

Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 10 (1930-1931)
Heft: 6

Artikel: Zweikammersystem? Teil V-VI
Autor: Albisser, J.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-330647>

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: 22.02.2026

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

Aber das Kleinbürgertum kann wirtschaftspolitisch keine selbständige Politik treiben. Der Gegensatz zwischen dem Anlehnungsbedürfnis an die Politik der Großbourgeoisie und der durch den unerbittlichen Konkurrenzkampf bedingten Gegensätzlichkeit zu eben diesem Großkapital muß den Nationalsozialismus nach und nach innerlich aushöhlen, zermürben.

Im Einzelschicksal Hitlers, in seiner Denkweise, spiegelt sich das Schicksal und das Denken einer zum Untergang verurteilten Klasse. Hitler war Arbeiter, aber Hitler hat die Arbeiter verachtet, er hat die Gewerkschaft gehaßt, weil sein Standesbewußtsein sich gegen die Deklassierung sträubte. Der Nationalsozialismus wurzelt in den engen Instinkten des Kleinbürgertums. Provinziales Denken, subalterne Herrschsucht sind Hitlers hervorragendste Eigenschaften. Nur im Gefolge der Wirtschaftskrise konnte die Feldweibelnatur eines Hitler zum Repräsentanten und Idol des wild gewordenen deutschen Spießers werden. Zur realen geschichtlichen Gefahr wird der Nationalsozialismus erst, wenn das Großkapital sich der Bewegung bemächtigen sollte, um einen letzten Verzweiflungsversuch zu wagen, die wankende bürgerliche Gesellschaft in Deutschland zu retten. Aber — wir haben Grund, dies zu hoffen — auch dieses Mal wird es sich bewahrheiten, wie es sich bisher stets in der Geschichte bewahrheitet hat, die Repräsentanten einer absterbenden Ordnung waren stets die eifrigsten und auch die erfolgreichsten Totengräber derjenigen Ordnung, die sie zu verteidigen versuchten.

Zweikammersystem ?

Von Jos. Albisser, Luzern.

V.

Bei uns bis zur Schaffung der Bundesverfassung des Jahres 1848.

Ich beginne absichtlich nicht mit der *Helvetik*, welche die Direktorialverfassung: Rat der 500 = Großer Rat, Rat der Alten = Senat, übernahm. Immerhin darf unterstrichen werden, daß die *Helvetik* beweist, daß, was wir übrigens bereits wissen, die Frage des Zweikammersystems als solche nicht diejenige des Unitarismus oder Föderalismus ist. Die späteren, gegen die absolute Einheit gerichteten Versuche der *Helvetik* zerstörten oder verwässerten wenigstens das Zweikammersystem. Es ist weder in der *Mediations*-, noch weniger in der *Restaurationszeit* zu finden. Auch der Bundesverfassungsentwurf von 1832 (Pellegrino Rossi) sah es nicht vor. Daß man sich auf eine bloße Vertretung der Einzelstaaten beschränkte, und zwar eine gleichwertige, und trotzdem dem Bunde mehr Gewalt übertragen wollte, reizte ja gerade die Linke zum

Widerstand, sogar dort, wo man die Hauptstadt erhalten sollte (Luzern: Paul Troxler — Dr. Kasimir Pfyffer). Letzterem mochte das um so schwerer fallen, als er in erster Linie durch seinen *Zuruf* bei Uebernahme des Vorortes durch Luzern (erschienen auf Neujahr 1831) die Dringlichkeit einer Verfassungsrevision betont und zu derselben aufgefordert hatte. Er war neben dem St. Galler Landammann *Baumgartner* und dem Berner *Schnell* der Urheber des Entwurfes einer Bundesverfassung seitens der regenerierten Stände, welche das Siebnerkonkordat abgeschlossen hatten zur Aufrechterhaltung ihrer Verfassungen (1832). Dieser Entwurf hatte freilich in einer Tagsatzung von sechzig Mitgliedern mit einer Vertretung der Kantone von zwei bis vier Mitgliedern je nach Bevölkerungszahl bereits eine Annäherung an den Gedanken einer Volksvertretung gesucht. Daß er schon im Revisionskommissionsentwurf und mehr noch durch die Tagsatzung selbst gründlich verschlechtert wurde, ließ die ablehnende Stellungnahme notwendig erscheinen. Die ganze Misere der folgenden Versuche — bis 1847 — mag nur insofern bemerkenswert sein, als der früher fortschrittliche Landammann Baumgartner von St. Gallen, damals erster Gesandter, in seinen Erinnerungen («Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850») für sich das «Verdienst» in Anspruch nimmt, erstmals (1840) die Anregung für Einführung des Zweikammersystems als föderale Ausgestaltung gemacht zu haben. («Er entwickelte in einem längeren Vortrage, daß es ebenso ausführbar als notwendig sei, die beiden Elemente, das allgemeine, eidgenössische und das kantonale zu berücksichtigen. Gebe man jenem, so sprach er, die Repräsentation nach der Volkszahl und schaffe man also den *Nationalrat*, lasse man aber auch den Kantonen das Stimmrecht in der Weise, daß eine gewisse Klasse von Verfügungen des Nationalrates der förmlichen Annahme durch die Mehrheit der Stände unterlegt werden müsse, falls man nicht vorzöge, Abgeordnete derselben mit höherer Stellung in eine Art von *Senat* zu vereinigen.» Baumgartner 1 c, Bd. II, S. 399, Bd. IV, S. 209.) Zweikammersystem, aber etwas ganz anderes, als wir heute haben: die Volksvertretung lediglich für eine «gewisse Klasse von Verfügungen» — nicht alle Gesetzeserlasse und Beschlüsse —, der Zustimmung der zweiten Kammer bedürftig.

Die Kämpfe, welche sich in der Revisionskommission der Tagsatzung 1848 abspielten — *dort* wurden sie zunächst geliefert —, sind im einzelnen sehr interessant, muten uns jedoch zum schönen Teile anachronistisch an, aber beweisen, daß es bei der jetzigen Ausgestaltung des Zweikammersystems sich tatsächlich um ein Zufallsergebnis handelt. Alle Möglichkeiten wurden erwogen und oft die Lösung nur durch einen recht knappen, durch *momentane* Gruppierung gestützten Entscheid gefunden, so daß es sonderbar scheint, wenn dieses Ergebnis

nun ein «*noli me tangere*» sein sollte oder gar das Werk höchster Staatsweisheit.

