

**Zeitschrift:** Der Geschichtsfreund : Mitteilungen des Historischen Vereins Zentralschweiz

**Herausgeber:** Historischer Verein Zentralschweiz

**Band:** 132 (1979)

**Artikel:** Der Versuch, die Kantonsverfassung von Schwyz 1866 in demokratischem Sinne zu revidieren

**Autor:** Schelbert, Urspeter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-118665>

#### 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:** 14.01.2026

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

# Der Versuch, die Kantonsverfassung von Schwyz 1866 in demokratischem Sinne zu revidieren

lic. phil. Urs Peter Schelbert, Steinhausen

## *Einleitung*

Wie in andern Kantonen der Schweiz fanden sich auch im Lande Schwyz nach 1848 Männer, die sich für den Ausbau der Volksrechte und der direkten Demokratie einsetzten. In zwei Anläufen (1854/55 und 1866) versuchten sie über eine Teilrevision der Kantonsverfassung, den Bürgern grössere Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Beide Male entschied sich eine Mehrheit der Stimmenden gegen sie. Es blieb der Revision von 1876 vorbehalten, wenigstens einige ihrer Forderungen in die Verfassung einzuführen.

Ohne die eben skizzierten Vorgänge ganz ausser Acht zu lassen, möchte ich mich in der vorliegenden Arbeit<sup>1</sup> vor allem auf die Verfassungsrevisionsbestrebungen von 1866 konzentrieren.<sup>2</sup> Auf sie wurde in der Literatur bis heute nur vereinzelt hingewiesen. Anton Castell erwähnt sie in seiner «Geschichte des Landes Schwyz» mit keinem Wort.<sup>3</sup> Paul Reichlin widmet ihnen gerade soviel: «1866 wurde eine reichbefrachtete Volksinitiative für eine Teilrevision der

<sup>1</sup> Diese Arbeit verdankt ihr Entstehen einer Seminarübung am historischen Seminar der Universität Basel von 1975, die sich unter der Leitung von Professor Dr. Markus Mattmüller mit dem Thema «Demokratische Bewegungen des schweizerischen Bundesstaates» befasste.

<sup>2</sup> Leider gibt es bis heute noch keine umfassende Studie über die Geschichte des Kantons Schwyz seit der Gründung des Bundesstaates. Dieser Mangel ist zum Teil die Ursache, dass nur am Rande auf grössere Zusammenhänge hingewiesen wird.

<sup>3</sup> Anton Castell. *Geschichte des Landes Schwyz*. Herausgegeben vom Historischen Verein des Kantons Schwyz. Zürich/Köln 1966<sup>2</sup>.

KV (Kantonsverfassung) vom Volke verworfen.»<sup>4</sup> Allein Hans Windlin äussert sich in seiner Dissertation «Die institutionelle Entwicklung der Staatsform des Kantons Schwyz im 19. Jahrhundert» ausführlicher über die Revisionsbewegung.<sup>5</sup> Seine Beurteilung gab mir erst den Mut, mich mit ihr auseinanderzusetzen.<sup>6</sup> Sie steht auch in einem gesamtschweizerischen Zusammenhang.<sup>7</sup>

Die Quellenlage zu dieser Arbeit ist recht dürftig, zumal das Sprachorgan der Revisionisten, die Lachener Zeitung «Marchbote», in keinem Archiv gesammelt vorgefunden werden konnte.<sup>8</sup> In der Hauptsache stützen sich meine Ausführungen auf die greifbaren zeitgenössischen Zeitungen<sup>9</sup> und die amtlichen Publikationen, die im Staatsarchiv Schwyz aufbewahrt werden.

### *1. Die Verfassungszustände im Kanton Schwyz bis 1848*

#### *a) Vor 1798*

Im 18. Jahrhundert umfasste der Stand Schwyz nur das innere Land Schwyz, das heisst das Gebiet des heutigen Bezirkes Schwyz.

<sup>4</sup> Paul Reichlin. «Demokratische Verfassung und verfassungsmässige Demokratie im Ablauf eines Jahrhunderts». In: *Der Stand Schwyz im hundertjährigen Bundesstaat 1848—1948. Dem Volk und den Behörden des Kantons Schwyz dargeboten vom Regierungsrat*. Einsiedeln 1948. S. 27.

<sup>5</sup> Hans Windlin. *Die institutionelle Entwicklung der Staatsformen des Kantons Schwyz im 19. Jahrhundert*. Dissertation Fribourg. Winterthur 1965.

<sup>6</sup> Ebd. S. 42.

<sup>7</sup> Peter Gilg. *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutschschweizerischen Demokraten in den frühen 60er Jahren des 19. Jahrhunderts*. Dissertation Bern. Bern 1951. Martin Schaffner. «Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre.» Habilitationsarbeit. Kurz vor dem Abschluss.

Vergleiche auch: Hans von Geyser. «Die demokratische Bewegung in den Kantonen». In: *Handbuch der Schweizer Geschichte*. Bd. 2. Zürich 1977. S. 1052—1062.

<sup>8</sup> Marchbote. Freisinniges Organ für den Kanton Schwyz, Publikationsmittel der Kantons-, Bezirks- und Gemeindebehörden, Lachen: erschien vom 6. Dezember 1862 bis 29. Juli 1895 und wurde gedruckt bei J. Mettler-Düggelin. Im Staatsarchiv Schwyz (St. A. SZ) liess sich die Zeitung nicht auffinden, obwohl in: Fritz Blaser. *Bibliographie der Schweizer Presse mit Einschluss des Fürstentums Liechtenstein*. Bd. 1. Basel 1956. S. 644 dieses Archiv als Standort angegeben ist.

<sup>9</sup> Bote der Urschweiz, Schwyz. Einsiedler Anzeiger, Einsiedeln. March-Anzeiger, Lachen. Neue Zürcher-Zeitung, Zürich. Schwyzer Zeitung, Schwyz.

Die übrigen Landschaften, die heute zusammen den Kanton Schwyz bilden, waren — mit Ausnahme der freien Republik Gersau — Untertanengebiete des Standes Schwyz, der über sie die alleinige Landeshoheit ausübte. Die Abhängigkeiten der verschiedenen Landschaften waren recht unterschiedlich.<sup>10</sup>

Die Schwyzer Landsgemeinde, an der sich nur die Bürger des alten Landes Schwyz versammelten, war die alleinige Trägerin der obersten Staatsgewalt.

### b) Von 1798 bis 1848

Der bevorstehende Einmarsch der Franzosen in das Gebiet des Kantons Schwyz am Vorabend der Jahrhundertwende bewog die Bürger des alten Landes Schwyz an einer Landsgemeinde, die Beisassen und Untertanen der Landschaften als gleichberechtigte Bürger anzuerkennen. In der Zeit der helvetischen Republik gingen seine Gebiete in den Kantonen Waldstätten und Linth auf. Erst durch die Mediationsverfassung von 1803, die Napoleon dem wieder vereinigten Kanton Schwyz aufzwang, umfasste er erstmals sein heutiges Kantonsgebiet, da ihm jetzt auch Gersau, die freie Republik, zu geschlagen wurde.<sup>11</sup> Die oberste Staatsgewalt lag bei der Kantonslandsgemeinde, die sich in Schwyz versammelte. Dies brachte jedoch für die nun verfassungsmässig gleichberechtigten Bürger der äusseren Bezirke erhebliche Nachteile. Aber der Landsgemeinde kam nicht mehr jene entscheidende Bedeutung zu. Sie «war wenig mehr als eine Wahlversammlung, die ihre obersten Repräsentanten bestellte und diesen zusammen mit einem Kantonsrat die Ausübung der Staatsgewalt für zwei Jahre überliess.»<sup>12</sup>

Nach dem Sturz Napoleons 1814 unternahmen massgebliche Exponenten des alten Landes Schwyz den Versuch, das Rad der Geschichte zurückzudrehen und die Rechte, die vor 1798 galten, wieder herzustellen. Dies führte zu ernsten Spannungen im Kanton und bewirkte ein erstes fünfmonatiges Abseitsstehen der äusseren Bezirke

<sup>10</sup> Vergleiche dazu: Windlin. S. 7 ff; hier findet sich auch weitere Literatur.

<sup>11</sup> Erst 1817 fand die Integration Gersaus durch die eidgenössische Tagsatzung die Bestätigung. Dazu: Albert Müller. «1817 — ein denkwürdiges Jahr für die altfrye Republik Gersau.» *Mitteilungen des historischen Vereins des Kantons Schwyz*. 65 (1972): 147—157.

<sup>12</sup> Windlin S. 93.

March, Einsiedeln, Küssnacht, Wollerau und Pfäffikon. Durch die Vermittlung von ausländischen Gesandten wurde eine Einigung zwischen den beiden Kantonsteilen erreicht, wobei die äusseren Bezirke auf eine Verfassung vertröstet wurden.

