

Abstimmung vom 22.10.1961

«Begräbnis erster Klasse» für weitere Mitsprache- rechte des Volkes

**Abgelehnt: Volksinitiative «zur Einführung der
Gesetzesinitiative im Bunde»**

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): «Begräbnis erster Klasse» für weitere Mitspracherechte des Volkes. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 275–277.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene ist ein alter Streitpunkt. Schon der Entwurf für die erste Totalrevision der Bundesverfassung sah einen entsprechenden Ausbau der Volksrechte vor (vgl. Vorlage 11). Bundesrat und Parlament befürworteten damals nebst der Verfassungsinitiative auch die Möglichkeit von Volksinitiativen auf Erlass, Aufhebung und Änderung von Bundesgesetzen und -beschlüssen. Die Totalrevision scheiterte aber in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 – und mit ihr für lange Zeit auch die Idee der Gesetzesinitiative. Sie fand zwar danach 1873 Eingang in den neuen Revisionsentwurf (vgl. Vorlage 12 sowie BBl 1960 I 362), das Parlament wollte aber von einem so weit reichenden Ausbau der Volksrechte nichts mehr wissen und liess sie wieder fallen. Erst 1904 unternahm die Kantone Zürich und Solothurn mit einer Standesinitiative einen neuen Versuch zur Einführung der Gesetzesinitiative. Er wurde vom Bundesrat sogar befürwortet, doch das Parlament lehnte die Erweiterung der Volksrechte erneut ab – genauso wie drei parlamentarische Vorstösse, die bis 1950 in regelmässigen Abständen vergeblich die Gesetzesinitiative verlangten. Sie war nach dem Revisionsversuch von 1872 nicht mehr mehrheitsfähig.

1958 beschliessen die Sozialdemokraten deshalb den Versuch, die Gesetzesinitiative auf dem Weg eines Volksbegehrens zu realisieren, und lancieren am 11. November 1958 die Volksinitiative «zur Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde». Vorerst mit grossem Erfolg: Nach der schnellsten Unterschriftensammlung in der Geschichte der Volksinitiativen reichen sie nur 42 Tage nach Sammelbeginn 101 891 gültige Unterschriften ein und damit mehr als doppelt so viele wie benötigt. Die Sozialdemokraten fordern, dass zusätzlich zur bereits bestehenden Verfassungsinitiative mit der Gesetzesinitiative ein neues Volksrecht eingeführt wird, das den Stimmbürgern erlauben soll, künftig auch den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu verlangen. Dabei geht es den Sozialdemokraten nicht allein um eine «Vervollkommnung des demokratischen Staatswesens» (TA 18.10.1961). Für ihr Begehren sind «vor allem politische Überlegungen massgebend», ist es doch auch mit der Hoffnung verbunden, ihren im Parlament nicht mehrheitsfähigen Anliegen sei auf dem Weg von Gesetzesinitiativen künftig mehr Erfolg beschieden.

Die neuerliche Forderung nach einer Gesetzesinitiative lehnt der Bundesrat – anders als noch 1906 – vehement, mit teilweise wuchtigen Formulierungen, und ohne einen Gegenvorschlag auch nur in Betracht zu ziehen, ab. Seit 1906 seien «politische und soziale Veränderungen eingetreten, die teils geradezu eine Umwälzung bedeuten und die eben auch andere Gesichtspunkte und Erwägungen für die Beurteilung der Gesetzesinitiative nahelegen», versucht er seinen Gesinnungswandel zu rechtfertigen. «Theologen der verschiedenen Bekenntnisse», argumentiert er in seiner Botschaft vom Dezember 1959 (BBl 1960 I 377), «stellen eine ver-

