

Der «Züriheiri», eine Beilage des Winterthurer «Landboten», spottet vor der Abstimmung mit einer Karikatur über die NZZ, die sich gegen die neue Verfassung ausspricht. STAATSARCHIV DES KANTONS ZÜRICH

Der demokratische Durchbruch

Volksinitiative, Referendum, Volkswahl des Regierungsrats: Mit der Annahme der neuen Kantonsverfassung am 18. April 1869 stellen die Zürcher Stimmberechtigten den Aufbau des Staates auf den Kopf. Das hat Auswirkungen bis weit über die Landesgrenzen hinaus.

LUKAS LEUZINGER

—

Die Väter der neuen Verfassung machten kein Hehl aus ihren Absichten: Das Parlament, so erklärte Johann Caspar Sieber 1868 im Verfassungsrat, solle künftig lediglich noch als «vorberathende Commission» fungieren. Der «Schwerpunkt der Gesetzgebung» sei hingegen dem Volk zu übertragen. Damit wurde die Staatsordnung regelrecht auf den Kopf gestellt. Doch genau das war ja das Ziel der demokratischen Bewegung, welche die Totalrevision gegen den erbitterten Widerstand der regierenden Liberalen auf den Weg gebracht hat.

Die Regenerationsverfassung von 1831 hatte in Zürich grundlegende Freiheitsrechte ebenso wie die Gewaltenteilung festgeschrieben. Die politische Freiheit der Bürger jedoch beschränkte sich auf die Wahl des Parlaments. Dessen Mitglieder, so die Idee, entscheiden als Beauftragte des Volkes, was das Beste für das Volk sei. Bald bildete sich um Alfred Escher eine Elite von liberalen Politikern und Wirtschaftsführern heraus, welche die Macht zunehmend konzentrierte.

Die Populisten aus Winterthur

Gegen dieses «System» der Verbindung wirtschaftlicher und politischer Macht lehnten sich die Demokraten auf. Sie forderten eine «wahrhaft demokratische» Verfassung. Der Streit wurde auch publizistisch ausgetragen. Parteinahe Zeitungen – die NZZ für die Liberalen, der Winterthurer «Landbote» für die Demokraten – fuhren in Leitartikeln regelmässige Angriffe auf die Gegenseite.

Die demokratische Seite setzte dabei propagandistisch geschickt auf die Gegenüberstellung des «Volkes», das sie zu vertreten vorgab, und von «Herren». «Führende Demokraten wären heute zweifellos als Populisten zu betrachten», resümierte Stefan G. Schmid, Rechtsprofessor an der Universität Zürich, kürzlich in seiner Antrittsvorlesung zum Thema.

Nachdem sie mit dem Ja zur Verfassungsrevision in der Grundsatzabstimmung 1868 den Liberalen eine erschütternde Niederlage zugefügt und bei der Wahl des Verfassungsrats zwei Drittel der Sitze errungen hatten, ergab sich für die Demokraten die historische Chance, ihre Vorstellungen in die Praxis umzusetzen. Sie nutzten sie – und wie.

Das zeigte sich schon im ersten Artikel der Verfassung, die am 18. April 1869 von über 60 Prozent der Stimmenden angenommen wurde. Die alte Verfassung hatte lediglich festgehalten, dass die Souveränität auf dem Volk «beruht», aber «durch den Grossen Rath als Stellvertreter des Volkes» ausgeübt wird. Der neue Text hingegen rückte die Bürger ins Zentrum, die die Staatsgewalt «unmittelbar» ausüben oder «mittelbar durch die Behörden und Beamten».

