

# Die zürcherische Kantonsverfassung von 1869

Autor(en): **Largiadèr, Anton**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zürcher Taschenbuch**

Band (Jahr): **65 (1945)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-985494>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



## Die zürcherische Kantonsverfassung von 1869.

Von Prof. Dr. Anton Largiadèr, Staatsarchivar.

---

Unter den zürcherischen Kantonsverfassungen des 19. Jahrhunderts hat diejenige vom 18. April 1869 die größte Lebensdauer erreicht und damit ihre Vorgänger übertroffen. Die Staatsverfassung der Restaurationszeit, vom Großen Räte 1814 erlassen, stand siebenzehn Jahre in Geltung. Und die Verfassung des Jahres 1831, die den Aufstieg des modernen Rechtsstaates einleitete, blieb achtunddreißig Jahre in Kraft. Das Verfassungswerk von 1869 blickt heute auf eine Geltungsdauer von drei Vierteln eines Jahrhunderts zurück und war imstande, sich den veränderten Gegebenheiten in Politik, sozialer Struktur und Wirtschaft anzupassen.

Der kantonale Staat der neueren eidgenössischen Geschichte beruht auf dem Parlament, der freien Presse und auf den politischen Parteien. Geschichtlich gesehen sind Presse und Parlament im Kanton Zürich ziemlich gleichzeitig in Erscheinung getreten, in den bewegten Jahren von 1829 bis 1831. Etwas später haben sich die Parteien zu greifbaren Gebilden entwickelt. So ist die Verfassung von 1869 aus dem Gegenspiel der damaligen Parteien entstanden. Die Initiative lag bei der demokratischen Partei, bei der Stadt Winterthur und bei Teilen der Landschaft, und die Gegenbewegung kam bei den Verfassungsberatungen von Seite der liberalen Partei, deren Mittelpunkt vorwiegend Zürich, die beiden Seeufer und der

Bezirk Affoltern waren. Ein Blick auf die Verfassungsberatungen der Jahre 1868 und 1869 zeigt, welche erstaunlich große Zahl bedeutender Köpfe vor fünfundsiebzig Jahren sich auf dem kleinen Gebiet unseres Kantons hervortaten. Freilich lag auch der Schwerpunkt in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht noch nicht bei der Bundesgewalt wie heute.

Man hat in der übermächtigen Persönlichkeit Alfred Eschers den Hauptgrund für die Unzufriedenheit und für das Zustandekommen der Totalrevision gesehen und sicher damit einen wichtigen Grund genannt. So erschien es den Zeitgenossen. Aber daneben will uns ein anderer Gesichtspunkt ebenso wichtig erscheinen, der Drang nach dem Ausbau der demokratischen Einrichtungen, und deren vornehmste war die Gesetzgebung durch das Volk. Da ist die Vermutung erlaubt, daß die demokratische Umgestaltung im Kanton Zürich auch ohne eine Figur wie Escher gekommen wäre, vielleicht etwas später, möglicherweise ohne die starke persönliche Befehdung, wie sie die Revisionskampagne ausgezeichnet hat.

Seit 1831 hatten sich die wirtschaftlichen Grundlagen des Kantons geändert. Aus einem stark agrarischen Gebiet war eine industrialisierte Gegend geworden, mit all den Vorzügen und Schattenseiten, welche einer solchen Entwicklung anhaften. Mit der Entstehung des neuen Bundes von 1848 waren weitere Schranken dahingefallen, die Handel und Verkehr bisher gehemmt hatten, und an der zunehmenden wirtschaftlichen Prosperität hatte der Kanton Zürich sein redlich Teil beigetragen. Der Große Rat hatte 1859 ein Gesetz betreffend die Verhältnisse der Fabrikarbeiter erlassen und damit die älteren Arbeiterschutzbestimmungen der Dreißigerjahre verbessert. Kantonale Inspektoren überwachten die Anwendung des Gesetzes. Gewiß war man noch weit entfernt von modernen Grundsätzen, vom eingehenden Frauen- und Kinderschutz, der Garantie von Minimallöhnen, vom Begriff der Haftpflicht, von all den Einrichtungen, die uns heute als selbstverständliche Gebote der Sozialpolitik erscheinen. Es gereichte indessen dem Kanton Zürich zur Ehre, daß er 1859 Verhandlungen wegen eines Konkordates über interkantonale Fabrikgesetzgebung einleitete. Alle ostschweizerischen Kantone mit Spinnereibetrieben waren unter dem Vorsitz des Zürcher Regierungsrates J. J. Treichler an dieser Konferenz vertreten.

Die ökonomischen Ungleichheiten und Härten zu mildern, blieb zunächst das Postulat einiger weniger Politiker, deren Stimme sich langsam Geltung verschaffen konnte. Im Großen Rat, der damaligen Volksvertretung, waren Karl Bürkli und J. J. Treichler die ersten Arbeitervertreter gewesen. Suchten die Arbeiter ihre Lage zu verbessern, so hatten auch die Bauern ihre Anliegen. Sie wünschten ein staatliches Bankinstitut, eine Kantonbank (Kreditanstalt, Hypothekbank, oder wie man die Bank bezeichnen wolle). Die ersten Anläufe gehen bis ins Jahr 1843 zurück, sie sind in den Sechzigerjahren durch Großrat Keller aus Fischenthal mit Erfolg vertreten worden. Der Bauer empfand ferner das kantonale Salzregal als eine ungerechte Belastung, wurde ihm doch auf diese Weise ein unentbehrliches Nahrungsmittel für das Vieh verteuert.

Zur Vorgeschichte der Totalrevision gehört ein Blick auf die Parteiverhältnisse. Als die Schatten des Septemberregimentes sich verzogen hatten, da begann 1845 für den Kanton Zürich die zweite liberale Aera. Jonas Furrer, Ulrich Behnder, Alfred Escher, Jakob Dubs und Johann Jakob Rüttimann waren die Männer, die das Staatsschifflein lenkten. Eine Opposition gab es immer. Sie war aber noch nicht in einer festen Partei organisiert. Sie gruppierte sich um einzelne Männer, wie Karl Bürkli und Treichler, und um Institutionen, wie die Konsumvereine in Zürich und Winterthur. Die Idee der Genossenschaft nach dem Muster der Pioniere von Rochdale entfaltete ihre werbende Kraft. Der Grütliverein sammelte Arbeiter und Handwerker. Durch politische Flüchtlinge aus dem Ausland machte der bedächtige Zürcher Bekanntschaft mit neuen Ideen. Und wenn Bürkli 1851 Referendum und Initiative propagierte, so hat er diese Idee nachweisbar von dem Kölner Demokraten Rittinghausen übernommen („La législation directe pour le peuple, ou la véritable démocratie“). Bürkli befürwortet, daß die Räte nur noch gewissermaßen als ständige Kommissionen funktionierten, deren sämtliche Anträge aber dem Volke zur Abstimmung unterbreitet werden müßten. Er sieht auch ein Abberufungsrecht vor, das wie ein „Damoklesschwert“ ständig über den Häuptern der Volksvertreter hängen würde“ (P. Lang).

