

**Zeitschrift:** Rote Revue : sozialistische Monatsschrift  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 40 (1961)  
**Heft:** 4

**Artikel:** Demokratie bedeutet : Selbstgesetzgebung  
**Autor:** Lienhard, Richard  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-337278>

### **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:** 16.07.2025

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

Er zeigt nur die Richtung an, in welcher die Gesundung der Gesellschaft gesucht werden muß.

Da Fromm von psychologischen beziehungsweise sozialpsychologischen Gesichtspunkten ausgegangen ist und die Entfremdung des Menschen sowohl in der westlichen als in der kommunistischen Welt festgestellt hat, könnte ein Leser versucht sein, gegenüber dem Machtkampf der Gegenwart in eine schiefe Front zu geraten und die Lösung nur im stillen, notgedrungen langsamen Aufbau idealer Gemeinschaften zu suchen. Sie muß aber, was ja Fromm auch selbst sagt, auf dem politischen, dem wirtschaftlichen und dem kulturellen Weg gleichzeitig gesucht werden.

Eine umfassende Lösung oder ein deutliches Programm für den Augenblick vermag Fromm nicht zu zeigen. Aber es ist überaus erfreulich, wie hier ein Wissenschaftler von psychologischen Erfahrungen aus zur Kritik an unserer ganzen Gesellschaft kommt und wie er, unabhängig von allen Schulmeinungen, ganz von vorn versucht, das Bild der gesunden Gesellschaft als Ziel des sozialistischen Strebens aufzurichten.

Mit meiner Inhaltsangabe, vermischt mit kritischen Bemerkungen, habe ich den reichen Inhalt dieses Buches keineswegs erschöpft. Man muß es lesen, wenn man gewillt ist, sich zu eigenem Nachdenken anregen zu lassen.

**DR. RICHARD LIENHARD**

## **Demokratie bedeutet: Selbstgesetzgebung**

«Wir haben erkannt, daß vom Gedanken der Freiheit aus betrachtet die Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde sich gebieterisch aufdrängt.» (Staatsrechtslehrer Prof. Dr. H. Nef in der Festgabe zum 60. Geburtstag von Prof. Giacometti.)

Der Nationalrat befaßte sich in seiner letzten Session mit dem sozialdemokratischen Volksbegehren für eine Einführung der Gesetzesinitiative im Bund. Damit kam, wie die «NZZ» bemerkte, «ein grundlegendes Problem der Gestaltung und der Funktionsfähigkeit der Demokratie zur Sprache». Einmal mehr ließen jedoch die Gegner des Volksbegehrens die Gelegenheit vorbeigehen, dem Problem genügend auf den Grund zu gehen. Die im Nationalrat gegen die Erweiterung der Volksrechte abgegebenen Voten verdienen kein besseres Prädikat als der bundesrätliche Bericht, der von Nationalrat Max Weber mit Recht als ein schlechtes Advokatenplädoyer bezeichnet worden ist. Nicht daß es unter den gegnerischen Stimmen im Nationalrat

an großen Tenören gefehlt hätte! Im Gegenteil: Es war auffallend, daß in der Eintretensdebatte zwei bekannte Publizisten und Chefredaktoren führender bürgerlicher Blätter zum Rednerpult eilten, um gegen eine solche Weiterentwicklung der Volksrechte Sturm zu läuten. Wir wollen damit nicht sagen, Willy Bretscher von der «NZZ» und Peter Dürrenmatt von den «Basler Nachrichten» seien deshalb schlechte Demokraten. Es kann ihnen aber der Vorwurf nicht erspart werden, daß sie sich bei der Prüfung unseres Volksbegehrens die Aufgabe recht einfach machten und bei bloßen Einwänden stehenblieben. Gerade von Vertretern der Presse erwarten wir einen besonders geschärften Sinn für alle Fragen, welche die Mitwirkung der Aktivbürger an der staatlichen Willensbildung betreffen. Es lohnt sich, auf die im Nationalrat gegen die Gesetzesinitiative erhobenen Einwände etwas näher einzugehen. Denn sie richten sich im Grunde genommen nicht nur gegen ein demokratisches Rechtsinstitut, sondern gegen die Fortbildung der schweizerischen Demokratie überhaupt.

