



Actes de conférence

1996

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Les origines de la démocratie directe en Suisse = Die Ursprünge der
schweizerischen direkten Demokratie

Auer, Andreas (ed.)

How to cite

AUER, Andreas, (ed.). Les origines de la démocratie directe en Suisse = Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 1996. (Collection genevoise. Démocratie directe)

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:105306>

LES ORIGINES
DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE
EN SUISSE

DIE URSPRÜNGE DER
SCHWEIZERISCHEN DIREKTEN
DEMOKRATIE

Publié par

Andreas Auer

DÉMOCRATIE
DIRECTE



Helbing & Lichtenhahn
Faculté de Droit de Genève



COLLECTION GENEVOISE

Actes du Colloque organisé les 27–29 avril 1995
par la Faculté de droit et le C2D



COLLECTION GENEVOISE



COLLECTION GENEVOISE

Les origines de la
démocratie directe en Suisse

Die Ursprünge der
schweizerischen direkten Demokratie

Publié par

Andreas Auer

Centre d'études et de documentation
sur la démocratie directe



Helbing & Lichtenhahn
Bâle et Francfort-sur-le-Main 1996

Faculté de Droit de Genève

Catalogage en publication de la Deutsche Bibliothek

Les origines de la démocratie directe en Suisse : [actes du colloque organisé les 27–29 avril 1995 par la Faculté de Droit et le C2D] = Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie / Centre d'Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe ; Faculté de Droit de Genève. Publ. par Andreas Auer. – Bâle ; Francfort-sur-le-Main : Helbing et Lichtenhahn, 1996

(Collection genevoise)

ISBN 3-7190-1462-2

NE: Auer, Andreas [Hrsg.]; Centre d'Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe <Genève>; Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie

Tous droits réservés. L'œuvre et ses parties sont protégées par la loi. Toute utilisation en dehors des limites de la loi demande l'accord préalable de l'éditeur.

ISBN 3-7190-1462-2

Numéro de commande 21 01462

© 1996 by Helbing & Lichtenhahn, Bâle

Conception graphique: Vischer & Vettiger, Bâle

Préface

1. La démocratie directe se trouve, une nouvelle fois, à un carrefour. Dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale telle qu'elle a été présentée par les autorités en juin 1995, s'est ouvert un nouveau débat sur une réforme des droits populaires. Ces droits, décidément, ne laissent pas indifférent. Exaltées par les uns, décriées par les autres, les institutions de la démocratie directe en Suisse ont ceci de particulier qu'elles fonctionnent, c'est-à-dire qu'elles marquent profondément aussi bien l'ordre juridique que la pratique politique; elles ont, au surplus, conquis une place irremplaçable dans la conscience des autorités et du peuple. En Suisse, la démocratie directe est devenue irremplaçable, *unverzichtbar*.

2. Elle n'en est pas moins contestée pour autant. Il se trouve même assez régulièrement des citoyens, des chercheurs et des politiciens qui la critiquent, qui la remettent en cause, et ceci pour des motifs qui varient et qui évoluent. Mais sa large concrétisation au coeur de l'appareil étatique, son étroite interaction avec ces autres piliers de notre ordre constitutionnel que sont le fédéralisme et les libertés, son solide ancrage enfin au sein de l'idéologie font que la démocratie directe helvétique peut fonctionner, et être critiquée, sans que les acteurs de cette pratique et les protagonistes de ce débat ressentent le besoin de la connaître vraiment. Car la connaissance de la démocratie directe suppose notamment une appropriation de son histoire, une interrogation sur sa naissance, une curiosité quant à son développement, un engagement aussi pour son avenir. Or, si les principales étapes du développement de la démocratie directe en Suisse sont connues, son histoire reste encore très largement à écrire.

3. Cet ouvrage collectif, fruit d'un colloque pluridisciplinaire organisé en avril 1995 à Genève, a l'ambition d'éclaircir les débuts de cette histoire, à savoir les origines de la démocratie directe en Suisse. Les auteurs des contributions représentent une riche palette d'universitaires et de praticiens – historiens, juristes et politologues – venus de toutes les parties du pays et s'exprimant dans les trois langues officielles sur ce sujet qui, sauf erreur, n'a jamais encore fait l'objet d'une telle curiosité et attention.

4. S'il existe une conclusion à dégager de tous ces travaux et réflexions, c'est probablement celle-ci: les origines de la démocratie directe telle que nous la connaissons aujourd'hui remontent principalement au 19^e siècle, mais ses sources proprement dites sont multiples et passablement contradictoires. En simplifiant beaucoup, il est possible de retenir six éléments.

5. Il y eut d'abord, incontestablement, un élément de tradition et de coutume qui a permis en quelque sorte d'atténuer le choc des conceptions et institutions nouvelles. La démocratie directe n'a pas été imaginée, ni créée de toutes pièces, dans un environnement hostile ou indifférent. L'institution de la *Landsgemeinde*, dont les origines remontent aux 13^e/14^e siècles, selon les lieux, n'a certes pas directement engendré les institutions nouvelles telles que l'initiative et le référendum populaires. Louis Carlen le rappelle fort opportunément. Mais elle aura servi au moins à les raccrocher à une institution existante et ainsi à feindre une continuité dans le gouvernement direct du peuple dont ces institutions avaient grand besoin. Le référendum communal dans les Grisons (Frank Schuler) et en Valais, le Conseil général à Genève peuvent également être considérés comme des précurseurs, sinon comme des pionniers de la démocratie directe moderne.

6. Il y eut ensuite, et il y a encore, un élément doctrinaire, un courant d'idées qui propage notamment la séparation des pouvoirs, le constitutionnalisme, la garantie des libertés, la responsabilité des gouvernants, l'égalité des gouvernés, l'élection des premiers par les seconds, la conception du gouvernement limité, le droit de résistance à l'oppression, etc. Passionnant itinéraire que retrace brillamment Alfred Kölz, l'itinéraire de l'idéologie de la liberté politique au sens moderne, qui naît quelque part en Angleterre, illumine le continent, traverse l'Atlantique pour revenir en Europe et alimenter la France révolutionnaire où germent et d'où se répandent de nouvelles idées qui embrasent le continent. Rousseau, dont Alfred Dufour rappelle le conservatisme, va jouer un rôle clef dans l'apparition des premières institutions de démocratie directe en Amérique aussi bien qu'en Europe. Si le libéralisme de la Régénération et le courant socialiste (Marc Vuilleumier) s'inscrivent dans un mouvement d'idées et dans une stratégie de propagande au niveau du continent tout entier, le radicalisme (Hans Ulrich Jost) et, plus encore, le mouvement démocratique (Franz Wirth, Martin Schaffner)

constituent des courants d'idées plus autochtones qui ont puissamment contribué à l'émergence de la démocratie directe.

7. Derrière les idées, les institutions. Le suffrage, limité d'abord par les multiples techniques du cens électoral, devenu universel par la suite (Giorgio De Biasio). Le référendum constitutionnel, véritable ancêtre des institutions de démocratie directe, lui-même issu de la conjonction de l'assemblée constituante et de la supériorité de la constitution sur la loi (Andreas Auer). Avant de devenir cet instrument caractéristique de la démocratie helvétique, le référendum facultatif pour les lois, avec son fonctionnement «à double détente» – demande de référendum suivie de la votation populaire – a dû passer par la phase du veto législatif, avec ses effets juridiques et sociaux pervers (Silvano Möckli). En matière financière, l'institution a pris plus de temps à s'imposer véritablement dans les cantons (Victor Monnier), alors que le référendum sur les traités, lui, est typiquement un enfant de notre siècle, comme nous le rappelle Georg Kreis. Quant à l'initiative populaire, elle a véritablement pris de l'essor sous la poussée du mouvement démocratique (Andreas Gross et Andreas Klages) qui, avec l'aide des fédéralistes, a réussi à la consacrer dans sa forme la plus incisive, à savoir le projet rédigé de toutes pièces, au niveau fédéral (Jean-Claude Favez). Il faudra attendre quelques années encore pour voir le référendum et l'initiative «à la Suisse» trouver racine et, bientôt, un essor nouveau dans les Etats de l'Ouest de l'Amérique du Nord.

8. Il y eut sans doute aussi un élément socio-politique, un contenu matériel qui porta les réformes institutionnelles consacrant peu à peu la démocratie directe. Je veux dire que toute cette évolution ne s'est pas faite seulement au sein des structures étatiques, à l'abri des enjeux concrets de la lutte politique du moment. A travers le référendum constitutionnel, il s'agissait bien de briser l'hégémonie politique des législatures et de s'affranchir de la tutelle encombrante de la métropole. Les libéraux contestaient les conservateurs, les radicaux en voulaient aux libéraux, les démocrates s'en prenaient aux radicaux, les socialistes dépassaient les démocrates: à chacune de ces radicalisations du mouvement politique d'avant-garde correspondaient des instruments spécifiques de démocratie directe, conçus comme des instruments pour atteindre l'objectif politique du moment. L'objectif a passé, les instruments sont restés et ils ont conduit bien souvent – faut-il le rappeler – à des

résultats diamétralement opposés à ceux souhaités par leurs auteurs. Mais on aurait tort d'estimer que les instruments auraient pu naître sans ces objectifs: le *Steckli-Donnerstag* à St-Gall en 1931, le *Züriputsch* de 1839, la révolte de St-Gervais en 1846, le *Mannlisturm* argovien en 1862, la question sociale au cours des années soixante, l'affaire du Gotthard au début du siècle et, *last but not least*, la Révolution française de 1789 à 1799 – la démocratie directe doit beaucoup, sinon tout à ces événements.

9. Un autre élément encore tient au rapport entre la société civile et l'Etat, ou plutôt à l'émergence de la première face au second. On connaît l'importance des *clubs* pour la Révolution de 1789. L'émergence des factions, l'apparition des partis, l'éclosion des associations – on devine la libération extraordinaire des idées, des activités et des solidarités sociales qu'a pu apporter, en Suisse, la période de l'Helvétique, si humiliante par ailleurs. A partir de la Régénération, la société civile peut s'affirmer davantage, occuper plus d'espace, se donner des objectifs économiques et, bientôt, contester le politique, contenir, sinon concurrencer l'Etat. Comment ne pas reconnaître que la démocratie directe n'a pu voir le jour que dans ces interstices fragiles de la liberté civile et qu'elle n'a réussi à s'implanter que grâce à la solidification de ce champ social non directement étatique, grâce au développement de la société civile? La démocratie directe n'est rien d'autre qu'un moyen particulièrement efficace pour articuler la société civile sur l'Etat, pour renforcer et structurer et l'un et l'autre de ces deux pôles qui, dans leur opposition constructive, peuvent sécréter la liberté aussi bien que la démocratie politiques. Ce sont peut-être bien les particularités de la société civile helvétique qui expliquent la profondeur de l'ancrage institutionnel et la puissance de la résonance idéologique de la démocratie directe en Suisse.

10. Enfin, ne l'oublions pas, il y a le hasard, les destins personnels, les rencontres fortuites dont on ne peut nier l'impact sur la naissance et le développement de la démocratie directe. L'histoire de celle-ci est aussi, pour une certaine part, subjective, dépendante et contingente. Le hasard est dans les idées, dans les institutions, dans les personnes, dans les faits sociaux. Il n'est peut-être pas déterminant, mais il est bien présent sur le trajet accidenté qu'ont suivi les institutions de la démocratie directe. On ne peut certes rien en déduire, ni positivement, ni négativement, au sujet de la naissance de ces institutions, sauf à considérer les facteurs perti-

nents de cette naissance avec une certaine circonspection, sous bénéfice d'inventaire.

11. Tout n'est certes pas dit dans ce volume sur les origines de la démocratie directe en Suisse. Mais je crois sincèrement que, dans les grandes lignes, les rapporteurs ont réussi à donner des réponses claires à toute une série de questions que soulève ce thème. C'est à eux donc, si disponibles et dévoués, que je souhaite adresser, au nom du C2D, mes remerciements les plus sincères. Je suis en dette aussi envers mon collègue Alfred Dufour qui m'a fait bénéficier de son expérience et de son savoir dans la préparation de cette première manifestation scientifique du C2D. A Madame Daniela Delgado, secrétaire du C2D, de même qu'à l'équipe des assistants de recherche formée par Mesdames Guita Kelly et Imola Kombot-Naguemon, Messieurs Philip Grant, Claudio Mascotto, Alexandre Trechsel et Serge Zogg, je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance pour leur engagement sans faille dans cette expérience. Le rectorat de l'Université de Genève, le décanat de la Faculté de droit, les départements d'histoire générale de la Faculté des lettres, de science politique de la Faculté des sciences économiques et sociales, d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques, de même que de droit constitutionnel de la Faculté de droit ont bien voulu contribuer financièrement au succès du colloque et à la publication de ce volume.

Genève, en janvier 1996

Andreas Auer



Table des matières

Les racines pré-révolutionnaires de la démocratie directe

Louis CARLEN, Em. Professor an der Universität Freiburg Die Landsgemeinde	15
Frank SCHULER, Assistent an der juristischen Fakultät Genf Das Gemeindereferendum in Graubünden	27
Alfred DUFOUR, Professeur à l'Université de Genève Rousseau revisité. Jean-Jacques et la démocratie genevoise	65
Andreas AUER, Professeur à l'Université de Genève Le référendum constitutionnel	79

La démocratie directe au 19^e siècle: les idées

Alfred KÖLZ, Professor an der Universität Zürich Die Bedeutung der Französischen Revolution	105
Hans Ulrich JOST, Professeur à l'Université de Lausanne Le courant radical	119
Franz WIRTH, Historiker, Reinach Die protodemokratische Bewegung im Kanton Zürich	131
Martin SCHAFFNER, Professor an der Universität Basel Die demokratische Bewegung	155
Marc VUILLEUMIER, Chargé d'enseignement à l'Université de Genève Le courant socialiste au XX ^e siècle et ses idées sur la démocratie directe	163

La démocratie directe au 19^e siècle: les institutions

Giorgio DE BIASIO, avocat, Lugano L'Introduzione del suffragio generale (maschile) vista dalla periferia (Il Ticino)	193
Silvano MÖCKLI, Privatdozent an der Universität St. Gallen Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein	209
Victor MONNIER, maître-assistant à la Faculté de droit de Genève Le référendum financier dans les cantons suisses au 19 ^e siècle	221
Andreas GROSS, Politikwissenschaftler, Zürich Andreas KLAGES, Politologe, Marburg Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich	267
Jean-Claude FAVEZ, Professeur à l'Université de Genève L'initiative populaire fédérale	323
Georg KREIS, Professor an der Universität Basel Die Anfänge der Direkten Demokratie im Bereich der Aussenpolitik	333

**Les racines pré-révolutionnaires
de la démocratie directe**

Die Landsgemeinde

Louis CARLEN
Professor an der Universität Freiburg

Begriff

Die Landsgemeinde ist die verfassungsmässige, unter feierlichem Zeremoniell abgehaltene Versammlung der stimmfähigen Bürgerinnen und Bürger schweizerischer Gemeinwesen.

In der Geschichte gab es verwandte Erscheinungen in Dithmarschen, in Friesland, auf Island, bei den Stetingern, in deutschen Reichsdörfern, in Vorarlberg und Tirol, in den VII und XIII deutschen Communi am Südhang der Cadorischen Alpen, in San Marino, in der Dauphiné, in der Normandie, in den Pyrenäen.

Forschung

Die Landsgemeinde fand in der Literatur häufig Beachtung. Zu den ersten bedeutenden wissenschaftlichen Darstellungen gehört das Buch von H. Ryffel über «Die schweizerischen Landsgemeinden», das 1903 erschien. M. Kellberg hat 1965 einen verfassungsgeschichtlichen Überblick seit 1900 vermittelt. W. Thrum hat 1954 die Landsgemeinde aus deutscher Sicht für einen breiteren Leserkreis dargestellt. G. Deletra, E. Rambert, H. Seytre haben die Landsgemeinde aus westschweizerischer und französischer Sicht behandelt. Aus stark bejahendem Erlebnis heraus schrieb G. Thüerer 1950 über die Landsgemeinde. Ich habe 1976 versucht, in einer in Deutschland erschienen Publikation einen Überblick über die Landsgemeinde in der Schweiz zu geben. S. Möckli

schrieb 1987 über die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, und J. Küng befasste sich 1990 mit der Landsgemeinde-Demokratie im Wandel der Zeit. F. Elsener hat sich 1979 in einer deutschen Festschrift zu den historischen Problemen der Landsgemeinde geäußert. B. Stolz hat 1968 die Landsgemeinde mit der athenischen Demokratie und den politischen Entscheidungen im Kibbuz verglichen. Dazu kamen Untersuchungen über Spezialprobleme wie z. B. zur Psychologie der Landsgemeinde von J. Wyrsh und 1971 von W.A. Liebeskind und V. Mock zur Beteiligung und dem Stimmrecht der Frauen an der Landsgemeinde sowie von H. Bischofberger zum Zeremoniell, dem Eid, den Darstellungen und dem Landsgemeindedegen. Über die Landsgemeinden der einzelnen Gebiete und Kantone wurden Dissertationen und andere Arbeiten verfasst. Man denke etwa an die Beiträge von X. Schnüriger über die Landsgemeinde von Schwyz, K. von Deschwanden über jene von Nidwalden, L. von Moos über jene von Obwalden, W. Stauffacher, A. Rosenbaum, E. Vischer, B. Becker, A. Müller und F. Weber über jene von Glarus, W. Schläpfer über jene von Appenzell ARh. und H. Grosser und A. Koller über jene von Appenzell IRh., F. Nager und R. Schaller über jene von Uri, R. Schmid, A.A. Steiner und E. Gruber über jene von Zug usw.

Dazu kommt eine ziemlich umfassende Literatur über die Landammänner. Dieser knappe Überblick zeigt, dass die Landsgemeinde für die Wissenschaft und die populäre Literatur noch immer ein attraktives Thema ist und Stoff für Auseinandersetzungen bietet, historisch und zeitgenössisch, dass sie auch im Ausland beachtet wird. Selbstverständlich hat sich die allgemeine verfassungsgeschichtliche Literatur der Schweiz von J.J. Blumer bis zu A. Kölz immer wieder mit der Landsgemeinde befasst, und in der Diskussion um die direkte Demokratie rückt sie stets in den Vordergrund.

Landsgemeinde-Orte

In Uri finden sich 1231 erste Spuren der Landsgemeinde. Diese hat sich in Uri bis 1928 gehalten (ein Volksbegehren zur Wiedereinführung wurde 1953 mit 3672 zu 2198 Stimmen verworfen). In Schwyz erscheint

die Landsgemeinde 1294 und hält sich bis 1848. In Unterwalden besteht sie seit 1300, und als das Land um die Mitte des 14. Jahrhunderts in zwei eigene «Staaten» zerfiel, erhielten Ob- und Nidwalden je eine eigene Landsgemeinde, woran sind bis heute nichts geändert hat. Die Landsgemeinde in Glarus besteht seit 1387. In Appenzell führen die ersten Spuren einer Landsgemeinde ins 14. Jahrhundert zurück. In beiden Halbkantonen Appenzell hat sich die Landsgemeinde bis heute erhalten. In Zug besteht sie zwischen 1376 und 1840.

Auch kleinere Gemeinwesen besaßen in der schweizerischen Eidgenossenschaft Landsgemeinden und Landsgemeinde-Verfassungen, wenn diese auch teilweise weniger stark ausgeprägt waren, als in den Innerschweizer Ständen. Solche Landsgemeinden gab es in den Talschaften Ursern und Engelberg, der Republik Gersau, der March, dem Hof Küssnacht, der Leventina, der Waldstadt Einsiedeln, der Landschaft Gaster, in den Grafschaften Werdenberg, Toggenburg und Uznach, in der Landvogtei Sargans, den tessinischen Vogteien Bellinzona, Riviera und Bleniotal, im Val Lavizzara, den bernischen Landschaften Oberhasli, Obersimmental und Saanen, in den zugewandten Orten in den Walliser Zenden und dem von diesen im Mittelalter besiedelten Val Formazza in Oberitalien und andern Walsergebieten. In den Bünden Rätians entstanden die Landsgemeinde-Gerichte und Hochgerichte, die sich bis in die neueste Zeit vor allem im Kreis Disentis erhalten haben, während die Landsgemeinde in den übrigen aufgezählten Gebieten nicht mehr besteht. In Schwyz, Zug und Uri waren für die Aufhebung Konflikte zwischen Landesgegenden mitbestimmend, nicht moderne demokratische Doktrinen.

Ursprung

Über den Ursprung der Landsgemeinde wurde verschiedenes geschrieben, das einer ernsthaften rechtshistorischen Betrachtung nicht standhält. Die Erschütterung der Markgenossenschaftstheorie, besonders auch für die Innerschweiz, hat die These, dass die Landsgemeinde mit der Tagung der Markgenossenschaft gleichzusetzen sei, nachdrücklich in Frage gestellt. Hingegen hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass die

Landsgemeinde aus der Gerichtsgemeinde herzuleiten sei, dass sie nach dem politischen Zerfall der Reichsvogtei deren Funktionen übernommen hat, und aus der damit erwachsenden politischen Selbständigkeit das Recht zu richten. So bleibt auch kein Raum mehr für die Annahme, die Landsgemeinde sei die Fortsetzung des germanischen Thing, mit dem man auch einen nationalen Mythos der Schweiz verband, nämlich dass die Landsgemeinde Ausdruck und ein Relikt der «germanischen Urfreiheit» der Innerschweizer Bauern sei.

Gesetzliche Grundlagen

In den heutigen Landsgemeindekantonen, den beiden Appenzell, in Ob- und Nidwalden und Glarus stellt die Kantonsverfassung die Grundlage für die Landsgemeinde dar. Da die schweizerische Bundesverfassung allen Kantonen Autonomie und das Selbstverwaltungsrecht einräumt, haben die Kantone die Möglichkeit, die Landsgemeinde beizubehalten oder sogar neu einzuführen und in ihrer Verfassung die entsprechenden Bestimmungen aufzunehmen.

Zur Verfassung kommen ergänzende Erlasse, so gibt es z.B. im Kanton Glarus ein Gesetz über die Eidesformeln vom 30. September 1877, von der Landsgemeinde am 6. Mai 1973 erlassene Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde und ein Reglement betreffend den Stimmrechtsausweis für die Landsgemeinde, erlassen vom Regierungsrat am 22. März 1922. In Nidwalden beruhen die Verfassungsartikel, die sich mit der Durchführung und Organisation der Landsgemeinde befassen (Art. 50-56), auf einer ganzen Reihe von Landsgemeindebeschlüssen bis 1994.

Aufgaben und Kompetenzen

Noch im späten Mittelalter besass die Landsgemeinde in allen eidgenössischen Landsgemeinde-Ständen, ausgenommen in Zug, die hohe Gerichtsbarkeit. Sie war gesetzgebende und verwaltende Versammlung und oberste Wahlbehörde. Als ausführende Gewalt übte sie die allgemeinen Aufsichtsrechte aus, traf wichtige Entscheidungen in auswärtigen Angelegenheiten, hatte die oberste Verfügungsgewalt in der inneren Landesverwaltung und in den abhängigen Landschaften sowie das Be gnadigungsrecht.

Immer wieder in der Geschichte und bis heute wird die Landsgemeinde als höchste Gewalt angesehen. Die Schwyzer Landsgemeinde erklärte 1655, dass sie niemand über sich anerkenne als Gott allein, und 1712 wird bei ihr das Wort «souverän» gebraucht. Die Landsgemeinde-Verfassungen drücken das wie folgt aus: Art. 19 der Verfassung von Appenzell IRh. bezeichnet die Landsgemeinde als «die oberste Behörde des Landes» und Art. 20 als «die gesetzgebende Behörde und oberste Wahlbehörde». Art. 1 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 besagt: «...die Staatsgewalt beruht im Volk. Es übt diese unmittelbar an der Landsgemeinde ... aus». Art. 61: «Sie ist das oberste Organ des Kantons».

Die Kompetenzen der Landsgemeinden variieren je nach Kanton. Allgemein kann man sagen, dass die Landsgemeinde Wahlbehörde für den Regierungsrat (mit Ausnahme von Glarus und Nidwalden), den Landammann und Landesstatthalter ist, für die Abordnung in den Ständerat und die oberen Gerichte, gewisse Beamte (Appenzell ARh wählte den Ständerat an der Urne, Art. 23 Kantonsverfassung von 1908, verlegte 1995 die Wahl wieder an die Landsgemeinde), dass sie Gesetzgebungskompetenz hat, das Finanzreferendum und auch gewisse ausführende Gewalt. Die Landsgemeinde von Nidwalden beschloss am 23. Oktober 1994, dass alle wichtigen Wahlen (nämlich Regierungs- und Ständeratswahlen) ebenso wie Verfassungsänderungen und wichtige Abstimmungen künftig an der Urne erfolgen sollten. Eine Gewaltentrennung gab es historisch gesehen bei der Landsgemeinde nie, sie wird auch heute nicht strikt durchgeführt. Die Landsgemeinde hat die Kompetenz, eine Verfassungsrevision zu beschliessen.

Teilnehmer

In der Geschichte hatten die Landleute, die in Ehr und Wehr standen, unter Strafandrohung bei Nicht-Erscheinen, an der Landsgemeinde teilzunehmen. In Uri, Unterwalden und Zug und in verschiedenen kleinen Gemeinwesen war das Stimmalter auf 14, in Schwyz, Glarus und Appenzell auf das erfüllte 16. Altersjahr angesetzt, wobei allerdings die Nidwaldner Landsgemeinde für die Stimmfähigkeit bei Bluturteilen das zurückgelegte 20. und später sogar das 30. Altersjahr verlangte.

Heute ist zur Teilnahme an der Landsgemeinde berechtigt, wer das Stimmrechtsalter erreicht hat. Dieses wurde 1982 in Obwalden auf das 18. Altersjahr herabgesetzt, ebenso 1991 in Appenzell ARh. und 1992 in Appenzell IRh.

In den meisten Kantonen besteht eine gesetzliche Teilnahmepflicht (in Appenzell ARh. bis zum 60. Altersjahr). Die am 11. Dezember 1989 abgeänderte Landsgemeindeverordnung von Appenzell ARh. schreibt den Teilnehmern vor, «in anständiger Kleidung, Männer mit Seitengewehr» der Landsgemeinde beizuwohnen (Art. 3).

In Nidwalden führte die Einschränkung der Kompetenzen der Landsgemeinde zu starker Abnahme der Teilnehmerzahl. Am 30. April 1995 begaben sich nur 1400 Landsleute in den Ring, was rund fünf Prozent der Nidwaldner Stimmberechtigten entspricht. Deshalb schrieb die Neue Zürcher Zeitung am 2. Mai 1995: «Eine Rumpf-Landsgemeinde verliert offensichtlich viel an politischer Anziehungskraft und droht zur Folklore abzugleiten.»

Ein eigenes Kapitel bildet die Teilnahme der Frauen. Aus dem Bericht eines venezianischen Gesandtschaftssekretärs von 1516 wissen wir, dass nach der Schlacht bei Marignano Frauen an der Schwyzer Landsgemeinde teilnahmen. In Saanen scheinen vor 1657 auch die ein Alpengenossenrecht besitzenden Frauen an der Landsgemeinde stimmberechtigt gewesen zu sein. An der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Februar 1971 über die Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene gab es dafür in den Landsgemeindekantonen nur in Nidwalden eine bejahende Mehrheit. Schrittweise aber wurde doch das Frauenstimmrecht eingeführt, beziehungsweise das Recht der Frauen, gleichberechtigt mit den Männern an der Landsgemeinde teilzunehmen, in Glarus 1971, in Ob- und Nidwalden 1972, in Appenzell ARh. 1989, in Appen-

zell IRh. 1991, nachdem das Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde gegen den Ablehnungsentscheid der Landsgemeinde 1990 am 27. November 1990 gutgeheissen hatte. Mit der Teilnahme der Frauen verdoppelten sich die Zahlen der Landsgemeinde-Teilnehmer. Von den ca. 7000 Landsleuten an der Landsgemeinde von Hundwil am 30. April 1995 waren ein Drittel Frauen. Die Landsgemeinde von Obwalden wählte 1992 die erste und 1995 die zweite Frau in die Regierung. Auch die Landsgemeinde von Appenzell ARh. hat zwei Frauen in die Regierung gewählt.

Verfahren und Zeremoniell

Die Landsgemeinden tagen zu festgesetzten Zeiten und unter freiem Himmel auf dem sogenannten Landsgemeindeplatz. Heute findet die ordentliche Landsgemeinde am letzten April-Sonntag, in Glarus am ersten Mai-Sonntag statt. In Appenzell ARh. wechselt der Tagungsort: In Jahren mit gerader Zahl tagt man in Trogen, in ungeraden in Hundwil. Seit altersher leitet ein bestimmtes Zeremoniell die Landsgemeinde ein und begleitet sie. Das Zeremoniell ist von sakralen und historischen Elementen durchzogen. Die Landesinsignien werden zur Landsgemeinde getragen und zur Schau gestellt. Das Sakrale kommt auch im Eid zum Ausdruck, nicht nur, indem Landammann und Behördenmitglieder feierlich vereidigt werden, sondern auch, abgesehen von Unterwalden, indem das Landsgemeindevolk den Eid leistet. Der Grosse Rat des Kantons Appenzell IRh. hat am 21. März 1994 zum letzten Mal einen Beschluss den Landsgemeindeeid betreffend gefasst.

Die Landsgemeinde wird mit der Rede des Landammanns eröffnet, der die Verhandlungen leitet. Die Landammänner wechseln jedes Jahr ab. Man unterscheidet zwischen dem regierenden und dem stillstehenden Landammann. In der Vergangenheit stammten die Landammänner immer wieder aus den gleichen Familien, einer bäuerlichen Aristokratie, aber auch aus alteingesessenem Adel. Verschiedene von ihnen haben staatsmännisches Format erreicht. Ihre Regierungsform war manchmal alles andere als demokratisch. Jakob Wyrsh, Sohn eines Landammanns, schrieb: «Lauterkeit, Konsequenz bei aller Anpassungsfähigkeit,

Zielsicherheit und die Wandlungsfähigkeit; Mut, der auch vor dem Einsatz der eigenen Beliebtheit nicht zurückschreckt; unparteiische Zurückhaltung in minder wichtigen Angelegenheiten; Geltung und Ansehen auch ausserhalb des Kantons; die Gesamtheit dieser Eigenschaften und Voraussetzungen ist in einem kleinen Kanton nicht im Besitz von Allzuvielen.»

Gesetz und Verordnung bestimmen die Reihenfolge der Geschäfte. Die Abstimmungen erfolgen durch Handmehr. Diese offene Abstimmung ist immer mehr der Kritik ausgesetzt, indem man sie als Eingriff in die Abstimmungsfreiheit ansieht. Deshalb gab es in verschiedenen Landsgemeindekantonen Initiativen, um für wichtige Wahlen, vor allem für die Wahl des Regierungsrates und der Ständeräte sowie für Verfassungsänderungen die Urnenabstimmung einzuführen. Zuletzt hat die Landsgemeinde von Nidwalden am 23. Oktober 1994 eine solche Initiative angenommen.

Der Landsgemeinde sind Schranken auch dadurch gesetzt, dass sie ihre Tätigkeit und Befugnisse im Rahmen der kantonalen Verfassungen und Verfahrensbestimmungen auszuüben hat. Negativ wird sie durch das Bundesrecht begrenzt, über das sie weder legiferieren noch sich hinwegsetzen kann.

Würdigung

Im Laufe der Geschichte konnte sich die Landsgemeinde dem Einfluss von Staatstheorien (z.B. Volkssouveränität), Ideologien und Doktrinen und dem Zeitgeist nicht entziehen. Radikalen Kreisen galt sie als Herd der Reaktion und der Legitimität. Es gab auch Ämterkauf und andere Auswüchse, ja sogar Staatskrisen. Carl Hilty glaubte, dass das 1874 auf Bundesebene eingeführte Referendum die Landsgemeinde eliminieren würde, und Johann Caspar Bluntschli bezeichnete die Landsgemeinde als rohe Staatsform. Landsgemeindegegner lancierten verschiedentlich Initiativen zur Abschaffung der Landsgemeinde. Noch 1991 hat die Landsgemeinde von Appenzell IRh. eine solche Initiative abgelehnt, ebenso die Landsgemeinde von Appenzell ARh. Die Landsgemeinde konnte den Affronts standhalten.

Die Kritik an der Landsgemeinde ist auch in unserer Zeit nicht ausgeblieben. Es wurde von einer «Sechsstunden-Demokratie» gesprochen und von Verwischung des Volkswillens und Ähnlichem. Man muss zugeben, dass die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen an der Urne besser gewahrt ist und dass diese ein genaueres Ergebnis liefert. Es fragt sich, wieweit die offene Abstimmung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention konform ist, da diese «freie und geheime» Wahlen vorsieht, und wie sich der europäische Integrationsprozess auf die Landsgemeinde auswirken kann. Auch die frühere Homogenität der Bevölkerung hat sich geändert. Die Aushöhlung der föderalistischen Struktur der Schweiz wirkt sich negativ aus.

Man darf aber nicht übersehen, dass die Landsgemeinde die Möglichkeit zu offenem Gespräch in der Politik bietet, dass der Einzelbürger ein Initiativrecht hat, um die Abänderung von Gesetzen zu verlangen. In der Verordnung über das Zeremoniell und das Verfahren an der Landsgemeinde von Obwalden vom 13. November 1975 steht in Art. 24 der bezeichnende Satz: «Bei der Beratung gilt das freie Wort». Tausende sehen immer noch in der Landsgemeinde ihre Form demokratischen Denkens und Handelns und Sich-Äusserns, sie ist auch eine Möglichkeit, geschichtlich Gewordenes und Tradition in unsere Gegenwart hinüberzuretten. Es dürfte noch gelten, was Bundesrat Ludwig von Moos, einst selber Landammann, 1953 schrieb: «Wesentlich ist, dass die Landsgemeinde in unserem kleinen Staatswesen, bei den vollkommener gewordenen Verkehrsverbindungen, der Tag ist, an dem die stimmberechtigten Männer [und Frauen] zusammentreten nicht zur namenlosen Masse, sondern zu einem Volke, das über die Geschicke des Landes wacht, das mit den Behörden gleichsam Zwiesprache hält, das seine Männer des Vertrauens nicht bloss wählt, sondern auch von Angesicht kennen soll und achten lernen will.»

Schliesslich sei nochmals Jakob Wyrsh zitiert, der sagte: «Die Landsgemeinde darf selbst nicht Herde sein. Wo aber Verantwortung und Besinnung herrscht, da verbacken Individuen nicht zur Masse».

Literaturhinweise

- Hermann BISCHOFBERGER, *Studien zur Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden*, Appenzell 1995 (11 Beiträge aus den Jahren 1985-1993).
- Louis CARLEN, *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Sigmaringen 1976.
 «Die Landsgemeinde von Goms», in: *Blätter aus der Walliser Geschichte*, Bd. 15, 1973, S. 17-24.
 «Landsgemeinde», in: *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 2, Berlin 1977, Sp. 1568-1570.
- Carl DESCHWANDEN, «Die Entwicklung der Landsgemeinde in Nidwalden als gesetzgebende Gewalt», in: *Zeitschr. für Schweiz. Recht* VI, 1857, S. 99-150.
- Ferdinand ELSENER, «Zur Geschichte der schweizerischen Landsgemeinde. Mythos und Wirklichkeit», in: *Beiträge zur Rechtsgeschichte. Gedächtnisschrift für Conrad Hermann*, hg. von Gerd KLEINHEYER u. Paul MIKAT, Paderborn 1979, S. 125-150.
- Wolfgang ENDRISS, *Die schweizerische Landsgemeinde-Demokratie*, Erlangen 1945 (Nachdruck 1970).
- Hermann GROSSER, «Die Geschäfte der Landsgemeinde von Appenzell I.Rh. der Jahre 1850 bis 1967», in: *Innerrhoder Geschichtsfreund* 13, 1967, S. 3-10, 1968-1988 ebd. 31, 1988, S. 123-152.
- Andreas HUBER-SCHLATTER, *Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden*, Diss. St. Gallen, Bern 1987.
- Max KELLENBERGER, *Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, Ein verfassungsgeschichtlicher Überblick seit 1900*, Diss. Zürich 1965.
- Albert KOLLER, «Das Bild der Landsgemeinde», in: *Innerrhoder Geschichtsfreund* 7, 1960, S. 3-10.
- Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992.
- Josef KÜNG, «Landsgemeinde-Demokratie im Wandel der Zeit», in: *Innerrhoder Geschichtsfreund* 33, 1990, S. 33-67.
- Wolfgang Amédée LIEBESKIND, «Landsgemeinde et suffrage féminin», in: *Institutions politiques et traditions nationales*, Genève 1973, S. 310-314.
- Vreni MOCK, *Das Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, Geschichte einer verzögerten politischen Emanzipation*, Mskr., Appenzell 1988.
- Silvano MÖCKLI, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, Bern 1987.

- Ludwig VON MOOS, «Die Landsgemeinde», in: *Obwaldner Heimatbuch*, Basel 1953, S. 89-99.
- Albert MÜLLER, «Gedanken über die Landsgemeinde von Katholisch-Glarus», in: *Mitteilungsblatt der Gesellschaft der Freunde des Freulerpalastes Näfels 11*, 1976, S. 1-19.
- Franz NAGER, *Die Landsgemeinde von Uri in rechtshistorischer Entwicklung*, Diss. Zürich 1924.
- Eugène RAMBERT, «Les Landsgemeinde de la Suisse», in: *Les Alpes Suisses*, V, Genève 1875, S. 149-318.
- Heinrich RYFFEL, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, Zürich 1903.
- Walter SCHLÄPFER, *Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden*, Herisau 1975.
- Carlo SCHMID, «Die politischen Traditionen von Appenzell Innerrhoden», in: *Schweizer Journal 53*, 1987, H. 7, S. 33-35.
- Xaver SCHNÜRIGER, *Die Schwyzer Landsgemeinde*, Diss. Bern 1906.
- H. SEYTRE, *Landsgemeinde suisse*, Paris 1910.
- Werner STAUFFACHER, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus*, Diss. Zürich, Glarus 1964.
- Adolf Alois STEINER, *Legitimität und Demokratie im alten Stande Zug*, Diss. Zürich 1960.
- Peter STOLZ, *Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie. Untersuchung zum kollektiven Entscheid in der athenischen Demokratie, im schweizerischen Landsgemeindekanton Glarus und im Kibbuz*, Diss. Bern 1968.
- Werner THRUM, *Die schweizerische Landsgemeinde aus deutscher Sicht*, Stuttgart 1954.
- Georg THÜRER, «Die Schweizer Landsgemeinden. Lebendige Urformen der Demokratie jenseits des Sees», in: *Leben am See*, II, Friedrichshafen 1984, S. 54-56.
Unsere Landsgemeinden, Erlenbach-Zürich 1950.
- Eduard VISCHER, «Von der glarnerischen Nüchternheit. Untersuchungen über Formelemente der glarnerischen Landsgemeinde», in: *Beiträge zur Geschichte des Landes Glarus*, Bd. 55, 1952, S. 46 ff.
Die Glarner Landsgemeinde 1861-1878, Glarus 1952.
- Jakob WYRSCH, «Zur Psychologie der Landsgemeinde», in: *Aus Geschichte und Kunst, Robert Durrer zur Vollendung seines 60. Lebensjahres*, Stans 1928, S. 549-565.

Das Gemeindereferendum in Graubünden

Frank SCHULER

Assistent an der juristischen Fakultät Genf

Einleitung

Die allgemeine verfassungsgeschichtliche Darstellung der direkt-demokratischen Institutionen¹ beginnt in der Regel bei der französischen Revolution und schliesst als älteres Element, wenn überhaupt, meist nur gerade die Landsgemeinde mit ein. Eher unbekannt bleibt eine besondere Institution, nämlich diejenige des Gemeindereferendums wie es Wallis und Graubünden seit dem ausgehenden Mittelalter kannten.

Im Zusammenhang mit den *vor-revolutionären* Wurzeln der direkten Demokratie soll hauptsächlich das Gemeindereferendum im Freistaat der III Bünde (1524-1798) behandelt werden. Als mögliche *Wurzel* des modernen Referendums gilt es, das nach der Helvetik bis 1854 bestehende Gemeindereferendum im Kanton Graubünden zu integrieren.

Im folgenden beschränke ich mich auf das Gemeindereferendum auf der Ebene des Freistaates und übergehe somit die verschiedenen Referendumsformen auf unteren staatlichen Ebenen (Gemeindereferendum in den Bünden oder ähnliche Formen innerhalb der Gemeinden). Ebenso schliesse ich das Referendum im Rahmen von konfessionellen Teilgremien (etwa der evangelischen Session des Bundestages)

¹ In dem Sinne, dass die Stimmberechtigten über das Wahlrecht hinaus weitere, nicht vom Wohlwollen eines anderen Staatsorgans abhängige Kompetenzen besitzen. Siehe Andreas AUER, «Le référendum populaire: histoire et avenir», *plädoyer* II/1991, S. 54 f. (mit Überblick über die unterschiedlichen Lehrmeinungen diesbezüglich).

aus. Bei den erwähnten Gemeinden² handelte es sich um die Gerichtsgemeinden, die aus den ursprünglichen grundherrlichen Gerichtsbezirken der niederen Gerichtsbarkeit hervorgegangen sind. Der Freistaat zählte 48, in etwa den heutigen Kreisen entsprechende und mehrere Dörfer (Nachbarschaften) umfassende Gerichtsgemeinden³. Unter Referendum verstehe ich eine Abstimmung, bei welcher ein Staatsorgan in annehmender oder ablehnender Weise zur Vorlage eines anderen in Anwendung des Mehrheitsprinzips Stellung bezieht⁴.

Meinen Beitrag möchte ich in drei Teile gliedern. Zunächst skizziere ich die allgemeinen politisch-geographischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung zu einer demokratischen, politischen Freiheit und die Entstehung des Gemeindereferendums (I). Anschliessend untersuche ich das Gemeindereferendum im Freistaat, insbesondere die rechtlichen

² Eine Darstellung zur Gemeinde in Graubünden findet sich u.a. bei Georg FIENT, «Die bündn. Gemeinde in ihrer staatsrechtlichen Struktur», *Bündnerisches Monatsblatt* 1902, Peter LIVER, «Die Bündner Gemeinde», *Bündnerisches Monatsblatt* 1941 und Göri PEDOTTI, *Beiträge zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung der Gemeinde, der Gemeindeaufgaben und des Gemeindevermögens im Kanton Graubünden*, Diss. Zürich 1936.

³ Zur staatlichen Organisation siehe Peter LIVER, «Die staatliche Entwicklung im alten Graubünden», *Zeitschrift für Schweizerische Geschichte* 1933, S. 206 f. sowie Friedrich PIETH, *Bündnergeschichte*, Chur 2. Aufl. 1982, S. 109 ff. Die Gerichtsgemeinden wurden durch das Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise von 1851 aufgehoben (BR 110.200).

⁴ Ausführliche Definitionen des Referendums, mit teilweise unterschiedlichen Akzenten, finden sich bei Jean-François AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967/1982, Bd. II, S. 401 f. und 416; ders., «Le referendum populaire», *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, I/1972, S. 481; Andreas AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève 1978, S. 40 und 181; ders., «Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse», *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 1984, S. 25; Fritz FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, S. 12 f., 293 und 309 f.; Zaccaria GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich 1941, S. 419 f. und 431; Etienne GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, Lausanne 1987, S. 47 und 225; Ulrich HÄFELIN/Walter HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1988, S. 44 f.; Yvo HANGARTNER, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, Zürich 1980, Bd. I, S. 103 sowie Christoph WINZELER, *Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht*, Diss. Basel, Basel/Frankfurt am Main 1983, S. 97.

Grundlagen, die Rechtsnatur, das Verfahren und die dem Referendum unterstellten Bereiche (II). Zum Schluss wird das Gemeindereferendum in den Verfassungen des Kantons Graubünden von 1803 und 1814 beleuchtet (III).

I. Die Rahmenbedingungen bei der Entstehung des Gemeindereferendums

A. Die Entwicklung zu einer demokratischen, politisch freien Gesellschaft

Das Aufkommen einer kollektiven politischen Freiheit in dem Sinne, dass die Bevölkerung keiner übergeordneten Gewalt unterstellt oder an deren Willensbildung beteiligt ist⁵, das Aufkommen also einer in gewissem Sinne demokratischen Gesellschaftsorganisation mit lokaler Autonomie – und somit die allmähliche Ablösung des Feudalsystems – lässt sich insbesondere an zwei Phänomenen verfolgen: am steigenden Mitspracherecht der Bevölkerung bei der Besetzung des Gerichtes⁶ und an der Gründung der drei Bünde⁷. Die Träger dieser politischen Freiheit waren die Gerichtsgemeinden, die als Versammlung durchaus mit der schweizerischen Landsgemeinde verglichen werden können.

In bezug auf den steigenden Einfluss der Bevölkerung bei den *Ammannwahlen* lassen sich verschiedene Stadien feststellen. Zunächst

⁵ So Peter LIVER, «Von der Freiheit in der alten Eidgenossenschaft und nach den Ideen der französischen Revolution», *Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte*, P. LIVER (Hrsg.), Chur 1970 (1948), S. 3. Siehe ebenfalls GIACOMETTI (Fn. 4), S. 548.

⁶ Für die Bedeutung der Ammannwahlen beim Übergang zur Demokratie siehe LIVER (Fn. 3), S. 217.

⁷ Zur diesbezüglichen Rolle der Bünde siehe Peter LIVER, «Untersuchungen zur Entwicklung vom Feudalismus zur Demokratie in den graubündnerischen Hinterthälern», *Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte*, P. LIVER (Hrsg.), Diss. Zürich 1929 (Teil 1), Chur 1970, S. 371 ff. und ders. (Fn. 3), S. 224 f.

wurde der Ammann vom Herrn frei bestimmt. Ausgehend vom Recht der Wahl der Geschworenen und zur Verhinderung von «fremden Richtern», verlangte die Gerichtsgemeinde, d.h. die Gemeinschaft der dem Gericht unterstellten Bevölkerung, ein Mitspracherecht bei der Besetzung des Ammannpostens⁸. In einer ersten Phase errang die Gerichtsgemeinde das Recht, zwei oder drei Kandidaten zu wählen, aus denen der Herr einen zum Ammann bestimmte. Dies war etwa im Oberengadin und im Bergell der Fall⁹. Etwa gleichzeitig fand auch ein anderes Verfahren eine gewisse Verbreitung. Hierbei bestimmte der Herr drei Kandidaten, aus welchen nun die Gerichtsgemeinde den Ammann wählte¹⁰. Das letzte Stadium bildete folglich die freie Ammannwahl durch die Gerichtsgemeinde. Zeitlich verlief diese Kompetenzverlagerung vom 13. bis ins 17. Jahrhundert.

Die im 14. und zu Beginn des 15. Jahrhunderts¹¹ von den Gerichtsgemeinden gegründeten *Bünde* verstärkten diese Tendenz, wobei es in

⁸ Siehe Peter Conradin von PLANTA, *Die Rechtsgeschichte des Oberengadins bis zur Aufhebung der politischen Gesamtgemeinde im Jahre 1854*, Diss. Zürich 1931, S. 110. Vgl. ebenfalls Wilhelm PLATTNER, *Die Entstehung des Freistaates der drei Bünde und sein Verhältnis zur alten Eidgenossenschaft*, Davos 1895, S. 202.

⁹ Siehe Hans-Jürg FEHR, «Die Freiheitsbewegung im Oberengadin», *Bündner Monatsblatt* 1974, S. 64 ff.; Anton MEULI, *Die Entstehung der autonomen Gemeinden im Oberengadin*, Chur 1902, S. 21-26 und von PLANTA (Fn. 8), S. 99 ff.

¹⁰ Siehe Rudolf Anton GANZONI, «Die Entstehung der bündnerischen Demokratie», *Bündner Geschichte: Vorträge gehalten im Winter und Frühjahr 1901/1902 im Rätischen Volkshaus in Chur*, Chur 1902, S. 110 f. und Peter LIVER, «Vom Feudalismus zur Demokratie in den graubündnerischen Hinterrheintälern», Diss. Zürich 1929 (Teil 2), *Jahresbericht der Historisch-antiquarischen Gesellschaft Graubündens* 1929, S. 58 f.

Dieses Verfahren galt z.B. im Avers; siehe Erhard CLAVADETSCHER, «Zur Geschichte der Walsergemeinde Avers», *Bündnerisches Monatsblatt* 1942, S. 201.

¹¹ 1367 erfolgte ein erster Zusammenschluss, der sich später zum Gotteshausbund entwickelte. Siehe hierzu *Festschrift 600 Jahre Gotteshausbund*, Chur 1967, insbesondere S. 80 ff., 98 ff., 129 ff. und 529 ff.; PIETH (Fn. 3), S. 76 ff.; Peter Conradin von PLANTA, *Geschichte von Graubünden*, Bern 3. Aufl. 1913, S. 75 ff. und 83 f.; PLATTNER (Fn. 8), S. 147 ff. sowie Heinrich ZSCHOKKE, *Geschichte des Freistaates der drei Bünde im hohen Rätien*, Zürich 1817, S. 70 ff.

Der Obere oder Graue Bund wurde in den Jahren 1395/1424 gegründet; siehe Iso

erster Linie um die Wahrung des Landfriedens und einer minimalen «Rechtssicherheit» ging. Angestrebt wurde ein gegenseitiger Beistandspakt sowie die Zuständigkeit von lokalen Gerichten unter Leitung von Einheimischen¹². Die fortschreitende Territorialisierung überlagerte und verstärkte diesen Prozess.

In die Zuständigkeit der jährlichen Gerichtsgemeindeversammlung als oberstes Organ der Gerichtsgemeinde fiel zunächst die Wahl der Gerichtsbehörden und teilweise weiterer Stellen; später kamen rechtssetzende Erlasse und eventuell Verwaltungsfragen dazu. Landsgemeinden bestehen im übrigen in einigen Kreisen¹³ heute noch als Wahlorgane für die Abgeordneten im Grossen Rat. Die Namen wie «cumin» oder «Bsatzig» zeugen von den erwähnten Elementen.

Als Träger der kollektiven Freiheit bildeten die Gerichtsgemeinden den Rahmen zur Ablösung der Feudalordnung. Ihren Aufschwung verdanken sie verschiedenen, sich zum Teil gegenseitig bedingenden und verstärkenden Faktoren, durch deren Zusammenwirken und Wechselspiel sich die geschichtliche Entwicklung erklären lässt.

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluss spielte die *geographische Lage* an der Peripherie des deutschen Reiches. Die gebirgige Gegend war wirtschaftlich wenig interessant und überaus schwierig zu kontrollieren

MÜLLER, «Die Entstehung des Grauen Bundes», *Bündnerisches Monatsblatt* 1941, S. 129 ff.; PIETH (Fn. 3), S. 78 ff.; VON PLANTA (Fn. 11), S. 79 ff.; PLATTNER (Fn. 8), S. 115 ff.; Peder Anton VINCENZ, *Der Graue Bund*, Chur 1924, S. 160 ff. Die Gerichtsgemeinden des Zehngerichtenbundes schlossen sich 1436 zusammen; siehe Paul GILLARDON, *Geschichte des Zehngerichtenbundes*, Davos 1936, S. 27 ff.; Elisabeth MEYER-MARTHALER, «Das Toggenburger Erbe und die Anfänge des Zehngerichtenbundes», *Geschichte und Kultur Churrätens. Festschrift für Pater Iso Müller OSB zu seinem 85. Geburtstag*, U. BRUNOLD und L. DEPLAZES (Hrsg.), Disentis 1986, S. 458 ff.; PIETH (Fn. 3), S. 82 ff.; VON PLANTA (Fn. 11), S. 82 f.; PLATTNER (Fn. 8), S. 162 ff. sowie ZSCHORKE (Fn. 11), S. 70 ff.

¹² So beispielsweise Art. 1, 5 und 7 ff. Grauer Bund 1424 (in: Constanz JECKLIN, «Urkunden zur Verfassungsgeschichte Graubündens», *Jahresbericht der Historisch-antiquarischen Gesellschaft Graubündens* 1883/86, Nr. 15, S. 19 ff.) oder Art. 1 und 7 f. Zehngerichtenbund 1436 (in: JECKLIN, Nr. 20, S. 29 ff.). Beim Gotteshausbund stand neben dem Beistandspakt die Verwaltung des Bistums im Vordergrund; siehe Theodor VON MOHR/Conradin VON MOOR, *Codex diplomaticus*, Chur 1848-1865, Bd. III, Nr. 134, S. 202 ff.

¹³ So in Disentis, Lugnez, Schanfigg oder Davos. Siehe auch Art. 13 Abs. 2 KV (BR 110.100) und Art. 14 und 27a GPR (BR 150.100).

oder zu erobern. Dieser Faktor verunmöglichte denn auch eine vollständige Durchdringung des Gebietes durch die Feudalherrschaft sowie die Bildung von grösseren Territorialherrschaften. Der Unterschied zwischen Herren und Untergebenen war geringer als etwa in der Ebene. Die Gebirgslandschaft verlangte von jeher ein enges Zusammenarbeiten aller. Alp- oder Forstwirtschaft konnte nicht von einzelnen allein bewältigt werden. Dieser Umstand förderte natürlich auch die Bildung von Genossenschaften, beziehungsweise deren Weiterbestehen¹⁴.

Ein weiterer Faktor bestand im allmählichen *Niedergang der Feudalherren*. In Graubünden gelang es ausser dem Bischof von Chur keinem Feudalherren, eine überragende Stellung zu erringen. Die Feudalherrschaft mit ihrem Villikationssystem spielte zwar eine gewisse Rolle, war jedoch nie wirklich flächendeckend¹⁵. Dauernde Fehden und das geringe Interesse an der Bewirtschaftung des Landes schwächten die Feudalherren an Blut und Geld. Während die Ausgaben stetig anstiegen, gingen die Einnahmen zurück. Durch das ständige Kriegführen kam die Aufsicht über die Besitztümer zu kurz. Sowohl Vögte als auch die Bevölkerung konnten diesen Umstand nutzen. Gleichzeitig waren die Feudalherren unfähig, sich den wirtschaftlichen Änderungen anzupassen. Dieser allgemeine Niedergang zwang sie, zwecks Geldbeschaffung zuerst die finanzielle Hilfe der Gerichtsgemeinden anzunehmen und später ihren Besitz schrittweise zu verkaufen. Letztere nutzten diese Entwicklung zu verstärkter Mitbestimmung und schliesslich zum Loskauf¹⁶.

Die Ansiedlung persönlich freier Walser ab dem 13. Jahrhundert¹⁷ verstärkte die in Laax oder im Schams bestehenden Elemente von *persönlicher Freiheit*. Das Aufkommen der Erbleihe förderte die allge-

¹⁴ Siehe für Graubünden Benjamin R. BARBER, *The Death of Communal Liberty*, Princeton 1974, S. 79 ff. und 97 ff. sowie Peter LIVER, «Alpenlandschaft und politische Selbständigkeit», *Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte*, P. LIVER (Hrsg.), Chur 1970 (1942), S. 35.

¹⁵ Siehe diesbezüglich LIVER (Fn. 10), S. 31 ff. und 51 ff. sowie ders. (Fn. 14), S. 24 f.

¹⁶ Siehe LIVER (Fn. 10), S. 31 ff. und 80 ff.

¹⁷ Zuerst im Rheinwald, dann im Avers, in Safien, Davos und an anderen Orten; siehe u.a. Peter LIVER, «Ist Walserrecht Walliserrecht?», *Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte*, P. LIVER (Hrsg.), Chur 1970 (1943), S. 732 ff. und Enrico RIZZI, *Geschichte der Walser*, Anzola d'Ossola 1993, S. 81 ff. und 151 ff.

meine Tendenz zur Einebnung der Unterschiede zwischen Freien und Unfreien. Der kollektive Freiheitswille äusserte sich besonders in der Unabhängigkeit vom Reich oder von fremden Fürsten¹⁸.

Obschon ihre Existenz in der Schweiz umstritten ist, lassen sich in bezug auf Graubünden vereinzelt *Markgenossenschaften* nachweisen¹⁹. So finden wir in Ilanz, am Heinzenberg, in Roveredo, im Müntertal und im Bergell Belege für ihre Existenz²⁰. Diese Beispiele beschränken sich allesamt auf damals romanischsprachige Gebiete, denn bei den Walsern war die Institution nicht bekannt²¹. Der Umfang der Markgenossenschaft beschränkte sich auf die Nachbarschaft (das Dorf) und war in der Regel nicht mit der Gerichtsgemeinde gleichzusetzen. Die Markgenossenschaft nutzte die ihr am nächsten gelegenen Weiden und Wälder, die allerdings meist im Eigentum der Talgenossenschaft blieben²². Die gemeinsame Nutzung betraf vor allem Wald, Weide (die sogenannte Allmende) und die Alpen²³. Bei der Markgenossenschaft handelte es sich also insbeson-

¹⁸ Siehe GIACOMETTI (Fn. 4), S. 547 f.

¹⁹ Ihre Existenz wird insbesondere von Louis CARLEN, *Rechtsgeschichte der Schweiz*, Bern 1978, S. 64 stark bezweifelt. Anderer Ansicht sind u.a. BARBER (Fn. 14), S. 109 ff.; PEDOTTI (Fn. 2), S. 12 ff.; Julius PUTZL, *Die Entwicklung des Bürgerrechts in Graubünden*, Diss. Zürich 1951, S. 1 ff. sowie Fritz WERNLI, «Markgenossenschaft», *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, A. ERLER, E. KAUFMANN und W. STAMMLER (Hrsg.), Berlin 1984, Sp. 308.

²⁰ Siehe Peter LIVER, «Zur Rechts- und Wirtschaftsgeschichte des Heinzenbergs im 15., 16. und 17. Jahrhundert mit besonderer Berücksichtigung der Alpen, Maiensässe und Allmenden», *Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte*, P. LIVER (Hrsg.), Chur 1970 (1932), S. 656 f.; Elisabeth MARTHALER, «Untersuchungen zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte der Grafschaft Vintschgau im Mittelalter», *Jahresbericht der Historisch-antiquarischen Gesellschaft Graubündens* 1940, S. 214 ff. sowie Friedrich PURTSCHER, *Die Gerichtsgemeinde «Zu Ilanz und in der Grub»*, Chur 1922, S. 2 ff.

²¹ Siehe diesbezüglich LIVER (Fn. 2), S. 38 sowie Karl MEYER, «Über die Anfänge der Walserkolonien in Rätien», *Bündnerisches Monatsblatt* 1925, S. 212 ff. und 250.

²² Für das Unterengadin wird die Existenz einer Talgenossenschaft stark angezweifelt; siehe Guido TRAMÈR, *Die Unterengadiner Gemeinden vom 16. Jahrhundert bis zur kantonalen Verfassung von 1854*, Diss. Zürich 1950, S. 35 ff.

²³ Siehe LIVER (Fn. 14), S. 29 f. Mit Ausnahme der Alpen am Heinzenberg, die in Privateigentum übergegangen waren und von privaten Korporationen genutzt wurden. Siehe LIVER (Fn. 20), S. 649 ff.

dere um eine wirtschaftliche Nutzungsgemeinschaft²⁴. Sie konnte bezüglich der Nutzung Regeln, auch strafrechtlicher Art, aufstellen. Diese beschränkten sich jedoch auf das Genossenschaftsgebiet. Die politische Rolle der Markgenossenschaft war m.E. im Vergleich zur Gerichtsgemeinde weniger wichtig. Trotzdem darf die Bedeutung der Markgenossenschaft bei der Demokratisierung nicht unterschätzt werden. Ihr Einfluss ist zwar nicht direkter Art; durch das Nebeneinander von Freien und Hörigen in der (lokalen) Märkerversammlung und aufgrund der wirtschaftlichen Selbstverwaltung stiegen aber die Erwartungen der Bevölkerung. Die gemachten Erfahrungen und die Reife flossen als neue Forderungen auf politischer Ebene ein und bildeten einen nicht zu unterschätzenden Pluspunkt bei deren Realisierung²⁵. Zudem ist es wahrscheinlich, dass der Kreis der wirtschaftlich und politisch Mitspracheberechtigten, wenigstens in einer frühen Phase, gleich umschrieben wurde. Die Freizügigkeit auf Genossenschaftsebene wirkte sich ebenso im Bereich der Gerichtsgemeinde aus.

Es wäre falsch, die Entwicklung in Graubünden nur als autonomen Prozess aufzufassen. *Einflüsse von aussen* durch rege Kontakte zur schweizerischen Eidgenossenschaft, zum Wallis und nach Italien (vornehmlich zu Städten der Kommunalbewegung) sind bezeugt und nicht zu leugnen²⁶.

Die kollektive Demokratie ist nicht als konzeptuell-philosophisches Postulat in die Realität umgesetzt worden. Die oben skizzierte Entwicklung verlief vielmehr aufgrund materieller Erwägungen und Vorteile. Wir können also keinen dogmatischen oder theoretischen Hintergrund ausmachen²⁷. Ein gewisses Ideal der Freiheit spielte zwar sicherlich mit,

²⁴ Siehe LIVER (Fn. 2), S. 38.

²⁵ So auch LIVER (Fn. 14), S. 30; ders. (Fn. 10), S. 42 f. und ders. (Fn. 3), S. 217.

²⁶ Siehe u.a. PLATTNER (Fn. 8), S. 221 ff. (Eidgenossenschaft), Louis CARLEN, «Graubünden und Wallis», *Blätter aus der Walliser Geschichte* 1973, S. 8 f. (Wallis) und Martin BUNDI, «Zur Frage einer Annäherung zwischen Churrätien und Brescia im frühen 15. Jahrhundert», *Geschichte und Kultur Churrätien. Festschrift für Pater Iso Müller OSB zu seinem 85. Geburtstag*, U. BRUNOLD und L. DEPLAZES (Hrsg.), Disentis 1986, S. 549 ff.; LIVER (Fn. 3), S. 214 und 220 sowie J(ean) R(odolphe) VON SALIS, *Zur Geschichte der Talschaft Bergell*, Zürich 1970, S. 5 (Italien).

²⁷ Siehe auch Paul SCHREIBER, *Die Entwicklung der Volksrechte in Graubünden*, Diss. Zürich 1921, S. 2.

aber es nahm, zumindest zu Beginn der Entwicklung, mehr eine gelebte denn eine gedachte Funktion ein.

B. Die Entstehung des Gemeindereferendums

Die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung wurde zweifelsohne durch den Zusammenschluss zu Bünden erreicht. Sie garantierten eine gewisse gemeinsame Stärke und förderten gleichzeitig die Breitenwirkung der Demokratisierung in einzelnen Gerichtsgemeinden. Die teuer erkämpfte relative lokale Selbständigkeit verhinderte hingegen ein übermässiges Abtreten von Kompetenzen an ein übergeordnetes Organ; die Entscheidung musste bei der Gerichtsgemeinde verbleiben. Das Spannungsfeld zwischen dem zur Sicherung der Unabhängigkeit notwendigen Zusammenschluss und der Wahrung der Gemeindeautonomie führte zu einer bundesstaatlichen Organisation mit weitreichender lokaler Unabhängigkeit²⁸. Die Übertragung der Landsgemeinde, beziehungsweise die vom Grauen Bund ausgehende Schaffung einer ähnlichen Form in den Bünden und später im Freistaat führte zur Entstehung des Gemeindereferendums²⁹.

Dieser kreative Prozess wurde durch verschiedene Parameter bedingt. Zum einen war das Gebiet des Freistaates der drei Bünde von so grosser *räumlicher Ausdehnung*, dass eine gemeinsame Landsgemeinde wegen der Distanzen undurchführbar war. Aus diesem Grunde musste eine andere Möglichkeit der demokratischen Mitbestimmung gefunden werden. In Graubünden war diese neue Form der Bundestag, an dem die verbindlich instruierten Boten aller Gerichtsgemeinden zusammentrafen. Bei ungenügenden Instruktionen wurde der Entscheid «ad referendum» in die Gerichtsgemeinde genommen³⁰.

²⁸ So LIVER (Fn. 3), S. 206 f.

²⁹ Siehe Rudolf Anton GANZONI, *Beiträge zur Kenntnis des bündnerischen Referendums*, Diss. Bern 1890, S. 13 f. und SCHREIBER (Fn. 27), S. 11 ff.

³⁰ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 17; ders. (Fn. 10), S. 119 f. sowie Wolfgang Amédée LIEBESKIND, «Altschweizerische Föderativsysteme», *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 1933, S. 14 ff.

Dieselbe Entwicklung lässt sich auch für die sieben Zenden im Wallis nachweisen; siehe Wolfgang Amédée LIEBESKIND, *Das Referendum der Landschaft Wallis*, Leipzig 1928, S. 2 und 46 ff.

Im Gegensatz zur schweizerischen Eidgenossenschaft kannte der Freistaat das Prinzip der *Mehrheitsentscheidungen*³¹. Bei insgesamt 48 Gerichtsgemeinden ist die praktische Undurchführbarkeit des Prinzips der Einstimmigkeit augenfällig. Die Entwicklung in Richtung Bundesstaat wurde sicherlich durch die Homogenität der Teilverbände, die damals herrschenden politischen Verhältnisse und auch durch die existentielle Notwendigkeit einer effizienten Entscheidungsfindung bestimmt.

Das Referendum verdankt also seine Entstehung der Anpassung der Institution «Landsgemeinde» an die Bedürfnisse eines flächenmässig grösseren Gebietes, das bundesstaatlich organisiert ist. Es stellt dabei die logische Folge der demokratischen Staats- und Gemeindeordnung und der Instruktionsgebundenheit der Boten am Bundestag dar.

II. Das Gemeindereferendum im Freistaat

Obschon informelle Kontakte und koordiniertes Handeln zwischen den einzelnen Bünden und Gerichtsgemeinden erwiesenermassen schon im 15. Jahrhundert bestanden³² und im Laufe der Zeit durch bilaterale Bündnisse³³ verstärkt wurden, so dass seit 1450, spätestens aber seit 1471 von einer eigentlichen informellen Bündnisgemeinschaft oder

³¹ Siehe SCHREIBER (Fn. 27), S. 11 f. Dies galt ebenfalls im Wallis; siehe LIEBESKIND (1928, Fn. 30), S. 76 ff.

Zur Lage in der Eidgenossenschaft, siehe Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte – Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 8.

³² Siehe Paul GILLARDON, «Ein neu aufgefundener Bundesbrief von 1524 und die Frage nach der ersten Bundesvereinigung gemeiner 3 Bünde», *Bündnerisches Monatsblatt* 1932, S. 14 ff. und Conradin VON MOOR, *Geschichte von Currätien und der Republik «gemeiner drei Bünde» (Graubünden)*, Chur 1870-1874, Bd. II, S. 63 ff.

³³ So durch die Bündnisse zwischen Gotteshausbund und Grauem Bund von 1440 sowie Zehngerichtebund von 1450. Ein Bündnis zwischen Grauem Bund und Zehngerichtebund wurde im Jahre 1471 geschlossen. Siehe Eugen DURNWALDER, *Kleines Repetitorium der Bündner Geschichte*, Chur 1970, S. 25 und 27 sowie C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 24, S. 34 ff.; Nr. 25, S. 41 ff. sowie Nr. 30, S. 58 ff.

Staatenbund mit gewohnheitsrechtlichen Organisation und Verfahren gesprochen werden konnte, erfolgte die formelle Gründung des bundesstaatlichen Freistaats der drei Bünde erst durch den Bundesbrief von 1524³⁴.

A. Die rechtlichen Grundlagen

Der Bundesbrief von 1524 erwähnte weder das Referendum noch sonstige Regeln bezüglich einer allfälligen Revision. Die Übung war offensichtlich unbestritten, so dass kein Regelungsbedarf verspürt wurde. Die Existenz des Referendums und die Praxis lassen sich bei den Geschichtsschreibern des 17. und 18. Jahrhunderts nachlesen³⁵. Im Verlauf des 17. Jahrhunderts wurden einzelne Aspekte insbesondere im Zusammenhang mit allgemeinen Reformen niedergeschrieben; meist blieb es jedoch bei Reformversuchen³⁶. Eine umfassende schriftliche Regelung des Referendums finden wir erst 1794. Das Gewohnheitsrecht spielte also eine sehr wichtige Rolle. Eine Untersuchung des Referendums zwingt folglich zu einer starken Kasuistik.

Neben allgemeinen Reformpunkten enthielt die *Landesreform von 1603*³⁷ auch Bestimmungen zu den Bundes- und Beitagen sowie zu den Ratsboten. So schrieb beispielsweise Art. 5 vor, dass die Ämter in den Gerichtsgemeinden weder verkauft noch die Ratsboten vor der Einberu-

³⁴ C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 38, S. 83 ff. Der angebliche Bundesbrief von 1471 gehört ins Reich der Legenden und Sagen, wie Rudolf JENNY, *Der traditionelle Vazeroler Bund von 1471 und das Bündnis zwischen dem Grauen und dem Zehngerichtenbund vom 21. März 1471*, Chur 1969 eindrücklich bewiesen hat.

³⁵ Insbesondere bei Hans ARDÜSER, *Rhätische Chronik*, Chur 1877; Fortunat VON SPRECHER, *Pallas rhaetica*, o.O. 1677 und Anton VULPIUS, *Historia rhaetica*, Chur 1866. Vgl. SCHREIBER (Fn. 27), S. 21 ff.

³⁶ So die Reformen von 1603, 1684 und 1694; siehe SCHREIBER (Fn. 27), S. 20 f. Versuche gab es z.B. in den Jahren 1648/9 oder 1767. Siehe Wolf SEILER, «Das Gesetz nach bündnerischem Recht», *Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone*, A. AUER und W. KÄLIN (Hrsg.), Chur/Zürich 1991, S. 160 und Michael VALÈR, *Die Bestrafung von Staatsvergehen in der Republik der drei Bünde*, Chur 1904, S. 86 ff.

³⁷ C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 49, S. 119 ff.

fung des Bundes- oder Beitages gewählt werden durften. Ebenso wurde durch Wählbarkeitsregeln eine gewisse Gewaltentrennung oder eher eine Einschränkung der Ämterkumulation angestrebt³⁸. Art. 8 regelte das Siegeln der Ratsbeschlüsse durch die Häupter. Jeder dieser Abschiede sollte demnach dem Rat vorgelesen und anschliessend gesiegelt werden. Die Amtleute in den Untertanengebieten waren den «Räten und Gemeinden» gemäss Art. 10 Rechenschaft schuldig. Nach Art. 21 sollte zukünftig nur noch ein Beitag jährlich stattfinden, an welchem neben den ordentlichen Landesgeschäften ebenfalls Beschwerden zur Amtsführung in den Untertanengebieten behandelt wurden. Art. 28 bestimmte im weiteren, dass ein korrekt einberufener Bei- oder Bundestag verhandlungs- und entscheidungsfähig war, auch wenn nicht alle Boten eingetroffen waren. Die Handlungsfreiheit der Häupter zwischen den Ratsversammlungen wurde von Art. 32 eingeschränkt; alle eintreffenden Geschäfte waren bis zur nächsten ordentlichen Versammlung aufzuschieben. Einzig im Dringlichkeitsfall war es ihnen erlaubt, mit einem grossen oder kleinen Beitag zu entscheiden. Ein Referendum zu dieser Reform wurde in den Schlussbestimmungen von Art. 37 nicht erwähnt. Jedoch erhielt jede Gemeinde eine an der Landsgemeinde zu verlesende Abschrift des Textes.

In Art. 7 der *Thusner Artikel von 1618*³⁹ wurde die bisherige Praxis bestätigt, laut welcher Bündnisgesuche von einem Beitag an die Gemeinden ausgeschrieben werden mussten. Das gleiche Verfahren sah Art. 8 auch für Begehren auf Aushebung von Söldnern vor. Bezüglich der Ratsboten an Bei- und Bundestagen bestimmte Art. 15, dass jeder eine schriftliche Prokuration vorzulegen hatte, in der seine Funktion bestätigt wurde. Obwohl dies nicht direkt aus dem Text hervorgeht, unterstanden diese Artikel dem Gemeindereferendum⁴⁰.

Die *Zizerser Artikel von 1619*⁴¹ schrieben in Art. 2 *in fine* vor, dass nur Bundesleute (Bürger) in die verschiedenen Ämter gewählt werden

³⁸ Siehe Art. 6, 9 und 28 Landesreform 1603.

³⁹ C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 50, S. 129 ff.; vgl. ebenfalls VON PLANTA (Fn. 11), S. 203; SCHREIBER (Fn. 27), S. 20 f. und Andreas VON SPRECHER, *Geschichte der Republik der drei Bünde (Graubünden) im achtzehnten Jahrhundert*, Chur 1872, Bd. I, S. 504 f.

⁴⁰ Siehe VON PLANTA (Fn. 11), S. 203.

⁴¹ C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 52, S. 134 ff. Vgl. ebenfalls DURNWALDER (Fn. 33), S. 52.

konnten. Ebenfalls verfahrenstechnischer Art war die Bestimmung von Art. 5: Die Einberufung zu Bundes- und Beitagen musste in Zukunft unter Angabe der Traktandenliste erfolgen. Zudem hatten die Boten die gesiegelten Instruktionen ihrer Gerichtsgemeinde zu hinterlegen⁴². Materiell wurde das Referendum gemäss Art. 4 auf Durchmarschgesuche erweitert.

Die *Landesreform von 1684*⁴³, von einem Strafgericht vorgeschlagen, wurde durch die Gerichtsgemeinden mittels Referendum zum Bundesgesetz erhoben. Sie wurde im Jahre 1694⁴⁴ durch einige Bestimmungen ergänzt. Die behandelten Bereiche waren unterschiedlichster Art, die Reihenfolge der Artikel willkürlich. Mehrere Bestimmungen sind in bezug auf das Referendum von grossem Interesse. So verlangte Art. 3, dass die Boten von ihren Gerichtsgemeinden gesiegelte Instruktionen vorlegen mussten. Die Einberufung zu Bundes- oder Beitagen erfolgte nur bei Notwendigkeit, wobei die Gemeinden in einer bestimmten Reihenfolge besucht werden mussten. Falls einzelne Personen eine ausserordentliche Versammlung wünschten, hatten sie die Kosten dafür zu tragen (Art. 10). Weiter untersagte Art. 19 jegliches «wilde», von den staatlichen Organen nicht genehmigte Aufsuchen der Gerichtsgemeinden mit politischen Absichten. Gleichzeitig sorgte Art. 7 für eine Kompetenzverlagerung auf die Gesamtheit der Gerichtsgemeinden und zu einer Stärkung des Referendums, indem die Häupter nur siegeln durften, was diese gutgeheissen hatten. Art. 8 bestimmte, dass ein von den Gerichtsgemeinden mittels Referendum bestätigter Erlass nicht durch den Bundes- oder Beitag allein widerrufen werden durfte. Hierbei handelt es sich um das Erfordernis des Formenparallelismus bei der Gesetzgebung. Des weiteren enthielt die Landesreform von 1684/94 zwei Stimmrechtsregeln: Während Art. 16 Landesreform Bürgern allein einer Gemeinde oder eines Bundes nur in Angelegenheiten des entsprechenden Gemein-

⁴² Die Instruktionsgebundenheit entsprang in erster Linie den Statuten der Gerichtsgemeinden. Vgl. z.B. Art. 26 Kriminalstatuten Bergell, in: Richard WAGNER/Louis Rodolphe SALIS, *Rechtsquellen des Cantons Graubünden*, Basel 1887/1892, Bd. II, Gotteshausbund, S. 120.

⁴³ C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 55, S. 143 ff. Siehe ebenfalls DURNWALDER (Fn. 33), S. 67.

⁴⁴ C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 56, S. 152 f.

wesens die Stimmberechtigung zuerkannte, untersagte Art. 3 Zusatz 1694 gar sämtliche Einbürgerungen bei Busse⁴⁵.

Unter Einfluss der französischen und der amerikanischen Revolution und aufgrund der allzu offensichtlichen Missstände der allgemeinen Landesverwaltung mit stark oligarchischen Zügen garte es auch in Graubünden. Der Volkszorn wurde in einem Strafgericht sowie vor allem in einer per Referendumsbeschluss gutgeheissenen allgemeinen Landesversammlung kanalisiert, deren Arbeiten in staatsrechtlicher Hinsicht von besonderem Interesse sind. Die von ihr vorgeschlagene *Landesreform von 1794*⁴⁶ enthielt eine detaillierte Regelung der Landesverwaltung sowie eine allgemeine, meist Gewohnheitsrecht kodifizierende Zusammenstellung des Referendumsrechtes, da in der allmächtigen Stellung des Referendums⁴⁷ das beste Mittel gegen die Missstände gesehen wurde. Eine erste Kategorie von Bestimmungen betraf das Funktionieren der Bundestage⁴⁸; eine weitere behandelte das Referendum. Dabei standen vor allem die Abschiede, das heisst die Ausschreiben an die Gerichtsgemeinden, das gültige Zustandekommen der Entscheidung in derselben sowie die anschliessende Klassifikation der Mehren im Vordergrund. Bezüglich der Abschiede wurden vor allem die Fristen, die Sprache, die Fragestellung und die Anzahl Exemplare pro Hochgericht festgelegt (Art. 17-20). Erwähnenswert ist vor allem, dass der Abschied in der jeweiligen Muttersprache geschrieben werden musste und dass eine offene Fragestellung Pflicht war. Auch das gültige Zustandekommen der Gemeindemehren wurde in verschiedenen Artikeln geregelt (Art. 25-29). Die wichtigsten Elemente hierbei waren zweifelsohne das ausdrückliche Verbot von Obrigkeitmehren und der allgemeine Stimmzwang. Bei der Klassifizierung der eingegangenen Mehren stand auch das Öffentlichkeitsprinzip klar im Vordergrund. Jede Gerichtsgemeinde sollte diesbezüglich eine Kontrollgelegenheit haben

⁴⁵ Siehe ebenfalls PUTZI (Fn. 19), S. 131.

⁴⁶ C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 60, S. 163 ff. Siehe ebenfalls DURNWALDER (Fn. 33), S. 74.

⁴⁷ Vgl. Art. 9 Landesreform 1794.

⁴⁸ So wurden u.a. das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen (Art. 2), die Sitzungs- und Sessionsdauer (Art. 3, 5 und 7) sowie das Protokollieren (Art. 10-12) festgelegt. Auch die Stellung der Ratsboten wurde näher umschrieben. Sie mussten offiziell gewählt werden (Art. 14) und durften nicht vom Ausland abhängig sein (Art. 8, 15 und 16).

(Art. 22, 23). Gemäss Art. 30 unterlagen die Häupter einer strikten Ausführungspflicht. Ein spezielles Verfahren sah Art. 31 für allfällige Wiedererwägungen vor. Sehr viele Entscheidungen im Finanz-, Schul- und Gerichtswesen unterstanden dem Referendum⁴⁹. Eine klare Umschreibung, welche Akte dem Referendum unterlagen, suchen wir, abgesehen von den eben erwähnten Bestimmungen vergeblich. Die wichtigste Bestimmung war hierbei Art. 9, der den Bundesbehörden einzig eine Vorbereitungs- und Ausführungskompetenz zubilligte.

B. Die Rechtsnatur⁵⁰

Wie bereits die offizielle Ansprache «an die ehrsamten Räte und Gemeinden» zeigte, richtete sich das Referendum an die einzelnen Gerichtsgemeinden des Freistaates beziehungsweise an deren Behörden. Es handelte sich also um ein *föderatives Referendum*, bei dem die einzelnen Gliedstaaten bei der Meinungsbildung des Gesamtstaates mitwirkten. Dabei entschied im Prinzip die absolute Mehrheit der Gemeinden, wobei grosse Gerichtsgemeinden zwei und kleine eine Stimme hatten⁵¹. Um zu einem Ergebnis zu kommen, war die Ausnahme, nämlich das relative Mehr, die Regel⁵². Da die Entschlussfindung innerhalb der Gerichtsgemeinden meist an einer Landsgemeinde stattfand und das Resultat

⁴⁹ Vgl. etwa Art. 43-45, 50, 52 und 53 Landesreform 1794.

⁵⁰ Als Raster dienen mir hierbei die Kategorien, wie sie von AUBERT (1972, Fn. 4), S. 482 ff. definiert worden sind.

⁵¹ Die Gesamtzahl wie auch die Anzahl Stimmen pro Gemeinde änderten sich im Laufe der Zeit und wurden mithin der Realität angepasst. Zwei Stimmen hatten die Gerichtsgemeinden Disentis, Lugnez, Gruob, Rhäzüns, Hohentrins, Schams, Puschlav, IV Dörfer und Davos. Die Stadt Chur verfügte sogar über drei Stimmen. Siehe hierzu C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 53, S. 137 f.; Elisabeth MEYER-MARTHALER, *Studien über die Anfänge Gemeiner Drei Bünde*, Chur 1973, S. 121 f. sowie PIETH (Fn. 3), S. 114 ff.

⁵² Siehe Peter LIVER, «Die Stellung des Gotteshausbundes in der bischöflichen Feudalherrschaft und im Freistaat Gemeiner Drei Bünde», *Rechtsgeschichtliche Aufsätze*, P. LIVER (Hrsg.), Chur 1982 (1967), S. 244 und 265 sowie Hans-Urs WILI, *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland – Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven*, Diss. Bern 1988, S. 61.

geschätzt wurde, war es den Boten unmöglich, Angaben zu den Mehrheitsverhältnissen innerhalb der Gemeinde zu machen. Trotz seines föderalistischen Charakters wurde das Gemeindereferendum als demokratisches Instrument betrachtet.

Im Freistaat der drei Bünde handelte es sich eindeutig um ein *deliberatives und obligatorisches Referendum*. Die Häupter, und mit ihnen auch alle anderen staatlichen Organe, waren durch die mittels Referendum geäußerte Meinung der Gerichtsgemeinden zur Ausführung derselben verpflichtet⁵³. Da die Institution eines zwei-phasigen (fakultativen) Referendums⁵⁴ noch unbekannt war, hatten die Gerichtsgemeinden obligatorisch über die referendumpflichtigen Beschlüsse zu entscheiden.

In bezug auf den *Zeitpunkt* des Referendums gab es zwei Möglichkeiten. Wenn die Instruktionen der Ratsboten für einen Mehrheitsbeschluss ausreichend waren, so handelte es sich um ein *vorgängiges Referendum*⁵⁵. In der Regel war das altbündnerische Gemeindereferendum jedoch ein *nachfolgendes Referendum mit aufschiebender Wirkung*. Durch die offene, eigentlich ein *Initiativrecht* beinhaltende Fragestellung, war es sehr wohl möglich, die Antworten auch als vorgängiges Referendum beziehungsweise als Mischform zu verstehen.

C. Das Verfahren

Die Anfragen an die Gerichtsgemeinden konnten auf zwei Arten geschehen. Die erste bestand in der Einberufung eines Bundes- oder Beitages unter Angabe der Traktandenliste⁵⁶. Mangels genügender Instruktionen fand üblicherweise ein zweites Referendumsverfahren Anwendung. Dieses umfasste vier Phasen: Ausschreiben (der sogenannte Abschied⁵⁷) auf die Gerichtsgemeinden, die interne Entscheidungsfindung, die Antwort

⁵³ Vgl. Art. 7 Landesreform 1684 und Art. 30 Landesreform 1794.

⁵⁴ Siehe Alfred KÖLZ, «Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum», *Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef*, Zürich 1981, S. 195 ff.

⁵⁵ Dies war etwa beim Bundesvertrag von 1524 oder bei den beiden Ilanzer Artikelbriefen der Fall.

⁵⁶ Vgl. Art. 5 Zizerser Artikel 1619.

(das Gemeindemehr) und schliesslich die Ermittlung und Erhaltung des Abstimmungsresultates (die Klassifikation der Mehren).

Das zweite Verfahren begann mit den Anfragen an die Gerichtsgemeinden, die in Form des *Abschiedes* ergingen. Art. 19 Bundesbrief 1524 verpflichtete die Bundesschreiber, die Verhandlungen der Bundestage in Kehrordnung zu protokollieren. Um seiner Gerichtsgemeinde Bericht erstatten zu können, hatte jedoch zunächst jeder Bote selber Notizen zu machen oder das Protokoll abzuschreiben. Aufgrund unvermeidlicher Ungenauigkeiten dieses Systems wurden ab 1530 dann offizielle Abschiede abgegeben. Diese waren eher eine Gedächtnisstütze denn ein eigentliches Protokoll. Die Redaktion oblag einer Absatzkommission. Eine Unterscheidung zwischen erledigten Geschäften, Anfragen an die Gemeinden und allgemeinen Informationen gab es nicht. Erst ab etwa 1572 fanden sich erstmals sogenannte Rekapitulationspunkte⁵⁸, zu denen eine Antwort der Gerichtsgemeinden erwartet wurde. Diese Praxis festigte sich ständig. Ab dem 17. Jahrhundert galt folgende Gliederung:

1. Bericht über definitiv erledigte Geschäfte, 2. referendumpflichtige Geschäfte (Rekapitulationspunkte), 3. allgemeine Informationen⁵⁹.

Alle staatlichen Organe (Bundestag, Beitag, Häupter und weitere) konnten und mussten Geschäfte auf die Gerichtsgemeinden ausschreiben⁶⁰. Solange sich das Handeln letztendlich auf einen von den Gerichtsgemeinden genehmigten Beschluss zurückführen liess, spielte die Kom-

⁵⁷ Dieser Begriff wurde bis zur Revision vom 25. September 1994 noch für das Abstimmungsbüchlein gebraucht. Vgl. Art. 22 Abs. 2 und 3 GPR aF. Jetzt spricht der Gesetzestext von Erläuterungen des Grossen Rates.

⁵⁸ In Art. 6 Abs. 3 KV wird dieser Begriff positivrechtlich noch verwendet.

⁵⁹ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 71; LIVER (Fn. 3), S. 208; MEYER-MARTHALER (Fn. 51), S. 122 ff.; Albert NADIG, *Der Volksentscheid im Freistaat Gemeiner III Bünde*, Leipzig 1934, S. 7; Friedrich PIETH, «Das altbündnerische Referendum», *Bündner Monatsblatt* 1958, S. 141; SCHREIBER (Fn. 27), S. 37 ff.; VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. II, S. 561; WILI (Fn. 52), S. 57 sowie August Emil ZINSLI, *Studien über das schweiz. Referendum*, Diss. Zürich, Chur 1908, S. 38.

Art. 23 KV sieht noch heute vor, dass der Grosse Rat nach jeder Session den Gemeinden Bericht zu erstatten hat.

⁶⁰ Im 16. Jahrhundert waren etwa 24% der Versammlungen Bundestage und mindestens 19% Beitage. Siehe Randolph C. HEAD, *Early Modern Democracy in the Grisons*, Cambridge 1995, S. 98 und 107.

petenzzuweisung zwischen den verschiedenen Organen des Freistaates keine Rolle. Trotz des in Art. 19 Landesreform 1684 verordneten Verbotes von «wilden», nicht durch ein staatliches Organ genehmigte Ausschreiben gelangten immer wieder auch Privatpersonen direkt an die Gemeinden⁶¹.

Die Anfragen waren aufgrund des Gewohnheitsrechts sehr offen formuliert, obwohl bisweilen eindeutige Fragen mit beschränkten Antwortmöglichkeiten ausgeschrieben wurde. Art. 20 Landesreform 1794 verbot ausser bei sachlicher Notwendigkeit ausdrücklich Rekapitulationspunkte, die nur bejaht oder verneint werden konnten. Vielmehr hatten die Behörden den Sachverhalt kurz und verständlich darzulegen, damit die Gerichtsgemeinden ihre Meinung frei und aufgeklärt kundgeben konnten⁶².

Nachdem in Dekreten aus den Jahren 1575, 1587 und 1683 die Einführung des Romanischen als zweite Kanzleisprache neben dem Deutschen abgelehnt worden war, bestimmte erst Art. 19 Landesreform 1794, dass die Abschiede in der jeweiligen Volkssprache zu erfolgen hatten⁶³.

⁶¹ Neben dem Gesuch um direktes Anschreiben der Gerichtsgemeinden stand den Antragsstellern gemäss Art. 10 Landesreform 1684 die Möglichkeit eines ausserordentlichen Bundes- oder Beitages offen, für welchen sie dann sämtliche Kosten zu übernehmen hatten. Die Gesandten fremder Staaten nutzten, bzw. missbrauchten dieses Recht am häufigsten. Aber auch Bundesleute und einheimische Genossenschaften nahmen es in Anspruch. Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 16 und 25 f.; PIETH (Fn. 59), S. 140 f.; SCHREIBER (Fn. 27), S. 24 und 26 f. sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. I, S. 441 ff.

⁶² Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 69 ff.; PIETH (Fn. 59), S. 141 f.; SCHREIBER (Fn. 27), S. 40 f.

Vgl. die heutige Regel von Art. 10 GPR.

⁶³ Siehe u.a. GANZONI (Fn. 29), S. 69; VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. II, S. 559 und WILI (Fn. 52), S. 60 (Fn. 50). Diese Regel gilt noch heute, vgl. Art. 23 GPR. Zur Entwicklung der Sprachgrenzen, insbesondere zur Germanisierung Rätiens und der Stellung des Romanischen siehe u.a. Otto P. CLAVADETSCHER, «Zum Problem der Schriftsprachen im mittelalterlichen Rätien», *Rätien im Mittelalter*, O. P. CLAVADETSCHER (Hrsg.), Disentis/Sigmaringen 1994, S. 585-590; Andreas W. LUDWIG, *Die deutsche Urkundensprache Churs im 13. und 14. Jahrhundert*, Diss. Zürich 1988, Berlin/New York 1989, S. 3 ff. sowie Iso MÜLLER, «Die sprachlichen Verhältnisse im Vorderrheintal im Zeitalter des Barocks», *Bündner Monatsblatt* 1960, S. 275 f., 288 ff., 297 ff. und 309 ff.

Die *interne Willensbildung* oblag aufgrund der stark ausgebildeten Gemeindeautonomie den Gerichtsgemeinden. Das gewählte Verfahren hatte keineswegs demokratisch zu sein⁶⁴. Trotz dieser Organisationsfreiheit lassen sich dabei vier Formen herausarbeiten. Meistens stand das Entscheidungsrecht der in der Regel einmal jährlich stattfindenden Landsgemeinde zu, an der die Bürger über die Rekapitulationspunkte abstimmten. Die geschätzte Mehrheit bestimmte das Gemeindevotum. Die Behörden der Gerichtsgemeinde, der sogenannte Rat, hatten eine rein ausführende Rolle. Einige Gerichtsgemeinden, so das Bergell⁶⁵ sowie Ober-⁶⁶ und Unterengadin⁶⁷, kannten ein referendumsähnliches Abstimmungsverfahren, das auf den Nachbarschaften aufbaute. Die Mehrheit der Nachbarschaften, deren Resultat an der Nachbarschaftsversammlung ermittelt wurde, entschied für die Gerichtsgemeinde. Ebenfalls ein internes Referendumsverfahren hatte die Stadt Chur⁶⁸. Auf

⁶⁴ Siehe BARBER (Fn. 14), S. 180 f.; GANZONI (Fn. 29), S. 19 f.; NADIG (Fn. 59), S. 7 f.; PIETH (Fn. 59), S. 143; SCHREIBER (Fn. 27), S. 25 f., 41 f. sowie WILI (Fn. 52), S. 58 ff.

⁶⁵ Siehe VON SALIS (Fn. 26), S. 10 f.

⁶⁶ Eine höchstens alle zwei Jahre stattfindende Landsgemeinde der Gerichtsgemeinde existierte nur Ende des 15. Jahrhunderts; schon zu Beginn des 16. Jahrhunderts ersetzte ein durch die Nachbarschaften bestellter Grosser Gemeinderat die Landsgemeinde. Während bei den Statutenrevisionen von 1544 und 1593 (in: ANDREAS SCHORTA, *Die Rechtsquellen des Kantons Graubünden Erster Teil: Der Gotteshausbund*, Aarau 1980-1985, Bd. I, S. 51 ff. sowie WAGNER/SALIS (Fn. 42), Bd. I, Gotteshausbund, S. 42 f. und Bd. II, Gotteshausbund, S. 38 ff.) das Referendum auf die Nachbarschaften Erwähnung fand, erging die diesbezügliche Neuregelung der Behörden aber erst durch die Art. 1-6 der Statuten von 1665 (in: SCHORTA, Bd. I, S. 493 ff.) schriftlich. Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 10 ff.; Peter LIVER, «Verfassungsgeschichtliche Einleitung», *Die Rechtsquellen des Kantons Graubünden – Erster Teil: Der Gotteshausbund*, A. SCHORTA (Hrsg.), Aarau 1980, S. 22; VON PLANTA (Fn. 8), S. 185 ff., 243 ff. und 276 f.; SCHREIBER (Fn. 27), S. 8 f. und 26 sowie WILI (Fn. 52), S. 58.