Escher, obwohl seit 1855 nicht mehr Regierungsrat, gebot in seinem Heimatkanton über eine Machtfülle, die für die republikanischen Verhältnisse der Eidgenossenschaft ungewöhnlich

war. Ihm, dem Initianten des Polytechnikums und der Gotthardbahn, verdankte der Kanton Zürich seine Stellung in der Eidgenossenschaft. Zürcher Studenten, die in den Sechzigerjahren in Bonn studierten, bekamen wohl etwa die verwunderte Frage zu hören, wer diese überragende Führergestalt sei, die man sich im Auslande gleich einem Perikles als den Mittelpunkt eines Festzuges vorstellte, wobei offenbar das Sechseläuten gemeint war. Er präsiidierte den Großen Rat; er saß im Nationalrat, und man war überzeugt, daß er nach wie vor die Regierung beherrsche, daß alle Wahlen und Entscheidungen in seiner Hand lägen. Infolge der Eisenbahnstreitigkeiten war Escher eine der meistgenannten und meistgehaßten Persönlichkeiten. Er vereinigte in seinen Händen eine Macht, die nur dadurch erträglich blieb, daß er sie in keiner Weise mißbrauchte. „Vor der Stadt erhob sich im wohlverwahrten Park ein vornehmes Landhaus, wo nur Zutritt hatte, wer etwas war oder etwas werden wollte. Hier saß der Mann, der Aemter und Würden vergab, die Fäden zog, an denen Zürich sich bewegte, der Zürich unter das sogenannte System beugte.“ (Feller.)

Es war keine Frage, daß alle bisherigen Neuschöpfungen in erster Linie dem Handel und der Industrie zugute gekommen waren. Die Gegner bezeichneten denn auch gelegentlich den Zürcher Großen Rat als eine „Seidenfabrikantensitzung“, und anspielend auf das Dominieren Eschers wurde die Mehrheit des Parlamentes als die „Alfred Escher'schen Großratslakaien“ tituliert. Arbeiter, Kleingewerbe und Landwirtschaft fühlten sich zurückgesetzt und machtlos; im Großen Rat, der wohl im Namen des Volkes, aber unabhängig von demselben regierte, überwogen die Vertreter von Handel und Industrie. Diese vielfältige, aber noch nicht zusammengefaßte Opposition wollte die Volksrechte erweitern und die Lage der ärmeren Klassen verbessern. Eine jüngere Generation strebte nach oben und machte gegen das von Escher mit Hilfe der Eisenbahnen und der Finanzinstitute geleitete Regiment Front. Bei den Verhandlungen im Verfassungsrat ist von Seite Zanggers das treffende Wort gefallen: „Der Hauptgrund der Bewegung lag darin, daß eine Gruppe hervorragender Persönlichkeiten nur unter sich verkehrte und die Bedürfnisse des Volkes nicht kannte“.

Die Sammlung der Opposition und ihre Vereinigung zur demokratischen Partei ist das Werk Salomon Bleulers (1829

bis 1886) und seiner Freunde gewesen. Bleuler, wie Alfred Escher Angehöriger eines alten Zürcher Stadtbürgergeschlechtes, hatte einen ausgeprägten politischen Sinn und eine große agitatorische Begabung. Als Publizist trat er hervor mit der Kritik der drei Gesetzesvorlagen, des Fabrikgesetzes, des Schulgesetzes und des Steuergesetzes (1859, „Drei Gesetzesentwürfe“). Seit 1860 lebte Bleuler, der ehemalige Pfarrer von Glattfelden, in Winterthur und leitete Redaktion und Verlag des „Landboten“. Noch zitterte der Unwille über die Haltung der zürcherischen Abgeordneten in der Bundesversammlung wegen der Savoyerfrage nach. Für die im Herbst des Jahres 1860 zu treffenden Nationalratswahlen sammelte Bleuler eine Oppositionsgruppe, zu welcher er eine Reihe von unzufriedenen Männern zusammenführte, wie Gottfried Keller aus Glattfelden, in Hottingen, F. Scheuchzer in Bülach, J. C. Sieber in Uster und Karl Walder in Untersträß. Gottfried Keller soll den Aufruf für eine öffentliche Versammlung in Uster verfaßt haben. Er gipfelte in der Forderung, daß Männer von entschiedener, männlicher Haltung nach Bern gesandt würden, und hier fand sich das Wort, das der gouvernementalen Politik „Marklosigkeit und Verschiffenheit der Grundsätze“ vorwarf. Man hat den Umschwung, der 1869 Tatsache wurde, schon oft mit dem Sturz der radikalen Regierung von 1839, dem Straußenhandel, verglichen. Aber anders als im Jahre 1839 war jetzt die Beseitigung der maßgebenden Partei und ihrer Häupter nicht Selbstzweck der Bewegung, sondern es galt, neuen Ideen Bahn zu brechen. Dieser neue Gedanke war der demokratische Staatsgedanke.

Die Zürcher Kantonsverfassung von 1831 bestand immer noch in Kraft, und die verschiedenen Teilrevisionen hatten ihren Grundcharakter nicht verändert. Sie basierte auf dem reinen Repräsentativsystem. Der Bürger wurde nur zu den Wahlen der Großratsmitglieder sowie zu Abstimmungen über Verfassungsrevisionen aufgerufen. Die gesamte Gesetzgebung ruhte abschließend beim Großen Rat, welcher in der Regel von einem Mitglied des Regierungsrates präsidiert wurde. Was 1831 die Gemüter bewegt hatte, die Befreiung der Landschaft von den Vorrechten der Hauptstadt, war rasch Tatsache geworden. Schon 1838 erhielt die Landschaft die gleichmäßige Vertretung nach der Kopfzahl. Damit war das Übergewicht der Stadt Zürich ge-

brochen. Das Problem, das in Basel zum Bürgerkrieg und zur Kantonstrennung führte, ist in Zürich auf dem Wege der Entwicklung gelöst worden.

Der Ausbau der Volksrechte wurde schon in den Vierzigerjahren angestrebt. Zwar wurde die Vorlage der Regierung auf Einführung des Veto vom Großen Rat 1842 verworfen. Die geplante Einrichtung war nichts anderes, als was wir heute Gesetzesreferendum nennen. Charakteristisch war die Begründung der ablehnenden Mehrheit: Man befürchtete, der Einfluß der gebildeten Elemente möchte schwinden.

Es war nun keineswegs so, daß sich die Regierung in den Sechzigerjahren dem Begehren nach Verfassungsrevision widersetzt hätte. Im Gegenteil: Sowohl die Exekutive wie einzelne Gruppen des Großen Rates und die Presse dachten an Verfassungsrevision, selbstverständlich mit verschiedenen Zielen; der Regierungsrat gedachte im Rahmen des Repräsentativstaates zu bleiben, die öffentliche Meinung strebte nach Erweiterung der Volksrechte. Als 1863 im Schoße des Regierungsrates der Antrag auf Verfassungsrevision gestellt worden war, erhielt die Direktion der politischen Angelegenheiten (Regierungsrat Dr. Behnder) den Auftrag zu einem Gutachten, ob man bei der gegenwärtigen Sachlage eine Total- oder eine Partialrevision vornehmen solle. „Unterm 25. Februar 1863 erstattete sodann die Direktion der politischen Angelegenheiten diesen Bericht, mit welchem dieselbe ein ausführliches Gutachten, im Sinne einer teilweisen Revision, über Abänderung einer Reihe von Artikeln der Verfassung verband. Dieser Bericht ward späterhin neben den Anträgen der Direktion der Justiz und des Innern den Beratungen des Regierungsrates über die Verfassungsrevision zu Grunde gelegt.“

