Zeitschrift: Die Alpen : Monatsschrift für schweizerische und allgemeine Kultur
Herausgeber: Franz Otto Schmid
Band: 7 (1912-1913)
Heft: 2

Artikel: Das Referendum [Fortsetzung]
Autor: Rollier, Arist
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-751389

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Referendum

Von Arist Rollier

II. Geschichtliches Werden

Die frühesten Ansätze eines allgemein schweizerischen modernen Referendums zeigt uns die Periode der ersten schweizerischen Einheitsverfassung, die Zeit der Helvetik. Theoretisch stellte die der französischen Verfassung von 1795 nachgebildete und wohl auch von der nordamerikanischen Konstitution von 1783 beeinflußte Verfassung von 1798 den Grundsatz auf, daß die Souveränität einzig und allein auf der Gesamtheit der Bürger der helvetischen Republik als eines unteilbaren Staates beruhe. „Die Gesamtheit der Bürger ist der Souverän oder Oberherrscher." Tatsächlich waren aber die politischen Rechte der einzelnen Bürger noch höchst primitiv; diese hatten im wesentlichen nur das Recht, Wahlmänner zu ernennen, die dann ihrerseits die eigentlich gesetzgebenden Behörden (den Großen Rat und den Senat) wählten. Die erste Verfassung der Helvetik war der Schweiz unter Mitwirkung der französischen Bajonette aufgezwungen worden. An das Referendum gemahnt einzig das ungeschriebene aber nachmals wenigstens in praxi anerkannte Recht des Volkes zur Abstimmung über die Staatsverfassung. Wie oberflächlich man aber dieses „Volksabstimmungsrecht" wertete und wie frivol die damals Regierenden es zu ihren Gunsten auszudeuten wußten, zeigt die denkwürdige erste schweizerische „Volksabstimmung" über den Verfassungsentwurf vom 20. Mai 1802 (sog. zweite helvetische Verfassung) der endlich nach vielen innern Kämpfen und unter mehrfacher unverschämter Einmischung der das unglückliche Land unter dem Daumen haltenden Franzosen zustande gekommen war. Damals stimmten nur etwa 72,000 Schweizerbürger für die neue Verfassung, während ca. 92,000 sie verwarfen. Nach unsern heutigen Anschauungen wäre sie also begraben gewesen. Die Regierung rechnete aber kaltlächelnd die 167,000 Stimmberechtigten, welche zu Hause geblieben waren, zu den Annehmenden und erklärte die Verfassung als vom Volke glänzend angenommen! Die letztere enthielt nun noch ein Prinzip, das für die spätere Gestaltung un-

seres Verfassungsreferendums von gewisser Bedeutung war, nämlich die Bestimmung, daß Gesetzesvorschläge, welche neue Auflagen (Steuern 2c.) einführen, den Kantonen zur Genehmigung vorzulegen seien. Schon der Verfassungsentwurf vom 29. Mai 1801, die erste Quelle unseres neuen Staatsrechts (Hilty) enthielt ein Votum der Kantone für eidgenössische Gesetze, und ging hierin noch weiter als die zweite helvetische Verfassung vom 20. Mai 1802. Das war also eine Art Ständereferendum für gewisse Gesetze; nur hatte man dabei natürlich nicht das Volk der Kantone, sondern die damaligen Verwaltungsorgane der Kantone im Auge, welch letztere im wesentlichen bloße Verwaltungsbezirke des Einheitsstaates waren. Gerade die vermeintlich so radikale und fortschrittlich gesinnte Helvetik hat ihr Möglichstes zur Unterdrückung althergebrachter Volksrechte getan: das erhellt aus der zwangsweisen Zusammenlegung alter Landsgemeindekantone zu neuen Verwaltungsbezirken. („Kantone" Waldstätten, Linth und Säntis).