Zunächst mußte die Frage entschieden werden, ob *eine* Kammer oder deren mehrere geschaffen werden sollen. Die *eine* Kammer aber konnte eine Volksvertretung oder eine Ständevertretung sein. Sie konnte eine Ständevertretung mit gleichem Stimmrecht aller Kantone, ohne Rücksicht auf deren Bedeutung, sein. Sie konnte das System der Abstufung nach der Bedeutung der einzelnen Kantone wählen — Mediation. Die eine Kammer konnte aber auch eine Mischung von *Volks-* und *Ständevertretung* sein oder ein derartiges Vertretungsverhältnis aufweisen, daß nicht mehr klar zutage trat, ob es sich um eine abgestufte Ständevertretung oder eine «temperierte» Volksvertretung handle. Ein Gedanke, der eigentlich für unseren Nationalrat auch noch im Grundsatz «Ein Kanton — auch ein Halbkanton — mindestens einen Vertreter» sich abspiegelt, ohne Rücksicht, ob die Wahlzahl erreicht ist.

Die Sitzungen vom 19. bis 21. März 1848 der Bundesrevisionskommission, die sich aus je einem Vertreter jedes Kantons (auch Halbkantons) zusammensetzte, anfänglich 21, nachher, als auch Nidwalden und Appenzell Außerrhoden dazugekommen waren, 23 Mitglieder — nur Appenzell Innerrhoden und Neuenburg, damals Fürstentum, fehlten bis zum Schlusse — zählte, zeitigten zunächst den Vorschlag, eine Kammer, gewählt nach Kopfzahl (auf 20,000 oder 30,000 Seelen ein Mitglied) zu schaffen.

Es ist nun bezeichnend, daß dieser Antrag in der Kommission — von 21 nicht weniger als 10 Stimmen erhielt. Dabei darf nicht vergessen werden, daß die Sitzungsserie bereits die zweite war und daß, weil man damals nicht zu einem positiven Ergebnis gelangen konnte, am 6./7. März 1848 die ganze Frage der Organisation der gesetzgebenden Behörden an eine Subkommission (erste Sektion bestehend aus dem späteren Bundesrat *Furrer*, einem Zürcher, dem Freiburger Dr. *Bussard*, dem Genfer Oberst *Rilliet-Constant* und dem Baselländer *Spitteler* samt den beiden Redaktoren *Kern-Thurgau* und *Druey-Waad*t) zurückgewiesen worden war, nachdem gegen neun Stimmen, die überhaupt nichts ändern wollten, also die bisherige Vertretung der Kantone — jeder Kanton eine Stimme — beibehalten hätten, mit 11 Stimmen beschlossen worden war, «überhaupt etwas zu ändern».

Es war damals der Versuch gemacht worden, entweder die Kantone in Klassen mit 1 bis 6 Vertretern einzuteilen (Klassierung der Departements bei den französischen Senatswahlen!), wobei man auf insgesamt 70 Mitglieder (Entwurf 1832: 60 Mitglieder) gekommen wäre oder jedem Kanton eine Grundvertretung von zwei Mitgliedern zu geben und außerdem für je 30,000 Seelen einen weiteren Vertreter. So hätte bei der da-

maligen Bevölkerungszahl der Rat 109 Mitglieder gezählt — Bern 16, Uri 2.

Neben der Schaffung der reinen Volkskammer wurde am 19. März 1848 aber auch das *Zweikammersystem* abgelehnt, das nur sechs Stimmen zu vereinigen vermochte; man entschied sich mit 11 Stimmen «für eine Repräsentation des kantonalen und nationalen Prinzips». Wie das gemeint war, zeigt der Entwurf der Mehrheit der vorberatenden Subkommission, der eine «Bundesversammlung» vorsah, die aus Repräsentantenrat *und* Tagsatzung bestehen sollte. Es sollte der erstere aus Vertretern des Gesamtvolkes — ursprünglich als in einem Wahlkreise gewählt gedacht, auf 20,000 Seelen ein Mitglied — sich zusammensetzen, letztere aus den Vertretern der 22 Kantone mit je einer Stimme. Dabei «nehmen die Mitglieder des Repräsentantenrates und der Tagsatzung gemeinschaftlich an den Diskussionen über alle Gegenstände teil, welche in die Kompetenz der Bundesversammlung gehören».

Dagegen wird nun sachlich ausgeschieden, wo die Mehrheit *jeder Abteilung* zustimmen muß, um zu einem positiven Ergebnis zu kommen, und wo die Mehrheit der beiden Abteilungen *zusammen*, also der Bundesversammlung, genügt. Letztere Gegenstände überwiegen zahlenmäßig weit (29 Nummern, darunter auch die Wahlen), während der getrennten Abstimmung und damit dem vermehrten Einflusse der Kantone folgende Gegenstände unterliegen sollten:

«1. Bündnisse und Verträge mit dem Auslande; 2. Kriegserklärungen und Friedensschlüsse; 3. Anerkennung auswärtiger Staaten und Regierungen; 4. Revision der eidgenössischen Geld- und Mannschaftsskala; 5. allgemeine Organisation des Militärwesens und alle auf das Militärwesen bezüglichen Verfügungen, welche den Kantonen neue Verpflichtungen auferlegen; 6. allgemeine Bestimmungen über den eidgenössischen Kriegsfonds; 7. Festsetzung der Zolltarife und Bewilligung oder Verlängerung des Bezugs von Zöllen, Weg- und Brückengeldern bis zur Durchführung der Zentralisation des Zollwesens; 8. Festsetzung des schweizerischen Münzfußes; 9. Festsetzung des schweizerischen Maß- und Gewichtssystems; 10. Errichtung öffentlicher Anstalten und Werke und hierauf bezügliche Expropriationen; 11. Erhebung von Beiträgen der Kantone nach der eidgenössischen Geldskala; 12. Nachlaß von Interventionskosten; 13. Gesetzliche Regulierung der Verhältnisse der Heimatlosen; 14. Verfügungen in bezug auf die Fremdenpolizei, sofern es das allgemeine Interesse der Schweiz verlangt; 15. Revision der Bundesverfassung.»

Die Aufzählung entbehrt eines Reizes nicht, weil sie beweist, wie viel damals noch im Streite war, was heute selbstverständlich ist, wo immer die Kantone sich noch souverän fühlten: es sind die «Gegenstände, welche in die Souveränität

eingreifen», die hier speziell genannt worden sind und bezüglich welcher man den Kantonen das letzte Wort durch ihre Vertretung lassen wollte — aber immerhin nur für diese, nicht alle Entscheide ...

Noch anders wollte die *Minderheit* der Subkommission ausscheiden, die neben *gemeinsamen* Geschäften solche, in denen die *Volksvertretung allein*, und solche, wo die *Kantonsvertretung allein* entscheiden sollte, nannte. Daß die Tagsatzung, also die Kantone, allein das *Budgetrecht* haben sollte, machte diese Ausscheidung doch wohl recht bedenklich.

