte Fristenregelung zu bestätigen, ohne das liberale Reformgesetz zu unterzeichnen. An seiner Stelle verkündete der Ministerpräsident das neue Abbruchsrecht². Auch der Schweizer Bundesrat Kurt Furgler weigerte sich in seiner Funktion als Justizminister im Jahr 1974, die bundesrätliche Vorlage zur Liberalisierung der Bestimmung den eidgenössischen Räten zu unterbreiten (Linder 1999a: 224). Die Vertretung der Regierungsvorlage übernahm deshalb der amtierende Bundespräsident Ernst Brugger. Der Souverän bestätigte Furglers Haltung und verwarf seit Beginn der 70er Jahre in mehreren Volksabstimmungen die unterschiedlichsten Varianten einer Neuregelung der Strafgesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch von 1942.

Im März 2001 hat das Parlament nach langen sowie kontroversen Diskussionen erneut einen Reformversuch unternommen und die Einführung einer Fristenregelung beschlossen. Gegen diesen Beschluss wurde jedoch das fakultative Referendum ergriffen.

Im internationalen Vergleich nimmt die aktuelle, bis zur Volksabstimmung³ weiterhin bestehende schweizerische Abtreibungsordnung eine Sonderstellung ein: Während Staaten mit einem hohen ökonomischen Entwicklungs- bzw. Modernisierungsniveau in der Tendenz über liberale Regulationsformen verfügen, gilt in der Schweiz als reichstem westeuropäischen Land ein vergleichsweise restriktives Gesetz wie es für südeuropäische Staaten wie Spanien und Portugal typisch ist (Gindulis 2001: 22). Gemäß dem Strafgesetzbuch (StGB) vom 1. Januar 1942 ist der Abbruch einer Schwangerschaft grundsätzlich untersagt. Eine Ausnahme bildet der medizinisch indizierte Eingriff als Spezialfall der gerechtfertigten Notlage (Locher 1988: 1506). Allerdings klappte Norm und Praxis im Zeitverlauf zusehends auseinander. So kam es 1980 nur noch vereinzelt, ab 1988 zu über-

¹ International Herald Tribune vom 11.06.2001, S. 7.

² Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.04.1990.

³ Das Referendum findet am 02.06.2002 statt.

haupt keiner Verurteilung mehr nach Art. 118 StGB⁴. Dieses Auseinanderdriften von Gesetz und seiner Anwendung sowie erhebliche interkantonale Unterschiede in der Vollziehung bildeten einen wichtigen Impulsgeber für eine Neufassung des Abbruchsrechts. Trotz intensiver Debatten blieben jedoch alle Reformversuche in den letzten sechzig Jahren erfolglos.

Dieser Beitrag versucht, die Ursachen für die hohe Policy-Stabilität zu erklären, indem die Etappen des langen Kampfes um die Liberalisierung der Abtreibungsartikel rekonstruiert werden⁵. Die Analyse enthüllt eine hohe Dysfunktionalität der traditionellen konkordanzdemokratischen Entscheidungsmuster in diesem Politikfeld, da es nicht gelungen ist, durch Kompromisslösungen der Ergreifung eines Referendums vorzubeugen. Unsere These besteht darin, dass sich das Abtreibungsrecht aufgrund des ihm inhärenten fundamentalen Zielkonfliktes zwischen den zentralen Rechtsgütern „Recht auf Leben“ und „Selbstbestimmungsrecht der Frau“ einer solchen konkordanzdemokratischen Regelung entzieht. Die Regulierung der Schwangerschaftsunterbrechung stellt vielmehr ein Nullsummenspiel dar, bei dem keine durch Policy Broker vermittelte Kompensationsgeschäfte möglich sind. Folglich nutzten sowohl Abtreibungsgegner als auch Liberalisierungsbeefürworter den institutionellen Vetopunkt des fakultativen Referendums⁶, um den Konflikt um die Abtreibung vor die Stimmurne zu bringen. Alle bisherigen Reformen des Abbruchsrechts wurden mittels Mehrheitsregel entschieden. Eine Änderung des Status quo ist daher nur im Falle von Präferenzänderungen innerhalb des Stimmvolkes möglich.

1. Theorierahmen

Aus theoretischer Perspektive verknüpfen wir den Advocacy-Koalitionsansatz von Paul Sabatier (Sabatier 1993; 1999) mit der institutionellen Theorie der Vetospieler von George Tsebelis (Tsebelis 1995a; 1995b; 1999; 2000). Mit dieser eklektizistischen Vorgehensweise soll einerseits die dem schweizerischen Sonderfall zu Grunde liegenden Ursachen aufgedeckt – also Politikvariation im internationalen Vergleich erklärt –, andererseits soll der Policywandel in dynamischer Perspektive erfasst – d.h. der Reformprozess im Längsschnitt – rekonstruiert werden.

Da es sich bei der Schweiz um eine fast idealtypische Konkordanzdemokratie handelt (Lijphart 1999), wo die vier größten Parteien seit mehr als vier Jahrzehnten in einer Regierung zusammengefasst sind, wird die Erklärungskraft der Parteiendifferenztheorie eingeschränkt. Dessen ungeachtet sind die politischen Kräfteverhältnisse und die ideologische Orientierung der Parteien besonders in diesem höchst kontroversen Politikbereich von zentraler Bedeutung. Um diese zu fassen, greifen wir auf den Advocacy-Koalitionsansatz zurück. Der auf die Erklärung von Policy-Veränderungen zugeschnittene und die traditionelle Phasenheuristik erweiternde Ansatz der Advocacy-Koalitionen

⁴ BBl 1998 V, S. 5379.

⁵ Für Leser, die mit dem politischen System der Schweiz wenig vertraut sind, findet sich im Anhang eine graphische Synopse des politischen Entscheidungssystems im Bund.

⁶ Durch die Sammlung von 50 000 Unterschriften kann jeder Gesetzesbeschluss des Parlaments einer Volksabstimmung unterzogen werden.

erklärt Staatstätigkeit als Produkt konfligierender normativer Überzeugungen von mindestens zwei Akteurskoalitionen, den institutionellen sowie sozioökonomischen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Rückkoppelungen auf Handlungsressourcen und -präferenzen dieser Akteurskonstellationen. Dieser Ansatz rückt akteurspezifische Wertvorstellungen in den Mittelpunkt und eignet sich insbesondere für die Analyse von Staatstätigkeit in ideologisch konfliktiven Politikfeldern über einen längeren Zeitraum hinweg. Im Gegensatz zu traditionellen Phasenmodellen des politischen Entscheidungsprozesses (DeLeon 1999: 19-32) geht dieser Ansatz von einem zyklischen Politikprozess aus, welcher Rückkoppelungsschleifen im Entscheidungsprozess zulässt. Jede Policy-Koalition besteht aus politischen Eliten, Experten und Interessengruppen, die eine gemeinsame Welt- und Problemsicht (belief-system) teilen. Dadurch werden unterschiedliche Akteursebenen – staatliche und nicht-staatliche – miteinander verklammert. Wir gehen von zwei Advocacy-Koalitionen – einer Befürworterkoalition der straflosen Abtreibung und einer Koalition der Abtreibungsgegner – sowie einem zweistufigen „belief-system“ aus. Der Policy-Kern jeder Koalition besteht aus festgefügt, änderungsresistenten normativen Überzeugungen. Der zentrale Grundwert der „Liberalisierungskoalition“ besteht im Recht des Individuums auf selbstbestimmte Lebensgestaltung, während das Recht auf Leben des Ungeborenen den normativen Policy-Kern der „Lebensschutzkoalition“ darstellt. Auf Grund ihrer normativen bzw. ideologischen Fundierung erwarten wir, dass sich die „Liberalisierungskoalition“ aus Linksparteien, liberalen Parteien sowie im außerparlamentarischen Bereich aus Frauenorganisationen zusammensetzt. Demgegenüber sollte sich die „Lebensschutzkoalition“ aus konfessionellen und konservativen Parteien, den Kirchen sowie aus Lebensschutzorganisationen rekrutieren. Die handlungsleitenden Kernpräferenzen der einzelnen Koalitionen bestimmen die Richtung, in die staatliche Politik gelenkt werden soll. Ob dies gelingt hängt aber von den Handlungsmöglichkeiten der Koalition, d.h. von den unterschiedlichen Ressourcen der Koalitionen sowie den institutionellen Handlungsschranken, ab. An dieser Stelle kommt die Theorie der Vetospieler zum Zuge. Vetospieler sind nach George Tsebelis individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung für eine Änderung des Status quo erforderlich ist. Für die Schweiz sind zwei Vetospieler von zentraler Bedeutung, nämlich der Souverän mit seinen ausgebauten Vetorechten im Rahmen der Direktdemokratie und der Ständerat als gleichberechtigte zweite Parlamentskammer. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit mit Normenkontrollrechten gegenüber dem Bundesgesetzgeber gibt es in der Schweiz nicht. Der Ständerat ist insofern als potenzieller Vetospieler einzustufen, als sich auf Grund der strategischen Nutzung des Mehrheitswahlrechts durch die bürgerlichen Parteien seine parteipolitische Zusammensetzung von jener der Volkskammer erheblich unterscheidet. Im Vergleich zum Nationalrat ist die politische Linke im Ständerat massiv unterrepräsentiert, während die Christdemokratische Volkspartei (CVP) im „Stöckli“ traditionell stark vertreten ist.