1830 stiegen die Spannungen zwischen dem alten und neuen Kantonsteil erneut, denn der Ruf nach der versprochenen Verfassung wollte in Schwyz nicht gehört werden. Am 18. Dezember wurden von den äusseren Bezirken ultimative Forderungen gegenüber Schwyz gestellt. Da Schwyz einmal mehr nicht darauf einging, beschlossen sie an Bezirksversammlungen, sich vom alten Lande Schwyz zu trennen, dem nur noch Gersau und Wollerau verblieben. Die äusseren Bezirke gaben sich eine eigene Verfassung, die für die damalige Zeit als fortschrittlich bezeichnet werden muss.<sup>13</sup> Nach dem Küssnachter-Handel im Herbst 1833 und der Intervention von eidgenössischen Truppen in Schwyz vereinte sich der Kanton Schwyz wieder und beschloss eine neue Verfassung. Sie brachte dem Volk einige neue Rechte. «Die 33-Verfassung», schrieb Windlin, «entsprach nämlich in ihrer Anlage weitgehend den Anforderungen der unmittelbaren Demokratie, doch wurden die Möglichkeiten nicht erkannt oder auf jeden Fall nicht voll ausgeschöpft: Es wurden nur wenige Gesetze erlassen, die der Zustimmung des Volkes bedurften; die Individualinitiative zum Erlass von Gesetzen blieb ungenutzt; lediglich die Änderung von Verfassung und Gesetz war erschwert. Einer zunehmenden Bedeutung der Kantongemeinde stand also von verfassungswegen nichts entgegen, im Gegenteil waren deren Kompetenzen erweitert.»<sup>14</sup> Aber die Kantonslandsgemeinde, die nach der neuen Verfassung in Rothenthurm tagte, vermochte sich nicht durchzusetzen und einer Landsgemeindedemokratie zum Durchbruch zu verhelfen. Einen wesentlichen Vorzug brachte die Regenerationsverfassung dennoch, denn sie führte die Trennung der Gewalten ein: Sie schied die gesetzgebende und vollziehende Gewalt von der richterlichen.

1842, nachdem die achtjährige Sperrfrist für eine Verfassungsrevision verflossen war, schlug ein Revisionsversuch fehl. Damit wurde ein weiteres Mal versucht, die Entwicklung, welche seit den Dreissigerjahren auch im Kanton Schwyz eingesetzt hatte, wieder

<sup>13</sup> Ebd. S. 24 f.

<sup>14</sup> Ebd. S. 93.

rückgängig zu machen oder doch zu mindest zum Stehen zu bringen. Dieser Versuch stand im Gefolge der Hörner- und Klauenkämpfe.<sup>15</sup> Danach beteiligte sich der Kanton Schwyz am Sonderbund und auch am Sonderbundskrieg, so dass erst nach dessen Ende eine neue Verfassung geschaffen werden konnte.

## 2. Die 1848er Kantonsverfassung setzt sich durch

### a) Die Kantonsverfassung von 1848

Im Anschluss an die provisorische Neubestellung der Kantonsregierung im Dezember 1847 und dem Rücktritt des Kantons Schwyz vom Sonderbund beschlossen die Aktivbürger an den Bezirksgemeinden, eine Verfassungsrevision einzuleiten, und wählten dazu einen Verfassungsrat, der von Landammann Nazar Reding-Biberegg präsidiert wurde.<sup>16</sup>

Nachdem im Januar 1848 ein erster Verfassungsentwurf nach einigen Schwierigkeiten beim Ermitteln des endgültigen Abstimmungsergebnisses als abgelehnt erklärt worden war, brachte der gleiche Verfassungsrat am 27. Februar 1848 einen zweiten, leicht abgeänderten Verfassungsentwurf vor die Bezirksgemeinden. Dieser wurde angenommen. Im Vorfeld der Abstimmung gab vor allem die Gebietseinteilung der Bezirke zu Diskussionen Anlass.<sup>17</sup> In der neuen Verfassung wurde aber mit Ausnahme der Verschmelzung der bisherigen Bezirke Wollerau und Pfäffikon in den Bezirk Höfe alles beim Alten gelassen. Als entscheidende Neuerung brachte die 48er Kantonsverfassung die Abschaffung der Kantonslandsgemeinde, die durch 13 Kreisgemeinden ersetzt wurde,<sup>18</sup> zu deren Aufgabe es gehörte, die Gesetze und die Verfassung anzunehmen oder ab-

<sup>15</sup> Vergleiche dazu vor allem: Paul Wyrsch. «Landammann Nazar von Reding-Biberegg (1806–1865). Baumeister des Kantons Schwyz. I. Teil.» *Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz* 69 (1977): 107–147.

<sup>16</sup> Vergleiche dazu: Paul Wyrsch. «Landammann Nazar von Reding-Biberegg ...». *Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz* 70 (1978): 172–203.

<sup>17</sup> Die Grösse des Bezirkes Schwyz stand zur Diskussion, der über 2/5 aller Kantoneinwohner umfasste. Vergleiche dazu auch: Windlin S. 35 f.

<sup>18</sup> Die 13 Kreise waren: Schwyz, Arth, Steinen, Ingenbohl, Muotathal, Gersau, Lachen, Schübelbach, Wäggital, Einsiedeln, Küsnacht, Wollerau und Pfäffikon. 48er Kantonsverfassung § 41.

zulehnen und die Kantonsräte zu wählen. Dies bildete keinen revolutionären Vorgang, hatte doch die Kantonslandsgemeinde in Rothenthurm und vorher in Schwyz nicht jene Bedeutung, die ihr in den anderen Landsgemeindekantonen zukam. Die neue Verfassung verankerte die Verfassungsinitiative,<sup>19</sup> die die unbehinderte Betätigung der verfassungsgebenden Gewalt durch das Volk gewährleistete. Ebenso garantierte sie nun dem Bürger das Petitionsrecht<sup>20</sup> und das obligatorische Gesetzesreferendum.<sup>21</sup> Ansonsten waren die Rechte des Volkes eher bescheiden: Die Gesetzesinitiative wurde nicht in die Verfassung aufgenommen, und auch die Wahl der vollziehenden Behörden blieb dem Kantonsrat, der Legislative, vorbehalten.<sup>22</sup>

Windlin beurteilte die 48er Kantonsverfassung: «Der ehemalige Landsgemeindekanton wies in der Mitte des 19. Jahrhunderts eine Staatsform auf, die den Anforderungen einer Referendumsdemokratie nicht entsprach, sondern immer noch einen stark repräsentativen Einschlag hatte.»<sup>23</sup>

Nach der Annahme der Verfassung wählten die Kreisgemeinden einen mehrheitlich konservativen Kantonsrat. Dieser wiederum wählte einen mehrheitlich liberalen Regierungsrat. Durch die noch im selben Jahr in Kraft getretene Bundesverfassung, der der Kanton Schwyz erst nachträglich vorbehaltlos zustimmte,<sup>24</sup> musste sich die Kantonsverfassung einige Modifikationen gefallen lassen. Dies betraf den zweiten Paragraphen über die Ausschliesslichkeit der römisch-katholischen Religion und den Paragraphen 64 lit. e über das Münz-, Post- und Zollwesen. Sie entfielen ersatzlos.

#### *b) Die erste Bewährungsprobe der 48er Kantonsverfassung*

Die Kantonsverfassung von 1848 räumte sich selbst im Paragraphen 175 eine Revisionssperrfrist von 6 Jahren ein. Dies mochte ein wesentlicher Grund dafür gewesen sein, dass sich die politischen Stürme im Kanton etwas beruhigten.

<sup>19</sup> 48er Kantonsverfassung § 175 ff.

<sup>20</sup> 48er Kantonsverfassung § 11.

<sup>21</sup> 48er Kantonsverfassung § 3, 47 f.

<sup>22</sup> Der Kantonsrat hatte aus seiner Mitte den Regierungsrat (Exekutive) zu wählen. 48er Kantonsverfassung § 52.

<sup>23</sup> Windlin S. 94.

<sup>24</sup> Am 27. August 1848 lehnte der Kanton Schwyz den endgültigen Bundesverfassungstext ab (1168 Ja : 3454 Nein). Vergleiche: Reichlin S. 24 f.

