

Die Zürcher Kantonsregierung seit 1803

DISSERTATION

der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Stefan G. Schmid
von
Zollikon ZH und Zeihen AG

genehmigt auf Antrag von
Prof. Dr. Alfred Kölz

Schulthess Juristische Medien AG, Zürich

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XV
Quellenverzeichnis.....	XVIII
Literaturverzeichnis.....	XXXIV
Einleitung.....	1
I. Vorläufer der Zürcher Kantonsregierung.....	3
1. Die Regierung des alten Zürcher Stadtstaates.....	3
a) Überblick über die Verfassungsentwicklung.....	3
b) Die Regierung im 18. Jahrhundert.....	4
c) Dem Umsturz entgegen.....	11
d) Provisorische Regierung und Landeskommision.....	13
2. Die Regierung der Helvetischen Republik.....	15
a) Die helvetische Zentralregierung.....	15
b) Die Zürcher Kantonsverwaltung.....	17
aa) <i>Regierungsstatthalter und Verwaltungskammer</i>	18
bb) <i>Interimsregierung</i>	23
cc) <i>Provisorische Kantonsregierung</i>	26
c) Helvetische Entwürfe für eine erste Zürcher Kantonsverfassung....	27
d) Zerfall der Helvetischen Republik und Einberufung der Consulta.....	29
II. Die Mediationsregierung.....	31
1. Die Entstehung der ersten Zürcher Kantonsverfassung.....	31
2. Die Regierungskommission und die Einführung der Mediationsverfassung.....	35
3. Der Kleine Rat.....	42
a) Zusammensetzung und Wahl des Kleinen Rates.....	42
b) Stellung des Kleinen Rates und seiner Mitglieder.....	43
aa) <i>Stellung des Kleinen Rates</i>	43
bb) <i>Stellung der Mitglieder</i>	44
c) Stellung der Bürgermeister.....	45

d)	Aufgaben und Befugnisse des Kleinen Rates.....	46
aa)	<i>Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse</i>	46
bb)	<i>Rechtsetzungsbefugnisse</i>	48
cc)	<i>Rechtsprechungsbefugnisse</i>	51
e)	Organisation und Geschäftsordnung des Kiemen Rates.....	55
aa)	<i>Organisation des Kleinen Rates</i>	55
bb)	<i>Geschäftsordnung des Kleinen Rates</i>	57
f)	Kollegialregierung und Kollegialprinzip.....	59
III.	Die Restaurationsregierung	65
1.	Von der Mediations- zur Restaurationsverfassung.....	65
2.	Der Kleine Rat.....	71
a)	Zusammensetzung und Wahl des Kleinen Rates.....	71
b)	Stellung des Kleinen Rates und seiner Mitglieder.....	73
c)	Stellung der Bürgermeister.....	74
d)	Aufgaben und Befugnisse des Kleinen Rates.....	74
e)	Organisation und Geschäftsordnung des Kleinen Rates.....	77
aa)	<i>Organisation des Kleinen Rates</i>	77
bb)	<i>Geschäftsordnung des Kleinen Rates</i>	79
IV.	Die Regenerationsregierung	81
1.	Von der Restaurations- zur Regenerationsverfassung.....	81
2.	Der Regierungsrat.....	87
a)	Vorbemerkungen zu Gewaltendreiheit und Gewaltenteilung.....	87
b)	Zu Herkunft und Verbreitung der Bezeichnung «Regierungsrat»....	88
c)	Zusammensetzung und Wahl des Regierungsrates.....	90
aa)	<i>Wahlorgan</i>	90
bb)	<i>Mitgliederzahl</i>	90
cc)	<i>Vertretungsverhältnis Stadt - Landschaft</i>	92
dd)	<i>Wählbarkeitsbestimmungen und Amtsdauer</i>	93
d)	Bürgermeister.....	95
aa)	<i>Bürgermeister oder Landammänner?</i>	95
bb)	<i>Wahl</i>	96
e)	Stellung des Regierungsrates und seiner Mitglieder.....	96
aa)	<i>Unterordnung des Regierungsrates unter den Grossen Rat</i>	96
bb)	<i>Stellung der Regierungsratsmitglieder</i>	101
f)	Stellung der Bürgermeister.....	102
g)	Aufgaben und Befugnisse des Regierungsrates.....	104
aa)	<i>Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse</i>	104
bb)	<i>Rechtsetzungsbefugnisse</i>	105
cc)	<i>Rechtsprechungsbefugnisse</i>	107