Die zweite Ebene des „belief-systems“ bilden instrumentelle Aspekte, mit denen die Vorstellungen des jeweiligen Policy-Kerns in materielle Politik übersetzt werden sollen. Auf dieser Sekundärebene sind im Fall neuer Informationen, im Zuge externer Ereignisse, Lernprozessen oder spezifischer Erfahrungen Einstellungsveränderungen möglich. Beispiele wären im konkreten Fall spezifische Regelungsmodelle zur Umsetzung des Policy-Kerns etwa in Gestalt eines Abtreibungsverbots, eines Indikationsmodells oder einer Fristenregelung. Auf dieser instrumentellen Ebene kann – insbe-

sondere durch Einschaltung von Vermittlern – zwischen den Koalitionen eine Annäherung stattfinden. Demgegenüber erweisen sich die Kernpräferenzen als änderungsresistent. Als Vermittler bzw. Policy-Broker können Gerichte, Experten, Beamte und Regierungen auftreten. Ziel dieser keinesfalls immer neutralen Broker ist es, das Konfliktniveau zu kanalisieren und zu einer praktikablen und tragbaren Lösung des Problems zu gelangen (Sabatier 1993: 129). Unsere Hypothese besteht darin, dass sich die staatliche Regulierung der Schwangerschaftsunterbrechung auf dieser instrumentellen Ebene einer tragfähigen Kompromissbildung entzieht, da ein zwischen den Extrempunkten Verbot und völliger Freigabe angesiedelter Kompromiss weit in den Policy-Kern jeder der beiden Advocacy-Koalitionen greift und deshalb von zwei Seiten Widerstand provoziert. Obwohl der Bundesrat stets bemüht war, als Broker zwischen beiden Koalitionen zu vermitteln, versuchten – wie in den folgenden Abschnitten gezeigt wird – beide Lager die institutionellen Vetopunkte der Direktdemokratie zu nutzen, um ihren Kernpräferenzen qua Mehrheitsentscheid zum Siege zu verhelfen.

2. Das Reformgesetz zum Schwangerschaftsabbruch von 1942

Gemäß der revidierten Bundesverfassung (BV) von 1874 hatte der Bund keinerlei Kompetenzen auf dem Gebiet des Strafrechts. Folglich besaßen gegen Ende des 19. Jahrhunderts alle Kantone, mit Ausnahme von Uri, Nidwalden und Appenzell Innerrhoden, die noch nach Gewohnheitsrecht oder nach speziellen Gesetzen Recht sprachen, ein eigenes Strafgesetzbuch (Stoos 1890: XIII). 1898 wurde zwar dem Bund gemäß Art. 64^{bis} (1) BV die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafrechts übertragen, das schweizerische Strafgesetzbuch trat aber nicht zuletzt auf Grund heftiger Diskussion über die Abtreibungsfrage erst am 1. Januar 1942 in Kraft. Während der Beratungen der eidgenössischen Räte um die Gestaltung des allgemeinen Strafgesetzbuchs in den Jahren zwischen 1921 und 1937 stellte – so rückblickend der Bundesrat⁷ – der straflose Schwangerschaftsabbruch neben der Todesstrafe „das am meisten umstrittene Problem bei der Schaffung des Strafgesetzbuches“ dar. In den Parlamentsdebatten prallten die divergierenden politischen Positionen, insbesondere jene zwischen den Katholisch-Konservativen und der damals noch oppositionellen Sozialdemokratischen Partei, heftig aufeinander. Dabei war der Grundsatz der strafrechtlichen Normierung der Schwangerschaftsunterbrechung bei den politischen Entscheidungsträgern wenig umstritten. Die Art. 105 und Art. 106 des von einer Expertenkommission ausgearbeiteten Entwurfs aus dem Jahr 1918, welche die Abtreibung durch die Frau sowie durch Drittpersonen unter Strafe stellten, wurden ohne Abänderungen angenommen⁸. Im Mittelpunkt heftiger parlamentarischer Auseinandersetzungen stand jedoch der Artikel 107 (im aktuellen Strafgesetzbuch Art. 120), dem-

⁷ BBl 1974 II, S. 726.

⁸ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 83; Amtliches Bulletin, Ständerat, 1931, S. 489. Der Antrag des kommunistischen Abgeordneten Franz Welti auf Streichung der Abtreibungsartikel 105-107 StGB wurde mit sieben Fürstimmen bei 99 Gegenstimmen deutlich abgelehnt (Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 83).

zufolge im Falle einer nicht abwendbaren Lebensgefahr oder einer großen gesundheitlichen Gefährdung der Frau ein Schwangerschaftsabbruch straflos bleiben sollte⁹.

Die freisinnige Kommissionsmehrheit¹⁰ im Nationalrat befürwortete den Artikel in der Fassung von 1918, wogegen die katholisch-konservative Minderheit¹¹ seine ersatzlose Streichung forderte und eine Erweiterung der medizinischen um die eugenische, kriminologische und vor allem soziale Indikation im Sinne der sozialdemokratischen Kommissionsminderheit¹² massiv ablehnte¹³. So drohte der Berichterstatter der konservativen Fraktion Emil Grünenfelder: „wenn die sozialdemokratischen Minderheitsanträge unter Art. 107 und 107bis Aufnahme fänden, (wären) wir nicht nur aus den Gesichtspunkten der Volksgesundheit und des moralischen Wohles des Volkes, sondern aus unserem Gewissen heraus verpflichtet (...), das Gesetz mit aller Kraft zu bekämpfen“¹⁴. Auch die Liberalen wiesen im Nationalrat die Vorlage der Sozialdemokraten¹⁵, besonders die Einführung der sozialen Indikation, aus pronatalistischen bevölkerungspolitischen Bestrebungen zurück¹⁶. Demgegenüber plädierten die Kommunisten¹⁷ für die straflose Unterbrechung der Schwangerschaft¹⁸. In seinem Antrag auf Streichung der Strafartikel 105-107 kritisierte der Abgeordnete Franz Welti, dass die Bestimmungen gegen die Abtreibung „eine sozial feindliche Einstellung der herrschenden Klasse gegenüber den Frauen des arbeitenden Volkes“ darstellen und ein Versuch sind „den Gebärzwang dieser Frauen unter allen Umständen aufrechtzuerhalten“¹⁹. Die folgenden parlamentarischen Beratungen zur Strafvorschrift über den Schwangerschaftsabbruch beschäftigten sich denn auch ausschließlich mit möglichen Voraussetzungen und formal-rechtlichen Verfahrensbedingungen, unter denen ein Eingriff straflos bleiben dürfte²⁰. Da die Räte abweichende Beschlüsse zur Gestaltung des Art. 107 fassten, wurde ein Differenzbereinigungsverfahren eingeleitet.

Am 21. Dezember 1937 verabschiedete die Bundesversammlung nach jahrelangen und „gelegentlich von scharfen Auseinandersetzungen begleiteten“ Verhandlungen das gesamtschweizerische Strafgesetzbuch²¹. Der Ständerat²² nahm mit 29 Fürstimmen bei 11 Gegenstimmen und einer Ent-

⁹ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 22. Vgl. Ausführungen des Abgeordneten der Freisinnig-demokratischen Fraktion Oskar Wettstein in: Amtliches Bulletin, Ständerat, 1935, S. 205.

¹⁰ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 22.

¹¹ Katholisch-Konservative Fraktion (gegründet 1857), Katholische Volkspartei (1894-1912), Konservative Volkspartei (1912-1957), Konservative-christlich demokratische Partei (1957-1971), Christlich-demokratische Volkspartei (seit 1971).

¹² Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 22.

¹³ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 30.

¹⁴ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 30.

¹⁵ Sozialdemokratische Partei (gegründet 1888), Sozialdemokratische Fraktion (gegründet 1911).

¹⁶ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 25.

¹⁷ Kommunistische Partei (1922-1939).

¹⁸ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 43.

¹⁹ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1929, S. 43.

²⁰ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1934, S. 368 ff.; Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1935, S. 540 ff.; Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1936, S. 1501 ff.; Amtliches Bulletin, Ständerat, 1931, S. 487 ff.; Amtliches Bulletin, Ständerat, 1932, S. 117 ff.; Amtliches Bulletin, Ständerat, 1935, S. 205-207; Amtliches Bulletin, Ständerat, 1936, S. 174-175.

²¹ Vgl. Ausführungen des Bundesrats Jakob Baumann (FDP) in: Amtliches Bulletin, Ständerat, 1937, S. 498.

haltung das Reformwerk an. Dabei setzten sich die Liberalen²³ mit Stimmen von Abgeordneten der Katholisch-Konservativen Fraktion, welche die Abstimmung über den Entwurf zuvor ihren Mitgliedern freigegeben hatte, durch²⁴. Der Nationalrat²⁵ beschloss mit 138 Fürstimmen bei 36 Gegenstimmen und fünf Enthaltungen das Strafgesetzbuch, wobei die liberale Ratsmehrheit, die Sozialdemokratische Fraktion und einige Katholisch-Konservative²⁶ für die Vereinheitlichung des Strafrechts gestimmt hatten.

