

Sonderdruck aus

Schriften zur Demokratieforschung Band 3

Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen

Herausgeber: René Roca und Andreas Auer

Direkte Demokratie und
dynamische Verfassung –
Zum Wandel des Verfassungs-
verständnisses in der Schweiz
im 19. Jahrhundert

Stefan G. Schmid

Schulthess §

René Roca | Andreas Auer (Hrsg.)

**Wege zur direkten Demokratie in
den schweizerischen Kantonen**

Schriften zur Demokratieforschung

Herausgegeben durch das Zentrum für Demokratie Aarau

zde

Zentrum für
Demokratie
Aarau

René Roca | Andreas Auer (Hrsg.)

Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2011
ISBN 978-3-7255-6463-7

www.schulthess.com

*Stefan G. Schmid**

Direkte Demokratie und dynamische Verfassung – Zum Wandel des Verfassungsverständnisses in der Schweiz im 19. Jahrhundert

A.	Einleitung	23
B.	Die relative Statik der Regenerationsverfassungen	24
C.	Die zunehmende Dynamik der Kantonsverfassungen im jungen Bundesstaat	32
D.	Die Bundesverfassung und Theodor Curtis «Theorie der ‹permanenten Bewegung›»	37
E.	Schlussbemerkungen	50

A. Einleitung

Der US-Amerikaner Gregory A. Fossedal hat in seinem mehrfach aufgelegten Buch über die politische Schweiz mit dem geschärften Blick des ausländischen Beobachters auf eine interessante Eigenheit des Schweizer Verfassungsverständnisses hingewiesen. Die Schweizer betrachteten ihre Verfassung etwas anders, als dies in anderen westlichen Demokratien der Fall sei, werde sie doch mit weniger Ehrfurcht behandelt: «If the constitution is a holy oracle or fixed tablet in the United States, France, or Germany, in Switzerland it is more of a home medical guide. The Swiss are more used to taking the thing off the shelf and using it.» Und Fossedal hält fest: «It is treated less like an icon,

* Ich danke Herrn Dr. iur. Andrea Töndury, Rechtsanwalt, für kritische Durchsicht und wertvolle Hinweise.

and more like a tool.»¹ Die Schweizer Bundesverfassung sei «less an object for handling only by an opaque priesthood of attorneys and officials, and somewhat more of a living document and a family member».²

Das von Gregory Fossedal beschriebene nüchterne, profane Verfassungsverständnis wurzelt in der Schweizer Demokratiegeschichte des 19. Jahrhunderts, die durchaus auch als ein Prozess der zunehmenden «Dynamisierung» und «Entsakralisierung» eines zunächst noch eher statischen und von einem zivilreligiös anmutenden «heiligen» Nimbus umgebenen Verfassungsrechts gelesen werden könnte. Der bis in die Gegenwart nachwirkende Wandel des Verfassungsverständnisses ist unauflöslich mit dem Ausbau der direktdemokratischen Rechte im Bereich der Verfassungsgebung verbunden, indem er gleichzeitig als Voraussetzung und Folge der zunehmenden Demokratisierung zwischen 1830 (Übergang zum Verfassungsstaat der Regenerationszeit) und 1891 (Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung) erscheint. Institutionelle Kristallisationspunkte dieses Wandels waren im Wesentlichen die Abschaffung der zeitlichen Schranken der Verfassungsrevision und die Einführung der Teiländerung der Verfassung, die schliesslich – ebenso wie zuvor schon die Gesamtänderung – auch auf dem Weg einer Volksinitiative verlangt werden konnte. Damit erst wurde die demokratische Forderung nach ständiger Verfassungsfortbildung (durch Verfassungsrevision) im Gleichschritt mit der gesellschaftlichen Entwicklung erfüllt.

B. Die relative Statik der Regenerationsverfassungen

Die Idee der geschriebenen Verfassung, die zur Zeit der Helvetik in die Schweiz kam, verblasste in den Kantonen während der Mediations- und Restaurationszeit sehr stark.³ Die Kantone waren damals weit mehr durch ihre Verwaltungen als durch ihre Verfassungen

¹ Gregory A. Fossedal, *Direct Democracy in Switzerland*, 3. Aufl., New Brunswick/London 2007, S. 48, 50.

² Fossedal (Anm. 1), S. 50. – Schon der deutsch-amerikanische Staatsrechtler und Politikwissenschaftler Karl Loewenstein schloss aus den häufigen Verfassungsänderungen hierzulande, dass die Verfassung im Gegensatz zum «Verfassungsmythos» in den Vereinigten Staaten von Amerika «für die nüchternen Schweizer» weder etwas «Sakrosanktes» noch «symbolträchtig und gefühlsbeladen» sei (Verfassungslehre, übersetzt aus dem Amerikanischen von Rüdiger Boerner, 1. Aufl., Tübingen 1959, S. 163); vgl. den Hinweis bei Felix Renner, *Der Verfassungsbegriff im staatsrechtlichen Denken der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert*, Diss. Zürich 1968, S. 262, Anm. 583. – Ein Vergleich zwischen dem Schweizer Verfassungsrecht einerseits und dem Verfassungsrecht der *Gliedstaaten* der USA andererseits würde freilich zu einem anderen Ergebnis führen und durchaus Gemeinsamkeiten im Verfassungsverständnis aufdecken.

³ Vgl. Eduard His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Zweiter Band: Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848, Basel 1929, S. 239; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. I: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 152, 204.

gekennzeichnet, die vor allem die Organisation der Kantonsbehörden zu regeln hatten und kaum Berührungspunkte mit dem Volk aufwiesen.⁴ Weil die Restaurationsverfassungen keine Änderungsbestimmungen enthielten, mussten die Regenerationsverfassungen durch einen «Akt originärer Rechtsschöpfung» geschaffen werden. Nur die starke demokratische Legitimation der vom Volk als verfassungsgebender Gewalt («pouvoir constituant») angenommenen Kantonsverfassungen vermochte diesen revolutionären Vorgang überhaupt zu rechtfertigen.⁵

1. Funktionen der Verfassung

Die Regenerationsverfassungen der 1830er Jahre waren nicht nur der Ausdruck der frisch errungenen Volkssouveränität,⁶ sondern auch das Mittel, um die jungen Staatswesen systematisch nach wissenschaftlichen Grundsätzen aufzubauen.⁷ Die Verfassung wurde, ähnlich wie zur Zeit der Helvetik, zu einer Art «Heiligtum»⁸ erhoben. Durch die Annahme der Verfassung als «Grundordnung der Nation»⁹ in der Volksabstimmung verband sich der empirische Volkswille mit dem in der Verfassung festgelegten idealen Staatszweck: Das dialektische Spannungsverhältnis zwischen Volk und Verfassung, das sich aus der – teilweise eidlichen – Verpflichtung des Volkes auf die Verfassung ergab, sollte nach der Staatstheorie der Regenerationszeit der Verfassung ihre Steuerungskraft verleihen. Sie sollte das Volk dazu anleiten, sich zu entwickeln; der «Geist der Verfassung», so der liberale Luzerner Jurist und Politiker Kasimir Pfyffer, sollte «den ganzen Lebensorganismus des Volkes» bestimmen.¹⁰ Sobald Letzteres auf einer höheren Entwicklungsstufe angelangt war, sollte es sich im Sinn des liberal-radikalen Fortschrittsprinzips eine geänderte, an den neuen Stand seiner Kultur angepasste Verfassung als neues Leitbild geben.¹¹ Die Vervollkommnung der Verfassung setzte also, wie der führende liberal-radikale Staats-

⁴ Vgl. Dian Schefold, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848*, Basel/Stuttgart 1966, S. 82 ff.

⁵ Vgl. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. I (Anm. 3), S. 303; ferner His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Bd. II (Anm. 3), S. 147 f.

⁶ Vgl. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. I (Anm. 3), S. 304.

⁷ Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 86.

⁸ Vgl. Carl Hilty, *Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik*, Bern 1878, S. 23 f. (mit Bezugnahme auf die Helvetik auf S. 25), der festhält, dass die Beschränkung und Stabilität an sich nicht im Wesen der Demokratie liege; vgl. dazu Renner (Anm. 2), S. 262.

⁹ Vgl. dazu etwa Schefold (Anm. 4), S. 87, 97.

¹⁰ Kasimir Pfyffer, *Über die Folgen der neuesten Staatsreformen in der Schweiz in Hinsicht auf Politik und Kultur*, Zürich 1831, zit. nach Schefold (Anm. 4), S. 92.

¹¹ Vgl. zum Ganzen eingehend Schefold (Anm. 4), S. 87 f., mit Hinweisen auf das Schrifttum der Regenerationszeit.

theoretiker Ludwig Snell betonte, die «Fortbildung des Volksgeistes»¹² voraus, wobei Snell in diesem Zusammenhang auch der Schule eine grosse Bedeutung beimass.¹³ Im Ergebnis führte dies insofern zu einem eher statischen Verfassungsverständnis, als sich Äusserungen des empirischen Volkswillens nicht jederzeit in Verfassungsänderungen niederschlagen sollten, sondern erst dann, wenn sich der Volkswille zu einem «aufgeklärten», «vernünftigen» entwickelt hatte. Insofern traten die liberal-radikalen Verfassungsväter von 1831 mit einem doktrinären, absoluten Wahrheitsanspruch auf, der wenig Raum für Verfassungsänderungen liess.

2. Zeitliche Schranken der Verfassungsänderung

Thomas Bornhauser, der Anführer der Thurgauer Regenerationsbewegung, meinte zu Beginn der 1830er Jahre mit Blick auf das Verfassungsrecht der Regenerationskantone, man versuche fast überall «das Fortschreiten [zu] sichern, ohne den bürgerlichen Zustand einer allzu grossen Beweglichkeit preiszugeben».¹⁴ Dies zeigte sich institutionell in den teilweise hohen Hürden, die für die Vornahme von Verfassungsänderungen aufgestellt wurden. Die Einzelheiten dieser Revisionsbestimmungen können hier nicht dargestellt werden.¹⁵ Es sei aber immerhin auf diejenigen Eigenheiten hingewiesen, welche unter dem Gesichtspunkt der zeitlichen Schranken der Verfassungsänderung von besonderem Interesse sind: Fast durchwegs wurden im Widerspruch zum Grundsatz der stetigen Anpassung der Verfassung an den jeweiligen Entwicklungsstand des Volkes beziehungsweise zur Lehre vom «pouvoir constituant» des Volkes¹⁶ Sperrfristen, sogenannte Rigiditätsklauseln, festgelegt, welche die Abänderbarkeit der Verfassungen für einen Zeitraum von drei bis zwölf Jahren überhaupt ausschlossen.¹⁷ Diese Rigiditätsklauseln zeigen die

¹² Vgl. zum Begriff «Volksgeist» allgemein: K. H. L. Welker, Volksgeist, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte HRG, Bd. 5, Berlin 1998, Sp. 986; vgl. auch Renner (Anm. 2), S. 158, 162.

¹³ Vgl. [Ludwig Snell.] Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und ächten Repräsentativsystem das keine Vorrechte noch Exemtionen kennt, sondern auf der Demokratie beruht, Zürich o. J. [1830/31], S. 62.

¹⁴ Thomas Bornhauser (Hrsg.), Verfassungen der Kantone der schweizerischen Eidgenossenschaft, Trogen 1833, S. XXIX f., mit einer Übersicht über die Rigiditätsklauseln in den Kantonsverfassungen.

¹⁵ Dazu eingehend Schefold (Anm. 4), S. 107 ff., insbesondere S. 116 ff., 125 ff. und 139 ff.

¹⁶ Vgl. Riccardo Jagmetti, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht, Diss. Zürich 1920, S. 113; Schefold (Anm. 4), S. 133.

