

"Wahre Volkssouveränität oder "Ochlokratie"? : die Debatte um die direkte Demokratie im Kanton Luzern während der Regeneration

Autor(en): **Roca, René**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **156 (2003)**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-118789>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

«Wahre Volkssouveränität» oder «Ochlokratie»?

Die Debatte um die direkte Demokratie im Kanton Luzern
während der Regeneration

René Roca, Birmensdorf (ZH)

EINLEITUNG

Die direkte Demokratie ist heute selbstverständlicher Bestandteil der schweizerischen politischen Kultur. Eine breite Forschungsdebatte über Geschichte und Theorie der direkten Demokratie in der Schweiz fehlt bis heute weitgehend.¹ Das heisst, dass einerseits weitere Forschungen zu den Ursprüngen und der Entwicklung der direkten Demokratie zentral sind, andererseits ist eine «Theorie der direkten Demokratie» zu formulieren. Abgesehen vom Forschungsinteresse könnten so auch brisante Zeit-Fragen besser und fundierter beantwortet werden, wie zum Beispiel die angestossene schweizerische Föderalismusreform oder die Frage eines Beitrittes der Schweiz zur Europäischen Union.

Nachfolgende Abhandlung soll ein Beitrag zur Frage der Entstehungsgeschichte der schweizerischen direkten Demokratie sein. Der Verfasser beschränkt sich auf einen bestimmten zeitlichen Abschnitt, nämlich die Regeneration, weil in dieser Zeit aufschlussreiche Debatten über die direkte Demokratie stattfanden. Luzern war zwar nicht der erste Kanton, der – abgesehen von den Landsgemeinden – direktdemokratische Instrumente einführte, aber die diesbezügliche Auseinandersetzung ist in diesem Kanton grundlegend und war für weitere Kantone geradezu exemplarisch.

DIE LUZERNER REGENERATIONSBEWEGUNG UND DIE LIBERALE VERFASSUNG VON 1831

Die 1761/62 gegründete Helvetische Gesellschaft war während der Zeit der Aufklärung für schweizerische Intellektuelle und Politiker ein ideales und wichtiges Forum, um gesellschaftstheoretische Ansätze und staatsrechtliche Reformen zu diskutieren. Die Bedeutung der Gesellschaft für das Entstehen einer politischen Öffentlichkeit in der Schweiz kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.²

¹ Wichtige Grundlagen wurden u.a. gelegt mit AUER, Direkte Demokratie, MÖCKLI, Direkte Demokratie, und KÖLZ, Verfassungsgeschichte, sowie aus ökonomischer Perspektive: KIRCHGÄSSNER, Direkte Demokratie.

² IM HOF, Helvetische Gesellschaft.

Nach Helvetik und Mediation nahm die Helvetische Gesellschaft erst ab 1819 wieder aktiver am politischen Leben in der Schweiz teil. Mitglieder wie etwa Heinrich Zschokke (1771–1848) oder die Luzerner Ignaz Paul Vital Troxler (1780–1866), Eduard Pfyffer (1782–1834) und Jakob Robert Steiger (1801–1862) belebten die Debatten des Forums und brachten diese in die öffentliche Diskussion ein. Politisch war die Gesellschaft gegen aussen zwar nach wie vor neutral, doch nahm sie nun einen mehr oder weniger liberalen Charakter an. Sie avancierte somit zu einem wichtigen Vorboden der Regeneration in den Kantonen und im Bund. Die Publikation der jährlichen «Verhandlungen» regte das geistige Klima in der Schweiz bereits vor der französischen Juli-Revolution 1830 an. Zentrale Themen waren die Erneuerung des eidgenössischen Bundes und die Frage der Ausgestaltung der Demokratie.³

1829 sprach Zschokke als Präsident der Helvetischen Gesellschaft anlässlich der Jahrestagung in Schinznach über «Das Verhältnis der Helvetischen Gesellschaft zum Zeitalter». Zschokke beklagte den Bundesvertrag von 1815 und forderte einen engeren Zusammenschluss der Eidgenossenschaft: «Umsonst ist seit fünfzehn Jahren nun jeder Versuch gewagt worden, in jene gute, alte Zeit zurückzusteuern, deren Ergebnis der traurige Untergang der alten Eidgenossenschaft gewesen. Der gesunde Menschenverstand hat schon zu sehr Oberhand gewonnen; des Lichtes der Erfahrungen und der Kenntnisse ist dem Geiste des Volkes schon zuviel geworden. Und der Geist ist [es] am Ende, der die Massen bewegt. Die Untrennbarkeit der Eidgenossenschaft steht unausrottbar in der *Nation* [...].»⁴

Der Geist, der «die Massen bewegt», so Zschokke, werde dadurch unterstützt und gefestigt, dass sich «überall zu Stadt und Land Bürger jedes Standes zu gemeinnützigen Vereinen» zusammenschliessen, «Jünglinge aus allen Volksklassen sich den Wissenschaften widmen» und «in vielen Dörfern [...] der öffentlichen Blätter mehr gelesen»⁵ würden. Zschokke machte damit deutlich, wie fundamental das Vereinswesen, die allgemeine Volksbildung und die Pressefreiheit im Prozess der Demokratisierung und Nationalisierung für die Schweiz waren: «Und das Losungswort Aller ist das gemeinschweizerische Vaterland!»⁶ So dachten viele Liberale und darauf gründete ihr Bestreben einer Bundesrevision, um «die lähmende Zusammenhangslosigkeit des eidgenössischen Staatskörpers»⁷ zu überwinden. Neben der reaktivierten Helvetischen Gesellschaft bildeten sich viele weitere Vereine und gemeinnützige Gesellschaften, die überkantonale zusammenarbeiteten und das Gemeinwohl der ganzen Nation zu fördern versuchten. An diesem Prozess wirkten die Liberalen tatkräftig mit.

³ Vgl. IM HOF, Helvetische Gesellschaft, S. 271.

⁴ ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft, S. 21.

⁵ ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft, S. 21.

⁶ ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft, S. 21.

⁷ ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft, S. 24.

In Zschokkes Rede deutete sich aber auch an, wieso die Liberalen besonders mit der Bundesrevision vorerst scheitern mussten. Sie waren nicht mehr bereit, «das politische Auseinanderfallen, Sichvereinzeln und Insichzusammenschrumpfen von zweiundzwanzig kleinen Gemeinwesen»⁸ tatenlos zu akzeptieren. Zschokke und viele Gleichgesinnte waren oft nicht fähig, die Bedürfnisse der Bevölkerung, und das hiess nicht nur der Stadtbevölkerung, sondern vor allem auch der Landbevölkerung, miteinzubeziehen und ihre Nöte und Ängste ernst zu nehmen. Viele Liberale strebten nach mehr Macht und Einfluss und wollten nicht, so Zschokke, «ins Kleinliche verarten»⁹. Diese Mentalität führte bei den Liberalen bisweilen zu einer Geringschätzung des Volkes: «Aber noch mangelt viel daran, dass sittliche und geistige Bildung bis in die untersten Tiefen unseres Volkes hinabgedrungen wäre.»¹⁰ Auch wenn die «Stände der Vornehmen» von dieser Kritik nicht ausgenommen wurden, ging eine solche Haltung insgesamt auf Kosten des Demokratieprinzips. Dies erklärt die Bevorzugung der Liberalen eines repräsentativ-demokratischen Systems und ihre Abneigung gegen direktdemokratische Einflussmöglichkeiten des Volkes.

Die von der Helvetischen Gesellschaft und anderen Vereinigungen geschaffene Politisierung der Öffentlichkeit fiel in einigen Kantonen auf fruchtbaren Boden. So verstärkten sich Tendenzen, die den aristokratischen Einfluss in den schweizerischen Kantonen weiter schwächten und die demokratische Entwicklung vorantrieben. Die Phase der schweizerischen Regeneration wurde nicht durch die Julirevolution in Frankreich eingeleitet und sie erschöpfte sich auch nicht einfach in einer Nachahmung von ausländischen demokratischen Vorbildern. Die grossen Volksversammlungen, die 1830/31 in zahlreichen Kantonen stattfanden und die Umgestaltungen einleiteten, knüpften unter anderem an die Landsgemeinde-Demokratien der Bergkantone an, die seit altersher Tradition hatten. Ausgehend von diesen Versammlungen bildeten sich eigentliche Volksbewegungen, die sich primär aus politisch unterprivilegierten Schichten und Regionen zusammensetzten. Die massive Unzufriedenheit über die Organisation des Staates und die konkrete Politik der Behörden drückte sich in Hunderten von Petitionen aus, die Zeugnis waren für das Bewusstsein und das politische Interesse der Bevölkerung.¹¹

In diesem Diskurs erhielten zwei politische Lager deutlichere Konturen: Die Liberalen und die eher konservativ orientierten «Volksmänner». Die liberalen Politiker zielten auf eine Modernisierung von Staat und Gesellschaft, definierten aber die Volkssouveränität über ein repräsentativ-demokratisches System. Die Volkssouveränität sollte sich mit der Ausübung des Wahlrechtes und allenfalls der Abstimmung über Verfassungsänderungen erschöpfen. Der Freiheitsbegriff der Liberalen war auf diese Weise eingeschränkt, weil sie das Volk grundsätzlich

⁸ ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft, S. 25.

⁹ ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft, S. 25.

¹⁰ ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft, S. 28.

¹¹ Vgl. SCHAFFNER, Demokratie, S. 273; vgl. auch STADLER, Kulturkampf, S. 66.

als «unberechenbaren» und «rückständigen» Faktor sahen. Den so genannten «Volksmännern» hingegen gingen die liberalen Reformen oft zu weit. Sie argumentierten viel stärker aufgrund ihrer politischen Praxis, die sie sich in ihren Gemeinden und Talschaften angeeignet hatten. Die «Volksmänner» liessen sich zwar auf Bündnisse ein, hegten aber von Anfang an ein gewisses Misstrauen gegenüber den liberalen Führern, die mehr einen intellektuellen Staatsrechtsdiskurs führten.

Innerhalb nur eines Jahres setzte die Bevölkerung in elf Kantonen der Eidgenossenschaft Verfassungsreformen durch.¹² Die neuen Verfassungen der regenerierten Kantone, die jeweils durch eine Abstimmung legitimiert wurden, waren die Grundlage für ein repräsentativ-demokratisches System.¹³ Nur selten wurden im Rahmen der 30er-Verfassungen direktdemokratische Instrumente diskutiert. Eine gewisse Tendenz zu weitergehender Beteiligung der Bürger an den Staatsgeschäften war aber vorhanden. In St. Gallen wurde 1830/31 über das Vetorecht debattiert, das den Bürgern die Möglichkeit gab, Gesetze abzulehnen, die der Grosse Rat beschlossen hatte. Dieses Kontrollinstrument über die Legislativbehörde machte schliesslich der St. Galler Souverän als erster Kanton in der Schweiz zu einem Bestandteil seiner neuen Verfassung. Während der Regeneration führten noch weitere Kantone das Vetorecht ein: 1832 der neu gebildete Halbkanton Baselland, 1839 das Wallis und schliesslich 1841 der Kanton Luzern. Die Befürwortung und Förderung der direkten Demokratie beschränkte sich also durchaus nicht nur auf radikal regierte Kantone, sondern fand auch in der konservativ-demokratisch geprägten Luzerner Verfassung von 1841 ihren Niederschlag.¹⁴

In Luzern kam bei der sich bildenden Volksbewegung der Landwirtschaftlich-ökonomischen Gesellschaft eine zentrale Bedeutung zu. Die Gesellschaft, die liberales Gedankengut verbreitete, war besonders in der Landbevölkerung verankert und trug im Verlaufe der 1820er Jahre zur Politisierung der Luzerner Landschaft bei.¹⁵ Die Mitglieder förderten die Verbesserung der allgemeinen Lesefähigkeit und den Ausbau des Schulwesens und pflegten enge Beziehungen zur Schweizerischen Gemeinnützigen und zur Helvetischen Gesellschaft.

Ein Resultat dieser gesellschaftlichen Politisierung war, dass in Luzern das oligarchische System der Restaurationszeit bereits 1829 mit der «Neu umschriebenen Verfassung» aufgebrochen wurde. Diese Verfassungsrevision, ein Werk liberaler Kräfte, brachte dem Grossen Rat gegenüber dem Kleinen Rat, der bis anhin praktisch alle Macht besass, grösseren Einfluss. Daneben beinhaltete die

¹² In den folgenden Kantonen befürwortete die Bevölkerung eine neue, liberal geprägte Verfassung: Tessin, Thurgau, Aargau, Luzern, Zürich, St. Gallen, Freiburg, Waadt, Solothurn, Bern und Schaffhausen; in diesen Kantonen lebten damals mehr als zwei Drittel der eidgenössischen Gesamtbevölkerung.

¹³ Vgl. JEAN-CHARLES BIAUDET: Der modernen Schweiz entgegen. In: Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2.1, 3. Auflage. Zürich 1980, S. 918–920.

¹⁴ Vgl. HANS VON GREYERZ: Der Bundesstaat seit 1848. In: Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2.2, 3. Auflage. Zürich 1980, S. 1055.

¹⁵ Vgl. BOSSARD-BORNER, Bann der Revolution, S. 377–382.

Verfassungsreform eine klarere Trennung der Gewalten und somit allgemein eine Verbesserung der rechtsstaatlichen Struktur. Die Landschaft erhielt zwar mehr Gewicht, doch die Luzerner Bürger allgemein und vor allem die Landbevölkerung blieben nach wie vor von der politischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen. Die Bürger erhielten kein Mitspracherecht, und das Prinzip der Volkssouveränität wurde nicht in der Verfassung verankert. Das konnte viele nicht befriedigen. Die Unzufriedenen begrüßten deshalb umso vehementer bereits im folgenden Jahr die entstehende Volksbewegung, die eine Demokratisierung der Luzerner Verhältnisse forderte.¹⁶ So bildete sich auch im Kanton Luzern eine immer stärker werdende Opposition der Landschaft gegen die weiter bestehende Vorherrschaft der Stadt. Die Luzerner Volksbewegung setzte sich vor allem aus Bauern, den Bewohnern der kleinen Landstädte (z.B. Sursee) und von Dörfern sowie aus dem landschaftlichen Unternehmertum zusammen, schreckte aber nicht davor zurück, sich auch mit Liberalen der Hauptstadt zu verbünden.