Auf der gesetzgeberischen Ebene aber war der Kantonsrat aktiv. Nicht weniger als 89 Verordnungen<sup>25</sup> oder «organische Gesetze»<sup>26</sup> wurden bis 1854 erlassen. Während dieser sechs Jahre gelangten nur sieben kantonale Vorlagen vor die Kreisgemeinden: 5 im Jahre 1848 und je eine 1851 und 1853. Auch die Inhalte der Abstimmungsvorlagen zeigten, wie wenig das Volk direkt zur Gesetzgebung zu sagen hatte. Dreimal ging es um ein Steuergesetz, zweimal um den Amtszwang und je einmal um den Gemeindebesuch und um den Kantonsratsbeschluss zur Bundesverfassung von 1848.<sup>27</sup>

Unter diesem Gesichtspunkt ist es nicht verwunderlich, dass bereits während der ersten Jahre von einem Tuggener beim Bundesrat eine Beschwerde wegen der Verletzung der Kantonsverfassung durch den Kantonsrat eingereicht wurde. Sie betraf die Armenverordnung vom 24. Februar 1851 und die Verordnung über Protokollierung und Fertigung von Kauf-, Tausch- und Kapitalinstrumenten vom 22. März 1850.<sup>28</sup> Der Beschwerdeführer wollte diese Verordnungen vor den Kreisgemeinden zur Annahme oder Ablehnung gesehen haben, denn er war der Ansicht, es handle sich um Gesetze, die nicht unter den Begriff der «organischen Gesetze» fallen.<sup>29</sup> Der Bundesrat wies die Beschwerde ab. Doch zeigte sich hierin ein erstes Mal sehr deutlich, welches Unbehagen die Paragraphen über die Gesetzgebungs-kompetenz des Kantonsrates verursachten.

Bereits vor Ablauf der Sperrfrist für eine Revision der Verfassung begann ein Aktionskomitee mit einer Unterschriftensammlung und strebte damit eine Totalrevision der Kantonsverfassung an, die unmittelbar nach Ablauf der sechs Jahre 1854 durchgeführt werden sollte. Die wichtigsten Träger dieser Bewegung waren im inneren

<sup>25</sup> Ebd. S. 26 Anmerkung 3.

<sup>26</sup> Der Begriff «organisches Gesetz» umfasst Gesetze, «welche die Organisation und Kompetenzen der Behörden und Beamtungen» regeln. Schweizerisches Bundesblatt 18. Jg. Bd. II (1866): 522. Vergleiche dazu auch: Reichlin. S. 38 Anm. 3.

<sup>27</sup> Reichlin S. 50 ff.

<sup>28</sup> Vergleiche: *Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat des eidgenössischen Standes Schwyz* (RBR) 1852/53. S. 17 f.

<sup>29</sup> § 47 Ausschliesslich vom Kantonsrat gehen aus: die organischen Gesetze und die Prozessordnungen über das Verfahren in Civil- und Strafrechtsfällen. § 48. Er erlässt die übrigen Gesetze und bringt die zur Genehmigung an die Kreisgemeinde.

Land Schwyz zu suchen, wo sich wegen gewissen Strassenführungen eine konservative Opposition gebildet hatte. Aber auch Liberale waren Mitunterzeichner des Revisionsbegehrens, denn ihnen waren die Verfassung und die Regierung zu wenig radikal. Die Unterschriftensammlung kam nur mühsam voran, ja eine grössere Anzahl von Bürgern zog nachträglich ihre Unterschriften wieder zurück.<sup>30</sup> Auf diesem Revisionsprogramm standen im Wesentlichen die Punkte: Wiedereinführung der Kantonslandsgemeinde und damit die Abschaffung der Kreisgemeinden; die Beschränkung der Verordnungskompetenzen des Kantonsrates oder die Erweiterung des obligatorischen Referendums auch auf kantonsrätliche Verordnungen und besonders auf die Beschlüsse bezüglich den Bau neuer Kantonsstrassen; und einen grundsätzlichen Abbau des Behörden- und Beamtenapparates.<sup>31</sup> In der Proklamation des Kantonsrates vom 31. März 1854 zur Volksbefragung, ob eine Verfassungsrevision im Sinne der Initiative einzuleiten sei, empfahl der Kantonsrat den Aktivbürgern, das Begehr abzulehnen. Er werde in diesem Falle von sich aus eine Teilrevision der Verfassung anstreben.<sup>32</sup> Am 9. April 1854 wurde das Initiativbegehr deutlich mit 4238 gegen 1305 Stimmen verworfen.<sup>33</sup> Durch die kantonsrätliche Teilrevision der Verfassung sollten 61 Paragraphen erfasst werden, die in vier Verfassungsgesetzen zusammengefasst waren: Das erste betraf die Bezirks-, Kreis- und Kirchgemeinden (13 Paragraphen); das zweite den Kantons-, Regierungs-, Bezirks- und Gemeinderat (30 Paragraphen); das dritte das Kantonsgericht, die Justizkommission, die Bezirks- und Kreisgerichte (17 Paragraphen); das vierte in einem Paragraphen das Privat-, Bezirks-, Gemeinde- und Korporationsgut.<sup>34</sup> An den Kreisgemeinden vom 5. Februar 1855 fand nur das dritte Verfassungsgesetz mit einer knappen Mehrheit von 57 Stimmen die Gnade der Aktivbürger. Auffallend am Abstimmungsergebnis war das Desinteresse der Stimmünger, wurden doch nur 1213 Aktivbürger an den Kreisgemeinden gezählt.<sup>35</sup> Dies entsprach etwa einem Zehntel aller Stimmberechtigten.

<sup>30</sup> St. A, SZ Theke: XXV Fasz. 70.

<sup>31</sup> Vergleiche: Reichlin S. 26.

<sup>32</sup> Ebd. S. 26.

<sup>33</sup> *Amtsblatt des Kantons Schwyz* 1855, S. 69.

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> St. A, SZ Theke: XXV Fasz. 70.

An den Kreisgemeinden von Lachen, Schübelbach und Einsiedeln wurden zur Revisionsvorlage verfassungsrechtliche Bedenken laut, da die Einleitung einer Partialrevision ohne vorhergehende Vorabstimmung verfassungswidrig sei.<sup>36</sup> Diese Gemeinden gelangten mit einer Beschwerde an den Bundesrat; dieser lehnte sie ab, wies aber auf diesbezügliche Unklarheiten im Verfassungstext hin.<sup>37</sup>

### c) *Zehn weitere Jahre schwelen ohne Verfassungsrevision dahin*

Nach dem misslichen Erfolg der vom Kantonsrat angestrebten Verfassungsrevision von 1855 wurde es in den amtlichen Publikationen wieder ruhiger und nur noch hin und wieder wurde von Revision geschrieben, wie 1862: «Was das Jahr, soweit es die Schweiz betrifft, in politischer Beziehung auszeichnet, das ist die Bewegung für Verfassungsrevision, die allmälig mehrere Kantone ergriff: Waadt, Genf, Baselland, Aargau, Luzern, Zürich.<sup>38</sup> Und das charakteristische, jedenfalls nicht unnatürliche Moment dieser Bewegung war allseits das Betreben, die Rechte des Volkes, seine Mitwirkung an der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten mehr auszubilden und zu erweitern, unnatürliche und unrepublikanische Hemmnisse zu beseitigen, mit einem Wort: Fortentwicklung der Demokratie.»<sup>39</sup> Weiter erwähnte der regierungsrätliche Bericht, dass auch im Kanton Schwyz eine solche Diskussion geführt werde, aber noch sei keine Revision der Verfassung eingeleitet worden. In den Zeitungen jedoch wurde die Diskussion über eine Verfassungsrevision fortgesetzt.

Bedeutend in der Politik und Geschichte des Kantons Schwyz waren weiterhin die Spannungen zwischen den beiden Kantonsteilen, im besonderen zwischen dem Bezirk March und dem Bezirk Schwyz. In diesem Sinne war auch die regierungsrätliche Beurteilung der Kantonsverfassung zu ihrem zehnjährigen Bestehen 1858 zu verstehen: «Im Innern haben die Verfassung und die darauf sich fussende Gesetzgebung während eines zehnjährigen Bestandes im Allge-

<sup>36</sup> Vergleiche: 48er Kantonsverfassung § 177 lit. e.

<sup>37</sup> Vergleiche: RBR 1855/56. S. 12 f.

<sup>38</sup> Vergleiche vor allem: Gilg S. 30—73 und Handbuch der Schweizer Geschichte S. 1057 (Waadt); 1056 (Genf); 1060 (Baselland); 1060 f (Aargau); 1058 (Luzern, Zürich).

