

**Zeitschrift:** Zürcher Taschenbuch  
**Herausgeber:** Gesellschaft zürcherischer Geschichtsfreunde  
**Band:** 90 (1970)  
  
**Artikel:** Die Verfassungsrevision von 1869 und ihre Geschichte  
**Autor:** Peyer, Hans Conrad  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-985598>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 10.01.2026

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

# Die Verfassungsrevision von 1869 und ihre Geschichte<sup>1</sup>

Am 18. April 1969 sind hundert Jahre verstrichen, seitdem die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die noch heute geltende zürcherische Staatsverfassung angenommen haben. Wie ist es zu dieser Verfassung gekommen? Welches Gedankengut und welche Lebensverhältnisse kommen in ihr zum Ausdruck, und wie sind sie entstanden? Warum hat diese Verfassung sich hundert Jahre zu halten vermocht, und welche Änderungen hat sie in dieser Zeit durchgemacht?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir vorerst auf die Grundgesetze des Kantons in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückblicken.

Die ersten beiden Kantonsverfassungen nach dem Sturz des alten Zürich waren von 1804–1814 und 1814–1831 in Kraft und trugen ausgesprochen konservativen Charakter. Das wichtigste politische Recht des Zürchers bestand damals in der teilweisen Wahl des Grossen Rates. Als Wahlversammlungen dienten 13 Stadt- und 52 Landzünfte, denen alle Bürger des Kantons angehören mussten. Bis 1831 wählten die Zünfte nur einen Teil des Rates direkt. Die Mehrzahl der Ratsmitglieder wurden in einem komplizierten Verfahren, ja zum Teil wie vor 1798 durch Selbstergänzung gewählt. Die Gewählten mussten über dreissig Jahre alt sein und ein Vermögen von 10000 bis 20000 Franken besitzen. Der Kreis der Wählbaren war deshalb klein, und die Stadt, die nur ein Zwanzigstel der Kantonsbevölkerung um-

<sup>1</sup> Nach einem Referat vom 25. März 1969 im Rahmen der Staatsbürgerlichen Vorträge zum hundertjährigen Bestehen der Zürcher Staatsverfassung.

fasste, sehr stark bevorzugt. Stets stammte mehr als die Hälfte der Mitglieder aus der Stadt.

Der Grosse Rat hing zudem weitgehend von der Initiative des aus seiner Mitte ernannten Kleinen Rates ab und verfügte über wenig Eigengewicht. Alles wurde von einem wohlmeinenden, oft aber willkürlichen patriarchalischen Geiste und ohne feste Grundsätze gelenkt.

Erst die liberale Verfassung von 1831 unterschied sauber zwischen gesetzgebender, ausführender und rechtsprechender Gewalt und brachte klare Gesetzgebungs- und Regierungsgrundsätze, die Öffentlichkeit der Grossratsverhandlungen und die Pressefreiheit. Sie konnte jedoch noch kaum als ein Schritt in demokratischer Richtung gelten. Zum eigentlichen Träger der Souveränität als Stellvertreter des Volkes wurde nun der Grosse Rat. Ihn wählten wie bisher die Wahlversammlungen der 65 Wahlzünfte. Das aktive Wahlrecht setzte mit 20, das passive mit 30 Jahren ein. Die Stadt stellte etwa ein Drittel der Grossräte, was immer noch eine zwar mässige Übervertretung ausmachte. Die Selbstergänzung fiel fast ganz weg. Der Grosse Rat wählte aus seinem Kreis den Regierungsrat, das Obergericht und weitere Behörden. Er gab die Gesetze und erledigte viele andere Geschäfte in abschliessender Kompetenz. Auch eine Verfassungsrevision, die jetzt erstmals möglich wurde, konnte das Volk nur auf Vorschlag des Grossen Rates beschliessen. Der Regierungsrat blieb wie bisher ein umfangreiches, schwerfälliges Kollegium von 19 Mitgliedern. Er wählte unter anderem die Beamten, die nur durch gerichtliches Urteil ihrer Stelle entsetzt werden konnten.

Diese streng repräsentative Verfassung von 1831 stand ihren Vorgängern in mancher Hinsicht näher als ihrem Nachfolger. Sie erlebte jedoch mit den Jahren wesentliche Änderungen. 1837/38 wurden die Wahlzünfte abgeschafft. Fortan wählten 51 Wahlkreise direkt pro 1200 Seelen einen Abgeordneten. Damit hörte die Bevorzugung der Stadt auf, und der Grosse Rat wandelte sich in eine echte Volksvertretung. In der zweiten liberalen Ära von 1847–1869 wurde unter der Führung Alfred Eschers 1850 die Volkswahl der Pfarrer und Lehrer eingeführt. An die Stelle des bisher so zahlreichen Regierungsrates trat eine Behörde von 9 Mitgliedern, die als Chefs ihrer Direktionen wirklich regierten. 1851 führte man Schwurgerichte für Kriminalverbrechen ein. Schliesslich fand 1865 eine letzte grosse Teilrevision statt, bereits unter dem Druck der wachsenden demokratischen Bewegung. Sie dehnte unter anderem das bisher auf die Ortsbürger beschränkt gewesene Wahlrecht auf alle Bürger und schweizerischen

Niedergelassenen aus und brachte neu die Möglichkeit, die Verfassung auf Initiative von 10000 Stimmberechtigten sowie nach Beratung durch den Grossen Rat oder einen besondern Verfassungsrat durch Volksabstimmung zu revidieren. Damit passte man sich Schritt um Schritt den Zeiterfordernissen an; die Verwaltung wurde straffer und speditiver, das Gerichtswesen volkstümlicher, der Grosse Rat zu einem echten Spiegel des Volkes. Auch war der Weg zu künftigen Reformen erleichtert. Trotz alledem ist es nach 1865 nicht zu einer weitem schrittweisen Wandlung gekommen, sondern schon vier Jahre später zu einer zwar legalen, aber doch schlagartigen Umwälzung und zu einem fast totalen Wechsel der leitenden Personen. Tiefere Ursache war die allmähliche Umgestaltung unserer gesamten Lebensverhältnisse seit 1831, während verschiedene momentane politische und wirtschaftliche Schwierigkeiten sowie ein Generationenkonflikt und persönliche Gegensätze den unmittelbaren Anstoss gaben.

