

Abstimmung vom 12.5.1872

Ehrgeizige Totalrevision scheitert am föderali- stisch-konservativen Wi- derstand

Abgelehnt: Totalrevision

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): Ehrgeizige Totalrevision scheitert am föderalistisch-konservativen Widerstand. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 31–34.

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

VORGESCHICHTE

Auch nach dem Fiasko bei den Abstimmungen von 1866 (vgl. Vorlagen 2–10) setzen die Anhänger einer umfassenden Revision der Bundesverfassung ihre Bestrebungen weiter fort. Zusätzliche Unterstützung erfahren sie dabei vonseiten der aufstrebenden Demokratischen Bewegung, die in den 1860er-Jahren in den Kantonen ihren Anfang nimmt. Mit ihrer Forderung nach umfassenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Neuerungen und der Devise «alles für das Volk, alles durch das Volk», gelingt es ihr in zahlreichen Kantonen, massgebende und wegweisende Verfassungsrevisionen durchzusetzen. Sie setzt sich namentlich ein für eine direktdemokratische Beteiligung des Volks am politischen Prozess, verlangt in vielen Fällen erfolgreich die Einführung der Verfassungsinitiative und des Gesetzesreferendums und fordert staatliche Interventionen zugunsten von sozial und wirtschaftlich Benachteiligten, etwa im Rahmen von Fabrikgesetzen.

Parallel zu den kantonalen Bestrebungen treten ab 1865 gleichgerichtete Revisionskräfte mit denselben Forderungen auch auf Bundesebene auf. Dort gewinnen die Revisionsbestrebungen nach den Wahlen 1869 an Dynamik, als in vielen Kantonen die führenden Köpfe der Demokratischen Bewegung den Einzug in den Nationalrat schaffen. Sie sorgen für einen eigentlichen «Demokratenschub» (Kölz 2004: 516) und eine im Hinblick auf die Verfassungsdiskussion nicht unwichtige Verschiebung der Kräfteverhältnisse.

Weitere Entwicklungen begünstigen um 1870 die Revisionsbestrebungen ebenfalls und definieren massgeblich die weiteren Konfliktlinien. Eine herausragende Rolle spielt dabei der Kulturkampf, der mit der Verkündung des Unfehlbarkeitsdogmas durch das erste Vatikanische Konzil 1870 schärfer wird und in der ersten Hälfte der 1870er-Jahre seinen Höhepunkt erreicht. Er führt zu offenen Auseinandersetzungen zwischen jenen bürgerlichen Kräften einerseits, die den noch jungen Bundesstaat dominieren und den Einfluss der Kirche zurückbinden wollen, und den katholisch-konservativen Verlierern des Sonderbundskriegs andererseits, die den fortschrittsorientierten Geist der Revisionsanhänger ablehnen und durch die Einrichtung und Stärkung des zentralen Bundesstaats die Macht in ihren kantonalen Hochburgen gefährdet sehen.

Eine wesentliche Rolle spielt zudem der Deutsch-Französische Krieg von 1870/71. Er führt vielen die Notwendigkeit einer Zentralisierung des bisher kantonalen Militärwesens beim Bund vor Augen. Darüber hinaus akzentuiert er die Zurückhaltung der französischen gegenüber der deutschsprachigen Schweiz und ihre föderalistische Skepsis gegenüber einem starken Bundesstaat. Revisionsfördernd wirkt sich schliesslich auch die fortschreitende Rechtsvereinheitlichung in Deutschland aus, die unter anderem den einflussreichen Schweizerischen Juristenverein

Mitte der 1860er-Jahre dazu veranlasst, auch in der Schweiz auf eine umfassende Vereinheitlichung des Rechts hinzuwirken. Auch dies weckt föderalistische Abwehrreflexe.

Ihren konkreten Anfang nimmt die Totalrevision 1869 zunächst aber beinahe unbemerkt, als der föderalistisch gesinnte Waadtländer Radikale Louis Ruchonnet am 15. Dezember ein Gesetz über die Ehe verlangt – und damit «ungewollt eine Revisionswelle in Bewegung» setzt (Kölz 2004: 516). Bei der Behandlung dieses Vorstosses am 21. Dezember 1869 streiten die Räte über die Frage, ob der Bund überhaupt die Kompetenz habe, ein solches Gesetz zu erlassen. Schliesslich setzt sich die Auffassung durch, dass für das von der Motion angestrebte Ziel eine Verfassungsänderung notwendig sei. Noch während der Verhandlungen stellt der Berner Nationalrat Rudolf Brunner dann jenen Antrag, der die Totalrevision in Gang bringt: Er verlangt vom Bundesrat einen Bericht und einen Antrag, der aufzeigt, «in welcher Weise die Bundesverfassung zu revidieren sei, um sowohl die Zwecke der Motion zu erreichen, als auch überhaupt die Bundesverfassung mit den Zeitbedürfnissen in Einklang zu bringen» (zit. n. Kölz 2004: 516). Der Nationalrat stimmt mit 75 gegen 24 Stimmen zu, und zwei Tage später heisst ihn auch der Ständerat gut.