Feste Gestalt gewannen die Revisionswünsche des Volkes an einer öffentlichen Versammlung, die am 15. März 1863 im „Weißen Kreuz“ in Untersträß stattfand. Die Wünsche sind hernach dem Großen Rate in Form einer Petition übergeben worden. Durch die Rundfrage der Direktion der politischen Angelegenheiten an die Statthalterämter des Kantons Zürich über die Volksstimmung betreffend Verfassungsrevision hatte sich der Gewerbeverein Zürich bewogen gesehen, zu dieser Versammlung einzuladen. Die Untersträßler Petition ist deswegen beachtenswert, weil sie in einer Loyalitätserklärung

gegenüber dem Großen Räte gipfelte, den Verfassungsrat ablehnte und die Frage von Partial- oder Totalrevision dem Belieben des Großen Rates anheimstellte. „Wenn man aber auch lebhaft wünschte, daß die bevorstehende Revision nicht einer notdürftigen Flickerei eines alten Kleides mit neuen Lappen gleichen möchte, so vermied man es doch, das Begehren nach einer sogenannten Totalrevision zu stellen, weil man fühlte, daß der rechtliche Begriff einer solchen für Zürich noch nicht festgestellt sei, und weil man Ihrer hohen Behörde, die erst vor einem Jahre durch wieder zahlreicher besuchte Wahlverhandlungen des Volkes bestellt wurde, das gleiche Zutrauen für die Durchführung einer umfassenden Revisionsarbeit schenkte, wie einem etwa neu zu wählenden Verfassungsrat, welchen man anderwärts als eine Konsequenz der Totalrevision anzusehen pflegt. Eine gründliche, umsichtige Revision im großen und ganzen; das ist es, was wir von Ihnen erwarten, gleichviel, ob man dies dann eine Total- oder eine Partialrevision nennen wolle“. Unter den Revisionspunkten verlangten die Petenten folgendes: Freiheit des öffentlichen Kultus; Zürich sollte „die letzten Schranken beseitigen und sich auf die Höhe einer kosmopolitischen Anschauungsweise in solchen Dingen stellen“. Bezog sich dieser Programmpunkt auf die Gleichstellung der Juden, so verlangten die Petenten das freie Vereins- und Versammlungsrecht und die Aufhebung bestimmter Teile des Polizeigesetzes von 1844. Für die Metzgen, Tavernen und Apotheken wurde freie Berufsausübung verlangt. Abschaffung der Todesstrafe, verbesserte Erfassung der Steuerkraft, Milderung der Bestimmungen über die bürgerliche Stellung der Falliten, gerichtlich Akkordierten und Rehabilitierten sind Vorwegnahmen von Grundsätzen der Jahre 1867 und 1868. Weitere Punkte betrafen die Abschaffung der indirekten Wahlen, die Mitwirkung des Volkes bei der Anbahnung der Verfassungsrevision und die Gründung einer Kantonbank. Die Versammlung bestellte sechs Männer, welche die Petition an den Großen Rat zu unterzeichnen hatten und als die Wortführer gelten können. Es waren Rektor G. Bschkeßche, ein ehemaliger deutscher Flüchtling, David Kummer, Kaufmann, sodann die zum Teil schon genannten Politiker Karl Walder, Karl Bürkli, Rudolf Sangger und schließlich der aus dem Burghölzlihandel der 1870er Jahre bekannte Verwalter J. Schnurrenberger. Die Petition faßte



die Wünsche der 600 Versammlungsteilnehmer in folgenden Worten zusammen: „Der Große Rat möchte beförderlich Veranstaltung treffen, daß eine möglichst umfassende und gründliche Revision der zürcherischen Staatsverfassung an Hand genommen und durchgeführt werde.“ Aus der Menge der übrigen Petitionen des Jahres 1863 sticht ferner die Eingabe der Lesegesellschaft Pfäffikon hervor, die aus Abstimmungen der Gemeindeglieder über die wichtigsten Revisionspunkte hervorgegangen war.

Hören wir über den Gang der Revisionsbewegung Gottfried Keller, der seit 1861 als Staatschreiber des Kantons Zürich amtete. Vorauszuschicken ist, daß Keller wohl ursprünglich der Bewegungspartei angehörte, daß er sich dann aber mit dem Endergebnis, der Einführung der reinen Demokratie, nicht zu befreunden vermochte. 1865 schrieb der Dichter: „Dieser Revisionshandel ist bis jetzt wenig verhängnisvoller Natur, und mehr eine fast belustigende Mischung von Behaglichkeit, Pathos und Brummerei bei unerwartet komischen Wendungen . . . Die Verfassung enthielt 94 Artikel, von welchen 34 mehr oder weniger abgeändert, ein paar auch gestrichen worden sind, so daß zur Zeit noch sechzig von den alten Artikeln als alte Garde dastehen . . . Unsere Verfassung gleicht einem Fäßlein Wein von einem berühmten Jahrgange, welchen man von Zeit zu Zeit mit neuem Weine speist, ohne ihm die Jahreszahl zu nehmen. In solchen Fällen kommt es für den Kenner immer darauf an, ob die alte Blume noch die Oberhand behalte oder ob es im Grunde ein ganz anderes Getränk geworden sei.“

Keller geht auf den Gang der Revisionsbewegung ein. Der Regierungsrat war aus rein sachlichen Gründen zu einer allgemeinen Überprüfung der Staatsverfassung gekommen. „Auf einmal hieß es“, so fährt der Staatschreiber fort, „die Regierung revidiere die Verfassung. Jetzt hatte die Bewegungspartei die höchste Zeit, sich an den Laden zu legen. Sie setzte dem vermutlichen Vorgehen der Regierung die Forderung einer Totalrevision entgegen und bezeichnete dieselbe als eine wahre und allein volkstümliche Sache. Merkwürdigerweise gelangte der Regierungsrat im Verlauf seiner Beratungen ebenfalls zur Totalrevision, und zwar nicht aus Furcht vor der demokratischen Forderung, oder um die reine Demokratie einzuführen, sondern weil er, einmal ins Ausgleichen und Redigieren hineingekommen, nicht mehr innezuhalten vermochte.“



*J. S. Clark = Garret's son  
Tuller's wife.*

Der Große Rat begnügte sich dann aber im Jahre 1865 mit einer Teiländerung, die in sieben Verfassungsgesetzen enthalten war. Das wichtigste war das Recht auf Initiative für Verfassungsänderungen. Wenn 10 000 Stimmberechtigte unterschriftlich eine Revision des Grundgesetzes verlangen, so mußte die Frage, ob eine solche vorgenommen werden solle, den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Die Bürger hatten sich zugleich darüber auszusprechen, ob die Revision durch einen Verfassungsrat oder durch den Großen Rat an die Hand zu nehmen sei. Wird jene Frage bejaht und eine neue Verfassung ausgearbeitet, so unterliegt diese wiederum der Volksabstimmung. Damit war das Instrument geschaffen, um dem Begehren nach Totalrevision auf dem Wege einer Volksbewegung zu entsprechen.