Aus der Luzerner Volksbewegung entstand eine neue Elite. Diese neue Elite bestand zumeist aus an deutschen Universitäten ausgebildeten Advokaten und Akademikern sowie Unternehmern und Grossbauern, zu denen in Luzern auch der später so einflussreiche Joseph Leu von Ebersol (1800–1845) gehörte.¹⁷ Die Volksbewegung war vorerst noch heterogen und religiöse Fragen stellten kein Hindernis dar, so dass der Kopf der konservativ-demokratischen Bewegung, Joseph Leu, und der liberale Advokat aus der Schule Troxlers, Jakob Robert Steiger, gemeinsam für eine Revision der Luzerner Verfassung kämpfen konnten.

Der entscheidende Impuls für neuerliche Luzerner Revisionsbestrebungen kam von Ignaz Paul Vital Troxler, damals Philosophieprofessor an der Universität Basel. Er unterstützte die Luzerner Volksbewegung sozusagen von aussen in einem wichtigen Moment. Troxler entwarf im Oktober 1830 eine Denkschrift, die er seinem Bekannten, dem Surseer Arzt Kaspar Köpfli (1774–1854), einem Gründungsmitglied und ehemaligen Präsidenten der Landwirtschaftlich-ökonomischen Gesellschaft, übermittelte. Troxlers Petition für die Gesinnungsfreunde auf der Luzerner Landschaft stellte ein sorgfältig durchdachtes politisches Programm mit genauer Zielrichtung dar. So wies er darin auf das Faktum hin, dass das Luzerner Patriziat am 31. Januar 1798 freiwillig abgedankt und die Staatsgewalt wieder in die Hände des Volkes zurückgelegt habe. Die Restaurationsverfassung aber, so Troxler, habe diesen Grundsatz eklatant verletzt: «Die Verfassung ist ohne Einwilligung und ohne Theilnahme vom Volke entstanden, und auch niemals von ihm anerkannt und beschworen worden.»¹⁸

Aus dieser Einschätzung leitete Troxler die Forderungen der Volksbewegung ab: «H.H.! Es ist dies die *Souveränität des Volkes*, ausser dem es keine gibt; es ist

¹⁶ Vgl. BOSSARD-BORNER, Bann der Revolution, S. 377; vgl. auch: BOSSARD-BORNER, Kontinuität, S. 117.

¹⁷ Vgl. STADLER, Kulturkampf, S. 66.

¹⁸ TROXLER IGNAZ Paul Vital: Ehrerbietige Vorstellungsschrift an den Grossen Rath des Kantons Luzern. In: TROXLER, Politische Schriften, S. 181.

ihre Verwirklichung durch repräsentative Demokratie; es ist die *politische Freiheit und bürgerliche Gleichheit*, nicht die Bevorrechtung einzelner Familien und Personen, und Übervortheilung Anderer!»¹⁹

Deutlich wird, wie Troxler zu diesem Zeitpunkt klar das demokratisch-repräsentative System favorisiert, das für ihn Ausdruck der Souveränität des Volkes ist. Forderungen nach mehr direkter Demokratie werden in der Petition nicht erhoben.

Im Kreis von Troxlers Gesinnungsfreunden, vor allem in Sursee und Willisau, fand seine «Vorstellungsschrift» volle Zustimmung. Die nachfolgende Unterschriftenaktion brachte beachtliche 3000 Unterschriften zusammen. Auf einer Volksversammlung, die am 21. November in Sursee stattfand, wurden die Forderungen mehrheitlich unterstützt. Die Versammlung wählte 18 Deputierte, die Troxlers Petition mit den Unterschriftenbogen der Regierung und dem Grossen Rat übergeben sollten. Dieses Vorgehen zeitigte sehr bald grossen Erfolg. Der Grosse Rat war gewillt zu handeln und erklärte sich – nach einer wiederholten Intervention der Volksbewegung – bereit, einen vom Volk gewählten Verfassungsrat zu bilden. Besonders die Bürger der luzernischen Landschaft wollten sich unmittelbar am Revisionsprozess beteiligen und stellten vor und nach den Wahlen zum Verfassungsrat Forderungskataloge zusammen, die sie an die zuständigen Stellen richteten. Hier zeigte sich bereits eine eigentümliche Verbindung von Kirchlichkeit und Demokratie. Unter der Ägide Joseph Leus wurde neben der zentralen Forderung, die katholische Religion zu stärken, in demokratischer Hinsicht vor allem die direkte Wahl des Grossen Rates und die Volkswahl der Gemeindebeamten verlangt.

Im Verfassungsrat erlangten nach erfolgter Wahl die liberalen Verfechter eines Repräsentationssystems eine Mehrheit. Damit gelang es Joseph Leu und seiner Bewegung vorerst nicht, ihre Ideen stärker in der Verfassung zu verankern.²⁰ Forderungen nach mehr direkter Demokratie flossen aber trotzdem schon in die Verfassungsdiskussion ein. Nachdem die Schlussredaktion der neuen Verfassung verabschiedet war, brachte die Bevölkerung Vorschläge ein, wie man die Gesetzgeber direktdemokratisch besser kontrollieren könnte. So wurde zum Beispiel vorgeschlagen, dass man die Gesetze den Gemeindebeamten zur Vernehmlassung unterbreiten sollte oder das Volk über jene Gesetze, die die Verfassung konkretisieren, abstimmen zu lassen.²¹ Vorläufig wurden zwar solche Vorschläge nicht in der Verfassung integriert, aber eine wichtige Debatte war dennoch lanciert, an die man später wieder anknüpfte.

Paragraph 1 der neuen Verfassung lautete: «Der Kanton Luzern ist ein Freistaat mit einer demokratisch-repräsentativen Verfassung».²² Paragraph 2 dekla-

¹⁹ TROXLER, Politische Schriften, S. 182.

²⁰ Vgl. BOSSARD-BORNER, Kontinuität, S. 117.

²¹ Vgl. BOSSARD-BORNER, Bann der Revolution, S. 396.

²² Staats-Verfassung oder Grundgesetz des Kantons Luzern, gegeben in der Sitzung des Verfassungsraths, Luzern, den 5. Jänner 1831. In: Sammlung der Gesetze 2, Bd. 1, S. 9.

rierte feierlich die Volkssouveränität im repräsentativen Sinn: «Die Souveränität beruht in der Gesamtheit des Volks; es übt sie durch seine, den konstitutionellen Formen gemäss, ernannten Volksvertreter aus.» In diesem Rahmen knüpften die luzernischen Verfassungsgeber von 1831 unmittelbar an die revolutionären Prinzipien von 1798 an und verbrieften erstmals für den Kanton die genannten Grundsätze.

Das demokratisch-repräsentative System beinhaltete als einziges direktdemokratisches Element, dass die Initiative auf Totalrevision der Verfassung nicht nur auf den Grossen Rat beschränkt war, sondern auch vom Volk ausgehen konnte. Eine solche durfte allerdings erst nach einer Frist von zehn Jahren in Angriff genommen werden.²³ Mit der neuen Verfassung waren zwar demokratische Prinzipien wie die Volkssouveränität, die Gewaltentrennung und grundlegende Bürgerrechte gewährleistet; politisch hatten aber nicht alle Kantonsbürger die gleichen Rechte.²⁴

Am 30. Januar 1831 stimmten die Bürger des Kantons Luzern über die neue Verfassung ab, die eine deutliche Mehrheit fand. In der Folge dankte das restaurierte, patrizische Regime ab. Im Februar wählte das Volk schliesslich mittels eines neuen direkteren Wahlverfahrens den Grossen Rat, in dem die liberal Gesinnten eine Mehrheit erhielten. Drei liberale Grossräte, nämlich Kasimir Pfyffer (1794–1875), Adolph Hertenstein (1802–1853) und Joseph Sigmund Bühler (1804–1863), allesamt an deutschen Universitäten ausgebildete Juristen, bildeten den Kern einer Gruppe, die die Bürger der Landschaft bald als «Advokatenregiment» bezeichneten.²⁵

Ein völliger Bruch mit der restaurierten Epoche fand allerdings nicht statt, gelangten doch 33 bisherige Ratsherren in den 100-köpfigen neuen Grossen Rat. Auch der Grosse Rat setzte auf Kontinuität, als er Anfang März die neue Regierung wählte; nur gerade zwei neue Mitglieder zählte nun der Kleine Rat, acht entstammten der alten Exekutive und weitere fünf dem alten Grossen Rat. Parteien im eigentlichen Sinn gab es damals noch nicht. Im Zuge der Volksbewegung hatten sich aber zwei Lager gebildet, die relativ rasch zur politischen Aufspaltung des Luzerner Volkes in Liberale und Konservative («Volksmänner») führten. Im neu gewählten Rat hielten allerdings viele nicht stur zu einem der beiden Lager, was wechselnde Mehrheiten ergab.²⁶

²³ Vgl. § 60 f. der Staats-Verfassung von 1831, Sammlung der Gesetze 2, Bd. 1, S. 27 f.

²⁴ Das Stimm- und Wahlrecht erhielten nur katholische Kantonsbürger weltlichen Standes, die 20-jährig waren, mindestens 400 Franken Vermögen versteuerten und nicht in Kost und Lohn standen (dies galt für Knechte, Gesellen etc., insofern sie nicht das oben vorgeschriebene Vermögen versteuerten), vgl. § 51 der Staats-Verfassung von 1831, Sammlung der Gesetze 2, Bd. 1, S. 24 f.

²⁵ Vgl. BOSSARD-BORNER, Bann der Revolution, S. 401 f.

²⁶ BOSSARD-BORNER, Bann der Revolution, S. 395–408.

Die Krise der Luzerner Regeneration 1839/40

Straussenhandel²⁷ und Züriputsch²⁸ führten auch im Kanton Luzern zu einer «Scheidung der Geister»²⁹, aber die Entwicklung in Luzern verlief sehr eigenständig. Nach Ablehnung der Bundesrevision 1833 forcierten in Luzern Regierung und Grosser Rat den Ausbau von staatskirchlichen Strukturen. Die liberale Kirchenpolitik schloss sehr direkt an die Vorstellungen des Patriziates im 18. Jahrhundert an. Theoretische Grundlage dafür war die Schrift «De Helvetiorum iuribus circa sacra» von Josef Anton Felix Balthasar (1737–1810). Der Kleine Rat überreichte das Büchlein 1834 allen Grossräten zum Studium. Dadurch kamen die katholischen Liberalen Luzerns mit der monarchisch-universalen Gewalt Roms immer mehr in Konflikt. Diesen Prozess vertiefte Luzern 1834 mit der Annahme der Badener Artikel, die auf eine völlige Unterwerfung der katholischen Kirche unter den Staat hinausliefen. Einerseits radikalisierten sich nun viele Liberale gerade in Kirchenfragen, andererseits verstärkte sich in der breiten Bevölkerung das Misstrauen gegenüber dem liberalen Regime, und die konservativ-demokratische Gegenbewegung erhielt Aufwind.³⁰

1831 hatten die Luzerner Verfassungsväter in ihrem Grundgesetz verankert, dass dieses spätestens nach zehn Jahren revidiert werden darf. Wenn nach Ablauf dieser Frist der Grosse Rat oder fünfhundert Aktivbürger aus mindestens der Hälfte der Wahlkreise des Kantons eine Revision verlangten, so müsse dieses Begehren dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.³¹ Falls dann die absolute Mehrheit der Bürger für die Revision stimme, müsse ein Verfassungsrat gewählt werden.

Mit dem Näherrücken des Termins (30. Januar 1841) erhoben Luzerner Bürger immer drängender Forderungen, die auf eine Veränderung der Verfassung abzielten. Kasimir Pfyffer zeigte sich skeptisch gegenüber diesen Vorstössen und gab 1838 in einem Brief an den Zürcher Regierungsrat und Amtsbürgermeister Johann Jakob Hess (1791–1857) seinen Befürchtungen Ausdruck: «Ich zweifle nicht, die Pfaffen werden eine Hauptrolle spielen, und es dürfte ein krasses Regiment folgen. Für die Aristokratie hingegen ist nicht zu hoffen. Die Elemente des ehemaligen Patriziates sind nicht mehr genügend vorhanden, dass daraus eine Regierung formiert werden könnte, und ein stadtbürgerliches Regiment, wozu in der Stadt die meiste Neigung herrscht und was auch der Zustand von 1814–1830 war, würde die Landschaft nicht dulden. Dessen ungeachtet werden die Aristo-

²⁷ Der Zürcher Regierungsrat beruft 1839 den historisch-kritischen Theologen David Friedrich Strauss an die Universität Zürich. Das bringt die konservativen Kirchenkreise in Aufruhr. Die Regierung macht die Berufung Strauss' rückgängig, was als Straussenhandel in die Geschichte eingeht.

²⁸ 1839 zieht der Pfäffiker Pfarrer Bernhard Hirzel mit 4000 Gleichgesinnten gegen Zürich und stürzt die Regierung in der Hauptstadt.

²⁹ Vgl. EDUARD VISCHER: Von der Scheidung der Geister in der aargauischen Regeneration. In: Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus 52 (1946), S. 225–263.

³⁰ Vgl. BÜCHI, Krise 1839–1841, S. 15; vgl. auch LUKAS VISCHER et al. (Hg.): Ökumenische Kirchengeschichte der Schweiz, Freiburg 1994, S. 223 f.