<sup>39</sup> RBR 1862. S. 4 f.

meinen sich bewährt und konsolidiert. Ist es auch nicht ohne ernsthafte Probe und einige Modifikationen geschehen, — die Überzeugung ist dadurch nur allgemeiner geworden: dass die Hauptsätze der bestehenden Verfassung ganz geeignet sind, den Kanton Schwyz, sonst so oft gespalten und zerrissen, zu einem organischen Ganzen zu vereinen und zusammen zu halten, das friedliche Zusammenleben seiner verschiedenen Landestheile und damit zugleich die allgemeine Landeswohlfahrt zu fördern.»<sup>40</sup>

1865 beschäftigte die Schwyzer Politik neben anderem der Neubau des Lehrerseminars, das bis anhin in Seewen geführt wurde. Die Schwyzer wollten den Neubau im Hauptort haben; die Märchler in der March. Letztere versuchten deshalb dem Kanton im äusseren Kantonsteil ein Grundstück für den Seminarneubau anzubieten. Diese Auseinandersetzung glossierte der «Einsiedler Anzeiger», Schwyz verlange die Verlegung des Lehrerseminars nach Schwyz, da die Kurgäste in Seewen für ein Studium nicht förderlich seien. Aber «im Hauptorte hat es auch allerhand Leute, die mehr zu fürchten sind, als die harmlosen Badegäste.»<sup>41</sup>

1860 machte die March auf eine drohende verkehrswirtschaftliche Isolierung aufmerksam, da die Linienführung der Eisenbahn von Zürich nach Sargans dem rechten Zürichseeufer entlang geplant wurde. Die Schwyzer Regierung reagierte geradezu nervös; sofort bekräftigte sie, dass sich der Kanton Schwyz auch für die Interessen des nördlichen Kantonsteils einsetzen werde.<sup>42</sup> Bereits ein Jahr später erteilte der Kantonsrat die Konzession für den Bau einer Eisenbahnlinie von der Zürcher- bis zur Glarner Kantonsgrenze. 1863 gewährten auch die eidgenössischen Räte die Konzession.<sup>43</sup> Doch die Bahn blieb noch mehr als zehn Jahre ein Wunsch.

Ein besonderes Barometer für die Stimmung im Kanton waren jeweils die Erneuerungswahlen in den Kantonsrat. Dabei kam es alle zwei Jahre im Vorfeld der Wahlen in den Zeitungen zu Animositäten, im Besonderen gegen die Regierung. So versuchte der betont parteiunabhängige «Bote der Urschweiz» 1864 in einem Artikel den

<sup>40</sup> RBR 1857/58. S. 4.

<sup>41</sup> Einsiedler Anzeiger, 8. Juli 1865.

<sup>42</sup> Vergleiche: RBR 1860. S. 75 f.

<sup>43</sup> RBR 1861. S. 10 und RBR 1862. S. 15.

Beweis zu erbringen, dass sich auch im Kanton Schwyz ein «System» gebildet hätte, das junge Kräfte hindere, in die Politik einzusteigen.<sup>44</sup> Der regierungsrätliche Rechenschaftsbericht für das Jahr 1864 kam auf die Kantonsratswahlen zu sprechen, die eine aussergewöhnlich hohe Beteiligung aufwiesen, aber im wesentlichen die bisherige Politik durch Wiederwahlen bestätigten.<sup>45</sup> Der Bote der Urschweiz griff sein Thema nach den Wahlen wieder auf und forderte, dass man nicht zu lange im Amt bleiben sollte.<sup>46</sup>

### *3. Der Versuch von 1866, die Kantonsverfassung zu revidieren*

Gegen Ende des Jahres 1865 wurden die Verfassungsrevisionsgelüste erneut genährt. In der Schweiz machten sich die Forderungen nach kantonalen Verfassungsrevisionen breit, um eine Erweiterung der Volksrechte zu erreichen. Der Kantonsrat in Schwyz beschloss eine Verordnung zum Schuldentrieb, wie auch eine Million Franken als Subvention an die Gotthardbahn. Beide Beschlüsse wollten massgebliche Politiker der March vor den Kreisgemeinden zur Annahme oder Ablehnung gesehen haben. Und als Nazar von Reding-Biberegg in den letzten Dezembertagen 1865 verschied, verlor der Kanton Schwyz nicht nur den Vater seiner 48er-Verfassung, sondern auch einen Mittler zwischen den Gegensätzen der beiden Kantonsteile. Ein Zeitungsschreiben bedauerte das Fehlen von Nazar von Reding und charakterisierte seine Stellung im Kanton zutreffend: «Landammann v. Reding z. B. fand für seine Reformideen und Vorlagen in der Regel eine geneigte Avantgarde in den Repräsentanten der äussern Bezirke, während ein bedeutender Theil der Repräsentanten des innern Landes mitmachte, weniger aus Neigung als im (allerdings wohl begründeten) Vertrauen auf die vaterländische Gesinnung und staatsmännische Tüchtigkeit ihres Führers.»<sup>47</sup> Diese drei Ereignisse, zusammen mit dem Trend in anderen Kantonen, nährten auch in Schwyz das Bestreben, durch eine Revision der Verfassung die Volksrechte zu erweitern und zu festigen.

<sup>44</sup> Bote der Urschweiz, 16. März 1864.

<sup>45</sup> RBR 1864. S. 16.

<sup>46</sup> Bote der Urschweiz, 11. Mai 1864.

<sup>47</sup> Einsiedler Anzeiger, 3. März 1866.

### a) Die Beschwerde gegen die Schuldentriebverordnung

Am 3. August 1865 beschloss der Kantonsrat eine neue Schuldentriebverordnung.<sup>48</sup> Sie sollte das Schuldentriebgesetz aus dem Jahre 1828 ersetzen.<sup>49</sup> 1861 schlug ein Versuch fehl, denn ein Hypothekargesetzesentwurf des Kantonsrates wurde von den Kreisgemeinden abgelehnt. Damals stimmten nur die Kreisgemeinden Lachen, Schübelbach, Einsiedeln und Pfäffikon zu.<sup>50</sup> Im Dezember 1865 mussten nach der Anordnung der Regierung in jeder Gemeinde die neuen Schätzer gewählt werden, damit die beschlossene Verordnung zum Schuldentrieb auf Neujahr 1866 in Kraft gesetzt werden konnte. Jetzt begann sich in der Gemeinde Schübelbach die Opposition zu formieren. An einer ausserordentlichen Kirchgemeinde (Gemeindeversammlung) beschlossen die Schübelbacher am Sonntag, den 10. Dezember 1865, dass die Einführung des neuen Schuldentriebes verfassungswidrig sei, denn dem Kantonsrat fehle die Kompetenz, hinter dem Rücken des Volkes Gesetze wie den Schuldenbetrieb zu erlassen: «Es (das Volk von Schübelbach) ist gesonnen, sein verfassungsmässiges Recht der Gesetzgebung zu erhalten und es keines-

<sup>48</sup> *Gesetze und Verordnungen des Kantons Schwyz erlassen in den Jahren 1863 bis und mit 1867.* Bd. 5. Schwyz 1868. S. 49—102.

<sup>49</sup> M. Kothing. *Sammlung der Verfassungen, Gesetze und Verordnungen und Beschlüsse des Kantons Schwyz von 1803—1832.* Einsiedeln 1860. S. 146 ff.

<sup>50</sup> Abstimmungsergebnisse vom 2. Februar 1861 über das Hypothekargesetz und vom 10. Februar 1867 über das Schuldentriebgesetz.

Kreise	2. Febr. 1861		10. Febr. 1867	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Schwyz	43	638	114	348
Arth	5	377	127	43
Ingenbohl	4	153	56	68
Steinen	9	284	36	66
Muotathal	47	161	74	194
Gersau	—	162	138	1
Lachen	162	85	363	9
Schübelbach	462	2	685	—
Wäggital	38	57	125	5
Einsiedeln	852	5	724	2
Küssnacht	2	185	205	10
Wollerau	39	45	208	—
Pfäffikon	49	8	155	1
Kt. Schwyz	1712	2162	3010	747

*Amtsblatt des Kantons Schwyz 1861. S. 39 und 1867 S. 45.*

wegs schmälern zu lassen. Zu diesem Behuf wurde eine Kommission von 7 Mitgliedern niedergesetzt und ihr folgende Aufträge zu erfüllen anvertraut:

1. Den Rekurs gegen den Beschluss des h. Kantonsrathes vom 3. August 1865, betreffend die Competenz beim h. Bundesrat anhängig zu machen.
2. Bis zur Austragung des Rekurses gegen die Inkrafttretung des Schuldentriebes zu protestiren und diesen Protest dem h. Kantonsrathen zur Kenntniss zu bringen.
3. Eine totale Verfassungsrevision im Sinne des neu demokratischen Prinzips anzustreben und zu diesem Zwecke Volksversammlungen zu veranstalten.»<sup>51</sup>

Schübelbach forderte alle übrigen Gemeinden des Kantons auf, sich dem Vorgehen und dem Protest anzuschliessen. Dem Aufruf aber folgten nur die Gemeinden Tuggen, Vorderthal, Innerthal, Wangen und die Schwyzische Gemeinde Iberg.<sup>52</sup> Gemeinsam richteten sie ihre Beschwerde an den Bundesrat.<sup>53</sup> Dabei zeigte sich ein weiteres Mal deutlich eine Unsicherheit, die die Kantonsverfassung und ihre Anwendung im gesetzgeberischen Alltag mit sich brachte; denn in der Argumentation bezogen sich die Beschwerdeführer kaum je auf die inhaltlichen Belange der neuen Verordnung. Sie versuchten nur den Beweis zu erbringen, dass die Materie Gesetzescharakter habe und deshalb vom Kantonsrat nicht in eigener Kompetenz beschlossen werden könne. Die Verordnung müsse dem Volk an den Kreisgemeinden zur Stellungnahme vorgelegt werden, ansonsten die Volksrechte beschnitten würden.<sup>54</sup> Es war denn auch nicht verwunderlich, dass sich der Präsident des Aktionskomitees, Kantonsrat und alt Bezirksamann Alois Diethelm, an der Kantonsratssitzung im März 1866 inhaltlich eher positiv zur Schuldentriebverordnung äusserte,

<sup>51</sup> Bote der Urschweiz, 16. Dezember 1865.