Die Segnerschaft regte sich in Versammlungen und scharfen Angriffen im „Landboten“, in der „Bülacher Wochenzeitung“, in der „Andelfinger Zeitung“ und bei jedem Anlaß auch im Großen Räte. Sie hatte einen mächtigen Auftrieb erhalten durch die Schrift „Die Freiherren von Regensberg; Pamphlet eines schweizerischen Juristen“. Unter diesem Titel veröffentlichte der Advokat Friedrich Locher in Zürich eine Reihe von Streitschriften. Er stellte die Verwaltung und Justiz des Kantons Zürich als korrupt hin und zerrte das Privatleben hoher Magistratspersonen schonungslos an die Öffentlichkeit. Die Zustände im Bezirk Regensberg griff er besonders hartnäckig an. Mit einem eigenen Pamphlet wurde Escher bedacht. Der Pamphletär spottete über den „Princeps“, den „König Alfred“, über das „System“. Immerhin mußte Locher bei einer allgemeinen Anschuldigung stehen bleiben, da ihm das Privatleben des liberalen Führers keinerlei Angriffspunkte bot. Die erhobenen Vorwürfe gegen den Kanton sind später als zum größten Teil unbegründet erkannt worden. Doch ist es Locher gelungen, durch seine Angriffe einen hohen Justizbeamten zum Rücktritt zu zwingen. Die Pamphlete fanden reißenden Absatz und verstärkten die politische Bewegung. Locher ist übrigens später von den Revisionisten abgeschüttelt worden und kehrte sich gegen sie, denn sein Wunsch, als Führer der Revisionsbewegung anerkannt zu werden, erfüllte sich nicht.

Zur immer stärker werdenden politischen Spannung kam eine wirtschaftliche Krisis, es kamen Verdienstlosigkeit und

Teuerung der Lebensmittel, dann im Sommer 1867 der Ausbruch der Cholera — alle diese Faktoren schufen weitverbreiteten Mißmut.

In diesem Zeitpunkt brachte die Opposition die Bankfrage und die Salzfrage zur Sprache. Ein wichtiges Kontingent von Segnern stellte die Stadt Winterthur, die sich durch den wirtschaftlichen Aufstieg der Hauptstadt benachteiligt fühlte. Hier saßen die geistigen Führer der Revisionspartei, wie Salomon Bleuler, Stadtpräsident Dr. Johann Jakob Sulzer, Gottlieb Ziegler und Friedrich Albert Lange. Im Spätherbst 1867 fand eine Reihe von wichtigen Volksversammlungen statt. Am 17. November erntete Karl Bürkli in einer Versammlung im alten Schützenhaus in Zürich, wo er eine vernichtende Abrechnung mit dem System hielt, starken Beifall. Hier machte sich die aufsteigende Arbeiterbewegung zum ersten Male in stärkerem Maße geltend. Auch am 22. November, der Erinnerungsfeier des Ufertages, versammelten sich die Anhänger der Revision im ganzen Kanton zur Besprechung des von Bleuler ausgearbeiteten Programms. Nun lud ein kantonales Aktionskomitee auf Sonntag, den 15. Dezember 1867, zu vier Landsgemeinden nach Zürich, Uster, Winterthur und Bülach ein.

Für die Landsgemeinden stellten die Revisionsisten folgendes Programm auf:

1. Schwächung des Einflusses der Regierungsgewalt, der Beamten- und Geldherrschaft auf die Gesetzgebung durch Erweiterung der Volksrechte.

2. Hebung der Intelligenz und der Produktivkraft des Landes (Ausbau der Volksschule, gerechtere Verteilung der Staats- und Gemeindelasten).

3. Vereinfachung des Verwaltungsorganismus (Verminderung der Zahl der Beamten, Hebung der Gemeindefreiheit).

4. Verbesserung des Gerichtswesens und Vereinfachung des Justizganges.

5. Gründliche Revision des Schuldbetreibungs- und Notariatswesens; Aufhebung der entehrenden Folgen unverschuldeter Zahlungsunfähigkeit.

6. Freie Presse und uneingeschränktes Vereinsrecht (Abschaffung des Maulkratten- oder Koalitionsgesetzes und des Kommunistengesetzes, die aus den Vierzigerjahren stammten).

Der Aufruf schloß mit folgenden Worten:

„Mitbürger! Man sucht Euch von der Teilnahme an unseren Versammlungen dadurch abzuhalten, daß man die Leiter derselben der Sesseljägerei beschuldigt und daß man sie in gewissenloser Art moralisch verdächtigt. Gestattet, daß wir unter Verwahrung unserer Ehre und der Reinheit unserer Bestrebungen mit Wilhelm Tell antworten: Der rechte Mann denkt an sich selbst zuletzt. Prüfet die Sachlage mit dem eigenen Verstande! Lasset Euch nicht einschüchtern! Das Heil und Wohl unseres Landes sei unser aller Leitstern! Glaubt Ihr die Morgenstunde einer hoffentlich besseren Zeit schlagen zu hören, so folgt vertrauend ihrem Rufe!“

Etwa 20 000 Bürger fanden sich zusammen, und hier wurden die Stimmen für die Totalrevision gewonnen.

Bei Regen und Schnee fanden die Versammlungen z. T. unter freiem Himmel statt, und von liberaler Seite erhielt Alfred Escher in Bern jenes vielzitierte Telegramm:

Der Himmel hängt voll Sympathie,  
Es schneit und regnet wie noch nie!

Die Freude war indessen verfrüht und die Landsgemeinden leiteten zur Totalrevision über. Rasch kamen die nötigen Unterschriften zusammen, nicht weniger als 27 000!

Am 26. Januar 1868 entschied sich das Volk mit 51 000 gegen 7400 Stimmen für die Revision. Alle elf Bezirke stimmten revisionistisch, und von den 197 politischen Gemeinden stimmten mit Ausnahme von Boppelsen und Regensberg alle für die Revision. Mit der Abstimmung von 1868 wurde in der zürcherischen Staatsentwicklung ein Novum eingeführt. Die Stimmberechtigten entschieden nämlich mit 48 000 gegen 10 000, daß die Beratung des Verfassungswerkes einem Verfassungsrat zu übertragen sei. Diese Institution hatte sich bereits in andern Kantonen eingebürgert. Seit der Regeneration machte sich eine Strömung dahin geltend, als vorberatende und entwerfende Instanz einen Verfassungsrat zu ernennen: damit sollte die schon bestehende gesetzgebende Körperschaft ausgeschaltet werden. Zürich sah seit den Änderungen von 1865 die Möglichkeit eines Verfassungsrates vor; nun wurde die neue Einrichtung erstmals verwirklicht.

Es waren 222 Verfassungsräte zu wählen; das Ergebnis waren 147 Demokraten und 45 Liberale. Escher hatte sich eine Wahl verbeten. Mit den 13 indirekt gewählten Mitgliedern

verfügte die Revisionspartei über zwei Drittel, die gouvernementale Partei mit Einschluß der Parteilosen über einen Drittel der Stimmen. Vorsitzender wurde Stadtpräsident Dr. Sulzer von Winterthur, und als Sekretäre amtierten unter anderen Gottfried Keller und Polizeileutnant Ludwig Forrer, also ein Dichter und ein späterer Bundesrat. Keller sah seine Wegwahl nach Annahme der neuen Verfassung voraus. Im Juni 1868 dachte er allen Ernstes an die Wiederaufnahme seiner poetischen Tätigkeit: „... So muß ich mich endlich auch wieder rühren, insonderlich da ich mit nächstem Jahr wahrscheinlich meinem öffentlichen Amt werde Valet sagen und mich meinem Poetentum hingeben müssen. Wir haben nämlich in unserm Kanton eine trockene Revolution mittelst einer ganz friedlichen, aber sehr malitiösen Volksabstimmung gehabt, in deren Folge jetzt unsere Verfassung total abgeändert wird. Das bisherige Repräsentativsystem soll in die neue und absolute Demokratie umgewandelt und damit unser Staatsgebäude in allen Teilen niedergerissen und neu aufgebaut werden. Da ich zu denen gehöre, die nicht von der Zweckmäßigkeit und Heilsamkeit überzeugt sind, so werde ich ganz resigniert abspazieren, ohne dem Volke zu grollen, das sich schon wieder zurecht finden wird. Im Anfange der Bewegung hatten wir einigen Ärger, da sie durch infame Verleumdungen in Gang gebracht wurde. Allein das Volk, welches die Lügen bei ihrer Kühnheit zu glauben gezwungen war, hätte von Stein sein müssen, wenn es nicht hätte aufgeregt werden sollen. Die Verleumder sind auch bereits erkannt und bei Seite gesetzt, aber wie der Weltlauf ist, zieht seine Majestät, der Souverän, nichtsdestoweniger seinen Nutzen aus der Sache und behält seine Beute, die er erweiterte Volksrechte nennt.“