⁶⁷ In Analogie zur wohl seit dem 16. Jahrhundert währenden Praxis in bezug auf die Genehmigung der Statuten. Vgl. die Zivilstatuten von Sur Tasna von 1628 (in: SCHORTA (Fn. 66), Bd. II, S. 169 ff.) und die Statuten von Suot Tasna aus dem Jahre 1665 (in: SCHORTA (Fn. 66), Bd. II, S. 303 ff.). Siehe TRAMÈR (Fn. 22), S. 42 ff. sowie WILI (Fn. 52), S. 58.

⁶⁸ Siehe Mathis BERGER, *17. Januar 1465: Begründung des Churer Zunftregiments*, Chur 1979 (1965), S. 22 ff.; Peter Conradin VON PLANTA, *Verfassungsgeschichte der Stadt Chur im Mittelalter*, Chur 1879, S. 3 ff.; Michael VALÈR, *Geschichte des Churer Stadtrates 1422-1922*, Chur 1922, S. 31 ff.

grund der Zunftverfassung von 1465⁶⁹ lag die Entscheidung bei der Mehrheit der fünf Zünfte. Eine letzte Form überliess den Entscheid den Behörden. Dies war in Rhäzüns⁷⁰ der Fall, wo Österreich noch starke Herrschaftsrechte bewahren konnte. Jegliche Form von Obrigkeitismehren wurde erst durch Art. 26 Landesreform 1794 verboten. Die Tatsache, dass eine solche Bestimmung erlassen worden war, lässt darauf schliessen, dass Obrigkeitismehren auch in Gerichtsgemeinden vorkamen, die eigentlich die Entscheidung der Landsgemeinde zuwiesen.

Als Korrelat zur offenen Fragestellung waren die Gerichtsgemeinden in der Formulierung ihrer *Antworten* sehr frei. Dabei beschränkten sie sich selten auf blosse Zustimmung oder Ablehnung der Vorlage, sondern lieferten meist auch die Begründung ihrer Meinung mit oder verfassten eigene, nicht immer sachgerechte Gutachten zu den Umständen der Anfrage. Teilweise waren die Überlegungen und Anmerkungen so unklar und verklausuliert, dass es beinahe unmöglich war, die Meinung der Gerichtsgemeinde zu verstehen⁷¹. Eine weitere Besonderheit des altbündnerischen Gemeindereferendums lag in der Möglichkeit einer bedingten Zustimmung oder Ablehnung jeglicher Vorlage⁷². So konnten die Gerichtsgemeinden beispielsweise in bezug auf die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Abkommens dasselbe im Prinzip gutheissen, jedoch die Abänderung einzelner Artikel verlangen. Aufgrund dieses Vorschlagsrechtes zur Abänderung der Vorlage, beinhaltete das Gemeindereferendum in Ansätzen auch ein Initiativrecht⁷³. Eine weitere

⁶⁹ Fritz JECKLIN, *Materialien zur Standes- und Landesgeschichte Gem. III Bünde*, Basel 1907/1909, Bd. II, Nr. 3 und VALÈR (Fn. 68), S. 32 ff.

⁷⁰ Siehe Blasius CALIEZI, «Schloss und Herrschaft Rätzüns», *Bündner Jahrbuch* 1961, S. 90 und WILI (Fn. 52), S. 58 (Anm. 37).

⁷¹ Siehe LIVER (Fn. 3), S. 208 sowie VALÈR (Fn. 36), S. 118.

Ein Beispiel der Antwortenvielfalt findet sich bei Friedrich PIETH, «Graubünden und der Verlust des Veltlins», *Jahresbericht der Historisch-antiquarischen Gesellschaft Graubündens* 1912, S. 80 ff.

⁷² Siehe PIETH (Fn. 59), S. 142 und SCHREIBER (Fn. 27), S. 42 f. Eine Ausnahme bildete die Abstimmung über das Traktat von Mailand aus dem Jahre 1763, das aus politischen Gründen *in globo* den Gerichtsgemeinden vorgelegt wurde. Siehe VON PLANTA (Fn. 11), S. 314 und VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. I, 413 f.

⁷³ Siehe beispielsweise Ivo CAVIEZEL, *Die Volksinitiative im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden*, Diss. Fribourg 1990, S. 49 f.

Antwortmöglichkeit bestand darin, den Entscheid dem Ratsboten oder den Häuptern zu überlassen. Diese wenig demokratische Möglichkeit wurde durch Art. 25 Landesreform 1794 verboten. Die Mehren der Gerichtsgemeinden wurden entweder schriftlich an das Haupt des jeweiligen Bundes eingesandt oder durch den Ratsboten an den Bundestag mitgebracht.

Um bei der sehr offenen Form der Gemeindemehren zu einem Ergebnis zu kommen, mussten dieselben interpretiert und klassifiziert werden. Unter der *Klassifikation der Mehren* wird folglich die Erhaltung, das Feststellen des Abstimmungsergebnisses verstanden⁷⁴. Dabei wurden die Mehren von den Häuptern, einem Beitag oder einem Ausschuss des Bundestages in verschiedene Kategorien eingeteilt: zustimmend, bedingt zustimmend, ablehnend, verschiebend oder bedingt ablehnend und ausbleibend⁷⁵. Dass dabei manchmal die Meinung der Klassifizierenden die Interpretation unklarer Mehren beeinflusste, ist unschwer nachvollziehbar; dieser Vorwurf wurde gerade bei umstrittenen Vorlagen denn auch fast regelmässig erhoben. Verschiedene Kontroll- und Strafmechanismen gegen allfällige Missbräuche blieben jedoch ohne grosse Wirkung⁷⁶. Im Falle eines unklaren oder nicht zu ermittelnden Ergebnisses wurde das Geschäft in einer Art Differenzbereinigungsverfahren wiederum auf die Gerichtsgemeinden ausgeschrieben.

Die *Verfahrensdauer* bis zur endgültigen Erledigung eines Geschäftes wurde durch zwei Elemente massgeblich bestimmt. Die Einberufung von Bundes- oder Beitagen konnte relativ kurzfristig⁷⁷ erfolgen; dies führte oft zu ungenügend instruierten Boten. Für das Einsenden der Mehren an die Häupter wurde den Gerichtsgemeinden eine Frist gesetzt,

⁷⁴ Vgl. Art. 16 Abs. 2 KV.

⁷⁵ Siehe BARBER (Fn. 14), S. 193; PIETH (Fn. 59), S. 142 f.; ders. (Fn. 71), S. 25 ff. und 80 ff. sowie VALÈR (Fn. 36), S. 118 f.

⁷⁶ So etwa Art. 5 Zizerser Artikel (schriftliches und gesiegeltes Gemeindemehr, das von den Gemeinden aufzubewahren war), Art. 23 Landesreform 1794 (Offenlegung der Klassifikationen für die Gerichtsgemeinden) sowie Art. 29 Landesreform 1794 (strafrechtliche Konsequenzen für allfällige Wahlfälscher und untätige Gemeinden). Siehe PIETH (Fn. 59), S. 143 f. sowie SCHREIBER (Fn. 27), S. 43 ff.

⁷⁷ Oft weniger als einen Monat im voraus; siehe WILI (Anm. 52), S. 57.

die in dringenden Fällen auf wenige Wochen⁷⁸ beschränkt war; dabei konnten die Behörden das interne Verfahren wohl häufig nicht einhalten. Bei besonders dringlichen Geschäften konnten die Häupter neben knapper Referendumsfristen zu vorläufigen Verfügungen greifen. Im Normalfall verfügten die Gerichtsgemeinden allerdings über mehrere Wochen oder gar Monate für die Entscheidungsfindung. Der Abschluss eines wegen unklarer Mehrheitsverhältnisse wiederholt ausgeschriebenen Geschäftes konnte sich über Jahre erstrecken; teilweise wurde die Angelegenheit als erledigt abgeschrieben oder fallengelassen.

D. Die referendumpflichtigen Bereiche

Während im 16. Jahrhundert deutlich weniger als 10% und somit wohl nur die wichtigsten Geschäfte der Bundesorgane den Gerichtsgemeinden zur Abstimmung vorgelegt wurden, erhielt das Gemeindereferendum im 17. Jahrhundert eine ständig wachsende Bedeutung⁷⁹. Bereiche, die zu Beginn noch in der alleinigen Kompetenz der Bundesorgane gelegen hatten, wurden immer mehr der Kontrolle durch die Gerichtsgemeinden unterstellt. Diese stark ausgeprägte Tendenz «pro Referendum» gründete in erster Linie auf einer pragmatischen Entscheidung im Einzelfall. Eine autonome Regelung zur Abgrenzung von wichtigen, dem Referendum unterstellten Geschäften und belanglosen, von den Bundesorganen abschliessend zu entscheidenden Angelegenheiten gab es nicht. Der Freistaat kannte folglich keine untere Schranke für das Referendum, und die Gerichtsgemeinden konnten auch zu unbedeutenden Bagatellfragen Stellung nehmen⁸⁰.

⁷⁸ Zwischen einer und vier Wochen; vgl. WILI (Anm. 52), S. 54. Siehe PIETH (Fn. 59), S. 143 und VON PLANTA (Fn. 8), S. 196.

Heute werden dem Stimmbürger die Abstimmungsunterlagen mindestens drei Wochen vorher zugestellt; vgl. Art. 24 Abs. 1 GPR.

⁷⁹ Siehe HEAD (Fn. 60), S. 106.

⁸⁰ So beispielsweise die Übernahme der Patenschaft für eine französische Prinzessin (1557), die Gültigkeit eines Adelstitels (1660) oder die Verleihung eines Professorentitels (1769). Siehe BARBER (Fn. 14), S. 188 ff.; GANZONI (Fn. 29), S. 42 und 51; PIETH (Fn. 59), S. 144; SCHREIBER (Fn. 27), S. 41 sowie Michael VALÈR, «Die Beziehungen Graubündens zur Eidgenossenschaft bis zum Wiener

Ausser der sich auf Art. 3, 4 und 7 Bundesbrief 1524 abstützenden Bundeskompetenz in aussenpolitischen Belangen und einer impliziten Zuständigkeit des Gesamtbundes für die Verwaltung der gemeinsamen Untertanengebiete, lag die generelle Zuständigkeit und die Kompetenz bei den Gerichtsgemeinden. Diese entschieden einzelfallweise, ob ein Bundeseingriff notwendig war.

Der Freistaat kannte keine Gewaltenteilung; die Zuständigkeit der einzelnen Organe stützte sich nicht auf Unterschiede wie Rechtssatz oder Verwaltungsakt, Gesetz oder Verordnung⁸¹.

1) Die Aussen- und Sicherheitspolitik

Dieses Gebiet stellte materiell sicherlich das wichtigste dar, obwohl es nur etwa 10 bis 25% der Geschäfte ausmachte⁸². Ein erster Bereich betraf die *diplomatischen Beziehungen*. Während Art. 32 Landesreform 1603 es noch den Häuptern überliess, die diplomatische Korrespondenz in dringenden Fällen ohne Referendum zu erledigen, unterstellte Art. 7 Landesreform 1684 diese dem Referendum. Die strenge Regel wurde 1704 per «Dekret» bestätigt, bevor sie 1765 für Höflichkeitsschreiben gelockert wurde. Laut einem «Dekret» von 1758 hatten die Häupter bereits die Annahme von diplomatischer Post zu melden. Diese Praxis wurde durch Art. 32 Landesreform 1794 erneuert⁸³. Natürlich unterstand auch das Senden von ausserordentlichen Botschaftern dem Referendum. Dabei ging es darum, zuerst über die Notwendigkeit und Opportunität einer Gesandtschaft zu befinden, anschliessend dieselbe zu bestimmen und ihr die nötigen Instruktionen mitzugeben. Die Wahl der Gesandten stand zu Beginn dem Bundestag zu. Später erfolgte die Ernennung auf Vorschlag der ausschreibenden Behörde durch die Gerichtsgemeinden.

Kongress», *Bündner Geschichte: Vorträge gehalten im Winter und Frühjahr 1901/1902 im Rätischen Volkshaus in Chur*, Chur 1902, S. 282.

⁸¹ Siehe SILVIO CURSCHELLAS, *Die Durchführung der Gewaltenteilung im bündnerischen Verfassungsrecht*, Diss. Zürich 1951, S. 26 ff.

⁸² Siehe HEAD (Fn. 60), S. 107.

⁸³ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 63. Vgl. F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 420, Nr. 1805; S. 492, Nr. 2052 und 2053; S. 494 f., Nr. 2060 und 2061; S. 497 f., Nr. 2071 oder S. 594, Nr. 2422.

In den beiden anderen Punkten hingegen waren die Gemeinden in ihrer Entscheidung völlig frei⁸⁴. Dies führte dazu, dass die Absichten und Strategien in aller Öffentlichkeit diskutiert wurden; dieses Vorgehen erschwerte zwar die Verhandlungsposition, sicherte jedoch die innenpolitische Abstützung der Verhandlungen und trug der Sensibilität (Angst vor Verlust der Unabhängigkeit) der Gerichtsgemeinden Rechnung. Diese riefen auch wiederholt in Erinnerung, dass die Akkreditierung fremder Gesandter ihnen vorgelegt werden musste⁸⁵. Sie erfolgte in Form eines sogenannten Rekreditivs, wobei es dabei durchaus vorkam, dass selbiges verweigert wurde.

Ein zweiter Bereich berührte den Abschluss von *Staatsverträgen*. Die diplomatischen Kontakte hatten meist den Abschluss von Bündnissen⁸⁶ und Staatsverträgen zwecks Gewährung des Durchmarschrechts für Truppen über die Bündner Pässe⁸⁷ oder Aushebung

⁸⁴ Ständige Gesandtschaften bei fremden Mächten unterhielt der Freistaat keine. Bei Bedarf wurden ausserordentliche Gesandte oder Gesandtschaften ernannt. Siehe FELIX MAISSEN, «Die Republik der Drei Bünde im Urteil ausländischer Diplomaten», *Bündner Jahrbuch* 1960, S. 90 und PIETH (Fn. 59), S. 145. Für Beispiele siehe F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 147, Nr. 692; S. 416, Nr. 1787; S. 421, Nr. 1807; S. 424, Nr. 1819 oder S. 503 f., Nr. 2091.

⁸⁵ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 60 f. und PIETH (Fn. 59), S. 146. So etwa in den Jahren 1617 (Venedig), 1620, 1661, 1763 und 1768 (Frankreich) oder 1709 und 1764 (Österreich). Vgl. F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 286, Nr. 1250; S. 306, Nr. 1337 oder S. 506, Nr. 2105 sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. I, S. 415, 430 oder 530.

⁸⁶ Bei den dem Referendum unterstellten Bündnissen oder Allianzverträgen können beispielsweise der Abschluss oder die Erneuerung einer Allianz mit Frankreich (1565 oder 1625), Wallis (1599), Venedig (1603/1616, 1706), Mailand (1617), Zürich (1707) und mit Holland (1713) erwähnt werden. Siehe F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 256, Nr. 1124; S. 261, Nr. 1149; S. 344, Nr. 1491 oder S. 506 ff.

⁸⁷ Allgemein wurde das Gewähren des Durchmarsches als durchaus mit der neutralen Stellung des Freistaates vereinbar angesehen. Aufgrund der strategischen Lage der Alpenpässe waren solche, meist von den direkten Nachbarn stammenden, Gesuche sehr zahlreich. Vereinzelt sahen Allianzverträge das Durchmarschrecht vor; in der Regel waren jedoch fallweise Anfragen notwendig, die unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage und Interessen beantwortet wurden. Falls die Gerichtsgemeinden der Anfrage zustimmten, umfasste die Antwort normalerweise die maximale Truppenstärke, den Abstand zwischen verschiedenen Abteilungen, die Proviantfrage u.ä. Siehe BARBER (Fn. 14), S. 183 und PIETH (Fn. 59), S. 146 f. Für Beispiele siehe F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 258 f., Nr. 1140; S. 283, Nr. 1237 oder S. 333, Nr. 1442.

von Söldnern⁸⁸ zum Ziel. Schon Art. 32 Landesreform 1603 verlangte, dass die Häupter alle Angelegenheiten bis auf den nächsten Bei- oder Bundestag aufschieben mussten und keine Entscheidungen selbstständig fällen durften. Die Art. 7 und 8 Thusner Artikel präzisierten, dass sämtliche Bündnisse sowie die Aushebung von Söldnern in die Zuständigkeit des Bundestages fielen und somit dem Referendum unterlagen. Art. 4 Zizerser Artikel dehnte die Referendumpflicht auf den Durchmarsch aus. Die Regel wurde in Art. 9 Landesreform 1794 übernommen.

Ein letzter Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik betraf die militärische Sicherheit und insbesondere die *Verteidigungspolitik*. Hierbei spielten Truppenaufgebote und Friedensschlüsse eine gewisse Rolle. Wegen der grossen Tragweite solcher Entscheide unterstanden sie dem Referendum. Die Truppenaufgebote fanden eine rechtliche Grundlage im Bundesvertrag von 1524, in dem eine allgemeine Beistandspflicht, auch in militärischer Hinsicht postuliert wurde. Eine ähnliche Verpflichtung entsprang der Defensionale von 1668⁸⁹. Die Gerichtsgemeinden hatten ein Mitspracherecht, ob und in welcher Stärke Truppen zum Grenzschutz oder aufgrund eines Bündnisses aufgebote wurden. Die Fragestellung lief im zweiten Fall vielfach auf die Alternative zwischen Bündniserfüllung oder Neutralität hinaus⁹⁰. Da sich wiederholt krie-

⁸⁸ Teilweise war die Erlaubnis in einem Bündnis verankert. Sonst unterstand die fallweise Frage dem Referendum. Die Werbung von Söldnern erfolgte jedoch nicht immer mit ausdrücklicher Erlaubnis des Freistaates; die Verletzung der staatlichen Hoheit führte wiederholt zu einem allgemeinen Werbeverbot. Siehe SCHREIBER (Fn. 27), S. 61 ff.

Die Anfragen stammten aus fast allen westeuropäischen Staaten, so etwa aus Frankreich (1586, 1624 oder 1625), dem Vatikan (1598), Venedig (1616), Piemont (1733), Österreich (1733) oder Preussen (1738, 1768). Siehe F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 242, Nr. 1047; S. 255, Nr. 1119; S. 341 f., Nr. 1479 und 1482 oder S. 345, Nr. 1498 sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. I, S. 343; Bd. II, S. 280 und 302 ff.

⁸⁹ Siehe PIETH (Fn. 3), S. 251 f.

⁹⁰ Solche Referenden betrafen u.a. Offensivaktionen zwecks Rückeroberung des Veltlins (1621 oder 1625), Aufrufe zur Bewaffnung der Mannschaften (1701), Aufrufe zur Verschanzung der Pässe (1703) oder Beantwortung von Hilfesgesuchen (1653, 1702, 1708 oder 1712). Siehe u.a. GANZONI (Fn. 29), S. 64 f.; F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 344, Nr. 1493 und S. 504 f., Nr. 2098 sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. I, S. 43, 75 und 183 ff.

rische Tätigkeiten auf dem Gebiet des Freistaates abspielten, hatten die Gerichtsgemeinden über mehrere Friedensverträge abzustimmen⁹¹.

Bei sämtlichen aussenpolitischen Aspekten spielte die Haltung der schweizerischen Eidgenossenschaft eine gewisse Rolle. Aufgrund der gemeinsamen Lage zweier demokratischer Staatsgebilde im damaligen strategischen Umfeld lag eine Koordination im beidseitigen Interesse. Die Stellung des Freistaates als zugewandter Ort der Eidgenossenschaft konnte als Ausdruck dieser Koordination gelten. Sie führte jedoch keineswegs zu einem autonomen Nachvollzug eidgenössischer Beschlüsse. Die Selbständigkeit des Freistaates wurde dadurch nicht in Frage gestellt. Die Koordination verhinderte auch nicht, dass zwischen den beiden Staaten manchmal Meinungsverschiedenheiten herrschten⁹².

2) *Die Verwaltung der Untertanengebiete*

Aufgrund der Praxis der freistaatlichen Kanzleien⁹³ und der besonderen Rechtsstellung der Untertanengebiete im Veltlin und Maienfeld ist es gerechtfertigt, das diesbezügliche Referendum in einem gesonderten Abschnitt zu behandeln. Einerseits griff das Referendum weiter, da ihm keine bundesstaatliche Kompetenzordnung Schranken setzte. Gleichzeitig war es in der Sache enger gefasst. Zur Amtsführung der gemäss Art. 10 Landesreform 1603 von den einzelnen Gerichtsgemeinden abwechslungsweise bestimmten Amtsleuten konnte die Gesamtheit der Gerichtsgemeinden nur als Ganzes Stellung beziehen, nämlich im Rahmen des referendumpflichtigen Tätigkeitsberichtes⁹⁴.

Die Grundlage für die Amtsführung, und somit eine eigentliche Verfassungsbestimmung, bildete die sogenannte Ämterverfassung, die

⁹¹ So beispielsweise das Kapitulat mit Graf Fuentes (1603/1604), die Verträge von Mailand (1621) und von Lindau (1622), derjenige von Monzon (1626), der Friedensvertrag mit Spanien (1639) oder der Aachener Friede (1748). Siehe PIETH (Fn. 3), S. 193 f. und 210 f.; VON PLANTA (Fn. 11), S. 181 ff., 262 f., 270 ff., 283 und 289 sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. I, S. 333 ff.

⁹² Zu den Beziehungen zwischen dem Freistaat der III Bünde und der Eidgenossenschaft siehe insbesondere PIETH (Fn. 3), S. 251 ff. und PLATTNER (Fn. 8), S. 318 ff.

⁹³ Vgl. VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. II, S. 561.

⁹⁴ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 46 ff. und SCHREIBER (Fn. 27), S. 85 ff.

vom Freistaat per Referendum erlassen worden war. Sie regelte die Zuständigkeiten der verschiedenen Organe, enthielt Gehaltslisten und sah die Bedingungen zur Wahl vor. Von grundlegender Bedeutung und dem Referendum unterworfen waren ebenfalls die Cläfner Artikel von 1636 und der Friedensvertrag mit Spanien von 1639⁹⁵.

In gesetzgeberischer Hinsicht hatte der Freistaat zwei massgebliche Tätigkeiten. Einerseits erliess er selber Gesetze und Dekrete, die in den Untertanenlanden Anwendung fanden. Diese umfassten vor allem nähere Bestimmungen zur Ämterbestellung und Amtsführung sowie die Festlegung der Steuern und Zölle⁹⁶. Andererseits hatten die Gerichtsgemeinden die straf- wie auch die zivilrechtlichen Statuten der Untertanengebiete zu genehmigen⁹⁷.

Ausser dem bereits erwähnten Referendum über den Tätigkeitsbereich, unterstanden auch weitere, einzelfallweise Entscheidungen von grosser Bedeutung dem Referendum. Diese betrafen die Regalien sowie Handel und Gewerbe. Hierbei ging es vor allem darum, unwillkommene Konkurrenz zu verbieten. Daneben unterstand die heikle und oft blutige Kirchen- und Religionspolitik einer besonderen Kontrolle durch den Freistaat⁹⁸.

In letzter Instanz konnten im Veltlin gefällte Gerichtsurteile an den Bundestag und die Gerichtsgemeinden gezogen oder direkt dort anhängig gemacht werden. Diese Rekursmöglichkeit gegen zivilrechtliche Entscheide der Behörden wurde im Jahre 1770 aufgehoben⁹⁹.

⁹⁵ Vgl. insbesondere Art. 3, 10-12, 26 und 27 Landesreform 1603, Art. 4 Landesreform 1684 sowie die Art. 16-21 Friedensvertrag.

⁹⁶ Siehe u.a. GANZONI (Fn. 29), S. 50; NADIG (Fn. 59), S. 33 ff.; SCHREIBER (Fn. 27), S. 89 f. sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. II, S. 570 ff. und 582.

⁹⁷ Als Beispiel hierfür seien die Statuten der Gemeinde Bormio aus dem Jahre 1560 erwähnt. Siehe F. JECKLIN (Fn. 69), Bd. I, S. 161 f., Nr. 744 und SCHREIBER (Fn. 27), S. 89. Vgl. *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 1904, S. 99 ff. und 1905, S. 159 ff.

⁹⁸ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 48 ff.; NADIG (Fn. 59), S. 33 ff. sowie SCHREIBER (Fn. 27), S. 90 f.

⁹⁹ Siehe HEAD (Fn. 60), S. 106 f. und VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. II, S. 597.

3) Das Gemeindereferendum in der Innenpolitik

Obschon der Freistaat keine formelle Verfassung hatte, können wir den Bundesbrief von 1524, die beiden Ilanzer Artikelbriefe von 1524/1526 sowie die verschiedenen Landesreformen von 1603, 1684, 1694 und 1794 als Grundgesetze und insofern als *materielle Verfassung* bezeichnen. Sie wurden alle durch die Gerichtsgemeinden gutgeheissen¹⁰⁰.

Aufgrund der weiten Gemeindeautonomie und des darin begründeten Subsidiaritätsprinzips lag die generelle gesetzgeberische Zuständigkeit eindeutig bei den Einzelbünden oder Gerichtsgemeinden. Dies galt besonders für das Privatrecht, aber auch für Teile des öffentlichen Rechts wie Bürgerrecht, Strafrecht, Jagd oder Fischerei¹⁰¹. Die vom Freistaat erlassenen Gesetze waren demzufolge eher die Grundsätze regelnde, durch die Gerichtsgemeinden zu konkretisierende Rahmengesetze¹⁰². Stark zentralisierende Erlasse hatten nur äusserst geringe Chancen, von den Gerichtsgemeinden angenommen zu werden.

Demzufolge blieb nur wenig Raum für eine freistaatliche *Gesetzgebung*. Beim Bürgerrecht bezweckten verschiedene Gesetze, die Einbürgerungen erst zu erschweren und schliesslich ganz zu verbieten¹⁰³. Das Aufstellen oder Aufheben von gesamtstaatlichen Behörden oder Institutionen und deren Geschäftsordnungen gehörten ebenfalls in diese Kategorie¹⁰⁴. Eine knappe Zuständigkeit wurde dem Gesamtstaat im Strafrecht zugewiesen. Die strafrechtlichen Bestimmungen zeichneten sich vielfach dadurch aus, dass sie die Gerichtsgemeinden aufforderten, ein bestimmtes Verhalten unter Strafe zu stellen. Jedoch wurden auch direkte Strafbestimmungen erlassen. Diese regelten einerseits die Straf-

¹⁰⁰ Siehe PIETH (Fn. 59), S. 147 und SCHREIBER (Fn. 27), S. 67. Die Texte finden sich bei C. JECKLIN (Fn. 12), Nr. 38, 47, 55, 56 und 60.

¹⁰¹ Weitere Einzelheiten zur Kompetenzausscheidung zwischen Freistaat, Einzelbünden und Gerichtsgemeinden finden sich u.a. bei LIVER (Fn. 3), S. 210 sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. II, S. 106 ff.

¹⁰² Siehe auch PIETH (Fn. 59), S. 147 und SCHREIBER (Fn. 27), S. 67.

¹⁰³ So etwa 1560, 1612, 1690, 1703, 1704 und 1752. Siehe PIETH (Fn. 59), S. 151 und PUTZI (Fn. 19), S. 139.

¹⁰⁴ So z.B. ein Geheimer Rat (1603-1607), ein Staatsrat (1626) oder ein Bundeskriminalgericht (1759-61 und 1783-94). Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 39 ff.; NADIG (Fn. 59), S. 24 ff. und SCHREIBER (Fn. 27), S. 73. Vgl. Art. 3 und 6 Landesreform 1684 und Art. 4 Landesreform 1794.

barkeit als solche, andererseits die Festlegung eines bestimmten Strafmasses¹⁰⁵. Im übrigen regelten Gesetze von 1562 und 1587 die lückenlose Kompetenzzuweisung im Erbrecht oder eines von 1668 die Verjährungsfristen im Schuldrecht¹⁰⁶.

In Bereich der *Verwaltungstätigkeit* spielte das altbündnerische Referendum die wichtigste Rolle. Ein manchmal fast paranoides Misstrauen gegenüber den Häuptionen verhinderte, dass diese eine eigentliche Exekutivkompetenz hatten, die sie ohne die Mitwirkung der Gerichtsgemeinden hätten beanspruchen können. Ähnliches galt generell für die zentralen Organe. Das Referendum griff dabei sowohl auf der Stufe der Ausführungsverordnung, als auch bei der Rechtsanwendung im Einzelfall. Eine erhebliche Bedeutung hatte hierbei die Aufrechterhaltung von Sicherheit sowie Ruhe und Ordnung¹⁰⁷. Ebenfalls eine grosse Aktivität entwickelte der Freistaat in den Bereichen Verkehr, Handel, Gewerbe und Geldwesen. Diese Vorschriften verfolgten sowohl protektionistische wie binnenmarktpolitische Ziele¹⁰⁸. Daneben kannte der Freistaat ein allgemeines, weit über das heute übliche hinausgehendes Finanzreferendum. Sämtliche Ausgaben, Vermögensveräusserungen sowie die Jahresrechnung waren davon betroffen. Art. 44 Landesreform 1794 liess dem Bundestag nur eine sehr knappe und an Bedingungen geknüpfte Ausgabenkompetenz¹⁰⁹. Aber auch weitere Bereiche unterstanden dem Referendum.

Im Bereich der *Rechtspflege* hatte das Referendum sicherlich die geringste Bedeutung, war jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein Aspekt betraf die Mitwirkung bei Verfahrensentscheidungen, namentlich Vorabentscheidungen. Manchmal eng damit verbunden waren Referenden über die Urteile von Strafgerichten. Neben der Bestätigung

¹⁰⁵ So etwa die Landesreformen gegen Missbräuche bezüglich der politischen Rechte oder bei indirekter Bedrohung der staatlichen Unabhängigkeit. Siehe u.a. NADIG (Fn. 59), S. 29 f. und 51.

¹⁰⁶ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 45 f. und PIETH (Fn. 59), S. 147 f.

¹⁰⁷ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 45; NADIG (Fn. 59), S. 54 ff. sowie PIETH (Fn. 59), S. 148.

¹⁰⁸ Siehe NADIG (Fn. 59), S. 26 ff.; PIETH (Fn. 59), S. 148 f.; ders. (Fn. 3), S. 87 ff.; SCHREIBER (Fn. 27), S. 75 ff. sowie VON SPRECHER (Fn. 39), Bd. I, S. 518 ff.; Bd. II, S. 192 ff. und 239 ff.

¹⁰⁹ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 44; NADIG (Fn. 59), S. 54 ff.; PIETH (Fn. 59), S. 150 sowie SCHREIBER (Fn. 27), S. 78 ff.

des Strafmasses ging es auch um allfällige Begnadigungen oder Strafminderungen. Ein letzter Bereich umfasste die Schlichtung von Konflikten innerhalb oder zwischen Gerichtsgemeinden, sofern dazu nicht ein besonderes Schiedsgericht berufen worden war. Die Bundeskompetenz war hier jedoch gemäss Art. 9-17 Bundesbrief 1524 und Art. 2 Landesreform 1603 nur eine subsidiäre; in erster Linie waren die Einzelbünde zuständig.

Bei der Betrachtung der langen Liste mit referendumpflichtigen Gesetzen, Erlassen und Entscheidungen könnte das falsche Gefühl aufkommen, das Referendum sei allumfassend gewesen. Auch wenn die Gerichtsgemeinden zu fast allem Stellung nehmen konnten oder mussten, so dass die anderen staatlichen Organe im Laufe der Zeit zu «Knechten» des Referendums geworden waren und sich beinahe ausschliesslich mit der Vorbereitung und Vorberatung desselben befassten, blieben diesen Organen doch einzelne abschliessende Kompetenzen. Zu diesen, dem Referendum nicht unterstehenden *Ausnahmen* gehörten etwa laut Art. 5 und 8 Bundesbrief 1524 sowie Art. 2 Landesreform 1603 die Urteile in ordentlichen Gerichtsfällen oder diejenigen der zur Schlichtung von Konflikten zwischen zwei Gerichtsgemeinden oder Bünden eingesetzten Schiedsgerichte, die endgültig waren und von den Gerichtsgemeinden nicht umgestossen werden konnten. Art. 44 Landesreform 1794 liess im übrigen den Bundes- und Beitagen noch eine eng begrenzte Ausgabenkompetenz. Die Klassifikation der Mehren oblag einzig den Häuptern, auch wenn sie den Gerichtsgemeinden ausnahmsweise mitgeteilt wurde. Schliesslich stand allen Staatsorganen das Recht zu, Notrecht in Form von vorläufigen Verfügungen zu erlassen. Diese dringlichen Massnahmen mussten jedoch bald möglichst ratifiziert und in ein ordentliches Gesetz oder in eine Verfügung überführt werden¹¹⁰.

E. Die Stimmberechtigung

Es versteht sich von selbst, dass zu jener Zeit die Stimmberechtigung nur *Bürgern männlichen Geschlechts* zuerkannt wurde. Im Gegensatz zur heutigen bürgerrechtlichen Situation bildeten die Bürgerrechte der Nach-

¹¹⁰ Siehe GANZONI (Fn. 29), S. 32 f. und SCHREIBER (Fn. 27), S. 36-38.

barschaft, der Gerichtsgemeinde, des Bundes und des Freistaates keine untrennbare Einheit. Zur politischen Mitsprache in Bundesangelegenheiten reichte jedoch nicht irgendein Nachbarschafts- oder Gerichtsgemeindebürgerrecht. Da die Mitbestimmung über die Gerichtsgemeinde lief, standen die politischen Rechte im Prinzip nur den Bürgern der Gerichtsgemeinde zu¹¹¹. Die Bürger anderer Gerichtsgemeinden galten als Niedergelassene und hatten in bezug auf die wirtschaftliche Nutzungsberechtigung oder die Mitsprache in politischen Angelegenheiten eine ungleich schlechtere rechtliche Stellung. Art. 24 Landesreform 1794 statuierte, dass der Stimmfähige nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Stimmabgabe hatte. Zur Minderung der Ungleichbehandlung wurde den Niedergelassenen in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, als Ausnahme von dieser Regel, das Stimm- und Wahlrecht zuerkannt, sofern sie ein Bürgerrecht im selben Hochgericht hatten¹¹².

Wie die Regeln zur Erlangung des Bürgerrechtes überhaupt, oblag auch die Festlegung des *Stimmrechtsalters* jeder Gerichtsgemeinde. Dabei wurde die politische Volljährigkeit meist mit 14 bis 18 Jahren erreicht¹¹³.

Der Verlust des Stimmrechts ging einher mit dem Verlust des Bürgerrechtes. Die wichtigsten Gründe waren insbesondere der Wegzug aus der Gerichtsgemeinde oder das Erlangen eines anderen Bürgerrechtes. Aufgrund von strafrechtlichen Erlassen in einzelnen Gerichtsgemeinden konnte die Verwirkung des Bürgerrechtes auch als Strafe

¹¹¹ Vgl. Art. 16 Landesreform 1684 und Art. 3 Zusatz 1694; unklar Art. 24 Landesreform 1794. Siehe JÖRIMANN, S. 153 f.; PIETH (Fn. 3), S. 420 ff. und 445 sowie PUTZI (Fn. 19), S. 66 ff., 108 ff. und 134 ff.

¹¹² Siehe Fritz JECKLIN, «Beitrag zur Geschichte der Erwerbung von Gemeindebürgerrechten», *Bündnerisches Monatsblatt* 1922, S. 341.

¹¹³ Das Stimmrechtsalter mit 14 Jahren gewährten Chur, Davos, Safien, die Gerichtsgemeinden im Prättigau und teilweise in Langwies; mit 16 Jahren Churwalden, St. Peter, Münstertal, die Gemeinden im Oberengadin und im Hochgericht der Fünf Dörfer; erst mit 18 Jahren schliesslich Fürstenau und Bergell. Siehe u.a. Ursula JECKLIN (Hrsg.), *Churer Stadtgeschichte*, Chur 1993, Bd. I, S. 308; VON PLANTA (Fn. 8), S. 289; PUTZI (Fn. 19), S. 66 f.; SCHORTA (Fn. 66), Bd. 3, S. 112 f. sowie WAGNER/SALIS (Fn. 42), Bd. II, Gotteshausbund, S. 118. Die Aussage von PIETH (Fn. 59), S. 139, der das Stimmrechtsalter mit 16 Jahren angibt, ist in dieser Form zu absolut; als Richtschnur darf die Angabe aber gelten.

ausgesprochen werden. Der Entzug stellte dabei eine schwere Bestrafung dar, die in der Regel nur für qualifizierte Verbrechen verhängt werden konnte¹¹⁴. Bei offensichtlicher Unfähigkeit konnte Bürgern die Stimmberechtigung ohne Verlust des Bürgerrechts aberkannt werden¹¹⁵.

F. Würdigung

Zwischen der Skylla der Mystifizierung und Glorifizierung und der Charybdis der Verteufelung, sollen die positiven und negativen Auswirkungen des Referendums auf das gesellschaftliche Leben und die Kultur ehrlich und schonungslos aufgezeigt werden. Das anzustrebende gerechte Urteil muss dabei den geschichtlichen Kontext im Auge behalten, darf nicht einzig aus heutiger Perspektive kommentieren. Dass sich hierbei teilweise scheinbare oder tatsächliche Widersprüche ergeben, liegt in der Natur der Sache. Es ist hier nicht der Platz, die unbestrittenen Vor- und Nachteile direktdemokratischer Institutionen im allgemeinen aufzugreifen. Ich möchte mich vielmehr auf die wichtigsten spezifischen Aspekte des Gemeindereferendums beschränken.

Auch wenn der Freistaat der drei Bünde sicher kein Idealbild war, darf man sagen, dass das demokratisch-föderalistische Verfahren der Entscheidungsfindung in der damaligen Zeit aussergewöhnlich war. Obwohl im Freistaat oft vehement oder sogar fanatisch mit allen Mitteln um die beste Lösung gestritten wurde, so wurde nie das Verfahren als solches in Frage gestellt. Es genoss eine hohe Legitimität und Akzeptanz, was zu einer *beträchtlichen Stabilität des politischen Systems* führte; zwar wurde die «Feinmotorik» angepasst, aber der Charakter des Freistaates änderte sich von 1524 bis 1798, also während rund 270 Jahren, nicht grundsätzlich. Das Ende des Freistaates wurde durch die aussenpolitische Gesamtlage in Europa verursacht¹¹⁶.

¹¹⁴ Vgl. Art. 3 Landesreform 1694 und Art. 29 und 30 Landesreform 1794. Allgemein zu dieser Thematik siehe PUTZI (Fn. 19), S. 89 ff., 117 und 136 ff.

¹¹⁵ Siehe Nicola MOSCA, «Das Churer Zunftwesen», *Jahresbericht der Historisch-antiquarischen Gesellschaft Graubündens* 1978/1980/1982, Teil 1, S. 66 f. und 71.

¹¹⁶ Unter vielen siehe Peter METZ, *Geschichte des Kantons Graubünden*, Chur 1989-1993, Bd. I, S. 1 ff.; MOOR (Fn. 32), Bd. II, S. 1284 ff.; PIETH (Fn. 3), S. 303 ff.; VON PLANTA (Fn. 11), S. 355 ff.; sowie ZSCHOKKE (Fn. 11), S. 420 ff.

Bei den Abstimmungen und bei der Ämterbesetzung an den Landsgemeinden in der Gerichtsgemeinde bestand eine *prinzipielle rechtliche Gleichheit* aller stimmberechtigten Bürger (nicht aber der übrigen Einwohner). Der Herrenstand¹¹⁷ genoss zwar rechtlich keine Privilegien, übte jedoch faktisch als finanzstarke Bildungselite mehrheitlich die einflussreichen Ämter aus. Die häufigen Gegensätze zwischen den einzelnen Adelsfamilien und ein fast angeborenes Misstrauen der Bürger gegenüber starken Persönlichkeiten verhinderten dass die Ämter erblich wurden. Demokratie und Aristokratie beschränkten sich so gegenseitig¹¹⁸.

Das Referendum übertrug den Gerichtsgemeinden und deren Bevölkerung eine Mitverantwortung für das Gemeinwohl. Entscheide von grosser Tragweite und Komplexität wurden an der Landsgemeinde diskutiert. Dies brachte ein minimales Interesse an den Staatsangelegenheiten mit sich und führte über die Jahre zu einem *politischen und rechtlichen Grundwissen*, trotz Lücken in der Schulbildung¹¹⁹. Wie auch heute, wäre es illusorisch zu glauben, dass damals jeder Bürger alle Details eines Entscheides kannte, die Folgen vorhersah und dementsprechend stimmte. Sicherlich zeigte er oft das Gespür zum sachlich richtigen Entscheid. Eine gewisse Rolle spielten hierbei der «Abstimmungskampf» der Parteien sowie die Standpunkte der meist adligen Bildungselite und weiterer Vertrauenspersonen.

Das Referendumsrecht bedurfte jedoch einschneidender Korrekturen, um die bestehenden Fehler auszumerzen und den Bedürfnissen einer zeitgemässen Staatsführung zu entsprechen. Besonders schmerzlich machte sich das *Fehlen einer Zentralregierung* bemerkbar, die den Gesetzen Achtung verschaffen und in schwierigen Situationen schnell

¹¹⁷ Im Sinne einer einflussreichen Oberschicht. Siehe Silvio FÄRBER, *Der bündnerische Herrenstand im 17. Jahrhundert*, Diss. Zürich 1983, S. 7 ff.

¹¹⁸ So KÖLZ (Fn. 31), S. 13 ff.; LIVER (Fn. 3), S. 241 und PIETH (Fn. 59), S. 139 f. Eine umfassende Zusammenstellung von Familien und Ämtern liefert die Studie von FÄRBER (Fn. 117). Siehe auch MOSCA (Fn. 115), Teil 3, S. 119 ff. und VALÈR (Fn. 68), S. 59 ff.

¹¹⁹ Aus diesem Grund sahen auch die meisten grundlegenden Erlasse vor, dass sie jährlich an der Landsgemeinde verkündet werden mussten, damit sie der Bevölkerung bekannt waren. Siehe BARBER (Fn. 14), S. 200 und PIETH (Fn. 59), S. 153. Trotzdem ergriff eine solche staatspolitische Bildung sicherlich nicht die ganze Bevölkerung.

hätte handeln können. Da der ganze Vollzug den Gerichtsgemeinden oblag, hatte der Freistaat keine Handhabe zur Durchsetzung der Gesetze und Beschlüsse. Jegliche Art der Bundesexekution war dem Freistaat unbekannt. Kurzsichtiges Verteidigen eifersüchtig gehüteter Gemeindeautonomie verhinderte häufig eine effiziente und zweckmässige Staatsführung¹²⁰.

Die leidenschaftlichen, oft unfairen Auseinandersetzungen zwischen den stark von den aussenpolitischen Affinitäten und den verschiedenen Familien bestimmten Parteien beeinflussten die ganze Politik. Sie verhinderten vielfach sachgerechte Lösungen und verstärkten die ebenso oft wie vergeblich bekämpfte Praxis des *Ämter- und Stimmenkaufes*. Mit verschiedensten Mitteln – wie direkter Bestechung, Einladung zu Gelagen, Verschaffen von Söldnerstellen – kämpften die führenden Familien und die ausländischen Gesandten um die Stimmen an den Landsgemeinden. Das tiefe Stimmrechtsalter und ein gewisser Bildungsmangel begünstigten solche Beeinflussungen. Dies führte zu ständig wechselnden Mehrheitsverhältnissen und drückte sich in fehlender Rechtssicherheit aus¹²¹.

Im übrigen litt der Freistaat der Drei Bünde unter einer allgemeinen *Reformunfähigkeit*. Obgleich sicherlich auch andere, teilweise schon erwähnte Gründe diesen Zustand begünstigten, trug die Ausgestaltung des Referendums eine gewisse Mitschuld. Offene Fragestellung und bedingte Antwortmöglichkeiten luden die Gerichtsgemeinden dazu ein, wie in einem Selbstbedienungsladen das Passende auszusuchen und durch Rosinenpickerei fast jedes grössere, ehrgeizige Reformprojekt zu Fall zu bringen¹²².

Die *Diskriminierung der Niedergelassenen* bot einen guten Nährboden für die Ideen der französischen Revolution und beschleunigte den

¹²⁰ Siehe PIETH (Fn. 3), S. 249; ders. (Fn. 59), S. 152 f.; VON PLANTA (Fn. 11), S. 196 sowie WILI (Fn. 52), S. 67.

¹²¹ Siehe u.a. CARLEN (Fn. 19), S. 27; FÄRBER (Fn. 117), S. 160 ff.; LIVER (Fn. 3), S. 239 f.; KÖLZ (Fn. 31), Bd. I, S. 13 ff.; Felici MAISSEN, «Die Drei Bünde im Spiegel ihrer Bundestage und Kongresse von 1660-1662», *Bündner Monatsblatt* 1970, S. 201 ff.; VON MOOR (Fn. 32), Bd. II, S. 1181 ff.; PIETH (Fn. 3), S. 265 ff. sowie Jacob RAGAZ, «Die Bündner Wirren», *Bündner Geschichte: Vorträge gehalten im Winter und Frühjahr 1901/1902 im Rätischen Volkshaus in Chur*, Chur 1902, S. 222, 225 ff. und 260.

¹²² Siehe LIVER (Fn. 3), S. 243; PIETH (Fn. 71), S. 25 sowie WILI (Fn. 52), S. 67.

Untergang des Freistaates. Die helvetische Verfassung brachte hier eine deutliche Verbesserung.

Die weite, ebenso innert nützlicher Frist zu entscheidende Fragen umfassende Umschreibung des Referendums, die eigentlich das demokratisch-föderalistische Element stärken sollte, führte paradoxerweise zu einem erhöhten *Einfluss der Behörden*. Dieses Spannungsfeld ist wohl die Konsequenz des Gegensatzes von Legitimität und Effizienz. Durch die mehrheitliche Übereinstimmung von Herrenstand, Bildungselite und Behörden sowie durch das Fehlen einer geheimen Stimmabgabe in den einzelnen Versammlungen verstärkte sich auch der indirekte Einfluss der Behörden.

III. Das Gemeindereferendum im Kanton Graubünden (1803-1854)

Während der Besetzung Graubündens durch österreichische und französische Truppen ging das Gemeindereferendum unter. Erst durch die Mediationsverfassung von 1803 wurde es wieder eingeführt. Dabei beschränkte Art. 5 KV 1803¹²³ es fortan auf den Erlass und die Revision von Gesetzen und der Verfassung. Die Verfassung von 1814¹²⁴ übernahm diese materielle Schranke in Art. VIII; gleichzeitig wurde im Anschluss an einen reaktionären Umsturzversuch in Art. XXXIV eine 2/3-Mehrheit für Verfassungsrevisionen eingeführt¹²⁵.

Das Verfahren blieb ungefähr dasselbe; nur waren die Gerichtsgemeinden gehalten, klar zwischen dem Entscheid der Gemeinde und allfälligen Bemerkungen zu trennen. Dies führte dazu, dass die Gerichtsgemeinden einer Vorlage entweder zustimmten oder sie ablehnten.

¹²³ KÖLZ (Fn. 31), Bd. II, S. 165 f.

¹²⁴ METZ (Fn. 116), Bd. I, S. 612 ff.

¹²⁵ Siehe SCHREIBER (Fn. 27), S. 93 ff. und 107 ff. sowie Wolf SEILER, *Die Organe der Rechtssetzung im Kanton Graubünden*, Diss. Zürich 1938, S. 28 ff. Teilweise anderer Ansicht ist GANZONI (Fn. 29), S. 78 ff. und 86 ff.

Nach dem Verlust der Untertanengebiete konnte ein Referendum in diesem Bereich nicht mehr existieren. Die aussenpolitische Zuständigkeit war durch die Integration in die Eidgenossenschaft auf diese übergegangen. Das Gemeindereferendum griff nur noch im Rahmen von *Anfragen der Tagsatzung bezüglich Bündnissen und Staatsverträgen* an die Kantone. In der Zeit von 1803 bis 1814 machten diese immerhin noch zwischen 15 und 20% aller Abstimmungen aus¹²⁶.

In Umkehr der bisherigen Praxis konnte nur der Grosse Rat, unter Genehmigung durch die Mehrheit der Gerichtsgemeinden, *Gesetze* erlassen. Die Gemeinden waren noch für die Selbstverwaltung und niedere Polizei zuständig. Diese umfasste in erster Linie die öffentliche Ordnung sowie Gewerbe-, Bau-, Gesundheits-, Fremden- und Flurpolizei. Durch Untätigkeit der Kantonsbehörden blieben auch Bereiche wie Zivil-, Straf-, Prozess- oder Steuerrecht bei den Gerichtsgemeinden. Der Grosse Rat erliess Gesetze vor allem zu Staatsorganisation, Justiz, Niederlassung, Steuern, Jagd und Fischerei¹²⁷.

Neben der Gesetzgebung stand dem Grossen Rat ein autonomes Verordnungsrecht zu. Dieses übte er in verschiedenen Bereichen der Leistungsverwaltung aus. So erliess er etwa Regeln im Erziehungs-, Gesundheits-, Fürsorge- und Forstwesen. Als Folge dieses Verordnungsrechts bildeten sich erste Ansätze zur Gewaltenteilung sowie die Trennung von formellem und materiellem Gesetz¹²⁸.

Aufgrund von Art. 6 BV 1848 musste das Gemeindereferendum durch ein Volksreferendum abgelöst werden. Dieser Wechsel wurde schliesslich durch die 1852 erlassene und 1854 in Kraft getretene Kantonsverfassung vollzogen. Das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit für die Änderung der Verfassung stellte sich dabei als kaum überwindbares Hindernis heraus. Erst nachdem die Bundesversammlung den dritten Versuch, das Gemeindereferendum in den Bundesstaat Schweiz zu retten, ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt hatte, gelang es im

¹²⁶ Nach der Zusammenstellung von Fritz JECKLIN, «Die Volksabstimmungen des Kantons Graubünden von 1803 bis 1847», *Bündnerisches Monatsblatt* 1921.

¹²⁷ Siehe METZ (Fn. 116), Bd. I, S. 121 ff. und 204 ff. sowie SEILER (Fn. 36), S. 162 f.

¹²⁸ Siehe CURSCELLAS (Fn. 81), S. 34 ff. und SEILER (Fn. 36), S. 161 f.

vierten Anlauf, die notwendige Mehrheit der Gerichtsgemeindestimmen zu erreichen¹²⁹.

Trotz wesentlichen Verbesserungen in vielen Belangen wurde die Diskriminierung der Niedergelassenen kaum gemindert.

Schlusswort

Da das Thema des Kolloquiums sich auf die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie bezieht, drängt sich die Frage auf, ob das bündnerische Gemeindereferendum ein Vorläufer des Referendums in der Schweiz war. Die Antwort hat dabei nuanciert auszufallen. In bezug auf den Kanton Graubünden ist die Ausgangslage klar. Hier wurde 1803 das alte Gemeindereferendum leicht modifiziert übernommen. Der erzwungene Wechsel von Gemeinde- auf Volksreferendum von 1854 veränderte die rechtliche Natur des Referendums grundlegend. Die Aufgabe des föderalistischen Abstimmungsverfahrens bedeutete sicherlich einen grossen Einschnitt, wie man an dem wiederholten Scheitern an der Hürde der 2/3-Mehrheit feststellen kann; aber für die Bevölkerung stellte das neue, demokratische Verfahren trotzdem eine Verlängerung des bisherigen Referendums dar, da der materielle Inhalt des Referendums unverändert blieb.

Diese Argumentation gilt nicht für die übrige Schweiz. Hier ist es gerade wegen der föderalistischen Ausrichtung, sehr zweifelhaft, ob das Gemeindereferendum als Vorläufer bezeichnet werden kann. Ein *indirekter* Einfluss ist zwar in St. Gallen nicht auszuschliessen und wohl wahrscheinlich. Die Forderungen, die zum Gesetzesveto führten, und das Verfahren desselben¹³⁰ haben doch eine nicht geringe Ähnlichkeit mit dem bündnerischen Verfahren. Obschon das Gemeindereferendum mit dem Ständemehr zu vergleichen ist, kann es m.E. nicht als Vorläufer bezeichnet werden. Der vergleichbare bundesstaatliche Staatsaufbau

¹²⁹ Siehe u.a. Peter LIVER, «Die Graubündner Kantonsverfassung des Jahres 1854», *Rechtsgeschichtliche Aufsätze*, P. LIVER (Hrsg.), Chur 1982 (1954), S. 191 ff. und METZ (Fn. 116), Bd. II, S. 4 ff.

¹³⁰ Vgl. KÖLZ (Fn. 54), S. 196 f.

fürte wohl eher zu einer analogen, das demokratische Element beschränkenden Lösung.

Ob die Erfahrungen mit dem Gemeindereferendum des 17. und 18. Jahrhundert in die aktuelle Diskussion um die direkte Demokratie im Bereich der Aussenpolitik einfließen und so vielleicht als Vorläufer wirken werden, wird die Zukunft zeigen.

Rousseau revisité

Jean-Jacques et la démocratie genevoise *

Alfred DUFOUR
Professeur à l'Université de Genève

Introduction

«Il n'y a plus aujourd'hui de Français, d'Allemands, d'Espagnols, d'Anglais même, quoi qu'on en dise; il n'y a que des Européens. Tous ont les mêmes goûts, les mêmes passions, les mêmes moeurs, parce qu'aucun n'a reçu de forme nationale par une institution particulière. Tous dans les mêmes circonstances feront les mêmes choses; tous se diront désintéressés et seront fripons; tous parleront du bien public et ne penseront qu'à eux-mêmes, tous vanteront la médiocrité et voudront être des Crésus; ils n'ont d'ambition que pour le luxe, ils n'ont de passion que celle de l'or. Sûrs d'avoir avec lui tout ce qui les tente, tous se vendront au premier qui voudra les payer. Que leur importe à quel maître ils obéissent, de quel Etat ils suivent les lois? Pourvu qu'ils trouvent de l'argent à voler et des femmes à corrompre, ils sont partout dans leur pays.»

Ces propos incisifs n'émanent pas de quelque nationaliste anti-européen de notre fin de XX^e siècle, ils sont tirés du dernier des écrits proprement politiques de Jean-Jacques Rousseau, les *Considérations sur le Gouvernement de Pologne* de 1771-1772, illustrant bien son souci d'enracinement national de toute réforme des institutions politiques polonaises. Car

* En réponse à une aimable suggestion des nouveaux rédacteurs de l'organe de la *Société Jean-Jacques Rousseau*, une version plus étoffée et dûment documentée de la présente contribution paraîtra dans la prochaine livraison des *Annales Jean-Jacques Rousseau*.

– et c'est là la première observation préliminaire que nous voudrions formuler en guise de préambule – Rousseau n'est pas un *utopiste*, un penseur *rationaliste cosmopolite*, un pur esprit *spéculatif*. Jean-Jacques Rousseau nous apparaît, en effet au contraire, comme un écrivain politique profondément enraciné dans une réalité nationale déterminée: celle de sa petite *patrie genevoise*, à laquelle il dédie ou réfère ses premiers écrits proprement politiques, le *Discours sur l'Origine de l'Inégalité parmi les Hommes* de 1754 – le *Second Discours* envoyé à l'Académie de Dijon – et le *Contrat Social* de 1762.

Maintenant, si un «retour à Genève» s'impose pour la juste compréhension de la politique de Rousseau, il s'en faut de beaucoup que les écrits politiques de Rousseau ne soient que des «brochures genevoises». Deuxième observation préliminaire que nous voudrions formuler alors, toujours en guise de préambule à cette contribution, c'est que Rousseau, tout tributaire qu'il soit de la réalité politique *genevoise*, n'en *modélise* pas moins cette réalité politique déterminée en recourant aux instruments, aux outils conceptuels de ceux qu'il appelle tantôt nos «politiques», tantôt les «jurisconsultes», et qui sont en fait les auteurs de l'École du Droit naturel moderne: Hobbes, Grotius et Pufendorf, voire Barbeyrac et Burlamaqui, en un mot les penseurs du jusnaturalisme. Et rien ne révèle mieux cette *modélisation jusnaturaliste* qu'opère Rousseau que les formules les plus célèbres du *Contrat Social* sur le *fondement de la société politique* ou sur la *Souveraineté*.

Fondement de la société politique – ce sont les formules du cinquième chapitre du Livre premier:

«Un peuple, dit Grotius, peut se donner à un roi. Selon Grotius un peuple est donc un peuple avant de se donner à un roi. Ce don même est un acte civil, il suppose une délibération publique. Avant donc que d'examiner l'acte par lequel un peuple élit un roi, il serait bon d'examiner l'acte par lequel un peuple est un peuple. Car cet acte étant nécessairement antérieur à l'autre est le vrai fondement de la société.»

Quant à la *Souveraineté*, ce sont les formules d'origine pufendorfienne des deux premiers chapitres du Livre II:

«La Souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale ne peut jamais s'aliéner» (...) «Le Souverain qui n'est qu'un être

collectif ne peut être représenté que par lui-même (...) par la même raison que la Souveraineté est inaliénable, elle est indivisible. Car la volonté est générale ou elle n'est pas; elle est celle du corps du peuple ou seulement d'une partie.»

* * *

Enracinement dans une expérience, dans une réalité politique nationale déterminée; *modélisation jusnaturaliste* de cette expérience, de cette réalité politique concrète – c'est à partir de ces deux observations sur la pensée politique de Rousseau que nous voudrions aborder la question des rapports de Rousseau avec le régime politique genevois.

Ce qui frappe alors d'emblée à cet égard quiconque se plonge dans les écrits politiques de Rousseau, c'est d'abord – objet de la *première partie* de notre exposé – une profonde *ambivalence*, voire des jugements très contrastés de Rousseau à l'égard du régime politique et des magistrats de sa patrie. Ce qui frappe ensuite – objet de la *deuxième partie* de cet exposé – ce sont les deux types d'approche par Rousseau du régime politique genevois, à savoir, d'une part, une approche de *modélisation*, sensible à la fois dans le *Contrat Social* et dans la mise en évidence opérée dans la *VII^e* des *Lettres écrites de la Montagne* de l'état légitime de la République de Genève, d'autre part, une approche *analytique*, transparaissant une première fois dans la *Dédicace* du *Discours sur l'origine de l'inégalité* de 1754, puis surtout dans les *VII^e*, *VIII^e* et *IX^e* des *Lettres écrites de la Montagne* de 1764 et présentant alors l'état actuel du régime de la République et le parti que l'on peut tirer de son fonctionnement.

Première partie

Quand on s'attache au sujet des rapports de Rousseau avec le régime politique de Genève, on ne peut éluder, s'en tenant à son oeuvre, d'abord la contradiction flagrante existant entre la *Dédicace* du premier de ses écrits proprement politiques, le *Discours sur l'origine de l'inégalité* de 1754, rédigé à Paris, et les dernières pages de la *VII^e* de ses *Lettres de la Montagne* de 1764 écrites à Môtiers à la fin 1763 au coeur du Jura

neuchâtelois, en réponse aux *Lettres de la Campagne* de l'automne 1763 du Procureur général Jean-Robert Tronchin, porte-parole du patriciat genevois face aux revendications des Citoyens et Bourgeois.

Quel est le propos de la *Dédicace* du *Second Discours* qu'il adresse nommément à la République de Genève en 1754? C'est l'éloge de sa patrie genevoise par l'exposé de toutes les raisons pour lesquelles il aurait souhaité naître dans un pays et dans un Etat comme la République de ses concitoyens genevois; c'est, par delà, la célébration de leur *régime politique* et de leurs *magistrats*:

«Mes chers Concitoyens ou plutôt mes frères, puisque les liens du sang ainsi que les Loix nous unissent presque tous, il m'est doux de ne pouvoir penser à vous, sans penser en même temps à tous les biens dont vous jouissés et dont nul de vous peut-être ne sent mieux le prix que moi qui les ai perdus. Plus je réfléchis sur votre situation Politique et Civile, et moins je puis imaginer que la nature des choses humaines puisse en comporter une meilleure. Dans tous les autres Gouvernements, quand il est question d'assurer le plus grand bien de l'Etat, tout se borne toujours à des projets en idées, et tout au plus à de simples possibilités. Pour vous, vôtre bonheur est tout fait, il ne faut qu'en jouir, et vous n'avez plus besoin pour devenir parfaitement heureux, que de savoir vous contenter de l'être» (...) «Je vous conjure de rentrer tous au fond de vôtre Coeur et de consulter la voix secrète de votre conscience. Quelqu'un parmi vous connaît-il dans l'univers un Corps plus intègre, plus éclairé, plus respectable que celui de vôtre Magistrature?»

Le tableau est tout différent une dizaine d'années plus tard dans les *Lettres écrites de la Montagne*, singulièrement dans la *VII^e Lettre*. Après y avoir établi d'emblée dans son appréciation du *régime politique genevois* une distinction fondamentale entre l'«état légitime» et l'«état actuel» de la *République genevoise*, sur laquelle nous reviendrons, Rousseau s'y livre, en effet, à une critique en règle de ses *institutions*, voire à un véritable dénigrement de ses *magistrats*, qui tranche par rapport à son éloge dithyrambique de 1754:

«Quand on considère les droits des Citoyens et Bourgeois assemblés en Conseil général, rien n'est plus brillant: Mais considérez hors de-là ces mêmes Citoyens et Bourgeois comme individus;

que sont-ils, que deviennent-ils? Esclaves d'un pouvoir arbitraire, ils sont livrés sans défense à la merci de vingt-cinq Despotes; les Athéniens du moins en avoient trente. Et que dis-je vingt-cinq? Neuf suffisent pour un jugement civil, treize pour un jugement criminel. Sept ou huit d'accord dans ce nombre vont être pour vous autant de Décemvirs; encore les Décemvirs furent-ils élus par le peuple; au lieu qu'aucun de ces juges n'est de votre choix; et l'on appelle cela être libre.»

Le contraste est frappant. Comme n'a pas manqué de le relever R. Derathé, «les magistrats intègres de la *Dédicace* sont devenus en 1764 les vingt-cinq despotes des *Lettres écrites de la Montagne*». Faut-il en conclure pour autant avec cet éminent commentateur de Rousseau: «Rousseau ne pouvait confesser plus ingénument qu'il s'était entièrement trompé sur la République de Genève et sur son gouvernement; sa patrie, c'est-à-dire la cité démocratique de Genève, n'a existé que dans son imagination»? Nous ne le pensons pas. S'il y a effectivement un contraste si flagrant entre l'éloge du régime politique et des magistrats genevois de la *Dédicace* du *Second Discours* de 1754 et la critique qu'en dresse la *VII^e* des *Lettres écrites de la Montagne* de 1764, ce contraste doit s'expliquer autrement que par l'hypothèse du passage de l'ordre de l'*imaginaire* à l'ordre de la *réalité*; il s'explique tout simplement à mon sens par la condamnation du *Contrat Social* et de son auteur en 1762, qui conduira Rousseau à renoncer à son droit de bourgeoisie le 12 mai 1763 et qui lui fera découvrir dans les magistrats exaltés pour leur intégrité en 1754 les artisans de l'altération du régime politique *démocratique* propre à Genève – démocratie pure ou démocratie de distinction – célébré dans tous ses écrits politiques et qui évolue par leur faute vers une forme de régime *oligarchique*.

Ce premier point élucidé quant à l'ambivalence, aux jugements contrastés, voire contradictoires de Rousseau à l'égard du régime politique genevois, il reste à analyser – objet de notre *deuxième partie* – sa réflexion proprement dite sur ce régime politique.

Deuxième partie

Nous l'avons relevé en passant, Rousseau aborde en fait le régime politique genevois dans trois de ses écrits politiques au moins: d'abord, nous l'avons vu, dans la *Dédicace* de son *Second Discours* de 1754, ensuite, nous l'avons évoqué, dans son *Contrat Social* de 1762, présenté comme l'oeuvre d'un «Citoyen de Genève», enfin, nous l'avons souligné, dans ses *Lettres écrites de la Montagne* de 1764. Et Rousseau, face au régime politique genevois, plus particulièrement dans les quatre dernières de ces *Lettres* – de la *VI^e* à la *IX^e* *Lettre* – adopte une double approche ou suit plutôt deux types d'approche: il s'agit, d'une part, d'une approche de *modélisation* de type *jusnaturaliste* et, d'autre part, d'une approche *analytique* traditionnelle, de type *polybien classique*.

La première approche de *modélisation* de type *jusnaturaliste* que suit Rousseau pour traiter du régime politique de Genève, nous la trouvons d'abord dans le *Contrat Social* et surtout dans l'interprétation authentique qu'il en donne lui-même dans la *VI^e* des *Lettres de la Montagne*; mais nous retrouvons également ce type d'approche dans la mise en évidence, au seuil de la *VII^e* des *Lettres de la Montagne*, de ce que Rousseau appelle significativement l'«*état légitime*» de la République de Genève.

D'abord, que le *Contrat Social*, loin de n'être qu'un «ouvrage de pure spéculation», illustre bien en fait la *modélisation jusnaturaliste* qu'opère Rousseau du régime politique genevois, c'est ce que révèle pour commencer la *thématique* et la *structure* de l'ouvrage, conçu comme un traité de *droit public général*, symptomatiquement présenté comme l'exposé des *principes du droit politique* et centré en définitive, dans un contexte démocratique et à s'en tenir aux quatre livres qui le composent, sur le fondement des sociétés politiques, sur la *Souveraineté* et ses caractéristiques, sur le *Gouvernement* et les formes de régime qu'il conditionne et sur les institutions qui peuvent en assurer le fonctionnement.

Mais que l'on soit bien en présence d'une *modélisation jusnaturaliste* du régime politique de Genève, c'est ce que montre surtout le syncopage récurrent du vocabulaire jusnaturaliste avec la problématique des débats politiques de la Genève du XVIII^e siècle. Rousseau traite-t-il ainsi de la *Souveraineté* ou du *Gouvernement* dans les termes de Pufendorf, c'est

avec à l'esprit les débats sur la Souveraineté du Conseil général de mai 1707.

Quant à la *Souveraineté*, c'est bien sur les traces de Pufendorf, mais avec la réalité politique genevoise à l'esprit, que Rousseau affirme au chapitre II du Livre II:

«Le Souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même» (...) «Par la même raison que la souveraineté est inaliénable, elle est indivisible. Car la volonté est générale, ou elle ne l'est pas; elle est celle du corps du peuple, ou seulement d'une partie. Dans le premier cas cette volonté déclarée est un acte de souveraineté et fait loi: Dans le second, ce n'est qu'une volonté particulière, ou un acte de magistrature; c'est un décret tout au plus.»

Quant au *Gouvernement*, c'est autant à la suite de Pufendorf que dans la ligne des chefs du «parti populaire» à Genève que Rousseau avance au chapitre premier du Livre III:

«Le Gouvernement, confondu mal à propos avec le Souverain, (n'en est) que le ministre» (...) «Qu'est-ce donc que le Gouvernement? Un corps intermédiaire établi entre les sujets et le Souverain pour leur mutuelle correspondance, chargé de l'exécution des loix, et du maintien de la liberté, tant civile que politique.»

Précisant enfin dans le dernier chapitre du Livre III les moyens de prévenir les usurpations du gouvernement, chapitre qui suscitera précisément l'ire des autorités genevoises et les déterminera à faire brûler le *Contrat Social*, Rousseau conclut en ces termes sa *modélisation junsnaturaliste* de la réalité politique genevoise:

«De ces éclaircissements il résulte (...) que l'acte qui institue le Gouvernement n'est point un contract mais une Loi, que les dépositaires de la puissance exécutive ne sont point les maîtres du peuple mais ses officiers, qu'il peut les établir et les destituer quand il lui plaît, qu'il n'est point question pour eux de contracter, mais d'obéir, et qu'en se chargeant des fonctions que l'Etat leur impose ils ne font que remplir leur devoir de Citoyens, sans avoir en aucune sorte le droit de disputer sur les conditions. Quand donc il arrive que le Peuple institue un Gouvernement héréditaire, soit monarchique dans une famille, soit aristocratique

dans un ordre de Citoyens, ce n'est point un engagement qu'il prend; c'est une forme provisionnelle qu'il donne à l'administration, jusqu'à ce qu'il lui plaise d'en ordonner autrement.»

De l'exemplification de Calvin comme figure du *Législateur*, qui doit demeurer étranger à la Cité, à celle des *Assemblées populaires périodiques* sur le modèle des *Conseils Généraux périodiques*, les indices foisonnent de cette *modélisation jusnaturaliste* du régime politique genevois dans le *Contrat Social*.

Mais plus convaincante que ces indices apparaît à cet égard l'interprétation que Rousseau donne lui-même de son *Contrat Social* dans la *VI^e des Lettres écrites de la Montagne*. Au terme d'un substantiel résumé du *Contrat Social* qui en rappelle les principales articulations et les thèses majeures, Rousseau conclut en effet à l'adresse de son destinataire:

«Que pensiez-vous, Monsieur, en lisant cette analyse courte et fidelle de mon Livre? Je le devine. Vous disiez en vous-même: voilà l'histoire du Gouvernement de Genève. C'est ce qu'ont dit à la lecture du même Ouvrage tous ceux qui connoissent votre Constitution (...).

J'ai donc pris votre Constitution, que je trouvois belle, pour modèle des institutions politiques, et vous proposant en exemple à l'Europe, loin de chercher à vous détruire j'exposois les moyens de vous conserver. Cette Constitution, toute bonne qu'elle est, n'est pas sans défaut; on pouvoit prévenir les altérations qu'elle a souffertes, la garantir du danger qu'elle court aujourd'hui.»

«Eh, Monsieur, si je n'avois fait qu'un Système, vous êtes bien sûr qu'on n'auroit rien dit. On se fut contenté de reléguer le *Contrat Social* avec la *République* de Platon, l'*Utopie* et les *Sévarambes*, dans le pays des chimères. Mais je peignois un objet existant, et l'on vouloit que cet objet changeât de face. Mon Livre portoit témoignage contre l'attentat qu'on alloit faire. Voilà ce qu'on ne m'a pas pardonné.»

«Je peignois un objet existant. Mon Livre portoit témoignage» – par son approche de *modélisation*, Rousseau ne fait pas cependant que *décrire* un régime, il entend *s'engager*, porter *témoignage*. Mais alors de quoi le *Contrat Social* porte-t-il en définitive *témoignage*? Eh bien! précisément de ce que la *VII^e des Lettres de la Montagne* appellera l'«état légitime»

de la République de Genève, état légitime de liberté et de démocratie, qu'il oppose aussitôt à la servilité de l'«état actuel» en caractérisant en ces termes l'«état légitime»:

«Vos loix ne tiennent leur autorité que de vous; vous ne reconnoissez que celles que vous faites; vous ne payez que les droits que vous imposez; vous élisez les chefs qui vous gouvernent; ils n'ont droit de vous juger que par des formes prescrites. En Conseil général, vous êtes Législateurs, Souverains, indépendants de toute puissance humaine; vous ratifiez les traités, vous décidez de la paix et de la guerre; vos Magistrats eux-mêmes vous traitent de *Magnifiques, très-honorés et souverains Seigneurs*. Voilà votre liberté; voici votre servitude.»

La servitude? Rousseau la décrit alors comme suit:

«Le corps chargé de l'exécution de vos Loix en est l'interprète et l'arbitre suprême; il les fait parler comme il lui plaît; il peut les faire taire; il peut même les violer sans que vous puissiez y mettre ordre; il est au dessus des Loix.

Les Chefs que vous élisez ont, indépendamment de votre choix, d'autres pouvoirs qu'ils ne tiennent pas de vous, et qu'ils étendent aux dépens de ceux qu'ils en tiennent. (...)

En Conseil général votre Souveraine puissance est enchaînée: vous ne pouvez agir que quand il plaît à vos Magistrats, ni parler que quand ils vous interrogent.

Enfin si vous êtes Souverains Seigneurs dans l'assemblée, en sortant de-là vous n'êtes plus rien. Quatre heures par an Souverains subordonnés, vous êtes sujets le reste de la vie et livrés sans réserve à la discrétion d'autrui.»

Rousseau suit donc également une autre approche, une approche *analytique* de type *polybien* ou *pufendorfien*, qui le porte à examiner les *altérations* du régime politique genevois sous le couvert de son *état actuel* comme les *remèdes* qui peuvent lui être appliqués.

Cette deuxième approche *analytique*, de type traditionnel *polybien* classique ou *pufendorfien* moderne, nous la trouvons surtout dans la deuxième partie des *Lettres écrites de la Montagne*, dans les *VII^e*, *VIII^e* et *IX^e* *Lettres*, où Rousseau examine, décrit et discute de la manière la plus détaillée le *fonctionnement* du régime politique genevois, ses

altérations ainsi que ses *principales institutions*: d'une part, *Conseil général*, *Petit Conseil* et *Conseil des Deux Cents*, d'autre part, *droit négatif* du *Petit Conseil*, *droit de représentation* des Citoyens et Bourgeois et *élection des Syndics* par le *Conseil général*.

Décrivant le processus d'*altération* du régime politique démocratique genevois, qui a conduit depuis les Edits du XVI^e siècle à la servitude de l'*état actuel* de la République, il conclut à propos du sort de cet Etat démocratique:

«Parcourez les annales de vôtre, depuis le tems où vos Syndics, simples procureurs établis par la communauté pour vaquer à telle ou telle affaire, lui rendoient compte de leur Commission le chapeau bas, et rentroient à l'instant dans l'ordre des particuliers, jusqu'à celui où ces mêmes Syndics, dédaignant les droits de Chefs et de Juges qu'ils tiennent de leur élection, leur préfèrent le pouvoir arbitraire d'un corps dont la Communauté n'élit point les membres, et qui s'établit au dessus d'elle contre les Loix: suivez les progrès qui séparent ces deux termes, vous connoîtrez à quel point vous en êtes et par quels degrés vous y êtes parvenus.»

Quant aux *institutions politiques* genevoises révélatrices de ces *altérations*, Rousseau les soumet alors dans son approche *analytique* à une critique systématique, qui porte autant sur le *Conseil des Deux Cents* que sur le *Petit Conseil*.

Pour le *Conseil des Deux Cents*, il relève avec pertinence:

«Je vois clairement ce qu'est le Deux-Cent à Zurich, à Berne, à Fribourg et dans les autres Etats aristocratiques; mais je ne saurois voir ce qu'il est dans votre Constitution ni quelle place il y tient. Est-ce un Tribunal supérieur? En ce cas, il est absurde que le Tribunal inférieur y siège. Est-ce un corps qui représente le Souverain? En ce cas c'est au Représenté de nommer son Représentant. L'établissement du Deux-Cent ne peut avoir d'autre fin que de modérer le pouvoir énorme du Petit Conseil; et au contraire, il ne fait que donner plus de poids à ce même pouvoir. Or tout Corps qui agit constamment contre l'esprit de son Institution est mal institué.»

Pour ce qui est du *Petit Conseil*, il est encore plus incisif en analysant ses attributions à partir des dispositions du *Règlement de l'Illustre Médiation* de 1738:

«Supposons que dans le Règlement on eut pris la méthode opposée à celle qu'on a suivie; qu'au lieu de fixer les Droits du Conseil général on eut fixé ceux des autres Conseils, ce qui par là-même eut montré les siens; convenez qu'on eut trouvé dans le seul Petit Conseil un assemblage de pouvoirs bien étrange pour un Etat libre et démocratique, dans des chefs que le Peuple ne choisit point et qui restent en place toute leur vie.»

Mais il faut bien reconnaître que Rousseau ne s'en tient pas à une approche *analytique* de type *polybien*, se bornant à enregistrer un *processus d'altération*; il adopte aussi une approche de type *pufendorfien* tendant à *remédier* à ce processus d'altération.

C'est dans cette optique que pour assurer le bon fonctionnement de l'institution du *droit de représentation* garanti par l'article VII du *Règlement de l'Illustre Médiation* – droit tout à la fois de pétition et de remontrances, si ce n'est d'initiative – il propose, d'une part, de limiter le *droit négatif* du *Petit Conseil* à son égard aux seules *innovations* et, d'autre part, de rétablir pour en débattre les *Conseils généraux périodiques*.

C'est en effet que Rousseau tout à la fois juge le *droit de représentation* essentiel à la Constitution genevoise – «le droit de représentation», écrit-il dans la *VIII^e des Lettres de la Montagne*, «est intimement lié à votre Constitution; il est le seul moyen possible d'unir la liberté à la subordination et de maintenir le Magistrat dans la dépendance des lois sans altérer son autorité sur le Peuple» – mais estime que le *Petit Conseil* doit demeurer maître des *innovations* à apporter dans la législation comme dans les institutions:

«D'ailleurs, qui ne voit que ce droit d'approuver et de rejeter, pris dans son sens absolu s'applique seulement aux propositions qui renferment des nouveautés, et non à celles qui n'ont pour objet que le maintien de ce qui est établi?»

Partant de son propre cas en 1762 comme de ceux de ses partisans, il considère que le *droit négatif* du *Petit Conseil* ne saurait donc s'appliquer à la dénonciation d'abus ou de violations des Edits:

«Toute la difficulté consiste donc ici dans la seule question de fait. La Loi a-t-elle été transgressée, ou ne l'a-t-elle pas été? Les Citoyens et Bourgeois disent qu'elle l'a été; les Magistrats le nient. Or voyez, je vous prie, si l'on peut rien concevoir de moins raisonnable en pareil cas que ce droit négatif qu'ils attribuent? On leur dit, vous avez transgressé la Loi. Ils répondent; nous ne l'avons pas transgressée; et devenus ainsi juges suprêmes dans leur propre cause, les voila justifiés contre l'évidence par leur seule affirmation.»

C'est alors précisément pour garantir le bon fonctionnement de l'institution du *droit de représentation* en cas d'abus ou de violations des *Edits* par les *magistrats* que Rousseau recommandera dans la même *VIII^e Lettre* le rétablissement des *Conseils généraux périodiques* que Genève avait connus de 1707 à 1712 et que prescrivaient d'ailleurs les *Ordonnances ecclésiastiques* de 1561 en leur dernier article.

Par là Rousseau se situe directement dans le sillage des chefs du «parti populaire» du début du siècle, les Revilliod, les Delachenaz, les Fatio et les Piaget, comme dans celui du chapitre de son *Contrat Social* sur le moyen de prévenir les usurpations du gouvernement. Mais Rousseau va plus loin encore dans cette perspective *pufendorfienne*. Constatant les limites du choix laissé au *Conseil général* dans l'élection des quatre Syndics – un choix réduit à la désignation de quatre des huit candidats présentés par les *Conseils restreints* – il préconise dans la *VII^e* de ses *Lettres de la Montagne* ni plus ni moins que le rejet systématique de tous les candidats présentés par les *Conseils restreints*:

«Ce qui importerait dans cette affaire seroit de pouvoir rejeter tous ceux entre lesquels on vous force de choisir.»

Connue sous le nom de «ligne de nouvelle élection», cette pratique électorale, déjà utilisée dans les décennies précédentes, sera effectivement suivie en 1765 et en 1766 selon les conseils de Rousseau et conduira alors au blocage total des institutions, partant à l'appel aux *Puissances garantes* du régime de la Médiation de 1738.

Conclusion

Nous formulerons en guise de conclusion deux observations.

La *première*, c'est que Rousseau tout au long de sa curieuse approche du régime politique genevois nous paraît témoigner d'une *double méthode*, une *méthode systématique modélisatrice* combinée avec une *méthode historique*, dans la mesure où il pense trouver le *modèle* de l'«Etat libre et démocratique» dans les premiers temps de la *République protestante*, voire, quant à ses garanties judiciaires, dans les temps plus reculés de la *Principauté épiscopale*.

Ce faisant, Rousseau illustre bien à la fois la *dimension historique* de toute une *démarche jurnaturaliste*, qui est loin de se réduire au *rationnalisme abstrait* des faiseurs de systèmes, mais se réfère très souvent à l'*expérience historique*, comme le montrent les oeuvres d'un Grotius ou d'un Pufendorf, et le grand *retour aux origines*, caractéristique de toute une partie de la pensée du XVIII^e siècle. Par là, à l'instar de Grotius et de Pufendorf, Rousseau se révèle comme un écrivain politique enraciné dans l'*histoire*.

Notre *deuxième* observation tiendra au *misonéisme* de Rousseau, à sa véritable *hantise des innovations* comme à sa *prédilection* pour les périodes *originelles*. Cherchant ses modèles dans les régimes du passé – après les Républiques antiques de Sparte et de Rome, dont les exemples émaillent ses premières oeuvres, la Genève de la *Principauté épiscopale* et de la *Commune médiévale* ou des premiers temps de la *Réforme protestante* – Rousseau nous paraît en conclusion plus un penseur *réactionnaire* qu'un penseur *révolutionnaire* ... A moins que l'on admette avec Péguy qu'«une Révolution est une tradition reprise à l'oubli et rendue à la vie, une opération de recreusement».

Dans cette perspective, qui pourrait se révéler très éclairante pour notre investigation des racines de nos institutions *démocratiques*, la pensée politique de Rousseau pourrait bien alors nous permettre de retrouver l'un des «fils conducteurs interrompus» (G. Silvestrini) existant entre nos vieilles *institutions communales médiévales* et nos *théories modernes* de la souveraineté populaire et de la démocratie directe.

Le référendum constitutionnel

Andreas AUER
Professeur à l'Université de Genève

Introduction

1. Le référendum constitutionnel représente le point de convergence de deux conquêtes fondamentales du mouvement constitutionnaliste, à savoir la souveraineté populaire et la constitution écrite. Sur le plan des idées, cette rencontre décisive prend racine dans la pensée pré-révolutionnaire. Institutionnellement, elle se concrétise au moment même des révolutions américaine et française. Son cheminement ultérieur est sinueux. En Suisse, le référendum constitutionnel est devenu depuis la Régénération un élément central et irremplaçable de l'ordre constitutionnel qui se manifeste, depuis 1848, à tous les niveaux de la structure étatique et dont le fondement n'a plus jamais été vraiment remis en question.

2. Si l'histoire du référendum constitutionnel fournit un exemple particulièrement instructif de l'interdépendance des cultures constitutionnelles américaine, française et helvétique, il faut insister sur le fait que, dans le cadre de ce travail, cette interdépendance ne peut être sondée et analysée dans toute sa complexité. C'est donc de grandes lignes seulement qu'il est question, avec le risque de lacunes et d'erreurs dont j'assume d'autant plus facilement la responsabilité que je ne suis pas historien, mais constitutionnaliste, plus attaché – par déformation plus que par goût – à ce qui est et à ce qui sera qu'à ce qui était.

3. Après une présentation sommaire des différents types de référendum constitutionnel dont on retiendra par la suite les deux principaux (I), j'essaierai de passer en revue les quelques concepts de la souveraineté populaire qui sous-tendent les différents aménagements institutionnels

du référendum constitutionnel (II). Ces aménagements institutionnels débutent sur le continent américain (III), se poursuivent en France (IV) pour s'imposer en Suisse (V). La conclusion s'efforcera de tirer le bilan européen de cette évolution.

I. Les différents types de référendum constitutionnel

4. La doctrine contemporaine¹ distingue essentiellement trois types de référendum opérant au niveau normatif de la constitution. Il y a d'abord le référendum constituant, à savoir la consultation référendaire qui a pour objet le choix d'une constitution ou de quelques principes fondamentaux et qui intervient dans un processus de fondation ou de rupture constitutionnelles. Dans la phase révolutionnaire de naissance d'une (première) constitution, le peuple est appelé à ratifier un texte constitutionnel élaboré par d'autres ou à se prononcer sur la forme de gouvernement qui sera institué par la constitution future. Il exerce ainsi, seul ou en concours avec d'autres organes, une fonction de pouvoir constituant originaire, un pouvoir dont la doctrine classique a exalté le caractère absolu, inaliénable et inconditionné² mais dont l'activité concrète s'est avérée, dans la pratique, bien plus contingente et dépendante que l'on aurait pu le penser. Quoi qu'il en soit, il faut retenir que ce type de référendum se caractérise par son effet fondateur d'un nouvel ordre constitutionnel, en rupture avec celui qui précède ce dernier. Plus précisément, le référendum constituant est à la fois un «acte dé-constituant», qui marque et qui consomme une rupture de la chaîne de légalité antérieure, et un «acte re-constituant», qui crée le fondement d'une nouvelle chaîne de légalité³. Puisqu'il consomme une rupture avec la constitution en vigueur, il ne

¹ La distinction retenue ici remonte à Karl LÖWENSTEIN, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957, pp. 263 ss. Elle est reprise notamment par Antonio BALDASSARRE, «Il referendum costituzionale», *Quaderni costituzionali* 1994, pp. 235, 236.

² Emmanuel SIEYES, *Qu'est-ce le Tiers Etat?*, Paris 1789; Carl SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin 1928; voir généralement, Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris 1994.

³ Les termes sont de BEAUD (note 2), p. 263.

peut y trouver sa base qui résulte d'un fait politique auquel quelques normes de procédure s'efforcent de conférer au moins une apparence de légalité. Exemple tiré de l'histoire constitutionnelle suisse: le référendum constituant du 25 mai 1802 par lequel le peuple accepta la seconde Constitution helvétique.

5. Il y a ensuite le référendum de révision constitutionnelle, à savoir la votation populaire qui a pour objet la modification de la constitution en vigueur et qui est partie intégrante de la procédure de révision que cette constitution définit elle-même. Dans le processus d'adaptation continue de la constitution aux besoins changeants de la société et de l'Etat, le peuple est appelé à ratifier un projet de modification qui lui est soumis par le ou les organes qui disposent de l'initiative en matière de révision de la constitution. Il exerce ainsi, toujours en concours avec d'autres organes, une fonction de pouvoir constituant dérivé ou institué, un pouvoir dont on sait qu'il fonde la supériorité normative de la constitution sur toutes les autres normes juridiques en vigueur⁴. Le référendum de révision peut être obligatoire ou facultatif, selon qu'il est organisé d'office ou seulement à la demande d'un autre organe de l'Etat. Il tend le plus souvent à la révision partielle de la constitution, mais il peut aussi avoir pour objet une révision totale de celle-ci. Ces modalités cependant ne dépendent point de la volonté du peuple constituant, mais doivent résulter du texte de la constitution elle-même. Des exemples de pareilles votations sont légion en Suisse.

6. La doctrine distingue encore le référendum de souveraineté⁵, à savoir la consultation référendaire qui porte par exemple sur des modifications de territoire, sur l'autodétermination d'une collectivité décentralisée ou sur l'adhésion de l'Etat à un ordre juridique supranational. Ce type de référendum ne comporte que rarement une révision formelle de la constitution. Il n'en fonde pas non plus une nouvelle. Mais il sanctionne une réorientation spatiale, structurelle ou internationale de l'Etat qui modifie les éléments fondamentaux de la souveraineté de ce dernier. Matériellement, il est indubitablement constitutionnel. Exemples

⁴ Pour beaucoup, Jean-François AUBERT, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Bâle vol. I 1990, vol. II 1995, no 257.

⁵ BALDASSARRE (note 1), p. 236, parle de «référendum sur des pouvoirs souverains».

en Suisse: les scrutins constitutionnels du 24 septembre 1978 et du 26 septembre 1993 portant respectivement sur la création du canton du Jura et sur le changement de canton du Laufonnais.

II. La souveraineté populaire et la constitution

7. Sous l'influence de John Wyse, John Locke et de la doctrine du *common assent* issue du calvinisme, rationalisée et vulgarisée par Thomas Paine dans ses pamphlets⁶, la conception américaine de la souveraineté populaire en matière constitutionnelle place d'emblée le peuple constituant au coeur de l'Etat et au-dessus des autorités constituées, du *government*. La première Constitution du Massachusetts, du 19 janvier 1776, mentionne expressément le peuple, et le peuple seul, comme «pouvoir suprême, souverain, absolu et incontrôlable» de l'Etat⁷. Elle exprime aussi clairement cette préoccupation constante de la théorie américaine de séculariser les concepts de la théologie politique. Il en résulte notamment, en droit, une différenciation entre la constitution et la loi, entre le constituant et le parlement, les seconds étant subordonnés aux premiers. La consécration de cette hiérarchie normative et institutionnelle, qui nous est devenue si familière, constitue la «grande innovation de la révolution américaine»⁸. L'arrêt *Marbury v. Madison* de 1803 exprime bien, et confirme juridiquement, la nature originaire du droit du peuple d'établir les règles fondamentales et permanentes pour «son»

⁶ Thomas PAINE, *Common Sense*, 1776; *Rights of Man*, 1791.

⁷ «*It is a maxim that, in every Government, there must exist somewhere, a supreme, sovereign, absolute and uncontrollable power; but this power resides always in the body of the people, and it never was, nor can be, delegated to one man, or a few, the great Creator having never given to man a right to vest others with authority over them, unlimited either in duration or degree*», cité par BEAUD (note 2), p. 219.

⁸ G. STOURZH, «Constitution: Changing Meanings of the Term from the Early 17th to the Late 18th Century», in: BALL/POCOCK (éd.), *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence 1988, p. 47.

gouvernement⁹ et le caractère fondamental de la constitution comme norme nécessairement supérieure aux lois¹⁰.

8. Jean-Jacques Rousseau n'a pas élaboré de théorie du pouvoir constituant ni d'ailleurs de théorie de la constitution¹¹. Sa conception du pacte social et de la souveraineté populaire est tout entière tournée vers la loi, déclaration de la volonté générale «qui ne se représente point». D'où il résulte que l'affirmation célèbre selon laquelle «toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle»¹², tout en devenant une référence obligatoire – et une énigme – de toute théorie de la démocratie¹³, ne semble pas avoir eu d'influence directe sur l'avènement du référendum constitutionnel.

9. Pour Emmanuel Sieyès, grand théoricien du pouvoir constituant, l'idée d'une constitution comme norme juridique fondamentale non seulement pour l'Etat mais pour toute la société n'est pas au centre de ses préoccupations, peu s'en faut¹⁴. Il lui importe avant tout de prouver, ou plutôt de propager, l'idée que le droit de faire la constitution appartient

⁹ «*That the people have an original right to establish, for their future government, such principles as, in their opinion, shall most conduce to their own happiness, is the basis on which the whole American fabric has been erected. The exercise of this original right is a very great exertion; nor can it, nor ought it, to be frequently repeated. The principles, therefore, so established, are deemed fundamental. And as the authority from which they proceed is supreme, and can seldom act, they are designed to be permanent*».

¹⁰ «*The constitution is either a superior, paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the constitution is not law: if the latter part be true, then written constitutions are absurd attempts, on the part of the people, to limit a power in its own nature illimitable. Certainly all those who have framed written constitutions contemplate them as forming the fundamental and paramount law of the nation, and consequently, the theory of every such government must be, that an act of the legislature, repugnant to the constitution, is void*».

¹¹ BEAUD (note 2), p. 234.

¹² Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social* (1762) III, p. 15.

¹³ Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Berne 1992, pp. 37-41.

¹⁴ BALDASSARE (note 1), p. 240.

«à la nation seule, indépendante (...) de toutes formes et de toutes conditions». Or la nation, pour lui, c'est l'assemblée nationale où siège le tiers-état, et l'indépendance qu'il réclame à haute voix se dirige clairement contre l'institution monarchique des Etats généraux qui, comme corps constitué, n'est pas habilitée, selon lui, à édicter une nouvelle constitution. D'où son plaidoyer célèbre en faveur de la représentation, aux antipodes de Rousseau: «Il n'est pas nécessaire que les membres de la société exercent individuellement le pouvoir constituant, ils peuvent donner leur confiance à des représentants qui ne s'assembleront que pour cet objet, sans pouvoir exercer eux-mêmes aucun des pouvoirs constitués»¹⁵. On voit que le vénérable abbé revendique, pour la bourgeoisie naissante, un droit à l'insurrection contre le pouvoir monarchique et habilite du même coup les représentants du peuple à agir en lieu et place de ce dernier, au nom de la nation, pour faire usage du droit naturel de faire une constitution. Epurée de sa signification démocratique-populaire, la théorie du pouvoir constituant de Sieyès légitime la représentation en matière constituante en la considérant comme équivalente à la sanction directe du peuple. Le référendum constituant est écarté au profit de la volonté de l'assemblée nationale; quant au référendum de révision, il n'entre même pas en ligne de compte, car la tâche de garantir la constitution et de l'adapter aux changements futurs incombe au jury constitutionnaire, sorte d'instance judiciaire suprême. Tout en maintenant la distinction formelle entre la constitution et la loi, Sieyès met l'accent sur cette dernière qui lui importe bien davantage, tant il est vrai «qu'elle représente la fin dont les lois constitutionnelles sont seulement les moyens»¹⁶ – préfiguration singulière du légicentrisme promu à un si grand avenir dans la théorie constitutionnelle française.