<sup>52</sup> RBR 1865, S. 7 ff.

<sup>53</sup> *Beschwerdeschrift der Kirchgemeinden Schübelbach, Tuggen, Wangen, Vorderthal, Innerthal und Iberg des Kantons Schwyz, betreffend Verfassungs-Verletzung und daherigen Beschluss des Bundesrathes vom 16. Februar 1866 an die hohe Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Bern.*  
Lachen 1866.

<sup>54</sup> Ebd. S. 33.

allein das formale Vorgehen des Kantonsrates konnte er nicht gutheissen.<sup>55</sup>

Die Befürworter der Verordnung und damit auch die Regierung warfen den Beschwerdeführern vor, sich dem demokratischen Entscheid im Kantonsrat nicht zu fügen, da die Verordnung mehrmals gründlich durchberaten wurde. Es wurde sogar eine Vernehmlassung in den Gemeinden durchgeführt, die allerdings wenig Erfolg hatte. Ein Antrag, wenigstens die privatrechtlichen Bestimmungen der Verordnung den Kreisgemeinden zu unterbreiten, blieb in deutlicher Minderheit.<sup>56</sup>

Der Bundesrat hatte am 16. Februar den Rekurs der Gemeinden zum Teil gutgeheissen, indem er den II. Titel über materielles Recht suspendierte, bis er allfällig von den Kreisgemeinden angenommen worden sei. Gleichentags wurde die Beschwerde an die Bundesversammlung weitergezogen. Sie bestätigte aber den bundesrätlichen Entscheid am 11./12. Juli 1866.<sup>57</sup>

Am 10. Februar 1867 wurde das Schuldentriebgesetz vom 3. August 1865 (II. Titel) von den Kreisgemeinden angenommen. Interessant waren wiederum die Abstimmungsergebnisse: Im Bezirk Schwyz wurde die Vorlage mit 497 Ja zu 719 Nein bei einer schwachen Stimmteilnahme deutlich abgelehnt. Der Kanton als Ganzes jedoch stimmte dem Gesetz mit 3010 Ja zu 747 Nein zu.<sup>58</sup>

### *b) Die Beschwerde wegen der Gotthardbahnsubvention*

Die Frage des Eisenbahnwesens beschäftigte das Volk und die Regierung des kleinen Alpenrandkantons schon seit den fünfziger Jahren, denn von einem Anschluss an das nationale und internationale Eisenbahnenetz wurden neue und wichtige Impulse für die schwyzerische Wirtschaft erwartet.

Die Eisenbahnfrage aber brachte den Kanton Schwyz in eine Zwickmühle. Einerseits durchquerte die geplante und oft diskutierte Lukmanierbahn den nördlichen Teil des Kantons, anderseits aber lag das innere Land Schwyz zusammen mit Küssnacht und Gersau an der Linie, die über den Gotthard gebaut werden sollte.

<sup>55</sup> Schwyzer Zeitung, 26. März 1865.

<sup>56</sup> RBR 1865, S. 8.

<sup>57</sup> RBR 1865, S. 10. Schweizerisches Bundesblatt (BBl) 18. Jg. Bd. II: (1866):

177—183; 520—557.

<sup>58</sup> Siehe Anmerkung 51.

Bereits im Rechenschaftsbericht des Jahres 1854/55 wies der Regierungsrat auf die Gotthardbahnkonferenz in Luzern hin.<sup>59</sup> In den frühen sechziger Jahren aber hatte der Kanton Schwyz Stellung zu nehmen. 1861 wurde sowohl für eine Bahn durch die March und die Höfe die kantonale Konzession erteilt, wie auch ein grundsätzliches Ja zu einer Teilnahme und Beteiligung an der Planung der Gotthardbahn beschlossen und auch erste Gründungsaktien gezeichnet.<sup>60</sup> Im regierungsrätlichen Rechenschaftsbericht für die Jahre 1863 und 1864 betonte die Regierung wieder ausdrücklich, dass der Kanton Schwyz weder für die Gotthard- noch die Alpenbahn über einen der Bündnerpässe sei, sondern der Kanton wolle einfach den Sieger der beiden Linien unterstützen.<sup>61</sup> Deutlich zeigte sich hier, wie vorsichtig die Kantonsregierung zu agieren hatte, um nicht im einen oder andern Teil des Kantons Argwohn zu ernten.

Da dann aber das Gotthardbahnprojekt 1865, nachdem seit 1863 ein internationales Komitee — auch mit Vertretern aus Schwyz — in Luzern getagt hatte, konkretere Formen annahm und der Kanton Schwyz aufgefordert wurde, sich am Projekt mit 1¼ Millionen Franken zu beteiligen, wandte sich der Regierungsrat an die direkt betroffenen Gemeinden und Bezirke Arth, Steinen, Lauerz, Schwyz, Gersau und Küssnacht, in der Hoffnung, sie würden entsprechend den zu erwartenden Vorteilen und dem Nutzen Geldbeiträge garantieren. Der Bezirk Schwyz beschloss, sich mit 450 000 Franken zu beteiligen, und das Kloster Einsiedeln nannte eine Summe von 50 000 Franken. Gersau und Küssnacht verzichteten vorläufig auf eine Beteiligung.<sup>62</sup>

Am 29. Dezember 1865 stand die Subvention für die projektierte Gotthardbahn auf der Traktandenliste des Kantonsrates. Die Beratungen zeigten einmal mehr, wie vorsichtig vorgegangen werden musste, um die nicht direkt beteiligten äusseren Bezirke und Gemeinden zu brüskieren. Ein Antrag von Vertretern aus der Höfe und der March, sich einstweilig in Rücksicht auf die angespannte Finanzlage des Kantons mit einer Viertel Million Franken zu beteiligen, fand keine Zustimmung. Auch verfassungsrechtliche Bedenken, das Eisen-

<sup>59</sup> RBR 1854/55. S. 10 ff.

<sup>60</sup> RBR 1861 S. 9.

<sup>61</sup> RBR 1863 S. 8 und RBR 1864. S. 88.

<sup>62</sup> RBR 1865. S. 11 ff.

bahnwesen sei in der Verfassung nirgends erwähnt und Verträge von dieser Wichtigkeit müssten vor die Kreisgemeinden gebracht werden, wurden von der Regierung und den Befürwortern der Subvention erfolgreich zu zerstreuen versucht, sodass der Antrag des Regierungsrates auf eine Beteiligung des ganzen Kantons mit gesamthaft einer Million Franken (inklusive der Gemeindebeiträge) in der Schlussabstimmung eine Mehrheit fand.<sup>63</sup> Im Beschluss wurde vorsichtshalber ausdrücklich festgehalten: «Für den Fall, dass in andern Theilen des Kantons eine Eisenbahnlinie zur Ausführung gelangt, ertheilt der Kanton schon jetzt die Zusicherung, die Ausführung durch eine Subvention, die den Verhältnissen der dadurch berührten Landestheile und den Grundsätzen der Gotthardsubvention entspricht, ebenfalls zu fördern.»<sup>64</sup>

Das Lukmanierbahnkomitee wurde offiziell von diesem Beschluss in Kenntnis gesetzt, was dieses bei der Regierung wiederum förmlich verdankte, jedoch ohne zum Beschluss Stellung zu nehmen.<sup>65</sup>

Alle Vorsicht der Regierung und der Befürworter der Gotthardbahnsubvention vermochte aber nicht, die befürchtete Reaktion aus der March zu verhindern. Der Subventionsbeschluss bildete für viele Politiker des äusseren Kantonsteils ein zweiter Fall von krasser Kompetenzüberschreitung durch den Kantonsrat in Schwyz und die Beschniedigung der demokratischen Rechte des Souveräns.

In Lachen fand bereits am 31. Dezember eine erste Kirchgemeinde statt. Sie hatte laut Traktandenliste über die drei Punkte, Schuldentriebverordnung, Verfassungsrevision und Alpenbahnsubvention zu befinden. In Sachen Subvention wurde einstimmig beschlossen, dass der Kantonsrat seine Kompetenz überschritten habe. Eine Verfassungsrevision wurde als wünschenswert betrachtet, und die Frage, ob man sich der Beschwerde von Schübelbach wegen des Schuldentriebes anschliessen solle, wurde ohne Empfehlung einer Kommission überwiesen.<sup>66</sup> Damit war das Signal für eine neue Beschwerde an den Bundesrat gegeben, aber auch die Forderungen nach einer Verfassungsrevisionsbewegung nahmen konkretere Formen an.

