

[Vorbemerkung: Es handelt sich hier um ein Manuskript, das voraussichtlich 2009 in der Publikation "Kommentar der neuen Kantonsverfassung Luzern" beim Stämpfli Verlag in Bern <http://www.staempfliverlag.com/> erscheint]

Heidi Bossard-Borner

Kleine Verfassungsgeschichte des Kantons Luzern

Aus heutiger Perspektive scheint es selbstverständlich, dass die Grundregeln, die das Funktionieren eines Staates und sein Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern bestimmen, in einer Verfassung, einem «Grundgesetz», schriftlich fixiert sind. Historisch betrachtet, ist das Konzept der geschriebenen Verfassung jedoch vergleichsweise jung. Als Kind der Aufklärung wurde es von den Staatstheoretikern des 18. Jahrhunderts propagiert und seit 1776 in verschiedenen Einzelstaaten Nordamerikas sowie 1787 im amerikanischen Bundesstaat in die Praxis umgesetzt. In Europa begann das Zeitalter der geschriebenen Verfassungen mit der französischen Revolution. 1791 traten zunächst in Genf, dann in Polen und schliesslich in Frankreich die ersten formellen Verfassungen in Kraft. Auch in Luzern begann man sich im Laufe der 1790er Jahre unter dem Eindruck der Vorgänge in Frankreich mit der Verfassungsthematik zu beschäftigen. An diesem Punkt werden wir mit unserer kleinen Luzerner Verfassungsgeschichte einsetzen und nur ganz kurz auf das zurückblicken, was als Verfassungsrecht in einem weiteren Sinn die politische Realität des luzernischen Staatswesens vor 1798 prägte.

Das Ende des Ancien Régime

Luzern war bis zum Ende des 18. Jahrhunderts ein patrizischer Stadtstaat. Kennzeichnend für dieses System waren zwei Faktoren: die Herrschaft der Stadt Luzern über die Landschaft und die Konzentration der Macht in den Händen einer kleinen städtischen Oberschicht, des Patriziats. Die gesamte Regierungs-, Gesetzgebungs- und Justizgewalt war konzentriert in zwei Ratsgremien. Der 36köpfige Kleine Rat war oberstes Regierungs- und Verwaltungsorgan und besass die gesetzgeberische Initiative; durch den Zuzug von 64 Grossräten erweiterte er sich zur Versammlung der «Räth und Hundert», die für alles zuständig war, was nicht in der Kompetenz des Kleinen Rats lag. Der Kreis der «Regimentsfähigen» hatte sich seit dem 16. Jahrhundert immer mehr verengt. Im 18. Jahrhundert waren es weniger als 40 Familien, die Zugang zu den Ratsstellen hatten und damit an der Regierungsgewalt und den mit ihr verbundenen Ämtern und Pfründen partizipierten. Die besonders einflussreichen und einträglichen Kleinratsmandate waren einem noch exklusiveren Zirkel von rund 20 Familien vorbehalten.¹

Bemerkenswert ist, dass die kritischen Stimmen, die in den 1790er Jahren dieses politische System hinterfragten, weniger von den «Untertanen» auf der Landschaft ausgingen als vielmehr von einem Kreis meist jüngerer Patrizier. Der Einfluss dieser ursprünglich kleinen Opposition, die sich an den Ideen der Aufklärung und den Idealen der französischen Revolution orientierte, nahm rasch zu, als im Winter 1797/98 die militärische Bedrohung durch Frankreich akut wurde. Angesichts der revolutionären Ereignisse in Basel und im Waadtland setzte sich bei den Ratsherren in Luzern die Einsicht durch, dass der Status quo nicht mehr haltbar war. Am 31. Januar 1798 erklärten «Räth und Hundert» den überraschten Untertanen in einer feierlichen Proklamation, dass die «aristokratische Regierungsform» abgeschafft sei. Sie bekannten sich zu den Menschenrechten und zum Grundsatz, dass «alle Regierung vom Volke ausgehen» müsse. Ganz im Sinne des neuartigen Verfassungsdenkens

¹ Bossard-Borner, Bann, S. 17ff.

sollten «Volksrepräsentanten» gewählt werden, um «eine neue Regierungsform mit Uns zu berathen und festzusetzen».²

17 999 Männer nahmen an der Wahl der Volksrepräsentanten teil. Die 59 Repräsentanten – 50 für die Landschaft, fünf für die Stadt Luzern, je einer für Sursee, Sempach, Willisau und Beromünster – bildeten gemeinsam mit zehn Delegierten der alten Regierung den Verfassungsrat, der am 1. März 1798 zusammentrat und sich nach französischem Vorbild den Namen «Nationalversammlung» gab. Doch kaum hatten die Verfassungsgeber ihre Arbeit aufgenommen, brach die Weltgeschichte über sie herein. Nachdem die französischen Truppen Anfang März den Kanton Bern überrollt hatten, bestimmten die Eroberer in diktatorischer Form über die Zukunft der Schweiz und verlangten ultimativ die Einführung der in Paris konzipierten helvetischen Verfassung. Der Luzerner Nationalversammlung blieb keine andere Wahl, als sich dem Druck zu beugen und die Bürger zur Annahme der helvetischen Verfassung aufzurufen. So versammelten sich die Luzerner Bürger am 29. März 1798 noch einmal, um der helvetischen Verfassung zuzustimmen und die Wahlmänner zu erküren.³

Die Helvetik 1798–1803

Die Helvetische Republik war als zentralistischer Einheitsstaat nach dem Vorbild der französischen Direktorialverfassung konzipiert.⁴ Die Kantone dienten nur noch als Verwaltungseinheiten und Wahlkreise. Die Verwaltungsstruktur war streng hierarchisch: An der Spitze jedes Kantons stand ein von der Zentralregierung ernannter Regierungstatthalter; ihm unterstanden die Unterstatthalter in den Distrikten und diesen wiederum die Agenten in den Gemeinden. Der Kanton Luzern wurde nach diesem Schema in die neun Distrikte Luzern, Hochdorf, Sempach, Münster, Sursee, Altishofen, Willisau, Ruswil, Schüpfheim eingeteilt, ohne dass man dabei auf die bisherigen Grenzen der Vogteien und Ämter Rücksicht genommen hätte. Die Stadt Luzern, die unmittelbar mit dem luzernischen Staatswesen verbunden gewesen war, erhielt eine eigene Gemeindeverwaltung; ihr Vermögen wurde in einem komplizierten Sönderungsverfahren vom Staatsgut ausgeschieden. Was als Luzerner Staatsvermögen übrig blieb, ging in den Besitz der helvetischen Republik über.⁵ Die politische Mitsprache der Bürger – sprich: der Männer ab dem 20. Altersjahr – war im helvetischen Staat, einer rigiden Interpretation der repräsentativen Demokratie entsprechend, eng begrenzt. Sie beschränkte sich auf die Teilnahme an den «Urversammlungen», die für die Genehmigung der Verfassung und die Wahl der Wahlmänner zuständig waren. Aus den Wahlmännern jedes Kantons wurde ein Wahlgremium gebildet, das seinerseits die Kantonsvertreter in den beiden gesetzgebenden helvetischen Kammern und im Obersten Gericht sowie die kantonale Exekutivbehörde (Verwaltungskammer), das Kantonsgericht⁶ und die Distriktsgerichte wählte.

Die helvetische Verfassung führte nicht nur neuartige politische und administrative Strukturen ein. Sie enthielt auch einen Katalog von Grundrechten, die im Gegensatz zu dem standen, was bisher Usanz gewesen war. Die Auswirkungen der neuen Rechte erwiesen sich als ambivalent. So verschaffte die Rechtsgleichheit, von der die Frauen stillschweigend ausgeschlossen waren, den bisherigen Untertanen neue Möglichkeiten, rührte aber auch an traditionelle Formen der Ungleichheit wie die Privilegien der alteingesessenen Bürger oder die Zunftordnung, die auch vielen Bauern und Handwerkern zugute gekommen waren. Das Prinzip der Loskäuflichkeit der Grundlasten, die auf dem landwirtschaftlich genutzten Boden

² Bossard-Borner, Bann, S. 55f., 60ff.

³ Bossard-Borner, Bann, S. 63ff.

⁴ Verfassungstext Kölz, Quellenbuch, S. 126–152; ASHR I, S. 567–587. Zur Verfassungsgeschichte der Helvetik vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 59–64, 98–142. Zum Kanton Luzern vgl. Bernet sowie Bossard-Borner, Bann, S. 70–157.

⁵ Bossard-Borner, Bann, S. 156.

⁶ Zum Kantonsgericht der Helvetik vgl. Huber, Obergericht, S. 3ff.

hafteten, eröffnete den Bauern zwar verheissungsvolle Perspektiven; seine Umsetzung erwies sich aber als derart schwierig, dass sie abgebrochen werden musste. Und die Gewissensfreiheit, eine der zentralen aufklärerischen Errungenschaften, wurde vor dem Hintergrund dessen, was über die kirchenfeindlichen Exzesse in Frankreich bekannt war, vor allem in den katholischen Regionen weniger als persönliche Freiheit denn als Bedrohung der traditionellen religiösen Identität wahrgenommen.

Die helvetische Verfassung erwähnte als unterste Administrativbeamte die Agenten, die als Vertreter der Distriktsstatthalter «in jedem Dorfe» präsent waren. Die Gemeindeorganisation wurde auf dem Gesetzesweg geregelt. Dabei reagierten die Gesetzgeber auf die Komplexität der Materie, indem sie eine doppelte Gemeindestruktur schufen. Die Munizipalität stand als politische Verwaltungsbehörde dem vor, was der heutigen Einwohnergemeinde entsprach, und wurde von allen ortsansässigen Aktivbürgern gewählt. Dagegen war die Wahl der Gemeindekammer, die das Gemeindegut verwaltete, den Nutzungsberechtigten Gemeindegossen vorbehalten.⁷

Die Stadt Luzern war in der helvetischen Verfassung als provisorische Hauptstadt vorgesehen. Tatsächlich regierten die helvetischen Behörden jedoch zunächst von Aarau aus. Als dann im Sommer 1798 die definitive Hauptstadt bezeichnet wurde, setzte sich Luzern gegen die Mitkonkurrentinnen Zürich, Aarau, Solothurn, Basel, Freiburg und Bern durch. Die hauptstädtische Herrlichkeit war allerdings nur von kurzer Dauer. Schon im Mai 1799 flüchteten die helvetischen Behörden vor dem bedrohlich nahe gerückten Krieg nach Bern. Die überstürzte Verlegung der Hauptstadt hatte etwas Symbolhaftes. Der Helvetik eignet als einer Periode der kühnen Experimente und der unerfüllten Hoffnungen etwas Unstetes, Provisorisches. Dafür, dass sich das neue Staatwesen nicht konsolidieren konnte, war das Zusammenspiel verschiedener Negativfaktoren verantwortlich. Als rationalistisches Konstrukt stand die helvetische Verfassung mit ihrem Zentralismus und ihrer Bürokratie in krassem Widerspruch zu den gewachsenen Strukturen der traditionell kleinräumig organisierten Eidgenossenschaft. Das erschwerte die Gesetzgebung und den Vollzug der Gesetze und machte den helvetischen Staat als Ganzes unpopulär. Belastend war auch die Präsenz der Franzosen, die sich mehr als Eroberer denn als Befreier aufführten. Ihr Benehmen diskreditierte die Verfassung, die unter ihrem Druck eingeführt worden war, ebenso wie die helvetischen Politiker, die bei allem, was sie taten, von den Launen der Schutzmacht abhängig blieben. Als Teil des französischen Machtbereichs wurde die Helvetische Republik 1799 zudem in den Krieg der verbündeten europäischen Mächte gegen das revolutionäre Frankreich (zweiter Koalitionskrieg) einbezogen; weite Teile der Ost- und Zentralschweiz wurden zum Kriegsschauplatz.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme kam es innerhalb der helvetischen Elite zu erbitterten Machtkämpfen. Standen sich zunächst die radikal-revolutionären «Patrioten» als Interessenvertreter der ländlichen Bevölkerung und die im städtischen Milieu verankerten gemässigten «Republikaner» gegenüber, rückte seit 1800 mit dem Wiedererstarken der reaktionären Elemente der Gegensatz zwischen den zentralistischen «Unitariern» und den «Föderalisten» in den Vordergrund. Der Machtkampf artikulierte sich zwischen Januar 1800 und April 1802 in vier Staatsstreich, die mit heftigen Auseinandersetzungen um die Neugestaltung der Verfassung einhergingen. Die zweite helvetische Verfassung wurde schliesslich im Juni 1802 von den Stimmbürgern genehmigt, konnte aber wegen des offenen Widerstands der Urkantone, der sich rasch zum sogenannten Stecklikrieg ausweitete, nicht mehr in Kraft treten.⁸ Auch die Verfassung für den Kanton Luzern, die 1801 von einer «Kantonstagsatzung» ausgearbeitet und 1802 von einer Kommission überarbeitet wurde und

⁷ ASHR III, S. 536ff., 1158ff.; vgl. Huber, Gemeinden, S. 9f.

