"Wer soll König und Herr im Lande sein?" : Die Kontroverse um die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision 1891

Autor(en): **Michel, Pascal**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **71 (2021)**

Heft 2

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-953587

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

«Wer soll König und Herr im Lande sein?» Die Kontroverse um die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision 1891

Pascal Michel

«Who should be king and master in the land?» The controversy surrounding the introduction of the 1891 popular initiative on partial revision

This article provides a systematic review of the arguments put forward in favour of and against the implementation of the Swiss popular initiative in 1891. From parts of the dominating Liberal Party (*Freisinnige*), the new popular right was met with stiff opposition, while Catholic-Conservatives and groups such as the labour association *Grütliverein* promoted the popular initiative. Focussing on these three protagonists and drawing on sources that scholars have not paid sufficient attention to, the article analyses the advantages and disadvantages these political actors saw in the new popular right. The paper systemizes their arguments and demonstrates that by opposing the implementation of the Swiss popular initiative, the Liberal Party was mainly trying to maintain its own power, whereas Catholic-Conservatives and the *Grütliverein* were hoping to expand their influence.

Die Möglichkeit der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, per Volksinitiative mit 100'000 gültigen Unterschriften die Revision einzelner Verfassungsartikel zu verlangen, ist ein strukturbildendes Element der helvetischen Konkordanzdemokratie.[1] Während das fakultative Referendum Regierung und Parlament dazu zwingt, bei Entscheidungen alle referendumsfähigen Akteure miteinzubeziehen, sorgt die Volksinitiative auf Teilrevision dafür, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auch eigene, bisher zu wenig beachtete Themen auf die Agenda bringen und in der Verfassung verankern können.[2] Die Volksinitiative auf Teilrevision, die am 5. Juli 1891 an der Urne angenommen wurde, fungiert demnach entweder als Ventil für Unzufriedenheit, als Verhandlungspfand für einen Gegenentwurf, als Katalysator für neue Themen oder auch als Mobilisierungsinstrument für Parteien.[3] Die zentrale Stellung der Volksrechte und der Idee der «Volkssouveränität» in der halbdirekten Demokratie zeigt sich darin, dass sie in der Wahrnehmung der Bevölkerung sowie bei den politischen Eliten unbestritten sind.[4] Das Eidgenössische Departement des Äusseren sieht

1 Wolf Linder, Sean Mueller, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern 2017, S. 299. Vor 1977 waren 50'000 Unterschriften nötig. Siehe Bernard Degen, Volksinitiative, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 13.8.2020, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010386/2016-07-18/ (25.4.21).

2 Linder, Mueller, Schweizerische Demokratie, S. 326.

3 Ebd., S. 322–323.

4 Als halbdirekte Demokratie bezeichnen Linder und Mueller ein Entscheidungssystem, in dem das Volk bei allen wichtigen Politikfragen die Letztentscheidung trifft. Auf Verfassungsstufe durch

die Volksinitiative gar als Exportgut und das Schweizer System aufgrund seiner langjährigen Erfahrung mit Volksrechten «als natürlichen Referenzpunkt» für den «Wissensaustausch rund um den Globus».[5]

So «natürlich», «urschweizerisch» (Georg Kreis) und unbestritten sich die Volksinitiative aus heutiger Sicht präsentiert: Bei der Abstimmung zu ihrer Einführung 1891 stellte sich ein Teil des damals dominierenden Freisinns gegen das neue Volksrecht, während Linke, Radikale und Katholisch-Konservative von diesem Instrument mehr Mitsprache erhofften. Der vorliegende Artikel untersucht diesen bisher zu wenig beachteten Aspekt der Entstehungsgeschichte der Volksinitiative auf Teilrevision. Mit welchen Argumenten und Motiven kämpften ausgewählte politische Akteure – die Freisinnigen, die Katholisch-Konservativen sowie die Schweizerischen Grütlivereine – für oder gegen das neue Volksrecht?

Forschungsstand

Georg Kreis thematisiert den Widerstand der Freisinnigen in seinem Beitrag zum Band *Reformbedürftige Volksinitiative.*[6] Ebenso stellt das *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007* sehr kurz einige verschiedene Argumente der damaligen Auseinandersetzung vor.[7] Alfred Kölz betont in seiner *Neueren Schweizer Verfassungsgeschichte* den Machtkampf und die Motivationen der Parteien, geht aber nicht im Detail auf Argumente ein.[8] Jüngst erschien von Rolf Graber *Demokratie und Revolten*, in dem er das Narrativ der «organischen Entwicklung» der Volksrechte aus den vormodernden Landsgemeinden über die liberalen Kantonsverfassungen und schliesslich zu den Volksrechten auf Bundesebene eine andere Deutung gegenüberstellt. Die Etablierung von Referendum und Volksinitiative sei als Protestgeschichte zu erzählen, da sie auch «einer rebellischen Dynamik» zu verdanken sei, die oft gegen den Widerstand der Liberalen verwirklicht worden sei. Ganz kurz streift er auch den Machtkampf um die Ausgestaltung der Initiative auf Teilrevision 1891.[9] Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das aktuelle Buch *Demokratie in der Schweiz* von Josef Lang, jedoch mit

Volksinitiative oder obligatorisches Referendum, auf Gesetzesstufe durch fakultatives Referendum. Siehe ebd., S. 296.

5 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Moderne Direkte Demokratie, Bern 2018, S. 34.

6 Georg Kreis, Die Volksinitiative – eine historische Altlast?, in: ders. (Hg.), Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente, Zürich 2016, S. 15–34.

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

8 Alfred Kölz, Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 627–637.

9 Rolf Graber, Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz, Zürich 2017, S. 12; Kapitel zur Volksinitiative siehe ebd., S. 179–180.

einem breiteren zeitlichen Fokus bis in die Gegenwart und einem Schwerpunkt zu den sozialen Bewegungen.[10] Zu nennen ist ferner die grundlegende Dissertation von Oswald Sigg.[11] Eine systematische und ausführliche Gegenüberstellung von Argumenten und Motivationen der ausgewählten Akteure im Abstimmungskampf um die Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision liegt bisher nicht vor. Der vorliegende Artikel will dies anhand bisher zu wenig oder nicht beachteter Quellen leisten. Er nimmt folgende Akteure in den Fokus: die Freisinnigen, die Katholisch-Konservativen und die Schweizerischen Grütlivereine.[12] Ihre Positionen stehen paradigmatisch für die Konfliktlinien in der damaligen Auseinandersetzung.