Die Kommission nahm den Antrag der Mehrheit der Subkommission an und hielt an der Vertretungsziffer von 20,000 für den Repräsentantenrat fest — gegenüber anderslautenden Anträgen auch für diese viel mächtigere Volkskammer (für 50,000 4 Stimmen, für 30,000 6 Stimmen, für 25,000 8 Stimmen und für 20,000 15 Stimmen), Amtsdauer drei Jahre (15 Stimmen gegen 9 Stimmen für vier Jahre und 4 Stimmen für zwei Jahre), dabei Wahl «mittels allgemeiner schweizerischer Stimmgebung» — beschlossen mit 20 Stimmen.

«Tagsatzung» wurde die andere, viel weniger wichtige Abteilung der Bundesversammlung genannt, die gemeinsam in einer Versammlung mit der Volkskammer tagen sollte.

Als man in den Sitzungen vom 22./23. März 1848 an die Organisation der «Tagsatzung» ging, wurde die ganze Frage wieder aufgerollt und endlich in einer Reihe von komplizierten Abstimmungen — unbewußt wohl — der Schritt zum Zweikammersystem dennoch gewagt, freilich in der Meinung, daß, wenn die beiden Abteilungen nicht einig würden, die «Nationalversammlung», das heißt der Nationalrat, entscheide. Die Tagsatzung sollte aus 25 Mandataren bestehen — jeder Kanton, auch die Halbkantone, sollten einen Vertreter haben.

* * *

Es war jedoch letztere Entscheidung nur mit Stichentscheid gefallen. Vorher war man sich darüber einig geworden einmal, daß für *gewisse*, nicht für alle Geschäfte, die Zustimmung der Kantone erforderlich sei, daß man nicht jeder Kammer gesonderte Geschäfte zuweisen wolle und daß man endlich auch nicht etwa — das war die Konsequenz — neben den gesonderten Geschäften gemeinsame bestehen lassen wolle. Die Präponderanz der Volkskammer — ihre Entscheidung gilt bei Divergenz zwischen beiden Kammern — wurde mit 11 gegen 7 Stimmen beschlossen.

Endlich wurde am Schlusse der Sitzung eine Abstimmung darüber veranstaltet, ob man das «eigentliche Zweikammersystem» wolle; dafür entschieden sich nun 17 Mitglieder, womit der Artikel 27 des Mehrheitsentwurfes, daß nämlich die Beratungen gemeinsam sein sollten, dahinfiel. Immerhin wurde noch mit der gleichen Mehrheit festgehalten, daß, «wenn die

Ständekammer zu keiner Mehrheit gelange, ein Beschluß der Nationalversammlung gleichwohl in Kraft erwachse».

Doch schon tags darauf — 24. März 1848 — wurde auf die ganze Frage noch einmal zurückgekommen. Es war speziell die gleiche Vertretung der Voll- und Halbkantone ein Stein des Anstoßes. Mit 10 gegen 12 wurde der Beschluß, die Ständekammer solle 25 Mitglieder zählen, umgestoßen und deren Zahl auf 44 erhöht — Halbkantone *ein*, ganze *zwei* Vertreter. «Geschichtlich hätten die Kantone nur je eine Stimme gehabt, und wenn den halben Kantonen nunmehr ebenfalls eine ganze Stimme eingeräumt werde, so hieße dies die historische Grundlage beseitigen. Offenbar wäre es auch eine Unbilligkeit, wenn der eine Kanton *Unterwalden* so viele Stimmen bekäme als die Kantone *Zürich* und *Bern* zusammengenommen.»

Das Ergebnis dieser Beratung wurde den beiden Redaktoren — *Kern* und *Druey* — zur Ueberarbeitung zugewiesen. Schon am 3. April 1848 konnte die Gesamtkommission ihre Arbeiten fortsetzen und auf Grund des revidierten Vorentwurfes ihre Entscheidungen treffen. Die Bestimmungen über die Bundesbehörden finden sich im zweiten Abschnitt und sind besonders paragraphiert. Die Gesamtheit des Parlamentes heißt «*Tagsatzung*», die Abteilungen «*Volks*»- und «*Stände*»-kammer — daneben die Exekutive «*Staatsrat*». Die gemeinsame Beratung ist weggefallen. Der Gedanke des Zweikammersystems akzentuiert. Artikel 21 lautet: «Jede Kammer verhandelt abgesondert. Bei Wahlen, bei Ausübung des Begnadigungsrechtes und Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten vereinigen sich jedoch beide Kammern unter der Leitung des Präsidenten der Volkskammer zu einer gemeinschaftlichen Verhandlung, so daß die absolute Mehrheit der anwesenden Mitglieder der Kammern entscheidet.»

Daneben bleibt Artikel 19 stehen, der in Absatz 1 die Zustimmung *beider* Kammern für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse als erforderlich erklärt und in Absatz 2 lautet:

«Sofern jedoch über einen von der Volkskammer gefaßten Beschluß in der Ständekammer während der Dauer der Session sich keine Mehrheit ergibt, so tritt der Beschluß der Volkskammer in Kraft.»

Die folgende Beratung — einsetzend am 5. April 1848 — bewegte sich an der Oberfläche. Zunächst stritt man sich um Namen. Der Titel «*Tagsatzung*» entbehre der nötigen Popularität und der Ausdruck «*Ständekammer*», überhaupt «*Kammer*», habe etwas Aristokratisches, sei vom Auslande entlehnt und werde bei dem schlichten Schweizerbürger so leicht keinen Anklang finden.

Dann gab es darüber eine Reihe von Abstimmungen. Man gelangte zu den gegenwärtigen: Bundesversammlung, Nationalrat, mit dem — eine Reminiszenz der Helvetik — «*Großer Rat*»

konkurrierte, Ständerat, den man erst «Kantonalrat» taufen wollte. Die einzige materielle Abänderung wurde bei der Wahl des Nationalrates getroffen. Statt der Mitwirkung der Bürger bei allen Wahlen zur Volkskammer, also in einem Riesenskrutinium, wurde die Bestimmung getroffen, daß Wahlkreise geschaffen werden sollen.

Dann aber — was wesentlich ist — erfolgte mit einer Mehrheit von nicht weniger als 16 Stimmen die Streichung des Absatzes 2 des Artikels 19; das heißt, es wurde die Vormacht der Volksvertretung gebrochen, die beiden Kammern wurden einander gleichgestellt, übrig bleibt einzig der — Vorsitz des Nationalrates in der vereinigten Bundesversammlung... Damit war das Zweikammersystem auf die jetzige scharfe Form ausgebaut.

... Der Artikel 19 des zweiten Abschnittes wurde unverändert Artikel 75 des endgültigen Kommissionsentwurfes.