h)	Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates.....	111
aa)	<i>Organisation des Regierungsrates</i>	111
bb)	<i>Geschäftsordnung des Regierungsrates</i>•.....	113
V.	Das «Septemberregiment» (1839-1845)	117
1.	Der «Straussenhandel» und der «Züriputsch».....	117
a)	Der «Straussenhandel».....	117
b)	Der Verlauf des «Züriputches».....	119
c)	Der ergänzte Staatsrat als provisorische Kantonsregierung.....	123
d)	Zur Bedeutung des «Züriputches».....	128
e)	Schicksal des «Septemberregimentes».....	129
2.	Die Verfassungsänderungen und die neue Geschäftsordnung von 184Q.....	133
a)	Vorbehalte zum Grundsatz der Gewaltenteilung.....	133
b)	Verkleinerung des Regierungsrates.....	134
aa)	<i>Die Motion Hürlimann-Landis</i>	134
bb)	<i>Die Verhandlungen des Grossen Rates und die Volksabstimmung</i>	135
c)	Geschäftsordnung des Regierungsrates.....	137
VI.	Vom Kollegial- zum Departementalsystem	139
1.	Das Departementalsystem.....	139
a)	Abgrenzung zum Direktorialsystem.....	139
b)	Begriff, Herkunft und Verbreitung des Departementalsystems, ...	141
2.	Die Einführung des Departementalsystems im Zürcher Regierungsrat.....	144
a)	Das Departementalsystem als «Tabuthema» 1839/40.....	144
b)	Die Verfassungsänderung von 1849.....	146
aa)	<i>Mängel des Kollegialsystems</i>	146
bb)	<i>Die Motion Brändli von 1847</i>	148
cc)	<i>Die Verhandlungen der Grossratskommission und ihres Ausschusses</i>	149
dd)	<i>Die Verhandlungen des Grossen Rates und die Volksabstimmung</i>	151
3.	Das Organisationsgesetz von 1850.....•.....	155
a)	Direktionen.....	155
b)	Geschäftsordnung des Regierungsrates.....	158
c)	Stellung, Aufgaben und Befugnisse der Regierungspräsidenten...	159
4.	Das Departementalsystem in der Praxis.....	160

VII. Die Demokratisierung der Kantonsregierung.....	163
1. Von der Regenerationsverfassung zur «demokratischen» Kantonsverfassung.....	163
a) Politische Entwicklung.....	163
b) Der Verfassungsentwurf von 1864.....	165
c) Einführung der direkten Volkswahl der Bezirksbehörden 1865....	166
d) Überblick über die Revisionsbewegung von 1867 bis 1869.....	168
2. Zu Herkunft und Verbreitung der Volkswahl der Regierung.....	171
3. Volkswahl der Regierung und Direktorialsystem in der Auseinandersetzung zwischen Jakob Dubs und Carl Hilty.....	178
4. Die Zürcher Verhandlungen.....	180
a) Volkswahl des Regierungsrates.....	180
b) Mitgliederzahl und Direktorialsystem.....	187
c) Regierungspräsidium..!	192
d) Wählbarkeitsbestimmungen und Amtsdauer.....	194
e) Unvereinbarkeitsbestimmungen.....	196
f) Verantwortlichkeit.....	198
g) Abberufungsrecht.....	199
h) Aufgaben und Befugnisse.....	201
i) Sitzungsöffentlichkeit.....	202
VIII. Zusammensetzung und Wahl des Regierungsrates - Entwicklung seit 1869.....	205
1. Wahlsystem.....	205
2. Wählbarkeit und Amtsdauer.....	206
3. Die Versuche zur Einführung der Verhältniswahl des Regierungsrates.....	208
a) Geschichtliche Voraussetzungen.....	208
aa) <i>Die demokratische Alleinherrschaft.....</i>	<i>208</i>
bb) <i>Demokraten und Liberale im Kampf um die Vorherrschaft... 210</i>	<i>210</i>
cc) <i>Die Regierungsbeteiligung der politischen Linken.....</i>	<i>212</i>
dd) <i>Die Praxis des freiwilligen Proporz.....</i>	<i>214</i>
b) Zur Verhältniswahl des Kantonsrates.....	217
c) Minderheitenschutzbestimmungen und Verhältniswahl der Regierung.....	218
aa) <i>Minderheitenschutzbestimmungen in den Kantonsverfassungen.....</i>	<i>218</i>
bb) <i>Herkunft und Verbreitung der Verhältniswahl der Regierung.....</i>	<i>219</i>

d)	Integration der politischen Minderheiten nach dem Landesgeneralstreik (1918/19).....	221
aa)	<i>Zwei Motionen im Kantonsrat</i>	221
bb)	<i>Die Haltung des Regierungsrates</i>	223
cc)	<i>Die Haltung des Kantonsrates</i>	225
e)	Ein neuer Anlauf: Motion Lang (1921).....	227
f)	Die Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei (1930-1932).....	229
aa)	<i>Die Verhältniswahl als Forderung der Sozialdemokraten</i> . . .	229
bb)	<i>Die Haltung des Regierungsrates</i>	230
cc)	<i>Kantonsrat und Volksabstimmung</i>	232
g)	Zwei Initiativen (1987/88-1990).....	233
aa)	<i>Die Einzelinitiative Pedernana</i>	233
bb)	<i>Die Volksinitiative</i>	234
cc)	<i>Die Haltung des< Regierungsrates</i>	234
dd)	<i>Kantonsrat und Volksabstimmung</i>	235
h)	Würdigung.....	236