⁸ ASHR VII, S. 1372–1387.

die einen Kantonsrat, einen Verwaltungsrat und drei juristische Instanzen – Friedensrichter, Bezirksgerichte, Kantonsgericht – vorsah, blieb Makulatur.⁹

Im katholischen Kanton Luzern war das helvetische Regime vor allem auf der Landschaft alles andere als populär. Trotzdem stand Luzern insgesamt treu zum helvetischen Staat. Zwei Aufstände, der Röthlerkrieg vom August 1798, der durch die staatlich verordnete Vereidigung der Bürger provoziert wurde, und der Ruswiler Krieg oder Käferkrieg vom April 1799, der aus dem Widerstand gegen die Truppenaushebungen für den zweiten Koalitionskrieg erwuchs, blieben regional begrenzt und liessen sich mit Hilfe der französischen Truppen leicht niederschlagen.¹⁰

Auch als im Spätsommer 1802 die Föderalisten der Urkantone, ermutigt durch den Abzug der französischen Truppen, zu den Waffen griffen, stand der Kanton Luzern zunächst abseits. Erst als die Zentralregierung ihre Truppen abzog, griff der Stecklikrieg Ende September auf Luzern über. Um einem Überfall der Urkantone zuvorzukommen, postulierten Föderalisten der Landschaft, unterstützt durch einige hundert bewaffnete Landbürger, die «Vereinigung von Stadt und Land» und formierten gemeinsam mit der Stadtluzerner Munizipalität einen «provisorischen Zentralausschuss».¹¹ Vom verfassungsgeschichtlichen Standpunkt aus erwähnenswert ist diese Episode vor allem wegen der Spannungen, die innerhalb des föderalistischen Lagers zwischen den demokratischen und den aristokratisch-reaktionären Elementen auftraten. Während Teile des Patriziats und der Stadtbürgerschaft sich am Ancien Régime orientierten und die Mitsprache der Landschaft auf ein Minimum reduzieren wollten, versuchten die Vertreter der Landschaft, das Prinzip der Rechtsgleichheit als eine der zentralen Errungenschaften der helvetischen Revolution zu verteidigen. Hier manifestierte sich ein Konfliktpotential, das noch einige Jahrzehnte lang virulent bleiben sollte. Der Stecklikrieg leitete das Ende des helvetischen Experiments ein. Napoléon Bonaparte intervenierte und kündigte seine Vermittlung zur Neuordnung des schweizerischen Staatswesens an. An der Consulta, die unter seiner Ägide in Paris zusammentrat, nahmen Vertreter des helvetischen Senats und der Kantone sowie die Exponenten der Konfliktparteien teil. Die Möglichkeiten der Delegierten, auf die Ausgestaltung der neuen Verfassung Einfluss zu nehmen, waren jedoch angesichts der Entschlossenheit, mit der der selbsternannte Mediator sein Konzept durchsetzte, äusserst gering.

Die Mediationszeit 1803–1814

In der Mediationsakte vom 19. Februar 1803 verordnete Bonaparte der Schweiz die Rückkehr zu einer föderalistischen Struktur. Das Dokument bestand aus den Verfassungen der 19 Kantone, einer Bundesverfassung und ausführlichen Übergangsbestimmungen.¹² Die Bundesverfassung definierte ein Minimum an gemeinsamen Grundsätzen: Rechtsgleichheit, Niederlassungsfreiheit, Freiheit des Warenverkehrs, Verbot von kantonalen Sonderbündnissen. Oberste Bundesbehörde war die Tagsatzung, an der die sechs grössten Kantone doppeltes Stimmrecht besaßen. Die gesamt eidgenössischen Geschäfte besorgte jeweils ein Jahr lang einer der sechs Direktorialkantone Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich und Luzern; das Regierungsoberhaupt des Direktorialkantons amtierte als «Landammann der Schweiz».

Die Verfassung des Kantons Luzern, die einem Schema folgte, das für alle ehemaligen Städteorte verwendet wurde, zählte nur 21 Paragraphen. Sie sah als gesetzgebendes Organ einen Grossen Rat vor. Dieser Grosse Rat wählte aus seinen Mitgliedern die 15 Kleinräte, die

⁹ Version 1801 ASHR VII, S. 1493–1499; Version 1802 ASHR VIII, S. 1506–1518; vgl. Bossard-Borner, Bann, S. 80f.

¹⁰ Bossard-Borner, Bann, S. 112ff.

¹¹ Bossard-Borner, Bann, S. 143ff.

¹² Repertorium 1803/13, S. 395–494; Luzerner Verfassung ib., S. 423–427, und G 1810/18 I, S. 6–21.

die Regierung bildeten, und die 13 Appellationsrichter¹³. Den Kleinen und den Grossen Rat präsidierte wie im Ancien Régime ein Schultheiss, wobei sich zwei Schultheissen im Jahresturnus abwechselten. Von den 60 Grossräten wurden 20 von den Stimmbürgern direkt gewählt, 40 aus maximal 80 gewählten Kandidaten ausgelost. Sie waren grundsätzlich auf Lebenszeit gewählt, konnten aber unter bestimmten Bedingungen abberufen werden. Das aktive und das passive Wahlrecht waren – einem Trend folgend, der schon während der helvetischen Verfassungskämpfe manifestiert eingesetzt hatte – an den «unabhängigen Stand» sowie an differenzierte Vermögens- und Alterserfordernisse gebunden, was dazu führte, dass nicht einmal mehr die Hälfte der erwachsenen Männer stimmberechtigt war.¹⁴ Zusätzlich zu den wenigen Grundrechten der Bundesverfassung hielt die Luzerner Verfassung fest, dass jeder Kantonsbürger das Bürgerrecht der Stadt Luzern erwerben konnte, und erwähnte die Militärpflicht. Ausserdem garantierte sie «die Religion, die im Kanton ausgeübt wird», und die Loskäuflichkeit der Grundlasten.

Die Einführung der Mediationsverfassung bescherte Luzern eine territoriale Abrundung: Wie schon in der helvetischen Verfassung von 1802 vorgesehen, erhielt Luzern im Tausch gegen die Exklave Merenschwand, die an den Aargau fiel, das Amt Hitzkirch. Die Verfassung präjudizierte im Hinblick auf die Grossratswahlen die Einteilung des Kantonsgebiets. Vorgegeben waren fünf Bezirke, nämlich Entlebuch, Willisau, Sursee, Hochdorf und die Stadt Luzern; sie wurden in je vier Quartiere geteilt, die als Wahlkreise dienten. Jeder Bezirk musste im Kleinen Rat mindestens durch ein Mitglied vertreten sein. Für die administrativen Belange schuf der Grosse Rat eine andere Struktur in Gestalt der fünf «Ämter» – der Begriff verwies auf die Ämter des Ancien Régime – Luzern, Hochdorf, Sursee, Willisau und Entlebuch, die trotz der Namensgleichheit stark von den Wahlbezirken abwichen. In jedem Amt bestand ein Amtsgericht; der Amtmann war Gerichtspräsident und Vollziehungsbeamter der Regierung. Die unterste Gerichts- und Verwaltungsstufe bildeten die 33 Gemeindeggerichte, die mehrere Gemeinden oder Pfarreien zu Einheiten von mindestens 2000 Einwohnern zusammenfassten. Daneben bestanden in den einzelnen Gemeinden Gemeindeverwaltungen, die für rein kommunale Angelegenheiten wie Armenwesen, Strassenunterhalt, Wasserversorgung und Feuerwehr zuständig waren.¹⁵

Obwohl das Wahlrecht grundsätzlich die städtischen Eliten privilegierte, besaßen in Luzern, anders als etwa in Bern, Zürich oder Solothurn, die Vertreter der Landschaft das Übergewicht im Grossen und im Kleinen Rat. Seit 1805 stellte die Landschaft mit dem Rothenburger Arzt Heinrich Krauer einen der beiden Schultheissen; die Stadt war durch den Patrizier Vinzenz Rüttimann vertreten. Beide Schultheissen hatten sich während der Helvetik profiliert, Krauer als Senator und Exponent der patriotischen Richtung, Rüttimann als Regierungsstatthalter und seit dem zweiten Staatsstreich als Mitglied der Exekutive. Das Übergewicht der Landschaft trug dem Luzerner Mediationsregime den Ruf eines «Bauernregiments» ein. Begünstigt wurde dieses Vorurteil dadurch, dass die Regierung gelegentlich einen Mangel an diplomatischem Takt an den Tag legte.¹⁶

Die bäuerliche Mehrheit im Grossen Rat spielte ihre Übermacht vor allem bei der gesetzlichen Regelung des Loskaufs der Zehnten und Bodenzinsen aus. Das Gesetz vom 24. Oktober 1804 war ganz auf die Bedürfnisse der wohlhabenden Bauern des Mittellandes ausgerichtet.¹⁷ Die Stadtvertreter, die sich für die Interessen der Zehntherrn einsetzten, waren ebenso chancenlos wie die radikale Minderheit vom Lande, die das Gesetz mehr auf die Bedürfnisse der ärmeren Schichten ausrichten wollte. Zusammen mit den Gesetzen über

¹³ Zum Appellationsgericht vgl. Huber, Obergericht, S. 8ff.

¹⁴ Aktives Wahlrecht: 500 Franken, 20 Jahre für Verheiratete, 30 Jahre für Ledige. Direkt gewählte Grossräte: 3000 Franken, 25 Jahre; Kandidaten: 12 000 Franken, 30 Jahre. Vgl. Bossard-Borner, Bann, 173ff.

¹⁵ Bossard-Borner, Bann, S. 163ff.; zum Gemeindeggerichte vgl. Huber, Gemeinden, S. 10ff.

¹⁶ Bossard-Borner, Bann, S. 177ff.