¹⁷ Vgl. Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. I (Anm. 3), S. 307. Die vorliegende Untersuchung muss sich auf die *zeitlichen* Gesichtspunkte der Verfassungsänderung beschränken, die im 19. Jahrhundert im Vordergrund standen, und das Problem der *inhaltlichen* Schranken ausklammern; Hinweise darauf finden sich etwa bei Renner (Anm. 2). Das Problem der materiellen Schranken sollte dann im 20. Jahrhundert in den Vordergrund treten (vgl. Anm. 160). Ebenso fällt für diese Studie die *richterliche* Verfassungsfortbildung ausser Betracht.

hervorragende Bedeutung, welche die Regenerationskantone der Verfassung beimassen.¹⁸ Sie musste während einer gewissen Zeit auf das Volk einwirken können, um dieses auf eine höhere Entwicklungsstufe zu heben; «leichtsinnige Neuerungssucht» sollte deshalb von dem «ehrwürdigen Gebäude» der Verfassung ebenso ferngehalten werden¹⁹ wie die konservativ-aristokratische Reaktion. Die Rigiditätsklauseln bewirkten damit eine «Schonzeit» für die liberal-radikalen Regenerationsregierungen und hatten insofern auch eine machtpolitische Funktion.²⁰ Allerdings fehlte es schon 1831 nicht an Stimmen, die vor der drohenden Gefahr einer damit verbundenen Erstarrung des Verfassungsrechts warnten.²¹ Da in der Regenerationszeit die Vorstellung eines Verfassungsvertrags verbreitet war,²² könnten die Rigiditätsklauseln in einigen Fällen auch damit theoretisch begründet worden sein, dass das Volk durch einen befristeten Gesellschaftsvertrag an die Verfassung gebunden sei.²³ Nach «Ablauf» des Gesellschaftsvertrags sollte sich der Souverän dann wieder unbeschränkt neu konstituieren können.²⁴

Eine oft mit den Rigiditätsklauseln verbundene Einrichtung, die ebenfalls mit der naturrechtlichen Theorie vom Gesellschaftsvertrag erklärt werden könnte,²⁵ war die in vielen Kantonsverfassungen vorgesehene obligatorische periodische Vorabstimmung über die Wünschbarkeit einer Verfassungsänderung, wonach der Aktivbürgerschaft in regelmässigen Zeitabständen von meist sechs oder zehn Jahren die Frage zu unterbreiten war, ob sie eine (Total-)Revision vornehmen wolle.²⁶ Diese aufklärerische Einrichtung wirkte

¹⁸ Vgl. Jagmetti (Anm. 16), S. 113.

¹⁹ Friedrich Haupt, Grundzüge der Staatsverfassungen der Schweiz, oder des Schweizerbürgers Rechte & Pflichten, Zürich 1843, S. 27.

²⁰ Vgl. His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Bd. II (Anm. 3), S. 243; differenziert Martin Röhl, Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen. Ihre Entwicklung von der Regeneration bis zur Jahrhundertwende, Diss. Zürich, St. Gallen 1995, S. 44.

²¹ Vgl. Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. I (Anm. 3), S. 308 (Votum Karl Koch).

²² Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 111.

²³ Diese These stellt Schefold (Anm. 4), S. 120, auf, wobei er auf das verfassungsgeschichtliche Schrifttum hinweist, das «gewöhnlich in den Sperrfristen undemokratische Sicherungen der Machthaber» sehe, «ohne eine theoretische Begründung zu versuchen» (Anm. 45). Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. I (Anm. 3), S. 303, versteht die Rigiditätsklauseln ebenfalls als «Herrschaftssicherungen».

²⁴ Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 118 ff., insbesondere S. 120. Für diese Interpretation spricht etwa die Tatsache, dass der Zeitgenosse Antoine-Elisée Cherbulez in seinem Werk «De la démocratie en Suisse» die Sperrfristen (Rigiditätsklauseln) offenbar als Einrichtungen der «révision périodique» begreift (vgl. tome premier, Paris 1843, S. 82 ff.).

²⁵ Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 116 ff.; dazu Röhl (Anm. 20), S. 44 f.

²⁶ Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 120 Anm. 47. Zu den ideengeschichtlichen Hintergründen Schefold (Anm. 4), S. 116 f.; Andreas Kley, Die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen – ein staatsphilosophisches Postulat von Thomas Jefferson, in: Mensch und Staat. Festgabe der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, Fribourg 2003, S. 505 ff. Am längsten hat sich eine solche Einrichtung im Kanton Genf gehalten, wo bis 1993, als die Verfassungsbestimmung nach fast anderthalb Jahrhunderten aufgehoben wurde, alle 15 Jahre eine entsprechende obligatorische Vorabstimmung durchgeführt werden musste (letztmals 1982). In der

zwar der Erstarrung des Verfassungsrechts entgegen, beeinträchtigte aber den «pouvoir constituant» des Volkes insofern, als sich dieser nur zu bestimmten, verfassungsrechtlich festgelegten Zeitpunkten äussern durfte.²⁷

3. Anfänge der Volksinitiative auf Verfassungsänderung

In allen repräsentativ-demokratischen Kantonen der Regenerationszeit waren die Parlamente befugt, eine Verfassungsänderung anzuregen.²⁸ Nur sechs Regenerationskantone gingen so weit, den «pouvoir constituant» des Volkes durch Einführung einer Volksinitiative auf Verfassungsänderung institutionell zu verwirklichen.²⁹ So sahen die Kantone Luzern, Schaffhausen, St. Gallen,³⁰ Aargau und Thurgau 1831 ein entsprechendes Volksrecht verfassungsrechtlich vor;³¹ der neu gegründete Kanton Basel-Landschaft stiess 1832 zu dieser Gruppe. Dabei ging Letzterer aber insofern eigene Wege, als er ausdrücklich auch die Volksinitiative auf Teiländerung der Kantonsverfassung zulies,³² deren explizite Regelung sollte im kantonalen Staatsrecht bis um 1860 noch selten bleiben.³³ Für die Stellung des Initiativbegehrens war in der Regel die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich, im Kanton Basel-Landschaft sogar eine Zweidrittelmehrheit. Mit

geltenden Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 findet sich eine ähnliche Bestimmung (Art. 114; vgl. Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl., Basel 2008, S. 112; Kley, a. a. O., S. 514 f.; differenziert zur Genfer Einrichtung Schefold [Anm. 4], S. 148 ff.). Die Einrichtung eines obligatorischen periodischen «Konventsreferendums» (betreffend die Frage, ob ein Verfassungskonvent einberufen werden solle; meist alle zehn oder zwanzig Jahre) findet sich noch heute im Verfassungsrecht zahlreicher Gliedstaaten der USA (vgl. etwa Andreas Auer, *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*, Basel/Frankfurt am Main 1989, S. 32 f.).

²⁷ Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 134.

²⁸ Vgl. His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Bd. II (Anm. 3), S. 242.

²⁹ Vgl. Jagmetti (Anm. 16), S. 112.

³⁰ Röhl (Anm. 20), S. 46 f., weist anhand zeitgenössischer Quellen nach, dass die unklar abgefasste Revisionsbestimmung in der St. Galler Kantonsverfassung von 1831 auch dem Volk die Einleitung einer Verfassungsänderung gestattete, und zwar im Sinn einer sogenannten Referendumsinitiative, die sich auf die Auslösung der Revisionsarbeiten beschränkte und es dem revidierenden Organ überliess, eine Gesamt- oder eine Teiländerung vorzunehmen. 1838 wurde das Volksrecht in einem Revisionsstatut als zweistufige Referendumsinitiative, die nicht zwischen Total- und Partialrevision unterschied und nur in der Form einer allgemeinen Anregung zur Verfügung stand, klarer umrissen (vgl. Röhl, a. a. O., S. 117 ff.).

³¹ Zitate der einschlägigen Verfassungsbestimmungen finden sich etwa bei Heinrich Büeler, *Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts*, Diss. Zürich, Winterthur 1925, S. 23, Anm. 49.

³² Dies wurde bisher oft übersehen, so etwa von Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. I (Anm. 3), S. 308; vgl. aber Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. II: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 933, Anm. 6. Zum Kanton St. Gallen vgl. oben Anm. 30. Nach Schefold (Anm. 4), S. 144, kannte einzig der Kanton Basel-Landschaft zwischen 1832 und 1838 eine Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung, wobei Schefold darin «eher» die «Form eines Widerstandsrechts» sieht.

³³ Vgl. etwa Charles Borgeaud, *Établissement et revision [sic] des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris 1893, S. 333.

dem Zustandekommen der notwendigen Zahl von Willensäusserungen war allerdings auch bereits die Revisionsfrage entschieden.³⁴ Diese ersten Erscheinungsformen des Volksinitiativrechts in den einzelnen Regenerationskantonen gemahnten strukturell noch stark an das ältere (Massen-)Petitionsrecht,³⁵ namentlich deshalb, weil nur die Form der allgemeinen Anregung zur Verfügung stand. Dabei war die verfassungsgebende Gewalt des Volkes häufig zeitlich beschränkt, indem die Ausübung des Volksinitiativrechts an Fristen gebunden wurde.

4. Anfänge der Teiländerung der Verfassung

Die geschilderten Revisionsverfahren zielten in der Regel auf eine periodische Gesamtänderung der Verfassung ab. Eine fortlaufende Anpassung an die gesellschaftliche Entwicklung ermöglichte das Verfahren der Teiländerung,³⁶ wie es die Zürcher Regenerationsverfassung von 1831 vorsah. Andernorts vermochte sich dieses Revisionsverfahren erstaunlich lange nicht richtig durchzusetzen,³⁷ kannte doch noch 1868 eine ganze Anzahl von Kantonen nur die Gesamtänderung der Verfassung.³⁸ Der «Preis» für die grössere Flexibilität der Zürcher Regenerationsverfassung von 1831 war allerdings eine weitgehende Gleichstellung von Verfassungs- und Gesetzgebung, was damals freilich auch bedeutete, dass das Recht zur Verfassungs*initiative* ausschliesslich den gewählten Volksvertretern zustand. Johann Caspar Bluntschli hatte als junger Jurist schon 1831 angeführt, dass «die Begriffe Verfassung und Gesetz keineswegs ihrem Wesen nach verschiedene Begriffe» seien, weshalb es klar sei, dass nur das Parlament als Stellvertreter des ganzen Volkes und

³⁴ Vgl. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. I (Anm. 3), S. 308.

³⁵ Vgl. Büeler (Anm. 31), S. 23. Nach Reto Caratsch, *Die Initiative zur Verfassungsrevision. Rechtsvergleichend dargestellt, mit besonderer Berücksichtigung der französischen Verfassungsgeschichte seit 1789*, Diss. Zürich 1926, S. 56, wurde die Volksinitiative auf Verfassungsänderung aus der französisch-revolutionären Montagnard-Verfassung von 1793 übernommen. Vgl. auch His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Bd. II (Anm. 3), S. 242; Jagmetti (Anm. 16), S. 112, 115, und insbesondere Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. I (Anm. 3), S. 309. In den Landsgemeindekantonen bestand schon seit alters die mit dem Volksinitiativrecht verwandte Einrichtung des sogenannten «Anzugsrechts»; vgl. Büeler, a. a. O., S. 21, mit weiteren Hinweisen; His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Bd. II (Anm. 3), S. 241 f.; Schefold (Anm. 4), S. 140 ff., der in der Initiative in den Landsgemeindekantonen ein «Vorbild für die Verfassungsinitiative» sieht.

³⁶ Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 125 ff., 133.

³⁷ Nach Schefold (Anm. 4), S. 133, war sonst nur im Kanton Genf das Verfahren der Teiländerung der Verfassung (eingeleitet durch das Parlament) von praktischer Bedeutung, allerdings als Einrichtung der Restaurationsverfassung. Schefold stellt auch fest, überall zeige sich «ein merkwürdiger Hang zu Totalrevisionen» (S. 135). Vgl. auch die Tabellen bei Simon Kaiser, *Verfassungsgeschichtlicher Überblick über die Bewegungen des gegenwärtigen Jahrhunderts in der Schweiz*, in: ders., *Grundsätze schweizerischer Politik*, Solothurn 1875, S. 26 ff. (32 ff.).

³⁸ Vgl. etwa [Jakob Dubs,] *Zur Bundesrevision*, Zürich 1865, S. 8.

einziges Organ des Volkswillens eine Verfassungsänderung anordnen könne.³⁹ Tatsächlich scheint die Theorie vom Gesellschaftsvertrag die Zürcher Revisionsbestimmung⁴⁰ nicht allzu stark beeinflusst zu haben; die Zürcher Praxis der «partiellen Verbesserungen» galt eher als «englische Staatsklugheit».⁴¹ Nach Ablauf einer sechsjährigen Sperrfrist konnte «eine Abänderung der Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden», wobei immerhin eine zweimalige Lesung der Verfassungsänderung im Abstand von wenigstens sechs Monaten vorgeschrieben war. Dennoch ertönte 1837, kaum war der Ablauf der Sperrfrist absehbar, aus dem Volk sofort der Ruf nach *Totalrevision* der Kantonsverfassung, denn beim Verfahren der Partialrevision durch das Parlament (unter Vorbehalt des obligatorischen Verfassungsreferendums) handelte es sich in den 1830er Jahren um ein noch ungewohntes Vorgehen.