Zuerst soll ein kurzer historischer Abriss die Entstehungsgeschichte der Volksinitiative auf Teilrevision aufrollen. Dazu stütze ich mich auf den ausführlichen Überblick zur Entstehungsgeschichte von Luzius Wildhaber und seinen Kommentar zu den betreffenden Verfassungsartikeln[13], auf Linder, Bolliger und Rielle und ihr *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen*[14] sowie auf das Überblickswerk *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte* von Alfred Kölz.[15]

Als Quelle für die Identifizierung der Argumente aus dem Pro-Lager dient der Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit vom 17. Dezember 1890, verfasst vom katholisch-konservativen Obwaldner Ständerat Theodor Wirz.[16] Zudem eröffnen die Petitionen der Schweizerischen Grütlivereine, die neben den parlamentarischen Motionen 1884 aus dem katholisch-konservativen Lager den Bundesrat zur Botschaft über die Teilrevisions-Initiative veranlassten, Einblick in die Argumentation der Befürworter. Die verschiedenen kantonalen Grütlivereine reichten ihre Petitionen 1888 an den Bundesrat ein.[17] Als prominente Stimme der Kritiker fungierte die freisinnige *Neue Zürcher Zeitung*, die sich neben der

10 Josef Lang, Demokratie in der Schweiz. Geschichte und Gegenwart, Zürich 2020.

11 Oswald Sigg, Die Eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978.

12 Der Grütliverein war ein patriotisch geprägter Verein von Handwerksgesellen und später der Arbeiterschaft. Siehe Felix Müller, Grütliverein, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 30. Juli 2020, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017397/2010-12-22/ (25.4.21).

13 Luzius Wildhaber, Kommentar zu Art. 121/122 BV 1874, in: Jean-François Aubert et al. (Hg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern 1988, S. 1–160.

14 Linder, Bolliger, Rielle, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007.

15 Kölz, Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 627–637.

16 Theodor Wirz, Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit betreffend der Revision III. Abschnitt der Bundesverfassung vom 17. Dezember 1890, in: Bundesblatt (BBl), 1/1 (1891), S. 16–21. Oswald Sigg nennt die ausführliche Argumentation von Wirz nur kurz stichwortartig, siehe Sigg, Volksinitiativen, S. 39.

17 Bundesarchiv, BAR, Dossier E22#1000–134#416, Akten der Bundesversammlung v. 30.3–24. Juni 1889 betr. die Beratung der Eingaben von verschiedenen schweiz. Grütlivereinen.

Waadtländer und Neuenburger Presse als einzige Kraft deutlich gegen die Einführung der Teilrevisionsinitiative stellte.[18]

Entstehungsgeschichte der Volksinitiative auf Teilrevision

Als Vorläufer der Volksinitiative gelten die Petitionen. Diese Bittschriften, Beanstandungen und Anregungen waren ein Instrument, das in der Alten Eidgenossenschaft und im Ancien Régime von der Bevölkerung rege genutzt wurde. In der Regenerationszeit (1830 bis 1848) belebten die Volksbewegungen diese Tradition wieder in ihrem Kampf um die von der Französischen Revolution inspirierte Idee der «Volkssouveränität». Sie stürzten 1830/31 die herrschenden Eliten der Restaurationszeit und ebneten den Weg für die liberalen Kantonsverfassungen, die das Wahlrecht auf breitere – männliche – Schichten ausweiteten und die Gewaltenteilung einführten. Die Kantonsverfassungen von Bern, Luzern, Schaffhausen, Aargau, St. Gallen, Waadt, Basel-Landschaft und des Thurgaus mussten allesamt vom Volk in einer Abstimmung genehmigt werden. Einzelne dieser Kantone sahen ebenso die Möglichkeit der Verfassungsinitiative vor.[19]

Als Vorreiter für das Volksrecht des Vetos gilt der Kanton St. Gallen, der dieses Recht 1831 einführte. Daneben preschte die Waadt 1845 als erster Kanton mit der Etablierung einer Art Volksinitiative vor. 8000 Stimmberechtigte konnten Anregungen in allen Bereichen, auch bei Gesetzen, zur Abstimmung bringen.[20] Auf Bundesebene hinkte der Ausbau der Volksrechte den Kantonen hinterher. Auch nach der Revision 1874 mit der Aufnahme des fakultativen Referendums war weiterhin nur die Volksinitiative auf Totalrevision möglich. Diese sah vor, dem Volk die Grundsatzfrage einer Revision vorzulegen. Stimmte es einer Totalrevision zu, waren beide Räte neu zu wählen, die sich dann der Überarbeitung annahmen.[21] Die Abänderung einzelner Verfassungsartikel war nicht vorgesehen.[22] Diesen Mangel legte am 3. August 1880 eine Volksinitiative, initiiert von Nationalrat Wilhelm Joos, einem Anhänger der demokratischen Bewegung, offen. Er forderte in einem ausformulierten Initiativtext ein Banknotenmonopol beim Bund. Seine Initiative gelangte aber als Frage der Totalrevision vors Volk und wurde abgelehnt.[23] Schliesslich forderten 1884 die katholisch-kon-

18 Yvan Rielle, Ausbau der direkten Demokratie, in: Linder, Bolliger, Rielle, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, S. 70–72, hier: S. 71.

19 Gerold Steinmann, Petitionsrecht, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 30. Juni 2020, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010370/2010-09-27/ (25.4.21). Wolf Linder, Direkte Demokratie, in: Peter Knoepfel et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2014, S. 145–163, hier: S. 145–146.

