

## Bericht

der

ständerräthlichen Kommissionsmehrheit, betreffend Revision  
des III. Abschnittes der Bundesverfassung.

(Vom 17. Dezember 1890.)

---

*Herr Präsident!*

*Meine Herren!*

Sie werden mir gestatten, daß ich meine Stellungnahme und diejenige meiner Freunde kurz prinzipiell beleuchte.

Wir sind für eine demokratische Ausgestaltung des schweizerischen Bundesrechtes.

Wenn man sagt, daß ein Staat durch jene Prinzipien erhalten wird, durch welche er gegründet und groß geworden ist, so ist ein gesundes Maß von Demokratie der Grundgedanke der schweizerischen Rechtsgeschichte.

Die älteste, zäheste und jugendfrischeste Institution in der Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes ist die Landsgemeinde. Aber auch diese Landsgemeinde war nur insoweit mehr als ein bloßer Wahlkörper, sie war auch nur insoweit eigentlicher Souverän des Landes, als sie solche Fragen besprechen konnte, die ihr nicht die gnädigen Herren und Obern unterbreiteten, d. h. als das Recht der Initiative in ihre Hand gegeben war.

Das Referendum ist ein negatives Recht. Es ist das vom Volke selbst geübte Recht der römischen Volkstribunen.

Das Referendum kann nicht aufklären, es kann das Schlimme wie das Gute nur verhindern, es ist für sich selbst nicht produktiv.

Jeder Sieg des Referendums ist naturnothwendig ein Sieg der Opposition. Das obligatorische Referendum ermüdet, beim fakultativen Referendum wird die Priorität der Aktion stets in die Hand der Opposition gelegt. Ich müßte aber kein Konservativer sein, wenn ich kein Freund des Referendums wäre. Das Referendum sichert einen bedächtigen und gemessenen Gang im Staatsleben und seine hauptsächlichste Wirksamkeit zeigt sich keineswegs in der Verwerfung einzelner Gesetze, sondern viel wichtiger ist das, was es indirekt verhindert. Es bewirkt, daß das Parlament mit dem Volksgeiste und mit dem wahren Volksbedürfniß rechnen oder sich schließlich vor ihm beugen muß, und daß nicht eine künstliche oder zufällige Mehrheit des Parlamentes die Herrschaft im Staate monopolisirt.

Diese gesetzgeberischen Volksrechte sind in meinen Augen thatsächlich mindestens so wichtig, als die Wahlen. In ruhigen Zeiten fallen die Wahlen meistens „konservativ“ aus, d. h. melior est conditio possidentis, es erben sich nicht nur Gesetz und Rechte, es erbt sich auch der Besitz der Herrschaft gleich einer ewigen Krankheit fort. Bei einem ausgeprägten Parteisystem aber, und dieses ist vom Parlamentarismus unzertrennlich, ist es nicht das Volk, das die Wahlen macht, die Kandidaten werden vom Parteiklub diktiert, das Volk wird parteipolitisch diszipliniert und alle Präsumtion spricht dafür, daß die strammere Parteidisziplin bei den Wahlen siegt. Dabei sind Luft und Licht im Wahlkampf durch eine künstliche Wahlkreisgeometrie und durch die autokratische Gewalt des absoluten Mehrs oft sehr ungleich vertheilt. Beim Repräsentativsystem ist das Volk auch nur höchstens der Chor in der griechischen Tragödie, es ist nur formeller Souverän an. Wahltag, ihm ist einzig und allein das Recht beschieden, seine Mandatare zu erküren, seine Souveränität zu delegiren. Deßwegen bin ich aber gleichwohl viel mehr für die Volkswahlen als für die Wahlen durch das Parlament. Die direkten Wahlen entsprechen viel besser dem republikanischen Gedanken, sie beleben viel mehr das Zusammengehörigkeitsgefühl des Volkes. Bei den Parlamentswahlen entscheidet aber oft nicht einmal die Mehrheit des Parlamentes, sondern die Majorität der Fraktion, und innerhalb der Fraktion hat diejenige Fraktion manchmal den Vorsprung, welche die Parteinteressen und die Parteipolitik am entschiedensten und rücksichtslosesten betont.