¹⁷ G 1803/06 IV, S. 38–51; vgl. Bossard-Borner, Bann, S. 184ff.

die Aufteilung der Allmenden, die Abschaffung des freien Weidgangs und die Güterzusammenlegung bildete das Loskaufgesetz die agrarrechtliche Basis für den rasanten Modernisierungs- und Kommerzialisierungsprozess, der die Luzerner Landwirtschaft in den folgenden Jahrzehnten prägte.¹⁸

Ein wichtiges Thema der Mediationszeit bildete die Kirchenpolitik. Hier knüpfte die Regierung am aufgeklärten Staatskirchentum des 18. Jahrhunderts an. Verhandlungen mit dem Generalvikar des Bistums Konstanz Ignaz Heinrich von Wessenberg führten zum Abschluss des Konkordats von 1806.¹⁹ Die «Übereinkunft in geistlichen Dingen», wie der formelle Titel lautete, gewährte den kantonalen Instanzen weitgehende Aufsichts- und Mitspracherechte, regelte die Ausbildung des Priesternachwuchses und sicherte den Geistlichen, denen nach den schwierigen Jahren der Helvetik durch den Loskauf der Zehnten neue finanzielle Einbussen drohten, ein angemessenes Einkommen zu. Eine «geistliche Kasse» stellte den Finanzausgleich zwischen reichen und schlecht dotierten Pfründen sicher; ihre Überschüsse sollten geistlichen Zwecken und dem allgemeinen Erziehungswesen zugute kommen. Obwohl das Konkordat vom Papst und der Mehrheit des Luzerner Klerus abgelehnt wurde, setzte die staatliche Obrigkeit in Übereinstimmung mit dem Generalvikar seine Einführung durch; es bildete bis 1931 die Grundlage des Luzerner Staatskirchenrechts. Die im Konkordat vorgesehene territoriale Abrundung der Pfarreien erfolgte in den Jahren 1807–1811 und wurde 1812 gegen den teilweise heftigen Widerstand der Betroffenen in Kraft gesetzt.²⁰

Die Schweiz war während der Mediationszeit in das französische Machtsystem einbezogen. Am unmittelbarsten fassbar wurde diese Abhängigkeit im Zwang, die von Kaiser Napoleon verlangten Soldtruppen zu stellen. Um das kantonale Kontingent aufzufüllen, war die Luzerner Regierung einerseits genötigt, die finanziellen Anreize durch zusätzliche Prämien aus der Staatskasse zu verbessern. Andererseits behalf sie sich, indem sie Straffällige – besonders bei Delikten, bei denen die «Moralität» im Spiel war – zwangsweise in den französischen Kriegsdienst schickte. Insgesamt nahmen freiwillig oder unfreiwillig rund 2000 Luzerner an den napoleonischen Feldzügen teil.²¹

Die Restauration 1814–1830

Die Mediation war zu sehr mit der Person des Mediators verbunden, als dass sie den Zusammenbruch des napoleonischen Imperiums hätte überdauern können. Kaum hatten im Dezember 1813 Truppen der antifranzösischen Allianz die Schweizer Grenze überschritten, übernahm in Bern das Patriziat die Macht. An der Tagsatzung erklärten zehn der alten eidgenössischen Orte – unter ihnen Luzern – die Mediationsakte für aufgehoben. In Luzern kam es zu Verhandlungen zwischen der Mediationsregierung und den Exponenten des Ancien Régime. Sie scheiterten, weil Regierung und Grosser Rat nicht bereit waren, der Stadt die Hälfte der Ratssitze zu überlassen. So kam es zum Putsch: Patrizier und Stadtbürger, denen sich der amtierende Schultheiss Rüttimann anschloss, stürzten am 16. Februar 1814 die Mediationsregierung und setzten aus eigener Machtvollkommenheit einen Grossen Rat ein, dem je 50 Vertreter der Stadt Luzern und der Landschaft angehörten; neun der 50 Mandate der Landschaft waren den sogenannten Munizipalorten Sursee, Sempach, Willisau und Beromünster vorbehalten.²²

¹⁸ Bossard-Borner, Bann, S. 307ff.

¹⁹ G 1810/18 II, S. 339–363; vgl. Bossard-Borner, Bann, S. 233ff.

²⁰ Bossard-Borner, Bann, S. 198f.

²¹ Eine Übersicht über Soldaten und Offiziere und die Anwerbung gibt: Cornelius Müller, Luzerner in französischen Kriegsdiensten unter Napoleon I. 1805–1815, Skript im Staatsarchiv Luzern; vgl. auch Bossard-Borner, Bann, S. 216f.

²² G 1814/39 I, S. 3–16.

Die Verfassung vom 29. März 1814²³ bestätigte diesen Status. Dabei wurde das Wahlrecht der Bürger auch für die Zukunft stark eingeschränkt, indem nach dem Prinzip der Kooptation die Wahl von 68 der 100 Grossräte dem Grossen Rat selbst übertragen wurde. Aus seiner Mitte wählte der Grosse Rat, für den man wieder auf den alten Namen «Räth und Hundert» zurückgriff, die 36 Mitglieder des «Täglichen Rats». In diesem Gremium, bei dem das Schwergewicht der Macht lag, besaßen die Patrizier das Übergewicht. Die Grossräte und die Mitglieder des Täglichen Rats waren auf Lebenszeit gewählt. Zwölf Mitglieder des Täglichen Rats bildeten den Appellationsrat, der als oberstes Gericht fungierte; für Gerichtsfälle, bei denen es um die Todesstrafe ging, war der Tägliche Rat als Ganzes zuständig.²⁴ Für die Wählbarkeit als Ratsherr galt ein Zensus von 4000 Franken; Grossräte mussten 25 Jahre alt sein, Mitglieder des Täglichen Rates 30. Das aktive Wahlrecht war an das 20. Altersjahr und den Besitz von mindestens 400 Franken steuerbarem Vermögen gebunden. Die «christkatholische Religion» wurde in der neuen Verfassung als «Religion des Kantons» benannt. Jeder Bürger sollte Zugang zu allen geistlichen und weltlichen Ämtern haben und das Bürgerrecht jeder Gemeinde erwerben können. Die Loskäuflichkeit der Zehnten und Grundzinsen wurde bestätigt. Die territoriale Einteilung ging von den bisherigen fünf Ämtern aus und sah 18 Gerichtsbezirke vor. Die Details der Einteilung, der Amtsbehörden und der Gerichts- und Gemeindeorganisation regelte das «Organische Gesetz» vom 8. Juni 1814.²⁵ Als Vertreter der Regierung fungierte in jedem Amt ein Oberamtmann; er übte auch richterliche Funktionen aus. Auf eidgenössischer Ebene war Luzern gemäss dem Bundesvertrag von 1815 einer der drei Vororte; im Wechsel mit Zürich und Bern beherbergte es jeweils zwei Jahre lang die Tagsatzung.²⁶

Das Restaurationsregime konnte sich nach dem 16. Februar 1814 ohne grössere Probleme etablieren. Zwar gab es im April und Mai auf der Landschaft Ansätze zu einer Oppositionsbewegung, die, ausgehend vom Grundsatz der Volkssouveränität, verlangte, dass der Grosse Rat zurücktrete und damit den Weg für Neuwahlen frei mache. Doch diese «Machinationen» wurden mit polizeilichen Mitteln unterdrückt.²⁷

In der praktischen Verwaltungstätigkeit zeigte sich die Restaurationsregierung offen für das, was nach zeitgenössischem Verständnis als fortschrittlich galt. Ihre Tendenz zur Rationalisierung und Bürokratisierung von Administration und Recht manifestierte sich unter anderem in der Neuordnung des Vormundschaftswesens, der Armenpflege und des Niederlassungs- und Bürgerrechtswesens.²⁸ Kirchenpolitisch führte sie den Kurs ihrer Vorgängerin fort. Sie hielt am Konkordat von 1806 fest und beharrte in den langwierigen Verhandlungen über die Neuordnung der Bistumsverhältnisse, die 1828 mit der Gründung des Bistums Basel endeten, konsequent auf den Aufsichts- und Mitspracherechten des Staates.²⁹ Allerdings bestanden innerhalb der Restaurationsregierung erhebliche Spannungen zwischen einer konservativ-reaktionären Richtung um Schultheiss Vinzenz Rüttimann und einer aufklärerisch-liberalen Richtung unter der Führung des zweiten Schultheissen Joseph Karl Amrhyn. Namentlich die Schulpolitik war höchst umstritten. Ein erster Reformschub, der vor allem der Initiative des Ratsherrn und Erziehungsrats Eduard Pfyffer zu verdanken war, endete 1821. Danach dominierten die reaktionären Kräfte, bis in den späteren 1820er Jahren

²³ G 1814/31 I, S. 17–27.

²⁴ Huber, Obergericht, S. 10ff.

²⁵ G 1814/31 I, S. 69–124; vgl. Bossard-Borner, Bann, S. 166f.; zum Gemeindewesen vgl. Huber, Gemeinden, 12ff.

²⁶ Zum Bundesvertrag von 1815 vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 179–186.; Text Kölz, Quellenbuch, S. 193–203.

²⁷ Bossard-Borner, Bann, S. 204f.

²⁸ Bossard-Borner, Bann, S. 218ff.

²⁹ Bossard-Borner, Bann, S. 257ff. Zur Gründungsgeschichte des Bistums Basel vgl. Ries.

eine neue Reformphase einsetzte, deren Quintessenz das Erziehungsgesetz vom 14. Mai 1830 bildete.³⁰

Seit 1827 gewannen die liberalen Kräfte, angeführt durch die Juristen Kasimir Pfyffer, Jakob Kopp und Franz Ludwig Schnyder, auch im Grossen Rat zunehmend an Einfluss.

Signalwirkung hatte 1829 der Erlass eines Pressegesetzes, das die Pressefreiheit explizit anerkannte.³¹ Die Forderung nach einer Trennung von Exekutive und Justiz gab im selben Jahr den Anstoss für eine Verfassungsrevision. Die «Neu umschriebene Verfassung» vom 23. Dezember 1829³², die auf Anfang 1830 in Kraft trat, trennte das oberste Gericht von der Regierung, wertete die Legislative gegenüber der Exekutive auf und modernisierte die Sprachregelung. Der Grosse Rat wählte aus seiner Mitte die 19 Mitglieder der Regierung, die nun wieder Kleiner Rat hiess, und die 13 Mitglieder und acht Suppleanten (Ersatzleute) des Appellationsgerichts.³³ Der Stadt Luzern und der Landschaft wurden je acht Sitze im Kleinen Rat und fünf Sitze im Appellationsgericht zugesichert, dabei musste jedes Amt im Kleinen Rat vertreten sein; je ein Kleinrat und ein Appellationsrichter mussten aus einem Munizipalort stammen. Das Repräsentationsverhältnis im Grossen Rat, das Wahlrecht, die Selbstergänzung und die Lebenslänglichkeit der Gross- und Kleinratsmandate blieben unangetastet.

Das Jahrzehnt der Regeneration 1830–1841

Schon wenige Monate nachdem die Neu umschriebene Verfassung in Kraft getreten war, wurde deutlich, dass die punktuellen Reformen nicht genügten, um das System zu stabilisieren. Im Juli 1830 brach in Paris die Revolution aus, und die Impulse, die von diesem Ereignis ausgingen, griffen im Herbst auf den Kanton Luzern über. In der ersten Hälfte des Novembers begann im Surental die Unterschriftensammlung für eine von Ignaz Paul Vital Troxler, dem aus Beromünster stammenden Arzt und Philosophen, redigierte Petition. Der Text rekurrierte darauf, dass das Patriziat bei seiner Abdankung 1798 die Volkssouveränität ausdrücklich anerkannt hatte. Eine neue, dem Volk zur Genehmigung vorzulegende Verfassung sollte das «Missverhältniss der Repräsentation zwischen Stadt und Land» beseitigen und dem Volk die «in natürlichem und geschichtlichem Rechte begründete Freiheit der Wahlen seiner Stellvertreter» zurückgeben.

Als die Unterschriftensammlung den Charakter einer Volksbewegung annahm, lenkte der Grosse Rat ein. Er beschloss zunächst, selbst eine Verfassungsrevision durchzuführen, gab dann aber der Forderung nach einem Verfassungsrat nach. Der Verfassungsrat bestand aus 81 gewählten Volksvertretern – 51 wurden in den 17 Gerichtsbezirken der Landschaft gewählt, acht in den Munizipalorten, 20 von Bürgern und Hintersassen der Stadt Luzern und zwei von den in der Stadt niedergelassenen Kantonsbürgern – und 20 Delegierten des amtierenden Grossen Rates. Wahlberechtigt und wählbar waren grundsätzlich alle in bürgerlichen Ehren stehenden Kantonsbürger männlichen Geschlechts, die mindestens 20 Jahre zählten; ausgeschlossen blieben Männer, die in «Kost und Lohn» standen, also Knechte und Gesellen, sofern sie kein Vermögen versteuerten.³⁴ Der Verfassungsrat tagte vom 17. Dezember 1830 bis zum 5. Januar 1831; am 30. Januar 1831 stimmten die Bürger dem Ergebnis seiner Beratungen zu.

Die Verfassung von 1831³⁵ verwirklichte die Volkssouveränität in den Formen des Repräsentativsystems. 80 der 100 Grossräte wurden in 25 Wahlkreisen vom Volk gewählt und wählten ihrerseits die restlichen 20. Die Stadt Luzern blieb mit 25 Grossräten – 18 direkt und sieben indirekt gewählte – deutlich überrepräsentiert. Dabei waren 22 der 25 Stadtmandate

³⁰ G 1814/31 VI, S. 337–362; vgl. Bossard-Borner, Bann, S. 222ff.