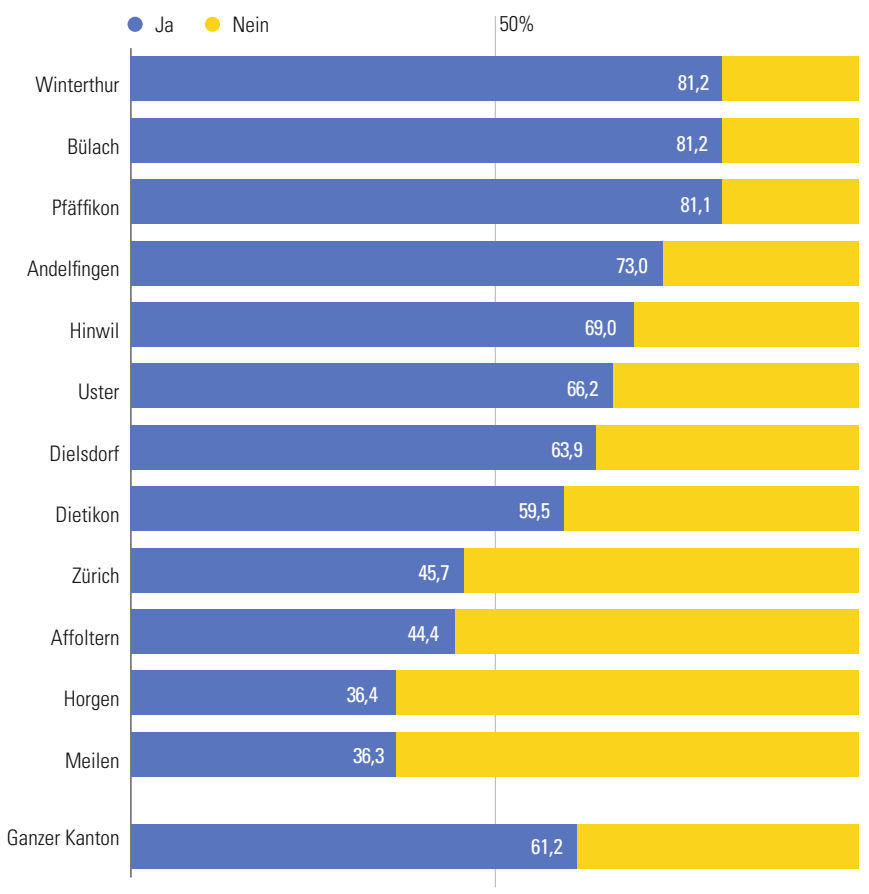
Damit das Volk seine Souveränität unmittelbar ausüben konnte, wurden mehrere Instrumente eingeführt. Da ist zunächst das Referendum: Alle Verfassungsänderungen, Gesetze sowie Ausgaben über 250 000 Franken mussten dem Volk unterbreitet werden. (1998 wurde das obligatorische Gesetzes- und Finanzreferendum in ein fakultatives verwandelt.)

Die Stimmberechtigten hatten aber nicht nur das letzte Wort über alle wichtigen Geschäfte, die ihnen die «vorberathende Commission» vorlegte. Sie konnten mit dem Initiativrecht auch selber Vorschläge einbringen. Waren bis dahin nur Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung zulässig, wurde das Instrument nun auf Teilrevisionen der Verfassung sowie auf Gesetze ausgedehnt. 5000 Unterschriften waren nötig, um eine Volksabstimmung auszulösen. Mit dem ebenfalls eingeführten, vom Landsgemeindekanton Glarus inspirierten Instrument der Einzelinitiative konnte sogar ein einzelner Stimmbürger ein Begehren lancieren. Dieses musste allerdings die Unterstützung von mindestens einem Drittel der Kantonsräte erlangen, um vors Volk zu kommen.

Auch bei der Wahl der Behörden wurde der Einfluss der Stimmberechtigten ausgedehnt. Der Regierungsrat wurde

Winterthur und die Landschaft gaben den Ausschlag

Ergebnis der Abstimmung über die neue Verfassung vom 18. April 1869, nach Bezirk
Anteil Ja-Stimmen, in Prozent



QUELLE: STATISTISCHES AMT KANTON ZÜRICH NZZ Visuals/efl.

nicht mehr durch das Parlament, sondern direkt durch die Bürger gewählt. Und auch die Zürcher Abordnung im Ständerat wurde in Volkswahlen bestimmt.

Radikaler Wandel

Direktdemokratische Rechte waren in der Schweiz damals nicht unbekannt. Die Volksinitiative kannten 1869 bereits mehrere Kantone, etwa die Waadt oder der Aargau. Sie beschränkte sich dort aber meist auf allgemeine Anregungen oder auf Verfassungsänderungen. Auch das Referendum existierte auf kantonaler Ebene bereits, war aber mit zum Teil hohen Hürden versehen. Der Kanton Zürich ging bei beiden Instrumenten deutlich weiter.

Vor allem aber hatte vor Zürich kein Kanton einen solch radikalen Wandel von einem reinen Repräsentativsystem zu einem Modell mit weitreichenden direktdemokratischen Elementen vollzogen. Kein Wunder, hoben die Demokraten «ihre» Verfassung zu einem historischen Pionierwerk empor. «Der Landbote» bezeichnete sie als «ersten konsequenten Versuch, die Idee der reinen Volksherrschaft in einer den modernen Kulturverhältnissen entsprechenden Form durchzuführen».