³¹ Vgl. § 61 der Verfassung von 1831. Sammlung der Gesetze 2, Bd. 2, S. 27.

kraten mit den Pfaffen gemeinschaftliche Sache machen, nur um die gegenwärtige ihnen so verhasste Ordnung zu stürzen.»³²

Pfyffer schätzte in seinem Schreiben richtig ein, dass die Landschaft ein «stadtbürgerliches Regiment» nicht dulden würde. Dass aber gerade dieser Vorwurf in der Folge immer stärker auf ihn selbst und seine liberalen Mitstreiter zurückfiel, schien er noch nicht zu ahnen. Den Einfluss der Kirche schätzte Pfyffer zwar ebenfalls richtig ein, aber diese fand nicht mehr bei den machtlosen Aristokraten, sondern bei einer ländlichen Volksbewegung zunehmend Rückhalt.

Luzerner Publizistik während der Regenerationskrise

Das Pressewesen wurde besonders nach 1830 auch in der Schweiz zu einem wichtigen Faktor in der politischen Auseinandersetzung. Konservative und Liberale bedienten sich zunehmend der Presse und versuchten, die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Auch in Luzern entwickelte sich das Pressewesen während der Regeneration zu einem wesentlichen Faktor des politischen Geschehens. Festzustellen ist dies unter anderem an der Vermehrung der Zahl der publizistischen Erscheinungen. Wie weit die Gedanken der gedruckten Presse ins Volk drangen, kann kaum abgeschätzt werden; die Auflagenzahl der Blätter war zwar noch sehr klein, doch wurden die Zeitungen zweifellos herumgereicht und auch an bestimmten Anlässen vorgelesen.³³

Am 5. April 1839 erschien in Luzern die erste Nummer der Zeitung «Der Lueg ins Land», einer anonym redigierten Zeitung, die sich zum Ziel gesetzt hatte, auf eine Verfassungsrevision hinzuarbeiten. In einer Unterzeile des Zeitungskopfes hiess es jeweils: «Eine Stimme aus dem Volk für das Volk, zur Anbahnung einer Verfassungsverbesserung.»³⁴ Die Verfassungsrevision war vorerst das Hauptziel des «Lueg ins Land». Im Hinblick auf diese Frage ordnete die neue Zeitung andere Presseorgane Luzerns politisch ein: «Die *Luzerner Zeitung*, als die Stimme der Aristokratie anerkannt, hat ihren alten Grundsatz der da ist ‚Stillstand‘ fest zu halten bereits schon erklärt» [...] Der *Eidgenoss*, bekannt als die Stimme derjenigen, die eine Geistes-Aristokratie allmählig begründen und wenigstens für eine gewisse Klasse – die zur furchtbaren Lawine anzuwachsen droht – ein Sesselrecht um allen Preis sichern möchten – wird ebenfalls das Bestehende festhalten wollen. [...] Die *Bundeszeitung* [...] [die] in ihrer Sprache vorzugsweise für die gebildete Klasse berechnet ist, kann nicht als ein Volksblatt betrachtet, und daher für das Volk nicht zugänglich gemacht werden.»³⁵

Da kein Organ die Sache des Volkes vertreten würde, habe es sich der «Lueg ins Land» zur Pflicht gemacht, «für die Rechte und Wohlfahrt des Volkes in die Schranken zu treten».³⁶ Man wolle in einer «volksthümlichen Sprache» schrei-

³² Pfyffer an Hess, 11. März 1838, zit. nach BÜCHI, Krise, S. 20 f.

³³ Vgl. MÜLLER, Publizistik, S. 96.

³⁴ Der Lueg ins Land, 5. April 1839, Nr. 1.

³⁵ Der Lueg ins Land, 5. April 1839, Nr. 1.

³⁶ Der Lueg ins Land, 5. April 1839, Nr. 1.

ben, «[...] und es so einrichten, dass ihn [will heissen den «Lueg ins Land», d. Verf.] jeder Bauer und Handwerker an jedem Sonntag zur Hand nehmen, und sehen kann, wie es in seinem heimatlichen Kanton gehe».³⁷ Das Volk des ‚Lueg ins Land‘ sei demgemäss «die arbeitende, gewerbige, ärmere oder reichere Volksklasse. Der Lueg ins Land will – das wird er Land auf, Land ab, zu Stadt und Land laut verkünden – eine neue Verfassung, eine Verfassung, die jedem sein Recht schützt, des Landes Wohlfahrt fördert, alle Bürger in ganz gleiche Rechte setzt, Wohlstand begründet, Friede, Liebe und Zufriedenheit – Früchte der Religion – zu Tage fördert.»³⁸

Der konkrete Forderungskatalog hinsichtlich der Verfassungsrevision umfasste unter anderem direkte Wahlen, Rechtsgleichheit, Bildung der Jugend, freie Meinungsäusserung, Petitionsrecht, freie Volkswahl der Behörden und der Beamten.³⁹ Dazu kamen nun Forderungen nach mehr direkter Demokratie: «[Der ‚Lueg ins Land‘] ist der Ansicht, das Volk bedürfe keines Vormundes und daher müsse es im Jahr 1840 eine volksthümliche Verfassung geben.»⁴⁰ Der «Lueg ins Land» grenzte sich klar von der Idee einer unrealistischen luzernischen Landsgemeinde ab und favorisierte das Volksveto als direktdemokratisches Instrument. Er möchte so dem Volk «den Einfluss (Volksveto) auf die verfassungsmässige und bürgerliche (konstitutive und Civil-)Gesetzgebung nicht entziehen».⁴¹ Die bereits bestehende Möglichkeit einer Verfassungsinitiative (Totalrevision) müsse unbedingt ergänzt werden durch das Gesetzesveto, da der Grosse Rat sonst – wie Beispiele aus der Vergangenheit zeigten – Verfassungsangelegenheiten einfach auf der Gesetzesebene abhandle.⁴²

Somit stellte der «Lueg ins Land» die zentrale Position der Liberalen für eine repräsentative Demokratie in Frage. Er grenzte sich aber auch gegen konservativ-demokratische Anhänger ab, die ebenfalls mehr direkte Demokratie forderten.

Hauptfeind waren vor allem die Vertreter der repräsentativen Demokratie, die als Sprachrohr den «Eidgenossen» herausgaben. Die Luzerner Liberalen oder das so genannte «liberale Dreissiger-Regime» charakterisierte der «Lueg ins Land» mit dem Begriff der «Geistesaristokratie»: «Wir verstehen darunter das Streben der sogenannten oder wirklich Gebildeten, wie wir sie haben, sich allein an die Stelle des Volkes zu setzen, die das Volk als Pöbel, d.h. als eine grundverdorbene, zu allem Schlechten fähige Masse betrachten. Wir verstehen unter Geistesaristokraten die Männer, die noch nicht wissen, dass es in einer Republik kein Pöbel und keine Herrscher, sondern nur ein sich selbst regierendes, freies, gleichberechtigtes Volk geben soll.»⁴³

³⁷ Der Lueg ins Land, 5. April 1839, Nr. 1.

³⁸ Der Lueg ins Land, 17. Dezember 1839, Nr. 37.

³⁹ Der Lueg ins Land, 15. August 1839, Nr. 20.

⁴⁰ Der Lueg ins Land, 5. April 1839, Nr. 1.

⁴¹ Der Lueg ins Land, 20. Juni 1839, Nr. 12.

⁴² Vgl. Der Lueg ins Land, 20. Juni 1839, Nr. 12.

⁴³ Der Lueg ins Land, 26. April 1839.

Der «Lueg ins Land» analysierte nachfolgend die Politik der Liberalen. 1830/31 hätten sie nur gesiegt, weil sie vorgaben, die Wünsche der Bevölkerung umzusetzen. In Tat und Wahrheit hätten sie sich aber vom Volk zurückgezogen und dem Nepotismus gefrönt. Das Volk sei nun aber reif, die volle Verantwortung zu übernehmen, darum dürften die Forderungen nach Volkssouveränität, Rechtsgleichheit und sozialen Verbesserungen in der kommenden Verfassungsdiskussion nicht fehlen.⁴⁴

Ende 1839 strengte der Stadtrat von Luzern einen Presseprozess gegen den «Lueg ins Land» an, da er sich durch zwei Artikel in seiner Amtsehre beleidigt fühlte. Als verantwortlicher Redakteur bekannte sich Josef Leonz Hunkeler. Weitere Mitarbeiter verriet dieser zwar nicht, aber die Untersuchungen ergaben, dass zahlreiche Männer aus verschiedenen Berufsgruppen hinter dem «Lueg ins Land» standen. Man spekulierte, ob auch Troxler oder der Zweite Staatsschreiber Bernhard Meyer⁴⁵ (1810–1874) bei der Zeitung mitarbeiteten. Diese bestritten allerdings jegliche Zusammenarbeit. Was die politische Positionierung des «Lueg ins Land» betraf, hätte eine Mitarbeit der beiden zu diesem Zeitpunkt durchaus möglich sein können. Der «Lueg ins Land» stellte wegen des Prozesses bereits im Dezember 1839 sein Erscheinen ein und fusionierte wohl mit dem «Wächter am Pilatus».⁴⁶ Die Zeitung war während neun Monaten – vor dem «Züriputsch» und bevor Joseph Leu seine Bewegung zu mehr Aktivität antrieb – als erstes Blatt energisch für eine Verfassungsrevision eingetreten und sollte die luzernische Verfassungsbewegung sehr nachhaltig prägen. Obwohl die Luzerner Eliten die Pressefreiheit mit dem Vorgehen gegen den «Lueg ins Land» beschnitten, liess sich die Revisionsdiskussion und die Auseinandersetzung um mehr Demokratie nicht mehr aufhalten. Schon bald schlossen sich weitere Luzerner Zeitungen dem «Lueg ins Land» in der Forderung nach einer Verfassungsrevision an.⁴⁷

«Der Eidgenosse», der von Jakob Robert Steiger redigiert wurde, bekannte sich zu liberalen Grundsätzen und verteidigte die Leistungen der liberalen Elite seit 1831: «Blicken wir auf die jüngste politische Geschichte unseres Kantons zurück, so unterliegt es keinem Zweifel, dass zwischen der Restaurationsperiode von 1814 bis 1830 und zwischen der Regenerationszeit von 1831 bis 1839 ein gewaltiger Unterschied liegt. In jener Periode galt die Regierung Alles, das Volk nichts. In der jetzigen gilt das Volk Alles und die Regierung wenig.»⁴⁸

Obwohl dieses Bekenntnis ein klares Votum für die Volkssouveränität darstellte, vermochte sich Steiger im Laufe der Verfassungsdiskussion nicht von der Vorstellung zu lösen, die Demokratie von oben nach unten zu «organisieren» und somit mehr direkte Demokratie zu verhindern.

In diesem Kontext sei auch die Gemeindeautonomie beschränkt zu halten. «Daher ist den Gemeinden ein freier Wirkungskreis anzuweisen, ohne sie jedoch

⁴⁴ Vgl. Der Lueg ins Land, 26. April 1839.

⁴⁵ Vgl. ROCA, Meyer.

⁴⁶ Vgl. MÜLLER, Publizistik, S. 101.

⁴⁷ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 32, 58 f.

⁴⁸ Der Eidgenosse, Nr. 36, 6. Mai 1839.

der Aufsicht des Staates zu entziehen. Alle Gemeinden zusammen bilden ein Ganzes, den Kanton; die Souveränität kann nicht in den einzelnen Gemeinden, sie muss allein in allen Gemeinden zusammen, im gesammten Kanton beruhen.»⁴⁹

Die Liberalen waren mit ihrem Presseorgan bestrebt, die Errungenschaften seit 1831, die zweifellos vorhanden waren, zuweilen überschwänglich zu loben. Dass sich dieser «Fortschritt» durchaus nicht immer mit den Wünschen und Bedürfnissen der breiten Bevölkerung deckte, ignorierten sie. «Man durchwandere den Kanton und blicke um sich her; wer kann leugnen, dass sich derselbe verschönert; neue Gebäude überall; bequeme Strassen von einem Orte zum andern, theils vorhanden, theils im Werden; grössere Erwerbsthätigkeit; vermehrter Wohlstand um und um; Zufriedenheit des Volks; keine oder wenig gegründete Klagen weder gegen die Gesetzgebung, noch gegen die Justiz, noch gegen die Verwaltung. Das dankt der Luzerner der wiedererworbenen politischen und bürgerlichen Freiheit.»⁵⁰

Weil die «Fortschrittlichen», wie sich die Liberalen gerne nannten, wenige Anstalten machten, mit dem Volk in einen Dialog zu treten, merkten sie auch nicht oder zu spät, dass es im Volk bereits gärte.

«Der Eidgenosse» distanzierte sich implizit von einer Totalrevision der Verfassung und griff den «Lueg ins Land» frontal an: «Und so mangelt uns noch Manches und Manches. Aber so schlecht steht es nicht in unserm Kantone, wie die Lugins-Ländler, welche alles in Bausch und Bogen als faule Waare verwerfen, dem Volke vorlügen möchten. Unsere Verfassung hat allerdings Mängel und grosse Mängel, aber durch und durch ein schlechtes Machwerk ist sie nicht.»⁵¹

Ein entscheidender Unterschied im politischen Verständnis zwischen der Position des «Lueg ins Land» und des «Eidgenossen» war die Frage der Demokratieform: Sollte die Demokratie direkt oder indirekt organisiert sein? Der «Lueg ins Land» forderte, wie oben gezeigt, klar mehr direkte Demokratie und berührte damit Positionen der konservativ-demokratischen Bewegung. Ganz anders die Liberalen: «Entweder will man eine repräsentative Demokratie, welche bisher als das vollendetste Staatssystem gegolten hat und noch gilt, oder man will eine reine Demokratie, eine Länderregierung, wo bekanntermassen mehr Druck und Willkür, denn Freiheit und Gerechtigkeit herrscht.»⁵²

Hier wird ein Argumentationsmuster deutlich, das die Liberalen immer wieder einbrachten. Sobald mehr direkte Demokratie gefordert wurde, setzte man dies sofort mit dem Ziel gleich, eine Länderregierung oder Landsgemeinde ein-

⁴⁹ Der Eidgenosse, Nr. 90, 9. November 1840.