*Auf die optimale Demokratie kommt es an!*

Nationalrat Bretscher durfte sich als besonders legitimiert betrachten, die Eintretensdebatte zu eröffnen. Denn bekanntlich erschien unlängst im Verlag der «NZZ» eine Broschüre, in welcher mehrere Rechtsgelehrte zu dem sozialistischen Volksbegehren Stellung nehmen. Diese Schrift ist in der Botschaft des Bundesrates wiederholt zitiert worden, wobei allerdings schamhaft verschwiegen wurde, daß es sich um eine Artikelserie der «NZZ» handelt. Bretscher setzte denn auch über seine Betrachtung die Frage, welche durch die ganze «NZZ»-Broschüre und damit durch die Botschaft des Bundesrates geht: «Zu viel Demokratie?» Daß das Argument «zu viel Demokratie» einer näheren Prüfung nicht standhält, ja sogar bereits zum Schlagwort geworden ist, haben wir an dieser Stelle bereits einmal ausgeführt. Der Zürcher Staatsrechtslehrer Professor Dr. Nef hat in der Festschrift für Professor Giacometti überzeugend dargelegt, aus welchen Gründen die Gesetzesinitiative im Bund noch lange nicht zu einem «zu viel Demokratie» führen muß. So bemerkt er: «Man kann neue Volksrechte einführen, ohne den Gesamtbestand an solchen Rechten zu mehren, indem man bestehende demokratische Institute in entsprechendem Maße preisgibt.» Und in der Tat: Wir erleben es immer wieder, daß auf dem Boden der Gemeinde oder des Kantons manche demokratische Institution zum Unsinn und zur Plage werden kann. So hat man zum Beispiel bis vor kurzem den Stimmbürgern des Bezirkes Zürich zugemutet, einen Stimmzettel mit den Namen von etwa 25 Bezirksanwälten eigenhändig auszufüllen, und dies am gleichen Sonntag, da noch ein Friedensrichter, ein Statthalter, vier Bezirksräte zu wählen und über zahlreiche Vorlagen abzustimmen war. Oder man denke an das obligato-

rische Gesetzesreferendum in den Kantonen, wo das fakultative Referendum durchaus genügen würde. Nun verstehen wir auch, wenn Professor Nef weiter ausführt:

«Es mag sehr wohl zutreffen, daß wir heute mit unserer Demokratie beim Maximum angekommen sind, das sie zu ertragen vermag. Daß das Maximum an Demokratie erreicht ist, heißt aber keineswegs, daß damit ihr Optimum erreicht sei!»

Hier liegt's! Der Sozialdemokratischen Partei geht es bei ihrer Initiative um die Verwirklichung des neuen Volksrechts um die *optimale* Demokratie. Dies hat mit einer quantitativen Auffassung der Demokratie (Bretscher) nichts zu tun. Es wäre nun an der Zeit, wenn auch die «NZZ» von diesem Unterschied Notiz nehmen würde.

### *Ein überholtes Klischee*

Völlig an der Oberfläche bleibt Bretscher mit der Behauptung, es bestehe für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund weder ein Bedürfnis noch eine Notwendigkeit. Dabei wird das Wesentliche einfach übersehen: Wer die Entwicklung in unserem Bundesstaat kritisch verfolgt, der weiß, daß dem Bund immer größere Aufgaben überbürdet werden. Die Entwicklung geht vom Kanton zum Bund. Um so mehr muß sich das Volk für die Gesetzgebung des Bundes interessieren. Es kann nicht der immer mächtiger werdenden Verwaltung überlassen werden, zusehends mehr Einfluß auf die Gesetzgebung zu gewinnen. Dies um so weniger, als die eidgenössischen Räte gegenüber dem Bundesrat und gegenüber der Bundesverwaltung nicht mehr das gleiche Gewicht haben wie früher. Die Mängel auch unseres Parlamentes sind bekannt. In ihnen sah bereits der berühmte Rechtsgelehrte Professor Burckhardt einen zwingenden Grund für die Schaffung der Gesetzesinitiative. In neuester Zeit äußerte sich darüber im gleichen Sinne der Staatsrechtler Dr. Utzinger, und zwar ausgerechnet in der «NZZ»: «Die Gesetzesinitiative brächte aber namentlich eine Korrektur gewisser Mängel des Parlamentes.»

Als ein reichlich überholtes Klischee muß es sodann bezeichnet werden, wenn mit Bretscher argumentiert wird: «Was sich auf dem Boden des Kantons bewährt hat, braucht nicht unbedingt auf Bundesebene gut zu sein.» Die Verhältnisse auf der höheren Stufe des eidgenössischen Staatswesens seien für den einzelnen nur schwer überblickbar, so wird etwa ausgeführt. Nun weist aber gerade der Kleinstaat den Vorteil auf, daß hier durchaus überblickbare Verhältnisse vorliegen, während sich für die großen Flächenstaaten die Einrichtungen der direkten Demokratie weniger eignen. Gerade die «NZZ» hat schon wiederholt in der Diskussion um die Stellung der Schweiz zur europäischen Integration betont, wie unser Land mit seiner direkten Demokratie als Sonderfall betrachtet werden müsse. Es ist auf die

Dauer unhaltbar, gegenüber dem Ausland die Vorzüge der direkten Demokratie herauszustreichen, um dann im Innern allerlei Vorbehalte gegenüber ihrer Entwicklung anzubringen.