Die sogenannte Mediationszeit 1803 bis 1815 (Herrschaft der von Napoleon Bonaparte der Schweiz anempfohlenen, d. h. aufgenötigten „Vermittlungsakte") und die Periode der Restauration 1815 bis 1830, die vom „Bundesvertrag" vom 7. August 1815 beherrscht wurde (er war nur von den Gesandten der wiederhergestellten alten und der neugebildeten Kantone beschworen, aber nicht vom Volke gutgeheißen worden) brachten hinsichtlich der Volksrechte einen starken Rückschlag. Selbst die neuern Kantonsverfassungen dieser Zeit wurden nicht mehr, wie gelegentlich früher, den Bürgern zur Annahme vorgelegt.

Nun erhob sich das unzufriedene Volk selber: Unter dem Druck von Volksversammlungen kam es in verschiedenen Kantonen zu Verfassungsrevisionen in freiheitlichem Sinne, zuerst im Thurgau infolge einer Volksversammlung vom 18. Oktober 1830 in Weinfelden. In den Kantonen Zürich, Aargau, St. Gallen, Luzern, Solothurn, Schaffhausen, Waadt und Bern wurden anfangs der 30er Jahre die neuen Verfassungen durch Volksabstimmung angenommen, nachdem die eidgenössische Tagsatzung beschlossen hatte, sich nicht in diese kantonalen Reformen einzumischen. Überall noch beschränkte sich aber die proklamierte Volkssouveränität auf die Wahlbefugnisse und das Stimmrecht für Verfassungsänderungen (Verfassungs-Referendum). In Basel und Schwyz entstand, infolge Annahme neuer Verfassungen bloß je durch

einzelne Landesteile, eine Spaltung und Absonderung der in ihren Meinungen auseinandergehenden Kantonsgebiete.

Der Entwurf einer neuen Bundesverfassung aus den Jahren 1832 und 1833 wurde nur vom Volk der Kantone Thurgau und Baselland mit großen Mehrheiten angenommen; in Solothurn gelangte man nur durch das aus der Helvetik bekannte Manöver, durch Zuzählung der Stimmen der zu Hause Gebliebenen, zu einer künstlichen Mehrheit, und in Luzern vermochte nicht einmal dieses Mittel eine Annahme zu bewirken, obwohl die Leuchtenstadt damals als Bundessitz in Aussicht genommen war. In den meisten andern Kantonen fanden gar keine Volksabstimmungen, sondern nur Großratsbeschlüsse statt. So verlief der große Gedanke schließlich im Sande.

Anfangs der 40er Jahre fanden zwei kantonale Volksabstimmungen statt, die in interessanter Weise die entgegengesetzten Wirkungsmöglichkeiten des Referendums zeigen: in Luzern wurde 1841 auf Betreiben der ultramontanen Geistlichkeit eine für deren Wünsche günstige Verfassungsrevision mit großer Volksmehrheit beschlossen, während im gleichen Jahr das Volk des Kantons Solothurn eine freisinnigere neue Verfassung mehrheitlich guthieß. Man kann also nicht etwa sagen, das Referendum sei ein rein fortschrittliches oder ein rein konservatives Prinzip; es kann nach beiden Seiten Wirkungen auslösen und von Parteien der verschiedensten Richtungen für sich ausgenützt werden. Allerdings ist zu beachten, daß das Referendum verhältnismäßig leicht ein retinierender Faktor sein kann. Nicht umsonst haben die Landsgemeinden in mehreren unzweifelhaft konservativen Kantonen, wie Ob- und Nidwalden und Appenzell Inner-Rhoden, ihren stärksten Rückhalt. Interessante Gegenstücke dazu sind die mehr freisinnigen Landsgemeinden von Glarus und Appenzell A.-Rh. und die uralten Kreislandsgemeinden in Graubünden, welch letzteren allerdings heute im wesentlichen nur noch Wahlbefugnisse zustehen.

