Zeitschrift: Zürcher Taschenbuch
Herausgeber: Gesellschaft zürcherischer Geschichtsfreunde
Band: 140 (2020)

Artikel: 150 Jahre direkte Demokratie im Kanton Zürich : Verfassungsrecht von "welthistorischer Bedeutung"?
Autor: Schmid, Stefan G.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-985308

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: 20.11.2025

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

STEFAN G. SCHMID

150 Jahre direkte Demokratie im Kanton Zürich: Verfassungsrecht von «welthistorischer Bedeutung»?[1]

Es gibt den etwas abgegriffenen Witz, wonach einem Zürcher, der zum ersten Mal das Meer sieht, einzig die Bemerkung in den Sinn kommt: «Ich ha mer s grösser vorgschtellt.» Der Titel dieses Beitrags weckt vielleicht Assoziationen an ein solch grossspuriges Zürcher Auftreten. Die «welthistorische Bedeutung» unseres direktdemokratischen Verfassungsrechts, eine vor 50 Jahren mit knapper Begründung aufgestellte Behauptung des Historikers Hans Conrad Peyer,[2] erscheint jedenfalls nicht gerade als selbstverständlich und macht neugierig. Was hat es damit auf sich?

1. Die demokratische Kantonsverfassung von 1869

Das 150-Jahr-Jubiläum der demokratischen Verfassung des Kantons Zürich vom 18. April 1869 bietet willkommenen Anlass, dieser Frage nachzugehen. Dies umso mehr, als das Verfassungsjubiläum etwas im Schatten des 200. Geburtstags von Alfred Escher (1819–1882) und Gott-

---

[1] Geringfügig überarbeitete und leicht erweiterte Fassung der Antrittsvorlesung, die der Verfasser am 4. März 2019 in der Aula der Universität Zürich gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Der Autor ist Privatdozent für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte und Staatsphilosophie an der Universität Zürich, ordentlicher Professor für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen sowie Mitglied des Kompetenzzentrums für die Geschichte des Öffentlichen Rechts an der Universität St. Gallen.

[2] Hans Conrad Peyer, Die Verfassungsrevision von 1869 und ihre Geschichte, in: Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 1970, Zürich 1969, S. 48 ff. (59).

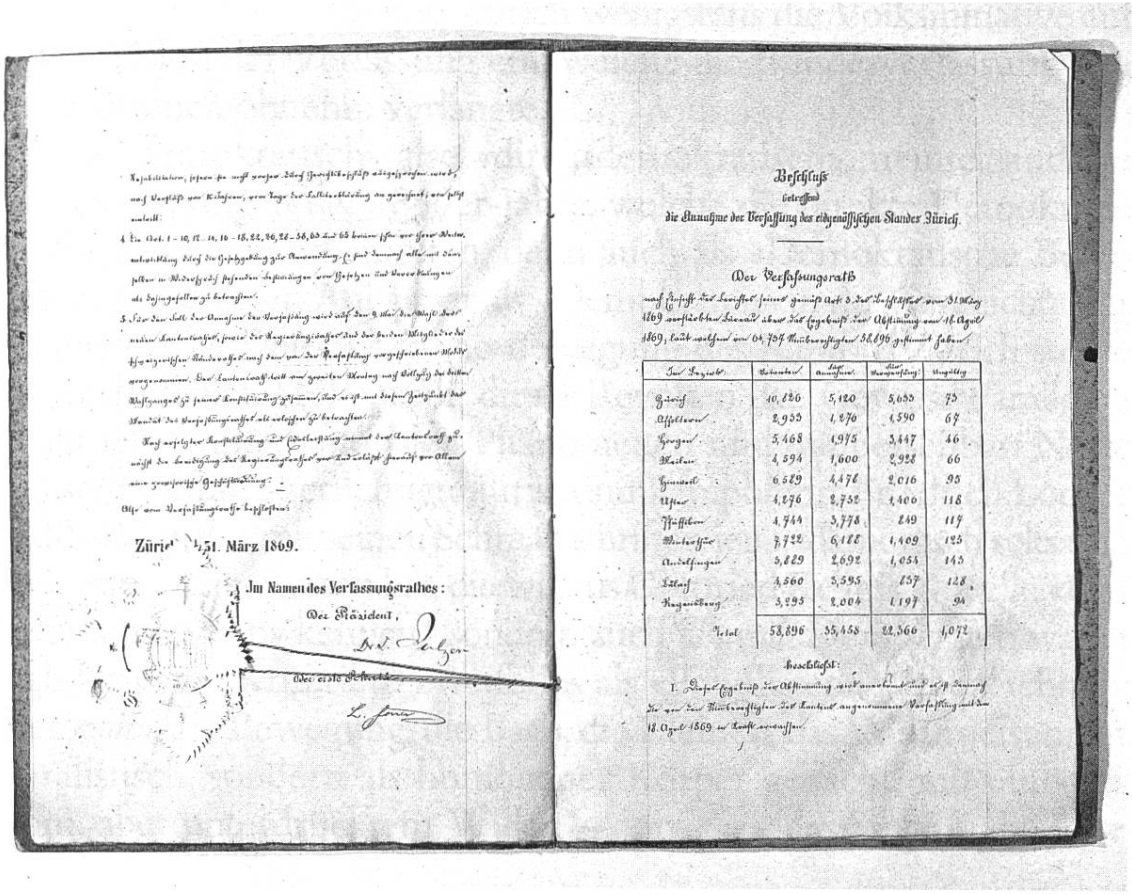
fried Keller (1819–1890) steht. Immerhin hat die Zürcher Kantonalbank, die ebenfalls auf das Grundgesetz von 1869 zurückgeht und ein Jahr später ihre Schalter öffnen sollte, mit dem Projekt einer Jubiläums-Seilbahn über das Zürcher Seebecken schon einige Aufmerksamkeit erregt. Die Biografien von Escher und Keller sind überdies eng mit der Entstehung der Kantonsverfassung von 1869 verbunden: Escher, Schlüsselperson des liberalen sogenannten «Systems», war Hauptzielscheibe der demokratischen Oppositionsbewegung, die das neue Grundgesetz erkämpfte, und Keller, einst Anhänger der demokratischen Bestrebungen, lehnte als Staatsschreiber im Dienst der liberalen, nun heftig angefeindeten Kantonsregierung die «neue und absolute Demokratie» ab,[3] diente aber der verfassungsgebenden Versammlung, dem Verfassungsrat, als Zweiter Sekretär.

150 Jahre «demokratische» Kantonsverfassung – ist das eigentlich nicht etwas seltsam? War denn etwa die liberale Vorgängerverfassung von 1831 «undemokratisch»? Dazu muss man wissen, dass das Eigenschaftswort «demokratisch» oder «reindemokratisch» in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Wesentlichen das meinte, was wir heute als direktdemokratisch bezeichnen. Direkte Demokratie ist kein Quellenbegriff des 19. Jahrhunderts. Der Ausdruck bezeichnet in unserem Zusammenhang eine Staatsform, in der die Aktivbürgerschaft nicht nur das Parlament und allenfalls weitere Behörden wählen, sondern auch über gewisse Sachfragen abstimmen kann.[4] Solche Sachentscheidungsrechte kannte der Kanton Zürich schon seit den 1830er-Jahren; sie blieben aber zunächst auf das Verfassungsreferendum beschränkt. Die Souveränität beruhte nach der liberalen Verfassung des Kantons Zürich vom 10. März 1831 zwar «auf der Gesammtheit des Volkes», wurde aber «durch den Grossen Rath als Stellvertreter

---

[3] Gottfried Keller an Ludmilla Assing, 12. Juni 1868, zit. nach Ders., Gesammelte Briefe in vier Bänden, hrsg. von Carl Helbling, Bd. 2, Bern 1951, S. 121 ff. (122) (Brief 167).

[4] Vgl. Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. Zürich u. a. 2013, Rz. 265. Die über die Wahl des Parlaments hinausgehenden Volkswahlen werden häufig auch zu den Einrichtungen direkter Demokratie gezählt.



Zürich, 31. März 1869.

Im Namen des Verfassungsrathes:

Der Präsident,

Dr. J. Sulzer

Der erste Sekretär

L. Forrer

Beschluß

betreffend

die Annahme der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich.

Der Verfassungsrath

nach Einsicht des Berichtes seines gemäß Art. 3 des Beschlusses vom 31. März 1869 verstärkten Büreaus über das Ergebniß der Abstimmung vom 18. April 1869, laut welchem von 64,737 Stimmberechtigten 58,896 gestimmt haben:

Im Bezirke	Votanten	Für Annahme	Für Verwerfung	Ungültig
Zürich	10,826	5,120	5,633	73
Affoltern	2,933	1,276	1,590	67
Horgen	5,468	1,975	3,447	46
Meilen	4,594	1,600	2,928	66
Hinweil	6,589	4,478	2,016	95
Uster	4,276	2,732	1,406	118
Pfäffikon	4,744	3,778	849	117
Winterthur	7,722	6,188	1,409	125
Andelfingen	5,889	2,692	1,054	143
Bülach	4,560	3,595	837	128
Regensberg	3,295	2,004	1,197	94
Total	58,896	35,458	22,366	1,072

beschließt:

1. Dieses Ergebniß der Abstimmung wird anerkannt und es ist demnach die von den Stimmberechtigten des Kantons angenommene Verfassung mit dem 18. April 1869 in Kraft erwachsen.