⁵⁰ Der Eidgenosse, Nr. 36, 6. Mai 1839.

⁵¹ Der Eidgenosse, Nr. 36, 6. Mai 1839.

⁵² Der Eidgenosse, Nr. 36, 6. Mai 1839.

richten zu wollen. Nur selten setzten sich die Liberalen differenzierter mit direktdemokratischen Forderungen auseinander. In diesem Fall hatte ja, wie gezeigt, der «Lueg ins Land» deutlich gemacht, dass er gegen eine Länderregierung, aber für ein Volksveto eintrat.

Neben der Beibehaltung des repräsentativen Systems sprach sich «Der Eidgenosse» für einzelne Reformen, also eine Partial-Revision der Verfassung aus. So schlug man – um nur die wichtigen Reformvorschläge zu nennen – die Abschaffung der Vorrechte der Stadt Luzern vor, trat für ein Kantonalwahlkollegium ein und wollte den Kleinen Rat und das Appellationsgericht verkleinern.⁵³

Auch die seit 1838 vom damaligen Staatsschreiber Konstantin Siegwart-Müller (1801-1869) herausgegebene «Schweizerische Bundeszeitung» schloss sich der Debatte um die Frage einer Verfassungsrevision an; die Zeitung liess vorerst noch offen, ob sie eine Total- oder Partial-Revision fordern sollte: «Niemand noch waren wir mit uns ernstlich zu Rathe gegangen, ob eine Verfassungsrevision dringendes Gebot der Zeit sei. Nun aber müssen wir in der Stimme des ‚Eidgenossen‘ dieses Gebot der Zeit anerkennen. Wir dürfen nicht mehr daran zweifeln, die Verfassungsrevision müsse kommen, da er sogar mit dem ‚Lueg ins Land‘ und der ‚Luzernerzeitung‘ in diesem Punkte vollkommen übereinstimmt.»⁵⁴

Die «Schweizerische Bundeszeitung» verlegte sich vorerst darauf zu bestimmen, was sie mit einer Verfassungsrevision nicht wolle, und grenzte sich so gegen die anderen Zeitungen ab. Deutlich verwarf Siegwart-Müller die Idee einer Länderregierung und übernahm das diesbezügliche oben genannte Argumentationsmuster der Liberalen: «Wir wollen nicht eine Länderverfassung, nicht eine Länderregierung. Wir trauen dem Luzernervolke so vielen gesunden Menschenverstand zu, dass wir dafür halten, der Gedanke einer demagogischen Oligarchie, wie sie sich z.B. in Schwyz und Obwalden ausgebildet, werde bei demselben nie Wurzel schlagen.»⁵⁵

Ebenso sprach sich Siegwarts Blatt gegen eine «Pfaffenherrschaft» aus, wonach das Luzerner Volk keine Lust habe: «Wir halten dafür, es [d.h. das Luzerner Volk, d. Verf.] werde Glaube und Gewalt, Rechtsgleichheit und Priestervorrecht stets zu unterscheiden verstehen.»⁵⁶ Weiter lehnte die «Schweizerische Bundeszeitung» ein «Advokatenregime» ab, was als implizite Kritik am liberalen Dreissiger-Regime, zu dem Siegwart-Müller allerdings selbst noch gehörte, verstanden werden musste; zudem betonte sie die Errungenschaft der Volkssouveränität: «Alles dies wollen wir nicht. [...] Wir beruhigen uns bei allen unsern Behauptungen, seien sie richtig oder unrichtig, mit dem Gedanken: das Werk der Verfassungsrevision sei ein Werk des Luzernervolkes, und könne darum eben nicht arg misslingen, indem dasselbe [...] einen klaren, nüchternen

⁵³ Vgl. Der Eidgenosse, Nr. 40, 20. Mai 1839.

⁵⁴ Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 42, 27. Mai 1839.

⁵⁵ Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 42, 27. Mai 1839.

⁵⁶ Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 42, 27. Mai 1839.

Verstand besitzt, dessen Rath es mit mehr Recht vertraut, als den Meinungen Einzelner. Des Volkes Stimme ist uns in Verfassungssachen Gottes Stimme!»⁵⁷

Anfang 1840 nahm Siegwart dann mit dem Kreis um Grossrat Joseph Leu Kontakt auf und schloss sich bald darauf der konservativ-demokratischen Bewegung an.

Der Antrag Joseph Leus im Grossen Rat und die «Hornerpetition»

Nicht Joseph Leu, wie immer wieder behauptet wurde, setzte die Diskussion um die Verfassungsrevision in Gang, sondern der «Lueg ins Land» hatte bereits im April 1839 den Startschuss gegeben. Leu, der sich selber nicht explizit auf ein Presseorgan abstützte, übernahm einige Argumente dieser Zeitung und baute darauf seine Kampagne auf. Die Kampagne lancierte er einerseits mit einer Rede im Grossen Rat am 20. November 1839, andererseits dienten ihm die Gebetsvereine⁵⁸ sozusagen als ausserparlamentarische Opposition. Er wolle, so Leu vor dem Grossen Rat, auf die Punkte hinweisen, die dem Willen des souveränen Volkes entgegenstehen würden: «Vor allem liegt unserm biedern Volke die Aufrechterhaltung der Kantonsouveränität am Herzen. Das Volk des Kantons Luzern will ein selbstständiges souveränes Volk sein, mit andern Kantonen nach der Weise der Väter durch das Band alteidgenössischer Treue verbunden [...] Welch' einen grossen Werth unser Volk auf Beibehaltung der Kantonsouveränität lege, hat es im Jahr 1833 durch Verwerfung der neuen Bundesurkunde bewiesen.»⁵⁹

Leu brachte mit dem Pochen auf die Kantonsouveränität ein gewichtiges Argument in die Diskussion ein, das bis zum Sonderbundskrieg ein Hauptthema der religiös-politischen Auseinandersetzung war. Das zweite wichtige Thema war der Schutz der katholischen Religion. Diesbezüglich warf Leu der Regierung vor, sie habe den Willen des Volkes in religiöser Hinsicht verletzt. Die römisch-katholische Religion als die Religion der Väter müsse ungeschmälert erhalten bleiben: «Nach den Grundsätzen dieser von den Vätern ererbten römisch-katholischen Religion anerkennt das souveräne Volk des Kantons Luzern noch immer und muss stetsfort anerkennen im römischen Bischofe – Papste – das sichtbare Oberhaupt aller Rechtgläubigen; den Stellvertreter Jesu Christi, dessen Lehre und Entscheidung in Sachen des Glaubens und der Disciplin sich jeder rechtgläubige Katholik zu unterwerfen hat.»⁶⁰

Leu stellte dann in aller Form folgende Anträge: Austritt aus dem Siebnerkonkordat, Aufhebung der Badener Artikel und Übergabe der Zentrallehranstalt

⁵⁷ Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 42, 27. Mai 1839.

⁵⁸ Die Gebetsvereine hatten ihren Ursprung in den Gebetsabenden, die im Umkreis von Niklaus Wolf von Rippertschwand entstanden. Ihre Mitglieder wurden gemäss den Statuten auch bei politischen Wahlen in die Pflicht genommen. Vgl. BOSSARD-BORNER, Bann der Revolution, S. 283 f.

⁵⁹ Leu, zit. nach SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 52.

⁶⁰ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 53.

an die Jesuiten; weiter forderte er, das Lehrerseminar und das Landschulwesen in religiöser Hinsicht der Leitung und Aufsicht der kirchlichen Behörden zu unterstellen, den Gemeinden die Wahl der Lehrer freizustellen, das Patentsystem des Advokatenstandes aufzuheben und jedem Bürger das Recht zu geben, sich selber oder durch einen andern ihm Beliebigen zu verteidigen, den Gemeinden allgemein grössere Befugnisse einzuräumen und noch weiteres. Was vorläufig bei den Forderungen Leus fehlte, war das Vetorecht, also neben der Forderung nach dem Ausbau der Gemeindeautonomie ein klares Bekenntnis zur direkten Demokratie.⁶¹

Am 22. November 1839 ging der Grosse Rat zur Diskussion der Anträge Leus über. Kasimir Pfyffer empfand die Forderungen Leus klar als Angriff auf das repräsentative System. Er sagte, Leu sei wohl der Ansicht, der Grosse Rat habe bisher schlecht gehandelt, habe Religion und Gerechtigkeit missachtet. Mit solchen Aussagen, so Pfyffer, diskreditiere Leu den Rat im Volk. Pfyffer legte anschliessend die staatskirchliche Haltung der Liberalen dar. Der Papst sei das Oberhaupt der Kirche in Glaubenssachen, nicht zwingend aber in Disziplinarsachen. Pfyffer führte weiter aus: «Dass nun aber vollends Herr Leu bei dem Grossen Rat wegen Einführung der Jesuiten einen Antrag stellen durfte, erscheint in diesem Jahrhundert unglaublich.»⁶² Mit 68 zu 22 Stimmen wies der Grosse Rat schliesslich die Anträge Leus zurück.

Darauf folgte der politische Stellungswechsel von Staatsschreiber Siegwart, den dieser mit seiner Schrift «Welche Garantien muss die Verfassung eines Schweizerkantons dem Christenthume leisten?» begründete. Siegwart forderte darin Garantien für das katholische Christentum und die katholische Erziehung. Der Staat müsse den Schutz der katholischen Kirche übernehmen. Er lehnte zwar die Berufung der Jesuiten (noch) ab, stimmte aber nun im übrigen weitgehend mit Leu überein.⁶³ Ein Brief Siegwarts an Troxler machte allerdings deutlich, dass diese Übereinstimmung relativiert werden musste, wollte doch Siegwart die Bewegung Leus offenbar für eigene politische Zwecke instrumentalisieren: «Nun vernehme ich zuverlässig, dass eine über den ganzen Kanton verbreitete Partei (ohne die Herren) schon alles auf den nächsten März in Ordnung haben soll, so dass uns nur noch die Aufgabe bleibt, den Inhalt der Revision näher zu beleuchten, die Form ändern überlassend [...] Noch muss ich Sie beruhigen, dass, so viel mir bekannt, die oben bezeichnete Partei in dem politischen Inhalte der Revision mit uns zusammenstimmt, nicht ganz vielleicht in dem kirchlichen.»⁶⁴

Nach der Ablehnung von Leus Anträgen im Grossen Rat verstärkte dessen Anhängerschaft die Aktivitäten im Volk. Die Bewegung Leus erstreckte sich über den ganzen Kanton und war mit den Gebetsvereinen organisatorisch gut

⁶¹ Vgl. SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 53-56.

⁶² Pfyffer, zit. nach BÜCHI, Krise, S. 42.

⁶³ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 54 f.

⁶⁴ Siegwart an Troxler, 6. Februar 1840, zit. nach BÜCHI, Krise, S. 61.

verankert. Ab Februar 1840 zeigte sich in der politischen Öffentlichkeit immer deutlicher die Unterscheidung einerseits in Anhänger einer Totalrevision mit der Forderung nach direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten und andererseits die Befürworter des bisherigen repräsentativen Systems. Bernhard Meyer sowie Siegwart und Troxler schlossen sich zu diesem Zeitpunkt der ersten Gruppe an, die konservative und gemässigte Stimmen vereinigte. Publizistisch unterstützte nun Siegwarts «Schweizerische Bundeszeitung», die für den Jahrgang 1841 mit der konservativen «Luzerner Zeitung» fusionierte, die Anliegen von Leus Bewegung.⁶⁵

Ebenfalls im Februar 1840 begann diese mit einer Unterschriftensammlung, deshalb auch «Hornerpetition» genannt, die eine Verfassungsrevision verlangte und konkrete Forderungen einbrachte. Siegwart und Meyer scheinen als Staatsbeamte in diese Kampagne nicht involviert gewesen zu sein. Der publizistische Einfluss der «Schweizerischen Bundeszeitung», des «Lueg ins Land» sowie der «Luzerner Zeitung», die schon seit Monaten Vorschläge gemacht hatten, war bezüglich der «Hornerpetition» zweifellos sehr gross. Bereits Mitte Februar war die Unterschriftensammlung im ganzen Kanton in vollem Gang.

Die «Hornerpetition» war im Wesentlichen identisch mit den Anträgen Leus im Grossen Rat vom 20. November 1839. Die Petition machte einleitend geltend, dass die Verfassung von 1831 bis zu ihrem Auslaufen am 30. Januar 1841 respektiert werden sollte. Um den Übergang reibungslos zu gestalten, müsse man aber schon vorher mit der Diskussion und Ausarbeitung der neuen Verfassung beginnen. So sei «die Möglichkeit gegeben [...] zur Einvernahme der Wünsche des Volkes und auf Verlangen desselben zur Einberufung eines Verfassungsrathes und zur reiflichen Berathung und endlichen Annahme einer neuen Kantonsverfassung.»⁶⁶

Als Hauptpfeiler müssten in einer neuen Verfassung, so die Petition, *die souveräne Stellung des Volkes*, seine *Religionsverhältnisse* und die *Privatrechte der Bürger* gelten. Bezüglich der Volkssouveränität wurden folgende konkrete Forderungen gestellt:

- «1) gänzliche Abschaffung aller politischen Vorrechte;
- 2) durchgängig direkte Wahlen sämtlicher Mitglieder des Grossen Rathes, und
- 3) gleichmässige Vertheilung derselben nach dem Verhältnisse des stimmfähigen Bürgers;
- 4) Herabsetzung der Anzahl der Mitglieder des Kleinen Rathes und des Appellationsgerichtes mindestens bis auf elf;
- 5) freie Wahl aller Mitglieder des Kleinen Rathes und des Appellationsgerichtes inner oder ausser der Mitte des Grossen Rathes;

⁶⁵ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 61.