Es war vermutlich der berühmte Jurist und Politiker Friedrich Ludwig Keller, der als Haupt der Zürcher Liberal-Radikalen in einem Artikel im führenden Parteiorgan «Schweizerischer Republikaner» 1837 erläuterte,⁴² welche Ideen hinter der Bestimmung betreffend «Revision und Beschwörung der Verfassung» – einem «Vermächtnis» des liberalen Staatsmanns Paul Usteri – standen. Keller stellte pionierhaft annutende Überlegungen zu Grundproblemen der Verfassungsänderung an, wobei er festhielt, dass «[j]ede totale Bearbeitung einer Verfassung [...] an und für sich ein Übel» sei, weil dabei die ganze Grundlage des Staates in Frage gestellt und die Verwaltung während der Revisionszeit geschwächt werde. Für Teiländerungen sprächen ferner Gründe der Arbeitsteilung und die Notwendigkeit der freien Willensbildung der Stimmberechtigten. Schliesslich sah Keller gerade in der Möglichkeit der Partialrevision eine Garantie für die Dauerhaftigkeit der Verfassung. Es sei nämlich notwendig, «dass sich nach und nach in den Gemüthern der Menschen *ein gewisser Glaube an die Heiligkeit der Verfassung* festsetze, – *ein vernünftiger Glaube, dass hier die Grundlagen des Staatsverbandes, der*

³⁹ J[ohann] C[aspar] Bluntschli, *Das Volk und der Souverän im Allgemeinen betrachtet und mit besonderer Rücksicht auf die Schweizerischen Verhältnisse. Für Gebildete*, Zürich 1831, S. 92 ff., insbesondere S. 97 f.

⁴⁰ Art. 93 der Staatsverfassung für den eidgenössischen Stand Zürich vom 10. März 1831, abgedruckt in: Alfred Kölz (Hrsg.), *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, Bd. I: Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 291 ff. (305).

⁴¹ So (in abwertendem Sinn) G[ustav] Vogt, *Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen*, *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Bd. 29 (1873), S. 350 ff. (363). Roland Fleiner, *Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz. In Ihrer Entwicklung und Umbildung durchgeführt an der Repräsentativ-Verfassung des Kantons Zürich 1814-1842*, Diss. Zürich 1917, S. 72 ff., scheint zu allgemein von einer Gleichsetzung von Verfassung und Gesellschaftsvertrag durch die Zürcher Verfassungsschöpfer von 1831 auszugehen. Vgl. dazu auch Schefold (Anm. 4), S. 110 Anm. 9.

⁴² *Schweizerischer Republikaner* 1837, S. 43 f. (Nr. 11 vom 7. Februar); vgl. dazu Thomas Weibel, *Friedrich Ludwig Keller und das Obergericht des Kantons Zürich*, Zürich 2006, S. 185.

unsere Existenz und unser Glück bedingt, *auf dauernde Weise niedergelegt seien.*»⁴³ Er führte aus:

«Die Verfassung als ein Ganzes soll gleichsam als etwas Heiliges und Ewiges erscheinen, nur nicht als ein todter Götze, sondern *als ein lebendiges, der Fortbildung und Vervollkommnung fähiges Wesen.* So wird das einzelne Neue, was nach und nach in Folge reiflicher Überlegung hinzukommt, bald sich mit dem Ganzen verbinden und den Charakter des Gewohnten und Liebgewordenen mit diesem erwerben, das Ganze aber wird allmählig in der Überzeugung und in den Gemüthern jene festen Wurzeln schlagen, welche auch der besten menschlichen Schöpfung nur der Verlauf der Zeit und der Wechsel der Generationen zu gewähren vermag, und in welcher doch die beste Kraft gegen künftige Stürme, mögen sie von Osten oder von Westen kommen, zu suchen ist.»⁴⁴

Die Verfassungsänderungen sollten im Sinn des liberal-radikalen Fortschrittsprinzips dazu dienen, das Grundgesetz der neuen, höheren Entwicklungsstufe des Volkes anzupassen. Allerdings war es im Kanton Zürich ausschliesslich Sache des Parlamentes, darüber zu befinden, ob das Volk diese höhere Entwicklungsstufe schon erreicht habe. Zweifel an der von Ludwig Snell für die Vervollkommnung der Verfassung geforderten stetigen «Fortbildung des Volksgeistes» kamen denn auch bald auf: Der konservative «Züriputsch» vom September 1839 wirkte auf die Fortschrittmänner wie ein Schock, und ihr aufklärerisch-optimistisches Menschenbild geriet ins Wanken. Snell etwa bekannte 1840, also kurz nach dem konservativen Umsturz, offen, auch er habe sich «in einer bedeutenden Täuschung» befunden, als man im Jahr 1830 das Volk für mündig erklärt habe.⁴⁵ Er sah die Volksschule nun umso mehr in der Pflicht, ihrer Aufgabe der Volkserziehung nachzukommen und dadurch eine allgemein verbreitete «*konstitutionelle Gesinnung*» zu wecken, die sich in der «*Heilighaltung der Verfassung*» sowie im «*Glauben an ihre Unverletzbarkeit*» zeigen sollte.⁴⁶ Teiländerungen der Verfassung, wie sie im Kanton Zürich 1837 erstmals vorgenommen worden waren, hielten die Liberal-Radikalen

⁴³ Schweizerischer Republikaner 1837, S. 43 f. (Nr. 11 vom 7. Februar; Hervorhebungen durch den Verfasser).

⁴⁴ Schweizerischer Republikaner 1837, S. 44 (Nr. 11 vom 7. Februar; Hervorhebungen durch den Verfasser).

⁴⁵ Ludwig Snell, Geist der neuen Volksschule in der Schweiz, nebst den Hoffnungen, welche der Menschen- und Vaterlandsfreund daraus schöpft, St. Gallen 1840, S. 51. Vgl. auch dessen aufschlussreiche Schrift «Die gegenwärtige Lage der Schweiz und ihre Gefahren» (Bern 1844).

⁴⁶ Snell, Geist der neuen Volksschule in der Schweiz (Anm. 45), S. 57 (nur erste Hervorhebung im Original).

nun umso weniger für angezeigt, als sie auch die Mehrheit im Kantonsparlament verloren hatten. So war es vermutlich ebenfalls Ludwig Snell, der Ende 1839 im «Schweizerischen Republikaner» schrieb:

«Über die Verfassungsflickerei sollten wir kein Wort mehr verlieren. Wer das Unselige dieser Tendenz nicht begreift, für den gibt es keine Heilquelle. *Eine Verfassung muss, soll sie ihre Bestimmung erreichen, sich in die Denk- und Handlungsweise des Volkes hineinleben, sie muss zur politischen positiven Religion werden*, wie der selige Nägeli⁴⁷ treffend zu sagen pflegte. Wie ist das aber möglich, wenn alle ihre Bestimmungen wankend und zweifelhaft gemacht, wenn in jeder Sitzung Lappen abgerissen und neue angeflickt werden? Und wenn obendrein [...] der Werth der neuen Bestimmungen noch höchst ungewiss ist, so dass sie vielleicht bald abermals ein Raub der gefräßigen Scheere werden.»⁴⁸

Tatsächlich änderte das Zürcher «Septemберregiment» dann aber verschiedene Verfassungsbestimmungen ab, und auch nach dem Ende der konservativen Herrschaft sollte die Zürcher Kantonsverfassung von 1831 – im Unterschied zu den meisten anderen Kantonsverfassungen jener Zeit⁴⁹ – wiederholt teilrevidiert werden.⁵⁰

C. Die zunehmende Dynamik der Kantonsverfassungen im jungen Bundesstaat

1. Verbot der zeitlichen Schranken der Verfassungsänderung und Verpflichtung zur Einführung der Volksinitiative

In der radikalen Phase der Regeneration in den 1840er Jahren verschwand allmählich der Vertragsgedanke, der zuvor die Verfassungsgebung im Sinn einer erschwerten Abänderbarkeit der Grundgesetze beeinflusst hatte.⁵¹ Die Verfassung des Kantons Waadt von

⁴⁷ Wahrscheinlich Hans Georg Nägeli (1773-1836), der berühmte «Sängervater», der von 1835 bis zu seinem Tod 1836 Mitglied des Grossen Rates des Kantons Zürich war (vgl. Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 9, Basel 2010, S. 70 f.).

⁴⁸ Schweizerischer Republikaner 1839, S. 447 f. (Nr. 105 vom 31. Dezember; Hervorhebungen durch den Verfasser).

⁴⁹ Vgl. Vogt (Anm. 41), Tabelle II.

⁵⁰ Vgl. etwa Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte 1218-2000, hrsg. vom Staatsarchiv des Kantons Zürich, Zürich 2000, insbesondere Anhang S. 161 ff.

⁵¹ Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 113 ff., 146 ff. So trennte etwa Wilhelm Snell, Naturrecht, Langnau 1857, S. 168 ff., Gesellschaftsvertrag und Verfassung scharf voneinander; vgl. dazu Schefold (Anm. 4), S. 138. Vgl. auch J[akob] Dubs, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, Zürich 1868, S. 48.

1845 führte eine zweistufige Volksinitiative auf Teiländerung ein, die sogar in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden konnte; jedenfalls wurde ein formulierter Verfassungstext nicht ausgeschlossen.⁵² Nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1848 mussten alle neu erlassenen kantonalen Grundgesetze neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum wenigstens auch die Volksinitiative auf Gesamtänderung der Kantonsverfassung vorsehen, denn die Bundesversammlung konnte diesen kantonalen Grundgesetzen die Gewährleistung nur unter der Voraussetzung erteilen, dass sie – im Sinn eines Minimalstandards – «vom Volke angenommen» worden waren und «jederzeit revidiert» werden konnten, wenn es «die absolute Mehrheit der Bürger» verlangte.⁵³ Die Kantone wurden damit verpflichtet, für die Ausübung des «pouvoir constituant» des Volkes ein verfassungsmässiges Verfahren vorzusehen, mit dem sich der Mehrheitswille jederzeit durchsetzen konnte.⁵⁴ Fortan war es also unter anderem nicht mehr zulässig, die Anregung von Verfassungsänderungen nur den Parlamenten vorzubehalten oder von irgendwelchen Fristen (Rigidität, Periodizität) abhängig zu machen. Damit sollte revolutionären Umstürzen entgegengewirkt werden, wie sie sich in den 1830er und 1840er Jahren, der «Periode der sogenannten Putsche»,⁵⁵ ereignet hatten, weil sich die Volkswünsche nach Veränderung auf verfassungsmässigem Weg nicht verwirklichen liessen. Die Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung sahen allerdings ausdrücklich vor, dass diese Gewährleistungsvoraussetzung «auf die schon in Kraft bestehenden Verfassungen der Kantone keine Anwendung» fand.⁵⁶

2. Gesamt- und Teiländerungen der Kantonsverfassungen ab 1848

Im Übrigen bedingte die Einführung der ersten Bundesverfassung von 1848 aber durchaus Anpassungen der kantonalen Grundgesetze; allein im Jahr 1850 nahmen fünf Kantone

⁵² Vgl. Schefold (Anm. 4), S. 144 ff., insbesondere S. 145; zur Bedeutung des französisch-revolutionären Gironde-Verfassungsentwurfs von 1793 für die Ausgestaltung des Waadtländer Volksinitiativrechts sowie zur Entstehung und Ausgestaltung des Letzteren: Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. I (Anm. 3), S. 469 ff., 475 ff.

⁵³ Art. 6 Abs. 2 lit. c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, abgedruckt in: Alfred Kölz (Hrsg.), Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. I (Anm. 40), S. 447 ff. (448).

⁵⁴ Vgl. Andrea Marcel Töndury, Die kantonale Verfassungsinitiative – Ausfluss des Selbstkonstituierungsrechts des Volkes und Anforderung des Bundes an die Kantone, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 126 (2007) I, S. 3 ff. (9 f.).

⁵⁵ Dubs, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung (Anm. 51), S. 7.