IX.	Stellung des Regierungsrates und seiner Mitglieder - Entwicklung seit 1869	243
1.	Stellung des Regierungsrates.....	243
a)	Verfassungstext.....	243
aa)	<i>Grundsätzliche Unabhängigkeit von Kantons- und Regierungsrat</i>	243
bb)	<i>Vorrangstellung des Kantonsrates</i>	244
cc)	<i>Die Oberaufsicht des Kantonsrates insbesondere</i>	246
b)	Verfassungswirklichkeit.....	249
2.	Stellung der Regierungsratsmitglieder.....	250
a)	Unvereinbarkeitsbestimmungen.....	250
aa)	<i>Unvereinbarkeit mit anderen Staats- oder Gemeindeämtern</i>	250
bb)	<i>Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft in den eidgenössischen Räten</i>	251
cc)	<i>Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft in Verwaltungsräten</i>	254
dd)	<i>Pensionen-, Titel- und Ordensverbot</i>	254
b)	Rücktritt aus dem Regierungsrat.....	255
c)	Amtseid und Amtsgelübde.....	256
d)	Verantwortlichkeit.....	256
aa)	<i>Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit</i>	256
bb)	<i>Strafrechtliche und disziplinarische Verantwortlichkeit</i>	258
e)	Besoldung.....	260

X.	Aufgaben und Befugnisse des Regierungsrates -	
	Entwicklung seit 1869	263
1.	Regierung.....	263
2.	Vollzug und Verwaltung.....	266
3.	Rechtsetzung, insbesondere Verordnungsrechtsetzung.....	268
	a) Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat.....	268-
	b) Verordnungsrechtsetzung.....	269
	aa) <i>Von der Verwaltungs- zur Rechtsverordnung</i>	270
	bb) <i>Selbständiges Verordnungsrecht</i>	271
	cc) <i>Unselbständiges Verordnungsrecht</i>	275
	dd) <i>Verordnungen mit Genehmigungsvorbehalt.:</i>	276
4.	Rechtsprechung.....	278
XI.	Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates -	
	Entwicklung seit 1869 J.....	283
1.	Das Organisationsgesetz von 1871.....	283
2.	Das Organisationsgesetz von 1899.....	285
3.	Die Verfassungsänderung von 1916.....	288
4.	Reformbemühungen und Reformbedarf.....	292
	a) Die Reformideen des Regierungsrates 1919.....	292
	b) Kommission für die Reform der Regierungstätigkeit und der Verwaltungsführung 1972-1975.....	293
	aa) <i>Vorschläge der Reformkommission</i>	293
	bb) <i>Umsetzung der Reformvorschläge</i>	295
	c) «Regierungsprogramm».....	295
	d) Neuerungen im Rahmen der so genannten Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.....	296
	aa) <i>Zweck der Verwaltungsreform</i>	296
	bb) <i>Teiländerungen des Organisationsgesetzes 1997</i>	297
	cc) <i>Totalrevision des Organisationsgesetzes</i>	299
5.	Die Mitgliederzahl als organisationsrechtliches Problem.....	300
	Schlussbetrachtung	303
	Anhang	307
I.	Zeittafel zur geschichtlichen Entwicklung der Zürcher Kantonsregierung seit 1803.....	307
II.	Kurzbiographien sämtlicher Mitglieder der Zürcher Kantonsregierung seit 1803.....	309

III.	Mehrheitsverhältnisse in der Kantonsregierung im 19. Jahrhundert	366
IV.	Parteilpolitische Zusammensetzung des Regierungsrates seit 1869.....	367
V.	Bürgermeister von 1803 bis 1850.....'	368
VI.	Präsidenten des Regierungsrates seit 1850.....'	370
VII.	Mitglieder des Staatsrates von 1814 bis 1850.....	373
VIII.	In den Bundesrat gewählte (ehemalige) Mitglieder des Zürcher Regierungsrates.....	374
IX.	Staatsschreiber seit 1803.....	375
X.	Entwicklung der Direktionen seit 1850.....	377
XI.	Kantonale Regierungs- und Verwaltungsgebäude.....	380