Zunächst bestellte der Verfassungsrat eine Fünfunddreißiger-Kommission mit der Einladung, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, der auf dem Prinzip der direkten Gesetzgebung durch das Volk beruhe. Schon vorher hatte ein Unterausschuß des Verfassungsrates die Stimmberechtigten zur Eingabe von Petitionen aufgefordert. Nicht weniger als 415 Volkspetitionen gingen ein, die in den Sitzungen des Gesamtkollegiums wie auch der Unterausschüsse verarbeitet wurden.

Im Juni und Juli 1868 entledigte sich der Fünfunddreißigerausschuß seiner Aufgabe. Darauf erstellte eine Re-

daktionskommission einen vollständigen Verfassungsentwurf, der von der Fünfunddreißiger-Kommission durchberaten wurde. Dann ging die Vorlage zur ersten Lesung an den Verfassungsrat. Sie erfolgte in den Monaten September, Oktober und November. Im großen Ganzen wurden die Anträge der Fünfunddreißiger-Kommission angenommen. Am 3. Dezember schloß die erste artikelweise Beratung des Verfassungsentwurfes. Dieser so bereinigte Entwurf wurde den Stimmberechtigten mitgeteilt. Auch die Presse, Gemeindevereine und politische Vereine sorgten für ausgiebige Information der Stimmberechtigten.

Die zweite Lesung der Verfassung fand im März 1869 statt. Der Verfassungsrat stimmte dem Werk schließlich mit 163 gegen 36 Stimmen zu; der Abstimmung enthielten sich 36 Mitglieder.

Die Parteien hatten ihre besten Köpfe in den Verfassungsrat entsandt, und auch den Liberalen gelang es, bei vielen Artikeln bestimmend mitzuwirken. Die prominentesten Wortführer der Demokraten waren Bleuler, Sulzer, Biegler, Sieber, Zangger und Walder. Den liberalen Standpunkt vertraten Rüttimann, Dr. Melchior Römer, Dr. Eugen Escher, Dr. Konrad Escher, Regierungspräsident Treichler und Nationalrat Grunholzer, sowie a. Regierungsrat Dr. Behnder. Von den Konservativen nennen wir Georg von Wyß, von den Sozialdemokraten Bürkli und Kriebler.

In dem Werk des Verfassungsrates sind zwei Grundzüge festzustellen. Einmal die formalen Bestimmungen, welche die demokratische Entwicklung ermöglicht haben; sodann eine Reihe von Artikeln, die dem Wunsche nach sozialen Reformen entgegenkamen. An mehr als einem Orte sind auch Bestimmungen aufgenommen worden, denen der Charakter eines Programmes zukommt. So dürfte es einzig dastehen, daß in einer Verfassung die Förderung des Genossenschaftswesens zur Aufgabe des Staates erklärt wird.

In den grundlegenden Bestimmungen zeigte sich der Unterschied gegenüber bisher. Die Verfassung des Jahres 1831 hatte gesagt: „Der Kanton Zürich ist ein Freistaat mit repräsentativer Verfassung und als solcher ein Glied der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Souveränität beruht auf der Gesamtheit des Volkes. Sie wird ausgeübt nach Maßgabe der Verfassung durch den Großen Rat als Stellvertreter des Volkes.“

Dem stellte das Werk von 1869 folgenden Ingreß gegenüber:  
„Die Staatsgewalt beruht auf der Gesamtheit des Volkes. Sie wird unmittelbar durch die Aktivbürger und mittelbar durch die Behörden und Beamten ausgeübt.“

Das Verfassungswerk zeichnete sich durch eine bemerkenswerte Konzentration und Kürze aus: Es umfaßte mit den Übergangsbestimmungen 65 Artikel (davon sind heute 18 revidiert).

Der Verfassungsrat setzte nun die Volksabstimmung auf den 18. April 1869 fest. Er wandte sich am 31. März 1869 mit einem ernstem, maßvoll gehaltenen Aufruf an das Volk. Gottlieb Biegler hatte die bedeutsame Rundgebung verfaßt. Darin wurde auf den öffentlichen Gang der Beratungen hingewiesen, die es jedem Stimmberechtigten ermöglicht habe, sich sein eigenes Urteil zu bilden, und es wurden sodann die wesentlichen Punkte hervorgehoben, in denen sich die Vorlage von den bisherigen Einrichtungen unterschied. Nach der Darlegung der Institutionen der reinen Demokratie führte der Aufruf aus: „Wir beantragen diesen entscheidenden Schritt, welcher aus dem Repräsentativstaat zur umfassenden Volksherrschaft hinüberführt, im Vertrauen auf die gereifte Einsicht des Volkes und das Vorwalten der guten Kräfte in ihm, weshalb wir auch nicht anstehen, damit eine Reihe von Vorschlägen zu verbinden, welche von den fortschreitenden Begriffen über Humanität und Menschenrechte gegenwärtig gefordert werden, wie Abschaffung der Todes- und Kettenstrafe, Aufhebung des Schuldverhaftes und der entehrenden Folgen unverschuldeter Zahlungsunfähigkeit, Verpflichtung des Staates zu angemessener Genugtuung gegenüber unschuldig Verurteilten und ungeseklich Verhafteten, Festsetzung eines frühern Eintrittes der bürgerlichen Handlungsfähigkeit, Erweiterung und Sicherung des Rechtes der Niederlassung, Erleichterung der Zivilehe. Wir wissen zwar wohl, daß den Entwurf einzelne Mängel anhaften und daß er nicht alle Ansprüche befriedigen kann, glauben aber die Überzeugung aussprechen zu dürfen, daß in ihm die Bedingungen zu einem entscheidenden Fortschritt, wie ihn unser Volk selber verlangt hat, niedergelegt sind.

An Euch ist es nun, darüber zu urteilen, ob unsere Arbeit dem Geist und Willen der mächtigen Volksbewegung, welche



dazu den Anstoß gegeben hat, entspricht, und ob sie der Wohlfahrt des Landes dient.“

Am 18. April 1869 erfolgte die Volksabstimmung, der auf beiden Seiten eine gewaltige Agitation vorausging. Die Hauptdiskussionspunkte bildeten das obligatorische Gesetzesreferendum und die Wahl des Regierungsrates durch das Volk. Die Gegner beantragten Verwerfung der ganzen Vorlage. Mit 35 400 Stimmen sprachen sich die Bürger für die Annahme aus; die unerwartet große Zahl von 22 300 Bürgern votierte für Verwerfung, dabei die Bezirke Zürich, Affoltern, Horgen und Meilen mit entschiedener Mehrheit.