Abb. 1: Links die letzte Seite der vom Verfassungsrat am 31. März 1869 angenommenen Verfassung, besiegelt mit dem grossen Standessiegel und unterschrieben von Dr. J. Sulzer, Präsident des Verfassungsrats, und L. Forrer, Sekretär des Verfassungsrats. Rechts die Erwahrung der Ergebnisse der Volksabstimmung vom 18. April 1869. (Handschriftliches «Original», Bundesarchiv Bern, K VII 30)

des Volkes» ausgeübt.[5] Nicht zuletzt dieses Spannungsverhältnis befeuerte bereits in den 1840er- und 1850er-Jahren eine protodemokratische Bewegung, welche die spätere Entwicklung vorzeichnete.[6] Doch erst 1865 führte der Kanton Zürich wenigstens die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung ein, welche die Bundesverfassung von den Kantonen ohnehin verlangte.[7]

Weil «demokratisch» also «direktdemokratisch» meinte, sind die Volksbewegungen der 1860er-Jahre, welche die direkte Demokratie in den Kantonen erkämpften, denn auch als «Demokratische Bewegungen» und deren Anhänger als «Demokraten» in die Geschichte eingegangen. Die Demokratische Bewegung des Kantons Zürich stellte den eigentlichen Höhepunkt dieser Revolten dar. Gewisse Parallelen zu aktuellen, internationalen Phänomenen sind unübersehbar: Nicht nur der berühmt-berüchtigte Jurist und Pamphletist Friedrich Locher (1820–1911), der mit seinen Schmähschriften jene «dämonisch seltsame Bewegung» angestossen hat, die wir aus Gottfried Kellers Novelle «Das verlorene Lachen» kennen,[8] sondern auch *führende* Demokraten wären nach heutigen Kriterien[9] zweifellos als «Populisten» zu bezeichnen: Hier *«wir»*, die Bewegung, die Basis, die Kleinen, das Volk, meist nicht pluralistisch, sondern als homogener Körper gedacht, mit einheitlichem, aber unterdrücktem Willen – dort *«sie»*, das System, die Elite,

---

[5] Art. 1 der Staatsverfassung für den Eidgenössischen Stand Zürich vom 10. März 1831 (KV 1831; Officielle Sammlung der seit Annahme der Verfassung vom Jahre 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich [OS], Bd. 1, S. 5 ff.).

[6] Vgl. Stefan G. Schmid, Die Zürcher Vetopetitionen von 1837 bis 1842. Eine Quellenstudie zur Entwicklung der direktdemokratischen Staatsidee, in: Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 2010, Zürich 2009, S. 143 ff. (202 ff.); Franz Wirth, Die protodemokratische Bewegung im Kanton Zürich, in: Andreas Auer (Hrsg.), Les origines de la démocratie directe en Suisse = Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie, Basel/Frankfurt am Main 1996, S. 131 ff.

[7] Vgl. Art. 93 KV 1831 in der Fassung gemäss Verfassungsgesetz vom 29. Augustmonat 1865 (OS, Bd. 13, S. 27 ff.); Art. 6 Abs. 2 Bst. c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. I, S. 3 ff.).

[8] Gottfried Keller, Die Leute von Seldwyla, Zweiter Band, Das verlorene Lachen, Drittes Kapitel.

[9] Vgl. etwa Jan-Werner Müller, Was ist Populismus?, 5. Aufl. Berlin 2017, S. 25 ff.

die Grossen, die «Geld-» und «Repräsentantenaristokratie», die Herren, fast alle amoralisch und häufig korrupt.[10]

Wir können hier selbstverständlich nicht auf die komplexen Ursachen und diversen Forderungen der Demokratischen Bewegung des Kantons Zürich eingehen.[11] Hingewiesen sei einzig darauf, dass sich die Postulate keineswegs auf demokratische Anliegen – die Erweite-

---

[10] Vgl. dazu etwa [Salomon Bleuler], Warum? Rechtfertigung der demokratischen Bewegung und des Begehrens nach Verfassungsrevision. Ein offenes Wort an das Zürchervolk von einem Mitglied des Aktionskomite's, Winterthur 1867; Aktenstücke aus der Zürcherischen Revisionsbewegung. Vollständige Sammlung der Landsgemeinde-Reden, Proklamationen des Kantonalkomite's und der Abstimmungsresultate, Winterthur 1868; zum dichotomischen Leitbild Martin Schaffner, «Volk» gegen «Herren». Konfliktverhalten und kollektives Bewusstsein in der Demokratischen Bewegung, in: François de Capitani/Georg Germann (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer schweizerischen Identität 1848–1914. Probleme – Errungenschaften – Misserfolge, Freiburg (Schweiz) 1987, S. 39 ff. (48).

[11] Vgl. zur Charakteristik der Demokratischen Bewegung des Kantons Zürich und der Verfassung des Kantons Zürich vom 18. April 1869 neben den Gesamtdarstellungen zur Kantons- und Schweizergeschichte, Überblicksdarstellungen zur Demokratiegeschichte sowie Biografien einzelner Akteure insbes. K[urt] Bütikofer-Johanni, Die Initiative im Kanton Zürich 1869–1969. Entstehung, Funktion und Wirkung, Diss. Zürich, Bern/Frankfurt am Main 1982; Daniela Decurtins, Auf der «Bahn der Freiheit, des Fortschritts und der Volkssouveränität». Zur Einführung der direkten Demokratie in Zürich um 1869, in: Andreas Ernst/Albert Tanner/Matthias Weishaupt (Hrsg.), Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848, Zürich 1998, S. 293 ff.; Robert Dünki, Verfassungsgeschichte und politische Entwicklung Zürichs 1814–1893, Zürich 1990, S. 23 ff.; Andreas Gross/Andreas Klages, Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich, in: Auer (wie Anm. 6), S. 267 ff.; Werner Kägi, Hundert Jahre direkte Demokratie. Vom gewagten Experiment zur politischen Lebensform, o.O.u.J. [Zürich 1969]; Alfred Kölz, Zur Bedeutung der Zürcher Kantonsverfassung vom 18. April 1869 [1994], in: ders., Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, 1789–1798–1848–1998. Historische Abhandlungen, Chur/Zürich 1998, S. 85 ff.; ders., Der demokratische Aufbruch des Zürchervolkes. Eine Quellenstudie zur Entstehung der Zürcher Kantonsverfassung von 1869 (Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Bd. 1), Zürich 2000; ders., Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. 2: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 43 ff.; Anton Largiadèr, Die zürcherische Kantonsverfassung von 1869, in: Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 1945, Zürich 1944, S. 153 ff.; Peyer (wie Anm. 2); Hans Rüegg, Hundert Jahre Zürcher Kantonsver-

rung der «Volksrechte» – beschränkten, sondern ebenso wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Punkte umfassten, und dass die Frage, ob auch den Frauen das Stimm- und Wahlrecht eingeräumt werden sollte, zwar in Petitionen auftauchte, in der Folge aber nicht weiter erörtert wurde.[12] Die kleinbürgerlich-mittelständische und überwiegend von einer jüngeren Generation getragene Bewegung, deren geistige Hauptstadt das mit Zürich rivalisierende Winterthur war, bewirkte nach einer Phase bescheidenster Stimm- und Wahlbeteiligungen eine enorme politische Mobilisierung und mündete in die Kantonsverfassung vom 18. April 1869, die über 136 Jahre, bis Ende 2005, in Kraft stand. Sie stellte nun klar, dass die Volkssouveränität «unmittelbar durch die Aktivbürger» ausgeübt werde[13] und brachte zahlreiche demokratische Neuerungen, namentlich ein umfassendes Referendums- und Initiativrecht, sogar ein Einzelinitiativrecht, und die Volkswahl des Regierungsrats sowie der beiden Zürcher Mitglieder des Ständerats. Wenn auch gewisse überschiessende Tendenzen der Demokratischen Bewegung später korrigiert worden sind – etwa mit dem 1998 vollzogenen Übergang vom obligatorischen zum bloss noch fakultativen Gesetzes- und Finanzreferendum –, so sind die wichtigsten Errungenschaften von 1869 doch bis heute erhalten geblieben und in die neue, seit 2006 geltende Kantonsverfassung überführt worden. 1869 bedeuteten sie freilich einen schweren Schlag gegen den liberalen Parlamentarismus. Für den einst allmächtigen «Grossen Rat», der sich

---

fassung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 70 (1969), S. 137 ff.; Martin Schaffner, Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867, Basel/Frankfurt am Main 1982; Staatsarchiv des Kantons Zürich (Hrsg.), Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte 1218–2000, Zürich 2000, S. 61 ff.; Hans Sträuli, Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869, Winterthur 1902; [Heinrich Stüssi], Referendum und Initiative im Kanton Zürich 1869–1886, Horgen 1886.

[12] Vgl. Rolf Graber, Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz, Zürich 2017, S. 143 ff.

[13] Art. 1 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (KV 1869; OS, Bd. 14, S. 549 ff.) in der ursprünglichen Fassung.

fortan mit dem bescheideneren Namen «Kantonsrat» begnügen musste, war gerade einmal noch die Rolle eines Hilfsorgans der Gesetzgebung vorgesehen.[14]

2. Verfassungsrecht von «welthistorischer Bedeutung»?

Hauptmerkmal der neuen Kantonsverfassung war damit zweifellos die direkte Demokratie. Wenn wir nun nach deren «welthistorischer Bedeutung» fragen, dann müssen wir uns zunächst darüber klar werden, was denn eigentlich «welthistorische Bedeutung» heisst. Das Eigenschaftswort «welthistorisch» oder «weltgeschichtlich» besagt zunächst einfach: die Welt-, Global- oder Universalgeschichte betreffend, das heisst also nach heute gültiger Begriffsbestimmung eine historische Perspektive, die sich auf eine «maximale räumliche Weite» bezieht und «Fernwirkungen» sowie «Grenzüberschreitungen aller Art» in den Blick nimmt.[15] In der Verbindung: «welthistorische Bedeutung» schwingt freilich noch etwas anderes mit: Ein Vorgang wie eine Verfassungsgebung erscheint in einer solch universalen Perspektive als wichtig, weil etwas grundlegend Neues erdacht und erschaffen wird, etwas also, was die Welt noch nie gesehen hat, sich aber als besonders zukunftsträchtig erweist. Es geht mit anderen Worten weniger um räumliche Weite in der Vergangenheit als um zeitliche Ausdehnung in die Zukunft. Es handelt sich um eine Pionierleistung, die einen Wendepunkt darstellt und Modellwirkung hat. Kurz: Um die Frage nach der welthistorischen Bedeutung der zürcherischen direkten Demokratie von 1869 zu beantworten, ist zu untersuchen, ob diese – mit Blick auf die Zeit um 1869 – pionierhaft und – mit Blick auf die Zeit nach 1869 – modellhaft war, indem sie eine Vorbildfunktion für andere Staaten hatte.

---

[14] Vgl. Art. 28 KV 1869 (wie Anm. 13) in der ursprünglichen Fassung.

[15] Jürgen Osterhammel, Weltgeschichte, in: Stefan Jordan (Hrsg.), Grundbegriffe der Geschichtswissenschaft, Stuttgart 2019, S. 320 ff. (321, 325).

