

Abstimmung vom 5.7.1891

# Ausbau der direkten Demokratie: Die Volks- initiative für Teilrevisionen wird eingeführt

**Angenommen: Bundesbeschluss betreffend Revi-  
sion der Bundesverfassung**

Yvan Rielle

---

*Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.*

**Empfohlene Zitierweise:** Rielle, Yvan (2010): Ausbau der direkten Demokratie: Die Volksinitiative für Teilrevisionen wird eingeführt. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 70–72.

**Herausgeber dieses Dokuments:** Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).

## VORGESCHICHTE

Sowohl die Bundesverfassung von 1848 als auch jene von 1874 sehen zwar die Möglichkeit von Volksinitiativen vor, allerdings können damit nur Totalrevisionen verlangt werden: Wenn 50 000 Stimmberechtigte Schweizer Bürger die Revision der Bundesverfassung fordern, so muss die Frage, ob eine solche Revision stattfinden soll oder nicht, zur Abstimmung vorgelegt werden. Sofern die Mehrheit der Schweizer Bürger einer solchen Initiative zustimmt, sind beide Räte neu zu wählen und ist die Totalrevision an die Hand zu nehmen. Nicht vorgesehen ist hingegen die Volksinitiative für eine Teilrevision der Verfassung, die es ermöglichen würde, nur die Änderung einzelner Artikel oder Abschnitte zu verlangen. Diese beschäftigt die Räte erstmals anlässlich der «Volksinitiative für alleiniges Recht des Bundes zur Ausgabe von Banknoten und Kassascheinen» (vgl. Vorlage 22). Deren Initianten reichen nicht, wie das die Verfassung vorsieht, ein Begehren auf Totalrevision ein, denn eine solche streben sie gar nicht an. Vielmehr legen sie einen ausformulierten Entwurf für die Revision einer einzelnen Verfassungsbestimmung vor. Nach Ansicht des Bundesrates und der Bundesversammlung lässt die Verfassung von 1874 eine solche ausformulierte Verfassungsinitiative aber gar nicht zu.

Die Diskussion um die Teilrevisionsinitiative ist damit aber nicht vom Tisch. Am 6. Juni 1884 überweist das Parlament eine Motion der drei katholisch-konservativen Nationalräte Joseph Zemp, Johann Joseph Keel und Martino Pedrazzini, die vom Bundesrat unter anderem eine Verstärkung der Wirksamkeit der Volksinitiative und implizit die Schaffung der Teilrevisionsinitiative verlangt. Sie haben aufgrund ihrer Erfahrungen in den Kantonen erkannt, dass mit diesem Instrument nicht nur progressive Anliegen, sondern auch konservative Forderungen durchgesetzt werden können. Am 13. Juni 1890 legt der Bundesrat den Räten einen Entwurf vor, der vorschlägt, dem Volk auch auf Bundesebene die Partialrevision zu gewähren. Allerdings schlägt er einen zaghaften Ausbau des Initiativrechts vor: Statt der Möglichkeit, mit einer Volksinitiative einen ausformulierten Entwurf für eine Verfassungsänderung vorschlagen zu können, will er nur die Form der allgemeinen Anregung zulassen. Demnach sollten Volk und Stände nur über diese Anregung, einen bestimmten Artikel oder Abschnitt zu ändern, abstimmen können, während die konkrete Ausarbeitung und Formulierung der Verfassungsänderung dem Parlament obliegen soll.

Dieser bundesrätliche Antrag erfährt im Parlament wesentliche Änderungen. Bereits im Nationalrat regt eine Kommissionsminderheit an, auch die formulierte Initiative zu ermöglichen, dringt damit im Plenum aber nicht durch – zu sehr bangt die radikale Mehrheit um ihre Macht, als dass sie dem Begehren zustimmen könnte. Der Ständerat hingegen, wo die Konservativen über fast die Hälfte der Sitze verfügen (Kölz 2004: 642), widersetzt sich dieser Entscheidung der grossen Kammer: Mit 24 gegen 10 Stimmen schlägt er vor, Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten

Entwurfs zu ermöglichen. Dabei kann die Bundesversammlung das ausformulierte Begehren entweder einfach ablehnen und direkt zur Abstimmung bringen, oder sie kann ihm einen eigenen Gegenentwurf gegenüberstellen und Volk und Stände anschliessend über beide gleichzeitig abstimmen lassen. Im Nationalrat ist sich die radikal-liberale Mehrheit nicht mehr einig. Der Weg wird somit frei für die Version der kleinen Kammer, die knapp mit 71 gegen 63 Stimmen obsiegt. Zur eigentlichen Machtprobe wird im Parlament die Frage, wie bei Volksinitiativen mit einem solchen Gegenentwurf abzustimmen ist. Dabei setzt sich die freisinnige Mehrheit gegen die Minderheitsparteien durch: Sie untersagt den Stimmenden die Möglichkeit, gleichzeitig zur Initiative und zum Gegenentwurf Ja zu sagen. Mit diesem sogenannten Verbot des doppelten Ja, das bis 1987 bestand haben wird (vgl. Vorlage 347), gelingt es ihr, den Status quo gegenüber Reformplänen entscheidend zu stärken.

## GEGENSTAND

Anstatt wie bisher nur die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung soll neu auch jene auf Teilrevision zugelassen werden. Künftig sollen 50 000 Schweizer Bürger mit einer Volksinitiative eine Revision einzelner Verfassungsbestimmungen verlangen können. Wird das Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt und sind die eidgenössischen Räte damit einverstanden, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Stimmen sie dem Begehren hingegen nicht zu, «so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten, und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen» (BBl 1891 II 331). Wird das Begehren jedoch in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt, muss der Entwurf Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden. Dabei soll das Parlament zwei Möglichkeiten haben, wenn es mit dem Begehren nicht einverstanden ist: Es kann dieses allein zu Abstimmung bringen und zur Ablehnung empfehlen, oder es kann einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen zusammen mit dem Initiativbegehren Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten.