Gegen den Beschluss der Bundesversammlung wurde, nicht zuletzt wegen Art. 107 StGB, das Referendum ergriffen²⁷. Am 3. Juli 1938 nahm jedoch das (männliche) Schweizervolk durch Abstimmung mit 358 438 Fürstimmen bei 312 030 Gegenstimmen das allgemeine Strafgesetzbuch an.

Das in Bezug auf die Abtreibung restriktive Gesetz wurde – für den schweizerischen Vollzugsföderalismus nicht untypisch – kantonal unterschiedlich angewandt. Maßgeblich hierfür waren – so der Kanton Basel-Land im Vernehmlassungsverfahren 1973 – kantonale Unterschiede im Hinblick auf die Konfessionsstruktur und Weltanschauung²⁸. Die beträchtliche interkantonale Rechtsungleichheit führte dazu, dass Frauen den Abbruch einer Schwangerschaft illegal, in anderen Kantonen oder im Ausland vornehmen ließen. Allerdings wurde erst zu Beginn der 70er Jahre versucht, diesem Umstand mit einer Neufassung der Strafbestimmung gegenzusteuern.

²² Amtliches Bulletin, Ständerat, 1937, S. 501.

²³ Die Freisinnig-demokratische Fraktion (gegründet 1894) und Bauernfraktion (Bauern-, Gewerbe- und Bürger Partei) (1919-1971).

²⁴ Amtliches Bulletin, Ständerat, 1937, S. 499.

²⁵ Nationalrat, Amtliches Bulletin, 1937, S. 847.

²⁶ Auch im Nationalrat beschloss die Katholisch-Konservative Fraktion die Freigabe der Stimmen (Amtliches Bulletin, Nationalrat, 1937, S. 872).

²⁷ BBl 1998 V, S. 5378.

²⁸ Vgl. BBl 1974 II, S. 716.

3. Das Scheitern des „Bundesgesetzes über den Schutz der Schwangerschaft und die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs“ von 1977

Wie in vielen europäischen Ländern verdichteten sich auch in der Schweiz zu Beginn der 70er Jahre die Reformbestrebungen für eine Neuordnung des Abbruchsrechts von 1942. Ausgehend von den Reform- sowie Partizipationsbegehren der 68er-Bewegung und wesentlich getragen von Frauenorganisationen fügte sich die Forderung nach Legalisierung der Schwangerschaftsunterbrechung in eine Reihe von Bestrebungen nach Gleichberechtigung der Geschlechter, wie das 1971 erfolgreiche Begehren zur Einführung des Frauenwahlrechts, ein (Broda/Joris/Müller 1998: 214-216). Den Auslöser bildete die Volksinitiative für die Strafflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung, welche am 1. Dezember 1971 mit 59 904 gültigen Unterschriften eingereicht wurde und mitten in die anlaufenden Beratungen über eine Reform des Strafgesetzbuchs hinein fiel¹. Die wesentliche Forderung der Initiative war die Aufnahme eines neuen Artikels 65^{bis} in die Bundesverfassung, wonach ein Schwangerschaftsabbruch straflos bleiben sollte. Nur zwei Wochen später lancierte der Kanton Neuenburg eine Standesinitiative mit gleicher Intention. Da es sich bei der Standesinitiative um ein Gesetzesinitiativsrecht der Kantone handelt, stand die Streichung der Abtreibungsartikel (Art. 118-121 StGB) im Mittelpunkt. Dieser Vorstoß der liberalen Kräfte mobilisierte die Abtreibungsgegner, welche dem Parlament im September 1972 eine von ca. 180 000 Personen unterzeichnete Petition unterbreiteten, in der die Beibehaltung und Absicherung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz des Ungeborenen gefordert wurde. Damit gerieten Regierung und Parlament, von zwei Seiten bedrängt, unter Handlungsdruck. Die mit der Reform des Strafgesetzbuchs betraute 31-köpfige Expertenkommission² erhielt vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Weisung, sich den Artikeln 118-121 StGB prioritär zuzuwenden. Nach mehr als einjähriger Beratung unterbreitete die Kommission dem Departement drei Lösungsvorschläge für eine Neuordnung des Abtreibungsrechts. Gesucht wurde die Grenze der rechtlichen Zulässigkeit der Unterbrechung einer Schwangerschaft und so konnte sich auch die Kommission nicht auf eine Regelungsform verständigen. Zur Disposition standen eine Fristenregelung sowie ein erweitertes Indikationsmodell mit und ohne soziale Indikation. Innerhalb der Expertenkommission hielten Befürworter und Gegner der Fristenlösung einander die Waage³. Damit sprach sich die Kommission deutlich für eine Liberalisierung der bestehenden Rechtslage aus; eine Beibehaltung oder Verschärfung der Strafartikel wurde dagegen einhellig abgelehnt. Im Gegensatz zu den parlamentarischen Verhandlungen vor dem Zweiten Weltkrieg, missbilligte die Expertenkommission auch jede Instrumentalisierung der Bestimmung zu bevölkerungspolitischen Zwecken. Falls sich der Gesetzgeber für ein Indikationsmodell entscheiden sollte, empfahl sie die Schaffung eines eigenständigen Bundesgesetzes. Das erweiterte Indikationsmodell ohne soziale

¹ Vgl. BBl 1974 II, S. 700 ff.

² Derartige außerparlamentarische Kommissionen spielen in der Schweiz im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess eine tragende Rolle.

³ BBl 1973 II, S. 858.

Indikation sah neben der bestehenden medizinischen eine Straffreiheit auch bei Vorliegen einer juristischen sowie eugenischen Indikation vor. Gemäß dem erweiterten Modell mit sozialer Indikation sollte der Abbruch einer Schwangerschaft dann straffrei bleiben, wenn die Geburt des Kindes eine schwere soziale Notlage der Mutter herbeiführen würde. Der Fristenregelung zufolge sollte ein strafloser Eingriff auf Antrag der Frau bis zur 12. Woche erfolgen, sofern er durch einen behördlich zugelassenen Arzt vorgenommen wird.

Diese drei Varianten wurden 1973 vom Justiz- und Polizeidepartement in das vorparlamentarische Vernehmlassungsverfahren versandt, welches Parteien, den Kantonen und Interessenorganisationen die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf einräumt. Das Vernehmlassungsverfahren⁴ enthüllte eine Pattsituation zwischen den Kantonen, während sich drei der vier Bundesratsparteien für die Fristenlösung aussprachen (vgl. Tabelle 1). Die Zusammensetzung der Liberalisierungs- und Lebensschutzkoalition entsprach dabei weitgehend den eingangs formulierten Hypothesen: Für das erweiterte Indikationsmodell ohne soziale Indikation, d.h. für den vorsichtigsten Liberalisierungsschritt, sprachen sich mit der Christdemokratischen Volkspartei (CVP) und der Evangelischen Volkspartei (EVP) zwei konfessionelle Parteien sowie die rechte Republikanische Bewegung aus. Unterstützung fand diese Regelung ferner bei den Kantonen mit katholischer Bevölkerungsmehrheit wie Freiburg, Wallis, Luzern, Appenzell Innerrhoden und Obwalden sowie bei den meisten Kantonen der Inner- und Ostschweiz. Auch kirchliche Organisationen unterstützten dieses Modell, wenngleich die eugenische Indikation kritisiert wurde.

Für die Fristenlösung sprachen sich Zürich, Genf und Bern, das italienischsprachige Tessin sowie jeweils zwei französisch- und deutschsprachige Kantone aus. Von den politischen Parteien votierten mit der Freisinnig-demokratischen Partei (FDP), der Sozialdemokratischen Partei (SPS) und – entgegen unserer Vermutung – der konservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) drei Regierungsparteien für diese Regelung. Auch der Landesring der Unabhängigen (LdU) sowie die weit links positionierte Partei der Arbeit (PdA) sprachen sich für diese Variante aus. Klar favorisiert wurde die Fristenlösung ebenso von den Frauenorganisationen.

Am wenigsten Unterstützung erfuhr das erweiterte Indikationsmodell mit sozialer Indikation. Lediglich vier Kantone und die politisch leichtgewichtige Liberal-demokratische Union bevorzugten diesen Kompromissvorschlag. Damit bestand ein Patt zwischen zwei konträren Lösungsvarianten.

⁴ BBl 1974 II, S. 713.

Tabelle 1: Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens von 1973 zur Reform der Art. 118-121 StGB

Modell	Parteien	Kantone	Interessengruppen
Indikationslösung ohne soziale Indikation	CVP, EVP, Republikanische Bewegung	LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, BL, SG, AI, GR, AG, VS	5 kirchliche Organisationen, 7 Interessenorganisationen
Indikationslösung mit sozialer Indikation	Liberaldemokratische Union	GL, BS, TG, VD	6 Ärzte- und Krankenpflegeorganisationen, Theologinnenverband
Fristenlösung	SPS, FDP, SVP, LdU, PdA	ZH, BE, SO, SH, AR, TI, NE, GE	7 Frauenorganisationen, 10 Interessenorganisationen

Quelle: BBl 1974 II, S. 713.