Einen Keim zum Referendum für Gesetze auf kantonalem Boden enthielt die neue Verfassung von St. Gallen von 1831, die das sog. Veto des Volkes gegenüber ihm mißliebigen Gesetzen vorsah. Allein dies war nur ein Einsprache-Recht ohne Befugnis, selber über Gesetzesvorlagen abzustimmen. Vielleicht ist dieses System dem Vetorecht des englischen Oberhauses oder ähnlichen Einrichtungen (Recht des Monarchen) aus der ersten Zeit der französischen Revolution nachgebildet. Ein Veto der plebejischen Volkstribu-

nen gegenüber Gesetzeserlassen des Senates hatte auch schon die älteste Periode der vorchristlichen römischen Republik gekannt; doch ist bei dem weiten zeitlichen Zurückliegen dieser Einrichtung wohl kaum an einen Zusammenhang mit der st.gallischen Neuerung von 1831 zu denken. Eine Nachwirkung dieses Gedankens ist noch jetzt in dem allgemeinen Gefühl zu spüren, daß die Ergreifung des Referendums durch 30,000 oder mehr Schweizerbürger im Grunde die Opposition der Unterschriftgeber gegen das vorliegende Gesetz zum Ausdruck bringen wolle — also auch eine Art Veto, nur mit dem sehr wesentlichen Unterschiede, daß heute eine Abstimmung des gesamten Volkes nachfolgen muß, und daß erst diese über das Schicksal der Vorlage entscheidet. Das st. gallische Veto fand aber in der Schweiz keine große Nachfolge, wohl weil es wegen seiner Halbheit auch das Volk nicht recht zu befriedigen vermochte.

In den 40er Jahren zeigte sich gegenüber dem Volksabstimmungsrecht eher eine rückläufige Bewegung. Die Kantone Schwyz und Zug schafften die Landsgemeinde ab, ohne sie durch ein demokratisches Urnen-Abstimmungsverfahren zu ersetzen; allerdings waren die Volksrechte in diesen zwei Kantonen schon vorher nicht bedeutend gewesen. Freiburg änderte seine Verfassung, ohne das Volk darüber abstimmen zu lassen. Luzern und Schaffhausen führten zwar nach dem Vorbild St. Gallens eine Art Veto ein; aber Wallis schränkte das 1839 und 1844 dem Volke gegenüber vom Großen Rat erlassenen Gesetzen eingeräumte Referendum wieder stark ein, indem im wesentlichen nur noch Steuererhöhungen einer eventuellen Volksabstimmung unterworfen werden sollten. Hier im Wallis ist meines Wissens auf dem Boden der Schweiz zum ersten Mal der Name „Referendum" dem Begriffe beigelegt worden, mit dem dieser heute allgemein verbunden wird. — Die Bundesverfassung von 1848 brachte ein reines Repräsentativsystem. Die Frage, ob man dem Volk ein Abstimmungsrecht über Gesetze einräumen sollte, wurde damals gar nicht diskutiert, drängten doch die politischen Zustände Europas zu einer möglichst raschen einheitlichen Ordnung der innern Verhältnisse. Immerhin wurden in allen Kantonen mit Ausnahme Freiburgs, das in kantonalen Angelegenheiten selbst heute noch kein Referendum kennt, Volksabstimmungen zur Beschlußfassung über die neue Bundesverfassung veranstaltet, die denn auch mit großem Volksmehr angenommen wurde und dadurch einen viel festern Rückhalt gewann, als alle frühern gemeinsamen Verfassungen der Schweiz.