Bis gegen Ende der 1820er Jahre war der Kanton Zürich ein landwirtschaftliches, von patriarchalischen Vorstellungen beherrschtes Gebiet. Zwar wurde hier von bäuerlichen Heimarbeitern für die Textilkauflaute in der Stadt mehr gesponnen und gewoben als sonst irgendwo auf der Welt. Auch hatte die Mechanisierung der Baumwollspinnerei in Form von Kleinbetrieben schon um die Jahrhundertwende begonnen. Doch blieb alles noch stark den alten Verhältnissen verhaftet. Erst allmählich setzte sich die industrielle Revolution und der Eintritt in den Welthandel in Zürich in vollem Masse durch; langsam nur entstanden grössere Fabrikbetriebe und begannen sich aus der vorwiegend bäuerlichen Bevölkerung die Schichten der Landfabrikanten und Grosskauflaute, der Bauern und Gewerbetreibenden und der Arbeiter auszugliedern.

In den 1840er Jahren gelangte mit dem Aufstieg Alfred Eschers die neue ländliche Oberschicht in die führenden Positionen. Alfred Escher selbst stammte zwar aus dem alten Stadtpatriziat, doch hatten der gigantische Konkurs seines Grossvaters in den 1780er Jahren, der ebenso schwindelnde Aufstieg seines Vaters zu neuem Reichtum im Paris der Revolution und in Amerika und seine eigene herrschfreudige Intelligenz ihn seiner Herkunft entfremdet und zu einer fürstenartigen Sondererscheinung gemacht. In seiner Umgebung finden wir Leute wie den aus Küsnacht stammenden Grosskaufmann und Nationalrat Henri Fierz, der ihn in allen Wirtschaftsfragen beriet, den Seidenfabrikanten Rudolf Stehli, der Obfelden zur selb-

ständigen Gemeinde erhob, seinem Bezirk eine Bahnlinie verschaffte und auch im Nationalrat Einsitz nahm, den Grossbauern, Forstmeister und Nationalrat Ulrich Meister aus Benken oder J. J. Ryffel aus Uerikon, den allmächtigen Statthalter auf Schloss Regensberg. Im Regierungsrat amtierten der Arzt Ulrich Zehnder aus Oberengstringen, der Jurist und Professor Johann Jakob Rüttimann aus Guntalingen, sein Fachgenosse Jakob Dubs aus Affoltern und schliesslich noch der vom Arbeiter zum Professor der Rechte aufgestiegene Johann Jakob Treichler aus Richterswil.

Man sieht also: hervorragende Vertreter von Besitz und Bildung der Landschaft scharten sich um einen überragenden Kopf aus der Stadt. Dieses strenge, ernste und nüchterne Regiment führte Zürich zwar aus bescheidenen Verhältnissen auf den Weg zum wirtschaftlichen Zentrum der Schweiz mit weltweiten Verbindungen. Für die Anliegen der Bauern, Gewerbetreibenden und Arbeiter, für jede Tradition sowie für lokale und regionale Bindungen zeigte es jedoch nur wenig Verständnis.

Seit etwa 1860 begannen sich da und dort verschiedene kleine Oppositionsgruppen zu regen und allmählich Kontakt miteinander und Rückhalt im Volke zu gewinnen. Auch andere Kantone wie Basel, Aargau, Luzern usw. erlebten Ähnliches. Überall machten sich die Landschaft und der Mittelstand bemerkbar. Das herrschende «System» versuchte dieser «Bewegung» zuerst mit souveräner Nichtbeachtung, dann mit den uns bekannten Verfassungsrevisionen zu begegnen. Wie sehr die Opposition aber trotz allem im stillen an Breite gewonnen hatte, wurde 1867 offenbar, als die brillant-perfiden Flugschriften «Die Freiherren von Regensberg» des Advokaten Friedrich Locher gegen das System ein gewaltiges Echo fanden. Dieser unzufriedene und geltungssüchtige Einzelgänger aus alter Stadtzürcher Familie griff einige Verwaltungsmissstände und persönliche Mängel unter dem Motto «Nieder mit dem Respekt!» in einer alle Intimitäten blossstellenden Weise an, die noch den heutigen abgebrühten Leser zugleich fesselt und erschreckt. Die führenden Persönlichkeiten des Bezirks Regensberg und der Obergerichtspräsident Ullmer mussten wegen ihren wirklichen und angedichteten Fehlern den Angriffen weichen. Das ganze herrschende System wurde aufs schwerste erschüttert. Die Führer der «Bewegung» – Stadtpräsident Dr. J. J. Sulzer und der ehemalige Pfarrer und nunmehrige Besitzer des «Landboten» Salomon Bleuler-Hausheer in Winterthur, der Arzt Dr. Fritz Scheuchzer in Bülach, Tierarzneischuldirektor Rudolf Zang-

ger in Zürich und andere mehr – nahmen diese Schützenhilfe nur mit Hemmungen in Kauf und schoben Locher nachher rasch beiseite. Doch benützten sie die durch ihn geschaffene Stimmung, um ein Volksbegehren zur Verfassungsrevision einzubringen. Am 27. Dezember 1867 erhielt der Zürcher Regierungsrat die von 26000 Mitbürgern unterzeichnete Initiative zur Totalrevision der Zürcher Staatsverfassung. Das noch etwas vage Programm der Vorkämpfer der Initiative lautete:

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 vierziger Jahren stammten).