Diesen faktischen Beschluss zur Totalrevision der Bundesverfassung bezeichnen die Gegner als «Palastrevolution» (ebd.: 517). Dabei dürfte es sich tatsächlich weniger um ein zufälliges Ergebnis handeln als vielmehr um eine gut vorbereitete Aktion der vereinten Revisionskräfte (ebd.), die verdeutlicht, dass sich zu jener Zeit «eine Art Revisionspartei» (ebd.) formiert, die den weiteren Gang der Totalrevision massgeblich bestimmt. Sie umfasst die Radikalen, die Demokraten und einen Teil der Zentrumsliberalen. Ihr gegenüber stehen die Föderalisten und Konservativen, aber auch die einflussreichen Westschweizer Radikalen.

Darüber, wie weit die angestrebte Revision gehen soll, sind sich die Revisionsbefürworter allerdings nicht einig. Ein «radikaldemokratisches Programm» beinhaltet starke zentralistische Tendenzen, schafft es aber dank den im Zeichen des Kulturkampfes stehenden Forderungen nach einer stärkeren Emanzipation der bürgerlichen von kirchlichen Vorschriften, auch die Westschweiz einzubeziehen. Unter dem Einfluss der Demokratischen Bewegung verlangt sie auch die Erweiterung der Volksrechte. Dem steht das «liberale Programm» gegenüber, das in den Forderungen nach Zentralisation viel weniger weit geht und insgesamt nur so wenig inhaltliche Änderungen will, dass diese auch im Rahmen einer Teilrevision zu verwirklichen wären. Es lehnt sich inhaltlich stark an die 1866 gescheiterten Reformversuche an (vgl. Vorlage 2–10). Am 17. Juni 1870 veröffentlicht der Bundesrat seinerseits das von der Motion Brunner geforderte Revisionsprogramm. Sein Programm ist ganz auf eine inhaltliche Begrenzung der Revision im Sinne des liberalen Programms gerichtet und trägt den Charakter einer der Vorlage von 1866 ähnlichen

Teilrevision. Die geplanten Revisionen umfassen lediglich zehn Punkte: das Militärwesen, den Schutz der Waldungen, den freien Verkehr, die Vereinheitlichung von Mass und Gewicht, die freie Niederlassung, den Erwerb des Bürgerrechts, das Recht zur Ehe, die Regelung der religiösen Verhältnisse sowie die Rechtseinheit und die Organisation und Kompetenzen des Bundesgerichts. Den Radikalen und Demokraten, denen insbesondere die Einführung direktdemokratischer Mitwirkungsrechte fehlt, geht dieser Vorschlag entschieden zu wenig weit.

Am 12. Juli 1870 wählen die Räte ihre Revisionskommissionen, wobei fortan die mehrheitlich von Anhängern des radikaldemokratischen Programms zusammengesetzte Kommission des Nationalrates den Gang der Dinge bestimmt. Während sich die Kommission des Ständerates auf den Vorschlag des Bundesrates stützt und sich darauf beschränkt, in den von diesem vorgeschlagenen zehn Punkten nur Teilrevisionen durchführen zu wollen, strebt die Nationalratskommission eine tief greifende Totalrevision an und setzt sich damit durch. Das Resultat der intensiven Kommissionsverhandlungen ist ein weit reichender, betont zentralistischer und vom radikaldemokratischen Programm geprägter Verfassungsentwurf: Die Kommission schlägt einen massiven Ausbau der Bundeskompetenzen vor, sieht auf verschiedenen Gebieten Rechtsvereinheitlichungen vor, verankert individuelle Freiheitsrechte wie die Handels- und Gewerbefreiheit und baut ganz im Sinne der Demokratischen Bewegung die Volksrechte aus, indem sie das Gesetzesreferendum vorsieht. Im Zeichen des Kulturkampfes sieht der Entwurf ferner die Zivilehe vor und verankert die Glaubens- und Gewissensfreiheit, verschärft das Jesuitenverbot, untersagt den Bau neuer Klöster und erlaubt dem Bund, den Kantonen Vorschriften im Bereich des Erziehungs- und Schulwesens zu machen.