20 Linder, Direkte Demokratie, S. 146.

21 Rielle, Ausbau der direkten Demokratie, S. 70.

22 Wildhaber, Kommentar zu Art. 121/122 BV 1874, S. 5.

23 Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 638–639.

servativen Nationalräte Keel, Zemp und Pedrazzini in einer Motion explizit die Einführung eines Initiativrechts auf Teilrevision und drängten zusammen mit den Petitionen der Grütlivereine den Bundesrat dazu, eine Botschaft vorzulegen. Diese präsentierte die Regierung am 13. Juni 1890.[24] Daraufhin entbrannte eine heftige Debatte. Sie drehte sich einerseits darum, ob die Teilrevisions-Initiative nur eine Anregung oder ein ausformulierter Text sein solle, andererseits, wie das Abstimmungsverfahren konkret auszugestalten sei. Schliesslich setzte der katholisch-konservativ-dominierte Ständerat durch, dass die Volksinitiative auch als ausformulierter Entwurf und mit der Möglichkeit eines Gegenvorschlags zugelassen wurde. Die liberale Mehrheit im Nationalrat konnte ihrerseits bei der Festlegung des Abstimmungsverfahrens erreichen, dass ein doppeltes Ja verunmöglicht wurde.[25] Die Debatte soll im Folgenden zusammen mit den Pro- und Kontra-Argumenten nachgezeichnet werden.

Argumente gegen die Initiative

Mit Verweis darauf, dass die Volksinitiative auf Teilrevision in vielen Kantonen bereits bekannt sei, sprach sich der gänzlich freisinnige Bundesrat 1890 zwar grundsätzlich für deren Einführung auf Bundesebene aus.[26] Er anerkannte, es bestehe derzeit keine Möglichkeit, dass hier «sich ein [Teil-/ Anm. PM] Revisionsgedanke aus der Mitte des Volkes geltend machen» könne, diesem sei «jedes direkte Vorwärtsschreiten versagt».[27] Er fasste jedoch die Ausgestaltung des neuen Volksrechts sehr eng: So konzipierte der Bundesrat die Initiative auf Teilrevision nur als quasi erweitertes Petitionsrecht. 50'000 Stimmbürger konnten laut Botschaft des Bundesrates nur allgemein die Änderung eines Verfassungsartikels anregen. Fände die Anregung in einer ersten Volksabstimmung eine Mehrheit, arbeitete das Parlament einen Text aus, der wiederum zur Abstimmung gelangte.[28] Laut Wildhaber unterschied sich diese Konzeption der Teilrevisions-Initiative im Vergleich zur Totalrevisions-Initiative nur darin, dass das Parlament nicht neu gewählt werden musste.[29]

Mit diesem strikt gefassten Verständnis der Volksinitiative auf Teilrevision versuchte der Bundesrat, die Hoheit über die Ausgestaltung der konkreten

24 Wildhaber, Kommentar zu Art. 121/122 BV 1874, S. 5.

25 Nach dem Ja zur Partialrevision entbrannte ein Machtkampf zwischen National- und Ständerat über das konkrete Verfahren, das in einem Bundesgesetz geregelt werden musste. Siehe dazu Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 644–647.

26 Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung, handelnd von der Revision dieser letzteren, in: Bundesblatt (BBl), 42/III (1890), S. 455–472, hier: S. 459.

27 Ebd., S. 458–459.

28 Wildhaber, Kommentar zu Art. 121/122 BV 1874, S. 6.

29 Ebd.

Abstimmungstexte in den Händen des Parlaments zu belassen. Für diese Lösung argumentierte auch die *Neue Zürcher Zeitung*. Sie kritisierte den Machtverlust, der dem Parlament mit der ausformulierten Initiative, wie sie der Ständerat einbrachte, drohe. Am 3. Juli 1891, zwei Tage vor dem Abstimmungssonntag, schrieb die Zeitung in einem fulminanten Leitartikel, man sei nicht grundsätzlich gegen Revisionsanträge aus dem Volk. Aber:

> Wenn wir trotzdem die Verwerfung der eidgenössischen Vorlage empfehlen, so geschieht das aus dem Grunde, weil durch dieselbe dem Volk nicht bloss das Recht verliehen werden soll, diese oder jene Änderung oder Ergänzung an unserer Bundesverfassung vorzunehmen, sondern auch das Recht, fertig gestellte Verfassungsartikel einzureichen, die unter allen Umständen dem Volke zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet werden sollen und an denen die Bundesversammlung kein Jota und kein Komma ändern darf, weil der Text ein geheiligter ist. [...] Das Gesetzgebungsrecht des Parlamentes wird also verkürzt; dasselbe wird herabgesetzt und verliert an Bedeutung und Ansehen, ohne dass dagegen die Massen des Volkes etwas gewinnen würden; den Vortheil werden nur jene Männer haben, welche die Volksbeglückung als ihre Lebensaufgabe betrachten.[30]

Ein Teil der liberal-radikalen Mehrheit befürchtete also eine Entmachtung des Parlaments, weil dieses bei einer Teilrevision nicht mehr korrigierend in den Text eingreifen könne. Im selben Leitartikel bezeichnete die NZZ das Parlament als «wehrlos», es müsse den Umgestaltungen, die das Volk vorschlagen würde, «willenlos» zuschauen. «Wie ist es möglich, dass das Schweizervolk seine eigenen Vertreter degradieren will?», fragte sie rhetorisch.[31] In diesen Zeilen kommt eine grundsätzliche Skepsis an der Urteilsfähigkeit der Stimmbürger zum Ausdruck. Es erstaunt nicht, dass die NZZ an in einem anderen Artikel 1890 betonte, Verfassungs- und Gesetztestexte würden ohnehin besser vom Parlament ausgearbeitet. Denn im ausgearbeiteten Entwurf der Initianten aus dem Volk konnte die NZZ nicht den Volkswillen erblicken. Der Initiativtext entspreche nur den Ansichten «irgend einiger Politiker, die sich im Hinterzimmer zusammensetzen».[32] Als Beispiel dafür, das Parlament leiste hier bessere Arbeit in der Willensabbildung des Volkes, bezog sich die NZZ auf das Initiativrecht im Kanton Zürich:

> Es ist im Kanton Zürich schon vorgekommen, dass dem Kantonsrathe ein fertiger Gesetzesentwurf vorgelegt wurde, welcher solche redaktionelle Fehler enthielt, dass er in dieser Form dem Volke nicht unterbreitet werden konnte. Regierungsrath und Kantonsrath gingen auf den Gedanken des Gesetzes ein und arbeiteten ein neues Gesetz aus, welches den Initianten ebenfalls besser gefiel, als ihre eigene Arbeit.[33]

30 o.A., Das Vorschlagsrecht des Volkes, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.7.1891, S. 1.
31 Ebd.
32 o.A., Die Partialrevision der Bundesverfassung, in: Neue Zürcher Zeitung, 18.8.1890, S. 1.
33 Ebd.