Im Sinn dieser demokratischen und sozialen Postulate beschloss schon einen Monat später, am 26. Januar 1868, das Zürichervolk mit der erdrückenden Mehrheit von 50000 gegen 7000 Stimmen bei 65000 Stimmberechtigten die Totalrevision der Staatsverfassung durch einen Verfassungsrat.

Während die Liberalen den Umsturz etwas verächtlich auf die ewige Unruhe im Menschen zurückführten, sah der Winterthurer «Landbote» die Situation schärfer und zweifellos auch richtiger: «Die Angriffe Lochers auf Dr. Ullmer, auf die zürcherische Justiz, auf den Prinzeips (Alfred Escher) und alle seine Trabanten sind gewiss nicht hinreichend, um eine so kolossale Volkserhebung erklären zu können ... Offenbar waren da noch andere Faktoren im Spiel: Verdienstlosigkeit, Stockung der Geschäfte, allgemeines Missbehagen, das immer einem Sturm vorangeht.»

In der Tat wäre das Geschehen ohne die weltweite politische und



wirtschaftliche Erschütterung jener Jahre kaum denkbar. Der ganze Kanton Zürich war durch die starke Entwicklung der vorangehenden Zeit – Eisenbahnbau, Bankengründung, Wachstum der Textilindustrie und Welthandel – weit mehr als früher mit der Welt verbunden. 1865 endete der nordamerikanische Sezessionskrieg mit dem Sieg der gegen die Sklaverei eingestellten Nordstaaten über die Pflanzer des Südens. 1866 triumphierte Preussen über Österreich und bildete unter Bismarcks Führung den Norddeutschen Bund. Politisch ergab sich aus beiden Ereignissen eine Schwächung des Kaisertums Napoleons III. in Frankreich. Der Zusammenbruch der von ihm begünstigten Südstaaten führte zum Sturz und Tod seines Satellitenkaisers Maximilian von Mexiko, und der Sieg Preussens über Österreich brachte eine wesentliche Gewichtsverschiebung in Europa zugunsten Preussens. Der Glanz Napoleons III. als Schiedsrichter Europas begann zu verbleichen. Gleichzeitig ergaben sich wirtschaftliche Schwierigkeiten. Mit dem Ende des Amerikanischen Bürgerkrieges brachen die hochgetriebenen Preise der knapp gewordenen Baumwolle, die Hochkonjunktur der Textilindustrie und der europäischen Wirtschaft überhaupt zusammen. Der 1866er-Krieg verschärfte noch diese Entwicklung. Die Baumwoll- und Aktienpreise fielen, die Lebenskosten stiegen, und eine empfindliche Geschäftsstockung griff um sich. In Paris kam schon 1867 der Crédit Mobilier, das Vorbild aller Grossbanken jener Zeit, in Schwierigkeiten. Die Schweizerische Kreditanstalt, dieser Spiegel der damaligen zürcherischen Verkehrs- und Exportwirtschaft, erlebte 1867/68 den schlimmsten Rückschlag der ersten dreissig Jahre ihrer Existenz. Ein Verlust von über 800 000 Franken wurde aus den Reserven gedeckt und die Direktion ausgewechselt. Zahlreiche andere Unternehmungen gerieten ebenfalls in Engpässe. Doch nicht genug damit. Im Herbst 1867 wurde Zürich zum zweitenmal von der aus Indien nach Europa eingeschleppten Cholera heimgesucht, die sich diesmal nahezu 500 Opfer vor allem in den armen Familien der kanalisationslosen Altstadt holte. Der darauf folgende Winter wurde empfindlich kalt.

In Frankreich meldete sich damals eine verstärkte demokratische Opposition gegen den mit Kirche und Grossbürgertum herrschenden Kaiser, während in Deutschland der von Preussen gelenkte Nationalismus wieder höhere Wellen schlug und in ganz Europa die Angst vor einem französisch-deutschen Kriege rasch wuchs. In England bildete Disraeli sein erstes Kabinett; in dem mit französischen Truppen aufrecht erhaltenen Kirchenstaat kündigte Papst Pius IX.

das Vatikanische Konzil an, und die Russen eroberten Buchara im Innern Asiens. In Zürich warf die demokratische Opposition dem «System» Frankreich-Hörigkeit vor, weil damals alle grossen Bahn- und Finanzgeschäfte Europas in Paris gemacht wurden und Alfred Escher 1860 die schweizerischen Pläne zur Besetzung Savoyens, und damit schwere schweizerisch-französische Verwicklungen, verhindert hatte.