<sup>63</sup> March-Anzeiger, 6. Januar 1866.

<sup>64</sup> Zitiert nach: March-Anzeiger, 6. Januar 1866.

<sup>65</sup> RBR 1865. S. 13 f.

<sup>66</sup> March-Anzeiger, 6. Januar 1866.

Am 18./25. Februar 1866 gelangten die Gemeinden Lachen, Tuggen, Schübelbach, Vorderthal, Innerthal, Wangen, Galgenen, Reichenburg, Freienbach und Feusisberg und der Bezirk Einsiedeln mit einer Beschwerde wegen der Verletzung der Kantonsverfassung durch den Kantonsrat an den Bundesrat.<sup>67</sup>

Aus der Argumentation der Beschwerdeschrift und den Berichten über Volksversammlungen der Beschwerdeführer ist klar ersichtlich, dass es ihnen im Wesentlichen um die verfassungsrechtlichen Grundlagen ging und nicht nur,<sup>68</sup> wie ihnen vor allem im Vorfeld der Abstimmung über die Verfassungsrevisionsinitiative Mitte 1866 vorgeworfen wurde, um eine Trotzreaktion, weil das Lukmanierbahnprojekt durch diesen Subventionsentscheid ins Hintertreffen geraten war.

Am 13. April entschied der Bundesrat, dass das Eisenbahnwesen unter den Begriff des Strassenwesens falle und somit die Kompetenz, darüber zu entscheiden, beim Kantonsrat liege.<sup>69</sup> Des Weiteren wurde nicht erkannt, dass es sich bei dem Beschluss um einen Vertragsabschluss handle, sondern dieser stelle vorläufig nur eine einseitige Willensäußerung von Seiten des Kantons Schwyz dar. Damit falle der Beschluss nicht unter den Paragraphen der Kantonsverfassung, der vorschreibt, dass alle wichtigeren Verträge den Kreisgemeinden vorgelegt werden müssen.<sup>70</sup> Die Beschwerdeführer zogen auch diesen bundesrätlichen Entscheid an die Bundesversammlung weiter, wo sie ebenfalls abgewiesen wurde.<sup>71</sup>

### c) Die Revisionsbewegung

Die Diskussion um eine Verfassungsrevision gehörte zum Schweizer Zeitungsalltag, besonders jeweils kurz vor Erneuerungswahlen in den Kantonsrat.

In einer Artikelfolge des «Einsiedler Anzeiger» vom Sommer

<sup>67</sup> RBR 1865. S. 12 f. BBl 18. Jg. Bd. II (1866): 587—593.

<sup>68</sup> *Rekurs der Schweizerischen Gemeinden Lachen, Tuggen, Schübelbach, Vorderthal, Innerthal, Wangen, Galgenen, Reichenburg, Freienbach, Feusisberg und der Bezirksgemeinde Einsiedeln an die hohe Bundesversammlung betreffend verfassungsverletzende Beschlüsse des Kantonsrates in Eisenbahnsachen (Vom 25. Juni 1866).* St. Gallen 1866.

<sup>69</sup> Rekurs ... in Eisenbahnsachen. S. 4.

<sup>70</sup> 48er Kantonsverfassung. § 152 und 69.

<sup>71</sup> RBR 1866. S. 10.

1865 zu Verfassungsfragen «Revision oder auf dem Wege der Verordnung» kam der Schreiber, obwohl er die Schwächen des Schwyzers Volkes zu kennen glaubte,<sup>72</sup> zur Ansicht, dass trotz der Gefahren und Spannungen, die eine Verfassungsrevision mit sich bringen würde, eine Revision der Verfassung angebracht wäre, denn der Weg über die Verordnungen beschneide die Rechte des Volkes.<sup>73</sup>

Wie ein drohendes Gewitter schwebte eine Verfassungsrevision über dem Schwyzers Volke. Aber niemand wollte es auslösen. Die Verantwortung für eine allfällige neuerliche Spaltung des Kantons, die durchaus im Bereich des Möglichen lag, war zu gross. Dies mag ein heftiges Dementi der Schwyzers Zeitung gegen das Gerücht, dass sich in Arth 1862 ein «Revisionisten Komitee» bildete, belegen.<sup>74</sup> Die beiden Beschwerden wegen Verfassungsverletzungen und Beschneidung der Volksrechte durch den Kantonsrat bildeten dann aber die eigentlichen Auslöser. Sie entfachten im äusseren Kantonteil eine genügend grosse Begeisterung, um eine Volksbewegung für eine Revision der Verfassung ins Leben zu rufen. Die Beurteilung der Stimmung im Kanton Schwyz zu Beginn des Jahres 1866 schilderte der «March-Anzeiger»: «Man hört zwar wohl den Ton 'Verfassungsrevision'; was und wie revidiert werden soll, davon hört man weniger. So lange nicht etwas Besseres erreicht werden kann, muss man das Gute nicht in den See werfen. Und dass die gegenwärtige Verfassung auch ihr Gutes hat, das hat sie dadurch bewiesen, dass der Kanton Schwyz unter ihrem Dache seit 1848 glücklich und friedlich gelebt hat. Kommt etwas Besseres, gut, wenn nicht, zuwarten!»<sup>75</sup>

Anfangs 1866 bildete sich das Zentralkomitee der Verfassungsrevisionsbewegung, an deren Spitze Kantonsrat und alt Bezirksamann Alois Diethelm als Präsident und Peter A. Knobel als Aktuar standen. Im Verlaufe des Monates Februar veröffentlichten

<sup>72</sup> Die Erfahrung hat bewiesen, «dass das Volk des Kantons Schwyz in manchen Gegenden, und das gilt namentlich im alten Land Schwyz, jenen Standpunkt der Bildung noch nicht erreicht hat, von dem aus dasselbe das wahre Volksinteresse unbefangen überschauen und beurtheilen resp. den Werth der ihm zugeschiedenen Competenzen einsehen könnte.» Einsiedler Anzeiger, 17. Juni 1865.

<sup>73</sup> Einsiedler Anzeiger, 22. Juli 1865.

<sup>74</sup> Schwyzers Zeitung, 6. Februar 1863.

<sup>75</sup> March-Anzeiger, 6. Januar 1866.

die Revisionisten ihr Programm. Im Gegensatz zu der Forderung der Schübelbacher Kirchgemeinde vom 10. Dezember 1865 wurde mit der Revision nur eine Teilerneuerung der Verfassung angestrebt.

Eine Teilrevision der Verfassung hatte den Vorteil, dass durch die Initiative die zu revidierenden Paragraphen genau bezeichnet werden mussten. Damit konnte man sich gegen uferlose Diskussionen absichern, denn die Gegner hatten sich mit den konkreten Forderungen auseinanderzusetzen. So glaubten es jedenfalls die Initianten. Ein weiterer, wichtiger Grund mochte darin liegen, dass dadurch die Gefahr gebannt wurde, konservativen Kreisen ein weiteres Mal die Gelegenheit zu geben, sich gegen die Entwicklungen der Zeit zu wenden.

Das Programm gliederte sich in einen allgemeinen Teil, in dem schlagwortartig die Begründung für eine Teilrevision dargelegt, während im zweiten Teil die drei Hauptpunkte der Revision behandelt wurden. Die allgemeinste und kürzeste Begründung bot der erste Satz: «Die gegenwärtig gültige Verfassung genügt den Bürgern des Kantons Schwyz nicht.» Und weiter: «Die dem Volk garantirten Rechte sind durch Übergriffe der Behörden illusorisch geworden.»

Die drei Hauptinhalte des Programms sind:

1. «Erweiterung und Sicherstellung der Volksrechte»: Das obligatorische Gesetzesreferendum wird weiterhin gefordert. Neu wird auch das fakultative Referendum für Verordnungen, Verträge und Beschlüsse des Kantonsrates verlangt, wobei ein Quorum von 2000 Unterschriften oder aber Kirchgemeinden mit einer Gesamtzahl von 2000 Aktivbürgern erreicht werden muss. Als besondere Neuerung muss das Begehr nach der Gesetzesinitiative angesehen werden, die den gleichen Bedingungen unterworfen werden sollte wie das fakultative Referendum. Darin eingeschlossen sind auch die Initiative für Verträge und Verordnungen. Die Festsetzung der Amts-dauer der Kantons-, Bezirks- und Gemeindebeamten wird auf drei Jahre beschränkt, wobei jeweils alle Mitglieder einer Behörde zugleich im Ausstand sind. Die Wahl des Kriminalgerichtes wird den Bezirksgemeinden übertragen. Als letzten Punkt unter diesem Teil wird die klare Umschreibung des Verfassungsrevisionsmodus gefordert, der den Kantonsrat verpflichten soll, auch Teilrevisionen der Verfassung in einer Vorabstimmung dem Volk an den Kreisgemeinden vorzulegen.