10. En résumé, les trois théories principales de la souveraineté populaire et de la constitution qui préfigurent, en cette fin du 18^e siècle, les premières consécration du référendum constitutionnel sont tout sauf identiques. Si la conception américaine débouche très clairement sur la nécessité logique – et même théologique – de cette institution, la pensée démocratique de Rousseau ignore la constitution, tandis que les écrits polémiques de Sieyès font abstraction du référendum.

¹⁵ Cité par BEAUD (note 2), p. 228.

¹⁶ Cité par BALDASSARRE (note 1), p. 242.

III. L'origine américaine

11. L'histoire institutionnelle du référendum constitutionnel débute, dans la deuxième moitié du 18^e siècle, sur le continent américain qui a produit aussi, à la même époque, les premières constitutions écrites des temps modernes. Idéologiquement, la première apparition du référendum constitutionnel se nourrit du courant de pensée puritain qui préconisait un *popular government*. Politiquement, elle exprime une profonde méfiance à l'égard des autorités élues et en particulier du parlement. Institutionnellement, elle tourne autour de l'assemblée constituante et des *town-meetings*.

A) Le référendum constituant

12. A en croire Borgeaud, la première constitution moderne adoptée directement par le peuple fut celle, appelée *The Fundamental Orders of Connecticut*, que les habitants de Windsor, de Hartford et de Wetherfield avaient approuvée en assemblée générale en 1639. Elle obtint confirmation par la Charte que la Couronne concéda au gouvernement populaire institué par les colons¹⁷. Il faut attendre la guerre d'indépendance pour voir supprimée, par la force, cette étape de consécration royale, qui constituait un obstacle à la souveraineté des colonies et de leurs habitants.

13. Les circonstances qui ont conduit, à la fin du 18^e siècle, à la naissance de l'institution du référendum constituant méritent d'être brièvement rappelées. En mai 1777, le parlement du Massachusetts appelait par une résolution le peuple à élire un nouveau parlement qui serait chargé d'élaborer une «constitution du gouvernement»¹⁸. Celle-ci devait ensuite être soumise à l'approbation des électeurs réunis dans les *town-meetings* et, si les deux tiers des hommes majeurs présents s'exprimaient en sa faveur, promulguée par le parlement. Le résultat de ce

¹⁷ Charles BERGEAUD, *Adoption and Amendment of Constitutions in Europe and America*, New York 1895, pp. 11-13.

¹⁸ Nous suivons sur ce point nos développements dans *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*, Bâle/Paris 1989, pp. 71 ss.

premier référendum constituant, qui eut lieu entre les mois de février et juin 1778, fut négatif. A cinq contre un, les *freemen* rejetèrent la constitution à laquelle ils reprochaient surtout d'avoir été élaborée par le parlement et non par une assemblée constituante spécialement élue à cette fin. L'opinion prévalait déjà que le législateur ordinaire n'était pas habilité à édicter une constitution, car il risquerait de la modifier par une simple loi, de sorte que les droits des particuliers seraient menacés¹⁹. Pour sortir de cette impasse, les autorités décidèrent alors d'organiser une nouvelle consultation populaire dans les *towns* sur l'opportunité d'élire une constituante. Elle fut positive. Une constituante fut donc élue en 1779 et quelques mois plus tard, soit en mars 1780, celle-ci acheva ses travaux. La Constitution fut enfin approuvée par une majorité des électeurs qui n'étaient pas réduits, par ailleurs, à répondre par oui ou par non, mais qui pouvaient proposer des amendements, ce qui rendit particulièrement difficile la détermination du résultat de ce scrutin historique. Toujours est-il que l'assemblée constituante, constatant qu'une majorité de deux tiers des électeurs l'avait approuvée, promulgua la nouvelle constitution qui est la plus ancienne constitution écrite encore en vigueur. L'exemple du Massachusetts se répéta, presque parallèlement, au New Hampshire où, à deux reprises, en 1778 et en 1791, les citoyens rejetèrent les constitutions que le parlement leur proposait avant d'approuver, en 1784, une troisième qui avait été rédigée par une constituante spécialement élue à cet effet.

14. C'est ainsi qu'est née l'institution de l'assemblée constituante qui arrache au parlement le pouvoir d'élaborer une constitution et qui implique une triple participation du peuple: une votation de principe sur l'opportunité de la convocation d'une assemblée constituante, suivie en cas de réponse positive de l'élection de cette assemblée et enfin d'un référendum sur la constitution élaborée par celle-ci. A vrai dire, le dernier mot n'appartenait pas au corps électoral, mais à la constituante ou au parlement qui devaient encore ratifier la constitution après son acceptation par les électeurs. Toujours est-il que le résultat du vote populaire s'imposait aux représentants élus. Mais les trois phases se tiennent et se conditionnent mutuellement. La votation de principe prive

¹⁹ Ronald M. PETERS, *The Massachusetts Constitution of 1780: A Social Compact*, Amherst 1978, pp. 157 ss.

le parlement du droit de déclencher la procédure d'adoption de la constitution et l'institution de l'assemblée constituante lui arrache la prérogative de rédiger le texte de celle-ci. Ces deux institutions n'ont de sens que si leur produit, à savoir la constitution telle qu'elle est issue des travaux et délibérations de la constituante, est soumis au peuple pour approbation définitive. De telle sorte que nous trouvons, comme l'un des facteurs qui ont favorisé la consécration de la démocratie directe dans le processus d'édiction des constitutions, la méfiance à l'égard du parlement qui se nourrissait à son tour du souci d'une protection efficace des droits naturels que la Déclaration d'indépendance de 1776 avait si fièrement proclamé. Cette complicité initiale de la garantie des libertés et de la démocratie politique a pour effet de transformer le postulat de la supériorité de la constitution en une règle juridique et de donner naissance à la constitution au sens formel, supérieure aux lois en raison de la procédure spécifique de son adoption et, surtout, de sa révision.

15. Avec les expériences du Massachusetts et du New Hampshire, la procédure démocratique d'adoption d'une constitution par une constituante s'imposa certes comme modèle²⁰, mais seule une minorité d'Etats le suivirent dans un premier temps. Ce fut le cas du Connecticut en 1816, du Maine en 1819 et de New York en 1821. Il faut attendre le milieu du 19^e siècle pour voir le Congrès ériger par une loi l'existence d'un référendum constituant en condition formelle pour l'admission d'un nouvel Etat dans l'Union, alors même que la Constitution fédérale se contente du consentement du parlement²¹.

16. On peut se demander pourquoi cette découverte du référendum constituant dans les anciennes colonies de la Nouvelle-Angleterre n'a pas été mise à profit dans la procédure qui conduisit, quelques années plus tard, à l'adoption de la Constitution fédérale de 1787. Il est en effet frappant de constater qu'il n'y a eu ni vote de principe sur la convocation de la constituante, ni élection populaire des *Founding Fathers*, ni vote démocratique sur la Constitution. La décision de réunir la future Convention de Philadelphie fut prise par des délégués de cinq Etats – sur treize – réunis à la Convention d'Annapolis; le Congrès lui donna pour mandat

²⁰ Leonard W. LEVY, *Essays on the Making of the Constitution*, New York 1987, p. XXI.

²¹ Art. IV Section 3 par. 1 Cst. 1787.

exclusif de proposer la révision des articles de la Confédération de 1881; les cinquante-cinq *Founding Fathers* furent nommés par les gouvernements de douze Etats; les décisions d'élaborer une nouvelle Constitution, de la soumettre pour ratification aux Etats et de la considérer comme adoptée si neuf d'entre eux l'approuvaient furent prises par la Convention de Philadelphie elle-même; la Constitution fut ratifiée non pas par le corps électoral fédéral – qui n'existait pas – mais par neuf assemblées constituantes spécialement élues dans les Etats; au Rhode Island, seul Etat à soumettre le projet de constitution au peuple, ce dernier l'a massivement rejeté, le 24 mars 1788, obligeant les autorités à confier la tâche de la ratification à une assemblée constituante; pas plus d'un sixième des hommes adultes ayant le droit de vote n'ont finalement approuvé la Constitution. Bref, le peuple était délibérément écarté du processus d'adoption de celle-ci. On peut même dire que la constitution de 1787 fut adoptée sinon contre du moins au-dessus du peuple, mais certainement pas par lui. Les raisons de cette singulière absence sont nombreuses et complexes. Certes, les pères fondateurs éprouvaient une forte aversion pour la «démocratie pure» qui menaçait à leurs yeux les droits individuels, favorisait les *factions* opposées à l'intérêt général et constituait la véritable antithèse de la république représentative qu'ils entendaient fonder. Il n'empêche que Madison avait proposé personnellement au cours des discussions à Philadelphie que la Constitution soit soumise, dans les Etats, au vote du peuple, sans être suivi. Le contexte politique, avec la révolte des débiteurs et des fermiers qui menaçait directement les intérêts économiques dominants, n'était guère favorable à une ouverture démocratique de la nouvelle entité fédérale. Et puis, la conception d'un gouvernement fédéral limité, aux pouvoirs restreints, séparés et contrôlés, qui agissait directement sur les citoyens des Etats sans passer par l'intermédiaire des Etats²² pouvait justifier la tendance à cantonner la légitimité démocratique directe au niveau des Etats et à s'en tenir, pour l'Union, à un gouvernement strictement représentatif.

17. Il n'empêche que la conception américaine de la souveraineté populaire en matière constitutionnelle n'est pas étrangère à la Constitution des Etats-Unis. La célèbre formule *We the People of the United*

²² Andreas AUER, *The Supreme Law of the Land: éléments du droit constitutionnel des Etats-Unis*, Bâle 1990, pp. 11-13.

States... par laquelle s'ouvre le préambule de la Constitution est une affirmation directe du pouvoir constituant du peuple. Ce dernier trouve une expression directe aussi aux 9^e et 10^e amendements à la Constitution qui réservent expressément les droits du peuple par rapport à l'énumération de droits et à l'attribution de pouvoirs à l'Union que consacre la Constitution fédérale. Écarté de l'exercice immédiat du pouvoir étatique fédéral, le peuple souverain se tient en réserve et affirme sa présence continue et irremplaçable à l'arrière-fond des institutions et des règles étatiques.

B) Le référendum de révision

18. Ayant été élaborées et adoptées par le peuple, les premières constitutions des Etats américains confiaient assez naturellement à ces derniers aussi le soin de les réviser, à nouveau au moyen de l'assemblée constituante et du référendum consécutif d'approbation. Mais la consécration du référendum constitutionnel, comme celle du référendum constituant, est du ressort exclusif des Etats. La Constitution fédérale ne les oblige pas à le prévoir²³ et exige simplement que la forme de gouvernement des Etats soit républicaine²⁴. Pas étonnant donc que l'institution du référendum constitutionnel ne se soit véritablement généralisée dans les Etats qu'au cours du siècle dernier, pour s'imposer définitivement après 1920.

19. Quant à la Constitution fédérale, on sait qu'elle n'a jamais suivi ce mouvement et qu'aucune des deux phases que comporte sa procédure de révision – la phase de l'initiative qui appartient à deux tiers des membres du Congrès ou à une constituante convoquée à la demande de deux tiers des parlements d'Etat, et la phase de ratification qui incombe aux parlements ou aux constituantes des trois quarts de tous les Etats – ne prévoit une participation directe du peuple.

²³ Il n'y a donc pas, en droit américain, de disposition semblable à celle de l'art. 6 al. 2 let. c de la Constitution suisse, *infra* no 35.

²⁴ Art. IV Section 4 Cst. 1787.

IV. Le passage français

20. Du Nouveau Continent, l'idée et l'institution du référendum constitutionnel ont traversé l'Atlantique pour être reçues, et bien reçues, en France révolutionnaire. Il est possible et même probable que cette importation fut favorisée par des contacts et des échanges personnels. On sait que John Adams et Benjamin Franklin ont fait de véritables tournées en France, à la fin des années soixante-dix, chacun avec son projet de constitution. En 1783, Franklin fit traduire en français toutes les constitutions américaines de l'époque et ces textes furent amplement discutés dans le public qui se passionnait pour l'esprit américain de liberté²⁵. Thomas Jefferson, auteur de la *Déclaration d'indépendance de 1776*, fut ambassadeur à Paris pendant les années 1785-1789 et il a fait connaissance à cette occasion avec Condorcet et d'Alembert, notamment. Thomas Paine, apôtre démocratique de la révolution américaine, s'est enfui de l'Angleterre – où il était poursuivi pour son pamphlet *Rights of Man* (1791) qui répondait à celui de Burke *Reflections on the Revolution in France* (1790) – en France où il collaborait avec le même Condorcet à la rédaction du journal *Le Républicain*; ayant obtenu la nationalité française, il fut même député du Pas-de-Calais à la Convention nationale et membre, avec Condorcet, du comité de rédaction du projet girondin de constitution.

A) Le référendum constituant

21. Les grands textes constitutionnels de l'époque révolutionnaire mentionnent implicitement le pouvoir constituant du peuple, sans bien entendu pouvoir consacrer directement le référendum constituant. Parmi ces sources indirectes, on peut mentionner les art. 6 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui proclament le droit des citoyens de concourir à la formation des lois ainsi qu'à la détermination des impôts, de même que l'art. 1er du titre VII de la Constitution du 3 septembre 1791 qui reconnaît à la nation le droit imprescriptible de changer sa constitution. Il faut y ajouter ces deux autres idées-forces de la Révolution, à savoir que «toute société dans

²⁵ BERGEAUD (note 17), pp. 21 ss.

laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution»²⁶ et, surtout, qu'une «génération n'a pas le droit d'assujettir à ses lois les générations futures»²⁷. Ces idées culminent dans la solennelle affirmation de la Convention nationale, du 21 septembre 1792, inspirée par Georges Danton, qu'«il ne peut y avoir de constitution que celle approuvée par le peuple».

22. Le référendum constituant est en France une véritable tradition qui remonte aux premières années de la Révolution. La première constitution approuvée directement par le peuple fut la Constitution montagnarde de l'an I (24 juin 1793). Acceptée à une large majorité, elle n'a jamais cependant été mise en vigueur. La Convention préféra, au printemps 1795, élaborer une nouvelle constitution qu'elle approuva le 5 fructidor an III (22 août), pour la soumettre à un nouveau vote du peuple qui l'accepta, le 23 septembre 1795, à une majorité écrasante. Après le coup d'Etat de Bonaparte des 9/10 novembre 1799, la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), «courte et obscure» selon son auteur Sieyès, fut la troisième à avoir été – comme le stipula son art. 95 – «offerte à l'acceptation du peuple français», mais on sait qu'elle a été mise en vigueur avant ce vote déjà. De toute façon, «l'acceptation» portait moins sur le texte que sur la personne du Premier Consul, à savoir, aux termes de l'art. 39, le citoyen Bonaparte.

23. La pratique du plébiscite était née, promise à un avenir radieux²⁸. L'appel au peuple devint une forme classique de légitimation d'un pouvoir personnel. «Napoléon Bonaparte sera-t-il Consul à vie?»²⁹; «sera-t-il Empereur des Français?»³⁰; «le peuple français accepte-t-il le retour de Bonaparte de l'île d'Elbe?»³¹; «le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une constitution»³²; «le peuple français

²⁶ Art. 16 de la Déclaration de 1789.

²⁷ Art. 33 du projet girondin de février 1793.

²⁸ Jean-Marie DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris 1976.

²⁹ Art. 1er de l'arrêté des Consuls du 10 mai 1802.

³⁰ Art. 2 du Sénatus-consulte organique du 18 mai 1804.

³¹ Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 2 avril 1815; plébiscite du 26 mai 1815.

³² Plébiscite du 20 décembre 1851.

veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive»³³, etc. Puis ça continue, en mai 1870: «le peuple approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860, par l'Empereur»³⁴. C'est ainsi que les plébiscites, nés de la souveraineté populaire, ont fini par sanctionner la suppression de cette même souveraineté: un suicide en bonne et due forme. Les constitutions de la IIe et de la IIIe République se passèrent de toute légitimité populaire directe, de même que le régime de Vichy. Le 21 octobre 1945, en décidant d'élire une assemblée constituante aux pouvoirs limités, le peuple mit formellement fin à la IIIe République. Le 5 mai 1946, il repoussa, pour la première fois, un projet de constitution pour accepter, le 13 octobre de la même année, la Constitution de la IVe République. Il y eut encore le référendum du 28 septembre 1958 portant autant sur la Constitution de la Ve République que sur son illustre auteur et celui du 28 octobre 1962 qui peut être considéré comme une espèce de référendum constituant³⁵, étant donné qu'il modifia la Constitution de 1958 sans suivre la procédure de sa révision.

B) Le référendum de révision

24. L'influence de l'expérience américaine en matière de référendum constitutionnel se remarque d'emblée dans le titre IX du projet girondin de constitution de février 1793, dû à Condorcet. On y retrouve en effet les trois étapes de la procédure d'adoption de la constitution du Massachusetts: consultation des citoyens dans les assemblées primaires sur le principe de la convocation d'une convention nationale (art. 6), élection de cette convention par le peuple (art. 8), acceptation de la constitution par le peuple (art. 10 à 12). La ressemblance est trop frappante pour être due au hasard³⁶. Alors que la Constitution montagnarde du 24 juin 1793, soumise au référendum constituant, ne prévoyait pas le référendum de

³³ Art. 8 du Sénatus-consulte du 7 novembre 1852, plébiscite des 21 et 22 décembre 1852.

³⁴ Sénatus-consulte du 21 mai 1870, plébiscite du 8 mai 1870.

³⁵ BEAUD (note 2), pp. 383, 417.

³⁶ Andreas AUER, «Le référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement», *RFDC* 1991, pp. 387, 395.

révision, ce dernier fut explicitement consacré par les constitutions de l'an III (art. 346) et de l'an VIII (art. 95). On le retrouve ensuite dans la Constitution du 14 janvier 1852 (art. 32) et dans le sénatus-consulte du 21 mai 1870 (art. 44). La Constitution du 27 octobre 1946 soumet sa révision au référendum, sauf si le projet a été adopté à la majorité qualifiée par l'Assemblée nationale (art. 90), et la Constitution de 1958 en fait de même (art. 89).

25. Tout porte donc à croire, en d'autres termes, à un ancrage constitutionnel relativement solide du référendum de révision dans les constitutions françaises. Et pourtant, jamais encore en France il n'y eut de référendum de révision. Que ce soit par non-mise en vigueur de la constitution le prévoyant, par non-application de la disposition le consacrant ou par le recours à la méthode alternative, non démocratique de révision, la pratique constitutionnelle française a toujours fait comme si cette institution n'existait pas.

V. La consécration suisse

26. La Constitution de la République de Genève du 22 mars 1791, inspirée des travaux préparatoires de la Constitution française du 3 septembre 1791, fut l'une des premières constitutions écrites des temps modernes. Celle du 5 février 1794 prit pour modèle la Constitution montagnarde du 24 juin 1793, tandis que celle du 6 octobre 1796 s'aligna plus ou moins sur la Constitution de l'an XIII³⁷. Mais ce sont les troupes révolutionnaires françaises, occupant la Suisse dès 1798, qui ont emporté dans leurs bagages le référendum constitutionnel. Plus qu'à un diktat militaire, la réception définitive de cette institution, à partir de la Régénération, est-elle aussi due à l'influence plus ou moins directe, plus ou moins avouée, des constitutions républicaines françaises et de la pensée qui les inspirait³⁸.

³⁷ KÖLZ (note 13), pp. 98, 524.

³⁸ KÖLZ (note 13), pp. 303 ss, 462 ss; Riccardo JAGMETTI, *Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht*, Zurich 1920.

A) Le référendum constituant

27. Le premier référendum constituant en Suisse eut lieu en juin 1802. Il portait sur la seconde Constitution helvétique, datée du 25 mai 1802. Si le résultat de ce scrutin historique fut positif, c'est qu'on comptait les abstentionnistes, déjà nombreux, comme acceptants³⁹. C'est ainsi qu'avec 92 000 non, 72 000 oui et 16 7000 abstentions, la Constitution fut très confortablement acceptée. On voit que les fictions, même lourdes, sont consubstantielles à la démocratie directe.

28. La Régénération fit véritablement éclore le référendum constituant dans les cantons. Entre janvier et juillet 1831, une bonne dizaine de cantons⁴⁰ se donnèrent une nouvelle constitution, en suivant fidèlement le modèle américain et girondin, avec ses trois étapes caractéristiques. Dans un premier temps, une assemblée populaire plus ou moins spontanée imposait au parlement le recours à une assemblée constituante⁴¹, une institution inconnue auparavant en Suisse. Après l'élection de cette assemblée et la rédaction de la constitution, celle-ci fut soumise aux électeurs, parfois moyennant un recours aux armes⁴². Il n'y a qu'à Fribourg que la constitution régénérée ne fut pas approuvée par le peuple. Dix ans plus tard, le même procédé fut employé à Genève: une assemblée populaire imposa en novembre 1841 l'élection démocratique d'une constituante dont le projet fut accepté par le peuple le 7 juin 1842⁴³.

29. Le référendum constituant fut également employé par la révolution radicale des années quarante. La révolution radicale vaudoise, s'inspirant plus ou moins directement des constitutions françaises, a vu les masses

³⁹ Pour justifier cette règle, appelée «principe du veto», on se référait un peu abusivement à un passage du *Contrat social* que son auteur a émis dans le contexte de la démocratie d'assemblée: «En pareil cas, du silence universel on doit présumer le consentement du peuple»; ROUSSEAU (note 12) II, p.1; KÖLZ (note 13), p. 141.

⁴⁰ Soleure, Lucerne, Zurich, Saint-Gall, Thurgovie, Argovie, Schaffhouse, Vaud et Berne.

⁴¹ AUBERT (note 4), no 46.

⁴² En Argovie, où le Grand Conseil voulait se réserver l'approbation de la constitution rédigée par l'assemblée constituante, c'est une marche armée sur la capitale qui imposa finalement le référendum; KÖLZ (note 13), p. 306.

⁴³ KÖLZ (note 13), p. 452.

populaires imposer la dissolution du Grand Conseil et du Conseil d'Etat par les «actes souverains» des 14/15 février 1845, véritables actes révolutionnaires «dé-constituants» du peuple. Le résultat de l'élection du Grand Conseil constituant conféra à cette révolution radicale une légitimité démocratique directe et l'acceptation de la Constitution du 10 août 1845 apparaît comme un acte «reconstituant» au plein sens du terme. A Berne, c'est également en violation de la Constitution de 1831 que le Grand Conseil décréta, le 14 février 1846, d'élire une assemblée constituante, après que le peuple eut rejeté la proposition de confier à une commission parlementaire le soin d'adopter une nouvelle constitution. A nouveau, l'influence de l'expérience révolutionnaire française fut déterminante, quoique soigneusement cachée par les Ochsenbein et Stämpfli qui prétendaient s'inspirer surtout de l'histoire constitutionnelle bernoise, sachant qu'un aveu des sources véritables aurait très probablement entraîné le rejet pur et simple du projet⁴⁴. Quoi qu'il en soit, la constitution fut très largement acceptée lors du scrutin du 31 juillet 1846. A Genève enfin⁴⁵, la révolution de 1846 débuta par une insurrection armée du quartier de St-Gervais, une guerre civile de plusieurs jours et, après la victoire militaire, une assemblée populaire spontanée sur la place du Molard qui décréta, et par la suite imposa concrètement, la dissolution du Grand Conseil. La victoire radicale fut confirmée par les urnes lors des élections du Grand Conseil constituant du 25 octobre. Acceptée par le peuple avec 5547 oui contre 3187 non, la Constitution du 24 mai 1847, toujours en vigueur, constitue un mélange intéressant du droit révolutionnaire français, du droit constitutionnel américain et de l'ancien droit constitutionnel genevois⁴⁶.

30. Au niveau fédéral, il n'y eut pas d'autre exemple de référendum constituant. La Constitution fédérale du 12 septembre 1848 fut en effet élaborée par une commission que la Diète fédérale chargeait, le 16 août 1847, de réviser le Pacte fédéral du 7 août 1815. Accepté par une majorité des voix à la Diète, le projet fut soumis, conformément aux dispositions transitoires du décret du 27 juin 1848, aux cantons «qui se prononceront sur l'acceptation de la présente Constitution suivant les formes prescrites

⁴⁴ KÖLZ (note 13), pp. 491-494.

⁴⁵ KÖLZ (note 13), pp. 517-542.

⁴⁶ KÖLZ (note 13), p. 540.

par leur constitution». Partout sauf à Fribourg et aux Grisons où le Grand Conseil se prononça lui-même en sa faveur, le projet fut soumis au vote du peuple, qui l'accepta dans quinze cantons et demi, le rejeta dans six cantons et demi. Tout au plus peut-on voir, dans les consultations populaires qui eurent lieu durant le mois d'août 1848, une espèce de référendum constituant décentralisé.

B) Le référendum de révision

31. La première consécration suisse du référendum constitutionnel de révision date – faut-il s'en étonner? – de l'époque de l'Helvétique. Comme le projet Ochs de janvier 1798 (art. 29 et 62), la Première Constitution de la République helvétique, du 12 avril 1798, confia le soin de réviser la constitution en dernière instance aux assemblées primaires (art. 32, 106 et 107), composées des citoyens et fils de citoyens domiciliés dans les villages ou les quartiers (art. 28 à 30). L'influence du décret de la Convention du 21 septembre 1792⁴⁷ et des constitutions révolutionnaires du 24 juin 1793 et du 22 août 1795 est manifeste. Désormais, le référendum constitutionnel obligatoire constituera un postulat démocratique central et incontesté dans tous les débats relatifs aux droits populaires⁴⁸.

32. Ce postulat fut pleinement réalisé – qui s'en étonnerait encore – dans les constitutions cantonales régénérées, qui réservent toutes – sauf celle de Fribourg – explicitement au peuple le droit d'approuver en dernière instance leur révision⁴⁹. L'institution de l'assemblée constituante ne fut pas cependant systématiquement retenue. En revanche, tout en retenant le principe de la révision populaire, la plupart des constitutions libérales prévoyaient des clauses dites de rigidité qui interdisaient toute révision de la constitution pendant un délai allant de trois à douze ans. Censées garantir pendant un temps la domination libérale sur les institutions, ces clauses entendaient empêcher une seconde révolution de type jacobin. En vain, car à l'expiration de ce délai d'attente, la poussée radicale prit

⁴⁷ *Supra* no 21.

⁴⁸ KÖLZ (note 13), p. 123.

⁴⁹ Par exemple art. 46 Cst. TI du 23 juin 1830; art. 222 et 223 Cst. TG du 14 avril 1981; art. 143 Cst. SG du 1er mars 1831, etc.

souvent la forme d'une révolution⁵⁰. Le référendum constitutionnel obligatoire s'imposa définitivement dans les cantons.

33. La Constitution genevoise de 1847 consacra une institution particulière, qui traduit l'un des grands principes de la Révolution française, à savoir le droit, pour chaque génération, de se donner une nouvelle constitution. Aux termes de l'art. 153, la question de la révision totale de la constitution doit être soumise au peuple tous les quinze ans. En cas de décision positive, la révision est confiée à une assemblée constituante et soumise enfin au peuple pour approbation. En 1842 encore, la majorité libérale-conservatrice avait suivi, contre James Fazy, l'opinion du professeur Cherbuliez qui s'opposait à cette institution parce qu'elle signifiait une «véritable révolution périodique»⁵¹. En 1847, elle fut battue. Et l'application de cette clause, qui est toujours en vigueur⁵², devait infirmer l'hypothèse tant redoutée par Cherbuliez. Une seule fois, à savoir en 1862, le peuple a décidé d'élire une assemblée constituante, tout en rejetant cependant le projet de constitution qu'elle avait élaboré⁵³. Les huit consultations périodiques organisées en application de cette disposition donnèrent toutes un résultat négatif⁵⁴. Aucune des neuf générations ainsi définies de Genevois n'a donc entendu profiter de l'occasion de se donner une nouvelle loi fondamentale.

34. Le référendum constitutionnel obligatoire s'imposa aussi sur le plan fédéral, mais sous une forme spécifique comme on le sait. La Constitution fédérale du 12 septembre 1848 institua en effet le principe de la double majorité du peuple et des cantons comme condition de l'entrée en vigueur de la constitution révisée (art. 114). Le principe de la souveraineté populaire fut ainsi complété, en même temps que tempéré, par le principe fédéraliste qui ne tolère pas qu'une minorité de grands cantons peuplés impose sa volonté à la majorité des petits. Depuis 1874 seulement, le vote des cantons est déterminé par le résultat de la votation populaire en leur sein⁵⁵.

⁵⁰ *Supra* no 28.

⁵¹ KÖLZ (note 13), p. 534.

⁵² Art. 180 Cst. GE 1847.

⁵³ Vote du 7 décembre 1862.

⁵⁴ Votes des 27 mai 1877, 22 mai 1892, 26 mai 1907, 26 mars 1922, 13 juin 1937, 18 mai 1952, 2 juillet 1967 et 26 septembre 1982.

⁵⁵ Art. 123 al. 3 Cst. 1874.

35. La Constitution de 1848 impose enfin le référendum constitutionnel obligatoire à tous les cantons⁵⁶. Depuis bientôt un siècle et demi, cette institution est un élément irremplaçable de l'ordre constitutionnel suisse qui, dans son principe, n'a plus jamais été remis en question.

Conclusion

36. On aurait tort de considérer que le cheminement intercontinental et pluriculturel de l'idée et de l'institution du référendum constitutionnel que j'ai essayé de retracer sommairement équivaut à une marche triomphale de celui-ci. Il est, aujourd'hui encore, très rare que les premières constitutions soient acceptées par le peuple. Parmi les constitutions européennes en vigueur, il n'y a guère que celles de l'Irlande (scrutin du 1er juillet 1937), de la France (28 septembre 1958), de l'Espagne (29 décembre 1978), de la Roumanie (8 décembre 1991), de l'Estonie (24 juin 1992) et de la Russie (12 décembre 1993) qui peuvent se targuer d'une légitimité démocratique directe. Le plus souvent, cette légitimité populaire n'est qu'indirecte, en ce sens que le peuple a pu élire l'assemblée constituante ou le parlement qui ont fait la constitution. Parfois même, elle fait complètement défaut, comme notamment en Allemagne et dans l'Union européenne. Que certaines constitutions se réfèrent néanmoins, dans le préambule, au pouvoir constituant du peuple ne change rien au fait que ce dernier n'a pas eu voix au chapitre.

37. Le référendum de révision, quant à lui, n'est pas moins rare de nos jours. En Europe occidentale, il n'y a que trois constitutions, à savoir celles de la Suisse, du Danemark et de l'Irlande, qui prévoient que toute révision doit passer devant le peuple. En Espagne, en Autriche et, si l'on veut, en Allemagne, tel est le cas des révisions totales seulement. En Suède, le référendum constitutionnel, accompagnant une élection générale, peut être demandé par un tiers des membres du parlement et en France, si l'on accepte le recours à l'art. 11 pour réviser la constitution, par le Président de la République. Il reste la France et l'Italie où le

⁵⁶ Art. 6 al. 2 let. a Cst.; Andreas AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève 1978, p. 32.

référendum constitutionnel n'est qu'un mode alternatif—jamais utilisé—de la révision de la constitution. Quant aux pays, anciens et nouveaux, de l'Europe centrale et orientale, leur expérience en matière de révision des constitutions est probablement trop récente et trop fragile pour pouvoir en tirer des conclusions. Et «l'Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe» s'est faite et se poursuit sans le concours direct du peuple européen. Force est donc de constater que la grande majorité des pays européens révisent leur constitution sans faire participer le peuple à cette expérience. Bilan maigre si on le compare avec le pathos solennel dont certains se plaisent à affubler, aujourd'hui encore, le pouvoir constituant du peuple. «L'école de la démocratie vient juste de s'ouvrir» nota mon illustre prédécesseur Charles Borgeaud en conclusion de sa remarquable étude sur les procédures constituantes américaines et européennes, parue en 1893⁵⁷. Elle n'est pas près de pouvoir fermer ses portes.

38. Qu'on nous permette enfin, en guise de conclusion prospective, une brève remarque sur le référendum constitutionnel au sein de l'Union européenne. Après tout, la lente émergence d'une constitution européenne à laquelle nous assistons n'est rien d'autre qu'une page d'histoire de notre continent. La question du principe et des modalités d'une légitimation démocratique directe des institutions communautaires est en tout cas posée, et il faudra bien lui trouver un jour une réponse. Se pourrait-il que les expériences américaine, française et suisse puissent en contenir les germes?

39. Formellement, l'Union européenne n'est pas un Etat. Elle n'a pas de constitution formelle. Le peuple de l'Europe n'existe pas en droit. Et pourtant, la nature essentiellement dynamique du processus d'intégration en cours⁵⁸, certaines dispositions des traités constitutifs⁵⁹, la hiérarchie normative, plusieurs principes généraux dégagés et développés par

⁵⁷ BORGEAUD (note 17), p. 341.

⁵⁸ Roland BIEBER, «Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft», in: WILDENMANN (éd.), *Staatswerdung Europas*, Baden-Baden 1991, pp. 393-414.

⁵⁹ Voir surtout le titre I du Traité sur l'Union du 7 février 1992 (TUE) qui contient manifestement des principes matériellement constitutionnels.

la jurisprudence de la Cour de justice⁶⁰, l'émergence d'une citoyenneté de l'Union⁶¹, la garantie des droits fondamentaux⁶² etc., font qu'il existe indubitablement quelque chose comme une constitution européenne. Selon la Cour, le Traité CEE constitue ainsi «la charte constitutionnelle d'une communauté de droit»⁶³. Bref, l'Union se comporte comme un Etat, agit comme un Etat fédéral et se présente comme un Etat de droit.

40. La révision des traités constitutifs incombe, sur l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission, au Conseil qui, s'il exprime un avis favorable, réunit une conférence intergouvernementale, chargée «d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter». Ces «amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives»⁶⁴. Cette procédure, particulièrement lourde, présente toutes les caractéristiques d'une procédure de révision d'une constitution, constitutive de la supériorité formelle de celle-ci sur toutes les autres normes communautaires. En particulier, aucun des organes de la communauté n'est habilité à réviser les traités. Mais la procédure manque singulièrement de légitimité démocratique et consacre une dépendance fort peu démocratique à l'égard des règles constitutionnelles et de la volonté politique des Etats membres.

41. D'autre part, le renvoi aux mécanismes prévus par les constitutions des Etats membres – qui rappelle un peu le décret de la Diète du 27 juin 1848⁶⁵ – peut rendre les révisions prisonnières des institutions démocratiques nationales⁶⁶. Le refus des citoyens danois d'approuver le traité de

⁶⁰ Les principes de la primauté, de l'effet direct, de l'applicabilité directe, de l'effet utile, de la responsabilité des Etats membres, etc., voir pour beaucoup, Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1994, pp. 676 ss.

⁶¹ Art. 8 TUE; Pierre GARRONE, «Les droits du citoyen européen: l'acquis communautaire et l'apport du Traité de Maastricht», *RSDIE* 1993, pp. 251-271.

⁶² Hans-Werner RENGELING, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, Munich 1993.

⁶³ CJCE, avis 1/91 du 14 décembre 1991, Rec. 1991 I-6079, 6102.

⁶⁴ Art. N TUE.

⁶⁵ *Supra* no 30.

⁶⁶ Andreas AUER, «La démocratie directe: prison ou garantie de la liberté politique?» *RDAT* 1994, pp. 239, 251.

Maastricht lors du scrutin de juin 1992 a permis à ce pays d'obtenir de sensibles avantages. Et il s'en est fallu de très peu pour que le peuple français, consulté le 21 septembre 1992, empêchât définitivement l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht non seulement en France, mais dans toute l'Europe. Que le sort d'un traité qui concerne toute la population de l'Europe de l'Ouest dépende du bon vouloir des électeurs ou des députés d'un seul pays est la facture amère de l'absence du référendum constitutionnel au niveau de l'Union. C'est un peu comme si le non des électeurs tessinois lors du scrutin constitutionnel du mois d'août 1848 avait pu empêcher l'adoption de la première constitution fédérale. Quand, dans une entité fédérale, la légitimité démocratique directe appuie unilatéralement la périphérie, le centre est menacé. L'Union européenne ferait bien dès lors de se méfier un peu moins de la démocratie directe, de ne pas en faire un adversaire mais une alliée, de recourir à ses mécanismes, et en particulier au référendum constitutionnel, pour essayer de tenir en échec les tendances centrifuges et nationalistes qui secouent à nouveau le continent européen.

42. «Il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple»: le décret du 21 septembre 1792 n'a rien perdu de son actualité.

La démocratie directe au 19^e siècle:
les idées



Die Bedeutung der Französischen Revolution

Alfred KÖLZ*

Professor an der Universität Zürich

I

«Die Bedeutung der Französischen Revolution für die schweizerische Demokratie, insbesondere für die direkte Demokratie», müsste eigentlich das Thema der folgenden Ausführungen lauten. Dies aus zwei Gründen: Wenn man der Entstehungsweise der direktdemokratischen Einrichtungen nachgeht, so wird einem bald klar, dass man die beiden Demokratieformen, direkte und repräsentative Demokratie, nicht einfach fein säuberlich trennen kann, wie das heute üblich ist. Die Entstehung der modernen Demokratien ist staatsphilosophisch, ideengeschichtlich und historisch ein auf dem zentralen Dogma der Volkssouveränität beruhender Vorgang, der erst allmählich seine Ausdifferenzierung fand. Das wird am deutlichsten beim Abberufungsrecht (*recall*, *droit de révocation*): Handelt es sich bei dieser Einrichtung um ein blosses Seitenstück des Wahlrechts, um den Ersatz für ein Referendum oder um ein selbständiges Instrument der direkten Demokratie? Zum zweiten: Wenn der Bedeutung der Französischen Revolution für die schweizerische Demokratie nachgegangen werden soll, so erkennt man bald, dass die französischen Revolutionstheoretiker die Demokratie in engem Zusammenhang mit der individuellen Freiheit verstanden haben, und zwar sowohl instrumental als auch prinzipiell. Die demokratischen Institutio-

* Nähere Ausführungen zur hier behandelten Thematik mit Literatur- und Quellenangaben bei: Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte* (Bern 1992), sowie im dazugehörigen Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Zu den wichtigsten Rezeptionen im internationalen Verhältnis die Skizze «Der Atlantische Kreislauf moderner Staatsideen» am Schluss dieser Abhandlung.

nen insgesamt sollten das Mittel zur Bewahrung der individuellen Freiheit werden. Gleichzeitig wurden die demokratischen Rechte als Ausprägung, als Folge der Würde und Selbstbestimmung der Individuen verstanden. Die Demokratie ist also nach diesem Verständnis sowohl Voraussetzung als auch Konsequenz der individuellen Freiheit. Damit wird die streng individualistische Grundlage der Demokratiekonzeption der Französischen Revolution sichtbar. Zum Prüfstein dieser Konzeption sollte dann die Frage werden, ob alle Individuen daran teilhaben sollten oder nur eine ausgewählte Personengruppe, etwa aufgrund des Kriteriums des Besitzes oder des Geschlechts. Es wurde damit die Gleichheit zur Schicksalsfrage der neuen Demokratiekonzeption. Ein egalitäres Demokratieverständnis setzt daher das zensusfreie Wahlrecht – und das Frauenwahlrecht – voraus, doch nicht nur das: Die geschichtlichen Erfahrungen zeigen, dass während des Vorherrschens egalitärer Vorstellungen in bestimmten Gesellschaften das Volk in der Regel auch direkt an Sachentscheidungen beteiligt wurde, die direkte Demokratie also als Demokratie mit stärkerer Ausbildung des Gleichheitsprinzips verstanden wurde. Aufzeigen lässt sich dies bei den antiken Stadtstaaten Griechenlands, den schweizerischen Landsgemeinden, bei der egalitär-demokratischen Phase der Französischen Revolution zwischen 1792-1794, bei der modernen Schweiz ab 1845, aber auch bei den «Populist movements» in den Vereinigten Staaten Ende des 19. Jahrhunderts.

Individuelle Freiheit, Gleichheit und Demokratie waren – und sind – also eng miteinander verwobene staatsgestaltende Elemente der modernen Gesellschaften. Erste Ansätze dieser Konzeption finden sich in England vom 16. Jahrhundert an. Dort allerdings waren Freiheit und Demokratie bis ins 19. Jahrhundert hinein noch stark schicht-, ja eigentlich standesgebunden, also nur sehr relativ verwirklicht. Dennoch bildeten diese Ansätze moderner Staatsgestaltung die Grundlage für die Konstituierung erster individualistischer Demokratien der Neuzeit, nämlich in den Einzelstaaten der amerikanischen Konföderation ab 1776. Auch dort drängte man jedoch die Gleichheit mit Hilfe des Zensuswahlrechts entscheidend zurück. Neu war aber, dass man die wahlberechtigten Besitzbürger an der Staatskonstituierung teilhaben liess, indem man das Verfassungsreferendum einführte. Weiter ging man nicht, denn der egalitäre und damit demokratische Druck war nicht sehr gross, handelte es sich doch dort eher um die Konstituierung einer mehr oder

weniger egalitären Grundeigentümergeellschaft und weniger um eine Revolution – wenn man von der Lossagung von England absieht.

Das in den amerikanischen Staaten in die Verfassungen eingebundene demokratische Gedankengut fand über den Atlantik den Weg nach Europa und hier den besten Nährboden in der 1789 ausbrechenden Französischen Revolution. 1789 rezipierte man im revolutionären Frankreich vor allem liberal-freiheitliches Gedankengut aus Nordamerika, wie die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August im Vergleich mit den amerikanischen Rechteerklärungen zeigt. Nach der Begründung der Ersten Französischen Republik am 21. September 1792 wurden vor allem egalitär-demokratische Staatsprinzipien von jenseits des Atlantiks übernommen. Diese wurden aber nicht unbeesehen rezipiert, sondern den Bedingungen im damaligen Frankreich angepasst und zwar in mehrfacher Hinsicht: Erstens wurde die Gleichheit noch stärker betont als in Nordamerika; dies führte zur Forderung nach Einführung des zensusfreien allgemeinen Wahlrechts, ja sogar des Frauenwahlrechts, zu Postulaten sozialer Natur – Vorläufern des modernen Sozialstaates – und zu Plänen eines egalitären staatlichen Bildungssystems. Zweitens hat man versucht, die demokratischen Einrichtungen wesentlich zu erweitern. Man übernahm neben dem Verfassungsrat nicht nur das Verfassungsreferendum¹ (Dekret vom 21. September 1792: «*il ne peut y avoir de Constitution que celle qui est acceptée par le peuple...*»); Condorcet erdachte in der Folge die Verfassungsinitiative. Dieser Theoretiker konzipierte im girondistischen Entwurf auch die Gesetzesinitiative; diese wurde mit einer Abberufung der Parlamentarier für den Fall verbunden, dass die Volksmehrheit gegen deren Mehrheit votierte. In der Montagnard-Verfassung sah man ferner eine Art fakultativen Gesetzesreferendum vor («*droit de réclamation*»). Ferner forderte man die Einführung des Abberufungsrechts; die Verfassungen der egalitär-demokratischen Phase sahen ferner die Direktwahl der Exekutive und aller Richter durch das Volk vor.

Drittens schliesslich wurden im revolutionären Frankreich die demokratischen Rechte im Sinne des Rationalismus und Individualismus der Philosophie des 18. Jahrhunderts umgeformt: Das hiess Mathematisierung und Prozeduralisierung der Wahl- und Abstimmungsverfahren mit

¹ Dazu Näheres bei Andreas AUER, *Le référendum constitutionnel*, in diesem Band.

dem Zweck, das Stimmrecht des einzelnen absolut zu schützen, letzterem eine prinzipielle und unanfechtbare Stellung für die Teilhabe an der Macht zu verschaffen. Diese Bestrebungen, vor allem im girondistischen Verfassungsentwurf Condorcets sichtbar, führten unter anderem zu einlässlichen Verfahrensvorschriften für Wahlen und Abstimmungen, insbesondere zur Forderung nach geheimer Stimmabgabe, ja bereits schon zu Vorläufern des proportionalen Wahlrechts. Den politischen Rechten wollte man also einen prinzipiellen, absoluten Rang wie den Freiheitsrechten verschaffen, denn sie waren ja als Voraussetzung und als Folge der Freiheit gedacht. Und viertens: Anders als in Nordamerika sollten die demokratischen, insbesondere die direktdemokratischen Rechte nicht nur die Verfassung legitimieren, sondern auch Instrumente der Sozialreform und des Fortschritts werden, denn die Französische Revolution war im Gegensatz zur nordamerikanischen nicht nur eine politische, sondern auch eine soziale Revolution. Dieser sozialreformerische Charakter wird vor allem in den beiden Instrumenten der Verfassungsinitiative und der Gesetzesinitiative sichtbar. Vielleicht überschätzte Condorcet die «Fortschrittlichkeit» des Volkes! Indessen muss auch er eine «bremsende» Funktion der Volksmehrheit zulasten des Fortschritts erahnt haben, verzichtete er doch im Verfassungsentwurf darauf, ein echtes Referendum vorzuschlagen; stattdessen sah er nur ein plebiszitäres «Referendum» vor.

II

Es sind die direktdemokratischen Projekte der Revolutionszeit in Frankreich nicht zu praktischer Wirksamkeit gelangt, auch später nicht; das Referendum nach Art. 11 der heutigen Verfassung Frankreichs ist weniger ein Recht des Volkes als ein instrumentales Plebiszit in der Hand des Präsidenten. Doch eine direktdemokratische Einrichtung aus der Revolutionszeit hat sich auch in Frankreich halten und dann in der Schweiz und in Europa verbreiten können, nämlich das Verfassungsreferendum. Diese Einrichtung sollte dann gerade in der Schweiz eine wichtige Rolle bei der Einführung weiterer Volksrechte spielen. Das Verfassungsreferendum ist bekanntlich aus der französischen Direktorial-

verfassung in die Helvetische Verfassung übernommen worden, und es fand dieses Volksrecht Anfang Juni 1802 zum ersten Mal Anwendung bei der Abstimmung über die Zweite Helvetische Verfassung. (92423 Nein gegen 72453 Ja bei 167172 Nichtstimmenden). Es verschwand diese Einrichtung dann bis zur Regenerationszeit – mit Ausnahme von Genf, wo eine Volksabstimmung über die Restaurationsverfassung durchgeführt wurde!

1830 kam dann das Verfassungsreferendum in allen Regenerationskantonen, ausser Freiburg, zur Anwendung. Interessant ist, dass die Einführung dieses aus der Amerikanischen und Französischen Revolution stammenden Volksrechts in den verfassungsgebenden Räten kaum zu Diskussionen Anlass gab; es bestand weitgehender Konsens darüber. Anders war es bei der Verfassungsinitiative des Volkes: Nur die sechs Kantone Luzern, Baselland, Schaffhausen, Thurgau, Aargau und St. Gallen führten dieses Volksrecht ein. Begründet wurde dies damit, dass dadurch Revolutionen vermieden werden könnten. Nirgends finden sich jedoch in den dortigen Materialien Hinweise auf die Herkunft dieser Einrichtung. Es ist im Einklang mit der Literatur, namentlich der Dissertation von Reto Caratsch², davon auszugehen, dass man sie der französischen Montagnard-Verfassung entnahm. Was den Vorläufer des Gesetzesreferendums, das Veto, betrifft, so erfolgte der entscheidende Einbruch in das Repräsentativsystem im Kanton St. Gallen. Dazu nur soviel: Der Druck zugunsten der direkten Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung kam von der Landschaft. Die dortige, wirtschaftlich notleidende Bevölkerung, vor allem in den Bezirken Gaster und Sargans, wollte dezentrale Landsgemeinden bilden. Die Liberalen, hauptsächlich in der Stadt St. Gallen fürchteten, wegen der Staatseinheit nicht nur Landsgemeinden, sondern auch ein wirksames Referendum des Volkes, denn dieses hätte ihr laizistisches Fortschrittsprogramm gefährdet. So kam der berühmte Kompromiss zustande, nämlich ein wenig wirksames Volksveto³. Dessen Quelle, die französische Montagnard-Verfassung von 1793, gab sein Urheber Anton Henne nur indirekt an, ja er versuchte sie mit dem Hinweis auf die römischen Volkstribunen zu «tarnen». Das entscheidend Neue am St. Galler Veto war die individuelle Zählung der

² *Die Initiative zur Verfassungsrevision*, Zürich 1926.

³ Dazu Näheres bei Silvano MÖCKLI, *Das Gesetzesveto und -referendum*, in diesem Band.

Stimmenden. Man wich zum ersten Mal vom kollektiven Entscheidungsvorgang bei den Landsgemeinden ab, verunmöglichte es jedoch der Volksmehrheit durch die Gestaltung des Vetos – Zählung der Nichtstimmenden als Ja – nahezu, ein Gesetz zu Fall zu bringen. Das St. Galler Veto wurde dann von mehreren Kantonen, zuerst von Baselland, übernommen. Zwei zentrale Argumente wurden in St. Gallen von den ländlichen Demokraten zugunsten einer direkten Volksbeteiligung vortragen: Zunächst sagte einer dieser Verfassungsräte, er «entdeckte aber die Absicht, im Grossen Rat eine selbstherrliche mächtige Behörde zu bilden». Hier kommt das Misstrauen gegenüber dem Repräsentativprinzip zum Ausdruck, wie es in Solothurn einige Jahre später vom Konservativen Theodor Scherer näher begründet werden sollte. Das zweite, wohl noch wirksamere Argument zugunsten der Durchbrechung des Repräsentativprinzips in St. Gallen: «Äusserst befremdend muss es mir vorkommen, dass man das Volk für fähig hält, seine Verfassung, nicht aber seine Gesetze zu sanktionieren», führte ein Demokrat aus. Damit wird klar, dass das bereits etablierte revolutionäre Verfassungsreferendum eine wichtige Brücke zu weiteren Beteiligungsrechten des Volkes schlug.

Auch im Kanton Waadt wurden die Radikalen 1845 durch Druck von der Basis zur Einführung eines direktdemokratischen Beteiligungsrechtes des Volkes veranlasst. Aus den gleichen Gründen wie in St. Gallen – Gefährdung des Fortschrittes – fürchteten sie ein echtes Referendum. Stattdessen schufen sie die Volksinitiative, die Verfassung und die einfache Gesetzgebung betreffend, sowie ein plebiszitäres Referendum. Auch sie stellten auf die individuelle Zählung der Stimmen ab und manipulierten im übrigen – anders als in St. Gallen – den Volkswillen nicht. Genaue Quellen für diese Neuerungen nannten sie nicht. Die Übernahme aus dem girondistischen Verfassungsentwurf ist aber offensichtlich, und Henry Druey hat ganz allgemein auf die Bedeutung der Französischen Revolution und der dort hervorgebrachten Neuerungen für die Waadtländer Revolution hingewiesen. Das im girondistischen Entwurf vorgesehene Abberufungsrecht wurde jedoch vom Verfassungsrat abgelehnt. Gleich erging es dem Vorschlag von Henry Druey, die wohl aus derselben Quelle entlehene, nur einjährige Legislaturdauer einzuführen.

In der radikalen Berner Verfassungsbewegung von 1846 arbeiteten die Führer, vor allem Jakob Stämpfli und Ulrich Ochsenbein, nach

ähnlichen Einschätzungen und Forderungen wie in der Waadt: Um den Fortschritt nicht zu gefährden, gestanden sie dem Volk kein echtes Referendum, sondern nur ein durch die Grossratsmehrheit auszulösendes Plebiszit für Gesetze zu. Offenbar unter dem Druck der demokratischen Basis sahen sie sich dann aber gezwungen, dem Volk das Abberufungsrecht des Parlamentes zuzugestehen. Im übrigen verfolgten die Berner Radikalen bei der Verfassungsrevision von 1846 mit grosser Energie eine am französischen Jakobinertum orientierte Zentralisierungstendenz. Sie wollten die Staatseinheit verwirklichen, aus dem Kanton Bern ein «kleines Frankreich» machen – scheiterten jedoch in zahlreichen Punkten. Nirgends so ausgeprägt wie in Bern haben die Neuerer versucht, die von ihnen vorgenommenen Rezeptionen aus dem französischen Revolutionsrecht zu verschleiern – vielleicht infolge der konservativen Volksstimmung im flächen- und bevölkerungsreichen Agrarstaat, vielleicht wegen der europaweit beeindruckenden Staatstradition Berns.

Im Kanton Solothurn wollten die Radikalen 1856 nach dem Vorbild der Waadtländerverfassung von 1845 die Gesetzesinitiative einführen. Dies misslang ihnen jedoch deshalb, weil sie für die Totalrevision der Verfassung die Stimmen der Konservativen benötigten. Letztere waren nicht Anhänger des tendenziell «fortschrittlichen» Initiativrechts, sondern Befürworter des Referendums für Gesetze; dies vor allem deshalb, weil sie mit dessen Hilfe ein Mittel in die Hand bekommen wollten, allfällige Klostersaufhebungen durch eine radikal-liberale Grossratsmehrheit rückgängig machen zu können! So kam in Solothurn 1856 der Vorläufer des modernen zweistufigen fakultativen Referendums, des «Vetoreferendums», zustande. Ein direktes Abstellen der Radikalen auf französische Revolutionsquellen lässt sich in Solothurn für dieses Referendum nicht nachweisen, obwohl ihr geistiger Führer, Simon Kaiser, jene genau kannte, hatte er doch in Paris ein Buch über die Verfassungsgeschichte der Französischen Revolution geschrieben.

In den Fünfzigerjahren des letzten Jahrhunderts geht die Zeit der direkten Rezeption französischen Verfassungsrechts der Revolutionszeit allmählich zu Ende. Die ab 1860 einsetzende Demokratische Bewegung betrachtete die Demokratie weniger als Mittel der Bewahrung und als Folge der individuellen Freiheit, sondern stärker als Eigenwert. Auch ordnete man die Demokratie nicht mehr dem Fortschrittsdogma unter. Vielmehr verwirklichte man im Rahmen der Demokratischen Bewegung

eine breite Palette direktdemokratischer Instrumente, wobei das Schwergewicht auf dem Gesetzesreferendum lag. Als ideelle und institutionelle Quelle trat nun neben die während der vergangenen drei Jahrzehnte rezipierte «westliche» oder «atlantische» individualistische Demokratiekonzeption die altschweizerische Demokratietradition. Dies zeigt etwa die Übernahme der Einzelinitiative aus der Glarner Landsgemeindeverfassung durch den Zürcher Verfassungsrat 1869⁴. Als vielleicht letzter direkt in der Linie der egalitären Phase der Französischen Revolution stehender Demokratietheoretiker kann der Zürcher Frühsozialist Karl Bürkli gelten: Bürkli verfocht im Zürcher Verfassungsrat (1867-1869) die Einführung einer Direktinitiative des Volkes unter Ausschaltung des Parlamentes. Bürkli war dabei von den direktdemokratischen Ideen des französischen Frühsozialisten Victor Considérant beeinflusst. Dieser seinerseits, ein Anhänger Fouriers, wurde vom Wert direkter Beteiligungsrechte des Volkes durch zwei Zeitungsartikel des Kölners Moritz Rittinghausen in der fourieristischen Wochenzeitung *Démocratie pacifique* vom 8. und 15. September 1850 überzeugt. Rittinghausen gab darin allerdings nicht an, woher er seine Ideen bezogen hatte. Es ist wahrscheinlich, dass es wiederum der girondistischen Verfassungsentwurf und die Montagnard-Verfassung waren, denn dieses Gedankengut wurde mit der Pariser Februarrevolution von 1848 in Verbindung mit sozialem Gedankengut plötzlich wieder aktuell. Auch die Reaktion eines Gegners der direktdemokratischen Ideen Rittinghausens, Louis Blanc, stützt diese Vermutung: Dieser schrieb nämlich 1851 eine die direkte Demokratie ablehnende Broschüre mit dem Titel *Plus de Girondins!* Die dirigistische Linie innerhalb der französischen Frühsozialisten, der auch Louis Blanc zuzurechnen ist, glaubte nämlich nicht, dass mit Hilfe direktdemokratischer Einrichtungen das Wohl der Arbeiter gefördert werden könne; dazu fehle dem Volk die nötige Fortschrittlichkeit. Karl Bürkli drang mit seiner Idee im bürgerlichen Zürcher Verfassungsrat natürlich nicht durch.

⁴ Hinweise bei Alfred Kölz, «125 Jahre Zürcher Kantonsverfassung,» in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 1994, S. 145 ff.

III

Bevor ich zusammenfassende Bemerkungen über den soeben aufgezeigten Rezeptionsvorgang mache, einige Bemerkungen zur allgemeinen geschichtlichen und politischen Bedeutung der Französischen Revolution. Man darf annehmen, dass diese Revolution die Ausbildung der uns vertrauten modernen westeuropäischen Staats- und Gesellschaftswirklichkeit entscheidend gefördert, ja in vielen Bereichen begründet hat. Dazu gehören die individuellen Freiheitsrechte, das heutige Gleichheitsverständnis, die auf dem allgemeinen Wahlrecht beruhenden demokratischen Institutionen, die Gewaltenteilung, die Ausbildung einer modernen Zivilgesellschaft, die auf Konkurrenz beruhende liberale Wirtschaftskonzeption, die sozialstaatlichen und erziehungsstaatlichen Einrichtungen – und vieles andere mehr. Ohne die Auswirkungen jener Revolution befände sich das heutige Westeuropa vermutlich in einer völlig anderen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Situation. Die Vereinigten Staaten könnten vielleicht noch heute als das einzige grundsätzlich und konsequent auf Individualismus, Wirtschaftsfreiheit und Demokratie gegründete Staatswesen qualifiziert werden. Denn die jenseits des Atlantiks begründete neue Staats- und Gesellschaftskonzeption hätte in Europa ohne die Französische Revolution in den ersten Jahrzehnten nach 1787 kaum, dann nur sehr langsam Nachahmung gefunden. Im Jahre 1789 zählte die Bevölkerung der dreizehn Neuenglandstaaten nämlich nur ungefähr anderthalb Millionen Einwohner; der Atlantik war zu jener Zeit eine gewaltige Barriere. Der Ausbruch der Revolution im damals 25 Millionen Einwohner zählenden Frankreich führte zu einer beinahe explosiven Ausbreitung der neuen Einrichtungen in Westeuropa – dies trotz zahlreicher Rückschläge und Restaurationen. Mit einem Schlag geriet das recht stabile monarchistische System Europas ins Wanken, wurde der Besitz jeglicher Staatsmacht prinzipiell prekär. Dies traf auch für die Eidgenossenschaft im kleinen zu: Es gab zwar hier keine Monarchen, doch mächtige Aristokraten, und es muss bezweifelt werden, ob deren Herrschaftssystem im Jahre 1789 so morsch war, wie es viele Geschichtsschreiber darstellen. Ohne Französische und Helvetische Revolution hätte in den Dreissigerjahren des letzten Jahrhunderts keine Regenerationsbewegung stattgefunden, wäre die Bundesstaatsgründung 1848 nicht gelungen, hätte 1860-1870 keine

demokratische Bewegung stattgefunden, wäre 1874 die Totalrevision der Bundesverfassung im unifizierenden und antiklerikalen Sinn nicht erfolgt... überdies wären Staat und Kirche vielleicht auch heute noch eng miteinander verwoben.

Was die konkreten staatsrechtlichen Institutionen betrifft, so waren die staatsgründenden Europäer in Nordamerika nicht weniger schöpferisch als die Franzosen. Sie verfügten indessen auch über bessere «Arbeitsbedingungen»: Sie hatten beinahe «Labor»-Verhältnisse für die Begründung neuer individualistischer Staaten vor sich. Demgegenüber sahen sich die französischen Revolutionäre vor die Aufgabe gestellt, eine jahrhundertalte, festgefügte absolute Monarchie, gestützt von einer überall präsenten Kirche, zu entmachten. Die Theoretiker und Politiker der Französischen Revolution haben die aus Nordamerika übernommenen Einrichtungen in entscheidenden Bereichen weiterentwickelt, an europäische Verhältnisse angepasst und neue Einrichtungen erdacht, wie ich sie zu Beginn bereits erwähnte. Condorcets Versuch, die individualistische Abstimmungsdemokratie in einem grossen und bevölkerungsreichen Flächenstaat einzuführen, war eine besonders kühne Pionierleistung.

IV

Wir stehen vor der Tatsache, dass die Rezeption des französischen Revolutionsrechts in der Schweiz aktenmässig nur wenig sichtbar ist. Diese Rezeption wurde häufig nicht nur verschwiegen, sondern auch verschleiert, ja es wurden sogar bewusst falsche Quellen genannt, so etwa in Bern 1846. Die Gründe hierfür nur ganz kurz: Das gesamte Gedankengut der Französischen Revolution war in der öffentlichen Meinung infolge der vielen Gewalttätigkeiten des Terrors, der Revolutionskriege und der Besetzung unseres Landes diskreditiert worden. Ausserdem fand die Rezeption in einer Zeit des wachsenden Nationalbewusstseins statt; man erklärte deshalb nicht gerne offen, ausländische Staatsideen zu übernehmen. Es ist daher schwierig, das Ausmass der Rezeption zu ermessen. Für den Bereich der direkten Demokratie ist dies ganz besonders schwierig, denn die hier überkommene demokratische

Tradition spielte bei diesem Vorgang eine grosse Rolle. Man kann feststellen, dass dann auf französische demokratische Institutionen zurückgegriffen wurde, wenn von wirtschaftlichen Interessen bestimmte Volksbewegungen die Einführung von Landsgemeinden forderten. Die Radikalen lehnten diese Demokratieform ab, weil sie am Ideal der individualistischen «westlichen» oder «atlantischen» Demokratie orientiert waren. Landsgemeinden waren für sie zu «kollektiv», zu stark korporativ-genossenschaftlich geprägt, zu stark christlichem Traditionsdenken verhaftet, zu leicht manipulierbar. Ausserdem fürchteten sie um die von ihnen so erstrebte Staatseinheit, denn in den grösseren Kantonen wären nur dezentrale Landsgemeinden möglich gewesen, und in den entsprechenden Regionen hätte sich ein die Einheit des Staates in Frage stellendes föderatives Bewusstsein entwickelt. In dieser Situation öffneten sie die Tür einen Spalt weit zugunsten der individuellen Abstimmungsdemokratie in Form des Vetos und der Initiative. Beide Volksrechte hatten bis zur demokratischen Bewegung nur geringe praktische Auswirkungen entfaltet. Immerhin: Sie waren existent, und die Demokraten konnten an sie anknüpfen. Diese Demokraten der Sechzigerjahre waren ihrerseits wieder etwas stärker an altschweizerischen Demokratieformen orientiert, als es die Radikalen der Dreissiger- und Vierzigerjahre gewesen waren. Sie hatten nun auch grösseres Vertrauen in die Entscheidungen des Volkes und führten daher die uns heute bekannte breite Palette von Volksrechten ein. Die Diskussionen in den verfassungsgebenden Räten der Sechzigerjahre zeigen indessen deutlich, dass die Einführung und Weiterentwicklung von Referendum und Initiative ohne die aus Rezeptionen gewonnenen Vorläufer kaum möglich gewesen wäre. Noch weniger wäre 1874 die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Bund ohne vorhergehende Einführung des (obligatorischen) Referendums in den Kantonen möglich gewesen. Die Materialien zeigen nämlich deutlich, dass jene Neuerung in der Bundesversammlung nur mit äusserst knappen Mehrheiten beschlossen wurde⁵.

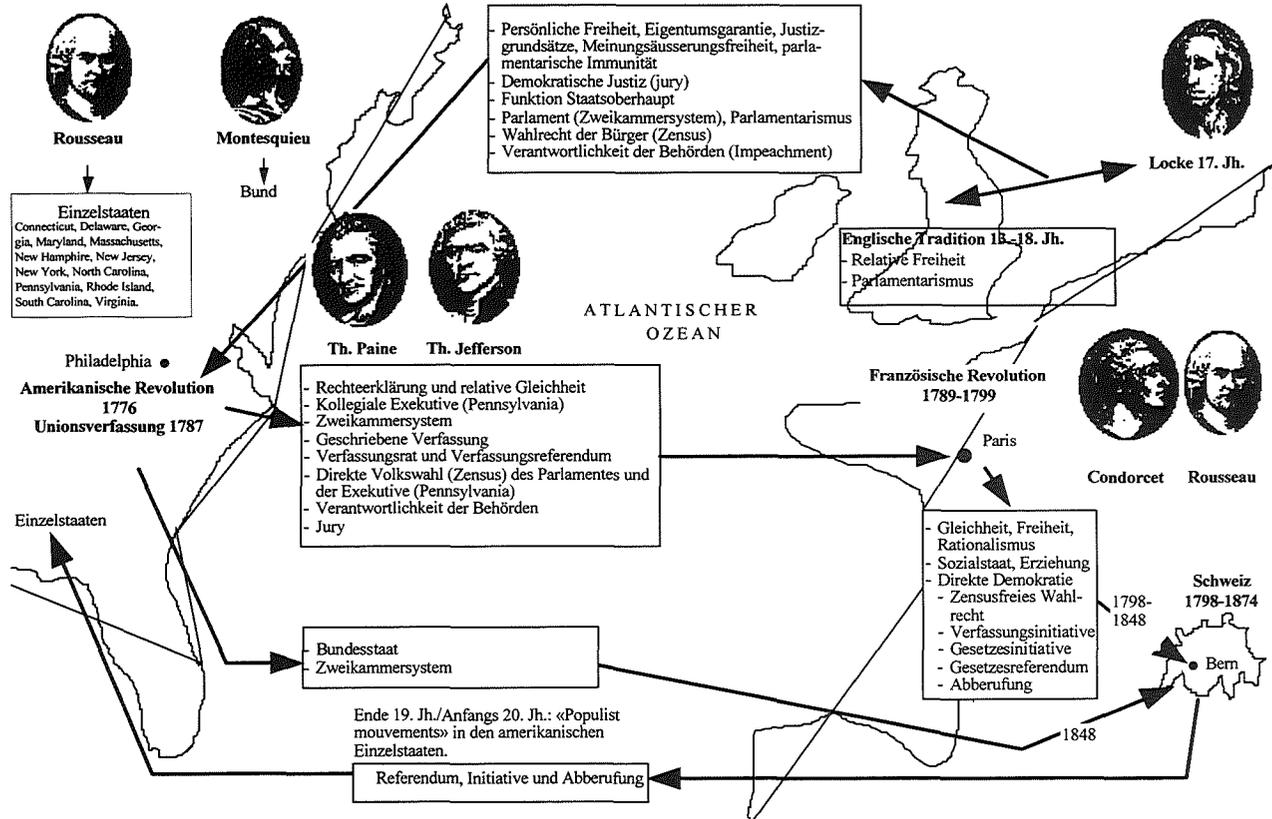
Die Schweiz hat am frühesten und am stärksten – und auch in dauerhaftester Weise – von allen europäischen Ländern egalitäre und

⁵ Jean-François AUBERT, «Le référendum populaire dans la révision totale de 1872/74», in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1974 I, S. 409 ff.

demokratische Institutionen aus dem Ideengut der Französischen Revolution übernommen. Neben direktdemokratischen Einrichtungen wäre das Kollegialprinzip bei den Exekutiven und Gerichten, wäre die Volkswahl der Richter, wären die Geschworenengerichte, wäre das egalitäre und laizistische staatliche Erziehungssystem, kurz das «republikanische» Schulsystem zu nennen. Weshalb? Trotz aller Verschüttungen im 17. und 18. Jahrhundert ist egalitäres und demokratisches Gedankengut hier stärker als in den europäischen Monarchien irgendwie lebendig geblieben. Die Bedingungen für die dauerhafte Aufnahme der egalitären amerikanisch-französischen, der «atlantischen» Demokratievorstellungen waren hier offenbar besonders günstig.

DER ATLANTISCHE KREISLAUF MODERNER STAATSIDEEEN

Nähere Angaben: A. KÖLZ, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992.



Le courant radical

Hans Ulrich JOST
Professeur à l'Université de Lausanne

A propos de «radical» et «*freisinnig*»

Aussi bien les écarts linguistiques que les différences de langage politique selon les régions s'opposent à la fois aux définitions claires et aux constructions intellectuelles pertinentes d'une doctrine radicale homogène: les Suisses alémaniques, par exemple, utilisent pour dire «radical» le terme de «*freisinnig*», tandis que l'adjectif «libéral» prend une signification bien différente selon l'aire linguistique. Mis à part en Suisse romande, le corollaire allemand de radical, à savoir la notion de «*freisinnig*», ne se dissocie jamais vraiment du concept libéral. Vus dans une perspective de longue durée, les clivages qui se sont produits entre les deux courants au cours de l'histoire n'ont pas forcément joué un rôle décisif sur la formulation du discours politique, avec pour conséquence que le radicalisme peut facilement se glisser dans le cadre d'un imaginaire libéral, tel un poisson aux couleurs changeantes. L'ambiguïté de cette identité radicale a été fort bien perçue par quelques-uns des grands leaders du mouvement même. Le Conseiller fédéral radical Emil Frey (1838-1922), par exemple, auteur du premier programme commun de la fraction radicale aux Chambres, en expliquait ainsi les particularités: «Le radicalisme n'est en partie qu'une question de tempérament, et là où il est séparé du libéralisme, on ne le trouve pas toujours sous la forme d'une conviction fondamentale et conséquente, explicable en termes précis». Il poursuit cependant: «Ce n'est certainement pas le «progrès modéré et circonspect» de nos libéraux modernes qui a détruit l'Etat féodal et créé l'Etat libre des bourgeois et des paysans qui ont risqué leur vie et leurs biens pour conquérir, l'arme à la main, l'égalité juridique et qui ont érigé dans notre patrie, à travers les tempêtes sanglantes de la

réaction, un Etat fédéral investi de riches compétences et de fortes institutions à la place d'une fédération d'Etats peu serrée. Cela, c'était le résultat des actes courageux (*Mannestaten*) du radicalisme énergique et conscient du but à atteindre.»¹

Ces quelques remarques préliminaires indiquent un problème de fond propre à la doctrine radicale elle-même. En effet, celle-ci porte sur un concept à géométrie variable, appliqué de manière différenciée non seulement en fonction de son évolution historique, mais aussi par rapport aux contextes régionaux et culturels. Le radicalisme est en partie, affirmait Emil Frey, «une question de tempérament»: une façon de dire que la théorie n'est pas seulement soumise aux péripéties des situations historiques particulières, mais également aux caractères individuels des acteurs historiques, ainsi qu'à l'ambiance du climat politique régional. Dans ce contexte, les idées concernant la démocratie directe ne sont jamais apparues comme fondement de la pensée politique des radicaux. Et lorsque les mouvements démocratiques des années 1850 et 1860 ont fait de la démocratie directe l'une des revendications centrales, la majorité des radicaux s'est montrée hostile à l'égard de cette innovation politique. Pourtant, différentes formes d'interventions directes de la part des citoyens ou du peuple figuraient déjà, ici et là, dans les discours des radicaux.

Cela dit, il ne faut pas croire que le radicalisme helvétique manque complètement d'un système idéologique cohérent, sauf que ce dernier ne peut être identifié dans le seul cadre d'un discours programmatique et théorique. Il est donc préférable de focaliser la recherche sur le terrain concret, là où le radicalisme suisse est né, et d'analyser, sur la période des années 30 et 40 du 19^e siècle, les activités et les débats des hommes – l'exclusion des femmes étant déjà un élément de la doctrine radicale – impliqués dans l'avènement de l'Etat fédéral de 1848. Car le radicalisme, écrit en 1832 le *Schweizerischer Republikaner*, l'influent journal des radicaux suisses alémaniques fondé en 1830, «est la réforme rationnelle de l'ordre périmé et l'unification de la nation»².

¹ Carl FREY, *Bundesrat Emil Frey*, 1832-1922, Zurich/Leipzig 1929, pp. 12-13.

² Cf. ERICH GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz*, 2^e éd. remaniée et augmentée, Berne 1977, p. 76.

La naissance des radicaux

Au cours des années 1830 et 1831, onze cantons suisses ont introduit de nouvelles constitutions libérales. La Révolution de Juillet à Paris ne fut pas étrangère au déclenchement de ce processus de régénération démocratique en Suisse. Car c'est dans les mouvements plus ou moins turbulents liés à ces changements qu'est né le radicalisme helvétique, construit d'emblée autour d'une idée forte partagée par l'ensemble des différents courants cantonaux, à savoir le concept d'un système politique portant sur la souveraineté du peuple et l'égalité collective des citoyens³. Or, c'est notamment ce dernier point qui a aliéné les radicaux du mouvement libéral. En effet, les libéraux accordaient davantage d'importance à la différence sociale et se méfiaient d'une application extensive du principe de l'égalité politique, alors que celle-ci intéressait particulièrement le peuple des campagnes qui souffrait d'une discrimination politique, économique et culturelle de la part des villes. Cependant, le but ultime des radicaux n'était nullement limité à la démocratisation des régimes cantonaux, car ils visaient bien plus la construction de la future nation suisse. Dans cette perspective, trois principes ont été érigés au début des années 1830 en tant que doctrine fondamentale des radicaux: le projet de constituante fédérale, l'idée du peuple suisse souverain et la formation de la nation⁴. Dans ce projet situé sur un plan national et visant en premier lieu l'unification politique du pays, des éléments de la démocratie directe n'auraient fait que nuire aux efforts d'homogénéisation de l'espace politique.

Mais, avant de passer à l'analyse de cette problématique spécifique, il me semble utile d'observer rapidement la naissance même des concepts théoriques du radicalisme. Ceux-ci portent en effet essentiellement sur l'activité de quelques hommes – en majorité de formation universitaire – qui ont développé autour de 1830 un impétueux discours politique. Ainsi, le *Schweizerischer Republikaner*, qui a justement fourni le plus

³ Fritz FLEINER, «Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz», in: Fritz STRICH (éd.), *Schweizerische Akademiereisen*, Berne 1945, pp. 253-273.

⁴ Dian SCHEFOLD, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848*, Bâle/Stuttgart 1966.

bref énoncé de ce programme, était dirigé depuis septembre 1831 par Ludwig Snell (1785-1854), un Allemand réfugié en Suisse au début des années 1820⁵. Un article sur la liberté de la presse, publié en 1829, avait fait de Snell une autorité incontestable de la pensée politique. Autour de lui s'était créée une intense sociabilité politique débouchant sur une vaste publicité à travers la presse et l'édition de plusieurs brochures. Avec ses amis zurichoïses, Snell élabore le fameux *Mémoire de Küssnacht* qui, distribué le 7 janvier 1831 à tous les abonnés du *Schweizerischer Republikaner*, devient une sorte de référence programmatique des radicaux. Quasiment au même moment, aux premiers jours de 1831, l'avocat lucernois Casimir Pfyffer, pour qui Snell préparait parfois les discours, lance un appel foudroyant au *Vorort*, c'est-à-dire à la direction de la Diète. Il y sollicite la création d'un Etat fédéral dont le but serait de jeter les bases constitutionnelles de la nation, d'augmenter l'instruction générale et de créer les conditions nécessaires à un épanouissement rapide de l'économie.

Quant aux écrits de Ignaz Paul Vital Troxler (1780-1866)⁶, pour mentionner une autre personnalité forte de ce groupe du noyau radical, ils convergent parfaitement avec la première élaboration de la pensée radicale. Troxler, qui avait connu une première expérience politique en tant que secrétaire de Vincent Rüttimann (1769-1844), membre de la République Helvétique, fit scandale en 1821 avec la publication d'une étude intitulée «Fürst und Volk nach Buchanans und Miltons Lehre». Il y plaide non seulement pour une nouvelle politique libérale, mais insiste notamment sur la souveraineté du peuple. En novembre 1830, au moment même où Snell collabore à la rédaction du mémorial de Küssnacht, Troxler publie, à l'adresse du Grand Conseil lucernois, une pétition exigeant une révision constitutionnelle. En 1832, en compagnie de Snell, il sollicite au sein du *Schutzverein* l'élection d'un Conseil constitutionnel chargé d'élaborer un projet fédéral. Plus tard, se référant au modèle américain, il ajoute à sa doctrine de base, publiée en 1832 sous la forme d'un recueil d'articles⁷, l'idée du système bicaméral – un

⁵ Anton SCHERER, *Ludwig Snell und der schweizerische Radikalismus (1830-1850)*, Fribourg 1954.

⁶ Ignaz Paul Vital TROXLER, *Politische Schriften in Auswahl*. Introduction et commentaires de Adolf ROHR, vol. 1, Berne/Stuttgart 1989.

⁷ *Über Verderbnis und Herstellung der Eidgenossenschaft*. In *Reden an das Schweizervolk von Severus Pertinax*, Rapperswyl 1832.

élément du projet constitutionnel avancé également par le Genevois James Fazy. Au début de l'année 1848, juste avant les délibérations de la commission chargée d'élaborer la nouvelle Constitution, Troxler présente à nouveau cette conception sous la forme d'une petite publication rédigée en quelques jours seulement⁸. Par cette démarche, Troxler conquiert définitivement la première place parmi les intellectuels radicaux.

Or, c'est justement chez Troxler qu'on trouve pour la première fois la notion de «radical». Dans un article du 2 mai 1829, paru dans l'*Appenzeller Zeitung*, il parlait déjà de la nécessité d'un changement d'Etat et concluait ainsi: «... si vous n'êtes pas capable, de le guérir radicalement, laissez cette tâche à la postérité». Et dans une lettre du 22 janvier 1830, il mêlait sans distinction des notions comme «réforme radicale» (*Radicalreform*) et «révolution rationnelle» (*Vernunftrevolution*), connotant en ces termes la position spécifique de son engagement politique⁹. Dans ce sens, il s'agit donc bien d'un élément de «tempérament» qui, combiné avec les idées fortes de souveraineté du peuple et de nation unifiée, distinguait alors les radicaux du concept général du libéralisme.

Un tel processus de radicalisation s'est également déroulé dans le canton de Vaud. Mécontente de la politique individualiste des libéraux, une opposition menée par Henri Druey (1799-1855) s'est formée au début des années 1840. Druey, qui avait établi des contacts étroits avec Snell et Troxler au cours des années 1830 déjà, était fortement impressionné par ce dernier. Dans une correspondance datée de 1835, il écrit: «Troxler a dépassé mon attente, ce qui est beaucoup pour un homme à grande réputation, car quand on voit ces hommes de près, on se dit ordinairement: n'est-ce que cela?»¹⁰. Quant aux radicaux vaudois, ils vont conquérir le pouvoir essentiellement par le biais de deux conflits politiques: celui concernant, d'une part, la question de la réorganisation de l'Eglise et, d'autre part, l'attitude vaudoise sur le plan de la politique fédérale au sujet de la révision du pacte fédéral. Le même type de

⁸ *Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas als Musterbild der Schweizerischen Bundesreform*, Schaffhouse 1848.

⁹ *Politische Schriften* (note 6), p. 84.

¹⁰ Henri DRUEY, *Correspondance*, éd. par Michel STEINER et André LASSERRE, vol. I, Lausanne 1974, p. 259.

mouvement radical se retrouve à Genève avec James Fazy (1794-1878), à Berne avec Jakob Stämpfli (1820-1879) et en Thurgovie avec Johann Konrad Kern (1808-1888).

La question de la démocratie directe apparaît certes dans ces luttes politiques des premiers radicaux, mais elle ne constitue ni un élément central, ni un facteur doctrinal soutenu par une majorité du mouvement. Dans le canton de Vaud, la question fut soulevée en 1836 en rapport avec l'organisation des tribunaux¹¹. Druey et quelques radicaux avaient sollicité pour l'assemblée législative la compétence de nommer les juges. La même année, lors d'une motion demandant l'introduction du jury en matière pénale, les radicaux sont divisés, et Druey lui-même se prononce contre cette proposition. Plus tard, il ira jusqu'à dire clairement: «Le pouvoir exécutif étant responsable, doit pouvoir nommer librement tous ces agents et les révoquer quand ils ont perdu sa confiance par un motif quelconque»¹². Toutefois, après la révolution de 1845, les radicaux vaudois allaient faire un grand pas en avant. En effet, la nouvelle Constitution comporte le droit d'initiative en matière de législation. D'après Dian Schefold, l'inspiration venait à la fois de Condorcet, de Babeuf et du modèle de la *Landsgemeinde*¹³.

L'introduction de ce droit populaire fut cependant autant motivée par le souci d'éviter, dans l'avenir, les débordements des mouvements populaires. Cet argument apparaîtra par la suite très souvent dans les débats sur les propositions concernant la démocratie directe. En 1862, dans le *Bund*, on trouve par exemple un article au sujet du référendum: «Un peuple disposant d'un tel droit se gardera de tout excès et sera ainsi la garantie d'une vie politique calme»¹⁴.

Mais l'exemple vaudois n'est pas représentatif de l'attitude des radicaux en matière de démocratie directe. Comme le montre l'histoire du droit de veto populaire (Tessin 1830, St-Gall 1831, Bâle-campagne 1832, Thurgovie 1831/37, Valais 1839, Argovie 1840), les radicaux ne

¹¹ Gérald ARLETTAZ, *Libéralisme et société dans le Canton de Vaud 1814-1845*, Lausanne 1980, pp. 534-535.

¹² «Au gouvernement de la République et canton de Neuchâtel, 7 mars 1848», Henri DRUEY, *Correspondance II*, p. 40.

¹³ Dian SCHEFOLD, *Volkssouveränität*, ch. IV. «Die Herausbildung der Gesetzesinitiative des Volkes im Kanton Waadt», pp. 256-262.

¹⁴ Cité in: Kurt WIDMEIER, *Die Entwicklung der bernischen Volksrechte 1846-1869*, thèse Berne, Zurich 1942, p. 107.

se retrouvent guère parmi les partisans de ces propositions d'ouverture. Dans les années 1840, après les quelques expériences vécues par différents cantons, l'attitude négative des radicaux à l'égard de ce moyen de la démocratie directe se confirme, comme le montrent, par exemple, les remarques faites par Louis Snell dans une brochure publiée en 1846¹⁵. En règle générale, les radicaux critiquent le veto populaire, moins par des arguments propres à la philosophie constitutionnelle que sur le plan de la pratique politique. En effet, au sein de leurs jeux politiques, le référendum risquait en premier lieu de favoriser et d'attiser la sensibilité conservatrice de la population. Quant aux quelques propos avancés, sans suite, lors des débats concernant la Constitution de 1848, ils ne portaient nullement, du point de vue des radicaux, sur l'idée de défendre un principe de démocratie directe, mais bien de trouver les moyens d'apaiser les contradictions entre les positions fédéraliste, centraliste et nationaliste¹⁶. Finalement, une autre attitude est significative pour les radicaux de cette période. En 1832, le groupe autour de Troxler s'était opposé au projet d'un nouveau pacte fédéral avec l'argument que celui-ci n'avait pas été élaboré au sein d'un conseil constitutif élu par le peuple. Or, en 1848, les mêmes personnes approuvent, sans aucune remarque à ce sujet, la Constitution fédérale pourtant préparée, elle aussi, par une commission nommée par la Diète – sauf que cette fois-ci quelques-uns des chefs radicaux y figurent en première place.

On ne saurait pourtant omettre une forme de «démocratie directe» utilisée parfois par les radicaux dans leur lutte pour le pouvoir. Il s'agit des manifestations populaires lancées par les associations de tous types et bien contrôlées par les leaders eux-mêmes. Dans ce potentiel de mobilisation populaire, les sociétés de tir occupaient une place privilégiée. Ainsi, un des paroxysmes de cette forme d'intervention politique directe soutenue par les radicaux fut la grande fête de tir de 1844 à St-Jacques¹⁷. Et même si, à ce moment, on ne pensait pas à l'utilisation

¹⁵ *Die Jesuiten und der Ultramontanismus in der Schweiz von 1798 bis 1845*, Liestal 1846.

¹⁶ Cf. Konrad KERN, Henri DRUEY, *Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848* (1848).

¹⁷ August FEIERABEND, *Das Doppelfest der vierhundertjährigen Schlachtfeier bei St. Jakob*, Zurich 1844; Beat HENZIROHS, *Die eidgenössischen Schützenfeste 1824-49. Ihre Entwicklung und politische Bedeutung*, thèse Fribourg, Altdorf 1976.

des armes dans le cadre de mobilisations populaires, ce type de comportement a joué un rôle déterminant dans l'évolution politique des années 1840. En attisant l'antijésuitisme, les radicaux sont arrivés à créer au moyen de mouvements populaires de tous genres une pression permanente dans l'espace public. Druey songeait encore à cette forme de mobilisation populaire après 1848, alors qu'il était installé au Conseil fédéral. Dans une lettre à Louis-Henri Delarageaz, il dit souhaiter, contre une décision politique du Conseil national, le déclenchement d'un mouvement populaire qui «envahira la Suisse entière». Mais il n'oubliait pas d'ajouter: «L'essentiel dans tout cela, c'est qu'on *formule bien* la volonté populaire»¹⁸.

Le radicalisme établi

Avant de poursuivre l'examen de l'attitude des radicaux à l'égard de la démocratie directe, force est d'introduire encore un courant du radicalisme négligé dans la première partie de notre analyse. Il s'agit de l'aile qui représente les intérêts économiques. La figure de proue en est Alfred Escher (1819-1882), fils d'un riche propriétaire dont la fortune s'était construite grâce à la spéculation foncière. Alfred a fait des études de droit à Zurich, Bonn et Berlin; à l'âge de 25 ans, il est élu député au Grand Conseil, puis délégué à la Diète une année plus tard; en 1848/49 déjà, il présidera le Conseil national. Parallèlement, Escher accumule non seulement un grand nombre de fonctions politiques, tant au niveau cantonal que fédéral, mais il capte aussi des charges économiques de grande importance, notamment dans les chemins de fer et à la tête du Crédit Suisse – ce dernier fondé par lui-même en 1856. Comme Stämpfli, il a fait ses premiers pas politiques à l'Université, dans le cadre des corporations estudiantines. Le pouvoir au niveau cantonal lui a servi, tout comme ce fut le cas pour Fazy, Druey, Stämpfli et bien d'autres radicaux, de fief personnel pour s'assurer une position forte sur le plan national. Escher est l'homme qui a le mieux su utiliser l'engrenage du politique et de l'économie pour construire ce que les contemporains appelaient déjà le

¹⁸ DRUEY, *Correspondance* III, p. 180.

«système Escher». Et c'est justement en luttant contre ce système, dans les années 1860, que le mouvement populaire a fait avancer à grands pas l'idée de la démocratie directe.

Mais le radicalisme du groupe Escher, dominant au sein du Conseil national, a investi le système politique fédéral d'une nouvelle logique, très particulière. En effet, à côté du parlementarisme propre à la Constitution de 1848, s'est implanté un système d'influences et d'interventions portant sur les grandes associations, de préférence économiques, telle l'Union suisse du commerce et de l'industrie, fondée en 1869¹⁹. Du point de vue des rapports entre peuple et Etat, les associations étaient censées fonctionner comme une sorte d'intermédiaire ouvrant aux citoyens un accès direct au travail de l'exécutif et du législatif. Cependant, ce système associatif s'est montré hautement sélectif et a fortement privilégié les grandes organisations économiques. «Les sociétés», se plaignait déjà le catholique-conservateur Philippe Anton von Segesser, «se mettent à la place du peuple, parlent au nom du peuple, ce qui n'est pas leur droit [...]»²⁰.

Quant aux réactions du groupe radical face aux démarches visant l'introduction du référendum, elles étaient conformes à celles affichées à l'égard du droit de veto populaire de la première phase de leur histoire. Le référendum, introduit en 1874, ne fut que le résultat d'un compromis inévitable avec le mouvement démocratique, soutenu partiellement par la droite. Combattu par la majorité des radicaux, le référendum a cependant trouvé des défenseurs parmi quelques personnalités radicales. Citons parmi d'autres le Jurassien Pierre Jolissaint, le Bâlois Wilhelm Klein et ... Jakob Stämpfli! Quant à Alfred Escher, il a tenu l'un des discours essentiels pour critiquer et rejeter sans complaisance le principe du référendum. On y trouve, parmi d'autres, cette assertion, désormais partagée par un bon nombre de radicaux, qu'il ne fallait pas considérer la volonté du peuple comme infaillible²¹.

Pourtant, l'introduction de ce premier volet de la démocratie directe n'a nullement signifié une défaite fondamentale des radicaux. En leur

¹⁹ Hans Ulrich JOST, «Critique historique du parti politique», *Annuaire suisse de science politique* 26/1986, pp. 317-332.

²⁰ Philipp Anton VON SEGESSER, *Sammlung kleiner Schriften*, t. 3, Berne 1879, p. 283.

²¹ *Protokoll über die Verhandlungen des schweizerischen Nationalrates betreffend Revision der Bundesverfassung, 1871/1872*, Berne 1873, p. 435.

sein, ce sera notamment l'aile économique qui transformera le référendum en une arme efficace pour l'intervention directe dans les processus de décisions politiques. Par ailleurs, le politologue Klaus von Beyme a constaté que, dans les pays où le référendum avait été introduit parmi d'autres possibilités d'interventions de démocratie directe, il avait également été largement instrumentalisé par les groupes d'intérêts économiques²². Certes, après 1874, le Conseil fédéral radical a dû essuyer quelques échecs cuisants lors des référendums lancés notamment par les conservateurs au cours des années 1880²³. Mais dans la stratégie à géométrie variable des radicaux, le système politique fut adapté de sorte que la prédominance radicale puisse être maintenue. A ces fins, deux mesures se sont imposées. Premièrement, en offrant un siège au Conseil fédéral à l'opposition catholique-conservatrice, celle-ci fut sérieusement amortie et soumise au contrôle des radicaux. Deuxièmement, le système d'influence utilisé par les associations faitières fut renforcé. En effet, les procédures de consultations avec les puissants secrétariats de ces organisations n'ont pas seulement permis une meilleure participation à l'élaboration des lois et des décisions fédérales, mais elles ont fait du référendum aux mains des organisations fortunées une arme redoutable. Dans de nombreux cas, en effet, il a suffi aux grandes associations d'avancer la menace du référendum pour s'imposer dans les délibérations législatives préparatoires²⁴. Ainsi, le groupe radical, tout en gardant une relative indifférence à l'égard de cette forme de démocratie directe, a assez bien su intégrer le référendum dans sa pratique politique, de même que l'initiative constitutionnelle partielle qui sera introduite en 1891.

²² Klaus von BEYME, *Interessengruppen in der Demokratie*, Munich 1969.

²³ On parlait de «Referendumsstürme», cf. Hans von GREYERZ, *Handbuch der Schweizer Geschichte*, t. 2, Zurich 1977, p. 1074.

²⁴ Leonhard NEIDHART, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne 1970.

Démocratie directe et géométrie variable

L'historien Erich Gruner cite, à propos du groupe radical des Chambres à la fin du siècle, la fameuse phrase qu'on trouve dans la *Gazette de Lausanne* de 1893, et qui caractérisait les radicaux comme «association d'assurance mutuelle pour la conquête et la conservation du pouvoir»²⁵. Cette méchante image nous renvoie, au-delà de son caractère polémique, à une transformation profonde de l'idée radicale, dans le sens où elle reflète le tournant des radicaux en train de construire une coalition avec les catholiques-conservateurs dans le but de maintenir une position prédominante dans l'Etat fédéral. Dans cette perspective, ceux-ci ont non seulement cautionné la présence d'idées antilibérales au niveau du pouvoir suprême, mais ils ont également intégré dans leur concept politique tous les éléments qui pouvaient servir à la défense du pouvoir majoritaire. Sans parler d'autres lieux forts de ce débat – *Kulturkampf* et *Kulturstaat*, Etat légal et police fédérale, luttes de classe ou identité suisse –, on constate à la fin du siècle un habile manège qui permet d'utiliser des éléments étrangers à la doctrine radicale originale afin de construire un nouveau patrimoine idéologique. Par ce biais, le référendum et le droit d'initiative seront systématiquement appropriés et intégrés dans la doctrine radicale.