Das Charakteristische der so geschaffenen Verfassung war, dem Ausgang und Programm der Bewegung entsprechend, die Einführung der Volksgesetzgebung. „Die neue Verfassung ist der erste konsequente Versuch, die Idee der reinen Volksherrschaft durchzuführen. Die ehrwürdige, aber schwerfällige und nur für kleine Verhältnisse geeignete Landsgemeinde war durch eine Einrichtung zu ersetzen, deren Eckstein die Abstimmung durch die Urnen in den Gemeinden ist“ (Landbote 1869).

Die Verfassung von 1869 wandelte den repräsentativen Staat durch Einführung von Referendum und Initiative und starke Ausdehnung der direkten Volkswahlen zur reinen Demokratie um. Mit der Einrichtung der Gesetzesinitiative, die von 5000 Stimmberechtigten oder einem Drittel des Kantonsrates unterstützt werden mußte, fand das bisherige Petitionsrecht seine verfassungsmäßige Umgestaltung.

Aufgehoben wurde die Lebenslänglichkeit der Ämter in Kirche und Schule. Der zeitgemäße Ausbau der Volksschule wurde zur Aufgabe des Staates erklärt, und der obligatorische Volksschulunterricht war in Zukunft unentgeltlich.

Die seit 1814 übliche Einrichtung, daß ein Teil der Grossratsmitglieder auf indirektem Wege durch die Volksvertretung selbst gewählt wurde, fiel dahin, und das Parlament hieß fortan Kantonsrat. Die indirekten Wahlen der Bezirksbehörden, welche seit 1831 bestanden hatten, waren schon durch die Partialrevision von 1865 abgeschafft worden. Seither herrschte auch für die Bezirkswahlen das System der Volkswahl.

Der Regierungsrat, der bis anhin durch das Parlament gewählt worden war, unterstand in Zukunft der Volkswahl. Die bisherige Stellung des Regierungspräsidenten verlor den

besonderen Charakter der Präsidialabteilung und sank zum jährlich wechselnden Vorsitz herab, der turnusgemäß auf jedes Mitglied entfiel. Die Zahl der Regierungsräte (bisher neun) wurde auf sieben festgesetzt. Die Verfassung erklärte die Mitgliedschaft im Regierungsrate für unvereinbar mit irgend einer andern festbesoldeten Stelle. Damit wollte man die Regierung zum vornherein gegen die bisher erhobenen Vorwürfe betreffend Häufung von Kompetenzen schützen, und man wollte den ungebührlichen Einfluß mächtiger Privatgesellschaften von der obersten Behörde fernhalten. Einen Bruch mit den bisherigen Gepflogenheiten bedeutete es auch, daß die Regierungsräte nicht mehr zugleich Mitglieder des Kantonsrates sein konnten, es wurde ihnen lediglich noch beratende Stimme im Parlament eingeräumt. Kein Mitglied der Behörde durfte ferner länger als zwei Amtsdauern (6 Jahre) die gleiche Direktion leiten. Gegenüber der Volkswahl der Exekutive waren mancherlei Bedenken geltend gemacht worden; daß der Wahlkörper zu groß sei, daß man die Kandidaten nicht kenne, daß die Qualität der Regierung sinke, daß Konflikte zwischen Kantons- und Regierungsrat zu befürchten seien und daß ein zu großer Wechsel im Personalbestande der Regierung eintreten werde.

Grundsätzlichen Charakter hatte die Debatte um den Bestand der Landeskirche befohlen. Nicht zu übersehen waren die Stimmen, welche gänzliche Trennung von Staat und Kirche forderten; andere wiederum wollten die Erwähnung der Kirche in der Verfassung ausgeschlossen sehen. Schließlich drang im Plenum des Verfassungsrates die heutige Form von Art. 63 durch. Der entscheidende Anteil daran gebührt den Petitionen, die den Volkswillen unmittelbar bekundeten.

Den Forderungen der Bauern und des Gewerbestandes wurde durch Herabsetzung des Salzpreises und die Gründung einer Kantonbank Rechnung getragen. Der Arbeiterschaft kam die Verfassung durch die Bestimmung entgegen, daß der Kanton ihre genossenschaftliche Selbsthilfe unterstützen und ihre Lage durch die Gesetzgebung heben werde.

Eine Entlastung der minderbemittelten Klassen bezweckten die Ausdehnung der Progressivsteuer auf das Vermögen, die Erbschaftssteuer und die unentgeltliche Abgabe der ersten Ausrüstung an die Wehrpflichtigen. — Mit der Abstimmung vom



*D. J. Sulzer*

18. April 1869 war die Verfassung in Kraft getreten und die Konstitution vom Jahre 1831 verlor ihre Geltung. § 94 der Verfassung von 1831 hatte bestimmt: „Nach erfolgter Sanktion soll die Verfassung von der Obrigkeit und dem Volke beschworen werden. Das Gesetz wird hierüber das Nähere bestimmen.“ Diese Zeremonie, welche noch stark an die Huldigung älterer Zeiten erinnerte, ist 1869 stillschweigend übergangen worden.

Die neue Verfassung führte keineswegs, wie von ihren Gegnern im Abstimmungskampfe behauptet wurde, den Ruin des Kantons Zürich herbei. Über die veränderten Verhältnisse im Regierungsrate schrieb Gottfried Keller im Jahre 1870: „Ich befinde mich trotz der vorübergehenden Staatsveränderung des Republikwesens immer noch in meinem Amte; seit einem Jahre sind sieben neue Regierungsmänner um mich her, da alle Alten, meine Freunde, durch Volkswahl beseitigt worden sind. Unsere neue Verfassung ist im Gange und die Wogen haben sich so weit gelegt, daß sie da und dort bereits zu ebbem beginnen und die Reihe des Ängstlichwerdens schon an manche der Bewegungsleute kommt. Ich hoffe, die ganze Geschichte in einem artigen historisch-politischen Traktätlein beschreiben zu können. . .“

Mit den Mitgliedern des neuen Regierungsrates stellte sich Keller gut, und als er den 50. Geburtstag feierte, sprach ihm Erziehungsdirektor Sieber den Dank der Volksschullehrer und des Erziehungsrates dafür aus, daß er in seinen Dichtungen einen so tiefen Blick in die Bedürfnisse der nationalen Erziehung getan habe.

In der Tat war die ehemals maßgebende liberale Partei durch die Neuwahlen sämtlicher Behörden ins Hintertreffen geraten. Im Frühjahr 1869 hatten die Stimmberechtigten die Mitglieder des Regierungsrates, die Ständeräte und den Kantonsrat neu gewählt. Diese kantonalen Wahlen haben sich bis 1932 in dreijährlicher, seither in vierjährlicher Folge wiederholt.