Das Wesen der schweizerischen Konkordanzdemokratie besteht darin, aus konfligierenden Interessen einen tragfähigen, d.h. referendumsfesten Kompromiss zu schmieden. Angesichts der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, welches im vorparlamentarischen Entscheidungsprozess der Sondierung von Interessenpositionen policyrelevanter Akteure dient, sprach sich der Bundesrat in seiner Botschaft an die Bundesversammlung für das erweiterte Indikationsmodell mit sozialer Indikation aus, also für jene Variante, die der Ideallösung der wenigstens Akteure entsprach, sich jedoch zwischen den Idealpunkten der beiden Advocacy-Koalitionen befand. Damit schlüpfte der Bundesrat in die Rolle eines Policy-Brokers, der zwischen den beiden Koalitionen zu vermitteln versuchte, um so einen für beide Seiten akzeptablen Kompromiss zu erzielen. Gemäß der Empfehlung der Expertenkommission wurde den Räten die Neufassung der Abtreibungsartikel in einem eigenen Gesetz vorgeschlagen, welches als indirekter Gegenentwurf der Volksinitiative gegenübergestellt werden sollte. Gleichzeitig wurde die Verwerfung des Begehrens empfohlen und angeregt, der Neuenburger Standesinitiative nicht Folge zu geben⁵.

Der Bundesrat sprach sich in seiner Gesetzbotschaft hinsichtlich der Schutzwürdigkeit der zentralen Rechtsgüter vorrangig für den Schutz des werdenden Lebens aus, verankerte jedoch neben der medizinischen Indikation drei weitere Indikationsformen und beschritt damit den Weg einer zaghaften Liberalisierung. Der Indikationskatalog wurde um eine eugenische, eine juristische (strafloser Schwangerschaftsabbruch im Falle eines Sittlichkeitsdeliktes) sowie eine soziale Indikation erweitert. Letztere beließ gemäß Art. 5 der Vorlage die Abtreibung dann straffrei, wenn die „Austragung der Schwangerschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer schweren, durch die zur Verfügung stehenden Mittel nicht abwendbaren sozialen Notlage der Schwangeren führen würde“⁶.

Dieser Gesetzesvorschlag des Bundesrates löste im Parlament heftige Konflikte aus (Senti 1994: 94-98). Sozialdemokratisch-liberale Kräfte tendierten im Nationalrat zur Fristenregelung, während sich die Christdemokraten gemeinsam mit der SVP, welche im Vernehmlassungsverfahren noch die Fristenlösung präferierte, für ein Indikationsmodell ohne soziale Indikation stark machten.

⁵ BBl 1974 II, S. 703-704.

⁶ BBl 1974 II, S. 769.

Demgegenüber ging dem Ständerat der Regierungsvorschlag zu weit. In beiden Kammern standen sich eine Koalition von FDP/SPS und eine aus CVP/SVP gegenüber, wobei sich angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Ständerat das konservative Lager durchsetzen konnte. Im Zuge des Differenzbereinigungsverfahrens lenkte der Nationalrat ein und befürwortete das Bundesratsmodell. Parallel zu den laufenden parlamentarischen Verhandlungen wurde im Januar 1976 von liberalen und sozialdemokratischen Gruppen der Westschweiz eine neue, von 67 769 Personen unterstützte Volksinitiative zur Einführung einer Fristenregelung eingereicht, nachdem die erste Initiative von 1971 wegen massiver Kritik zurückgezogen worden war⁷. Durch dieses Volksbegehren bekamen die Beratungen der eidgenössischen Räte eine neue Dynamik. In Anbetracht der Fristenlösungsinitiative schwenkte nun im Differenzbereinigungsverfahren der Ständerat auf das erweiterte Indikationsmodell mit sozialer Indikation ein, sodass nach heftigen und langwierigen parlamentarischen Auseinandersetzungen der Kompromissvorschlag der Regierung, mit geringen Änderungen versehen, 1977 vom Parlament beschlossen wurde⁸. „Unter dem Druck der Volksinitiative setzte sich damit nach langem Hin und Her eine Kompromisslösung durch, die eigentlich von keiner Seite getragen wurde“ (Senti 1994: 98). Wenig überraschend ergriffen daher sowohl die Befürworter als auch die Gegner einer Liberalisierung der bestehenden Rechtslage gegen das Gesetz das fakultative Referendum. Der Liberalisierungscoalition ging der Kompromissvorschlag des Bundesrates zu wenig weit, für die Lebensschutzkoalition war er zu permissiv. Im Dezember 1977 kam mit 95 041 gültigen Unterschriften das von zwei Komitees getragene Referendum gegen das Bundesgesetz zustande⁹. Beide Advocacy-Koalitionen versuchten somit, ihre Kernüberzeugungen mittels eines direktdemokratischen Mehrheitsentscheids zum Siege zu verhelfen, da die vorgeschlagene Kompromisslösung zu weit vom jeweiligen Policy-Kern entfernt war.

Zu heftigen parteipolitischen Konflikten kam es auch hinsichtlich der hängigen Fristenlösungsinitiative. Trotz einer für den schweizerischen Parlamentarismus äußerst seltenen Einigungskonferenz¹⁰ konnten sich die eidgenössischen Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen¹¹. Die Initiative wurde daher ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Damit gelangten schließlich zwei Vorlagen vor die Stimmurne. Der Souverän hatte die Wahl zwischen zwei Liberalisierungsvorlagen, nämlich zwischen dem von Bundesrat sowie Parlament favorisierten erweiterten Indikationsmodell mit sozialer Indikation und einer Fristenregelung im Sinne der Initiatoren. Am 25. September 1977 wurde bei einer Stimmbeteiligung von 52 % die Fristenlösungsinitiative von Volk und Ständen mit 51,7 % Gegenstimmen und einer Kantons-

⁷ Der Wortlaut der Volksinitiative aus dem Jahr 1971 (vgl. BBl 1973 II, S. 39) lautete lapidar: „Wegen Schwangerschaftsunterbrechung darf keine Strafe ausgefällt werden“. Die neue Initiative fasste hingegen die Forderung nach Strafflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs präziser. Der entscheidende Passus des Initiativtextes lautete: „Der Abbruch einer Schwangerschaft ist straflos, wenn er durch einen zur Ausübung des Berufes zugelassenen Arzt, innert zwölf Wochen nach Beginn der letzten Periode und mit schriftlicher Zustimmung der Schwangeren ausgeführt wird. Die freie Arztwahl ist gewährleistet“ (vgl. BBl 1976 I, S. 846).

⁸ BBl 1977 III, S. 88-96.

⁹ BBl 1978 I, S. 262.

¹⁰ Zwischen 1902 und 1991 gab es erst 15 Einigungskonferenzen (vgl. Huber-Hotz 1991: 176).

¹¹ BBl 1977 II, S. 434.

mehrheit von 13 4/2 gegen 6 2/2 verworfen. Eine Mehrheit fand das Begehren jedoch in der Westschweiz. Gemäß der Nachanalyse der Volksabstimmung (VOX-Analyse) gaben vor allem die Konfession als soziostrukturelles Merkmal und ethische bzw. religiöse Beweggründe den Ausschlag für das Abstimmungsverhalten. 3/4 der Katholiken stimmten gegen, 2/3 der Protestanten hingegen für die Fristenregelung. Auch Bevölkerungsgruppen mit geringem Bildungsstand, ältere Personen sowie die ländliche Bevölkerung standen der Initiative überwiegend ablehnend gegenüber. SPS-, SVP- und FDP-Anhänger votierten mehrheitlich für die Fristenlösung, während rund 94 % aller CVP-Anhänger sie ablehnten¹².

Noch deutlicher scheiterte der indirekte Gegenentwurf und damit die Einführung des erweiterten Indikationsmodells mit sozialer Indikation. Am 28. Mai 1978 votierte eine deutliche Mehrheit von knapp 69 % gegen den Vorschlag der demokratischen Repräsentativorgane. Die im Rahmen einer VOX-Analyse¹³ untersuchten Entscheidungsmotive zeigen, dass eine klare Mehrheit den indirekten Gegenvorschlag als Scheinkompromiss deutete. Nur eine Minderheit der Stimmbürger hatte – so der Kernbefund der Nachanalyse – aus Überzeugung für die Vorlage gestimmt. Das Gesetz scheiterte vornehmlich daran, dass es von zwei Seiten bekämpft wurde, da einer Gruppe der Entwurf zu weit ging, während die andere ihn als zu wenig liberal empfand. In der VOX-Analyse wurden die Stimmbürger auch über ihr bevorzugtes Lösungsmodell befragt. Dabei zeigte sich ein Patt zwischen einer Liberalisierungskoalition (49 %) und einer Status quo-Koalition (47%)¹⁴. Die Verfasser der Studie kamen zum Schluss, dass angesichts dieser Kräfteverhältnisse eine Änderung der bestehenden Rechtslage kurzfristig nur auf zwei Wegen zu erreichen sei, nämlich entweder in Gestalt einer kantonalen Regelung oder über die Einführung der Fristenlösung mittels Bundesgesetz, zumal letztere am Ständemehr scheitern würde. Die dritte Möglichkeit für einen Kurswechsel wurde auf lange Sicht im „Warten auf die nächste Generation“¹⁵ gesehen, da die Analyse einen tiefen Generationenkonflikt in der Abtreibungsfrage offengelegt hatte.