Noch im gleichen Monat — 26. April 1848 — wurde der begleitende Bericht erstattet (Kern-Druey), der nicht weniger als 88 Seiten umfaßt. Seine Auseinandersetzungen gerade über diese umstrittene Frage sind nicht ohne Interesse (Seiten 44 bis 55). Es wird da sorgfältig aufgezählt, was alles für Systeme sich als möglich bei der Beratung zeigten. Der «Vertrag» (Bundesvertrag 1815) und der «Unitarismus», der überhaupt keine Kantone mehr kennt (Helvetik), werden gleichmäßig verworfen. Untersucht wird dann das föderale System, als der Schweiz entsprechend. Da wird geprüft, ob man sich die Mitwirkung der Kantone — stets handelt es sich um die «Gesandten» der Kantone, also nicht um Volksgewählte in dem oder diesem Wahlkreise — durch eine eigene Repräsentation im Bunde denke, wobei wieder offen bleibt, ob diese einen selbständigen Rat bilde oder einfach dem einen Rat zugesellt werde. Oder ob der Einfluß der Kantone durch die «Sanktion», das heißt die Notwendigkeit, wenigstens einen Teil der Beschlüsse der Volksvertretung durch die Kantone genehmigen zu lassen oder das «Veto», das Einspruchsrecht der Kantone, der Mehrheit der Kantone, gegen bestimmte Beschlüsse der Volksvertretung festgelegt werden solle. Es mag unterstrichen werden, daß es 1848 diesen doch gewiß föderalistisch eingestellten Staatsmännern nicht einfiel, zu erklären, es gäbe ein föderales System nur, wenn zwei Kammern, eine getrennte Vertretung der «Teilstaaten» geschaffen würden. Wenn sie trotzdem auf die vorgeschlagene Form der Doppelrepräsentation kamen, so war das, wie wir sahen, eigentlich nur der letzte Ausweg aus einem Wirrwarr von Meinungen, die Anrufung der Union (S. 63 ff.) ein Dekorum. Immer aber lag der Schaffung der zweiten Kammer der Gedanke der Vertretung der Einzelstaaten, der Kantone, zugrunde, und es galt schon als ein Großes, daß man dabei auf eine *Instruktion* der Gesandten

verzichtete. Den zweiten Hauptvorteil sah man darin, daß «das System den Kantonen eine reellere Garantie darbierte gegen Uebergriffe der Nationalrepräsentation und für die Nation ein festerer Damm ist gegen Uebergriffe des Kantonalismus, als alle anderen Kombinationen. Es ist wahr, daß die Deputierten der Kantone im Ständerat nach der Kopfzahl stimmen und nicht nach Kantonen, und zwar ohne Instruktionen — doch ohne durch einen beschränkten Kantonalgeist beherrscht zu sein — kraft ihres Ursprunges, des Gefühles ihrer Pflicht und ihrer Verantwortlichkeit vom Geiste ihrer Kommittenten beseelt sind und im wohlverstandenen Interesse derselben handeln.» — — Alles recht schön gesagt, um zu verhüllen, daß man da zurückgewichen ist und an die Grenze dessen ging, was man innerhalb eines Bundesstaates den Einzelgliedern an Macht einräumen konnte, ohne den Bundesstaat selbst zu gefährden.

* * *

So leicht ging es nun trotzdem in der *Tagsatzung* bei der Beratung des Revisionsentwurfes nicht. Die erste Lesung fand vom 16. Mai bis 24. Juni 1848 statt inmitten eines Europa, durch das der Revolutionssturm brauste. Daß die kleinen Kantone (Uri, Schwyz, Obwalden, aber auch beide Appenzell und unter bestimmten Voraussetzungen Schaffhausen) die bisherige Vertretung in der Tagsatzung mit gleichem Stimmrecht der Kantone festhalten wollten, mutete als bloßes Rückzugsgefecht an. *Bern* und *Aargau* dagegen stellten bei Art. 55 des Entwurfes den Antrag, «*die oberste Gewalt des Bundes wird durch einen Nationalrat ausgeübt*». Daran knüpfte sich der ganze Wust der Kombinationen, wie wir bereits in der Kommission sie auftauchen sahen. Am Ende blieben aber *Bern* und *Aargau* mit dem Gedanken eines Nationalrates, der nur Volksvertretung nach Bevölkerungsgröße sein sollte, allein — ohne Ständerat, der Gedanke des «kombinierten» Einkammersystems (Vertreter des Volkes und der Kantone in einer Kammer) erhielt die Stimmen von *Glarus*, *Zug*, *Graubünden*, *Thurgau* und *Wallis*. So siegte in einer Endabstimmung das Zweikammersystem mit 13 Standesvoten. Das ging nicht ohne langatmige Protokollerklärungen der Stände *Uri*, *Zug* und *Glarus*.

Die Einzelberatung, die zunächst ausgesetzt wurde und erst nach Erledigung der allgemeinen Bestimmungen der Bundesverfassung wieder aufgenommen wurde, zeitigte die gleichen Differenzen, wie in der Kommission. Von Interesse — es ging der Kommissionsentwurf überall durch — ist lediglich die Gruppierung und Zahl der Opposition. Für 30,000 als Wahlzahl stimmten *Zürich*, *Zug*, *Solothurn*, *Graubünden* und *Thurgau*.

Für eine Amtsdauer von *zwei* Jahren (Art. 60) *St. Gallen* und *Genf*, dagegen für *vier* Jahre *Zürich*, *Freiburg*, *Aargau*, *Waadt*, *Neuenburg*.

Beim «*Ständerat*» (Art. 64) wurde von *Zürich* die Zahl von

25 wieder aufgenommen, wobei aber der Halbkanton nur eine halbe Stimme haben sollte; Uri wollte nur ein stimmendes Mitglied für jeden Kanton.

Die für 44 waren, sagten unter anderem: «Eine größere Anzahl von Mitgliedern im Ständerat rechtfertigt sich auch aus dem Umstande, weil nach Art. 75 bei den wichtigsten Angelegenheiten beide Räte gemeinsam verhandeln müßten und alsdann der Einfluß des Ständerates beinahe ganz verschwinden würde, wenn derselbe gegenüber dem aus mehr als hundert Mitgliedern bestehenden Nationalrat auf 25 Personen sich reduziert hätte.»

So entschieden sich — nachdem Bern und Aargau noch einmal den Versuch auf Eliminierung gemacht hatten, ohne weitere Hilfe zu finden — 16 Stände für den Revisionsentwurf.

Eine längere Diskussion ergab sich endlich — 2. Juni 1848 — beim Art. 73, der die Parität der beiden Kammern festlegte, nachdem dem Ständerat nicht ein bloß suspensives Veto mehr eingeräumt war.

Es war klar, daß hier noch einmal ein Anlauf gewagt wurde, wenigstens die absolute Gleichstellung der beiden Räte und damit die Möglichkeit, durch die Ständevertretung die Gesetzgebung lahmzulegen, zu beseitigen. Es geschah das einerseits durch Aufnahme des Ergebnisses der ersten Kommissionsberatung. *Bern* stellte den Antrag: «Beschlüsse des Nationalrates betreffend Geldauslagen, welche in der nämlichen Sache zum zweiten Male gefaßt werden, treten ohne Zustimmung des Ständerates in Kraft.»