Les instruments de la démocratie directe, qui n'appartenaient pas aux concepts primitifs du mouvement radical, ont donc été finalement acceptés sans trop de réticence. La manière dont fut introduit le droit d'initiative en 1891 est très instructive à cet égard. Reprenant la démarche lancée par la motion catholique-conservatrice de Zemp (1884), l'association du Grütli – pourtant proche de la gauche radicale mais qui au même moment se rapproche du parti socialiste – lance à son tour la même idée en 1889. Finalement, l'introduction en 1891 du droit d'initiative (en même temps qu'on élit le premier Conseiller fédéral catholique-conservateur en la personne du Lucernois Zemp) ne suscite quasiment pas de débat de fond. Les radicaux avaient tacitement accepté que, en fin de compte, cet instrument de la démocratie directe allait plutôt servir aux forces modérées et conservatrices du pays – ce qui signifiait, vu leur attitude défensive face aux socialistes impatientes, un support appréciable

²⁵ GRUNER, *Parteien* (note 2), p. 87.

au maintien de leur propre pouvoir. A la place d'analyser le droit d'initiative dans le cadre des principes constitutionnels développés dans la première moitié du 19e siècle, on s'est donc contenté d'avancer la fonction bénéfique de ces droits, à savoir leur rôle de soupape capable d'atténuer, voire de supprimer, les tensions entre les autorités politiques et le peuple²⁶.

²⁶ Martin FENNER, «Ausbau und Funktion der Volksrechte», *Der Bund* 194, 20 août 1977; Carl HILTY, «Referendumsdemokratie in der Schweiz», *Archiv für öffentliches Recht* 2, Fribourg 1887.

Die protodemokratische Bewegung im Kanton Zürich

Franz WIRTH
Historiker, Reinach

1. Zu den Begriffen «demokratische» und «protodemokratische» Bewegung

Unter der «demokratischen Bewegung» versteht man in der schweizerischen Geschichtsschreibung eine politische Bewegung der 1860er Jahre, die das repräsentativ-demokratische Staatssystem durch die reine, die direkte Demokratie ersetzen wollte und dieses Ziel durch Totalrevision der Verfassungen in Kantonen wie Basel-Landschaft (1863) und Zürich (1869) auch erreichte. Schon Eduard Fueter machte 1928 darauf aufmerksam, dass sich die demokratische Bewegung der 1860er Jahre vom Liberalismus und Radikalismus deutlich unterschied: Die Liberalen «glaubten ... an einen notwendigen Zusammenhang zwischen erspriesslichem politischem Wirken und ... Besitz oder akademischer Ausbildung. Selbst so weit links stehende Radikale ... wie Jakob Stämpfli hielten es für ausgeschlossen, dass das Volk ... seine Interessen selber zu wahren verstehe»¹. Die «Demokraten» dagegen vertrauten darauf, dass das Volk in seiner Gesamtheit fähig sei, sowohl die Grundsätze des staatlichen Lebens festzulegen wie auch komplizierte Einzelprobleme der Gesetzgebung kompetenter zu beurteilen als die Volksvertreter.

Fueter wies ebenfalls auf die deutliche sozialökonomische Komponente in den Forderungskatalogen der demokratischen Bewegung der

¹ Eduard FUETER, *Die Schweiz seit 1848. Geschichte – Politik – Wirtschaft*, Zürich 1928, S. 95. Zur Ablehnung direkt-demokratischer Elemente durch die meisten Radikalen vgl. nun auch: Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 285 f.

1860er Jahre hin². Die sozialen Postulate bilden eine nicht wegzudenkende Begleiterscheinung der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre; sie resultierten aus den mannigfachen Problemen, denen sich der Bauernstand und das städtische Kleinbürgertum wie auch die Arbeiterschaft jener Zeit ausgesetzt sahen³. Wir definieren demnach die demokratische Bewegung der 1860er Jahre als jene politische Bewegung, welche die soziale und ökonomische Notlage der Unterschicht in Stadt und Land mit Hilfe der neu zu schaffenden Institutionen der direkten Demokratie zu beheben bestrebt war. Bei einem derartigen Unterfangen musste diese Bewegung mit dem politischen Establishment jener Epoche in Konflikt geraten, für das mit der Schaffung der Regenerationsverfassungen und des Bundesstaates von 1848 die wesentlichen Ziele des Liberalismus erreicht waren.

Die These, die es nun in unserem Beitrag zu verifizieren gilt, lautet wie folgt: Die demokratische Bewegung im Kanton Zürich ist nicht erst eine Angelegenheit der 1860er Jahre. Die Kombination von Forderungen nach Ausbau der demokratischen Institutionen und nach staatlicher Intervention im sozioökonomischen Bereich taucht bereits in den 1830er Jahren und besonders ab Mitte der 1840er Jahre in deutlicher Konfrontation zu der Politik der radikal-liberalen Zürcher Regierung auf. Von dort führen direkte Linien zur demokratischen Bewegung der 1860er Jahre. Im folgenden bezeichnen wir jene Phasen dieses Prozesses, die vor dem Jahr 1860 liegen, als «protodemokratische Bewegung». Diese «protodemokratische Bewegung» bildet sozusagen den Embryonalzustand der eigentlichen demokratischen Bewegung der 1860er Jahre.

² Eduard FUETER (Fn. 1), S. 94 ff.

³ 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 19. Jahrhunderts*, Diss. Phil. I Univ. Bern 1951, S. 54 ff.

2. Konservative Versuche zur Einführung des Vetos im Kanton Zürich

Die Zürcher Regenerationsverfassung von 1831 stellte an die Spitze den Grundsatz der Volkssouveränität: «Die Souveränität beruht auf der Gesammtheit des Volkes.» Doch relativierte der zweite Satz desselben Artikels diese Aussage im Sinne des Repräsentativprinzips: «Sie wird ausgeübt nach Massgabe der Verfassung durch den Gr. Rath als Stellvertreter des Volkes»⁴. Die Schöpfer der Zürcher Verfassung von 1831 interpretierten das Repräsentativprinzip rigider als jene einer ganzen Anzahl anderer Regenerationskonstitutionen: Dem Volk wurde kein Initiativrecht auf Totalrevision der Verfassung zugestanden, wie es die Verfassungen der Kantone Luzern, Basellandschaft, Schaffhausen, Aargau und Thurgau kannten⁵. Von weitergehenden Volksrechten wie etwa dem Veto, das in St. Gallen 1831 und in Basellandschaft 1832 eingeführt wurde⁶, konnte in Zürich keine Rede sein. Zwar verlangten 1830 einzelne Stimmen direkten Einfluss des Volkes auf die Gesetzgebung⁷. Doch wiesen die Verfassungsschöpfer solche Forderungen – als der liberalen Doktrin diametral entgegengesetzt – schroff zurück⁸. Schon 1836 keimte der Wunsch nach Erweiterung der Volksrechte erneut auf; jedoch verhallte dieser «Vetolärm» nach kurzer Zeit wieder⁹.

Bekanntlich fegte der protestantisch-konservative «Züriputsch» vom September 1839 die liberal-radikale Regierung hinweg. In der Folge trafen beim neugewählten Grossen Rat zahlreiche Petitionen aus der

⁴ Art. 1 der Zürcher Verfassung von 1831, Vgl. Alfred KÖLZ (Fn. 1), S. 305.

⁵ Franz WIRTH, *Johann Jakob Treichler und die soziale Bewegung im Kanton Zürich (1845/1846)*, Basel/Frankfurt am Main 1981, S. 80 f.

⁶ Alfred KÖLZ (Fn. 1), S. 309-318.

⁷ Carl DÄNDLIKER und Walter WETTSTEIN, *Geschichte der Stadt und des Kantons Zürich*, 3. Bd., S. 263.

⁸ Vgl. Ludwig SNELL, *Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und ächten Repräsentativsystem das keine Vorrechte noch Exemtionen kennt, sondern auf der Demokratie beruht*, Zürich 1830, S. 6.

⁹ Roland FLEINER, *Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz. In ihrer Entwicklung und Umbildung durchgeführt an der Repräsentativverfassung des Kantons Zürich, 1814-1842*, Diss., Zürich 1917, S. 110.

Bevölkerung ein, die nicht nur konservative oder reaktionäre Postulate im kirchlich-schulischen Bereich oder zur Einschränkung der Pressefreiheit enthielten, sondern – die Anliegen der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre antizipierend – u.a. auch mehr Demokratie verlangten: Periodische Erneuerungswahl für Lehrer und Pfarrer, Aufhebung der indirekten Wahlen, Wahlrecht für Nachlassvertragschuldner und Konkursiten, Abschaffung des Verbots von Kollektivpetitionen und Gewährleistung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit für politische Zwecke. *Pièce de résistance* war die Forderung nach Einführung des Vetos. Neben diesen auf Demokratisierung ausgerichteten Petitionen wurden auch solche mit wirtschaftlich-sozialer Zielsetzung, darunter allerhand Forderungen zur Einschränkung der Gewerbe- sowie der Niederlassungsfreiheit, eingereicht. Aber auch hier finden sich Anliegen, wie sie bis in die 1860er Jahre immer wieder auftauchen werden: Verbesserung der Kapitalbeschaffungschancen für die Landwirtschaft, Möglichkeit der Aufnahme kleiner Geldanleihen beim Staat etc. Der konservativ dominierte Grosse Rat unternahm keinen Anlauf zur Verwirklichung der Petitionsanliegen. Er liess die Regenerationsverfassung unangetastet¹⁰.

Erst 1842 versuchte die durch den «Züriputsch» 1839 zur Herrschaft gelangte Regierung – nach dem Muster, welches das konservative Luzern im Vorjahr geliefert hatte – ihren Einfluss durch Verankerung des Vetos in der Verfassung auch für die Zeit nach einer allfälligen erneuten Machtübernahme durch die Liberalen zu sichern. (Die Liberalen hatten sich anlässlich der Wahlen vom Sommer 1842 gut erholt). Die konservativen Antragssteller vermuteten wohl nicht ganz zu unrecht, die Volksmehrheit sei im Grunde – auch wenn sie allenfalls liberale Abgeordnete wählte – in Sachfragen konservativ gesinnt. Die Liberalen im Grossen Rat durchschauten natürlich die Absicht der Konservativen, das Veto für «Parteizwecke» zu gebrauchen, und bekämpften den Vorschlag heftig. Doch auch der konservative Regierungsrat und Rechtsprofessor Johann Caspar Bluntschli erklärte sich – weil er das Prinzip der Volkssouveränität überhaupt ablehnte – als grundsätzlicher Gegner der Vorlage. Andererseits warb damals eine kleine ausserparlamentarische liberale Gruppierung für das Vetorecht des Zürcher Volks. Der Grosse Rat

¹⁰ Zu den Petitionen des Jahres 1839, vgl. Alfred KÖLZ (Fn. 1), S. 412 ff.

verwarf aber schliesslich die Einführung des Vetos mit 154 gegen 115 Stimmen¹¹.

Das erste – unter konservativem Vorzeichen stehende – Aufscheinen einer protodemokratischen Bewegung im Kanton Zürich blieb ohne Resultat. Bis tief in die 1860er Jahre sollte der Kanton Zürich bei seinem extremen Repräsentativsystem ohne Volksinitiative auf Verfassungsänderung und ohne Vetorecht des Volks verharren.

3. Die protodemokratische Bewegung Mitte der 1840er Jahre im Kanton Zürich

Johann Jakob Treichler (1822-1906), Lehrer, Journalist und Student der Rechte, war am Lehrerseminar Küsnacht unter dem freisinnigen Direktor Ignaz Thomas Scherr in liberal-radikalem Geiste geprägt worden. Er hatte sich 1843 mit dem konservativen Erziehungsrat angelegt und im darauf folgenden Ehrverletzungsprozess, in dem er das mehrheitlich konservative Zürcher Obergericht mit einer viereinhalb Stunden dauernden Verteidigungsrede von seiner Unschuld überzeugte, ausdrücklich auch für «die Sache der gesammten liberalen Partei» gekämpft¹². Treichler identifizierte sich mit der damaligen freisinnigen Feindschaft gegenüber den Jesuiten und nahm – zusammen mit seinem Freund Gottfried Keller – am zweiten Freischarenzug gegen Luzern teil¹³.

Im April 1845 löste der Grosse Rat die bisherige konservative Mehrheit im Zürcher Regierungsrat durch eine liberale ab. Treichler bedachte in der von ihm herausgegebenen und redigierten Wochenzeitung *Der Bote von Uster* (ab Ende Oktober 1845 *Allgemeines Noth- und Hülfblatt* genannt) und in seinen öffentlichen Vorträgen vom Februar 1846 die Tätigkeit dieser unter dem liberalen Ersten Amtsbürgermeister

¹¹ Walter ZIMMERMANN, *Geschichte des Kantons Zürich vom 6. September 1839 bis 3. April 1845*, Zürich 1916, S. 135 ff.; Franz WIRTH (Fn. 5), S. 91 f.; Alfred KÖLZ (Fn. 1), S. 445-448.

¹² Vgl. Johann Jakob TREICHLER, *Frühschriften*, Hrsg. Adolf STREULI, Zürich 1943, S. 194 ff.

¹³ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 78.

und nachmaligen Bundesrat Dr. Jonas Furrer wirkenden Regierung mit scharfer Kritik. Er glaubte feststellen zu müssen, dass sich die liberale Partei immer mehr von ihrem ursprünglichen Standpunkt entferne¹⁴ und führte als Begründung für diesen Tadel u.a. die ablehnende Haltung der Liberal-Radikalen gegenüber einer direkten Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung an: «Einem Bürger das Recht rauben, bei den Gesamtbeschlüssen mitzustimmen, heisst ihn zum unfreien, vernunftlosen Wesen herabzuwürdigen, heisst ihn unter Bevogtung stellen»¹⁵. Der Vorwurf der allmählichen Entfernung von ehemals hochgehaltenen liberalen Grundsätzen war sicherlich nicht sehr berechtigt, hatten doch die führenden Liberal-Radikalen – wie oben beschrieben – immer ihre Abneigung gegenüber direkt-demokratischen Institutionen bekundet.

Harte Worte brauchte Treichler zur Charakterisierung der Zürcher Verfassung von 1831 und der liberalen Führer: Die Verfassung sei von Besitzenden für Besitzende gemacht. (Treichler meinte damit u.a., dass das Fehlen eines Taggelds für die Mitglieder des Grossen Rates einen faktischen Zensus darstelle)¹⁶. Die Inhaber der legislativen und exekutiven Gewalt bezeichnete er als «Staatsdoktoren» und «Charlatane», «Herrscher» und «Vorrechtler»¹⁷. Klingt das nicht wie eine Vorwegnahme von Ausdrücken wie «Herren», «Chefs», «Oligarchen» etc., mit denen zwei Jahrzehnte später der demokratische Agitator Friedrich Locher in seinen Pamphleten «Die Freiherren von Regensberg» die politischen Gegner aus dem liberalen Establishment charakterisieren wird?¹⁸ Besonders mit der Bildungs- und Sozialpolitik der liberalen Regierung ging Treichler hart ins Gericht. So geisselte er deren nachsichtige Haltung gegenüber Rechtsbrüchen auf dem Gebiet der Kinderarbeit¹⁹. Er warf den Behörden blosser Symptombekämpfung vor, wenn diese die Arbeitslosen und Armengenössigen, deren Zahl – wie Treichler nachwies – kontinuierlich stieg, in Zwangsarbeitsanstalten stecken woll-

¹⁴ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 81.

¹⁵ «Ueber die Souverainität des Volkes», Vortrag, gehalten am 19. Februar 1846 im Café «zum Widder» in Zürich, Abgedruckt in: J. J. TREICHLER, (Fn. 12), S. 303.

¹⁶ J.-J. TREICHLER (Fn. 12), S. 302.

¹⁷ J.-J. TREICHLER (Fn. 12), S. 299, S. 303.

¹⁸ Friedrich LOCHER, *Die Freiherren von Regensberg*, Teil III, Bern 1867, S. 156 ff.

¹⁹ *Der Bote von Uster*, No. 35, 29. August 1845 und No. 41, 10. Oktober 1845.

te²⁰. Treichlers Kritik gipfelte in der Feststellung, alles Unheil komme daher, «weil unser ganzes Staatsleben so eingerichtet ist, dass der Eine den Andern unterdrücken muss, um selbst zu bestehen»²¹.

Das Forderungsprogramm, das Treichler aus seiner Kritik an den bestehenden Zuständen ableitete, lässt sich in drei Bereiche gliedern: 1. Postulate, welche auf eine Erweiterung der Einflussmöglichkeiten der Stimmbürger gegenüber dem Staat abzielten. – 2. Bildungspostulate. – 3. Sozialpolitische Postulate.

1. Zwei Massnahmen sollten eine bessere Repräsentation der Unterschicht im Grossen Rat gewährleisten: Aufhebung der Stimmrechtsbeschränkungen gegenüber Falliten und Armengenoessigen sowie die Ausrichtung einer angemessenen Entschädigung für unbemittelte Parlamentsmitglieder. (Die Zürcher Regenerationsverfassung von 1831 schloss in Art. 51 eine solche Parlamentarierbesoldung ausdrücklich aus²²). Ausserdem verlangte Treichler das Recht des Volkes, «seine Stellvertreter zu jeder Zeit durch Stimmenmehrheit» abzuberufen²³. Er forderte ausserdem die Abschaffung des Kooptationsrechts des Grossen Rats²⁴. (Gestützt auf Art. 33 der Verfassung von 1831 setzte sich der Grosse Rat aus 192 direkt vom Volk und 12 nachträglich vom Rat selbst gewählten – kooptierten – Mitgliedern zusammen²⁵). Petenten sollten im weiteren ihre Anliegen vor dem Grossen Rat persönlich oder durch eine Vertrauensperson vertreten dürfen, und ein Verantwortlichkeitsgesetz musste ermöglichen, Behörden bei Übertretung von Gesetzen in den Anklagezustand zu versetzen²⁶. Von zentraler Bedeutung im Treichlerschen Programm war die Forderung nach dem Veto, d.h. nach der Kompetenz des Volkes, «Gesetze, die es für schädlich hält, durch Stimmenmehrheit

²⁰ *Der Bote von Uster*, No. 26, 27. Juni 1845 und No. 40, 3. Oktober 1845.

²¹ «Polizeiprotokoll über die Vorlesung Treichlers vom 27. Januar 1846 im Café «zum Widder» in Zürich», Staatsarchiv, Zürich P 239, Fasz. 2.

²² Manifest «Was wir wollen» im «Allgemeinen Noth- und Hilfsblatt» No. 9, 2. März 1846, Abgedruckt in: J.J. TREICHLER (Fn. 12), S. 320 ff.

²³ J.-J. TREICHLER (Fn. 12), S. 321 (Punkt 6).

²⁴ J.-J. TREICHLER (Fn. 12), S. 320 (Punkt 3).

²⁵ DÄNDLIKER/WETTSTEIN, *Geschichte der Stadt und des Kantons Zürich*, Bd. 3 (Fn. 7), S. 301.

²⁶ Manifest «Was wir wollen» in: J.J. TREICHLER (Fn. 12), S. 320 f.

zu verwerfen»²⁷. Treichler äusserte sich nicht näher zur Ausgestaltung dieses Vetorechts. – Viele seiner Vorschläge zur besseren Verwirklichung der Volkssouveränität scheint Treichler aus dem «Politischen Glaubensbekenntnis» der französischen Reformisten um Louis Blanc, Ledru-Rollin und Etienne Arago geschöpft zu haben, das er im *Boten von Uster* am 12. September 1845 abdruckte. Die Reformisten ihrerseits stützten sich auf die französische Montagnard-Verfassung von 1793²⁸.

2. Grundvoraussetzung für eine echte Volkssouveränität war eine durchgreifende Volksbildung²⁹. Deshalb forderte Treichler, dass sich an die Alltagsschule ein dreijähriges Sekundarschulobligatorium anzuschliessen habe. Nach dem 15. Altersjahr sollte die Schulbildung – besonders der Geschichts- und Staatskundeunterricht – berufsbegleitend an einzelnen Wochentagen fortgesetzt werden. Die *éducation permanente* nach dem 20. Altersjahr war durch den Staat zu fördern. Der Schulbesuch musste unentgeltlich werden. Das Niveau der Lehrerbildung war anzuheben, und für die Lehrer wurde eine wesentlich bessere Besoldung gefordert³⁰.

3. Im sozialen Bereich forderte Treichler Arbeiterschutzgesetze sowie staatliche Fabrikinspektoren und Fabrikärzte³¹. Sozialwerkstätten nach dem Rezept Louis Blancs sollten die Arbeitslosigkeit bekämpfen helfen³². Der Staat hatte das Startkapital für Konsum- und Produktivgenossenschaften (Selbsthilfeunternehmen der Arbeiter) zur Verfügung zu stellen. Staatliche «Warenhallen» (eine Art Arbeitsbörse) sollten den Handwerkern den Absatz ihrer Erzeugnisse erleichtern³³. Treichler rief den Staat dazu auf, eine «Kantonalleihbank» zu schaffen, welche in jener Zeit der allgemein feststellbaren Kapitalverknappung die Kreditbedürfnisse der Unterschicht zu angemessenen Bedingungen zu befriedigen hatte³⁴. Schliesslich wurde die Ausdehnung des Grundsatzes der

²⁷ J.-J. TREICHLER (FN. 12), S. 321 (Punkt 5).

²⁸ Franz WIRTH (FN. 5), S. 86 f.

²⁹ Manifest «Was wir wollen» in: J.J. TREICHLER (FN. 12), S. 321.

³⁰ J.-J. TREICHLER (FN. 12), S. 322 (Punkt 8).

³¹ J.-J. TREICHLER (FN. 12), S. 322 (Punkt 10).

³² J.-J. TREICHLER (FN. 12), S. 322 (Punkt 11). – Louis BLANC, *Organisation du travail*, Paris 1840, S. 108 ff.

³³ Manifest «Was wir wollen» in: J.J. TREICHLER (FN. 12), S. 322 f. (Punkt 12).

³⁴ J.-J. TREICHLER (FN. 12), S. 323 (Punkt 14).

Steuerprogression auf die Vermögenssteuer, eine der wichtigsten Einnahmequellen des Staates, postuliert³⁵.

Als Basis für die Verbreitung und Durchsetzung der beschriebenen Forderungen benützte Johann Jakob Treichler einerseits seine Wochenzeitung *Der Bote von Uster/Allgemeines Noth- und Hilfsblatt*, andererseits aber besonders auch den im Oktober 1845 gegründeten «Gegenseitigen Hilfs- und Bildungsverein». Über den Anklang, den seine Ideen fanden, gibt die Entwicklung der Abonnentenzahlen der Zeitung und des Mitgliederbestandes des Vereins einigen Aufschluss. Treichler hatte die Redaktion des *Usterboten* anfangs 1845 mit einer Auflage von ca. 300 Exemplaren übernommen; innerhalb eines knappen Jahres verdoppelte sich die Abonnentenzahl auf ca. 600. Zum Vergleich: Die *Neue Zürcher Zeitung* hatte damals eine Auflage von rund 1100 Exemplaren, die *Wochenzeitung* eine solche von 750, der *Republikaner* und die *Eidgenössische Zeitung* von je 550, die *Freien Stimmen* von 450 Exemplaren³⁶. Der «Gegenseitige Hilfs- und Bildungsverein» vervierfachte seinen Mitgliederbestand in den knapp zwei Monaten zwischen dem 2. November und dem 26. Dezember 1845 von rund 30 auf 120 bis 130 Personen³⁷. Die Zuhörerschaft bei den vier öffentlichen Vorlesungen, die Treichler über seine politischen Ideen im Januar/Februar 1846 im Café «zum Widder» am Zürcher Rennweg hielt, wuchs kontinuierlich von 80 auf 250 Personen an³⁸.

Diese Entwicklung ist im Zusammenhang mit den enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu sehen, in denen der Kanton Zürich damals steckte: Die Landwirtschaft spürte den Druck, der durch vermehrte Einfuhr billiger Agrarprodukte aus dem Ausland ausgelöst wurde. Eine bedeutende Zunahme der Verschuldung von Bauergütern in einer Zeit knappen Geldes war die Folge³⁹. Die infolge des Strukturwandels von der Heimarbeit zur Fabrikindustrie im Gang befindliche

³⁵ *Der Bote von Uster*, No. 40, 3. Oktober 1845.

³⁶ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 147 (Anm. 81 und 82).

³⁷ «Spitzelbericht des Zürcher Polizeikommandanten vom 27. Dezember 1845», Staatsarchiv, Zürich, P 239.2 Fasz. 1. Franz WIRTH (Fn. 5), S. 150.

³⁸ Franz WIRTH (Fn. 12), S. 171.

³⁹ August VON GONZENBACH, *Darstellung der Handelsverhältnisse zwischen der Schweiz und Oesterreich während der Jahre 1840 und 1845*, Bern 1847, S. 179.

Pauperisierung der Baumwollhandweber im Zürcher Oberland strebte ihrem Höhepunkt entgegen⁴⁰. Der Handwerkerstand schliesslich litt unter dem Konkurrenzdruck der ausländischen Industriefabrikate. Überdurchschnittlich viele Handwerker gerieten in den Konkurs und wurden proletarianisiert⁴¹. Zu alledem trat in der Zeit von Treichlers Wirksamkeit beim *Noth- und Hilfsblatt* und im «Hülf- und Bildungsverein» die gravierendste Lebensmittelteuerung seit dem Hungerjahr 1816/17 ein. Ausgelöst wurde der Preisanstieg durch eine Missernte auf dem Getreidesektor im Jahre 1845 und vor allem durch die Pilzkrankheit *Phytophthora infestans*, welche im gleichen Jahr sozusagen die ganze Kartoffelernte zerstörte⁴².

Dieser Hintergrund liefert einen Erklärungsansatz für den grossen Zulauf, den die von Treichler initiierte protodemokratische Bewegung von 1845/46 in der kurzen Zeit ihrer Existenz hatte. Er macht aber auch die Nervosität begreiflich, mit der die konservativen Behörden der Stadt Zürich in einer konzertierten Aktion mit den liberalen Kantonsbehörden gegen diese Bewegung voringen: Zunächst erhielt Treichler vom Stadtrat am 21. Februar 1846 ein Redeverbot⁴³. Und am 26. März verabschiedete der Grosse Rat «einmüthig» das auf die demokratische Bewegung gemünzte «Gesetz gegen kommunistische Umtriebe», das u.a. verbot, «eine Klasse von Bürgern gegen eine andere, z.b. Besitzlose gegen Besitzende, zum Hasse aufzureizen...», und den Regierungsrat ermächtigte, Zeitungen und Vereine, die diesem Verbot zuwiderhandelten, zu verbieten⁴⁴.

Das bedeutete das vorläufige Ende der protodemokratischen Bewegung in Zürich. Treichler wandte sich nach Lausanne, später nach Birsfelden bei Basel, betätigte sich als Journalist und setzte sein Studium der Rechte fort. Nach Absolvierung des juristischen Staatsexamens

⁴⁰ *Bericht der eidgenössischen Expertenkommission in Handelssachen über die Handelsverhältnisse der Schweiz zum Auslande*, Luzern 1844, S. 69.

⁴¹ *Gutachten der Gewerbssektion des Zürcherischen Rathes des Innern über die Frage der Handwerksinnungen. Erstattet im September 1847*, Zürich 1849, S. 33 ff. Franz WIRTH (Fn. 5), S.17 ff.

⁴² Franz WIRTH (Fn. 5), S. 31 ff.; Redcliffe N. SALAMAN, *The History and Social Influence of the Potatoe*, Cambridge 1949 (Reprint 1970), S. 175 ff.

⁴³ Franz WIRTH (Fn. 5), 184 ff.

⁴⁴ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 207 ff.

wurde er 1849 in Zürich als Kantonsprokurator beeidigt und eröffnete eine Anwaltspraxis⁴⁵.

Die Bewegung, die Treichler Mitte der 1840er Jahre in Zürich initiierte, unterschied sich von jener der 1830er Jahre – bei aller Übereinstimmung in vielen Detailpostulaten – dadurch, dass ihrem Forderungskatalog die konservativ-reaktionäre Komponente fehlte, die ein Kennzeichen der «Züriputsch»-Bewegung war.

4. Die protodemokratische Bewegung der 1850er Jahre im Kanton Zürich

Bei den Grossratswahlen von 1850 zeigte sich, welchen Rückhalt die protodemokratische Bewegung Treichlers in der Bevölkerung genoss: Treichler wurde – aufgrund eines von den *Freien Stimmen* lancierten Programms, das u.a. eine Kantonalbank, Senkung des Zinsfusses zum Schutz der Landwirte, kostenlosen Schulunterricht und eine Progressivsteuer forderte – auf Anhieb gleich in zwei Wahlkreisen (Wiedikon und Richterswil) in den Grossen Rat gewählt⁴⁶. Im Rat gesellte er sich zu den wenigen Vertretern jener Richtung, die das «Neuherrensystem» Alfred Eschers bekämpfte und sich der Anliegen des unteren Mittelstands sowie der Landwirte und Arbeiter annahm⁴⁷, d.h. der gleichen Kreise, für deren Interessen die demokratische Bewegung der 1860er Jahre später eintreten sollte. Anfangs 1851 gründete Treichler wieder eine eigene Zeitung: das *Neue Schweizerische Volksblatt*. Dieses kämpfte – oft zusammen mit den *Freien Stimmen* – gegen die als unsozial bezeichneten indirekten Steuern und Gebühren, für Staatshilfe zugunsten in Not geratener Proletarier, für Geschworenengerichte und – vor allem – für die Schaffung einer Kantonalbank, die infolge der durch Industrialisierung und Eisenbahnbau verursachten Kreditverknappung für Mittelstand und Land-

⁴⁵ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 228 ff.

⁴⁶ Staatsarchiv, Zürich M 14.7 Protokoll Grossratswahlen 5. Mai 1850, Wahlkreise Wiedikon und Richterswil. Die Wahlprotokolle zeigen, dass Treichler auch im Wahlkreis Oberstrass/Wipkingen beträchtliche Stimmzahlen erreichte.

⁴⁷ J. J. TREICHLER (Fn. 12), S. 38.

wirtschaft immer notwendiger wurde⁴⁸. Treichler wurde schliesslich im März 1852 auch in den Nationalrat gewählt⁴⁹.

Im Herbst 1851 gesellte sich zu Treichler – den man kaum mehr als «Kommunisten» betrachtete – im Grossen Rat der fourieristische Sozialist Karl Bürkli (1823-1901). Beide traten der 1846 gegründeten Zürcher Sektion des Grütlivereins bei, aus der bald der Konsumverein Zürich herauswachsen sollte. Letzterer entsprach offenkundig einem Bedürfnis: Zwischen Oktober 1851 und Dezember 1852 wuchs der Verein von 5 auf 1400 Mitglieder an, und im Oktober 1854 gehörten ihm 2450 Mitglieder an.

Der Konsumverein Zürich entwickelte sich nun bald zur soliden Basis für die politische Tätigkeit der Zürcher «demokratischen» oder «sozialdemokratischen» Bewegung der 1850er Jahre. (Die beiden Begriffe wurden nebeneinander gebraucht). Die Gefahr des politischen Missbrauchs dieser Lebensmittelvertriebsorganisation löste sofort Kritik aus, ja es wurde sogar die Gründung eines apolitischen Konkurrenzunternehmens geplant⁵⁰.

Doch nicht nur auf den Konsumverein konnte sich die protodemokratische Bewegung der 1850er Jahre stützen: In einer Anzahl Gemeinden entstanden «Demokratische Volksvereine». In Horgen zählte der «Demokratische Volksverein» bei der Gründung Ende August 1852 100, in Wiedikon im Oktober 1852 gar 200 Mitglieder⁵¹. Vor den Grossratswahlen von 1854 fanden zumindest in Thalwil, Unterstrass, Oberstrass, Hottingen und Neumünster gutbesuchte «demokratische Versammlungen» statt⁵².

In den insgesamt drei Programmen, die sich die protodemokratische Bewegung zwischen 1851 und 1854 gab, bildeten die typisch demokratischen Forderungen nach Verfassungs- und Gesetzesinitiative sowie nach dem Veto Konstanten. Das in beiden Programmen von 1851 postulierte Absetzungsrecht der Stimmbürger gegenüber dem Parlament wurde 1854 fallengelassen. Im wirtschaftlich-fiskalisch-sozialen Bereich kamen die Wünsche nach einer Kantonalbank, nach Progressiv- und

⁴⁸ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 232.

⁴⁹ *Neues Schweizerisches Volksblatt*, No. 11, 12. März 1852.

⁵⁰ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 234 f.

⁵¹ *Freie Stimmen*, No. 36, 8. September 1852 und No. 41, 13. Oktober 1852.

⁵² Franz WIRTH (Fn. 5), S. 235.

Erbschaftssteuer sowie nach Abschaffung indirekter Steuern und Gebühren und nach unentgeltlicher Militärausrüstung immer wieder auf⁵³.

Die Grossratsmitglieder der Zürcher protodemokratischen Bewegung reichten verschiedene parlamentarische Vorstösse ein, die zumeist mit grossem Mehr abgewiesen wurden. Dieses Schicksal war 1852 einer Motion Treichlers – wie auch 1853 einer Petition der Horgener Demokraten – beschieden, die dem Volk das Initiativrecht auf Total- und Partialrevision der Verfassung bringen wollten⁵⁴. Auch zwei Petitionen und ein Vorstoss Treichlers mit dem Ziel der Abschaffung der Kooptationswahlen wurden abgelehnt⁵⁵. 1852 verwarf der Grosse Rat auch eine Motion Bürklis, welche die Prüfung der Kantonalbankfrage forderte⁵⁶. Nach den Grossratswahlen von 1854 dagegen wurde ein von seiten der liberalen Regierungspartei eingereichter Vorstoss in der gleichen Sache erstaunlicherweise als erheblich erklärt⁵⁷. Bis zur Verankerung der Kantonalbank in der Verfassung sollte es gleichwohl noch fünfzehn Jahre dauern.

Ihren Höhepunkt erlebte die protodemokratische Bewegung der 1850er Jahre anlässlich der Grossratswahlen vom Mai 1854. Die liberale Regierungspartei sah sich angesichts der neuen Bedrohung von demokratischer Seite genötigt, in mehreren Wahlkreisen Allianzen mit ihren alten Widersachern, den Konservativen, einzugehen. Der nachmalige Bundesrat Jakob Dubs, damals Redaktor des Winterthurer *Landboten*, verriess in einer Artikelserie das Programm der Demokraten. (Dubs liess diese Artikelserie auch in Broschürenform unter dem in unserem Zusammenhang nicht uninteressanten Titel «Ein Beitrag zur Würdigung der sogenannten demokratischen Bewegung des Jahres 1854» erscheinen⁵⁸).

⁵³ *Freie Stimmen*, No. 47, 19. November 1851; *Neues Schweizerisches Volksblatt*, No. 49, 28. Dezember 1851 und No. 1, 6. Januar 1854.

⁵⁴ *Neues Schweizerisches Volksblatt*, No. 33, 13. August 1852 und No. 16, 21. April 1854.

⁵⁵ a.a.O., No. 16, 21. April 1854 und No. 41, 13. Oktober 1854.

⁵⁶ a.a.O., No. 14, 2. April 1852.

⁵⁷ a.a.O., No. 27, 7. Juli 1854.

⁵⁸ Gedruckt in Winterthur bei der Expedition des *Landboten* 1854.

Die Demokraten konnten bei den Wahlen von 1854 zwar ihre Mandatszahl im Grossen Rat vervierfachen, aber sie erlangten nur sechzehn Sitze im über zweihundertköpfigen Kantonsparlament⁵⁹.

Nach diesem Erfolg setzte der Niedergang der protodemokratischen Bewegung ein. Dies war einmal auf personelle Gründe zurückzuführen: Die Bewegung war stark auf die beiden Leitfiguren Bürkli und Treichler zugeschnitten. Mit einer Anzahl Freunde aus der zürcherischen protodemokratischen Bewegung zog Karl Bürkli im Frühjahr 1855 nach Texas, um dort eine Kolonie nach fourieristischen Prinzipien zu gründen⁶⁰. Das bedeutete einen Aderlass für die protodemokratische Bewegung. Im weiteren sah sich Treichler Ende 1854 wegen Überlastung und Geldmangel gezwungen, das *Neue Schweizerische Volksblatt* eingehen zu lassen. Als 1855 auch die *Freien Stimmen* ihr Erscheinen einstellen mussten, war die protodemokratische Bewegung ihrer beiden Sprachrohre beraubt⁶¹. Schliesslich erfolgte Treichlers Frontwechsel: Wahrscheinlich enttäuscht über die Stagnation «seiner» Bewegung nach den Wahlen von 1854 – er selbst gab auch gesundheitliche Gründe an – liess er sich mit Unterstützung seines früheren politischen Hauptgegners, des liberalen Führers Alfred Escher, in den Regierungsrat wählen⁶².

Die Bewegung ging jedoch nicht unter. Bei den Grossratswahlen von 1858 wurden aber von den bisher sechzehn demokratischen Vertretern nur sieben wiedergewählt⁶³. Ähnlich verhielt es sich 1862⁶⁴. 1862/63 nahm dann die Bewegung – besonders auf dem ausserparlamentarischen Feld – den allgemein unter der Bezeichnung «demokratische Bewegung der 1860er Jahre» bekannten erneuten Aufschwung.

⁵⁹ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 237.

⁶⁰ Paul LANG, *Karl Bürkli. Ein Pionier des schweizerischen Sozialismus*, Diss. Phil. I Univ. Zürich 1920, S. 32-34. Bürkli kehrte 1858 völlig mittellos nach Zürich zurück.

⁶¹ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 238.

⁶² Zentralbibliothek Zürich, Nachlass J. J. TREICHLER, Ms Z II 101, Autobiographische Notizen: «Meine Thätigkeit als Regierungsrat», S. 2/3.

⁶³ *Neue Zürcher Zeitung*, No. 124, 4. Mai 1858 und No. 137, 17. Mai 1858.

⁶⁴ a.a.O., No. 126, 6. Mai 1862 und No. 140, 20. Mai 1862.

5. Kontinuität der demokratischen Bewegung

Verschiedene Führer der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre gehörten schon in den 1850er Jahren zu den tonangebenden Persönlichkeiten der protodemokratischen Bewegung. In diesem Zusammenhang ist der 1858 von seinem fourieristischen Texas-Abenteuer zurückgekehrte Karl Bürkli zu nennen. Wie schon in den 1850er Jahren nahm er sich vor allem der Arbeiterfrage an und führte innerhalb der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre weiterhin den linken, den «sozialdemokratischen» Flügel an⁶⁵.

Der in Uster wohnhafte Sekundarlehrer Johann Caspar Sieber war mit Treichler seit der Seminarzeit befreundet und schrieb in den frühen 1850er Jahren Beiträge für das *Neue Schweizerische Volksblatt*. Er wurde 1854 als Vertreter der Demokraten in den Grossen Rat gewählt und war nach dem Ausscheiden Treichlers eine der dominanten Gestalten der protodemokratischen Bewegung: 1856 trug er sich mit dem Plan, der allerdings scheiterte, eine neue demokratische Zeitung zu gründen. 1858 organisierte er den Grossratswahlkampf der Demokraten im Oberland. Und 1860 präsierte er jene Versammlung in Uster, die im Hinblick auf die Nationalratswahlen der demokratischen Bewegung neuen Auftrieb verlieh. Anlässlich des demokratischen Umschwungs von 1869 wurde Sieber in den Regierungsrat gewählt⁶⁶.

Die Kontinuität der demokratischen Bewegung zeigt sich auch in der Person des Direktors der Zürcher Tierarzneischule, Hans Rudolf Zangger. Als Treichler 1853 wegen Arbeitsüberlastung die Redaktion des *Neuen Schweizerischen Volksblatts* abgeben musste, übernahm Zangger diese Aufgabe für einige Monate. Daneben wirkte er auch in der Leitung des Konsumvereins Zürich mit, der in den 1850er Jahren – wie oben dargestellt – auch als Teil der protodemokratischen Bewegung zu betrachten war. Auch Zangger wurde 1854 als Abgeordneter der Demokraten in den Grossen Rat gewählt. In den 1860er Jahren bildete Zangger zusammen mit Bürkli die demokratische Führungsequipe in der Stadt Zürich⁶⁷.

⁶⁵ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 245 f.

⁶⁶ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 244.

⁶⁷ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 244 f.

Viele Lehrer waren in der protodemokratischen und der demokratischen Bewegung aktiv. Neben Sieber gehörte Sekundarlehrer Johann Jakob Schächli in Horgen, ebenfalls ein glühender Verfechter der pädagogischen Methode des vormaligen Küssnachter Seminardirektors Ignaz Thomas Scherr, zu den Lehrkräften, welche zur personellen Kontinuität beitrugen. Er galt als Schulpolitiker und war in den 1850er Jahren ein rühriges Mitglied des «Demokratischen Volksvereins Horgen», kam 1857 in den Erziehungsrat, 1866 in den Grossen Rat und 1868 in den Verfassungsrat, wurde 1868 Regierungsstatthalter und wirkte von 1885-1899 als Nationalrat. In den 1860er Jahren war er einer der Führer der demokratischen Bewegung⁶⁸.

Auch das *enfant terrible* der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre, Kantonsprokurator Dr. Friedrich Locher, trat – wenn auch nicht als führende Gestalt – schon an Wahlversammlungen der protodemokratischen Bewegung der 1850er Jahre auf. Bereits 1854 verlangte er beispielsweise «die Entfernung sämtlicher bisherigen Repräsentanten»⁶⁹.

Treichler gehörte – so muss man annehmen – nach seinem von Alfred Escher geförderten Eintritt in die Regierung nicht mehr zu den Demokraten. Ganz so klar war das aber den Zeitgenossen nicht: Johann Caspar Sieber berichtete Treichler im Frühjahr 1858 über die Vorbereitungen der Demokraten zur Grossratswahl⁷⁰. Noch im Mai 1866 wurde Treichler zur Wahlversammlung der Demokraten eingeladen⁷¹. Und im Dezember 1867 zeigte sich Sieber höchst erstaunt darüber, dass Treichler und er nun in verschiedenen politischen Lagern standen⁷².

Zur Kontinuität zwischen protodemokratischer und demokratischer Bewegung trugen auch die Institutionen bei. Verschiedene der in den 1850er Jahren gegründeten demokratischen Volksvereine existierten in den 1860er Jahren weiter. Auch der Konsumverein Zürich diente – das wird schon aus dem Machtkampf zwischen Bürkli und Treichler um das Präsidium deutlich⁷³ – als Basis der Bewegung.

⁶⁸ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 245; *Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 6. Neuenburg 1931, S. 117.

⁶⁹ *Anzeiger des Bezirkes Zürich*, No. 35, 3. Mai 1854.

⁷⁰ Staatsarchiv Zürich, Ms Z II 596.15, Brief Siebers an Treichler, 26. April 1858.

⁷¹ a.a.O., Ms Z II 597.26, Brief Karl Walders an Treichler, 18. Mai 1866.

⁷² a.a.O., Ms Z II 596.15, Sieber an Treichler, 9. Dezember 1867.

⁷³ Paul LANG (Fn. 60), S. 54.

Ein Hauptelement der Kontinuität zwischen der protodemokratischen Bewegung der 1840er und 1850er Jahre und der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre war schliesslich die nicht abbrechende Gegnerschaft gegenüber dem liberal-radikalen Regierungs-Establishment, dem der Hauptteil der Schuld an den misslichen Lebensumständen des unteren Mittelstands und der Arbeiterschaft zugewiesen wurde. Seit den frühen 1850er Jahren war dieses Herrschaftssystem personifiziert in der dominierenden Figur Alfred Eschers. Gegen Escher und seine Entourage wandte sich während beinahe zweier Jahrzehnte der ganze Zorn der protodemokratischen und der demokratischen Bewegung⁷⁴.

Die nachstehende Liste soll einen Überblick über eine Anzahl von Forderungen wiedergeben, die in den Programmen der protodemokratischen Bewegung der 1840er und 1850er Jahren immer wieder erscheinen und – mit Ausnahme des Abberufungsrechts gegenüber dem Parlament – Eingang in die Kantonsverfassung von 1869 gefunden haben. Nicht zu vergessen sei dabei, dass zentrale Postulate in dieser Aufstellung bereits in den 1830er Jahren von konservativer Seite vorgebracht wurden. (Man denke hier besonders an das Veto, die Abschaffung der indirekten Wahlen sowie an die Schaffung einer Möglichkeit zur Geldaufnahme beim Staat, d.h. einer Kantonalbank):

⁷⁴ Ernst GAGLIARDI, *Alfred Escher. Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte*, Frauenfeld 1919, S. 184-191.

**Wiederkehrende Forderungen in den Programmen der
protodemokratischen Bewegung der 1840er und
1850er Jahre im Kanton Zürich und
deren Verwirklichung in der Verfassung von 1869**

Forderung	Progr.	Progr.	Progr.	Progr.	Verfassung 1869
	Tr 1845	Bü 1851	Tr 1851	Tr 1854	
Verfassungsinitiative	---	X	X	X	Art. 65 (bereits 1865 verwirklicht)
Gesetzesinitiative	---	X	X	X	Art. 29
Volksveto/Referendum	X	X	X	X	Art. 30
Abberufungsrecht des Volks gegenüber Parlament	X	X	X	---	---
Taggeld für Parlamentarier	X	---	X	---	Art. 34
Abschaffung der indirekten Wahlen	X	---	X	X	Art. 32
Unentgeltlicher Schulbesuch	X	---	X	---	Art. 62
Arbeiterschutzgesetz	X	---	X	---	Art. 23
Staatliche Finanzierung von Selbsthilfegenossenschaft	X	---	---	---	Art. 23
Kantonalbank	X	X	X	X	Art. 24
Progressivsteuer	X	X	X	X	Art. 19
Erbschaftssteuer	---	X	X	X	Art. 19
Abschaffung indirekter Steuern und Gebühren	---	X	X	X	Art. 19 (teilweise)
Unentgeltliche Militärausrüstung	---	X	X	X	Art. 27

6. Erklärungsversuch

Es fällt auf, dass die protodemokratische Bewegung, wie die demokratische Bewegung der 1860er Jahre, einen Katalog von sozialen und ökonomischen sowie staatsrechtlichen Postulaten mit gewissen Konstanten vorbrachte. Diese Forderungen sind auf dem Hintergrund des ungeheuren Modernisierungsschubs in der zürcherischen Wirtschaft im 19. Jahrhundert zu sehen. Besonders der Wunsch nach einer Kantonalbank und jener nach der Progressivsteuer springt ins Auge. Offensichtlich bekamen die Angehörigen der Unterschicht (insbesondere Bauern und Handwerker) die über Jahrzehnte hinweg zunächst durch den Kapitalbedarf der Industrialisierung, später auch des Eisenbahnbaus verursachte Kreditverknappung zu spüren.

In den uns beschäftigenden Zeitabschnitt der 1830er, 1840er und 1850er Jahre fällt der gewaltige Strukturwandel in der zürcherischen Baumwollverarbeitung: die Umstellung von der Heimweberei zur Fabrikindustrie. Grafik 1 im Anhang vermittelt darüber einigen Aufschluss. Bekanntlich hatten sich die Ängste der Heimweberschaft gegenüber der aufkommenden mechanischen Fabrikweberei schon anlässlich der Ustertagsversammlung von 1830 und besonders im Fabriksturm des Usterbrands vom 22. November 1832 überdeutlich manifestiert. In den zwölf Jahren zwischen 1843 und 1855 gingen in der Baumwollheimweberei ca. 14400 Arbeitsplätze verloren. Dieser Verlust wurde durch die gleichzeitig geschaffenen, rund 3000 neuen Arbeitsplätze in der mechanischen Weberei und in der Spinnerei bei weitem nicht aufgefangen. Der Arbeitsplatzschwund in der Baumwollverarbeitung setzte sich bis in die 1880er Jahre fort. Arbeitslosigkeit und Verarmung griffen auf der Landschaft – insbesondere in den klassischen Heimweberregionen des Zürcher Oberlands – in verheerendem Ausmass um sich.

Zur gleichen Zeit litt das Handwerk unter der Konkurrenz der Industrie. Im Zuge der Regeneration waren in zwei Schüben (1832 und 1837) die alten Zunftprivilegien der zürcherischen Handwerker aufgehoben worden. Die konservative Regierung schränkte zwar 1840 und 1842 die Möglichkeiten der Ausübung eines Handwerks für Nichtbürger wieder stark ein. Gegen den Konkurrenzdruck ausländischer Industrieprodukte konnten aber solche Massnahmen wenig ausrichten. Viele

Handwerker vermochten preislich mit der billigeren industriellen Produktionsweise nicht mithalten⁷⁵. Sowohl in der Stadt wie auch auf dem Land führten die Begleitumstände der Industrialisierung zu der bekannten Erscheinung der Massenarmut, zum Pauperismus⁷⁶.

Dieser Pauperismus schlägt sich zum Teil auch in der Zahl der Konkurse nieder. Die Konkursstatistik in Grafik 2 im Anhang zeigt den Anstieg der Fallitenzahl bis 1849 und Mitte der 1850er Jahre – mit einer gewissen Phasenverschiebung zu den in Grafik 3 sichtbaren Ernährungskrisen – sehr deutlich. Die Erholungsphase Ende der 1850er Jahre trägt: Bereits 1865 war das Niveau von 1853 wieder erreicht, und 1868 stieg die Zahl der Konkurse bedrohlich gegen die Siebenhundertermarke.

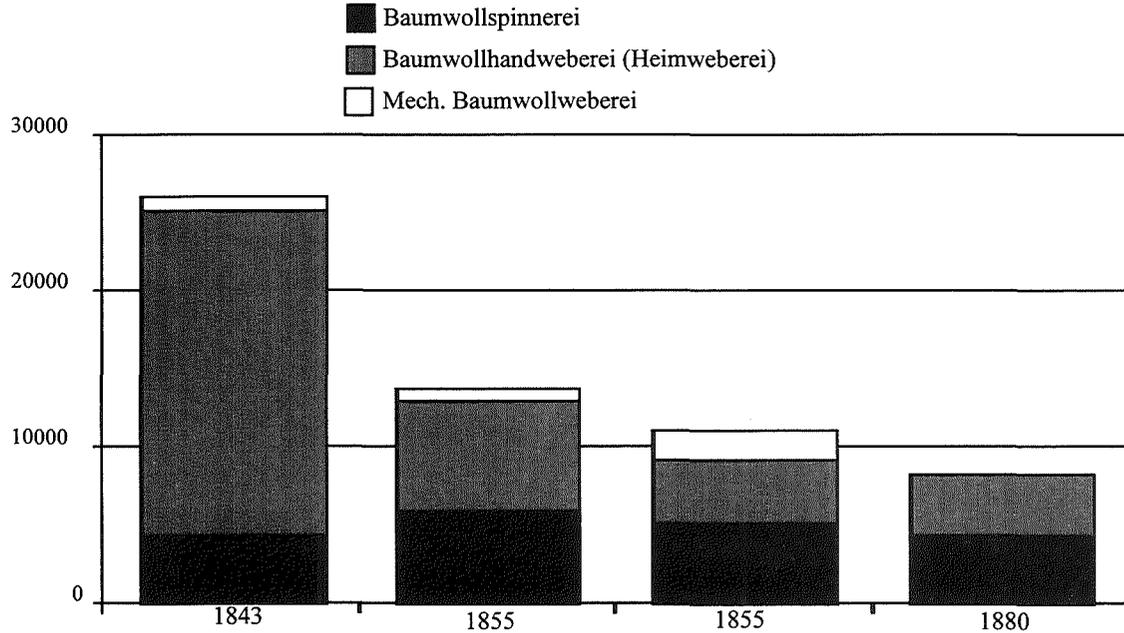
In dieser Zeit wirtschaftlichen Umbruchs verschärften punktuelle Ereignisse die ohnehin spürbare Not. 1845 vernichtete die schon erwähnte Pilzkrankheit sozusagen die gesamte Kartoffelernte, was den Kartoffelpreis stark in die Höhe trieb. Diese Preissteigerung traf mit Missernten auf dem Getreidesektor zusammen, die eine massive Teuerung beim Brotpreis zur Folge hatten. Nach einer kurzen Erholungsphase stiegen gegen Mitte der 1850er Jahre infolge Knappheit des Angebots die Nahrungsmittelpreise erneut an. Grafik 3 im Anhang zeigt die Korrelation zwischen dem Anstieg des Brotpreises und der Zunahme der Zahl der Armengeössigen: Es wird sehr deutlich, wie die Nahrungsmittelkrisen die Zahl der Almosenempfänger in die Höhe trieb. Das Bild nach den Brotpreisgipfeln von 1847 und 1854 zeigt aber auch, wie schwierig es für Pauperisierte offenbar war, sich nach einem Absturz in die Armengeössigkeit wieder daraus zu befreien.

Interessant ist die Erkenntnis, dass die protodemokratische Bewegung immer dann besonders virulent wurde, wenn die Problemlage sich

⁷⁵ Franz WIRTH (Fn. 5), S. 17 ff.

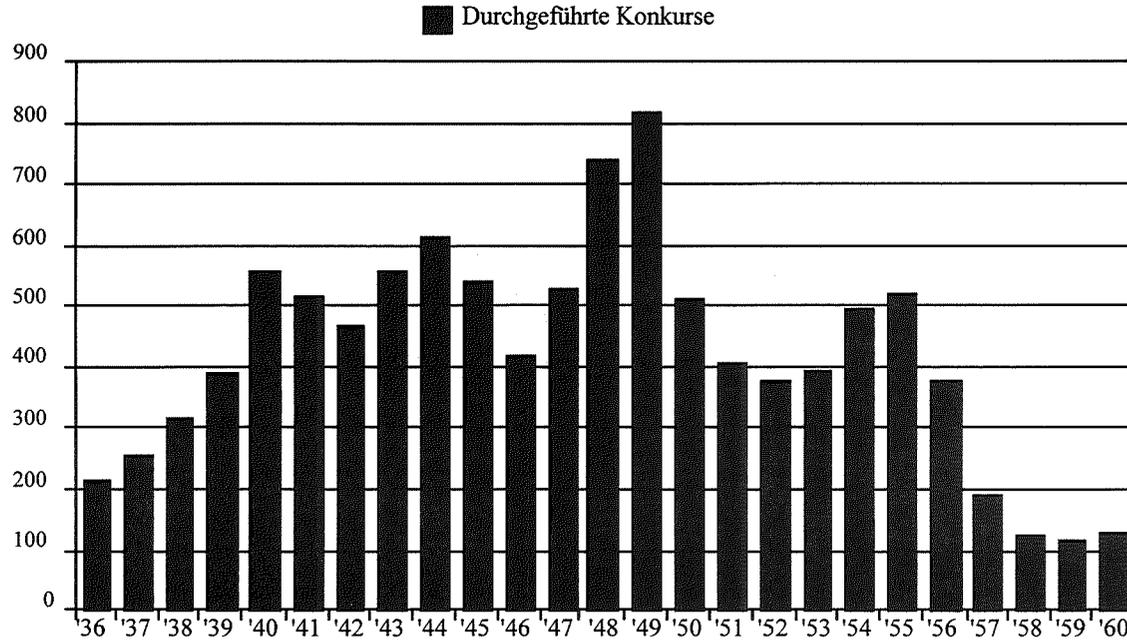
⁷⁶ Vgl. hierzu Walter BODMER, *Die Entwicklung der schweizerischen Textilwirtschaft im Rahmen der übrigen Industrien und Wirtschaftszweige*, Zürich 1960, S. 275 ff.; Martin SALZMANN, *Die Wirtschaftskrise im Kanton Zürich 1845 bis 1848. Ihre Stellung und Wertung im Rahmen der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Bern, Frankfurt am Main, Las Vegas 1978, S. 184 ff.; Peter DUDZIK, *Innovation und Investition. Technische Entwicklung und Unternehmerentscheide in der schweizerischen Baumwollspinnerei 1800 bis 1916*, Zürich 1987, S. 190 ff.

verschärfte: um 1846 und um 1854. Die protodemokratische Bewegung ist wie die demokratische Bewegung im grossen Zusammenhang der sozialen Unrast zu sehen, die den Kanton Zürich seit den 1820er Jahren erfüllte. Die Wurzeln dieser Unruhe sind in dem durch den wirtschaftlichen Umbruch bedingten sozialen Wandel zu suchen. Der Widerstand gegen diesen Umbruch machte sich zuerst in dumpfen Bremsversuchen wie dem Usterbrand von 1832 und dem «Züriputsch» von 1839 Luft. Die nach dem «Züriputsch» beim Grossen Rat eingereichten Petitionen zeigen die Janusköpfigkeit der demokratischen Bewegungen sehr deutlich, mischten sich darin doch progressive mit restaurativen Elementen. Die protodemokratische Bewegung der 1840er und 1850er Jahre trug dieser Doppelgesichtigkeit Rechnung, indem sie sukzessive ein direktdemokratisches Instrumentarium entwickelte, das einerseits den Charakter eines domestizierten Widerstandsrechts (Referendum) annahm, dieses aber andererseits mit dem auf Innovation ausgerichteten Verfassungs- und Gesetzesinitiativrecht sowie mit Postulaten verband, die auf Bewältigung der durch den wirtschaftlich-gesellschaftlichen Strukturwandel entstandenen Probleme abzielten.

Grafik 1: Beschäftigte: Baumwollspinnerei und -weberei im Kanton Zürich (1843-1880)

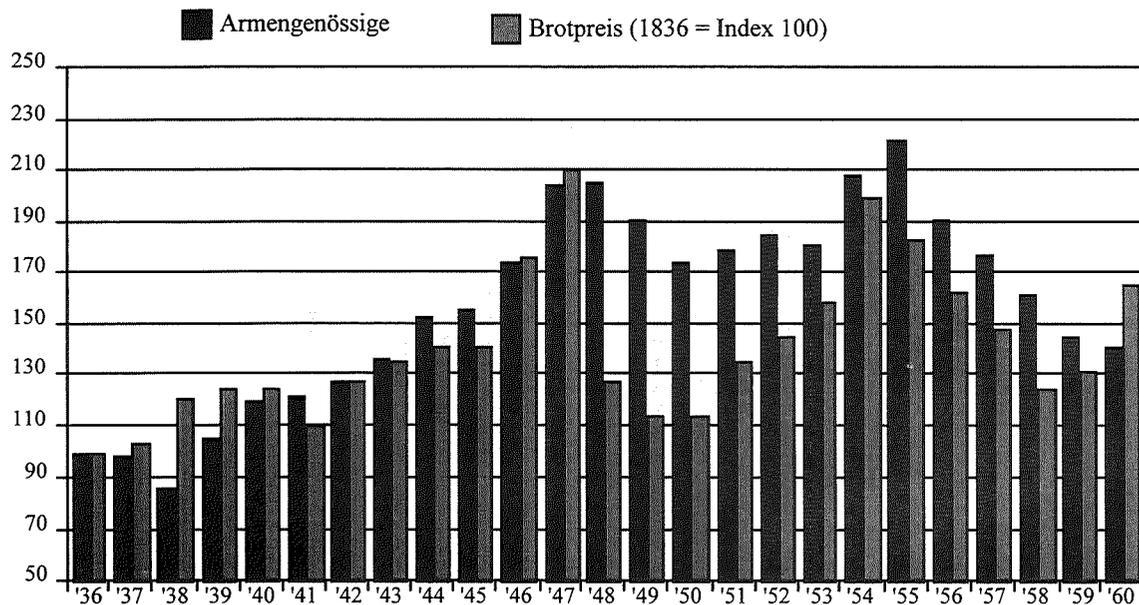
Quelle: Peter DUDZIK, *Innovation und Investition. Technische Entwicklung und Unternehmensentscheide in der schweizerischen Baumwollspinnerei 1800 bis 1916*, Zürich 1987, S. 305.

Grafik 2: Durchgeführte Konkurse im Kanton Zürich 1836-1860



Quelle: *Rechenschaftsberichte des Obergerichtes an den Grossen Rath des Standes Zürich. 1836-1860.*

Grafik 3: Armengenössige und Brotpreisentwicklung im Kanton Zürich 1836-1860



Quellen: Armengenössige: Helene BALTENSBERGER, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Armengesetz von 1836 bis zu den Revisionsbestrebungen der 60er Jahre*, Diss. Volksw. Zürich 1940, S. 171.

Brotpreis: Heinrich BERTSCHINGER, «Lebensmittelpreise in Zürich von 1800 bis 1872», in: *Zeitschrift für schweizerische Statistik*, 2. Quartal 1873, S. 127-128.

Die demokratische Bewegung

Martin SCHAFFNER

Professor an der Universität Basel

Die Auseinandersetzungen, die in der letzten Zeit über den Sinn und die mögliche Zukunft der direkten Demokratie in der Schweiz geführt werden, orientieren sich fast ausschliesslich an den Bedürfnissen der praktischen Politik. Es ist eine Debatte über das politische System von heute, über seine Funktionsweise und seine Leistungsfähigkeit, der jedes Bewusstsein für die Entstehung und Geschichte dieses Systems abgeht. Dass die direkte Demokratie der Schweiz unter dem Druck von Volksbewegungen, «konservativen» wie «radikalen», entstanden ist, gehört nicht zu den historischen Wahrheiten, die im kollektiven Gedächtnis unserer Gesellschaft eingeschrieben sind. Nicht die mühsam, gegen den Widerstand der liberalen politischen Eliten, erworbenen Selbstbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger sind gemeint, wenn von Schweizer Freiheit die Rede ist, sondern äussere Bedrohungen und deren Abwehr. Dabei lässt sich die Demokratische Bewegung, ein Komplex von Konflikten und Machtkämpfen, die zwischen 1860 und 1870 die innere Politik der Kantone Basellandschaft, Aargau, Luzern, Bern, Genf, Zürich und Thurgau erschütterten, als ein Reflexions- und Beobachtungsfeld nutzen, das der Klärung heutiger Fragen dient.

Die damals in Volksbewegungen artikulierten Postulate (Ausdehnung der Partizipationsrechte durch Referendum und Gesetzesinitiative, Volkswahl der Exekutive, Steuerreformen u.a.) enthalten eine doppelte Tendenz: Zum einen die Absicht, die Exekutivgewalt zu kontrollieren und die Kompetenzen der Parlamente zu begrenzen. Zum anderen äussern sich in ihnen materielle Interessen, deren Berücksichtigung dem Staat zur Pflicht gemacht wird. Die Postulatskataloge zeigen das Doppelgesicht der Volksbewegungen als Protestwelle und als fortschrittsgläubige Forderungsbewegung.

In Form und Verlauf der Auseinandersetzungen findet sich das ganze Arsenal der Mittel, mit denen in der Schweiz noch immer politische Konflikte ausgetragen werden. Der Blick auf die Entstehungsgeschichte

der direkten Demokratie legt so den sozialen Sinn und den politischen Wert eines politischen Systems frei, das wir, jedenfalls in seinen konstitutiven Eigenheiten, noch immer für beispielhaft halten.

Die Demokratische Bewegung der Zeit zwischen 1860 und 1870 wird heute nachsichtiger beurteilt als von manchen Zeitgenossen. Damals fielen einem Grossteil der zeitgenössischen Kommentatoren vor allem die fortschrittsfeindlichen und abstossenden Seiten der Volksbewegungen auf. Diese Stimmen verdienen mehr Gehör, als ihnen von der Historiographie der Schweizer Geschichte nach 1950 eingeräumt worden ist. Man macht es sich zu leicht, wenn man diese Gegner und Kritiker der Demokraten allesamt überhört, indem man sie als interessengebundene Parteigänger der von der ungestümen demokratischen Opposition bedrängten politischen Eliten darstellt. Niemand hat die Ambivalenz dieser Bewegungen, ihr Doppelgesicht als konservativer Protest und fortschrittsgläubiger Aufbruch, klarer wahrgenommen als sie. In meinem Beitrag möchte ich an der Kritik an den Demokraten von damals anknüpfen und die befremdlichen, das vertraute Bild progressiver Volksbewegungen störenden Züge dieser gewaltfreien Revolten zum Ausgangspunkt wählen.

Kein Vorgang eignet sich besser dazu, den antimodernen Protestcharakter einer Volksbewegung sichtbar zu machen, als der von seinen Gegnern als «Mannlisturm» beschimpfte Aufruhr von 1862 und 1863 im Kanton Aargau. Denn in ihm verbanden sich Postulate, die auf Ausdehnung der Partizipationsrechte zielten, mit Forderungen, die von aufgeklärten Journalisten und Politikern schon damals als bedenklich kritisiert und bekämpft wurden.

Ich spreche vom Antisemitismus, den der begabte Demagoge und fromme Katholik Johann Nepomuk Schleuniger in so zündenden Formulierungen artikuliert, dass eine Welle von Judenfeindschaft die Bevölkerung des Kantons ergriff und das sogenannte Judengesetz in der Volksabstimmung mit massiver Mehrheit verworfen wurde. Mit diesem Gesetz hatte die Regierung den Judenkorporationen von Endingen und Lengnau den Status als selbständige Kirch-, Einwohner- und Ortsbürgergemeinden verleihen wollen. Der Grosse Rat, der das Gesetz erlassen hatte, war deswegen ebenfalls mit überaus deutlichem Stimmenverhältnis von den Stimmbürgern, die im Aargau über das Abberufungsrecht verfügten, abberufen worden.

Ich kann es mir an dieser Stelle nicht ersparen, einige Sätze aus Schleunigers Tiraden zu zitieren: «Die Juden passen nicht zu uns als Mitbürger und Miteidgenossen ... Sie passen geschichtlich, gesellschaftlich und politisch nicht zu den Schweizern. Das allein und nichts anderes ist der entscheidende Grund, warum wir sie in unser Bürgerrecht weder aufnehmen können noch dürfen... Die Juden beten nicht mit uns; sie heiraten nicht mit uns, sie essen nicht mit uns; wir sind unrein in ihren Augen... Wir sind in allem getrennt. Die Kluft ist unausfüllbar»¹. Mit solchen Parolen mobilisierten Schleuniger und sein Komitee breite Unterstützung in allen Teilen des Kantons für einen Postulatskatalog, der neben der Aufhebung des «Judengesetzes» kirchenpolitische Anliegen (wie die Ablehnung staatlicher Kompetenzen in Kirchenfragen) und demokratische Postulate (wie die Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums) enthielt. Dass hier einerseits die Ausdehnung der Beteiligungsrechte verlangt, andererseits aber eine Gruppe von Bürgern explizit davon ausgeschlossen werden sollte, störte diese Demokraten nicht. Eben deswegen ist der «Mannlisturm» ein Lehrstück, denn eine Demokratie, die ihre Schwächen nicht kennt, ist am meisten durch sich selbst gefährdet.

Volksführer oder «Volksmänner» vom Schlag Schleunigers, die im Namen des «Volkes» gegen die Macht der «Herren» agitierten, gab es damals viele, und es ist ein Mangel, dass die Geschichtsforschung sie so wenig beachtet hat. Einige von ihnen, wie Christoph Rolle in Basellandschaft und Friedrich Locher in Zürich, haben es zwar zu nationaler Bekanntheit gebracht, aber ihr Diskurs ist nie untersucht, ihre Bedeutung für die Durchsetzung der direkten Demokratie nie genau reflektiert worden. Die Historiographie, wenn sie sich überhaupt für die Demokratenführer interessierte, hat den «Volksmännern» die intellektuell überlegenen Juristen, Journalisten oder Lehrer vorgezogen, welche die Aspirationen und Forderung der Demokraten in Reden, Zeitungsartikeln und Proklamationen theoretisch begründeten. Damit gerieten zentrale Aspekte der Volksbewegungen in Vergessenheit: die Rhetorik, die sich ihnen artikulierten, die Machtinteressen, die sich in heftigen internen Konflikten artikulierten, die rückwärtsgewandten Ideale, an denen sie sich orientierten. Diese Kurzsichtigkeit ist bedauerlich, denn all diese Elemente lassen sich in den Volks- und Revisionsbewegungen der 1860er

¹ H. STAEHELIN, *Carl Feer-Herzog, 1820-1880*, Basel/Aarau 1975, S. 5.

Jahre beobachten, und sie haben der institutionellen Ordnung, dem Ergebnis der Auseinandersetzungen dieser Zeit, ihren Stempel aufgedrückt.

Schleunigers Antisemitismus wurde anderswo nicht nachgeahmt, aber zu Vorgängen wie dem «Mannlisturm» kam es zwischen 1860 und 1870 in einer Reihe von Kantonen. In vielen Regionen der Schweiz, vor allem des Mittellandes, bildeten sich Gruppen aufgebrachter Bürger, die mit schonungsloser Heftigkeit Regierung, Parlament und Bürokratie ihrer Kantone kritisierten und verfassungsmässige Garantien gegen jede Form von Machtmissbrauch, oder was sie dafür hielten, einklagten. Ihr unerschütterliches Vertrauen in die Kraft schriftlich fixierter Rechte der Bürger ist uns inzwischen abhanden gekommen, und deshalb erscheint uns die Vorstellung, man brauche, um den Staat zu verbessern, nur seine Verfassung zu ändern, naiv, aber ihr ungebrochenes Vertrauen in die Gültigkeit des geschriebenen Rechts hat auch etwas Bewegendes, und sein Verlust ist schwerer zu verkraften, als wir vielleicht meinen.

Jedenfalls häuften sich damals Demonstrationen und Kampagnen zur Revision der Verfassungen: 1861-1863 in Basellandschaft, 1862 im Kanton Bern (der «Aarberger Sturm»), 1861-1864 im Kanton Genf, 1862 bis 1863 im Kanton Luzern, schliesslich die demokratischen Bewegungen in den Kantonen Zürich (1867-1869) und Thurgau (1868).

Diese Machtkämpfe und Konflikte wurden trotz aller Unterschiede von den Zeitgenossen als zusammengehörendes Phänomen wahrgenommen und auf die gleichen Ursachen zurückgeführt. «Die Unzufriedenheit des Volkes mit dem Bürokratismus der Regierungen ist nun der eigentliche Grund aller Revisionsbewegungen...», schrieb schon 1862 der Leitartikler des Berner *Bund*. Bereits ihm war die Ambivalenz dieser Bewegung aufgefallen: «Zwei Strömungen durchziehen gegenwärtig einen grossen Teil der Schweiz», notierte er, «die eine ist die ultramontan-reaktionäre ... die zweite ist demokratischer Natur ...»². Klarer konnte man zu Beginn des Jahrzehnts, in dem die Schweiz ihre demokratische Staatsordnung fand, die Volksbewegungen, denen sie zu verdanken ist, nicht charakterisieren. Entstanden aus der Unzufriedenheit und dem Protest regional und sozial unterschiedlicher Bevölkerungskreise,

² Zitiert in: M. SCHAFFNER, *Die Demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*, Basel/Stuttgart 1982, S. 151 f.

mit Forderungskatalogen, die im einen Fall mit religiös-konservativen Werten begründet, im anderen Fall demokratiethoretisch untermauert wurden, schufen sie das politische System der modernen Schweiz.

Dieses System war also nicht einfach das Werk der progressiven Reformer, die mit grossem intellektuellem Aufwand die Theorie der parlamentarischen Repräsentation kritisierten und in Zeitungsartikeln, auf Bürgerversammlungen und in Verfassungsräten diskursmächtig «die direkte Selbstregierung des Volkes» verlangten. Mindestens ebenso sehr trugen selbsternannte Demagogen wie Schleuniger, Rolle oder Locher und viele weniger bekannt «Volksmänner» dazu bei, indem sie die allgemeine Unzufriedenheit in zündenden Wendungen und handlichen Formulierungen artikulierten und so die Bürger mobilisierten.

Noch im sorgfältig konzipierten, vom scharfsinnigen, politisch gewandten Journalisten und Zeitungsverleger Salomon Bleuler aus Winterthur entworfenen Aufruf vom Dezember 1867 klingt die Wortgewalt dieser hemdsärmlichen Demokraten nach, wenn von «Missachtung des Volkswillens, übermächtigem Einfluss des Grosskapitals, ungebührlicher Zentralisation, Beamtenherrschaft, ungerechter Verteilung der Militär-, Staats- und Gemeindelasten», von «Rechtsunsicherheit» und «polizeilicher Bevormundung» die Rede ist³. Unschwer ahnt man hinter solchen Formulierungen die Stammtischrunden, an denen damals in aggressiven Tönen der Regierung der Prozess gemacht wurde.

Auf den Protestcharakter des Bürgerauftritts verweisen auch die Ereignisse, an denen sich der Ärger entzündete. War es im Aargau der Erlass des «Judengesetzes» gewesen, so spielte in Baselland ein Landratsbeschluss über die Wiedervereinigung mit Basel-Stadt die gleiche Rolle. In Bern provozierte der Entscheid des Grossen Rates, die Eisenbahnlinie Bern-Biel über Aarberg zu führen, die Wut enttäuschter Bürger. In Luzern schliesslich wurde der Widerstand gegen die Regierung durch die Berufung eines deutschen Professors an die Kantonschule ausgelöst.

Die Protestlogik, von der ich hier spreche, bildet geradezu die Folie für die politische Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, jedenfalls bis zu den Verfassungsrevisionen der 1860er Jahre und der demokratischen Ausgestaltung des Bundesstaates von 1874. Dieser Logik ent-

³ Abgedruckt in: F. SCHEUCHZER, *Salomon Bleuler*, Bülach 1887, S. 138.

sprach in der Regenerationszeit die Institution des Vetos, das zwar kaum handhabbar war, dafür um so stärker symbolisch die demokratische Kritik am Repräsentationssystem verkörperte. Dieses Einspracherecht, das mehr theoretisch als praktisch die Gesetzgebungskompetenz der Parlamente einschränkte, war ein Instrument, das gegen die liberalen Eliten, ihren Machtanspruch, ihr Modernisierungsprogramm und ihre Reformpolitik gerichtet war. Seine entschiedensten Verfechter stammten nicht aus den Reihen staatsrechtlich versierter, fortschrittsgläubiger Politiker, sondern aus Kreisen, die sich an traditionellen Vorstellungen von politischer Organisation orientierten.

Auch wenn der radikale Demokrat Diog, ein ehemaliger Söldneroffizier in französischen Diensten, im St. Galler Verfassungsrat von 1830-1831 am eloquentesten für ein Veto stritt – in die Verfassung aufgenommen wurde es nur, weil eine Menge mit Stöcken bewaffneter Rheintaler Bauern unter Führung des populären Wirts Eichmüller, genannt Naglersepp, den Verfassungsrat physisch unter Druck setzte. Und dass die Luzerner Verfassung von 1841 ein Vetorecht vorsah, war das Verdienst des «Ruswiler Vereins», in dem sich um den frommen Bauer Jakob Leu von Ebersol die katholisch-konservative Opposition gegen das verhasste liberale Regime der Hauptstadt gruppiert hatte.

So koexistierte in den Jahren vor 1848 das Veto mit anderen, traditionell praktizierten Formen politischen Protestes, nämlich dem Zug bewaffneter Landbewohner in den Kantonshauptort, wie im Züriputsch von 1839 oder im Freiamterzug von 1840. Der zeitgenössische Ausdruck «Vetosturm» (für den Versuch, ein Gesetz mittels Veto zu blockieren) drückt die innere Verwandtschaft beider Aktionsformen aus.

Die Protestlogik ist noch in den Volksbewegungen der 1860er Jahre unüberhörbar, sie prägte die Aktionsformen, die Postulatskataloge und die Rhetorik ihrer Sprache. Sie war es, die den inneren Zusammenhang zwischen Personen und Gruppen höchst unterschiedlicher geographischer und sozialer Herkunft herstellte, mit antagonistischen materiellen Interessen und auseinanderliegenden politischen Zielen, so dass wir unbedenklich von *einer* demokratischen Bewegung sprechen können.

Den aus vielen Quellen gespiesenen Protest repräsentierte als kleinsten gemeinsamer Nenner symbolisch und praktisch das Referendumsrecht. Ihm wurde in den Forderungskatalogen besonders viel Gewicht eingeräumt. Für die Bürger, die an Versammlungen massenhaft dieses Recht verlangten und die (anders als wir) mit dessen Anwendung keine

Erfahrung hatten, bestand sein einziger Sinn in der Möglichkeit, die Exekutiv- und Legislativgewalten wirksam zu kontrollieren und der Ausbildung von Klientelsystemen Grenzen zu setzen. So gesehen, institutionalisierte das Referendumsrecht eine Einsprache oder einen Protest, der in der ersten Jahrhunderthälfte nur physisch, an Volkstagen oder mit bewaffneter Gewalt bzw. deren Androhung artikuliert werden konnte.

Der politische Protest, wie ihn die Bürger schweizerischer Kantone im 19. Jahrhundert artikulierten, war keine Negativkategorie. Immer verknüpften sie ihn mit spezifischen, konkreten Anliegen, wirtschaftlichen, politischen und auch immateriellen. Wer in den 1860er Jahren ein Referendumsrecht forderte, verband dies, auch wenn er es nicht aussprach, stets mit materiellen Postulaten (z.B. nach fiskalischer Entlastung) oder mit politischen Interessen (z.B. der Stärkung von kommunalen Kompetenzen gegenüber dem Kanton) oder mit immateriellen Zielen (z.B. der Möglichkeit, an der Urne symbolisch die Identität von Regierenden und Regierten auszudrücken).

Eine Negativkategorie war der politische Protest – sogar eine Bewegung wie des «Mannlisturm» – auch darum nicht, weil er sich an kaum erkennbaren, damals nicht diskursfähigen inneren Bildern von sozialer Ordnung und guter Staatsgewalt orientierte. Vielleicht ist «Gemeindeautonomie» ein brauchbarer Name für eines dieser Bilder, falls man den Begriff von seiner ideologischen Belastung befreit und mit ihm die Vorstellung jener Form von kommunaler Selbstverwaltung verbindet, die selbst in den Untertanengebieten der Alten Eidgenossenschaft praktiziert wurde. Vielleicht ist «Landsgemeinde» der Name für ein anderes dieser Bilder, wenn man nicht nur an die Innerschweizer Landsgemeinden denkt, sondern die zahlreichen Tallands- und Korporationsgemeinden einbezieht⁴.

Mit der Wirksamkeit dieser Bilder rechnen, heisst, die Institutionen der direkten Demokratie stärker als Produkt langer politischer Praxis zu deuten, als sie einseitig als Umsetzung naturrechtlich begründeter Theorien über Volkssouveränität zu verstehen.

Dieser Zusammenhang muss auch den Gegner der Demokraten bewusst gewesen sein, sonst hätten sie wohl die demokratische Öffnung

⁴ Vgl. M. SCHAFFNER, «Volk» gegen «Herren». Konfliktverhalten und kollektives Bewusstsein in der Demokratischen Bewegung, in: F. DE CAPITANI, G. GERMANN (Hrsg.), *Auf dem Weg zu einer schweizerischen Identität 1848-1914*, Freiburg/Schweiz 1987.

der Entscheidungsverfahren in Kantonen und Bund nicht ohne grösseren Widerstand hingenommen.

Denn so wenig die kommunale Selbstverwaltung die Herrschaftsverhältnisse in der Alten Eidgenossenschaft bedroht hatte, so wenig gefährdete die von den Demokraten durchgesetzte Erweiterung der Partizipationsrechte die Führungsrolle der politischen Eliten in der weiteren Verwirklichung des Modernisierungsprogramms, das diese dem Land verschrieben hatten. Damit ist nicht gesagt, dass die Instrumente der direkten Demokratie ausschliesslich symbolische Bedeutung gehabt hätten. Tatsächlich schufen sie, um es knapp zu sagen, leistungsfähige Kommunikationskanäle zwischen Regierten und Regierenden, und damit einen wirksamen Mechanismus der Konfliktlösung.

Le courant socialiste au XIX^e siècle et ses idées sur la démocratie directe

Marc VUILLEUMIER

Chargé d'enseignement à l'Université de Genève

Traiter d'un tel sujet présente quelques difficultés. Tout d'abord parce que le courant socialiste, surtout à ses débuts, dans les années 1840, n'est pas quelque chose de bien délimité et ne s'incarne pas dans un parti, comme ce sera le cas à la fin du siècle¹. D'ailleurs, même après la fondation du Parti socialiste suisse, en 1888, pour reprendre la date communément admise, des conceptions très différentes continueront pendant longtemps à y coexister. Il y a donc des courants plutôt qu'un seul courant socialiste. Ensuite, que ce soit au début ou à la fin du siècle, les idées n'apparaissent pas toujours aussi clairement qu'on le souhaiterait. Les exposés théoriques sont rares et ne se présentent guère sous forme de livres: tout au plus quelques brochures, mais le plus souvent des articles de revues ou de journaux. Il faut donc se plonger dans une presse multiple et diverse, souvent mal et incomplètement conservée. Enfin, il ne faut pas se contenter des rares prises de position théoriques, mais il faut aussi et surtout voir comment elles se traduisent dans la pratique, dans la politique quotidienne qui, souvent, est plus révélatrice que les grandes déclarations.

L'une des racines de l'idée de démocratie directe dans le courant socialiste pourrait remonter à la période de la Révolution française et à ses expériences. D'autant plus que Genève a connu, elle aussi, sa révolution et sa pratique de la soumission des lois au peuple et de l'intervention directe des clubs dans le processus législatif et dans

¹ En ce qui concerne l'histoire du socialisme et du mouvement ouvrier en Suisse, on rappellera une fois pour toutes que les travaux les plus complets sont ceux d'Erich GRUNER: *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Berne 1968, et *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914*, Zurich 1987-1988, 3 tomes en 4 volumes.

l'administration. Toutefois, la tradition révolutionnaire a été à tel point occultée, à Genève, qu'il semble impossible d'y rattacher les principes de la démocratie directe du XIXe siècle².

Celle-ci s'est d'abord manifestée sous la forme limitée de la revendication d'une «élection véridique», c'est-à-dire d'une forme de représentation proportionnelle. Les premiers à l'avoir publiquement préconisée sont les disciples de Fourier, de l'École sociétaire, au premier rang desquels Victor Considérant. Ce courant comptait un certain nombre d'adeptes, en Suisse romande, et plus tard à Zurich, autour de Karl Bürkli. C'est l'un d'eux, le marchand d'or Jean-Frédéric Hoffmann, député radical de Saint-Gervais, qui, le 3 janvier 1842, proposa à l'Assemblée constituante de Genève d'assurer aux minorités une juste représentation en faisant du législatif «le daguéréotype de la nation». C'était la première tentative de ce genre au sein d'un corps constitué en Europe et elle serait issue de discussions privées entre fouriéristes genevois et Considérant³. Quatre ans plus tard, ce dernier, au cours d'une tournée de conférences en Suisse romande, arriva à Genève au lendemain de la révolution radicale d'octobre 1846. Il ne s'y borna pas à y développer les théories de l'école sociétaire mais fit imprimer une brochure sur «l'élection véridique» qu'il adressa à tous les députés du nouveau Grand Conseil, chargé d'élaborer une nouvelle constitution⁴. Si le *Journal de Genève* rendit compte assez fidèlement des conférences du plus célèbres des disciples de Fourier, la *Revue de Genève* radicale garda le silence et reprocha même à son adversaire conservateur de faire une publicité bien inopportune aux idées socialistes. Les radicaux, qui venaient de s'emparer du pouvoir songeaient surtout, par un nouveau découpage électoral, à s'assurer une confortable majorité grâce au

² Marc VUILLEUMIER, «Traditions et identités politiques. Les partis du XIXe siècle et les événements de 1789-1798», in: *Regards sur la Révolution genevoise, 1792-1798*, Genève 1992, pp. 215-229. (Mémoires et Documents de la Société d'histoire et d'archéologie de Genève, t. 55).

³ M. VUILLEUMIER, «Fouriérisme et fouriéristes en Suisses: acteurs et canaux d'une diffusion», à paraître dans les Actes du colloque d'Arc-et-Senans de 1992. Ernest NAVILLE, nécrologie d'André Alliez, in: *La Représentation proportionnelle*, revue mensuelle, Bruxelles, n° 4, 15 avril 1883, pp. 89-95.

⁴ Victor CONSIDÉRANT, *De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique*, Genève, Imprimerie Fallot, 1846, 16 p. Réédition sous le même titre: Zurich, Imprimerie de la société du Grütli, 1892, 16 p.

scrutin majoritaire et n'étaient pas du tout disposés à assurer une «juste» représentation aux minorités.

C'est l'expérience des révolutions de 1848 et de leur échec – et en Suisse des bouleversements politiques qui, à la suite de la guerre du Sonderbund, aboutissent à la formation d'un Etat moderne (Constitution de 1848) – qui va mettre à l'ordre du jour la notion de démocratie directe chez les démocrates-socialistes français, en France puis dans l'exil, ainsi que chez quelques-uns de leurs amis politiques d'autres pays. En Suisse, la victoire des radicaux, en 1847, ne satisfait pas tous leurs partisans, dont certains auraient voulu aller plus loin, tant dans le domaine politique que dans celui des réformes sociales. La consolidation et le développement du nouveau régime ne les contentent guère; ils critiquent la trop grande soumission de la politique à l'économique, les privilèges dont jouissent les nantis et le manque de sensibilité du pouvoir à l'égard des revendications populaires. En outre, espérant une reprise des mouvements révolutionnaires dans les pays voisins, ils sympathisent avec les nombreux réfugiés que les échecs de 1848-1849 ont rejetés vers la Suisse; quand le Conseil fédéral prend des mesures à leur égard, ces démocrates-socialistes suisses, comme on pourrait les appeler, prennent leur défense et dénoncent la faiblesse, voire même la servilité de la Confédération à l'égard des puissances⁵. Ce courant, très négligé par l'historiographie jusqu'à présent, trouve son expression par la formation, dans un certain nombre de cantons, de partis, dans la mesure où l'on peut employer ce terme à cette époque; ils seront représentés sur les bancs des grands conseils de Genève, Berne et Zurich. En outre un certain nombre de petits journaux s'y rattachent⁶.

En même temps, pour la première fois, les principes de la démocratie directe vont être formulés en un véritable système par le démocrate rhénan Moritz Rittinghausen, dont les idées vont être adoptées et diffusées par les soins de Considérant et de son Ecole sociétaire⁷. Il ne s'agit

⁵ Il n'existe malheureusement aucun travail d'ensemble; on trouvera quelques éléments dans E. GRUNER, *Die Arbeiter* (note 1).

⁶ On trouvera les noms de quelques-uns de ces journaux plus bas; il ne nous a pas toujours été possible d'en trouver des collections complètes.

⁷ MORITZ RITTINGHAUSEN, *La législation directe par le peuple ou la véritable démocratie*, Paris, Librairie phalanstérienne, décembre 1850, 48 p. Nouveau tirage en 1851.

plus seulement d'injecter en quelque sorte certains éléments tels que la représentation proportionnelle, le référendum facultatif ou obligatoire et le droit d'initiative dans les constitutions existantes; c'est l'ensemble même du système représentatif, son principe même qui sont condamnés. Plus d'assemblées législatives, plus de parlements, c'est le peuple qui élaborera directement les lois, en se réunissant en sections, selon un système assez compliqué imaginé par Rittinghausen.

Il est difficile de discerner comment ces influences se sont exercées en Suisse, dans quelle mesure leur diffusion a peut-être été facilitée par l'existence, dans divers cantons, d'un certain nombre d'éléments de démocratie directe: Landsgemeinden, approbation par le peuple des constitutions ou de leur révision, référendum ... Ce qui est certain, c'est qu'un homme comme Karl Bürkli (1823-1901), qui sera à la fois l'un des premiers socialistes et, jusqu'à ses derniers jours, un défenseur acharné de la démocratie directe, semble avoir adopté ces principes en tant que fouriériste convaincu⁸. Lecteur de la *Démocratie pacifique* et des principales publications de la Librairie sociétaire, c'est par leur canal qu'il a eu connaissance des théories de Rittinghausen. Il avait formé, avec un certain nombre de partisans, un petit noyau fouriériste à Zurich, à partir de 1848; il y avait créé la première coopérative de consommation et réussira, en 1851, à se faire élire au Grand Conseil, lors d'une élection partielle. Il y sera réélu en 1854, avec 14 autres démocrates socialistes, ce qui frappa beaucoup l'opinion publique. A peine un an plus tard, avec une trentaine de compagnons, il quittera Zurich et l'Ancien Monde pour participer à la fondation du premier phalanstère au Texas, avec V. Considérant.

Dès l'automne 1851, lors de sa candidature à l'élection complémentaire de Wiedikon, il avait publié une déclaration: «Mes principes politiques sont ceux de la démocratie pure (pas de la démocratie représentative), dans laquelle le peuple, libre de toute vassalité, réparti en sections de communes, établit lui-même les lois, et vers laquelle la démocratie représentative doit nécessairement et logiquement conduire tôt ou tard (par l'instruction et la formation du peuple)»⁹. Cette répartition en sections de communes est certainement reprise de Rittinghausen;

⁸ Paul LANG, *Karl Bürkli. Ein Pionier des schweizerischen Sozialismus*, Zurich 1920.

⁹ *Freie Stimmen*, 19 novembre 1851.

mais, contrairement à ce dernier, Bürkli préfère parler de «démocratie pure» plutôt que de législation directe par le peuple.

A ses yeux, les techniques modernes: chemins de fer, télégraphe, peut-être bientôt la navigation aérienne font et feront de plus en plus disparaître les derniers obstacles qui s'opposaient à la République du peuple: les distances. Grâce à ces découvertes, les sections de communes sont désormais aussi voisines que si tous les habitants du pays se trouvaient réunis en un seul point. Cela permettra de simplifier le travail législatif et de laisser tomber une large part de l'arsenal actuel des lois. «La démocratie pure me semble la dernière forme et la plus douce de l'Etat, de la contrainte, du principe d'autorité avant que l'Etat ne se dissolve complètement dans la société future fondée sur l'association et qu'il soit réduit à une pure administration.» Et Bürkli de développer la différence qu'il fait entre Etat et société. Celui-là est dû au caractère encore imparfaitement développé de celle-ci; il joue le rôle d'un remède dans un corps malade; c'est un mal nécessaire, empêchant de plus grands maux: désorganisation, anarchie. L'absolutisme correspond à une société faible, retardataire; la démocratie représentative et la démocratie pure à des stades supérieurs du développement social. Le dernier stade, celui de la société harmonienne de Fourier, même si les générations actuelles ne le connaîtront pas, verra la dissolution complète de l'Etat dans la société.

Cette synthèse heureuse du fouriérisme et des idées de Rittinghausen, Bürkli entend bien l'appliquer aux réalités de Zurich. A ses yeux, «notre peuple est suffisamment mûr pour la démocratie pure avec toutes ses conséquences sociales». C'est ce que montre bien l'indifférence à l'égard du système représentatif, de la politique pure et du libéralisme. Indifférence bien réelle qui se manifeste par de faibles participations électorales, dont avait d'ailleurs profité Bürkli lors de son élection de 1851. Mais comme on ne peut progresser que pas à pas, à l'exception des époques révolutionnaires, il propose, en un premier temps, le droit de révocation des députés par leurs électeurs, celui de veto sur les lois acceptées par le Grand Conseil, c'est-à-dire le référendum. Le Grand Conseil deviendrait ainsi un organe délibérant, conseiller et proposant, et non plus une assemblée législative. Comme on le voit, dès 1851, Bürkli formulait déjà quelques points que l'on retrouvera, quinze ou seize ans plus tard, dans le programme des démocrates.

Suivaient quelques revendications sociales: banque cantonale, ou mieux: populaire; impôt progressif; abolition des impôts indirects; séparation de l'Eglise et de l'Etat, etc. Puis il exposait les principes du socialisme phalanstérien dont il se réclamait.

C'est un de ses articles, du printemps 1851, qui inspira un autre démocrate socialiste d'après 1848: Pierre Coullery (1819-1903)¹⁰. Il avait formé une espèce de parti, le Reformverein, dans les campagnes bernoises, en s'appuyant sur les artisans, ouvriers et paysans pauvres dont il entendait défendre les intérêts. Dans l'un de ses deux journaux, *Der Arbeiter*, il se déclara pour un développement amenant une dissolution progressive de la démocratie représentative par l'adoption d'éléments de démocratie directe: élection du gouvernement par le peuple; droit de révocation des députés et membres du gouvernement; veto populaire sur les lois, après discussion et vote secret dans chaque commune. Mais, en 1851, le Reformverein avait déjà atteint son apogée et ne tarda pas à s'affaiblir et à disparaître. Coullery passa alors dans le canton de Neuchâtel où, journaliste radical, il n'aura guère l'occasion de reprendre cette question. Par la suite, on le retrouvera dans la Première Internationale puis au Parti socialiste.

Dans le reste de la Suisse romande, dans les cantons de Vaud et de Genève, les groupes qui s'étaient formés à la gauche des radicaux n'allèrent pas aussi loin que Bürkli dans sa formulation des principes de la démocratie directe. Certes, les critiques du système représentatif et de ses disfonctionnements abondent dans les petits journaux comme la *Tribune suisse* (1850-1852), la *Tribune du peuple* (1853-1854), *Le Progrès* (1854). On y trouve la dénonciation de la prédominance de l'exécutif sur le législatif, de la tendance à transformer les conseils en simples chambres d'enregistrement, des prébendes qui attachent les députés aux gouvernements, de la prédominance des intérêts matériels et des affaires sur les grands principes, etc. Mais cette polémique n'aborde guère le problème de la transformation du système représentatif.