2.1 Pionierhaftes Verfassungsrecht?

2.1.1 Beurteilung durch die zeitgenössischen Akteure

Nach der subjektiven Einschätzung der zeitgenössischen Akteure ist der Fall klar: Die Zürcher Demokraten waren überzeugt, eine Pionierleistung vollbracht und als Erste der Menschheit den Weg zum modernen, wahrhaft demokratischen Staat gewiesen zu haben. Besonders schön zeigt dies ein Zitat des Philosophen und Journalisten Friedrich Albert Lange (1828–1875). Zu Lange, dem Verfasser der berühmten und einflussreichen «Geschichte des Materialismus», Erneuerer des Kant'schen Kritizismus und Wegbereiter der Marburger Schule der Philosophie, gäbe es viel zu sagen. Uns interessiert er als philosophischer Kopf der Demokratischen Bewegung des Kantons Zürich. Nach Abschluss der Verfassungsarbeiten meinte Lange in einem Brief an den Königsberger Philosophen Friedrich Ueberweg (1826–1871), es sei hier «*zum ersten Mal in der Weltgeschichte*» versucht worden, «die Demokratie auf eine rationellere Basis zu stellen, als sie einerseits die Volksversammlung und andrerseits das Repräsentativsystem geben» könne.[16] Das führende demokratische Publikationsorgan, der oppositionelle Winterthurer «Landbote», hatte den Zürcher Verfassungsentwurf schon *Anfang* 1869 mit sehr ähnlichen Worten charakterisiert und festgehalten, die Demokratie erscheine hier erstmals «auf [...] *moderner Grundlage*».[17] Diese Ähnlichkeiten sind kein Zufall: Redaktoren des «Landboten» waren Salomon Bleuler (1829–1886), einer der führenden Politiker der Demokratischen Bewegung, und der bereits zitierte Friedrich Albert Lange.[18] Die Berichterstattung des «Landboten» bildet das zeitgenössisch gerne als «Ecole de Winter-

---

[16] Friedrich Albert Lange an Friedrich Ueberweg, 2. Mai 1869, zit. nach O[tto] A[dolf] Ellissen, Friedrich Albert Lange. Eine Lebensbeschreibung, Leipzig 1891, S. 185.

[17] Der Landbote Nr. 3 vom 3. Januar 1869 (S. 12).

[18] Vgl. G[ottfried] Guggenbühl, Der Landbote 1836–1936. Hundert Jahre Politik im Spiegel der Presse, Winterthur 1936, S. 155 ff.; F[riedrich] Scheuchzer, Salomon Bleuler, Bülach 1887, S. 61 ff., 119 ff.; Ellissen (wie Anm. 16), S. 167 ff.; Gerhard Kleiber, Friedrich Albert Lange in der Schweiz, in: Duisburger Forschungen,

thour» apostrophierte Staatsdenken der Demokraten denn auch am besten ab.[19] Die Zeitung erklärte die Kantonsverfassung nach der Volksabstimmung vom 18. April 1869 sogar zu einer der «bedeutungsvollsten Erscheinungen auf dem Gebiete der neueren Staatseinrichtungen» und variierte das bereits bekannte Thema, indem sie festhielt, es sei «mit einem Wort der erste konsequente Versuch, *die Idee der reinen Volksherrschaft in einer den modernen Kulturverhältnissen entsprechenden Form durchzuführen*».[20] Auswärtige Blätter stimmten in diesen Zürcher Chor ein, so der «freie Rhätier» des im Verfassungsrat gern zitierten Bündner Juristen, Politikers und Demokratietheoretikers Florian Gengel (1834–1905).[21] Das Zürchervolk habe erklärt, dass es «sich selbst das Gesetz geben» wolle. Es sei «das berufenste Volk hiezu vielleicht in der ganzen gebildeten Welt», und es sei «nicht zu viel gesagt, wenn diese Entscheidung Zürichs als ein epochemachendes Ereigniss bezeichnet» werde.[22]

In zeitgenössischen Äusserungen von Demokraten klingt eine aus heutiger Sicht etwas naive, damals aber ungeheuer produktive Fortschrittsideologie an. Der Kanton Zürich müsse, so eine Flugschrift von 1867, «in das tiefe Meer der Fortschrittsideen» eintauchen, «aus denen eine Republik [...] Leben und Gesundheit» trinke.[23] Die Demokraten, die in erster Linie den *sozialen* Fortschritt im Auge hatten, waren von einem tiefen Glauben an die erneuernde Wirkung der direkten

---

Bd. 51 (2004), S. 59 ff. (81 ff.); DERS., Die journalistische Tätigkeit F. A. Langes im Kanton Zürich 1866–1870: Voraussetzungen und Konsequenzen, in: Rolf Graber (Hrsg.), Demokratisierungsprozesse in der Schweiz im späten 18. und 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main u. a. 2008, S. 85 ff.

[19] Vgl. auch ANDREAS GROSS, Der Landbote als Eisbrecher der Demokratischen Bewegung im Zürich der 1860er Jahre [2011], in: ders., Die unvollendete Direkte Demokratie, 1984–2015: Texte zur Schweiz und darüber hinaus, Thun/Gwatt 2016, S. 30 ff.

[20] Der Landbote Nr. 93 vom 20. April 1869 (S. 437).

[21] Vgl. zu Florian Gengel und dem «freien Rhätier» KÖLZ, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 11), insbes. S. 9 ff., 366.

[22] Der freie Rhätier Nr. 92 vom 21. April 1869 (S. 2). Vgl. auch Der Landbote Nr. 95 vom 22. April 1869 (S. 447) (Hinweise bei GUGGENBÜHL [Anm. 18], S. 204; SCHEUCHZER [Anm. 18], S. 176.).

[23] Warum? (wie Anm. 10), S. 50. Verfasser der anonym erschienenen Schrift war Salomon Bleuler.

Demokratie erfüllt, der zuweilen beinahe mystische Züge[24] annahm. Ein Zeitgenosse der vier grossen demokratischen Volksversammlungen vom 15. Dezember 1867 erinnerte sich später, man habe damals gefühlt, dass es «ein epochemachender, historischer Moment» sei, «ein Wendepunkt», der «einen mächtigen Fortschritt» bezeichne, «der Augenblick», in dem «der Genius des Volkes» wieder einmal «den ehernen Fuss» absetze, «um zu einem weitern Schritte auszuholen».[25]

Solche politischen Kundgebungen interpretierten die Demokraten nicht einfach als zufällige Manifestationen des Willens vieler einzelner Bürger, sondern als Emanationen des Willens eines personal gedachten gesamten Volkes, dem «ein Bewusstsein» und «eine Seele» innewohnten.[26] Entsprechend beschworen sie den «Geist und Willen der mächtigen Volksbewegung».[27] Das leider noch viel zu wenig untersuchte gemeinschaftsbezogene Staatsdenken der Demokraten neigte denn auch zu einer Verklärung der demokratischen Staatsidee. Dabei lassen sich etwa Einflüsse von Jean-Jacques Rousseau und Georg Wilhelm Friedrich Hegel sowie allgemein der deutschen Romantik und des deutschen Idealismus erkennen, wobei die Vorstellung eines «Volksgeistes» die sozialen Gegensätze in den Hintergrund treten liess.[28] Die Bedeutung dieses «Volksgeistes» erhellt besonders aus Äusserungen

---

[24] Vgl. Erich Gruner, Die Erste Internationale und die Schweiz, Archiv für Sozialgeschichte, Bd. VI/VII (1966/67), S. 199 ff. (217) (betreffend Karl Bürkli).

[25] H[einrich] Knus, Denkschrift bei der Hauptreparatur der Stadtkirche zu Winterthur 1893 [...], Separatabdruck aus der «Sonntagspost» (Wochenbeigabe des «Landboten»), Winterthur 1893, S. 5 f. Johann Heinrich Knus (1832–1897), 1854–1876 Pfarrer in Veltheim, 1872–1876 und 1881–1887 Mitglied des Kantonsrats, 1876–1892 Stadtrat in Winterthur, daneben 1879–1881 Stadtschreiber, betätigte sich auch als Dichter und Schriftsteller (vgl. Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz, Bd. 4, Neuenburg 1927, S. 516; Staatsarchiv des Kantons Zürich, Online-Datenbank der Mitglieder des Kantonsrats ab 1803).

[26] Johann Jakob Sulzer, zit. nach Hans Sträuli, Stadtpräsident Dr. Joh. Jakob Sulzer, 1821 bis 1897. Ein Lebensbild (264. Neujahrsblatt der Stadtbibliothek Winterthur 1931), Winterthur 1930, S. 43.

[27] Der Verfassungsrath an das zürcherische Volk, 31. März 1869, S. 3.

[28] Vgl. Jakob Bosshart, Bundesrat Ludwig Forrer, Jahrbuch der Literarischen Vereinigung Winterthur, 1923, Winterthur 1923, S. 15 f.; Peter Gilg, Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutschschweizerischen Demokraten in den früheren 60er Jahren des

Johann Jakob Sulzers (1821–1897), des Präsidenten des Verfassungsrats und Stadtpräsidenten von Winterthur. Der philosophisch umfassend gebildete Sulzer, ein «wohlgeschulter Hegelianer»,[29] wandte sich nach der ersten Beratung des Verfassungsentwurfs Anfang Dezember 1868 in einem bemerkenswerten Schlusswort an das Plenum. Dabei richtete er den Blick ganz bewusst über den Verfassungsrat und den Kanton Zürich hinaus. Bei der Verfassungsgebung hätten «höhere Mächte gewaltet», die «im Grossen und Ganzen der Zeitgeschichte fühlbar» seien, und es hätten sich «leitende Gesichtspunkte so imponierend und energisch [...] Bahn gebrochen», dass man darin «die erhabenen Schritte einer providenziellen Notwendigkeit» erkennen könne und hoffen dürfe, «für Ideen und Wahrheiten gearbeitet zu haben, welche Epoche zu machen bestimmt» seien.[30] Nach Beendigung der Verfassungsarbeiten meinte er, man trete nun «vor die inappellable Instanz der öffentlichen Meinung und der Geschichte» und stehe an einem «Wendepunkt».[31]

Hier waren also nicht nur einzelne Zürcher Demokraten am Werk, hier manifestierte sich der allgemeine Volksgeist, ja der geschichtsbildende Weltgeist höchstselbst.[32] Demokraten wie Johann Jakob Sulzer huldigten damit einer deterministischen Geschichtslogik und waren überzeugt, an etwas teilzuhaben, was über sie selbst und ihre endliche Existenz hinauswies, ja einem unsterblichen Gedanken zum Durchbruch verholfen zu haben, der zur Geltung kommen *wollte* und *musste*. Die neuen Einrichtungen direkter Demokratie wurden nach ihrem

---

19. Jahrhunderts, Diss. Bern, Affoltern am Albis 1951, S. 296 f.; Sträuli (wie Anm. 26), S. 43; Jakob Streuli, Der zürcherische Protestantismus an der Wende vom Liberalismus zur Demokratie. Ein Beitrag zum Problem Christentum und Eidgenossenschaft, Diss. Zürich, Stäfa 1948 (Teildruck), S. 20.