Aargau: «Wenn aber der Ständerat zweimal eine Schlußnahme des Nationalrates verworfen hat und der Nationalrat beharrt zum drittenmal auf seinem Beschluß oder auf dem von ihm gutgeheißenen Gesetz, so kann der Ständerat die Verwerfung nicht zum drittenmal aussprechen, und die Schlußnahme des Nationalrates oder das von ihm gutgeheißene Gesetz tritt in Vollziehung.»

Weder der eine noch der andere Antrag drang durch; für *Bern* stimmte nur noch *Freiburg* — damals radikal —, für *Aargau Bern* und *Freiburg*.

Zürich suchte einen anderen — originellen — Weg, wenigstens für Dringlichkeitsfälle: «Wenn einer der beiden Räte die beförderliche Erledigung einer Angelegenheit für dringend notwendig hält und auf seine Anregung hin von der Mehrheit der beiden vereinigten Räte die Dringlichkeit erklärt wird, so findet über die Sache selbst gemeinsame Beratung und Abstimmung statt.» Auch dieser weniger weit gehende Antrag fand nur die Unterstützung von 5 Ständen, wozu sich *Bern* das Protokoll offen behielt: *Zürich, Luzern, Freiburg, Aargau, Thurgau*.

Andererseits versuchte *Freiburg* durch eine Reihe von Amendements die Lösung der Konfliktsfälle auf dem Wege von Kommissionswahlen, ja der Einzelentscheidung des Präsidenten des

Nationalrates. Es blieb in kleiner Minderheit. 14 Stände erklärten sich in der Schlußabstimmung für die Aufnahme des vorgeschlagenen Artikels 73.

Mit demselben in Zusammenhang stand der Art. 74, der im Gegensatz zum bisherigen System der Bindung der Abgeordneten — es konnte sich vernünftigerweise nur um die «Gesandten» der Stände handeln — erklärte, daß die Abgeordneten beider Räte ohne Instruktionen stimmen.

Es wurde allerdings von verschiedenen Seiten der Versuch unternommen, wenigstens die *Möglichkeit* der Instruktionserteilung für die Kantone zu retten. Die Anträge brachten es aber nicht über sechs Stimmen; der Artikel passierte mit 15 Voten.

* * *

Damit war der Kampf in der Tagsatzung um diesen Kardinalpunkt der Bundesverfassung durchgeföhrt. Er war aber nicht abgeschlossen, sondern führte in den *Großen Räten*, als es sich um die Stellungnahme zu dem Entwurfe der Bundesverfassung als solchen handelte, zu neuen heftigen Auseinandersetzungen. Dabei spaltete sich indessen die Linie, weil eine Reihe von Anhängern der *einen* Kammer der Schaffung des Ständerates wegen nicht zu einer Verwerfung der ganzen Vorlage kam, während andere die Machtstärkung der Kantone für so bedenklich erachteten, daß sie auch vor einer Verwerfung des Entwurfes nicht zurückschreckten.

Zur *ersten* Gruppe gehörte der Führer der Zürcher Liberalen, *Alfred Escher*, der in seiner Rede vom 21. Juli 1848 im Großen Rate noch einmal seinem Unmute, wie bereits am 11. Mai 1848, über die Schaffung des sogenannten Zweikammersystems Ausdruck gab, aber doch nicht zur Verwerfung aufforderte. Die Zusammensetzung der Bundesbehörde sei freilich verfehlt und die Erweiterung der Kompetenzen deswegen bedenklich, sie widerspreche der Rechtsgleichheit, denn der Ständerat unterscheide sich von der bisherigen Tagsatzung ja nur dadurch, daß er nicht nach Instruktionen stimme... Ein vom Nationalrat gefaßter Beschluß bleibe so lange bedeutungslos, bis der Ständerat diesem beigetreten sei, und man wisse doch wohl, wie oft die bisherige Tagsatzung keinen Entscheid zu fassen vermocht habe, selbst wenn die Mehrheit der Bevölkerung einen solchen verlangte. Eine Minorität, meinte er, könne also auch in Zukunft die Mehrheit zwar nicht anhalten, zu tun, was sie nicht wolle, *aber doch zu Unterlassungen zwingen*... Man sage nicht, es würde dies der Idee des Bundesstaates widersprechen. Ein Bundesstaat setze lediglich voraus, daß neben dem Bunde die einzelnen zu demselben vereinigten Staaten fortbestünden. Dies sei aber möglich, auch wenn alle Bürger in den Angelegenheiten der Gesamtheit dieselben Rechte besäßen. (Gagliardi, Alfred Escher, S. 109 ff.)

Stämpfli dagegen, *Bützberger*, *Niggeler*, der linke Flügel

der Berner Radikalen, hielten an der Verwerfung fest, wobei im Bernbiet in erster Linie freilich die materiellen Interessen, nicht die abgelehnte Schaffung des Zweikammersystems, Triebfeder waren. Der Große Rat folgte indessen der Verwerfungsparole der Mehrheit der Regierung nicht, sondern *Ochsenbein*, der Annahme durchsetzte mit 146 gegen 40 Stimmen.

VI.

Bei uns seit 1848.

Es ist zu einem neuerlichen Anlauf gegen den Ständerat anlässlich der Revisionsberatungen des Jahres 1871/72 gekommen. *Bleuler-Hausheer*, der Winterthurer Demokrat und Grütlianer, stellte den Antrag, der Art. 66, der von den beiden Kammern handelt, sei an die Kommission zurückzuweisen, «damit sie prüfe, ob es nicht passend wäre, an die Stelle des Zweikammersystems das Einkammersystem einzuführen, welches das Schweizer Volk als Ganzes repräsentieren würde.»

Das Protokoll über die Sitzung vom 17. Januar 1872 — damals begründete Bleuler seinen Antrag — ist ziemlich lakonisch: «Sie werden doch nicht eine Pairskammer und ein Haus der Gemeinen einführen wollen? Das glaube ich nicht. Allein Sie werden sagen, wir wollen eine Ausgleichung der bundesstaatlichen und kantonalen Elemente. Aber wohin dies führte, können Sie aus der 24jährigen Geschichte der Verfassung herauslesen. Wie ging es mit der Materie des *Niederlassungswesens*, die Bundesrat Dubs bearbeitet hatte? Sie scheiterte an dem Auseinandergehen der beiden Räte. Gehen Sie unter das Volk, und Sie werden die Frage hören: Was soll im Jahre 1872 die doppelte Maschine? Sollen wir uns der Gefahr aussetzen, daß die Unzufriedenheit hierüber sich zu einem unlöslichen und revolutionären Knoten entwickle?» Daß Bleuler auf Widerstand stieß, nicht nur bei der Rechten und den Welschen, war einleuchtend; auch deutschschweizerische Freisinnige, vor allem der spätere Bundesrat *Anderwert*, widersetzten sich der Anregung und wollten sie kurzerhand ablehnen. Demgegenüber ragt das Votum des Solothurner Radikalen *Simon Kaiser* heraus. Er wehrte sich gegen eine bloße Beerdigung des Antrages Bleuler. Er ging von der Wünschbarkeit der Abänderung der gegenwärtigen Situation aus. Bemerkenswert sind Ausführungen wie folgende:

«Immerhin könnte man verschiedene Fälle bestimmen, in welchen sich die beiden Räte zur Bundesversammlung vereinigen sollen, um einer divergierenden Ansicht durch ein Votum ein Ende zu setzen.»