breitete Lebensangst fest [...], [so] dass für klare, befreiende, dem Gesamtwohl entsprechende Gesetzesvorschläge von Gesetzesinitiativen schon der Ansatz im allgemeinen Zeitgeist nicht günstig ist.» Der Bundesrat traut seinen Bürgern also schlicht nicht zu, in ihrer Mitte brauchbare Gesetzesvorschläge auszuarbeiten, nicht zuletzt auch, weil die Gegenstände immer komplexer würden. Auch eine befürchtete Abstimmungsflut zieht der Bundesrat als Ablehnungsgrund heran: «Kann nun aber verantwortet werden, in diesem Zustand mangelhafter Stimmbeteiligung die Zahl der Volksrechte noch mehr zu vermehren?» (ebd.). Es bestehe die Gefahr, warnt der Bundesrat, «dass sie einseitig zur Waffe mächtiger Organisationen und finanzkräftiger Leute würde» (ebd.). Zudem äussert er ernsthafte Bedenken, die Gesetzesinitiative könnte wegen des fehlenden Ständemehrs – gemäss Initiativtext würde für die Annahme einer Gesetzesinitiative analog zum Gesetzesreferendum das Volksmehr genügen – das föderalistische Gleichgewicht empfindlich stören und die Minderheiten und die kleinen Kantone auf Dauer benachteiligen.

Auch im Parlament stösst die Gesetzesinitiative auf grossen Widerstand. Obwohl die Initianten in den Verhandlungen einen Rückzug ihres Begehrens zugunsten einer Kompromisslösung in Aussicht stellen, haben Anträge für einen Gegenvorschlag keine Chance: Die Sozialdemokraten finden lediglich beim LdU Unterstützung für ihr Initiative, sodass der Nationalrat schliesslich klar mit 96 zu 50 Stimmen beschliesst, dem Volk die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Auch der Ständerat verzichtet anschliessend auf einen Gegenvorschlag und verwirft das Volksbegehren mit 29 Nein gegen 2 Ja sogar noch deutlicher.

GEGENSTAND

Die Volksinitiative der Sozialdemokraten sieht die Einführung der Gesetzesinitiative vor und verlangt die entsprechende Anpassung von Art. 93 BV. Künftig sollen 50 000 Stimmbürger oder acht Kantone das Recht erhalten, den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu verlangen. Gesetzesinitiativen müssten in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs erfolgen; allgemeine Anregungen, wie sie bei Verfassungsinitiativen vorgesehen sind, sollen nicht zulässig sein. Für ihre Annahme genügte analog zum Gesetzesreferendum das Volksmehr, das Ständemehr wäre in der Abstimmung aber nicht erforderlich.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Am Vorabend des Urnenganges stehen die Sozialdemokraten mit ihrem Volksbegehren weitgehend alleine da – sogar der mit ihnen eng verbundene Gewerkschaftsbund gibt sich zurückhaltend; er unterstützt die Initiative nicht offen (Meynaud 1969: 318). Einzig der Landesring der Unabhängigen sympathisiert mit der Gesetzesinitiative – deren Einführung er seit 1953 ausdrücklich fordert – und unterstützt die Initiative im Abstimmungskampf «sehr lebhaft» (Meynaud/Korff 1967: 198). Ebenso lebhaft

und heftig wird die Vorlage auf der Gegenseite von einer grossen Opposition, der alle bürgerlichen und rechten Parteien sowie namhafte Wirtschaftsverbände angehören, heftig bekämpft: so fassen der Freisinn, die Konservativen und der BGB ebenso die Neinparole wie der Vorort, der Gewerbeverband oder der Bauernverband.

Die Gegner machen für ihre Ablehnung in erster Linie staatspolitische Gründe geltend. Die Gesetzesinitiative sei schlicht gefährlich, warnen sie: Sie greife, weil sie das Ständemehr ausschaltet, direkt das Mitspracherecht der Kantone an und gefährde dadurch den föderalistischen Aufbau und gleichsam den Zusammenhalt des Landes, denn die vier, fünf grössten Kantone könnten, rechnen sie vor, künftig alle anderen mit einem einfachen Volksmehr überstimmen. Dadurch gerate der Schutz der Minderheiten in Gefahr, allen voran jener der kleinen Kantone und der lateinischen Schweiz sowie der Bauern und Gewerbler. Zudem heble das neue Volksrecht die Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments aus und insbesondere den Ständerat als Wahrer der Kantonsinteressen und beschränke, weil auch das vorparlamentarische Verfahren wegfallt, die Konsultation der Verbände. Weiter geben sie zu bedenken, dass die Schweiz in eine eigentliche Abstimmungsmühle geraten und sich der Bürger durch die steigende Zahl von Urnengängen von der Politik abwenden könnte. Rhetorisch fragen sie weiter: «Würde in Zukunft das Volk Gesetzestexte entwerfen und vorschlagen?», und beschwören mit ihrer Antwort die Gefahr des Missbrauchs: «Es würden immer einzelne sein, kleine Gruppen von Direktinteressen, die die Texte vorbereiten» (TA vom 20.10.1961). «Wir beklagen uns oft über die Macht der Verbände und der Wirtschaftsgruppen. Doch gerade mit der Gesetzesinitiative gäben wir diesen Mächten (und nicht dem Volk!) noch ein zusätzliches Werkzeug, ihre Macht zu zeigen und ihren Willen durchzusetzen» (ebd.). Mit der Initiative gehe es den Sozialdemokraten denn auch einzig und allein darum, den Einfluss der Linken und der Konsumenten zu stärken.