Diese Krisensituation löste die Umwälzung von 1867/68 aus. Doch war sie langfristig durch die von der Industrialisierung bewirkte allmähliche Umwandlung der Bevölkerung der Landschaft vorbereitet, die nun vermehrt mitreden wollte. Ein Blick auf den Ende März vom Volk gewählten, 220 Mitglieder zählenden Verfassungsrat macht dies deutlich. Neben einer kleinen Gruppe bisheriger Liberaler – Professoren, Fabrikanten, hoher Beamten und reicher Bauern – steht die erdrückende Mehrheit demokratischer Revisionisten. Es waren Lehrer, Pfarrer, Ärzte, Bauern, kleine Fabrikanten, Gewerbetreibende, höhere Angestellte, Gemeinderäte und Bezirksbeamte, meist Dreissig- bis Vierzigjährige, das heisst jener Mittelstand, der sich vor allem auf dem Lande im Gefolge der Industrie entwickelt hatte und gegenüber den fünfzig- und sechzigjährigen Liberalen eine jüngere Generation darstellte. Diese Demokraten waren das Produkt jener glücklichen nordostschweizerischen Industrialisierung des 19. Jahrhunderts, die den Wasserläufen als Kraftquellen und den Dörfern als Arbeiterlieferanten für ihre relativ kleinen Textilfabriken nachging und so der Landschaft neue Kräfte einflösste, anstatt sie auszusaugen, wie es die düsteren Grossstädte der damaligen ausländischen Schwerindustrie taten. Noch befanden sich keine Arbeiter unter den Verfassungsräten. Doch zeigten sich einige Demokraten erfüllt von der Sorge um die drängende soziale Frage und waren ihrem Gedankengut nach bereits Sozialdemokraten. Als viertes, überraschend aufgetauchtes Element gehörten zum Verfassungsrat schliesslich auch etwa fünfzehn religiöskonservative Altzürcher, die sich als mässige Verbündete der Demokraten gerierten. Sie waren ja ganz besonders die Prügelknaben des Systems gewesen, da Alfred Escher Leute mit steifem Rücken und Tradition nicht geschätzt hatte. Wenn die Liberalen den Umsturz von 1868 als einen Sieg der Kirchturminteressen bezeichneten, hatten sie zwar mit Bezug auf den neu erwachten dörflichen Mitsprachewillen recht, unrecht jedoch, soweit diesem Wort ein engherzig-rückschrittlicher Beigeschmack anhaftet.

Die von diesem Verfassungsrat schon bald delegierte 35er-Kom-



mission arbeitete bis im August den Entwurf der neuen Verfassung aus. Stadtpräsident Sulzer präsierte und Bleuler-Hausheer leistete die Hauptsache am Verfassungsentwurf und in den Diskussionen, ja er scheint zusammen mit seinem Freund Friedrich Albert Lange der eigentliche Spiritus rector des Ganzen gewesen zu sein. Als erster Sekretär amtierte der junge Polizeileutnant Ludwig Forrer, der damit seine Karriere zum Bundesrat begann, als zweiter der Staatsschreiber Gottfried Keller, den man so für seine liberalen Sympathien bestrafte. Am 18. April 1869 nahm das Zürchervolk die neue Verfassung mit 35000 gegen 22000 Stimmen an. Wie jede reale Tatsache vermochte auch dieses fertige Werk nicht mehr die Begeisterung zu entfachen, die am Beginn der Revision mit all den damit verbundenen unklaren Hoffnungen im Dezember 1867 geherrscht hatte.

Der Stil der Beratungen dieser neuen Leute im Verfassungsrat war ungewohnt. Die alten Liberalen, die im Grossen Rat in feierlich dunkeln Röcken getagt hatten, entsetzten sich über die Alltagskleidungen und farbigen Westen, die nun da und dort auftauchten, sowie über das handfeste Zürichdeutsch, das der Sozialist Karl Bürkli als erster im Rat sprach. Die demokratische Neuerung der Taggelder betrachteten sie als ein Zeichen mangelnder vaterländischer Opferwilligkeit, und auch der Verzicht auf das tägliche Eröffnungsgebet beunruhigte sie tief. Beinahe noch mehr wurde über die «Zigarrenstänkerei» und den fleissigen Wirtshausbesuch der Demokraten in ihrem Stammlokal, der «Häfelei» an der Schoffelgasse, geschnödet. Nicht selten musste man dort die Verfassungsräte zusammensuchen, um den demokratischen Anträgen in den Ratsverhandlungen die Mehrheit zu sichern, wie das übrigens auch Gottfried Keller im «Martin Salander» schildert. An die Wurzeln aber griff nach damaligem Empfinden der demokratische Versuch, den Verfassungsrat abwechselnd in Zürich, Winterthur, Pfäffikon usw. tagen zu lassen. Sofort wurde der Verdacht laut, derart wolle man die konservativ-liberale Hauptstadt zugunsten des demokratischen Winterthur entthronen. Die Rücktrittsdrohung des würdigen Altzürchers Georg von Wyss fand starken Widerhall und führte schliesslich zur Rückkehr ins Rathaus der Väter. Das Jahr 1868 ist endlich auch das Geburtsjahr der in Form von sogenannten Gemeindevereinen und ähnlichen Gebilden fester als bisher organisierten Parteien der Liberalen, Demokraten und Konservativen, die Zürich vorher nur in lockeren Gruppierungen gekannt hatte.

Die von Grund auf neu konzipierte Verfassung demokratisierte nun in der Tat das Zürcher Staatswesen gründlich. Das in einem bevöl-