«Die Art und Weise der Zusammensetzung des Ständerates, wo nämlich das gleiche System der Vertretung für große und kleine Kantone gilt, kann beschränkt werden.»

Alfred Escher — sich seiner Vergangenheit auch nach dem

Sturm von 1868 erinnernd — wollte die Erörterungen wenigstens verschieben und mit denjenigen über die Einführung des *Referendums* verbinden. Aber auch dieser Antrag fiel mit 28 Stimmen; Bleuler selbst vereinigte 7 Stimmen auf sich gegen 64.

* * *

Als am 11. Mai 1884 die obenerwähnte Motion *Zemp-Keel-Pedrazzini* gestellt wurde, welche die Abkehr der Rechten von ihrer bisher negativen Haltung und den Ausdruck des Mitarbeitswillens in sich schloß, hat der Zürcher Demokrat *Keller-Fischingen*, der «Bankvater», den Gedanken Bleulers auf Abschaffung des Ständerates noch einmal aufgenommen und statt des Zweikammersystems doppelte Beratung im Nationalrat verlangt. Der Antrag wurde am 24. Juni 1884 mit allen anderen gestellten, unter anderem demjenigen *Salomon Vögelins* auf Einführung des limitierten Votums bei den Nationalratswahlen, dem Bundesrat zur Berichterstattung überwiesen. Ein positives Ergebnis ist nicht herausgekommen. Die Motion *Zemp-Keel-Pedrazzini* dagegen bereitete die Vertretung der Rechten im Bundesrat vor, die nach dem 6. Dezember 1891 — der Verwerfung des freihändigen Zentralbahnrückkaufes durch das Volk und dem ihr folgenden Rücktritt von Bundesrat *Welti* — sich ermöglichte. Der Erstunterzeichner der Motion *Zemp-Keel-Pedrazzini* war bekanntlich der *Erkorene*.

Auch eine Anregung, wenigstens die Vertretungsbasis im Sinne der Anpassung an die Bevölkerungszahl zu revidieren, blieb ein frommer Wunsch. (September 1890, *Fleiner*, S. 155.)

* * *

Seither ist die Frage in der Bundesversammlung nicht mehr erörtert worden, was nicht heißt, daß sie zur Ruhe kam. Die Gelegenheit schien sich zu bieten, als man Veranlassung nahm, in einem wohl vorbereiteten Handstreich an die Grundlagen der 1848 als Endergebnis erzielten Resultate zu greifen und eine abermalige Verschiebung des Schwergewichtes unter Außerachtlassung der seitherigen Bevölkerungsbewegung zu versuchen: anläßlich der Motion *Guntli*. Wobei daran erinnert werden mag, daß in nuce eigentlich die Motion *Hochstraßer-Fonjallaz* vom 17. Dezember 1897 und die sich anschließende Initiative *Hochstraßer-Fonjallaz-Bopp* das gleiche Ziel im Auge hatte und lediglich für sich in Anspruch nehmen konnten, die Abwehr gegen eine versuchte Korrektur nach der anderen Seite durch Verschiebung der Volkszählung von 1900, wie sie Nationalrat *Amsler*, der Zürcher Demokrat, wollte, zu sein. (Motion *Amsler* vom 14. Dezember 1897.)

Eine Erörterung der staatsrechtlichen Stellung des Ständerates erfolgte damals nicht. Und doch ist durch die Bundesverfassung des Jahres 1874 eine scheinbar nur redaktionelle Korrektur erfolgt, die tatsächlich viel mehr war und vor allem der seit 1848 eingetretenen Veränderung der Grundlagen des

Ständerates Rechnung trug. Während in der Bundesverfassung von 1848 von «*Gesandten*» der Kantone die Rede war (Art. 71) und noch im Entwurfe von 1872, der bekanntlich am 12. Mai 1872 knapp von der Volksmehrheit verworfen wurde, der Ausdruck stehen blieb, heißt es jetzt im Art. 81 «*Abgeordnete*»; es wird damit — vielleicht ungewollt — dem Gedanken Ausdruck gegeben, daß es mit der Staatenherrlichkeit der Kantone eben materiell doch vorbei ist...

Interessant ist die Würdigung, welche das Zweikammersystem und speziell der *Ständerat* in der staatsrechtlichen Literatur gefunden hat. Während *Rüttimann* (Schweizerisches und Nordamerikanisches Staatsrecht, 1867) von einem sehr großen Personenwechsel im Ständerat spricht, «die meisten Kantone treffen jedes Jahr neue Wahlen», und der Tagsatzung von 1848 vorwirft, «bei Gestaltung des innern Wesens des Verhältnisses zwischen dem Nationalrate und Ständerate ganz unklare und unrichtige Vorstellungen von der Bedeutung des Zweikammersystems gehabt zu haben», übt *Dubs* (Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1878) speziell deswegen Kritik, weil dem Ständerat eine feste Amtsdauer, und zwar länger als diejenige des Nationalrates, mangle, im Gegensatz zum Senat der Union. Er sei damit im Bundesorganismus ein Fremdkörper geblieben. Dabei führt *Dubs* aus, daß der Ständerat (1878) während der 30 Jahre seiner Existenz in der öffentlichen Meinung gesunken sei. Man habe zur Zeit nicht weniger als sechs (recte fünf) Mitglieder des ersten Bundesrates dem Ständerate entnommen, einzig *Ochsenbein* — der Freischarenführer — gehörte dem Nationalrate an, während man «jetzt sagen kann, daß mit bloß vereinzelter Ausnahmen die politischen Notabilitäten der Kantone jetzt fast durchgängig im Nationalrate sitzen». Neben dem Mangel einer Amtsdauer und dem öfteren Personenwechsel sei auch der Umstand, daß der Ständerat das Pensum, das für ihn das gleiche sei wie für den Nationalrat, wegen seiner geringeren Mitgliederzahl viel rascher erledige und daher entweder Ferien oder nur halbgefüllte Sitzungen habe, geeignet, den Ständerat zu diskreditieren und seine Mitglieder als eine Art Müßiggänger darzustellen, «die Arbeitsweise wirke *demoralisierend* auf die Mitglieder», man fange an, das im Volke gegen den Ständerat auszubeuten.