⁵⁶ Art. 4 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, abgedruckt in: Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. I (Anm. 40), S. 447 ff. (480). Die Kantone erfüllten diese Gewährleistungsvoraussetzung zunächst denn auch in sehr unterschiedlicher Art und Weise; vgl. dazu etwa Simon Kaiser, Schweizerisches Staatsrecht in drei Büchern, Zweites Buch: Das Staatsrecht, St. Gallen 1859, S. 97 ff.

eine Gesamtänderung ihrer Verfassung vor. War das kantonale Verfassungsrecht im jungen Bundesstaat schon dadurch in Fluss geraten, wurde es im Zuge der Demokratischen Bewegung von einer grossen Dynamik erfasst, als mehrere Kantone der Nordwest- und Ostschweiz den demokratisch-sozialen Forderungskatalog verwirklichten; die Volksinitiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung spielte dabei eine entscheidende Rolle. Das kantonale Verfassungsrecht glich deshalb insgesamt einer dauernden Baustelle. So hiess es etwa in einem 1870 erschienenen Artikel im «Deutschen Staats-Wörterbuch», so stabil die Schweizer Bundesverfassung sei, so sehr seien die Kantonsverfassungen «einer lebhaften periodischen Revisionsbewegung unterworfen».⁵⁷ Tatsächlich datierten nach Inkrafttreten der demokratischen Zürcher Kantonsverfassung von 1869 21 der 25 kantonalen Grundgesetze von 1848 oder später.⁵⁸ Der Jurist und liberale Politiker Jakob Dubs erklärte 1868 diese häufigen Verfassungsänderungen damit, dass den Verfassungen die «Liebe aller Parteien» mangle, weil sie nur in die «Köpfe» anstatt in «Herz und Gemüth des Volkes» Eingang gefunden hätten. Die Verfassungsrevisionen waren nach Ansicht des damaligen Bundespräsidenten deshalb so häufig, weil sie oft nur als Mittel zum Zweck eines Regierungs- oder Systemwechsels dienten.⁵⁹ Auch der Jurist Gustav Vogt thematisierte 1873 in einer Pionierarbeit über «Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen» – der ersten geschichtlichen Untersuchung zur Entwicklung der Volksrechte in den Kantonen⁶⁰ – diese Revisionsfreudigkeit und bemerkte, der rasche Verfassungswechsel sei «[n]icht die geringste unter den Staatsmerkwürdigkeiten der Schweiz».⁶¹ Vogt, seit 1870 Inhaber des nach der demokratischen Umwälzung neu geschaffenen Lehrstuhls für «demokratisches Staatsrecht» an der Universität Zürich, bezeichnete diese Besonderheit – durchaus nicht in abwertendem Sinn – als «Verfassungsmacherei»:

«Kein Land der Welt hat [...] so viele [Verfassungsänderungen] aufzuweisen; es vergeht kaum ein Jahr, in dem nicht in diesem oder jenem Kanton, und öfter in mehreren Kantonen zugleich, eine Verfassungsrevision an der Tagesordnung stände. *Namentlich in den letzten Jahrzehnten ist die Verfassungsmacherei in*

⁵⁷ M[ax] Wirth, Die schweizerische Eidgenossenschaft, in: J[ohann] C[aspar] Bluntschli/K[arl] Brater (Hrsg.), Deutsches Staats-Wörterbuch, Elfter Band, Stuttgart/Leipzig 1870, S. 1005 ff. (1013).

⁵⁸ Vgl. Vogt (Anm. 41), Tabelle II. Die 1848er Verfassungen der Kantone Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, Wallis und Neuenburg wurden noch vor Inkrafttreten der Bundesverfassung erlassen.

⁵⁹ Vgl. Dubs, Zur Bundesrevision (Anm. 38), S. 11; ferner Dubs, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung (Anm. 51), S. 11; dazu Renner (Anm. 2), S. 248.

⁶⁰ Vgl. Martin Schaffner, Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867, Basel/Frankfurt am Main 1982, S. 7.

⁶¹ Vogt (Anm. 41), S. 350.

der Schweiz zu einem fast so regelmässigen Geschäft geworden, wie anderwärts die Gesetzgeberei.»⁶²

Unter dem Eindruck der Demokratischen Bewegung bemerkte Gustav Vogt, wenn eine Kantonsverfassung etwa zehn Jahre hinter sich habe, so beginne man schon «Symptome der Altersschwäche an ihr herauszufinden». Erlebe sie gar ein zweites und folgendes Jahrzehnt, so sehe man darin nicht ohne weiteres einen «Beweis ihrer Vortrefflichkeit», sondern sei «eher gedrückt durch die Besorgniss, man möchte hinter anderen Kantonen und ihren Fortschritten zurückbleiben».⁶³ Vogt spricht davon, dass sich «die Massen» im Rahmen von Verfassungsänderungen «den Staat [...] wieder praktisch zu eigen machen» und «den politischen Teig wieder einmal durchkneten» würden.⁶⁴ Die häufigen Verfassungsrevisionen dienten dazu, den im Volk wirkenden «Volksgeist» rechtlich zum Ausdruck zu bringen. Der «Volksgeist» lebe aber nur so lange wie die Menschen, welche die Verfassung geschaffen hätten. Trete die Generation der Verfassungsgeber ab, stimmten «Volksgeist» und Verfassung nicht mehr überein, und die Juristen und Staatsmänner begännen, durch Wissenschaft und Praxis einen neuen Geist in die Verfassung zu legen, der «nicht mehr frisch aus dem Volke geboren» sei. Die Verfassung falle so «der Deutelei zur Beute». Vogt gefiel das überaus prosaische Verfassungsverständnis der Schweizer,⁶⁵ die – ganz im Sinn der radikaldemokratischen Ideen etwa eines Thomas Paine – im Grundgesetz nicht mehr sahen als «ein aus dem Bewusstsein der Gegenwart geschöpftes Programm der Aufgaben, welche der Staat für die nächste Zukunft sich zu stellen hat; dieses Programm möge eine jede Generation je nach ihren Bedürfnissen und Zielpunkten sich neu gestalten».⁶⁶ Nachdem die Demokratische Bewegung das Verfassungsrecht also gründlich «entsakralisiert» hatte, konnte Vogt 1873 feststellen:

«[D]er Heiligenschein, mit dem man sonst eine Verfassung umgab, ist abgelegt und Niemand fürchtet, wenn von einer Umgestaltung der Verfassung die Rede ist, eine Erschütterung der Grundfesten alles Bestehenden.»⁶⁷

Nach 1874 verursachte vor allem die totalrevidierte Bundesverfassung mit den erweiterten Bundeskompetenzen eine dynamische Fortbildung des kantonalen Verfassungsrechts;

⁶² Vogt (Anm. 41), S. 350 (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁶³ Vogt (Anm. 41), S. 350 f.

⁶⁴ Vogt (Anm. 41), S. 352.

⁶⁵ Vgl. Schaffner (Anm. 60), S. 8.

⁶⁶ Vogt (Anm. 41), S. 352 (Hervorhebung durch den Verfasser). In späteren Jahren stand Gustav Vogt der direkten Demokratie allerdings zunehmend kritisch gegenüber.

⁶⁷ Vogt (Anm. 41), S. 350 (Hervorhebung durch den Verfasser).

so erliessen allein zwischen 1875 und 1877 neun Kantone ein neues Grundgesetz.⁶⁸ Armand Chatelanat, der Chef des «Statistischen Bureaus» des Kantons Bern, konnte die besondere Schweizer Verfassungsdynamik auch mit statistischen Untersuchungen belegen. Im «Statistischen Handbuch der Schweiz» von 1879 kam er zum Schluss, kein Land der Welt habe so viele Verfassungsänderungen aufzuweisen wie die Schweiz. Der Redaktor der «Zeitschrift für Schweizerische Statistik» reiht sich in die radikaldemokratische Verfassungstradition ein, indem er in den Verfassungen «*das Programm der staatlich-sozialen Gestaltung und der Aufgaben der jeweiligen lebenden Generation eines Volkes*» sah.⁶⁹ So wurden die Verfassungsänderungen im ausgehenden 19. Jahrhundert, wie der freisinnige Staatsrechtsprofessor Carl Hilty in einem politischen Jahresbericht von 1890 festhielt, zur «Lieblingsbeschäftigung» der Kantone.⁷⁰

Die kantonalen Revisionsbestimmungen zeichneten sich insgesamt denn auch dadurch aus, dass sie die Anpassung der Verfassung an veränderte Bedürfnisse möglichst erleichterten.⁷¹ Alle Kantonsparlamente waren befugt, von sich aus Verfassungsänderungen anzuregen oder (unter Vorbehalt des obligatorischen Verfassungsreferendums) vorzunehmen, wobei betreffend das Verfahren sowohl der Partial- als auch der Totalrevision in den einzelnen Kantonen jeweils erhebliche Unterschiede bestanden.⁷² Die Zahl der von den Kantonsparlamenten ausgearbeiteten Partialrevisionen war jedenfalls hoch.⁷³ Bis zur Jahrhundertwende hatten auch sämtliche Stände die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung in ganz unterschiedlicher Ausgestaltung⁷⁴ eingeführt, teilweise schon in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs nach dem Vorbild der Zürcher Kantonsverfassung von 1869. Mit der zunehmenden Verbreitung der Gesetzesinitiative verlor die Teilän-

⁶⁸ Vgl. auch Carl Hilty, Eidgenössische Politik, Gesetzgebung und politische Literatur 1888, in: ders. (Hrsg.), Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 3 (1888), S. 741 ff. (854).

⁶⁹ A[rmand] Chatelanat, Die politische Gestaltung der Schweiz, in: Statistisches Handbuch der Schweiz, Bd. 15 (1879), S. 23 ff. (23) (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁷⁰ Carl Hilty, Jahresbericht 1890, in: ders. (Hrsg.), Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 5 (1890), S. 617 ff. (824).

⁷¹ Vgl. Eduard His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Dritter Band: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914, Basel 1938, S. 312.

⁷² Vgl. die zeitgenössische Darstellung von Heinrich Stüssi, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen. Entwicklung und gegenwärtiger Stand, Zürich 1893, S. 84 ff.; ferner His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Bd. III (Anm. 71), S. 309 f.

⁷³ Vgl. Z[accaria] Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 467 (für die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts).

⁷⁴ Vgl. etwa die zeitgenössischen Darstellungen von Borgeaud (Anm. 33), S. 331 ff., 335 ff., und Stüssi, (Anm. 72), S. 74 ff.

derungsinitiative allerdings an Bedeutung;⁷⁵ die Kantone zeigten aber auch in dieser Beziehung ein uneinheitliches Bild.⁷⁶

D. Die Bundesverfassung und Theodor Curtis «Theorie der ‹permanenten Bewegung›»

1. Geschichtlicher Hintergrund

Die Revisionsbestimmung der Bundesverfassung von 1848⁷⁷ mit der jederzeit möglichen Volksinitiative auf Gesamtänderung und dem obligatorischen Verfassungsreferendum wurde unverändert in das totalrevidierte Grundgesetz von 1874 übernommen⁷⁸ – und damit auch die Unklarheit, ob dieser Verfassungsartikel auch ein auf Teiländerung beschränktes Volksbegehren zulies. Dieser Auslegungsstreit flammte 1879/80 im Zusammenhang mit der durch eine Motion im Nationalrat ausgelösten Bewegung für die Einführung eines Banknotenmonopols des Bundes auf,⁷⁹ die in eine formulierte Volksinitiative «für alleiniges Recht des Bundes zur Ausgabe von Banknoten und Kassenscheinen»⁸⁰ mündete. Deren Ziel war es, die Verfassungsbestimmung zu ändern, wonach es dem Bund untersagt war, ein Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufzustellen.⁸¹ Der Bundesrat und eine Mehrheit der Bundesversammlung stellten sich auf den Standpunkt, dass die Revisionsbestimmung der Bundesverfassung nur die Volksinitiative auf Gesamtänderung, und zwar in der Form der allgemeinen Anregung, zulasse. Deshalb behandelten sie das Volksbegehren als Volksinitiative auf Totalrevision und unterbreiteten den Stimm-

⁷⁵ Vgl. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 795 f., Rz. 1994.

⁷⁶ Vgl. die interessante (historische) «Statistik der Initiativen in den Referendumskantonen» bei Wilhelm Ruppert, Die Unterscheidung von Verfassungsinitiative und Gesetzesinitiative in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich, Wil (St. Gallen) 1933, S. 42 ff., insbesondere S. 44 ff.

⁷⁷ Art. 113 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, abgedruckt in: Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. I (Anm. 40), S. 447 ff. (479). Nach Art. 111 f. konnte die Bundesverfassung «jederzeit revidiert werden», und zwar «auf dem Wege der Bundesgesetzgebung».

⁷⁸ Art. 120 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 in der ursprünglichen Fassung, abgedruckt in: Alfred Kölz (Hrsg.), Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. II: Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996, S. 151 ff. (184).

⁷⁹ Vgl. zur Motion von Wilhelm Joos, zur Volksinitiative und zur Petition des Schweizerischen Volksvereins statt vieler Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 32), S. 637 ff., mit weiteren Hinweisen.

⁸⁰ Abgedruckt in: Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 78), S. 187.

⁸¹ Vgl. Art. 39 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 in der ursprünglichen Fassung, abgedruckt in: Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 78), S. 151 ff. (163).

berechtigten 1880 die Abstimmungsfrage in diesem Sinn, worauf sie freilich Volk und Stände deutlich verneinten.⁸² Die Ablehnung einer Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung durch die freisinnige Mehrheit war nicht zuletzt machtpolitisch begründet, denn sie befürchtete, die erstarkten Katholisch-Konservativen könnten versuchen, damit die 1874 errungenen Reformen teilweise wieder rückgängig zu machen.⁸³ Das Anliegen wurde in der Folge durch eine Motion dreier katholisch-konservativer Mitglieder des Nationalrates wieder aufgenommen;⁸⁴ die Auseinandersetzungen um diese Frage kamen erst zu einem Abschluss, nachdem sich in der Abstimmung vom 5. Juli 1891 60,3 Prozent der Stimmenden und 18 Stände für die ausdrückliche Einführung des Volksrechts ausgesprochen hatten – wobei entgegen dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates auch die Form des ausgearbeiteten Entwurfs nach dem Vorbild der Zürcher Kantonsverfassung von 1869⁸⁵ vorgesehen wurde. Die Skepsis gegenüber dem neuen Volksrecht war vor allem in den mehrheitlich liberal-radikalen beziehungsweise demokratischen Kantonen gross, denn die freisinnige Wählerschaft befürchtete, dass die Stellung ihrer Partei zugunsten der Katholisch-Konservativen geschwächt würde.⁸⁶

Das wohl entscheidende Votum für die Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung in der Form des formulierten, ausgearbeiteten Entwurfs hatte im Nationalrat ein Mann gehalten,⁸⁷ der sich zuvor schon während mehr als eines Jahrzehnts publizistisch wie kein Zweiter für dieses Volksrecht stark gemacht hatte: Theodor Curti. Der Politiker und Publizist war in Sachen Volksrechte der «führende

⁸² Vgl. Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 78), S. 187; ders., Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 32), S. 639, mit weiteren Hinweisen; Wolf Linder/Christian Bolliger/Yvan Rielle (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007, Bern/Stuttgart/Wien 2010, S. 50 f. – Das Ständemehr war gemäss der einschlägigen Verfassungsbestimmung nicht massgebend.