2. «Vereinfachung des Staatshaushaltes und Verminderung der Behörden»: Die Kreisgemeinden sollen fallen gelassen werden. Deren Kompetenzen aber gehen an die Kirchgemeinden über. Die Kreisgerichte werden durch Bezirks-Untergerichte ersetzt. Als weitere Vereinfachung wird die Aufhebung der Bezirksräte gefordert, deren Befugnisse ebenfalls an die Gemeinderäte übergehen sollen.

Polizeiliche Vergehen und unbedeutende polizeiliche Übertretungen sollen von den Gerichten summarisch und in mündlichen Verfahren erledigt werden können.

3. «Hebung und Kräftigung der Gemeinden»: Abstimmungen sollen künftig gemeindeweise durchgeführt werden. Die Bezirksverwaltungen werden aufgelöst, und die Kirchgemeinden erhalten deren Befugnisse, so die Wahl der Kantons- und Verfassungsräte, des Vermittlers, der Salzauswäger und Schuldentriebbeamten.<sup>76</sup>

Soweit eine Zusammenfassung der wichtigsten und ausdrücklich im Revisionsprogramm genannten Forderungen. Sie betrafen 41 Paragraphen der 48er Kantonsverfassung.

Noch bevor im Kanton Schwyz Volksversammlungen stattgefunden hatten und die Unterschriftensammlung begonnen worden war, meldete die «Neue Zürcher Zeitung», dass sich im Kanton im Gefolge der Proteste gegen die Schuldentrieb und gegen die Gotthardbahnhsubvention eine Revisionsbewegung formiert habe. Das magere Revisionsprogramm vermöge aber nur Teile der March zu erfassen. Dagegen seien die Bezirke Schwyz, Gersau und Küssnacht einig und leisten Widerstand.<sup>77</sup>

Am 16. Februar kam es in Einsiedeln an einer Bezirksversammlung zu heftigen Redegefechten. Dabei beschloss die Versammlung, dass sich der Bezirk Einsiedeln den Beschwerden an den Bundesrat anschliesse und die Verfassungsrevisionsbestrebungen unterstütze.<sup>78</sup>

Auch das Zentralkomitee begann sich zu regen und organisierte Volksversammlungen. Doch liess sich kein Überblick über die Versammlungen machen, zumal die Zeitungsberichte nur sporadisch wa-

<sup>76</sup> Einsiedler Anzeiger, 24. Februar 1866.

<sup>77</sup> Neue Zürcher-Zeitung, 9. Februar 1866.

<sup>78</sup> Einsiedler Anzeiger, 13. Januar 1866.

ren und über Erfolg oder Misserfolg unterschiedlich urteilten.<sup>79</sup> In Schwyz versammelte sich auf Anordnung des Bezirksrates am Montag, 12. März, eine grössere Anzahl Bürger. Fast alle Gemeinden waren vertreten, wie ein Zeitungsschreiber feststellte.<sup>80</sup> Die Versammlung wandte sich entschieden gegen die angestrebte partielle Verfassungsrevision. Die gegenwärtige Verfassung habe sich nun während 17 Jahren bewährt, was Qualität habe, solle man nicht leichtfertig aufgeben. Die neuen Volksrechte seien nicht besser und nur klein, zumal noch die Stärkung der Kirchgemeinde «die Zertrümmerung der alten Bezirkseintheilung zur Folge hatte.» Der Kernpunkt der Argumentation bildete neben der Frage der Aufhebung der Bezirksräte die durch die Beschwerde in Frage gestellte Gotthardbahnhsubvention. Sie wurde im innern Lande Schwyz unweigerlich mit der Verfassungsrevisionsvorlage verknüpft. Im Gefolge dieser Argumentation tauchte auch das Gespenst einer neuerlichen Spaltung des Kantons, zumindest aber einer neuen und harten Auseinandersetzung auf.<sup>81</sup>

Diese Argumentation entspricht dem Tenor der Gegner der partiellen Revision, die sich vor allem aus Vertretern des konservativen Lagers rekrutierten. Zu den konkreten Forderungen der Revisionisten fanden sich nur selten Äusserungen.

Die Träger und Befürworter der Initiative dagegen scheinen bestrebt gewesen zu sein, die grundsätzlichen Aspekte der Revision und die konkreten Abänderungsvorschläge in den Zeitungen zu erläutern, wobei den beiden Beschwerden nicht mehr als eine gewisse Auslöse-Funktion zuerkannt wurde. In einer Stellungnahme in der «Neuen Zürcher Zeitung» grenzte sich ein Revisionist deutlich von der Revisionsbewegung von 1854 ab. Damals habe die Gefahr von Seite der Ultramontanen bestanden, die sei aber heute gebannt. Die Teilrevision bezweckte mehr Rechte für das ganze Volk.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Die Zeitungsberichte über die Unterschriftensammlung und auch die Volksversammlungen sind widersprüchlich. Die Schwyzer Zeitung spricht von Misserfolge (26. März 1866), während im Boten der Urschweiz von Erfolgen berichtet wird (28. Februar 1866).

<sup>80</sup> Bote der Urschweiz, 14. März 1866.

<sup>81</sup> Einsiedler Anzeiger, 24. März 1866; March-Anzeiger, 17. März 1866.

<sup>82</sup> Neue Zürcher Zeitung, 22. März 1866.

Anfangs April 1866 hinterlegte das Zentralkomitee beim Kantonsrat 2474 Unterschriften, von denen 2035 allein im Bezirk March gesammelt wurden. Dies entspricht etwas mehr als zwei Dritteln aller Aktivbürger der March. Nur 270 Unterschriften stammten aus Freienbach und 169 aus der Schwyzers Gemeinde Rothenthurm.<sup>83</sup> Das Fehlen von Unterschriften aus dem Bezirk Einsiedeln, der sich für eine Verfassungsrevision ausgesprochen hatte, konnte nicht erklärt werden.<sup>84</sup>

Ein Einsender im «Echo vom Rigi» erklärte das Fehlen von weiteren Unterschriften aus dem Bezirke Schwyz: Auch hier hätte sich eine ordentliche Anzahl von Freunden für eine Verfassungsrevision gefunden, wenn nicht gleichzeitig von den Bezirken March und Höfe die Gotthardbahn in Frage gestellt worden wäre.<sup>85</sup>

Ende April fanden die Erneuerungswahlen in den Kantonsrat statt. Sie verliefen ruhig. Nur in Lachen musste die Versammlung vorzeitig aufgelöst werden, nachdem es bei der Wahl von Revisionsbefürworter J. A. Knobel zu einem Tumult kam, weil Regierungsrat Stählin, ein Gegner, unterlag.<sup>86</sup>

Kurz vor der Abstimmung über die Verfassungsinitiative fanden sich in den Zeitungen eher weniger Beiträge zum Thema. Der Regierungsrat erliess auf die Abstimmung hin eine Proklamation. Darin wird dem Aktivbürger der Ernst der Zeit vor Augen geführt (die international unsicheren Verhältnisse) wie auch die einzelnen Programmpunkte der Revision besprochen, sodass der Leser hätte glauben können, es ginge um Sein oder Nicht-Sein des inneren Friedens und des Kantons Schwyz überhaupt. Am Schluss tönte es aber wieder versöhnlicher: «Wir ersuchen Euch, die notirten Thatsachen und angeregten Fragen in reifliche Überlegung zu ziehen, an der Kreisgemeinde zu erscheinen und Eure Stimme nach bestem Wissen und Gewissen abzugeben.»<sup>87</sup>

<sup>83</sup> RBR 1866. S. 6.

<sup>84</sup> In Einsiedeln wurde die Diskussion um die Revision heftig geführt. An der Kreisgemeinde vom 10. Juni sprachen sich sogar alle prinzipiell für eine Revision aus, wie der Einsiedler Anzeiger, 16. Juni 1866, meldete.

<sup>85</sup> Vergleiche Pressepiegel in: Bote der Urschweiz, 4. April 1866.

<sup>86</sup> March-Anzeiger, 5. Mai 1866.

<sup>87</sup> Landammann und Regierungsrath des Kantons Schwyz an das Volk desselben/ Proklamation zum 10. Juni 1866/. St. A. SZ: Theke XXV Fasz. 71.

Auch die Revisionisten verteilten kurz vor der Abstimmung noch Broschüren und Flugblätter; allein, es konnten keine solchen ausfindig gemacht werden. Am Abstimmungssonntag, dem 10. Juni 1866, wurde bei relativ ruhigen Kreisgemeinden das Initiativbegehrten mit 2003 annehmenden und 3844 ablehnenden Stimmen verworfen.