Aus diesen Gründen war es für das Leibblatt des Freisinns klar, dass eine zweimalige Abstimmung zumutbar sei: einmal über die Frage, ob es überhaupt eine Teilrevision brauche, und dann über den vom Parlament ausgearbeiteten Initiativtext. Laut NZZ folgten die beiden Abstimmungen nicht «dicht auf dicht» aufeinander, sondern mit einem Abstand von «einem halben Jahr und mehr», damit die Bundesversammlung «nach allen Richtungen wohl erwogen» einen Text formulieren könne.[34] Der Furor der NZZ wirft die Frage auf, inwiefern die Befürchtung des Machtverlusts überhaupt haltbar war. Die Antwort fällt ambivalent aus. Zu beachten ist, dass die vorgesehene Initiative mit ausformuliertem Entwurf dem Parlament bereits damals das Recht in die Hand gab, eine Initiative mindestens zur Verwerfung zu empfehlen. Das Parlament konnte also weiterhin erheblichen Einfluss ausüben. Ab 1930 verschleppte und schubladisierte die Bundesversammlung missliebige Volksbegehren. Nach 1950 erklärte sie Initiativen zunehmend für ungültig oder nicht umsetzbar.[35] Bei der Vorlage 1891 und in den Ausführungsbestimmungen 1892 war jedoch bei der ausformulierten Initiative nirgends davon die Rede, das Parlament nach einem Volks-Ja noch weiter explizit einzubinden. Eine «Umsetzung» von angenommenen Initiativen auf Gesetzesstufe war gar nicht vorgesehen.

Verlust der kantonalen Souveränität?

Indem der katholisch-konservativ dominierte Ständerat die Form des «ausgearbeiteten Entwurfs» – zwar mit Gegenvorschlagsrecht des Parlaments – einbrachte, befürchteten die Freisinnigen neben dem Machtverlust des Parlaments auch die «Vernichtung der Kantonalsouveränität».[36] Kern dieser Kritik war, dass der Ständerat als Vertretung der Kantone mit dem ausgearbeiteten Entwurf unterlaufen werde. Ohne die Zustimmung des Ständerates könnten keine Bundesrevision, kein Gesetz oder Beschluss zustande kommen, hielt die NZZ bereits 1879 fest. So könne zwar das Referendum aufheben, was der National- und Ständerat beschlossen hätten. «Aber nichts kann vor dasselbe gebracht werden, was der Ständerat nicht gebilligt hat.» Die NZZ fragte:

> Was wird diese Repräsentation der Kantone noch zu bedeuten haben, wenn. ohne Rücksicht auf ihre Zustimmung, lediglich durch so und so viele Unterschriften und eine Volksabstimmung alles zum Gesetz erhoben werden kann, was die Volksmehrheit gut dünkt?[37]

34 Ebd.

35 Andreas Kley, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht, in: LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 26/3 (2015), S. 498–500. Eine weitere Beeinflussung stellte die Verzerrung der Abstimmungsergebnisse durch das vom Parlament erlassene Verbot des doppelten Jas dar.

36 o.A., Einiges zur Bundesrevision, in: Neue Zürcher Zeitung, 19.9.1879, S. 1.

37 Ebd.

Die Freisinnigen befürchteten dadurch eine überstürzte Zentralisierung, obwohl sie selbst nicht die überzeugtesten Verfechter des Föderalismus waren.[38] Es ging ihnen auch um Grundsätzliches:

> Der Nationalrat muss sich zufrieden geben, wenn das Volk, von dem er sein Mandat hat, die Verfassungsredaktion selbst an die Hand nimmt. Die Stände aber sind bei der Ausarbeitung an die Seite gesetzt. Das ist eine Verletzung des föderativen Prinzips, auf dem die Eidgenossenschaft beruht. Wir sind bekanntlich keine Freunde des Föderalismus; so lange wir aber den Bundesstaat haben, sollten dessen Grundlagen respektiert werden.[39]

Aus dieser Grundsatzkritik am drohenden Verlust des föderalistischen Prinzips leiteten die freisinnigen Kritiker der «ausgedehnten Volksinitiative», wie sie die Form des ausgearbeiteten Entwurfs nannten, drastische Konsequenzen ab. Sie warnten durch die eingeschränkte Mitbestimmung der Kantone und die Ausschaltung des Ständerats vor Unruhe im Land. Die NZZ analysierte schon 1879 alarmiert:

> Zur Stunde beruht die Einigkeit in unserem Vaterlande noch darauf, dass die Kantone ihr Sonderleben neben dem, was im Bunde zentralisiert ist, fortführen, und statt des Friedens und des Zusammenhaltens werden wir den inneren Krieg, vielleicht nicht nur mit Wort und Schrift, geführt bekommen, wenn wir diese Stimmungen nicht achten.[40]

Hier ging es vor allem um die Befürchtung, dass Minderheiten – die NZZ nannte etwa Katholiken oder Welsche – durch Mehrheitsentscheide des Volkes vor den Kopf gestossen werden könnten. Der im obigen Zitat angetönte «innere Krieg» entstünde demnach daraus, dass sich die in einer möglichen Volksabstimmung und Verfassungsänderung «diskriminierten» Gruppen dem Entscheid nicht fügen und mit Gewalt reagieren könnten.[41] Diese Kritik muss vor dem Hintergrund gelesen werden, dass mit der Verfassungsrevision 1874 die Katholisch-Konservativen zwar in einigen Punkten schlechter gestellt, mit dem Instrument des fakultativen Referendums jedoch an Mitbestimmung gewonnen hatten. Mit diesem Instrument konnten die Konservativen Beschlüsse und Gesetze über eine Volksabstimmung zu Fall bringen, was sie in der Folge auch taten.[42] Wäh-

38 Ebd.

39 o.A., Die Partialrevision der Bundesverfassung, in: Neue Zürcher Zeitung, 18.8.1890, S. 1.