³¹ G 1814/31 VI, S. 209–216; vgl. Bossard-Borner, Bann, S. 229ff.

³² G 1814/31 VI, S. 237–254.

³³ Zum Appellationsgericht vgl. Huber, Obergericht, S. 14f.

³⁴ Bossard-Borner, Bann, S. 383ff.

³⁵ G 1831/41 I, S. 9–34.

den «Gemeindeangehörigen» vorbehalten, die restlichen drei standen den niedergelassenen Kantonsbürgern zu, die die Mehrheit der Stadtbevölkerung ausmachten. Der Grosse Rat wählte aus seiner Mitte die 15 Kleinräte (mindestens einen aus jedem Amt und aus der Stadt Luzern). Er wählte auch die 13 Richter und acht Suppleanten (Ersatzleute) des Appellationsgerichts; diese durften, mussten aber nicht dem Grossen Rat angehören.³⁶ Der Grosse Rat erhielt einen eigenen Präsidenten. Der Schultheiss amtierte ein Jahr lang als Regierungspräsident und musste dann mindestens zwei Jahren pausieren. Neuwahlen fanden alle zwei Jahre zu einem Drittel statt. Für das aktive Wahlrecht galt ein Zensus von 400 Franken, von dem allerdings die Milizpflichtigen befreit waren. Ratsherren mussten mindestens 25 Jahre alt sein und 2000 Franken steuerbares Vermögen besitzen. Den organisatorischen Bestimmungen voraus ging ein erster Abschnitt unter dem Titel «Allgemeine Grundsätze». Er definierte eine Reihe liberaler Prinzipien wie Volkssouveränität, Rechtsgleichheit, Schutz vor willkürlicher Verhaftung und Strafverfolgung, Pressefreiheit, Petitionsrecht, Unverletzlichkeit des Eigentums und die Sorge für den öffentlichen Unterricht. Kein Amt konnte auf Lebenszeit vergeben, kein Beamter vor Ablauf der Amtszeit ohne Grund entlassen werden. Weitere Bestimmungen betrafen die Militärpflicht, das Verbot, Militärkapitulationen mit fremden Staaten abzuschliessen, und den Grundsatz, dass keine Magistratsperson Ämter, Titel, Orden oder Pensionen von fremden Staaten annehmen durfte. Wiederum erwähnt wurden die Loskäufllichkeit der Grundlasten und die Möglichkeit, das Bürgerrecht der Stadt Luzern zu erwerben. Die «christkatholische Religion» wurde als «Religion des Staats und des Kantons» bezeichnet. Dazu kamen quasi als Konkretisierung zwei neue Bestimmungen, die das Stimm- und Wahlrecht an die katholische Religion und den weltliche Stand banden und damit festschrieben, was bisher als selbstverständlich gegolten hatte. Eine Revision der Verfassung war nach zehn Jahren möglich. Dabei konnte die Initiative vom Grossen Rat oder von 500 Aktivbürgern aus mindestens 13 Wahlkreisen ausgehen. Die Revision musste durch einen vom Volk gewählten Verfassungsrat erfolgen.

Der Verfassung beigelegt war die Umschreibung der 25 Wahlkreise.³⁷ Die administrative Einteilung, die sich weitgehend am Bisherigen orientierte, und die Organisation der Amts-, Bezirks- und Gemeindebehörden erfolgten auf dem Gesetzesweg.³⁸ Einige Änderungen ergaben sich auf Amts- und Bezirksebene durch die von der Verfassung vorgeschriebene Entflechtung von administrativen und richterlichen Kompetenzen. Die Amtsstatthalter ersetzten als oberste Vollziehungsbeamte die Oberamtänner; als neue Administrativbehörde wurden Amträte eingesetzt. Bei den Gemeinden unterschied das Gesetz in Anlehnung an die doppelte Gemeindestruktur der Helvetik zwischen der politischen Gemeinde, der die ansässigen Aktivbürger angehörten, und der Versammlung der Ortsbürger, die für das Bürgerrechts- und Armenwesen zuständig war und das Gemeindevermögen verwaltete.³⁹ Zusammen mit der Korporationsgemeinde, die als Verwalterin des unverteiltten Gemeindeguts schon 1814 von der Bürgergemeinde geschieden worden war, formierten Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde seit 1831 das dreistufige System, das für das Luzerner Gemeinwesen bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts typisch blieb. Als Exekutivorgan für Einwohner- und Bürgergemeinde diente der von den Einwohnern gewählte Gemeinderat, der aus drei bis fünf Mitgliedern (unter ihnen der Präsident, der Waisenvogt und der Verwalter) bestand; der Gemeindeammann, der als Vollziehungsbeamter die kantonalen Behörden repräsentierte und als «Botenweibel» das Betreuungswesen besorgte, wurde wie bis anhin von der Regierung ernannt, musste nun aber Mitglied des Gemeinderats sein.

³⁶ Huber, Obergericht, S. 15ff.

³⁷ G 1831/41 I, S. 29–34; Bossard-Borner, Bann, S. 392.

³⁸ G 1831/41 I, S. 129–200; vgl. Bossard-Borner, Bann, S. 403ff.

³⁹ Huber, Gemeinden, S. 15.

Schon im Verfassungsrat und im Abstimmungskampf vom Januar 1831 begann sich die Parteipolarität herauszukristallisieren, die für die künftige Entwicklung der Luzerner Politik entscheidend wurde. Auf der einen Seite standen die Liberalen – von den aufgeklärten Magistraten der Restaurationszeit bis zu den liberal-radikalen Exponenten der Verfassungsbewegung –, die sich vorbehaltlos mit der neuen Verfassung identifizierten. Auf der Gegenseite bildete sich eine konservative Allianz von bäuerlichen Demokraten und altgesinnten Stadtbürgern, die der neuen Ordnung mit Skepsis oder offener Ablehnung begegneten und ihr gemeinsames Ideal in der Verbindung von demonstrativer Kirchentreue und nostalgischer Idealisierung einer nicht näher definierten Vergangenheit fanden.⁴⁰

Die Liberalen dominierten in den 1830er Jahren den Grossen Rat und bestimmten die Regierungspolitik. Kennzeichnend für das liberale Regime der Regeneration war eine rege Gesetzgebungs- und Kodifizierungstätigkeit, die unter der Federführung Kasimir Pfyffers stand und zum Teil an Projekten der Restaurationszeit anknüpfte. Sie bescherte dem Kanton ein legislatorisches Korpus, das sich durch Klarheit, Systematik und Übersichtlichkeit auszeichnete und für Jahrzehnte den Grundstock der gesetzlichen Ordnung bilden sollte.⁴¹ Erwähnt seien in diesem Zusammenhang das Zivilgesetzbuch (1831–1839) und das Strafgesetzbuch (1836). Mit der Einführung des neuen Strafgesetzbuchs verbunden war die Schaffung eines eigenen Kriminalgerichts.

Die besondere Aufmerksamkeit der Luzerner Liberalen galt der Bundes- und der Kirchenpolitik. Im Bereich der Bundespolitik engagierten sie sich für eine Ausweitung der Bundeskompetenzen, die 1815 auf ein Minimum reduziert worden waren, und schlossen mit den Kantonen Zürich, Bern, Solothurn, St. Gallen, Aargau und Thurgau 1832 das «Siebnerkonkordat», ein Sonderbündnis zum Schutz der liberalen Kantonsverfassungen beziehungsweise der liberalen Regierungen, ab.⁴² Auf kirchenpolitischem Feld hielt die liberale Regierung konsequent an den Grundsätzen des aufgeklärten Staatskirchenrechts fest. Sie gehörte zu den Initianten der Badener Konferenzartikel, die die staatliche Oberhoheit über die Kirche akzentuierten und Reformbestrebungen innerhalb der Kirche begünstigten.⁴³ In Konkretisierung des staatlichen Aufsichtsrechts entstand 1834 das Placetgesetz; es schrieb vor, dass die Bekanntmachung kirchliche Erlasse von der Regierung genehmigt werden musste, und fixierte damit einen Anspruch, den schon die gnädigen Herren des 18. Jahrhunderts erhoben hatten.⁴⁴

Bald wurde allerdings deutlich, dass die liberale Regierung in ihrem Reformeifer die Bürger überforderte. 1833 desavouierten die Luzerner Stimmbürger Regierung und Grossen Rat, indem sie das Projekt für eine neue Bundesordnung, die sogenannte Bundesurkunde,⁴⁵ mit deutlicher Mehrheit verwarfen. Die Kirchenpolitik stiess mit ihrem teilweise antiklerikalen Unterton nicht nur beim Klerus auf Widerstand – die Badener Artikel wurden vom Papst explizit verurteilt –, sondern weckte auch in der breiten Bevölkerung Ängste, die der konservativen Opposition Auftrieb gaben. Im Hinblick auf den Revisionstermin von 1841 formierte sich unter der Leitung des religiös inspirierten Ebersoler Bauern Joseph Leu eine Volksbewegung, die auf der Basis eines streng kirchlich ausgerichteten Katholizismus konservative und demokratische Postulate verband. Sie lancierte im Februar 1840 eine Verfassungspetition, die nach dem alten Namen des Monats Februar als «Hornerpetition» in

⁴⁰ Bossard-Borner, Bann, S. 388f.; Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 19ff.

⁴¹ Schmid, S. 42; vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 140ff.

⁴² Kölz, Quellenbuch, S. 343f; vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 395ff., und Bossard-Borner, Spannungsfeld, Kapitel 1.2.2.

⁴³ Kölz, Quellenbuch, S. 344–347; vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 400ff., und Bossard-Borner, S. 91ff.

⁴⁴ G 1831/31 III, S. 145–148.

⁴⁵ Kölz, Quellenbuch, S. 348–368; vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 378ff., und Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 51ff.

die Annalen eingegangen ist, und gab sich am 5. November 1840 bei einer Versammlung in Ruswil ein Programm.⁴⁶

Die Verfassung von 1841, die Jesuiten und der Sonderbund

Als Reaktion auf die Verfassungspetition vom Februar 1840 beschloss die liberale Mehrheit des Grossen Rats, den Stimmbürgern unmittelbar nach Ablauf der zehnjährigen Rigiditätsperiode, während der die Verfassung nicht verändert werden durfte, die Frage einer Verfassungsrevision vorzulegen. Die Abstimmung fand am 31. Januar 1841 statt; fast 75 Prozent der Stimmberechtigten sprachen sich für die Revision aus. Für die Wahl des Verfassungsrates wurden die 100 Sitze nach der Bevölkerungszahl auf die bestehenden Wahlkreise verteilt; für das Wahlrecht und die Wählbarkeit galten die gleichen Erfordernisse wie bei Grossratswahlen. Die konservative Opposition errang 91 von 100 Sitzen. Am 22. März 1841 trat der Verfassungsrat zusammen; am 18. April wurde die neue Verfassung verabschiedet und am 1. Mai von den Stimmbürgern gutgeheissen.

Die Verfassungsgeber liessen sich von der Überzeugung leiten, «dass ein christlicher Staat nicht bloss für Aufstellung eines äussern Rechtsschutzes, sondern auch für Entwicklung des geistigen Lebens des Volkes existire, dass sodann aber das Volk in einer höhern überweltlichen Beziehung zu betrachten sei, als Bürger eines religiösen Weltstaates, welcher nicht durch äussere Gränzen, sondern einzig durch das Band des Einen Glaubens gebildet wird».⁴⁷ Ausgehend von dieser Prämisse betonte die Verfassung von 1841⁴⁸ die Einheit von Staats- und Kirchenvolk: «Die apostolisch römisch-christkatholische Religion ist die Religion des gesammten Luzernervolks, und als solche die Religion des Staates.» Der katholischen Kirche wurden die volle Handlungsfreiheit und ein massgeblicher Einfluss auf das Erziehungswesen zugesichert. Im Erziehungsrat, der seit der Helvetik bestehenden Erziehungsbehörde, die nun erstmals in der Verfassung erwähnt wurde, verfügte der Klerus über vier von neun Sitzen. Die Bestimmung, dass nur Katholiken das Kantonsbürgerrecht erwerben konnten, erhob zum Verfassungsrecht, was bisher Gesetz gewesen war. Bestätigt und zusätzlich aufgewertet wurden die Bestimmungen zugunsten der Kirche durch den Eid, den die Grossräte zu leisten hatten. Das Bekenntnis zur «apostolischen römisch-christkatholischen Religion» figurierte hier an erster Stelle – vor der Eidgenossenschaft und dem Kanton.