⁸³ Vgl. etwa Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 32), S. 639.

⁸⁴ Vgl. zur Motion von Joseph Zemp, Johann Joseph Keel und Martino Pedrazzini, zum Antrag des Bundesrates, zu den Änderungen durch die Bundesversammlung und zur Volksabstimmung statt vieler Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 32), S. 639 ff. Es waren auch Petitionen von kantonalen Grütlivereinen eingegangen.

⁸⁵ Vgl. Jagmetti (Anm. 16), S. 197.

⁸⁶ Änderung des Dritten Abschnitts: Änderung der Art. 118 bis 121 sowie Aufnahme der Art. 122 und 123 (Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung), abgedruckt in: Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 78), S. 191 f.; vgl. Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 32), S. 641 ff., mit weiteren Hinweisen; Linder/Bolliger/Rielle (Anm. 82), S. 70 ff.

⁸⁷ Das Votum ist in vollem Wortlaut abgedruckt in: Züricher Post Nrn. 88 und 89 vom 16. und 17. April 1891 («Für die Initiative»). Vgl. zur Bedeutung dieses Votums auch: Irene Muntwyler, Die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsinitiative, Diss. Zürich, Brugg 1939, S. 104 ff. (Abdruck des Votums Curti); vgl. dort auch S. 136 f., 164 f.

Kopf»⁸⁸ in der Schweiz des 19. Jahrhunderts.⁸⁹ Er veröffentlichte seine gehaltvollen Artikel im tonangebenden demokratischen Parteiorgan «Züricher Post»,⁹⁰ deren politischer Redaktor er von 1879 bis 1894 war.⁹¹ Curtis Artikel geben Aufschluss über den grundlegenden Wandel des Verfassungsverständnisses im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts, der als Voraussetzung für die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung im Jahr 1891 erscheint. Curti war zwar mit seinen Artikeln in der «Züricher Post» nicht der Begründer, aber der wohl einflussreichste Vertreter einer «Theorie der ‹permanenten Bewegung›»⁹² in Verfassungsfragen. Jakob Dubs hatte sich schon 1865 gegen eine solche «Theorie der ‹permanenten Revision›» gewandt, die «heute ein Artikelchen und morgen ein Artikelchen» der Bundesverfassung nach den gerade vorherrschenden Bedürfnissen ändern wolle.⁹³ Tatsächlich verlangte Curti nun eine solche ständige Verfassungsfortbildung im Gleichschritt mit der gesellschaftlichen Entwicklung.

⁸⁸ Vgl. etwa Oswald Georg Sigg, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939, Diss. Bern, Einsiedeln 1978, S. 43, 45.

⁸⁹ Der gebürtige Rapperswiler Theodor Curti (1848-1914) war von 1881 bis 1902 Mitglied des Nationalrates (zunächst für den Kanton St. Gallen, dann für den Kanton Zürich und schliesslich wieder für den Kanton St. Gallen). Er gehörte von 1891 bis 1894 dem Zürcher Kantonsrat und von 1894 bis 1902 dem St. Galler Regierungsrat an. Vor der Gründung der «Züricher Post» 1879 betätigte er sich journalistisch als Redaktor der «Frankfurter Zeitung» sowie als Leiter der «St. Galler Zeitung». Von 1902 bis 1914 war er Direktor der «Frankfurter Zeitung». Daneben entfaltete er eine reiche schriftstellerische und publizistische Tätigkeit; vgl. zur Biographie Curtis: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 3, Basel 2004, S. 556, und dort aufgeführte Literatur; ferner: Erich Gruner (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920, Bd. I: Biographien, Bern 1966, S. 548 ff., mit ausgezeichneten weiteren Hinweisen.

⁹⁰ Die «Züricher [sic] Post» erschien ab 1879 als Organ der Demokratischen Partei für die Stadt Zürich und die Seebezirke. Theodor Curti war politischer Redaktor, während Reinhold Rüegg, vormals Mitglied des Zürcher Verfassungsrates und Redaktor des «Landboten», das Feuilleton redigierte. Curti verblieb bis 1894 in der Redaktion. Das Banknotenmonopol und die Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung waren die ersten grossen politischen Themen, welche die Redaktion in die Öffentlichkeit trug und mit Nachdruck verfocht (vgl. R. Vögeli, Aus der Geschichte der zürcherischen Presse, in: Das Buch der schweizerischen Zeitungsverleger, 1899-1924, Zürich 1925, S. 313 ff. [495 ff.]).

⁹¹ Für die folgende Darstellung von Theodor Curtis Verfassungsdenken wurden deshalb die Jahrgänge 1879 bis 1894 der «Züricher Post» ausgewertet, die zu den «Glanzstücken schweizerischer Journalistik» gehören (so Nationalrat Walter Bissegger, Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung», zit. nach: J[osef] Ammann, Theodor Curti, der Politiker und Publizist 1848-1914. Ein Beitrag zur neueren Schweizergeschichte, Rapperswil o. J. [1930], S. 157). Leider erschien entsprechend der damaligen Gepflogenheit die meisten der ausgewerteten Artikel ohne Angaben zur Autorschaft, doch können sie aufgrund inhaltlicher und sprachlicher Eigenheiten Curti zugeordnet werden.

⁹² Züricher Post Nr. 143 vom 14. September 1879 («Ebenfalls über die Methoden»). Der Winterthurer «Landbote» hatte diesen Begriff im Zusammenhang mit Theodor Curti verwendet, worauf dieser allerdings entgegnete, sein Wirken sei «keineswegs blos die Konsequenz» einer solchen Theorie.

⁹³ Dubs, Zur Bundesrevision (Anm. 38), S. 5. [Johann Jakob] Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zweiter Theil (Erste Abtheilung), S. 61, spricht mit Blick auf die Fortbildung des *kantonalen* Verfassungsrechts (vgl. S. 56 f.) vom «ungesunde[n] Gedanke[n] einer permanenten Revision»; vgl. dazu Renner (Anm. 2), S. 134.

Die «Verfassungsrevisions-Arbeit» sollte nach Curti «wie jede andere offizielle Thätigkeit gleichsam in Permanenz erklärt werden».⁹⁴

2. Kritik der Gesamtänderung der Verfassung

Theodor Curti kritisierte deshalb die Praxis der Gesamtänderungen, bei denen «die Fortschrittsideen wie Schafe zum Auftrieb» gesammelt würden. Sterbe ein Exemplar, so lasse man «keine andere Institution an deren Platz, bis von den neuen Ideen wieder ein ganzes Rudel beisammen» sei.⁹⁵ Dann arbeite man aber zu hitzig und überstürzt und habe nur die «Wahl zwischen nichts oder Allem».⁹⁶ So kam er 1882 zum Schluss, die Erfahrung seit 1874 habe gezeigt, dass die Totalrevisionen «bei Weitem nicht den Werth» besässen, den man ihnen beigemessen habe; dass sie unfertig blieben, weil in ihnen zu viele Fragen auf einmal gelöst werden sollten, dass sie den Ausführungsgesetzen und der Auslegung zuviel überlassen müssten und «zu einem guten Theile die Arbeit der Penelope» seien. Es wäre deshalb besser, sich mit einer Reform nach der andern zu beschäftigen, «dann aber voll und ganz». Ein Volk sei wie ein Mensch, der seine Gestalt fortwährend ändere. Aber während jeder Mensch Verstand genug habe, um sich nicht ein Kleid für zwanzig oder mehr Jahre machen zu lassen, täten manche Völker solches mit ihren Verfassungen: «Wir gehören dazu und der Profit, den wir mit dieser Haushaltungskunst erzielen, ist einzig eine grössere Schneiderrechnung.»⁹⁷ Die Gesamtänderungen widersprachen nach Curti schlicht den «Regeln des Lebens»: «Wer wird denn», so fragte er rhetorisch, «mit allen Reparaturen in seinem Hause so lange zuwarten, bis Alles verwittert und dem Zerfall nahe ist?» Niemand werde doch zu behaupten wagen, in einer Verfassung seien alle Artikel so eng miteinander verknüpft, dass man keinen verändern könne, ohne auch die andern Bestimmungen zu erschüttern – «was hat das Wahlrecht mit dem Pulverregal oder der Ehe-Artikel mit dem Ohmgeld⁹⁸ zu thun!»⁹⁹

Es sei ferner, so Theodor Curti, der Nachteil der Gesamtänderungen, dass sie nur mit grosser Mühe an die Hand genommen werden könnten und dann «das Fahrzeug für alle

⁹⁴ Züricher Post Nr. 4 vom 5. Januar 1882 («Aus der Rhonestadt»). Vgl. auch das Votum von Theodor Curti in der Abgeordnetenversammlung des Schweizerischen Volksvereins vom 28. September 1879, abgedruckt in: Schweizerisches Bundesblatt 1879, Bd. III, S. 1076 (Beilage).

⁹⁵ Züricher Post Nr. 177 vom 30. Juli 1882 («Das Referendum. Eine theoretische Betrachtung»).

⁹⁶ Theodor Curti, Das Banknotenmonopol, die schweizerische Landesbank und die Initiative, Zürich 1879, S. 12 (Sonderdruck der wichtigen, in der «Züricher Post» Nrn. 126 und 127 vom 26. und 27. August 1879 abgedruckten Rede Curtis vom 23. August 1879).

⁹⁷ Züricher Post Nr. 254 vom 28. Oktober 1882 («Was folgt daraus?»).

⁹⁸ Steuer auf alkoholischen Getränken, insbesondere auf Wein.

⁹⁹ Züricher Post Nr. 9 vom 11. Januar 1884 («Ein bischen [sic] Revision»).

mögliche Waare» würden, die «seit langen Jahren auf den Ufern, an denen der Zeitstrom vorüberleitet, aufgestapelt wurde». Es sei immer eine «Selbsttäuschung» gewesen, wenn man gemeint habe, der grosse Umfang einer Verfassungsrevision sei an sich schon ein Fortschritt:

«Wie viele Prinzipien sind dann nicht auf das Verfassungspapier gebracht worden, die man nachher in Fleisch und Blut überzuführen vergass! Schöne Sätze standen in Paragraphen gereiht, aber die Ausführungsgesetze liessen auf sich warten und erschienen nie, – sei es, dass die Forderungen, welchen sie entsprungen, halbfertige waren und später wie schillernde Seifenblasen zerplatzten, sei es, dass das Volk in einer grossen Verfassungskampagne seine Kräfte erschöpft hatte und nun auf die Ausführung der Verfassung nicht mehr die erforderliche Mühe verwenden konnte. Es mögen aussergewöhnliche Zeiten Aussergewöhnliches gebären, *aber alle Beziehungen des Lebens eines Volkes auf lange Jahre festzusetzen, zu ordnen und auszugestalten, das sind sie nimmermehr im Stande.*»¹⁰⁰

Die Gesamtänderung einer Verfassung pflege eben «mehr Material an die Oberfläche zu schwemmen, als den Baumeistern zu lichten Gestaltungen zu erheben möglich» sei. Kaum andere als parteitaktische Gründe könnten noch für die Vornahme von Totalrevisionen der Bundesverfassung geltend gemacht werden.¹⁰¹ Theodor Curti kam aufgrund seiner ernüchternden Erfahrungen mit der Bundesverfassung von 1874 zum Schluss, es sei unmöglich, alle Verfassungsbestimmungen so klar zu fassen, dass damit auch sämtliche Streitfragen erledigt seien.¹⁰² Er bezweifelte, dass es gut gewesen war, 1874 die Beispiele von 1798 und 1848 nachzuahmen, statt in kürzeren Zeitabschnitten Teiländerungen vorzunehmen. «Die Partialrevisionen verdauen ihr Pensum, die Totalrevisionen nicht; die erstern sind wirkliche, die letztern Schein-Errungenschaften.»¹⁰³ Verschiedene Verfassungsbestimmungen von 1848 und 1874 seien toter Buchstabe geblieben,¹⁰⁴ «Schein-Trophäen» der Revisionspartei, die im Nachhinein eine ganz andere Auslegung

¹⁰⁰ Züricher Post Nr. 181 vom 5. August 1883 («Die Berner Verfassungs-Programme»; Hervorhebung durch den Verfasser).