Dass die Kommission mit einem so offensichtlich zentralistischen Entwurf womöglich zu weit gegangen ist, verdeutlicht sich anlässlich der vom 6. November 1871 bis zum 5. März 1872 dauernden Verhandlungen im National- und Ständerat. Bekämpft wird der Vorschlag nämlich nicht nur von den kirchennahen Konservativen; diese lehnen eine Verfassungsrevision, ganz egal welcher Prägung, rundweg ab und können sich fast nur mit dem Gesetzesreferendum anfreunden, das sie als direktdemokratische Waffe gegen den zentralistisch-liberalen Bund entdecken. Vielmehr stellen sich auch die Föderalisten sowohl der französischen als auch der deutschen Schweiz gegen den Vorschlag der Kommission – sie wollen damit einen offenen konfessionellen Konflikt und die Isolierung der französischsprachigen Zentralisationsgegner verhindern.

Die Bundesversammlung nimmt am Kommissionsentwurf indes keine wesentliche Änderung mehr vor und verabschiedet diesen am 5. März 1872. Der Nationalrat stimmt ihm mit 78 gegen 36 Stimmen zu, der Ständerat befürwortet ihn mit 23 Ja gegen 18 Nein. Zustimmung findet der Entwurf bei den Deutschschweizer Radikalen und den Demokraten sowie bei den

Neuenburger Radikalen und den meisten Zentrumsliberalen, während die Konservativen, aber auch Deutschschweizer Föderalisten und insbesondere «die meisten politischen Schwergewichte des Radikalismus der lateinischen Schweiz» (Kölz 2004: 548) die neue Verfassung ablehnen.

GEGENSTAND

Zur Abstimmung steht ein umfassender und weit reichender Vorschlag für eine neue Bundesverfassung. Er ist getragen von der Absicht, den Bund gegenüber den Kantonen zu stärken und den Einfluss der Kirche zugunsten des Staats zu beschränken, individuelle Freiheits- und direktdemokratische Rechte zu verankern, so insbesondere das fakultative Referendum, und die Einheit des Bundes über Rechtsvereinheitlichungen auf verschiedenen Gebieten auszubauen. Insgesamt lässt sich das vorgelegte «Verfassungswerk mit den Werten Einheit, Gleichheit, Freiheit, Fortschritt, Demokratie, Erziehung sowie Soziales und Humanitäres charakterisieren – in dieser Reihenfolge» (Kölz 2004: 589).

Die Bundeskompetenzen sollen namentlich auf den Eisenbahnbau, das Banknotenwesen, die Überwachung der Fabriken und der gewerblichen Betriebe, den Ausbau der Wasserkräfte, die Forstpolizei im Hochgebirge, die Jagd und die Fischerei und das Versicherungswesen erweitert werden. Zudem sollen alle Einnahmen aus dem Postregal und den Zöllen künftig uneingeschränkt dem Bund zufließen, das bisher kantonale Militärwesen vollumfänglich zentralisiert und das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Rechtsvereinheitlichung zu einer festen Einrichtung gemacht werden. Der Entwurf regelt aber auch wesentliche individuelle Freiheitsrechte wie die Niederlassungsfreiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit. Ganz im Zeichen des Kulturkampfes stehend, verankert er zudem die Glaubens- und Gewissensfreiheit, verschärft das Jesuitenverbot und untersagt den Bau von neuen Klöstern; auch statuiert er die Zivilehe und verankert einen Artikel, der dem Bund die Kompetenz gibt, den Kantonen Vorschriften zum Primarschulunterricht zu machen.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Im Vorfeld des Urnengangs entbrennt erwartungsgemäss ein heftiger Abstimmungskampf, der alsbald zeigt, dass die Revisionsanhänger mit ihrem Verfassungsentwurf womöglich zu weit gegangen sind. Tatsächlich mobilisiert dieser eine breite gegnerische Front. Radikale, Demokraten und Teile der Liberalen verteidigen zwar ihr Verfassungswerk und werden unterstützt vom Schweizerischen Juristenverein, der sich vor allem für die Rechtsvereinheitlichung stark macht. Ihnen gegenüber stehen aber nicht nur die romtreuen Ultramontanen und die Katholisch-Konservativen, sondern auch Föderalisten aus der französischen und deutschen Schweiz, aus verschiedenen politischen Lagern. Angeführt wird die gegnerische Seite von mitunter sehr bekannten Köpfen auch der Radikalen und Liberalen. So kämpft namentlich der seinerzeitige radikale Motionär Ruchonnet an vorderster Front der französischsprachigen Föderalisten entschieden gegen die Vorlage, und in der deutschen Schweiz stellt sich

mit dem Liberalen Jakob Dubs ausgerechnet jener starke Mann der Regierung gegen den Entwurf, der 1870 selbst für den Bundesratsentwurf verantwortlich zeichnete.