Ein zweiter Bereich, in dem die Verfassung von 1841 wesentliche Neuerungen brachte, betraf die demokratischen Rechte des «souveränen Volks», dem unter dem Obertitel «Oeffentliche Gewalten» ein eigener Abschnitt gewidmet war. Es konnte jedes Jahr im Oktober eine Revision der Verfassung verlangen, und neu erlassene Gesetze sowie Bündnisse, Verträge und Konkordate durch das Instrument des Vetos zu Fall bringen. Damit eine Verfassungsrevision oder ein Veto zustande kam, war die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten notwendig. Abstimmungen fanden aber in beiden Fällen nur in den Gemeinden statt, in denen ein Sechstel der Stimmbürger ein entsprechendes Begehren eingereicht hatte. Eine obligatorische Vetoabstimmung war für Veränderungen des Bundesvertrags vorgesehen. Demokratischer gestaltet wurde auch das Wahlrecht mit der Direktwahl aller Grossräte, der Verteilung der Mandate nach der Bevölkerungszahl und der Integralerneuerung alle vier Jahre. Nur halbherzig gingen die Verfassungsgeber dagegen beim Abbau ökonomisch bedingter Beschränkungen der politischen Rechte vor. Der Zensus für das aktive Stimm- und Wahlrecht auf Kantonsebene wurde abgeschafft, der Ausschluss derjenigen, die Konkurs gemacht oder Armenunterstützung bezogen hatten, wurde beibehalten. Für Gemeindewahlen galt weiterhin ein Zensus von 400 Franken; die Ausnahme

⁴⁶ Hornerpetition: Siegwart-Müller, S. 59–63; Ruswiler Erklärung: Siegwart-Müller, S. 103–107; vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 214ff.

⁴⁷ Bericht der Kommission des Verfassungsrats, zitiert bei Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 237.

⁴⁸ G 1841/47 II, S. 10–38; Kölz, Quellenbuch, S. 381–395; vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 231ff.

zugunsten der Milizpflichtigen entfiel. Auch am Zensus für die Wählbarkeit hielt man fest; er betrug für Grossräte 2000 Franken. Als Korrelat zu den politischen Rechten wurde der Amtszwang eingeführt; er galt jedoch nur für eine Amtsdauer.

Einer Forderung der Hornerpetition entsprechend, wurde die Regierung, die neu Regierungsrat hiess, auf elf Mitglieder verkleinert. Für die Wählbarkeit galt ein Mindestalter von 30 Jahren und ein Zensus von 4000 Franken. Die Regierungsräte mussten nicht mehr dem Grossen Rat angehören. Generell wurden im Sinne einer besseren Trennung der Gewalten die Kompetenzen der Legislative ausgeweitet und der Einfluss der Regierung auf den Grossen Rat beschränkt. Oberste Justizinstanz war das Obergericht; es zählte nur noch elf Mitglieder und fünf Suppleanten.⁴⁹ Neu wurden in der Verfassung auch das Kriminalgericht, das Kriegs- und das Kassationsgericht sowie die Bezirks- und Friedensgerichte erwähnt. Die Wahl der Amtsstatthalter ging von der Regierung an den Grossen Rat über.

Ein eigener Abschnitt war den Gemeinden gewidmet. Ihnen wurde ausdrücklich das Recht zugesichert, «ihre Angelegenheiten inner den verfassungsmässigen und gesetzlichen Schranken selbstständig zu besorgen». Im Sinne dieses Grundsatzes erhielten die Gemeinden das Recht zur Wahl des Gemeindeammanns; die 1831 eingeführten Amtsräte, die sich als Aufsichtsorgan über die Gemeinden unbeliebt gemacht hatten, wurden abgeschafft. Weitere Änderungen betrafen die Freiheitsrechte. So wurde die Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit und des Eigentums stärker akzentuiert, die Meinungs- und Pressefreiheit dagegen durch den Zusatz «inner den Schranken der Wahrheit, Sittlichkeit und Religion» relativiert. Erstmals wurde auch die Handels- und Gewerbefreiheit in der Verfassung anerkannt, allerdings mit dem Vorbehalt von Einschränkungen, «welche das allgemeine Wohl erfordert»; ausdrücklich zugesichert wurde die Entschädigung der sogenannten Ehehaften oder Ehaften, der an die Liegenschaften gebundenen Gewerbekonzessionen, die von der liberalen Mehrheit 1839 aufgehoben worden waren. Neu war auch die Erwähnung der Steuerpflicht. Den antielitären Impulsen der Revisionsbewegung entsprechend, war künftig jeder Bürger berechtigt, seine Rechtssachen persönlich zu verfechten; schiedsrichterlichen Urteilen wurde die gleiche Rechtskraft zugebilligt wie richterlichen. Das Verbot der Militärkapitulationen entfiel; die Annahme von ausländischen Stellen, Titeln, Pensionen und Orden durch Beamte war nicht mehr verboten, sondern bewilligungspflichtig.

Die Schlussbestimmungen schliesslich stellten fest, dass die Badener Konferenzartikel, das Placetgesetz und das Siebnerkonkordat im Widerspruch zur Verfassung stünden und deshalb durch den Grossen Rat aufzuheben seien. Ausserdem wurde die Neuwahl aller Beamten und Staatsangestellten verbindlich vorgeschrieben.

In Ergänzung zur Verfassung regelte das Organisationsgesetz von 1842 die gesamte Organisation der verschiedenen Ebenen der staatlichen Gewalten, vom Ablauf der Grossratswahlen bis zum Pflichtenheft des Kirchmeiers.⁵⁰ Erstmals wurden hier die katholischen Kirchgemeinden als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften anerkannt.⁵¹ Auf Bezirksebene ergab sich eine Abweichung vom Status quo, indem als 19.

Bezirksgerichtskreis Triengen mit den Gemeinden Büron (inkl. Schlierbach), Kulmerau, Triengen (inkl. Wilihof) und Winikon von Sursee abgetrennt wurde.

Alfred Kölz hat die Verfassung von 1841 als «gut durchdacht», «geistig hochstehend» und als «ein nach rationalen, «modernen» Verfassungsprinzipien gestaltetes Werk» charakterisiert.⁵²

Die formale Konzeption mit den Abteilungen «Allgemeine Grundsätze», «Einteilung des Kantons und politischer Stand der Bürger» sowie «Öffentliche Gewalten» und der Fünfteilung der Gewalten – Volk, Legislative, Exekutive, Justiz, Gemeinden – wurde bei den folgenden Verfassungsrevisionen nicht mehr angetastet.

⁴⁹ Huber, Obergericht, S. 19ff.

⁵⁰ G 1841/47 II, S. 59–182.

⁵¹ Vgl. Hafner, S. 61f.

⁵² Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 423, 432.

Inhaltlich präsentierte sich die Verfassung von 1841 als eine Weiterentwicklung des 1831 Geschaffenen in Richtung auf eine Stärkung der demokratischen Strukturen. Dabei lag das Hauptgewicht auf der Neugestaltung des Wahlrechts mit der Abschaffung der indirekten Wahlen und des Stadtprivilegs einerseits und der Einführung der Integralerneuerung andererseits. Das direkt-demokratische Instrumentarium fiel dagegen vergleichsweise bescheiden aus: Verfassungsinitiative und Veto liessen sich angesichts der Tücken des Verfahrens nur in Ausnahmefällen erfolgreich anwenden. Die ersten nennenswerten Vetoversuche richteten sich gegen das Presseregime, das in zwei Stufen 1842 und 1843 einen ausgesprochen repressiven Charakter erhielt. Gegen das Pressegesetzgesetz von 1843 stimmten immerhin 9035 von 25 852 Stimmberechtigten.⁵³

Die Verfassungsrevision von 1841 war mit einem totalen Umbruch der politischen Machtverhältnisse verbunden. Die Liberalen, die seit 1831 den Ton angegeben hatten, waren marginalisiert. Die demokratisch-konservative Richtung errang bei den Grossratswahlen eine überwältigende Mehrheit und konnte wie schon im Verfassungsrat nach Belieben schalten und walten. Das Besondere an der politischen Ausrichtung der neuen Mehrheit lag in der Vision der Einheit von Staats- und Kirchenvolk, die sich an einem idealisierten Bild der Gegenreformation orientierte. Zum Paradigma dieses Konzepts wurde die Jesuitenfrage. Die Idee, die Jesuiten wieder an die Luzerner Lehranstalt zu holen, war ursprünglich auch innerhalb des Mehrheitslagers umstritten. Besonnene Konservative – auch Regierungsräte – widersetzten sich diesem Herzensanliegen des charismatischen Bauernpolitikers Joseph Leu. Doch Leu und seine Getreuen, die vom Jesuitenorden nichts Geringeres als die Rettung der katholischen Identität des Kantons erwarteten, setzten sich nach langem Hin und Her durch. Am 24. Oktober 1844 stimmte der Grosse Rat dem Vertrag mit der Societas Jesu mit 70 gegen 24 Stimmen zu.⁵⁴

Die Rückkehr der Jesuiten in einen Kanton, der eben erst noch zu den Meinungsführern des schweizerischen Liberalismus gehört hatte, war eine Provokation. Für viele Liberale war der Jesuitenorden der Inbegriff des reaktionären Ungeists. Entsprechend heftig waren die Reaktionen. Auf eidgenössischer Ebene, wo die Verhältnis zwischen freisinnig-radikalen und konservativen Kantonen ohnehin schwer belastet waren, seit der Aargau 1841 in einem offenen Verstoss gegen den Bundesvertrag seine Klöster aufgehoben hatte, lieferte die Jesuitenberufung dem Freisinn ein Schlagwort von enormer Mobilisierungskraft. Noch bevor in Luzern ein Beschluss zustande gekommen war, wurde vom Aargau aus die Idee eines Jesuitenverbots lanciert.

In Luzern versuchten die Liberalen zunächst, die Jesuitenberufung durch das Veto zu blockieren. Dabei argumentierten sie, soweit sie sich nicht einfach auf die Negativklischees über den Jesuitenorden beriefen, vor allem mit der Frage der Verfassungsmässigkeit. Tatsächlich hatten die Verantwortlichen des Jesuitenordens sich dagegen gestraubt, die von der Verfassung vorgeschriebene «Aufsicht und Leitung» des Erziehungsrats zu akzeptieren. Dass sie schliesslich im Vertrag mit dem Kanton die Verfassung anerkannten, war nach liberaler Lesart bedeutungslos, weil die übrigen Vertragsbedingungen das staatliche Aufsichts- und Weisungsrecht völlig aushöhlten.⁵⁵

Als klar wurde, dass das Veto gegen die Jesuitenberufung das absolute Mehr verfehlen würde, erhielten die gewaltbereiten Kreise Oberwasser. In den Freischarenzügen vom 8. Dezember 1844 und vom 31. März/1. April 1845 versuchten Luzerner Liberale, unterstützt durch Zuzüger aus den Kantonen Aargau, Bern, Solothurn, und Baselland, die konservative Regierung zu stürzen. Beide Versuche scheiterten. Die Regierung antwortete mit massiver

⁵³ Gesetz gegen den Missbrauch der Freiheit der Meinungsäusserung, 18. Febr. 1842; Gesetz gegen den Missbrauch der freien Meinungsäusserung, 8. März 1843, in Kraft getreten den 21. Mai 1843; vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 264ff.

⁵⁴ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 268ff., 285ff.. Der Vertragstext ist abgedruckt in GR 1844, S. 185ff.

⁵⁵ Vgl. die Protokollerklärung der liberalen Grossräte, Siegwart-Müller, S. 607f.