⁶⁶ Entwurf zu einer Bittschrift an den Grossen Rath, im Hornung 1840, zit. nach SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 60.

- 6) freie Wahl der untergeordneten Behörden und Beamten durch das Volk ohne Ausnahme;
- 7) keine längere Amtsdauer sämtlicher Behörden als höchstens auf vier Jahre;
- 8) das Veto in dem Sinne, dass ein durch den Grossen Rath erlassenes Gesetz, oder Concordat, oder Bündnis mit Auswärtigen inner[t] drei Monaten nach der Bekanntmachung desselben von dem Volke verworfen werden könne.»⁶⁷

Im Unterschied zu Leus Antrag im Grossen Rat wurde nun der Katalog ergänzt mit der Forderung nach einem Volksveto, wie es bereits in den Verfassungen von St. Gallen, Basel-Land und Wallis verankert war.

Was die Religionsverhältnisse betraf, wollte man «die freie und ungehinderte Ausübung der apostolischen, römisch-katholischen Religion»⁶⁸ gesichert wissen. Weiter «wünschen die Unterzeichneten eine vollkommen beruhigende Gewährleistung der katholischen Erziehung der Jugend: dass daher das Erziehungswesen in religiöser und sittlicher Beziehung der Aufsicht und Leitung der kirchlichen Behörden unterstellt, dass in den Erziehungsbehörden mit dem Staate auch die Kirche gehörig repräsentiert, dass, wo möglich, insbesondere die höhere Lehranstalt in Luzern, [...] wiederum den Vätern der Gesellschaft Jesu übergeben werde, und dass die Wahl der Schullehrer dem Volke zukomme.»⁶⁹

Schliesslich thematisierte die Petition als letzten der drei Hauptpfeiler die Privatrechte der Bürger, die man in der neuen Verfassung wie folgt gesichert zu wissen wünschte:

- «1) Die Unverletzlichkeit des Eigenthums jeder Art für Private, für Corporationen, für Gemeinden;
- 2) für das Volk grössere Selbstständigkeit, und daher für die Gemeinden das Recht, ihre Güter unbedingt selber zu verwalten und ihre Angelegenheiten selber zu ordnen; und
- 3) dass jeder Bürger seine Rechte nicht nur selber vor dem Richter vertheidigen, sondern sie auch durch jeden Andern, zu welchem er Vertrauen hat, verfechten lassen dürfe.»⁷⁰

Die Bittsteller bezogen sich mit ihrer Petition auf den § 61 der Verfassung von 1831, der besagte, dass «wenn fünfhundert Aktivbürger aus wenigstens der Hälfte der Wahlkreise des Kantons verlangen, dass Abänderungen in der Verfassung vorzunehmen seien»,⁷¹ dass dann der Grosse Rat dem Volk das Begehren zu einer solchen Revision vorzulegen habe. § 61 bestimmte weiter, dass, nachdem eine absolute Mehrheit der Aktivbürger des Kantons dem gestellten Begehren

⁶⁷ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 60 f.

⁶⁸ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 61.

⁶⁹ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 61.

⁷⁰ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 62.

⁷¹ Vgl. Sammlung der Gesetze 2, Bd. 1, S. 27.

zugestimmt habe, ein «Verfassungsrath von hundert Mitgliedern, durch das Volk erwählt, zusammenberufen» und die neue Verfassung ausgearbeitet werden soll.

Die Liberalen kamen immer mehr unter Zugzwang und begannen selbst noch im Februar mit dem Sammeln von Unterschriften zu einer eigenen Petition. Sie gaben zu, dass die Verfassung von 1831 sicher da und dort verbessert werden könne, grundsätzlich hielten sie aber am repräsentativen, staatskirchlichen System fest. Die «Hornerpetition» erhielt 11793 Unterschriften, etwa dreimal mehr als die Petition der Liberalen schliesslich erreichte.⁷²

Die Februarpetitionen von 1840 wurden auf die März-Session des Grossen Rates eingereicht. Mit 70 zu 26 Stimmen beschloss der Grosse Rat, die Frage einer Verfassungsrevision dem Volke nach dem 30. Januar 1841 vorzulegen.⁷³

Am 25. Mai 1840 versammelte sich in Sempach die «Gesellschaft für vaterländische Kultur», die frühere «Landwirtschaftlich-ökonomische Gesellschaft». Über 250 Männer nahmen an dieser grossen liberalen Versammlung teil. Kasimir Pfyffer stellte im Hinblick auf eine kommende Verfassungsrevision die liberalen Forderungen dar, so wie sie auch in der Petition eingebracht worden waren. Nach wie vor traten die Liberalen für eine Partial-Revision der Verfassung ein. Man wolle, so Pfyffer, keine Selbstergänzung des Grossen Rates mehr durch die zwanzig indirekt gewählten Mitglieder; weiter wurde ein kantonales Wahlkollegium gefordert sowie die Integralerneuerung des Grossen Rates nach fünf Jahren. Das Volksveto, so Pfyffer, sei unnötig und in einer repräsentativen Verfassung geradezu eine «Abnormität»; ebenso sei das Referendum (das heisst, eine obligatorische Volksabstimmung über alle Gesetzesänderungen) abzulehnen, da sonst der Grosse Rat überflüssig würde. Das Volk möge alle ihm nötig und gut erscheinenden Verbesserungen in die Verfassung aufnehmen, doch möge es sich vor dem Ultrademokratismus und dem Ultramontanismus hüten, die letztlich zu einer «Ochlokratie», resp. «Theokratie» führten.⁷⁴

Die Bewegung Leus wie auch die Liberalen bildeten im Hinblick auf die Verfassungsrevision ein «Zentralkomitee», das die Aktivitäten koordinieren sollte. Siegwart stellte sich Leu als Sekretär zur Verfügung. Sein Verhältnis zu Joseph Leu beschrieb er später, wie folgt: «Sobald Ratsherr Leu einmal mit mir angeknüpft hatte, bewies er mir offenes Zutrauen und beriet mich in allem. Unser Verhältnis wurde ein freundschaftliches in voller Bedeutung des Wortes.»⁷⁵

Die Bewegung Leus sollte später durchschlagenden Erfolg haben, denn die Grundsätze und Forderungen der «Hornerpetition» wurden in der 1841 durchgeführten Totalrevision der Verfassung weitgehend verwirklicht.

⁷² Vgl. BÜCHI, Krise, S. 64; vgl. auch SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 104.

⁷³ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 67–71.

⁷⁴ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 83–85.

⁷⁵ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 94.

Die Ruswiler Versammlung und ihre Folgen

Der 5. November 1840 stellte den Höhepunkt des Revisionskampfes und zugleich der Auseinandersetzung um mehr direkte Demokratie dar. In Ruswil versammelten sich damals sowohl die Liberalen mit Jakob Robert Steiger an der Spitze als auch die Konservativen, die Leu zum Präsidenten bestimmt hatten; Siegwart avancierte auch bei der «Leuenpartei» zum Sekretär. Er hatte im Hinblick auf die Versammlung eine Erklärung verfasst, die sich stark an die Forderungen der «Hornerpetition» anlehnte: «Bei ihrer freundschaftlichen Besprechung haben sie [d.h. die in Ruswil versammelten Katholisch-Konservativen, d. Verf.] vorzüglich die von 11793 Bürgern im März dieses Jahres dem Grossen Rathe eingereichten, durch die Erfahrung bewährten Volkswünsche zu Rathe gezogen.»⁷⁶

Die Versammelten forderten, folgende Grundsätze als «Fundamentalartikel» in die neue Verfassung aufzunehmen: Die Garantie (Gewährleistung) der römisch-katholischen Religion sowie die Garantie für eine katholische und vaterländische Erziehung der Jugend; dann die Garantie für die Souveränität des Volkes, was direktdemokratische Instrumente mit einschloss, und die Garantie für Freiheit, das Recht und das Eigentum der Bürger oder Privaten und schliesslich die Garantie für die Selbstständigkeit von Korporationen und Gemeinden.

Die Aufzählung gipfelte wie schon in der «Hornerpetition» in der Forderung, die Verfassungsrevision (so wie in der bestehenden Verfassung vorgeschrieben) mit Hilfe eines Verfassungsrates durchzuführen, «eines Verfassungsrathes von hundert Mitgliedern nach dem Verhältnisse der Bevölkerung in den Wahlkreisen unmittelbar durch das Volk gewählt».⁷⁷

Im Vergleich mit der «Hornerpetition» erhielt in der Ruswiler Erklärung die Religion sozusagen das Primat gegenüber der Volkssouveränität. Dies drückte sich in der Reihenfolge der Forderungen und auch in der Definition von Volkssouveränität aus: «Das Luzernervolk soll sein und bleiben ein freies, souveränes Volk. Sein Wille soll einzig der Religion und Gerechtigkeit unterthan sein, sonst sei es sich selber allein Herr und Gesetz.»⁷⁸

Die Erklärung wurde von 315 Männern aus 24 Wahlkreisen unterzeichnet und mit den Unterschriften gedruckt und verbreitet. Siegwart, der die Erklärung als Luzerner Staatsschreiber unterzeichnete, schrieb im Rückblick: «Die Ruswilerklärung oder Ruswilerversammlung brach das Eis. Es waren ehrenfeste, wohlhabliche, einflussreiche Bauern, welche die Versammlung gebildet hatten. Das entgegengesetzte Beginnen der Freisinnigen hatte ganz fehlgeschlagen.»⁷⁹

⁷⁶ Erklärung von den in Ruswil versammelten Bürgern, die bevorstehende Verfassungsrevision des Kantons Luzern betreffend, zit. nach SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 104.

⁷⁷ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 106.

⁷⁸ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 105.

⁷⁹ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 107.

Ein erster schwerer Misserfolg für die Liberalen und somit für das repräsentativ-demokratische System war das Ergebnis ihrer Bemühungen, gegen die konservative eine eigene Petition zu lancieren. Als der Gruppe um Steiger bekannt wurde, dass in Ruswil eine Versammlung von Leus Bewegung geplant war, initiierte dieser eine Gegenversammlung am selben Ort. Nach Siegwart soll es vergebliche Versuche von liberaler Seite gegeben haben, die konservative Versammlung zu sprengen.⁸⁰ Gemäss Steiger wurden sie nach ersten erfolglosen Versuchen zur «Volksversammlung» zugelassen. Dann soll aber Leu verfügt haben, dass die «Neuzuzügler» wieder ausgeschlossen werden, und zwar mit der Begründung, dass diese nicht zur Versammlung eingeladen worden seien. Die Liberalen beharrten darauf, dass dies eine «Volksversammlung» sei. Sie vermochten sich aber nicht durchzusetzen und zogen schliesslich wieder ab: «Man [...] hielt nun sogleich auf dem grossen Platze zu Ruswil unter den Fenstern der Stubenversammlung eine öffentliche Versammlung; welcher indessen die Stubenmänner hinter den zugemachten Fensterläden ihre volle Aufmerksamkeit abwechselnd widmen konnten und wirklich widmeten.»⁸¹

Die Postulate Steigers an der liberalen Gegenversammlung schlossen an diejenigen an, die Pfyffer anlässlich der Tagung der «Gesellschaft für vaterländische Kultur» im Mai 1840 vorgetragen hatte. In seiner Rede hielt Steiger fest, dass die ersten vierzehn Paragraphen der Verfassung beibehalten werden müssten, also auch Paragraph 1, der die Verfassung als «demokratisch-repräsentativ» umschrieb⁸²: «Gut ist unsere Verfassung in ihren allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen. Der Verfassungsrath von 1830 [dem Steiger und Leu angehörten, d.V.] hat der Aristokratie den Kopf zertreten, die christkatholische Religion garantirt, die Vorrechte aufgehoben; die Freiheit der Bürger, der Presse, der Meinungsäusserung, das Recht zu Zehntloskauf u.s.w. festgestellt. Das alles ist in den 14 ersten Paragraphen enthalten.»⁸³

Steiger wollte einzelne Bestimmungen der Verfassung ändern, um so eine Verbesserung zu erreichen und den Konservativen entgegenzukommen. In seiner Resolution plädierte er unter anderem gegen eine weitere Selbstergänzung des Grossen Rates und gegen das Übergewicht der Stadt gegenüber dem Land.⁸⁴ Weiter wehrte sich Steiger aber vehement gegen die Einführung eines Vetorechts oder des Referendums: «In einem Staate, wo das Volk seine Stellvertreter wählt, wo es sich seine Gesetzgeber selbst giebt, ist das Veto, wo das Volk ein von seinen Stellvertretern erlassenes Gesetz an der Vollziehung verhindern kann, so wie das Referendum, nach welchem Gesetze dem Volke zur Annahme oder Verwer-

⁸⁰ Vgl. SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 102 f.

⁸¹ Der Eidgenosse, Nr. 90, 9. November 1840.

⁸² Vgl. Staats-Verfassung oder Grundgesetz des Kantons Luzern 1831, Sammlung der Gesetze 2, Bd. 1, S. 9.

⁸³ Steiger, zit. nach Der Eidgenosse, Nr. 90, 9. November 1840.

⁸⁴ Vgl. ALFRED BRÄNDLI: Jakob Robert Steiger (1801–1862) als Politiker und Staatsmann. Ein Beitrag zur Geschichte des schweizerischen Frühliberalismus, Luzern 1953, S. 46.

fung vorgelegt werden müssen – im Widerspruche mit den Grundsätzen einer repräsentativen Demokratie, und schliesst alles Vertrauen von Vornenherein in die selbst gewählten Gesetzgeber aus – untergräbt somit die Grundpfeiler ihrer Kraft und ihres Ansehens, und kann nur dazu dienen, einerseits das Land in steter Aufregung zu erhalten, und anderseits jeden Fortschritt zu hemmen – daher ist das Veto nicht einzuführen, ebensowenig das Referendum.»⁸⁵

Bezüglich des Verhältnisses von Kirche und Staat erteilte Steiger jeglichen Versuchen von konservativer Seite, die Leitung des Erziehungswesens dem Staate zu entziehen, eine Absage und plädierte zudem für die Beibehaltung des Plazets.