40 o.A., Einiges zur Bundesrevision, in: Neue Zürcher Zeitung, 19.9.1879, S. 1.

41 Ebd. Die NZZ schrieb weiter: «Alles, was sich im Kanton als einflussreich oder massgebend fühlen kann und im eidgenössischen Verbande einer anders sprechenden oder andersgläubigen Majorität gegenübersteht, würde gegen eine solche Verfassungsänderung die letzten Kräfte einsetzen und vielleicht selbst dann nicht sich fügen, wenn sie auf formell legale Weise zu Stande käme.»

42 Linder, Mueller, Schweizerische Demokratie, S. 45. Laut Kölz wurde zwischen 1874 und 1891 in 24 Fällen – bei 140 referendumspflichtigen Vorlagen – das Referendum angestrebt. In fünf Fällen

rend sich durch diese Integration – die Liberalen brauchten jetzt die Unterstützung der Konservativen – der konfessionelle «Kulturkampf» entspannte, fürchtete die NZZ und mit ihr ein Teil der Freisinnigen vermutlich, dass die Teilrevisionsinitiative die Gräben erneut aufbrechen liesse.

Skepsis an Volksentscheiden

Bemerkenswert ist, dass das Parlament bereits bei der Debatte um die Verfassungsrevision von 1874 neben dem Referendum die «Gesetzes- und Beschlussinitiative» wieder in den Forderungskatalog aufgenommen hatte, diese jedoch aufgrund des Widerstands von Liberalen und Radikalen kippte.[43] Ein Grund dafür sieht Rolf Graber in einem «Misstrauen gegen die Emanzipation des Volkes, das nicht nur bei den Liberalen der Dreissigerjahre, sondern teilweise auch bei den Radikalen der Sechzigerjahre noch sichtbar ist».[44] Auf den Punkt brachte diese Haltung der St. Galler Liberale Gallus Jakob Baumgartner in der Regenerationszeit: «Alles für das Volk, nichts (oder so wenig wie möglich) durch das Volk.»[45] Diese Angst vor den Volksrechten wirkte auch noch 1891 nach, auch wenn sich keiner der freisinnigen Gegner explizit mehr traute, diese Vorbehalte auszusprechen.[46] Doch sie müssen noch präsent gewesen sein, denn der katholisch-konservative Ständerat Theodor Wirz fühlte sich im Bericht seiner Kommission bemüssigt, diese Bedenken an der Urteilsfähigkeit des Volkes aus dem Weg zu räumen. Er hielt fest:

> Ich weiss schon, dass die Initiative ein zweischneidiges Schwert ist, zumal für die Minderheiten. Aber was ist hienieden nicht dein Missbrauch unterworfen? Welches Volksrecht wurde nicht von den bisherigen Kuratoren des Volkes als gefährlich und revolutionär bezeichnet? Wer soll schliesslich König und Herr im Lande sein? Wer ist in der Regel bedächtiger und konservativer, das Volk oder das Parlament? Wo waltet mehr Billigkeitssinn und wo weniger Parteigeist, im Volk oder im Parlament?[47]

Wirz sah bei den Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern keine Gefahr, sie würden ohne «Aufklärung von oben» die falschen Entscheidungen

kamen die Unterschriften nicht zustande. Siehe Kölz, Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 627.

43 Kölz, Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 617–618.

44 Graber, Demokratie und Revolten, S. 177.

45 Zitiert nach Graber, Demokratie und Revolten, S. 79.

46 Rielle, Ausbau der direkten Demokratie, S. 71. Der Freisinn übte grundsätzlich – ausser die NZZ – Zurückhaltung.

47 Wirz, Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, S. 19.

treffen. Er erklärte, der «gesunde Volkssinn ist gemässigt, [...] er will einen ruhigen und überlegten Fortschritt».[48]

Die freisinnigen Kritiker sahen 1891 in der Volksinitiative den Anfang einer Kaskade von weiteren Volksrechten, die bei einer Zustimmung in Gang gesetzt würde und die wie die Volksinitiative für «Aufregung und Unruhe» sorgten.[49] Die NZZ nannte als Beispiele die Volkswahl des Bundesrates, das Proporzwahlrecht für das Parlament oder die «Umgestaltung des Ständerathes».[50] «Alles Dinge, die zu einer vollständigen Umwälzung unseres Staatswesens, zur Zerstörung unseres bisherigen Bundesstaates führen müssen.»[51] Tatsächlich stand die Forderung nach weitergehenden Kompetenzen für das Stimmvolk im Raum. So fanden sich die von der NZZ genannten Punkte auch in den Petitionen der Grütlivereine. Zur Bundesratswahl durch das Volk hielt der bernische Grütliverein mit viel Pathos fest:

> Dem Volke würde dadurch Gelegenheit geboten, die Männer seines Herzens an die verantwortungsvollsten Posten zu stellen und diesen selbst würde die direkte Berührung mit dem Volke frisches Vertrauen und neue Kraft verleihen.[52]

Argumente für die Volksinitiative auf Teilrevision

Nachdem der Bundesrat die Teilrevisions-Initiative in seiner Botschaft im Juni 1890 als wenig durchschlagskräftig ausgestaltet und der Nationalrat diese Version übernommen hatte, erreichte die Kommission des Ständerats, dass die kleine Kammer die Initiative auch mit ausgearbeitetem Entwurf und Gegenvorschlag des Parlaments zuliess. Das Votum fiel mit 24 zu 10 Stimmen aus.[53] Kommissionssprecher Theodor Wirz erklärte im Bericht der Kommissionsmehrheit ausführlich, warum der Ständerat «viel rückhaltloser und viel entschiedener als der Nationalrath die magna Charta libertatum» in die Hände des Schweizervolkes lege.[54] Wirz betonte, durch die Möglichkeit des ausgearbeiteten Entwurfs könne das Parlament nicht «revidieren und redigieren», wie es wolle und dabei «den ausgesprochenen Volkswillen ganz beliebig in sein Gegenteil verwandeln».[55] Für Wirz war diese vom Ständerat vorgenommene Änderung an der Version des

48 Ebd., S. 21.

49 o.A., Das Vorschlagsrecht des Volkes, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.7.1891, S. 1.