Da die Bewegung nicht zuletzt sozialpolitische Ziele verfolgte, erhofften sich gerade Frühsozialisten wie Karl Bürkli von der direkten Demokratie die Lösung der sozialen Frage. Tatsächlich wurden in der Folge einige Reformen in diese Richtung angestossen, etwa der bereits in der Verfassung festgeschriebene kostenlose Volksschulunterricht. Jedoch scheiterten die Demokraten 1871 mit einem Fabrikgesetz, das die Höchstarbeitszeit reduziert hätte, in der Volksabstimmung.

Inspiration für den Bund

Auch wenn sich die Erwartungen der Demokraten an die Volksrechte nicht gänzlich erfüllen sollten, wurde Zürich zum Wegbereiter für die Einführung und den Ausbau der direkten Demokratie in anderen Kantonen sowie auf Bundesebene. 1874 führte die Eidgenossenschaft das fakultative Referendum ein; 1891 folgte die Volksinitiative.

Sogar jenseits der Landesgrenzen fanden die Verfassungsrevision von 1869 und die Ausbreitung der direkten Demokratie in der Schweiz Beachtung. In den USA erschienen Ende des 19. Jahrhunderts zahlreiche Publikationen über die «Swiss democracy». Ähnlich den Demokraten in Zürich bildete sich eine Bewegung, die mehr Volksrechte forderte. In einigen Gliedstaaten, vor allem im Westen der USA, gelang es ihr, das Initiativ- und Referendumsrecht durchzusetzen.

Wem sie das zu verdanken hatten, war den amerikanischen Vorkämpfern der direkten Demokratie – die sich mitunter selber als «populists» bezeichneten – bewusst. Der einflussreiche Publizist James W. Sullivan liess Karl Bürkli ein Exemplar seines 1892 erschienenen Buchs über die Schweizer Demokratie zukommen. Die Widmung war kurz und ehrfurchtsvoll: «Pioneer!»

Verfassung von 1869

lkz. · Die am 18. April 1869 angenommene Kantonsverfassung bringt Veränderungen, die Jahrzehnte Bestand haben. **Initiative und Referendum:** 5000 Bürger können eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung zur Abstimmung bringen. Über Verfassungs- und Gesetzesänderungen sowie Ausgaben über 250 000 Franken wird abgestimmt. **Volkswahl von Regierungs- und Ständeräten:** Die Regierung wird nicht mehr vom Parlament, sondern direkt durch das Volk gewählt, ebenso die beiden Ständeräte. **Abschaffung der Todesstrafe:** Das Strafrecht wird auf «humane Grundsätze» gestellt. **Gründung der Kantonalbank:** Um Bauern und Gewerbe den Zugang zu Krediten zu erleichtern, wird der Staat beauftragt, eine eigene Bank zu errichten. **Unentgeltliche Volksschule:** Der Volksschulunterricht ist obligatorisch. **Progressive Steuern:** Alle Steuerpflichtigen sollen «im Verhältnisse der ihnen zu Gebote stehenden Hülfsmittel» zur Finanzierung der Staatstätigkeit beitragen. **Sozialpolitik:** Der Staat soll das Genossenschaftswesen fördern und die Gemeinden im Armenwesen unterstützen. **Religionsfreiheit:** Kultus- und Lehrfreiheit werden festgeschrieben.

Der Kindermörder Götti wird als Letzter geköpft

1865 lehnt der Grosse Rat eine Begnadigung ab – vier Jahre später ist die Todesstrafe dann aber Geschichte