Triumphierend sah der «Eidgenosse» die Liberalen als Sieger des Tages: «Der Sieg dieses Tages gehört den Liberalen, und in jeder öffentlichen Berathung werden die Freisinnigen den Sieg davon tragen. Den Sieg im Verborgenen, den Sieg im Dunkeln gönnen wir den Finsterlingen von Herzen.»⁸⁶

Diese etwas kurzsichtige Einschätzung überging geflissentlich den Erfolg der «Hornerpetition» und die Tatsache, dass die Konservativen damit viel breiter als ihre Gegner eine Öffentlichkeit für ihre Anliegen geschaffen hatten, die sie nun sukzessive über ihre «Basisgruppen», das hiess vor allem über die Gebetsvereine, im ganzen Kanton auszubauen begannen.

Am 16. November 1840 kam der Grosse Rat zu seiner ordentlichen Sitzung zusammen und erliess am 21. November den Beschluss, dass «Sonntags, den 31. Jänner 1841 die Abstimmung des Volkes über die Frage der Revision der Staatsverfassung vorgenommen werden soll».⁸⁷ Siegwart schrieb dazu: «Verhandlungen und Beschluss des Grossen Rathes waren der vollendetste Triumph der Ruswilerversammlung oder der Leuenpartei.»⁸⁸ Er habe darauf, so Siegwart, «in der überschwenglichen Freude meines Herzens»⁸⁹ einen Artikel für die «Schweizerische Bundeszeitung» geschrieben, der für ihn fatale Folgen haben sollte. So schrieb er: «Der 21. Wintermonat 1840 ist einer der denkwürdigsten Tage in der politischen Geschichte des Kantons Luzern. An diesem Tage hat die Volkssouveränität und Rechtsgleichheit den glänzendsten Sieg erfochten [...]. Im Jahr 1831 wurden diese Grundsätze zwar proklamirt, aber in der Verfassung wieder umgestossen oder nur halbweg ausgeführt. Die Berechnung, wie nach der Bevölkerung die Verfassungsräthe auf die Wahlkreise zu vertheilen seien, hat gezeigt, dass nicht nur die Stadt Luzern, sondern dass auch andere Wahlkreise neun Jahre lang Vorrechte genossen haben. [...] Eine Aristokratie der Orte, eine Aristokratie der Personen, eine Beamtenaristokratie waren an die Stelle der Rechtsgleich-

⁸⁵ Steiger, zit. nach Der Eidgenosse, Nr. 90, 9. November 1840.

⁸⁶ Der Eidgenosse, Nr. 90, 9. November 1840.

⁸⁷ Sammlung der Gesetze 2, Bd. 6, S. 85.

⁸⁸ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. III.

⁸⁹ SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. III.

heit getreten. Der 21. Wintermonat hat die Aristokratie jeglicher Art zu Grabe getragen. Seit dem 21. Wintermonat ist das Luzernervolk souverän geworden.»⁹⁰

Diese Anschwärmungen gingen den Liberalen – auch den Gemässigten unter ihnen –, die schon länger auf eine Gelegenheit warteten, gegen den dissidenten Siegwart vorzugehen, entschieden zu weit. Der Kleine Rat beschloss auf Antrag von Regierungsrat Jakob Kopp (1786–1859) an seiner Sitzung vom 25. November, Siegwart in seinem Amt als Ersten Staatsschreiber zu suspendieren, da dieser den seiner Regierung geschworenen Eid der Treue und Wahrheit verletzt habe. Bernhard Meyer übernahm als Zweiter Staatsschreiber interimsmässig die Geschäfte Siegwarts.

Am 19. Dezember 1840 legte eine Kommission dem Grossen Rat einen Bericht vor hinsichtlich Siegwarts Vorgehen. Angeprangert wurde nicht allein der besagte Zeitungsartikel, sondern allgemein – gemeint war wohl auch sein politischer Stellungswechsel – die «Verkennung der Amtspflichten» durch Siegwart. Die Kommission empfahl deshalb, ihn zu entlassen, was am 30. Dezember 1840 auch vollzogen wurde.⁹¹

Die Luzerner Verfassungsrevision im Jahre 1841

Am 31. Januar 1841 stimmte das Luzerner Volk deutlich dem Begehren zu, die Verfassung zu revidieren. Am 11. März wurde gemäss der Verfassung von 1831 ein Verfassungsrat gewählt. Die meisten Wahlkreise wählten konservativ. Im Verfassungsrat sassen schliesslich von insgesamt hundert Mitgliedern nur sieben liberale (darunter auch Kasimir Pfyffer). 24 konservative Grossräte nahmen dort Einsitz sowie 51 Teilnehmer der Ruswiler Versammlung vom 5. November 1840.⁹² Dies bedeutete nun auch, dass die Forderung nach mehr direkter Demokratie im Luzerner Grossen Rat eine Mehrheit hatte.

Aus den Mehrheitsverhältnissen aber den Schluss zu ziehen, dass neben den sieben liberalen Mitgliedern 93 «Konservative» im Verfassungsrat sassen, ist falsch. Die kleine liberale Gruppe trat im Verfassungsrat und gegen aussen relativ homogen auf. Die übrige grosse Gruppe zerfiel in einzelne Fraktionen. Staatsschreiber Bernhard Meyer zählte mit einer kleinen Gruppe zu den «Gemässigten», zum etwas abschätzig genannten «Juste Milieu». Noch im hohen Alter nahm er diesen Standort ein, als er sich in seinen Memoiren gegen die Liberalen und die Konservativen abgrenzte: «Wie in aller Welt, so auch in meinem Heimatscantone sahen sich die Liberalen als die ausschliesslichen Träger der Intelligenz an, und zwar mit einer solchen Verblendung, dass sie anfänglich hohnlächelnd dem Zusammentritt des Verfassungsrathes und seinen ersten Verhandlungen zusahen. [...] In dem Verfassungsrathe gehörte allerdings die grosse Mehrheit der konservativen Mitglieder dem Bauernstande an, und gar Viele gab es darunter, die man nur als Abstimmungs-Maschine gebrauchen

⁹⁰ SIEGWART, zit. nach Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 94, 24. November 1840.

⁹¹ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 98–100.

⁹² Vgl. BÜCHI, Krise, S. 119.

konnte; allein es waren auch andere Leute in demselben, welche rasch und tüchtig die Sache zur Hand nahmen und in ungewöhnlich kurzer Zeit zum Ziele förderten.»⁹³

Auch Siegwart, der sich, wie erwähnt, der Bewegung Leus angeschlossen hatte, äusserte sich gegenüber Troxler, mit dem der Briefkontakt nicht mehr lange bestehen sollte, kritisch zur Zusammensetzung des Verfassungsrates: «In dem Verfassungsrathe fürchte ich kein klerikalisches Element, wohl aber ein aristokratisches und das Juste Milieu. Die echten Demokraten – als deren Führer ich Leu ansehe – sind den Aristokraten, deren Führer Rüttimann und Mohr sind und dem Juste Milieu, deren Führer Kost und Staatsschreiber Meyer sind, an Gewandtheit und Beredsamkeit weit nachstehend. Kasimir wird sich mit den letzten zwei Sektionen verbinden.»⁹⁴

Siegwart hatte sich bereits daran gemacht, «Gewandtheit und Beredsamkeit» der «echten Demokraten» zu heben. Gegenüber Meyer kam deutlich eine Geringschätzung zum Ausdruck. Meyer selbst würdigte zwar die Person Joseph Leus: «Er war im wahren Sinne des Wortes der Mann des Volkes.»⁹⁵ Selber ging er aber auf Distanz zu ihm und versuchte, die Position der Mitte auszufüllen und weitere Mitstreiter dafür zu gewinnen.

Am 22. März 1841 trat der Verfassungsrat zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Der Sohn des Alterspräsidenten, Oberst Rudolf Rüttimann (1795–1873), ging aus internen Wahlen als Präsident hervor. Zu Sekretären wurden Bernhard Meyer und Josef Mohr (1793–1863) bestimmt. Der Verfassungsrat setzte am 23. März zur Ausarbeitung der Verfassung eine 17-köpfige Kommission ein.⁹⁶

Die Presse begleitete intensiv die Beratungen des Verfassungsrates und beeinflusste die öffentliche Meinung und wohl auch diejenige einzelner Verfassungsräte. So schrieb die konservative «Luzerner Zeitung», seit kurzem mit Siegwarts «Schweizerischer Bundeszeitung» fusioniert, zur «Aufgabe des Verfassungsraths»: «Durch die Wahl der Verfassungsräthe hat das Volk beurkundet, dass es die Grundsätze der Ruswylererklärung als die seinigen anerkenne und in der neuen Verfassung ausgesprochen und gesichert wissen wolle. [...] *Katholizismus* und *Demokratie*, diese zwei Grundzüge der Ruswylererklärung, sind die alleinigen Heilmittel gegen jene zwei bereits tief eingewurzelten Übel des *Rationalismus* und der *Beamtenaristokratie*.»⁹⁷

Die Kritik an der Beamtenaristokratie war in Bezug auf das liberale Dreissiger-Regime durchaus nachvollziehbar und folgte bereits bekannten Argumenta-

⁹³ MEYER, Erlebnisse, S. 16 f.

⁹⁴ Siegwart an Troxler, 24. März 1841, zit. nach BÜCHI, Krise, S. 120.

⁹⁵ MEYER, Erlebnisse, S. 17.

⁹⁶ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 121 f.

⁹⁷ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841 (unterzeichnet mit: «Von einem katholischen Demokraten»).

tionsmustern. Die Verbindung von Katholizismus und Demokratie jedoch, die bereits Leu mit seiner Eingabe an den Grossen Rat und die konservativ-demokratische Bewegung mit der «Hornerpetition» eingebracht hatten, warf zunehmend Fragen auf. Die Bezeichnung des Rationalismus als «Übel» ist nur so zu erklären, dass diesem Begriff eine eigenwillige Definition zu Grunde liegen musste, basiert die Demokratie doch auf einem rationalen Konzept. Ab 1841 verdeutlichte dann die politische Praxis der zur Macht gelangten konservativ-demokratischen Bewegung, dass der Katholizismus gegenüber demokratischen Postulaten klar im Vordergrund stand (zum Beispiel Jesuitenberufung).

Der von einem «katholischen Demokraten» – wahrscheinlich von Siegwart – verfasste Artikel bezog die genannten Übel ausdrücklich auf die gesellschaftlichen Entwicklungen seit 1831. Die Religion müsse wieder verstärkt in der Verfassung verankert werden: «Man erkläre darum in der neuen Verfassung die römisch-katholische Religion als die Religion des gesamten Luzernervolkes.»⁹⁸ Die Verbindung mit dem römischen Papste sei das wesentliche Unterscheidungsmerkmal der wahrhaft katholischen Kirche zu allen anderen christlichen Konfessionen. Übereinstimmend mit dieser Ansicht müsse die neue Verfassung der Kirche «die ungehemmte Verbindung mit den Gläubigen und den unbeschränkten Einfluss auf die Gläubigen»⁹⁹ sichern. Papst, Bischöfe und Priester, so die «Luzerner Zeitung» weiter, sollten frei sein in der Lehre, im Kultus sowie in der Kirchenzucht und darin keiner weltlichen Aufsicht unterworfen: «Denn in allen diesen Beziehungen sind auch die Behörden nur Glieder der Kirche, keineswegs aber Aufseher, der Kirche unterworfen, nicht über sie gebietend.»¹⁰⁰ Weiter wurde vehement – wie in der Ruswiler Erklärung – eine katholische Erziehung und Bildung der Jugend gefordert. Die verlangten absichernden Bestimmungen für die römisch-katholische Religion müssten «eine Schutzmauer gegen antikatholische Bestrebungen»¹⁰¹ sein, und zwar für alle Zeiten. Man schlug deshalb für die Revision vor, «dass bei einer künftigen Revision die Verfassungsbestimmungen über die katholische Religion und Kirche und über die Erziehung keiner Abänderung dürfen unterworfen werden, sondern unabänderlich bleiben müssen.»¹⁰²

Neben dieser Verwurzelung des Katholizismus müsse der herrschenden Beamtenaristokratie in der neuen Verfassung die «Demokratie» entgegengesetzt werden: «Wenn der Verfassungsrath hierin zurückhält und von dem Geiste der Beamtenaristokratie sich verführen lässt, die Demokratie noch zu beschränken, so darf er versichert sein, dass sein Werk von keiner Dauer sein wird. Sein Werk wird dann bloß eine hölzerne Brücke sein, welche von dem Strome des demokratischen Volksgeistes wird fortgerissen werden. Das Volk ist immer besser als

⁹⁸ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841.

⁹⁹ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841.

¹⁰⁰ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841.

¹⁰¹ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841.

¹⁰² Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841.

seine Führer. Dem Volke darf man unbesorgt Rechte einräumen, es wird sie nicht so leicht missbrauchen.»¹⁰³

Konkret forderte der «katholische Demokrat» direktdemokratische Instrumente, wie das Recht auf Verfassungsänderung (Partialrevision) und das Gesetzgebungsrecht (Referendum); das Veto lehnte der Verfasser ab, obwohl es eine klare Forderung der Ruswiler Erklärung gewesen war. Begründet wurde dies damit, dass das Veto «nicht eine Schutzwehr der Freiheit für das Volk, sondern ein Angriffsmittel gegen die Regierung für den Parteigeist»¹⁰⁴ sei. Man befürchtete also bei Annahme einer konservativ-demokratischen Verfassung einen liberalen «Vetosturm».