## ABSTIMMUNGSKAMPF

Im Vorfeld der Abstimmung erwächst dem vorgeschlagenen Ausbau der Volksinitiative keine Opposition, weil alle Parteien ausser dem mächtigen Freisinn die Teilrevisionsinitiative ausdrücklich befürworten und ihren Anhängern zur Annahme empfehlen. Dieser Freisinn zeigt sich in der Frage der Teilrevisionsinitiative, wie schon im Parlament, stark gespalten. Allerdings übt er sich vor dem Urnengang in mitunter grosser Zurückhaltung: Der Freisinn befürchtet zwar, dass die Teilrevisionsinitiative den Einfluss des Parlaments und damit natürlich seine eigene Vormachtstellung schwächen könnte. Allerdings kann er es sich als Fortschrittspartei nicht leisten, sich offen gegen die Initiative auszusprechen, hatte er doch unter dem starken Druck der Revisionisten während der Demokratischen

Bewegung in den 1860er-Jahren stets die Initiative als eigentliche «Fort-schrittalternative» gepriesen und dem Gesetzesreferendum vorgezo-gen (Bürgi 2009; Kölz 2004: 643).

Die vereinzelt gegnerischen Stimmen wenden gegen die Vorlage ein, die Teilrevisionsinitiative diene in erster Linie revolutionären Köpfen, es seien vor allem hirnwütige und überspannte Projekte zu erwarten. Bei-spielsweise seien die Sozialisten ohnehin nur deshalb dafür, weil sie den Umsturz wollten. Befürchtet wird auch, die Teilrevision bringe mehr Ver-wirrung und Unklarheit in die Verfassung, ein fortwährendes Herumflik-ken, und stelle eine Gefahr für das Grundgesetz des Landes dar, weil es jederzeit infrage gestellt werden könne. Aber auch föderalistische Ge-genargumente sind zu vernehmen. Die Vorlage bringe einen weiteren Schritt hin zur vollständigen Zentralisierung und gefährde den föderati-ven Staat. Hier nämlich, wo die sprachliche und religiöse Heterogenität so gross sei, stelle die Verfassung einen besonderen Kompromiss dar, der nur mit Vorsicht verändert werden dürfe. Die NZZ, die sich als einzige neben der Waadtländer und der Neuenburger Presse ausdrücklich gegen die Vorlage ausspricht, warnt, das neue Volksrecht würde «für längere Zeit Aufregungen und Unruhe bringen und sich in die Entwicklung unse-res Staatswesens, namentlich auch in sozialpolitischer Beziehung, stö-rend wenn nicht sogar verderblich auswirken» (NZZ 3.7.1891). Sie ruft zum Nein auf und warnt an gleicher Stelle: «Der einzelne Bürger hat keinen Gewinn davon, wohl aber die Gesamtheit den Schaden.»

Auf der Befürworterseite stehen die Minderheitsparteien von rechts bis links: Nebst den konservativen Parteien der Katholiken und der Refor-mierten sind dies die Radikalen, die Demokraten und die Sozialdemokra-ten sowie der Grütliverein und auch die Bauern. Sie versprechen sich vom neuen Instrument parteipolitische Vorteile und argumentieren in-haltlich, Teilrevisionen seien erspriesslicher als Gesamtrevisionen. Es gehe grundsätzlich nicht an, dass die Repräsentanten in einer Demokra-tie ein Recht hätten, das dem Souverän nicht zustehe. Demokratie heisse regieren durch das Volk, und dieses Volk habe nicht nur ein grosses po-litisches Interesse, sondern verfüge auch über wachsende Urteilskraft und einen gesunden demokratischen Sinn. Ein Ja zur Vorlage bedeute deshalb auch ein Ja zum demokratischen Fortschritt. Kritische Stimmen wie jene der NZZ versuchen die Befürworter mit dem Hinweis zu beruhi-gen, dass zahlreiche Kantone die Teilrevisionsinitiative bereits kannten und damit gute Erfahrungen gemacht hätten.

## ERGEBNIS

Bei einer Stimmbeteiligung von 49,9% stimmen mit einem Jastimmen-anteil von 60,3% fast zwei Drittel der Stimmenden der Einführung der Teilrevisionsvorlage deutlich zu. Die Bevölkerungen in den freisinnigen Kantonen teilen offenbar die Skepsis ihrer Partei. Sie stimmen der Ver-fassungsänderung entweder nur zögerlich zu, wie die Kantone Zürich (54,7% Ja) und Bern (57,9%), oder sie verwerfen die Vorlage, so etwa im

Thurgau (45,5 Ja), Aargau (42,9%), in Appenzell Ausserrhoden (27,4%) und in der Waadt (37,2%). Die katholisch-konservativen Kantone dagegen befürworten die Volksinitiative massiv: Uri mit 86,8% Ja, Schwyz mit 66,3%, Obwalden mit 91,4%, Luzern mit 93,7%, Freiburg mit 95,3% und das Wallis mit 87,9%. Insgesamt stimmen 18 Stände der Vorlage mehrheitlich zu, nur fünf lehnen sie ab.

## QUELLEN

BBI 1890 III 455; BBI 1891 II 330. Bürgi 2009; Funk 1925: 83–84; His 1938: 302–303; Kölz 2004: 637–648; Muntwyler 1939.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).