ADI KÄLIN

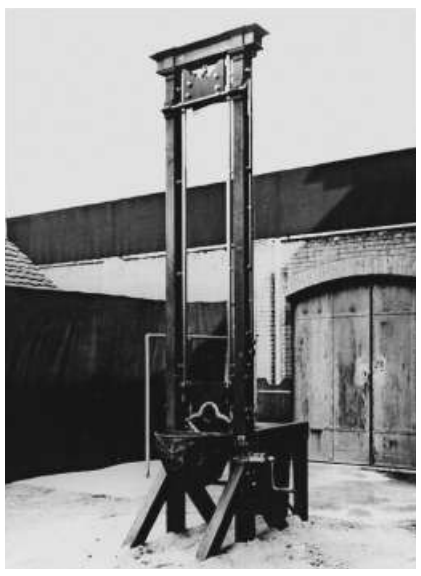
Es muss ein gewaltiges Spektakel gewesen sein, diese letzte Hinrichtung mit der Guillotine auf Zürcher Boden. Tags zuvor, am 9. Mai 1865, hatten Häftlinge der Oetenbacher Strafanstalt das Tötungsgerät auf der Markstallermatte in der Nähe des heutigen Limmatplatzes aufgestellt. Nun machten sich zwei Kutschen auf den Weg von der Stadt in die damals noch unabhängige Gemeinde Aussersihl – in der einen sassen der Polizeidirektor, der Staatsanwalt und der Arzt der Strafanstalt, in der andern der verurteilte Kindermörder Hans Heinrich Götti, begleitet und betreut von zwei Priestern. Trotz der frühen Morgenstunde war der Richtplatz «von Tausenden und Abertausenden belagert», so dass die Kutschen kaum durchkamen, wie es in einer zeitgenössischen Druckschrift heisst. Die «Freitagszeitung» sprach von 15 000 Zuschauern und geisselte die «traurige Schaulust der Massen».

Götti habe die Fassung verloren und auf dem ganzen Weg gejammert und geschluchzt. Als seine Kutsche am Hinrichtungsort angekommen sei, sei er «willens- und besinnungslos» gewesen. Die Knechte des Scharfrichters hätten ihn die Treppe hochgezogen. Schliesslich sei «der schauerliche Akt des Gesetzes an einem Leblosen vollzogen» worden. Der Verfasser des Berichts in der «Freitagszeitung» machte aus seiner Abscheu vor dem unwürdigen Schauspiel kein Hehl: «Es ist ein konfuses Ding um die Religion gewisser Leute. Da glauben sie an ein ewiges Leben, an einen Himmel und an eine Hölle, und wagen doch, einen verbrecherischen Menschen, bevor Gott ihn abruft, vor dessen Richterstuhl durch Kopfabhauen zu spediren.»

Hans Heinrich Götti aus Adliswil war eine gescheiterte Existenz: Die Jugend war schwierig gewesen, früh musste er in die Fabrik, um Geld zu verdienen. Später schlug er sich mit dem Weinsteinhandel durch, sass aber mehr in der Wirtschaft und betrank sich. Die Ehe war zerrüttet, seine Frau traf sich schon länger mit einem andern Mann. Und die sieben Kinder starben meist in den ersten Tagen nach der Geburt – wie sich später herausstellte, nur das erste eines natürlichen Todes. Beim letzten Mal wurden die Gerüchte so laut, dass der Gemeindeammann schliesslich den zuständigen Bezirksstatthalter informierte – obwohl das «Gemunkel hauptsächlich vom Frauen-Geschlecht» komme.

Kurz nach der Geburt hatte der Säugling plötzlich weisse Lippen und weisse Bläschen und Flecken im Gesicht. Später verfärbten sich Mundhöhle, Lippen und Zunge braun. Das Kind schrie heftig, zappelte vor Schmerzen und hob immer wieder das Köpfchen, als ob es erbrechen wollte. Nach einer qualvollen Nacht starb das Kind. Völlig unberührt teilte der Vater dies dem Sigristen im Wirtshaus mit: «Es ist mir auch wieder eins gestorben. Ihr könnt es dann abholen.» Und bestellte die nächste Halbe Most. Die Untersuchung des Kindes zeigt später, dass es mit Säure vergiftet worden sein muss. Und tatsächlich wird im Abtritt des Verdächtigen ein Fläschchen mit Scheidewasser gefunden, Salpetersäure also. Erst nachdem ihn das Schwurgericht zum Tod verurteilt hat, legt Götti in der Strafanstalt ein Geständnis ab. Er gesteht nicht nur den einen Mord, sondern gibt zu, sechs seiner sieben Kinder mit Scheidewasser umgebracht zu haben.

Eigentlich hatte damals die Idee, die Todesstrafe abzuschaffen, schon breite Bevölkerungskreise überzeugt. Es lag auch bereits eine Motion des Wädenswiler Pfarrers Friedrich Häfelin vor, mit der dieser Forderung Nachdruck verliehen werden sollte. Im konkreten Fall aber schlug das Pendel im Grossen Rat noch einmal auf die andere Seite aus: Mit 100 gegen 87 Stimmen wurde die Begnadigung Göttis abgelehnt. Immerhin schloss der Ratspräsident die Sitzung mit dem Wunsch, dies möge die letzte Hinrichtung im Kanton sein.