In einem weiteren Artikel unterstrich die «Luzerner Zeitung» die Bedeutung der Volkssouveränität. Der Vorschlag, dass das Volk die Verfassung zu jeder beliebigen Zeit verändern könne, sei «eine folgerichtige Anwendung des Grundsatzes der Volkssouveränität».¹⁰⁵ Dem Vorwurf von Seiten der Liberalen und ihrem Sprachrohr, dem «Eidgenossen», dass damit eine «Pöbelherrschaft», sprich Ochlokratie, installiert würde, trat man entschieden entgegen: «Sie besorgen, damit sei beständigen Unruhen Thor und Thüre geöffnet. Die Besorgnis ist unbegründet. Wenn dem Volke das Gesetzgebungsrecht in dem letzthin ange deuteten Sinne und Umfange eingeräumt wird; wenn es eine verhasste Regierung durch Gesamterneuerung sich vom Halse schaffen kann; wenn seine Stellvertreter von ihm alle unmittelbar gewählt werden können, so wird es nicht in Versuchung gerathen, von dem unbedingten Rechte der Verfassungsänderung zu häufigen und zu unbescheidenen Gebrauch zu machen.»¹⁰⁶

Schon am 31. März legte die Siebzehnerkommission einen Verfassungsentwurf vor, der öffentlich bekannt gemacht wurde. Vor allem Bernhard Meyer hatte den Entwurf redigiert, wohl weil er als einziger Jurist in der Kommission die entsprechenden Fähigkeiten besass, während Josef Mohr die Erläuterungen verfasste.

Die Katholisch-Konservativen versuchten, wie in verschiedenen Presseartikeln bereits aufgezeigt, eine religiöse Auffassung des Staates mit demokratischen Postulaten zu verbinden. Meyer sollte die demokratischen Postulate der neuen Verfassung mitprägen, weshalb er sie auch später besonders hervorstrich: «In den Hauptgedanken und Tendenzen waren wir in dem Ausschusse Alle einig; wir wollten dem Volke und der ganzen Welt den Beweis liefern, dass wir nicht nach Art und Weise unserer Gegner mit blossen Phrasen von Volksrechten und Volksfreiheit unsere Mitbürger abspeisen, sondern dass wir dem Volke wirklich eine Erweiterung seiner Rechte und seiner Freiheiten bieten wollten. An wahrer Freisinnigkeit liess unsere Arbeit für die damalige Zeit nichts zu wünschen übrig

¹⁰³ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841.

¹⁰⁴ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 24, 22. März 1841.

¹⁰⁵ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 26, 29. März 1841.

¹⁰⁶ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 26, 29. März 1841.

und übertraf an solcher gewiss das Machwerk aller liberalen Verfassungs-Fabrikanten.»¹⁰⁷

Die demokratischen Postulate flossen in die allgemeinen Grundsätze ein, die Luzern zu einem demokratischen Freistaat und einem souveränen Bundesglied der Eidgenossenschaft erklärten (§ 1). Damit war bereits ein wesentlicher Unterschied zur Verfassung von 1831 festgehalten. Die liberale Verfassung war demokratisch-repräsentativ und behielt sich die Souveränität des Kantons nicht ausdrücklich vor.¹⁰⁸ Von grösster ideeller Bedeutung waren die auf dem Prinzip der Volkssouveränität aufgebauten Bestimmungen über die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt. Das liberale Dogma der repräsentativen Demokratie wurde weitgehend durchbrochen durch Grundsätze der «reinen» (unmittelbaren) Demokratie.¹⁰⁹

Im Unterschied zu Siegwart und der «Luzerner Zeitung» trat Bernhard Meyer in der Verfassungsdiskussion für das Veto ein und verteidigte dieses auch später gegen das Referendum: «Nur in einem Punkte konnten wir uns anfänglich nicht einigen; alle stimmten zwar darin überein, dass mit der Wahloperation, den Wahlen in die gesetzgebende Behörde [...] die souveräne Thätigkeit des Volkes nicht abgeschlossen sein dürfe; die Ansichten theilten sich aber bei der Frage, welcher Antheil bei der Gesetzgebung dem souveränen Volke eingeräumt werden könne und dürfe. Die Einen befürworteten das sogenannte Referendum, demzufolge alle von dem Grossen Rathe beschlossenen Gesetze dem Volke in seinen Urversammlungen zu Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden müssen; nach meiner Ansicht und derjenigen der Mehrzahl der Ausschussmitglieder war dies ein Vorgang, welcher eine Bildung des Volkes voraussetzte, wie sie thatsächlich nirgends vorhanden ist, überdies schwerfällig und bei der im Geiste der Neuzeit liegenden Gesetzesfabrication das Volk ermüdet und mit der Zeit sein Interesse an der Sache selbst abstumpft; wir zogen daher die Einführung des sogenannten Veto vor, das heisst jenes Rechtes der Bevölkerung, welchem gemäss, wenn eine bestimmte Anzahl Bürger die Unterziehung eines Gesetzes der Volksabstimmung verlangt, dieses zu geschehen hat, und dem Volke somit Gelegenheit geboten wird, das Gesetz zu verwerfen, sein Veto dagegen einzulegen.»¹¹⁰

Schliesslich wurde das Vetorecht als direktdemokratisches Instrument mit der neuen Verfassung eingeführt. Das Veto war so konzipiert, dass der Grosse Rat im Grunde Gesetzgeber blieb und die Bürger bloss Kontrollinstanz waren.¹¹¹

¹⁰⁷ MEYER, Erlebnisse, S. 17.

¹⁰⁸ Vgl. BÜCHI, Krise, S. 124.

¹⁰⁹ Vgl. HIS, Verfassungsgeschichte, S. 95.

¹¹⁰ MEYER, Erlebnisse, S. 17 f.

¹¹¹ Die Handhabung des Vetos sollte sich dann eher schwierig gestalten. In einem ersten Schritt musste eine Gemeindeversammlung einberufen werden, wozu ein Quorum nötig war. Die Versammlung hatte eine Abstimmung über das neue Gesetz durchzuführen, wobei nur die verwerfenden Stimmen gezählt wurden, alle anderen aber – auch die nicht teilnehmenden Enthaltungen – als Ja-Stimmen galten. Bis 1848 gab es im Kanton Luzern insgesamt vier Vetobewegungen, aber es gelang nie, die bekämpften Gesetze zurückzuweisen. 1848 – im Zuge einer neuerlichen Verfassungsrevision nach dem Sonderbundskrieg – behielt der liberal geprägte Grosse Rat in Luzern das Veto bei, vgl. SCHAFFNER, Direkte Demokratie, S. 207.

Mit der Veröffentlichung des provisorischen Textes wollte der Verfassungsrat der Bevölkerung die Möglichkeit geben, Änderungsvorschläge einzureichen. Die Presse brachte dazu noch einmal ihre bekannten Positionen ein.¹¹²

Der Verfassungsrat begann die Diskussion über den Verfassungsentwurf am 13. April 1841. Man beschloss, den Entwurf der Siebzehner-Kommission artikelweise zu beraten und die Zuschriften und Bittschriften aus der Bevölkerung nach Möglichkeit mit einzubeziehen.¹¹³

Bereits der erste Paragraph war Gegenstand einer längeren, intensiven Debatte: «Der Kanton Luzern ist ein demokratischer Freistaat. Er ist als solcher ein souveränes Bundesglied der schweizerischen Eidgenossenschaft.»¹¹⁴ Darin zeigte sich ein anderes Verständnis von Volkssouveränität als die Liberalen es 1830/31 proklamiert hatten.

Der Liberale Johann Heller (1807–1876) verlangte einen Zusatz. Im ersten Artikel, so Heller, müsse es heissen, Luzern sei ein repräsentativ-demokratischer Freistaat. Auch wies er auf den Widerspruch zwischen Bund und kantonaler Souveränität hin. Kasimir Pfyffer unterstützte ihn dabei: «Eine rein demokratische Verfassung kann da nur bestehen, wo das ganze Volk in Masse sich versammelt, und so also über seine öffentlichen Angelegenheiten sich berathen und entscheiden kann. Wo dies nicht möglich ist, wie es der Fall ist im Kanton Luzern, da kann auch von keiner rein demokratischen Regierungsform die Rede sein.»¹¹⁵

Pfyffer plädierte für die Beibehaltung des Paragraphen 1 der noch geltenden Verfassung von 1831. Staatsschreiber Meyer schloss sich in seiner Argumentation weder vollständig Pfyffer noch den konservativen Votanten Josef Elmiger (1770–1859), Wendelin Kost (1797–1876), Wilhelm Furrer (1791–1854) und Joseph Leu an und sah in der Formulierung des ersten Paragraphen vielmehr einen «natürlichen Mittelweg», im Prinzip eben eine «halbdirekte Demokratie»: «Nach dem Verfassungsentwurf ist in Zukunft Luzern weder rein demokratisch noch auch bloss repräsentativ demokratisch, indem das Volk nur einen Teil seiner Souveränitätsrechte an die Staatsbehörden abtritt.»¹¹⁶

Seine obige Argumentation ist durchaus einleuchtend, da ja der Kanton Luzern mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht ein System einführte, wie es

¹¹² Vgl. Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 29, 9. April 1841.

¹¹³ Vgl. Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 31, 16. April 1841.

Die Presse begleitete sehr intensiv die Verhandlungen des Verfassungsrates und druckte oft vollständig die jeweiligen Diskussionsvoten ab. Vergleicht man die Berichterstattung der Presse mit dem handschriftlichen Protokoll (Staatsarchiv Luzern), so fällt auf, dass bisweilen die Presse die Voten im Wortlaut wiedergab und das handschriftliche Protokoll eine Aussage nur zusammenfasste.

¹¹⁴ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 31, 16. April 1841.

¹¹⁵ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 31, 16. April 1841.

¹¹⁶ Meyer, Bernhard: Sitzung des Verfassungsrates des Kantons Luzern vom 13. April 1841, in: Staatsarchiv Luzern: AKT 22/14 B.1; vgl. auch Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 31, 16. April 1841, Nr. 31, 16. April 1841.

die Landsgemeinde-Kantone besaßen. Die «wahre Volkssouveränität», die sich in einer halbdirekten Demokratie ausdrückt, war Meyer das wichtigste Anliegen, weshalb er in der Verfassungsdiskussion bekannte: «Dem Volke aber, als dem wahren Souverän, gehört der erste und letzte Ausspruch.»¹¹⁷ Dieses neue Verständnis von Volkssouveränität zeigte sich neben Paragraph 1 auch in Paragraph 27 der neuen Verfassung: «Das souveräne Volk übt seine Souveränitätsrechte theils unmittelbar durch seine stimmbfähigen Bürger selbst, theils überträgt es deren Ausübung seinen Stellvertretern.»¹¹⁸ Andererseits bezog die neue Verfassung sozusagen als Gegenstück zur Gesamtheit der Bürger im Kanton auch die Gemeinden als Träger der politischen Macht im Staat mit ein und versuchte so, das Subsidiaritätsprinzip zu stärken.

Der erste Paragraph wurde schliesslich nach intensiver Diskussion gemäss Kommissionsentwurf in der Abstimmung mit grosser Mehrheit gegen die sieben liberalen Stimmen angenommen.

Pfyffer und seine liberalen Gesinnungsgenossen konnten auch in der folgenden Diskussion keine grundsätzlichen Änderungen am Verfassungsentwurf erreichen. Bei der Schlussabstimmung stimmten 89 Verfassungsräte für die Annahme der neuen Verfassung und acht dagegen (drei Räte waren abwesend, wovon zwei ihre schriftliche Zustimmung zum Entwurf gaben).

Annahme der neuen Verfassung und politischer Umbruch im Kanton Luzern

Der Abstimmungstag am 1. Mai 1841 verlief relativ ruhig, und die Luzerner Bevölkerung nahm die neue Verfassung mit 16718 zu 6232 Stimmen an.

Die am 23. Mai auf Grund der neuen Verfassung vorgenommenen Gesamterneuerungswahlen führten zu einer erdrückenden Mehrheit der Konservativen im Grossen Rat. Nur noch sieben Liberale gehörten dem 100-köpfigen Parlament an.¹¹⁹

Am 2. Juni erliess der Grosse Rat eine Proklamation an das Luzerner Volk: «Es ist unser fester Entschluss, der Gesetzgebung des Kantons Luzern eine Richtung zu geben, welche sich auf die Grundlagen der Religion, der Gerechtigkeit, der Freiheit, des eigenthümlichen Volkscharakters und eines einfachen Staatshaushaltes fusse.»¹²⁰

In der gleichen Sitzung wurden die elf Mitglieder des Regierungsrates gewählt, die alle konservativ gesinnt waren, darunter auch Siegwart, der sich einer Verhaftung entzogen und nach Uri geflüchtet war. Als Staatsschreiber bestätigt wurde Bernhard Meyer, zum Ratsschreiber oder Zweiten Staatsschreiber erkor man Philipp Anton von Segesser (1817–1888). Am 26. Juni 1841 erhielten Schultheiss Rudolf Rüttimann und Staatsschreiber Bernhard Meyer noch zusätzlich das Amt eines Tagsatzungsgesandten.

¹¹⁷ Luzerner Zeitung und Schweizerische Bundeszeitung, Nr. 31, 16. April 1841., Nr. 33, 23. April 1841.

¹¹⁸ § 27 der Staatsverfassung von 1841, Sammlung der Gesetze 2, Bd. 6, S. 198.

¹¹⁹ Vgl. His, Verfassungsgeschichte, S. 93; vgl. auch Büchi, Krise, S. 146–150.

¹²⁰ Proklamation des Grossen Rathes an das Luzerner Volk, zit. nach Siegwart-Müller, Leu von Ebersold, S. 183.