Die Befürworter preisen die Gesetzesinitiative dagegen als die eigentliche Krönung der Demokratie, als «Vervollkommnung unserer demokratischen Einrichtungen» (TA vom 18.10.1961). Wirklich souverän sei das Volk nämlich nur dann, wenn es seinen Willen jederzeit zur Geltung bringen könne, und nicht erst auf Befragen der Behörden. Das Prinzip der Volkssouveränität verlange daher neben dem Referendum auch die Initiative, und wer dagegen sei, der misstrauet letztlich dem Volk. Den Vorwurf des Machtmissbrauchs geben sie postwendend zurück: «Im Rahmen von Verfassung und Gesetz gibt es keinen <Missbrauch politischer Macht>! Viel gefährlicher als dieser <Missbrauch politischer Macht> ist es aber, dass <wirtschaftliche Macht zu politischen Zwecken tatsächlich missbraucht> wird!» (TA vom 18.10.1961). Das eigentliche Problem sei denn auch nicht die Gefahr, die die Vorlage für den Föderalismus und damit die Schweiz darstelle, denn «[w]as die Grundlagen unseres staatlichen Lebens in den letzten Jahrzehnten, im besonderen seit Ende des Zweiten Weltkrieges,

tief berührt hat, das ist die Kartellisierung der schweizerischen Wirtschaft und damit der Einfluss von Handel, Industrie und Landwirtschaft, die, in grossen Verbänden gebunden, machtvoll ihren Einfluss auf unseren Staat ausüben» (ebd.). Die Reichen und Einflussreichen bekämpften die Initiative deshalb vor allem aus Angst um ihre Vormachtstellung. Dieser gelte es mit dem Instrument der Gesetzesinitiative ein wirksames Mittel entgegenzusetzen, das es erlaubt, unsoziale Gesetze auszumerzen und soziale zu schaffen.

ERGEBNIS

Volk und Stände haben für derlei Argumente aber kein Gehör und bescheren der Gesetzesinitiative ein «Begräbnis erster Klasse» (Journal de Genève 22.10.1961). Bei einer schwachen Beteiligung von nur 40,1% verwerfen 70,6% der Stimmenden und ohne Ausnahme alle Kantone den Vorschlag wuchtig. Am grössten ist die Ablehnung in Kantonen, die im Abstimmungskampf von den Gegnern als Minderheiten und damit mögliche Verlierer einer Gesetzesinitiative dargestellt wurden. In den drei Kantonen Freiburg (91,1% Nein), Wallis (87,4%) und Waadt (72,8%) liegt der Neinstimmenanteil deutlich über dem Landesdurchschnitt, noch grösser ist er in den Deutschschweizer Kleinstkantonen Appenzell Innerrhoden und Obwalden, wo die Vorlage mit 97,3% bzw. 95,4% Neinstimmen fast einstimmig verworfen wird. Am meisten Zustimmung findet die Gesetzesinitiative noch im Kanton Schaffhausen – aber auch hier beträgt der Ja-Stimmenanteil nur gerade 39,3 %.

QUELLEN

BBI 1960 I 361; BBI 1961 I 1596. TA vom 12.10., 18.10. und 20.10.1961; Journal de Genève 23.10.1961. BGB 1961: 29; SBV 1961: 16; SHIV 1961/62: 182; SP 1961/62: 62. Meynaud 1969: 315–320; Meynaud/Korff 1967: 197–198; Kölz 2004.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.