¹⁰¹ Vgl. Züricher Post Nr. 88 vom 13. April 1884 («Die Bundesverfassung. Eine politische Osterbetrachtung»).

¹⁰² Vgl. Züricher Post Nr. 263 vom 7. November 1888 («Des Längern...»).

¹⁰³ Züricher Post Nr. 259 vom 2. November 1888 («Verwaltungsreform»); vgl. auch Züricher Post Nr. 263 vom 7. November 1888 («Des Längern...») und Curti, Das Banknotenmonopol, die schweizerische Landesbank und die Initiative (Anm. 96), S. 12.

¹⁰⁴ Vgl. Züricher Post Nr. 263 vom 7. November 1888 («Des Längern...»).

erfahren hätten, oder an deren Verwirklichung durch ein Gesetz niemand mehr zu denken gewagt habe.¹⁰⁵

Die Gesamtänderungen hätten «etwas Vulkanisches» an sich, sie seien «grimmige Auflehnungen gegen einen lästig gewordenen Druck», verursachten «Lärm und Getöse», griffen «störend in den Gang der übrigen Verhältnisse ein» und gestalteten sich zu «pomposen Staatsaktionen».¹⁰⁶ Solch vulkanische Eruptionen wollte Theodor Curti zwar nicht ausschliessen; sie kamen für ihn aber nur nach Revolutionen und Bürgerkriegen oder einfach in Zeiten in Frage, in denen ein Staat völlig umgestaltet, das Verfassungsgebäude vollständig neu gebaut werden muss, wie dies etwa nach dem Ende der Alten Eidgenossenschaft 1798, nach dem Sonderbundskrieg von 1847 und im Kanton Zürich 1869 der Fall gewesen war.¹⁰⁷ In solchen Epochen müsse einmal «stark mit der Faust die Thüre aufgeschmettert werden».¹⁰⁸

Ansonsten bevorzugte Theodor Curti aber ganz entschieden eine organische Verfassungsfortbildung durch Teiländerungen, denn dann bestehe die Möglichkeit, sich jeweils mit denjenigen Gegenständen zu beschäftigen, welche «aus dem Schoosse des Tages geboren» würden,¹⁰⁹ sowie «Zug um Zug wegzuräumen, was verwittert ist, und *in das Erz der Drucklettern zu giessen, was die Nation aus ihrem Geiste neu gebiert.*»¹¹⁰

«Dann erschallte nicht ein so heilloses Getümmel, dann hätte die Presse nicht Monate lang immer und immer nur fast ausschliesslich zu hetzen, dann verknäuelten sich die Interessen nicht in so bedenklicher Weise, dann liesse sich Manches solider und umsichtiger ausstatten, dann hätte der Verstand nicht in der Ecke zu warten, bis die Leidenschaften erkaltet sind, dann gewännen die Bürger einen bessern Einblick in die streitige Materie, dann ginge es mehr um die Sache, statt um werthe Personen, *dann würde eine Konstitution eher was sie sein soll, – ein leichtes, solides, dem Volkskörper dicht anliegendes, jede Bewegung der Muskulatur verrathendes, die Arbeit erleichterndes Kleid und nicht ein plumper, auf die Dauer unerträglich werdender Panzer.*»¹¹¹

¹⁰⁵ Züricher Post Nr. 122 vom 28. Mai 1890 («Die Initiative»).

¹⁰⁶ Züricher Post Nr. 298 vom 20. Dezember 1883 («Auch ein ‹Volkswunsch›»).

¹⁰⁷ Vgl. etwa Züricher Post Nr. 143 vom 14. September 1879 («Ebenfalls über die Methoden»); Nr. 263 vom 7. November 1888 («Des Längern...»); vgl. auch Züricher Post Nr. 122 vom 28. Mai 1890 («Die Initiative»).

¹⁰⁸ Züricher Post Nr. 298 vom 20. Dezember 1883 («Auch ein ‹Volkswunsch›»).

¹⁰⁹ Züricher Post Nr. 263 vom 7. November 1888 («Des Längern...»).

¹¹⁰ Züricher Post Nr. 143 vom 14. September 1879 («Ebenfalls über die Methoden»; Hervorhebung durch den Verfasser).

¹¹¹ Züricher Post Nr. 298 vom 20. Dezember 1883 («Auch ein ‹Volkswunsch›»); Hervorhebung durch den Verfasser).

3. Kritik der «Sakralisierung» der Verfassung

Die zuweilen als «sozialistisch» bezeichnete¹¹² «Züricher Post» hielt es für «eine ihrer wichtigsten Aufgaben», der Sozialdemokratie die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung «als ein genügendes Instrument der Sozialreform zu empfehlen»: «Frage um Frage, – Schritt um Schritt, – Eines nach dem Andern, – Nichts, was in der Volksanschauung nicht reif ist, – Nichts durch Gewalt, – Alles durch Aufklärung des Volkes und Entscheid seiner Mehrheit: das ist unser Programm, unsere Tendenz, unsere Taktik.»¹¹³ Theodor Curti gehörte als Journalist und Politiker zur sogenannten «äussersten Linken», die sich auf Grütlianer und Demokraten stützte.¹¹⁴ In der Bundesversammlung zählte er zu der kleinen Gruppe der sozialreformerisch eingestellten «Jungdemokraten», die sich nach eigenem Bekunden einem «praktischen Idealismus» mit erreichbaren Zielen verpflichtet fühlten.¹¹⁵ Diese staatsinterventionistisch eingestellten Sozialpolitiker¹¹⁶ verstanden die Verfassung als einen Aufgabenkatalog, gewissermassen als die Politikagenda des Wohlfahrtsstaates und versuchten, zur Lösung der sozialen Frage wirtschaftlich-soziale Anliegen in der Bundesverfassung zu verankern. Dabei sties- sen sie aber oft auf den Widerstand einer Mehrheit der Bundesversammlung, welche die Forderungen nicht nur inhaltlich, sondern auch unter Hinweis auf die «Integrität», «Heiligkeit» und Unantastbarkeit der Bundesverfassung bekämpfte. Dieser Haltung widersprach Curti:

«Die Konstitution gilt als Heiligthum, als ein Bau, der für Decennien bestimmt ist und wie schadhafte sie sein mag, wie verderblich einzelne ihrer Bestimmungen wirken, welch' schreiende Missbräuche unter ihrem Schutze sich breit machen, es werden immer schwere Bedenken in's Treffen geführt, wenn der Ruf zur Revision erschallt. [...] Eine Verfassung soll gewissenhaft gehütet,

¹¹² Vgl. etwa F[lorian] Gengel, Was nun? Streiflichter zur Revisionsbewegung 1880 (Separatabdruck aus dem «Fr. Rhätier»), Chur 1880, S. 4; vgl. auch S. 5, wo Gengel behauptet, die Revisionsbefürworter von 1880 beabsichtigten «die sozialistische Umgestaltung der Schweiz».

¹¹³ Züricher Post Nr. 247 vom 21. Oktober 1881 («Die reine Demokratie»). Theodor Curti erschien denn auch «die Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung [...] als eine Geschichte der sozialen Befreiung», als «die organisierte, die friedliche Revolution in Permanenz [...], in welcher sich alle sozialen Lösungen ohne Anwendung von Gewalt vollziehen würden» (Theodor Curti, Die Volksabstimmung in der schweizerischen Gesetzgebung [Referendum], Zürich 1886, S. 15 f.).

¹¹⁴ Vgl. Gruner (Anm. 89), S. 548.

¹¹⁵ Vgl. etwa Züricher Post Nr. 268 vom 13. November 1892 («Ideale»), wo vom «sozialen Staat» als einem «praktischen Ideal» die Rede ist; Züricher Post Nr. 308 vom 31. Dezember 1893 («Das praktische Ideal»).

¹¹⁶ Vgl. Gruner (Anm. 89), S. 548. Numa Droz, La démocratie et son avenir (1882), in: ders., Études et portraits politiques, Genève/Paris 1895, S. 4, nennt Theodor Curti «peut-être même un peu démocrate-socialiste».

aber nicht als der ‹Hut auf der Stange› angesehen werden. [...] [G]eräth sie in Widerspruch mit der Entwicklung, so thut man wohl daran, sie auch in Einklang mit der fortschreitenden Zeit zu bringen, ohne Rücksicht auf die Bequemlichkeit der Ratsherren und die Solidität ihrer Stühle. [...] Andernfalls stauen sich die Forderungen und Wünsche, es häuft sich auch der Groll und zuletzt fluthet die Bewegung, die man hat verhüten wollen, stürmisch über die Ufer.»¹¹⁷

Theodor Curti argumentierte, Verfassungen seien «nur unvollkommenes Menschenwerk» und verdienten «keineswegs jene tiefe Ehrfurcht», die ihnen häufig «gar augenfällig» erwiesen werde.¹¹⁸ «Die Verfassungen sind für die Völker da, nicht die Völker für die Verfassungen.»¹¹⁹ Er versuchte, der Bundesverfassung ihren «heiligen» Nimbus zu nehmen, indem er aufzeigte, dass die modernen Verfassungen nicht wie die mosaïschen Gesetze gegeben werden, sondern Ergebnis politischer Auseinandersetzungen und Spiegelbild handfester Interessenkämpfe sind: «Die siegreiche Partei münzt ihre Postulate in Artikel um, ihre Anschauungen werden in's Gesetzbuch eingetragen, und stehen sich mehrere Parteien gegenüber, von denen keine stark genug ist, um ganz nach ihrem Herzen zu schalten, so schliessen sie eben einen Kompromiss.» Curti hatte dabei nicht nur die Bundesverfassung von 1874 vor Augen, die in gewisser Hinsicht einen solchen Kompromiss darstellte, sondern auch die Kantonsverfassungen, bei deren Entstehung «hartnäckig gefeilscht und gehandelt» worden sei. Man sehe es gar manchem Paragraphen an, wie «verzweifelt an ihm herumgezerrt und geknetet» worden sei; auch die Zürcher Kantonsverfassung von 1869 enthalte solche «Kautschukwaare».¹²⁰

Im staatsrechtlichen und -politischen Schrifttum der 1880er Jahre findet sich noch häufig der Hinweis auf die «Heiligkeit» der (Bundes-)Verfassung. Um ein paar Beispiele zu nennen: Der freisinnige ehemalige Bündner Ständerat Florian Gengel meinte 1880 in einer Schrift zur Revisionsbewegung, das Grundgesetz solle «etwas Solides, in seiner Art Heiliges» sein, namentlich in einer Republik. Gengel fragte, was denn in der Republik noch fest wäre, wenn es die Verfassung nicht sei; wir hätten zwar die Verfassung vor keinem Monarchen zu schützen, doch, weil wir souverän seien, sogar umso mehr zu hüten, und zwar vor uns selbst.¹²¹ Der radikale Neuenburger Bundesrat Numa Droz, ein

¹¹⁷ Züricher Post Nr. 115 vom 13. August 1879 («Zu viel Ehrfurcht»; Hervorhebungen durch den Verfasser).

¹¹⁸ Züricher Post Nr. 134 vom 4. September 1879 («Abschütteln halber»).

¹¹⁹ Züricher Post Nr. 172 vom 22. Juli 1880 («Bund und Kantone oder: Der Fuchs in der Falle»); vgl. auch Züricher Post Nr. 115 vom 13. August 1879 («Zu viel Ehrfurcht»).

¹²⁰ Züricher Post Nr. 115 vom 13. August 1879 («Zu viel Ehrfurcht»).