Toutefois, à Genève, le groupe qui se forme à la gauche du radicalisme autour d'Albert Galeer (1816-1851) mérite un examen plus attentif. Déjà, au lendemain de la Révolution de 1846 et à la veille de la guerre

¹⁰ Elfriede WISS-BELLEVILLE, *Pierre Coullery und die Anfänge der Arbeiterbewegung in Bern und der Westschweiz. Ein Beitrag zur Geschichte des schweizerischen Frühsozialismus*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1987, pp. 53-54.

du Sonderbund, Galeer avait pris une position originale. Dans une lettre non publiée et non datée, adressée au journal radical *La Revue de Genève*, probablement au début de l'automne 1847, il appelle à l'exécution militaire sans délai de la dissolution du Sonderbund: «Nous sommes convaincus (...) que la marche prochaine du développement politique de l'Europe suffirait à elle seule pour faire tomber le mécanisme aristocratique du Sonderbund et pour amener une réforme complète de notre politique intérieure; mais c'est cette conviction même qui nous fait envisager l'exécution énergique des décisions diétales comme une question d'existence pour notre pays; car, si la Suisse ne fait pas elle-même ces opérations par ses propres forces, si ces progrès lui sont imposés par des faits extérieurs, si elle se met, en un mot, purement et simplement à la remorque de l'Europe, elle sera pour longtemps dans cette position lamentable et son indépendance sera peut-être à jamais compromise»¹¹.

En d'autres termes, devant les bouleversements révolutionnaires qui s'annoncent en Europe, le rôle de la Suisse consiste à les précéder et non à se mettre à leur remorque. La façon dont la Suisse nouvelle se donnera une constitution, et là nous nous rapprochons de la démocratie directe, aura une grande importance: «Considérez, Monsieur le Rédacteur, que dans la Suisse démocratique le moral du peuple est tout. Or pensez-vous qu'une constitution fédérale acquise sans effort populaire, donnée ou imposée peut-être par des circonstances étrangères, poussée probablement par leur influence, serait l'objet de l'affection du peuple suisse? Pensez-vous que l'élan populaire lui donnerait la force suffisante pour en faire une constitution nationale forte et durable? – Je ne le crois pas. Le peuple n'aime que ce qu'il a acquis par ses propres efforts, ne s'attache qu'au fruit de ses travaux et de ses peines. Une constitution qu'on devrait simplement à la pression des événements étrangers ne serait probablement qu'une répétition de la constitution helvétique. Une bonne constitution suisse ne peut naître que d'un grand élan populaire».

Mais l'élan lui-même ne suffit pas, si l'élaboration de la constitution est laissée aux gouvernements cantonaux ou à la Diète, comme ce sera le cas en 1848. «Une constitution fédérale qui serait faite par nos gouvernements, abandonnés à eux seuls, sans que le peuple les pousse et les dirige serait encore un monstre politique. Nos gouvernements, abandonnés à eux seuls, quelque bons qu'ils puissent être, ne sont pas qualifiés

¹¹ Bibliothèque publique et universitaire, Genève, Fondation Fazy.

pour une pareille opération; dans les affaires fédérales, les vues sont faussées par les intérêts qui tiennent à leur position particulière de chefs cantonaux; et si le peuple restait apathique, les quelques esprits politiques supérieurs que la démocratie suisse possède seraient impuissants pour faire prévaloir la raison sur leur entourage.

D'où cette conclusion: «Une constitution suisse nationale, c'est-à-dire réellement démocratique, ne peut sortir que des entrailles du peuple. Or pour arriver à cela, il faut une grande commotion dans le pays, qui, en éveillant, en secouant l'esprit populaire, fasse tomber une foule de vieux préjugés qui n'ont plus de raison d'être que l'habitude et qui fasse percer les nouvelles idées politiques (...). Or à cet égard l'exécution armée nous offre une occasion magnifique; ce serait une immense faute politique de ne pas en profiter.»

Ajoutons que Galeer pensait qu'une intervention énergique et rapide suffirait pour briser le pouvoir des conservateurs à Fribourg et dans le Valais; quant aux petits cantons de la Suisse centrale, les seuls à être capables d'une véritable résistance populaire, on les laissera de côté en attendant qu'ils soient entraînés par l'évolution générale et que le radicalisme y mûrisse.

Le 3 octobre 1847, lors d'une grande assemblée populaire tenue à la Coulouvrenière, Galeer et ses partisans fondèrent une Association générale du peuple suisse, dont il vaut la peine de citer un passage de l'Adresse adoptée à cette occasion: «Dans des époques aussi graves que celle que la Suisse va traverser, quand il s'agit de question d'existence nationale, un peuple libre doit exercer une action directe sur ses autorités; il doit les appuyer, les éclairer, les encourager (...); les associations populaires sont la pierre de touche des gouvernements démocratiques; les gouvernements qui ne peuvent pas les supporter ne sont pas bons pour la Suisse»¹².

L'intervention directe du peuple s'exerce d'une manière informelle, par le biais de ses associations; c'est, en somme, ce qui s'est produit durant la Révolution française. Le 2 avril 1848, Galeer fera ratifier par son Association générale le principe de l'élection d'une constituante fédérale. Cette demande apparaît également dans le petit journal socia-

¹² *Adresse des citoyens réunis à Genève le 3 octobre 1847 pour fonder la section genevoise de l'Association générale du peuple suisse.* Signée: A. GALEER, président. FONDATEL, secrétaire.

liste *La Tribune populaire* qui, le 15 avril 1848, proteste contre la façon dont s'élabore la constitution fédérale: «Il faut que les cantons les plus avancés, les sociétés populaires se prononcent et fassent de l'agitation et de la propagande pour la révision du Pacte, comme on l'a fait antérieurement pour les Jésuites».

Cette idée d'une intervention, de l'action directe du peuple sur l'élaboration de la constitution par l'intermédiaire de ses associations apparaît encore à plusieurs reprises dans d'autres numéros de la feuille. Celle-ci manifesterà son mécontentement tant à l'égard du projet de constitution qu'à celui de la manière dont il avait été élaboré. Les membres de la Diète «semblent même incapables à cette heure de concevoir un pacte fédéral large et progressif et une manière vraiment démocratique de le formuler»¹³. Néanmoins, malgré sa déception, le journal recommandera l'acceptation de la nouvelle constitution, car elle marquait tout de même un pas en avant, tout en réservant l'avenir¹⁴.

L'idée d'une action directe du peuple dans l'élaboration constitutionnelle qui apparaît dans cette frange de radicaux et de socialistes des années 1847-1848 à Genève va se renforcer et se préciser sous l'impact des événements. D'abord la majorité radicale du Grand Conseil, fidèle au libéralisme économique classique, demeure sourde aux revendications sociales de son aile gauche, ce qui amènera progressivement à la rupture. Désormais, la minorité de gauche, qui se veut l'interprète des volontés populaires, espère faire prévaloir l'action directe du peuple sur les représentants infidèles de celui-ci. Ensuite, cette gauche va subir l'influence des événements internationaux et des réfugiés qui affluent en Suisse et à Genève à partir de 1849. Galeer lui-même prendra une part active à la révolution allemande, participant aux opérations militaires dans le Grand-duché de Baden, en 1849. De retour à Genève après l'échec des révolutions, il fit paraître trois numéros d'une revue, *L'Alliance des peuples*, avec une édition allemande et une française; la collaboration des principaux réfugiés allemands, français et italiens y était annoncée. Quand le Conseil fédéral voudra les expulser ou les interner, Galeer les défendra énergiquement, ce qui ne fera qu'accentuer sa rupture avec les radicaux et, naturellement, resserrer ses liens avec les réfugiés.

¹³ *La Tribune populaire*, 11 mai 1848.

¹⁴ *Id.*, 27 juillet et 10 août 1848.

Or chez ceux-ci, avant tout chez les Français, les déconvenues survenues depuis 1848 nourrissaient une grande défiance à l'égard de l'Etat centralisé et de la représentation nationale, responsables de la politique toujours plus réactionnaire de la deuxième République. La décentralisation, l'autonomie communale, le fédéralisme, l'instauration du mandat impératif en remplacement de la délégation de pouvoir, de la révocation des députés infidèles à leur mandat, tout cela est ardemment discuté dans le milieu des réfugiés avec lesquels Galeer et ses amis sont en étroits contacts. Il est difficile de discerner ce qu'ils en ont retenu. Ce qui est certain c'est que, quand, le 11 mai 1850, paraît *Le Citoyen*, le nouveau journal du groupe de Galeer, celui-ci a quelque peu modifié ses conceptions. Désormais, il se proclame «démocrate socialiste», à l'instar de ses amis français. «Le démocrate socialiste, c'est le radical qui, par l'exercice du radicalisme, de la libre pensée et de la discussion, est arrivé à comprendre ces deux choses: 1 – que le but du pouvoir social est de garantir la liberté par le droit à l'existence moyennant travail; 2 – que l'Etat, pour pouvoir atteindre à ce but, pour pouvoir réaliser la justice pour tous, doit être démocratique et non pas représentatif; qu'une tâche si compliquée ne saurait être réalisée par quelques messieurs, quelque bien choisis, quelque bien intentionnés et quelque fameux d'esprit qu'ils fussent, parce qu'un petit nombre ne sait pas grand chose et ne peut pas grand chose; – que ce but ne saurait être atteint que par la vraie démocratie, par le Peuple lui-même, se groupant à cet effet, et s'organisant politiquement; par le Peuple exerçant réellement et en tout temps sa souveraineté; parce que tous savent tout (ils sont la collection de toutes les notions), et ils peuvent tout (ils sont la réunion de toutes les forces).»

Pour que cette souveraineté puisse s'exercer, il faut «le gouvernement du Peuple par lui-même, soit par des mandataires révocables à tout instant».

Quelque temps plus tard, un autre article, non signé celui-là, revient sur le sujet¹⁵. Nos institutions se donnent comme démocratiques et le peuple les a acceptées comme telles; or elles ne le sont pas; «nous avons subi (...), avec toute l'Europe, le charme de la flouerie britannique, de cette science de mensonge que les Anglais ont inventée et qui tient captives encore toutes les intelligences». Et de dénoncer ce libéralisme trompeur. «L'Etat représentatif tel que nous l'avons établi n'est pas un

¹⁵ *Lè Citoyen*, 13 juillet 1850.

genre de démocratie, mais bien un genre d'aristocratie. C'est l'aristocratie lue à terme par tout le peuple; c'est l'aristocratie à attache démocratique.» Une fois élus, les députés sont entièrement libres à l'égard de leurs électeurs. Durant deux ans, durée de la législature à Genève, les électeurs n'ont plus aucune garantie. A l'issue de cette période, ce seront les partis qui élaboreront la liste des candidats, «en sorte qu'il reste parfaitement établi que, par nos constitutions, le peuple n'a aucune *garantie* d'arriver à ses fins, et que par conséquent nos Etats constitués ne sont pas des démocraties».

Aussi faut-il assurer le mandat impératif et le droit de révocation en tout temps. «Lorsque dans une constitution ces droits souverains seront réservés, et que le peuple sera groupé afin de les exercer avec facilité, alors nous serons en démocratie. Alors vouloir sera pouvoir; et on entreprendra avec confiance la grande tâche, la tâche politique sérieuse, celle d'établir le règne de la justice sur la terre. Car alors l'Etat sera tout le monde, la collection de toutes les notions et de toutes les forces; sa volonté sera irrésistible.»

Lors des élections au Grand Conseil de novembre 1850, *Le Citoyen* appela à voter la liste radicale en ayant, au préalable, essayé d'y faire porter quelques socialistes, dont il définit ainsi la mission: «Les démocrates socialistes se serviront de leur position au Grand Conseil pour mettre en lumière toutes les ruses et toutes les misères du système représentatif, pour le ruiner et le déconsidérer dans l'opinion des hommes tout en appuyant le gouvernement actuel dans toute entreprise progressive»¹⁶.

La mort de Galeer, le 5 mars 1851, ne lui permit pas de pousser plus loin sa critique du système représentatif et d'élaborer une véritable théorie de la démocratie directe, telle que le fera Bürkli à Zurich. Il n'a probablement pas eu connaissance des écrits de Rittinghausen, parus à la fin de 1850.

Après sa disparition, ses amis continuèrent sur sa lancée et formèrent une Association démocratique qui, dès le 3 avril 1852, publia un journal: *La Démocratie genevoise*. A son programme figuraient le droit de révocation des députés et celui d'approuver les lois votées par le Grand Conseil. Mais désormais l'Association se défendait d'être socialiste. Alliée aux conservateurs, elle réussira à battre le gouvernement radical

¹⁶ *Id.*, 3 novembre 1850.

aux élections du Conseil d'Etat de 1853. Dès lors, à Genève, les démocrates ont succédé aux démocrates socialistes et la cause de la démocratie directe, comme celle de la représentation proportionnelle, sera reprise dans le camp des conservateurs.

Par la suite, dans toute la Suisse, les courants socialistes disparaissent presque complètement. Ils ne renaîtront qu'à l'époque de la première Internationale, lors du développement d'un mouvement ouvrier dépassant l'échelle locale¹⁷. Mais à ses débuts, jusque vers 1868, l'Internationale est essentiellement un mouvement syndical, qui se tient à l'écart de la politique. A Zurich, Bürkli, rentré d'Amérique, a participé très activement au mouvement démocratique qui a triomphé en 1868-1869. L'ancien phalanstérien s'est intéressé dès le début à l'Internationale, assistant à son premier congrès, à Genève, en 1866. Mais il n'en créera une section à Zurich qu'en 1867, comme si le mouvement démocratique avait absorbé jusqu'alors toutes les forces disponibles. Aussi l'organisation ne s'y développera-t-elle guère avant 1868-1869. Ce sera cette dernière année que, lors du congrès international de Bâle¹⁸, Bürkli, au nom de la section de Zurich, soutenue par d'autres organisations suisses et allemandes, cherchera à faire ajouter à l'ordre du jour prévu un point concernant la législation directe par le peuple. Cette demande suscitera une discussion de procédure, débordant parfois sur le contenu même de la question, qui mit aux prises partisans et adversaires de l'action politique au sein de l'Association internationale des travailleurs. Finalement, on se mit d'accord pour discuter la question une fois l'ordre du jour épuisé, ce qu'on ne parviendra pas à faire. Ainsi le problème ne fut-il qu'effleuré. Toutefois, la brève discussion et, surtout, le rapport imprimé de Bürkli¹⁹ fournissent nombre d'indications sur les

¹⁷ Sur l'Internationale en Suisse, outre GRUNER, *Die Arbeiter, op. cit.*, cf. notre contribution au volume *La Première Internationale. L'institution. L'implantation. Le rayonnement*, Paris 16-18 novembre 1964, Paris 1968, pp. 231-251.

¹⁸ *La Première Internationale*. Recueil de documents publiés sous la direction de Jacques FREYMOND, t. 2, Genève 1962, contient la traduction des procès-verbaux du congrès de Bâle.

¹⁹ *Direkte Gesetzgebung durch das Volk. Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. September in Basel zu eröffnenden Kongress der internationalen Arbeiter-Assoziation*. Signé : Im Auftrage der Sektion Zürich, der Referent: Karl Bürkli, Zurich, August 1869, s. l., 12 p.

motivations des partisans et sur la réception de la proposition au sein de l'Internationale.

Les partisans d'abord, ou tout au moins ceux qui s'expriment: ce sont des délégués de Zurich et de Bâle, des Allemands: W. Liebknecht et, naturellement, Rittinghausen, qui représentent les sections de Cologne et de Solingen. Pour eux, la législation directe par le peuple est le moyen d'exécuter les réformes et transformations sociales réclamées par l'Internationale. Elle peut s'appliquer dans tout Etat démocratique et sera absolument nécessaire au lendemain de la révolution, pour éviter le retour des expériences fâcheuses de 1848.

Quant aux adversaires, qui sont essentiellement les partisans de Bakounine, c'est le principe de l'action politique qu'ils repoussent. Adhémar Schwitzguébel, délégué des sections du district de Courtelary, «quoique en principe complètement opposé aux idées de ceux qui croient que par la représentation directe par le peuple on puisse arriver à l'émancipation du travail, déclare que si la section de Zurich demande formellement l'introduction de cette question dans notre ordre du jour, il ne faut pas la refuser». Bakounine, moins conciliant, s'y refusait, car il y voyait une question politique étroitement nationale. Le Belge Hins dénonçait «cette espèce de course au clocher des gouvernements», cet effort pour s'y faire représenter et les transformer. «L'Internationale est et doit rester un Etat dans les Etats; qu'elle laisse ceux-ci marcher à leur guise jusqu'à ce que notre Etat soit le plus fort. Alors, sur les ruines de ceux-là, nous mettrons le nôtre, tout préparé, tout fait.»²⁰ Lessner, l'un des délégués du Conseil général de Londres, écrira à Marx: «Hier après-midi un violent débat se déroula sur la question de Zurich et Bakounine, à cette occasion, manifesta son antipathie à l'égard de toute action politique, mais fut cependant bien remis en place par Liebknecht, Rittinghausen et autres; après la séance, il rugissait comme un lion furieux. Une majorité de Français prit position contre lui»²¹. C'était le début du conflit qui allait déchirer l'Internationale et en amener la scission, quelques années plus tard.

Quant aux arguments de Bürkli, qui ne prit pas la parole, ils furent probablement ignorés de la majorité des délégués, car la brochure où il

²⁰ *La Première Internationale, op. cit.*, (note 18), t. 2, p. 18.

²¹ *Die Erste Internationale*, Bd 1, hg. von I. A. BACH, L. I. GOLMAN u. W. E. KUNINA, Moscou 1981, p. 220.

les avait exposés ne parut, en allemand seulement, que peu avant l'ouverture du congrès²².

Elle n'en mérite pas moins un rapide examen, car elle est très habilement rédigée de façon à répondre aux préoccupations des militants. Après avoir dévalorisé en la qualifiant de bonapartiste la théorie de ceux qui voulaient séparer la question sociale de la politique, il plaçait son projet dans la perspective des révolutions qu'il voyait poindre en Europe. Il s'agissait, au lendemain de celles-ci, de donner au peuple les moyens de transformer la société au lieu de se laisser dépouiller de ses droits comme en 1848. La constitution zurichoise de 1869, dont Bürkli donnait quelques extraits, était le prélude d'un mouvement général en Europe qui instituerait à une grande échelle ce que Zurich avait fait en petit. Ainsi naîtrait un mouvement perpétuel, une révolution pacifique permanente où le peuple ferait valoir ses droits par le crayon et non plus par le fusil. L'auteur y esquisse également une histoire de la démocratie directe, qui remonte aux anciens Germains. Effacée par les monarques et l'Eglise, elle n'a partiellement subsisté qu'en Suisse, ce qui a permis à ce petit pays de maintenir son indépendance face à de puissants voisins. Aujourd'hui, il s'agit partout de reconquérir cette démocratie directe en la développant et en l'adaptant aux exigences modernes par le recours à la science et à la raison.

La brochure de Bürkli ne donna pas lieu à une véritable discussion, sauf peut-être au sein de la section de Zurich qui l'avait adoptée. Les Genevois, alliés politiques des radicaux, ne pouvaient s'y rallier et gardèrent le silence. Les sections gagnées aux idées de Bakounine, qui formeront en 1872 la Fédération jurassienne, condamnaient la participation aux luttes politiques et aux institutions étatiques; aussi critiquaient-elles, dans leurs journaux, la législation directe, tirant parti, par exemple, de l'échec devant le peuple zurichois d'une loi sur les fabriques, en avril 1870. «Voilà une expérience qui devrait faire ouvrir les yeux aux partisans de la législation directe. On croit avoir fait merveille parce qu'on a obtenu que le peuple voterait directement sur toutes les lois, — et voilà que le peuple repousse les bonnes lois (...). Aussi longtemps qu'il y aura d'un côté des capitalistes ayant entre les mains tous les moyens de corruption et d'intimidation, et de l'autre côté une quantité de pauvres

²² Rappelons que le texte est daté d'août 1869. Il s'en fera une traduction anglaise par Eugen OSWALD, avec une préface de Cowell STEPNEY, London 1869, 36 p.

diabes qui craignent de manquer de pain et qui sont habitués à la soumission au plus fort, le vote populaire – sauf dans des circonstances exceptionnelles et extraordinaires – ne sera pas un instrument de révolution et de progrès, ce sera un instrument de gouvernement et de réaction. Voilà ce que nos amis de Zurich et d'Allemagne refusent de comprendre.»²³

La critique la plus élaborée fut certainement celle de Schwitzguébel, dans une conférence prononcée le 11 mars 1872, à Sonvillier. S'attaquant à la notion même de l'Etat, il y montrait que celui-ci, reposant nécessairement sur la délégation de pouvoir, centralisait les intérêts et tranchait sans tenir compte des particularités et des besoins populaires; il devenait ainsi «la suprême sagesse, la suprême science» et l'incarnation du principe autoritaire. «Ces derniers temps, on a voulu remédier à tous ces inconvénients en inventant la législation directe par le peuple, c'est-à-dire que le peuple vote lui-même sur les lois, les décrets ayant pour but de sauvegarder ses intérêts. – Et bien, comment nous, habitants du Jura, pouvons-nous nous prononcer d'une manière absolue et avec connaissance de cause sur les intérêts des populations de l'Emmenthal, de l'Oberland? Comment ces populations peuvent-elles se prononcer sur les nôtres? – Au lieu du gouvernement, ce sera le peuple de tout un territoire qui devra être la suprême science, ce qui n'est pas plus dans les conditions d'un peuple que dans celles d'un gouvernement. – La législation directe est simplement la démocratisation absolue du principe autoritaire, mais comme ce principe est condamné, elle ne lui survivra pas.»²⁴

A plusieurs reprises encore, le *Bulletin de la Fédération jurassienne* s'en prendra à la législation directe par le peuple, mais sans renouveler son argumentation.

Durant la période qui sépare la fin de la première Internationale et la formation définitive d'un Parti socialiste organisé à l'échelle nationale (1888), les éléments socialistes demeurent isolés et s'effacent souvent

²³ *Solidarité*, 7 mai 1870, reproduit par James GUILLAUME, *L'Internationale. Documents et souvenirs*, t. 2, Paris 1907, p. 36. Dans la réédition de cet ouvrage, Paris, Editions Gérard Lebovici, 1985, 4 t. en 2 vol., on trouvera dans l'index la mention d'autres articles relatifs à la législation directe.

²⁴ M. VUILLEUMIER, «Le socialisme libertaire en Suisse romande: un texte inconnu d'Adhémar Schwitzguébel (1872)», *Cahiers Vilfredo Pareto, Revue européenne des sciences sociales*, 18, 1969, p. 170.

derrière leurs alliés démocrates en Suisse allemande et radicaux en Suisse romande. La seconde organisation ouvrière représentée dans toutes les régions du pays, la société du Grütli, ne s'est pas encore véritablement ralliée au socialisme, comme elle le fera plus tard. Sa composition n'est d'ailleurs pas exclusivement ouvrière. En matière politique, elle s'allie aux démocrates et aux radicaux romands. Dès 1879, ses sections avaient soutenu les efforts du Schweizerischer Volksverein pour l'introduction de l'initiative en matière fédérale. Les organisations ouvrières attendaient beaucoup de ce nouveau droit. Lors du Congrès ouvrier de Berne, les 24-25 mai 1885, le conseiller national Johann Jakob Schaeppi, un démocrate zurichois, dans son rapport sur l'introduction de tribunaux de prud'hommes, estimait que «la création de cette institution était, avec le référendum et le droit d'initiative, la clef de l'émancipation ouvrière»²⁵.

Beaucoup de membres du Grütli mais également un certain nombre de socialistes partageaient probablement cette appréciation du politicien démocrate. Aussi, à la fin de 1888, plusieurs sections du Grütli lancèrent des pétitions en faveur de ce nouveau droit. Son acceptation, lors de la consultation populaire du 5 juillet 1891, par 183 029 voix contre 120599 apparut donc comme une victoire du Grütli et des socialistes aussi bien que des autres minoritaires, au premier rang desquels les catholiques, avec une participation jugée très faible (49,3%). La *Neue Zürcher Zeitung* du 7 juillet ne manqua pas de relever que ce seraient les ultramontains et les socialistes qui profiteraient de ce nouveau droit: «Agitations, tenues d'assemblées publiques et secrètes, collectes de signatures, maintien surtout du peuple dans une agitation continuelle, tel est leur élément vital, c'est en cela qu'ils voient le bien public parce qu'eux-mêmes y prospèrent le mieux»²⁶.

L'analyse manquait certainement de bienveillance, mais elle n'était pas fautive. Le jeune Parti socialiste, reconstitué en 1888 mais encore très faible et présent dans quelques cantons seulement, va utiliser l'initiative et le référendum sur le plan fédéral comme moyen d'agitation et de

²⁵ *La Voix du Peuple*, 30 mai 1885. Cité dans: *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne 1989, p. 18.

²⁶ Cité par Oswald SIGG, *Die eidgenössische Volksinitiative 1892-1959*, Berne 1978, p. 42.

propagande en faveur de ses principes; il va tirer parti de la collecte de signatures pour s'organiser à l'échelle nationale. En somme, les institutions de la démocratie directe n'étaient plus tellement considérées comme «la clef de l'émancipation ouvrière» que comme un outil propre à affermir le parti et à en renforcer la cohésion. C'est ce qui l'incitera à engager des combats perdus d'avance et ne comportant aucun avantage électoral. En 1889, il lancera un référendum contre la loi sur le Ministère public fédéral, laquelle avait été acceptée à l'unanimité des deux Chambres. En 1892, ce sera contre la loi sur l'extradition. Dans les deux cas, le jeune parti ne parvint pas à réunir les 30 000 signatures nécessaires (environ 24 000 en 1889; 21 000 en 1892).

Ce qu'il faut aussi souligner, c'est qu'il ne s'agissait pas de sujets «populaires», aptes à mobiliser et à passionner les foules, mais de points qui touchaient de près à l'insertion internationale du socialisme suisse, à son internationalisme. Le Ministère public fédéral et la police politique étaient prétendument dirigés contre les agents provocateurs étrangers; en fait, les socialistes se rendaient parfaitement compte que la loi s'appliquerait avant tout à eux-mêmes et à leurs coreligionnaires étrangers établis en Suisse. Sous un aspect plus technique, la loi sur l'extradition était tout aussi menaçante. En introduisant la notion de crime complexe, présentant un double caractère de crime politique et de droit commun, et en laissant au Tribunal fédéral le soin de déterminer, dans chaque cas, lequel des deux prédominait, elle pouvait permettre, dans certaines circonstances, l'extradition de révolutionnaires réfugiés en Suisse. Pour nous en tenir au cas le plus connu, en 1908, N. P. Wassilieff, qui, sur l'ordre de l'organisation de combat des socialistes révolutionnaires, avait abattu le chef de la police de Penza, lors de la révolution de 1905, fut livré par la Suisse aux autorités tsaristes, ce qui suscitera une vive émotion en Europe et montrera que les craintes des socialistes suisses, seize ans plus tôt, n'étaient pas infondées.

Ces deux référendums avaient été lancés contre l'avis des démocrates; bien qu'hostiles aux deux lois et partageant nombre des critiques socialistes, ils ne voulaient pas compromettre, dans des causes perdues d'avance, les chances d'une initiative qu'ils envisageaient de lancer pour l'élection directe du Conseil fédéral par le peuple. Les socialistes étaient donc complètement isolés, ce qui n'était pas pour déplaire à Albert Steck, le principal dirigeant, considéré par les historiens comme le fondateur du nouveau parti. A ses yeux, peu importait le résultat de la votation, ce qui

comptait, c'était la différenciation, l'affirmation de l'identité et le renforcement du parti. «Si le peuple est excité contre nous, cela ne fera que renforcer notre situation particulière, la conscience de classe, la conscience révolutionnaire des nôtres. Que nous remportions alors la victoire est une chose secondaire, si nous nous affirmons comme parti. Nous ne pouvons laisser passer aucune bonne occasion de nous distinguer d'une façon autonome et en tant que parti particulier; car le plus grand danger pour le Parti social-démocrate suisse, c'est qu'il disparaisse parmi les partis bourgeois.»²⁷

Ce sont des considérations analogues qui incitèrent Steck et ses amis, en 1891-1893, à lancer une initiative fédérale pour ancrer dans la Constitution le droit au travail; elle sera repoussée, le 3 juin 1894, par 308289 voix contre 75880. Son contenu avait d'ailleurs divisé les socialistes; l'Union syndicale suisse, Robert Seidel, Herman Greulich s'étaient opposés à son lancement, estimant qu'une telle revendication en régime capitaliste relevait de l'utopie²⁸. Pour Steck, au contraire, il s'agissait de faire passer peu à peu les droits démocratiques du domaine de la politique dans celui de l'économie. La contradiction entre la démocratie politique et l'économie fondée sur la domination d'une minorité ne pouvait qu'influer négativement sur la première, en vidant les droits politiques de leur substance. En donnant aux autorités politiques la tâche de fournir à tous les chômeurs un travail correspondant à leurs capacités et normalement rétribué, l'initiative ouvrait la voie à une transition pacifique vers le socialisme. Son application, bien sûr, ne pourrait se faire du jour au lendemain.

En 1893, la discussion sur la législation directe par le peuple dans les milieux socialistes avait pris une dimension internationale. Cela n'est probablement pas sans rapport avec le regain d'antiparlementarisme qui s'était manifesté dans une grande partie de l'Europe au cours des années précédentes. Que l'on songe à la France et à la crise boulangiste de 1886-1889. Autre facteur: les liens étroits qui s'étaient noués entre socialistes suisses et allemands, à l'époque des lois antisocialistes de Bismarck, qui avaient contraint nombre de ces derniers à se réfugier en Suisse, princi-

²⁷ *Les origines du socialisme* (note 25), p. 28 pour la citation et pp. 25-32 pour le reste.

²⁸ Peter BIELER, *Albert Steck 1843-1899. Der Begründer der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz*, Olten 1960, p. 225.

palement à Zurich où avait paru l'organe central de leur parti, de 1879 à 1888. L'envoi clandestin de celui-ci en Allemagne se faisait avec la collaboration de militants suisses; les députés socialistes au Reichstag faisaient de fréquentes visites à Zurich et en Suisse, accompagnées parfois de tournées de conférences qui les mettaient en contact avec les socialistes suisses²⁹. Les Allemands s'étaient donc quelque peu familiarisés avec les caractéristiques politiques de la Confédération et connaissaient les problèmes de leurs amis suisses.

Karl Kautsky, le principal théoricien de la social-démocratie allemande, lors de son séjour dans la ville de la Limmat, de janvier 1880 à mai 1882, avait fréquenté Karl Bürkli. Il avait apprécié la forte et chaleureuse personnalité du «patriarche», comme il le nomme. Mais il ne pouvait approuver la façon dont celui-ci croyait pouvoir résoudre tous les problèmes grâce à la législation directe par le peuple³⁰. Kautsky n'était pas opposé au référendum et à l'initiative, qui figuraient d'ailleurs au programme des socialistes allemands depuis leur congrès d'Eisenach, en 1869. Dans sa revue, *Die Neue Zeit*, il avait fait un compte rendu élogieux de l'*Histoire de la législation populaire en Suisse* de Theodor Curti³¹. Attentifs aux institutions de démocratie directe telles qu'elles existaient à Zurich, les socialistes allemands se méfiaient tout de même de leur transposition inconsiderée en Allemagne. C'est ce que montre bien un article de leur journal *Der Sozialdemokrat* qui commentait, le 23 décembre 1888, le rejet par le peuple zurichois d'une loi scolaire, soutenue pourtant par tous les partis, qui instituait la gratuité de l'enseignement secondaire ainsi que celle des fournitures. L'organe socialiste, après avoir relevé que les masses s'avéraient beaucoup plus difficiles à gagner aux vues progressistes qu'on ne se l'était imaginé, soulignait cependant que, dans un petit pays comme la Suisse ou le canton de Zurich, les avantages du référendum l'emportaient sur ses inconvénients. Mais il en allait autrement dans un grand pays; la votation populaire y était inapplicable; sans véritables libertés, elle serait la plus

²⁹ Klaus URNER, *Die Deutschen in der Schweiz*, Frauenfeld 1974.

³⁰ Karl KAUTSKY, *Erinnerungen und Erörterungen*, hg. von Benedikt KAUTSKY, 'S-Gravenhage 1960, pp. 452-453.

³¹ *Die Neue Zeit*, 1883, pp. 243-244. Pour l'attribution, cf. Werner BLUMENBERG, *Karl Kautskys literarisches Werk. Eine bibliographische Übersicht*, 'S-Gravenhage 1960.

mauvaise tyrannie imaginable, permettant toutes les manipulations gouvernementales³². C'est ce que confirmait l'analyse détaillée des résultats: les districts urbains de Zurich et de Winterthur avaient accepté la loi; le quartier ouvrier d'Aussersihl, bastion des socialistes, par 2089 oui contre 319 non; en revanche, les districts ruraux, qu'ils soient libéraux ou démocrates, l'avaient massivement rejetée. Transposé en Prusse, avec les pouvoirs que la grande propriété foncière donnait aux junkers, le système aurait été des plus dangereux.

Dès lors les réserves de Kautsky se renforcent au fur et à mesure que les partisans de Rittinghausen (mort en 1890) s'affirmaient au sein de la social-démocratie allemande. En 1892, il consacre un livre à l'explication du nouveau programme de son parti, adopté l'année précédente à Erfurt, programme où, comme dans le précédent, figuraient l'initiative législative et le référendum³³. Sans renier ces points, il s'en prenait à ceux qui entendaient introduire la législation directe par le peuple en supprimant le parlement. C'était, à ses yeux, une revendication de «petit bourgeois radical». Une partie de cette classe en déconfiture, ruinée par le développement capitaliste, incapable de faire valoir ses intérêts par le parlementarisme, entendait supprimer ce dernier au profit de la démocratie directe, voire même en adoptant, dans son désespoir, les théories anarchistes. En revanche, «non seulement la classe ouvrière n'a aucune raison de rester étrangère au parlementarisme, elle a, au contraire, tous les motifs de fortifier le Parlement au détriment de l'autorité publique, de fortifier sa représentation dans le Parlement»³⁴.

En quelques phrases, Kautsky montrait que la démocratie directe ne pouvait remplacer le parlementarisme: «Elle ne peut, du moins dans un grand Etat moderne, et c'est le seul que nous considérons ici, rendre le Parlement superflu; elle peut, tout au plus, en corriger l'action dans certains cas isolés. Il est absolument impossible de lui laisser le soin d'élaborer toutes les dispositions législatives; il n'est pas plus possible

³² «Die Volksabstimmung ohne wirkliche Freiheit wäre die denkbare ärgste Tyrannei».

³³ *Das Erfurter Programm in seinem grundsätzlichen Teil erläutert*, Stuttgart 1892. Traduction française quelque peu modifiée par KAUTSKY, mais pas dans les pages relatives à la législation directe: *Le Programme Socialiste*, Traduction Léon Rémy, Paris 1910.

³⁴ KAUTSKY, *Le Programme*, pp. 208 et 210.

de lui confier le contrôle à effectuer sur le gouvernement et, au besoin, de diriger ce dernier. Tant qu'existera l'Etat moderne, le centre de l'action politique sera toujours au Parlement»³⁵.

Ces considérations se heurtèrent à l'opposition des partisans de la démocratie directe, particulièrement de Bürkli qui les contesta dans deux séries d'articles, parues dans le *Vorwärts* de Berlin, l'organe central des socialistes, en 1892 et de janvier à avril 1893³⁶.

Son argumentation, un peu difficile à résumer car il se montre souvent prolix, cherchant à s'attacher son public allemand par des parallèles avec l'actualité, par des digressions, est en bonne partie historique, dans la série de 1893. Il y développe les idées que nous avons déjà rencontrées dans son texte de 1869, s'appuyant en grande partie sur l'ouvrage de Theodor Curti. Il conclut par un examen détaillé des thèses de Rittinghausen et de Considérant ainsi que par une analyse du système zurichois. Il est souvent difficile de dire où vont ses préférences; s'il réserve à Rittinghausen le mérite de la cohérence et de l'esprit de conséquence, s'il le crédite d'avoir su, contrairement aux Suisses et à leur pragmatisme, s'élever au-dessus des petites recettes partielles pour dégager les conséquences ultimes et élaborer un véritable système, il nous donne plutôt l'impression de pencher du côté de Considérant, qui n'avait pas suivi le démocrate socialiste rhénan dans son exclusivisme antiparlementaire. Le Français, approuvé semble-t-il par Bürkli, ne voyait pas la nécessité de supprimer toute assemblée représentative, tout au moins dans un premier temps. Limitée dans son pouvoir par le référendum et l'initiative populaires, elle fonctionnerait alors comme une organisation technique, chargée d'élaborer des projets soumis à la sanction du peuple, étant un peu, à l'égard de ce dernier, ce qu'est une commission parlementaire par rapport à une assemblée. C'est d'ailleurs à cette solution plus modérée que s'étaient arrêtés les démocrates zurichois.

Remarquons que le fidèle disciple de Fourier n'a rien perdu de son utopisme, lorsqu'il imagine, une fois le droit d'initiative populaire

³⁵ *Id.*, p. 206.

³⁶ 8, 18, 31 janvier, 14, 21, 26 février, 12, 22, 23 mars, 2 avril 1893. Nous remercions Hans Ulrich SCHIEDT, qui prépare une thèse sur Bürkli, de nous avoir procuré une photocopie de ces articles. Nous n'avons pu consulter ceux de 1892.

adopté, 300 000 socialistes allemands proposant l'abolition du militarisme, ce que le peuple ne saurait refuser...

Bürkli reprit l'essentiel de ces thèses dans le texte qu'il rédigea, au nom des organisations suisses, pour le congrès international socialiste de Zurich, en 1893³⁷. «L'instrument politique au moyen duquel s'exerce la domination de classes et par lequel l'intérêt de la classe capitaliste est soutenu, c'est le parlementarisme, avec la pratique de la législation par une soi-disant représentation du peuple.» Pourquoi, même avec le suffrage universel direct et secret, le peuple n'est-il pas réellement représenté? – Parce qu'il s'agit d'un choix de personnes où les masses se laissent duper par les promesses de candidats fortunés, plus instruits qu'elles, qui jouent de la considération que leur vaut leur position sociale. Ils forment la majorité des parlements où prévalent ainsi leurs intérêts de classe. Si des lois favorables aux ouvriers voient néanmoins le jour, c'est grâce aux querelles internes des classes dirigeantes, ce qui oblige parfois certaines fractions d'entre elles à rechercher les faveurs du prolétariat.

C'est le parlementarisme qui permet le maintien de législations «en contradiction flagrante avec le développement économique», comme celles relatives au protectionnisme et au militarisme, qui s'opposent à «la tendance cosmopolite du mode de production capitaliste» et au «marché universel» auquel il aspire.

Bürkli le répète avec force: le peuple se laisse tromper dans les questions de personnes, pas «dans les questions de choses, dans les faits». Cette affirmation optimiste, déjà formulée en 1869, constitue la pierre angulaire de sa démonstration. Il reconnaît certes qu'il y aura, au début, «quelques maladroites», mais l'apprentissage se fera rapidement. Il est étonnant que l'expérience zurichoise, en cours depuis une bonne vingtaine d'années, ne soit jamais invoquée.

«La législation directe par le peuple est l'instrument politique au moyen duquel la classe ouvrière peut conquérir son affranchissement et

³⁷ *La législation directe par le peuple. Exposé des motifs de la proposition des organisations suisses au Congrès international ouvrier socialiste de 1893 à Zurich*, Zurich, 1er mai 1893, Au nom des organisations suisses, Charles BÜRKLII, 4 p.

Même texte en anglais et en allemand. Les trois sont reproduits dans *Histoire de la IIe Internationale*, t. 9: Congrès international ouvrier socialiste tenu à Zurich du 6 au 12 août 1893, Genève, Minkoff Reprint, 1977, pp. 128-139.

supprimer la domination de classes; c'est la dictature organisée du prolétariat», affirmait encore Bürkli, inspirant ainsi son idée favorite dans le courant dominant de la pensée socialiste au sein de la deuxième Internationale. La prise de pouvoir par une minorité révolutionnaire pouvait bien renverser un gouvernement despotique, mais nullement assurer l'édification d'une nouvelle société, ce qui n'était possible que par la collaboration active du peuple. Les sociaux-démocrates ne pouvaient accomplir leur «mission émancipatrice» en recourant aux mêmes moyens que la bourgeoisie à l'époque de la Révolution française. «Après un effondrement de la société bourgeoise, celle-ci ne laisserait rien qu'un Etat incapable de subsister et de résoudre les problèmes économiques ainsi qu'une société en voie d'atomisation. C'est à la classe ouvrière seule qu'incombe la mission de préparer une nouvelle organisation de la société. Le début de l'organisation économique est fourni par les syndicats professionnels. L'organisation politique sera préparée au moyen de la législation directe par le peuple.»

Ajoutons que, pour Bürkli, la démocratie directe ne se limitait pas à l'initiative et au référendum, elle impliquait aussi «l'élection par suffrage direct et proportionnel des autorités administratives et judiciaires». Comme on l'a vu, il n'excluait pas l'existence d'assemblées législatives, élues à la proportionnelle, aux droits limités par le référendum et l'initiative. «Le peuple aura alors le moyen en mains de briser la domination de classes et de créer des conditions sociales meilleures.»

Avant le congrès, les thèses de Bürkli trouvèrent quelques appuis dans le mouvement socialiste international; le Cercle typographique d'études sociales de Paris publia un appel et une proposition de résolution dans le même sens, signée par Allemane et Langevin, du Parti ouvrier socialiste révolutionnaire³⁸. L'opposition la plus forte provint de Kautsky, qui répondit par un livre, dont la préface est datée du 20 juillet 1893, une quinzaine de jours avant l'ouverture du congrès international³⁹. Il est difficile de savoir si l'ouvrage a pu être remis à certains délégués à Zurich ou si peut-être des épreuves ont circulé parmi eux; ce qui est certain, c'est que les éventuels lecteurs avaient manqué de temps pour l'étudier. Néanmoins le livre mérite attention car il va, en gros,

³⁸ *Histoire de la IIe Internationale*, (note 37), p. 140.

³⁹ *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart 1893.

déterminer l'attitude du socialisme international devant la démocratie directe.

Remarquons tout d'abord que Kautsky, sauf dans sa préface, évite de s'en prendre directement à Bürkli, réservant toutes ses flèches à l'oeuvre de Rittinghausen. Pour des raisons tactiques d'abord: le Zurichois n'était pas seulement un camarade de parti, un ami personnel, mais aussi l'un des doyens respectés du socialisme européen, réunissant en sa personne l'héritage du fouriérisme, du socialisme des années 1848, de la première Internationale. C'est en cette qualité de «vétérans du socialisme européen»⁴⁰ qu'il ouvrira officiellement les travaux du congrès de Zurich. En outre les idées de Rittinghausen étaient bien plus connues sur le plan international que celles de Bürkli. De plus, le Rhénan, beaucoup plus absolu dans son antiparlementarisme que Bürkli, offrait une prise plus solide aux arguments de Kautsky.

Celui-ci ne critique pas le système suisse; il relève que les Landsgemeinden ne sont possibles que dans des cantons à faible population⁴¹ et que, dans le domaine fédéral, «Référendum et initiative n'ont pas pour but de supprimer la puissance législative centrale, c'est-à-dire le Parlement, mais de fortifier l'influence du peuple sur lui et de le rendre plus dépendant des électeurs. Ces deux institutions sont les conséquences extrêmes de la démocratie moderne»⁴². C'est dire que Kautsky les admettait au nombre des revendications socialistes, comme c'était le cas dans son propre parti.

Ce qu'il combattait résolument, c'était l'élimination des parlements chez Rittinghausen et leur remplacement par un système compliqué reposant sur des sections de communes de quelque 1000 citoyens, fonctionnant comme autant de petites assemblées délibératives et législatives de base. Il craignait que, dans le contexte politique de l'Europe centrale et orientale où déjà les parlements ne jouaient qu'un rôle restreint, une telle théorie ne fit le jeu des forces plébiscitaires et césariennes. Cela le conduisait, comme le soulignera plus tard Jaurès, dans sa préface à la traduction française, à nier «que le régime représentatif et plus particulièrement le régime parlementaire soient la forme

⁴⁰ Termes du «Protokoll» du congrès, *Histoire de la IIe Internationale* (note 37), p. 208.

⁴¹ KAUTSKY, *Der Parlamentarismus* (note 39), pp. 77-78.

⁴² *Id.*, p. 73.

naturelle de la domination bourgeoise». Le Parlement est un champ où se heurtent les forces sociales; son rôle se poursuivra jusque dans la révolution socialiste⁴³.

«Nous comprenons aisément que les camarades suisses préconisent si vivement la législation directe. Nulle part les conditions préalables à son application ne sont aussi pleinement remplies qu'en Suisse. Il existe dans ce pays une sorte d'équilibre entre les classes; aucune n'est en état d'entreprendre à elle seule une grande action. D'autre part les camarades suisses sont assez heureux pour avoir déjà, à l'heure actuelle, tout ce que l'on peut réclamer en fait de droits politiques. S'ils veulent agir d'une manière positive, avoir une activité pratique, ne pas se limiter à des agitations et à des démonstrations, ils ne peuvent guère qu'apporter à l'édifice politique, déjà achevé dans son ensemble, quelque petite amélioration et quelque enjolivement».

Mais, pour les Allemands et les Autrichiens, il en allait bien différemment. «La bourgeoisie a depuis longtemps cessé de voir dans le Parlement l'instrument prédestiné de sa domination de classe.» Redoutant l'essor du prolétariat, «ce n'est plus dans le parlementarisme, mais dans ce qui lui fait contrepoids, le militarisme et l'absolutisme, qu'elle cherche son salut». Aussi, dans l'est de l'Europe en tout cas, la lutte des socialistes «est une lutte pour le parlementarisme, contre le militarisme et l'absolutisme»⁴⁴. Dans la plupart des pays de l'Europe, «les conditions que suppose au préalable une heureuse application de la démocratie directe – principalement des constitutions démocratiques – ne seront pas réalisées avant l'avènement du prolétariat. La législation directe peut avant cela être appliquée jusqu'à un certain degré, peut-être aux Etats-Unis, en Angleterre et dans les colonies anglaises, dans certaines circonstances en France et en Belgique; – mais pour les Européens de l'Est, elle appartient au programme de l'Etat futur»⁴⁵.

Au congrès de Zurich, la question de la démocratie directe fut d'abord discutée au sein d'une commission chargée d'élaborer le projet de résolution sur la tactique politique qui serait soumis à l'assemblée plénière. D'après le rapport de son président, le Belge Emile Vandervelde, il ne semble pas que les débats aient beaucoup porté sur la question

⁴³ *Id.*, pp. VI-VII.

⁴⁴ *Id.*, pp. 192-194.

⁴⁵ *Id.*, p. 194.

de la démocratie directe. Il en ira de même d'ailleurs devant le congrès où ce seront surtout d'autres points qui retiendront l'attention des délégués, à l'exception d'Allemane. La résolution adoptée réclamera, pour les points qui nous intéressent, le droit d'initiative et de référendum ainsi que la représentation proportionnelle; elle y voyait un moyen de faire valoir la volonté populaire contre des assemblées représentatives qui, dans la plupart des pays, ne la respectaient pas⁴⁶. La résolution était tout à fait conforme au programme de la social-démocratie allemande.

Dans son rapport au congrès, le Parti socialiste suisse eut la possibilité de porter sur la démocratie directe une appréciation plus nuancée et plus élaborée que celle de Bürkli. Après avoir relevé les différences existant entre les cantons en ce qui concernait leur développement démocratique, il relevait: «Il est impossible de caractériser en un seul mot l'influence qu'exercent les droits populaires démocratiques sur le mouvement ouvrier. D'un côté, il est incontestable qu'ils constituent une avance importante». Certains acquis sociaux auraient été impossibles sans ces droits. D'autre part, «la participation politique du peuple, rendue possible par nos institutions démocratiques, sert énormément à secouer les masses, à les éduquer politiquement et à réveiller en elles le besoin d'organisation. Considérée à ce point de vue, la démocratie a incontestablement créé des conditions favorables au développement du mouvement démocratique socialiste. Mais considérée à un autre point de vue, la démocratie rend difficile la conception parfaitement claire du procès historique et la position que le prolétariat doit prendre en présence de ce procès; au lieu d'accroître le sentiment de la lutte des classes, elle le paralyse et le diminue; elle masque les contradictions sociales au lieu de les écarter»⁴⁷.

En d'autres termes, les institutions démocratiques, entre autres celles de la démocratie directe, tendent à dissimuler les rapports de classe en rassemblant autour d'une même question les organisations ouvrières et un certain nombre de bourgeois progressistes. D'où l'illusion, chez les prolétaires, d'une collaboration durable qui, naturellement, s'avérera illusoire. «Ce sera le prolétariat qui, finalement, paiera les frais de cette erreur.»

⁴⁶ *Histoire de la IIe Internationale* (note 37), pp. 248-253.

⁴⁷ *Id.*, p. 493.

Cette appréciation des avantages et inconvénients de la démocratie directe demeurera celle de la social-démocratie au début du vingtième siècle. Grâce à Bürkli et à Kautsky, la législation directe par le peuple avait été l'objet d'un débat à l'échelle internationale, en 1893. Mais on ne peut pas dire qu'il ait été fort nourri, en dehors des contributions des deux interlocuteurs. Et finalement, dans son *Parlementarisme et socialisme*, Kautsky tendait à faire de la démocratie directe une spécificité suisse difficilement exportable, ce qui était en soi une manière de clore le débat. Il est vrai que celui-ci allait se concentrer sur d'autres points, d'une actualité plus brûlante et d'une bien plus grande importance.

La démocratie directe au 19^e siècle:
les institutions

L'introduzione del suffragio generale (maschile) vista dalla periferia (Il Ticino)

Giorgio DE BIASIO
Avocat, Lugano

1. La generalizzazione del suffragio

La I. Costituzione Elvetica del 12 aprile 1798, proclamando il principio della sovranità popolare, pur temperata dalle forme della rappresentanza, introdusse per la prima volta su tutto il territorio nazionale il diritto generale maschile d'elettorato, d'eleggibilità (indiretto, a due gradi) e di suffragio, alle uniche condizioni della cittadinanza svizzera, del domicilio ininterrotto nel medesimo Comune per la durata di almeno 5 anni e del compimento del 20esimo anno d'età (art. 28). All'art. 19 essa creò inoltre un diritto di cittadinanza uniforme e universale, in linea con il completo riconoscimento della capacità giuridica di tutti: diventavano cittadini svizzeri sia coloro che fino a quel momento erano considerati cittadini, sia coloro che da sempre risiedevano sul territorio elvetico, senza ulteriore distinzione. La naturalizzazione diventava automatica dopo 20 anni consecutivi di domicilio (art. 20). Il diritto di cittadinanza era negato soltanto agli israeliti. Oltre alle donne, dai diritti politici venivano esclusi soltanto i ministri del culto (art. 26). Venivano così cancellate le numerose e variegate discriminazioni di ordine feudale della vecchia Confederazione che impedivano agli abitanti una piena partecipazione alla vita politica (come – nelle vecchie democrazie dirette – il requisito del godimento dei cosiddetti beni indivisi, negli Stati patriziali l'appartenenza alle cosiddette famiglie reggenti e negli Stati corporativi il requisito della partecipazione alle corporazioni). Venivano soprattutto posti i fondamenti della concezione del voto quale diritto individuale che presuppone l'eguaglianza fra i titolari del medesimo e porta dunque con

sé – quale suo corollario – la generalizzazione del suffragio¹. Questa concezione resisterà in germe anche nell'Atto di Mediazione del 19 febbraio 1803. Nonostante esso sopprimesse il diritto di cittadinanza o indigenato elvetico, subordinato alla titolarità dell'attinenza cantonale e comunale, e ignorasse la sovranità popolare domandando alle singole costituzioni cantonali la scelta del regime politico, l'Atto di Mediazione proclamò infatti all'art. 3 del capitolo 20 il divieto di privilegi d'ogni ordine: si confermarono così la soppressione dei paesi soggetti e l'acquisto dei diritti elettorali sia dai cittadini (attivi) degli ex-baliaggi, sia dai cittadini (attivi) delle campagne e delle città².

Il Patto federale del 7 agosto 1815, improntato ad una incisiva restaurazione del principio confederale, ad eccezione solo per le materie militare e religiosa, ripropose puntualmente al § 7 che il godimento dei diritti politici non può mai essere privilegio esclusivo di una classe di cittadini cantonali³.

La Costituzione federale del 12 settembre 1848 riprese infine il principio dell'art. 3 dell'Atto di Mediazione e lo ancorò alla garanzia della parità di trattamento nella formulazione dell'art. 4, norma che sarà poi letteralmente recepita nella Costituzione del 29 maggio 1874. Questa norma fu accolta dalla Dieta in seconda lettura addirittura senza discussione, tanto era ormai assimilata al nostro sistema politico⁴.

E' stato giustamente osservato dal prof. Alfred Kölz che il riconoscimento costituzionale dell'eguaglianza giuridica è scaturito dai

¹ Sull'opera della Repubblica Elvetica cfr. per tutti il recente testo di Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992, pp. 105-142. Per una minuziosa e metodologicamente nuova analisi dei riflessi della Repubblica sulle mentalità popolari nel Sottoceneri cfr. il notevole studio di Sandro Guzzi, *Logiche della rivolta rurale*, Bologna 1994. Sui riflessi ticinesi dell'Elvetica in tema di libertà ed eguaglianza politica cfr. anche Giorgio DE BIASIO, *Il censo e il voto*, Bellinzona 1993, pp. 54-68.

² Sulla storia costituzionale della Mediazione cfr. il già citato testo di KÖLZ, pp. 143-153. Sui diritti d'elettorato e d'eleggibilità in Ticino sotto l'impero della Costituzione cantonale del 1803 cfr. DE BIASIO (nota 1), pp. 75-79.

³ Sulla genesi e sul contenuto del Patto federale del 1815 cfr. KÖLZ (nota 1), pp. 177-207.

⁴ Sulle origini e le principali disposizioni della Costituzione del 1848 cfr. per tutti William RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse 1848-1948*, Neuchâtel 1948 e (trad. it.) Locarno 1948, pp. 17-320 nonché KÖLZ, (nota 1), pp. 543-613.

dibattiti sui diritti politici⁵: con l'art. 4 della Costituzione del 1848 veniva dunque proclamato il diritto di suffragio, d'elettorato e di eleggibilità generale ed eguale per tutti i cittadini svizzeri, perlomeno di sesso maschile (coerentemente con la allora dominante concezione patriarcale della società)⁶.

2. Le limitazioni del suffragio nell'Ottocento svizzero

Già con il secondo progetto costituzionale della Malmaison (30 maggio 1801) ebbe fine, in tema di diritti politici, l'esperimento egualitario attuato sotto il regime centralista della Repubblica Elvetica: comparve allora il censo patrimoniale quale requisito (in alternativa all'esercizio di una professione indipendente) del diritto elettorale (attivo o passivo), sotto il manto ideologico della garanzia di un voto responsabile e indipendente. La II s. S. 1 Costituzione elvetica del 20 maggio 1802 statuirà puntualmente valori patrimoniali condizionanti i diritti civili, varianti a dipendenza dell'importanza del Cantone.

La Svizzera riviveva insomma il risveglio dall'ebbrezza rivoluzionaria che già aveva provato la Francia con la promulgazione della Costituzione termidoriana.

Nel periodo della Mediazione la regolamentazione dei diritti politici fu lasciata interamente ai Cantoni. Nei Cantoni cittadini il diritto d'elettorato e d'eleggibilità sarà allora fatto dipendere dalla cittadinanza comunale, dal domicilio di un anno almeno nel territorio di sede della corporazione artigiana, dallo stato professionale indipendente, dall'iscrizione nei ruoli della milizia e infine dalla proprietà in immobili o su un titolo di credito garantito da ipoteca; nei nuovi Cantoni, determinanti per l'esercizio dei diritti politici saranno il domicilio da un anno nel circolo, la proprietà o l'usufrutto di uno stabile o di un credito garantito da ipoteca e infine la cittadinanza comunale o patriziale (come

⁵ KÖLZ (nota 1), pp. 581-582, analogamente YVO HANGARTNER, «1798-2000 und? Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht», in: *Festschrift für Claudio Soliva*, Zürich 1994, p. 130.

⁶ Cfr. DE BIASIO (nota 1), p. 122 e gli autori ivi citati alla nota 654.

nel Ticino); nei Cantoni a democrazia diretta assembleare per volontà di Napoleone — e contro il desiderio dei rappresentanti svizzeri alla Consulta di Parigi — basterà invece essere cittadini ed aver compiuto 20 anni («Pourquoi voudriez-vous priver ces pères du seul divertissement qu'ils peuvent avoir?»)⁷.

Le Costituzioni cantonali della Restaurazione saranno tutte informate a un regime oligarchico o tendenzialmente aristocratico, nel quale il censo patrimoniale e fiscale svolgeva un ruolo determinante — tranne nei Cantoni a «Landsgemeinde» (ad eccezione di Glarona che conosceva il censo fiscale) — nell'espressione della volontà politica.

A partire dal 1831, sull'onda dell'ideologia di legittimazione democratica dell'autorità pubblica che andava prevalendo con il movimento della Rigenerazione⁸, caddero progressivamente gli ostacoli plutocratici ai diritti civici (attivi e passivi), di modo che alla vigilia della prima Costituzione federale del 1848 tutte le Costituzioni cantonali conoscevano il diritto di suffragio, d'elettorato e di eleggibilità generale ed eguale, ad eccezione dei Cantoni Lucerna (che faceva dipendere l'eleggibilità al parlamento cantonale e il voto nelle assemblee comunali da una determinata proprietà), Argovia (che presupponeva un censo patrimoniale per l'eleggibilità alla carica di municipale) e soprattutto Ticino (che conosceva ancora il censo patrimoniale a tutti i livelli)⁹.

Nonostante la proclamazione del diritto di suffragio, d'elettorato e di eleggibilità generale ed eguale all'art. 4 della Costituzione federale del 1848, permaneva agli artt. 41 e 48 una grave discriminazione dei cittadini svizzeri di religione non cristiana, praticamente soprattutto degli israeliti,

⁷ Il brano estratto dal voto di Napoleone Bonaparte è riportato in: *Helvetische Aktensammlung*, bearbeitet von J. STRICKLER, Bern 1886-1905, vol. IX, pp. 941-942.

⁸ Sul rapporto fra popolo e rappresentanza in Svizzera nel periodo della Rigenerazione cfr. il poderoso lavoro di D. SCHEFOLD, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848*, Basel und Stuttgart 1966, in particolare §§ 4-12, pp. 82-313. Per dei cenni generali ai diversi governi cantonali è assai preziosa la sezione I s. S. 1 del tomo II della «Nuova Statistica della Svizzera» di Stefano FRASCINI, Lugano 1847, ristampa Locarno 1991, a cura di R. CESCHI, pp. 173-212.

⁹ Sulla persistenza di norme di natura censitaria nelle Costituzioni di Lucerna ed Argovia cfr. i cenni in: DE BIASIO (nota 1), p. 123 e ivi alla nota 662.

ai quali era negata la libertà di domicilio, pregiudicando così anche i diritti politici della persona domiciliata di confessione non cristiana. Questa disparità di trattamento venne finalmente abolita con la revisione parziale del 14 gennaio 1866, l'unico oggetto questo – vale la pena ricordarlo – sui nove in votazione (fra i quali spiccavano le garanzie della libertà di domicilio e dei diritti politici in materia comunale e cantonale a favore dei cittadini svizzeri originari di altri Cantoni) a raccogliere la doppia maggioranza¹⁰.

La Carta del 1848 segnò ad ogni modo il tramonto della concezione che vedeva nella proprietà fondiaria una garanzia e nei proprietari fondiari, come ad esempio fu detto nei dibattiti della Costituente bernese del 1831, «*die Grundsäulen eines geordneten Staates*»¹¹.

3. L'interrogativo posto dall'esperienza ticinese: la resistenza al suffragio generale è davvero segno di mancata inclinazione alla democrazia?

Il Ticino fu con Lucerna e Argovia uno degli ultimi Cantoni ad abolire il censo elettorale, invero con poca convinzione, se è vero che fu necessario l'intervento del Consiglio federale, il quale invitò il 31 luglio 1863 i governi argoviesi e ticinesi a fare sospendere immediatamente gli effetti delle norme sul censo e a provocarne l'abrogazione non appena se ne sarebbe presentata l'occasione¹² (mentre che nel medesimo anno l'Assemblea federale aveva dichiarato incompatibili con l'art. 4 della Costituzione federale alcune norme d'ispirazione censitaria della

¹⁰ Sul progetto di riforma costituzionale passato in votazione popolare il 14 gennaio 1866 cfr. William RAPPARD, *L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, Zurich 1936, pp. 357-362.

¹¹ Così nei dibattiti del 26 maggio 1831, cit. in: KÖLZ (nota 1), p. 323 alla nota 39.

¹² Cfr. R.E. ULLMER, *Il diritto pubblico svizzero o Giurisprudenza degli Atti delle autorità federali svizzere avvenuti dal 1848 al 1860* (trad. it.), Lugano 1867, p. 716, PVGC aprile-maggio 1866, p. 156 e E. CURTI, *Das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 4 der schweizerischen Bundesverfassung), eine staatsrechtliche Studie*, St. Gallen 1888, pp. 56-57.

Costituzione lucernese). Materialmente il Ticino fu però l'ultimo Cantone a introdurre il suffragio generale perché – a differenza di Argovia e Lucerna – il regime repubblicano ticinese fu interamente permeato del dogma censitario, a livello cantonale e comunale, sul piano dei diritti d'elettorato, d'eleggibilità e di suffragio. Quando, dopo quasi tre anni dal dettato del Consiglio federale, il 2 maggio 1866 il Gran Consiglio approvò – con 44 voti contro 29 – il decreto governativo del 14 settembre 1863 per l'abolizione del censo¹³, possiamo ben dire che con questo atto crollava un edificio che aveva resistito intatto per ben 18 anni ad ogni vento riformatore. La domanda che si affaccia spontanea è la seguente: perché tale enorme ritardo? Ma soprattutto: questo ritardo è riconducibile ad una scarsa inclinazione democratica del Ticino? A mio avviso l'esperienza ticinese involge una questione più profonda e demistificante, vale a dire la questione se la soppressione del censo a livello federale rispondesse realmente a un'autentica ispirazione democratica oppure non costituisse piuttosto un effetto secondario, certo salutare, di un preciso programma economico che vedeva nella proprietà mobiliare e dunque nel capitale, un valore intimamente legato alla libertà di movimento e di mercato. In questo contesto diveniva prioritaria la libertà di domicilio, che poteva dirsi effettiva solo se il trasferimento di domicilio non comportasse nel contempo la perdita dei diritti politici (come sarà poi sancito all'art. 43 della Costituzione federale del 1874). Se appena ricordiamo che il Ticino era una delle regioni a quel tempo marcate da antiquate strutture economiche, tardo-feudali o pre-capitaliste, tipicamente periferica alla rivoluzione industriale nordalpina, possiamo capire il tardivo allineamento costituzionale ticinese.

E allora l'esperienza ticinese cessa di rappresentare solo un esempio grottesco, come astrattamente potrebbe a un esame secondo facili canoni, ma paradossalmente pone anche un interrogativo di fondo: l'abolizione del censo non si inserisce forse in un programma di parvenza di democrazia, funzionale alla logica di un ben preciso programma economico volto a creare un mercato unico nazionale dominato dalla ricchezza mobiliare?

Alla risposta a questo interrogativo vorrei dedicare la seconda parte di questo mio contributo, nella quale cercherò di delineare per sommi capi il grande spessore di questo istituto che ci permette di cogliere i

¹³ PVGC 2 maggio 1866, p. 152.

gangli vitali della dicotomia fra diritto pubblico e diritto privato, una partizione questa che è assai feconda per capire i rapporti fra Stato e Società civile nell'Ottocento svizzero. L'accertamento di questa posizione per certi versi strategica dell'istituto del censo, mi ha permesso di affrancarmi – in un recente lavoro di ricerca – dal rischio di un'interpretazione schematica, che vedesse nell'introduzione del suffragio universale semplicemente il passaggio da una zona d'ombra ad una zona di luce della storia costituzionale svizzera.

a) La coesistenza fra censo e liberalismo

In un mio recente studio ho accertato che in Ticino in media il censo attivo escludeva dai diritti politici 1/5 dell'elettorato circa, toccando per contro proporzioni ben più incisive in alcuni Comuni del Sottoceneri caratterizzati dall'esistenza di grandi masserifici, nei quali la frazione degli esclusi per carenza di censo si elevava addirittura ai 2/3 e dove dalla discriminazione censitaria erano colpiti in massima parte i fittavoli¹⁴.

Per quali ragioni il governo ticinese nonostante tre tentativi (nel 1842, nel 1851 e nel 1863)¹⁵, non riuscì ad abolire per le votazioni cantonali e comunali questa misura discriminatoria? Un motivo – certo secondario – riteniamo di scorgerlo nella circostanza che sotto la spinta del sistema maggioritario il censo si prestava a manovre di seduzione o corruzione dell'elettore, rese assai facili dal voto palese (in vigore fino al 1852) che consentiva un ancor più rigido controllo delle scelte elettorali¹⁶. Se consideriamo che per l'esercizio del voto occorreva esibire un patrimonio stabile del valore di 200.- fr. oppure un usufrutto di 300.- fr. costituito su uno stabile, se ricordiamo inoltre che l'indebitamento della popolazione rurale era notevole proprio nel Sottoceneri, dove la norma censitaria colpiva più duramente, possiamo

¹⁴ DE BIASIO (nota 1), p. 170, pp. 162-163 e p. 168.

¹⁵ Sui tentativi (infruttuosi) del Consiglio di Stato di abolire il censo cfr. DE BIASIO, (nota 1), pp. 106 e seg., pp. 127 e seg. e pp. 137 e seg.

¹⁶ Sulle circostanze che nel Ticino dell'Ottocento favorivano clientelismo, frode e corruzione si veda in particolare Andrea GHIRINGHELLI, *Il cittadino e il voto. Materiali sull'evoluzione dei sistemi elettorali nel Cantone Ticino 1803-1990*, Locarno 1995, pp. 21 e seg.

concludere che il censo poteva prestarsi a manipolazioni per «creare» elettori fedeli ad un notevole locale¹⁷.

Accanto a questo aspetto assume una rilevanza particolare il fatto che – come dimostrò l’esperienza bonapartista di una dittatura plebiscitaria instaurata il 14 gennaio 1852 grazie al suffragio universale, introdotto al fine di legittimare un regime che della democrazia aveva solo la facciata, avendo la Camera semplice potere consultivo ed il Senato essendo di nomina presidenziale, come pure dimostrò l’esempio della Costituzione prussiana del dicembre 1849 che mediante l’espedito del cosiddetto «Dreiklassenwahlrecht» assicurò solide maggioranze conservatrici, e come provò infine l’esperimento imperiale bismarckiano che con il predominio monarchico limitò incisivamente la novità rappresentata dal parlamento eletto a suffragio universale – la generalizzazione dell’elettorato e dell’eleggibilità non portava con sé automaticamente sviluppi democratici e che la volontà dell’elettorato poteva essere imbrigliata anche mediante accorte procedure elettive. Basti pensare che la Costituzione all’art. 32, in omaggio al regionalismo, consolidava il principio territoriale della rappresentanza che, non tenendo conto della popolazione, sovrarappresentava i circoli più piccoli e con meno abitanti; si pensi ancora all’effetto dirompente del collegio plurinominali a maggioranza assoluta che con lo scarto anche di un solo voto decretava per un partito una vittoria o una sconfitta totale, fomentando così i disordini e l’uso della coartazione, della manipolazione dei cataloghi elettorali, della corruzione e dei brogli al fine di assicurare l’agognata maggioranza; si pensi infine all’uso mistificatorio della volontà popolare che poteva essere fatto (come negli Anni Ottanta avvenne ad opera dei conservatori) dell’ingegneria elettorale mediante la fissazione incerta dei presupposti della rappresentanza (soprattutto con riferimento al domicilio degli elettori che poteva essere anche solo virtuale) e la discrezionalità lasciata ai Municipi nella compilazione dei cataloghi civici¹⁸, o ancora mediante la determinazione dei circondari elettorali

¹⁷ Sul problema dell’indebitamento cfr. DE BIASIO (nota 1), pp. 171-173.

¹⁸ Si vedano in proposito il decreto costituzionale dell’8 gennaio 1880, riprodotto in: Andrea GHIRINGHELLI (nota 16), p. 180, e le considerazioni sviluppate da Andrea GHIRINGHELLI e Roberto BIANCHI in: *Il respiro della Rivoluzione*, Bellinzona 1990, pp. 81 e seg.

nella legge del 27 novembre 1880, tutta ispirata al cosiddetto sistema del «gerry-mandering»¹⁹.

Gli ulteriori requisiti per l'esercizio dei diritti politici, come l'appartenenza al patriziato (fino al 1861) e il domicilio ininterrotto nel Comune da almeno un anno (fino alla Costituzione federale del 1874), ci suggeriscono poi che il voto ristretto nel Ticino era interpretato come una garanzia di continuità delle istituzioni tradizionali e dei privilegi comunitari.

A tutto ciò si aggiunga infine l'assenza pressoché totale di un vero movimento democratico. In Ticino mancò infatti vistosamente l'asse di trasporto verso un'ampia e pressante richiesta del suffragio e dell'eleggibilità universali, e ciò per almeno tre motivi: l'incerto sostegno all'idea, probabilmente per calcolo e convenienza politica, offerto dal partito radicale, l'assenza di un vero movimento operaio e non da ultimo l'impossibilità oggettiva degli esclusi di esprimere la loro opinione, sia per carenza d'istruzione sia per le varie forme di subordinazione alle categorie dominanti in cui versavano²⁰.

Se badiamo alla rapida evoluzione dei Cantoni svizzeri rigenerati verso la generalizzazione del suffragio e dell'eleggibilità maschili, la quale maturò il fatto eccezionale della Costituzione svizzera del 1848, unico Stato europeo a conoscere all'epoca questo cardinale istituto della democrazia, guardando all'esperienza ticinese non possiamo che ravvisare l'esistenza nel nostro Cantone di fattori particolari che trovano spiegazione soprattutto nel contesto di un discorso sulla lotta politica fra due soli partiti in accanita contesa fra loro.

Eppure, oltre a queste ragioni di ordine particolaristico e campanilistico, il censo appare funzionale alla strategia politica liberale che postulava una democrazia solo rappresentativa allo scopo di porre al riparo il programma liberale dall'interferenza popolare della democrazia diretta²¹. In questa ottica prevaleva la concezione che vedeva nel diritto

¹⁹ Cfr. GHIRINGHELLI-BIANCHI (nota 18), pp. 82 e seg.

²⁰ Su questo aspetto cfr. partitamente DE BIASIO (nota 1), pp. 199-204 e fonti ivi citate.

²¹ Nella concezione moderna della rappresentanza politica il «rappresentante» diventa organo dello Stato e nessuna relazione giuridica sussiste – dopo l'elezione – fra costui e l'elettore. L'elezione si riduce quindi a un atto di designazione della persona più idonea a ricoprire quel determinato ufficio, dove il rapporto

di voto non un diritto naturale, inerente alla cittadinanza, ma solo una funzione di cui la nazione decideva d'investire tale o tal'altra categoria di cittadini. A differenza dell'antico regime l'esclusione dal suffragio e dall'eleggibilità non era definitiva: bastava adempiere le condizioni richieste per diventare *ipso facto* elettore ed eleggibile, il momento discriminante non era più la struttura chiusa, esclusiva del ceto di memoria feudale, ma la diseguaglianza economica (che presupponeva ovviamente l'eguaglianza giuridica).

Questa concezione si univa alla terribile paura liberale della democrazia diretta e delle sue tipiche armi (referendum e diritto d'iniziativa), paura invero strumentale ai programmi liberali di riforma perché al popolo i liberali ticinesi domandarono nel 1851 la ratifica della risoluzione granconsigliare di abolire le condizioni del censo e del patriziato per l'esercizio dei diritti politici (e il popolo, come era facile prevedere, respinse rabbiosamente la riforma).

Possiamo a questo punto leggere nell'abolizione del censo necessariamente e soltanto un progresso sociale? Se consideriamo il censo come un istituto puramente politico non possiamo che rispondere affermativamente: l'abolizione del referente patrimoniale costituisce indubbiamente una tappa fondamentale sulla via della realizzazione della sovranità popolare. Questa è stata ed è l'interpretazione canonica dell'introduzione del suffragio generale. Essa lascia però in ombra, come ha ricordato il prof. Pio Caroni, la dimensione sociale del censo²². Questa dimensione ci rammenta che tale normativa è una di quelle in cui il pubblico e il privato, il politico e il sociale, in un'epoca in cui Stato e Società civile tendono a separarsi, continuano a comunicare fra loro. Su questa complessa tematica mi soffermerò ora brevemente.

concretamente esistente fra elettori ed eletti diventa mistico, poggiando su una serie di identità alla quale viene ridotto tutto il sistema della democrazia, ridotto in realtà appunto a delle identificazioni ideologiche (fra maggioranza e Parlamento, fra elettori ed elettori, fra elettori e popolo) (cfr. per tutti, su questa critica della rappresentanza politica Paolo PETTA al medesimo lemma in: *Dizionario critico del diritto*, a cura di C. DONATI, Perugia 1980, pp. 342 e seg.).

²² Cfr. Pio CARONI, *«Privatrecht»: Eine sozialhistorische Einführung*, Basel 1988, pp. 110-111, 113, 119, 131 e 133, cfr. lo stesso autore, *Verfassung und Privatrecht. Einige einleitende rechtshistorische Überlegungen in Ergänzungen. Ergebnisse der wissenschaftlichen Tagungen anlässlich der Einweihung des Ergänzungsbaus der Hochschule St. Gallen*, Bern e Stuttgart 1990, p. 505.

b) Il modello sociale del censo e le ragioni dell'abolizione

Marx ha acutamente osservato che «il censo è l'ultima forma politica di riconoscimento della proprietà privata»²³, intendendo con ciò che il censo è stato il relitto di un'epoca, tramontata con la fine dell'antico regime, dove la partizione fra pubblico e privato non era ancora compiutamente definita. Nella società pre-capitalistica dominano i titolari di beni immobili, siano essi latifondisti o semplici contadini proprietari delle terre da loro lavorate. Se guardiamo alla disciplina dei contratti agrari ticinesi ed alla prassi praticata nella prima metà dell'Ottocento nel Sottoceneri, notiamo che il modello economico è quello di un affittuario pienamente dipendente dalla volontà del proprietario e il cui plusvalore si ripartisce tra rendita fondiaria (vale a dire valore economico del monopolio della proprietà fondiaria) e sussistenza contadina. In questo contesto l'affitto contadino praticato in Ticino tendeva, per i suoi caratteri strutturali, a mantenere l'economia allo stadio di economia seminaturale, ostacolando il progresso tecnico e gli investimenti di capitali nella terra²⁴. A livello federale e cantonale furono proprio i ricchi proprietari terrieri, titolari di questa forma di proprietà statica, inerte e parassitaria, a imporre il censo, a resistere contro la sua abolizione.

Nel corso dell'Ottocento, insieme con le rivoluzioni agraria, industriale e dei trasporti, emergerà un modello di proprietà del tutto nuovo, nel quale il suolo tende ad assumere la nuova funzione di garantire, con il suo valore, i capitali concessi a credito al proprietario fondiario. Questa garanzia reale, nella forma mobile dei titoli di credito ipotecario, può entrare direttamente nel commercio e servire a scopi commerciali, all'insegna del libero mercato (mobilitazione del valore di scambio del suolo)²⁵.

²³ Così Karl MARX, in: *La questione ebraica*, 1943 (trad. it. Roma 1978), p. 56.

²⁴ Cfr. DE BIASIO (nota 1), pp. 185-194, cfr. anche A. PESENTI, *Manuale di economia politica*, Roma 1984, pp. 238-241.

²⁵ Cfr. P. CARONI, «*Privatrecht*» (nota 22), p. 149 e lo stesso, «Der «demokratische» code unique von 1881», in: *Das Obligationenrecht 1883-1983, Berner Ringvorlesung zum Jubiläum des schweizerischen Obligationenrecht*, Bern 1983, pp. 52-58. Si legga anche questo breve lacerto di Hermann HELLER (*Staatslehre*, Leiden/Sijthoff 1964, pp. 114-115, trad. it., *La dottrina dello Stato*, Napoli 1988): «Alla classe manca la struttura chiusa, esclusiva del ceto... In definitiva

In questo nuovo modello di società che favorisce la mobilità delle persone e delle merci, incoraggia la valorizzazione delle energie e incentiva la produzione industriale, la norma censitaria appariva anacronistica. Saranno perciò i rappresentanti della borghesia commerciale ed industriale d'Oltralpe a postulare il suffragio generale, che rappresentava una semplice ma significativa appendice alle libertà individuali per le quali si battevano, come la libertà d'industria e di commercio (sancite solo parzialmente nella Costituzione del 1848, agli artt. 29 e 41 cifra 4) nonché la libertà di domicilio (art. 41), nel contesto dell'abbattimento di dogane e pedaggi interni al territorio confederale. La libertà di domicilio, che i radicali – sempre animati da idealità centralistiche – nel 1848 e nel 1865 tentarono invano di ancorare senza limiti nella Carta costituzionale, sarebbe stata infatti compromessa senza la garanzia del suffragio generale e dell'esercizio dei diritti politici dopo un periodo d'attesa uniforme per tutto il territorio confederale, come avverrà all'art. 43 cpv. 5 della Costituzione federale del 1874. Non dobbiamo dunque dimenticare che queste libertà, alle quali si connetteva sul piano politico il suffragio generale, erano il preciso supporto costituzionale di una società, sempre più dominata dai titolari di ricchezze mobiliari.

Un ultimo punto merita infine qualche breve riflessione. E' quello che risponde all'interrogativo se la soppressione del censo può essere interpretata anche in chiave democratica. Ad esso dedicherò le osservazioni conclusive.

il dominio di classe viene a poggiare sul possesso di capitali mobiliari, e per la stessa ragione quale insieme concreto di individui venga a goderne è di per sé una questione aperta; in vista di questo, la società borghese è caratterizzata da contrasti aperti e da costellazioni d'interessi economici che continuamente si formano, si sovrappongono, si contrappongono.» (cit. in G. POGGI, *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Bologna 1992, p. 96). Sulla nuova nozione di proprietà privata (che non presuppone alcun rapporto organico fra terra e proprietario) cfr. anche le illuminanti riflessioni di E. PASCHUKANIS («La teoria generale del diritto e il marxismo», in: STUCHKA-PASCHUKANIS-VYSCHINSKIJ-STROGOVISCH, *Teorie sovietiche del diritto*, Milano 1964, pp. 172-174), di K. POLANYI (*La grande trasformazione*, New York 1944, trad. it. Torino 1974, p. 228) e di O. VON GIERKE («Die Bodenbesitzverteilung und die Sicherung des Kleingrundbesitzes», in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 58 (1893), pp. 164-166, cit. in: Pio CARONI, *Quellen und Texte zur rechtshistorischen Vorlesung*, Universität Bern 1987, pp. 270-271).

c) Fu vera democrazia?

Fino a che punto l'introduzione del suffragio generale, una misura così funzionale ad un preciso programma economico, ebbe anche un effetto secondario autentico di ispirazione democratica? Alcuni esempi concreti inducono a non lasciarsi abbagliare dagli aspetti esteriori dell'evento storico. Vediamoli in rapida rassegna:

- la Confederazione tollerò per ben 15 anni che il Cantone Ticino mantenesse in vigore il regime censitario nonostante fosse in chiaro contrasto con l'art. 4 della Costituzione del 1848, e implicitamente lo autorizzò;
- gli intensi e sofferti dibattiti alle Camere federali riguardo all'introduzione dei diritti di democrazia diretta a livello federale nel progetto di revisione costituzionale totale, respinto in votazione popolare il 12 maggio 1872, provano che la questione della democrazia diretta sollevava più esitazioni che certezze²⁶; dal progetto adottato dalle Camere il 31 gennaio 1874 e finalmente da popolo e Cantoni il 19 aprile, uscì del resto un modello di democrazia diretta limitato al referendum facoltativo;
- all'abolizione del censo sopravvissero forme di esclusione dai diritti politici che possiamo definire un surrogato della discriminazione censitaria, avendone la medesima natura, come la perdita dei diritti politici per effetto del fallimento, del pignoramento infruttuoso, del soccorso, per un determinato periodo, della pubblica assistenza o ancora a seguito della morosità nel pagamento delle imposte cantonali o comunali; questo ostracismo è rimasto in vigore – per i diritti d'elettorato attivo a livello federale – fino alla Legge federale del 29 aprile 1920 (per quel che attiene agli effetti del fallimento e del pignoramento infruttuoso), rispettivamente fino alla Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976; questa misura amministrativa – che complessivamente nel 1885 escludeva dai diritti politici circa trenta-

²⁶ Cfr. in sintesi Eduard His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, vol. III 1848-1914, Basel 1938, pp. 344-346 e partitamente W. E. RAPPARD (nota 10), pp. 380-391.

- mila persone – ci ricorda la persistente funzione discriminante a livello politico della proprietà privata²⁷;
- ancora oggi all'art. 43 cpv. 4 della Costituzione federale è sancita la facoltà dei Cantoni di escludere i domiciliati dal diritto di voto in affari puramente patriziali, il che può apparire problematico dove alla cosiddetta «*Bürgergemeinde*» compete prelevare pubblici tributi²⁸;

Va infine osservato che la soppressione del censo rinnega – solo parzialmente – la rilevanza della proprietà nei rapporti con lo Stato, ma la lascia intatta nei rapporti sociali, attuando una parvenza di democrazia.

Così ragionando possiamo asserire che è probabilmente vera la diagnosi, d'impronta marxiana, che interpreta la genesi dei diritti dell'uomo come un'operazione funzionale a un puro interesse borghese mascherato dell'illusione della cittadinanza comune. L'eguaglianza formale, giuridicamente la generalizzazione della capacità giuridica, non aveva insomma una sua valenza autonoma e specifica ma acquistava una valenza precisa solo in rapporto alla diseguaglianza materiale²⁹. Essa era in altri termini la premessa di valorizzazione degli squilibri, vale a dire delle diseguaglianze, esistenti fra eguali soggetti giuridici.

La generalizzazione del suffragio si situò al crocevia di transizione da una società antagonista (fondata sulla proprietà immobiliare) ad un'altra altrettanto antagonista (fondata sulla proprietà mobiliare, rispettivamente sul capitale). Non fu perciò un progresso democratico *tout court*, ma appoggiò su altre strategie, meno idealistiche.

Se il Ticino come detto, e per motivi storicamente comprensibili, fu praticamente l'ultimo Cantone ad abolire il censo, questo ritardo non deve dunque indurci ad analizzare questo episodio solo in termini idealistici, di contrapposizione fra luce e tenebra.

Ciò detto non possiamo nondimeno esimerci dal dire che la diagnosi che abbiamo schizzato ha dimenticato un aspetto particolare sul quale col senno di poi la storia ci ha aiutato ad avere forse idee più chiare, un

²⁷ Su questa causa di discriminazione politica cfr. i cenni storici in merito alla legislazione federale e ticinese delineati da DE BIASIO, «Dissesto finanziario e capacità politica», in: *Archivio Storico Ticinese*, no 110 (dicembre 1991), pp. 229-260, nonché Y. HANGARTNER (nota 5), pp. 136-139.

²⁸ Cfr. Etienne GRISEL, *Kommentar BV*, N. 53-55 all'art. 43 Cost. fed.

²⁹ Cfr. P. CARONI, «*Privatrecht*» (nota 22), pp. 147-148.

particolare che in chiusura vogliamo sottolineare, e cioè che l'illusione della democrazia è proprio la sua verità, la fondazione dei diritti fondamentali – ai quali appartiene appunto il diritto all'eguaglianza politica – se al momento in cui avvenne poteva giovare alla classe borghese, aveva però anche un valore universale³⁰, di cui tutti oggi celebriamo l'inestimabile forza propulsiva ed evocativa.

³⁰ Cfr. N. BOBBIO, «La Rivoluzione e i Diritti dell'uomo», ora in: *L'età dei diritti*, Torino 1990, p. 113 e il medesimo autore, *L'eredità della grande Rivoluzione*, *ibidem*, p. 136.

Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein

Silvano MÖCKLI
Privatdozent an der Universität St. Gallen

1. Einleitung

Dieses Thema wurde von der umsichtigen Konferenzleitung zu Recht einem Vertreter der Universität St. Gallen anvertraut. Die Geschichte des Gesetzesvetos in der Schweiz beginnt nämlich am 13. Januar 1831, dem sog. Steckli-Donnerstag, rund um die altherwürdigen Gebäude des ehemaligen Klosters St. Gallen. «Steckli» heisst dieser Tag, weil sich damals etwa 600 mit Stöcken bewaffnete Bauern aus dem Rheintal vor der Tagungsstätte des st. gallischen Verfassungsrates zusammengerottet hatten¹. Sie waren vom Kneipenwirt Joseph Eichmüller («Nagler-Sepp» genannt) mobilisiert worden und forderten lautstark die Einführung von Bezirkslandsgemeinden. Unter dem Druck der Volksmenge kam im Rat schliesslich eine knappe Mehrheit für die Aufnahme des Gesetzesvetos in die Verfassung zustande.

Die Einführung des Gesetzesvetos war damals lediglich ein Zugeständnis an die erregte Menge und die politische Gruppierung der Demokraten, welche eine Art obligatorisches Gesetzesveto verlangt hatten². Aus der Sicht der politischen Mehrheit war es ein taktischer Schachzug zur Beruhigung der ungedulden Verfechter der direkten Demokratie. Schachzug deshalb, weil die Institution des Vetos mit so

¹ Siehe Georg THÜRER, *St. Galler Geschichte*, Band II, St. Gallen 1972, S. 256.

² Vgl. Alfred KÖLZ, «Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum», in: HÄFELIN/HALLER/MÜLLER/SCHINDLER (Hg.), *Festschrift für Hans Nef*, Zürich 1981, S. 200.

hohen Hürden versehen wurde, dass das Risiko, dass je ein Gesetz am Volksveto scheitern würde, sehr gering war. Anton Henne, der den Vorschlag des Vetos im Verfassungsrat einbrachte, bezeichnete die Masse als unfähig, politische Entscheide zu fällen³. Und als Modell für seine Idee schob er das Veto der Volkstribunen im alten Rom vor. Damit hatte das st. gallische Veto aber nichts zu tun; Henne lehnte sich offensichtlich an Bestimmungen der Französischen Verfassung vom 24. Juni 1793 an.

Wie sahen aber die Hürden aus, welche die tatsächliche Inanspruchnahme dieses neuen Volksrechtes verhindern sollten?

- Die Auslösung des Vetos hatte dezentral in den Gemeinden zu erfolgen. 50 Bürger mussten verlangen, dass eine Gemeindeversammlung abgehalten werde, um zu entscheiden, ob gegen ein erlassenes Gesetz Einwendungen gemacht werden sollen.
- Es genügte aber nicht, dass sich an der Gemeindeversammlung die Mehrheit der anwesenden Bürger gegen das Gesetz aussprach. Die Zahl der abgegebenen Neinstimmen musste vielmehr die Mehrheit aller stimmbfähigen Bürger der Gemeinde ausmachen, denn Abwesende wurden als Jastimmende deklariert (Vetoprinzip)⁴. Weil die Stimmabgabe im Anschluss an eine Versammlung erfolgte, konnten Meinungsführer ihren Einfluss ausüben.
- Ein Gesetz war nur dann abgelehnt, wenn die Neinstimmen in allen Gemeinden innert 45 Tagen kantonsweit mehr als die Hälfte aller stimmbfähigen Bürger ausmachten. Kam in einer Gemeinde das qualifizierte Neinmehr von 50 Prozent der Stimmberechtigten nicht zustande, zählten die abgegebenen Neinstimmen für das Kantonsvotum nicht.

Es erstaunt, dass trotz dieser Hürden in den folgenden 30 Jahren vier von 194 Gesetzen mittels des Vetos zu Fall gebracht wurden – bei insgesamt 40 Versuchen, ein Gesetz zu bekämpfen⁵.

³ Theodor CURTI, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, Bern 1882, S. 134.

⁴ «Der Grundsatz der Zählung der Nichtstimmenden als Annehmende wurde während der Veto-Epoche zu einem das politische Geschehen prägenden Zählungsmodus». Vgl. Alfred KÖLZ (Fn. 2), S. 197.

⁵ Urs DIETSCHI, *Das Volksveto in der Schweiz*, Olten 1926, S. 65 ff.

Die demokratischeskeptischen Urheber des Vetos konnten sich 1831 also in Sicherheit wiegen. Realpolitisch hatten sie einen institutionellen Stolperstein aufgestellt. Sie hätten sich wohl nicht träumen lassen, dass sie damit in den Köpfen eine Bewegung in Gang setzten, die sich nicht mehr stoppen liess⁶. So wurde aus dem st. gallischen Veto ideengeschichtlich ein Grundstein. Die erste direktdemokratische Institution mit individueller Zählung der Stimmen auf Gesetzesstufe war in einem Nichtlandsgemeindekanton verwirklicht. Die Idee griff auf andere Kantone über. Basel-Landschaft berief sich 1832 bei der Einführung des Vetos auf den Kanton St. Gallen.

In der folgenden Darstellung möchte ich zuerst auf die Ursprünge von Gesetzesveto und -referendum näher eingehen, dann deren institutionelle Ausgestaltung und weitere Verbreitung behandeln und schliesslich ein paar Ausführungen zu den politischen Wirkungen sowie den Perspektiven machen.

2. Die Ursprünge

Dem Landvolk, das sich am 13. Januar 1831 in St. Gallen manifestierte, schwebte eine Art dezentralisierte Landsgemeinde nach alteidgenössischem Muster vor. «Nagler-Sepp» hätte seinen Anhängern kaum Einrichtungen der französischen Revolutionszeit als Musterbild präsentieren können. Die demokratischen Verfassungsräte freilich bezogen ihre Modelle der direkten Gesetzgebung aus modernen naturrechtlichen Theorien, wie sie in den Verfassungen der Neuenglandstaaten sowie 1793 in Frankreich im Gironde-Verfassungsentwurf und in der Montagnard-Verfassung umgesetzt worden waren. Man holt sich eben das aus dem Arsenal politischer Ideen, was den Umständen entsprechend am besten passt.

⁶ Dies ist ein schönes Beispiel für Max WEBERS Aussage: «Es ist durchaus wahr und eine ... Grundtatsache, dass das schliessliche Resultat politischen Handelns oft, nein: geradezu regelmässig, in völlig unadäquatem, oft in geradezu paradoxem Verhältnis zu seinem ursprünglichen Sinn steht.» Vgl. Max WEBER, *Politik als Beruf*, Berlin 1977, S. 53.

Der von Anton Henne im st. gallischen Verfassungsrat gemachte Vorschlag für die Ausgestaltung des Vetos gleicht dem *droit de réclamation*, wie es in den Artikeln 56 bis 60⁷ der französischen Montagnard-Verfassung von 1793 festgelegt ist⁸. In einem Punkt blieb das st. gallische Gesetzesveto freilich hinter dem französischen Vorbild zurück: Die Montagnard-Verfassung sah nach der Auslösung der «réclamation» eine obligatorische Abstimmung in allen Urversammlungen vor (Artikel 60), war also zweiphasig nach dem Muster: eine Minderheit löst aus, das gesamte Elektorat entscheidet. Beim Veto hingegen sind nur die Verwerfenden zum Handeln aufgefordert; wer nichts tut, zählt zu den Annehmenden.