Eine Partialrevision der Bundesverfassung im Jahr 1865, welche wegen der Judenfrage nötig wurde und wobei dann auch verschiedene andere Postulate auftauchten, wurde von der damals in mehreren großen Kantonen erstarkenden demokratischen Bewegung benutzt, um eine „Erweiterung der Volksrechte" auch auf dem Boden der Eidgenossenschaft zu verlangen. Zwar hatte man seit 1848 wenigstens das Verfassungsreferendum, das Recht des Volkes, über Verfassungsrevisionen abzustimmen; es war aber (wie noch heute) durch die Vorschrift beschränkt, daß zur Annahme neuer Bestimmungen und Abänderungen außer der Volksmehrheit auch eine Ständemehrheit vorhanden sein müsse. Von den neun Revisionsvorschlägen von 1865 unterlagen alle bis auf zwei. Das Referendum hatte sich noch nicht eingelebt. Indessen blieb doch die Tatsache, daß einige der verworfenen Revisionsvorschläge stattliche Volksminderheiten auf sich vereinigt hatten, nicht ohne Eindruck. Ende der 60er Jahre führten sechs Kantone (Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Aargau und Thurgau) in ihren kantonalen Verfassungen das Gesetzesreferendum ein. Bern hat seit 1869 das obligatorische Referendum; d. h. alle Gesetze und sogar gewisse allgemein verbindliche Beschlüsse müssen seither dem Volke selber zur Abstimmung vorgelegt werden. Das blieb natürlich auch nicht ohne Rückwirkung auf die Eidgenossenschaft. Zwar verhielt sich der schweizerische Bundesrat in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 zu der damals im Wurfe liegenden umfänglichen Revision der Bundesverfassung diesem demokratischen Postulat gegenüber ablehnend, „weil die Frage noch nicht abgeklärt sei und das Referendum zu den Grundlagen unseres Bundesstaates nicht passe." Die nationalrätliche Vorberatungskommission fügte indessen in den neuen Verfassungsentwurf von 1872 ein interessantes Referendum ein, das von der Legislative angebotene Referendum: Gesetze sollten dem Schweizervolke nur dann zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn sowohl der Nationalrat als der Ständerat es beschließen. Außerdem sah man die obligatorische Volksabstimmung vor über die Ausführungsgesetze zum Grundsatz der Rechtseinheit (Zivilrecht, Strafrecht und Prozeß). In beiden Fällen war jedoch wie für Verfassungsänderungen außer der Volksmehrheit auch die Mehrheit der Stände verlangt. Das Referendum sollte also (mit dem heutigen Zustand verglichen) beschränkt werden. Dafür war aber die uns noch fehlende Gesetzesinitiative durch 50,000 Schweizerbürger vor-

gesehen, allerdings verbunden mit einem komplizierten Durchführungsmechanismus, was ihren Wert etwas beeinträchtigte. Für die durch Initiative hervorgerufenen Gesetze hätte sich außer dem Gesamtmehr der Schweizerbürger auch eine Mehrheit der Standesstimmen aussprechen müssen, um ihre Annahme zu sichern.

Die ständerätliche Kommission wollte von einem obligatorischen Referendum, selbst auch nur für eine beschränkte Zahl von Gesetzen (Rechtseinheit) nichts wissen und beschloß, ein fakultatives Referendum für alle Bundesgesetze und für Bundesbeschlüsse, deren Ausführung mehr als eine Million Franken beanspruchte (sog. Finanzreferendum) in Vorschlag zu bringen, unter der Voraussetzung, daß 50,000 Schweizerbürger oder 5 Kantone die Volksabstimmung jeweilen verlangen würden. Die Volksinitiative ließ man fallen. Dieser ständerätliche Kommissionsantrag enthielt u. a. die Grundlagen des Referendums, wie wir es heute besitzen, mit dem Unterschied, daß die nötige Unterschriftenzahl seither um 20,000 herabgesetzt und das Finanzreferendum beiseite gelassen wurde, sowie daß man auf die Ständemehrheit bei Gesetzen verzichtete. Diese Haupterrungenschaft der Ausscheidung des Ständevotums für Gesetze fand schließlich Aufnahme in die dem Schweizervolk 1872 vorgelegte Verfassung, wonach Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse nicht dringlicher Natur nur noch dem Volke, nicht aber den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden mußten, sofern 50,000 Bürger oder 5 Kantone es verlangten. Damit war das heutige fakultative Referendum im Prinzip formuliert. Die Verfassung von 1872 wurde aber leider vom Schweizervolk verworfen. Erst beim zweiten Ansturm zwei Jahre später wurde die dem demokratischen Zuge der Zeit entsprechende Neuerung mit der revidierten Bundesverfassung in Kraft erklärt.

Zorn

Ich habe eine Frau, die mich verwöhnt.

Ich habe Kinder, die über alles zärtlich gegen ihren Vater sind.

Ich habe Freunde, welche mich auf den Händen tragen.

Herr im Himmel, hör' ich rufen, hat's der Kerl aber gut!

Gemach, gemach. Wo viel Licht ist, ist viel Schatten.