Bereits kurz nach dem doppelten Nein setzten allerdings erneute Reformbemühungen ein. Im Sommer 1978 wurden vier parlamentarische Initiativen und vier kantonale Gesetzesinitiativen lanciert. Die Kantone Genf, Waadt, Basel-Stadt und Neuenburg sowie drei parlamentarische Initiativen regten eine föderalistische Regulierung der Schwangerschaftsunterbrechung an¹⁶. Die Kantonalisierung der Regelungskompetenz hatte die Beseitigung der bestehenden Rechtsunsicherheit und die Legalisierung der Abtreibung in liberalen Kantonen zum Ziel. Diese Initiativen nach Rückverlagerung der Gesetzgebungskompetenzen wurden vom Ständerat blockiert und zudem reichten radikale Abtreibungsgegner eine weitere Volksinitiative ein (Senti 1994: 104). Im

¹² Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung/Forschungszentrum für Schweizerische Politik der Universität Bern (GfS/FSP), VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 25. September 1977.

¹³ Vgl. GfS/FSP, VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 28. Mai 1978.

¹⁴ 18 % der Befragten bevorzugten eine völlige Freigabe, 31 % eine Fristenlösung, während 22 % ein erweitertes Indikationsmodell und 25 % den Status quo präferierten (GfS/FSP, VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 28. Mai 1978, S. 10-11).

¹⁵ GfS/FSP, VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 28. Mai 1978, S. 12.

¹⁶ Vgl. BBl 1979 II, S. 1037-1038.

Februar 1979 lancierten die Organisationen „Recht auf Leben“, „Ja zum Leben“ und „Helfen statt Töten“ die Volksinitiative „Recht auf Leben“, welche mittels einer Definition des Beginns menschlichen Lebens jede zukünftige Liberalisierung verhindern sollte¹⁷. Die im Sommer 1980 mit 227 472 gültigen Unterschriften eingereichte Initiative kam einem Abtreibungsverbot gleich¹⁸. Erst drei Jahre später unterbreitete der Bundesrat seine Botschaft zum Begehren¹⁹. Er begrüßte das Anliegen der Initiatoren, befand allerdings die Definition des Beginns menschlichen Lebens aus „juristischen wie aus politischen Gründen“ problematisch und sprach sich gegen die Volksinitiative aus²⁰. Die Bundesversammlung kam relativ schnell zu einer Entscheidung, zumal die parteipolitischen Positionen im Konflikt um die Schwangerschaftsunterbrechung nach den langjährigen Parlamentsdebatten schnell bezogen waren (Senti 1994: 104-106). Die konservative Initiative fand lediglich bei den konfessionellen Parteien und bei den Rechtsparteien Zustimmung (Senti 1994: 106). Nach einem erneut leidenschaftlichen Abstimmungskampf folgten am 9. Juni 1985 Volk und Stände der Empfehlung vom Bundesrat sowie Parlament und verwarfen das Volksbegehren mit deutlicher Mehrheit. Als signifikantes Merkmal für das Abstimmungsverhalten erwies sich abermals die Konfession und Parteisympathie²¹. Befragte, welche der Religion sehr große Bedeutung beimessen, stimmten zu 72 % für das Begehren, wogegen nur 8% der Befragten, für welche die Religion nur geringe oder gar keine Bedeutung hat, für die Volksinitiative votierten²². Der Stellenwert der Religionszugehörigkeit der Bevölkerung wurde auch von kantonalen Abstimmungsergebnissen untermauert. Die Volksinitiative fand in einigen „katholischen Kantonen“ wie Obwalden oder Appenzell Innerrhoden eine Mehrheit, während der Fürstimmanteil im mehrheitlich protestantischen Appenzell Ausserrhoden nur 27,6 % betrug²³.

4. Die Einführung der Fristenregelung zum Schwangerschaftsabbruch 2001

Die Diskussion über eine Revision der Strafbestimmung zum Schwangerschaftsabbruch von 1942 kam nach Jahren des Stillstands erst Anfang der 90er Jahre wieder in Schwung. 1993 reichte die sozialdemokratische Abgeordnete Barbara Haering Binder, unterstützt von 62 Abgeordneten der SPS, FDP, des Landesrings der Unabhängigen und der Grünen Partei (GPS), eine parlamentarische

¹⁷ BBl 1980 III, S. 272.

¹⁸ Der Wortlaut des mit der Initiative anvisierten neuen Artikels 54^{bis} der Bundesverfassung lautete: „Jeder Mensch hat das Recht auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit (1). Das Leben des Menschen beginnt mit dessen Zeugung und endet mit seinem natürlichen Tode (2). Der Schutz des Lebens und der körperlichen und geistigen Unversehrtheit darf nicht mit Rücksicht auf weniger hohe Rechtsgüter beeinträchtigt werden. Eingriffe sind nur auf rechtsstaatlichem Wege möglich“ (vgl. BBl 1980 III, S. 272).

¹⁹ BBl 1983 II, S. 1.

²⁰ BBl 1983 II, S. 21.

²¹ Zustimmung nach Parteisympathie: FDP (inkl. LPS: Liberale) 11 %, SVP 19 %, CVP 73 %, SPS 2%, LDU/EVP 53 %, POCH (Progressive Organisationen der Schweiz)/ PdA 0 % (GfS/FSP: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Juni 1985, S. 17).

²² GfS/FSP: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Juni 1985, S. 17.

²³ GfS/FSP: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Juni 1985, S. 2.

sche Initiative ein, welche die Einführung der Fristenregelung forderte. Begründet wurde dieser Vorstoß mit dem Umstand, dass die seit über fünfzig Jahre geltende Rechtslage hinter den gesellschaftlichen Veränderungen zurückgeblieben und insbesondere „durch den Wertewandel in den Einstellungen gegenüber der Sexualität und der Rolle der Frau“²⁴ völlig überholt sei. Zudem bestünden enorme Unterschiede zwischen den Kantonen in der Rechtsanwendung.

Der Nationalrat schloss sich im Februar 1995 mit 91 zu 85 Stimmen bei vier Enthaltungen diesem Begehren an²⁵. Gestützt auf einen Expertenentwurf beschloss die Rechtskommission des Nationalrates 1996 mit klarer Mehrheit eine Reform der Art. 118-121 StGB. Die Kommission favorisierte eine Fristenregelung, der zufolge ein Eingriff in den ersten 14 Wochen der Schwangerschaft auf Verlangen der Frau und unter Mitwirkung eines Arztes straflos bleiben sollte. Dieser Kommissionsentwurf wurde 1997 in die Vernehmlassung geschickt. Für die Vorlage sprachen sich SPS, FDP, GPS, LPS und PdA aus, wobei einigen Parteien der Entwurf in Teilen nicht weit genug ging. Außerdem unterstützen die Mehrzahl der Kantone sowie 59 Interessenorganisationen die Kommissionsvorlage. Die SVP war in einen liberalen und konservativen Flügel gespalten, wobei sich die Reformgegner schließlich durchsetzten und den Kommissionsvorschlag verwarfen. Ablehnend standen dem Entwurf auch die EVP und kleinere Rechtsparteien gegenüber. Ebenso sprachen sich vier Kantone und 31 Interessenorganisationen gegen die Vorlage und für den Status quo aus. Bemerkenswert war die Position der CVP: Während die Parlamentsfraktion bei der alten restriktiven Rechtslage verbleiben wollte, forderten die CVP-Frauen in einer Resolution die Realisierung der Initiative Haering Binder. Dies sorgte für parteiinternen Zündstoff und für die Einberufung einer außerordentlichen Delegiertenversammlung. Mit überraschend klarer Mehrheit votierten die Delegierten für einen straflosen Schwangerschaftsabbruch in den ersten 12 Wochen bei gleichzeitiger obligatorischer Beratung²⁶. Auf dieses so genannte Schutzmodell mit Beratungspflicht schwor sich die CVP frühzeitig ein. Die Liberalisierungs- und Lebensschutzkoalition setzte sich damit aus den nahezu gleichen parteipolitischen Akteuren wie in den 70er Jahren zusammen, lediglich CVP und SVP wechselten die Fronten.

Dem Bundesrat ging hingegen die von der Nationalratskommission vorgeschlagene Liberalisierung aus grundsätzlichen Überlegungen zum Schutz des vorgeburtlichen Lebens zu weit. Er favorisierte stattdessen das CVP-Schutzmodell mit Beratungspflicht. Dieses Modell kombinierte die Fristenlösung mit einer obligatorischen Beratung durch staatlich anerkannte Beratungsstellen und bildete – so die CVP-Ständerätin Marianne Slongo – den Versuch eines Brückenschlags zwischen dem Schutz des Ungeborenen und dem Selbstbestimmungsrecht der schwangeren Frau²⁷. Indem sich der Bundesrat dieser Lösungsvariante anschloss und für eine sorgsame Güterabwägung plädierte, versuchte er erneut, zwischen den beiden Advocacy-Koalitionen zu vermitteln: „Der Bundesrat betrachtet diesen Antrag als eine mögliche Lösung, die Rechte der Frau und den Schutz des

²⁴ 93.434 – Parlamentarische Initiative Haering Binder. Schwangerschaftsabbruch. Revision des Strafgesetzbuches, eingereicht am 29.04.1993.