Im wahren Volksstaate genügen aber die Volkswahlen und genügt das Referendum nicht. Ein freier Mann und ein freies Volk dürfen nicht nur ihre Vögte wählen, sie dürfen nicht nur Nein sagen, sie müssen auch schöpferisch und positiv ihrem Willen eine wirksame Manifestation verleihen dürfen. Das Schweizervolk hat zwei Stadien der Bevormundung zurückgelegt. Das eine hat Jahr-

hunderte, das andere hat Dezennien gedauert, das eine war die Periode des aristokratischen, landesväterlichen Regimentes, das andere war die Periode des dreißiger Liberalismus, welcher in seinem Thatendrang und eminenten Selbstbewußtsein mit dem aufgeklärten Absolutismus des vorigen Jahrhunderts sagte: Alles für das Volk, nichts durch das Volk. Das Prinzip eines jeden Zeitalters und jede Metamorphose in der Geschichte eines Volkes haben ihren innern Erklärungsgrund und ihre psychologische Berechtigung, aber der nationale Volksgeist und die wahre schweizerische Volksfreiheit wurden keineswegs in der Blüthezeit des alten und modernen Herrenthums geschaffen. Nein, wenn wir uns recht lebendig an das erinnern wollen, was uns einigt und was das Herz des Volkes begeistert und zur patriotischen Andacht stimmt, wenn wir große und erhebende Säkularfeste feiern wollen, da greifen wir zurück in die Zeit von 1291 bis zum Untergang der schweizerischen Volksrechte. Da durfte aber das Volk der Eidgenossen nicht nur Nein sagen, es durfte nicht bloß seine Herren wählen, es war überhaupt in seinen Zunftstuben und Landsgemeinden, sogar im Kriegslager Herr über die Geschicke der Vaterstadt, der engern Heimat und des gesammten schweizerischen Vaterlandes.

Jetzt ist das Volk nicht mehr Meister, wenn es etwas in die Hand des Bundes niederlegt. Die kantonalen Völkerschaften treten ihre Hoheitsrechte nicht dem Schweizervolke, sondern dem eidgenössischen Parlamente ab. Das Volk kann Totalrevision verlangen, aber wie diese Totalrevision ausfallen soll, dazu hat es kein Sterbenswörtlein mitzureden, es kann dann höchstens die Totalrevision verwerfen. Und wozu dieser unfruchtbare *circulus vitiosus* führt, das haben schon viele Revisionsbewegungen in den Kantonen klargelegt. — Ist aber damit dem Föderativsystem gedient? Ja wohl, wenn der Ständerath gleichbedeutend mit den Ständen wäre. Aber der Ständerath ist an keine Instruktion gebunden, für den Ständerath sind die Kantone eigentlich nur Wahlkreise, das Votum des Ständerathes wird in der Regel durch den Nationalrath bewältigt, und das Veto des Ständerathes ist außer in den gesetzgeberischen Fragen immer illusorisch, wenn der Bundesrath auf Seiten des Nationalrathes steht.

Etwas Anderes ist die Gesetzgebungsinitiative und etwas Anderes die Verfassungsinitiative. Die Gesetzgebungsinitiative würde das ständische Prinzip vernichten, weil kein Ständevotum an die Stelle des Ständerathes tritt. Mit einer wirksam ausgebildeten Verfassungsinitiative greift man aber zurück auf den doppelten Urquell aller eidgenössischen Souveränität, auf das Volk und auf die Stände. Und das Ständevotum ist zum vornherein demokratisch geregelt,

indem verfassungsgemäß überall das souveräne Volk und nicht der Große Rath die Curialstimme abgibt. Ein wirksamerer, föderativer Faktor als das allerdings sehr schätzenswerthe Zweikammersystem ist nun aber die in das Volk verlegte Standesstimme. Wir haben auf diese Weise zum Aufbau und nicht bloß zur Negation ein gesundes, demokratisch organisirtes Föderativsystem.

Ich weiß schon, daß die Initiative ein zweischneidiges Schwert ist, zumal für die Minderheiten. Aber was ist hienieden nicht dem 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?

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 Volksbedürfniß wurzelt.

Was der Nationalrath beschlossen hat, das ist keine Initiative, das ist ein Petitionsrecht zunächst von 50,000 Schweizerbürgern und in zweiter Linie der schweizerischen Volksmehrheit. Das souveräne Parlament kann dann aber revidiren und redigiren wie es will, es kann den ausgesprochenen Volkswillen ganz beliebig in sein Gegentheil verwandeln.

Ja, mehr noch, das Parlament würde gegenüber dem Volke selbstherrlicher als beim bisherigen Revisionsmodus. Wenn jetzt das Volk gegen den Willen des Parlaments die Revision beschließt, so wird das Parlament aufgelöst; inskünftig könnte das alte Parlament fortwalten und seinen Willen dem Volke oktroyiren.