50 Ebd.

51 Ebd.

52 BAR, E22#1000-134#416#2, Petition des Kantonalvorstands der bernischen Grütlivereine an die hohe Bundesversammlung betreffend Erweiterung der Volksrechte.

53 Rielle, Ausbau der direkten Demokratie, S. 70–71.

54 Wirz, Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, S. 21.

55 Ebd., S. 19. Siehe auch S. 20: «Aus jeder allgemeinen, vagen Anfrage kann die sophistisch redaktionelle Feile machen was sie will, und damit wird der getäuschte Volkswille lahmgelegt und verhängnissvoll verbittert.»

Nationalrats, die für ihn gar keine Initiative, sondern ein Petitionsrecht war, zentral. Denn nur so war für Wirz sichergestellt, dass das «freie Volk» auch «schöpferisch und positiv ihrem [*sic*] Willen eine wirksame Manifestation» verleihen konnte.[56] Wie schon angetönt, ging es Wirz um die Frage, «wer schliesslich König und Herr im Lande sein solle». Für ihn war die Antwort klar: das Volk, nicht das Parlament. Warum die Volksinitiative zu besserer Politik beiträgt, begründete Wirz so:

> Die Initiative hat für die Opposition das Gute, dass sie die Meinungen im Volke belauschen und Ihnen Rechnung tragen muss. Die Initiative hat, wie recht und billig, einen fortschrittlichen Charakter; durch sie können aber auch verlorene Positionen zurückerobert werden; durch die Initiative kann auch das föderative Prinzip gewinnen; eine Initiative hat überhaupt nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie in einem intensiven Volksbedürfnis wurzelt.[57]

In gewisser Weise betonte er damit die zwei Funktionen der Volksinitiative, wie sie Linder und Mueller nennen: die Initiative als *Ventil*, um Protest, Unzufriedenheit und politische Empörung zu artikulieren sowie die *Katalysator*-Funktion, um neue politische Themen zu mobilisieren.[58] Auch die Grütlivereine sahen in der Initiative für das Volk einen «loyalen Weg, seine Wünsche und Bedürfnisse zur Geltung zu bringen».[59] Der bernische Grütliverein zitierte in seiner Petition 1888 den Bundesrat Johann Jakob Scherer:

> Die Initiative ist [...] der intensivste Ausdruck des demokratischen Gedankens der direkten Volksgesetzgebung. Während das Referendum das Volk an Vorlagen bindet, gibt die Initiative demselben die Möglichkeit, neue Gesetze anzuregen und die bestehende Gesetzgebung zu purefizieren. [...] Die Initiative ist die nothwendige Ergänzung, die Krönung des Referendums.[60]

Entfremdung von Volk und Regierung

Wie erwähnt sorgte das Volksrecht dafür, dass Themen, die die politische Elite aus ihrer Agenda heraushalten wollte, von den Stimmbürgern selbst eingebracht werden konnten. Diesen Vorteil nannte 1888 auch der bündnerische Grütliverein, denn es bestehe derzeit eine «Entfremdung» zwischen dem Bundesrat und der Bundesverwaltung auf der einen und dem Volk auf der anderen Seite:[61]

56 Ebd., S. 17.

57 Ebd., S. 19.

58 Linder, Mueller, Schweizerische Demokratie, S. 321–322.

59 BAR, E22#1000–134#416#2, Petition des Kantonalvorstands der bernischen Grütlivereine an die hohe Bundesversammlung betreffend Erweiterung der Volksrechte.

60 Ebd.

61 BAR, E22#1000–134#416#1, Petition betreffend politische Polizei und Partialrevision der Bundesverfassung.

> Bundesrat und Bundesverwaltung [sind / Anm. PM] nicht in der Lage, die Regungen, Wünsche und Bedürfnisse des Volkes direkt wahrnehmen zu können, auch über diese Regungen, Wünsche und Bedürfnisse öfters sich täuschen; dass aber wohl erklärlich ist, wenn man in Bern mitunter nicht das Volk oder Erscheinungen im Volk und das Volk nicht den Bundesrat versteht.[62]

Aufgrund dieser Erscheinungen sei es dringlich, das Volk zur direkten Mitwirkung im Bundesstaat heranzuziehen, folgerten die Petitionäre. Sie verwiesen dabei auch auf die Verfassungsrevision vom 1874, als einige kantonale Kompetenzen zur Bundessache erklärt worden waren. Mit der damaligen Revision erhielt der Bund erweiterte Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen Zivil- und Strafrecht, des Bürgerrechts, des Sozialversicherungswesens oder auch im Bereich Umweltschutz und Wirtschaftspolitik.[63] Als Kompensation für diesen Machtverlust wurde das fakultative Referendum eingebaut.[64] Die Grütlianer verknüpften die Forderung nach der Volksinitiative mit der Verfassungsrevision von 1874, weil sie im neuen Volksrecht eine weitere «Sicherung» gegen die fortschreitende Zentralisierung sahen. Kompetenzen, die an den Bund übergingen, müssten vom Volk kontrolliert werden, diese Gewalt dürfe nicht «in wenige Hände gelegt werden».[65]

Der bündnerische Grütliverein folgerte daraus: «Nur eine Zentralisierung auf dem Boden der Demokratie ist gesund und wird Bestand haben. Ohne Demokratie entfremdet sie den Bund beim Volke, man denke an das Schicksal der Helvetik.»[66] Interessanterweise sahen die Befürworter der Volksinitiative sowie deren Gegner die Zentralisierung als Herausforderung. Doch während der Freisinn argumentierte, die Volksinitiative befeuere gar durch die Ausschaltung des Ständerats die Zentralisierung, sahen die Grütlivereine in der Initiative gerade die Lösung, um dem Volk ein Mittel gegen einen Ausbau der Bundeskompetenzen in die Hand zu geben.