¹²¹ Gengel (Anm. 112), S. 31.

entschiedener Gegner des Volksinitiativrechts,¹²² sprach in seinem populären Staatskunde-Büchlein von 1884 in allgemeiner Weise davon, die «Verfassung eines freien Volkes» sei «eine heilige Sache»,¹²³ während der konservative Rechtsprofessor Alois von Orelli in seinem «Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft» von 1885 wie Gengel die Ansicht vertrat, die Autorität der Verfassung müsse «gerade in einem republikanischen Staat möglichst heilig gehalten werden».¹²⁴

Die Zurückhaltung der Bundesversammlung in Bezug auf Änderungen der Bundesverfassung von 1874 hatte zweifellos auch mit den besonderen Bedingungen des Bundesstaates zu tun. Dem Grundgesetz von 1874 kam aufgrund des mühsam erzielten Ausgleichs zwischen deutscher und französischer Schweiz gewissermassen ein «Vertragscharakter» zu, weshalb es möglichst unangetastet bleiben sollte. Die Scheu vor Verfassungsänderungen führte allerdings nicht selten zu sehr weitgehender, den Wortlaut strapazierender Verfassungsauslegung, von Theodor Curti scharf als «permanenten Verfassungsbruch» kritisiert.¹²⁵ Schliesslich kamen aber die eidgenössischen Räte nicht mehr darum herum, vereinzelte Verfassungsänderungen zu beschliessen, so erstmals nach 1874 im Jahr 1879 in Bezug auf die Todesstrafe und im Jahr 1882 in Bezug auf den Erfindungsschutz.¹²⁶ Diese Beispiele griff Curti natürlich gerne auf, denn sie zeigten, dass die Bundesverfassung auch vom Parlament als veränderungsfähig und -bedürftig¹²⁷ und nicht mehr als vollkommen unantastbar betrachtet wurde.¹²⁸

In der ersten Hälfte der 1880er Jahre verlor denn auch die auf die Unantastbarkeit des Grundgesetzes bedachte «Verfassungspartei» rasch an Anhängern, sodass Theodor Curti sie 1884 schon für tot erklärte:

¹²² Vgl. Numa Droz, *La revision [sic] fédérale* (1885), in: ders., *Études et portraits politiques* (Anm. 116), S. 69 ff., insbesondere S. 97 f.; Numa Droz, *La démocratie en Suisse et l'initiative populaire* (1894), in: ders., *Études et portraits politiques* (Anm. 116), S. 453 ff.

¹²³ «La constitution d'un peuple libre est une chose sacrée» (Numa Droz, *Instruction civique*, Lausanne 1884, S. 64, zit. nach der deutschen Übersetzung: Numa Droz, *Der bürgerliche Unterricht*, Lausanne 1886, S. 73).

¹²⁴ Alois von Orelli, *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Freiburg i. B. 1885, S. 83 f.

¹²⁵ *Zürcher Post* Nr. 13 vom 16. Januar 1884 («Randglossen zu Randglossen»); vgl. auch *Zürcher Post* Nr. 88 vom 13. April 1884 («Die Bundesverfassung. Eine politische Osterbetrachtung»).

¹²⁶ Vgl. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. II (Anm. 32), S. 634 f. Die Vorlage betreffend den Erfindungsschutz wurde allerdings 1882 in der Abstimmung von Volk und Kantonen abgelehnt. Schon 1866 hatte die Bundesversammlung den Stimmberechtigten Vorlagen für einzelne Verfassungsänderungen unterbreitet, wobei von den neun Revisionspunkten nur einer die Zustimmung des Volkes und der Stände fand (vgl. statt vieler Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. II [Anm. 32], S. 497 ff.).

¹²⁷ Vgl. *Zürcher Post* Nr. 88 vom 13. April 1884 («Die Bundesverfassung. Eine politische Osterbetrachtung»).

¹²⁸ Carl Hilty, *Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft*, in: ders. (Hrsg.), *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bd. 7 (1892), S. 19, spricht in diesem Zusammenhang von einem «Abbröckelungssystem». Vgl. auch a. a. O., S. 190.

«Die Verfassungspartei hat wie das Haus Braganza aufgehört zu existieren; denn man kann unmöglich Verfassungspartei sein und auch nur die Möglichkeit einer Verfassungsrevision zugestehen. *Das Dogma der Verfassungsheiligkeit gestattet keine Zulassungen*», um aus der Sprache der Kirche diese Ausdrücke zu entnehmen. Es wird also die berühmte Verfassungsliga den Todtensarg nicht wieder aufklappen und wir haben weitere Galvanisationsversuche der hohen Leiche nicht mehr zu gewärtigen.»¹²⁹

Tatsächlich unterbreitete die Bundesversammlung denn auch schon 1885 den Stimmberechtigten eine nächste Teiländerungsvorlage, und nun schienen die Hemmungen zu schwinden, denn 1887 und 1890 folgten weitere.¹³⁰ Inzwischen war auch der Bundesrat zur Auffassung gelangt, «die successive Behandlung» einzelner Gegenstände sei vorteilhafter als die «umfassenden Verfassungsrevisionen».¹³¹ So konnte Carl Hilty bereits kurz vor der Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung 1891 seine bekannte kritische Feststellung machen, die Bundesverfassung befinde sich «in einem flüssigen Aggregatzustande».¹³²

4. Kritik der Idee der Verfassung

Das eher statische Verfassungsverständnis der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gründete nach Theodor Curti wesentlich im Glauben der vom rationalistischen Naturrecht beeinflussten Liberal-Radikalen, «im Besitze der Vernunft zu sein und dieselbe in endgültige Formeln [sic] gebracht zu haben; darum waren auch ihre Verfassungen Systeme und Dogmen.»¹³³ Dagegen vertraten konservative Anhänger der Historischen Rechtsschule wie Johann Caspar Bluntschli oder Philipp Anton von Segesser aufgrund ihrer geschichtlichen Betrachtungsweise einen dynamischeren Verfassungsbegriff.¹³⁴ Auch die

¹²⁹ Züricher Post Nr. 152 vom 1. Juli 1884 («Bundesstadtbrief»; Hervorhebung durch den Verfasser).

¹³⁰ Vgl. Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bd. II (Anm. 32), S. 635 f.

¹³¹ Vgl. den eher selten zitierten, interessanten «Bericht des Bundesrathes an den Nationalrath betreffend Petitionen von Grütlivereinen um Revision der Bundesverfassung» vom 22. Mai 1889 (Schweizerisches Bundesblatt 1889, Bd. III, S. 49 ff. [57]).

¹³² C[arl] Hilty, Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1891, S. 409; vgl. dazu auch Renner (Anm. 2), S. 265, Anm. 596. Hilty wandte sich aber (in seinen «Öffentlichen Vorlesungen über die Helvetik» [Anm. 8], S. 23 f.) durchaus auch «gegen einen gewissen Nimbus der (geschriebenen) Verfassung» (Renner [Anm. 2], S. 262).

¹³³ Vgl. Züricher Post Nr. 97 vom 27. April 1894 («Nach zwanzig Jahren»), in Bezug auf die «Demokraten der Revolutionsperiode».

¹³⁴ Vgl. Renner (Anm. 2), S. 201 ff., 212 ff. (Johann Caspar Bluntschli); S. 228 ff., 235 (Philipp Anton von Segesser), wobei Bluntschli im Gegensatz zu von Segesser einen eigentlichen «pouvoir constituant» des Volkes ablehnte. Bluntschli (Anm. 39), S. 95, betonte aber, es müsse «schon durch die Verfassung gesorgt seyn für künftige Entwicklung und Veränderung derselben» sowie angeordnet sein, «wie

Linksdemokraten vom Schlage Curtis verstanden sich ausdrücklich *nicht* als «Nachläufer der rationalistischen Periode».¹³⁵

«Dass einzelne Menschen oder Klassen die Welt lediglich aus ihrem Willen und aus dem erschaffen, was sie die Vernunft heissen, gestattet die naturwissenschaftliche und historische Betrachtungsweise der heutigen Zeit nicht anzunehmen. *Mit der Forschung befinden wir uns vielmehr dann im Einklang, wenn wir den Entwicklungsprozess als einen stets fortschreitenden, nie abgeschlossenen auffassen*, als einen das Neue neben dem Alten erzeugenden, das Alte mehr umbildenden als vernichtenden, einen unausgesetzt vermittelnden. Es ist *ein Mangel an geschichtlicher Einsicht*, welcher Manche dies nicht einsehen lässt, *so dass sie eher glauben, in einem gegebenen Augenblick mit einem Male alles anders gestalten und eine der Besserung nie mehr bedürftige, sondern vollkommene Einrichtung herstellen zu können.*»¹³⁶

Theodor Curti und seine Gesinnungsfreunde betrachteten sich deshalb als historisch denkend und hielten die menschliche Erkenntnis für relativ.¹³⁷ Es ist denn auch kein Zufall, dass Curti selbst als Geschichtsforscher hervorgetreten ist, namentlich auf dem Gebiet der Demokratie.¹³⁸ Den Staat sahen die demokratischen Sozialpolitiker *«in einer fortwährenden, nie ruhenden und selbst raschen Bewegung begriffen»*.¹³⁹ Deshalb glaubten sie nicht, «dass man in einem bestimmten Augenblick dem staatlichen Leben eines Volkes für längere Dauer sein Verhalten durch eine Verfassung vorschreiben [...] und Alles, was da im Staate lebt und sich bewegt, bis zu einem künftigen grossen Verfassungstage unter eine Regel bringen könne.» Insofern sahen sich die Demokraten – «[o]hne die Errungenschaften der Revolution preiszugeben oder auch nur sie zu unterschätzen» – wieder stärker in der Tradition «jener altschweizerischen Demokratie [...], die nicht mit

die Verfassung [...] den Zeitbedürfnissen gemäss erneuert würde». Gleichzeitig dürfe aber «die Veränderlichkeit nicht allzu sehr begünstigt werden».

¹³⁵ Vgl. Züricher Post Nr. 250 vom 23. Oktober 1884 («Die Parteien der Bundesversammlung») betreffend die sogenannten «Jungdemokraten» (Theodor Curti, Salomon Vögelin). Man sprach auch von einer «Schule Curti», die sich für Gewissensfreiheit und Sozialreform einsetzte (vgl. Theodor Curti, Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert, Neuenburg o. J. [1902], S. 636). Vgl. auch etwa die Würdigung der Zürcher Politik der 1830er Jahre und die Kritik an der liberal-radikalen «Intelligenz» in Züricher Post Nr. 16 vom 18. Januar 1880 («Aus den Dreissiger Jahren»).

¹³⁶ Züricher Post Nr. 208 vom 5. September 1893 («Staats- und Wirtschaftsformen»; Hervorhebungen durch den Verfasser).

¹³⁷ Vgl. etwa Züricher Post Nr. 97 vom 27. April 1894 («Nach zwanzig Jahren»).

¹³⁸ Eine (positive) Würdigung Theodor Curtis als Historiker findet sich bei Richard Feller/Edgar Bonjour, Geschichtsschreibung der Schweiz, Bd. 2, 2. Aufl., Basel/Stuttgart 1979, S. 789. Curti Mitsstreiter Salomon Vögelin trat nicht nur in der historischen Forschung und Lehre hervor, sondern verlangte 1884 auch die Errichtung eines schweizerischen Nationalmuseums (vgl. Gruner [Anm. 89], S. 120 f.).

¹³⁹ Züricher Post Nr. 97 vom 27. April 1894 («Nach zwanzig Jahren»; Hervorhebung durch den Verfasser).

einem Male alle wichtigsten und wegleitenden Satzungen aufstellen wollte, sondern mit jedem Frühling in erneuter Landsgemeinde die Blüten des Volksgeistes spriessen und zu Früchten reifen liess.»¹⁴⁰ Die alten Schweizer hätten nur vereinbart, was gerade Bedürfnis gewesen sei, und die Summe dieser zu verschiedenen Zeiten getroffenen Vereinbarungen sei ihre «Verfassung» gewesen.¹⁴¹

Theodor Curti hielt also die Idee der geschriebenen, kodifizierten Verfassung für etwas Unzeitgemässes, für eine Erscheinung der Revolutionszeit, auf die man in der nachrevolutionären Zeit verzichten könne, so gut wie man in der vorrevolutionären Epoche darauf verzichten konnte. Zwar stellte er den Wert des Verfassungsgedankens in der besonderen geschichtlichen Situation der Revolutionszeit nicht in Abrede; doch als «singuläres, nicht nachzuahmendes Erzeugniss des revolutionären und spezifisch jakobinischen Geistes», als «ein Stück revolutionäres Autoritätsprinzip» erschien er ihm nicht als nachahmens- oder erhaltenswert.¹⁴² Die damaligen demokratischen Sozialpolitiker empfanden die Verfassung nicht zuletzt als hinderlich für ihre fortschrittliche Wirtschafts- und Sozialpolitik. «[S]ind die Verfassungen nicht oft» fragte Curti, «mehr die Entwicklung einschnürend, als diese anregend?»¹⁴³ Curti bezog sich etwa in einem seiner Artikel auf den französischen Republikaner Emile de Girardin, der sich, ähnlich wie sein sozialistischer Landsmann Pierre-Joseph Proudhon, gegen Verfassungen aussprach, indem er in seinem Werk «L'abolition de l'autorité par la simplification du gouvernement» (1851) die Meinung vertrat, die Begriffe «Verfassung» und «Demokratie» seien Widersprüche, jede Verfassung fessele die Souveränität und setze dem Fortschritt Grenzen, was zu Revolutionen führe.¹⁴⁴

5. Volksinitiative auf Teiländerung und veränderte Funktion der Verfassung

Die Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung vermochte dieses Spannungsverhältnis ganz erheblich zu mildern. Das Grundgesetz von 1874

¹⁴⁰ Züricher Post Nr. 97 vom 27. April 1894 («Nach zwanzig Jahren»).