kerungsreichen Kanton überhaupt mögliche Mass an Mitwirkung des Volkes an der Regierung wurde mit Initiative und Referendum für Verfassung, Gesetze und bedeutende finanzielle Entscheidungen, mit allgemeiner, geheimer und direkter Volkswahl von Kantonsrat, Regierungsrat, Ständeräten, Bezirks- und Gemeindebehörden, durch periodische Neu- beziehungsweise Bestätigungswahl aller Beamten, Lehrer und Pfarrer und mit der Vereinsfreiheit zweifellos erreicht. Vor Künsteleien ohne bodenständige Wurzeln – wie etwa Bezirkslandsgemeinden oder einem Zweikammersystem – wich man zurück, und gar nichts wollte die neue Mehrheit vom Proportionalwahlsystem wissen, das die Konservativen Dr. François Wille (Vater des Generals) und der Historiker Georg von Wyss hier zum erstenmal im Kanton Zürich propagierten. Im Bereich des Rechtswesens wurden die Todesstrafe, das Schuldgefängnis und die unbeliebten Bezirksbetriebsbeamten, die sogenannten Schuldenschreiber, mit ihren grossen Sportelneinkünften beseitigt und damit im ganzen wesentliche Milderungen erreicht. Wenn dagegen das heftig diskutierte Schwurgericht für privatrechtliche Streitigkeiten auf der Strecke blieb, so war dies sicher ein Glück. Im kirchlichen Bereich gewährte die neue Verfassung Glaubens-, Kultus- und Lehrfreiheit. Die Evangelische Landeskirche blieb zwar bestehen, wurde jedoch wesentlich verselbständigt. Die übrigen kirchlichen Genossenschaften, das heisst vor allem die katholische Kirche, erhielten neu das Recht, ihre Kultusverhältnisse selbständig zu ordnen. Am umstrittensten waren naturgemäss die wirtschaftlichen Neuerungen. Zur schon seit 1830 bestehenden Progressivsteuer auf dem Einkommen kam neu die Progression der Vermögenssteuer und die Erbschaftssteuer. Doch vor dem amtlichen Inventar bei Todesfall schreckten auch die Demokraten noch zurück und überliessen es spätern, härteren Zeiten. Zur Gewährung von Darlehen zu erträglichen Zinssätzen an Landwirtschaft und Gewerbe wurde die Kantonalbank geschaffen. Damit erwarben die Demokraten der Landschaft ebenso ihren eigenen Bankapparat, wie ihn die Altzürcher Konservativen mit Leu & Co. und die Liberalen mit der Kreditanstalt besassen. Die persönliche Ausrüstung, welche vorher jeder Wehrmann selbst aufzubringen hatte, wurde von jetzt an unentgeltlich abgegeben. Dagegen blieben die aus demokratischer Antipathie gegen die Alfred Eschersche Nordostbahn geforderte Verstaatlichung der Eisenbahnen durch den Kanton und der Ruf nach einem verbesserten Fabrikgesetz sowie nach Förderung des Genossenschaftswesens der Arbeiter praktisch toter Buchstabe. Die

postulierte Beseitigung der indirekten Steuern gelang nur bei dem für die Bauern besonders wichtigen Salzpreis.

Hier wird die ständige Gratwanderung der Demokraten zwischen Liberalismus und Sozialismus am deutlichsten. Auf der einen Seite spielte in der demokratischen Bewegung die Arbeiterfrage, die damals in Zürich wie überall in Europa brennend geworden war, wesentlich mit. Zum Anhang der Demokraten gehörte der im Frühling 1868 neu gegründete «Allgemeine Arbeiterverein» in Zürich, in dem die radikaleren Ideen des merkwürdigen Theoretikers Clément mit dem gemässigten Revisionismus des Schneiders Krebsler und des jungen deutschen Buchbinders Greulich, des zukünftigen Patriarchen der Schweizer Arbeiterbewegung, um die Vorherrschaft rangen. Bleuler-Hausheer selbst bemühte sich mit persönlichen Opfern um die Gründung von Volksküchen und Produktionsgenossenschaften. Auf der andern Seite schlugen die liberalen Vorwürfe, die Demokraten seien bloss der Vortrupp einer kommunistischen Revolution und ihre Neuerungen würden den Kanton Zürich finanziell ruinieren, beim nüchternen Zürchervolk am stärksten ein. So fochten die Demokraten einerseits gegen die Zusammenballung von wirtschaftlicher und politischer Macht auf liberaler Seite und hüteten sich andererseits unter starker Betonung ihrer unrevolutionären solid-schweizerischen Volksverbundenheit vor allen Extremen. Im ganzen leistete der Verfassungsrat eine erstaunliche Arbeit. Hunderte von Eingaben und alle Aspekte des Staates Zürich wurden von Grund auf und unter Berücksichtigung der positiv mitarbeitenden Opposition behandelt. Die Revisionsdiskussionen des Jahres 1868 enthielten im Keime schon die ganze Innenpolitik Zürichs bis 1918, sowohl inhaltlich bis zum Sozialismus und Proporz als auch personell bis zu Bundesrat Forrer und Papa Greulich. Was am Schlusse vorlag, war ein originelles Werk mit dauerhaften Partien, aber auch ohne tagesgebundene Schlacken.

Die Abstimmung vom Januar 1868 zog neben allen langfristigen Folgen auch unmittelbare Konsequenzen von Bedeutung nach sich. Alfred Escher, der bisherige Präsident des Grossen Rates und ungekrönte «Prinzeps» von Zürich, zog sich aus der kantonalen Politik zurück und lehnte eine Wahl in den Verfassungsrat ab. Dagegen wurde sein Nationalratsmandat in der Kampfwahl gegen den Pamphletisten Locher glanzvoll bestätigt. Das ermöglichte Escher, in den folgenden Jahren sich ganz der Verwirklichung der Gotthardbahn zu widmen.

Die Demokraten beherrschten nun den Kanton für ein Jahrzehnt, so wie es vorher die Liberalen getan hatten. Nach 1878 erstarkten diese von neuem, wogegen jene durch die allmähliche Verselbständigung der Sozialisten geschwächt wurden. So trat dann ein gewisses Gleichgewicht ein, das bis 1917 vorhielt. Dementsprechend kam es nicht mehr zu einer Totalrevision der Verfassung, sondern nur noch zu grösseren und kleineren Teilrevisionen.