Ständerat Theodor Wirz führte als Argument für die Volksinitiative auch ins Feld, es brauche dieses Instrument, um das «Gemeingefühl der Nation zu wecken».[67] Dieses Motiv erklärte er folgendermassen:

---

62 Ebd.

63 Andreas Kley, Bundesstaatliche Kompetenzverteilung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 9. Juli 2020, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009811/2011-05-03/#HDieneueVerfassungvon1874 (25.4.21).

64 30'000 Unterschriften oder acht Kantone konnten ein solches verlangen.

65 BAR, Dossier E22#1000-134#416#1, Petition betreffend politische Polizei und Partialrevision der Bundesverfassung.

66 Ebd. Zur Helvetik, dem Zentralstaat von 1798-1803, siehe Andreas Fankhauser, Die Helvetische Republik, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 9. Juli 2020, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009797/2011-01-27/ (25.4.21).

67 Wirz, Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, S. 20-21.

> «Die Ausübung der Volksrechte weckt, wie es die Geschichte des Referendums zeigt, in der Weise das Gemeingefühl der Nation, dass über den politischen Parteigegensätzen zum siegreichen Ausdruck kommt der praktische Verstand, das loyale Billigkeitsgefühl und das soziale Bedürfnis des Schweizervolkes.»[68]

Denn damit hätten den Parteien im ausgebildeten demokratischen Volksstaate mit einem mächtigen und versöhnenden Faktor zu rechnen, «mit der Noth des gemeinen Mannes und den unbestechlichen Aspirationen des schweizerischen Volksherzens».[69] Diese von Patriotismus durchtränkte Sprache erstaunt insofern nicht, als dass der Bundesstaat in dieser Zeit des Nationalismus seine vermeintlich historischen Ursprünge suchte. So beschloss der Bundesrat 1889, am 1. August 1891 den 600. «Gründungstag der Eidgenossenschaft» zu begehen und des Bundesbriefs 1291 zu gedenken. Nach 1907 verschmolz der Feiertag mit den schon älteren Rütlifeiern.[70] An diesen alten Freiheitsmythen, die im noch jungen Bundesstaat ein National- und Zusammengehörigkeitsgefühl stiften sollten, knüpfte auch Theodor Wirz an, wenn er in seinem Bericht festhielt:

> Nicht fremde Fürsten schrieben uns die Freiheitsbriefe; nicht fremde Heere haben die Freiheit uns erobert; nicht fremde Doktrinäre halfen die Freiheit uns bewahren, nein, die Schweizerfreiheit, die wegen ihrer Dauerhaftigkeit und wegen ihrer praktischen Mäßigung der erste Apologete der Völkerfreiheit ist, sie ist die ureigenste Frucht des schweizerischen Volksgeistes.[71]

Hier ist wiederum interessant zu sehen, dass sowohl Befürworter wie auch Gegner mit dem Zusammenhalt der Nation argumentierten. Während die NZZ vor «innerem Krieg» durch die Volksinitiative warnte, weil die Kantone übergangen werden könnten, sahen die Katholisch-Konservativen die zusätzliche Mitsprache des Volkes durch die Initiative als Mittel zur Kohäsion, die sie als «alte Freiheit» in der Vergangenheit verorteten.

Handlungsleitende Motivationen und Nachwirkungen

Am 5. Juli 1891 fand die Volksinitiative auf Teilrevision bei den Stimmberechtigten eine klare Mehrheit von 60,3 Prozent. In den freisinnigen Kantonen erreichte sie nur eine knappe Zustimmung oder wurde gar abgelehnt, während sich in den katholisch-konservativen Kantonen eine breite Akzeptanz zeigte.[72] Die katholisch-konservativen Motionäre waren damit am Ziel. Als minorisierte Gruppe konnte sie bereits durch das Referendum ihnen nicht genehme

68 Ebd.
69 Ebd.
70 Thomas Maissen, Geschichte der Schweiz, Baden 2010, S. 232.
71 Wirz, Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, S. 21.
72 Rielle, Ausbau der direkten Demokratie, S. 72.

Beschlüsse zu Fall bringen. Die Teilrevisionsinitiative erlaubte ihnen jetzt zusätzlich, mit eigenen Anliegen direkt vorstellig zu werden. Kölz betont, dass eine wichtige Motivation des katholisch-konservativen Lagers war, die Politik des Bundes aktiv mitzugestalten.[73] Schärfer formuliert könnte man sagen: Die Katholisch-Konservativen kratzten damit an der freisinnigen Übermacht. Diese liess sich bereits im Dezember 1891 nicht mehr aufrechterhalten, wobei eher die Regierungskrise um den freisinnigen Bundesrat Emil Welti als das neue Volksrecht eine entscheidende Rolle spielte. Mit Josef Zemp, einer der Motionäre für die Initiative auf Teilrevision, nahm erstmals ein Katholisch-Konservativer Einsitz im Bundesrat.[74] Was die Konservativen mit der neuen Teilrevisionsinitiative erreichen wollten, zeigte sich in den kommenden Jahren. 1894 versuchten sie, sich per Initiative einen Teil der Zolleinnahmen des Bundes zu erstreiten, was ihnen nicht gelang. Im Jahr 1900 kam eine von Katholisch-Konservativen mitlancierte Initiative zum Proporzwahlrecht an die Urne. Auch sie scheiterte. Nach einem erneuten Versuch 1910 verhalf eine weitere Initiative im Oktober 1918 im dritten Anlauf dem Anliegen zum Durchbruch.[75] Es war also auch das Instrument der Volksinitiative, mit der die Proporzwahl schlussendlich errungen und die Dominanz des Freisinns im Nationalrat gebrochen wurde. Diese Wahlreform stärkte den Einbezug der Minderheiten und spurte die Konsensdemokratie mit ihrer ausgeprägten Machtteilung vor.