Bretscher irrt aber auch, wenn er im Verein mit Professor H. Huber von der Universität Bern glaubt, die Gesetzesinitiative widerspreche dem Geist der Bundesverfassung. Wenn dieses Volksrecht in dem genannten Grundgesetz bis heute keine Aufnahme gefunden hat, so darf daraus noch nicht auf einen «tieferen Sinn» geschlossen werden. Es ist nun einmal das Charakteristische des schweizerischen Staatsrechts, daß es von unten nach oben baut. Daraus ergibt sich, daß verschiedene Institutionen unserer Demokratie sich zunächst auf dem Boden der Gemeinde und des Kantons zu bewähren hatten, bevor sie im Bundesrecht Eingang fanden. Nachdem sich die Gesetzesinitiative im Kanton bewährt hat, ist nicht einzusehen, weshalb sie sich nicht auch auf Bundesebene positiv auswirken soll.

### *Illusionen*

Unzutreffend ist sodann die Behauptung von Bretscher, es sei Gewähr genug geboten, «daß die Gesetzgebung im Fluß bleibt». Tatsächlich zeigt sich nämlich, daß die Gesetzgebungsmaschinerie auf Bundesebene äußerst schwerfällig arbeitet. Die Gesetzesinitiative wäre das geeignete Mittel, diese Maschine wenn nötig in Bewegung zu setzen. Auf diese Weise ließe sich vermeiden, daß die Gesetzgebung häufig genug beträchtlich hinter den Erfordernissen des Tages hinkt.

Schließlich könnte aus Bretschers Ausführungen geschlossen werden, Volk und Volksvertretung deckten sich stets in ihren Grundauffassungen. Das ist eine Illusion. Wer noch immer daran glaubt, möge sich an die eidgenössische Volksabstimmung vom 5. März erinnern.

### *Weder liberal noch demokratisch*

Was sodann Nationalrat Dürrenmatt als Vertreter der Liberaldemokratischen Partei über die Gesetzesinitiative äußerte, ist weder liberal noch demokratisch. So hat er das Problem der Gesetzesinitiative vor allem unter dem Gesichtspunkt des möglichen Mißbrauchs betrachtet. Wie wenn man auf diese Weise einem demokratischen Rechtsinstitut gerecht werden könnte! Unter diesem Gesichtspunkt läßt sich jedes andere Rechtsinstitut unserer Demokratie, wie etwa die Verfassungsinitiative oder das Referendum, bekämpfen. An die Stelle der Furcht vor dem Mißbrauch ist der Glaube an die guten Kräfte in der Demokratie zu setzen. Darum ist auch das Problem der Gesetzesinitiative im Bund nicht, wie im Nationalrat behauptet wurde, eine Frage der Logik, sondern vielmehr eine Frage des Vertrauens in die Demokratie und ihre Fortbildungsmöglichkeiten.

Unerfindlich bleibt aber vor allem, weshalb auch der Liberale Dürrenmatt darauf verzichtete, das Initiativrecht des Volkes unter dem Gesichtspunkt der Freiheit zu würdigen. Wir können hier wieder auf die ausgezeichnete Abhandlung von Professor Nef in der genannten Festschrift verweisen. Der Zürcher Staatsrechtslehrer geht dort treffend davon aus, daß in einer Demokratie die Bürger selbst sollten bestimmen können, welche Beschränkungen der Freiheit, welche rechtlichen Verbote und Gebote sie auf sich nehmen wollen. «Darin liegt nach dieser Auffassung der tiefste Sinn der Demokratie: Sie bedeutet Selbstgesetzgebung, Autonomie — im eigentlichsten Sinne des Wortes — und damit Freiheit des Volkes.»

Mit Recht weist Professor Nef darauf hin, daß jede Generation in der Lage sein sollte, sich von den gesetzlichen Belangen, wie sie von den Vorfahren eingegangen wurden, zu lösen. Desgleichen soll dem Staatsbürger die Möglichkeit gegeben sein, sich der rechtlichen Beschränkungen, die freiwillig übernommen wurden, wieder zu entledigen. Daraus folgert Professor Nef: daß «die Gesetzesinitiative jedenfalls von der Freiheit aus gesehen als unerläßlich erscheint».