Der Sprechende und seine Freunde bewegen sich in der goldenen Mittelstraße zwischen zwei Extremen. Wir wollen möglichst eine zweimalige Volksabstimmung vermeiden; das ist ungemein schlep-pend und ermüdend, und das ist ein überaus komplizirter Apparat, der in der Bundesverfassung nicht einmal eine dekorative Wirkung hat, und der wegen seiner Kostspieligkeit und Schwerfälligkeit in der Zukunft zweifellos so wenig als bisher zur Anwendung gelangen würde. Durch die vorherige Volksabstimmung würde für das nachhinkende Ständevotum ein überwältigendes Präjudiz geschaffen. Heute lassen sich die Volksrechte nicht mehr in ein Prokrustesbett

einzwängen, heute verlangt das durch die Schule, durch das politische Leben und durch den Kampf um's Dasein gebildete Schweizervolk in natürlichen, einfachen und volksthümlichen Formen die Ausübung der Souveränität. Wir wollen aber auch 50,000 Schweizerbürgern das Recht gewähren, daß sie in klar präzisirter Form und nicht nur in vagen, allgemeinen Umrissen das Postulat der Partialrevision dem Volksentscheide unterbreiten können. Damit und einzig damit ist die Garantie geboten, daß der Volkswille gegenüber demjenigen des Parlaments zum wahren, unverfälschten Ausdruck kommen kann. Damit und einzig damit ist jeder beträchtlichen Opposition im Lande der Weg an den Souverän geöffnet. Auf die klare und präzise Anfrage von 50,000 Schweizerbürgern, d. h. vom zwölften Theil des schweizerischen Wahlkörpers, sollen Volk und Stände mit Ja oder Nein klar und präzis antworten, das ist klares, reelles, unverfälschtes Volksrecht. Aus jeder allgemeinen, vagen Anfrage kann die sophistisch redaktionelle Feile machen was sie will, und damit wird der getäuschte Volkswille lahmgelegt und verhängnißvoll verbittert.

Wir gehen aber auch nicht so weit, daß wir das Parlament zum bloßen Briefträger der Initianten machen und es zum Schweigen verurtheilen. Es soll in diesen fundamentalsten Fragen zwar dem Volksentscheide nicht präjudiziren dürfen, aber es soll der pflichtgemäße Berather des Volkes sein. Das Parlament, welches ja nicht nur der Gesetzgeber, sondern auch der Verfassungsrath des Schweizervolkes ist, soll das gleiche Recht der Meinungsäußerung besitzen, wie 50,000 Schweizerbürger. Wir wollen unsern Bundesstaat nicht desorganisiren, wir wollen nicht die Omnipotenz, wir wollen aber auch nicht die absolute Passivität und Ohnmacht des Parlamentes, Volk und Stände sollen das freie, ungebundene Entscheidungsrecht besitzen, die eidgenössischen Räte sollen aber im Interesse der Spruchreife und im Interesse einer ernsten Würdigung der Frage ihren Rath erteilen dürfen, und zu diesem Rathe bedarf es ja auch der Mitwirkung des Ständerathes. Wir wollen ein reelles Volksrecht, aber wir wollen in diesen hochwichtigen Fragen keine Uebereilung, wir wollen nicht ein improvisirtes, rathloses Plebiszit, wir wollen einen Volksstaat auf normalem und gesundem Boden.

Zum Schlusse meines Votums muß ich Ihnen ein grundlegendes Motiv angeben, warum ich den Volksstaat will. 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

Bedürfniß des Schweizervolkes. Die Parteigegensätze werden als die nothwendige elementare Luftströmung im politischen Leben nie verschwinden, aber die Parteien werden im ausgebildeten demokratischen Volksstaate mit einem mächtigen und versöhnenden Faktor zu rechnen haben, mit der Noth des gemeinen Mannes und mit den unbestechlichen Aspirationen des schweizerischen Volksherzens. Es gibt nichts Ideales unter der Sonne und auch das Volk kann verletzt werden, aber der gesunde Volkssinn ist gemäßigt und gerecht, er will und gönnt die Freiheit, er will einen rubigen und überlegten Fortschritt, und wie unser Volk ein warmes Herz für alle Noth hat, wie es noch keinen wahren sozialen Fortschritt ablehnte, so wird hinwieder der schweizerische Volksstaat kein sozialistischer und kein kosmopolitischer, sondern ein nationaler und vaterländischer Staat im eminenten Sinne dieses Wortes sein. 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, und darum ist es eine Ehrensache und eine Garantie für den Ständerath, wenn er viel rückhaltloser und viel entschiedener als der Nationalrath die magna charta libertatum in die Hand des Schweizervolkes niederlegt.

Bern, den 17. Dezember 1890.

Namens der Kommissionsmehrheit:

**Th. Wirz**, Berichterstatter.



**Bericht der ständeräthlichen Kommissionsmehrheit, betreffend Revision des III.  
Abschnittes der Bundesverfassung. (Vom 17. Dezember 1890.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1891
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.01.1891
Date	
Data	
Seite	16-21
Page	
Pagina	
Ref. No	10 015 098

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.