Die Beispiele zeigen: Die Katholisch-Konservativen nutzten das neue Instrument der Volksinitiative, um ihre Stellung zu verbessern. Dabei hatten sie auf kantonaler Ebene gelernt, dass sich die Volksinitiative nicht nur für die Durchsetzung progressiver Anliegen eignete, sondern ebenso gut für konservative Anliegen eingesetzt werden konnte, wie Kölz betont.[76] Die NZZ hatte deshalb nicht unrecht, als sie im Leitartikel vom 3. Juli 1891 der Katholisch-Konservativen-Partei unterstellte, diese würde sich erhoffen, «durch die Initiative Macht zu erwerben [...] und zu einer Stellung zu gelangen, von der aus sie die herrschende radikale Partei zwingen kann, mit ihr zu rechnen und zu paktieren».[77]

Die Grütlianer bedienten sich ebenfalls des neuen Volksrechts und hofften auf mehr Einfluss. 1901 fusionierte der Verein mit der Sozialdemokratischen Partei.[78] Diese wollte 1894 per Initiative das «Recht auf Arbeit» durchsetzen und,

73 Kölz, Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 640.

74 Urs Altermatt, Josef Zemp, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 11. Juli 2020, https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/004218/2014-02-07/ (25.4.21).

75 Christian Bolliger, Der konservativ-föderalistische «Beutezug» auf Zolleinnahmen misslingt, in: Linder, Bolliger, Rielle, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, S. 80–81, hier: S. 80; Yvan Rielle, Keine Wahlreform: Der Freisinn verteidigt seine Vormachtstellung gegen eine links-konservative Allianz, in: ebd., S. 96–99; Yvan Rielle, Deutliches Ja zum Proporz bricht die Dominanz des Freisinns, in: ebd., S. 122–124.

76 Kölz, Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 640.

77 o.A., Das Vorschlagsrecht des Volkes, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.7.1891, S. 1.

78 Lang, Direkte Demokratie, S. 164.

grösser gedacht, einen «programmatischen Startschuss für die organisierte Arbeiterschaft» geben.[79] Die Sozialdemokraten erlitten eine Abfuhr, beteiligten sich aber 1900, 1910 und 1918 an den Initiativen für die Proporzwahl. Alle Hoffnungen der Befürworter erfüllten sich indes nicht. Sie mussten erfahren, dass die Stimmbürger bei Initiativen oft den Status Quo anstelle des «Gaspedals» bevorzugten.[80]

Die Argumente der Freisinnigen gegen die Volksinitiative, die in diesem Artikel präsentiert wurden und hauptsächlich auf den eigenen Machterhalt abzielten, verfingen bei der Abstimmung nicht. Im Nationalrat, den die Radikal-Liberalen dominierten, konnten sie jedoch in den Ausführungsbestimmungen erreichen, dass die Volksinitiative zur «stumpfen Waffe in den Händen des Volkes» wurde, wie es Graber formuliert.[81] Dies gelang, indem die Freisinnigen das doppelte Ja verunmöglichten. Stimmzettel durften zwar ein Nein für Initiative und Gegenvorschlag enthalten, jene mit zweimal Ja wurden jedoch für ungültig erklärt, was das Reformlager spaltete und den Status Quo begünstigte.[82] Die Freisinnigen folgten also weiterhin ihrem Ziel, die eigene Macht mit allen Mitteln zu verteidigen, wobei sie auch vor dieser «Verfahrensmanipulation» (Kölz) nicht zurückschreckten.[83] Trotzdem sind die längerfristigen Wirkungen der Einführung der Teilrevisions-Initiative nicht zu unterschätzen. Sie führte mit dem fakultativen Referendum dazu, dass das Volk in die Rolle der «institutionalisierten Opposition» gelangte, die «mindestens die Verfassungsgebung und damit die Staatsentwicklung nachhaltig beeinflusst hat».[84]

Fazit

Die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision war 1891 war keineswegs eine logische Weiterentwicklung der Bundesstaatsgründung 1848 oder der Etablierung des Referendums 1874. Die Debatte über ihre Einführung war Teil eines Machtkampfes um die politische Deutungshoheit zwischen dem dominierenden Freisinn und den Katholisch-Konservativen sowie weiteren Befürwortern, der an den konfessionellen Kulturkampf anknüpfte. Der vorliegende Artikel zeigt, mit welchen Argumenten der Freisinn die ausformulierte Initiative bekämpfte: Sie

79 Christian Bolliger, Die erste sozialdemokratische Volksinitiative erleidet eine Abfuhr, in: Linder, Bolliger, Rielle, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, S. 78–80, hier: S. 78.

80 Zwischen 1891 und 1986 wurden 76 von 84 Initiativen und alle vier in der Form der allgemeinen Anregung verworfen. Siehe Wildhaber, Kommentar zu Art. 121/122 BV 1874, S. 9.

81 Graber, Demokratie und Revolten, S. 181.

82 Kölz, Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte seit 1848, S. 647. Abgeschafft wurde das Verbot des doppelten Jas 1987.

83 Ebd.

84 Linder, Direkte Demokratie, S. 152.

zerstöre die kantonale Souveränität, gefährde den Zusammenhalt, schwäche das Parlament, gebe dem Volk zu viel Macht in die Hand und statte dieses mit der Möglichkeit aus, weitere Volksrechte wie die Wahl des Bundesrats oder die Proporzwahl durchzusetzen. Dem stellten die Befürworter entgegen: Die Stimmbürger seien «der König im Lande» und damit oberster Souverän; die Initiative verhindere eine «Entfremdung» zwischen Volk und Regierung; das neue Volksrecht wurzle in alten Freiheiten und stifte ein «Gemeingefühl». Die Analyse zeigt auch, welche Motive hinter den Argumenten lagen. Der Freisinn ging aus machtpolitischen Gründen auf die Barrikaden, weil er durch die Volksinitiative seine Vormachtstellung bedroht sah. Die Katholisch-Konservativen und Grütlianer versuchten ihrerseits, ihren Einfluss zu vergrössern – was ihnen durch das Verbot des doppelten Ja nur teilweise gelang. Dies ist insofern eine wichtige Erkenntnis, als dass sie zeigt, dass «natürlich» und «urschweizerisch» gedachte Volksrechte erkämpft wurden. Dies scheint auch mit Blick auf aktuelle Forderungen, die Volksinitiative zu reformieren, relevant. Das Volksrecht ist nicht vom Himmel gefallen, es ist das Produkt harter politischer Auseinandersetzungen und erfuhr seit seiner Einführung erhebliche Modifikationen.

Pascal Michel, Balierestrasse 26, 8500 Frauenfeld, pascal.michel@outlook.com