Wenden wir uns nun den geistigen Ursprüngen der Verfassung von 1869 zu! Die Hauptgedanken sind teils heimischen oder doch schweizerischen Ursprungs, teils aber im demokratischen oder sozialistischen Gedankengut beheimatet, wie es im 19. Jahrhundert in Frankreich und Deutschland entstand. Vorläufer von Referendum und Initiative gab es schon in den altschweizerischen Demokratien von Graubünden und Wallis. Von dort aus drangen sie in den 1840er Jahren in verschiedene Kantonsverfassungen ein, so auch in der negativen Form des Gesetzesveto, das heisst der beschränkten Möglichkeit, ein vom Parlament beschlossenes Gesetz abzulehnen. Die frühen Reformsozialisten Victor Considérant und Moritz Rittinghausen propagierten zur selben Zeit von Paris aus die «*Législation directe par le peuple*» und wirkten sowohl auf die Westschweiz als auch über ihre Schüler und Freunde Karl Bürkli und Friedrich Albert Lange auf Zürich ein.

Karl Bürkli, der Sohn einer Zürcher Patrizierfamilie, hatte in Paris die sozialistischen Ideen Fouriers und Considérants kennengelernt, gründete in den 1840er Jahren in Zürich einen Konsumverein als Arbeiterselbsthilfe und nahm später am Versuch teil, in Amerika sozialistische Modellsiedlungen zu gründen. Nach dem Scheitern dieser Experimente wieder nach Zürich zurückgekehrt, wurde der belebte und populäre Redner ein Hauptzugross der demokratischen Bewegung. Seine Freunde nannten den bärtigen Abenteurer, der ein blumiges Zürichdeutsch sprach, den Räuberhauptmann. Ein gleichaltriger Mitstreiter war der Bauernsohn, Textilarbeiter, Lehrer und schliesslich Jurist gewordene Johann Jakob Treichler. Zwar realistischer und tüchtiger als Bürkli, erwies er sich jedoch als weniger gesinnungstreu. 1856 liess er sich von Alfred Escher zum Regierungsrat wählen, weil dieser die zukunftssträchtige Strömung auf seine Mühle lenken und zugleich einen tüchtigen Verwaltungsmann gewinnen wollte. Wenn Treichler auch in der Regierung zum Hauptförderer des Arbeiterschutzes und der volksfreundlichen Verfassungsrevision von 1865 wurde, so haben ihm doch seine einstigen Gesin-



nungsfreunde den Richtungswechsel als Verrat ausgelegt und nie verziehen. Für die Ausarbeitung der demokratischen Verfassung am wichtigsten aber dürfte der Philosoph Friedrich Albert Lange gewesen sein. Als Sohn eines strenggläubigen deutschen Theologieprofessors in Zürich aufgewachsen, kämpfte er dann als Lehrer, Redaktor und Politiker am Niederrhein für eine soziale und demokratische Reform. Unzufrieden mit der Bismarckschen Politik, kehrte er 1866 Preussen den Rücken und war froh, von seinem Jugendfreund Salomon Bleuler als Redaktor und Teilhaber am «Landboten» nach Winterthur berufen zu werden. Hier ergab sich für ihn 1868 die einzigartige Gelegenheit, seine Theorien von einer friedlichen und den vorhandenen Verhältnissen angepassten Demokratisierung im Verfassungsrat und in der Redaktionskommission in die Tat umzusetzen. Er schrieb damals einem Freund: «Jedes System, einerlei ob kommunistisch oder individualistisch, wird zur Utopie, wenn es nicht an das Bestehende anknüpft.» Ohne Zweifel war er einer der geistigen Väter der Verfassung von 1869. Mit Recht meinte er nach vollendetem Werk selbst, «dass hier zum ersten Mal in der Weltgeschichte der Versuch vorliege, die Demokratie auf eine rationellere Basis zu stellen, als sie einerseits die Volksversammlung und andererseits das Repräsentativsystem geben kann». Zum Dank für seine Hilfe erhielt er in der Folge von der demokratischen Regierung eine Philosophieprofessur an der Universität Zürich; 1872 wieder nach Deutschland berufen, starb er schon 1875. Neben seinen philosophischen und sozialtheoretischen Werken hat ihm vor allem der praktische Sieg von Zürich europäischen Ruhm verschafft.

Bekanntlich hat die demokratische Bewegung von Zürich und den andern demokratischen Kantonen mit der Verfassungsrevision von 1874 auf den Bund übergegriffen. Doch haben wir diese Entwicklung hier nicht mehr weiter zu verfolgen. Hervorheben wollen wir indessen die interessante Tatsache, dass in den 1880er Jahren der Funke von Initiative und Referendum durch reisende amerikanische Politiker, die zum Teil mit Bürkli in Zürich in Berührung kamen, aus der Schweiz nach den Vereinigten Staaten von Nordamerika getragen wurde und dort in den Verfassungen der Einzelstaaten stark gezündet hat. In den 1890er Jahren kam es zu einer eigentlichen demokratischen Welle in den nordamerikanischen Gliedstaaten. So kann denn die Zürcher Verfassung von 1869 schon eine gewisse welthistorische Bedeutung beanspruchen.

Schliesslich bleibt noch die Frage aufzuwerfen, wie sich die Ver-



fassung von 1869 bewährt hat. Vom statistischen Standpunkt aus gesehen, sind in den vergangenen hundert Jahren 33 von insgesamt 65 Artikeln geändert worden, das heisst rund die Hälfte der ganzen Verfassung, und zwar stets ohne grössere Unruhe. Das stellt mindestens der praktischen Anwendbarkeit der Revisionsvorschriften ein gutes Zeugnis aus. Zudem erscheint das Ausmass der Wandlung innerhalb eines vollen Säkulums als relativ bescheiden. Dürfen wir daraus auf eine ganz besonders hohe Qualität der Verfassung, einen ausserordentlichen Grad an Voraussicht ihrer Redaktoren schliessen? Es wäre voreilig, jetzt schon eine Antwort darauf zu geben. Zuerst müssen die einzelnen Veränderungen und die in ihnen zum Ausdruck kommenden Grundgedanken etwas näher betrachtet werden.