Entsprechend bunt ist denn auch der Strauss der Argumente, die von den Gegnern vorgebracht werden. Diese bemängeln zunächst, die neue Verfassung sei nicht vom Volk ausgegangen, sondern vom Parlament und schon deshalb grundsätzlich abzulehnen. Gemeinsam ist den gegnerischen Argumenten vor allem der erbitterte Widerstand gegen die Rechtsvereinheitlichung, die Zentralisierung und den geplanten Ausbau der Bundeskompetenzen, der die Souveränität der Kantone allzu stark einschränke und die Kantonsbehörden dazu verdamme, in Zukunft «nur noch Handlangerdienste zu tun» (von Segesser 1872: 6). Durch den Wegfall der Zoll- und Postentschädigungen würden die Kantone schwer geschädigt, warnen sie und geben zu bedenken, dass diese ohnehin schon genug an den Bund abgegeben würden: «Was zum gemeinsamen Haushalt nötig ist, haben die Kantone schon abgegeben, der Rest soll denselben bleiben» (ebd.: 4). Einzelne Aspekte der Revision heben die Gegner in ihrer Kampagne besonders hervor. Dazu zählt unter anderem die Zentralisierung des Militärs. «Wer den Säbel abgeben muss, wird ehr- und wehrlos» (ebd.: 7), warnen sie und verlangen die Beibehaltung kantonaler Truppen auch, weil diese die Basis der Milizarmee darstellten. Zum Ausdruck kommt aber auch die Befürchtung, einheimische Handwerker könnten ohne kantonale Truppen ihre Arbeit verlieren.

Besondere Emotionen wecken vor allem auch die im Entwurf vorgesehenen individuellen Freiheitsrechte. Mit der neuen Niederlassungsfreiheit könnte «notorisch unsittlichen Personen» die Niederlassung nicht mehr verweigert werden und könnten sich «Falliten, Konkursiten, Dirnen und Kuppler» überall ungehindert niederlassen (ebd.: 9). «Keinem Taugenichts, Bettler oder Vaganten kann in die Zukunft die Heiratsbewilligung verweigert werden» (ebd.: 11), schimpfen sie gegen die vorgesehenen Ehregelungen.

Auch die Bundeskompetenzen im Bereich der Erziehung und der Schule wecken den Unmut der Gegner. Die Einmischung anderer in die Erziehung seiner Kinder lasse sich das Volk am allerwenigsten gefallen, geben sich die Gegner kämpferisch. Die Katholisch-Konservativen warnen zudem davor, die Verfassung sei ein Versuch, die Schule konfessionslos zu machen und die Geistlichen aus der Schule und den Schulbehörden zu verdrängen. Die Glaubensfreiheit, malen sie weiter schwarz, diene den Befürwortern dazu, die allmähliche Auflösung der Konfessionen in die Wege zu leiten.

Die Befürworter streichen dagegen die grossen Errungenschaften ihres Verfassungsentwurfs heraus und betonen insbesondere die einzelnen Freiheitsrechte, die Trennung von Kirche und Staat und stellen die Rechtsvereinheitlichung und die Zentralisierung des Militärwesens unter

das Motto «ein Recht – eine Armee». Die Kantone würden Geld gewinnen, weil künftig der Bund die Kosten des Militärwesens übernehme, und der unentgeltliche und obligatorische Schulunterricht sei ein Gebot des Fortschritts, werben sie.

ERGEBNIS

Die Abstimmung trägt den Revisionsanhängern eine knappe Niederlage ein, denn dem Entwurf stimmen trotz heftiger Gegenwehr der Konservativen und Föderalisten 49,5% der Stimmenden zu. Das Ständemehr spricht dagegen eine deutlichere Sprache, denn eine befürwortende Mehrheit findet sich lediglich in den Kantonen Zürich, Bern, Glarus, Solothurn, Schaffhausen, Aargau und Thurgau sowie in den beiden Basler Halbkantonen. Dagegen verwerfen die französischsprachigen Kantone und die katholischen Kantone der Innerschweiz sowie Graubünden und das Tessin die neue Bundesverfassung geschlossen. In Uri (3,6% Ja), in der Waadt (6,1%), in Obwalden (6,9%) und in Appenzell Innerrhoden (7,2%) verwerfen die Stimmenden mit über 90,0% äusserst wuchtig. Dagegen wird die Vorlage in den meisten annehmenden Kantonen ebenso deutlich gutgeheissen, in Schaffhausen gar von 93,5% der Stimmenden.

QUELLEN

BBI 1870 II 665; BBI 1872 I 449. Kaiser 1873; von Segesser 1872. Bischof 2008; Bürgi 2009; Dürrenmatt 1963: 519–592; Häberli 1949; His 1938; Kley 2006; Kölz 2004: 513–597, Ruffieux 1986: 670–672.

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