*Die Abstimmungsergebnisse vom 16. Juni 1866<sup>88</sup>*

Kreise	Stimmbe- teiligung in %	Ja	Nein
Schwyz	54	73	1041
Arth	57	168	352
Steinen	56	211	320
Ingenbohl	35	10	202
Muotathal	86	—	470
Gersau	66	4	283
Lachen	43	315	192
Schübelbach	39	584	8
Wäggithal	41	121	—
Einsiedeln	31	290	247
Küssnacht am Rigi	89	—	642
Wollerau	23	77	85
Pfäffikon	37	150	2
Kanton Schwyz	48	2003	3844

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung im Kanton darf als sehr hoch bezeichnet werden, denn dies war in absoluten Zahlen die grösste Beteiligung bei einer kantonalen Angelegenheit seit dem Bestehen der Kreisgemeinden 1848 und blieb es bis 1893 zur Abstimmung über die Volksinitiative für ein Tanzgesetz.<sup>89</sup> Interessant war vor allem, dass die drei Bezirke March, Einsiedeln und Höfe mit ihrer Stimmbeteiligung deutlich gegenüber den ablehnenden Bezirken Schwyz, Gersau und Küssnacht abfielen. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass im inneren Kantonsteil, die Verfassungsrevision viel ernster genommen wurde als im äusseren, was sich auf die unge-

<sup>88</sup> St. A. SZ: Theke XXV Fasz. 71.

<sup>89</sup> Reichlin. S. 54.

wöhnlich starke Beteiligung an den Kreisgemeinden auswirkte. Das gleiche Bild spiegelte sich auch in den Zeitungsberichten über die Kreisgemeinden; über Schwyz wurde berichtet: «Die Kreisgemeinde Schwyz von gestern war so zahlreich versammelt wie noch nie und nahm einen ruhigen, würdigen und ernsten Verlauf.»<sup>90</sup> Anders aber verliefen die Gemeinden in der March, wo es in Schübelbach zu Händeln kam.<sup>91</sup> Wiederum ganz anderer Art kam der Entscheid an der Kreisgemeinde Wäggithal zustande: «Damit die öffentliche Meinung durch unser Votum in der Revisionsabstimmung nicht irre geführt werde, theile Ihnen mit, dass an der Kreisgemeinde zwar Jedermann grundsätzlich gegen Revision in jetzigem kritischen Momenten war und auch Niemand dafür das Wort ergriff, aber weil wir einmal die Unterschrift dafür gegeben, so wollten wir auch dazu stehen.»<sup>92</sup> Hätten alle, die die Unterschrift unter das Initiativbegehrten gesetzt hatten, auch bei der Abstimmung teilgenommen und es unterstützt, so wären mindestens 1085 mehr Befürworter zu zählen gewesen.<sup>93</sup>

### c) Versuch einer Deutung

Bei einer Beurteilung der gescheiterten Revisionsbewegung müssen zwei verschiedene Aspekte berücksichtigt werden: Die äusseren Umstände und die inhaltlichen, demokratischen Forderungen.

Die Initianten und Träger der Verfassungsrevisionsinitiative waren im Bezirk March, im ehemaligen Zentrum des Kantons Schwyz äusseres Land, bei liberalen Kreisen beheimatet. Die Hauptverantwortlichen waren zugleich Wortführer der beiden Beschwerden an den Bundesrat wegen der Beschniedung der Volksrechte und der Verletzung der Kantonsverfassung. Dabei rief die Beschwerde betreffend die Gotthardbahnhsubvention Emotionen hervor, die sich besonders nachteilig für die Initiative auswirkten. Aber auch propagandistisch vermochte sich die Revisionsbewegung nicht durchzu-

<sup>90</sup> Schwyzer Zeitung, 11. Juni 1866.

<sup>91</sup> March-Anzeiger, 16. Juni 1866.

<sup>92</sup> Ebd.

<sup>93</sup> Im Kreis Steinen stehen sich 211 Ja-Stimmen 169 Unterschriften gegenüber; im Kreis Lachen 315 Ja gegen 550 Unterschriften; im Kreis Schübelbach 584 Ja gegen 1297 Unterschriften; im Kreis Wäggithal 121 Ja gegen 188 Unterschriften; im Kreis Pfäffikon 150 Ja gegen 270 Unterschriften. Dieser Vergleich will nur zeigen, dass in der March die Revisionsbegeisterung auf die Abstimmung hin deutlich zurückging.

setzen. Nur das liberale Blatt der March, der «Marchbote», stand vorbehaltlos hinter den Zielen der Bewegung.

Die inhaltlichen Forderungen waren deutlich vom demokratischen Streben der Zeit geprägt. Im Allgemeinen hätte das demokratische Programm auch im inneren Kantonsteil seine Anhänger finden können, allein die Forderungen betreffend die Bezirksräte und die Bezirksverwaltungen erregten Anstoss. Sie stellten einen massiven Angriff auf den Bezirk Schwyz dar. Der Regierungsrat bezeichnete denn auch in seiner Proklamation den Bezirksrat «ein natürliches und historisches Mittel- und Bindeglied.»<sup>94</sup> Die Antwort der Schwyzer zu den demokratischen Forderungen war: So nicht!

Beziehungen zu überkantonalen Bewegungen konnten während des Abstimmungskampfes nicht eindeutig festgestellt werden.<sup>95</sup>

Der Versuch, die Kantonsverfassung mittels einer Verfassungsinitiative einer partiellen Revision zu unterziehen, stand im Kanton Schwyz von Anbeginn unter ungünstigen Vorzeichen. Die demokratischen Ziele kamen nicht zum Tragen: die Bewegung blieb in ihren schwyzerischen, geographischen, historischen und parteipolitischen Bedingtheiten stecken.

#### *4. Die direkte Demokratie setzt sich durch*

Nach der Ablehnung des Revisionsbegehrens wurde es wieder ruhiger im Kanton Schwyz. Die Frage des Schuldentriebes konnte gelöst werden, und die Gotthardbahnfrage wurde vorläufig auf die lange Bank geschoben. 1868 hielt der regierungsrätliche Rechenschaftsbericht fest, dass der Hauptpunkt der Forderungen der demokratischen Bewegungen in den Kantonen Zürich, Thurgau, Aargau und Bern im Kanton Schwyz schon seit 1848 verwirklicht sei, nämlich das Gesetzesreferendum.<sup>96</sup>

Durch die Annahme der Bundesverfassung von 1874 drängte sich im Kanton Schwyz eine Anpassung der Kantonsverfassung auf. Die

<sup>94</sup> Siehe Anmerkung 89.

<sup>95</sup> Vgl. jedoch Neue Zürcher Zeitung 17. März 1866. In der Schwyzer Zeitung wird das geforderte Veto verhöhnt: «Ein solcher alles Schaffen und Vorwärtskommen lähmender Antrag wird einzig in dem ganzen weiten Weltenrund im Kanton Schwyz gestellt, er übertrifft noch das basellandschaftliche Rolle Regiment» (5. April 1866).

<sup>96</sup> Vergleiche: RBR 1868. S. 3.

1875 gewählte Verfassungsrevisionskommission gelangte 1876 mit einem Entwurf, der unter anderem auch die Vereinfachung der Behörden bezweckte, vor das Volk. An Volksrechten hatte die angenommene Verfassung die Einführung des stark erweiterten obligatorischen Gesetzes- und Finanzreferendums sowie der Gesetzesinitiative und des fakultativen Referendums für einen Teil der kantonsrätlichen Verordnungen zur Folge. Damit war ein entscheidender Schritt zur unmittelbaren Demokratie getan.<sup>97</sup> Es blieb aber der 1898er Verfassungsrevision vorbehalten, den Schlussstrich unter die vorläufige Entwicklung zu ziehen. Im Vorfeld der Revision stand eine liberale Initiative für eine Verfassungsrevision, doch fand diese ausgearbeitete und total revidierte Kantonsverfassung beim Volk keine Gnade.<sup>98</sup> Eine partielle Revision, angeregt durch den Kantonsrat, folgte. Windlin beschrieb sie so: «Die klassische Vollendung der Referendumsdemokratie brachte die Verfassung von 1898, die das fakultative Referendum auf sämtliche Verordnungen des Kantonsrates ausdehnte und die Wahl der Mitglieder in den Regierungsrat und der beiden Standesabgeordneten dem Volk übertrug.»<sup>99</sup> Damit war der Weg der Schwyzer Verfassungsgeschichte vorläufig beendet. Noch heute gilt im Wesentlichen die Verfassung von 1898.

<sup>97</sup> Vergleiche: Windlin. S. 94.

<sup>98</sup> Vergleiche: Reichlin. S. 30.

<sup>99</sup> Windlin. S. 94.