Zürichs letzte Guillotine, 1836 von einem Klotener konstruiert. SONDERSAMMLUNG ZHB LUZERN

> Trotz der frühen Morgenstunde war der Richtplatz «von Tausenden und Abertausenden belagert», so dass die Kutschen kaum durchkamen, wie es in einer Schrift heisst.

Sein Wunsch ging in Erfüllung: Als der Verfassungsrat am 1. September 1868 den entsprechenden Artikel 5 behandelte, war die Abschaffung der «Todes- und Kettenstrafe» bloss noch Formsache. Nur noch 6 Ratsmitglieder stimmten für die Beibehaltung der Todesstrafe, 195 dagegen. Auch argumentativ hatten die Befürworter der Todesstrafe nicht mehr viel zu bieten. Ein Tierarzt aus Gossau fand, ein Mörder verdiene die Todesstrafe, die ja auch eine Art Notwehr des Staates sei. Ein anderer meinte, es gebe nun einmal in der Welt solche Scheusale, «wo der allgemeine Ruf die Todesstrafe verlangt».

Auch die Hinrichtung Göttis drei Jahre zuvor wurde in der Sitzung zum Thema. Solche Szenen, wie sie sich damals abgespielt hätten, könnten «erfahrungsgemäss Gefühle der Roheit wecken», sagte ein Sprecher. Einer wusste von einem Mann zu berichten, der bei einer Hinrichtung vom Blut des Getöteten bespritzt worden sei – und wenige Stunden danach «wegen weniger Batzen einen Mord begangen» habe. Eine Abschreckung existiere also nicht, eher das Gegenteil sei wahr.

Zürich war 1869 der erste Deutschschweizer Kanton, in dem die Todesstrafe abgeschafft wurde. Die Guillotine, die 1836 von einem Klotener Mechaniker konstruiert worden war, wurde an den Kanton Schaffhausen verkauft, der sie an den Kanton Luzern auslieh, sich später aber beklagte, die Hinrichtungsmaschine sei letztes Mal «in nicht gereinigtem Zustand» zurückgekommen. Luzern musste die Guillotine nun den Schaffhausern abkaufen, lieh sie aber selber wieder aus, zuletzt an den Kanton Obwalden, der 1940 die allerletzte Hinrichtung nach zivilem Strafrecht vollzog und so den Mörder Hans Vollenweider vom Leben zum Tod brachte.

Günstiges Geld für freie Bürger

Wie der Fabrikant und Politiker Johann Jakob Keller gegen das «System Escher» und für eine Kantonalbank kämpft

RETO FLURY

Die Hoffnung der Zürcher Bauern wäre beinahe in Gülle versunken. Als kleiner Bub, notierte Johann Jakob Keller in seinen Lebenserinnerungen, sei er einst auf einem Bauernhof in den Jauchetrog gefallen und wäre ertrunken, hätte ihn seine Tante nicht herausziehen können.

Keller überlebte und verschied erst 1903 nach einer langen Karriere als Fabrikant und Politiker. Die NZZ huldigte ihm mit einem Nachruf, der fast eine halbe Zeitungsseite lang war. Als «demütiger und ergebener Christ» wurde er gewürdigt. Als jemand, der «das Volk» verstanden habe, «ohne jedoch zur Volksschmeichelei Zuflucht genommen zu haben», und der ganz «ohne Zutun der Behörden» zu seinem Titel gekommen sei: demjenigen des «Bankvaters».

Die salbungsvolle Bezeichnung spielt auf die Zürcher Kantonalbank an und lässt leicht vergessen, dass ihre Gründung im Jahr 1870 kein schöpferischer Akt eines einzelnen Politikers, sondern das Resultat eines jahrelangen, zähen Ringens war. Der Kanton Zürich war kein Pionier, andere hatten schon ab den 1830er Jahren eine «Staatsbank» errichtet. In Zürich traf die Idee aber auf den zähen Widerstand der liberalen Eliten. Erst mit der Revolte der demokratischen Bewegung erhielt sie Aufwind.

Unzufriedenheit auf dem Land

Dass sie sich schliesslich durchsetzte, hatte viel mit aufgestauter Unzufriedenheit in der Zürcher Landschaft zu tun. Dort waren verschuldete Bauern in vorindustriellen Zeiten gegenüber ihren Gläubigern im Vorteil gewesen. Denn es gab fast keine Alternative zum Boden, um Geld anzulegen. Wie die Schuldner diese für sie idyllische Lage ausnützten, beschrieb ein Bezirksrichter aus dem Stammertal: Es sei mehr oder weniger vom «Wohlwollen des Briefschuldners» abhängig gewesen, ob er rechtzeitig zinsen wollte oder nicht. In ersterem Fall habe er zum Dank ein schönes Zinstrinkgeld und eine Wurst «samt einem guten Schoppen» erhalten. «Im anderen Fall eben dasselbe aus Gewohnheit.»