[29] Sträuli (wie Anm. 26), S. 4.

[30] Johann Jakob Sulzer, Schlusswort im Verfassungsrat nach der ersten Beratung des Verfassungsentwurfs, 3. Dezember 1868, zit. nach Sträuli (wie Anm. 26), S. 64. (Es liegt kein Verhandlungsprotokoll der Sitzung vom 3. Dezember 1868 vor.)

[31] Johann Jakob Sulzer, Abschiedswort im Verfassungsrat nach Abschluss der zweiten Beratung des Verfassungsentwurfs, Verhandlungs-Protokoll des Zürcherischen Verfassungsrathes vom 31. März 1869, in: Protokolle des Verfassungsrathes des eidgenössischen Standes Zürich, 1868, 1869, S. 5.

[32] Vgl. auch Streuli (wie Anm. 28), S. 19.

Empfinden also weniger «*er*funden» denn in unserem Kanton «*vor*gefunden», und zwar als Ausdruck einer Idee, die, so der «Landbote», «wie ein in der Luft schwebender Keim zur Pflanze emporschiesst, sobald er die Bedingungen seiner Entwicklung gefunden hat».[33] Die Entwicklung hin zur direkten Demokratie erfolgte also gewissermassen mit naturgesetzlicher Zwangsläufigkeit.[34] Diese geschichtsphilosophische Haltung prägte demokratische Politiker und Publizisten über Zürich und das Jahr 1869 hinaus. In ausgeprägtem Mass begegnen wir ihr später etwa bei Theodor Curti (1848–1914).[35]

2.1.2 Beurteilung in historischer Perspektive

Wie ist die Frage der Pionierleistung der Zürcher Demokraten von 1869 nun in historischer Perspektive zu beurteilen? Mit der Einführung des Initiativrechts, genauer: der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten, also formulierten Entwurfs[36] nahm der Kanton Zürich zweifellos eine Vorreiterrolle ein. Das Volksinitiativrecht galt im Verfassungsrat sogar als «ein eigentliches Landesprodukt des Kantons Zürich».[37] Die moderne Volksinitiative, in den Grundzügen schon im französisch-revolutionären Staatsdenken entwickelt, war bis dahin in der Schweiz nur in rudimentärer Form bekannt. Umso mehr erstaunt es, dass die Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs als weitgehende Zürcher Neuerung damals nicht allzu viel zu reden gab; ihre genaue Entstehungsweise ist bis heute noch nicht vollständig

---

[33] Der Landbote Nr. 93 vom 20. April 1869 (S. 438).

[34] Vgl. auch SCHAFFNER, demokratische Bewegung (wie Anm. 11), S. 151 f.; DERS., Direkte Demokratie. «Alles für das Volk – alles durch das Volk», in: Manfred Hettling u. a., Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, Frankfurt am Main 1998 (Nachdruck 2006), S. 189 ff. (215 f.); GORAN SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik. Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habil. Zürich, Bern 2018, S. 19.

[35] Vgl. auch SCHAFFNER, Direkte Demokratie (wie Anm. 34), S. 216, 220, 223 f.

[36] Vgl. Art. 29 Abs. 1 KV 1869 (wie Anm. 13) in der ursprünglichen Fassung.

[37] Verhandlungs-Protokoll des Zürcherischen Verfassungsrathes vom 15. März 1869, in: Protokolle des Verfassungsrathes (wie Anm. 31), S. 11 (Votum SIEBER).

geklärt.[38] Im Verfassungsrat wurden immerhin Bedenken laut, es könnten häufig mangelhafte Gesetzesentwürfe vorgelegt werden.[39] Ziemlich unbekümmert wurde überdies mit der Verfassungsinitiative verfahren, verwies die Bestimmung über die Verfassungsrevision doch lapidar auf den «Weg der Gesetzgebung», womit die Vorschriften über die Gesetzesinitiative auch für die Verfassungsgebung galten.[40] Es ist denn auch kennzeichnend für das Staatsdenken der Demokraten, dass die Normenhierarchie tendenziell infrage gestellt wurde und die Verfassung keine herausgehobene Stellung mehr einnehmen sollte.

Die übrigen Einrichtungen der zürcherischen direkten Demokratie von 1869 waren im Wesentlichen in anderen Kantonen schon früher entwickelt und eingeführt worden. Erhebliche Relativierungen des Repräsentativprinzips hatte es zudem auch etwa in den Gliedstaaten der USA mit ihrer alten und reichen Tradition obligatorischer Referenden schon längst gegeben. Die Zürcher fügten die Institutionen aber erstmals zu einer Art «Gesamtkunstwerk», ja wirklich zu einer neuen Staatsform zusammen. Das ist vielleicht das wichtigste: Sie hatten nicht einfach im bisherigen repräsentativen Verfassungsgebäude ein paar Wände durchgebrochen, sondern ein *neues* Staatsgebäude mit bisher unbekannter Innenarchitektur auf dem noch wenig gefestigten Fundament der geheimen Urnenabstimmung errichtet. Das Zürcher Grundgesetz zeichnete sich also, wie der Verfassungshistoriker Alfred Kölz einst ausführte, dadurch aus, «dass die anderswo erzielten, aber dort nur *punktuellen* demokratischen Errungenschaften nun [...] systematisch miteinander verbunden wurden».[41] Das Zürcher Grundgesetz von 1869 habe damit zum ersten Mal in einem grösseren Staatswesen umfassende Einrichtungen direkter Demokratie tatsächlich eingeführt und damit das verwirklicht, was sogar Jean-Jacques Rousseau für unmöglich gehalten hatte.[42] So entstand im Kanton Zürich, etwas plakativ gesagt, der «[w]eltweit [...] demokratischste Staat im modernen

---

[38] Vgl. auch Seferovic (wie Anm. 34), S. 21 f.
[39] Vgl. Sträuli (wie Anm. 11), S. 139.)
[40] Vgl. Art. 65 Abs. 1 KV 1869 (wie Anm. 13); Sträuli (wie Anm. 11), S. 248 f.
[41] Kölz, Bedeutung der Zürcher Kantonsverfassung (wie Anm. 11), S. 87.
[42] Kölz, Bedeutung der Zürcher Kantonsverfassung (wie Anm. 11), S. 90.

Sinn»,[43] die «damals direktdemokratischste Verfassung der Welt»,[44] ja schlicht ein «‹Monument› der modernen Demokratie»[45].[46] Tatsächlich war eine derart konsequent durchgeführte Referendumsdemokratie weltweit einzigartig.

2.2 Modellhaftes Verfassungsrecht?

2.2.1 Vorbemerkung

Die Frage nach der Pionierleistung können wir also bejahen. Bleibt zu untersuchen, ob die «grosse verfassungsrechtliche Tat»[47] von 1869 auch Modellwirkung hatte. Vorab sei bemerkt, dass die Bedeutung der Zürcher Kantonsverfassung von 1869, die in der Geschichtsschreibung auffallend positiv gewürdigt worden ist,[48] für die *Schweizer* Entwicklung unbestritten ist. Unzählige Autoren haben deren Leit- oder Vorbildcharakter für andere Kantone und den Bund hervorgehoben. Die Rede ist etwa von einem «Angelpunkt in der Geschichte [...] der Schweiz»[49] oder von ihrem «entscheidend nachwirkenden Einfluss

---

[43] Roberto Bernhard, Sempers Denkmal freiheitsbewegter Zeit. Deutsche lotsen hiesigen Liberalismus, in: Peter Niederhäuser (Hrsg.), Winterthurer Welt-Geschichten, Zürich 2013, S. 43 ff. (50).

[44] Andreas Gross, Die zunehmende Verbreitung der Direkten Demokratie: Eine Idee macht ihren Weg [2002], in: ders., unvollendete Demokratie (wie Anm. 19), S. 285 ff. (286). Vgl. auch ders., Die Volksinitiative – Zu den Renovationsmöglichkeiten eines avantgardistischen Gesamtkunstwerks, in: Parlament, Regierung und Volksrechte (Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Bd. 4), Zürich 2000, S. 73 ff. (75 f.) («direktdemokratische Pionierleistung», «demokratiepolitische Pionierleistung»).

[45] Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 11), S. 84.

[46] Vgl. jüngst auch David Altman, Citizenship and Contemporary Direct Democracy, Cambridge / New York. 2019, S. 29 («[...] the constitution of Zurich of 1869 [...] was probably the most advanced in the world at the time.»).

[47] Dietrich Schindler, Das Verfassungsleben im Kanton Zürich, in: Zürichs Volks- und Staatswirtschaft, Zürich 1928, S. 43 ff. (43).

[48] Vgl. Robert Dünki, Verfassungsgeschichte und politische Entwicklung Zürichs 1814–1893, Zürich 1990, S. 27.

[49] Leonhard von Muralt, Zürich im Schweizerbund. 600 Jahre Geschichte Zürichs im Bund der Eidgenossen, Zürich 1951, S. 156.

auf die ganze Schweiz».[50] Tatsächlich beeinflusste das Zürcher Grundgesetz nicht nur eine ganze Reihe anderer Kantone, sondern auch die Verfassungsdiskussionen im Bund, die kurz danach einsetzen und in die Bundesverfassung von 1874 münden sollten. Prominente Zürcher Demokraten sassen in der Bundesversammlung, ja mit Gottlieb Ziegler (1828–1898) präsidierte sogar ein Winterthurer Demokrat und Schwager Salomon Bleulers während der Revisionsverhandlungen den Nationalrat. Unter dem Eindruck der Demokratischen Bewegung in den Kantonen machte der Bund 1874 zwar einen wichtigen Schritt in Richtung direkte Demokratie, doch blieb er hinter den Vorstellungen der Zürcher Demokraten zurück: So fand nur das Gesetzes*referendum*, und zwar das fakultative, Aufnahme in die Bundesverfassung, und der Wunsch nach der Gesetzes*initiative* und einem *obligatorischen* Gesetzesreferendum blieb unerfüllt.[51] 1891 kam nach langen Verfassungskämpfen aber eine weittragende Neuerung nach Zürcher Vorbild hinzu: Die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs.