¹⁴¹ Züricher Post Nr. 177 vom 30. Juli 1882 («Das Referendum. Eine theoretische Betrachtung»).

¹⁴² Züricher Post Nr. 177 vom 30. Juli 1882 («Das Referendum. Eine theoretische Betrachtung»).

¹⁴³ Züricher Post Nr. 143 vom 14. September 1879 («Ebenfalls über die Methoden»).

¹⁴⁴ Vgl. Züricher Post Nr. 177 vom 30. Juli 1882 («Das Referendum. Eine theoretische Betrachtung»). Theodor Curti zitierte diese Aussagen Emile de Girardins auch in seiner «Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung» (2. Aufl., Zürich 1885, S. 205 f.), wobei er bemerkte, «werthvoller als die positiven Vorschläge» Girardins für eine neue französische Regierungsorganisation «dürfte die Kritik sein, welche Girardin an den Verfassungen [...] geübt» habe (S. 206). Vgl. auch das Zitat des Fourieristen Victor Considerant auf S. 203: «Sobald die Volksgesetzgebung vom Volke begriffen ist [...] gibt [es] keine Verfassung auf dem Papier mehr, es gibt eine lebendige Verfassung; sie heisst in Frankreich das französische Volk, in Deutschland das deutsche Volk.»

war nach 1891 gemäss dem Urteil Theodor Curti «nicht mehr eine Verfassung, wie es die frühern gewesen» waren, sondern bildete, ausgerüstet mit dem «Motor» der Teiländerungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, vielmehr «eine neue Gattung». ¹⁴⁵ Sie liess sich «auf organische Weise» fortbilden, ¹⁴⁶ lebte «mehr durch ihre Glieder», war beweglicher und «mehr ein Lebendiges», indem sie sich «jeden Tag den Bedürfnissen und Anschauungen anpassen» konnte. Durch diesen besonderen Charakter sei die Bundesverfassung, so Curti, «ohne dass sie abgeschafft [!] oder einer Totalrevision unterworfen zu werden brauchte, zu einem *Ausdruck des demokratischen Zeitbewusstseins*» geworden. ¹⁴⁷ Damit sei sie «ein Anderes, Vollkommeneres» geworden, als die Verfassungsschöpfer von 1874 selbst sich vorgestellt hätten. ¹⁴⁸

Die Möglichkeit der ständigen Verfassungsfortbildung durch Teiländerungen wirkte sich in Bezug auf das Fundament des Schweizer Verfassungsgebäudes insofern festigend aus, als nun nicht mehr ein Neubau ins Auge gefasst werden musste, wenn veränderte Bedürfnisse auftraten, die sich auch mit einem Umbau befriedigen liessen; es war also, wie sich Theodor Curti ausdrückte, «die Affenkomödie nicht gewollter Totalrevisionen» ¹⁴⁹ beendet. Curti war überzeugt, dass ohne das neue Volksinitiativrecht schon innert kurzer Zeit eine mächtige «Fronde» entstanden wäre, die eine Gesamtänderung der Bundesverfassung erzwungen hätte, ¹⁵⁰ und er hoffte auf künftige Partialrevisionen der Bundesverfassung namentlich zur Lösung der sozialen Frage. Curti glaubte sogar, Totalrevisionen würden fortan überhaupt überflüssig. Man werde nie mehr auf dieses «ungewisse Meer» hinausfahren, wo «jede Partei Schiffbruch leiden» könne und «keine je zu den geträumten Inseln der Seligen gelangt» sei. ¹⁵¹

Die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung beförderte auf Bundesebene wegen des fehlenden Volksrechts der Gesetzesinitiative, verbunden mit dem Fehlen eines materiellen Verfassungsbegriffs, ¹⁵² noch mehr als in den Kantonen eine «Dynamisierung» und

¹⁴⁵ Züricher Post Nr. 97 vom 27. April 1894 («Nach zwanzig Jahren»).

¹⁴⁶ Züricher Post Nr. 101 vom 1. Mai 1891 («Die Wirkungen der Initiative»).

¹⁴⁷ Züricher Post Nr. 97 vom 27. April 1894 («Nach zwanzig Jahren»; Hervorhebung durch den Verfasser). Allerdings kann der «Ausdruck des demokratischen Zeitbewusstseins» bei Änderungen der Bundesverfassung wegen des erforderlichen Ständemehrs durch das föderalistische Element behindert werden. Die geschichtlichen Beispiele hierfür sind allerdings selten.

¹⁴⁸ Züricher Post Nr. 97 vom 27. April 1894 («Nach zwanzig Jahren»).

¹⁴⁹ Züricher Post Nr. 191 vom 13. August 1880 («Konfusion ohne Ende»).

¹⁵⁰ Züricher Post Nr. 152 vom 2. Juli 1891 («Das neue Volksrecht der Initiative»); im gleichen Sinn auch Züricher Post Nr. 147 vom 26. Juni 1891 («Die Aussichten der Initiative»).

¹⁵¹ Züricher Post Nr. 152 vom 2. Juli 1891 («Das neue Volksrecht der Initiative»). Nach einem Bericht in der Züricher Post Nr. 100 vom 29. April 1892 («Zur bernischen Verfassungsrevision») soll in den Revisionsverhandlungen von 1892 im Kanton Bern sogar die Frage aufgekommen sein, ob nach Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung diejenige auf Gesamtänderung nicht ganz gestrichen werden könnte.

¹⁵² Vgl. Hangartner/Kley (Anm. 75), S. 337 f., Rz. 816 ff.

«Entsakralisierung» des Verfassungsrechts. Schon Ende des 19. Jahrhunderts bemerkte Carl Hilty, das ganze Staatsrecht nehme einen etwas «provisorischen Charakter» an; das Vertrauen in den dauernden Bestand und die Verbindlichkeit des Verfassungsrechts sei stark erschüttert.¹⁵³ Zu dieser Entwicklung sollte aber vor allem auch die Bundesversammlung mit ihren eigenen Teiländerungsvorlagen beitragen. Das im 19. Jahrhundert noch vorherrschende organisatorisch-formale Verfassungsverständnis veränderte sich insgesamt in die Richtung eines mehr wirtschafts- und sozialpolitisch-materialen Verfassungsverständnisses. Gleichzeitig vermochte sich die Vorstellung, dass das von einer bestimmten Generation Geschaffene nicht erstarren dürfe, die Verfassung somit wandlungs- und entwicklungsfähig sein müsse,¹⁵⁴ vollständig durchzusetzen. Das Grundgesetz von 1874 konnte, so der Bundesrat 1996 in der «Botschaft über eine neue Bundesverfassung», durch die 140 Teiländerungen, denen es bis dahin unterzogen worden war,¹⁵⁵ «ein zeitgenössisches Abbild der Stabilität und der Dynamik unseres Rechts und unserer Institutionen» bleiben.¹⁵⁶

E. Schlussbemerkungen

Die Demokratisierung im Bereich der Verfassungsgebung, namentlich die Entwicklung der Volksinitiative auf Verfassungsänderung, ging in der Schweiz einher mit einem grundlegenden Wandel des Verfassungsverständnisses. Im Untersuchungszeitraum begegneten uns zwei gegensätzliche Verfassungsverständnisse, die zu den heute noch allgemein massgebenden Idealtypen zu zählen sind:¹⁵⁷ Den Ausgangspunkt bildete in der Regenerationszeit ein naturrechtlich beeinflusstes Verfassungsverständnis, das man als eher statisch bezeichnen könnte. Es überträgt der Verfassung vor allem die Funktion, oberste, «ewige» Werte festzulegen, die auf das Staatsleben einwirken sollen. Das Verfassungsrecht bezieht diese Werte hauptsächlich aus philosophischer Erkenntnis und hat die Aufgabe, sie mit rechtlicher Verbindlichkeit zu versehen. Der Staat ist in der Verfassung planmässig vorgezeichnet und soll sich in der Staatspraxis verwirklichen. Da der Verfassungsgeber

¹⁵³ Carl Hilty, Das heutige Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Die Schweiz im neunzehnten Jahrhundert, hrsg. von Schweizerischen Schriftstellern unter Leitung von Paul Seippel, Bd. I, Bern/Lausanne 1899, S. 405 ff. (421).

¹⁵⁴ Vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, Bundesblatt 1997, Bd. I, S. 1 ff. (17).

¹⁵⁵ Vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung (Anm. 154), S. 11, 17.

¹⁵⁶ Botschaft über eine neue Bundesverfassung (Anm. 154), S. 18.

¹⁵⁷ Die nachfolgenden Charakterisierungen orientieren sich stark an den «typisierten Verfassungsverständnissen», Typen aa) und bb), in: Schlussbericht der Arbeitsgruppe, Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bd. VI, 1973, S. 25 ff.; Auszüge auch abgedruckt in: Haller/Közl/Gächter (Anm. 26), S. 100.

einen bleibenden Idealzustand anstrebt, ist die Verfassung ein auf Dauer ausgerichtetes, systematisches, geschlossenes Werk, das möglichst unantastbar sein soll. Als Mittel zu diesem Zweck dient die «Sakralisierung» des Verfassungsrechts: Das Grundgesetz wird mit der Würde eines «Heiligtums» versehen.

Dieser Typus war in den meisten Kantonen spätestens bis zum Ende der 1860er Jahre und im Bund bis 1891 von einem positivistisch beeinflussten Verfassungsverständnis abgelöst worden, das – auch im internationalen Vergleich – auffallend dynamisch ist und bis heute den Schweizer Verfassungsgebern wesentliche Orientierung gibt. Es sieht in der Verfassung nicht ein unantastbares Monument absoluter, «ewiger» Werte oder gar ein «Heiligtum», sondern vielmehr ein im Geschichtsprozess stehendes, vorläufiges, veränderungsbedürftiges und jederzeit veränderbares, entwicklungsoffenes Menschenwerk, welches das relativ Richtige abbildet. Die Unterscheidung zwischen Verfassung und einfachem Gesetz droht dabei freilich sowohl verfahrensmässig als auch inhaltlich zu verschwimmen.¹⁵⁸ Ein solch dynamisches Verfassungsverständnis birgt die Gefahr, dass das Verfassungsdenken abgewertet wird und das Grundgesetz an Steuerungskraft verliert.¹⁵⁹ An Warnern vor einer Geringschätzung des Normativen und einer Schwächung der Verfassungsfunktionen hat es in der Schweiz denn auch nicht gefehlt.¹⁶⁰

Demokratie setzt aber insofern eine relativistische Haltung voraus, als «ewige» Werte und für immer gültige Lösungen ihrem Wesen widersprechen.¹⁶¹ Mit der Verfassung, ihrem Wertgehalt und ihrem grundsätzlich auf lange Dauer ausgerichteten Geltungsanspruch kann sie deshalb in ein Spannungsverhältnis geraten. Die zahlreichen Verfassungsände-

¹⁵⁸ Die Landsgemeindekantone standen einem solchen Verfassungsverständnis freilich schon traditionell nahe.

¹⁵⁹ Vgl. zur notwendigen Ausrichtung der Verfassung auf Dauer etwa Ulrich Häfelin, Verfassungsgebung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 93 (1974) II, S. 75 ff. (111 ff.); Kurt Eichenberger, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 110 (1991) II, S. 143 ff. (169 f., 180 ff.). Grundsätzliche Überlegungen zu Fragen der Kontinuität und Diskontinuität finden sich auch etwa bei Kurt Eichenberger, Systemwahrende Kontinuität in Verfassungsänderungen (1975), in: Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt am Main 1980, S. 200 ff.

¹⁶⁰ Besonders nachdrücklich hat Werner Kägi auf diese Probleme hingewiesen, so schon in seiner Habilitationsschrift «Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht» (Zürich 1945). Kägis Bemühen um eine Aufwertung des Verfassungsdenkens entsprang auch die naturrechtlich begründete Forderung nach sogenannten «materiellen Schranken der Verfassungsrevision» (Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 75 [1956] II, S. 739a ff.). Diese Frage war in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen. Heute beschäftigen sich Wissenschaft und Praxis vor allem mit den *völkerrechtlichen* Schranken der Verfassungsänderung.

¹⁶¹ Vgl. etwa Andreas Kley, Sakralisierung von Staatsrecht und Politik, in: *Mélanges Pierre Moor. Théorie du droit – Droit administratif – Organisation du territoire*, Berne 2005, S. 95 ff. (111), unter Hinweis auf den Rechtspositivist Hans Kelsen.

rungen in der Schweiz tragen entscheidend dazu bei, dieses Spannungsverhältnis auf *demokratische* Weise zu mildern. Um es mit den Worten des eingangs zitierten Gregory Fossedal zu sagen: «This process makes the constitution alive and the people its owners, in a more tangible way than in nearly any other country.»¹⁶²

¹⁶² Fossedal (Anm. 1), S. 50.