²⁵ Vgl. zu den folgenden Ausführungen BBl 1998 III, S. 3008 ff., *Année politique suisse* 1995-1999.

²⁶ *Année politique suisse* 1997, S. 298 und S. 377.

²⁷ Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 22.09.2000 (Nr. 221), S. 13.

ungeborenen Lebens zum Ausgleich zu bringen“²⁸. Die Broker-Rolle der Regierung kommt auch in folgender Stellungnahme von Bundesrätin Ruth Metzler im Ständerat deutlich zum Ausdruck: „Der Bundesrat ist auch entschieden der Auffassung, dass der Gesetzgeber in dieser Frage keine radikale Richtungsänderung einschlagen soll, sondern eine vermittelnde Lösung finden muss, die der Achtung vor dem Leben und dem Selbstbestimmungsrecht der Frau gleichermassen Rechnung trägt“²⁹. Der Nationalrat folgte 1998 hingegen mit 98 zu 73 Stimmen dem Kommissionsmodell mit einer 14-Wochenfrist. Mobilisiert durch eine sich abzeichnende politische Mehrheit für die Fristenlösung wurde von der fundamental-religiösen Vereinigung „Schweizerische Hilfe für Mutter und Kind“ eine neue Volksinitiative lanciert, die das „Rad der Zeit um Jahrzehnte zurückdrehen“ wollte³⁰. Über den Weg einer Partialrevision der Bundesverfassung wurde versucht, die laufende Reform des StGB zu torpedieren. Der Inhalt der Initiative kam praktisch einem Abtreibungsverbot gleich, denn selbst im Fall einer Schwangerschaft in Folge einer Vergewaltigung sollte ein Abbruch untersagt werden. Das Begehren kam 1999 mit ca. 105 000 Unterschriften zustande. Bundesrat und Parlament empfahlen jedoch, die Volksinitiative zu verwerfen³¹.

Unbeeindruckt von dieser Initiative plädierte auch der Ständerat im September 2000 für die Fristenregelung, verkürzte jedoch die Frist für den straflosen Schwangerschaftsabbruch von 14 auf 12 Wochen³². Im Gegensatz zum Nationalrat, der keinerlei Beratung vor einem Eingriff verlangte, verankerte der Ständerat einen Passus im Gesetz, wonach die behandelnden Ärzte angehalten werden sollten, die Frauen über gesundheitliche Risiken und Beratungsangebote zu informieren. Zudem musste die Frau eine Notlage geltend machen und Schwangerschaftsabbrüche sollten nur in den von den Kantonen bezeichneten Kliniken zugelassen werden³³. In beiden Kammern unterlag somit das CVP-Schutzmodell mit Beratungspflicht und damit auch die Position des Bundesrates, welcher nun angesichts dieser Mehrheitsverhältnisse „still und leise auf die Fristenregelung mit freiwilliger Beratung“³⁴ einlenkte.

Im Zuge des Differenzbereinigungsverfahrens schwenkte im Dezember 2000 der Nationalrat mit überwältigender Mehrheit von 116 zu 40 Stimmen bei 19 Enthaltungen auf die von der kleinen Kammer vorgeschlagene 12-Wochen-Frist ein und akzeptierte das Beratungsgespräch mit dem behandelnden Arzt. Er eliminierte jedoch den Passus, wonach sich die Frau bei einem Abbruch auf eine Notlage berufen müsse, und strich auch die Formulierung, wonach Abtreibungen nur in den von den Kantonen bezeichneten Kliniken durchgeführt werden sollten³⁵. Dabei handelte es sich bei der Verkürzung der 14-Wochenfrist – wie die Sprecherin der Kommission Aepli Wart-

²⁸ BBl 1998 V, S. 5382.

²⁹ Amtliches Bulletin, Ständerat, 2000, S. 417.

³⁰ Année politique suisse 1998, S. 296.

³¹ BBl 2000 I, S. 234; BBl 2001 I, S. 675; BBl 2001 I, S. 692.

³² Der von Thomas Pfisterer (FDP) eingebrachte Antrag fand mit 35 zu drei Stimmen eine klare Zustimmung (Amtliches Bulletin, Ständerat, 2000, S. 550-551).

³³ Antrag Samuel Schmid (SVP), Amtliches Bulletin, Ständerat, 2000, S. 550.

³⁴ NZZ 17.11.2000 (Nr. 269), S. 14.

³⁵ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 2000, S. 1425 ff.

mann ausführte – um eine „politische Konzession an den Ständerat“³⁶. Trotz dieser Zugeständnisse, die einigen Nationalräten zu weit gingen³⁷, beharrte der Ständerat hinsichtlich der beiden verbliebenen rechtspolitischen Differenzen auf seinen Beschlüssen. Nun lag der Ball wieder beim Nationalrat, der sich schließlich dem Ständerat anschloss. In der Schlussabstimmung am 23. März 2001 votierte der Nationalrat mit 107 zu 69 und der Ständerat mit 22 zu 20 Stimmen³⁸ für die Einführung einer Fristenregelung. Damit wurde nach achtjähriger parlamentarischer Beratung und nach sechzig Jahren des Stillstands ein Kurswechsel in der Abtreibungsfrage eingeläutet.

Die CVP und die zuständige Departementsvorsteherin Ruth Metzler (CVP) kämpften bis zuletzt für das obligatorische Beratungsmodell. Wie in den parlamentarischen Verhandlungen bereits mehrfach angekündigt, ergriff die CVP erstmals in der Parteigeschichte das Referendum. Unterstützt wurden die Christdemokraten dabei von den Organisationen „Schweizerische Hilfe für Mutter und Kind“, „Ja zum Leben Schweiz“ sowie der „Gesellschaft für den Schutz des ungeborenen Lebens“³⁹. Gegen das Gesetz machten auch die katholische Kirche und evangelische Freikirchen mobil, während der Schweizerische Evangelische Kirchenbund und der Evangelische Frauenbund die Vorlage befürworteten⁴⁰. Auch die Liberalisierungscoalition begann sich nach dem Parlamentsentscheid zu organisieren. Verschiedene Frauenorganisationen, die Vereinigung für die Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs sowie einzelne Politiker von FDP, SPS, GPS sowie ein SVP-Ständerat schlossen sich zu dem Bündnis „Ja zur Fristenregelung“ zusammen. Beide Advocacy-Koalitionen machten nochmals für den Referendumskampf mobil. Erneut wird hier die Verklammerung zwischen politischen Eliten und außerparlamentarischen Interessengruppen sichtbar und wiederum setzte sich die Liberalisierungs- und Lebensschutzkoalition aus den bereits bekannten Akteuren zusammen.

Der CVP gelang es allerdings nicht, die notwendigen Unterschriften alleine zu sammeln. Anstelle der 50 000 erforderlichen Unterschriften konnte die Partei nur knapp über 30 000 Unterschriften aufbringen. Folglich kam es zu einem Schulterschluss mit der „Gesellschaft für den Schutz des ungeborenen Lebens“, wodurch die Hürde von 50 000 Unterschriften genommen werden konnte. Gleichzeitig versuchte sich diese Doppelallianz, von den Extrempositionen der „Schweizerischen Hilfe für Mutter und Kind“ im Konflikt um die Abtreibung abzugrenzen. Letztere hatte nicht nur die momentan hängige Volksinitiative für ein Abtreibungsverbot lanciert, sondern bekämpfte nun auch gemeinsam mit der Organisation „Ja zum Leben Schweiz“ die Reform des Strafgesetzbuchs⁴¹.

³⁶ Amtliches Bulletin, Nationalrat, 2000, S. 1428.

³⁷ Hinsichtlich des von den Schwangeren schriftlich einzureichenden Gesuches meinte etwa Ruth Gonseth (GPS): „Das ist auch wieder so ein schlecht gelungener Kompromiss mit dem Ständerat“ (Amtliches Bulletin, Nationalrat, 2000, S. 1431).

³⁸ NZZ 24.03.2001 (Nr. 70), S. 17.

³⁹ Diese wird wiederum von der Schweizerischen Evangelischen Allianz, diversen Lebensrechtorganisationen, der Eidgenössischen Demokratischen Union sowie einigen Parlamentariern der SVP getragen (vgl. NZZ 24.03.2001 (Nr. 70), S. 13 und S. 14).

⁴⁰ NZZ 02.02.2002 (Nr. 27), S. 16.

⁴¹ NZZ 12.07.2001 (Nr. 159), S.13; NZZ 13.07.2001 (Nr. 160), S. 11.

Damit gelangen erneut zwei höchst unterschiedliche Regelungsmodelle zur Abstimmung. Der Bundesrat verlegte nicht zuletzt aus taktischen Gründen das Abstimmungsdatum auf den 2. Juni 2002, um den Schwangerschaftsabbruch nicht gemeinsam mit der im März 2002 anstehenden Abstimmung über den UNO-Beitritt vor das Volk zu bringen. Dadurch sollte eine zu große Mobilisierung des wertkonservativen Lagers verhindert werden⁴².