2.2.2 Beurteilung durch die zeitgenössischen Akteure

Indem die Zürcher Kantonsverfassung die Einrichtungen direkter Demokratie auf Bundesebene beeinflusste, prägte sie mittelbar auch ausländische Rechtsordnungen, die sich ihrerseits von der Schweizer Bundesverfassung anregen liessen.[52] Uns interessiert aber vor allem die Frage nach der *unmittelbaren* Modellwirkung für andere Staaten. Die Zürcher Demokraten zeigten auch in dieser Beziehung ein gesundes Selbstbewusstsein: Sie waren überzeugt, dass den Verfassungs-

---

[50] Eduard Fueter, Die Schweiz seit 1848. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Zürich/Leipzig 1928, S. 98.

[51] Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 11), S. 545.

[52] Vgl. jüngst auch Altman (wie Anm. 46), S. 29 («This charter [die Zürcher Kantonsverfassung, Anm. d. Verf.] constitutes a turning point in the study of modern direct democracy due to its enormous influence on the institutional federal reforms of the 1870s and 1890s.»).

arbeiten eine «allgemeine Bedeutung» weit über den Kanton hinaus zukam,[53] ja dass «die Lösung des Problems der Volksherrschaft» sogar Bedeutung «für die Zukunft der Menschheit» gewinnen könnte.[54] Den führenden Köpfen ging es letztlich also darum, ein Modell direkter Demokratie zu entwickeln, das sich auch in grossen Flächenstaaten bewähren konnte.[55] Der «Landbote» meinte Anfang 1869, der Verfassungsentwurf verwirkliche «den grossen Gedanken einer Verbindung der wahren Volksherrschaft mit den Vorzügen des Repräsentativsystems in einer Weise [...], die für alle demokratischen Staaten die höchste Beachtung» verdiene «und diese Beachtung ohne Zweifel auch finden» werde. «In dieser Beziehung» würden die Verfassungsarbeiten «eine bleibende Bedeutung in Anspruch nehmen können, welche auch von der Wissenschaft anerkannt werden» würde.[56] Die Demokraten wollten der Wissenschaft übrigens gleich selbst etwas auf die Sprünge helfen: Nachdem sie 1869 alle Sitze im Regierungsrat erobert hatten, schufen sie 1870 einen Lehrstuhl «für Staatswissenschaft, insbesondere demokratisches Staatsrecht» an der hiesigen Universität, auf den sie den Berner Staatsrechtslehrer Gustav Vogt (1829–1901) beriefen, der sich allerdings nicht in die Parteipolitik einspannen liess und später daneben noch die Chefredaktion der «Neuen Zürcher Zeitung» besorgte.[57] Die von der demokratischen Kantonsregierung ebenfalls geschaffene Professur für induktive Philosophie erhielt Friedrich Albert Lange, dem nicht zuletzt der Zürcher Erfolg europäische Berühmtheit verschafft haben soll.[58]

---

[53] Vgl. etwa: Der Landbote Nr. 3 vom 3. Januar 1869 (S. 12).

[54] Friedrich Albert Lange an Friedrich Ueberweg, 2. Mai 1869, zit. nach Ellissen (wie Anm. 16), S. 185.

[55] Vgl. auch Georg Eckert (Hrsg.), Friedrich Albert Lange. Über Politik und Philosophie. Briefe und Leitartikel 1862 bis 1875, Duisburg 1968, S. 150.

[56] Der Landbote Nr. 3 vom 3. Januar 1869 (S. 11 f.).

[57] Vgl. Leo Weisz, Die Neue Zürcher Zeitung auf dem Wege zum freisinnigen Standort 1872–1885 (Persönlichkeit und Zeitung, Bd. III), Zürich 1965, S. 213 ff., 250, 262 ff.

[58] Vgl. Peyer (wie Anm. 2), S. 59. Friedrich Albert Lange folgte bald einem Ruf an die Universität Marburg, und die von ihm in Aussicht genommene «Theorie der Republik» blieb leider ungeschrieben (vgl. Ellissen [wie Anm. 16], S. 171, 210).

Die selbstbewusste Haltung der Zürcher Akteure deckt sich mit einer in der Schweiz des ausgehenden 19. Jahrhunderts verbreiteten, ziemlich eitlen Vorstellung einer «weltgeschichtlichen Mission» unseres Landes in Sachen Demokratie.[59] So formulierte etwa der liberale Zürcher Bundesrat Jakob Dubs (1822–1879) diesen Gedanken 1868, als er sinngemäss meinte, die «Vorsehung» habe die Schweiz dazu bestimmt, der Welt durch den Ausbau der Demokratie ein Beispiel zu geben.[60] Diese Aussage steht für zahlreiche ähnliche Äusserungen schweizerischer Politiker.

Vereinzelte ausländische Demokraten waren ebenso euphorisch, so namentlich Moritz Rittinghausen (1814–1890), ein deutscher 1848er-Emigrant, der einst in engem Kontakt mit Karl Marx und Friedrich Engels gestanden hatte, dem Frühsozialismus zuzurechnen ist und eine radikal antiparlamentarische Konzeption der sogenannten «direkten Gesetzgebung durch das Volk» propagierte.[61] Unter dem Eindruck des Abstimmungserfolgs in Zürich meinte er, «[d]ie züricher Demokratie», habe sich «den gegründetsten Anspruch auf den unvergänglichen Dank der Menschheit [...] erworben», habe sie doch «die hohe Einsicht und den Muth gehabt [...], die direkte Gesetzgebung durch das Volk zu verwirklichen». «Was sie gepflanzt», werde «herrliche Früchte tragen», und «die dankbare Nachwelt» werde «ihr Werk länger hochhalten, als die geschwundenen Generationen der Schöpfung eines *Lykurg* oder *Solon*» gedacht hätten.[62]

---

[59] Vgl. auch Andreas Kley, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, 2. Aufl. Zürich/St. Gallen 2015, S. 43 ff. (betreffend die «‹demokratische› Mission» von Carl Hilty [1833–1909]); ferner Schaffner, demokratische Bewegung (wie Anm. 11), S. 1.

[60] J[akob] Dubs, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, Zürich 1868, S. 5.

[61] Vgl. Wolfgang Durner, Antiparlamentarismus in Deutschland, Diss. München, Würzburg 1997, S. 44 ff.; Ulrike Fäuster/François Melis, Moritz Rittinghausen (1814–1890). Ein Achtundvierziger als Vorkämpfer für die direkte Gesetzgebung durch das Volk, in: Walter Schmidt (Hrsg.), Akteure eines Umbruchs. Männer und Frauen der Revolution von 1848/49, Bd. 4, Berlin 2013, S. 451 ff.

[62] M[oritz] Rittinghausen, Social-demokratische Abhandlungen. Viertes Heft: Über die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk, Köln 1870, S. 38 f. (wieder abgedruckt in: ders., Die direkte Gesetzgebung durch das Volk, 5. Aufl., Zürich 1893, S. 121 ff.). Vgl. auch den Brief Rittinghausens an Lange, 19. Februar 1868, abgedruckt in: Eckert (wie Anm. 55), S. 144 ff.

2.2.3 Beurteilung in historischer Perspektive

Sollte die Zürcher Pflanze in der Folge dann wirklich «herrliche Früchte tragen»? Was sagen die geschichtlichen Quellen zur Frage der Modellwirkung für andere Staaten? Ausländische Zeitungsberichte zeigen, dass das Zürcher Grundgesetz tatsächlich schon *während* der Verfassungsdebatten international, vor allem in Deutschland und Frankreich, Aufsehen erregte. Dabei reichten die Reaktionen von beissender Ablehnung bis zu begeisterter Zustimmung.[63] Der «Landbote» konnte dann Ende 1869 vermelden, die Schweiz wirke in einem «internationalen Gedankenverkehr nach Aussen» und ihre Einrichtungen begännen, «den vorwärts strebenden Parteien der grösseren Staaten mehr und mehr einzuleuchten». Die Zürcher Kantonsverfassung sei «nicht umsonst von deutschen Blättern in ihrem ganzen Umfang nachgedruckt, in's Englische übersetzt und diesseits und jenseits des Ozeans in Tausenden von Exemplaren verbreitet und begierig gelesen worden».[64]

Eine Schlüsselrolle für die internationale Wahrnehmung der zürcherischen direkten Demokratie von 1869 spielte Karl Bürkli (1823–1901), eine der prägenden Gestalten des Verfassungsrats und erster Präsident der 1867 gegründeten Sektion Zürich der Internationalen Arbeiter-Assoziation.[65] Er war als geistiger Schüler Charles Fouriers (1772–1837) stark vom französischen Frühsozialismus beeinflusst, in dessen Reihen sich nach 1848 neben dem bereits zitierten Moritz Rittinghausen noch weitere Anhänger der direkten Volksgesetzgebung fanden. Bürkli und Rittinghausen träumten in einer eigenartigen Mischung von biederem Simplizismus und keckem Utopismus von der Lösung der sozialen Frage durch die direkte Demokratie. Als unmittelbar nach dem erfolgreichen Abschluss der Verfassungsarbeiten im Kanton Zürich, im September 1869, in Basel der Kongress der Internationalen Arbeiter-Assoziation stattfand, verfasste Bürkli zu dessen Handen ein aufsehenerregendes Referat zur «direkten Gesetzgebung

---

[63] Vgl. Guggenbühl (wie Anm. 18), S. 204.
[64] Der Landbote Nr. 311 vom 31. Dezember 1869 (S. 1490).
[65] Vgl. Hans-Ulrich Schiedt, Die Welt neu erfinden. Karl Bürkli (1823–1901) und seine Schriften, Diss. Zürich 2002, S. 233 ff.

durch das Volk».[66] Bürkli, der Volksinteresse und Volksgesetz gleichsetzte,[67] wollte das einheitlich gedachte Volk in die Lage versetzen, künftig in «ewige[r] friedliche[r] Revolution», das heisst «durch den *Bleistift* und nicht mehr durch die *Feuerwaffe*», seinen Willen geltend zu machen.[68] Er drückte die Überzeugung aus, dass die direkte Volksgesetzgebung «in den *grössten* Staaten eingeführt» werden *könne* und *müsse*, und dass diese Idee «wie die ewig denkwürdige Erklärung der Menschenrechte ihren Weg um den Erdkreis machen» werde.[69] Die Anarchisten unter der Führung Michail Bakunins (1814–1876) sorgten zwar dafür, dass die Zürcher das Thema schliesslich nicht wie geplant «vor das Forum des internationalen Arbeiterbundes» bringen konnten, doch konnte Bürkli das Referat an einer Abendveranstaltung halten und durch Zweitabdruck in Arbeiterblättern verbreiten.[70]

Diese sozialistischen Aktivitäten wurden in liberalen Kreisen freilich kritisch beobachtet. So monierte etwa die «Neue Zürcher Zeitung», noch ganz dem scharfen Ton des eben beendeten Zürcher Verfassungskampfs verhaftet,[71] die «modernen Weltbeglücker» wollten mit der direkten Demokratie «der sozial-demokratischen Revolution» Europas auf die Beine helfen.[72] Tatsächlich fand die «direkte Gesetzge-

---

[66] Dazu eingehend SCHIEDT (wie Anm. 65), S. 244 ff.