Am 25. August 1841 erliess der Regierungsrat ein von Josef Eutyck Kopp (1793–1866) in lateinischer Sprache verfasstes Schreiben an den Papst und legte auf päpstlichen Wunsch die neue Verfassung bei. In etwas unterwürfiger Manier gelobten Schultheiss und Regierungsrat des Kantons Luzern, sie seien bestrebt, das geknüpft Band der Eintracht mit der Kurie wo möglich noch fester zu knüpfen: «Diesen Pfad einzuschlagen und auf demselben mit unermüdlichem Streben zu wandeln, fordert uns sowohl die eigene Liebe zu Eurer Heiligkeit und dem apostolischen Stuhle und der Eifer unseres Glaubens, als auch die über allen Zweifel deutliche und laut sich erhebende Stimme des Luzernischen Volkes ohne Unterlass auf.»¹²¹

Der schönste Ausdruck und Beweis dieser Gesinnung, so der Regierungsrat weiter, sei die neue Verfassung. Im Weiteren fasste Kopp deren wichtigste religiöse Bestimmungen zusammen und führte insbesondere noch aus, «dass alle sogenannten gemischten Gegenstände, welche Staat und Kirche zugleich berühren, nicht rücksichtslos von der einen der beiden Gewalten allein, sondern durch gegenseitiges Einverständnis der weltlichen und geistlichen Oberbehörden geregelt werden».¹²²

An diesem Punkt knüpfte die Kurie an und antwortete in einem Schreiben vom 1. Dezember 1841, sie sei zwar befriedigt, aber noch könne nicht alles in der Verfassung Stehende gelobt werden, da die kirchliche Gewalt noch allzusehr durch den Staat beschränkt sei: «Aber Wir leben in der Hoffnung, es werden in spätern Tagen Uns noch reichlichere Beweise von der frommen Gesinnung des Luzernischen Volkes gegen die heilige Mutterkirche und gegen diesen obersten Stuhl Petri zu Theil werden.»¹²³

Die Antwort missfiel dem Regierungsrat, denn man hatte mehr Lob für die «religiöse Erneuerung» erwartet. Die Entwicklung der Demokratie von einem Repräsentativ-System hin zu einer «reineren», unmittelbaren Form verschwieg Kopp in seinem Schreiben tunlichst. Bei genauerem Studium der beigelegten Verfassung sprang aber wohl der Kurie gerade dieser Widerspruch zu ihrem eigenen absolutistischen System ins Auge. Die Luzerner Verfassungsväter, die nun Regierungsposten bekleideten, gaben sich in diesem Punkt etwas naiv, sass doch noch immer der antimodernistische Papst Gregor XVI. (1765–1846) auf dem Stuhle Petri, für den Volkssouveränität und Gewaltenteilung nach wie vor Teufelswerk waren. Für die liberalen Luzerner bestätigte sich mit diesem bekannt gewordenen Briefwechsel der neuen Regierung viele Befürchtungen. Solch «neu geknüpft Bänder» nährten das Schreckbild einer kommenden «Pfaffenherr-

¹²¹ Brief des Schultheissen und des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Heiligen Vater, 25. August 1841, zit. nach SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 197.

¹²² SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 198.

¹²³ Unsern geliebten Söhnen, Schultheiss und Räthe des Standes Luzern, päpstliches Schreiben Gregor XVI., 1. Dezember 1841, zit. nach SIEGWART-MÜLLER, Leu von Ebersold, S. 200.

schaft», für welche die Demokratie – wenn auch noch so «rein» – nur Mittel zum Zweck schien.

SCHLUSSWORT

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Luzerns konservative Wende eine wichtige politische Zäsur für den Kanton darstellte, der einen das ganze Volksleben umfassenden, tief greifenden Strukturwandel nach sich zog. Die Wende bedeutete aber keine Rückkehr zu einem Ancien Régime, sondern eine Verbindung von Demokratie und Katholizismus, die bei allem Hang zu ultramontanem Gedankengut auch moderne Züge aufwies. So wurde in der neuen Verfassung eine Verallgemeinerung des Wahlrechtes verankert und der 1831 noch beibehaltene Zensus abgeschafft; weiter war eine periodische Integralerneuerung der Behörden vorgeschrieben; mit dem direktdemokratischen Instrument des Vetos erhielt der Bürger neben der Möglichkeit einer Verfassungsinitiative (Totalrevision) auch bei der Gesetzgebung ein Mitspracherecht. Die Absage an das Repräsentationsprinzip war eindeutig und schärfer als in den Verfassungen von St. Gallen (1831) und Baselland (1833).¹²⁴

Die liberale Polemik gegen das neue «ochlokratisch-klerikale» Regime wirkte stumpf und widerspiegelte eine gewisse Verlegenheit der alten Machthaber angesichts der konsequenteren Umsetzung der Lehre der Volkssouveränität durch die Konservativen. Das liberale Regime der 30er Jahre hatte sich vom Volk entfernt und wollte als Träger der repräsentativen Demokratie nicht nur Stellvertreter des Volkes sein. In elitärer Weise, und das hiess, wenn nötig gegen das Volk, versuchten sie ein bestimmtes Kultur- und Staatsideal in die Realität umzusetzen. Mit dem Umbruch von 1841 wurde das Volk als «souveräne Gewalt» auch an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligt, so dass nicht mehr in jedem Fall ein Repräsentant an seine Stelle trat. Es konnte jetzt, abgestützt durch die neue Verfassung, jederzeit selbst politisch handeln. Zudem war dem Subsidiaritätsprinzip Nachachtung verschafft worden, indem man die Gemeindeautonomie stark ausbaute. Die Luzerner Demokratie entwickelte sich nicht, wie von den Liberalen befürchtet, zu einer «Ochlokratie». Ganz im Gegenteil, die Bürger missbrauchten ihre neuen Rechts- und Machtmittel nie gegen die Regierung und Verfassung.

Das Primat der Religion und damit zusammenhängend der Vorrang von kirchenpolitischen Belangen sowie die weitere politische Entwicklung verhinderten in Luzern allerdings eine konsequente Ausgestaltung der katholisch-demokratischen Staatsorganisation und deren Bewährung in der Praxis.¹²⁵

Trotzdem muss betont werden, dass in der Krisenzeit der Regeneration 1839–1841 es nur der Opposition im Kanton Luzern gelang, ihre Vorstellungen mit einer Totalrevision der Verfassung durchzusetzen, eine Mehrheit in Exeku-

¹²⁴ Vgl. SCHAFFNER, Demokratie, S. 207; vgl. auch KÖLZ, Verfassungsgeschichte, S. 426–428.

¹²⁵ Vgl. SCHEFOLD, Volkssouveränität, S. 299f.; vgl. auch STADLER, Kulturkampf, S. 78.

tive und Legislative zu erlangen und diese zu konsolidieren. Die Debatte für mehr direkte Demokratie blieb aber auch nach 1841 nicht auf die konservativ-demokratische Bewegung beschränkt. So verwendete der Waadtländer Radikale Henri Druey (1799-1855) praktisch dieselben Argumente wie die Luzerner Konservativen, um das liberale Regime zu verurteilen: «Der Liberalismus lässt die Regierung sagen: ich bin das Volk. Dadurch stellt er in Wirklichkeit die Abgeordneten über die Abordnenden. [...] er will eine Regierung der ‚Bessern‘. Der Radikalismus misst zwar auch dem Wissen, der Fähigkeit und der Sittlichkeit die grösste Bedeutung bei, aber er bevorzugt eine Regierung aller, weil es keine repräsentative Republik gibt, wenn nicht die Volksvertreter die Gefühle, Ideen, Bedürfnisse und den Willen des Volkes ausdrücken, das sie repräsentieren.»¹²⁶

In einem Artikel der «Berner Zeitung» vom 22. September 1845 wurde ebenfalls von radikaler Seite her ein anderes Verständnis von Volkssouveränität formuliert. Diese Neuorientierung floss dann auch in die revidierte Berner Verfassung von 1846 ein: «Die Beschränkungen des natürlichen Stimm- und Wahlrechts haben ihren Grund in der von vielen verfochtenen Ansicht, die Verfassung müsse Garantie geben gegen eine Pöbelherrschaft, die einreissen dürfte, wenn man den Nichtshabenden freies Stimm- und Wahlrecht gebe. Wir haben davon eine andere Ansicht. Eine Pöbelherrschaft fürchten wir nicht [...] Unser Volk steht gottlob auf keiner Pöbelstufe [...] Die grosse Mehrheit des Volkes weiss sich ehrlich und redlich zu ernähren, und wer dies tut, der steht dem Adel des Menschengeschlechtes weit näher als der müssiggehende Junker oder der geizende und wuchernde Kapitalist.»¹²⁷

Die Radikalen legten in deutlicher Abgrenzung zu den Liberalen das Schwergewicht auf das Stimm- und Wahlrecht und forderten nur vereinzelt mehr direkte Demokratie. Ihre Definition von Volkssouveränität als Grundlage auch für den Ausbau der direkten Demokratie deckte sich aber weitgehend mit derjenigen der Konservativen. Damit war – sozusagen von rechts und links – eine wichtige Klammer vorhanden, um nach 1848 in den Kantonen immer wieder mit Hilfe von Volksbewegungen Vorstösse zu lancieren. So förderte man gemeinsam die «wahre Volkssouveränität» und baute die direkte Demokratie sukzessive aus, nicht nur auf kantonaler, sondern auch auf Bundesebene.

Anschrift des Verfassers:

Dr. phil. René Roca
Lärchenstrasse 23
8903 Birmensdorf

¹²⁶ Henri Druey, zit. nach EDGAR BONJOUR: Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates, Basel 1948, S. 198.

¹²⁷ Berner Zeitung, Nr. 114, 22. September 1845.

BIBLIOGRAPHIE

Quellen

Der Eidgenosse (Jahrgänge 1839–1841).

Der Lueg ins Land (Jahrgang 1839).

Meyer, Bernhard: Erlebnisse des Bernhard Ritter von Meyer, Band 1, Wien 1875. (Zit.: MEYER, Erlebnisse).

Sammlung der Gesetze und Regierungs-Verordnungen für die Stadt und Republik Luzern (1814–1831), Band 6, Luzern 1831 (Zit.: Sammlung der Gesetze 1).

Sammlung der Gesetze und Regierungs-Verordnungen für den Kanton Luzern, 6 Bände, Luzern 1831–1841. (Zit.: SAMMLUNG DER GESETZE 2).

Schweizerische Bundeszeitung (Jahrgänge 1839–1841).

Siegwart-Müller, Konstantin: Ratsherr Joseph Leu von Ebersold. Der Kampf zwischen Recht und Gewalt in der schweizerischen Eidgenossenschaft, Altdorf 1863. (Zit.: Siegwart-Müller, Joseph Leu von Ebersold).

Troxler, Ignaz Paul Vital: Politische Schriften in Auswahl, eingeleitet und kommentiert von Adolf Rohr, 2. Band, Bern 1989. (Zit.: TROXLER, Schriften).

Zschokke, Heinrich: Das Verhältnis der Helvetischen Gesellschaft zum Zeitalter. Rede an die Versammlung der helvetischen Gesellschaft, gehalten in Schinznach am 12. Mai 1829. Aarau 1829. (Zit.: ZSCHOKKE, Helvetische Gesellschaft).

Darstellungen

Auer, Andreas (Hg.): Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie, Basel 1996. (Zit.: AUER, Direkte Demokratie).

Bossard-Borner, Heidi: Im Bann der Revolution. Der Kanton Luzern 1798–1831/50, Luzern 1998 (Luzerner Historische Veröffentlichungen, Band 34). (Zit.: BOSSARD-BORNER, Bann der Revolution).

Bossard-Borner, Heidi: Kontinuität im Wandel. Zur Luzerner Politik des 19. Jahrhunderts, in: Aufbruch in die Gegenwart. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung im Kanton Luzern, 1798–1914, herausgegeben von Hans-Rudolf Wiedmer, Luzern 1986. (Zit.: BOSSARD-BORNER, Kontinuität).

Büchi, Kurt: Die Krise der Luzerner Regeneration 1839–1841, Diss. Zürich 1967. (Zit.: BÜCHI, Krise).

Handbuch der Schweizer Geschichte, 3. Auflage. Zürich 1980.

His, Eduard: Luzerner Verfassungsgeschichte der neueren Zeit (1798–1940), Luzern 1944. (Zit.: HIS, Verfassungsgeschichte).

Im Hof, Ulrich: Die Helvetische Gesellschaft. Das Entstehen einer politischen Öffentlichkeit in der Schweiz, Frauenfeld 1983. (Zit.: IM HOF, Helvetische Gesellschaft).

Kirchgässner, Gebhard et al.: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel 1999. (Zit.: KIRCHGÄSSNER, Direkte Demokratie).

Kölz, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern 1992. (Zit.: KÖLZ, Verfassungsgeschichte).

Möckli, Silvano: Direkte Demokratie, Bern 1994. (Zit.: MÖCKLI, Direkte Demokratie).

Müller, Anton: Luzerner Publizistik und Krise der Regeneration 1839/41, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 1, Zürich 1951. (Zit.: MÜLLER, Publizistik).

Roca, René: Bernhard Meyer und der liberale Katholizismus der Sonderbundszeit. Religion und Politik in Luzern (1830–1848), Bern 2002. (Zit.: ROCA, Meyer).

Schaffner, Martin: «Direkte» oder «indirekte» Demokratie? Konflikte und Auseinandersetzungen, 1830–1848, in: Ernst, Andreas (Hg.): Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848, Zürich 1998 (Die Schweiz 1798–1998: Staat – Gesellschaft – Politik, Band 1). (Zit.: SCHAFFNER, Demokratie).

Schaffner, Martin: Direkte Demokratie. «Alles für das Volk – alles durch das Volk», in: Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, hg. von Manfred Hettling et al., Frankfurt a/M 1998. (Zit.: SCHAFFNER, Martin: Direkte Demokratie).

Schefold, Dian: Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel 1966. (Zit.: SCHEFOLD, Volkssouveränität).

Stadler, Peter: Der Kulturkampf in der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die katholische Kirche im europäischen Umfeld 1848–1888, erweiterte und durchgesehene Neuauflage, Zürich 1996. (Zit.: STADLER, Kulturkampf).