5. Schlussfolgerungen

Trotz zahlreicher Reformbestrebungen verliefen zwischen 1942 und 2001 sämtliche Versuche zur Liberalisierung der vergleichsweise restriktiven Regelung der Schwangerschaftsunterbrechung im Sande. Die Ursache für diesen Reformstau liegt in einem normativ hoch aufgeladenen Zielkonflikt zwischen dem Schutz des Ungeborenen und dem Recht auf selbstbestimmte Lebensgestaltung der Frau. Die Lösung dieses Disputs stellt ein Nullsummenspiel dar und entzieht sich deshalb einer verhandlungsbasierten Kompromissfindung. Um diese Kernwerte „Schutz des werdenden Lebens“ einerseits und „Selbstbestimmung der Frau“ andererseits gruppierten sich zwei hinsichtlich ihrer Akteurskonstellation stabile Advocacy-Koalitionen. Diese setzten sich aus liberalen Parteien, Linksparteien sowie Frauenorganisationen auf der einen Seite, Konfessionsparteien, großen Teilen der SVP, Kirchenvertretern und zahlreichen Lebensschutzorganisationen auf der anderen Seite zusammen. Die konkordanzdemokratische Regierung, der Vertreter beider Advocacy-Koalitionen angehören, versuchte stets, als Policy Broker zwischen beiden Lagern zu vermitteln. Da jedoch auf dem Gebiet des Abtreibungsrechts keine Tauschgeschäfte möglich sind, handelte es sich bei den Vermittlungsversuchen des Bundesrates um für beide Seiten nicht akzeptable Kompromisse, die unter Ausschöpfung aller Vetomöglichkeiten bekämpft wurden. Auf parlamentarischer Ebene war es der Ständerat, über den das aus CVP und Teilen der SVP bestehende wertkonservative Lager versuchte, eine Liberalisierung der Rechtsordnung abzuwehren. Insbesondere in den 70er Jahren gelang es den parteipolitischen Akteuren der „Lebensschutzkoalition“, die Vetomacht des Ständerats zu nutzen, um die Einführung einer Fristenregelung zu verhindern und eine Rückverlagerung der Gesetzgebung über den Schwangerschaftsabbruch in die Kompetenz der Kantone zu unterbinden. Gleichzeitig begünstigte die Vetomacht der kleinen Kammer Lösungen in der Nähe des Status quo. Dies war die Ursache dafür, dass das Parlament auf die Linie des Bundesrates einschwenkte und dessen Kompromissmodell unterstützte, dem nachgesagt wurde, „weder Fisch noch Vogel“⁴³ zu sein. Gegen diesen Scheinkompromiss haben beide Advocacy-Koalitionen das Referendum ergriffen. Im Abstimmungskampf kam es analog zum Vernehmlassungsverfahren in beiden Lagern zu einer Verklammerung der politischen Eliten mit außerparlamentarischen Akteuren entlang des jeweiligen „belief-systems“.

⁴² NZZ 09.07.2001 (Nr. 156), S. 10.

⁴³ So der Abgeordnete Walter Allgöwer (LdU), zitiert nach Martin Senti (1994: 95).

Tabelle 2: Referenden und Volksinitiativen zur Gesetzgebung zur Abtreibung 1938-2002

Datum	Vorlagetyp	Regelungsmodell	Komitee (Jahr/Referendumzustande gekommen)	Stimm-beteiligung (%)	Ja (%)	Nein (%)	Ja Stände	Nein Stände	Reaktion der Repräsentativorgane
03.07.38	Fakultatives Referendum (gesamt-schweizerisches Strafgesetzbuch)	Einführung einer medizinischen Indikation	Westschweizerische Interessen	57,0	53,5	46,5	–	–	–
Zurückgezogen	Volksinitiative „für die Strafflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechungen“	Fristenlösung	Überparteiliches Komitee (1971)	–	–	–	–	–	Verwerfungsempfehlung des Parlaments; Rückzug (1976) zugunsten der Fristenlösungsinitiative
25.09.77	Volksinitiative „für die Fristenlösung“	Fristenlösung	Schweizerische Vereinigung für strafflosen Schwangerschaftsabbruch, Ad-hoc-Komitee (Liberale und Sozialdemokraten der Westschweiz) (1976)	51,0	48,3	51,7	6 2/2	13 4/2	Verwerfungsempfehlung des Parlaments; indirekter Gegenentwurf (siehe nächste Zeile)
28.05.78	Fakultatives Referendum (Bundesgesetz über den Schutz der Schwangerschaft und die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs)	Einführung einer sozialen Indikation	Zwei Referendumskomitees (1978)	48,0	31,2	68,8	–	–	–
09.06.85	Volksinitiative „Recht auf Leben“	Abtreibungsverbot	Organisationen „Ja zum Leben“ und „Helfen statt töten“ werden zum Initiativkomitee, „Recht auf Leben“ (1980)	35,0	31,0	69,0	4 3/2	16 3/2	Verwerfungsempfehlung des Parlaments; Vorschlag des Bundesrates auf direkten Gegenentwurf abgelehnt
02.06.02	Fakultatives Referendum (Änderung des Strafgesetzbuches)	Fristenlösung	CVP, Schweizerische Vereinigung Ja zum Leben, Schweizerische Hilfe für Mutter und Kind (2001)	Offen	Offen	Offen	–	–	–
02.06.02	Volksinitiative „für Mutter und Kind – für den Schutz des ungeborenen Lebens und für die Hilfe an seine Mutter in Not“	Abtreibungsverbot	Initiative „Mutter und Kind“ (1999)	Offen	Offen	Offen	Offen	Offen	Verwerfungsempfehlung des Parlaments

Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Bundesblatts der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1938-2002, Wili (1991), Neidhart (1970) sowie [<http://www.admin.ch/ch/d/pore/index2.html>]

Auf Grund der Unmöglichkeit, eine Reform der Strafartikel von 1942 konsensual auf den Weg zu bringen, landete jede Gesetzrevision vor der Stimmurne (vgl. als Überblick Tabelle 2). Nichts zeigt deutlicher die Dysfunktionalität der Konkordanzdemokratie auf dem Gebiet der Abtreibungsregelung, deren Ausdifferenzierung wesentlich dem Ziel geschuldet war, durch Tauschpro-

zesse einem Referendum vorzubeugen. Ungeachtet ob es sich dabei um eine Liberalisierung oder eine Verschärfung der Rechtsordnung handelte, bestätigte bislang jede Volksabstimmung den Status quo.

Auch gegen die jüngst erfolgte Einführung der Fristenlösung, die nach mehrjährigen Beratungen 2001 die parlamentarische Hürde genommen hat, wurde das fakultative Referendum ergriffen. Anstoß dieser Reform war der Umstand, dass die alte strafrechtliche Regelung immer mehr von der gesellschaftspolitischen Realität überholt wurde. Hinzu kamen erhebliche regionale Unterschiede im Gesetzesvollzug, die einen interkantonalen „gynäkologischen Tourismus“ Vorschub leisteten⁴⁴, während in den letzten Jahren von einer Strafverfolgung sogar gänzlich abgesehen wurde⁴⁵.

Zwar versuchte der Bundesrat erneut zwischen beiden Advocacy-Koalitionen zu vermitteln, indem er sich auf das CVP-Schutzmodell mit Beratungspflicht einschwor, National- und Ständerat sprachen sich jedoch für eine Fristenregelung ohne obligatorische Beratung aus. Der Ständerat nahm zwar einige Korrekturen am Gesetz vor, trug aber im Gegensatz zu den 70er Jahren die Fristenregelung mit. Trotz einiger vom Ständerat eingeführter und vom Nationalrat schließlich gebilligter Nachbesserungen gelang es nicht, CVP und Abtreibungsgegner von der Ergreifung des Referendum abzuhalten. Hätte dagegen das Parlament den Kompromissvorschlag der Regierung in Form des CVP-Schutzmodells mit Beratungspflicht beschlossen, wäre ein Referendum – diesmal initiiert von der Akteuren der Liberalisierungscoalition – ebenso unvermeidbar gewesen⁴⁶. Der Unterschied der jüngsten Reform zum gescheiterten Bundesgesetz von 1977 besteht allerdings darin, dass sich das Parlament diesmal im Zielkonflikt zwischen den zentralen Rechtsgütern klar positionierte, indem es sich für das Selbstbestimmungsrecht der Frau ausgesprochen hat. Die Chancen, dass die Fristenlösung die Abstimmung am 2. Juni übersteht, stehen gut⁴⁷. Seit der letzten Volksabstimmung zur Abtreibungsfrage sind fast zwanzig Jahre vergangen. Policy-Learning der politischen Elite und ein Generationenwechsel im Stimmvolk könnten der Fristenregelung diesmal zum Durchbruch verhelfen.

⁴⁴ BBl 1998 V, S. 5379.