Was die technische Ausgestaltung des neuen Volksrechts anging, so waren offenkundig ausländisch-moderne Ideen und Institutionen massgebend. Davon zu unterscheiden sind die Argumente und Schlagworte, mit denen die politischen Energien zur Durchsetzung direktdemokratischer Einrichtungen mobilisiert wurden. Dies geschah unter Anrufung alteidgenössischer Einrichtungen wie der Landsgemeinden und des föderativen Referendums. Nichts Neues, Fremdes würde eingeführt, sondern lediglich verschüttete Volksrechte zu neuem Leben erweckt – das mag die Botschaft ans Volk gewesen sein⁹. Eigentliche Belege lassen sich zwar nicht finden, aber es wäre erstaunlich, wenn sich das Landvolk im südlichen Teil des Kantons St. Gallen nicht am bündnerischen Gemeindereferendum orientiert hätte, und wenn nicht die nahen Appenzeller Landsgemeinden als Vorbilder eine Rolle gespielt hätten. Die Befugnisse der Landleute an der Landsgemeinde waren auch richtungsweisend bei der Festlegung des Geltungsbereiches des Vetos.

⁷ Artikel 59 hiess: «40 jours après l'envoi de la loi proposée, si dans la moitié des départements plus un le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient 'loi'». Die französische Verfassung von 1793 ist abgedruckt in: Günther FRANZ, *Staatsverfassungen*, 2. Aufl., München 1964, S. 372 ff., sowie Alfred KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, Bern 1992, S. 68 ff.

⁸ Vgl. Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 315 f.

⁹ Interessant war die Bemerkung von Jean-François AUBERT in der Diskussion, dass man dem Volk kaum hätte sagen können, man unterbreite ihm etwas Révolutionäres.

Durch die Verbindung von ausländisch-modernen Ideen mit autochthon-traditionellen Grundvorstellungen entstand jenes Amalgam, das in der demokratischen Bewegung der 1860er Jahren die Massen zu mobilisieren vermochte. Die direktdemokratischen Rechte wurden von Parlamenten und Regierung nicht einfach zugestanden, sie wurden «von unten» in einem anhaltenden Kampfergebnissen¹⁰.

3. Institutionelle Ausgestaltung und weitere Verbreitung

Der Begriff des Vetos ist nicht scharf von jenem des Referendums zu unterscheiden. Ein einziges Unterscheidungskriterium genügt auf jeden Fall nicht.

Tabelle 1: Institutionelle Ausgestaltung von Veto und Referendum

	Veto	Referendum
Zählung der Nichtstimmenden	Nichtstimmende zählen als Annehmende	Nichtstimmende zählen nicht
Auslösung	in den Gemeinden oder kantonsweit	kantonsweites Quorum
Phasen	ein- oder zweiphasig	zweiphasig
Entscheidung	nur Elektorat in Gemeinden, wo Auslösung erfolgt	das ganze kantonale Elektorat

Merkmal des Vetos ist, dass die Nichtstimmenden zu den Annehmenden gezählt werden. Das Veto kann wie das Referendum auch zweiphasig sein, nämlich mit dem Erfordernis eines Quorums zur Einberufung einer Gemeindeversammlung und der Abstimmung über das Gesetz in der Versammlung. Beim Referendum ist das ganze Elektorat

¹⁰ Vgl. Alfred KÖLZ (Fn. 2), S. 191 f.

explizit zum Entscheid aufgefordert, beim zweiphasigen Veto hingegen nur das Elektorat in jenen Gemeinden, wo das Quorum für die Einberufung der Gemeindeversammlung zustandekam.

Wie bereits erwähnt, griff der Kanton Basel-Landschaft 1832 das St. Galler Veto auf. Freilich war dieses Veto anders, nämlich einphasig, ausgestaltet. Es musste nicht die Einberufung von Gemeindeversammlungen beantragt werden. Ein Gesetz galt als verworfen, wenn innerhalb von 14 Tagen nach der Publikation wenigstens zwei Drittel der Stimmberechtigten in Zuschriften an den Landtag unter Angabe von Gründen deklarierten, das Gesetz abzulehnen. Die Hürde war damit noch höher angesetzt als im Kanton St. Gallen. Ab 1838 wurde in Basel-Landschaft noch das absolute Mehr der Aktivbürger verlangt¹¹. Von 1832 bis 1856 wurden nur vier Gesetze mittels des Vetos verworfen.

1839 nahm der Kanton Wallis das Veto in seine Verfassung auf, 1841 der Kanton Luzern, 1849 der Kanton Thurgau und 1852 der Kanton Schaffhausen. Der Kanton Waadt führte 1845 neben der Gesetzesinitiative nicht das Gesetzesreferendum, sondern das Gesetzesplebiszit ein: Der Grosse Rat konnte von sich aus Gesetze den Gemeindeversammlungen unterbreiten¹². Der Zürcher Grosse Rat hingegen lehnte 1842 mit 115 gegen 54 Stimmen das Veto ab. Eine Neuheit im Kanton Thurgau war, dass der Besuch von Vetogemeinden für obligatorisch erklärt wurde, doch fanden solche nur dort statt, wo ein Viertel der Stimmberechtigten deren Einberufung verlangt hatte¹³. Im Kanton Wallis hatte das Veto nur gerade fünf Jahre Bestand; 1844 wurde es durch das obligatorische Gesetzesreferendum abgelöst. Mit dem liberalen Sieg 1848 erfolgte kurzzeitig eine Rückkehr zum rein repräsentativen System.

¹¹ Eduard His, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts*, Band II, Basel 1929, S. 265.

¹² In der Verfassung des Kantons Waadt vom 10. August 1845 hiess es in Artikel 21, Absatz b): zur Zuständigkeit der «*assemblées générales de commune*» gehöre «*de voter sur toute proposition qui leur est soumise par le Grand Conseil agissant spontanément, ou sur la demande de huit mille citoyens actifs*». Mit dem letzten Teil war die Gesetzesinitiative gemeint, die auch zur Aufhebung bestehender Gesetze benutzt werden konnte. Nicht ganz korrekt ist indessen die Bemerkung bei Eduard His, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts*, Band III, Basel 1938, S. 332, Fussnote 25, der Kanton Waadt habe 1845 «das fakultative moderne Referendum» eingeführt. Siehe dazu: Alfred KÖLZ (Fn. 8), S. 474 f.

¹³ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 333.

Der Übergang vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum erfolgte fliessend. 1856 führte der Kanton Solothurn ein «Veto-referendum» ein, das bereits die Merkmale eines fakultativen Referendums trug. Eine Referendumsabstimmung war anzusetzen, wenn sie von mindestens 3000 Stimmberechtigten, unter Angabe von Gründen, verlangt wurde. Entscheidend für Annahme oder Verwerfung war die Mehrheit der Stimmenden – nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten¹⁴. 1861 erleichterte der Kanton St. Gallen das Veto dergestalt, dass es fast einem fakultativen Referendum gleichkam. Wenn sich in den Gemeinden mindestens 10000 Bürger für Verwerfung eines Gesetzes ausgesprochen hatten, fand obligatorisch eine Abstimmung in allen Gemeinden statt, wobei die Mehrheit der Stimmberechtigten entschied¹⁵. Das moderne fakultative Referendum wurde schliesslich 1875 eingeführt. Einen Schritt vom Veto, hin zum Referendum machten 1863 der Kanton Luzern und 1865 der Kanton Schaffhausen.

Als Ersatz für die abgeschaffte Landsgemeinde führte der Kanton Schwyz 1848 das *obligatorische* Gesetzesreferendum ein. 1854 ersetzte der Kanton Graubünden sein föderatives Referendum durch das obligatorische. Der Trend zur Zeit der demokratischen Bewegung in den 1860er Jahren ging erst recht in Richtung obligatorisches Gesetzesreferendum. 1863 nahm der Kanton Basel-Landschaft ein obligatorisches Referendum in die Verfassung auf, 1869 die Kantone Zürich, Solothurn, Thurgau und Bern.

1874 dann erfolgte die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Bund. 30000 Stimmberechtigte oder acht Kantone konnten gemäss Artikel 89, Abs. 2, eine Volksabstimmung auslösen. Im gescheiterten Verfassungsentwurf von 1872 war die Regelung anders: das Quorum betrug 50000 Stimmberechtigte oder fünf Kantone. In einem Bundesgesetz wurde 1874 festgelegt, dass die Frist zur Beibringung der Unterschriften 90 Tage beträgt, und dass die Unterschriften der Unterzeichner in den Gemeinden zu beglaubigen sind. 1977 erfolgte eine Erhöhung der Zahl der Unterschriften auf 50000.

Der Vollständigkeit halber: Genf führte 1879 das fakultative Referendum ein.

¹⁴ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 337.

¹⁵ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 334.

Tabelle 2: Verbreitung von Gesetzesveto und -referendum

GESETZESVETO	GESETZESREFERENDUM
• 1831 SG	• 1844 VS (obligatorisch)
• 1832 BL	• 1854 GR (obligatorisch)
• 1839 VS	• 1856 SO
• 1841 LU	• 1861 SG
• 1849 TG	• 1863 BL (obligatorisch)
• 1852 SH	• 1863 LU
	• 1865 SH
	• 1874 Bund

Die Volksabstimmung über Gesetze erfolgte im vorigen Jahrhundert gewöhnlich in Gemeindeversammlungen. Wegweisend war 1845 der Kanton Waadt: Zweimal jährlich wurden Gemeindeversammlungen einberufen, an denen über Kantonsvorlagen befunden wurde. Diese Regelung führten neben anderen Kantonen auch Basel-Landschaft (1863) und Zürich (1869) ein.

4. Entwicklungsgang

Wir können, wenn wir Einführung und Reform von Gesetzesveto und -referendum über einen längeren Zeitraum betrachten, somit folgenden Entwicklungsgang feststellen:

- Zögerliche Einführung des Vetos zu Beginn der Regenerationszeit, unter Einfügung von hohen Hürden. Es bedurfte politischen Drucks der Volksmassen, damit überhaupt eine Einrichtung zur Mitsprache des Volkes in Fragen der Gesetzgebung zustandekam.

- Um die Jahrhundertmitte erfolgte ein neuer Schub mit dem Ziel der Einführung des Vetos, des fakultativen Referendums und des obligatorischen Referendums. Der Übergang vom Gesetzesveto zum fakultativen Gesetzesreferendum war fließend.
- Die Einführung des obligatorischen Referendums geschah dort, wo demokratische Traditionen vorhanden waren (Graubünden, Wallis, Schwyz).
- Der Durchbruch des Gesetzesreferendums in den Kantonen erfolgte zur Zeit der demokratischen Bewegung. Die hohen Hürden des Vetos wurden abgebaut, zahlreiche Kantone führten entweder das fakultative oder das obligatorische Referendum ein. Dies setzte auch den Bund unter Handlungszwang.

5. Wirkungen von Veto und Referendum

War das Veto von dessen Gegnern anfänglich als «ultrademokratisch» verschrien, so zeigte die politische Praxis bald, dass Veto und Gesetzesreferendum vor allem konservativ wirkten. Deshalb gaben die Konservativen auch bald ihre anfängliche Scheu vor dem Referendum auf. Als 1841 in Luzern die Konservativen ans Ruder kamen, führten sie das Veto ein. Die klerikal-konservative Walliser Verfassung von 1844 ersetzte das Veto gar durch das obligatorische Referendum.

Die Bremswirkungen zeigten sich sowohl in den Kantonen wie im Bund. In den zehn Jahren nach der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874 im Bund wurden 13 von 19 Referendumsvorlagen abgelehnt. Der katholisch-konservativen Opposition wurde mit dem Referendum eine wirksame Waffe gegen die liberal-radikale Mehrheit in die Hand gegeben. 1874 bis 1994 wurden im Bund 61 von 119 Referendumsvorlagen abgelehnt, also gut die Hälfte. Seit 1971 ist allerdings die «Erfolgsrate» für die Urheber von Referenden auf 35 Prozent gesunken.

Veto und Gesetzesreferendum hatten und haben nicht nur manifeste, sondern insbesondere auch präventive Wirkungen. Das fakultative Referendum schwebt wie ein Damoklesschwert über dem gesamten Gesetzgebungsprozess und übt einen starken Druck in Richtung der konsensuellen Demokratie aus. Es zwingt den Gesetzgeber zu vermehrter

Rücksichtnahme auf die Stimmung im Volk und auf die starken Interessengruppen. Eduard His hat dies in seiner monumentalen *Geschichte des Schweizerischen Staatsrechts* schon klar erkannt. Er schreibt: «Die Ausarbeitung der Gesetze durch Regierungen und Grosse Räte erfolgt, wo das Referendum gilt, in vermehrtem Masse nach dem Gesichtspunkt der Popularität... Dadurch gewinnen die Vorlagen von vornherein jenen Kompromisscharakter, der alle Teile befriedigen soll, indem jedem etwas wenig geboten wird, der aber mehr subjektiver Begehrlichkeit als objektiver Zweckmässigkeit und Idealität entspricht»¹⁶. Die Parlamente mussten die öffentliche Meinung und aktuelle Strömungen viel stärker in die Gesetzgebungsarbeit einbeziehen. Die engere Koppelung an den Volkswillen zeigte sich zum Beispiel auch darin, dass das Parlament in Basel-Landschaft bisweilen Gesetze auch dann zurückzog, wenn das Veto knapp nicht zustande gekommen war¹⁷.

Eine weitere Folge für das politische System war, dass das Parlament durch den Ausbau der direkten Demokratie geschwächt wurde. Ein ähnliches Schicksal erlitten die politischen Parteien, indem sie in ihren Funktionen der Interessenvermittlung und der politischen Mobilisierung konkurrenziert wurden.

6. Perspektiven

Auch die Geschichte von Gesetzesveto und -referendum zeigt, dass schon im vergangenen Jahrhundert ein Seilziehen um die Dosierung und die richtige institutionelle Ausgestaltung der direkten Demokratie erfolgt war. Die heutige Form des fakultativen Gesetzesreferendums hat sich im vergangenen Jahrhundert allmählich, in einem Lernprozess, herausgebildet. Das lief nicht ohne den Druck der Massen ab. Das Gesetzesreferendum ist um die Jahrhundertwende von mehr als 20 US-Gliedstaaten kopiert worden, zuerst von Süd-Dakota 1898. Mittlerweile hat sich diese Form des fakultativen Gesetzesreferendums aber schon über 100 Jahre lang fast unverändert gehalten. Gegenwärtig bedarf es auf

¹⁶ Eduard His, Band III (Fn. 12), S. 348.

¹⁷ Alfred KÖLZ (Fn. 2), S. 201.

Bundesebene für das Zustandekommen eines Gesetzesreferendums 1,1 Prozent der Unterschriften des Elektorats. 1874 lag die Hürde noch bei 4,7 Prozent. Und natürlich war die Zahl der referendumpflichtigen Beschlüsse weit geringer. Die internationale Verflechtung war bei weitem weniger dicht als heute. Es ist angezeigt, auch das Referendum den veränderten politischen Verhältnissen anzupassen. Neben dem Blick über die Landesgrenzen hinaus – beispielsweise in die USA – kann auch der Blick in die Geschichte Hinweise auf mögliche Optionen und die mutmassliche Funktionsweise geben.

Freilich sind Modifikationen an den Volksrechten in der Schweiz politisch nur sehr schwer durchzusetzen. Es fehlt die ungeduldige Menge mit den «Steckli» vor der Tür. Wirkliche Reformen setzen sich zuweilen erst dann durch, wenn es einer Gestalt wie «Nagler-Sepp» gelingt, die politischen Energien der Massen zu mobilisieren.

Zusammenfassung

1831 führte der Kanton St. Gallen als erster Gliedstaat der Eidgenossenschaft das Gesetzesveto ein. Obschon dessen Inanspruchnahme mit hohen Schwellen versehen wurde und das Veto deshalb kaum je praktische Bedeutung erlangte, war dieses Veto ideengeschichtlich ein Grundstein. 1832 folgte der Kanton Basel-Landschaft, 1839 der Kanton Wallis und 1849 der Kanton Thurgau. Der Übergang vom Veto zum modernen fakultativen Gesetzesreferendum geschah fliessend. 1856 nahm der Kanton Solothurn ein als «Vetoreferendum» bezeichnetes Instrument in seine Verfassung auf, das bereits die wesentlichen Merkmale des modernen Referendums aufwies. Beim Veto erfolgte gewöhnlich eine Abstimmung in den Gemeinden eines Kantons nur dann, wenn eine gewisse Anzahl Stimmberechtigter die Einberufung einer Gemeindeversammlung verlangt hatte. Wer nicht teilnahm, legte keinen Einspruch ein und galt demzufolge als Annehmender (sog. Vetoprinzip). Das fakultative Referendum ist zweiphasig: Eine Minderheit kann es auslösen, alle Stimmberechtigten können sich dazu als Annehmende oder Verwerfende äussern.

Woher hatten die Schöpfer der Kantonsverfassungen das Gesetzesveto? Was die technische Ausgestaltung angeht, so war – unausgesprochen – die französische Montagnard-Verfassung von 1793 das Musterbild. Die politischen Energien zur Durchsetzung dieses Volksrechtes wurden jedoch unter Anrufung alteidgenössischer Einrichtungen wie der Landsgemeinden, des föderativen Referendums und der Volksanfragen mobilisiert. Die Befugnisse der Landleute an der Landsgemeinde waren auch richtungsweisend bei der Festlegung des Geltungsbereiches des Vetos.

Wurde das Veto anfänglich als «ultrademokratisch» verschrien, so zeigte die politische Praxis bald, dass Veto und Gesetzesreferendum vor allem konservativ wirkten. In den zehn Jahren nach der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874 im Bund, wurden 13 von 19 Referendumsvorlagen abgelehnt. Das fakultative Referendum schwebt wie ein Damoklesschwert über dem gesamten Gesetzgebungsprozess und übt einen starken Druck in Richtung der konsensuellen Demokratie aus.

Le référendum financier dans les cantons suisses au 19^e siècle

Victor MONNIER

Maître-assistant à la Faculté de droit de Genève

1. Introduction et définition

Dans certains ouvrages traitant de la démocratie, parus à la fin du 19^e siècle, l'expression «référendum financier» désigne uniquement l'institution du référendum obligatoire dans le domaine financier, telle qu'elle existe dans les cantons du Valais, de Neuchâtel et de Vaud¹. Est-ce à dire que les autres cantons ne connaissent pas le référendum financier? Non, car sauf Fribourg qui demeure une démocratie purement parlementaire², dans les autres cantons, certaines catégories d'actes étatiques financiers sont également soumis au corps électoral, ou peuvent l'être.

C'est précisément pour avoir une vision complète de notre sujet, que nous avons retenu une définition large du référendum financier: procédure par laquelle le corps des citoyens est appelé à exprimer son avis, à approuver ou à rejeter, voire dans les systèmes de démocratie directe à adopter lui-même les actes étatiques qui touchent au domaine des finances de l'Etat³.

¹ Jakob DUBS, *Le droit public de la Confédération suisse*, Neuchâtel/Genève 1878, vol. 1, pp. 212-213; Emile DE LAVELEYE, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, tome 2e, 2e éd., 1892, p. 151; Simon DEPLOIGE, *Le référendum en Suisse*, Bruxelles 1892, p. 115.

² A. CHATELANAT, *Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung*, Bern 1879, p. 18; Paul KAUFMANN, *Geschichte, Dogmatik und Ergebnisse des kantonalen Finanzreferendums*, Zurich 1917, p. 12.

³ Le thème de l'initiative ayant été attribué à Andreas GROSS (voir pp. 267 ss), nous avons renoncé à traiter ses implications financières.

A la lumière de cette définition, nous nous proposons d'évoquer les origines du référendum financier et son évolution historique au cours du 19^e siècle. Ensuite nous verrons comment a pris naissance le référendum obligatoire limité au domaine financier. Enfin, nous nous arrêterons aux expériences de référendum financier en matière budgétaire.

Il convient encore de préciser qu'étant donné que notre sujet se limite à l'aspect institutionnel du référendum financier, nous n'aborderons pas les données idéologiques qui ont sous-tendu son évolution et qui sont évoquées dans le présent volume. Nous ne traiterons pas non plus des détails de procédure de cette institution.

2. Origines du référendum financier

En observant les faits historiques d'avant 1798, on peut conclure qu'il n'y a pas d'origines propres au référendum financier, les origines de celui-ci se confondant avec celles du référendum en général. Ainsi, dès le 13^e - 14^e siècle, la *Landsgemeinde* des premiers cantons, qui exerce le pouvoir suprême, a toute compétence dans les questions financières de l'Etat⁴. A Genève, au 15^e et au 18^e siècle, le Conseil général de la République décide de l'impôt et de l'emprunt⁵. Le peuple bernois du 15^e au 17^e siècle est consulté au sujet de différentes questions notamment financières⁶. Dans la République des Trois Liges rhétiques et dans l'Etat des Sept Dizains du Valais, c'est par leur système de référendum

⁴ Heinrich RYFFEL, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, Zurich 1904, p. 66; Louis CARLEN, *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Sigmaringen 1976, pp. 11-12.

⁵ Art. III, Règlement de l'illustre médiation pour la pacification des troubles de la République de Genève, 8 mai 1738; art. 1^{er}, Edit de pacification de 1782; Henri FAZY, *Les constitutions de la République de Genève*, Genève/Bâle 1890, pp. 28-30, p. 118; Lucien FULPIUS, *L'organisation des pouvoirs politiques dans les constitutions de la République et Canton de Genève*, Genève 1942, p. 26.

⁶ Moritz von STURLER, «Die Volksanfragen im alten Bern», in: *Archiv des historischen Vereins des Kantons Berns*, vol. 7, 1871, pp. 225-257.

que les juridictions, respectivement les communes, exercent collectivement la souveraineté, entre autres dans les questions financières, et ce jusqu'à l'invasion française⁷.

Ainsi le référendum financier au sens large existe-t-il en Suisse avant la période révolutionnaire.

3. Evolution du référendum financier dans les cantons au 19^e siècle

3.1. De 1798 à 1813

Rien de tel n'est prévu sous le régime de la République helvétique (1798-1803). L'Acte de médiation (1803) rend aux cantons à *Landsgemeinde* leur régime de démocratie directe⁸, et aux Grisons, le référendum⁹; les compétences financières sont, *grosso modo*, exercées de la même manière qu'avant 1798. Quant aux autres cantons, étant soumis au régime de la démocratie représentative, ils ne connaissent pas le référendum financier.

⁷ Rudolf A. GANZONI, *Beiträge zur Kenntnis des bündnerischen Referendums*, Zurich 1890, p. 44; Frank SCHULER, *Die Entwicklung des Referendums in Graubünden vom Mittelalter bis 1798*, Diplomarbeit zur Erlangung des Diplôme d'études supérieures an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf, 1995, pp. 102-103; Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), pp. 26-27.

⁸ Heinrich RYFFEL, *Die schweizerischen Landsgemeinden* (note 4), p. 165.

⁹ Rudolf A. GANZONI, *Beiträge* (note 7), pp. 79-85; Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne 1992, p. 146.

3.2. De 1814 à 1830

A l'époque de la Restauration, sous le régime du Pacte fédéral de 1815, seuls certains cantons à *Landsgemeinde*¹⁰, ainsi que les Grisons¹¹ et le Valais¹², reconnaissent à leurs citoyens le droit de se prononcer sur la gestion financière de l'Etat comme par exemple le vote de l'impôt ou celui des dépenses d'une certaine importance¹³.

3.3. De 1830 à 1848

Lors de la Régénération, Glaris et Appenzell Rhodes-Extérieures profitent de la révision de leur Constitution pour préciser ou étendre encore la compétence de la *Landsgemeinde* dans le domaine financier: approbation des comptes annuels, création et suppression de postes d'emploi dans la fonction publique ainsi que leur rémunération, vote de nouvelles constructions si elles dépassent le montant fixé par la Constitution, acquisition ou aliénation de biens-fonds de l'Etat¹⁴. Aucun changement constitutionnel n'est à signaler dans les Grisons; en revanche, en 1839, le Valais passe au système du veto.

Ce système sera introduit de 1831 à 1852 dans les Constitutions de Saint-Gall, Bâle-Campagne, Valais, Lucerne, Thurgovie et Schaffhouse.

¹⁰ Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte* (note 9), pp. 195-196, voir annexes, pp. 233-244.

¹¹ Rudolf A. GANZONI, *Beiträge* (note 7), pp. 86-90; August Emil ZINSLI, *Studien über das schweizerische Referendum speziell das Bundesgesetzes-Referendum*, Coire 1908, p. 52; Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, (note 9), pp. 197-198, voir annexes, pp. 244-245.

¹² Emil August ZINSLI, *Studien* (note 11), pp. 52-53; Wolfgang-Amédée LIEBESKIND, «L'Etat valaisan. Esquisse d'une histoire politique des origines au milieu du XIX^e siècle», in: *Annales valaisannes*, 1971, (Tiré à part), p. 71; voir annexes, p. 246.

¹³ Rudolf A. GANZONI, *Beiträge* (note 7), p. 90 et n. 24, p. 103.

¹⁴ Voir annexe, p. 239 et pp. 242-243; Rudolf ROHNER, *Die Finanzkompetenzen der Landsgemeinden unter Berücksichtigung der Anwendung der Referendumsnormen*, Zurich 1970, pp. 78-79.

Il se maintiendra jusqu'en 1876, donnant au peuple le droit de refuser toute loi en général, et en particulier les lois ayant trait au domaine financier de l'Etat¹⁵. Ainsi, par exemple, les citoyens rejettent la loi fiscale adoptée par le grand Conseil à Bâle-Campagne en 1849¹⁶, à Saint-Gall en 1862¹⁷ et à Lucerne en 1864¹⁸. D'autres lois ayant également un caractère financier bien déterminé seront sanctionnées par le corps électoral des cantons possédant l'institution du veto.

De la sorte, les cantons ayant le droit de veto, les cantons à *Lands-gemeinde*, les Grisons, accordent, durant la Régénération, à leurs citoyens un droit de référendum financier au sens large.

3.4. De 1848 à 1874

Les révisions constitutionnelles dans les cantons à *Lands-gemeinde* sous le régime de la Constitution fédérale de 1848 visent généralement à mieux circonscrire les compétences financières des *Lands-gemeinden*. Le vote de l'impôt et des dépenses importantes se retrouve généralement dans ces cantons¹⁹. Il est intéressant de relever que le Valais en 1852, Neuchâtel en 1858 et Vaud en 1861 introduisent le référendum obligatoire, mais limité au domaine financier²⁰.

Outre les cantons à *Lands-gemeinde* et à veto, voyons ce qu'il en est dans ceux qui, à cette époque, introduisent le référendum obligatoire ou le référendum facultatif.

¹⁵ Voir Silvano MÖCKLI, *Das Gesetzesveto und-referendum*, pp. 209 ss; Urs DIETSCHI, *Das Volksveto in der Schweiz*, Olten 1926, pp. 50-59, 79-84, 96-106, 112-117, 133-136, 142-148, 150-151.

¹⁶ Urs DIETSCHI, *Das Volksveto* (note 15), p. 94.

¹⁷ *Ibid.*, p. 76.

¹⁸ *Ibid.*, p. 128.

¹⁹ Voir annexes, pp. 233-234, 236, 241, 243.

²⁰ Voir pp. 228-231.

Les Grisons en 1854²¹, Bâle-Campagne en 1863²², Thurgovie²³, Zurich²⁴, Berne en 1869²⁵, Argovie en 1870²⁶ adoptent le référendum législatif obligatoire. Parmi les constitutions de ces États, celle de Bâle-Campagne est la seule qui, s'agissant des actes étatiques financiers, est muette. Dans les Grisons, par exemple, le recours au peuple est obligatoire pour les nouveaux impôts²⁷. En Thurgovie, à Zurich, à Berne et en Argovie, il l'est pour de nouvelles dépenses uniques ou périodiques d'un certain montant²⁸. Dans ces deux derniers cantons, le peuple doit également se prononcer sur le budget²⁹ ainsi que sur les emprunts dépassant 1 million³⁰ en Argovie.

Soleure en 1856³¹, Lucerne en 1869³², Zoug en 1873³³ optent pour le référendum législatif facultatif. Soleure prévoit de plus un recours au peuple contre les impôts³⁴, Lucerne et Zoug contre les décrets du

²¹ A CHATELANAT, *Die schweizerische Demokratie* (note 2), p. 20; voir annexes, p. 245.

²² Theodor CURTI, *Le référendum. Histoire de la législation populaire en Suisse*, Paris 1905, pp. 213-214; voir annexes, pp. 249-250.

²³ A. CHATELANAT, *Die schweizerische Demokratie* (note 2), p. 22; Urs DIETSCHI, *Das Volksveto* (note 15), pp. 141-142; voir annexes, p. 252.

²⁴ Jean SIGNOREL, *Etude de législation comparée sur le référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*, Paris 1896, p. 349; Theodor CURTI, *Le référendum* (note 22), pp. 237-238; voir annexes, p. 256.

²⁵ Jean SIGNOREL, *Etude de législation* (note 24), pp. 345-346; voir annexes, pp. 257-258.

²⁶ Jakob MEYER, *Entstehung und Bedeutung des aargauischen Finanzreferendums*, Berlin 1921, pp. 22-23; voir annexes p. 260.
Schwyz: voir note 37.

²⁷ Voir annexes, p. 245.

²⁸ Voir annexes, pp. 252, 256-257, 260.

²⁹ Voir annexes, pp. 257-258, 260.

³⁰ Voir annexes, p. 260.

³¹ Heinrich STÜSSI, *Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen*, Zürich 1893, p. 33; Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), p. 53; Alfred KÖLZ, «Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn», in: *Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund*, Soleure 1981, p. 15, n. 3; voir annexes, pp. 261-262.

³² Urs DIETSCHI, *Das Volksveto* (note 15), pp. 129-131; Kurt SIEDLER, *Geschichte der Volksrechte im Kanton Luzern*, Berne 1934, pp. 54-55; voir annexes, p. 251.

³³ Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), p. 68; voir annexes, p. 241.

³⁴ Voir annexes, p. 262.

législatif engendrant des dépenses uniques ou périodiques si elles dépassent un seuil fixé par la constitution³⁵.

Sous le régime de la Constitution fédérale de 1848, on observe un très net développement de la démocratie semi-directe dans les cantons, en particulier dans le domaine financier. Cette tendance s'accroît encore sous la Constitution de 1874.

3.5. De 1874 à 1900

De 1874 à 1900, Soleure³⁶, Schwyz³⁷, Schaffhouse³⁸ passent au système de référendum obligatoire, notamment pour les dépenses nouvelles, uniques ou périodiques, excédant un montant fixé³⁹. Suivant les cantons ce montant se situe dans une fourchette de Fr. 5000 à 500 000 pour les dépenses uniques et de Fr. 5000 à 25 000 pour les dépenses périodiques⁴⁰. Signalons que 1 franc de cette époque correspond approximativement à 10 de nos francs actuels.

Bâle-Ville⁴¹ et Saint-Gall⁴² introduisent en 1875 le référendum législatif facultatif. Mentionnons que dans la ville rhénane, le référendum s'étend, dans la pratique, également à des actes étatiques financiers comme les impôts, emprunts, salaires, budget⁴³. Genève et le Tessin, qui était doté du système de référendum législatif facultatif depuis 1883,

³⁵ Voir annexes, pp. 251 et 241.

³⁶ Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), p. 53; voir annexes, pp. 262-263.

³⁷ *Ibid.*, p. 52; voir annexes, p. 235. **Erratum**: relevons que la Constitution du 27 février 1848 (art. 3; 47-48; 151) prévoyait déjà un referendum législatif obligatoire soumis aux 13 districts.

³⁸ *Ibid.*, pp. 56-57; Urs DIETSCHI, *Das Volksveto* (note 15), pp. 150-151; voir annexes, pp. 252-253.

³⁹ Voir annexes, pp. 262, 235, 252-253.

⁴⁰ Voir annexes, pp. 235-265.

⁴¹ Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), pp. 68-69; voir annexes, p. 263.

⁴² Urs DIETSCHI, *Das Volksveto* (note 15), pp. 77-78; Hans Christian OESTER, *Das Finanzreferendum im Kanton St. Gallen*, Winterthur 1962, pp. 10-11; voir annexes, p. 248.

⁴³ Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), pp. 69-71.

adoptent respectivement en 1879⁴⁴ et 1892⁴⁵ des dispositions prévoyant le référendum pour certains objets touchant les finances de l'Etat.

4. Référendum obligatoire limité au domaine financier dans les cantons du Valais, Neuchâtel et Vaud

En généralisant, on peut affirmer que dans le Valais l'institution du référendum, dont la pratique remontait à l'Ancien régime, avait l'appui des conservateurs, alors qu'elle était combattue par les progressistes qui la considéraient comme un moyen de maintenir l'inégalité entre le Haut et le Bas-Valais. Le mouvement démocratique mit tout en oeuvre pour transformer ce référendum ou du moins pour en restreindre la portée⁴⁶. En 1839, face à la grave crise traversée par le Valais, les conservateurs adeptes de cette institution et les démocrates qui y sont hostiles trouvent une formule de compromis: le veto obligatoire contre les lois, les capitulations militaires et les décrets financiers⁴⁷. Mais en 1844, lors du retour des conservateurs au pouvoir, le droit de veto est transformé en un référendum obligatoire⁴⁸. En 1848, la victoire des radicaux fait disparaître de la constitution valaisanne cette institution, qui sera réintroduite en 1852 par les conservateurs à nouveau au pouvoir. Ce référendum est limité uniquement au domaine financier⁴⁹.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 74; J. STEIGER, «Das Kantonale Finanzreferendum», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung*, VI a., n° 2, 19 avril 1905, p. 13; voir annexes, p. 264.

⁴⁵ Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), pp. 71-72; Rocco SANSOSSIO, *La démocratie semi-directe au canton [du] Tessin*. Mémoire de licence en histoire contemporaine de la faculté des lettres de l'Université de Genève, 1980, pp. 18-22; voir annexes, p. 265.

⁴⁶ J. BRISSAUD, «Le référendum en Suisse», in: *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger* (Paris), 1888, pp. 405-406.

⁴⁷ Voir annexes, p. 246.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Urs DIETSCHI, *Das Volksveto* (note 15), pp. 97-111; Dian SCHEFOLD, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*

L'exemple du Valais démontre l'influence exercée par le camp conservateur pour maintenir cette institution, ce principalement pour des raisons historiques.

Dans les cantons de Neuchâtel et Vaud, l'installation des lignes ferroviaires engendre dans les années 1850-1860 de véritables crises politiques. En effet, les sommes impressionnantes affectées à la construction des chemins de fer par les gouvernements de ces deux cantons avec l'aval de leur parlement mettent à mal les finances de l'Etat. C'est finalement la collectivité qui devra supporter les frais de cette politique du rail sans vue d'ensemble. A cette gestion malheureuse s'ajoutent spéculation, agiotage, faillites, facteurs qui ne seront pas sans conséquence sur la confiance des citoyens à l'égard de leurs autorités⁵⁰.

A Neuchâtel, en 1858, lorsqu'il s'agit de réviser la constitution, c'est vers le système de démocratie représentative que tend le constituant. Cependant, ce même constituant se rend compte que la politique financière de l'Etat en matière de chemins de fer suscite une vague de méfiance parmi les Neuchâtelois. Seule une disposition constitutionnelle prévoyant dans le domaine financier le recours obligatoire au peuple serait à même de rassurer les citoyens⁵¹. Cette brèche dans le système représentatif est combattue en vain par la minorité de l'Assemblée constituante qui veut que le Grand Conseil demeure investi de tous les pouvoirs sans avoir besoin de consulter son mandataire. L'article 39 de la Constitution de 1858 introduit donc le référendum obligatoire limité au seul domaine financier⁵².

1830-1848, Bâle/Stuttgart 1966, pp. 291-297; Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte* (note 9), pp. 443-445; voir annexes, p. 246.

⁵⁰ Frédéric DE CHAMBRIER, *Nos finances cantonales*, Neuchâtel 1877, pp. 8-9; *Histoire du Pays de Neuchâtel*, Hauterive 1993, vol. 3, pp. 38-39; Paul MAILLEFER, *Histoire du canton de Vaud dès les origines*, Lausanne 1903, pp. 492-495; *Le Conseil d'Etat et les finances du canton de Vaud*, par un citoyen, Lausanne 1861, pp. 2-16; *Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud*, Lausanne 1972, vol. 3, pp. 97-103.

⁵¹ *Bulletin officiel des délibérations de l'Assemblée constituante de la République et canton de Neuchâtel*, 1858, pp. 49-50.

⁵² *Ibid.*, p. 50 et pp. 69-70; voir annexes, p. 254.

La Constitution vaudoise de 1845, à son article 21, prévoit que les citoyens votent sur toute proposition présentée par 8000 d'entre eux⁵³. Tout objet, selon ce droit d'initiative, peut être porté devant le peuple. Lors de la révision constitutionnelle de 1861, après que l'Etat eut dépensé des millions pour les chemins de fer, la commission constituante est saisie d'un projet d'article soumettant au vote obligatoire du peuple toute subvention étatique dépassant un million ainsi que les questions de rachat des chemins de fer par l'Etat. Après discussion, cette proposition est écartée⁵⁴. Néanmoins, on tombe d'accord pour abaisser à 6000 le nombre des citoyens nécessaire à l'exercice du droit d'initiative⁵⁵. Au cours des débats de l'Assemblée constituante, on revient à la proposition d'un article constitutionnel financier. Il est important de rassurer le peuple et, pour ce faire, il faut mettre un frein à la tendance aux dépenses manifestée par les autorités⁵⁶. Si les uns estiment que le droit d'initiative est suffisant pour parer à ces dangers⁵⁷, les autres sont d'avis que malgré ce droit d'initiative un référendum obligatoire en matière financière est indispensable. C'est finalement à cette dernière solution que l'on aboutit⁵⁸.

Nous pouvons ainsi conclure que c'est la mauvaise gestion des deniers publics à propos du rail qui, à Neuchâtel comme dans le canton

⁵³ Art. 21 de la Constitution du Canton de Vaud du 10 août 1845:

Les attributions des assemblées générales de commune sont:

- a) De voter sur tous les changements à la Constitution cantonale ou au Pacte fédéral;
- b) De voter sur toute proposition qui leur est soumise par le Grand Conseil agissant spontanément, ou sur la demande de huit mille citoyens actifs. La majorité des citoyens actifs de tout le Canton, qui auront émis leur suffrage dans les assemblées générales de commune, forme une décision obligatoire pour tous.

La Loi peut conférer d'autres attributions aux assemblées générales de commune.

⁵⁴ *Procès-verbaux de la commission constituante*, avril-mai 1861, p. 104, p. 107, p. 118, p. 158.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 158.

⁵⁶ *Bulletin des séances de l'Assemblée constituante du canton de Vaud*, 1861, second et troisième débat du projet de constitution, pp. 254-255.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 257-258.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 259-262; voir annexes, p. 255.

de Vaud, a entraîné l'adoption du référendum obligatoire en matière financière.

5. Référendum financier en matière budgétaire à Berne et en Argovie

Examinons cette manifestation du référendum financier assez particulière, manifestation qui d'ailleurs a été de brève durée.

A Berne, la majorité radicale, en votant des subsides en faveur de nouvelles voies ferrées, avait obéré les finances du canton. La minorité conservatrice réclama le référendum financier pour arrêter l'augmentation du déficit. Il s'ensuivit une surenchère entre radicaux et conservateurs, chaque camp voulant être celui qui manifeste la plus grande confiance dans le jugement du peuple. Le référendum est adopté ainsi en 1869, non seulement pour les lois et les décrets du Grand Conseil entraînant une dépense de plus de 500 000 fr., mais encore pour le budget de l'Etat établi pour une période de quatre ans⁵⁹. Après le rejet à plusieurs reprises du budget, le gouvernement décide de mettre fin à cette institution. A cet effet, il insère en 1880 un article abrogeant le référendum en matière budgétaire dans une loi qui a toutes les chances d'être acceptée par le peuple, puisqu'elle réalise des économies en supprimant plusieurs postes de fonctionnaires; c'est effectivement ce qui a lieu⁶⁰.

En Argovie, le référendum obligatoire en matière budgétaire, introduit dans la constitution en 1870, est aboli en 1885. Dans ce canton, le peuple a également refusé plusieurs fois le budget⁶¹.

⁵⁹ Florian GENDEL, *Die Erweiterung der Volksrechte*, Berne 1868, pp. 10-13; Alphonse BANDELIER, *Du référendum au point de vue jurassien*, Porrentruy 1869, pp. 14-17; Simon DEPLOIGE, *Le référendum* (note 1), pp. 50-51; voir annexes, pp. 257-258.

⁶⁰ Jean SIGNOREL, *Etude de législation* (note 24), pp. 346-347; voir annexes, p. 258.

⁶¹ Jakob MEYER, *Entstehung* (note 26), pp. 18-31; voir annexes, pp. 260-261.

6. Conclusion

L'introduction et le développement du référendum financier au 19^e siècle est dû, au gré des circonstances et des cantons, tantôt aux démocrates et aux radicaux, tantôt aux conservateurs. Sans disposer de chiffres précis, constatons que durant la dernière décennie du 19^e siècle, sur plusieurs dizaines d'actes étatiques financiers qui font l'objet de référendum, seuls quelques-uns sont rejetés par le peuple⁶². Le référendum financier s'est donc révélé un excellent moyen de contrôle des autorités par le peuple. Le sens de l'économie de celui-ci, voire de parcimonie, son caractère parfois un peu étroit, ont refréné la tendance aux dépenses excessives des gouvernements et parlements, sans toutefois paralyser la gestion de l'Etat⁶³.

⁶² Paul KAUFMANN, *Geschichte* (note 2), pp. 27-74.

⁶³ Emile de LAVELEYE, *Le gouvernement de la démocratie* (note 1), t. 2, pp. 165-166; Jean SIGNOREL, *Etude de législation* (note 24), pp. 366-367 et p. 394.

7. Annexes

Matériaux constitutionnels pour servir l'histoire du référendum financier dans les cantons au 19^e siècle⁶⁴.

URI

II.

L'autorité souveraine du canton réside dans l'assemblée générale des citoyens des deux districts (**Landsgemeinde**) (...)

III.

L'assemblée générale, composée des citoyens âgés de vingt ans, approuve ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le conseil général (**Landrath**) (...)

Constitution du 19 février 1803.

2. Die souveräne, oberste Gewalt steht der Landsgemeinde zu.
3. Die Landsgemeinde trifft nach bisheriger Uebung die ihr zustehenden Wahlen, und verfügt über die Angelegenheiten des Landes.

Constitution du 7 mai 1820.

- § 42. In der alleinigen Befugniss der obersten souveränen Gewalt des Staates – der Landsgemeinde – liegt: (...)
- c. Vermehrung oder Einführung neuer indirekter Steuern, insbesondere aber die Erhebung direkter allgemeiner Landsteuern zu beschliessen, steht ihr allein zu.

⁶⁴ Cette présentation, qui n'est pas exhaustive, reprend l'ordre des chapitres de notre communication: cantons originellement à *Landsgemeinde*; cantons originellement à veto législatif; cantons originellement à référendum législatif obligatoire; cantons originellement à référendum législatif facultatif. Répétons que, à la fin du 19^e siècle, 1 franc suisse équivalait approximativement à 10 francs d'aujourd'hui.

- d. Abtretung, Verzichtleistung, oder Reduktion von Zöllen und Transitgebühren und wichtigen Landesrechten, sowie alle ähnlichen wichtigen Gegenstände hat nur die Landsgemeinde (insofern diessfalls ihre Rechte nicht an Bund abgetreten sind) zu erkennen.
- e. Staatsanleihen bedürfen ihrer Erlaubniss.

§ 43. In der Befugniss der Landsgemeinde liegt ferner:

- a. Die gesamte Gesetzgebung, insofern dass alle dauernden Gesetze von ihr genehmigt werden müssen, sowie sie auch ihr vorgetragene Gesetzesvorschläge annehmen, abändern oder verwerfen, oder alle Gesetze aufheben mag.(...)
- f. Bestimmung der Tag oder Sitzgelder aller Kantonsbehörden und der Gehalte aller von ihr angestellten Beamtenen.

Constitution du 5 mai 1850.

§ 42. (...)

- d. Abtretung oder Verzichtleistung von wichtigen Landesrechten, sowie alle ähnlichen wichtigen Gegenstände hat nur die Landsgemeinde zu erkennen.

Révision constitutionnelle du 27 octobre 1850.

§ 43. (...)

- e. Das Recht zur Schaffung neuer Amtstellen mit fixem Gehalte kommt der Landsgemeinde allein zu.

Révision constitutionnelle du 1er mai 1881.

Art. 52. Die Befugnisse der Landsgemeinde sind:

- a. die ganze und teilweise Revision der Kantonsverfassung;
- b. der Erlass aller Gesetze und die Bescheidung der Volksbegehren;
- c. die Bewilligung von direkter Steuern und Staatsanleihen, letztere unter gleichzeitiger Festsetzung des Tilgungsplanes;
- d. der Verzicht auf wichtigere Landesrechte und die Ertheilung von Privilegien; (...)
- f. die Errichtung neuer Amtstellen mit festem Gehalt, die Festsetzung der fixen Besoldung der von ihr gewählten Beam-

ten und Angestellten und der Sitzgelder für die kantonalen Behörden; (...)

Constitution du 6 mai 1888.

SCHWYZ

II.

La souveraineté réside dans l'assemblée générale des citoyens de tout le canton (Landsgemeinde); (...)

III.

L'assemblée générale, composée de citoyens âgés de vingt ans, adopte ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le petit conseil (...)

Constitution du 19 février 1803.

38. Die Kantonsgemeinde besteht in der Versammlung derjenigen Kantonsbürger, (...)

40. Sie übt ihr Souveränitätsrecht folgendermassen aus:
a) Alle Gesetzesvorschläge und Gesetzeserläuterungen müssen ihr vom Grossen Rathe vorgelegt werden, und sie genehmigt oder verwirft dieselben; (...)

Constitution du 10 octobre 1833.

§ 35. Gesetzesentwürfe werden vom Kantonsrath in ein oder zweimaliger Berathung vorbereitet und sodann der Volksabstimmung nach Massgabe der §§ 3 und 28 unterstellt. Dieser Abstimmung unterliegen auch alle Finanzdekrete, welche eine einmalige ausserordentliche Ausgabe von mehr als Fr. 50 000 bedingen, oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als Fr. 10 000 zur Folge haben. (...)

Constitution du 11 juin 1876.

UNTERWALD

III.

La souveraineté de chaque partie du canton réside dans l'assemblée générale de ses citoyens (**Landsgemeinde**) (...)

IV.

L'assemblée générale, composée de citoyens âgés de vingt ans, approuve ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le conseil (**Landsrath**) (...)

Constitution du 19 février 1803.

OBWALD

4. Die höchste souveräne Gewalt beruht auf der Landsgemeinde oder allgemeinen Versammlung des Volkes.(...)
10. Sie bestätigt oder verwirft die Gesetzesentwürfe und andere wichtige Anträge, die ihr von dem Landrathe vorgelegt werden.
11. Sie wird jährlich von dem Bestand des Landseckels in Kenntniss gesetzt, und sie bewilligt die Erhebung der zu Bestreitung der Landesbedürfnisse erforderlichen Landsteuern.

Constitution du 28 avril 1816.

- Art. 39.** Dieselbe [Die Landsgemeinde] ist gesetzgebende Behörde und ihr steht als solcher zu:
- a) die Annahme oder Verwerfung der Verfassung, der Gesetze und anderer an sie gelangender wichtiger Anträge; (...)
 - c) die Kenntnissnahme von dem Ergebnisse der Rechnungen des Landsäckels und andern Landesverwaltungen, sowie die Bewilligung nötiger Steuern.

Constitution du 28 avril 1850.

Art. 36. Dieselbe [Die Landsgemeinde] ist **gesetzgebende Behörde** und als solcher steht ihr zu:

- a) Die Annahme oder Verwerfung der Verfassung, der Gesetze und anderer verfassungsgemäss an sie gelangender Anträge. (...)
- b) die jährliche Kenntnissnahme von den Einnahmen und Ausgaben des Kantons und von dem daraus resultierenden Staatsvermögen;
- c) die Bewilligung einer Landessteuer und die Aufnahme von Anleihen;
- d) die Beschlussfassung über Strassen und Hochbauten, deren Gesamtkosten die Summe von Frkn. 10 000 übersteigen; (...)

Constitution du 27 octobre 1867.

NIDWALD

III. Oeffentliche Gewalten.

Diese bestehen in der Landsgemeinde, Nachgemeinde, (...)

- A. Die Landsgemeinde ist die höchste Kantonsbehörde (...)
Sie berathet sich und schliesst ab über Militärkapitulationen; sie ertheilt Instruktionen über Krieg, Frieden und Bündnisse, und erkennt auf den Vorschlag des Landraths Landesteuern.
- B. Die Nachgemeinde errichtet oder ändert Gesetze ab, und macht andere nothwendige Verordnungen. (...) ertheilt Schützengaben und nimmt Hintersassen auf Wohlverhalten an. (...)

Constitution du 12 août 1816.

§ 36. Die Nachgemeinde als einzige gesetzgebende Behörde des Kantons erlässt im Interesse desselben neue Gesetze und hebt bestehende ganz oder theilweise auf.

§ 41. Ihr soll jährlich ein übersichtlicher Bericht über die Verwaltung des Staatshaushaltes ertheilt werden.

Sie beschliesst auf Vorschlag des Landraths die Anlegung der Landsteuern.

Ertheilt dem Landrathe Vollmacht für ausserordentliche Ausgaben, Veräusserung von Staatsgut, und Geldanleihen, welche auf einmal die Summe von Gl. dreitausend übersteigen.

Constitution du 1er avril 1850.

Art. 39. Als gesetzgebende Behörde steht der Landesgemeinde zu:

- a. Die Annahme oder Verwerfung der Verfassung, der Gesetze und anderer verfassungsgemäss an sie gelangender Anträge, sowie die einleitenden Beschlüsse zu einer künftigen Verfassungsrevision.
- b. Die Kenntnisnahme von der Staatsrechnung und eines Berichts über den Staatshaushalt.
- c. Die Dekretirung der Landsteuer und die Bewilligung von Anleihen über den Betrag von Fr. 6000.
- d. Die Ertheilung der nöthigen Vollmacht an Landrath für ausserordentliche Ausgaben und Veräusserung von Staatsgut.
(...)

Constitution du 2 avril 1877.

GLARIS

II.

La souveraineté réside dans l'assemblée générale des citoyens de tout le canton (**gemeine Landsgemeinde**); (...)

III.

L'assemblée générale, composée des citoyens de tout le canton âgés de vingt ans, adopte ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le conseil général. (...)

Constitution du 19 février 1803.

1. Die souveräne, oberste Gewalt des gemeineidgenössischen Standes Glarus steht der gemeinen Landsgemeinde zu.

Constitution du 3 juillet 1814.

§ 40. Die Versammlung aller stimmfähigen Landleute an der Landsgemeinde bildet die souveraine Behörde des Kantons.

- § 43. In die Kompetenz der Landsgemeinde gehören: (...)
- b) Die Gesetzgebung nach Anleitung der in der Verfassung festgesetzten Bestimmungen.
 - c) Hoheitliche Verfügungen über Münz, Maass und Gewicht, das Salz und Postwesen, das Forstwesen und die Gewässer, die Jagd und Fischerei, die Zoll-, Weg- und Brückengelder, die Susten, Märkte und Bergwerke, so wie über Veräusserung und Ankauf von Landeseigenthümlichkeiten. (...)
 - g) Die Errichtung und Aufhebung öffentlicher Beamten und ihre Besoldungen.
 - h) Das Steuerwesen und alle Verfügungen betreffend die zur Bestreitung der Landesausgaben erforderlichen Mittel.
 - i) Alle Anstalten, Bauten, Anschaffungen, deren Totalkosten die Summe von fl. 2500 überschreiten, ausserordentlich dringende Verumständungen und Bedürfnisse vorbehalten. (...)

Constitution du 20 octobre 1836.

Ibid.

in § 41, Constitution du 22 mai 1842.

- § 42. In die Kompetenz der Landsgemeinde fallen: (...)
- b) die Gesetzgebung nach Anleitung der in der Verfassung festgesetzten Bestimmungen;
 - c) hoheitliche Verfügungen über das Salz- und Forstwesen, die Gewässer, die Jagd und Fischerei, Ohmgeld, Susten, Märkte und Bergwerke, sowie über Veräusserung und Ankauf von Landeseigenthümlichkeiten; (...)
 - h) die Errichtung und Aufhebung öffentlicher Beamten und ihre Besoldungen;
 - i) das Steuerwesen und alle Verfügungen betreffend die zur Bestreitung der Landesausgaben erforderlichen Mitteln;
 - k) alle Anstalten, Bauten, Anschaffungen, deren Totalkosten die Summe von 5000 Fr. überschreiten, ausserordentlich dringende Verumständungen und Bedürfnisse vorbehalten; (...)

Constitution du 11 mai 1851.

Art. 35. In die Befugnisse der Landsgemeinde fallen: (...)

2. Die gesammte Gesetzgebung, innerhalb der Schranken der Bundes und Kantonsverfassung;
3. Die Festsetzung der zu erhebenden direkten und indirekten Steuern;
4. Die Errichtung und Aufhebung ständiger Beamten und die Festsetzung der dafür zu gewährenden Besoldungen;
5. Verfügungen über Ankauf und Veräußerung von Grundeigentum, sofern der Werth desselben Fr. 1000 übersteigt;
6. Beschlüsse über Anstalten, Bauten und Anschaffungen, deren voraussichtliche Totalkosten den Betrag von Fr. 5000 übersteigen; (...)

Constitution du 22 mai 1887.

ZOUG

III.

La souveraineté réside dans l'assemblée générale des citoyens (**Landsgemeinde**). (...)

IV.

L'assemblée générale composée des citoyens de tout le canton, âgés de vingt ans, approuve ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le conseil du canton. (...)

Constitution du 19 février 1803.

11. Das Volk ist der Souverain des Kantons; es übt seine Souveränität theils an der Landsgemeinde, theils an den verfassungsmässigen Gemeinden, und theils durch den dreifachen Landrath aus. (...)
19. Jede Gemeinde und jeder Gemeindrath ist befugt, Vorschläge für Errichtung neuer Gesetze oder für Abänderung der schon bestehenden zu machen; solche müssen aber von ihnen sechs Wochen, bevor sie der gesetzgebenden Behörde vorgelegt

- werden, dem Kantonsrath eingegeben sein, welcher nach Anweisung des § 28 seinen Bericht hierüber zu machen hat. (...)
28. Dem Kantonsrath kommt das ausschliessliche Recht zu, der gesetzgebenden Behörde Vorschläge zu neuen Gesetzen, oder Abänderung der schon bestehenden vorzulegen. Er ist gehalten, die ihm nach Anleitung des § 19 zugekommenen Anträge ebenfalls an die gesetzgebende Behörde zur Annahme oder Verwerfung zu bringen. Es kann kein Gesetz abgeändert werden, als durch die gesetzgebende Behörde, und zwar nur auf den Vorschlag des mit absoluter Mehrheit (28 Stimmen) dafür stimmenden Kantonsrathes. (...)
40. Die Kantonsausgaben werden durch den Ertrag der Regalien sowohl als durch indirekte Auflagen und direkte Gemeindesteuern, insofern erstere nicht hinlänglich sein werden, bestritten. Die indirekten Auflagen zu bestimmen, soll der Kantonsrath vorschlagen und zur Genehmigung der gesetzgebenden Behörde vorlegen. Diese bestehen hauptsächlich a) in einer Consumo-Abgabe auf alle in den Kanton eingeführten Getränke, b) Stempel, c) Handels- und Jagdpatenten. Die direkten Steuern so wie die übrigen Kantonslasten aber sollen von den betreffenden Gemeinden nach dem Verhältnisse ihrer Repräsentation im Kantonsrathe entrichtet werden.

Constitution du 5 septembre 1814.

- § 37. Ueber Gesetze, Staatsverträge und über Finanzdekrete, welche eine einmalige ausserordentliche Ausgabe von wenigstens 40 000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von wenigstens 5000 Fr. zur Folge haben, findet eine Volksabstimmung statt, wenn: (...)
- b. binnen 30 Tagen, von der Bekanntmachung an, wenigstens 500 Stimmberechtigte mittels amtlich beglaubigter Unterschriften beim Regierungsrathe das Begehren für eine solche Abstimmung stellen. (...)

Constitution du 14/22 décembre 1873.

- § 34. Alle Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse des Kantonsrates, die nicht dringender Natur sind, sowie jene Finanz-

dekrete, welche eine einmalige ausserordentliche Ausgabe von wenigstens 40 000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mindestens 5000 Fr. zur Folge haben, unterliegen der Abstimmung des Volkes, wenn 60 Tage nach Erlass des Gesetzes oder Beschlusses 500 Bürger, deren Stimmberechtigung gemeindeweise amtlich ausgewiesen ist, unterschriftlich die Abstimmung verlangen, (...)

Constitution du 31 janvier 1894.

APPENZELL

III.

La souveraineté de chaque partie du canton réside dans l'assemblée générale des citoyens (**Landsgemeinde**). (...)

IV.

L'assemblée générale de chaque partie du canton est composée de ses citoyens âgés de vingt ans: elle adopte ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le grand Conseil. (...)

Constitution du 19 février 1803.

APPENZELL RHODES-EXTÉRIEURES

1. Die Landsgemeinde oder die allgemeine Versammlung des Volks ist die höchste Landesbehörde. (...)
Der Landsgemeinde müssen alle Bündnisse und Verträge, Kriegs- und Friedensschlüsse, alle Vorschläge zu neuen Landesgesetzen oder zu Abänderung der alten zur Entscheidung vorgelegt werden, nachdem sie vom grossen Rathe geprüft werden sind. (...)

Constitution du 28 juin 1814.

1. (...) Die Landsgemeinde ist die oberste Gewalt im Lande; (...) Der Landsgemeinde allein kommt es zu, auf verfassungsmässigem Wege neue Gesetze zu machen und alte abzuändern

oder abzuschaffen, so oft sie es nöthig findet. (...) Neue wichtige Bauten dürfen nicht ohne Einwilligung oder Vollmacht der Landsgemeinde unternommen werden. Die Jahresrechnung, nachdem sie jedesmal vier Wochen vor der Landsgemeinde durch den Druck bekannt gemacht worden ist, wird derselben vorgelegt und von ihr entschieden, ob sie eine Kommission zu deren Prüfung ernennen wolle. (...)

Constitution du 31 août 1834.

Art. 1. (...) Auf Kosten des Landes dürfen neue wichtige Bauten nicht ohne Einwilligung oder Vollmacht der Landsgemeinde unternommen werden. (...)

Constitution du 3 octobre 1858.

Art. 27. Die **Landsgemeinde** ist die Versammlung aller stimmberechtigten Landeseinwohner und als solche die oberste Gewalt des Kantons. (...)

Der Landsgemeinde allein steht es zu, auf verfassungsmässigem Wege Gesetze zu erlassen, abzuändern oder aufzuheben; auch müssen derselben wichtigere Verträge von allgemein verbindlicher Natur, sowie Vorlagen betreffend bedeutendere neue Bauten auf Kosten des Landes und überhaupt alle Kantonsrathsbeschlüsse von finanziell grösserer Tragweite zur Bestätigung unterstellt werden. Ebenso ist die Jahresrechnung der Landsgemeinde zur Genehmigung vorzulegen, mit der Anfrage, ob sie zu deren Prüfung eine Kommission ernennen wolle.

Constitution du 15 octobre 1876.

APPENZELL RHODES-INTÉRIEURES

(...) Die erste und souveraine Behörde des Landes ist die Landsgemeinde.(...)

Gesetzesentwürfe, welche der grosse Rath derselben vorlegt, werden von ihr angenommen, oder verworfen, oder zurückgewiesen. (...)

Constitution du 30 juin 1814.

(...) Gesetzesentwürfe, welche der Gr. Rath derselben vorlegen muss, werden von ihr angenommen, verworfen, oder zurückgewiesen. (...)

Constitution du 26 avril 1829.

Art. 19. Die oberste Behörde des Landes ist die Landsgemeinde.(...)

Art. 20. Die Landsgemeinde ist die gesetzgebende Behörde und oberste Wahlbehörde.

Constitution du 24 novembre 1872.

LES GRISONS

Article I^{er}

Le canton des Grisons est divisé en trois ligues.

II.

Chaque ligue est divisée en districts (**Hochgerichts**), comme au passé. (...)

V.

La sanction des lois et l'administration sont rétablies dans chaque district comme au passé. (...)

Constitution du 19 janvier 1803.

- 1) Der Freistaat Graubünden bildet zufolge der Bundesakte einen souveränen Mitstand der schweizerischen Eidsgenossenschaft.
- 2) Die Souveränität desselben beruht auf der Gesammtheit der Rätthe und Gemeinden, und äussert sich durch die Mehrheit ihrer gesetzmässig eingeholten und aufgenommenen Willensmeinungen oder Gemeindegemeinschaften. (...)
- 4) Die Hochgerichte und Gerichte haben das Recht, über die von den Landesbehörden ihnen vorgelegten bürgerlichen Gesetze,

Staatsverträge und Bündnisse zu berathschlagen, und solche anzunehmen oder zu verwerfen. (...)

- 8) Der Gr. Rath (...) bestimmt und vertheilt nach einem gesetzlich aufzustellenden Massstabe den Betrag der öffentlichen Beiträge an die Kantonskasse, wenn die Einnahmen die Ausgaben nicht decken sollten; aber neue Erhöhungen der Standesgefälle kann er nicht ohne Genehmigung der Rätthe und Gemeinden einführen. (...)

Constitution du 19 juin 1820.

- Art. 2.** Dem Volke steht zu, von dem Grossen Rathe vorgeschlagene Verfassungsänderungen, Gesetze und Staatsverträge anzunehmen oder zu verwerfen. Seine Einwilligung ist sowohl zur Einführung neuer Steuern oder Abgaben als auch zur Erhöhung der bereits bestehenden erforderlich. (...)

Constitution du 1er février 1854.

- Art. 2.** Die gesetzgebende Gewalt wird vom Volke ausgeübt. Der Volksabstimmung unterliegen: (...)

3. Gesetze.

a. Organische Gesetze, bürgerliche und Strafgesetze mit Einschluss derjenigen über das gerichtliche Verfahren in Civilsachen, sowie in Criminal- und Strafpolizeisachen;

b. Verwaltungsgesetze, insbesondere im Steuer-, Schul-, Strassen-, Forst-, Jagd- und Fischerei-, im Gesundheits- und Armenwesen, sowie in anderen Gebieten der Verwaltung und Volkswirtschaft; (...)

6. Grossrathsbeschlüsse, welche eine neue Ausgabe von Fr. 100 000 oder mehr zur Folge haben, oder eine neue, voraussichtlich in fünf aufeinander folgenden Jahren wiederkehrende Ausgabe von mindestens Fr. 20 000 in sich schliessen; (...)

Constitution du 23 mai 1880.

Ibid.

Constitution du 2 octobre 1892.

VALAIS

3. Der Kanton Wallis ist in dreizehn Zehnen eingetheilt, (...)
20. Der Landrath hat die gesetzgebende Gewalt; die Gesetzesvorschläge werden durch den Staatsrath vorbereitet; kein Gesetz kann vollzogen werden, bevor es den Zehnenräthen wird hinterbracht und durch die Mehrheit derselben bestätigt worden sein. Die Finanz- Gegenstände, Militär- Kapitulationen und Annehmungen der Fremden zu Landesleuten, werden nicht nur den Zehnenräthen, sondern auch den Gemeinderäthen hinterbracht. (...)

Constitution du 12 mai 1815.

- Art. 67.** Les lois, les capitulations militaires, et les décrets de finance ou de naturalisation, portés par le Grand-conseil, ne sont exécutoires que trente jours après leur promulgation.
Dans cet intervalle, la majorité des citoyens valaisans peut les rejeter, si elle le juge convenable. (...)

Constitution du 3 août 1839.

- Art. 71.** Les lois, les capitulations militaires et les décrets de finance et de naturalisation seront référés aux assemblées primaires et ne seront exécutoires qu'après avoir été adoptés par la majorité des citoyens qui auront pris part à la votation. (...)

- Art. 72.** Dans le cas de non-acceptation d'un décret de finances, celui qui existe est maintenu jusqu'à ce qu'un autre l'ait remplacé.

Constitution du 14 septembre 1844.

- Art. 72.** Tout changement à la base du système des finances actuel et toute élévation du taux de l'impôt seront soumis à la sanction du peuple.

Constitution du 23 décembre 1852.

- Art. 15.** Toute décision du grand conseil entraînant une dépense extraordinaire de 60 mille francs ou, pendant le terme de trois ans, une dépense moyenne de 20 mille francs, doit être soumise à

l'adoption ou au rejet du peuple, si ces dépenses ne peuvent être couvertes par les recettes ordinaires du budget.

La votation aura lieu, suivant les formes déterminées par la loi, dans les 50 jours qui suivent la publication des mesures décrétées.

Art. 16. Le taux de l'impôt sur le capital et le revenu est de un et demi pour mille, dont le demi pour mille au moins sera affecté à l'amortissement.

Art. 17. L'amortissement de la dette publique est déclaré obligatoire et sera opéré par annuités régulières, et fera l'objet d'une comptabilité spéciale.

Cet amortissement sera couvert par le produit des avoirs provenant de la liquidation de la banque cantonale et par le demi pour mille ci-dessus.

Art. 18. Si à l'époque de la discussion du budget de 1878, soit en novembre 1877, il est constaté que le un et demi pour mille est absolument insuffisant pour couvrir les services ordinaires de l'administration et l'amortissement ordonné, ce taux pourra être augmenté, mais sans pouvoir dépasser le deux pour mille.

Art. 19. Toute autre élévation de l'impôt sur le capital et le revenu ne peut avoir lieu que si elle est votée par le peuple dans le cas prévu à l'art. 15, ou si elle est rendue nécessaire par des charges extraordinaires imposées au canton par la Confédération.

Constitution du 26 novembre 1875.

SAINT-GALL

3. Das Volk übt in Folge dessen das Gesetzgebungsrecht selbst aus und jedes Gesetz unterliegt seiner Genehmigung. Das Recht der Genehmigung übt das Volk dadurch aus, dass es nach Erlassung eines Gesetzes die Anerkennung und Vollziehung desselben vermöge seiner souveränen Gewalt verweigern kann. (...)

135. Das Recht der Gesetzesgenehmigung, welches dem Volk laut Art. 3 der Verfassung zusteht, beschlägt namentlich die Gesetze über nachbezeichnete Gegenstände:
a) alle Theile der bürgerlichen und peinlichen Gesetzgebung, und einschlagende Staatsverträge;
b) allgemeine Abgabengesetze; (...)
136. Sämtliche Gesetze über die vorbezeichneten Gegenstände treten 45 Tage nach ihrer Erlassung (Promulgation) in Kraft, sofern nicht binnen dieser Frist die Anerkennung verweigert wird. (...)

Constitution du 1er mars 1831.

- Art. 4.** Das Volk übt die Souveränität aus: (...)
e) durch Genehmigung oder Verwerfung der Gesetze.

Constitution du 17 novembre 1861.

- Art. 108.** Alle Gesetze, sowie diejenigen allgemein verbindlichen Beschlüsse des Grossen Rathes, die nicht dringlicher Natur sind, sollen dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn dies dreissig Tage nach der Bekanntmachung des Gesetzes oder Beschlusses von sechstausend stimmfähigen Bürgern durch schriftliches oder mündliches Begehren beim zuständigen Gemeindamte oder durch Abzählung an einer Bürgerversammlung verlangt wird. (...)

Constitution du 12 septembre 1875.

- Art. 47.** Alle Gesetze, sowie diejenigen allgemein verbindlichen Beschlüsse des Grossen Rathes, die nicht dringlicher Natur sind, oder nicht gemäss Art. 55 ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rathes fallen, unterliegen der Abstimmung des Volkes, wenn 30 Tage nach Erlass des Gesetzes oder Beschlusses 4000 Bürger, deren Stimmberechtigung beglaubigt ist, unterschriftlich die Abstimmung verlangen, (...)

Constitution du 30 août 1890.

BÂLE-CAMPAGNE

- § 2. Die Souveränität beruht auf der Gesammtheit der Aktiv- Bürger, welche dieselbe auf folgende Weise ausüben: (...)
c. Durch Theilnahme an der Gesetzgebung, wie in § 40 das Nähere bestimmt ist. (...)

- § 40. Der Landrath ist die oberste Behörde des Kantons Basellandschaft, und übt als solcher die gesetzgebende Gewalt und die Oberaufsicht über alle Behörden aus.
Ein Gesetz erlangt jedoch erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb 14 Tagen von der Publikation an gerechnet, wenigstens Zweidrittheile des souverainen Volks, unter Angabe der Gründe in Zuschriften an den Landrath dasselbe verwerfen. (Veto.)

Constitution du 4 mai 1832.

Ibid.

Constitution du 1er août 1838.

- § 43. Der Landrath ist die oberste Behörde des Kantons Basellandschaft und übt als solche die gesetzgebende Gewalt und die Oberaussicht über alle Behörden aus.
Ein Gesetz, ein allgemein verbindlicher Beschluss und Vertrag erlangt jedoch erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb 30 Tagen, von der Publikation an gerechnet, die absolute Mehrheit des souveränen Volks, durch an offener Gemeinde abzugebende Unterschriften und unter Angabe der Gründe in Zuschriften an den Landrath die Verwerfung ausspricht. (Veto).

Constitution du 2 février 1851.

- § 46. Der Landrath ist die oberste Behörde des Kantons Basellandschaft und übt als solche die gesetzgebende Gewalt und die Oberaussicht über alle Behörden aus.
Alle Gesetze, allgemein verbindliche Beschlüsse und Verträge sollen nach einer dreissigtägigen Publikation im Amtsblatte dem Volke in seinen Gemeindeversammlungen zur Annahme

oder Verwerfung vorgelegt werden. Hiebei entscheidet die Mehrheit der Stimmenden (...)

Constitution du 6 mars 1863.

- § 11. Der Volksabstimmung unterliegen alle Gesetze, ebenso die allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge, soweit sie über die in Verfassung und Gesetzen den Behörden ausdrücklich eingeräumten Kompetenzen hinausgehen. (...)
- § 15. Der Landrath, bestehend aus den Vertretern des Volkes, ist die oberste Behörde des Kantons und übt als solche diejenigen Befugnisse aus, welche ihm durch die gegenwärtige Verfassung übertragen werden. (...)
- § 18. Dem Landrathe werden folgende Obliegenheiten und Befugnisse übertragen: (...)
- 2) die Berathung und Beschlussfassung über alle Gegenstände, welche nach § 11. der Volksabstimmung unterstellt werden; (...)
 - 7) Die Prüfung und Genehmigung der verschiedenen Staatsverwaltungsrechnungen und der Amtsberichte;
 - 8) die Feststellung der jährlichen Voranschläge der verschiedenen Verwaltungen und Fonds;
 - 9) die Verfügung über Ankauf, Veräusserung oder Verpfändung von Staatsgütern, wenn der Werthbetrag die Summe von Fr. 1000 übersteigt; ferner die Beschlussfassung über Aufnahme und Erneuerung von Staatsanleihen;
 - 10) der Entscheid über eine neue einmalige Gesamtausgabe für denselben Gegenstand bis auf den Betrag von Fr. 100 000, sowie über jährliche wiederkehrende einzelne Ausgabeposten bis auf den Betrag von Fr. 10 000, soweit darüber nicht verfassungs- oder gesetzmässige Bestimmungen bestehen;
 - 11) die Beschlussfassung über Erhebung einer Vermögens-, Einkommens- und Erwerbssteuer bis auf 1 vom Tausend Vermögen;

Constitution du 4 avril 1892.

LUCERNE

§ 27. Das souveräne Volk übt seine Souveränitätsrechte theils unmittelbar durch seine stimmfähigen Bürger selbst, theils überträgt es deren Ausübung seinen Stellvertretern. (...)

§ 35. Gegen Gesetze, Bündnisse, Verträge oder Konkordate, sowie gegen Einführung neuer Corporationen, kann das souveräne Volk in den ordentlichen Gemeindeversammlungen Einspruch oder das Veto einlegen. (...)

Constitution du 1er mai 1841.

§ 39. Gegen Gesetze und Staatsverträge kann das souveräne Volk in Gemeindversammlung Einspruch (Veto) einlegen. (...)

Constitution du 29 mars 1863.

§ 39. Ueber Gesetze, Staatverträge und über Finanzdekrete, welche eine einmalige ausserordentliche Ausgabe von wenigstens 200 000 Franken oder eine neue jährliche wiederkehrende Ausgabe von wenigstens 20 000 Franken zur Folge haben, findet eine Volksabstimmung statt, wenn: (...)

b) binnen dreissig Tagen, von der Bekanntmachung an, wenigstens 4000 Bürger beim Regierungsrathe das schriftliche Begehren für eine solche Abstimmung stellen.

Modification constitutionnelle du 17 février 1869.

Ibid. in § 39, al. 1^{er}, Constitution du 4 février 1875.

THURGOVIE

§ 3. Das thurgauische Volk giebt sich selbst seine Verfassung. Jede Veränderung der schweizerischen Bundesverfassung muss demselben zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Alle Gesetze des Kantons unterliegen dem Veto des Volkes. (...)

- § 42. Alle Gesetze unterliegen dem Veto des souveränen Volkes während einer Frist von vierzig Tagen, vom Tage ihrer öffentlichen Bekanntmachung an gerechnet. (...)

Constitution du 9 novembre 1849.

- § 1. Die Staatsgewalt beruht auf der Gesammtheit des Volkes und wird ausgeübt theils unmittelbar durch die Stimmberechtigten, theils mittelbar durch seine Behörden und Beamten. (...)

- § 4. Der Volksabstimmung, welche in der Regel alljährlich zwei Mal, im Frühling und im Herbst, stattfinden soll, unterliegen:
- a) alle Gesetze und Konkordate;
 - b) alle Grossrathbeschlüsse, welche eine neue einmalige Gesamtausgabe von wenigstens 50 000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Verwendung von mehr als 10 000 Fr. zur Folge haben; (...)

Constitution du 28 février 1869.

SCHAFFHOUSE

- § 31. Der Grosse Rath ist die oberste Behörde des Kantons und übt als solche die gesetzgebende Gewalt und die Oberaufsicht über alle Behörden aus.

Wenn das souveräne Volk zu der Einsicht gelangt, dass ein Gesetz mit seinen Interessen im Widerspruch stehe, so ist dasselbe innert vierzig Tagen, vom Zeitpunkte der Promulgation an gerechnet, berechtigt, gegen ein solches Gesetz das Veto zu ergreifen. (...)

Constitution du 2 mai 1852.

- Art. 42.** Seront soumis à une votation populaire si 1000 citoyens actifs, au moins, le demandent:
- toutes les lois, tous les traités et tous les décrets rendus par le grand conseil en application de l'article 23;
 - tous les décrets du grand conseil entraînant une fois pour toutes une dépense nouvelle totale de plus de 150 000 francs

pour un objet déterminé ou une nouvelle dépense annuelle de 15 000 francs au moins.

- Si une votation populaire est demandée par 1000 citoyens actifs dans les 30 jours de la publication de la loi ou du décret, le conseil d'état, à qui la demande doit être adressée, est tenu de l'organiser dans un délai déterminé.
- Tous les décrets du grand conseil susceptibles de faire l'objet d'une demande de votation populaire doivent être remis aux citoyens actifs, accompagnés d'un message à l'appui.
- La votation a lieu dans les cercles électoraux pour le grand conseil, après délibération. La participation au vote est obligatoire.
- Dans la règle, on vote sur l'ensemble, par oui ou par non. Exceptionnellement, le grand conseil peut, indépendamment de la votation d'ensemble, ou en son lieu et place, ordonner une votation sur les diverses parties du projet.
- Le projet est considéré comme accepté si la majorité absolue des votants se prononce en sa faveur.

Constitution du 14 mai 1876.

Art. 42. Seront soumis à la votation populaire qui doit avoir lieu régulièrement au printemps:

1. toutes les lois et tous les décrets rendus par le grand conseil en application de l'article 23 (nouveau);
2. tous les décrets du grand conseil entraînant une fois pour toutes une dépense nouvelle totale de plus de 150 000 francs pour un objet déterminé ou une nouvelle dépense annuelle de 15 000 francs au moins;
3. les décisions que le grand conseil veut soumettre de son chef à la votation.

Le grand conseil peut soumettre en outre à la votation populaire les principes qui doivent être pris en considération dans le décret à élaborer (consultation populaire).

Tous les décrets du grand conseil soumis au vote du peuple doivent être remis aux citoyens actifs, accompagnés d'un message à l'appui.

Dans la règle, on vote sur l'ensemble, par oui ou par non. Exceptionnellement, le grand conseil peut, indépendamment

de la votation d'ensemble, ou en son lieu et place, ordonner une votation sur les diverses parties du projet. La votation a lieu dans les communes; la participation au vote est obligatoire.

Constitution du 24 février 1894.

NEUCHÂTEL

Art. 39. Le Grand-Conseil décrète et abroge les lois, vote les impôts, les dépenses, les emprunts, achats et aliénations du domaine public; il arrête le budget de l'Etat, fixe le traitement des fonctionnaires; (...).

Tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme de 500 000 fr. devra être soumis à la ratification du Peuple.

Constitution du 21 novembre 1858.

Art. 39. Le Grand Conseil décrète et abroge les Lois, vote les impôts, les dépenses, les emprunts, achats et aliénations au domaine public; il arrête le budget de l'Etat, fixe le traitement des fonctionnaires; (...)

Les Lois, sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 3000 électeurs; il en est de même des décrets qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. (...)

Modification constitutionnelle du 29 juin 1879.

VAUD

Art. 23. La souveraineté est exercée par les citoyens actifs réunis en assemblées générales de commune, en assemblées électorales de cercle ou de commune, et, en leur nom, par le gouvernement constitutionnel.

Art. 28. Les assemblées générales de commune sont composées de citoyens actifs domiciliés dans la commune.
Chaque assemblée nomme son président.

Les attributions des assemblées générales de commune sont:
(...)

- b) De voter sur toute proposition qui leur est soumise par le Grand Conseil agissant spontanément ou sur la demande de six mille citoyens actifs;
- c) De sanctionner les emprunts et les engagements financiers mentionnés à l'article 49.

La majorité des citoyens actifs de tout le canton qui auront émis leur suffrage dans les assemblées générales de commune forme une décision obligatoire pour tous; (...)

Art. 49. Sauf le cas de défense nationale et celui de l'exécution d'engagements antérieurs à la présente Constitution, tout emprunt ou engagement financier ayant pour effet d'augmenter, durant la même législature, la dette cantonale de plus d'un million de francs, doit être soumis à la sanction du peuple.

Constitution du 15 décembre 1861.

Art. 26. Les attributions des assemblées de commune sont: (...)

- b) De voter sur toute proposition, loi ou décret soumis au peuple en vertu de l'article 27;
- c) De voter sur toute proposition soumise au peuple par le Grand Conseil;
- d) De procéder à toutes les votations et élections que les Constitutions et les lois fédérales et cantonales leur attribuent.
Les décisions sont prises par la majorité des citoyens actifs qui ont émis leur suffrage dans les assemblées de commune.

Art. 27. Doivent être soumis au vote du peuple, sous réserve des dispositions des articles 99, 100, 101 et 102:

1. Toute proposition émanant de l'initiative de 6000 citoyens actifs;
2. Toute loi ou décret rendu par le Grand Conseil, si la demande en est faite par 6000 citoyens actifs;
3. Toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire de plus de 500 000 francs.

Sont exceptés les cas de défense nationale et l'exécution des engagements antérieurs à la présente Constitution. (...)

Art. 46. Les décrets spéciaux qui, en dehors du budget, ordonnent pendant l'année comptable des dépenses extraordinaires, doivent prévoir et allouer au Conseil d'Etat, comme crédits supplémentaires, les ressources nécessaires. (...)

Art. 47. Sauf le cas de défense nationale et celui de l'exécution d'engagements antérieurs à la présente Constitution, les dépenses extraordinaires décrétées conformément à l'article 46 et non soumises à la sanction du peuple en vertu de l'article 27 § 3, ne peuvent dépasser 500 000 francs par législature.

Constitution du 1er mars 1885.

ZURICH

Art. 30. Alljährlich zwei Mal, im Frühjahr und im Herbst, findet die Abstimmung des Volkes über die gesetzgeberischen Akte des Kantonsrathes statt (Referendum). In dringenden Fällen kann dieser eine ausserordentliche Abstimmung anordnen.

Der Volksabstimmung sind zu unterstellen:

- 1) alle Verfassungsänderungen, Gesetze und Konkordate;
- 2) diejenigen Beschlüsse des Kantonsrathes, welche derselbe nicht endgültig zu fassen befugt ist (s. Art. 31);
- 3) Schlussnahmen, welche der Kantonsrath von sich aus zur Abstimmung bringen will. (...)

Art. 31. Dem Kantonsrathe kommt zu: (...)

5. die endgültige Entscheidung über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck, welche den Betrag von 250 000 Franken nicht übersteigen, sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis auf den Betrag von 20 000 Franken; (...)

Constitution du 18 avril 1869.

BERNE

Art. 2. La souveraineté réside dans la totalité du peuple, et elle est exercée dans les limites fixées par la Constitution:

1. directement, par les citoyens actifs dans les assemblées politiques et dans les assemblées électorales (art. 5, 8, 47, 58 et 59);
2. indirectement, par les autorités établies par la Constitution.

Art. 6. Les assemblées politiques sont appelées à voter: (...)

4. sur les objets que les lois soumettront à leur décision.

Constitution du 13 juillet 1846.

Art. 1er. Toutes les lois seront soumises à l'acceptation ou au rejet du peuple. (...)

Art. 2. Seront pareillement soumis à la décision du peuple les décrets du Grand-Conseil qui doivent entraîner une dépense totale d'au moins 500 000 francs pour le même objet.

Art. 3. L'administration des finances sera réglée par un budget dressé pour une période de 4 ans.

Ce budget renfermera un plan financier basé sur les engagements contractés en vertu de lois ou de décrets, ainsi que sur les besoins de l'administration publique, et qui aura pour principe de maintenir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, et d'amener l'amortissement successif de la dette publique.

En conséquence ce budget renfermera:

1. un aperçu sommaire des dépenses annuelles de l'administration de l'Etat;
2. un plan d'amortissement complet de la dette publique;
3. un aperçu sommaire des recettes ordinaires annuelles;
4. l'assiette de l'impôt.

Ce budget sera présenté à l'acceptation ou au rejet du peuple; il sera soumis à une révision la première année de chaque période administrative. En outre, tout décret du Grand-Conseil apportant des modifications au budget arrêté, devra, pour être valable, être précédé d'une révision dudit budget.

Le budget adopté en dernier lieu demeurera valable jusqu'à l'acceptation par le peuple du budget révisé.

Loi du 4 juillet 1869, pour l'exécution de l'art. 6, chif. 4 de la Constitution.

Art. 11. L'art. 3 de la loi du 4 juillet 1869 (budget quadriennal), ainsi que les ordonnances qui s'y rapportent, sont abrogés. L'administration des finances sera réglée par un budget annuel, dressé par le Grand Conseil avant le commencement de chaque exercice.

Le budget sera basé sur le principe de l'équilibre entre les recettes et les dépenses. S'il est nécessaire, pour établir cet équilibre, d'élever l'impôt direct actuel, le peuple devra être appelé à ce prononcer sur l'acceptation ou le rejet de cette augmentation de l'impôt.

Loi du 2 mai 1880, sur la simplification de l'administration de l'Etat.

Art. 6. Der Volksabstimmung unterliegen: (...)

2. die Gesetze.

In jedem Gesetz sind diejenigen Bestimmungen zu bezeichnen, deren nähere Ausführung einem Dekret des Grossen Rates vorbehalten wird. (...)

4. Diejenigen Beschlüsse des Grossen Rates, welche für den gleichen Gegenstand eine Gesamtausgabe von mehr als fünf-hunderttausend Franken zur Folge haben.

5. Beschlüsse betreffend die Aufnahme von Anleihen. Ausgenommen hievon sind solche Anleihen, welche zur Rückzahlung bereits bestehender Anleihen dienen, so wie vorübergehende Geldaufnahmen, welche spätestens im nächstfolgenden Rechnungsjahre aus der laufenden Verwaltung zurückbezahlt werden.

6. Jede Erhöhung der direkten Staatssteuer über den zweifachen Betrag des Einheitsansatzes. Steuererhöhungen über diesen Betrag können jeweilen nur für eine zum Voraus bestimmte Zeitdauer beschlossen werden. (...)

Constitution du 4 juin 1893.

ARGOVIE

- § 2. Das Argauische Volk übt in der Gesamtheit seiner stimmfähigen Bürger die Souveränität aus: (...)
b) durch das Begehren auf Revision der Verfassung (§ 88.) und Abänderung erlassener Gesetze (§ 48.); (...)
- § 48. Jedes Gesetz soll einer ganzen oder theilweisen Abänderung unterworfen werden, wenn 5000 stimmfähige Bürger dieselbe unter Angabe der Gründe verlangen und hierauf die absolute Mehrheit der in gesetzlicher Anzahl in den Gemeinden versammelten stimmfähigen Bürger (§ 36.) sich dafür ausgesprochen hat.

Constitution du 22 février 1852.

- § 2. Das Aargauische Volk übt in der Gesamtheit seiner stimmfähigen Bürger die Souveränität aus:
a. durch das Begehren der gesammten oder theilweisen Revision der Staatsverfassung (...), sowie der Abänderung bestehenden Gesetze (...)
c. durch das Recht der Einsprache gegen in § 47. bezeichneten Grossraths-Erlasse;
- § 47. (...) Die vom Grossen Rathe in zweiter Berathung beschlossenen Gesetze und die Beschlüsse desselben über Genehmigung von Staatsverträgen und Staatsanleihen von mehr als einer Million Franken, treten vierzig Tage nach deren Bekanntmachung in Kraft, wenn nicht inzwischen von 5000 Stimmberechtigten dagegen Einsprache erhoben und das Begehren auf Verwerfung gestellt wird.
Wird ein solches Begehren innerhalb obiger Frist dem Regierungsrathe eingereicht, so ist dasselbe der Volksabstimmung zu unterstellen.
Für die Verwerfung ist die Zustimmung der Mehrheit der in gesetzlicher Anzahl in den Gemeinden versammelten stimmberechtigten Bürger erforderlich. (...)

Révision constitutionnelle du 15 décembre 1863.

- § 2. Das Aargauische Volk übt in der Gesamtheit seiner stimmfähigen Bürger die Souveränität aus: (...)
- a. durch das Begehren der gesammten oder theilweisen Revision der Staatsverfassung, sowie des Erlasses neuer oder der Abänderung bestehender Gesetze; (...)
 - c. durch die Annahme oder Verwerfung der in § 47.b. bezeichneten Erlasse des Grossen Rathes (Referendum);
- § 47. b. Der Genehmigung des Volkes sind folgende Erlasse des Grossen Rathes zu unterstellen.
- a. alle von demselben erlassenen Gesetze;
 - b. die von ihm genehmigten Staatsverträge und Konkordate;
 - c. Staatsanleihen von mehr als Einer Million Franken;
 - d. Schlussnahmen des Grossen Rathes, welche eine neue einmalige Ausgabe für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 250 000, oder eine neue, jährliche wiederkehrende Ausgabe von mehr als Fr. 25 000 zur Folge haben;
 - e. im ersten Jahre jeder Verwaltungsperiode die muthmassliche Steueranlage auf je vier Jahre, unter Vorlage eines summarischen Voranschlages der Einnahmen und nothwendigen Ausgaben des Staates während dieser Zeit;
 - f. alle weiteren Beschlüsse des Grossen Rathes, bei denen es von einem Viertel der sämtlichen Mitglieder verlangt wird. (...)

Révision constitutionnelle du 15 avril 1870.

- Art. 25. Der Genehmigung des Volkes sind folgende Erlasse des Grossen Rathes zu unterstellen:
- a) Alle Verfassungsänderungen und Gesetze.
 - b) Schlussnahmen des Grossen Rathes über eine einmalige Ausgabe für einen bestimmten Zweck von mehr als 250 000 Fr., sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 25 000 Fr.
 - c) Beschlüsse, die für ein Verwaltungsjahr den Bezug von mehr als einer halben direkten Staatssteuer anordnen, wobei je- weilen vom Grossen Rathe die Verwendung dieses Mehrbedarfes genau zu bezeichnen und zu begründen ist.

- d) Staatsanleihen von mehr als einer Million Franken.
- e) Alle weitem Beschlüsse des Grossen Rathes, welche derselben von sich aus der Volksabstimmung unterstellen will, ausgenommen die in Art. 33, d und h bezeichneten Beschlüsse.

Der Grosse Rath ist berechtigt, neben der Abstimmung über die Vorlage ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte derselben anzuordnen.

Die Volksabstimmung findet ordentlicher Weise zweimal im Jahre, im Frühling und Herbst, je an einem Sonntage in den Einwohnergemeinden statt. Vor der Abstimmung wird Berathung eröffnet. In dringenden Fällen kann der Grosse Rath eine ausserordentliche Abstimmung anordnen.

Für die Verwerfung eines Erlasses ist die Mehrheit der in gesetzlicher Anzahl an der Abstimmung theilnehmender Bürger erforderlich.

Art. 33. Dem Grossen Rathe werden nachstehende Pflichten und Befugnisse übertragen: (...)

- d) Die Bewilligung einer direkten halben Staatssteuer, sowie die Bestimmung der Verwendung derselben und aller andern Staatseinkünfte.

Drei Viertheile des Ertrages der halben Staatssteuer sind jedoch vorab als Beiträge an das Schul- und Armenwesen der Gemeinden und ein Viertheil ist für volkswirtschaftliche Zwecke zu verwenden. (...)

- h) Der Entscheid über den jährlichen Voranschlag. (...)

Constitution du 7 juin 1885.

SOLEURE

§ 30. Der Kantonsrath hat das Recht der Gesetzgebung; seine Obliegenheiten und Befugnisse sind insbesondere:

- 1) Er berathet über die ihm von dem Regierungsrathe eingereichten Vorschläge zu Gesetzen und Beschlüssen, die er mit oder ohne Abänderung annehmen, verwerfen oder zurückweisen kann. Er kann auch den Regierungsrath zur

Einreichung eines Vorschlags zu einem Gesetze oder Beschlüsse in einer bestimmten Zeit auffordern, und wenn innert derselben keiner erfolgt, durch eine aus seiner Mitte zu ernennende Kommission sich einer solchen einreichen lassen.

- 2) Er beschliesst über allgemeine Steuern, Abgaben und Sporteln. (...)

- § 32.** Die in § 30. Nr. 1 und 2 erwähnten Gesetze und Beschlüsse unterliegen der Genehmigung oder Verwerfung (Veto) des Volkes, wenn eine Veto- Abstimmung entweder von dem Kantonsrathe selbst beschlossen oder binnen 30 Tagen von der Bekanntmachung hinweg von wenigstens 3000 Stimmberechtigten durch Unterschrift oder Stimmgebung in Gemeindeversammlungen unter Angabe der Gründe verlangt wird. Die Mehrheit der Stimmenden entscheidet über Genehmigung oder Verwerfung.

Constitution du 1er juin 1856.

- § 20.** In Hinsicht auf kantonale Verhältnisse unterliegen der Genehmigung des Volkes:
- a. Die vom Kantonsrathe nach § 41 Ziff. 2 und 3 erlassenen Gesetze und allgemein verbindliche Beschlüsse, sowie Staatsverträge gesetzgeberischer Natur.
 - b. Alle Kantonsrathsbeschlüsse, welche für denselben Gegenstand eine neue einmalige Gesamtausgabe von wenigstens 100 000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Verwendung von mehr als 20 000 Fr. zur Folge haben, sofern darüber als Gesamtausgabe nicht schon eine Abstimmung stattgefunden hat. (...)
- § 41.** Der Kantonsrath hat insbesondere folgende Obliegenheiten und Befugnisse: (...)
- 2) Er berathet nach Massgabe des von ihm ausgestellten Geschäftsreglementes über die aus seiner Mitte hervorgehenden oder ihm vom Regierungsrath eingereichten Vorschläge zu Gesetzen und Beschlüssen.

- 3) Er beschliesst über allgemeine Steuern, Abgaben und Sporteln.

Constitution du 12 décembre 1875.

Art. 17. Der Volksabstimmung unterliegen folgende Erlasse des Kantonsrathes:

1. Alle Verfassungsänderungen, Gesetze und deren authentische Interpretation, sowie Staatsverträge gesetzgeberischer Natur;
2. Kantonsrathsbeschlüsse, welche für den gleichen Gegenstand eine neue einmalige Gesamtausgabe von mehr als 100 000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von **mehr** als 15 000 Fr. zur Folge haben;
3. Staatsanleihen von mehr als einer halben Million Franken, sofern sie nicht zur Rückzahlung bereits bestehender Anleihen dienen sollen; (...)