Um 1850 ging diese alte Welt zu Ende. Immer mehr Kapital wurde in den Bau der Eisenbahnen und der staatlichen Infrastruktur sowie in das Wachstum der Industrie umgeleitet. In ländlichen Gegenden war bald von «Kreditklemme» und «Geldnot» die Rede. Privatgläubiger hatten mehr Möglichkeiten, und die Bauern mussten sich mit höheren Zinsen arrangieren und mit Banken, die auf pünktliche Zahlungen pochten. Institute wie die frisch gegründete Kreditanstalt von Alfred Escher, die als Beschleuniger galten, gerieten ins Kreuzfeuer.

Diese epochale Wende gab den Promotoren einer Staatsbank wie dem Frühsozialisten Karl Bürkli oder eben Johann Jakob Keller Auftrieb. Für Keller, der als Fabrikant und Gemeindepräsident von Fischenthal die ländlichen Verhältnisse bestens kannte, sollte die Bank aber nicht nur der Geldversorgung dienen. Sie hatte in seinen Augen auch einen staatspolitischen Zweck, weil sie verhindern sollte, dass aus wirtschaftlichen Abhängigkeiten politische werden. Der Umstand, dass die Bürger nicht mehr rein auf Kapitalisten oder Privatbanken angewiesen wären, sondern dass sie sich jeden Augenblick der Staatsbank bedienen könnten, würde sie patriotisch stimmen und gegenüber ihren Gläubigern freier und unabhängiger stellen. So hiess es in einem Vorstoss der Gemeinde Fischenthal an die Zürcher Regierung, der 1852 unter der Ägide Kellers eingereicht wurde.

Er blieb ebenso erfolglos wie andere Reformbemühungen. Keller schloss sich langsam, aber sicher der demokratischen Opposition an gegen das «System Escher» und die liberale «Bureaukratie» und warb im «Volksblatt vom Bachtel» und im aufmüpfigen «Landboten» für seine Ideen. An einem Bezirkssängerfest in Uster forderte er, eine Dose Schmierfett in der Hand, der «Staatswagen» müsse repariert und von einem neuen Fuhrmann geführt werden – «vom Volk selbst».



Johann Jakob Keller wirbt im aufmüpfigen «Landboten» für seine Ideen. PD

> Johann Jakob Keller malte sich aus, dass es Arbeitern mit einer Kantonalbank möglich werde, ein Heim zu kaufen. Dies werde aus einer «liederlichen» eine «zufriedenere» Arbeiterklasse machen.

Lauter «urchige» Gegner

1866, er war inzwischen Mitglied des Kantonsparlaments, unternahm Keller einen neuen Anlauf zur Gründung einer Kantonalbank. Der Vorstoss wurde überwiesen, doch der konservative Finanzdirektor Felix Wild setzte eine Kommission ein, in der das Projekt zum Scheitern verurteilt war. Sie bestand aus lauter «urchigen Bankgegnern» (NZZ) und Keller als einzigem Befürworter. Die Kommission begrub das Projekt im Januar 1868, kurz vor der von der Opposition erzwungenen Abstimmung über eine Verfassungsrevision, was die aufgewühlte Stimmung zusätzlich anheizte.

Im Verfassungsrat, der nach dem Volks-Ja gewählt wurde, hatten Keller und die anderen «System»-Gegner die Überhand. Sie verankerten in einem Artikel, dass der Staat zur «Hebung des allgemeinen Kreditwesens beförderlich» eine Kantonalbank führen sollte. Keller malte sich auch aus, dass es Arbeitern damit möglich werde, ein Heim zu kaufen. Es werde sie zum Sparen anspornen und aus einer «liederlichen» eine «zufriedenere» Arbeiterklasse machen.

Nach der Gründung der Kantonalbank wurde Keller in den Bankrat gewählt, und er übte das Amt drei Jahrzehnte aus. Fast gleichzeitig trat er in den Nationalrat ein, gehörte dort zur radikaldemokratischen Gruppe und setzte sich für die Schaffung einer Zentralbank ein. Diese wurde aber erst zwei Jahre nach seinem Tod gegründet.