⁴⁵ Ständerat Rolf Schweiger (FDP) brachte dieses Auseinanderklaffen von Recht und praktischer Anwendung folgendermaßen auf den Punkt: „Die wohl überwältigende Mehrheit unseres Rates ist zur Auffassung gelangt, dass bei einer unvoreingenommenen Würdigung der Gegebenheiten die Beibehaltung der bisherigen Gesetzeslage unredlich und scheinheilig geworden ist. Wenn eine Gesetzesbestimmung über Jahre und Jahrzehnte hinweg nicht mehr angewendet wird, obwohl jedermann weiss, dass sie permanent übertreten wird, ist eine weitere Beibehaltung rechtlich und politisch nicht mehr zu verantworten“ (Amtliches Bulletin, Ständerat, 2000, S. 536).

⁴⁶ Vgl. den Debattenbeitrag von Regine Aeppli Wartmann (SPS) in: Amtliches Bulletin, Nationalrat, 2000, S. 1437. Ähnlich auch Ständerat Rico Wenger (SVP): „Den letzten Entscheid wird so oder so das Schweizervolk treffen, und das wird in einer Gewissensfrage wie dieser dann sicher der weiseste Entscheid sein“ (Amtliches Bulletin, Ständerat, 2000, S. 535).

⁴⁷ Vor Beginn des Abstimmungskampfes rechnet der Politologe Claude Longchamp mit einem Ja für die Fristenlösung (vgl. NZZ 28.01.2002 (Nr. 22), S. 7).

Anhang

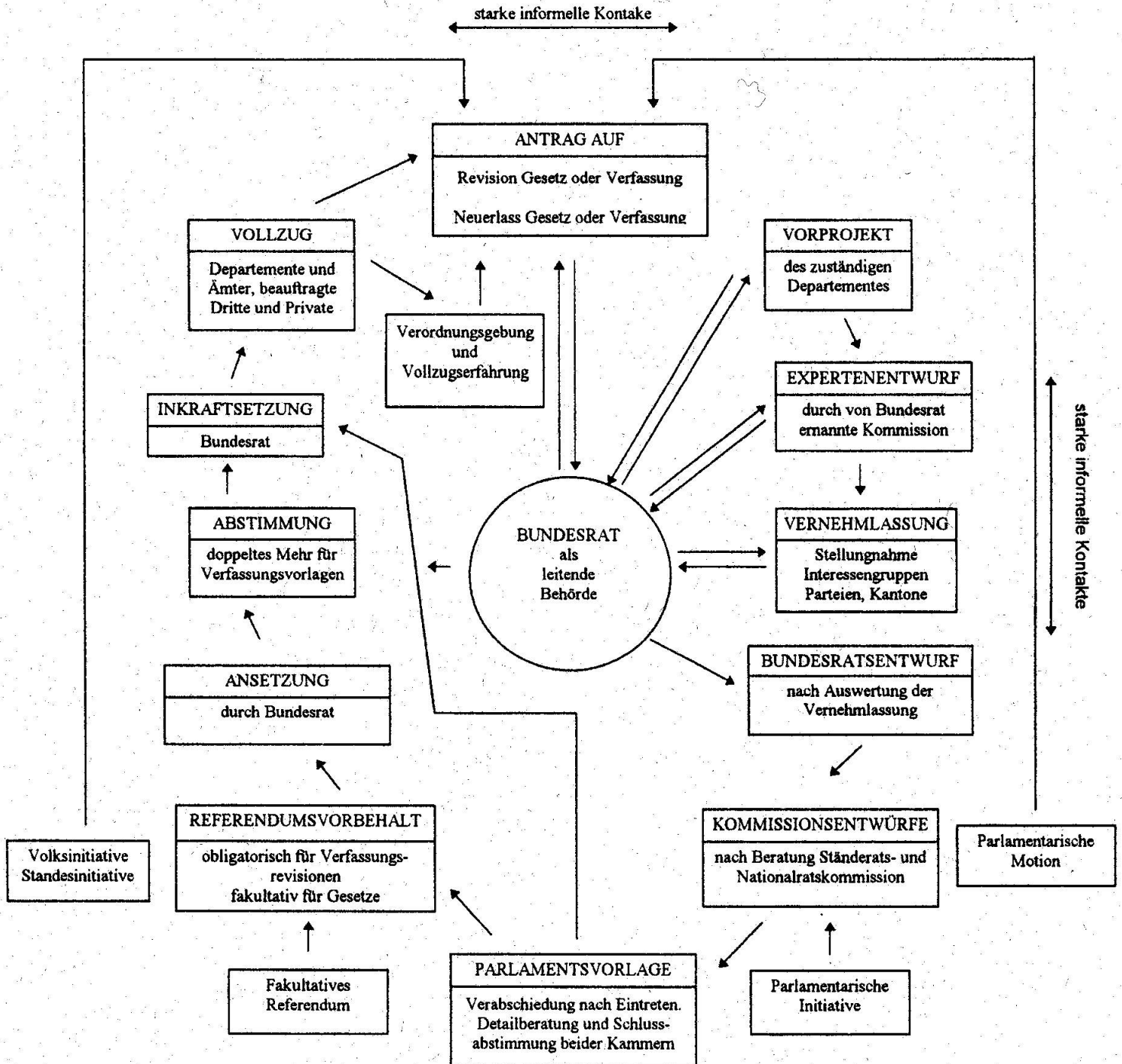
1. Abkürzungsverzeichnis

AG	Aargau
AI	Appenzell IR
AR	Appenzell AR
BB1	Bundesblatt
BE	Bern
BL	Basel-Land
BS	Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung
CVP	Christlich-Demokratische Volkspartei
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GR	Graubünden
LdU	Landesring der Unabhängigen
LPS	Liberale Partei der Schweiz
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OW	Obwalden
PdA	Partei der Arbeit
POCH	Progressive Organisationen der Schweiz
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
StGB	Strafgesetzbuch
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
VD	Waadt
VS	Wallis
ZG	Zug
ZH	Zürich

2. Der politische Entscheidungsprozess beim Bund

VOLLZUGSKOMPLEX
 Departemente, Ämter,
 Beauftragte Dritte,
 Private, Kantone

VORPARLAMENTARISCHER ENTSCHEIDUNGSPROZESS
 Vollzugsbeteiligte
 Interessengruppen
 Beratende Kommissionen
 Expertenkommissionen des Bundesrates



Quelle: Linder (1999b)

Literatur

- Broda, May B.; Joris, Elisabeth; Müller, Regina, 1998: "Die alte und die neue Frauenbewegung", in: Mario König; Georg Kreis; Franziska Meister; Gaetano Romano (Hg.), *Die Schweiz 1978-1998: Staat – Gesellschaft – Politik Bd. 3. Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*. Bern: Chronos, 201-226.
- Deleon, Peter, 1999: "The Stages Approach to the Policy Process. What has it Done? Where is it Going?", in: Paul A. Sabatier (Hg.), 19-32.
- Eser, Albin; Koch, Hans-Georg, 1988: *Schwangerschaftsabbruch im internationalen Vergleich. Rechtliche Regelungen – Soziale Rahmenbedingungen – Empirische Grunddaten. Teil 1: Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Gindulis, Edith, 2001: *Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Vergleich*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 14, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.
- Huber-Hotz, Annemarie, 1991: "Das Zweikammersystem – Anspruch und Wirklichkeit", in: Parlamentsdienste (Hg.), *Das Parlament – „Oberste Gewalt des Bundes“?, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*, Bern/Stuttgart: Paul Haupt, 165-182.
- Jegher, Annina, 1999: *Bundesversammlung und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Klöti, Ulrich et al. (Hg.), 1999, *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: NZZ Verlag.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Linder, Wolf, 1999a: *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Linder, Wolf, 1999b: "Das politische System der Schweiz", in: Wolfgang Ismayr (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, 2. aktualisierte Auflage, Opladen: Leske + Budrich, 455-487.
- Locher, Jakob, 1988: "Schwangerschaftsabbruch im internationalen Vergleich. Landesbericht Schweiz", in: Albin Eser; Hans-Georg Koch (Hg.), 1483-1551.
- Minkenberg, Michael, 2002: „Religion and Public Policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies“, *Comparative Political Studies* 35: 221-247.
- Neidhart, Leonhard, 1970. *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern: Francke.
- Sabatier, Paul A., 1993: "Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik", in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher, 116-148.
- Sabatier, Paul A. (Hg.), 1999: *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C., 1999: "The Advocacy Coalition Framework", in: Paul A. Sabatier (Hg.), 117-166.

- Senti, Martin, 1994: *Geschlecht als politischer Konflikt. Erfolgsbedingungen einer gleichstellungspolitischen Interessendurchsetzung. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Stoos, Carl (Hg.), 1890: *Die schweizerischen Strafgesetzbücher zur Vergleichung*, Basel/Genf:
- Tsebelis, George, 1995a: "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tsebelis, George, 1995b: "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies", in: Herbert Döhring (Hg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a. M./New York: Campus & St. Martin`s Press, 83-111.
- Tsebelis, George, 1999: "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", *American Political Science Review* 3: 591-608.
- Tsebelis, George, 2000: "Veto Players and Institutional Analysis", *Governance* 13: 441-474.
- Wili, Hans-Urs, 1991: „Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partiarevision der Bundesverfassung“, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 110: 485-519.