Blumer-Morel dagegen, das bekannte Handbuch des Bundesstaatsrechtes, beklagt ebenfalls den unaufhörlichen Wechsel im Ständerate, was dem Sinne und Geist des Zweikammersystems, daß der Ständerat das konservative Element repräsentieren solle, widerspreche. Er glaubt durch die Vorschrift *Volkswahl*, die höher gewertet werde als diejenige durch die Großen Räte, dem Uebelstande abzuhelpen und verweist gleichzeitig darauf, daß — allerdings ohne über die Kommissionsberatungen hinauszukommen — sowohl 1871/72 als 1873/74 der Versuch ge-

macht wurde, die Erneuerung des Ständerates mit derjenigen des Nationalrates zu verbinden.

Im übrigen ist er der Lobredner des Zweikammersystems. «Seit der Einführung der Bundesverfassung hat sich das Zweikammersystem jedenfalls ganz anders bewährt, als Freunde und Gegner im Jahre 1848 von ihm voraussetzten. Es sind weder die Hoffnungen der ersteren noch die Befürchtungen der letzteren in Erfüllung gegangen.»

Fleiner tut die Opposition gegen das Zweikammersystem mit einer kurzen Randbemerkung ab, «m. E. unberechtigt», muß aber zugeben, daß der Ständerat etwas ganz anders geworden ist, als man 1848 glaubte: «Der Ständerat würde ein Kollegium geben, in das die Kantone als Abgeordnete Mitglieder der kantonalen Regierungen entsenden. Diesen Charakter hat am Anfang der Ständerat getragen ... Im Laufe der Zeit hat sich auch nach dieser Richtung der föderalistische Charakter des Ständerates verwischt.» (S. 155.)

Klarer und schärfer nimmt *Schollenberger* in seinem Bundesstaatsrecht der Schweiz 1902 Stellung (S. 170 ff.):

«Der Anteil der Kantone an der Bundeslegislative ist im ganzen *unlogisch* und seine Ordnung im einzelnen *inkonsequent*. Die Einräumung eines solchen Anteils läßt sich nur rechtfertigen als Uebergang vom Staatenbund zum Bundesstaat, verträgt sich aber nicht mit der reinen Idee des Bundesstaates.»

Schollenberger weist darauf hin, daß der Bund selber eine Staateneinheit sei und daß die Kantone nicht Gesetzgebungsfaktoren des Bundes seien. «Es ist in der Praxis auch nichts davon zu verspüren, daß der Ständerat die Kantone mehr als der Nationalrat und dieser das Volk mehr als der Ständerat vertreten würde. Die Rechtfertigung des Systems liegt einzig im Vorteil der doppelten Lesung, wozu es keine zweite Kammer braucht.» (S. 239.) «Der Anteil der Kantone mag historisch und praktisch gerechtfertigt sein, *rechtlich und logisch* jedenfalls nicht.» (S. 172 *ibidem*.)

VI.

Jetzt?

Die Aufrollung der Wahlgrundlagen des Nationalrates — die Verlängerung der Amtsdauer von Nationalrat und Bundesrat betrachte ich nur als ein Pendant, allerdings ein recht charakteristisches, in gleicher Linie liegendes — veranlaßte mich, in einer Artikelserie des zentralschweizerischen Organs der Sozialdemokratie, des «*Arbeiterblattes*», zu untersuchen, ob wirklich nur *Zahl* und *Amtsdauer* des Nationalrates herausgegriffen werden könne. Ob, wenn die Frage der Revision gestellt werden wolle, die Frage nicht weiter zu fassen sei.

Ich kam dabei — die historische Entwicklung entzog sich einem Zeitungsartikel — zum Ergebnis, daß das in der Tat be-

jaht werden müsse. Die Betrachtung der Entstehung der Dinge zeigt uns zur Deutlichkeit einmal, daß, was wir heute vor uns haben, das extreme Zweikammersystem, das Ergebnis ist, das Schritt um Schritt im Verlaufe der Revisionsarbeit sich herauskristallisierte. Zeigt uns, daß das historisch erklärt werden kann aus den damaligen Verhältnissen: Staatenbund, mangelnde Verkehrsmittel, damit mangelnde Bevölkerungsmischung, fehlende Industrialisierung und Lebendigkeit eines Föderalismus. Für 1848 war am Ende auch der Uebergang von der reinen Ständevertretung mit gleichem Stimmrecht der Kantone, das zudem noch an Instruktionen gebunden war und damit dem individuellen Willen der «Gesandten» keinen Spielraum ließ, zum Zweikammersystem auch in dieser Form ein großer Schritt.

Heute ist der Unterbau zusammengebrochen, die Einzelstaatlichkeit besteht tatsächlich nicht mehr, trotz allen Phrasen; das ist sichtbar geworden vor allem auch dadurch, daß die Gesandten der Kantonsregierungen, als welche sie gedacht waren, gar nicht mehr von den kantonalen Legislativen gewählt werden, sondern von — jetzt, seit 1919, erste Proporzwahl — sogar genau gleichen Wahlkreisen und zum schönen Teil auf die gleiche Amtsdauer und von den gleichen Stimmberechtigten wie die Nationalräte, die Volksvertreter.

Daß aber nun die fortschrittlichen Teile des Schweizer Volkes, und vor allem die Sozialdemokratie, einen Körper weiter bestehen lassen sollen, der tatsächlich nichts als ein durch ein ganz brutales Wahlverfahren — absolutes Mehr in Kantonswahlkreisen — erkorenes Parlament ist, im gleichen Momente, wo man die Axt an die wirkliche Volksvertretung legt und deren Einfluß dieser zweiten Kammer gegenüber organisatorisch, aber vor allem auch parteipolitisch schwächen will, das scheint mir nicht tragbar zu sein. Er ist ja durch die Proporzwahl des Nationalrates verankert in dem Umfange, wie er seiner Stärke entspricht. Zudem ist es durch die Linke am wenigsten bedroht.

Gewiß, über die Zahl der Volksvertreter, aber der *Volksvertreter*, gewählt durch ein Verfahren, das die verschiedenen Parteien im Lande mit gleicher Elle mißt, kann man in guten Treuen verschiedener Meinung sein. Man wird es aber als einen Mißbrauch betrachten, wenn man diese Frage aufwirft, nicht um sie so oder so zu beantworten, sondern mit dem Zwecke, der Bevölkerungsentwicklung in die Speichen zu fallen.