Im Laufe der Jahrzehnte vermochten sich auch die ehemaligen Gegner der Verfassung von 1869 mit dem Werke zu versöhnen. In diesem Sinne sprach sich der liberale Nationalrat Ulrich Meister als Alterspräsident des Kantonsrates im Jahre 1914 aus (als Dreißigjähriger war er Mitstreiter von 1869): „Ehedem ein eifriger und rühriger Gegner der Verfassung von

1869 und ein überzeugter Vertreter des Repräsentativsystems, muß ich heute unumwunden erklären: die Befürchtungen, die dazumal meine oppositionelle Stellung gegenüber der reinen Demokratie bedingten, sind durch den Gang der Ereignisse zum Glück nicht bestätigt worden. In einer längeren Dauer, als irgend einer früheren Verfassungsperiode des 19. Jahrhunderts beschieden war, ist die so hartnäckig bekämpfte Verfassung zu fruchtbringender Wirkung gelangt. . . Die Organisation der neu eingeführten Volksrechte, Referendum, Initiative und Wahl der Regierung durch das Volk, hat sich zwar nicht als schlechthin vollkommene Einrichtung erwiesen, aber sie hat den Kanton Zürich vorwärts gebracht und den politischen Sinn des Zürcher Volkes erweitert. . . Neue, von den Ideen des Jahres 1869 zum Teil abweichende Zeitströmungen, deren umgestaltende Kraft in wirtschaftlicher und sozialer Richtung sich vielfach heute schon nachdrücklicher bemerkbar macht, erhielten freie Bahn. Sie finden zugleich weise Einschränkung durch den in der Verfassung niedergelegten Grundsatz: Die Staatsgewalt beruht auf der Gesamtheit des Volkes (Art. 1).“

Indessen war der Übergang zur reinen Demokratie keine nur auf Zürich beschränkte Erscheinung. In zeitlicher Beziehung gebührt dem radikalen Kanton Baselland die Priorität. Sodann findet die Zürcher Bewegung eine auffallende Parallele in der gleichzeitigen Entwicklung im Kanton Thurgau. Auch hier waren die Machtverhältnisse in eigenartiger Weise derart verschoben worden, daß ein einzelner Politiker, der Staatsanwalt, Erziehungsrat und Ständerat Eduard Häberlin, obwohl er nicht selbst der Regierung angehörte, den überwiegenden politischen Einfluß besaß. So wuchs auch hier eine Opposition heran, die viel Ähnlichkeit hatte mit derjenigen der Zürcher Demokraten. Einige Monate nach den Dezember-Landsgemeinden gingen die thurgauischen Stimmberechtigten zur Totalrevision über. Sie übertrugen dieselbe einem neu zu wählenden Verfassungsrat. Die Bewegung erhielt dadurch einen eigenen Auftrieb, daß der Pamphletist Locher in einer besonderen Broschüre Häberlin angriff, wobei er namentlich dessen Eisenbahnpolitik kritisierte. Der Thurgau ging zur reinen Demokratie über, und am 28. Februar 1869 wurde das neue Verfassungswerk angenommen.

Ein Ausblick auf die Verhältnisse des Bundes zeigt eine Wechselwirkung im Verfassungsleben zwischen Kantonen und Bund. Zürichs Anteil an den Revisionen der Bundesverfassung von 1872 und 1874 ist nicht gering, zumal da prominente Vertreter der zürcherischen Demokratie in den Nationalrat eingezogen waren. Gottlieb Ziegler aus Winterthur präsidierte während der Revisionsberatungen von 1873 und 1874 den Nationalrat, und die heute geltende Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 trägt seine Unterschrift. „Ziegler war der geistige Führer der Linken, welche seit der Revision in der Hauptsache die Politik des Bundes bestimmte und auch im Bundesrat über die Mehrheit verfügte“ (A. Locher).

Immer wieder stellte man sich die Frage, wie sich die beiden konstitutionellen Neuerungen des Jahres 1869, Referendum und Initiative, ausgewirkt haben. Gelegentlich haben die Alterspräsidenten des Kantonsrates in ihren Ansprachen bei Eröffnung einer neuen Legislaturperiode die Summe der politischen Erfahrungen gezogen. Einige dieser Ansprachen sind vom Standpunkt des Historikers aus als bedeutende Rundgebungen zu werten. Wir nennen die Ansprachen von Dr. med. Karl Ganz 1883, von Ulrich Meister 1914, von Herman Greulich 1923 und von Friedrich Werder 1939. „Das Referendum ist der Regulator, die Initiative die treibende Kraft“, so meinte Staatschreiber Stüzi im Jahre 1886. Das Referendum hat sich gleich zu Anfang in unerwarteter Weise hemmend erwiesen, als die Vorlagen eines Fabrikgesetzes (1870) und eines Unterrichtsgesetzes (1872) vom Souverän verworfen wurden. Man hat schon darüber gestritten, ob obligatorisches oder fakultatives Gesetzesreferendum die zweckmäßigste Form sei, um den Volkswillen zum Ausdruck zu bringen und den Fortschritt zu sichern. Eine gewisse Begrenzung für die Wirkung des Obligatoriums ist dadurch eingetreten, daß Regierungsrat und Kantonsrat auf dem Verordnungswege Materien regeln, die ursprünglich der Gesetzgebung zugewiesen waren. Es ist zweifellos damit eine Delegation von Kompetenzen an den Kantonsrat vorgenommen worden. Es darf auf die Regelung der Hochschulfragen durch die Universitätsordnung von 1914 verwiesen werden. Auch die Normierung des Besoldungswesens gehört hieher. Als besondere Klippen der Referendumsdemokratie haben sich Un-

terrichtsgesetz und Medizinalgesetz erwiesen. Es dürfte heute schwer sein, zusammenfassende Kodifikationen über die beiden Gebiete in einer Volksabstimmung durchzubringen. Im übrigen aber bewirkte das Referendum eine überraschende positive Erscheinung. Die Stimmbeteiligung wurde bedeutend größer als vor 1869. Dies erklärt sich nur durch ein intensiveres, andauerndes Interesse der Bürger für das Staatsleben überhaupt.

Die Initiative hat in entscheidenden Fragen den Anstoß zu gesetzgeberischen Neuerungen gegeben. So sind, um auf die neuere Kantonsgeschichte hinzuweisen, der Kantonsratsproporz (1916), die Winterthurer Eingemeindung (1919) und die zweite Stadtvereinigung von Zürich (1931) auf diesem Wege angebahnt worden.

Als Grundgesetz für den Ablauf des staatlichen Lebens im Kanton Zürich hat sich die Staatsverfassung vom 18. April 1869 bewährt. Die seither vorgenommenen Revisionen, die von der Aktivbürgerschaft angenommen worden sind, sind begründet durch die veränderte Struktur unseres kantonalen Staates. Ein Hinweis auf die Bevölkerungsentwicklung und auf die Entwicklung der Steuereingänge zeigt dies deutlich. 1870 zählte der Kanton Zürich 284 000 Einwohner, 1941 waren es 675 000. An Stimmberechtigten wurden dazumal 65 000, heute 215 000 ausgewiesen. Die Steuereingänge haben sich von 1,3 Millionen im Jahre 1869 auf 96 Millionen im Jahre 1943 vermehrt.

Diese Zahlen sprechen deutlicher als viele Worte dafür, wie sehr seit den drei Vierteljahrhunderten die Aufgaben des Staates gewachsen sind und wie sehr sie sich erweitert haben. Es gibt wohl kein Gebiet des öffentlichen Lebens, das nicht von seiten des Staates Förderung und Unterstützung erfahren hätte.

Die Verfassungsänderungen der von uns betrachteten Periode waren aber auch bedingt durch vermehrte Bundeskompetenzen. Seit 1869 hat sich das Bundesrecht ständig entwickelt, und ihm hatte sich das öffentliche Recht der Kantone anzupassen. Bundesrecht bricht kantonales Recht. Als 1877 auf dem Wege der Initiative ein Gesetz zustandekam, das der Zürcher Kantonalbank das Monopol für die Banknotenausgabe geben wollte, wurde dieses Gesetz als bundesverfassungswidrig aufgehoben. Es sei daran erinnert, daß der Bund die Beurkundung des Zivilstandes übernommen hat, daß ihm ferner durch das Gesetz über die Militärorganisation vermehrte Kom-

petenzen eingeräumt sind, und daß er heute in das Steuerwesen der Kantone in einem Maße eingegriffen hat, wie es noch vor wenigen Jahrzehnten nicht denkbar gewesen wäre. Obligationenrecht und die übrigen Gebiete des Privatrechtes sowie das Strafrecht sind im Bereiche der gesamten Eidgenossenschaft vom Bund geordnet.