Eine erste, bis in die Gegenwart dominierende Tendenz der zürcherischen Verfassungsentwicklung ergab sich aus der Totalrevision der Bundesverfassung vom Jahre 1874, die ja auf den selben demokratischen und sozialen Ideen wie die Zürcher Verfassung basierte. Seither sind verschiedene, früher kantonale Kompetenzen auf den Bund übergegangen und wesentliche neue Kompetenzen nicht mehr in die Kantonsverfassung, sondern direkt in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Elf Artikel oder ein Sechstel der Kantonsverfassung sind durch die Bundesverfassung oder die Bundesgesetzgebung ausgehöhlt, ersetzt oder zur Anpassung gezwungen worden. Dazu gehören vor allem die Bereiche des Niederlassungs-, Zivil- und Strafwesens sowie des Militärs. Alle neuen Wirkungsfelder des wachsenden Wohlfahrtsstaates aber, wie Patentrecht, Arbeitsrecht, Verkehrs-, Energie-, Gewässer- und Forstwesen, Naturschutz, soziale Sicherheit, Gesundheitspflege, Volkswirtschaft, Massenmedien u.a. m. (zuletzt, aber nicht am wenigsten, der dementsprechend steigende Geldbedarf des Bundes), fehlen in der kantonalen Verfassung und Gesetzgebung völlig. Um so ausführlicher sind sie in der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung behandelt.

Ein zweites Merkmal der Entwicklung liegt darin, dass seit 1874, wie übrigens schon vorher, einzelne neue Gedanken zuerst in die kantonale Verfassung eindringen und dann auch das Geschehen im Bunde beeinflussen. So ist der Kanton Zürich mit andern Kantonen dem Bund mit dem teilweisen Frauenstimmrecht, der Proporzwahl, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der vermehrten Anerkennung der Römisch-katholischen Kirche vorangegangen.

Die dritte und vielleicht wichtigste Tendenz ist darauf gerichtet, die Verfassung von Details zu entlasten, die der Gesetzgebung und

der Verordnungsbefugnis von Kantonsrat und Regierungsrat überlassen werden. Das hängt zusammen mit dem Zwiespalt zwischen der bremsenden Wirkung des Referendums einerseits und andererseits der Notwendigkeit, einzelne Bestimmungen laufend der Entwicklung anzupassen. Das Referendum hat in den vergangenen hundert Jahren mit seinen vielen verwerfenden Entscheidungen den konservativen Sinn der Zürcher Bürger wie der Schweizer überhaupt deutlich bezeugt. Im Kanton Zürich sind von den 671 Volksabstimmungen der 95 Jahre zwischen 1869 und 1964 25 Prozent negativ ausgegangen. Von 75 Initiativen wurden 46 (60 Prozent) abgelehnt. Dennoch mussten und müssen viele in der Verfassung getroffene Regelungen unweigerlich mit dem Wachstum der Bevölkerung, der Geldentwertung, der zunehmenden Kompliziertheit der Materie und dem allgemein rascheren Gang der Dinge in Einklang gebracht werden, wenn das Staatswesen funktionieren soll.

Ein klassisches Beispiel für diese Problematik bildet das Unterrichtsgesetz und die Universitätsordnung. Die in der neuen Verfassung geforderte Demokratisierung der Universität stiess auf starken Widerstand der Universität selbst und auch der Öffentlichkeit, so dass das entsprechende neue Unterrichtsgesetz schon 1872 im Referendum verworfen wurde. Deshalb stand das liberale Unterrichtsgesetz von 1859 weiterhin in Kraft und blieb auch seither stets ein heisses Eisen. Dennoch mussten einzelne dort geregelte Gebiete neueren Anforderungen angepasst werden, besonders etwa die Organisation der stark wachsenden Universität. Da fand sich dann der Ausweg, dies in einer Verordnung des Regierungsrates – der Universitätsordnung von 1914 beziehungsweise 1920 – zu besorgen, wodurch das Referendum umgangen wurde. Wer weiss, ob das heute endlich geplante Universitätsgesetz dereinst vor dem Souverän mehr Gnade findet als das demokratische Unterrichtsgesetz von 1872?

Aus solchen Notwendigkeiten heraus ist der Verfassungstext an zahlreichen Stellen weiter gefasst, gelockert worden. Diese Strömung begann sich in den 1890er Jahren schwach abzuzeichnen, dann stärker in der Zwischenkriegszeit und noch ausgesprochener seit dem Zweiten Weltkrieg. Sie mündet heute in den grossen Ruf nach Entlastung der demokratischen Institutionen von Kleinkram, nach Verwesentlichung der Demokratie.

Schon 1891 wurde die von der Verfassung vorgesehene Form der Gemeindeorganisation gelockert. Fortan konnten für grosse Gemeinden auf dem Gesetzgebungswege andere Organisationsformen

geschaffen werden. Anzahl und Besoldung der kantonalen Beamten mussten nach der Verfassung von 1869 durch Gesetz bestimmt werden. 1899 aber wurde diese wichtige Frage der Verordnungskompetenz des Kantonsrates überlassen. Angesichts des heutigen Umfanges der Staatsverwaltung und der Schwierigkeiten, das nötige Personal zu finden, könnte es nun sogar wünschbar werden, dem Regierungsrat und den Verwaltungsabteilungen auf diesem Gebiet erweiterte Befugnisse zu erteilen.