Repression. Im Kanton und auf eidgenössischer Ebene wurde die Politik aufs äusserste emotionalisiert. Während unter dem Einfluss der Antijesuitenkampagne in mehreren Kantonen gemässigte Politiker durch entschiedene Radikale verdrängt wurden, intensivierte Luzern unter der Ägide von Regierungsrat Constantin Siegwart-Müller, einem ehemaligen Radikalen, der seit 1840/41 mit dem Eifer des Konvertiten die katholisch-konservative Sache verfocht, die Zusammenarbeit unter den katholisch-konservativen Kantonen. Ende 1845 schlossen Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Freiburg und Wallis eine «Schutzvereinigung», die unter dem Namen Sonderbund Geschichte machen sollte.⁵⁶ Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus bemerkenswert ist die Tatsache, dass das Abkommen in Luzern dem Grossen Rat nicht zur Genehmigung vorgelegt wurde. Erst nachdem die Existenz des Sonderbunds durch die Verhandlungen des Freiburger Grossen Rats allgemein bekannt geworden war, orientierte die Luzerner Regierung im Oktober 1846 die Gesetzgeber über den Stand der Angelegenheit und liess sich unbegrenzte Vollmachten geben. Danach dauerte es nochmals fast ein Jahr, bis angesichts des drohenden Bürgerkriegs die kleine liberale Fraktion kritisierte, dass durch dieses informelle Verfahren das Vetorecht des souveränen Volkes unterlaufen worden war.⁵⁷

Der Sonderbund präsentierte sich im Wortlaut als Defensivpakt. Es kann allerdings kein Zweifel daran bestehen, dass die Initianten – namentlich Siegwart-Müller – nicht nur an allfällige weitere Freischarenzüge dachten, sondern eine militärische Machtprobe mit den freisinnigen Kantonen im Auge hatten. Fest steht auch, dass das Bündnis, das einen eigenen Kriegsrat «mit allgemeinen und soviel möglich ausgedehnten Vollmachten» implizierte, gegen den Geist des Bundesvertrags versties.⁵⁸ Als an der Tagsatzung vom Sommer 1847 die freisinnige Mehrheit der Stände die Auflösung des Sonderbunds verlangte, weigerten sich die sieben Kantone, diesem Beschluss nachzukommen. Sie provozierten damit, in grober Verkennung der realen Kräfteverhältnisse, bewusst die bewaffnete Exekution. Siegwart-Müller entwickelte bereits Pläne darüber, wie die Schweiz nach einem Sieg des Sonderbunds umgestaltet werden sollte.⁵⁹ Doch der Sonderbundskrieg endete mit dem Sieg der Tagsatzungstruppen und bereitete den Weg für eine Bundesrevision freisinniger Prägung.

Nach dem Sonderbundskrieg: Die Verfassungsrevisionen von 1848, 1863 und 1869

Die militärische Niederlage des Sonderbundes markierte auch das politische Ende des konservativen Luzerner Regimes. Nachdem sich die Regierung am Abend des 23. November 1847 nach Uri abgesetzt hatte, nahm in Luzern der liberale Stadtrat das Heft in die Hand. Durch den Zuzug von acht Vertretern der Landschaft (je zwei für die Ämter Entlebuch, Hochdorf, Sursee und Willisau) konstituierte er sich als provisorische Regierung und ordnete die Neuwahl des Grossen Rates sowie die Revision der Verfassung an. Im Widerspruch zum geltenden Recht, das zwingend einen Verfassungsrat vorschrieb, wurde die Verfassungsrevision dem künftigen Grossen Rat übertragen.⁶⁰

Die Grossratswahlen vom 11. Dezember 1847 fielen – nicht zuletzt dank der Präsenz der eidgenössischen Besatzungstruppen – ganz im Sinn der Liberalen aus; von den 100 Gewählten war ein einziger eindeutig konservativ. Als Verfassungsgeber verzichtete der neue Grosse Rat auf Experimente und begnügte sich mit einigen Retuschen an der 1841er Verfassung. Ein Schwerpunkt lag auf der Eliminierung der allzu kirchenfreundlichen Elemente. Daneben war vor allem die Rückkehr zur Partialerneuerung der Behörden bedeutsam, eine Massnahme, die unverkennbar auf die der Stabilisierung der liberalen

⁵⁶ Kölz, Quellenbuch, S. 404. Vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 351ff.; Bucher, S. 13ff.; Moos, Dimensionen; Moos, Fundament.

⁵⁷ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 362ff.

⁵⁸ Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 458.

⁵⁹ Bucher, S. 20ff.

⁶⁰ K 1847, S. 1163–1167; vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 388ff.

Vorherrschaft ausgerichtet war. Besonders deutlich fassbar wurde dieser Aspekt beim Grossen Rat; er wurde alle drei Jahre zu einem Drittel neu gewählt, was bedeutete, daß sich das letzte Drittel der Grossräte erst nach neun Jahren der Wiederwahl stellen musste. Die anderen Behörden erhielten eine Amtsdauer von sechs Jahren und wurden nach drei Jahren jeweils zur Hälfte erneuert. Weitere Änderungen betrafen die Verkleinerung des Regierungsrats auf neun Mitglieder und die Einführung des Departementalsystems. Ausserdem wurde die Möglichkeit einer Teilrevision der Verfassung durch den Grossen Rat erwähnt und damit das eingeschlagene Verfahren quasi nachträglich legitimiert. Am Veto, das seinerzeit gegen die Opposition der Liberalen eingeführt worden war, hielt die Mehrheit des Grossen Rates fest. Das Stimmrecht blieb Kantonsbürgern katholischer Konfession vorbehalten, doch wurde diese Restriktion mit der Einführung der Bundesverfassung hinfällig.⁶¹

Der Grosse Rat verabschiedete die «Staatsverfassung von 1841, revidiert im Jahre 1848» am 1. Februar 1848; bereits am 13. Februar fand die Volksabstimmung statt. Sie erfolgte in einem Klima der Repression. Die Exponenten des Sonderbundsregimes waren im Aktivbürgerrecht eingestellt; oppositionelle Regungen wurden mit polizeilichen Massnahmen unterdrückt. Das Ergebnis – von 26862 Berechtigten stimmten 12 436 der Revision zu, 5334 lehnten sie ab – widerspiegelte unter diesen Umständen nur bedingt die Volksmeinung.

Interpretationsbedürftig ist auch die Annahme der neuen Bundesverfassung, die am 20.

August 1848 mit 15 890 gegen 11 121 Stimmen erfolgte: Nach dem System der Vetoabstimmungen wurden die Abwesenden als Zustimmende gezählt; aktiv sprachen sich nur gerade 4470 Luzerner und 275 Bürger anderer Kantone für die Bundesverfassung aus.⁶²

Eine schwere Belastung stellten die materiellen Folgen des Krieges dar. Luzern hatte nicht nur die eigenen Aufwendungen und die kriegsbedingten Schäden zu tragen. Als bevölkerungsstärkster Sonderbundskanton wurde es auch für 43 Prozent der Kriegskosten der Tagsatzungsmehrheit haftbar gemacht. Zur Finanzierung dieser Sonderbundkriegsschuld wurden die Klöster St. Urban und Rathausen aufgehoben. Gegen den Aufhebungsbeschluss, den der Grosse Rat dem obligatorischen Veto unterstellt hatte, votierten rund 40,5 Prozent der Stimmberechtigten.⁶³

Die Liberalen nutzten in den Jahren nach 1848 die Spielräume des staatlichen Machtmonopols, um die Vorherrschaft, die sie unter dem Schutz der eidgenössischen Truppen errungen hatten, zu behaupten. Wenn es darum ging, die konservative Opposition niederzuhalten, scheuten sie da und dort selbst vor betrügerischen Machenschaften und Gewaltanwendung nicht zurück.⁶⁴ Gleichzeitig trugen auch die psychologischen Folgen des Sonderbundsdebakels dazu bei, dass die Konservativen lange marginalisiert blieben und noch 1860 nicht mehr als ein Drittel der Grossräte stellten. Erfolgreicher als bei den Wahlen war die Opposition mit der Vetobewegung gegen ein neues Zehntgesetz; hier folgten die Stimmbürger 1854 den Argumenten der Konservativen, die ihrerseits als Sprachrohr der geistlichen Zehntherrn agierten, und verwarfen die obligatorische Ablösung der Grundlasten mit 52 Prozent.⁶⁵ Ebenfalls 1854 versuchten die Konservativen, das liberale Regime auf dem Weg der Verfassungsrevision zu attackieren. In den 74 Gemeinden, in denen Revisionsabstimmungen zustande kamen, sprachen sich aber nur 7577 Stimmberechtigte für die Revision aus.⁶⁶

Die nächste Verfassungsinitiative wurde 1862 von dissidenten Liberalen aus dem Amt Willisau lanciert. Die Konservativen unterstützten das Vorhaben und übernahmen rasch die

⁶¹ G I, S. 11–42, 165f.; vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 399ff.

⁶² Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 421f.

⁶³ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 409ff.

⁶⁴ Beispiele bei Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 489ff., 502f., 509.

⁶⁵ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 496ff.

⁶⁶ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 503ff.

Federführung. Das Ergebnis fiel wesentlich knapper aus als 1854; obwohl in der Stadt Luzern und 17 Landgemeinden keine Abstimmung stattfand, votierten 12 330 von 29 535 Berechtigten für die Revision.⁶⁷ Ausschlaggebend für das Scheitern der Revisionsbewegung war letztlich – neben den Tücken des Verfahrens – das Versprechen der Liberalen, eine Teilrevision durch den Grossen Rat einzuleiten, wenn die Totalrevision abgelehnt werde. Bei der Teilrevision, die dann im Winter 1862/63 tatsächlich erfolgte, wurden in zwei Bereichen zentralen Forderungen der konservativen Opposition berücksichtigt. Zum einen verzichteten die Liberalen auf die Partialerneuerung und kehrten für alle Behörden zur vierjährigen Amtsperiode zurück. Der zweite Bereich betraf die Ausübung des Stimmrechts; die Möglichkeit, das Stimmrecht wahlweise am Wohn- oder Heimatort auszuüben, die zu missbräuchlichen Praktiken Anlass gegeben hatte, entfiel. Im weiteren wurde der Regierungsrat auf sieben Mitglieder verkleinert; die Regierungsräte durften nicht mehr dem Grossen Rat angehören. Dazu kam die Vereinfachung des Verfahrens beim Veto und der bei der Verfassungsinitiative: Neu konnten 5000 Stimmbürger eine Verfassungsabstimmung oder ein Veto verlangen; die Bindung der Verfassungsinitiative an den Oktobertermin entfiel. Im Abschnitt über die Gemeinden wurden erstmals die Kirchgemeinden «als Inbegriff der innert einem Pfarrsprengel wohnhaften [...] stimmfähigen Bürger und Niedergelassenen katholischer Konfession» und die protestantische Kirchgemeinde der Stadt Luzern auf Verfassungsebene erwähnt. An den Zensusbestimmungen für das Gemeindestimmrecht und die Wählbarkeit hielten die Luzerner Verfassungsgeber fest; diese wurden jedoch bei der eidgenössischen Gewährleistung beseitigt.⁶⁸ Alles in allem war die Verfassung von 1863 ein Kompromisswerk und signalisierte eine gewisse Entspannung in Verhältnis zwischen liberaler Regierungsmehrheit und konservativer Opposition. Dementsprechend deutlich fiel die Zustimmung im Grossen Rat und in der Volksabstimmung aus.

Anfang Mai 1863 fand die erste Totalerneuerung des Grossen Rats seit dem Dezember 1847 statt. Dabei konnten die Liberalen die absolute Mehrheit mit 58 von 100 Sitzen verteidigen. Trotzdem überliessen sie bei der Wahl des Regierungsrats den Konservativen – im Sinne der Minderheitsvertretung, die damals bereits in mehreren Kantonen praktiziert wurde – einen Sitz im Regierungsrat.