[67] Vgl. GRUNER, Internationale (wie Anm. 24), S. 217; DERS., Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat, Bern 1968, S. 706 f.

[68] KARL BÜRKLI, Direkte Gesetzgebung durch das Volk. Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. Sept. 1869 in Basel zu eröffnenden Kongress der internat. Arbeiter-Assoziation, Genf 1869, S. 4; GRUNER, Internationale (wie Anm. 24), S. 217 f.; DERS., Arbeiter (wie Anm. 67), S. 706 f.

[69] BÜRKLI (wie Anm. 68), S. 11.

[70] Vgl. zu den Einzelheiten PAUL LANG, Karl Bürkli. Ein Pionier des schweizerischen Sozialismus, Zürich 1920, S. 87; EDUARD WECKERLE, Herman Greulich. Ein Sohn des Volkes, Zürich 1947, S. 81 f.

[71] Vgl. zur Kritik der «Neuen Zürcher Zeitung» an der demokratischen Verfassungsrevision LEO WEISZ, Die Neue Zürcher Zeitung im Kampfe der Liberalen mit den Radikalen 1849–1872 (Persönlichkeit und Zeitung, Bd. II), Zürich 1962, insbes. S. 260 ff., 351 ff.

[72] Neue Zürcher Zeitung Nr. 257 vom 16. September 1869 («Zürich und die sozialdemokratische Revolution»). Vgl. auch WECKERLE (wie Anm. 70), S. 82.

bung durch das Volk» in der Folge bereits 1869 Eingang in das Eisenacher Programm und später in die Folgeprogramme der deutschen Sozialdemokratie.[73] Gleichzeitig nahmen in Frankreich die revolutionären Organe im Vorfeld der Pariser Kommune das Anliegen auf. Karl Bürkli, den der Zürcher Erfolg von 1869 beflügelte, kämpfte unermüdlich weiter für die Verbreitung der direkten Volksgesetzgebung,[74] und Moritz Rittinghausen berief sich im Kampf um die Demokratisierung der deutschen Arbeiterbewegung und des entstehenden deutschen Nationalstaats immer wieder auf den Kanton Zürich.[75]

Interessant ist nun aber vor allem dies: Das Basler Referat Karl Bürklis wurde sogleich – von Eugene Oswald (1826–1912), einem nach London ausgewanderten deutschen 1848er-Emigranten – ins Englische übersetzt, und zwar mitsamt der Zürcher Kantonsverfassung.[76] Dies lässt auf ein gewisses Interesse, jedenfalls in sozialistischen Kreisen, an den neuen Einrichtungen direkter Demokratie in der englischsprachigen Welt bereits 1869 schliessen. So vermeldete die sozialdemokratische Zeitung «Die Tagwacht» schon im März 1870, dass sich in den USA «die Blätter [...] eingehend mit den Ideen der reinen Demokratie beschäftigen» würden, und prophezeite, dass

---

[73] Vgl. Theodor Curti, Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung. (Zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie.), 2. Aufl. Zürich 1885, S. 237; Schiedt (wie Anm. 65), S. 243 f.

[74] Vgl. Schiedt (wie Anm. 65), S. 250 ff.; Marc Vuilleumier, Le courant socialiste au XIXe siècle et ses idées sur la démocratie directe, in: Auer (wie Anm. 6), S. 163 ff. (180 ff.); Werner Wüthrich, Charles Fourier, Victor Considerant und Karl Bürkli als Wegbereiter der direkten Demokratie und des Genossenschaftswesens in der Schweiz des 19. Jahrhunderts, in: René Roca (Hrsg.), Frühsozialismus und moderne Schweiz, Basel 2018, S. 41 ff. (64).

[75] Vgl. Curti (wie Anm. 73), S. 238; Eckert (wie Anm. 55), S. 142; ferner Wolfgang Mantl, Eine frühe Weichenstellung zwischen Parlamentarismus und direkter Demokratie. Die Auseinandersetzung Kautskys mit Rittinghausen im Jahre 1893, in: Manfred Funke u.a. (Hrsg.), Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa. Festschrift für Karl Dietrich Bracher, Düsseldorf 1987, S. 534 ff. (539).

[76] Vgl. Karl Bürkli, Direct Legislation by the People, Versus Representative Government. Translated from the Original Swiss Pamphlets by Eugene Oswald, London 1869.

die Idee der direkten Volksgesetzgebung «im Wettersturm der Revolution ihren Weg um die Welt machen» werde.[77]

Die frühesten publizistischen Auseinandersetzungen mit der zürcherischen direkten Demokratie von 1869 im englischen Sprachraum wiesen noch einen stark populärwissenschaftlichen Charakter auf. So widmete der britische Reiseschriftsteller William Hepworth Dixon (1821–1879) in dem Buch «The Switzers» von 1872 der neuen Kantonsverfassung ein ganzes Kapitel, das die wahrhaft souveräne Stellung des Zürcher Bürgers pries.[78] Der US-amerikanische Dichter Samuel Hawkins Marshall Byers (1838–1933), bekannter Veteran des Sezessionskriegs und von 1869 bis 1884 Konsul der USA in Zürich, besang nur drei Jahre später in «Switzerland and the Swiss» die Zürcher Referendumsdemokratie von 1869 in ähnlichen Tönen.[79] Doch ansonsten begannen sich ausländische Beobachter erst einige Jahre, nachdem der Bund 1874 das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt hatte, gründlich mit den modernen Einrichtungen direkter Demokratie auseinanderzusetzen. So erschienen zwischen 1889 und 1892 nicht weniger als sieben wichtige Werke in englischer Sprache, die sich mit der politischen Schweiz befassten.[80] Wissenschaftliches Pionierwerk des englischsprachigen Schrifttums war das 1889 erschienene Buch «The Swiss Confederation».[81] Francis Ottiwell Adams (1825–1889), einer

---

[77] Die Tagwacht Nr. 5 vom 2. März 1870, S. 4. Verfasser des Artikels war nach SCHIEDT (wie Anm. 65), S. 251 Anm. 75, wahrscheinlich Herman Greulich.

[78] Vgl. WILLIAM HEPWORTH DIXON, The Switzers, London 1872, S. 119 ff. (vgl. auch die deutsche Übersetzung: DERS., Die Schweizer, Berlin 1872, S. 99).

[79] Vgl. [SAMUEL HAWKINS MARSHALL BYERS], Switzerland and the Swiss, 1. Aufl. Zürich u. a. 1875, S. 122.

[80] Vgl. dazu und zum Folgenden die Habilitationsschrift des Verfassers: STEFAN G. SCHMID, Das Referendum in den USA, Habil. Universität Zürich 2017 (Druck in Vorbereitung), mit zahlreichen Nachweisen und weiterführenden Hinweisen; ferner insbes. WILLIAM E. RAPPARD, The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland, The Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 110 ff. (114 ff.) (wieder abgedruckt in: DERS., Varia politica, Zürich 1953, S. 121 ff.). Einen hilfreichen Überblick bietet überdies JAMES H. HUTSON, The Sister Republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute, Bern 1992, S. 75 ff.

[81] FRANCIS OTTIWELL ADAMS/C[ARUS] D[UNLOP] CUNNINGHAM, The Swiss Confederation, London/New York 1889.

der beiden Verfasser, hatte die Schweiz von 1881 bis 1888 als britischer Diplomat in Bern kennengelernt. Die Abhandlung wurde in verschiedenen Zeitschriften gut besprochen und diente in der Folge unzähligen englischsprachigen Verfassern von Büchern, Pamphleten, Zeitschriften- und Zeitungsartikeln als Referenzwerk. Es schilderte unter anderem auch die zürcherische direkte Demokratie von 1869 und war wesentlich für die Rezeption der Begriffe «Initiative» und «Referendum» in der englischsprachigen Welt verantwortlich. Nach der touristischen Schweiz «entdeckten» die Briten also auch die politische Schweiz, nach dem alpinen «Playground of Europe»[82] das demokratische Experimentierlabor Europas. Dabei rückte das Referendum immer mehr in den Vordergrund des Interesses. So erkannte namentlich der berühmte Verfassungsrechtler Albert Venn Dicey (1835–1922) schon früh den Wert der modernen Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie für die vergleichende Politikwissenschaft und fragte, ob das Referendum im Vereinigten Königreich eingeführt werden sollte. Dicey meinte, ein fähiger englischer Beobachter, der minutiös über das Funktionieren des Referendums in den Kantonen, vor allem in Zürich, berichten würde, erwiese allen Studenten der Politikwissenschaft einen unschätzbaren Dienst («a service of inestimable value to all students of political science»).[83] Um 1890 erschienen die ersten US-amerikanischen Veröffentlichungen, die sich eingehend mit dem Thema befassten. Die grösste Wirkung sollte eine kleine Schrift entfalten, die der New Yorker Journalist und Gewerkschaftsführer James W. Sullivan (1848–1938) 1892 vorlegte. Sullivan hatte Ende der 1880er- und Anfang der 1890er-Jahre mehrere Artikel, unter anderem in der «New York Times», über die Schweiz und ihre direkte Demokratie veröffentlicht. Seine 120-seitige politische Kampfschrift über die direkte Volksgesetzgebung war zu mehr als der Hälfte den Schweizer Einrichtungen gewidmet.[84] Der Kanton Zürich mit seinen damals rund

---

[82] Leslie Stephen, The Playground of Europe, 1. Aufl. London 1871.

[83] [A]lbert [V]enn Dicey, Ought the Referendum to be Introduced into England?, The Contemporary Review 57 (1890), S. 489 ff. (490 [Anm.]).

[84] J[ames] W. Sullivan, Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum, 1. Aufl. New York 1892; 2. Aufl. (mit Register) New York 1893; 3. Aufl. (als Sondernummer des «Direct Legislation Record») Newark (New Jersey) 1896.