Im Ersten Weltkrieg wurden die Regierungsräte von der verfassungsmässigen Pflicht entbunden, alle zwei Amtsdauern ihre Direktionen zu wechseln. Wegen der zunehmend komplizierter werdenden Aufgaben erschien es im Gegenteil wünschenswert, den gleichen Mann möglichst lange an der Spitze ein und derselben Direktion zu belassen. Kurz nachher ergab sich auch die Notwendigkeit, den Artikel über die Steuern weiter zu fassen. Denn im Umbruch der Kriegszeit setzte jenes starke Wachstum des kantonalen Finanzbedarfes ein, das heute noch nicht zur Ruhe gekommen ist.

1926 wurde das ganze Gemeindewesen des Kantons in einem neuen Gesetz geordnet und das Schwergewicht auf die politischen Gemeinden verlegt. In diesem Zusammenhang mussten fünf Verfassungsartikel den neuen Verhältnissen angepasst, das heisst wiederum weitergefasst werden. Von der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung überholte Gebilde sollten beseitigt werden oder doch in grösseren, wirklich lebensfähigen Verbänden aufgehen. Das neue Gesetz erleichterte daher die Verschmelzung allzu kleiner Schulgemeinden und die Zusammenlegung sinnlos gewordener Zivilgemeinden mit den politischen Gemeinden. Die Gründung neuer Zivilgemeinden wurde verboten, dagegen als zukunftssträchtige Neuerung die Bildung von Zweckverbänden mehrerer Gemeinden vorgesehen. Derartige Zweckverbände, zum Beispiel für Wasserversorgung, Kehrrichtverrichtung, Abwasserreinigung usw., sind seither und besonders nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Ja, man spricht heute bereits von noch strafferen Verbänden, die in Zukunft für die grossen Aufgaben der Regionalplanung geschaffen werden sollen.

Die Anpassung an die wachsende Bevölkerung äusserte sich am deutlichsten in der wiederholten Revision von Artikel 32 über die Wahl des Kantonsrates. 1869 berechtigten 1200 Seelen zur Wahl eines Mitgliedes des Kantonsrates, 1878: 1500 Seelen, 1894: 1500 Schweizer Bürger, 1911: 1800 Schweizer Bürger. Als aber derart der Kantonsrat bis 1925 auf 257 Mitglieder angeschwollen war, reduzierte

man seinen Umfang kurz und bündig auf 220 und 1934 im Sinne einer Krisenmassnahme und zur Hebung der Funktionstüchtigkeit auf 180 Mann. Dabei ist es geblieben.

Auf Verwesentlichung der Demokratie zielen schliesslich besonders zwei neuere Verfassungsänderungen ab: 1955 wurde die Möglichkeit geschaffen, die stille Wahl durch Gesetz einzuführen. Bei bestimmten Wahlen braucht demnach kein Urnengang stattzufinden, wenn keine Kampfsituation besteht. Damit schränkt man die Anzahl unwesentlicher Urnengänge ein, die sicher nicht wenig zur heutigen Stimmfaulheit beigetragen haben. Die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dazu fehlen allerdings noch. Ob es indessen auch klug war, die alte Vorschrift, kantonale Volksabstimmungen fänden jedes Jahr zweimal, im Frühling und im Herbst, statt, 1955 abzuschaffen, ist nicht ganz sicher. Denn gerade eine solche Konzentration von Wahlen und Abstimmungen könnte die Anteilnahme der Stimmbürger und damit die Stimmbeteiligung wieder heben. In letzter Zeit hat man schliesslich eine Revision der Bestimmungen über die Initiative versucht. Die für das Zustandekommen nötige Zahl von Unterschriften hätte von 5000 auf 10000 erhöht werden sollen. 5000 Menschen waren 1869 nicht ganz 2 Prozent der Kantonsbevölkerung, 10000 wären heute etwa 1 Prozent. Die Erhöhung wäre also eine überaus massvolle Korrektur gewesen und hätte keinesfalls als ein Abbau der Volksrechte gedeutet werden können.

Aus all dem erkennen wir – und das ist im Zeitalter des Rufes nach Totalrevision doch sehr bedeutsam –, dass die vielen Teilrevisionen der Zürcher Verfassung im Laufe der letzten hundert Jahre ganz bestimmten wesentlichen Grundtendenzen folgten, ohne dass das im Einzelfall bewusst geplant gewesen wäre. Man kann also nicht sagen, die Teilrevisionen seien zufälliges Flickwerk, das die einst aus einem Guss geschaffene Verfassung entstelle. Vielmehr ist die Verfassung dadurch in sinn- und wirkungsvoller Weise den sich wandelnden Zeitverhältnissen angepasst worden. Dabei dürfen wir aber nicht übersehen, dass die Kantonsverfassung als Ganzes an Bedeutung neben der Bundesverfassung und -gesetzgebung immer mehr zurückgetreten ist.

Auch wir dürfen darum, wie das vor einem Vierteljahrhundert Professor Largiadèr getan hat,<sup>2</sup> unseren Überblick mit jenen Worten

<sup>2</sup> Die zürcherische Kantonsverfassung von 1869 (Zürcher Taschenbuch 1945, S.153–175).

Gottfried Kellers schliessen, die inzwischen nur noch aktueller geworden sind:

«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 erungenes Recht neben dem andern liegt, wie die harten, glänzenden Körner im Granit, und welche zugleich die klarste Geschichte ihrer selbst sind.»