Die Modifikationen der zürcherischen Staatsverfassung sind einerseits Erweiterungen durch Aufnahme neuer Materien, andererseits Änderungen des ursprünglichen Verfassungstextes.

Von den Erweiterungen nennen wir die Abstimmung vom 9. August 1891 betreffend die Möglichkeit, für Gemeinden über 10 000 Einwohner besondere Bestimmungen über Organisation usw. aufzustellen. Indessen ist dieser Artikel später wiederum abgeändert worden. Seine heute geltende Fassung erhielt er im Zusammenhang mit dem Gemeindegesetz von 1926. — Zu den Erweiterungen gehört ferner ein neuer Absatz zu Art. 16 vom Jahre 1911 betreffend Stimmrecht und Wählbarkeit von Schweizerbürgerinnen.

Zahlreicher sind die Änderungen. Was die Wahlart, die Zusammensetzung und die Kompetenzen des Kantonsrates betrifft, so sind Partialrevisionen in den Jahren 1878, 1894, 1916, 1920, 1934 und 1941 vorgenommen worden.

In Anpassung an bundesrechtliche Bestimmungen ist sodann die Amtsdauer des Kantonsrates, der Verwaltungsbehörden und -Beamten und der Ständeräte auf vier Jahre angesetzt worden (1932). Die Anwendung erfolgte erstmals bei den Wahlen der Bezirksbehörden 1933.

Der obligatorische Wechsel in den Direktionen des Regierungsrates wurde 1916 fallen gelassen. Dagegen ist die nach dem Weltkrieg angeregte Erhöhung der Mitgliederzahl des Regierungsrates und die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für denselben nicht zur Tatsache geworden.

Die Verfassungsbestimmungen über die Steuerpflicht sind im Zuge der veränderten Gesetzgebung 1917 abgeändert worden.

Weitaus die wichtigste Änderung im Verfassungsleben des Kantons Zürich war die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für den Kantonsrat auf Grund der Volksabstimmung vom 10. Dezember 1916. Während der Revisionszeit von 1868 ist die gesetzliche Minderheitenvertretung bereits erörtert worden. Sie wurde aufgegriffen von den Verfassungsräten



Dr. François Wille, dem Vater des späteren Generals, und Prof. Georg von Wyß, dem hochangesehenen Lehrer der Geschichte an der Universität. Und endlich hat Bürkli, der Pionier des schweizerischen Sozialismus, unablässig dafür gewirkt. Der 1917 zum erstenmal praktisch angewendete Kantonsratsproporz hat die politischen Parteien von Staates wegen sanktioniert und anerkannt. Die Parteien sind damit nach einer rund fünf- undachtzigjährigen Entwicklung zu maßgebenden Faktoren unseres öffentlichen Lebens geworden.

Der heutige Verfassungstext gibt nur noch zu zwei Dritteln das Gedankengut von 1869. Durch das Institut der Partialrevision war genügend Raum geschaffen, um dem Volkswillen Rechnung zu tragen. In der gegenwärtigen Form ist die Verfassung des Kantons Zürich mit ihren Unebenheiten das getreue Spiegelbild der historischen Entwicklung unseres Freistaates. Sie ist der Ausdruck der Tatsache, daß sich das politische Leben primär immer noch in den Gemeinden und in den Kantonen abspielt. Lebensfähige Kantone und Gemeinden sind aber auch die Voraussetzung für die Kraft und die Wohlfahrt der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Von der Staatsverfassung vom 18. April 1869 gilt immer noch ein schönes Wort Gottfried Kellers aus dem Jahre 1865: „Eine Verfassung ist aber keine stilistische Examenarbeit. Die sogenannten logischen, schönen, philosophischen Verfassungen haben sich nie eines langen Lebens erfreut. Wäre mit solchen geholfen, so würden die überlebten Republiken noch da sein, welche sich einst bei Rousseau Verfassungen bestellten, weil sie kein Volk hatten, in welchem die wahren Verfassungen latent sind bis zum letzten Augenblick. Uns scheinen jene Verfassungen die schönsten zu sein, in welchen, ohne Rücksicht auf Stil und Symmetrie, ein Concretum, ein errungenes Recht neben dem andern liegt, wie die harten glänzenden Körner im Granit, und welche zugleich die klarste Geschichte ihrer selbst sind.“

### Quellen und Literatur.

Staatsarchiv Zürich: Akten M 2.8, Revision der Verfassung 1851 bis 1868. — Protokolle des Verfassungsrates des Eidg. Standes Zürich 1868. 1869 (gedruckt). — Druckschriftenabteilung III Aa, Mappen 2, 3 und 4 „Kanton Zürich, Verfassung“ 1831 ff. — Protokoll des Kantonsrates (des Kantons Zürich): handschriftlich MM 24. 35 ff. bis 1899, von da an gedruckt.

Hans Sträuli, Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869. Mit Anmerkungen und einer geschichtlichen Einleitung. Winterthur 1902.

Albert Rothweiler, Die Artikel 23 und 24 der zürcherischen Staatsverfassung. Pfäffikon 1914 (betr. Entstehung und Inhalt der Artikel über Genossenschaftswesen, Sozialpolitik und Kantonalbank).

Friedrich Scheuchzer, Salomon Bleuler. Bülach 1887.

Albert Locher, Gottlieb Ziegler; ein schweizerischer Staatsmann. Winterthur 1901.

Hans Sträuli, Stadtpräsident Dr. Joh. Jakob Sulzer (1821—1897); ein Lebensbild. Neujahrsblatt der Stadtbibliothek Winterthur 1931.

Wilhelm Oechsli, Alfred Escher. In: Allgemeine Deutsche Biographie, 48. Bd. (Leipzig 1904), S. 415—429.

Richard Feller, Alfred Escher. Bern 1916 (Staatsbürgerlicher Unterrichtskurs der freisinnig-demokratischen Partei der Stadt Bern).

Ernst Gagliardi, Alfred Escher; vier Jahrzehnte neuerer Schweizer Geschichte. Frauenfeld 1919.

Hans M. Kriesi, Gottfried Keller als Politiker. Mit einem Anhang: Gottfried Kellers politische Aufsätze. Frauenfeld 1918.

Rudolf Finsler, Diethelm Georg Finsler, der letzte Antistes der Zürcher Kirche. Neujahrsblatt der Zürcherischen Hilfsgesellschaft 1917 (bes. S. 3—10 betr. Teilnahme Finslers an der Verfassungsrevision).

Johann Jakob Treichler, Frühschriften. Hg. von Adolf Streuli. Zürich 1943.

Herman Greulich, Das grüne Hüsi; Erinnerungen, hg. von Gertrud Medici-Greulich. Zürich 1942.

Paul Lang, Karl Bürkli, ein Pionier des schweizerischen Sozialismus. München 1920.

Gottfried Guggenbühl, Der Landbote 1836—1936. Hundert Jahre Politik im Spiegel der Presse. Winterthur 1936.

Eduard His, Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechtes. 3. Bd.: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914. Basel 1938.

---