Constitution du 23 octobre 1887.

BÂLE-VILLE

- § 23. Gesetze, sowie allgemein verbindliche Grossrathsbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 1000 Stimmberechtigten verlangt, oder vom Grossen Rath beschlossen wird (facultatives Referendum). (...)

Constitution du 10 mai 1875.

- § 29. Gesetze, sowie endgültige Grossratsbeschlüsse, die weder persönlicher noch dringlicher Natur sind, sollen der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 1000 Stimmberechtigten verlangt, oder vom Grossen Rate beschlossen wird (fakultatives Referendum).

Constitution du 2 décembre 1889.

GENÈVE

Art. 1er Les Lois ou Arrêtés législatifs votés par le Grand Conseil, sont soumis à la sanction du peuple lorsque le *référéndum* est demandé par 35 000 électeurs au moins, dans le cours des 30 jours qui suivent celui de la publication de ces Lois ou Arrêtés, et sous les réserves ci-après.

Art. 2. Le *référéndum* ne peut s'exercer contre la Loi annuelle sur les Dépenses et les Recettes, prise dans son ensemble. Ne peuvent être soumises au *référéndum* que les dispositions spéciales de cette Loi établissant:

a) Un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt déjà existant;

b) Une émission de prescriptions ou un emprunt sous une autre forme.

Le Grand Conseil indique, dans la Loi budgétaire, les articles qui doivent attendre le délai de 30 jours pour être promulgués.

Art. 3. Le *référéndum* ne peut également pas s'exercer contre les Lois et Arrêtés législatifs ayant un caractère d'urgence exceptionnelle.

La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil.

Loi constitutionnelle du 25 mai 1879.

TESSIN

Art. 7. Le Leggi e le risoluzioni legislative, di carattere obbligatorio generale, e che non sono di natura urgente, debbono essere sottoposte al Popolo per l'accettazione od il rifiuto, quando ciò sia domandato entro un mese dalle loro pubblicazioni sul *Foglio Ufficiale*, da 5000 cittadini aventi diritto di voto. (...)

Constitution du 23 juin 1830, révision constitutionnelle du 10 février 1883.

Art. 31. Le Leggi ed i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale che non sono di natura urgente, o che anche essendo di natura urgente importano una spesa superiore a fr. 200 000, debbono essere sottoposti alla votazione popolare per l'accettazione od il rifiuto, quando ciò sia domandato da 5000 cittadini aventi diritto di voto, entro un mese dalla pubblicazione sul *Foglio Ufficiale*.

Révision constitutionnelle du 2 octobre 1892.

Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich

Andreas GROSS
Politikwissenschaftler, Zürich
Andreas KLAGES
Politologe¹, Marburg

9 Thesen zur Entstehung einer neuen politischen Kultur als Bausteine für eine Theorie der Direkten Demokratie

1. Wir haben bisher vor allem über das Initiativrecht auf Bundesebene nachgedacht. Mit Fug und Recht, denn mit ihren 206 Volksinitiativen zwischen 1891 und Oktober 1995², gehört das eidgenössische Initiativrecht zu den kreativsten Säulen der Direkten Demokratie. Für die direktdemokratische Kultur in der Schweiz und die politische Mentalität der Schweizerinnen und Schweizer ist aber die Direkte Demokratie in den Kantonen und Gemeinden mindestens ebenso wirkungsvoll und prägsam gewesen. Wie sehr und in welcher Beziehung zu den eidgenössischen Erfahrungen ist allerdings schwer abzuschätzen. Denn trotz der

¹ Andreas GROSS, Politikwissenschaftler, leitet das Wissenschaftliche Institut für Direkte Demokratie in Zürich (WIDD) und ist Lehrbeauftragter an der Uni Marburg, Andreas KLAGES ist Politologe, Assistent an der Uni Marburg, und realisierte den Anhang zur Praxis der Volksinitiative im Kanton Zürich im Rahmen eines Praktikumsaufenthalts am WIDD auf der Grundlage einer älteren Quellenarbeit des WIDD.

² Siehe die jährlichen Übersichten über die Volksinitiativen im Bund von 1984 bis 1995 in: Andreas GROSS, *Direkte Demokratie als Chance und Prozess, die verkannten Seiten einer radikalen Errungenschaft*, Zürich, 1996 (in Vorbereitung).

verdienstvollen Arbeiten von Christian Moser in den 1980er Jahren³ ist die Direkte Demokratie auf kantonaler und – diesseits der demokratietheoretisch problematischen kommunalen Versammlungsdemokratie – auf der städtischen Ebene nach wie vor ein eher unbekanntes Wesen.

2. Deshalb hatte ich ursprünglich die Absicht, nach der polit-seismographischen Methode die noch nicht ganz 200 kantonalen Volksinitiativen in Zürich seit 1869 zu analysieren sowie die Ergebnisse mit den Analysen der kommunalen Volksinitiativen der Städte Zürich⁴ und Winterthur⁵ einerseits und denjenigen auf Bundesebene andererseits zu vergleichen. Unter der «polit-seismographischen Methode» verstehe ich eine Lesart der Volksinitiativen, dergemäss die Lancierung einer Volksinitiative ein Hinweis auf vorhandene, aber machmal auch übersehene politische Konflikte, soziale Defizite, subjektive und/oder objektive Zurücksetzungen, gesellschaftliche Benachteiligungen und Enttäuschungen darstellt. In dieser Art können Zeitpunkt, Träger und Gegenstand einer Volksinitiative wie Seismographen der politischen Verhältnisse verstanden werden oder wie ein politisches Thermometer, mit dem sich die politische Temperatur der Gesellschaft messen, oder, gleichsam archäologisch wieder ausgraben lässt. Diese komplette und praktische Liste aller bisherigen kantonalen Volksinitiativen in Zürich sowie die sich nach Träger, politischer Herkunft, Gegenstand und Schicksal entschlüsselnden Tabellen und Schaubilder, sind von Andreas Klages dankenswerterweise realisiert worden und folgen im Anhang zu diesem Text. Für den mündlichen Vortrag eignen sie sich weniger. Ich möchte diese Gelegenheit vielmehr dazu nutzen, ansatzweise so etwas wie einen historischen Schatz zu heben, der sich meines Erachtens in den *Land-*

³ Christian MOSER, «Erfolge kantonalen Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaften*, 27/1987, S. 159-188.

⁴ Siehe Andreas GROSS, «'Punkto Volksinitiativen sind die Zürcher initiativ', Die 130 Volksinitiativen in der Stadt Zürich von 1893-1987», in: *Tages-Anzeiger*, Zürich, vom 6. Januar 1988, S. 2, sowie die Ergänzung von Volker MITTENDORF, *Die 16 Volksinitiativen in der Stadt Zürich von 1988-1995*, unveröffentlichtes Manuskript, Zürich, WIDD.

⁵ Volker MITTENDORF, *Die 56 Volksinitiativen in der Stadt Winterthur von 1928 bis Sept. 1995*, unveröffentlichtes Manuskript, WIDD, Zürich 1995, ein Artikel für den *Winterthurer Landboten* ist in Vorbereitung.

bote-Artikeln von Salomon Bleuler und Friedrich Albert Lange verbirgt, als sie redaktionell von 1867 bis 1869 die demokratische Bewegung in Zürich mehr als nur begleiteten und gleichsam konzeptionell um deren direktdemokratische Ausstattung besorgt waren.

3. In dieser Absicht fühlte ich mich durch unsere gestrige, ebenso spannende wie kontroverse Debatte sowohl bestätigt als auch ermutigt. Denn diese Diskussion hat uns gezeigt, wie sehr uns so etwas wie eine für historische wie zeitgenössische Analysen hilfreiche Theorie der Direkten Demokratie fehlt.

In diesem Sinn habe ich mein Referat nochmals umstrukturiert, um einen ersten Beitrag zur Eröffnung einer Art Theoriwerkstatt für die Direkte Demokratie zu leisten. Es wäre vermessen zu glauben, ein einzelner könne eine solche Theorie alleine entwickeln. Umso mehr freue ich mich auf die Arbeiten und kommenden Kolloquien des Genfer Studienzentrums C2D. In einer solchen Theorie-Manufaktur müssten verschiedene Forscher tätig sein und ihre Arbeiten an solchen wie den kommenden Symposien zur Diskussion stellen.

Ich möchte im folgenden einige Hinweise darauf geben, inwiefern eine solche Theoriwerkstatt mit Rohstoffen aus der kantonalzürcherischen Geschichte der Direkten Demokratie in Betrieb gesetzt werden könnte. Mit ihnen liessen sich erste Bausteine für eine Theorie der Direkten Demokratie herstellen, welche uns Kriterien und Richtungen zur Beurteilung der Demokratieentwicklung der Schweiz liefern könnten, genauer der Demokratiehaltigkeit und der emanzipativen Substanz und Potentiale der Entwicklung der Direkten Demokratie. Zu diesem Versuch fühle ich mich nicht nur durch Diskussionserfahrungen wie der gestrigen ermutigt, sondern auch durch die Entdeckung eines Intellektuellen, der massgeblich zu den konzeptionellen Vorstellungen über die Direkte Demokratie derjenigen Handwerker, Bauern und Intellektuellen beitrug, die diese zwischen 1867 und 1869 erkämpft haben: Den in Zürich geborenen, deutschen Philosophen Friedrich Albert Lange (1828-1875)⁶. Der Verleger des *Winterthurer Landboten*, Salomon Bleuler, holte den von den ausbleibenden demokratischen Erfolgen in

⁶ Die immer noch umfassendste Biografie von F. A. LANGE ist schon fast 100 Jahre alt und stammt von O. A. ELLISSEN, *Friedrich Albert Lange, eine Lebensbeschreibung*, Leipzig 1891, S. 271.

Deutschland frustrierten, aber in Zürich aufgewachsenen Lange 1866 als Redaktor nach Winterthur. Dort avancierte Lange schnell aber nur für kurze Zeit zu einem der bedeutendsten Theoretiker der «Volks-gesetzgebung», ohne freilich bisher in der Geschichte der schweizerischen Demokratie oder der von ihm mitgeprägten Marburger philosophischen Schule der Neukantianer als solcher rezipiert worden zu sein⁷.

Am 19. April 1869, dem Montag nach dem denkwürdigen Abstimmungswochenende über die neue Zürcher Verfassung schrieb Friedrich Albert Lange im Leitartikel für das Dienstagblatt des *Landboten*, dem «leitenden Organ der kantonalen Demokratie»⁸: «Der 18. April 1869 hat dem Kanton Zürich eine Verfassung gegeben, die zu den bedeutungsvollsten Erscheinungen auf dem Gebiete der neueren Staatseinrichtungen gezählt werden muss. Sie ist mit einem Wort der erste konsequente Versuch, die Idee der reinen Volksherrschaft in einer den modernen Kulturverhältnissen entsprechenden Form durchzuführen und die ehrwürdige aber schwerfällige und nur für kleine Verhältnisse geeignete Landsgemeinde durch eine Einrichtung zu ersetzen, deren Eckstein die Abstimmung durch die Urne in den Gemeinden ist»⁹.

Es folgt ein Satz, der unterstreicht, wie sehr sich damals die Demokratische Bewegung von einem technischen Fortschritt getragen fühlte, den sie für den demokratischen Fortschritt zu nutzen versuchte und von dem sie sich politisch ermutigt fühlte. «Wer am gestrigen Abend ein Telegraphen-Bureau in seiner rastlosen Tätigkeit beobachtet hat, dem wird es nicht verborgen bleiben, wie eng diese Art des Volksentscheides mit dem ganzen Charakter der Neuzeit verbunden ist. Während in früheren Zeiten ein solcher Willensakt des gesammten Volkes ungleich schwerer wiegende Kosten und Opfer erfordert hätte, machen unsere Posten und Strassen, Eisenbahnen und Schnellpressen die Verbreitung der Vorlagen und der Bekanntmachungen über die Form des Entscheides, die Erzeugung und Vertheilung der Stimmkarten so leicht, dass der

⁷ ELLISSEN (Fn. 6) bemerkt auf Seite 171, dass LANGE als Lebenswerk eine «Theorie der demokratischen Republik» vorschwebte, die er jedoch seines frühen Todes wegen nicht realisieren konnte; umso mehr darf angenommen werden, dass viele seiner Grundsatzartikel während der Demokratischen Bewegung auch als Beiträge zu einer solchen Theorie verstanden werden können.

⁸ So ELLISSEN (Fn. 6), ebenda Seite 167.

⁹ *Landbote*, 20. April 1869, Seite 1.

Gedanke, diese ungemainen Vorteile im Dienste eines politischen Prinzips zu verwerten, früher oder später irgendwie durchschlagen musste (...). Viele haben ihren Antheil an der Anregung, Verbesserung und spezieller Durchführung der neuen Idee, die eben bei uns ihren Boden gefunden hat, wie ein in der Luft schwebender Keim zur Pflanze emporspriesst, sobald er die Bedingungen seiner Entwicklung gefunden hat. Eine ungewöhnlich tiefe Verstimmung über die schroff hervorgetretenen Mängel des Repräsentativsystems, ein hoher Grad von politischem Selbstbewusstsein im Volke, die Grundlage einer trefflichen Volksschule, Anfänge und viel verheissende Bruchstücke der neuen Einrichtung rings um uns her in kantonalen und eidgenössischen Verfassungsbestimmungen – alles das musste zusammentreffen und eine plötzliche Erschütterung der Gemüther liess das Prinzip der direkten Gesetzgebung hervorschiessen, wie den Krystall aus einer gesättigten Lösung»¹⁰.

5. Ich suchte im, in den Jahren 1868/1869 offenbar überwiegend von Lange als vom politisch noch aktiveren Bleuler redigierten, *Landboten*¹¹ nach weiteren, theoretisierenden Absichten verratenden publizistischen Schmuckstücken zur Bedeutung und zum Charakter der Direkten Demokratie; selbstverständlich nicht ohne ein spezifisches Erkenntnisinteresse. Dieses lässt sich in einigen Thesen zusammenfassen, mit der die Kontroverse um einige andere Aspekte erweitert werden soll:

Meiner Meinung nach liegt der Direkten Demokratie ein ausgesprochen modernes Demokratie- und Politikverständnis zugrunde. Demokratie wird als Prozess verstanden. Als ein Prozess, mit dem Herrschaftlichkeit abgebaut werden kann und in dem die Bürger, beziehungsweise die Bürgerinnen, zur Mitgestaltung ihrer Lebenswelt ermutigt werden. Macht soll geteilt und von keiner Seite monopolisiert werden können.

¹⁰ *Landbote*, 20. April 1869, Seite 1.

¹¹ Da sie alle ungezeichnet publiziert worden sind, ist es schwierig, mit aller Gewissheit nachzuweisen, wer von beiden jeweils der Autor gewesen ist. Ein Problem, das schon Zeitgenossen beschäftigte, heisst es doch bei ELLISSEN (Fn. 6), S. 174: Wie sehr BLEULER und LANGE zusammenpassten, «dafür gibt es keinen schlagenderen Beweis als die Tatsache, dass sie einander, hie und da, sei es zum Scherz, sei es im Drang der Umstände, angefangene Leitartikel aus der Hand nahmen und fortsetzten. Öfter hatten sie das Vergnügen, die Freunde in Zürich und Winterthur über die Urheberchaft eines Artikels zanken zu hören, und wiederholt ging das Schlussurteil dahin, dass man die beiden verwechselte».

Zudem sollen die politisch Verantwortlichen gezwungen werden können, sich öffentlich für ihre Handlungen und Unterlassungen, diskursiv, zu legitimieren.

In diesem Sinn entwickelt sich in der Direkten Demokratie ein kommunikativeres Politikverständnis. Niemand soll soviel Macht haben, dass er nicht ab und zu mal lernen muss; eine These, welche das Diktum von Karl Deutsch paraphrasiert, wonach Macht das Privileg einräumt, nicht lernen zu müssen. Fortschritt muss in einer Direkten Demokratie als kollektiver Lernprozess verstanden werden, politische Fortschrittsarbeit als permanente Überzeugungsanstrengungen.

Noch grundlegender: Die Direkte Demokratie zwingt uns, nicht aneinander vorbei zugehen, sondern aufeinander zu. Sie zwingt uns zur mehr oder weniger permanenten Auseinandersetzung mit unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern. Sie verschafft so einer modernen und somit vielfach fragmentierten Gesellschaft, deren Fragmente erst noch zentrifugale Tendenzen haben, ein integratives Moment: Indem wir uns miteinander auseinandersetzen, schaffen wir eine Beziehung zueinander und Bindungen, die die Fundamente einer Gesellschaft ausmachen.

So ist die Direkte Demokratie fast so etwas wie ein Anker für die Freiheit, der verhindert, dass diese von den Wogen der Banalisierung des Politischen hinweggetragen wird. Denn: «Erst in diesem Miteinander des Handelns konstituiert sich eine wirklich gemeinsame Welt. Und erst das Handeln führt die Menschen aus dem lebensnotwendigen Tun, hinaus ins offene Feld der Möglichkeiten. Das Handeln begründet die menschliche Freiheit. Denn im Handeln hat der Mensch die Chance frei zu sein, nicht im Denken, oder etwa negativer Art, dadurch, dass er von anderen in Ruhe gelassen wird. Sondern über das Handeln ist der Mensch in der Lage, auch prinzipiell Neues in die Welt zu bringen»¹².

Auch erkenntnistheoretisch erzwingt die Direkte Demokratie eine Pluralität der öffentlichen Diskussion sowie eine Zugänglichkeit der Öffentlichkeit, welche der Annäherung an das politisch Richtige und der Suche nach der politischen Wahrheit, die niemand kennt, nur förderlich ist. Hannah Arendt selber meinte dazu: «Im Raum des Politischen, der die Relationen des Menschen regelt, wird jede allgemeine Wahrheit, also

¹² Peter LEUSCH und Michael GREVEN über den Sinn des Politischen, Zur Aktualität von Hannah Arendts Denken, Deutschland Radio, 6. Januar 1995, 19.15-20.00 Uhr.

jede Weltanschauung oder Weltsicht, notwendigerweise relativiert (...). Jeder, der meint, die Wahrheit zu haben als etwas, das andere zwingt, befindet sich nicht nur in einem Irrtum über den eigentlichen Sinn solcher allgemeinen und absoluten Wahrheiten, er bildet für das menschliche Miteinander und die in ihm mögliche Wahrhaftigkeit eine Gefahr, insofern er die Menschen daran hindert auszusprechen, was ihnen Wahrheit dünkt und so den unendlich vielen partikularen Wahrheitsperspektiven den Boden einer gemeinsamen Welt, die sich doch jedem anders darbietet, unter den Füßen entzieht»¹³.

6. Sinn und Notwendigkeit einer intensiveren und vielfältigeren öffentlichen Debatte als Konsequenz der Volksrechte werden in verschiedenen programmatischen Erklärungen und Artikeln der Demokratischen Bewegung in Zürich zum Ausdruck gebracht. So hiess es im Aufruf des, die Bewegung führenden «15er Komitees» vom 18. Januar 1868: «An der Spitze unserer Forderungen aber steht der Ausbau der Volksherrschaft, die Beziehung des Volkes zur gesetzgeberischen Betätigung: das Referendum und die Initiative (...). Um nichts Geringeres handelt es sich, als Eure bisherige Scheinsouveränität zu einer wirklichen und wahrhaften Volkssouveränität zu entwickeln, die massgebende Macht und Gewalt aus den Händen Einzelner auf die starken Schultern der Gesamtheit zu verlegen (...). Das republikanische Leben bedarf der steten und ruhigen Ausgleichung solcher entgegengesetzter Strömungen. Die von uns befürworteten Einrichtungen werden das Volk mit politischen Kenntnissen und Anschauungen bereichern (...). Die Behörden, die Staatsmänner, die Repräsentanten werden sich mehr als bisher bemühen, die Volkskreise mit ihren Gedanken und Überzeugungen vertraut zu machen, und das Volk wird ihnen mit dem klaren und unverfälschten Ausdruck seiner Bedürfnisse und Neigungen entgegenkommen»¹⁴. Einige Monate später hiess es: «Nichts regt das geistige Leben des Volkes so sehr an, als eine gründliche Beschäftigung mit den grossen Fragen des gemeinsamen öffentlichen Wohls»¹⁵.

¹³ Originalton Arendt, ebenda.

¹⁴ «An die stimmberechtigten Einwohnern des Kantons Zürich», *Landbote*, 18. Januar 1868, S. 1.

¹⁵ «Die Aussicht auf bessere Zeiten», *Landbote*, 22. Februar 1868, S. 1.

Dass einem modernen Freiheitsverständnis aktives Handeln entspricht, zeigte der Zürcher Korrespondent des *Grütli* schon 1868: «Wie mir scheint, ist der Grundgedanke der Mehrheit der Verfassungskommission, aus dem Kanton Zürich einen kleinen Freistaat zu schaffen, der allen Anforderungen entspreche, die billige Rücksichten an ein Gemeinwesen der Neuzeit stellen können. Die Souveränität soll nicht bloss in dem Volke ruhen, sondern durch Initiative und Referendum tätig und mitbestimmend (hoffentlich auf anderem Wege auch vorberatend) ausgeübt werden»¹⁶.

Zuvor hatte der gleiche Korrespondent geschrieben und dabei Formulierungen gewählt, die auch 120 Jahre später als zeitgenössisch empfunden würden: «Vor der Hand scheint mir, lasse sich nur so viel als Grundstimmung des zürcherischen Volkes betrachten, es erklärte: Wir nehmen die Entscheidung unserer staatlichen Geschicke in die eigene Hand, wir wollen in irgendeiner Form das letzte Wort dazu zu sagen haben.»¹⁷.

In diesen Zitaten kommt nichts von dem «demagogischen Populismus» zum Ausdruck, der gestern und auch sonst manchmal denjenigen unterstellt wird, die im Kanton Zürich in den 1860er Jahren die Direkte Demokratie erkämpft haben¹⁸. Salomon Bleuler sprach schon an der ersten «Landsgemeinde» vom 15. Dezember 1867 von «der richtigen Physionomie einer Republik», die es anzustreben gelte im Kanton Zürich, «die den Volkswillen und den Zeitgeist, das Verständnis des schlichten Mannes und die grossen Gedanken des Staatsmannes friedlich vermittelt und versöhnt.»¹⁹.

¹⁶ «Aus Zürich», *Der Grütli*, Bern, 15. Juli 1868.

¹⁷ «Korrespondenz aus Zürich», *Der Grütli*, Bern, 11. März 1868.

¹⁸ Beatrix MESMER (Bern) und Hans-Ulrich JOST (Lausanne) äusserten sich schon früher in dieser Art. Erklärbar ist dies möglicherweise dadurch, dass in der Geschichtsschreibung der Bewegung lange Zeit die Bedeutung des Pamphletisten Friedrich LOCHER überschätzt wurde, beziehungsweise die Überbetonung seiner Rolle sich zur Diskreditierung der Volksrechte als Grundanliegen der Bewegung trefflich geeignet hat. Siehe dazu das Einleitungskapitel bei Martin SCHAFFNER, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre, Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*, Basel 1982.

¹⁹ *Der Landbote*, Winterthur, 17. Dezember 1867.

Im Gegensatz zu heutigen populistischen Diskursen zugunsten «plebiszitärer Elemente» im Umfeld eines Haider, Berlusconi oder Le Pen, welche mit Volksabstimmungen die parlamentarische Demokratie untergraben statt ergänzen wollen, betonte Grossrat Salomon Bleuler schon 1867 deren komplementäres Verhältnis, indem er von «der Herstellung der Volksherrschaft in glücklicher Verbindung mit der Repräsentation» sprach, was auch dazu führen soll, dass das Volk von seiner Herrschaft keinen «engherzigen und kurzsichtigen» Gebrauch machen werde.²⁰

Die *Thurgauer Zeitung* betonte sogar die Kooperation zwischen Bürgern und Behörden, welche durch die Volksrechte gefördert wurde: «Wie jeder Einzelne sich sagen muss, dass seine Wohlfahrt mit dem Gedeihen des Staates eng zusammenhängt, so kann auch der Staat die ununterbrochene Tätigkeit seiner Bürger nicht entbehren. Zwischen Volk und Staatsleitung muss stets die innigste Wechselwirkung bestehen. Das Volk erwartet von seinen obersten Behörden heilsame Anregungen, und diese hinwiederum können nur aus dem Volke – wie aus einem ewig frischen Quell – Begeisterung, Kraft und Weisheit schöpfen. Ja, Weisheit! Denn das Volk in seiner Gesamtheit wird immer unendlich gescheiter sein als selbst der klügste Einzelne und das einsichtigste Kollegium»²¹.

Bereits im Januar 1868 wies höchst wahrscheinlich ebenfalls F.A. Lange darauf hin, dass die gegenseitige und komplementäre Stärkung der parlamentarischen und ausserparlamentarischen Akteure in einer Direkten Demokratie darin besteht, dass die ersteren im Wissen, dass unter Umständen die letzteren von der eigenen Entscheidung auch noch überzeugt werden müssen, sorgfältiger arbeiten werden. Lange schrieb: «Unsere Mitglieder des Grossen Rates werden sich bestreben müssen, gründlicher zu arbeiten, als dies bis jetzt geschah; es wird nicht

²⁰ Der *Landbote*, Winterthur, 17. Dezember 1867.

²¹ Zit. im *Landboten* vom 27. Februar 1868; es ist frappant wie diese Formulierungen jenen ähnlich sind, die Rosa LUXEMBURG im November 1918 gebrauchte, als sie in ihrer Kritik an der Russischen Revolution schrieb: «Die Beseitigung der Demokratie ... verschüttet nämlich den lebendigen Quell selbst, aus dem heraus alle angeborenen Unzulänglichkeiten der sozialen Institutionen allein korrigiert werden können: das aktive, ungehemmte, energische politische Leben der breitesten Volksmassen» («Zur russischen Revolution», in: *Gesammelte Werke*, Band 4, Berlin 1974).

mehr thunlich sein, vier Tage vor einer Sitzung viele hundert Seiten Gesetzesvorlagen und Kommissionsberichte denselben zugehen zu lassen, um dann den Gesamttinhalt derselben in zwei Tagen abzuspielen²², mit einem Wort: die Gesetzesfabrik wird etwas langsamer, aber dafür um so gründlicher und für das Wohl des Volkes zuträglicher arbeiten, und es wird etwas mehr Prinzip in diese Arbeit gelegt werden müssen, damit man nicht gezwungen ist, alle vier bis fünf Jahre wieder den gleichen Kohl zu kauen.»²³.

Nur die «plebiszitäre» «Demokratie» schafft jenes «Pfand für Demagogen», von dem Theodor Heuss 1948 im Parlamentarischen Rat sprach, während die Direkte Demokratie Mächtigerndemagogen immer wieder zur diskursiven Auseinandersetzung²⁴ und zum vierteljährlichen Tatbeweis zwingt, dass sie die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hinter sich haben, was zumindest in der Schweiz bisher niemandem gelungen ist²⁵. Selbst die integrative Funktion der Direkten Demokratie thematisierte Bleuler schon 1867, obwohl damals die Gesellschaft noch weit weniger fragmentiert war als heute. Er sagte in seiner Rede am 15. Dezember 1867: «Wir haben eine herrschende Fraktion mit ihrem

²² Dies erinnerte mich an eine Schilderung zweier dänischer Parlamentarier in Kopenhagen von anfangs November 1995, als sie erklärten, wie ihnen die Kurzfristigkeit der Zustellung der Traktandenliste der EU-Ministerratstagungen es verunmöglicht, die Traktanden rechtzeitig im parlamentarischen Europaausschuss vorzubereiten und den dänischen Minister entsprechend zu mandatieren. In diesen Fällen werde dem Minister einfach untersagt, in Brüssel mitentscheiden zu dürfen!

²³ «System und Opposition», V. «Die Erweiterung der Volksrechte», *Landbote*, 19. Januar 1868, S. 1.

²⁴ Welch ein Zufall, dass ausgerechnet am 29. April 1995, am zweiten Tag unseres Kolloquiums in Genf, im *Le Monde* unter dem Titel «Von der Demagogie und den Mitteln, um sie zu bekämpfen» ein Essay der Schriftstellerin Danièle SALLENAVE erschien, in dem sie einen ähnlichen Gedanken folgendermassen formuliert: «Pour résister aux discours qui combinent mensonges politiques, équivoques sociales, fantaisies économiques, théories raciales absurdes et criminelles, il ne suffit pas de dénoncer, il faut encore et toujours éduquer, expliquer, convaincre» (*Le Monde*, Paris, 29. April 1995).

²⁵ Zur Auseinandersetzung mit Christoph BLOCHER und der Zürcher SVP und deren Verhältnis zur Direkten Demokratie verweise ich auf die Interviews in: *Heile Welt Schweiz, die nationalkonservative Bewegung in Diskussion*, herausgegeben von Hans HARTMANN und Andreas GROSS, Zürich 1995.

Anhang; stattdessen wollen wir Zusammenhang, nicht Adhäsion im Volkslehen, sondern Kohäsion und darum Revision, auch gegen die einseitige Zentralisation»²⁶.

7. Auch in anderen Zusammenhängen zeigen sich überraschende Parallelen zwischen den emanzipativen Diskursen für die Direkte Demokratie der Zürcher Demokratischen Bewegung von 1867-1869 einerseits, und der gegenwärtig in Westeuropa geführten Debatte andererseits. So schrieb der Herausgeber des *Economist* vom 17. Juni 1995 unter dem Titel «Die Zukunft der Demokratie», aus zwei Gründen sei die repräsentative Demokratie nicht länger ausreichend und müsse durch etwas direkteres erweitert werden, nämlich durch Volksabstimmungen: «Erstens sind die Unterschiede zwischen dem Wählervolk und den Parlamentariern bezüglich ihrer politischen Kenntnisse und Fähigkeiten nicht mehr so gravierend wie zu Zeiten Edmund Burkes. Heute sind die meisten Menschen viel besser ausgebildet, begüterer und haben mehr Zeit, darüber nachzudenken, was rund um sie herum passiert.(...) Deshalb können viele Menschen besser beurteilen, was ihre Volksvertreter tun, und fragen sich, ob es wirklich eine gute Idee ist, diesem kleinen Kreis von Repräsentanten einen so grossen Anteil der politischen Entscheide zu überlassen (...) Der zweite Grund für einen ernsthaften Blick auf die Direkte Demokratie ist die Vermutung, dass diese möglicherweise eher als das Parlament einer der grössten Gefahren für die Demokratie am Ende des 20. Jahrhunderts widerstehen kann: Deren Verwundbarkeit durch die Lobbyisten nämlich (...). Niemand hat soviel Geld, als dass er ein ganzes Volk kaufen könnte»²⁷.

Was heute Lobbyismus heisst, wurde 1869 in Zürich Interessenwirtschaft und «System» genannt. Die Kritik an der direkten oder indirekten Käuflichkeit der Parlamentarier ist freilich überraschend ähnlich. So sagte Karl Bürkli in seiner Rede zur Landsgemeinde in Zürich am 15. Dezember 1867: «Das System hat schon lange unsere Regierung nur den Schul- oder Paradeschritt, bei dem man nicht vorwärts kommt, machen lassen (...). Unter System verstehe ich den vererblichen Einfluss der Interessenwirtschaft, voran die Nordostbahn als Hauptquartier, die Kreditanstalt, viele grosse Industrielle, die Beamten-

²⁶ *Landbote*, Winterthur, 17. Dezember 1867, Seite 2.

²⁷ «The future of democracy», *The Economist*, London, 17. Juni 1995, S. 15.

assekuranz und Freimaurerei. Das System, wie die Cholera, ist nicht mit den Händen zu greifen, aber man spürt es in allen Gliedern (...). Jetzt kann die aufstrebende Geldaristokratie nur dann in Schranken darniedergehalten werden, wenn man den Schwerpunkt der Gesetzgebung weiter hinaus, ins ganze Volk, verlegt; denn die paar hundert Kantonsräte, d. h. die Repräsentativdemokratie, ist nicht mächtig genug, der Korruption zu widerstehen»²⁸.

Eine weitere zeitgenössische Umschreibung des alten liberalen Regimes: «Was war denn nun aber dies 'System' im Kanton Zürich? Kein anderes, als die Anspannung des aristokratischen Elementes, welches in der Repräsentation selbst liegt, bis auf den höchsten Grad seiner Leistungsfähigkeit. Daher die napoleonische Benutzung materieller Gesichtspunkte, persönlicher Einflüsse und Autoritäten aller Art.... Ist es bei einem so grellen, in der Schweiz bisher nicht dagewesenen Beispiel systematischer Repräsentanten-Aristokratie zu verwundern, dass ein aufgewecktes Volk, wie das unsrige, endlich den Fehler da findet, wo er wirklich steckt: in der unbeschränkten Übertragung der Souveränität auf den Grossen Rat durch einen einzigen Wahlakt, auf den sich je alle vier Jahre einmal die ganze Wucht des Besitzes, der Bildung, der Amtsgewalt, der persönlichen Beziehungen eines herrschenden Kreises von aristokratischer Färbung konzentrieren kann?»²⁹

Auf die Bedeutung der Volksschule und die Bildung als Grundlage für die Forderung nach den Volksrechten haben die Demokraten immer wieder hingewiesen; unter anderem Lange in seinem Grundsatzkommentar zur neuen Verfassung im April 1869³⁰ oder zuvor im Aufruf des 15er Komitees vom 18. Januar 1868, als es hiess, «wir möchten dem Volk die Leitung seiner Geschicke im Einzelnen und Ganzen anheimstellen» und «vertrauen dabei auf die Einsicht, Bildung und den Gemeinsinn eines Volkes, das Jahrhunderte lang seine Zusammengehörigkeit gefühlt und an seinem gemeinsamen Schicksal gearbeitet hat»³¹.

Was das vom «Economist» genannte politische Urteilsvermögen der Bürgerinnen und Bürger betrifft, so hiess es 1868 im *Landboten* zum «Kern der Bewegung»: «Unserer Ansicht besteht der darin, dass das

²⁸ *Landbote*, Dezember 1867 (Jg. Seite 1366)

²⁹ *Landbote*, «Der Kern der Bewegung», 1. März 1868, S. 1.

³⁰ Siehe Zitat und Fussnote 9.

³¹ *Landbote*, 18. Januar 1868, S. 1.

Volk sich den Respekt vor seinem eigenen Urteil, welchen die gewählten Repräsentanten ihm in allzu zahlreichen Fällen schroff verweigerten, auf verfassungsmässigem Wege erzwingt»³².

Ähnliche Parallelen lassen sich auch in anderen Argumentationsmustern finden. So warf im Herbst 1995 ein Leser dem Chefredaktor der *Zeit*, der die Zustimmung der Mehrheit der bayrischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Einführung eines relativ liberalen Systems der Direkten Demokratie in den Gemeinden und Städten Bayerns als «plebiszitäre Variante des populistischen Rufes nach dem ‘starken Mann’» bezeichnet hatte³³, seinerseits vor, Leichts Leitartikel illustriere bloss «die Angst des Intellektuellen vor Volkes Macht»³⁴.

Unter dem Titel «Wähler und Gewählte» schrieb vermutlich Friedrich Albert Lange 1868: «Bei uns ist das Volk der Souverän; aber man will ihm von gewisser Seite den Verstand nicht zutrauen, sich selbst zu regieren. Daher dieses krampfhafteste Festhalten am Repräsentativsystem in seiner konservativsten Auffassung! (...). Jeder Souverän kann in den Fall kommen, Sachverständige fragen zu müssen, bevor er sich entscheidet. So auch das Volk (...). Dafür bleibt auch bei Einführung des Referendums die Vorberatung in den Räten, deren Ergebnisse allgemein bekannt werden. Es bleibt die Presse, es bleiben Versammlungen...»³⁵. Bereits im November 1867 hatte es im ersten Aufruf des 15er Komitees zu den ersten Landsgemeinden geheissen: «Wir protestieren gegen die Herabwürdigung des Zürchervolkes, welche darin liegt, dass man es für unfähig erklärt, den wahren Fortschritt zu erkennen und dafür Opfer zu bringen. Wir erblicken in dieser falschen Beurteilung des Volkes den hauptsächlichsten Keim der gegenwärtigen Bewegung»³⁶.

8. Schliesslich überrascht es, in den Quellen der Direkten Demokratie Thesen zu finden, die erst in letzter Zeit vielen Politologen so richtig bewusst werden. So hat mir schon vor vier Jahren vor den Wahlen ein unbekanntes Ehepaar auf der Strasse gesagt, sie würden nicht wählen gehen, dafür aber stimmen, denn sie könnten Personen schlechter verste-

³² *Landbote*, 1. März 1868, S. 1

³³ *Die Zeit*, Hamburg, 6. Oktober 1995, S. 1.

³⁴ *Die Zeit*, Hamburg, 3. November 1995, S. 70.

³⁵ *Landbote*, 27. Februar 1868, S. 1.

³⁶ *Landbote*, 8. Dezember 1867, S. 1.

hen als Sachfragen. Ebenso vertrauten sie ihrem Sachverstand mehr als dass sie Kandidaten oder Kandidatinnen vertrauten, die sie kaum kennen, beziehungsweise wenig verstehen lernen können. Dieses Phänomen führte in der Schweiz dazu, dass die Wahlbeteiligung seit anfangs 80er Jahre weiter rückläufig ist, die Beteiligung an Abstimmungen jedoch seither nicht mehr fällt, teilweise sogar wieder steigt, jedenfalls durchschnittlich höher ist als die Wahlbeteiligung. Für uns alle mochte dies erstaunlich sein, doch nur, weil wir über die Argumente jener, die vor 126 Jahren für die Direkte Demokratie plädierten, so schlecht informiert sind. So hiess es in einem Leitartikel «Vor den Wahlen» im Frühjahr 1868: «Personalfragen – das steht ausser Zweifel – sind allezeit schwieriger zu lösen und dornenvoller, als Abstimmungen mit Ja und Nein. Das zeigt sich nicht etwa bloss dem sogenannten gemeinen Mann, sondern ebenso deutlich in den Reihen der Höherstehenden und Gebildeten»³⁷. Dies alles sagte einer, der noch kein Radio, kein Fernsehen, keine «Arena», keine moderne Bewusstseinsindustrie, und keine Public-Relations-Agenturen kannte und dennoch die seither noch ungleich relevantere Unterscheidung zwischen der Sachlogik und der Logik der Repräsentanz prophetisch erkannte.

9. Gewiss lässt sich nicht alles von damals auf heute übertragen. Und gewiss haben wir seither Erfahrungen gemacht, die uns weiter differenzieren und fragen lassen. Auch theoretisch haben wir viel dazugelernt, was den Pionieren der Direkten Demokratie noch verborgen blieb. Dazu gehören aber auch Erkenntnisse, die ihre Grundthesen eher bestätigen, als die damaligen, zeitgenössischen Vorstellungen. Beispielsweise unterstreicht die Erkenntnis, dass Konflikte in freien Gesellschaften gleichsam das Medium des kollektiven Lernens darstellen, und irgendwelchen Harmonien vorzuziehen sind, hinter denen sich nur zu oft versteckte Macht- und Herrschaftsverhältnisse verbergen, bloss die Bedeutung der direktdemokratischen Ausgestaltung der Volkssouveränität. Denn diese gestattet auch weniger Privilegierten, sich Gehör zu verschaffen, allen Bürgern eine Frage stellen zu können und eine kollektive Debatte zu erzwingen, so dass eine Bürger- und Bürgerinnengesellschaft nicht nur beansprucht, sondern auch praktiziert werden kann.

³⁷ *Landbote*, 8. März 1868, S. 1.

Ganz im Gegenteil. Die Demokratischen Bewegungen der 1860er Jahre haben gezeigt, dass es einer breiten Schicht von aktiven Bürgern und Bürgerinnen möglich war, eine kleine mächtige und auch ökonomisch führende Herrschaftselite demokratisch und ohne Gewalt zu zwingen, ihre Macht zu teilen, neue Bürgerrechte zu akzeptieren und demokratischere Entscheidungsverfahren zu akzeptieren. Ein ganz ähnlicher Transformations- und Verfassungsprozess könnte uns transnational in den kommenden Jahren auf europäischer Ebene bevorstehen. Dass er vor 126 Jahren gelang, sollte uns ermutigen, auf europäischer Ebene nicht von vornherein zu kapitulieren. Gerade weil auch auf transnationaler Ebene direktdemokratische Verfahren eine grössere Zukunft haben als jene glauben, die allzu sehr das Kleine nicht nur mit dem Schönen sondern auch noch mit dem Demokratischen gleichsetzen³⁸.

³⁸ Siehe dazu *Transnationale Demokratie, Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, herausgegeben von Roland ERNE, Andreas GROSS, Bruno KAUFMANN und Heinz KLEGER, Zürich 1995, 450 Seiten.

Anhang

Volksinitiativen im Kanton Zürich 1869-1995 Statistische Angaben

1. Statistischer Überblick

Untersuchungszeitraum: 1869-1995

Berechnungsgrundlage sind die in der Zeit von 1869-1994 eingereichten und mit der notwendigen Unterschriftenzahl zustande gekommenen Volksinitiativen (VI). Z.T. ist die Zahl der eingereichten, z.T. die der für gültig erklärten Unterschriften erfasst.

Laufende Nummern: 001-197

Anzahl der VI: 197

Zur Abstimmung gekommen:	115 VI
Rückzüge:	071 VI
Abgeschrieben:	002 VI
Ungültig erklärt:	005 VI
Hängig:	004 VI
TOTAL:	197 VI

Einzelabstimmungen:	117	(Einige VI wurden in Einzel-
Angenommen:	029	abstimmungen zerlegt)
Verworfen:	088	
TOTAL:	117	

Fazit Positiv:	022
Fazit Negativ:	086
Fazit Teilweise Positiv:	083
Fazit Abgeschrieben:	002
Fazit Offen (Hängig):	004
TOTAL	197

Positiv – Bei Abstimmung angenommen.

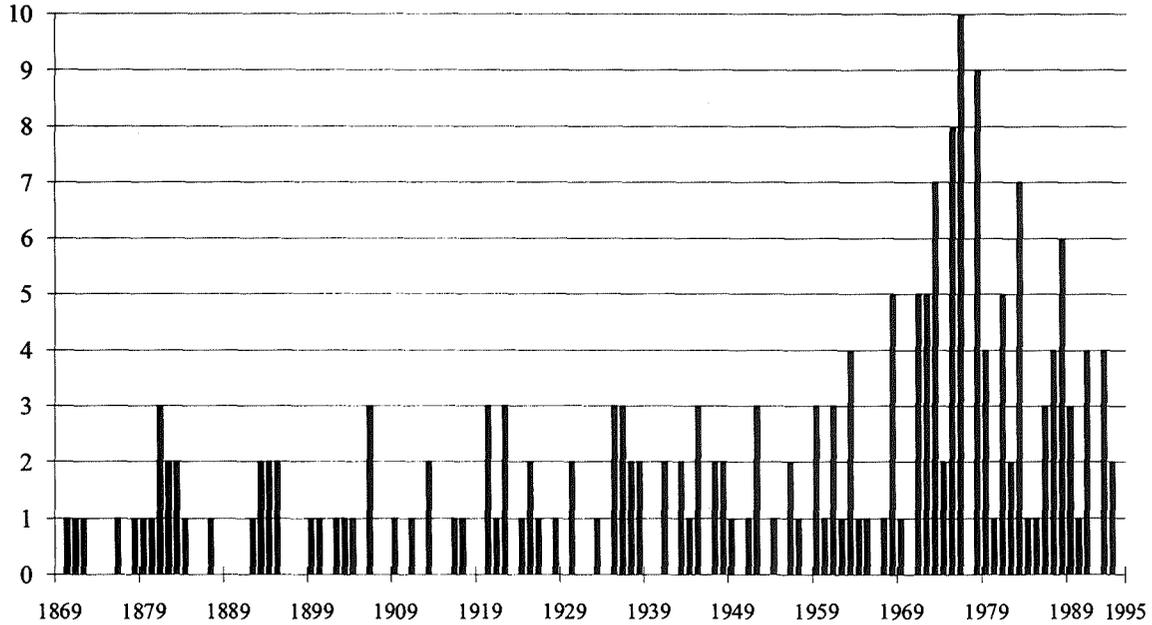
Negativ – Bei Abstimmung abgelehnt; bei Abstimmung angenommen und später aufgehoben (durch BG, BV); bei Abstimmung angenommen und Folgeabstimmung zur Verfassungsgrundlage abgelehnt; bei Abstimmung angenommen und Finanzierungskredit abgelehnt.

Teilweise Positiv: Rückzug; bei Abstimmung abgelehnt und GV angenommen; bei Abstimmung abgelehnt und Folge-Gesetzesreferendum angenommen.

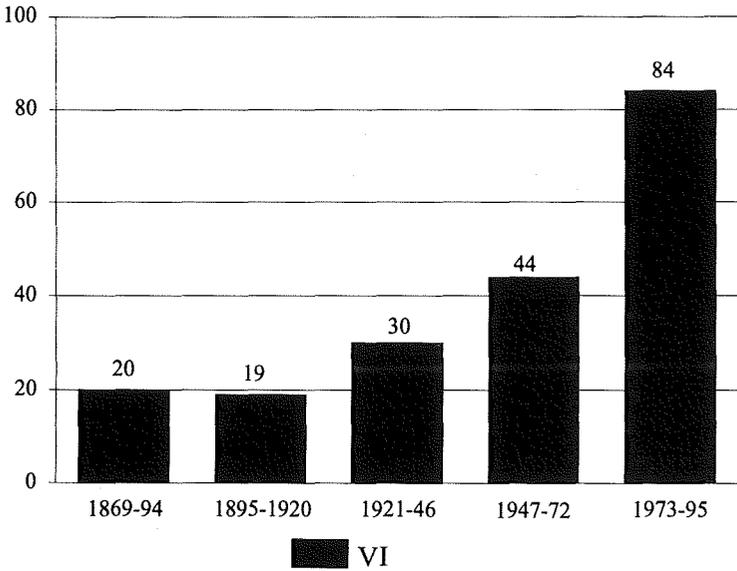
2. Anzahl der eingereichten Volksinitiativen pro Jahr

Zeitraum	Jahre	Eingereichte VI	VI pro Jahr im Durchschnitt
1869-1894	25	20	0,80
1895-1920	25	19	0,76
1921-1946	25	30	1,20
1947-1972	25	44	1,76
1973-1995	22	84	3,82
1869-1995	126	197	1,56

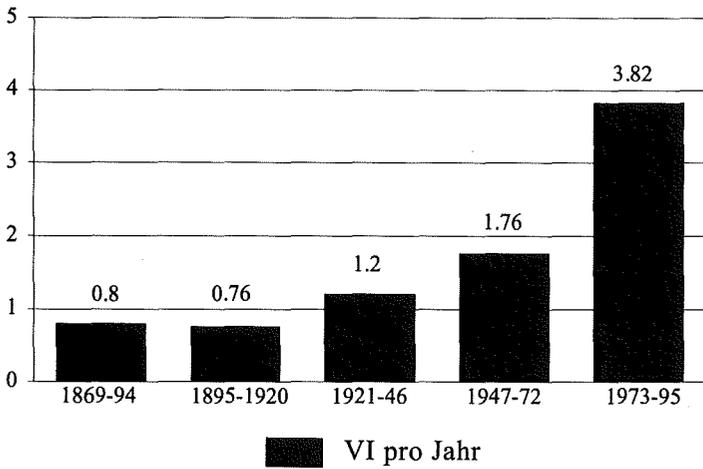
3. Anzahl der eingereichten Volksinitiativen pro Jahr



Anzahl der eingereichten VI



Anzahl der eingereichten VI Durchschnittswerte



4. Träger, ihre politische Tendenz und die Inhalte

Zeitraum	Lfd. Nr.	Träger				Politische Tendenz		
		IK	PP	VG	VE	Links	Mitte	Rechts
1869-1894	001-020 (20)	8	2	7	3	7	11	2
1885-1920	021-039 (19)	9	2	7	1	3	12	2
1921-1946	040-069 (30)	6	14	9	1	12	14	4
1947-1972	070-113 (44)	12	25	7	0	32	6	6
1973-1995	114-197 (84)	40	31	12	1	44	23	17
Total	001-197 (197)	75	74	42	6	98	66	33

Träger

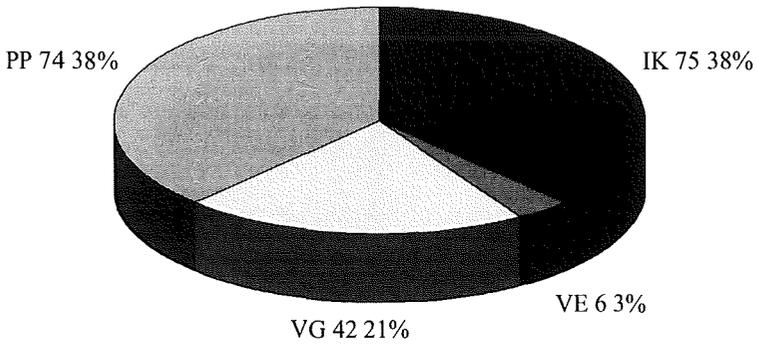
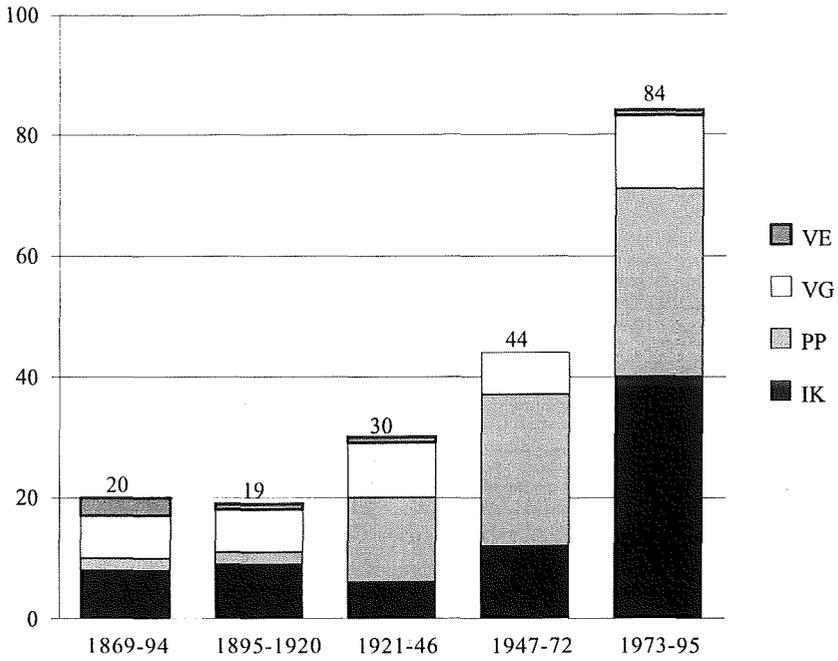
IK	Initiativkomitee	75
PP	Parteien	74
VG	Verbände / Gewerkschaften	42
VE	Vereine	6
TOTAL		197

Zeitraum	Lfd. Nr.	Inhalt								
		01	02	03	04	05	06	07	08	09
1869-1894	001-020 (20)	5	1	0	1	2	4	2	5	0
1885-1920	021-039 (19)	3	1	0	2	1	4	2	2	4
1921-1946	040-069 (30)	2	5	3	2	0	4	7	4	3
1947-1972	070-113 (44)	11	13	5	1	2	4	3	4	1
1973-1995	114-197 (84)	13	7	21	6	9	8	1	16	3
TOTAL	001-197 (197)	34	27	29	12	14	24	15	31	11

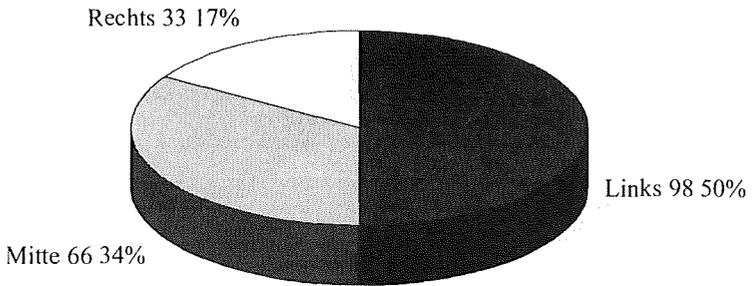
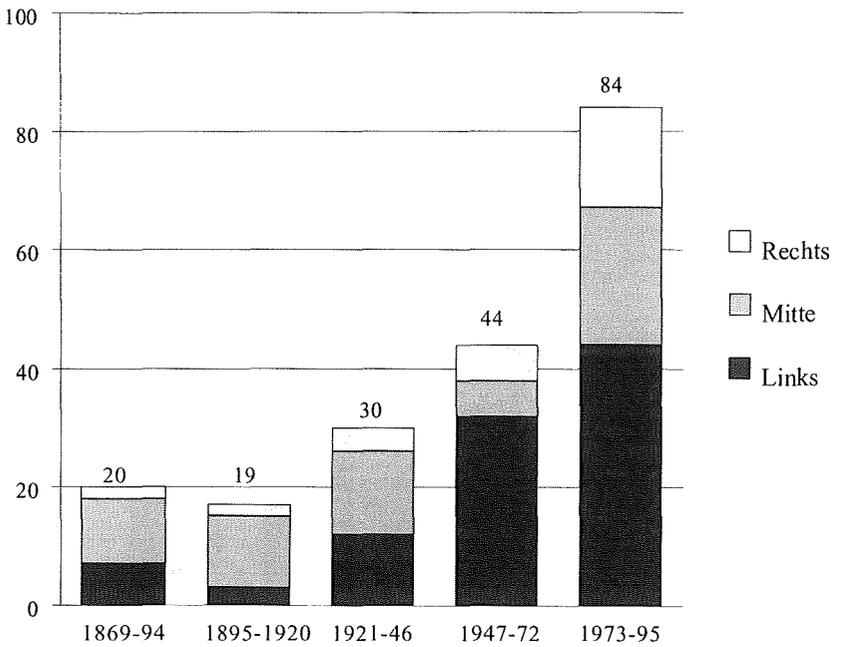
Inhalt

01	Steuern und Abgaben	34
02	Sozialpolitik	27
03	Verkehr, Umwelt, Energie	29
04	Gesellschaft	12
05	Bildung und Kultur	14
06	Wirtschaft	24
07	Gesundheit	15
08	Demokratie und Staatspolitik	31
09	Justizwesen	11
TOTAL		197

VI nach Trägern



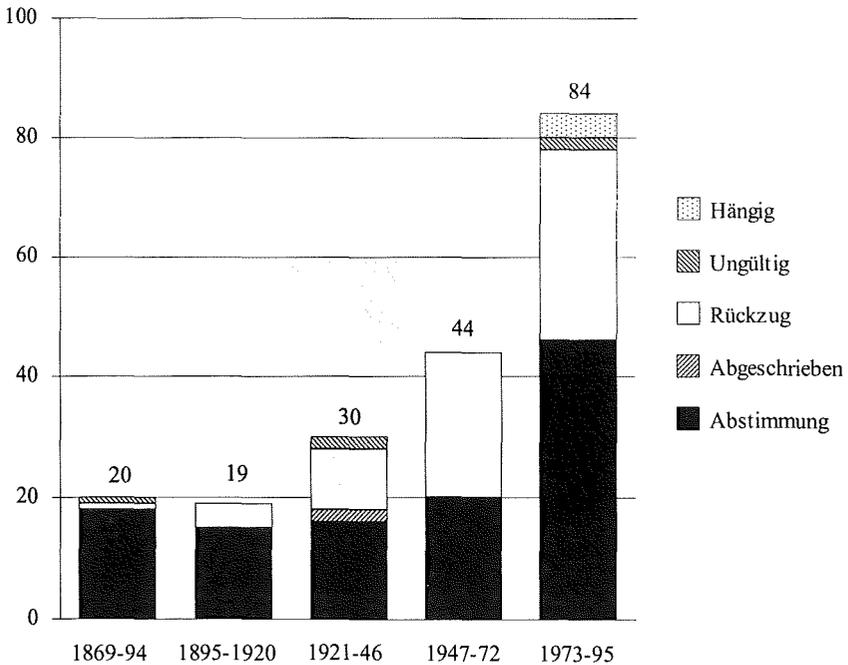
VI nach politischer Tendenz der Träger



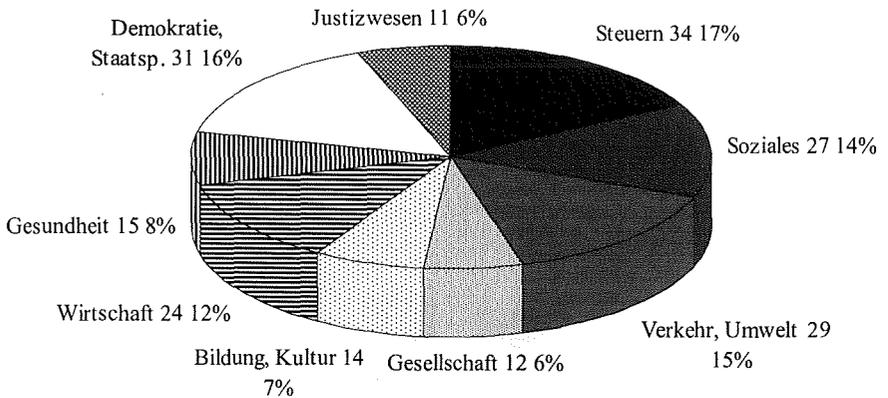
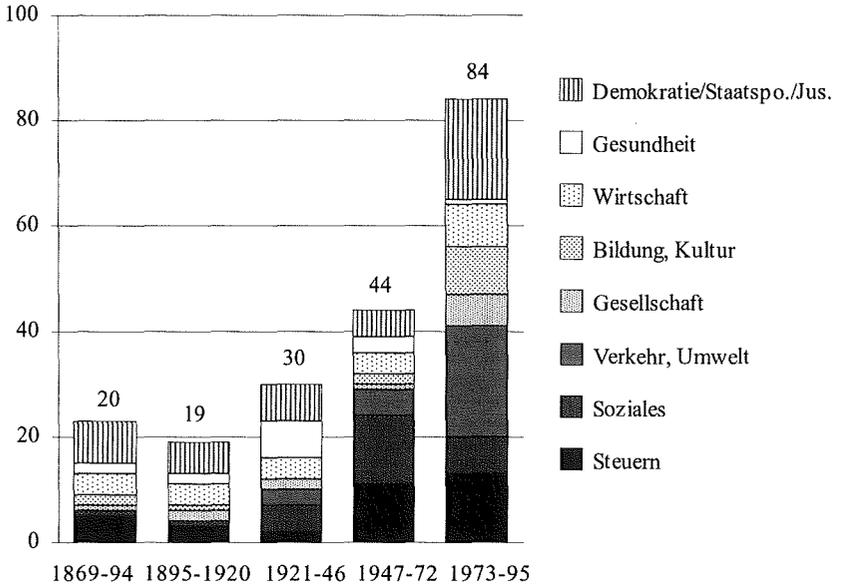
6. Einzelabstimmung, Fazit

Zeitraum	Lfd. Nr	Einzelabstimmung	Angenommen	Verworfen	Fazit				
					Positiv	Negativ	Teilw. Positiv	Abgeschrieben	Hängig
1869-1894	001-020 (20)	19	5	14	2	13	5	0	0
1885-1920	021-039 (19)	16	4	12	2	11	6	0	0
1921-1946	040-069 (30)	16	2	14	2	14	12	2	0
1947-1972	070-113 (44)	20	7	13	7	11	26	0	0
1973-1995	114-195 (82)	46	11	35	9	37	34	0	4
TOTAL	001-195 (195)	117	29	88	22	86	83	2	4
			117			197			

Ergebnisse der VI Abstimmung, Rückzug, Sonstiges



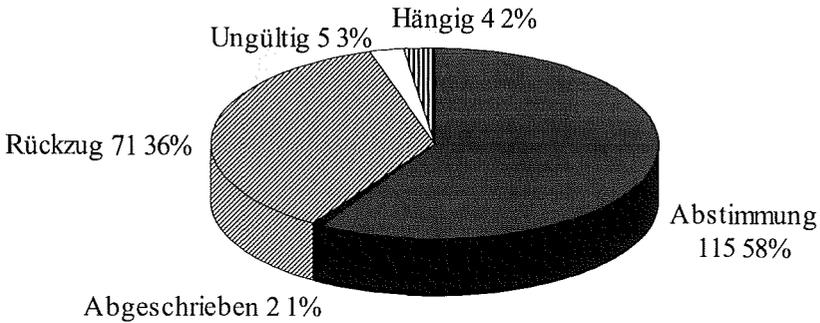
VI nach Themen / Inhalt



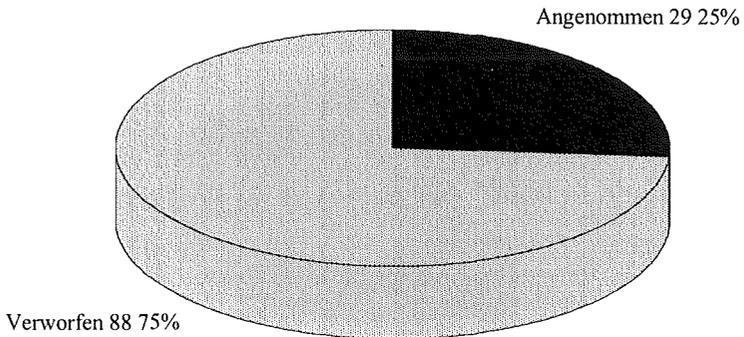
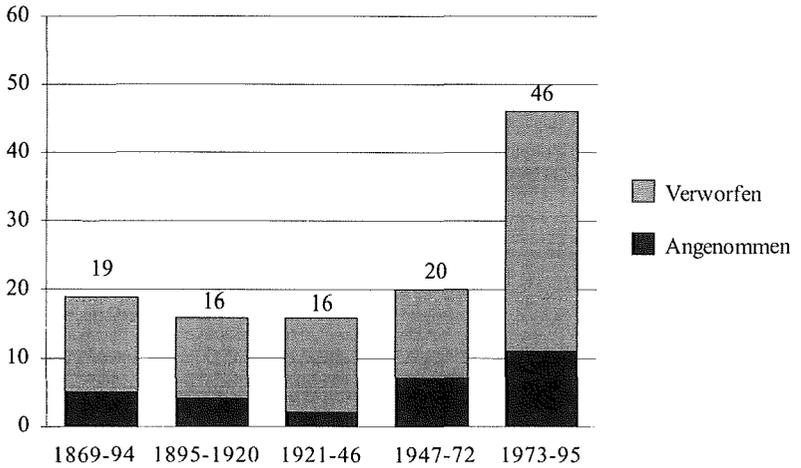
5. Abstimmung, Rückzug, Sonstiges

Zeitraum	Lfd. Nr.	Zur Abstimmung gekommen	Rückzug	Abgeschrieben	Ungültig	Hängig
1869-1894	001-020 (20)	18	1	0	1	0
1885-1920	021-039 (19)	15	4	0	0	0
1921-1946	040-069 (30)	16	10	2	2	0
1947-1972	070-113 (44)	20	24	0	0	0
1973-1995	114-197 (84)	46	32	0	2	4
TOTAL	001-197 (197)	115	71	2	5	4
			186	11		
197						

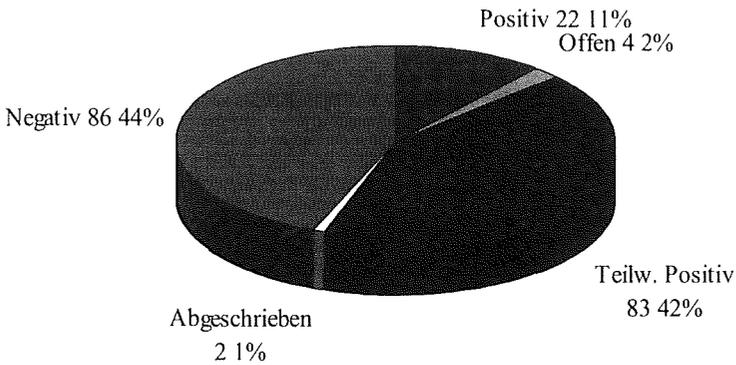
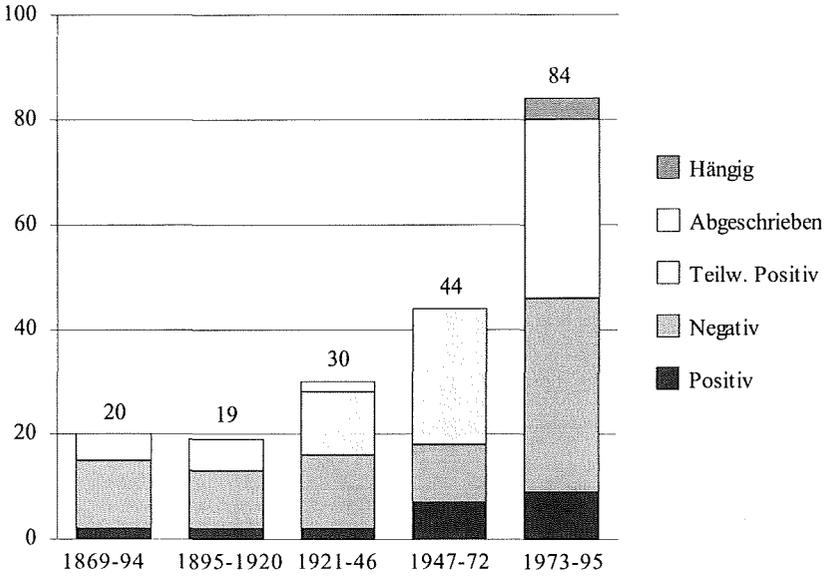
Ergebnisse der VI Abstimmung, Rückzug, Sonstiges



Ergebnisse der VI Angenommen, Verworfen



Ergebnisse der VI Fazit



Volksinitiativen im Kanton Zürich 1869-1995

Nicht zustande gekommene Volksinitiativen

Nr	Eingereicht	Träger	Unterschriften		Inhalt	Ergebnis als EI
			Eingereich	Gültig		
N	21.07.1987	Autopartei	10.028	9.107	VI zur Herabsetzung der Motorfahrzeugsteuern	23.11.1987 Abgelehnt
N	05.10.1987	IK	10.434	9.151	VI zur Rettung des Henkerhauses/Wasserturms	22.2.1988 Abgelehnt

Volksinitiative im Kanton Zürich 1869-1995

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt/Titel	Ergebnis
001	25.10.1870	15.793	IK unzufriedener Liberaler	VI zur Änderung der Steuertaxation	VA 25.06.1871 - Abgelehnt
002	26.10.1871	6.666	IK verschiedener Grütlianer	VI für die obligatorische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen	VA 14.04.1872 - Abgelehnt
003	03.02.1873	12.759	Gemeinderäte; Armenpfleger aus Pfäffikon	VI für die Errichtung staatlicher Korrekptionsanstalten	VA 14.06.1874 - Angenommen
004	18.11.1876	11.415	Karl Bürkli u.a.; SP	VI für ein Notenmonopol der Kantonalbank	VA 15.04.1877 - Angenommen; von der BV aufgehoben
005	30.07.1878	6.072	IK der Arbeiter- und Grütlivereine; Gewerkschaften	VI zum staatlichen Getreidehandel	VA 04.05.1879 - Abgelehnt
006	August 1879	5.573	Anti - Impf - Verein	VI für die Aufhebung des Impfwangs	VA 13.06.1880 - Abgelehnt
007	15.03.1880	6.369	Benzinger-Biedermann, Enge, Beust, Hottingen	VI zur Änderung des Gemeindegesetzes betr. Gemeindesteuern	VA 27.03.1881 - Angenommen
008	26.05.1882	5.460	Zentralkomitee der Grütli- und Arbeitervereine	VI für die Reform der Kantonalbank	VA 27.05.1883 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
009	19.08.1882	9.718	NR Scheuchzer, Trachsler u.a.	VI zur Aufhebung des Impfzwangs: Aufhebung des Impfzwangs; Rückerstattung der Kosten	Zwei VA 27.05.1883 Angenommen Abgelehnt
010	02.10.1882	11.999	Anonymes IK	VI betr. Wiedereinführung der Todesstrafe	VA 27.05.1883 - Angenommen Folgeabstimmung zur Verfassungsänderung am 5.07.1885 Abgelehnt
011	27.03.1883	5.689	Landwirtschaftlicher Verein Horgen - Hirzel	VI zur Änderung des Steuergesetzes	VA 02.12.1883 - Abgelehnt
012	19.11.1883	5.059	Landwirtschaftlicher Verein Hausen a. A.	VI betr. Entschädigung bei Viehverlust	05.08.1884 Rückzug GV Angenommen
013	16.05.1884	7.352	Rebbauern Meilem	VI zur Aufhebung des Gesetzes betr. Massnahmen gegen die Reblaus	VA 29.03.1885 - Abgelehnt GV Angenommen
014	19.08.1884	5.359	Fortbildungsverein Andelfingen	VI zur Einführung der obligatorischen Fortbildungsschule	VA 05.07.1885 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
015	19.04.1887	7.530	Demokratischer Verein, Grütliverein Winterthur	VI betr. Einführung der Fortbildungsschule und der Unentgeltlichkeit der Lehrmittel und Schreibmaterialien	VA 30.10.1887 - Abgelehnt
016	15.02.1892	5.467	NR Scheuchzer	VI betr. Pfarrer- und Lehrerwahlen (Verfassungs-Initiative)	VA 23.04.1893 - Abgelehnt GV Angenommen
017	24.05.1893	ca. 10.000	Bezirksbauernbund Bülach	VI betr. Witwen- und Waisenrenten der Beamten	21.05.1894 - Ungültig
018	Anfang 1893	ca. 5.000	Vorstand des kantonalen Bauernbundes/ Bezirksbauernbundes Bülach	VI zur Abschaffung der Ruhegehälter für Lehrer und Geistliche	VA 12.08.1894 - Abgelehnt; nur teilweise zur VA zugel.
019	27.12.1894	14.545	IK aus der Gemeinde Wallisellen	VI gegen die Zuteilung der Herzogenmühle an die Gemeinde Schwamendingen	VA 17.06.1895 - Abgelehnt
020	Ende 1894	12.000	Zürcher Verein gegen die wissenschaftliche Tierfolter	VI zur Abschaffung der Vivisektion	VA 22.12.1895 - Abgelehnt TierschutzG in VA Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
021	15.06.1895	16.405	Zürcher Sittlichkeitsverein "Metropol"	VI zur Änderung des Zürcher Strafgesetzbuches (Sittlichkeitsinitiative)	VA 27.06.1897 - Abgelehnt GV Angenommen
022	01.10.1895	7.023	Präsident des Zürcher Handwerker- und Ge- werbevereins, NR und KR Berchthold	VI zur Revision der Zürcher Rechtspflege (Laien als Richter, geringere Gebühren und Gerichtskompetenzen, Verfahren ohne Anwälte)	VA 27.06.1897 - Abgelehnt
023	03.07.1899	6.218	Betroffene Rechtsanwälte	VI zur Aufhebung des Advokaturgesetzes	VA 24.03.1901 - Abgelehnt
024	06.10.1900	5.054	Wirte-Union u.a.	VI zur Änderung des Wirtschaftsgesetzes (Beschränkung des Kleinverkaufs von alkoholischen Getränken)	VA 16.03.1902 - Abgelehnt
025	Oktober 1902	5.470	F. Hauser, A. Räber (Zürich)	VI gegen das Sittlichkeitsgesetz von 1897	VA 31.01.1904 - Abgelehnt
026	29.06.1903	ca. 7.000	IK	VI zur Freigabe des Naturheilverfahrens	VA 27.11.1904 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
027	09.07.1904	6.018	Dr. H. Engel	VI gegen die Erhöhung der Staatssteuern (Festsetzung einer Höchstgrenze des Steuerfusses)	VA 30.04.1905 - Abgelehnt
028	20.02.1906	5.702	IK	VI betr. Baugesetz	23.03.1907 - Rückzug GV Angenommen
029	17.08.1906	10.238	IK	VI für die Abänderung des Notariatsgesetzes (Gesetzliche Festlegung der Besoldung der Notare)	27.05.1907 - Rückzug zugunsten GV; GV Angen.
030	17.10.1906	18.776	IK	VI zur Änderung des Strafgesetzbuches (Streikgesetz-initiative)	03.03.1908 - Rückzug GV Angenommen
031	19.06.1909	9.225	IK	VI betr. Leistungen des Staates an das Volksschulwesen, Abbau der kommunalen Schullasten (Seebacher - Initiative)	VA 29.09.1912 - Abgelehnt GV Angenommen
032	26.06.1911	15.154	Überparteiliches IK	VI betr. Abänderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (Familienväter - Initiative); Aufteilung der Abstammung: VI gg. Ausnahme beim Konkubinatsverbot VI gg. Gleichstellung von Mutter und Vater nach Vaters Tod	VA 13.04.1913 Angenommen Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
033	Juni 1913	21.907	Überparteiliches IK	VI betr. Wahl des KR nach dem Proporz (Verfassungs-Initiative)	VA 10.12.1916 - Angenommen
034	10.11.1913	11.357	Präsident Mousson - Kündig	VI auf Abänderung des StGB zum "Schutz der Arbeitsfreiheit"	VA 22.09.1918 - Abgelehnt
035	28.08.1916	15.644	J. Erb, H. Frei	VI betr. Zuteilung der Gemeinden Oberwinterthur, Seen, Töss, Veltheim und Wülfigen an Winterthur	27.01.1919 - Rückzug zu gunsten GV; GV Angen.
036	30.12.1919	12.965	Vereinigung Zürcher Republikaner	VI für die Einführung einer Ausländer - Ausgleichssteuer	VA 25.11.1923 - Angenommen VA über Verf.-grundlage Abgelehnt
037	03.03.1920	27.916	SP	VI auf Abänderung des Gesetzes über die direkten Steuern	VA 11.12.1921 - Abgelehnt
038	31.08.1920	9.816	Schweizerische Zahntechnische Gesellschaft	VI für die Einführung eines kantonalen Patentes für Zahntechniker in der allgemeinen Zahnheilkunde	VA 24.05.1925 - Abgelehnt
039	15.12.1920	13.000	Verband der Festbesoldeten	VI zur Revision des Steuergesetzes	VA 11.12.1921 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
040	12.11.1921	6.037	P. Blattmann, E. Bertschinger	VI für besseren Vorortsverkehr mit Akkumulatorenwagenbetrieb (Halbstundentakt Zürich - Rapperswil - Stäfa)	16.05.1927 - Abgeschrieben
041	14.03.1922	13.722	Präsident W. Eberle	VI betr. Heilwesen Naturheilkunde und Zahntechniker	04.03.1926 - Rückzug nach Ankündigung der Revision des MedizinalG
042	28.08.1922	19.433	Weltbund gegen Vivisektion und zum Schutz der Tiere	VI zur Abschaffung der Vivisektion	VA 31.08.1924 - Abgelehnt
043	27.09.1922	11.585	IK, H. Beerli - Bryner u.a.	VI betr. Schutz vor Motorfahrzeugen	VA 17.02.1924 - Abgelehnt
044	03.10.1924	12.503	KP	VI zur Beseitigung der Wohnungsnot durch Schaffung des Wohnrechts im Kanton Zürich	VA 13.02.1927 - Abgelehnt
045	27.05.1925	28.339	SP	VI betr. Förderung des Wohnungsbaus im Kanton Zürich	15.11.1929 - Rückzug; GV Ang.

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
046	30.10.1925	10.613	KP	Revision über direkte Steuern	VA 11.12.1927 - Abgelehnt
047	05.03.1926	24.729	IK aus Vertretern der Vorort- gemeinden	VI betr. Zuteilung der Gemeinden Affoltern, Albisrieden usw. inkl. Oberengstringen, Zollikon, Schlieren, Kilchberg an die Stadt Zürich	VA 12.05.1929 - Abgelehnt
048	10.04.1928	26.305	SP	VI zur Einführung der Alters- und Invalidenversicherung	09.02.1931 - Behandlung der VI durch KR ausgesetzt; VA über AHV - Gesetz 1940
049	26.06.1930	20.338	SP	VI betr. Proporzwahl in Gemeindebehörden	VA 21.02.1932 - Abgelehnt
050	26.06.1930	20.249	SP	VI betr. Proporzwahl für Wahlen des Regierungsrates	VA 21.02.1932 - Abgelehnt
051	26.06.1933	43.670	IK aus FP - Parteiprominenz	VI zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung (Verfassungs-Initiative)	18.03.1935 - Rückzug GV Abgelehnt
052	09.09.1935	17.381	Jägerverband	VI für die Aufhebung des Jagd- und Vogelschutzgesetzes: Wiedereinführung des Patentsystems statt Gemeinde-Revierjagd	VA 06.06.1937 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
053	09.09.1935	13.282	Nationale Front	VI zur Senkung der Miet- und Hypothekarzinsen und zur Entschuldung von Grund und Hof	VA 20.02.1938 - Abgelehnt
054	28.11.1935	37.750	Zürcher Verein zur gesetzlichen Anerkennung der Chiropractik	VI für die Anerkennung der Chiropractik (I)	10.02.1936 - Wegen fehlender Begründung ungültig
055	02.03.1936	9.156	Nationale Front	VI für die Besteuerung der Doppelverdiener	VA 14.06.1936 - Abgelehnt
056	17.06.1936	11.495	Verein Pro Chiropractik	VI für die gesetzliche Anerkennung der chiropractischen Heilmethode (II)	VA 22.01.1939 - Angenommen
057	02.11.1936	33.551	SP	VI zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen	15.09.1938 - Rückzug
058	08.11.1937	9.237	NR Reichling (Stäfa) sowie weitere NR/KR	VI für das Verbot der KP und ihrer Nebenorganisationen	30.10.1944 - Rückzug
059	12.11.1937	18.110	LdU	VI für die Ergänzung des zürcherischen Strafgesetzbuches durch eine Bestimmung gegen landesverräterische Beziehungen	30.10.1944 - Rückzug

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
060	März 1938	23.709	Zürcher Krankenkassen	VI für die Einführung von Genossenschaftsapotheken Änderung des Gesetzes über das Medizinalwesen	VA 25.01.1942 - Angenommen
061	10.03.1938	37.402	Kantonale Strassenverkehrsliga (ACS, TCS)	VI für ein neues Verkehrsgesetz	14.10.1948 - Rückzug
062	03.06.1941	13.703	Überparteiliches bürgerliches IK	VI für ein neues Verkehrsgesetz	14.10.1948 - Rückzug
063	19.07.1941	16.625	SP	VI zum Schutz der Familie (Steuererleichterungen)	12.04.1958 - Rückzug; Kinder- zulagenG in VA Angenommen
064	19.05.1943	6.287	IK Zahntechniker	VI für die Verbilligung der Zahnbehandlung (Zahntechniker sollen zur Zahnheilkunde zugelassen werden)	VA 24.03.1946 - Abgelehnt GV Angenommen
065	04.12.1943	16.644	IK gegen Lohn- und Steuerdruck (PdA)	VI für die Herabsetzung des Bestandes der Kantonspolizei	VA 14.10.1945 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
066	30.03.1944	46.598	Drogistenverband Sektion Zürich	VI für die Zulassung der Drogisten zusätzlich zu den Apothekern als Heilmittelverkäufer	08.07.1951 - Rückzug zugunsten GV; GV Angen.
067	01.02.1945	772 Unter- schriftenbogen	PdA	VI für die politische Gleichberechtigung der Frauen (I)	17.09.1945 - Ungültig wegen mangelnder Begründung
068	07.07.1945	7.373	Zürcher Naturheilkreise	VI zur Förderung der Naturheilkunde: Zulassung der Naturärzte zur vollen Arzttätigkeit	VA 03.04.1949 - Abgelehnt GV angenommen
069	24.10.1945	6.009	PdA	VI für die politische Gleichberechtigung der Frauen (II) (Stimm- und Wahlrecht) (Verfassungs-Initiative)	VA 05.12.1954 - Abgelehnt
070	20.03.1947	16.550	PdA	VI auf Revision des kantonalen Steuergesetzes im Sinne einer gerechten Lastenverteilung	VA 19.12.1948 - Abgelehnt
071	21.03.1947	15.381	PdA	VI für einen gerechten Finanzausgleich unter den Gemeinden	01.07.1966 - Rückzug GV Angenommen
072	20.10.1948	62.286	SP	VI über die Änderung des Gesetzes betr. die direkten Steuern	02.04.1951 - Rückzug GV Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
073	20.10.1948	45.491	SP	VI für die Änderung des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenbeihilfe	VA 04.06.1950 - Angenommen
074	01.02.1949	8.886	FP	VI zur Einführung des fakultativen Finanzreferendums (Verfassungs-Initiative)	02.04.1951 - Rückzug GV Angenommen
075	18.06.1951	6.494	PdA	VI zur Erweiterung der Staatssteuerermässigung	VA 02.03.1952 - Abgelehnt
076	07.05.1952	10.606	Verband freierwerbender zahntechnischer Laboranten	VI für die Verbilligung der künstlichen Gebisse	VA 07.02.1954 - Abgelehnt
077	13.10.1952		IK der sozialistischen Arbeiterkonferenz	VI betr. Einreichung einer Standesinitiative des Kantons Zürich zu einem gesetzlichen Schutz der Löhne	VA 07.02.1954 - Abgelehnt
078	13.10.1952	7.446	IK der sozialistischen Arbeiterkonferenz	VI für ein Gesetz zum Schutz der Arbeiter und Angestellten durch Sicherung existenzminimaler Löhne	VA 07.02.1954 - Abgelehnt
079	01.12.1954	12.064	SP	VI für den Erlass eines Gesetzes über die Ermässigung der Staatssteuer	19.12.1955 - Rückzug zugunsten GV; GV Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
080	15.03.1956	5.853	IK Naturschutz	VI zur Erweiterung der Volksrechte bei der Erteilung von Wasserrechtskonzessionen (Verfassungs-Initiative)	Rückzug am 21.09.1959 zugunsten Zusagen des RR
081	12.10.1956	10.722	BGB/SVP	VI über den Erlass eines Gesetzes über die zweckbestimmten Staatsbeiträge	Rückzug am 04.07.1966 Gesetz über den Finanzausgleich in VA Angenommen
082	26.09.1957	16.221	SP	VI auf Abänderung des Feriengesetzes (12 Tage für alle; 18 Tage ab dem 45. Lebensjahr)	VA 29.05.1960 - Angenommen
083	11.04.1959	13.428	Gruppe von Zahntechnikern	VI zur Verbilligung der Zahnprotetik und zum Schutz der Zahntechniker	VA 03.04.1960 - Angenommen
084	28.09.1959	6.307	PdA	VI über die Änderung des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenbeihilfe	01.04.1962 - Rückzug zugunsten GV; GV Angenommen
085	Oktober 1959	6.153	PdA	VI betr. Abänderung des Feriengesetzes (3 Wochen für alle)	VA 25.06.1961 - Abgelehnt
086	01.02.1960	24.545	SP	VI auf Abänderung des Gesetzes über direkte Steuern	07.05.1962 - Rückzug zugunsten GV; GV Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
087	15.01.1961	24.826	SP	VI auf Abänderung des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenbeihilfe	18.12.1961 - Rückzug zugunsten GV; GV Angenommen
088	10.06.1961	18.974	Christliche Gewerkschaftsvereinigung	VI zur Änderung des Steuergesetzes	07.05.1962 - Rückzug zugunsten GV; GV angenommen
089	10.10.1961	6.288	Drogistenverband	VI gegen die Pillensucht (Verkauf bestimmter Medikamente auch in Drogerien)	03.09.1962 - Rückzug; Gesundheitsgesetz in VA Angen.
090	20.03.1962	90.074	Überparteiliches IK	VI gegen Bodenspekulation; Vorkaufsrecht der Gemeinden für Boden auf ihrem Gebiet für Bau- und Planungszwecke	VA 06.02.1966 - Abgelehnt
091	15.03.1963	17.123	SP	VI zur Abänderung des Feriengesetzes (3 Wochen für alle)	VA 03.10.1965 - Angenommen
092	20.04.1963	12.165	BGB/SVP	VI betr. die Förderung des Wohneigentums	12.09.1966 - Rückzug Änderung der VO zugest.
093	07.07.1963	15.811	SP/Gewerkschaftskartell	VI für die Abänderung des Gesetzes über die Invalidenbeihilfe	08.07.1966 - Rückzug GV Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
094	07.12.1963	15.949	SP/ Gewerkschafts- kartell	VI für die Abänderung des Gesetzes über die Beihilfeleistungen zugunsten AHV-Bezüger	08.07.1966 - Rückzug GV Angenommen
095	26.09.1964	6.039	PdA	VI auf Abänderung des Gesetzes über die direkten Steuern	19.09.1966 - Rückzug GV Angenommen
096	21.06.1965	6.693	Bürgerliches IK	VI zur Förderung des Sparens	19.09.1966 - Rückzug GV Angenommen
097	27.02.1967	21.746	Christliche Gewerkschafts- vereinigung	VI zur Abänderung des Gesetzes über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer	VA 22.09.1968 - Abgelehnt GV Angenommen
098	07.05.1968	7.522	Studenten	VI zur Aufhebung der Filmzensur	05.10.1977 - Rückzug GV Angenommen
099	18.05.1968	6.428	PdA	VI für die Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern	11.05.1970 - Rückzug GV Angenommen
100	15.10.1968	8.589	Angestellten- verbände	VI über die Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern	11.05.1970 - Rückzug GV Angenommen
101	20.11.1968	13.000	SP	VI für existenzsichernde Leistungen für Betagte, Hinterlassene und Invaliden	13.03.1969 - Rückzug GV Angenommen
102	01.12.1968	14.120	SP	VI zur Abänderung des Gesetzes über direkte Steuern	11.05.1970 - Rückzug zugunsten GV; GV Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
104	05.01.1971	24.633	Zürcher AG zur Schaffung von Erholungsgebieten	VI für ein Gesetz zur Schaffung von Erholungsgebieten	03.12.1973 - Rückzug zugunsten GV
105	15.03.1971	12.389	BGB/SVP	VI zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen	07.01.1974 - Rückzug zugunsten GV
106	13.07.1971	20.148	SP/ Gewerkschafts- kartell	VI für ein Gesetz zur Erhaltung von Wohnraum in städtischen Gebieten	VA 30.06.1974 - Abgelehnt GV Angenommen
107	01.12.1971	11.820	IK	VI gegen das Expresstrassen Y	VA 22.09.1974 - Abgelehnt
108	17.12.1971	6.794	PdA	VI für eine Standesinitiative zur Wiedereinführung des Mieterschutzes	VA 17.03.1974 - Angenommen
109	12.01.1972	35.337	"Aktion 133"	VI für einen Schulbeginn im Frühjahr	VA 04.06.1972 - Angenommen
110	21.04.1972	5.290	Progressive Planungsgruppe Zürich	VI zur staatlichen Förderung des Umweltschutzes (Eigenwirtschaftlichkeit produktiver Unternehmen)	VA 30.06.1974 - Abgelehnt
111	10.08.1972	5.118	IK	VI für eine umfassende Reform des Zürcher Schulwesens	VA 07.09.1975 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
112	21.08.1972	5.183	IK	VI für ein Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität	VA 30.06.1974 - Angenommen
113	23.10.1972	6.418	IK "Regional- verkehrsgesetz"	VI für ein Regionalverkehrsgesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs ohne private Bereicherung	VA 08.12.1974 - Abgelehnt
114	16.02.1973	16.987	SP/Gewerkschafts- kartell	VI für Zusatzleistungen zur AHV/IV	24.06.1974 - Rückzug
115	10.05.1973	12.340	IK	VI für Demokratie im Strassenbau	VA 13.03.1977 - Angenommen
116	23.08.1973	29.976	SP	VI für eine gerechtere Verteilung der Steuerlasten ("Reichtumssteuer")	VA 30.06.1974 - Abgelehnt GV Angenommen
117	29.10.1973	8.158	Nationale Aktion	VI für Steuererleichterungen	24.11.1975 - Rückzug
118	01.11.1973	7.497	IK "Orientierungsstufe"	VI zur Einführung der Orientierungsstufe in der Volksschule (Oberstufenreform)	04.10.1976 - Rückzug
119	12.12.1973	5.686	POCH	VI zur Schaffung von Kindertagesstätten	VA 21.03.1976 - Abgelehnt
120	28.12.1973	7.318	IK	VI zur Abschaffung des Lateinobligatoriums für Juristen	18.02.1974 - Ungültig

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
121	21.03.1974	5.467	PdA	VI für ein Gesetz über einen Steuerrabatt zum Ausgleich der kalten Steuerprogression	26.08.1975 - Rückzug
122	01.10.1974	6.541	bürgerliches IK	VI zum Schutz von Regensberg	18.11.1974 - Ungültig
123	03.02.1975	5.643	IK	VI für eine Standesinitiative "Sterbehilfe auf Wunsch für Unheilbar Kranke"	VA 25.09.1977 - Angenommen
124	12.03.1975	5.813	Progressive Organisationen Zürich	VI für ein Zürich ohne Expressstrassen, weder Y noch I	VA 13.03.1977 - Abgelehnt
125	30.05.1975	5.280	bürgerliches IK	VI zum Schutz des historischen Städtchens Regensberg und seiner Umgebung II	13.12.1976 - Rückzug
126	02.07.1975	6.496	Gewerkschaften	VI für kleinere Schulklassen	28.08.1978 - Rückzug
127	28.07.1975	17.131	Anti-AKW Bewegung	VI für ein Gesetz zum Schutze vor AKW	10.09.1979 - Rückzug
128	11.08.1975	6.265	linksliberales IK	VI für die Trennung von Kirche und Staat (Verfassungs-Initiative)	VA 04.12.1977 - Abgelehnt
129	28.08.1975	6.233	Zürcher Mieterverbände	VI für verbesserten Rechtsschutz in Mietstreitigkeiten	VA 02.04.1978 - Angenommen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
130	03.09.1975	8.352	IK	VI zur Erhaltung der regionalen Berufsschulen	25.03.1977 - Rückzug
131	18.03.1976	9.342	SP	VI für Lärmschutz und Wohnlichkeit beim Y-Teil in Schwamendingen	27.02.1979 - Rückzug
132	30.04.1976	6.613	linkes IK	VI für die Schaffung eines Stadtparks auf dem Kasernenareal	VA 03.12.1978 - Abgelehnt
133	18.06.1976	8.636	IK	VI für eine bessere Verfolgung der Wirtschaftskriminalität	18.04.1977 - Rückzug
134	30.07.1976	6.266	PdA	VI für die Umwandlung des Kasernenareals in ein öffentliches Begegnungszentrum und Park	VA 03.12.1978 - Abgelehnt
135	22.09.1976	5.765	bürgerliches IK	VI gegen Dienstverweigerer im Zürcher Unterrichtswesen	09.10.1978 - Rückzug
136	21.10.1976	6.521	IK	VI zum Schutz vor Krisenfolgen I: Für die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen	VA 20.05.1979 - Abgelehnt
137	21.10.1976	6.168	IK	VI zum Schutz vor Krisenfolgen II: Für die Verbesserung des Arbeitslosenschutzes	22.01.1979 - Rückzug
138	04.11.1976	7.702	IK	VI Pro Glattallinie Mitfinanzierung; Ausbau Glattallinie Uster Rapperswil	10.11.1978 - Rückzug zugunsten GV; GV Angen.