Es war daher wohl verständlich, wenn eine Delegiertenversammlung der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Luzern die Revision der Bundesverfassung, speziell der Art. 71 ff., nach der Richtung angeregt hat, daß der Ständerat *abgeschafft*, eventuell, *daß wenigstens eine andere Verteilung der Befugnisse der beiden Abteilungen der Bundesversammlung stattfinde* (suspensives Veto des Ständerates gegen Beschlüsse des Nationalrates; Erweiterung der Aufgaben der vereinigten Bun-

desversammlung, insbesondere Bereinigung der Differenzen zwischen beiden Räten durch sie: Art. 89 ff. BV.

Dagegen wird man auch nicht mit dem Hinweis aufkommen, es sei zwar richtig, daß — wie Alfred Escher sich 1848 ausdrückte — der Ständerat, und damit ein Parlament, in welchem die Linke nie zu ihrer im Volke vorhandenen Stärke kommen kann, den Nationalrat hindern könne, aber das mache sich dann von selbst, wenn die Sachen einmal soweit gediehen seien, daß der Nationalrat eine Linksmehrheit habe. Da werde es dann schon Mittel und Wege geben, um die Bestimmung zu beseitigen, daß beide Räte einer positiven Lösung zustimmen müssen.

Man wird das nicht einwenden können, weil diese Hemmung sich *schon heute* geltend macht, weil sie sich nicht nur geltend macht vernehmlich dadurch, daß der Ständerat dem Nationalrat seine Lösungen aufzwingt und dieser zurückweicht, sondern auch dadurch, daß der Nationalrat eben sehr oft gerade im Hinblick auf die Haltung des Ständerates, die zu *erwartende* Haltung des Ständerates, seine eigenen Entscheidungen trifft, die er durchzusetzen, wäre seine Mehrheit noch so groß, keine parlamentarischen Machtmittel besitzt.

Gewiß, die Fälle extremen Kampfes — wie bei der versuchten Regelung des *Niederlassungswesens* in den sechziger Jahren (Lex Dubs) — sind nicht sehr zahlreich. Bei der Wahl des *Sitzes des Landesmuseums*, wo man nicht den Fall einer Wahl annahm und damit nicht die Entscheidung der vereinigten Bundesversammlung, wie bereits bei der Wahl des Bundessitzes (Bern) und des Sitzes des Bundesgerichtes (Lausanne), ist man bekanntlich nach einem recht würdelosen Markt und nicht weniger als neun Abstimmungen, die sich vom 16. Dezember 1890 bis zum 18. Juni 1891 hinzogen, zum Ergebnis gelangt, daß der Nationalrat vor dem Ständerat kapitulierte. Ich untersuche dabei nicht, ob die Entscheidung eine glückliche war, ich unterstreiche bloß das Unwürdige eines solchen Marktes und verweise darauf, wieviel einfacher eine Entscheidung durch die vereinigte Bundesversammlung gewesen wäre und wieviel rascher, wäre sie am Ende auch nur berufen gewesen, die Differenz zu entscheiden. Und, um nur zwei Beispiele der Gegenwart herauszugreifen, beim *Beamtengesetz*, bei der *Alters- und Hinterbliebenenversicherung*? Was ist speziell bei der letzteren bereits geschehen und was bereitet sich vor? Wenn die vom Volke längst ersehnte Vorlage am Ende so mißgestaltet ist, daß sie niemanden mehr Freude macht, daß sie die Freunde abstößt und die Gegner nicht gewinnt, dann wird vielleicht gerade dadurch die Perspektive klarer, was alles wir zu erwarten haben, nicht als Partei, sondern in der allgemein staatlichen Entwicklung der Demokratie, wenn nicht vorgesorgt wird.

Differenzen, und zwar mit der sicheren Aussicht auf ein Obsiegen des Ständerates, werden aber um so häufiger sich

ergeben, je stärker die Linksrichtung, die sozialistische Vertretung des Nationalrates, anwächst und je mehr anderseits im Ständerat sich eine Rechtsmehrheit herausbildet. Wir leben nicht mehr in einer Zeit, wo eine Partei die Mehrheit in beiden Räten besaß: bekanntlich ist auch die freisinnige Mehrheit — wenn man sachlich je von einer solchen reden konnte — im Ständerat verlorengegangen.

Geblichen ist ein Parlament ohne wirklichen Unterbau, verschieden vom Nationalrat nur dadurch, daß es sich auf eine Wahlkreiseinteilung, eine Mandatverteilung und ein Wahlverfahren stützt, das nie den berechtigten Ansprüchen fortschrittlicher Elemente genügen kann.

Jahrzehntelang haben sich die Linkselemente, und mit ihnen in erster Linie die Sozialdemokratie, eingesetzt, um für die Volksvertretung ein Wahlverfahren und eine Wahlkreiseinteilung zu erringen, die schweres Unrecht beseitigten: man sollte auf halbem Wege stehen bleiben und sich dabei beruhigen, daß wir das, was einst der Waadtländer Druey als «Hemmschuh» bezeichnete, noch in vollem Ausmaße besitzen?

Und das sollte die Arbeiterschaft in einem Staatswesen ruhig weiter hinnehmen, das einst ein Agrarstaat war und das sich in den mehr als achtzig Jahren, die seit der Schaffung der Verfassung von 1848 verflossen sind, zum ausgesprochenen Industriestaate mit einer die Bauernschaft weit an Zahl überragenden Arbeiterbevölkerung heraus- oder umgebildet hat?

Ist die Frage einmal aufgerollt, so mag sie erwogen und nach allen Richtungen überdacht werden.

Sie ist nicht nur für die retardierenden Elemente, sondern vor allem auch für diejenigen, die an eine Zukunft glauben und die in der Demokratie eine Waffe zur Schmiedung derselben zu besitzen meinen, von Bedeutung.

Sie wird auch durch das Vorhandensein der *Volksinitiative*, die wir übrigens nur in der Form der *Verfassungsinitiative* im Bunde kennen, nicht in ihrer Bedeutung irgendwie verändert. Zumal auch da wiederum — solange wir die Gesetzesinitiative nicht haben — die Kantonsstimmen uns hemmend in den Weg treten.

Aber auch die Einführung der *Gesetzesinitiative* — wenn sie käme — böte aus dem einfachen Grunde keinen Ersatz, weil es immer außerordentlich schwer ist, ein formuliertes Begehren zu redigieren, so, daß es die Massen in Bewegung setzt und gleichzeitig gesetzestechnisch einwandfrei ist. Dazu kommt der mit der Lancierung jedes Volksbegehrens verbundene Zeit- und Mittelaufwand, den man sich nicht zu häufig leisten kann. Die bisherigen Erfahrungen mit den Volksbegehren auf dem Boden der Verfassung sind ja lehrreich genug. Die *negative* Funktion des *Referendums* ist ungleich stärker und handlicher als die *positive*, aufbauende der *Initiative*, womit wir den Wert der Institution als solcher nicht bestreiten.