#### *Der Vorwand des bedrohten Föderalismus*

Die meisten nationalrätlichen Gegner des sozialdemokratischen Volksbegehrens gaben der Besorgnis Ausdruck, daß der Föderalismus wieder einmal in Gefahr sei. Weshalb die Gesetzesinitiative die föderalistische Struktur der Eidgenossenschaft gefährden soll, ist schwerlich einzusehen. Nach dem Initiativtext ist ja ein Begehren um den Erlaß, die Abänderung oder die Aufhebung eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses nur gültig, wenn es nicht gegen die Bundesverfassung verstößt. Die Prüfung der Gültigkeit ist von der Bundesversammlung vorzunehmen und damit auch vom Ständerat, der die Belange des Föderalismus vertritt. Noch weniger könnte von einer Gefährdung des Föderalismus gesprochen werden, wenn die Gesetzesinitiative in Form der allgemeinen Anregung eingeführt würde. Denn hier dürfte der Ständerat sogar über die Formulierung beraten und beschließen und auf diese Weise wirksam genug das Föderalistische vertreten. Nun lehnen aber die Gralshüter des Föderalismus bekanntlich auch die Gesetzesinitiative in Form der allgemeinen Anregung ab, was deutlich genug zeigt, daß die Behauptung von der Gefährdung des Föderalismus lediglich als Vorwand zu dienen hat.

#### *Der liberale Rechtsstaat als «rocher de bronze»*

Nachdem sich die Gegner der Gesetzesinitiative einmal mehr vorwiegend mit formellen Einwänden oder sogar abgenützten Klischees begnügten, um zum Schluß noch nach dem Rettungsanker des bedrohten Föderalismus zu

greifen, muß man sich schon fragen, ob sich hinter solchen Advokatenplädoyers wirklich nur die Sorge um den Rechtsstaat verbirgt. Dieses Fragezeichen ist um so begründeter, als auffallen muß, daß die für die Gesetzesinitiative sprechenden Argumente und Gutachten bedeutender Rechtsgelehrter einfach ignoriert werden. Wir denken da etwa an die Staatsrechtslehrer Imboden, Nef und Nawiasky. Statt dessen griffen die Gegner im Nationalrat auf den längst verstorbenen Professor Hilty zurück. Näherliegender wäre es gewesen, den hervorragenden Staatsrechtslehrer Professor Burckhardt zu zitieren, der sich im Auftrag des Bundesrates wiederholt als Experte mit der Gesetzesinitiative im Bund befaßt hatte. Vollends verdächtig ist schließlich, daß man von seiten der Gegner die Lösung einer Gesetzesinitiative in Form der bloßen Anregung überhaupt nicht mehr näher prüfte, obwohl lange genug gegenüber unserem Volksbegehren eingewendet worden ist, die Gesetzesinitiative in der genannten Form wäre durchaus diskutabel.

Wir gehen sicherlich nicht fehl in der Annahme: der hartnäckige Widerstand gegen einen weiteren Ausbau der Volksrechte erklärt sich vielmehr aus der Sorge, es könnte auf diesem Wege die Entwicklung zugunsten einer der Allgemeinheit dienenden Wirtschaftsdemokratie beschleunigt werden. Denn es ist zu bekannt, daß die großen sozialpolitischen Aufgaben der Zukunft auf der Ebene des Bundes und nicht auf dem Boden der Kantone oder Gemeinden gelöst werden müssen. Darum möchten ja unsere politischen Gegner die Demokratie auf die Kantone und Gemeinden beschränkt wissen. Die «NZZ» hat einmal unter dem Titel «Unbequemer Rechtsstaat» die Katze aus dem Sack gelassen, wenn dort ausgeführt wurde: «... so soll mit der Erweiterung der Volksrechte der Weg für eine Lösung der sozialen Postulate unter Ausschaltung des Parlamentes auf plebiszitärer Basis freigelegt werden. Damit wird auch verständlich, warum Lienhard dem Rechtsstaat so wenig Reize abgewinnen kann. Mit dem größten und diszipliniertesten wirtschaftlichen Interessenverband am Gängelband läßt sich auf dem Tummelfeld der plebiszitären Demokratie naturgemäß weit mehr ausrichten als im engeren Rahmen des rechtsstaatlichen Parlamentarismus.» («NZZ», Nr. 3344.)

Die Gegner der Sozialdemokratie wissen, daß sie gerade auf sozialpolitischem Gebiet häufig genug noch mit den Fahnen von vorgestern in die Zukunft marschieren. Die Gesetzesinitiative aber würde dem Volke die Gelegenheit geben, von Zeit zu Zeit an gewissen Fahnenstangen zu rütteln. Mit dieser Auffassung sind wir noch lange keine Gegner des Rechtsstaates. Wir wenden uns nur gegen einen liberalen Rechtsstaat, der als eine Art «rocher de bronze» gegen die Entwicklung der Demokratie gedacht ist und wo deshalb die Gesetzesinitiative zum vornherein keinen Platz haben soll. Der Rechtsstaat ist für uns kein außerhalb der Demokratie stehendes Gebilde. Auch ist er der Weiterentwicklung fähig: nicht nur um der Demokratie, sondern auch um der Freiheit willen.