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
139	04.11.1976	7.892	SP	VI zum Schutz des Erholungsraums und der Wohnlichkeit im Bereich N 20	VA 20.05.1979 - Angenommen Realisierungskredit Abgel.
140	07.12.1976	10.188	IK	VI für den Ausgleich der Steuerbelastung in den Gemeinden des Kantons Zürich	14.05.1979 - Rückzug
141	10.02.1978	5.362	Studentisches IK	VI für ein Universitätsgesetz	VA 27.09.1981 - Abgelehnt
142	13.04.1978	5.257	IK	VI zur Bekämpfung des Terrorismus	VA 05.04.1981 - Abgelehnt
143	09.05.1978	7.816	SP	VI für gerechte Gemeindesteuern	14.05.1979 - Rückzug zug. GV
144	09.05.1978	9.803	SP/ Gewerkschaftskartell	VI für gerechte Spitaltaxen	VA 28.09.1980 - Abgelehnt
145	29.09.1978	7.202	bürgerliches IK	VI zur Förderung des Erwerbs von Haus- und Wohneigentum	VA 26.09.1982 - Abgelehnt
146	31.10.1978	6.475	grünes IK	VI zum Schutz von Richterswil (Tieflegung der Umfahrung des Dorfkerns)	VA 02.09.1979 - Abgelehnt
147	20.11.1978	6.226	Jungliberale	VI zur Entlastung des Stimmbürgers von unbestrittenen Abstimmungsvorlagen (Erweiterung des fakult. Referendums)	VA 05.04.1981 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
148	20.12.1978	6.235	POCH	VI Parkhäuser vors Volk	VA 27.09.1981 - Abgelehnt
149	29.12.1978	6.306	Bürgerliches IK	VI für eine klare Gewaltentrennung	15.06.1981 - Rückzug zugunsten GV
150	03.01.1979	8.877	POCH	VI für öffentliche Lehrwerkstätten	VA 14.06.1981 - Abgelehnt
151	31.05.1979	12.460	SVP	VI für das Mitspracherecht des Volkes in der Steuerpolitik (obligatorisches Referendum Steuerfußfestsetzung; Verfassungs-Initiative)	09.03.1982 - Rückzug
152	31.07.1979	30.062	Bürgerliches IK	VI für breitere Streuung und massvollere Besteuerung des Wohneigentums	08.03.1982 - Rückzug
153	18.09.1979	14.131	Grünes IK	VI für Demokratie auch bei der Oberlandautobahn	VA 05.04.1981 - Abgelehnt
154	20.03.1980	11.840	SP/ Mieterverbände	VI zum Schutz von preis- und mietzinsgünstigem Wohnraum	VA 26.09.1982 - Abgelehnt
155	19.01.1981	14.354	Überparteiliches IK	VI für einfachere Planung und weniger Bürokratie (PBG-Revision)	30.01.1984 - Rückzug
156	11.03.1981	11.491	IK	VI für Steuererleichterungen	VA 06.06.1982 - Abgelehnt

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
157	22.04.1981	12.134	SVP	VI für gerechte Besteuerung von Familie und Wirtschaft	08.03.1982 - Rückzug
158	27.04.1981	22.033	IK	VI für Abbau des Steuerdrucks	08.03.1982 - Rückzug
159	26.06.1981	13.049	IK	VI für Rechtsgleichheit in der Steuerbelastung	VA 06.06.1982 - Abgelehnt
160	15.03.1982	11.513	SP	VI für eine getrennte Besteuerung der Ehegatten	VA 10.03.1985 - Abgelehnt
161	21.12.1982	18.811	Grünes IK	VI für ein autobahnfreies Knonaueramt	VA 09.06.1985 - Angenommen
162	14.03.1983	12.366	LdU	VI für den Ausgleich der kalten Progression (Steuerverschärfung infolge Teuerung)	VA 08.06.1986 - Angenommen VA durch BG aufgehoben; Zur Neuabstimmung am 06.03.1988 zurückgezogen
163	14.03.1983	12.766	LdU	VI für eine gerechte Besteuerung von Familien und Alleinstehenden	VA 08.06.1986 - Angenommen VA durch BG aufgehoben; Neuabstimmung 06.03.1988: Angenommen
				GV des KR zu VI 163: Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz Änderung)	GV Angenommen VI 163 gescheitert, da GV mehr JA-Stimmen

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
164	14.07.1983	20.858	TCS	VI für eine umweltfreundliche Nationalstrasse im Knonaeramt	VA 09.06.1985 - Abgelehnt
165	24.08.1983	10.990	POCH/SAP	VI "Stopp der Prämienexplosion" zur Ermässigung der Krankenkassenprämien	VA 01.12.1985 - Abgelehnt
166	04.10.1983	11.487	SP/ Gewerkschaften	VI "Arbeit für Alle"	VA 16.03.1986 - Abgelehnt
167	14.10.1983	18.894	Natur- schutzverbände	VI "Natur und Umwelt" für ein Beschwerderecht der Organisationen	28.02.1986 - Rückzug zugunsten GV
168	18.11.1983	12.210	IG VELO/VCS	VI für ein Wegenetz für Velofahrer und Fussgänger bis 1995	21.04.1986 - Rückzug zugunsten GV
169	11.10.1984	13.504	VCS	VI "Pro öffentlicher Verkehr"	02.11.1987 - Rückzug zugunsten GV
170	23.10.1985	12.570	SVP	VI zur Abschaffung der Billettsteuer	VA 05.03.1989 - Angenommen
171	11.07.1986	12.190	IK	VI für die Aufhebung des Bezirks Dietikon	VA 06.03.1988 - Abgelehnt
172	22.12.1986	10.958	VCS	VI für eine bewohnerfreundliche und landschaftsschonende Gestaltung der Strassen (Strassengestaltungsinitiative)	23.10.1984 - Rückzug zugunsten GV

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
173	22.12.1986	11.126	VCS	VI zur Förderung des Umstiegs auf den öffentlichen Verkehr	08.01.1990 - Rückzug
174	18.03.1987	15.281	IK	VI für mehr Mitbestimmung im Schulwesen (gegen verfrühten Fremdsprachenunterricht)	VA 25.09.1988 - Abgelehnt
175	16.09.1987	16.986	IK	VI für die 5-Tage-Woche an den Volks- und Mittelschulen	15.01.1990 - Rückzug
176	18.09.1987	18.885	IK	VI "Stopp dem Wildwuchs von Spielsalons und Geldspielautomaten"	VA 02.12.1990 - Angenommen
177	02.11.1987	11.215	POCH	VI "für ein kantonales Umweltabo"	VA 02.12.1990 - Abgelehnt
178	13.01.1988	10.911	IK	VI zur Einführung des Proporzwahlsystems bei den Regierungsratswahlen	VA 01.04.1990 - Abgelehnt
179	23.02.1988	26.469	Tierschutzverein	VI für ein Klage- und Kontrollrecht im Tierschutz	28.01.1991 - Rückzug zugunsten GV
180	25.02.1988	17.267	IK	VI zum Schutz der Wertpapiersparer	10.12.1990 - Rückzug
181	18.03.1988	11.582	LdU	VI für den zügigen Weiterbau der S-Bahn im Kanton Zürich ("S-Bahn für alli")	18.03.1991 - Rückzug
182	30.06.1988	17.519	Humanistische Partei	VI "Stimmrechtsalter 18 auf Gemeindeebene im Kanton Zürich" (Verfassungs-Initiative)	17.10.1990 - Rückzug

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
183	03.10.1988	13.258	IK	VI "Läbe i d'r Kaserne"; Umwandlung von Kasernenareal öffentlichen Park	VA 01.09.1991 - Abgelehnt
184	06.04.1989		IK	VI "Verbot von Geldspielautomaten"	VA 02.06.1991 - Angenommen Rekurs gegen die VA durch BGes abgewiesen
185	11.04.1989		Linksliberales IK	VI Rechtsschutz in Strafsachen	VA 08.12.1991 - Abgelehnt
186	30.11.1989		Humanistische Partei	VI betr. Fondsbildung der Gemeinden zur Schaffung und Erhaltung preisgünstigen Wohnraums	VA 07.03.1993 - Abgelehnt
187	20.02.1990	12.600	Mieterverbände	VI "Steuerentlastung für Mieterinnen und Mieter (Mietzinsabzug)"	VA 27.09.1992 - Abgelehnt
188	03.01.1991	10.444	IK für massvollen Flugverkehr	VI "für massvollen Flugverkehr" (Verfassungs-Initiative)	VA 26.09.1993 - Abgelehnt
189	07.03.1991	12.052	IK Ausländer- innenstimmrecht/ Gewerkschaftsbund	VI "für ein fakultatives Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene" ("Zäme läbe - zäme stimme") (Verf.-Init.)	VA 26.09.1993 - Abgelehnt

Volksinitiative im Kanton Zürich 1869-1995 Hier 1991-1994 Blatt 026 Version 04 01.08.95 Andreas Klage, Marburg

Nr.	Eingereicht	Unterschriften	Träger	Inhalt / Titel	Ergebnis
190	30.05.1991	10.404	Autopartei	VI "für ein Vermummungsverbot bei Demonstrationen"	VA 26.09.1993 - Angenommen
191	13.09.1991	10.000	Mieterverbände	VI zum Schutz vor ungerechtfertigten Mietzinserhöhungen bei Mieterwechsel, Formularpflicht	VA 20.02.1994 - Angenommen
192	12.07.1993	10.490	Rechtsbürgerliches IK	VI "Trennung von Staat und Kirche"	Hängig, VA 24.09.1995
193	08.09.1993	10.980	SP	VI "für einen solidarischen Steuertarif"	VA 12.03.1995 - Abgelehnt
194	01.12.1993	12.000	Schweizer Demokraten	VI "Stopp der importierten Arbeitslosigkeit"	Hängig
195	03.12.1993	16.400	Verein	VI "gegen Meinungsüberwachung" (Verf. - Init.)	Hängig
196	01.02.1994	40.000	Betreiber und Beschäftigte in der Unterhaltungsbranche	VI "Fairplay" - Aufhebung des Verbots von Geldspielautomaten	VA 12.03.1995 - Abgelehnt
197	21.03.1994	45.000	IK	VI "Gemeinsam für die musikalische Ausbildung unserer Jugend"	Hängig

L'initiative populaire fédérale

Jean-Claude FAVEZ
Professeur à l'Université de Genève

«La méfiance est un des droits du peuple»

Le 5 juillet 1891, le peuple et les cantons donnent leur assentiment à la révision du chapitre III de la Constitution fédérale de 1874. L'initiative populaire entre ainsi dans l'arsenal des droits démocratiques helvétiques mais sans enthousiasme excessif. L'arrêté fédéral est approuvé en effet par 183 029 citoyens et 13 cantons et 4 demi-cantons, contre 132 599 citoyens et 3 cantons et 2 demi-cantons (BL, AE, AG, TG et VD) dont la liste montre bien, au-delà de l'influence radicale, l'hétérogénéité qui régnait dans le camp des adversaires du projet. La participation au scrutin est de 46,4% et ce modeste résultat, même s'il n'est pas exceptionnel à l'époque déjà pour ce genre de scrutin, contraste avec l'importance du pas qui vient d'être franchi. Ce que constatent plusieurs commentaires qui, comme celui de la *Revue*, organe du radicalisme vaudois, concluent: «Jamais le peuple suisse n'a témoigné autant d'indifférence. C'est presque du mépris. La Suisse s'engage dès aujourd'hui dans une voie nouvelle. Comme nous venons de le dire, le résultat démontre qu'elle le fait sans enthousiasme.»

Ce constat mériterait une étude en lui-même, car le combat que clôt cette votation a pourtant été long, rude et complexe. Il a porté non seulement sur des rapports de force politique, sur des mécanismes juridiques, mais il a également mis en cause des valeurs essentielles de la culture politique. La victoire de l'initiative populaire en matière constitutionnelle est une étape importante dans l'évolution des institutions. Et une étape qui intrigue si l'on se souvient que des trois autres objets qui lui étaient à l'époque liés – la représentation proportionnelle,

l'élection du Conseil fédéral par le peuple et l'initiative populaire en matière législative – seul le premier a abouti jusqu'à aujourd'hui.

Conformément au thème général de ce colloque, ce bref exposé ne traitera que des origines de l'initiative populaire. Il n'abordera pas la mise en oeuvre de cette dernière, ni ses effets sur le système politique, qui sont des objets permanents d'études pour les juristes¹, historiens et politologues, de Théodor Curti à Jean-Daniel Delley et Hans-Peter Kriesi. Faute de temps, il n'étudie son objet que du seul point de vue de la culture politique telle qu'elle apparaît dans les Messages du gouvernement et les débats – très partiellement reproduits – des Chambres fédérales.

La revision de la Constitution, un problème

La modification du chapitre III de la Constitution de 1874 règle un problème posé dès 1848 à propos du mode de revision du texte fondamental de la Confédération. Il convient donc de rappeler les étapes essentielles de cette histoire.

Le régime politique introduit en 1848, malgré son caractère représentatif, confie au peuple souverain et aux cantons le droit ultime en matière de modification constitutionnelle. La revision peut émaner de l'Assemblée fédérale, mais aussi, ce qui est alors plus original, d'une demande signée de 50000 citoyens. Dans ce cas, comme dans l'hypothèse d'un désaccord entre les Chambres, le peuple est consulté sur le principe. Si ce dernier est accepté, la revision a lieu, mais elle commence par le renouvellement des assemblées. Par ailleurs, les textes ne distinguent pas entre revision totale et partielle, considérées, à la suite du rejet

¹ Les juriconsultes de l'époque sont également les principaux ténors des débats aux Chambres ou dans la presse comme le montrent les exemples de Theodor CURTI et Carl HILTY.

Sur l'historiographie et l'histoire des débats voir, Roland RUFFIEUX et al., *La démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle*, Fribourg, 1972, pp. 13-37 et Dietrich SCHINDLER, «Ausbau oder Abbau der Demokratie», in: *Essais sur la réforme de l'Etat*, Berne, 1967, pp. 116 ss.

d'un amendement de Bâle-Campagne, comme soumises aux mêmes conditions.

Dans les deux décennies suivantes, alors que le nouvel Etat fédéral élabore ses lois fondamentales, les droits démocratiques poursuivent de façon très pragmatique l'expansion cantonale qu'ils ont entamée lors de la Régénération. Peut-être faut-il voir dans ce double mouvement asynchrone, les raisons de l'échec des revisions constitutionnelles fédérales, que ce soit la pétition de 1865 qui ne parvient pas à réunir le nombre nécessaire de signatures ou les articles votés par les Chambres et soumis au souverain et aux cantons en 1866, dont seule aboutit la proposition d'accorder aux citoyens de religion israélite la liberté d'établissement sur le territoire de la Confédération. Enfin, en 1872, le projet de revision constitutionnelle totale dans un sens centralisateur et progressiste (l'initiative populaire en matière législative y est introduite un peu par hasard) échoue, mais dans des conditions telles que le Conseil fédéral remet rapidement le travail sur le métier pour aboutir au compromis de 1874, largement accepté par le peuple et les cantons².

Parmi d'autres objets, l'initiative populaire en matière législative a été sacrifiée dans le nouveau texte sur l'autel des concessions et les dispositions concernant la revision de la Constitution fédérale n'ont même pas alors été discutées, car l'essentiel des attaques des leaders radicaux comme Emil Welti, Alfred Escher ou encore Antoine Carteret s'est concentré sur le référendum. Les articles 118 à 121 de la Constitution de 1874 reprennent donc le texte de 1848, y compris la question non réglée de la distinction éventuelle entre revision constitutionnelle totale et partielle. Dans la période de mutations rapides et violentes que traverse la Suisse des années 70 et 80, une telle distinction devient essentielle. Comme le relève un partisan d'une revision du mode de revision: «Au point de vue démocratique, nous ne comprenons pas que l'initiative populaire doive être restreinte à un droit *indéterminé* de revision, sans portée pratique, tandis qu'elle doit être étouffée dès qu'il s'agit d'une modification à apporter à des articles constitutionnels *déterminés*»³.

² Jean-François AUBERT, «Le référendum populaire dans la revision totale de 1872/74», *Revue de droit suisse*, Bâle, 93/ 1974, t. 1.

³ *FF* 1879 III, p. 1110, Rapport de la minorité de la commission du Conseil national concernant la revision des articles 39 et 120 de la Constitution fédérale du 11.12.1879.

La solution de 1891

La nécessité d'accorder à la Confédération le monopole de l'émission des billets de banque (art. 32 de la Constitution fédérale), cheval de bataille du conseiller national Wilhelm Joos de Schaffhouse, figure parmi les sujets brûlants de l'heure dont le traitement pose concrètement la question du mode de revision constitutionnelle. Le 31 octobre 1880 la demande de revision de l'article 39 soutenue par plus de 50000 citoyens partisans du monopole des billets de banque échoue en votation populaire, ce qui était prévisible six ans après une refonte complète de la *Magna Charta*. Le Conseil fédéral n'en est que plus à l'aise pour rejeter la pétition du *Schweizerisches Volksverein*, qui cherchait à régler à la fois le problème du monopole des billets de banque et du mode de revision constitutionnelle en suggérant l'introduction de l'initiative populaire en matière de revision constitutionnelle partielle. Pour lui à ce moment, il est clair que la revision constitutionnelle partielle n'est pas possible par voie populaire, sauf à interpréter les signatures prévues à l'article 120 comme la rédaction d'une pétition, d'un voeu. Maître du gouvernement et de l'Assemblée fédérale, la majorité radicale n'a pas de raison de vouloir dénouer alors une situation qui bloque la voie aux minorités sans empêcher la démocratie représentative de fonctionner, comme le prouve l'adoption par le peuple et les cantons de 4 modifications constitutionnelles sur les 6 qui lui sont soumises par les Chambres entre 1874 et 1890⁴.

Pourtant, le même Conseil fédéral va changer d'avis moins de dix ans plus tard, pour des raisons d'opportunité dira-t-il, en qualifiant d'incident sa précédente prise de position négative. Les raisons de ce changement d'attitude sont complexes. Elles tiennent à la poursuite de la démocratisation dans les cantons, à la montée en puissance des attaques de la gauche démocratique, des catholiques conservateurs et des fédéralistes contre le système radical et l'insolente domination des grands barons qui l'incarnent, à la pression du monde du travail, en faveur des réformes sociales. Rassemblement de comités électoraux et d'associations cantonales, plus que parti organisé sur le plan national, le mouve-

⁴ *FF* 1880 III, pp. 553 ss. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la proposition de revision de la Constitution fédérale soulevée par l'initiative en date du 3 août 1880 (18 août 1880).

ment radical, comme les autres mouvements, libéraux, démocrates, catholiques-conservateurs et socialistes, est d'autant moins assuré de sa majorité que plusieurs cantons font maintenant depuis plusieurs années l'expérience positive de l'initiative populaire.

Le gouvernement va donc répondre à une motion du catholique conservateur lucernois Josef Zemp et consorts de 1884 sur l'initiative populaire et à des pétitions du Grütli en faveur de la revision constitutionnelle partielle, du référendum législatif obligatoire, de l'initiative populaire législative et de l'élection du Conseil fédéral par le peuple, en proposant l'introduction de l'initiative populaire en matière constitutionnelle. Rédigé par Karl Schenk, le Message du 13 juin 1890 cherche à minimiser la portée de cette concession, qui relève à ses yeux non d'une question de principe politique, mais d'un problème très pratique de fonctionnement des institutions. L'application de l'initiative sur le plan cantonal a donné de bons résultats et l'Assemblée fédérale garde toutes ses compétences. Toute méfiance envers les droits populaires n'a cependant pas disparu, puisque le Conseil fédéral n'envisage qu'une seule forme d'initiative, la demande formulée en termes généraux et une procédure analogue à celle de la revision totale de la Constitution, moins le renouvellement des Chambres, ce qui signifie qu'avant de donner suite au souhait populaire, le gouvernement consultera le peuple pour savoir s'il désire bien une modification de la Constitution. Quant au nombre de signatures, il est fixé à 50 000, chiffre peu élevé que seul le canton de Zurich a fixé proportionnellement encore plus bas. Le débat au Conseil national confirmera cette approche prudente, voire restrictive, des droits populaires, bien qu'une minorité conduite par le radical Rudolf Brunner, du *Schweizerisches Volksverein*, s'acharne à prouver que, sous la forme que lui donne le gouvernement, l'initiative populaire n'est rien de plus qu'un droit de pétition. Mais ce droit existe déjà. Le répéter, c'est douter que le peuple soit en mesure de formuler sa volonté, alors que son extension, loin d'augmenter la méfiance qui sépare les autorités des électeurs, tendra à la réduire. Le Conseil des Etats, plus sensible aux minorités, introduit l'initiative entièrement rédigée par 24:10 voix et le Conseil national se range finalement à ses vues, au printemps 1890, à l'appel nominal et par 71:63 voix.

Loin de déstabiliser le système, la concession ainsi consentie par la majorité va devenir une assurance pour les radicaux, assurance qui fonctionnera jusqu'aux premières élections à la représentation propor-

tionnelle après la Première Guerre mondiale. En revanche l'initiative populaire fédérale en matière législative fera les frais de la stabilité du régime. Après le retrait d'une motion Brunner dans ce sens en 1896, Zurich et Soleure déposent en 1906 une initiative parlementaire à laquelle le Conseil fédéral donne une suite positive⁵, qui restera un voeu pieux, bien qu'à cette date tous les cantons, sauf Fribourg qui ne franchira le pas qu'en 1921, aient adopté l'initiative populaire en matière législative.

Un mécanisme et sa culture politique

Comme le montre la consultation de la presse, l'introduction de l'initiative populaire en matière constitutionnelle a profondément divisé les esprits, avant tout chez les radicaux de toutes tendances. Les ténors du système n'ont pas hésité à brosser un tableau apocalyptique des conséquences que ce nouveau droit allait entraîner, en inaugurant après l'ère démocratique, l'ère de la démagogie pour reprendre une formule souvent citée de Numa Droz. Mais tous les radicaux n'ont pas vu la plèbe monter à l'assaut de l'ordre social avec le secours de l'initiative, même à la *NZZ*. Et pour plusieurs journaux opposés aux barons radicaux, comme le *Journal de Genève*, le résultat du scrutin est vu avant tout comme un avertissement démocratique face aux excès du système représentatif. Du côté des vainqueurs, tous les catholiques-conservateurs ne partagent pas le jugement de la *Liberté* de Fribourg «L'initiative jointe au référendum, c'est le parlementarisme frappé à mort, ou du moins arrêté dans son excessif développement» et tous les socialistes n'attendent pas de cette extension de la démocratie directe la garantie d'une élection véridique, comme la réclamait Victor Considérant. Compte tenu de la vivacité de la campagne, le taux d'abstentions peut d'ailleurs s'expliquer

⁵ Le ton du message est très positif envers l'initiative populaire législative, pour laquelle il n'est pas envisagé de demander la double majorité du peuple et des cantons (*FF* 1906 III, pp. 337-368, Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, concernant l'introduction de l'initiative populaire en matière de législation fédérale du 6 mars 1906).

par ce manque de consignes claires, à quoi Irène Muntwyler ajoute dans son travail⁶ le caractère intellectuel des arguments échangés et le fait que le problème a traîné en longueur pendant des années.

L'introduction de l'initiative populaire fédérale en matière constitutionnelle, même si elle se fait de façon très pragmatique, revêt une portée politique qui traduit bien évidemment les rapports de force entre les formations. De même, la formulation des arguments pour et contre le nouvel instrument, quoiqu'elle s'aventure rarement dans le domaine théorique, éclaire l'évolution des institutions. Même si elle ne se traduit pas par des innovations marquantes⁷, cette extension des droits populaires souligne donc certains traits de la culture politique suisse et annonce le système qui triomphera au XXe siècle:

- Depuis la Régénération, les cantons prennent résolument la tête des progrès en matière de démocratie directe en Suisse, au point de faire apparaître comme très en recul (sauf pour ce qui est de Neuchâtel) les exigences de l'article 6 de la Constitution fédérale de 1848. Le débat sur le type de démocratie est permanent et les cantons sont considérés sous cette perspective comme des laboratoires de l'innovation politique. L'initiative populaire est un instrument de cette modernisation. L'usage harmonieux de l'initiative populaire sur le plan cantonal constitue donc l'un des arguments essentiels des partisans de ce droit sur le plan fédéral.
- La démocratie, directe ou représentative, apparaît en Suisse liée à la tradition, et non, comme en France, à la révolution; ses avancées s'appuient sur des éléments du passé qu'elles accomplissent et non pas sur la négation de ce qui a été. Dans l'historiographie, les droits populaires n'apparaissent donc pas comme un corps étranger aux institutions et à leur histoire. Leur origine serait à chercher d'ailleurs plutôt dans les communautés médiévales (*Landsgemeinde*, *Markgenossenschaft*) que dans le programme des Lumières. Les ténors de

⁶ *Die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsinitiative*, Brugg 1939.

⁷ Après la modification de 1891, les trois premières initiatives porteront sur l'interdiction de l'abattage du bétail selon le mode israélite, qui est acceptée malgré l'avis négatif de l'Assemblée fédérale, sur le droit au travail et sur la ristourne douanière aux cantons, qui n'avaient, de l'aveu même de leurs initiateurs, qu'une portée propagandiste.

l'initiative populaire, même lorsqu'ils situent leur combat dans une perspective européenne – comme Bürkli l'a présentée au Congrès de l'AIT à Bâle⁸ – ou comme Curti saluant Jean-Jacques Rousseau et le plébiscite de la Constitution unitaire de mai 1802, remontent au moins jusqu'à la *Landsgemeinde* comme institution fondatrice de la participation directe du peuple à la décision politique.

- Mais les arguments ne manquent pas non plus du côté de la critique du système radical, qui accompagne dans les années 80 la revendication en faveur du nouveau droit. Ils évoquent notamment les risques d'explosion du système si les gouvernants ne prêtent pas suffisamment attention aux besoins du peuple. Ils érigent la réforme raisonnable et non la révolution violente comme mode de gestion du changement social et politique. Dans ce sens, le système représentatif que défend Hilty, et spécialement l'institution essentielle du scrutin majoritaire, n'est à l'évidence pas celui du peuple démocratique. «Il s'agit finalement de savoir, écrit Wirz⁹, qui du peuple ou du parlement sera le maître dans le pays. Savez-vous lequel des deux est généralement le plus réfléchi, le plus conservateur, chez lequel il y a le plus d'équité et moins d'esprit de parti?»
- L'extension des droits populaires dans la seconde moitié du XIXe siècle est donc inséparable du discours constitutif de la nation, but également des partisans du système représentatif; elle s'accompagne d'un discours patriotique qui répond à la fois aux menaces centrifuges de la situation internationale (constitution des grands Etats nationaux voisins) et aux risques d'explosion de la question sociale¹⁰, mais également à la nécessité de cohésion d'un pays

⁸ Le 6 septembre 1869, Carl BÜRKLI dépose au congrès de l'AIT à Bâle au nom de la section zurichoise une motion en faveur de la législation directe par le peuple. La république bourgeoise et la démocratie représentative sont en effet incapables de se défendre contre les jésuites et le grand capital, estime-t-il, et elles ne peuvent ni ne veulent résoudre la question sociale.

Il fait explicitement référence dans son propos à Rittinghausen, lui-même influencé par Victor Considérant.

⁹ FF 1890 III, p. 58, Rapport de la majorité de la commission du Conseil des Etats concernant la révision du chapitre III de la Constitution fédérale, par Theodor WIRZ, 17.12.1890.

¹⁰ Cf. Erich GRUNER, *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Berne 1968.

condamné par sa taille et sa diversité à une navigation prudente et mesurée. La spécificité de la démocratie helvétique vient ainsi renforcer la spécificité de la Suisse elle-même¹¹.

- Cette tradition de participation démocratique, un des mythes fondateurs de l'Helvétie moderne, diminue la méfiance des élites envers l'ochlocratie, sans toutefois la supprimer. Infatigable héraut de la démocratie directe, Theodor Curti souligne le lien qui existe entre le degré d'instruction, y compris militaire, et la maturité politique du peuple. Le progrès de la démocratie est lié à celui de l'instruction. C'est la maturité, l'information, l'intelligence du peuple qui ont permis de passer du mode très limité de participation comme le veto, à l'élection populaire, puis au référendum, enfin maintenant à l'initiative populaire¹².
- Le discours sur l'initiative populaire souligne ainsi les particularités du mode de modernisation propre à la Suisse des radicaux: presque sans violence malgré des fractures idéologiques anciennes (conflit religieux), profondes (lutte des classes), sans influence directe de l'étranger, en accord avec la structure fédérale des institutions.

Vers une démocratie de consensus

Si l'on ajoute enfin qu'avec la création du Vorort, de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Union syndicale suisse, etc., la Confédération entre au même moment dans une période que Roland Ruffieux qualifiera de démocratie de groupes, on peut conclure que l'initiative populaire en matière constitutionnelle, et sur le plan cantonal en matière législative, fait désormais partie d'un dispositif où démocraties directe et représentative s'adaptant l'une à l'autre évoluent vers ce qui va devenir progressivement le système consociatif que nous connaissons de nos jours.

¹¹ Maurice BATELLI, *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris 1932.

¹² Erich GRUNER souligne la persistance du procès intenté aux droits populaires au nom de l'efficacité de gestion de l'Etat («Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974», *Revue de droit suisse*, 93/1974, t. I).



Die Anfänge der Direkten Demokratie im Bereich der Aussenpolitik

Georg KREIS
Professor an der Universität Basel

Das Staatsvertragsreferendum ist heutzutage ein zentrales Element der Direkten Demokratie. Seinetwegen musste oder konnte man über den Beitritt bzw. Nichtbeitritt zur UNO und zum EWR abstimmen und hätte man beinahe über die WTO-Mitgliedschaft abstimmen müssen oder dürfen. Gemessen an der Entwicklung der innenpolitischen Instrumente ist das aussenpolitische Instrument der direkten Mitsprache freilich spät geschaffen worden. Die «Ursprünge» liegen nicht in den Jahren um 1848 oder 1874, sondern in den Jahren um 1921 und 1977.

Abgesehen von der schlichten Frage, *wie* es denn zur Herausbildung des Staatsvertragsreferendums gekommen ist, sollten uns vor allem zwei Dinge interessieren: Erstens die Erklärung zur Frage, warum es zu dieser retardierten Ausformung des aussenpolitischen Mitspracherechts gekommen ist, und zweitens die normative Bewertung zur Frage, ob dieser Ausbau der Volksrechte eine gute Sache gewesen ist.

Von demokratischer Warte aus könnte man der Auffassung sein, dass es nie genug Demokratie geben kann und das politische System gemäss dem Fortschrittsparadigma permanent im Sinne eines Ausbaus der Mitsprachemöglichkeiten verbessert werden muss und in diesem Sinne auch verbessert worden ist: mit der Einführung des allgemeinen Wahl- und Stimmrechts, der direkten statt der indirekten Wahlen, des Referendums, des Initiativrechts, des Proporz, des Doppelten Ja, des Jugendstimmrechts ab 18 etc.¹.

¹ Georg KREIS, «Werden und Wandel des politischen Systems der Schweiz», in: *Schweizer Monatshefte* 4, 1988, S. 303-312.

Wir sollten uns allerdings davor hüten, einer naiven Fortschrittsgläubigkeit zu verfallen, denn wir haben davon auszugehen, dass die Geschichte keine Einbahnstrasse ist und mitunter auch Erschwerungen auftauchen, die es mit erleichternden Gegenstrategien zu konterkarieren gilt. Ich denke da nicht in erster Linie an die erhöhten Unterschriftenzahlen, sondern an die wachsende Unübersichtlichkeit der Welt, an die fortschreitende Individualisierung und an die Rückzüge in die Privatheit etc.

Warum ist das aussenpolitische Mitspracherecht vergleichsweise spät eingeführt worden? Der Berner Staatsrechtler Hans Huber sah in der Beschränkung des Mitspracherechts auf den innenpolitischen Bereich keine Systemlücke, sondern den bewussten und weisen Willen der «liberalen Verfassungsväter» von 1848 und 1874. Diese hätten der Tatsache Rechnung getragen, dass der Verfassungsstaat zur Introversion neige. Der Verfassungsstaat könne die internationalen Beziehungen nicht regeln, sondern nur die Kompetenz der auswärtigen Beziehungen festlegen. Der Verfassungsstaat sei deshalb einer Burg vergleichbar, aus deren Fenstern man wohl auf die internationalen Beziehungen blicken könne, von der aus aber keine Brücke und kein gedeckter Gang zu anderen Verfassungsbürgen hinüberführe. Es sei ein «irriger Gedanke», zwischen inner- und ausserstaatlicher Rechtssetzung eine Symmetrie, eine Kongruenz oder Parallelität herstellen zu wollen².

Aus rechtstheoretischer Sicht kann man das so sehen. Aus historischer Sicht ist allerdings darauf hinzuweisen, dass man für die schweizerische Exekutive eine Symmetrie, Kongruenz oder Parallelität vielmehr zu anderen Regierungen wahren und diese im Bereich der Aussenpolitik gegen Innen ebenfalls weniger rechenschaftspflichtig haben wollte als in innenpolitischen Fragen. Der Bundesrat beanspruchte in der Aussenpolitik nicht nur gegenüber dem Volk, sondern auch gegenüber der Volksvertretung eine grössere Bewegungsfreiheit. In anderen Bereichen waren in den Eidgenössischen Räten längst perma-

² Hans HUBER, «Plebiszitäre Demokratie und Staatsverträge», in: *Festgabe für Ernst Fraenkel*, Berlin 1963, S. 368-384. – Ders., «Umbruch und Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 3328 und 3338 vom 13. und 14. August 1965. – Ders., «Volksabstimmung über den Freihandelsvertrag mit der EG?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 428 vom 13. September 1972.

nente Kommissionen geschaffen worden (etwa für die Finanzen und die Alkoholregie)³, als sich der Bundesrat und die Ratsmehrheiten unter Berufung auf die Notwendigkeit einer klaren Kompetenzenabgrenzung noch lange gegen die Schaffung analoger Kommissionen im Bereich der Aussenpolitik wehrte. Der Nationalrat beschloss die Schaffung einer derartigen Kommission erst 1936 und der Ständerat sogar erst 1945⁴.

Die Beschränkung der direkten Mitsprache auf den innenpolitischen Bereich wurde aber von Vereinzelteten von Anfang an als Mangel empfunden. Die frühesten Vorstösse zur Herstellung der Parallelität von innen- und aussenpolitischer Mitsprache stammen aus der Zeit, da der Ausbau der innenpolitischen Mitsprachemöglichkeiten allgemein diskutiert wurde⁵. Im Vorfeld der Totalrevisionsvorlage von 1872 sprach sich insbesondere der Luzerner Aristokrat Philipp Anton von Segesser für das Staatsvertragsreferendum aus, damit das Volk bei Abkommen wie dem Handels- und Niederlassungsvertrag von 1864, der die französischen Juden besser stellte als die schweizerischen, einschreiten könne. Für die schliesslich obsiegende Mehrheit sprachen sich Bundesrat Emil Welti und dessen Schwiegervater Alfred Escher aus; der eine mit dem Argument, die Schweiz könnte andernfalls vertragsunfähig werden, der andere mit der Bemerkung, die Schweiz könnte gegenüber anderen Staaten «geradezu in eine lächerliche Position geraten»⁶.

Beim nächsten Vorstoss kam die Kernproblematik klar zum Ausdruck, die sich für die Aussenpolitik eines Staates mit Direkter Demokra-

³ Claus BURKHARD, *Die parlamentarische Kommission der schweizerischen Bundesversammlung*, Zürich 1952. Die Arbeit geht allerdings auf die historische Genese nicht ein.

⁴ Willy BRETSCHER, «Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 6 1966, S. 7-27.

⁵ Der Grütli-Verein sprach sich offenbar allgemein für ein Volksveto aus, das für alle wichtigen Bundesbeschlüsse und explizit auch für Verträge mit dem Ausland möglich sein sollte. 1871 wurde sodann von einer Churer Volksversammlung eine Petition dem Nationalrat eingereicht. Vgl. Edouard GEORG, *Le contrôle du peuple sur la politique étrangère*, Genf 1916, S. 270.

⁶ Bericht des Bundesrates vom 29. Mai 1914, *Bundesblatt* 1914 III, S. 448. Ablehnung im Nationalrat mit 67:31 Stimmen. Vgl. auch Walther HOFER, «Zur Geschichte und Problematik des Staatsvertragsreferendums in der Schweiz», in: *Festschrift für L. Jedlicka*, Hrsg. R. NECK und A. WANDRUSZKA, St. Pölten 1976, S. 377-395.

tie stellte: 1886 verwies nämlich die parlamentarische Kommission bei der Vorberatung der Konvention betreffend Gründung einer internationalen Union zum Schutze der literarischen und künstlerischen Werke auf die Unzulänglichkeit der bestehenden Ordnung. Sie bestehe darin, dass «auf diese Weise der schweizerischen Aktivbürgerschaft die Teilnahme an der Gesetzgebung versagt wird, sobald es beliebt, die betreffende Materie international zu regeln». Für das Verhalten der Räte habe deshalb die Regel zu gelten: «Es soll nicht auf dem zur Stunde noch aussergewöhnlichen Wege des internationalen Vertrages wichtiges neues internes Recht geschaffen und nicht das auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung zustandegekommene eidgenössische Recht durch einen völkerrechtlichen Vertrag erheblich geändert werden»⁷.

1897 unterbreiteten die beiden Nationalräte Ch.-Eugène Fonjallaz und Caspar Decurtins mit einer Motion einen konkreten Reformvorschlag. Der freisinnige Waadtländer Weinbauer – mit dem nicht gerade egalitären Übernamen «*le Napoléon du vignoble*» – und der katholisch-konservative Bündner Grossbauer – mit dem doch sehr königlichen Übernamen «Löwe von Truns» – sie beide wollten mehr Volksrechte, d.h. das fakultative Referendum auch für Handelsverträge. Sie intervenierten aus einer spezifischen Interessenlage, argumentierten aber grundsätzlich, indem sie sich auf «Sinn und Geist unserer demokratischen Einrichtung» beriefen und es als widersinnig beurteilten, dass man zwar über Zolltarifgesetze, nicht aber über die ungleich wichtigeren Handelsverträge abstimmen dürfe. Ihr hauptsächlicher Antrieb aber kam aus einer konkreten Unzufriedenheit mit abgeschlossenen Handelsverträgen (z.B. wegen der Wein-Importe aus Spanien oder wegen der Getreide-Importe aus Osteuropa). Ihre spezifische Interessenlage offenbarte sich in der Beanstandung, «dass (...) die landwirtschaftliche Bevölkerung, welche ja als die eigentliche staatserhaltende betrachtet werden müsse, der industriellen Bevölkerung gegenüber in offensichtlicher Weise benachteiligt sei»⁸. Erstaunlicherweise verfiel diese Argumentation aber nicht, der Vorstoss wurde mit 82:6 Stimmen massiv abgelehnt. Damals tauchte aber zum ersten Mal das Argument auf, das wir bis in unsere Tage von Anhängern der direkten Mitsprache in aussenpolitischen Angelegenheiten immer wieder zu hören bekommen: «*Créer le referendum sur*

⁷ *Bundesblatt* 1914 III, S. 454.

⁸ Zit. nach HOFER (Fn. 6), S. 382.

les traités aurait pour effet de donner aux négociateurs chargés de traiter avec l'étranger une arme nouvelle»⁹. Doch auch die Gegenargumente waren sozusagen bereits vollzählig versammelt. Neben der bereits erwähnten Gefahr der Vertragsunfähigkeit (Stichwort «Bleigewicht»), kamen die Argumente der notwendigen Geheimhaltung, der fehlenden Sachkenntnisse bei einem «siebenhunderttausendköpfigen Souverän» sowie der Notwendigkeit, Partikularinteressen hinter diejenigen der öffentlichen Wohlfahrt zu stellen¹⁰.

Mehr Erfolg war dem nächsten Vorstoss beschieden. Er unterschied sich von den vorangegangenen in der Hauptsache darin, dass er a) nicht auf parlamentarischer Ebene lanciert wurde, sondern aus der ausserparlamentarischen Opposition hervorging und b) nicht mit einem spezifischen Interessensstandpunkt in engerer Verbindung stand. Die Gemeinsamkeit mit den vorangegangenen Vorstössen bestand darin, dass ebenfalls aus einer Unzufriedenheit wegen eines konkreten Vertrags eine allgemeine Systemreform angestrebt wurde.

Worum ging es? 1909 war mit Italien und Deutschland ein Vertrag über den Rückkauf der von diesen Mächten mitfinanzierten Gotthardbahn abgeschlossen und darin den ehemaligen Partnerstaaten die Meistbegünstigung auf dem gesamten Eisenbahnnetz des Bundes unkündbar zugestanden worden. Die Opposition sah in diesem Vertrag eine schändliche Preisgabe der Souveränität und ein unverhältnismässiges Entgegenkommen insbesondere gegenüber dem wirtschaftlich dominanten Deutschen Reich¹¹. Zwei Zitate, die aus unserer Zeit stammen könnten, mögen dies illustrieren. Im Dezember 1910 mahnte der Literaturprofessor Ernest Bovet: «...*pour tout petit Etat, la moindre parcelle de souveraineté est un trésor inestimable; nous n'acquérons rien, et nous ne pouvons compenser aucune perte; il nous faut donc conserver, avec un soin d'autant plus jaloux. Entre ces masses qui pèsent sur nous, sans le vouloir, par une action mécanique, il nous faut être d'acier... ou périr.*»¹²

⁹ Abstimmung vom 8. Juni 1897. Bericht von 1914, S. 455. Vgl. auch GEORG (Fn. 5), S. 281-283.

¹⁰ Bericht von 1914, S. 456.

¹¹ Zum gesamten Vorgang vgl. Sibylle WEGELIN-ZBINDEN, *Der Kampf um den Gotthardvertrag. Schweizerische Selbstbesinnung am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, Horgen 1974.

¹² ERNEST BOVET, «Le respect de l'autorité», in: *Wissen und Leben vom 15. Dezember 1910*, S. 434.

Und im Januar 1911 doppelte der freisinnige Nationalrat und Rechtsprofessor Virgil Rossel nach: «*Un Etat souverain se doit à lui-même de ne rien abdiquer de son indépendance. Sinon, c'est le commencement de la fin*»¹³.

Die Versuchung ist gross, sowohl die Opposition gegen den Gotthard-Vertrag als auch die aus ihr hervorgangene Staatsvertragsinitiative als Produkte einer spontanen Volksbewegung zu deuten. Betrachtet man die Vorgänge nur in ihrer Kulminationsphase, gewinnt man in der Tat leicht den Eindruck, dass in diesem Fall das Volk der Eidgenossen gegen den Berner Apparat, die Bürokraten und Parlamentarier aufgestanden sei. Am Ostermontag, dem 24. März 1913, einen Tag vor dem Beginn der Beratungen des Gotthard-Vertrages durch die Bundesversammlung, versammelten sich rund 10000 Menschen in Bern zu einer Landsgemeinde – «*formée de toutes les catégories de la population*». Hier ein kurzer Ausschnitt aus einem längeren Bericht von der Frontseite der *Gazette de Lausanne*: «*C'était comme une mer frémissante au-dessus de laquelle on voyait onduler les bannières, une véritable assemblée de la nation, de laquelle montait du fond de tous les cœurs un appel grave et éloquent: Nous voulons la Suisse libre et indépendante. Et lorsque de milliers de poitrines, se sont élevés les religieux accords de l'hymne national, on avait comme jamais l'impression émouvante d'entendre la voix même de la patrie*»¹⁴. Dieser Bericht bedarf keiner längeren Auslegung. Das Ereignis und die Art, wie die Kunde davon weitergegeben wurde, signalisierten, dass es hier um die höchsten und entsprechend unbestrittenen bzw. nicht bestreitbaren Werte der Nation ging und dass das Volk es sei, das als unbestechlicher Hüter dieser Werte walte.

Ein Genfer Redner (Hudry) erntete lebhaften Applaus mit der Bemerkung: «*Nos magistrats ne sont que nos mandataires, car la véritable souveraineté réside dans la nation*» Der Lausanner Advokat Sidney Schopfer¹⁵ wurde mit Bravos bedacht, als er ausrief: «*Le peuple*

¹³ Virgile ROSSEL, «Une mauvaise affaire», in: *Wissen und Leben vom 15. Januar 1911*, S. 529.

¹⁴ *Gazette de Lausanne*, Nr. 81 vom 25. März 1913.

¹⁵ Mit Hilfe der Kontroverse um den Gotthard-Vertrag angetretener, aber erfolgloser freisinniger Gegenkandidat von Félix BONJOUR bei den Nationalratswahlen von 1914, vgl. Félix BONJOUR, *Souvenirs d'un journaliste*, Lausanne 1931, Bd. 2, S. 100-118, 179 ff.

a frémi d'indignation quand il a su comment ses intérêts supérieurs étaient sabotés par des bureaucrates». Schliesslich provozierte der gleiche Redner *applaudissements prolongés* mit der trotzigen Ankündigung: *«Il n'y a qu'un seul traité perpétuel que nous voulons respecter: c'est celui que nos aïeux ont scellé le 1er août 1291»*¹⁶.

Die Idee, sog. Landsgemeinden abzuhalten, hatte ihren Ursprung in der französischen Schweiz. Sie wurde in Genf geboren¹⁷, von Lausanne übernommen (und dort zuerst durchgeführt), erst dann gelangte sie nach Bern. Es mag verwundern, dass ausgerechnet die sog. «junge Schweiz» an die alteidgenössische Tradition der Versammlungsdemokratie anknüpft. Das Phänomen erstaunt aber nicht, wenn man weiss, dass in der französischen Schweiz der ideologische Rekurs auf die Frühzeit der sog. Schweizergeschichte (die bekanntlich lange Zeit nicht die ihrige war) bis heute, wie das Jubiläum von 1991 gezeigt hat, tendenziell sogar stärker ist als in der deutschen Schweiz¹⁸. Der Kampf gegen aktuelle «Missstände» liess gute alte Zeiten auferstehen, obwohl diese gar nicht die eigenen und vielleicht nur alt, aber nicht gut waren. Es wurde sogar an eine Berner Volksbefragung von 1590 zu dem schliesslich abgelehnten Friedensschluss von Nyon mit Savoyen erinnert¹⁹. Der Genfer Liberale Horace Micheli stellte dazu die rethorische Frage: *«Les citoyens de la Suisse nouvelle auraient-ils moins de droits au début du XXe siècle?»*²⁰ Schon 1881 hatte eine Protestschrift gegen einen mit Frankreich abgeschlossenen Handelsvertrag auf bessere alte Zeiten zurückzugreifen versucht: «Das Volk will seine Autonomie zurück. Das Volk will, dass ihm ferner nicht mehr durch die Winkelzüge der höheren Diplomatie sein

¹⁶ Vgl. Fn. 15.

¹⁷ *Gazette de Lausanne*, Nr. 81 vom 25. März 1913: «... les Genevois, d'où l'idée de la Landsgemeinde est partie».

¹⁸ Georg KREIS, «Die besseren Patrioten. Nationale Idee und regionale Identität in der französischen Schweiz vor 1914», in: *Auf dem Weg zu einer schweizerischen Identität 1848-1914*, Freiburg 1987, S. 55-83.

¹⁹ L. S. VON TSCHARNER, *Volk und Regierung beim Abschluss von Staatsverträgen und sonstige Fragen äusserer Politik in der alten Eidgenossenschaft*, Bern 1914, S. 62-65.

²⁰ Horace MICHELI, *La Convention du Gothard*, Lausanne 1910, S. 64 (zit. nach WEGELIN [Fn. 11], S. 113). Vgl. auch GEORG (Fn. 5), S. 137.

Einfluss auf dieses ungeheuer wichtige, die Volkswohlfahrt so nahe berührende Gebiet entzogen werden könne»²¹.

Landsgemeinden in Genf, Lausanne und Bern – daraus und aus dem in diesen Versammlungen Gesagten könnte man schliessen, dass es tatsächlich das Volk gewesen ist, das sich zunächst gegen den Gotthard-Vertrag und dann für die Einführung des Staatsvertragsreferendums in Marsch gesetzt hat. Verfolgt man die Vorgänge aber bis zu ihren «Ursprüngen», stellt man fest, dass sozial wie politisch identifizierbare Kräfte die Bewegung inszeniert, systematisch aufgebaut und dabei die folgenden Mittel eingesetzt haben: zuerst die Presse, dann die Veranstaltung von lokalen Versammlungen und die Bildung von Aktionskomitees, die Sammlung von Unterschriften für die Eingabe einer Massenpetition, die Organisation von überregionalen Versammlungen, eben die Landsgemeinden – und schliesslich die Lancierung der Initiative.

Zwischen Oktober 1910 und August 1911 sollen insgesamt 227 *Kundgebungen* mit Teilnehmerschaften von je 25-700 Leuten stattgefunden haben²². Dass die Bewegung einen ausserordentlichen Mobilisationsgrad zu erzeugen verstanden hatte, veranlasste die kritisch eingestellte *Neue Zürcher Zeitung* von einem Patriotismus zu reden, der «in Wildbächen» fliesse²³.

Mit der *Massenpetition* von über 130000 Unterschriften (es soll die grösste bisher eingereichte Petition gewesen sein),²⁴ wollte die Bewegung Einfluss auf den anstehenden Entscheid der Bundesversammlung nehmen. Die Vertragsgegner betonten mehrfach, dass sie damit bloss von ihrem guten Recht, eben dem Petitionsrecht gemäss Art. 57 BV, Gebrauch machten. Gegner der Vertragsgegner stellten sich allerdings auf den Standpunkt, dass das Petitionsrecht eigentlich nur für Angelegenheiten sei, die von der Legislative nicht ohnehin beraten würden²⁵.

²¹ Arnold STEINMANN-UCHER, *Zolltarif und Handelsverträge. Beiträge zur schweizerischen Handelspolitik*, Selbstverlag 1881, S. 60. Der Verfasser gehörte offenbar zum damals protektionistisch eingestellten Zürcher Handelsmilieu und war Redaktor des *Schweiz. Centralblattes für Industrie, Handel und Verkehr*.

²² WEGELIN (Fn. 11), S. 83. Karte und Liste auf S. 230/31.

²³ *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 83 vom 25. März 1913.

²⁴ WEGELIN (Fn. 11), S. 115-117, Tabelle mit kantonalen Unterschriftenzahlen S. 232.

²⁵ *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 344 («Patriotismus-Petitionsrecht») vom 13. Dezember 1910.

Zudem wurde betont, dass Druckversuche auf die Mitglieder der Eidg. Räte gegen die Bestimmung von Art. 91 BV verstiesse, wonach die Mitglieder der Bundesversammlung ohne Instruktionen abstimmen sollten²⁶.

Die Absicht, mit dem Volksrecht der *Initiative* ein weiteres Volksrecht, nämlich das *fakultative Referendum* für Staatsverträge zu erkämpfen, kam erst in einem zweiten Schritt wirklich ins Spiel. Die erst 1913 lancierte Initiative schwang allerdings von Anfang an als Möglichkeit mit. Einer der Protagonisten des Komitees gegen den Gotthard-Vertrag, der bereits erwähnte Liberale Micheli, regte schon an der ersten Sitzung vom September 1910 eine Initiative zur Einführung des Staatsvertragsreferendums an²⁷. Edouard Secrétan, sein Lausanner Kollege, war damals noch der Meinung, dass die Verfassung bei Staatsverträgen zu Recht ein Mitspracherecht verweigere²⁸.

Während der parlamentarischen Beratung des Gotthard-Vertrages gab es einige Volksvertreter, die mit einer weitherzigen Auslegung bestehender Bestimmungen gewissermassen eine freiwillige Unterstellung unter das Referendum wünschten. Der unabhängige Radikale J. Louis Willemin aus Genf stellte den formellen Antrag, die Vertragsgenehmigung wie einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss einzustufen. «*Les droits du peuple doivent prévaloir et prédominer dans une démocratie. Par conséquent, même en cas de doute constitutionnel, nous devons laisser la parole au peuple et admettre l'introduction, dans l'arrêté proposé par le Conseil fédéral, de la clause référendaire*»²⁹. Der Antrag wurde in den weiteren Verhandlungen nicht mehr diskutiert, er wurde aber immerhin mit 24 Stimmen (gegen 123) unterstützt.

Darüber hinaus wurde von Waadtländer Vertragsgegnern vor der Schlussabstimmung des Nationalrates bekanntgegeben, dass im Falle

²⁶ Vgl. auch WEGELIN (Fn. 11), S. 168.

²⁷ *Gazette de Lausanne*, Nr. 270 vom 30. September 1910.

²⁸ «*Notre droit constitutionnel a soustrait avec raison au referendum la ratification des traités internationaux.*» (*Gazette de Lausanne*, Nr. 346 vom 15. Dezember 1910).

²⁹ Nationalrat vom 3. April 1913, *StenBull.*, S. 269. Vor ihm hatten schon WEBER (linker Flügel FDP/SG) und ADOR (LDP/GE) diese Auffassung geäußert und sich sowohl das *Journal de Genève* wie die *Gazette de Lausanne* (Nr. 89 vom 3. April 1913), in diesem Sinne ausgesprochen.

einer Annahme des Vertrages eine Initiative zur Einführung des Staatsvertragsreferendums lanciert würde. Bundesrat Edmund Schulthess tadelte diese Intervention: Die demokratischen Volksrechte würden durch eine «demagogische Bewegung» und durch «Aufpeitschung der Leidenschaft» entwertet³⁰. Der freisinnige Landesvater zog sich damit aber seinerseits einen Tadel des Liberalen Edouard Secrétan zu: Es gehe nicht an, das völlig legale Vorgehen des Volkes als demagogisch zu bezeichnen³¹.

Hier ist der Moment, etwas genauer nach den Kräften zu fragen, die sich in diesem Konflikt gegenüberstanden. Nach einer verbreiteten Auffassung soll es sich in der Hauptsache um einen Konflikt zwischen der französischen und der deutschen Schweiz gehandelt haben. In der Zeit selber gab es Leute, die von der «Waadtländer-Initiative» sprachen³². Diese Vorstellung ist insofern nicht unzutreffend, als mit der Zeit das Engagement in der französischen Schweiz stärker wuchs als in der deutschen Schweiz. Den Auftakt zum Kampf gegen den Gotthard-Vertrag gab 1910 aber das konservative Bürgertum der deutschen Schweiz. Im März 1910 gingen die liberal-konservativen *Basler Nachrichten* voran, im April 1910 folgte dann die liberal-konservative *Gazette de Lausanne*. Der Lausanner Liberale Edouard Secrétan erklärte: «...dans sa forme actuelle, la convention est inacceptable»³³. Im Vorjahr hatte der gleiche Mann noch geglaubt, das Verhandlungsergebnis immerhin mit folgenden Worten würdigen zu können: «Le Conseil fédéral a fait des concessions, mais seulement dans les limites de l'intérêt du réseau national et du pays»³⁴.

Der Konflikt blieb aber bis zuletzt auch ein Konflikt zwischen den Liberalen und dem Freisinn. Die *Neue Zürcher Zeitung*, Parteiblatt des deutsch-schweizerischen Freisinns, spürte etwas Richtiges, wenn sie den Liberalen der französischen Schweiz vorwarf, sie würden versuchen, aus

³⁰ Nationalrat vom 4. März 1913, *StenBull.*, S. 275 f.

³¹ Nationalrat vom 4. März 1913, *StenBull.*, S. 285.

³² *Der Bund* vom 20. April 1913. Vgl. auch Oswald SIGG, *Die Eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*, Bern 1978, S. 114-118.

³³ *Gazette de Lausanne*, Nr. 89-92 vom 1.-4. April 1910.

³⁴ *Gazette de Lausanne*, Nr. 92 vom 21. April 1909.

der Kontroverse um den Gotthard-Vertrag parteipolitischen Profit zu ziehen³⁵.

Die Agitation des liberal-konservativen Teils des Bürgertums kann man aber nicht auf die Verteidigung parteipolitischer Interessen reduzieren. In dieser speziellen Kontroverse prallten die zwei Richtungen aus einem allgemeineren Gegensatz als nur der gegensätzlichen Einschätzung des Gotthard-Vertrages aufeinander. Es war ein Zusammenprall zwischen dem unternehmungsfreudigen und fortschrittsgläubigen Bürgertum auf der einen Seite und dem konservativen und den Besitzstand verwaltenden Bürgertum auf der anderen Seite. Mit anderen Worten handelte es sich um einen Konflikt zwischen der Position, welche die Modernisierung vorantrieb und von ihr profitiert, und der Position, welche sich als Opfer sah und die Modernisierung deshalb bremsen oder gar aufhalten wollte. Es ist anzunehmen, dass sich in dieser wie in anderen Fragen der liberal-protestantische und der katholische Flügel der Konservativen verbanden. Anfänglich wirkten in dem, was sich wie ein Aufstand der Kleinen, Schwachen und Übergangenen darbot, auch führende Sozialdemokraten mit; wie aber die Bewegung stark nationalistische Züge annahm, gingen diese auf Distanz; die Ablehnung des Gotthard-Vertrages gaben sie aber nicht auf³⁶.

Dem über den gesamten sozialen Wandel irritierten konservativen Milieu war es, etwas überspitzt formuliert, offenbar gelungen, in der Frage des Gotthard-Vertrages seine Ängste und Anliegen zu denjenigen breiterer Kreise zu machen³⁷. Der populistische Konservatismus setzte sich aber, wie Hans Ulrich Jost andernorts bereits festgestellt hat, einem inneren Widerspruch aus, wenn er einerseits elitäre und autoritäre Positionen einnahm und andererseits die Unterstützung breiterer Massen suchte³⁸. Liberale Zeitgenossen haben diesen Widerspruch offenbar

³⁵ *Neue Zürcher Zeitung* vom 3. März 1913.

³⁶ WEGELIN (Fn. 11), S. 85, 164, 197.

³⁷ Von dieser Problematik sind weniger die Grundschichten des Agrar- und Industriesektors sowie deren Vertreter, die Bauern- und Arbeiterpolitiker, betroffen als das bürgerliche Milieu.

³⁸ «Die Mobilisierung der Massen und die Förderung der modernen Vergesellschaftung, die letztlich eine soziale Emanzipation und Partizipation des Volkes in öffentlichen Angelegenheiten erfordern, widersprechen grundsätzlich dem autoritären Geist und den hierarchischen Ordnungsprinzipien der konservativen Eliten. Der Appell an die Moderne, verbunden mit der beständigen Evokation

ebenfalls gespürt. Die *Gazette de Lausanne* gab im Frühjahr 1913 zu bedenken: «[Un mouvement populaire] s'alimente de sa propre indignation. Celui-ci peut aller loin. Il peut faire du mal, détériorer l'équilibre des institutions fondamentales de notre république»³⁹. Es entsprach der Psychodynamik solcher echauffierter Situationen, dass den «Oberen» vorgeworfen wurde, sie hätten sich bestechen lassen, und dass diese Vorwürfe dann zu gerichtlichen Klagen und schliesslich zu Verurteilungen führte, welche die Ressentiments gegen die «Oberen» nochmals nährten⁴⁰.

1912/13 sollte der Vertrag dann aber insbesondere für die Romands zu einem erstrangigen Aktivierungsereignis (im Sinne von Hanspeter Kriesi) werden. Die von der liberaldemokratischen Presse militant und systematisch aufgebaute Gegnerschaft richtete sich nur zum Teil gegen die Fremdbestimmung durch das übermächtige Deutsche Reich. Zu einem anderen Teil wandte sie sich gegen das unternehmungsfreudige Bürgertum, parteipolitisch gesprochen gegen den Freisinn bzw. die *radicaux*, denen man vorwarf, gemeinsam mit dem «äusseren Feind» in unheiliger Allianz das eigene Land auszubeuten und zu verkaufen. Im Grunde aber war es eine Auflehnung gegen damalige Modernisierungsvorgänge, von denen man primär aus altbürgerlicher und sekundär dann wohl auch aus mittelständischer, kleinbürgerlicher Position und als Romand mehr Nachteile als Vorteile erwartete⁴¹.

Die französische Schweiz wurde durch das Mobilisationsereignis «Gotthard-Vertrag» – vorübergehend und nur in diesem Punkt – zu einer Einheit. Ihr Kampf gegen diesen Vertrag fiel zeitlich mit dem Kampf gegen die sie bedrängende Modernisierung zusammen. Romands empfanden die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Deutschen Reich und der Schweiz darum als besonders bedrohlich, weil sie die wirtschaftliche Entwicklung der Zeit als Bedrohung, insbesondere der französischen Schweiz empfanden.

der alten, sogenannten vorrevolutionären Werte, führt zu einem ideologisch widersprüchlichen Amalgam.» (Hans Ulrich Jost, *Die reaktionäre Avantgarde. Die Geburt der Neuen Rechten in der Schweiz um 1900*, Zürich 1992, S. 45).

³⁹ *Gazette de Lausanne*, Nr. 86 vom 31. März 1913.

⁴⁰ WEGELIN (Fn. 11), S. 97.

⁴¹ Georg KREIS, *Krisenreaktionen in der französischen Schweiz vor 1914* (Manuskript 1995, erscheint in Sammelband von Hansjörg SIEGENTHALER).

Die Gegner des Gotthard-Vertrages verloren im Frühjahr 1913 eine Schlacht, sie wollten aber nicht den grundsätzlichen Kampf um mehr Mitspracherechte aufgeben und die momentane Niederlage in einen künftigen Sieg umwandeln. Dies umso mehr, als sie sich noch immer einem Parlament gegenüber sahen, das sie mit guten Gründen für nur beschränkt repräsentativ hielten. Die Volksvertretung wurde nämlich noch immer nach dem Majorz- und nicht nach dem gerechteren Proporzverfahren zusammengesetzt, die zweite Proporzinitiative war kurz vorher (d.h. am 23. Oktober 1910) abgelehnt worden, eine dritte Initiative wurde zwar im Mai 1913 lanciert, deren allfällige Annahme lag aber noch in weiter Ferne.

Die von einem Waadtländer Aktionskomitee im Frühjahr lancierte Initiative brachte bis im Herbst etwas über 62000 Unterschriften zusammen und profitierte sicher von der Entrüstungswelle oder, wie Horace Micheli sagte, *«du réveil de la perspicacité nationale»*, die das Land unmittelbar nach dem Parlamentsentscheid erfasste⁴². Die Initiative wollte durch die Erweiterung des Referendumsartikels Art. 89 BV um einen 3. Absatz das fakultative Referendum für unbefristete, und mehr als 15 Jahre dauernde Verträge einführen. Die Ausklammerung der Verträge mit kürzerer Laufzeit war eine bewusste Rücksicht auf Handelsverträge, die in der Regel eben auf 15 Jahre abgeschlossen wurden⁴³. Während also die ersten parlamentarischen Vorstösse sich vorwiegend gegen einen Ausschluss des Volkes bei Handelsverträgen gerichtet hatte, ging es den Initianten von 1913 in erster Linie um weiterreichende politische Staatsverträge.

Von den rund 62000 Unterschriften stammte beinahe die Hälfte, nämlich 29000 aus der Waadt, 700 aus Genf, 6200 aus Neuenburg, 3500 aus dem Wallis. Der Rest der Schweiz steuerte wesentlich weniger bei. Von Zürich kamen 3200, von St. Gallen 1900, je rund 1000 aus dem Thurgau, dem Tessin, aus Glarus, Solothurn, Basel etc.⁴⁴. Noch deutlicher wird der Unterschied, wenn man die Unterschriften mit der stimmberechtigten Bevölkerung in Beziehung setzt: In der Waadt hatten 41% unterschrieben, in Genf noch 22,5%, in Zürich dagegen nur 3,4% und in

⁴² WEGELIN (Fn. 11), S. 178 ff.

⁴³ GEORG (Fn. 5), S. 311.

⁴⁴ Bundesarchiv Bestand E 22/509.

St. Gallen 2,7%⁴⁵. In der Abstimmung von 1921 zeigten sich dann wieder ähnliche Tendenzen: Während in Genf 98,7% und in der Waadt 89,1% Ja-Stimmen zustande kamen, stimmte Zürich nur mit 55,8% Stimmen zu.

Der Bundesrat lehnte in seiner ersten Stellungnahme vom Mai 1914 die Initiative ab. Die Ausdehnung der Volksrechte auf das Gebiet der auswärtigen Beziehungen bezeichnete er «geradezu als eine Gefahr für die internationale Stellung unseres Landes»⁴⁶. Darum habe eben der «demokratische Gedanke» gegebenenfalls vor den «Notwendigkeiten des Lebens» Halt zu machen⁴⁷. Der Bundesrat stützte sich mit seiner ablehnenden Haltung zudem auf die Verhandlungen von 1872 und betonte, man sei damals sorgfältig darauf bedacht gewesen, «die unbeschränkte Vertragsfähigkeit des Bundes gegen aussen gegenüber den mit Einführung von Referendum und Initiative befürchteten Hemmnissen zu gewährleisten»⁴⁸.

Weder in den Eidg. Räten noch in einer Volksabstimmung hätte die Initiative 1914 eine Chance gehabt. Dass sie dann am 30. Januar 1921 mit 71,4% Ja-Stimmen und 20 Standesstimmen⁴⁹, also mit einem komfortablen Mehr doch angenommen wurde, erklärt sich aus einer radikalen Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse: Der amerikanische Präsident Wilson hatte sich, dem Zeitgeist entsprechend, im Februar 1918 für eine Demokratisierung der internationalen Politik ausgesprochen, im Oktober 1918 war im dritten Anlauf das Proporzwahlrecht eingeführt, im Herbst 1919 war auf dieser neuen Basis eine kleinere Erdrutschwahl abgehalten und im Mai 1920 der Beitritt zum Völkerbund beschlossen worden. In diesem Kontext sprachen sich der Bundesrat im Mai 1919 und das Parlament im Herbst 1920 für die Initiative aus. Der Bundesrat sah im Staatsvertragsreferendum jetzt eine Forderung, «die unbestreitbar in dem folgerichtigen Ausbau des demokratischen Staatsrechtes liegt»⁵⁰. Die Volkskammer sprach sich einstimmig (122:0) für die Initiative aus,

⁴⁵ GEORG (Fn. 5), S. 284.

⁴⁶ Bericht vom 29. Mai 1914, *Bundesblatt III*, S. 470.

⁴⁷ *BBl* 1914 III, S. 446.

⁴⁸ *BBl* 1914 III, S. 451.

⁴⁹ Dagegen stimmten Uri (beinahe gefolgt von Schwyz) und der Thurgau.

⁵⁰ Bericht des Bundesrates vom 9. Mai 1919, *Bundesblatt* 1919 II, S. 223. Vgl. auch Georg KREIS, «Volksouveränität und Aussenpolitik in der Schweiz nach 1918. Zur politischen Kultur eines demokratischen Kleinstaates», in: *Studia Polono-Helvetica*, Basel 1989, S. 149-173.

der Ständerat hatte mehr Mühe mit der Neuerung und kam (bei 13:13 Stimmen) nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten zu einem befürwortenden Votum. Bundesrat Giuseppe Motta vertrat den neuen Standpunkt der Regierung mit Voten, die der Natur und den Erwartungen der jeweiligen Kammer angepasst waren. In der Volkskammer gipfelte seine Stellungnahme in einem warmen Bekenntnis zur Demokratie: *«J'ai une confiance inébranlable dans le bon sens, dans la sagesse, dans la clairvoyance de notre peuple. Il n'y a pas de moyen plus efficace de faire l'éducation politique d'un peuple que de lui accorder des droits politiques étendus. Ces droits cachent parfois des possibilités d'erreur, mais ce danger peut être évité. Le sens de ses droits avive dans le peuple en même temps le sens de ses devoirs et de ses responsabilités»*⁵¹. In der eher traditionell eingestellten Kleinen Kammer präsentierte Motta die Zustimmung zum Staatsvertragsreferendum als Akt weiser Resignation: *«Le Conseil fédéral aurait été bien mal inspiré, à mon avis, s'il avait voulu résister inutilement, alors qu'il pouvait être certain que l'échec le plus éclatant l'attendait devant le peuple. Sans doute, il faut avoir le courage de ne pas être d'accord avec le peuple, lorsqu'il y a des raisons qui empêchent cet accord. Mais, Messieurs, aller au verdict populaire pour combattre les instincts profonds du peuple, lorsqu'il n'y a point de raisons suffisantes pour une semblable attitude, c'est de la mauvaise politique»*⁵².

Vergleicht man die Vorgeschichte dieser Verfassungsreform mit den Kämpfen von 1830 und 1860, zögert man etwas, auch von dieser Innovation zu sagen, dass sie habe erstritten werden müssen. Die Initiative von 1913 war gewiss aus einer Kampfsituation⁵³ hervorgegangen, 1921 dagegen konnten die Früchte dieses Engagements ohne weitere Mühen geerntet werden. Fragen wir (um auf das Thema unseres Kolloquiums zurückzukommen) nochmals nach den «Ursprüngen» dieser Verfassungsreform, sind vor allem zwei Antriebsselemente zu unterscheiden:

⁵¹ Nationalrat vom 28. April 1920. Es sprachen lediglich der deutsch- und der französischsprachige Kommissionsreferent und der Departementsvorsteher, *StenBull*, S. 338-346.

⁵² Ständerat vom 7. Oktober 1920, *StenBull*, S. 378-392.

⁵³ 1913 stellten die Vertragsgegner gerne eine Analogie zu den Schlachten von Morgarten, Sempach und St. Jakob her.

1. Die allgemeine politische Kultur mit ihren in anderen, innenpolitischen Domänen geltenden Regeln der Direkten Demokratie und – analog zur Demokratischen Bewegung der 1860er Jahre – mit ihrem kollektiven Gedächtnis, das einen Rückgriff auf archaische Formen der Versammlungsdemokratie und der Volksbewegung gestattete.
2. Die spezielle politische Situation in den ersten Jahren nach 1918, wie sie eben umschrieben worden ist.

Als drittes und wesentlich schwerer fassbares Antriebsselement müsste die beschleunigte Modernisierung der Jahre vor 1914 genannt werden. Dieser Vorgang ist für uns erneut greifbarer in der jüngeren Variante der 1960er Jahre. Sie sollte, wie wir gleich sehen werden, zu einem weiteren Schub im Ringen um mehr Mitspracherechte in der Aussenpolitik führen. Zuvor sei aber noch ein kurzer Blick auf die Praxis der 1921 eingeführten Ordnung geworfen.

Solange die Regelung von 1921 in Kraft war, d.h. bis 1977, hätte das fakultative Staatsvertragsreferendum 57 Mal ergriffen werden können⁵⁴. Bei 54 Verträgen blieb diese Möglichkeit ungenutzt. Viele davon betrafen Fragen von geringer gesellschaftspolitischer Relevanz, Grenzkorrekturen, Gewässerregulierungen, Bahnverbindungen, Flughafenausbauten, die Schifffahrt, allgemeine Freundschaftsverträge etc.⁵⁵.

Dreimal wurde vom Referendumsrecht Gebrauch gemacht: 1921/23 im Falle des Konflikts mit Frankreich um die Genfer Freihandelszonen⁵⁶, 1957/58 von Naturschutzfreunden gegen einen Vertrag mit Italien zur Nutzung des Engadiner Grenzflusses Spöl⁵⁷ und 1976 beim zinslosen IDA-Kredit von 200 Mio. Franken für die Internationale Entwicklungshilfeorganisation⁵⁸. Das Wassernutzungsgeschäft von 1958 wurde im Sinne der Parlamentsmehrheit, die beiden anderen dagegen im Sinne der

⁵⁴ Das seien weniger als 5% aller internationalen Verträge. Vgl. LUZIUS WILDHABER, *Treaty-Making Power and Constitution*, Basel 1971, S. 99.

⁵⁵ Eine vollständige Auflistung und detailliertere Analyse findet sich in meiner Schrift «Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums», die sich vor allem mit der Revision von 1977 befasst und 1995 als *Basler Schrift zur europäischen Integration*, Nr. 12 erschienen ist.

⁵⁶ Peter STETTLER, *Das aussenpolitische Bewusstsein in der Schweiz (1920-1930)*, Zürich 1969, S. 179-196.

⁵⁷ Hanspeter SCHMID, *Die Schweiz nach dem Krieg*, Glattbrugg 1987, (Separatum des *Schweiz. Beobachters*), S. 23-27.

⁵⁸ *Année Politique Suisse* 1975, S. 50 und 1976, S. 43.

Opposition entschieden, d.h. verworfen. Misst man die Wichtigkeit des Staatsvertragsreferendums an seiner Verhinderungswirkung und vernachlässigt man allfällige Präventivwirkungen, dann sind in den Jahren 1921-1977 die beiden ablehnenden Mehrheiten von 81,5 % und 56,4% die reale *raison d'être* dieses Volksrechts. In beiden Fällen erfuhren die Geschäfte jedoch in anderer Form eine Weiterbehandlung.

Der Berner Staatsrechtler Hans Huber, ein entschiedener Gegner des Staatsvertragsreferendums, kam schon 1963 angesichts der bescheidenen Realbedeutung dieses Instruments zum Schluss, man könne nicht behaupten, dass das Volk nun «als neue und als beherrschende Kraft» in das Kräftespiel eingezogen sei; in Wirklichkeit sei das Staatsvertragsreferendum beinahe «versandet und ausgetrocknet»⁵⁹. Zwei Jahre später kam der Zürcher Kollege Dietrich Schindler zu einem ähnlichen Befund: «Das Staatsvertragsreferendum ist seit seiner Annahme fast bedeutungslos geblieben»⁶⁰. Für die in der Tat bemerkenswert seltene Inanspruchnahme des Referendumsrechts gibt es verschiedene Erklärungsmöglichkeiten: 1. die gute Qualität der vom Bundesrat abgeschlossenen Verträge, 2. die staatspolitische Einsicht des Schweizervolkes, 3. das geringe Interesse an aussenpolitischen Angelegenheiten und 4. die oft geringe gesellschaftspolitische Relevanz der Verträge.

1921 brachte, wenn man so sagen darf, lediglich eine Teilgeburt der demokratischen Mitsprache in aussenpolitischen Regelungen. Die Auseinandersetzung mit den «Ursprüngen» muss sich darum auch noch kurz mit den Vorgängen befassen, welche 1977 zu einem substantiellen Ausbau des Staatsvertragsreferendums geführt haben. Zwischen den Verfassungsreformen von 1921 und 1977 bestehen offensichtliche Parallelen:

1. Zuvor war ohne grossen Erfolg auf parlamentarischer Ebene mehrfach Unzufriedenheit mit der bestehenden Ordnung geäussert worden, insbesondere bei den Beratungen des EFTA-Beitritts 1960 und der Beitritte zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zum Nonproliferationsabkommen 1974.
2. Bewegung kam in die Sache erst, nachdem ein konkreter Anlass eine breite Volksbewegung ausgelöst hatte und aus dieser eine Initiative hervorgegangen war. Was im ersten Anlauf der Gotthard-Vertrag

⁵⁹ HUBER (Fn. 1), 1963, S. 375 ff.

⁶⁰ Dietrich SCHINDLER, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 3260 vom 7. August 1965.

von 1909, war im zweiten Anlauf das Einwanderungs-Abkommen mit Italien von 1964. Gegen dieses Abkommen hatte die «Nationale Aktion» 1973 eine Volksinitiative eingereicht. Das 1977 gutgeheissene erweiterte Staatsvertragsreferendum war also ein Gegenvorschlag von Regierung und Parlamentsmehrheit.

3. Der Ausbau der Volksrechte von 1977 ist wie die Initiative von 1913 auch eine Reaktion auf die stark zunehmende internationale Interdependenz parallel zur wirtschaftlichen Hochkonjunktur und – damit verbunden – zum beschleunigten gesellschaftlichen Wandel. Der gesellschaftliche Aufbruch der sechziger Jahre führte zu einigen wichtigen Reformen. Er ermöglichte beispielsweise 1970 den Durchbruch in der Jurafrage, 1971 die Einführung des Frauenstimmrechts, 1973 die Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeregelungen, aber – trotz oder wegen eingehender Vorbereitung – keine Totalrevision der Bundesverfassung und schliesslich eben den Ausbau des Staatsvertragsreferendums.

Nun galt das fakultative Referendum nicht nur für unbefristete und unkündbare Verträge, sondern auch für Beitritte zu internationalen Organisationen und für Akte multilateraler Rechtsvereinheitlichung. Hinzu kam neu das Behördenreferendum, das den beiden Kammern die Möglichkeit gibt, nach eigenem Gutdünken das fakultative Referendum anzuordnen. Besonders wichtig war aber die Einführung des obligatorischen Referendums für Beitritte zu Organisationen für kollektive Sicherheit (z.B. die Uno) und für Beitritte zu supranationalen Gemeinschaften (z.B. die EU). Bemerkenswerterweise wurde diese Reform, die später stark kritisiert und z.B. vom Lausanner Politologen Raimund Germann als «ausserpolitische Selbstverstümmelung»⁶¹ taxiert werden sollte, 1977 mit grösster Selbstverständlichkeit hingenommen, zumal die Initiative der «Nationalen Aktion» mit einer retroaktiven Infragestellung aller bisher abgeschlossenen Staatsverträge die schlimmere Variante gewesen wäre. Die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums ist aber nur bedingt ein Ausbau des Mitspracherechts und eher ein Ausgleich zum schleichenden Abbau des Mitspracherechts durch den Abschluss von internationalen Verträgen, welche direkt anwendbares Recht schaffen.

⁶¹ Raimund E. GERMANN, *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*, Bern 1994, S. 168 ff.

Der Berner Staatsrechtler Hans Huber reagierte kritisch auf den Zeitgeist der sechziger Jahre, als er 1965 «vom schleichenden Mythos von der Allmacht und Allzuständigkeit des Volkes» sprach. Huber hatte schon 1963 (möglicherweise als Reaktion auf gewisse, beim EFTA-Betritt von 1960 geäußerte Meinungen) den Ausbau des ausserpolitischen Mitspracherechts entschieden abgelehnt. Ein wichtiges Argument gegen den Ausbau der Volksrechte war für ihn die leichte Emotionalisierbarkeit des Volkes, wie sie 1913 in der Kampagne gegen den Gotthard-Vertrag sichtbar geworden sei⁶². Das Volk verharre gänzlich im Mittelpunkt der den Verfassungsstaat kennzeichnenden Introversion und sei deshalb gar nicht in der Lage, einen mit dem Ausland abgeschlossenen Vertrag zu würdigen, der zumeist ein Kompromiss mit externen Positionen beinhalte. Die sogenannte Volkssouveränität würde nämlich ihr Haupt erheben, als ob sie allein zu bestimmen hätte⁶³.

Auch im Falle des neuen Staatsvertragsreferendums sei ein kurzer Blick auf dessen Anwendung geworfen: Die beiden obligatorischen Referenden, 1986 zum UNO-Betritt und 1992 zum EWR-Betritt, führten, wie man weiss, zu ablehnenden Mehrheiten. Von den 62 dem fakultativen Referendum unterstellten Vorlagen ist nur eine vor das Volk gezogen worden. Sie betraf das Abkommen über die Institutionen von Bretton Woods und wurde 1992 der vorberatenden Instanzen entschieden.

Vergleicht man die potentiellen Referenden der ersten Phase zwischen 1921 und 1977 und der zweiten Phase zwischen 1977 und 1994, fällt – und dies überrascht nicht – die ungleiche Dichte oder Häufigkeit auf: In der ersten Phase fallen während 56 Jahren nur 57 Vorlagen an, in der zweiten Phase sind es während nur 17 Jahren 62 Vorlagen. Dies erklärt sich einerseits gewiss aus der Ausweitung der Referendumsregelung von 1977, andererseits dürfte aber auch die infolge der Verdichtung der internationalen Beziehungen intensiviertere Regelung dieser Beziehungen eine Ursache sein.

Heute stellt sich mit erhöhter Dringlichkeit die Frage, wie wir die antagonistischen Postulate der Direkten Demokratie und der Abtretung von Rechten im Zuge einer fortschreitenden Integration einigermassen

⁶² HUBER, «Umbruch und Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 3328 vom 13. August 1965.

⁶³ HUBER (Fn. 1), 1963, S. 371 ff.

in Einklang bringen. Es ist undenkbar, dass wir hinter die Revision von 1977 zurückkehren. Die Konfliktsituation wird sich mithin nicht durch den Abbau von Mitspracherechten entschärfen lassen. Wesentliche Änderungen, z.B. die Abschaffung des Ständemehrs, müssten ihrerseits die Hürden nehmen, die man paradoxerweise für unüberwindlich hält und darum abschaffen will bzw. glaubt für immer überwinden zu können.

Andererseits wäre es ein Irrtum, anzunehmen, dass sich die Mehrheit des Souveräns gewissermassen gleitend den Notwendigkeiten der supranationalen Integration und der entsprechenden Souveränitätsbeschränkung anpassen würde. Der Ausbau der internationalen Beziehungen provoziert ganz im Gegenteil sogar Gegenreaktionen, welche das Mitspracherecht noch weiter fassen möchten. Das Projekt des beinahe realisierten EWR-Beitritts und die Perspektive des EU-Beitritts haben darum nicht nur unterstützende Demarchen ausgelöst, sondern auch einen Vorstoss mit dem doppelten Ziel, a) konkrete Integrationsvorhaben zu verhindern und b) eine allgemeinere Restriktion einzuführen: Eine von den Rechtsausser-Formationen «Schweizer Demokraten» und «Lega dei Ticinesi» mit der nötigen Unterschriftenzahl lancierte Volksinitiative will bekanntlich die Aufnahme von Verhandlungen von der Genehmigung durch den Souverän abhängig machen.

Dies ist nun in einer dritten Etappe ein weiterer Rückkoppelungsversuch, wie er zu zweien Malen ähnlich in den beiden vorangegangenen Etappen unternommen worden ist: Auf die Zunahme der grenzüberschreitenden Bindungen in den Jahren vor 1914 reagierte «das Volk» mit der Einführung des ersten Staatsvertragsreferendums; und auf die Zunahme des Integrationsdrucks der sechziger und siebziger Jahre mit dem zweiten Staatsvertragsreferendum⁶⁴. Es gäbe noch weitere Restriktionsmöglichkeiten für eine dritte Vorlage: Integrationsgegner könnten versuchen, ausser der Einschränkung der Verhandlungsfreiheit der Exekutive auch, wie im Zusammenhang mit der Blauhelm-Abstimmung angedroht, die Verpflichtung zur Neutralität als einschränkende Bestimmung in der Verfassung festzuschreiben.

Was tun in dieser Situation? Es bleibt kaum etwas anderes übrig, als unter Aufgebot sämtlicher zur Verfügung stehenden, Klugheit mit einem

⁶⁴ Zu den Rückkoppelungsversuchen der zweiten Etappe gehört der bisher nicht erwähnte Vorschlag von Nationalrat Albin Breitenmoser (Motion vom 8. Juni 1970), beim Volk eine informative, d.h. unverbindliche Befragung über die verschiedenen Integrationsvarianten durchzuführen.

gekonnten *pilotage* die Steuerungsmittel zu nutzen, die der Exekutive und Legislative für das innenpolitische Management der Aussenpolitik zur Verfügung stehen. Gemeint sind damit insbesondere die von Germann aufgezeigten Möglichkeiten des «Agenda-Setting» (des Kombinierens und Terminierens von Volksabstimmungen), der vorgängigen Informationsarbeit und der nachträglichen Deutungsarbeit⁶⁵. Zum Arrangement, für das insbesondere auch die vorberatenden Kommissionen und die Ratsbüros der Eidg. Räte verantwortlich sind, darf auch gehören, gewisse Vorlagen unter Respektierung des Legalitätsprinzip, aber auch unter maximaler Ausnützung von Interpretationsspielräumen auf der jeweils tiefsten Regelungsstufe anzusiedeln und damit den geringsten Zustimmungsgrad anzupeilen. Das setzt freilich voraus, dass wir uns vorher überlegen, welche Probleme auf uns zukommen und welche Lösungsmöglichkeiten uns zu deren Bewältigung zur Verfügung stehen.

Chronologie zur Einführung Staatsvertragsreferendum

Erster Teil

1871/1872	Antrag von Segesser in der Totalrevisionsdebatte
1886	Beratung der Konvention betr. Gründung einer internationalen Union zum Schutze der literarischen und künstlerischen Werke
1897	Motion Fonjallaz und Decurtins
13. Okt. 1909	Unterzeichnung des Gotthard-Vertrages
9. Nov. 1910	Erste Botschaft des Bundesrates
19. Sept. 1910	Gründung des gesamtschweizerischen Aktionskomitees
1910/1911	Lokale und regionale Versammlungen, Petition
1911/1912	Ratifikationen in Deutschland und Italien

⁶⁵ Vgl. dazu neuerdings Raimund E. GERMANN, *Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie*, Bern 1995.

18. Feb. 1913	Zweite Botschaft des Bundesrates
20. März 1913	Landsgemeinde in Lausanne
23. März 1913	Landsgemeinde in Genf
24. März 1913	Landsgemeinde in Bern
25. März 1913	Beginn der Beratung in der Bundesversammlung
4. März 1913	Schlussabstimmung im Nationalrat 108:77
9. April 1913	Schlussabstimmung im Ständerat 33:9
Nov. 1913	Einreichung der Initiative
29. Mai 1914	Erster Bericht des Bundesrates
9. Mai 1919	Zweiter Bericht des Bundesrates
April/Okt. 1920	Verhandlungen in der Bundesversammlung
30. Jan. 1921	Volksabstimmung

Zweiter Teil

1960	EFTA-Beitritt ohne fakultatives Referendum provoziert Postulat Jaeckle
1964	Italiener-Abkommen provoziert NA-Initiative (1973)
1969	Nonproliferationsvertrag provoziert Motionen Hummler und Luder
1972	Freihandelsabkommen provoziert Initiative Alder und Postulat Leu
1973	Einreichung der NA-Initiative
1974	EMRK-Beitritt ohne Referendum
1975/1976	Gegenvorschlag zur NA-Initiative
13. März 1977	Volksabstimmung zum erweiterten Staatsvertragsreferendum



COLLECTION GENEVOISE

Michel Hottelier

L'article 26 CEDH
et l'épuisement des voies de recours
en droit fédéral suisse

Silvia Tevini Du Pasquier

Le crédit documentaire
en droit suisse.
Droits et obligations
de la banque mandataire
et assignée

Henry Peter

L'action révocatoire
dans les groupes de sociétés

Xavier Oberson

Les taxes d'orientation.
Nature juridique et constitutionnalité

Pierre Garrone

L'élection populaire en Suisse.
Etudes des systèmes électoraux
et de leur mise en œuvre
sur le plan fédéral et dans les cantons



COLLECTION GENEVOISE

Présence et actualité de la constitution
dans l'ordre juridique

Mélanges offerts à la Société suisse
des juristes pour son Congrès 1991 à Genève

Charles-Albert Morand
(Editeur)

Les instruments d'action de l'Etat

Christine Chappuis

La restitution des profits illégitimes.
Le rôle privilégié de la gestion d'affaires
sans mandat en droit privé suisse

Gustavo Scartazzini

Les rapports de causalité dans le droit suisse
de la sécurité sociale.
Avec un aperçu des différentes théories de la causalité

Sonja Gafner d'Aumeries

Le principe de la double incrimination.
En particulier dans les rapports d'entraide
judiciaire internationale
en matière pénale entre la Suisse et les Etats-Unis

Charles-Albert Morand
(Editeur)

La légalité: un principe à géométrie variable



COLLECTION GENEVOISE

Marie-Claire Pont Veuthey

Le pouvoir législatif dans le canton du Valais

Charles-Albert Morand

(Editeur)

Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination

Daniele Cattaneo

Les mesures préventives et de réadaptation
de l'assurance-chômage

Marina Mandofia Berney

Vérités de la filiation et procréation assistée

Elias Kastanas

Les origines et le fondement du contrôle
de la constitutionnalité des lois en Suisse et en Grèce

Sylvie Chavanne

Le retard dans l'exécution des travaux de construction

Nicolas Jeandin

Le chèque de voyage

Margareta Baddeley

L'association sportive face au droit



COLLECTION GENEVOISE

Sylvain Marchand

Les limites de l'uniformisation matérielle
du droit de la vente internationale

Jacques-André Schneider

Les régimes complémentaires de retraite en Europe:
Libre circulation et participation

La libération conditionnelle: risque ou chance?
La pratique en 1990 dans les cantons romands

François Chaix

Le contrat de sous-traitance en droit suisse: limites du principe
de la relativité des conventions

Michel Hottelier

Le Bill of Rights et son application aux Etats américains

Charles-Albert Morand

Aménagement du territoire et protection de l'environnement:
La simplification des procédures

Herbert Schönle

Droit des obligations et droit bancaire. Etudes
Problèmes actuels de droit fiscal. Mélanges en l'honneur
du Professeur Raoul Oberson



COLLECTION GENEVOISE

Rita Trigo Trindade

Le conseil d'administration de la société anonyme

Démocratie directe

Andreas Auer
(*Editeur*)

Les origines de la démocratie directe en Suisse
Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie

Les grands jurisconsultes

Dominique Mani

Eugen Huber
jurisconsulte charismatique

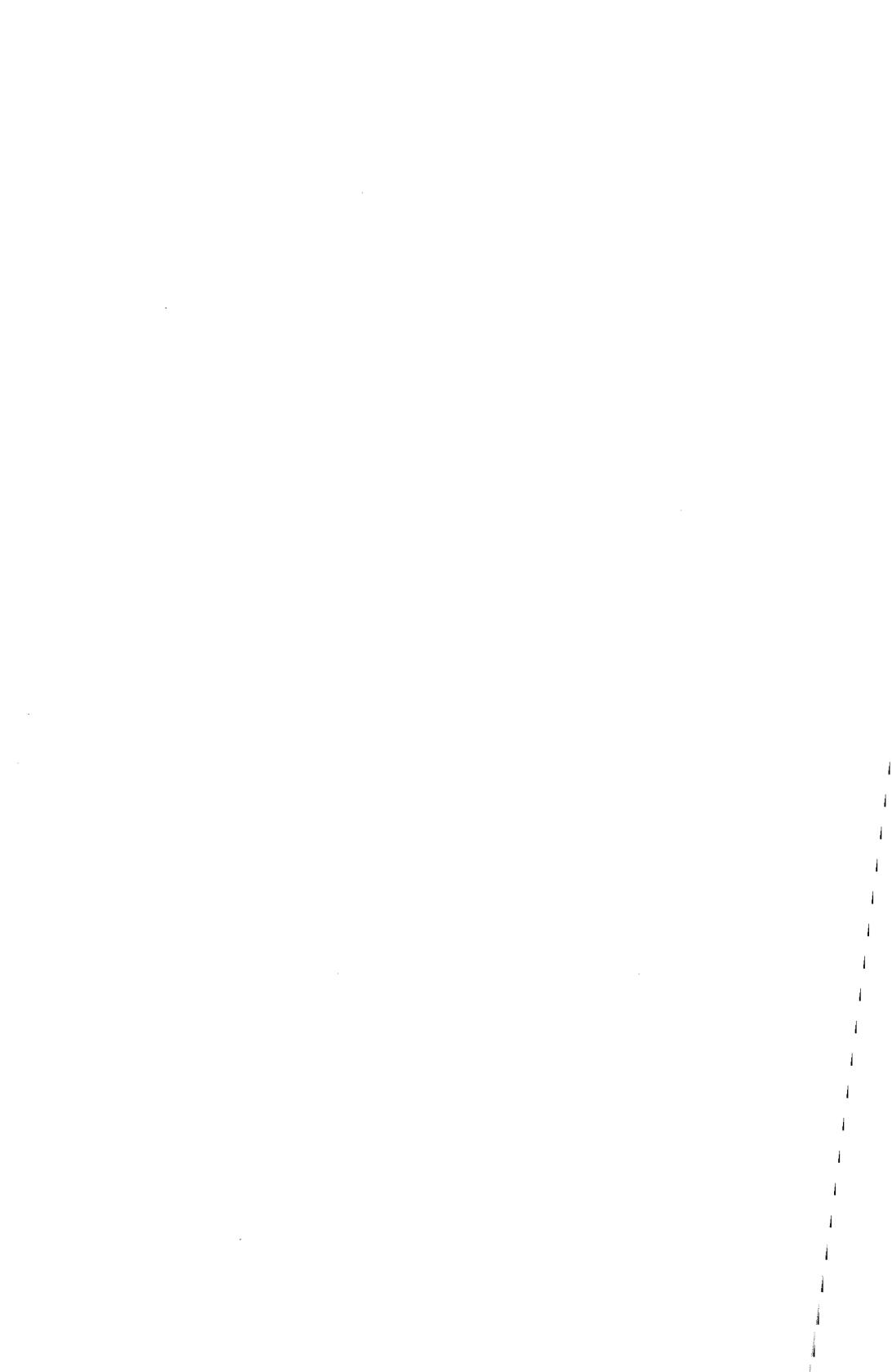
Bruno Schmidlin et Alfred Dufour
(*Editeurs*)

Jacques Godefroy (1587–1652)

Droit et Histoire

Alfred Dufour, Robert Roth et François Walter

Le libéralisme genevois, du Code civil aux constitutions
(1804–1842)



Dans la discussion publique ouverte en été 1995 sur la réforme des droits populaires fédéraux, la perspective historique ne peut ni ne doit être négligée. En dressant un tableau complet des racines historiques et des sources doctrinales des institutions de démocratie directe en Suisse, le présent ouvrage collectif comble une importante lacune.

In der im Sommer 1995 angelaufenen öffentlichen Diskussion über die Reform der Volksrechte im Bund darf und soll die historische Perspektive nicht vernachlässigt werden. Mit einer umfassenden Darstellung der geschichtlichen Ursprünge und der doktrinalen Quellen der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz schliesst der vorliegende Band eine bedeutende Lücke.

Helbing & Lichtenhahn