Der Versuch, «wie Männer verschiedener politischer Richtung [...] mit einander zum Wohl des Landes zusammenwirken können»,⁶⁹ funktionierte anfänglich recht gut. Im Laufe der vierjährigen Legislaturperiode verschlechterte sich das Klima zwischen den Parteien jedoch dramatisch. Diese Entwicklung hatte vor allem zwei Gründe. Zum einen waren die Liberalen beunruhigt über zwei politische Niederlagen, die sie 1865/66 einstecken mussten, als die Stimmbürger zunächst ein kantonales Steuergesetz verwarfen und dann die Teilrevision der Bundesverfassung, die im Zusammenhang mit der Emanzipation der Schweizer Juden nötig geworden war, mit erdrückender Mehrheit ablehnten.⁷⁰ Zum andern gewannen in der zweiten Hälfte der 1860er Jahre kirchenpolitische Themen zunehmend an Bedeutung und bestimmten wieder wie zur Sonderbundszeit die Parteistellung: Das Verhältnis zwischen der liberalen Regierungsmehrheit und der Kirche, das seit 1848 von wechselseitiger Kooperationsbereitschaft bestimmt gewesen war, wurde schwierig.⁷¹ Während antiklerikale Liberale allenthalben kirchliche Machtgelüste witterten, währte man in geistlichen und konservativen Kreisen den katholischen Glauben unmittelbar bedroht. So endete der erste Versuch mit der Minderheitsvertretung 1867 im gehässigsten Wahlkampf, den der Kanton je erlebt hatte. Beide Parteien erzielten etwa gleich viele Stimmen. Doch die Liberalen, die von

⁶⁷ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 519ff.

⁶⁸ G IV, 71–108. Vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 524ff.

⁶⁹ So der konservative Minderheitsvertreter Philipp Anton von Segesser bei der Annahme der Wahl; Segesser, S. 289.

⁷⁰ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 602ff., 616ff.

⁷¹ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 631ff.

der Wahlkreiseinteilung und dem Majorzsystem profitierten, konnten ihre Mehrheit im Grossen Rat verteidigen. Die Regierung und das Obergericht wurden wieder ausschliesslich liberal besetzt.⁷²

Nach den Wahlen wurde die Revision des kantonalen Steuergesetzes, die 1865 am Veto gescheitert war, wieder aufgegriffen. Auch gegen die Vorlage von 1867, die einerseits das Gemeindensteuerwesen neu regelte und andererseits dem Kanton die Möglichkeit gab, zur Abzahlung der Staatsschulden und zur «Bestreitung ausserordentlicher Ausgaben» alle zwei Jahre eine direkte Staatssteuer einzuziehen, leiteten die Konservativen eine Vetobewegung ein. Diese scheiterte jedoch ganz knapp; von 29 005 Stimmberechtigten stimmten 14 472 gegen das Gesetz. Die Konservativen unterstellten der Regierung Manipulation der Stimmregister. Die neue Staatssteuer wurde erstmals 1872 und danach regelmässig alle zwei Jahre erhoben.⁷³ Nach den Wahl- und Vetoschlachten von 1867 flaute der Parteikampf noch einmal ab. Als im März 1868 die konservativen Grossräte Julius Schnyder von Wartensee und Josef Zemp – der spätere Bundesrat – in einer Motion eine Teilrevision der Verfassung forderten, griff die liberale Mehrheit diese Anregung auf. So kam es vor dem Hintergrund der demokratischen Bewegung, die damals vor allem im Kanton Zürich das politische System erschütterte, auch in Luzern zu einem vorsichtigen Ausbau des demokratischen Instrumentariums. Vor allem wurde mit der Teilrevision von 1869 das Veto durch das Referendum ersetzt. 4000 Stimmberechtigte oder ein Drittel der Grossräte konnten eine Volksabstimmung über Gesetze, Staatsverträge und gewichtigere Finanzdekrete verlangen; ausserdem konnte der Grosse Rat einen nicht referendumpflichtigen Beschluss der Volksabstimmung unterstellen. Ein ablehnender Referendumsentscheid war allerdings nur dann gültig, wenn mindestens 13 000 Stimmberechtigte (rund 45 Prozent) an der Abstimmung teilnahmen. Ergänzt wurde das Referendum durch das Abberufungsrecht: Auf Verlangen von 5000 Stimmbürgern wurde über die Abberufung des Grossen Rats abgestimmt; damit die Abberufung zustande kam, musste wie bei der Verfassungsinitiative die absolute Mehrheit der Bürger das Begehren unterstützen. Ergänzt wurden diese eher halbherzigen Anpassungen an den demokratischen Zeitgeist durch die Volkswahl der Bezirksgerichtspräsidenten. Einschneidender wirkten einige Neuerungen, die darauf abzielten, die für Luzern so typische Parteipolarität in friedlichere Bahnen zu lenken. Im Mittelpunkt standen dabei die Verkleinerung der Wahlkreise (55 Wahlkreise mit einem Grossrat auf 1000 Einwohner), die die majorzbedingten Verzerrungen mildern sollte, und die paritätische Zusammensetzung der Wahlbüros als Garantie gegen Wahlbetrug. Um die kurzfristige Anwerbung sogenannter Wahlknechte zu verhindern, wurde für die Ausübung des Stimmrechts am Wohnort eine dreimonatige Karenzfrist eingeführt; wer vor weniger als drei Monaten zugezogen war, der musste seine Stimme am alten Wohnort abgeben. Um die Häufung von Wahlterminen alle vier Jahre zu entschärfen, wurden die Gerichtswahlen von den Grossrats- und Gemeindevahlen abgekoppelt; der neue Vierjahresrhythmus der Gerichte begann 1873. Neu war auch der Grundsatz der Minderheitsvertretung für die Regierung und die Grossratskommissionen. Dazu kam die Gewährleistung der Glaubensfreiheit, die dadurch abgefedert wurde, dass man der «römisch-christ-katholischen Konfession» «den vollen Schutz des Staates» zusicherte.⁷⁴ Ein Punkt der Motion Schnyder/Zemp, die Wahl der Lehrer durch die Gemeinden, wurde auf dem Gesetzeswege realisiert.⁷⁵ Die Forderung nach Abtretung der staatlichen Pfarrwahlrechte an die Kirchgemeinden wurde von der liberalen Mehrheit zwar aufgegriffen, nach einigen Vorarbeiten aber wieder ad acta gelegt.⁷⁶

⁷² Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 640ff.

⁷³ G V, S. 28–43; Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 602ff.

⁷⁴ G V, S. 69–84.

⁷⁵ G V, S. 67 (Gesetz über die Besoldung der Gemeinde- und Bezirksschullehrer).

⁷⁶ Vgl. dazu Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 666ff.

Dem punktuellen Charakter der Revision entsprechend, hatten die Bürgern anders als 1848 und 1863 nicht über die Verfassung als Ganzes, sondern nur über ein Verfassungsgesetz mit den revidierten und neu formulierten Artikeln abzustimmen. Die Vorlage war bei beiden Parteien nicht unumstritten. Während die Konservativen Details der neuen Wahlkreiseinteilung kritisierten und zum Teil auch Mühe mit der Glaubensfreiheit bekundeten, warnten Liberale vor dem «politischen Selbstmord». ⁷⁷ Die Befürworter in beiden Parteien setzten sich aber schliesslich durch. In der Volksabstimmung vom 14. März 1869 wurde die Revision bei einer Stimmbeteiligung von 49 Prozent im Verhältnis von zwei zu eins angenommen. Als ein Jahr später einer der sieben amtierenden Regierungsräte starb, wurde er durch einen Konservativen ersetzt. Damit war nach liberaler Lesart der Vorschrift über die «billige» Berücksichtigung der Minderheit Genüge getan; bei der nächsten Ersatzwahl im Herbst 1870 meldeten die Konservativen zwar ihre Ansprüche auf einen zweiten Regierungssitz an, doch es wurde ein Liberaler gewählt. ⁷⁸

Die Wahlen von 1871 und die Verfassungsrevision von 1875

Im Mai 1871 fanden zum ersten Mal Grossratswahlen in den neuen Wahlkreisen statt. Mehr noch als 1867 wurde der Wahlkampf von der kirchenpolitischen Thematik geprägt. Unter dem Eindruck des ersten Vatikanischen Konzils, das mit der Dogmatisierung der päpstlichen Unfehlbarkeit die Gemüter in Wallung gebracht hatte, herrschte Kulturkampfstimmung. Die parteipolitische Auseinandersetzung geriet zum vulgärtheologischen Disput. Während sich die Liberalen lautstark mit den Gegnern des Unfehlbarkeitsdogmas solidarisierten, pflegten die Konservativen ihr Selbstverständnis als Partei des kirchen- und papsttreuen Katholizismus. Das Ergebnis war eindeutig: Mehr als 80 der 136 Mandate, die aufgrund der Bevölkerungszahl von 1870 zu vergeben waren, fielen den Konservativen zu. ⁷⁹ In Sachen Minderheitsvertretung zeigte sich die neue Mehrheit grosszügiger, als es die alte gewesen war. Den Liberalen wurden zunächst drei, seit 1874 immerhin noch zwei der sieben Regierungssitze überlassen. Auch im Obergericht wurde die Opposition stärker als bisher berücksichtigt.

Auf staatspolitischer Ebene stand in den ersten Jahren der konservativen Regierung die Revision der Bundesverfassung im Vordergrund. Luzern reihte sich hier gemeinsam mit den welschen *radicaux* in die föderalistische Opposition ein, die die erste Vorlage von 1872 zu Fall brachte. ⁸⁰ Die Wiederaufnahme der Revisionsarbeiten stand dann 1873/74 im Zeichen des offenen Kulturkampfs und wurde als Kompromiss zwischen den zentralistischen und den föderalistischen Kräften innerhalb des Freisinns auf dem Rücken der konservativen Katholiken durchgezogen. Im Bestreben, den konfessionellen Hader nicht weiter anzuheizen, verzichtete die konservative Regierungsmehrheit auf eine Abstimmungsempfehlung. Die konservative Partei gab dagegen die Neinparole aus und so lehnten die Luzerner Stimmbürger die Bundesverfassung von 1874 schliesslich mit 18 188 gegen 11 276 ab. ⁸¹

Die neue Bundesverfassung machte Anpassungen der kantonalen Verfassung nötig. Die konservative Mehrheit nützte die Gelegenheit, um die Verfassung 1874/75 einer generellen Bereinigung zu unterziehen. Bei den Anpassungen an das Bundesrecht ging es – abgesehen von der Eliminierung der seit 1863 nicht mehr gültigen Zensusbestimmungen – vor allem um die Gleichbehandlung der Kantons- und Nichtkantonsbürger und um die konsequente Durchführung der konfessionellen Neutralität. In den Kontext der konfessionellen Neutralität gehörte neben der Neukonzeption des Religionsartikel im Sinne eines knappen Verweises auf die Bundesverfassung auch die Umgestaltung des Erziehungsrats; nachdem die konservative

⁷⁷ Beilage zum Luzerner Tagblatt Nr. 71 vom 13. März 1869.

⁷⁸ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 663.

⁷⁹ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 708ff.

⁸⁰ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 758ff.

⁸¹ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 772ff.

Mehrheit die zunächst geplante Abschaffung dieses seit der Helvetik bestehenden Gremiums verworfen hatte, wurde der Erziehungsrat auf drei Mitglieder verkleinert; die Vertretung des Klerus durch zwei Mitglieder entfiel. Da die Geistlichen jedoch gleichzeitig das aktive und passive Stimmrecht erhielten, war es möglich, dass bis zur Abschaffung des Erziehungsrats 1999 immer ein katholischer Priester dem Gremium angehörte.⁸²

Ein zweiter Aspekt der Revision betraf die Weiterführung der Ansätze von 1869. Im Vordergrund stand dabei ein altes Desiderat der Konservativen: Die Durchführung aller Wahlen in den Gemeinden, statt in den bisher üblichen grösseren – störungs- und betrugsanfälligeren – Wahlkreisversammlungen. Bereits 1872 war dieses System für die Bezirksgerichts- und Nationalratswahlen eingeführt worden;⁸³ nun kam es auch bei den Grossratswahlen zum Zug. Bei Referendum entfiel das Quorum; dafür musste das Referendumsbegehren neu von 5000, statt von 4000 Bürgern gestellt werden; die Möglichkeit, dass ein Drittel der Grossräte ein Referendum erzwingen konnte, entfiel. Der Grundsatz der Minderheitsvertretung wurde auf die kantonalen Gerichte ausgedehnt. Ausserdem fand nun auch das seit 1868 bestehende Recht der Gemeinden zur Wahl der Volksschullehrer seinen Platz in der der Verfassung.