340000 Einwohnern diente ihm als Beweis dafür, dass die direkte Demokratie auch in grossen Gemeinwesen durchführbar war.[85] Sullivan, der die Schweiz selbst besucht hatte, schrieb aus einem klaren politischen Interesse heraus. In den modernen Einrichtungen direkter Demokratie sah er wie Karl Bürkli die Mittel für eine «friedliche Revolution».[86] So erstaunt es denn auch nicht, dass er sich wichtige Informationen über die politischen Verhältnisse der Schweiz bei Demokratiepionier Bürkli besorgte,[87] dem er sogar ein Exemplar seiner Schrift widmete.[88] Sullivans mehrfach aufgelegter Erfolgstitel, der allerdings einige Falschangaben und Übertreibungen enthielt, war Teil einer publizistischen Welle englischsprachiger Veröffentlichungen über die Schweiz, ihre Geschichte, Politik und Verfassung, die im Zug der sogenannten populistischen und progressivistischen Reformbewegungen in den USA zu einer wahren Flut anschwellen sollte. Der Titel «Swiss Solutions of American Problems» (1894) des Historikers William McCrackan (1864–1923) steht stellvertretend für diese Publikationsflut.[89] Die Reformbewegungen in den USA, die gegen Korruption in der Politik und Monopolbildungen in der Wirtschaft antraten, zeigten Parallelen zu den Demokratischen Bewegungen in der Schweiz, namentlich zur Volksbewegung im Kanton Zürich, was etwa der demokratischen «Züricher Post» von 1892 nicht entging:

«*Was wir in Zürich ‹System› nannten, findet sich nirgends in grossartigerem Massstabe, als in den Vereinigten Staaten. Während der zürcherischen Verfassungsbewegung fragte ein Flugblatt: ‹Was ist dieses System?› und darauf wurde*

---

[85] Vgl. SULLIVAN, 1. Aufl. (wie Anm. 84), S. 23 f.

[86] Vgl. vorn Anm. 68; SULLIVAN, 1. Aufl. (wie Anm. 84), S. 95 ff.

[87] Vgl. den Brief von JAMES W. SULLIVAN an Karl Bürkli, Montclair (New Jersey), 13. Februar 1894, Zentralbibliothek Zürich, Autogr ZB, Sullivan.

[88] J[AMES] W. SULLIVAN, Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum, 1. Aufl. New York 1892, Zentralbibliothek Zürich, Signatur BC 740.

[89] W[ILLIAM] D[ENISON] MCCRACKAN, Swiss Solutions of American Problems, Boston (Mass.) 1894; vgl. dazu die ausführliche Besprechung von alt Bundesrat NUMA DROZ, La Suisse jugée par un Américain (1895), in: ders., Études et portraits politiques, Genf/Paris 1895, S. 485 ff.

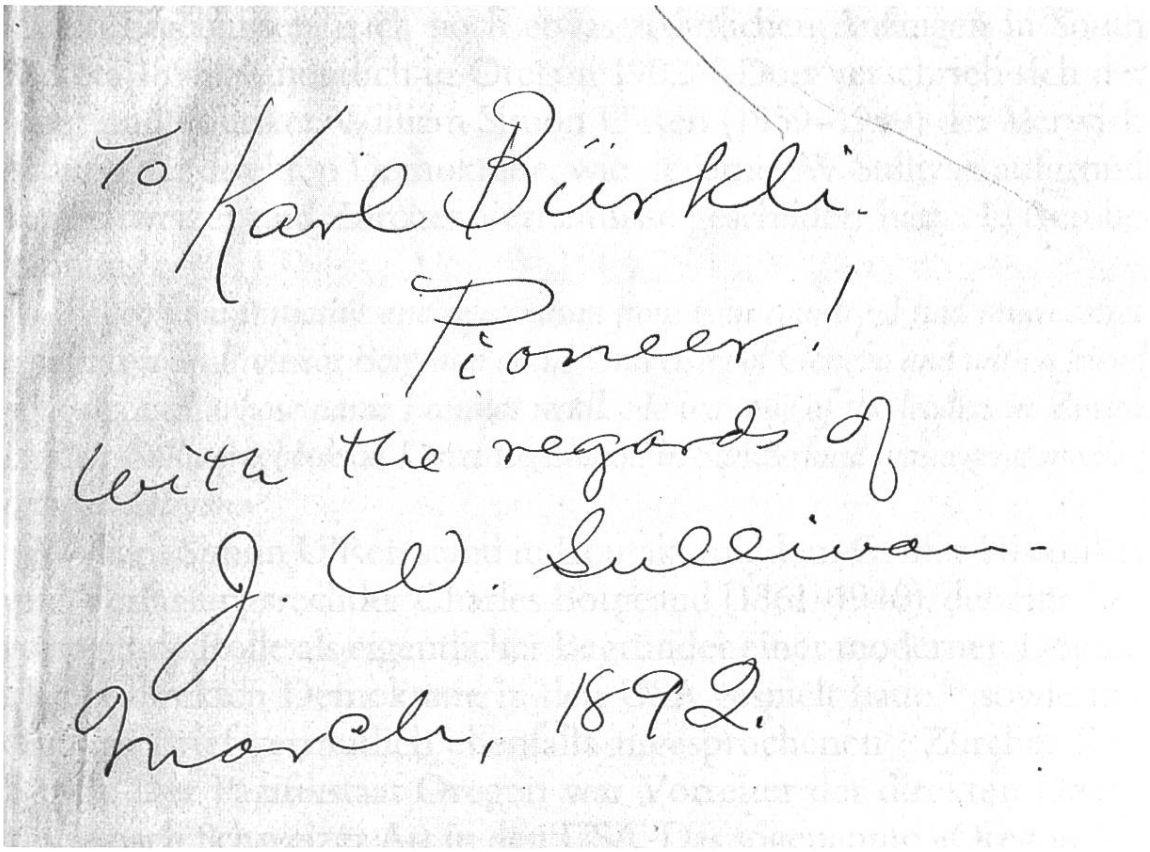


Abb. 2: «To Karl Bürkli. Pioneer!» Der US-Amerikaner James W. Sullivan widmete im März 1892 ein Exemplar seiner politischen Kampfschrift «Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum» (1. Aufl. New York 1892) dem Zürcher Demokratiepionier Karl Bürkli. (Zentralbibliothek Zürich, BC 740). Das Buch war zu mehr als der Hälfte den Schweizer Einrichtungen gewidmet.

die Antwort gegeben, es sei die Macht der Bank- und Eisenbahngesellschaften, der Geldmächte. Wir aber waren da bloss Zwerge gegenüber dem nordamerikanischen Silberriesen [...].»[90]

Die Reformer in den USA sahen die Schweiz zunehmend als «modernen Musterstaat».[91] Die durch die zahlreichen Publikationen angestossene und befruchtete Debatte führte dann auch tatsächlich zu konkreten Ergebnissen, nach noch etwas zögerlichen Anfängen in South Dakota 1898 namentlich in Oregon 1902.[92] Dort verschrieb sich der Jurist und Politiker William Simon U'Ren (1859–1949) der Verwirklichung der direkten Demokratie, wie sie James W. Sullivan aufgrund der Schweizer und Zürcher Verhältnisse geschildert hatte. U'Ren bekannte:

«*We took our initiative and referendum from your country. I had much correspondence with Professor Borgeaud of the University of Geneva and with a friend, now deceased, whose name I cannot recall. He was one of the leaders in Zurich. [...] Mr. Sullivan's book on Direct Legislation in Switzerland was a great moving cause in Oregon.*»[93]

William Simon U'Ren stand in Kontakt mit dem Genfer Historiker und Verfassungsrechtler Charles Borgeaud (1861–1940), der eine hervorragende Rolle als eigentlicher Begründer einer modernen Dogmatik der direkten Demokratie in den USA gespielt hatte,[94] sowie mit dem im Brief vermutlich ebenfalls angesprochenen[95] Zürcher Karl Bürkli. Der Pazifikstaat Oregon war Vorreiter der direkten Demokratie nach Schweizer Art in den USA. Das sogenannte «Oregon System» wurde zu einem Vorbild für viele weitere Gliedstaaten. Der deutsche Staatswissenschaftler Wilhelm Hasbach (1849–1920) würdigte

---

[90] Züricher Post Nr. 280 vom 27. November 1892.

[91] Urs Hammer, Vom Alpenidyll zum modernen Musterstaat. Der Mythos der Schweiz als «Alpine Sister Republic» in den USA des 19. Jahrhunderts, Diss. Basel, Basel / Frankfurt am Main 1995, S. 220 ff., insbes. 246 ff.

[92] Dazu eingehend Schmid (wie Anm. 80).

[93] William Simon U'Ren an William E. Rappard, Oregon City, 19. April 1912, zit. nach Rappard (wie Anm. 80), S. 125.

[94] Dazu eingehend Schmid (wie Anm. 80).

[95] Vgl. Rappard (wie Anm. 80), S. 125.

in einem Artikel schon 1914 «Die Schweizerische Volksgesetzgebung in Amerika»,[96] und der Schweizer Staatsrechtler Fritz Fleiner (1867–1937) bezeichnete diesen Rechtstransfer in seiner Zürcher Antrittsrede von 1915 als eine «Gegengabe» an die USA, die «uns zuerst den Begriff der geschriebenen Verfassung geschenkt» hätten.[97] Bis zum Ende des Ersten Weltkriegs kam es in 23 Gliedstaaten zu einer direktdemokratischen Erweiterung des Verfassungsrechts.[98] Es war dieser Vorgang, den der zu Beginn zitierte Hans Conrad Peyer 1969 im Auge hatte, als er bemerkte, die Zürcher Kantonsverfassung könne «eine gewisse welthistorische Bedeutung» beanspruchen.[99] Die US-amerikanischen Gliedstaaten führten allerdings nicht das obligatorische Gesetzesreferendum nach Zürcher Vorbild, sondern das fakultative Gesetzesreferendum ein. Ein allgemeines, nicht auf bestimmte Gegenstände beschränktes obligatorisches Gesetzesreferendum kam schon aus zahlenmässigen Gründen nicht infrage, war doch die Zahl der parlamentarischen Erlasse in den Gliedstaaten der USA immer ungleich grösser als in der Schweiz.[100] Übernommen wurde dagegen meist auch die eine oder andere Art der Volksinitiative, das heisst die Verfassungsinitiative und/oder die Gesetzesinitiative, und zwar vielerorts nicht nur nach Zürcher Vorbild, sondern in einer noch radikaler antiparlamentarischen, direkten Variante, wie sie Karl Bürkli im

---

[96] Wilhelm Hasbach, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, Zeitschrift für Politik 7 (1914), S. 49 ff. (71 ff.).

[97] Fritz Fleiner, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz, Zürich 1916 (wieder abgedruckt in: ders., Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 163 ff., sowie in: Juristengenerationen und ihr Zeitgeist. Abhandlungen grosser Juristen aus zwei Jahrhunderten mit einführenden Worten, hrsg. von Hans Merz/Dietrich Schindler/Hans Ulrich Walder, Zürich 1991, S. 108 ff.).

[98] Insofern ist die Aussage von Hans-Peter Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung. Die Funktion der direkt-demokratischen Institutionen im modernen kleinräumigen Verfassungsstaat, Diss. Zürich 1966, S. 12 («die in den schweizerischen Kantonen verwirklichte Form der Demokratie [...] blieb für die ausländischen Beobachter ein Gegenstand der Bewunderung; eine Nachahmung fand aber das schweizerische Modell nicht.») zu relativieren.

[99] Vgl. vorn Anm. 2.

[100] Dazu eingehend Schmid (wie Anm. 80).

Zürcher Verfassungsrat erfolglos verlangt hatte.[101] Bei der konkreten Ausgestaltung der neuen Einrichtungen beschritten die Gliedstaaten durchaus eigene Wege, waren doch die schweizerischen Institutionen an den US-amerikanischen Kontext anzupassen. Noch wichtiger als die institutionelle Inspiration war ohnehin die ideelle Legitimation der Reformen durch die Schweiz, deren direkte Demokratie als Erfolgsmodell wahrgenommen wurde. Die Schweizer Bezüge gerieten nach dem Ersten Weltkrieg allerdings bald in Vergessenheit. Je mehr sich die an die US-amerikanischen Verhältnisse angepassten Einrichtungen direkter Demokratie in den Gliedstaaten verbreiteten, desto stärker entfaltete der Demokratisierungsprozess in den USA eine Eigendynamik, die den Blick über den Atlantischen Ozean in den Hintergrund treten liess.[102] Heute verfügen 26 Gliedstaaten über eine der genannten Einrichtungen direkter Demokratie. Dazu kommt das althergebrachte obligatorische Verfassungsreferendum in 49 Gliedstaaten.[103] Der Transfer schweizerischer Einrichtungen direkter Demokratie nach den US-amerikanischen Gliedstaaten ist freilich erst in Ansätzen untersucht.[104] Jenseits des Atlantiks warten noch riesige Mengen an Quellenmaterial auf eine Auswertung, eine überaus lohnende Arbeit, die allerdings mehr als *ein* Forscherleben in Anspruch nehmen dürfte.

Die direkte Demokratie der Schweiz befruchtete Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts noch zahlreiche weitere Verfassungsdiskussionen des Auslands, was vor dem Hintergrund einer verbreiteten Krise des Parlamentarismus zu verstehen ist. In Europa ist neben den bereits erwähnten Staaten Deutschland und Grossbritannien namentlich Frankreich zu nennen, wo heute sogar von einer Art «moment suisse» der französischen Demokratie zwischen etwa 1890 und 1905

---

[101] Vgl. Bütikofer-Johanni (wie Anm. 11), S. 92 ff.; Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 11), S. 61; Seferovic (wie Anm. 34), S. 21, 26.

[102] Dazu eingehend Schmid (wie Anm. 80).

[103] Vgl. The Council of State Governments (Hrsg.), The Book of the States 2018, Lexington (Kentucky) 2018, Tabellen 1.3 und 6.9.

[104] Der Verfasser hat dem Thema ausgedehnte Forschungen in den USA und einen grossen Teil seiner Habilitationsschrift gewidmet (vgl. Anm. 80).

gesprochen wird.[105] Zahlreiche weitere Länder in Europa und Übersee, wo das Schweizer Beispiel einer auf die Spitze getriebenen Verwirklichung des Grundsatzes der Volkssouveränität die Verfassungsdiskussionen anregte,[106] könnten genannt werden. Referendum und Volksinitiative waren nun die in der ausländischen Forschung meistdiskutierten Elemente des Schweizer Politsystems.[107] Theodor Curti stellte schon 1900 fest, dass «wie einst der englische Parlamentarismus» nun auch «das schweizerische Referendum seine Weltreise unternommen» habe.[108] 1912 verkündete er – allerdings etwas allzu enthusiastisch – das Referendum habe «eine grosse Anzahl von Staaten erobert» und alles deute darauf hin, «dass es seinen Weltgang siegreich fortsetzen» werde.[109]

Eine Folge dieser Verfassungsdiskussionen in aller Welt war, dass die direktdemokratische Begrifflichkeit der Schweiz Eingang in das politische Vokabular zahlreicher Staaten fand. Die ausländischen Publikationen, welche die Einrichtungen der «Initiative» und des «Referendums» erklären, sind um 1900 geradezu Legion. Der Diskurs, der mit dem Ersten Weltkrieg weitgehend zum Erliegen kommen sollte,[110] zeitigte allerdings, abgesehen von den Gliedstaaten der USA, nur selten unmittelbare konkrete Ergebnisse. So führte etwa Australien 1901 das obligatorische Verfassungsreferendum mit Doppelmehrerfordernis ein; daran war mit dem Waadtländer Henri Alexis Tardent (1853–1929) sogar unmittelbar ein Schweizer Auswanderer beteiligt.[111] Im Übrigen zeigte sich, dass sich die Erfahrungen mit der Referendumsdemokratie in der Schweiz nicht uneingeschränkt auf das Ausland übertragen

---

[105] Pierre Rosanvallon, La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France, o. O. [Paris] 2000, S. 294.

[106] Vgl. Schaffner, demokratische Bewegung (wie Anm. 11), S. 4.

[107] Vgl. François Da Pozzo, Die Schweiz in der Sicht des Auslandes. Ein Forschungsbericht über die politikwissenschaftliche Literatur des Auslandes zum politischen System der Schweiz, Bern 1977, S. 36.

[108] Theodor Curti, Die Schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900, Bern 1900, S. 81.

[109] Theodor Curti, Der Weltgang des Referendums. Ursprung, Untergang und Wiedergeburt der germanischen Volksfreiheit, Archiv des öffentlichen Rechts 28 (1912), S. 1 ff. (44).

[110] Vgl. Kley (wie Anm. 59), S. 108.

[111] Vgl. zu Henri Alexis Tardent Susanne Wegmann, Tardent, Henri Alexis, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 12, Basel 2013, S. 203, mit weiteren Hinweisen.

liessen.[112] Nach dem Ersten Weltkrieg sahen zwar zahlreiche europäische Verfassungen das Referendum und/oder die Volksinitiative in unterschiedlichen Formen vor,[113] doch dienten bei diesem insgesamt wenig nachhaltigen Rezeptionsvorgang inzwischen auch die direkten Demokratien der USA als Vorbild.[114] Seither führten zwar zahlreiche Staaten in allen Erdteilen Einrichtungen direkter Demokratie auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ein. Dabei liessen sie sich zuweilen vom Schweizer Beispiel anregen, freilich ohne je so weit zu gehen wie der Zürcher Verfassungsgeber von 1869.

3. Schlussfolgerungen

Haben die Schöpfer des Zürcher Grundgesetzes von 1869 nun also Verfassungsrecht von «welthistorischer Bedeutung» geschaffen? *Pionierhaft* war das direktdemokratische Verfassungsrecht von 1869 zweifellos, und zwar sowohl im nationalen als auch im internationalen Vergleich. *Modellhaft* für das Ausland war es dagegen nur beschränkt. Bedeutung hatte es vor allem für die Gliedstaaten der USA, namentlich für den Pionierstaat Oregon. Darüber hinaus befruchtete es, wenigstens mittelbar, zahlreiche Verfassungsdiskussionen rund um den Globus. Wenige geistige Schöpfungen Zürichs waren denn auch international derart aufsehenerregend wie die direkte Demokratie von 1869. Die gleichsam naturgesetzliche Entwicklung hin zur direkten Demokratie, von der viele Zürcher Demokraten ausgingen, hat sich freilich als arge

---

[112] Vgl. allgemein Dietmar Gerstein, Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht, Diss. Lausanne, München 1969, S. 361.

[113] Vgl. etwa Gasser (wie Anm. 98), S. 8. Hans Klinghoffer, Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Unter Berücksichtigung der deutschen und österreichischen Landesverfassungen, Archiv des öffentlichen Rechts 53 (1928), S. 1 ff., zählt nicht weniger als 36 Verfassungen der Jahre 1919 bis 1925 auf, die Bestimmungen über das Referendum aufwiesen.

[114] Vgl. etwa Reto Caratsch, Die Initiative zur Verfassungsrevision. Rechtsvergleichend dargestellt, mit besonderer Berücksichtigung der französischen Verfassungsgeschichte seit 1789, Diss. Zürich 1926, S. 60; ferner (für die Weimarer Republik) Hanns-Jürgen Wiegand, Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, Diss. Darmstadt, Berlin 2006, S. 42 ff.

Fehleinschätzung erwiesen. Die Demokratisierung gehorcht nicht geschichtlichen Gesetzmässigkeiten, sondern ist Ergebnis politischer Machtkämpfe. Der demokratische Idealismus, der sich bis zum Missionarismus steigerte, hat viel zu wenig mit den realen Machtverhältnissen und den systemischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Staaten gerechnet. Wir liegen wohl nicht ganz falsch, wenn wir annehmen, dass manch ein Zürcher Demokrat, könnte er die internationale Entwicklung der vergangenen 150 Jahre überblicken, heute bescheiden zugeben müsste: «Ich ha mer s grösser vorgschtellt.» Die kühnen Ideen von 1869, denen ein Zug ins Grossartige nicht abzusprechen ist, bleiben aber, wie wir gerade heute in unseren Nachbarländern sehen, weiterhin eine verlockende Verheissung. Der Schriftsteller Franz Hohler meinte unlängst in einem Gespräch mit der «Neuen Zürcher Zeitung», die direkte Demokratie mit ihren hohen Anforderungen an die Stimmberechtigten sei «im Grunde ein Wahnsinn».[115] Man kann in dem geradezu radikalen Vertrauen in Sachverstand und Verantwortungsbewusstsein der Aktivbügerschaft freilich auch eine grosse kulturelle Leistung erblicken, und diese bleibt unlösbar verknüpft mit dem 18. April 1869.

[115] Neue Zürcher Zeitung Nr. 30 vom 6. Februar 2019, S. 39.