Kein Gehör fanden die Liberalen mit der dem demokratischen Repertoire entnommenen Forderung nach der Volkswahl und periodischen Wiederwahl der Geistlichen. Während der liberalen Periode hatten die Konservativen immer wieder die Abtretung der staatlichen Pfarrwahlrechte an die Kirchgemeinden verlangt; mit dem «Gesetz betreffend die Abtretung von Kollaturrechten an die Kirchgemeinden»⁸⁴ hatten sie 1872 die Möglichkeit für eine solche Abtretung geschaffen – eine Möglichkeit, die angesichts der Tücken des Verfahrens nur wenig genutzt wurde; weiter wollten sie nicht gehen, schon gar nicht in eine Richtung, die sich vom kirchlichen Recht entfernte und Abspaltungstendenzen von der römisch-katholischen Kirche begünstigt hätte.

Hefig umstritten war die Regelung des Stimm- und Wahlrechts. Dieses war in Luzern traditionell restriktiv ausgestaltet. Personen, die Armenunterstützung bezogen, Konkursiten und Zahlungsunfähige waren ebenso vom Stimmrecht ausgeschlossen wie Schweizerbürger ohne ordentliche Niederlassung. Brisant war das Thema deshalb, weil im Dezember 1874 die eidgenössischen Räte ein gesamtschweizerisches Stimmrechtsgesetz⁸⁵ erliessen, das wesentlich weniger restriktiv war. Während die Liberalen dafür plädierten, die Luzerner Verfassung an das künftige Bundesrecht anzupassen, wollte die konservative Mehrheit von solchem vorausseilendem Gehorsam nichts wissen. Die weitere Entwicklung gab ihnen recht: Das eidgenössische Stimmrechtsgesetz scheiterte – auch dank der Luzerner Stimmen – am Referendum.⁸⁶

Anlass zu Parteigezänk gab auch Paragraph 3 der neuen Verfassung mit den Bestimmungen zum Schulwesen. Er stellte der staatlichen Leitung der öffentlichen Schulen gemäss Artikel 29 der Bundesverfassung ausdrücklich die Freiheit des Privatunterrichts gegenüber. Vorbehalten blieb einzig die «gesetzliche Aufsicht der Staatsbehörde über die Erreichung des Lehrziels der öffentlichen Primarschule». Nach Ansicht der Liberalen war dies ein gezielter Verstoß gegen den Geist der Bundesverfassung; sie fürchteten, dass die Bestimmung die Gründung von «Nonnenschulen» begünstige und der Unterwanderung des Schulwesens durch «Ultramontanismus und Jesuitismus» Tür und Tor öffne. Die liberalen Luzerner rekurrerten deswegen an die Bundesbehörden, wo sie einen Teilerfolg erzielten: Bei der Gewährleistung der Luzerner Verfassung neutralisierten die eidgenössischen Räte die Freiheit des Privatunterrichts, indem sie explizit unterstrichen, dass gemäss Artikel 27 der

⁸² Häfliger, S. 228, 264ff.; zur Debatte 1875 vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 795.

⁸³ G V, S. 423–436, 449–452.

⁸⁴ G V, S. 437–440. Vgl. Hafner, S. 71ff.; Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 730f.

⁸⁵ Bundesblatt 1875 I, S. 8ff.

⁸⁶ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 794f., 809ff.

Bundesverfassung der gesamte Primarunterricht unter staatlicher Leitung stehen müsse.⁸⁷ Der so entschärfte Artikel blieb bis 2007 unverändert.

Die «Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1875» wurde vom Volk am 28. Februar 1875 mit 13 091 gegen 5021 Stimmen angenommen; die Beteiligung lag bei knapp 59 Prozent. Die Liberalen, die in der Vorlage ein Werk des konservativen Parteigeists sahen, hatten die Nein-Parole ausgegeben, den Abstimmungskampf aber nur halbherzig geführt; vielerorts war deshalb der liberale Anhang zu Hause geblieben.⁸⁸

Verfassungsgeschichte seit 1875

Die Weichenstellungen, die 1871 auf politischer und 1875 auf verfassungsrechtlicher Ebene erfolgten, erwiesen sich als nachhaltig. Mit dem Jahr 1871 begann die Periode des katholisch-konservativen Kantons Luzern. Die Liberalen (seit 200 FDP) richteten sich in ihrer Rolle als Juniorpartner im Kanton und Mehrheitspartei in der Hauptstadt ein. Im Regierungsrat waren sie von seit 1874 bis zur Verkleinerung der Behörde 2003 konstant mit zwei Mandaten repräsentiert. Die Sozialdemokraten, die sich in den 1890er Jahren vom linken Flügel des Freisinns abspalteten und vor allem in der Agglomeration Luzern eine gewisse Bedeutung erlangten, erhielten 1959 einen Regierungssitz. Die Vorherrschaft der Konservativen Partei und ihrer Nachfolgerin, der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP), blieb während mehr als eines Jahrhunderts erhalten. Erst die gesellschaftlichen und mentalitätsmässigen Umbrüche des späteren 20. Jahrhunderts, die das katholische Milieu erodierten und das Aufkommen neuer Parteien zur Linken (POCH, Grüne) und Rechten (SVP) begünstigten, führten dazu, dass die CVP 1987 definitiv die absolute Mehrheit im Grossen Rat verlor und schliesslich 2005 auch auf die Mehrheit im Regierungsrat verzichtete.

Die Verfassung von 1875 blieb bis 2007 in Kraft. In dieser Zeit wurde sie insgesamt 45 teils mehr, teil weniger substanziellen Teilrevisionen unterzogen. Im Folgenden werden wir diese Revisionen nicht erschöpfend behandeln, sondern uns auf die wichtigsten Etappen beschränken. Zur ersten Verfassungsrevision kam es 1882. Dabei standen zwei Themenkreise im Mittelpunkt. Einerseits waren aufgrund der Volkszählung von 1880 Änderungen bei der Einteilung der Wahlkreise – neu 53 statt 55 – nötig geworden. Beim zweiten Thema ging es um das Verbot der Todesstrafe, das die Verfassung von 1875 von der Bundesverfassung von 1874 übernommen hatte. Nachdem dieses Verbot 1879 aus der Bundesverfassung entfernt worden war, wollte man auch in Luzern nicht zurückstehen. Dabei begnügte sich der Grosse Rat nicht damit, das Verbot zu streichen, sondern hielt explizit fest, dass die Todesstrafe wieder eingeführt sei. Ein weiterer Revisionspunkt betraf die Präzisierung, dass der Grosse Rat Beschlüsse sowohl dem fakultativen wie dem obligatorischen Referendum unterstellen könne.⁸⁹

Schon 1890 drängte sich erneut eine Bereinigung der Wahlkreise auf. Die Stadt Luzern, die inzwischen über 18 Mandate verfügte, wurde in fünf Kreise aufgeteilt; insgesamt zählte der Kanton wieder 55 Wahlkreise. Darüber hinaus brachte die Revisionsvorlage Erleichterungen bei den Volksrechten. Bei Verfassungsrevisionsbegehren und Abberufung war fortan nicht mehr die Mehrheit der Stimmberechtigten, sondern die Mehrheit der Stimmenden ausschlaggebend. 5000 Stimmberechtigte konnten zudem eine Initiative auf Teilrevision der Verfassung einreichen. Beim Referendum wurde die Frist von 30 auf 40 Tage verlängert. Dazu kam die Möglichkeit, Abstimmungen und Wahlen statt in Gemeindeversammlungen in Form von Urnenabstimmungen durchzuführen. Das Prinzip der Minderheitsvertretung wurde auf den Erziehungsrat ausgedehnt, der wieder fünf statt drei Mitglieder zählte.⁹⁰ Die Vorlage

⁸⁷ G VI, S. 171f.

⁸⁸ Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 796ff.

⁸⁹ G VI, S. 418–426.

⁹⁰ G VII, S. 151–167. Der Erziehungsrat wurde 1958 auf sieben Mitglieder erweitert und durch die Revision von 1995, die auf 1. Juli 1999 in Kraft trat, abgeschafft. G XV, S. 442; G 1995, S. 262.

wurde von der liberalen Minderheit bekämpft. Hauptstreitpunkt war die Fünfteilung der Stadt Luzern, wobei es angesichts der Tatsache, dass die liberale Mehrheit in der Hauptstadt so oder so unanfechtbar war, vor allem um den symbolischen Gehalt dieser Neuerung ging. Bei der Volksabstimmung vom 4. Januar 1891 erreichte die Stimmbeteiligung 83 Prozent; 10 240 Bürger lehnten die Revision ab, 13 394 nahmen sie an.⁹¹

Kaum war die Revision angenommen, reichten die Liberalen eine Initiative auf Teilrevision der Verfassung ein. Ihr Begehren, das die Reduktion des Salzpreises, die Vereinfachung des Staatshaushalts, eine schnellere und billigere Rechtspflege und die Volkswahl der Amtsstatthalter umfasste, wurde bei einer Beteiligung von 89 Prozent mit 15 654 gegen 10 113 Stimmen verworfen.⁹² Die bei der bäuerlichen Bevölkerung besonders populäre Forderung nach Reduktion des Salzpreises hatte die konservative Grossratsmehrheit vorsichtigerweise bereits vor der Volksabstimmung auf dem Dekretsweg erfüllt.⁹³

Nach der Jahrhundertwende wurden die Volksrechte weiter ausgebaut. Am 8. Januar 1905 sagten die Stimmbürger bei einer Beteiligung von nur gerade 26 Prozent Ja zu Volkswahl der Regierungs- und Ständeräte, die bisher vom Grossen Rat gewählt worden waren.⁹⁴ 1906 folgte ein weiterer Schritt mit der Gesetzesinitiative (4000 Unterschriften). Die Einführung dieses demokratischen Instruments, die auf eine 1905 eingereichte Initiative der Liberalen zurückging, wurde ergänzt durch Verfahrenserleichterungen beim Referendum (4000 statt 5000 Unterschriften) und bei der Verfassungsinitiative.⁹⁵ 1969 wurde die Unterschriftenzahl für das Referendum von 4000 auf 3000 reduziert.⁹⁶

Beim Wahlrecht kam es 1909 mit der Einführung des Proporzsystems für die Grossratswahlen zu einer eingreifenden Änderung. Die Idee war nicht neu. Schon 1862 hatte der spätere konservative National- und Ständerat Adam Herzog diesem Wahlverfahren eine Schrift gewidmet.⁹⁷ 1874 war das Thema in der Verfassungskommission zur Sprache gekommen, 1881 hatte der Grosse Rat eine Motion zum Proporzverfahren überwiesen, 1890 der Regierungsrat aus eigener Initiative einen entsprechenden Vorschlag präsentiert.⁹⁸ Beide Parteien hatten sich jedoch nicht für das noch kaum erprobte System erwärmen können. 1893 war eine von den Liberalen unterstützte Initiative des Grütlivereins mit 55 gegen 45 Prozent der Stimmen gescheitert.⁹⁹ 1902 griff die sozialdemokratische Partei die Forderung wieder auf. Eine Initiative kam zwar nicht zustande, doch wurden die 4800 gesammelten Unterschriften dem Grossen Rat als Petition eingereicht. In seinem Bericht zu dieser Petition schlug der Regierungsrat 1906 vor, in der Verfassung die Möglichkeit zur Einführung von Proporzahlen zu erwähnen und alles weitere der Gesetzgebung überlassen.¹⁰⁰ Der Grosse Rat zog es jedoch vor, in der Verfassung nicht nur den Grundsatz der Proporzahlen für Grossrat und Verfassungsrat festzuschreiben, sondern auch die Verfahrensregeln zu definieren. Als Wahlkreise dienten die 19 Bezirksgerichtskreise. Das System wurde so ausgestaltet, dass es bei der Berechnung der Wahlzahl (Stimmen geteilt durch Mandate) und bei der Verteilung der Restmandate jeweils die Partei bevorzugte, die in einem Wahlkreis über die absolute Mehrheit verfügte. Neben diesen Eigenheiten des Systems war auch die Möglichkeit zur Ausdehnung des Proporz auf Gemeindeausschüsse, insbesondere den Grossen Stadtrat von Luzern, umstritten und trug dazu bei, dass die Liberalen die Vorlage als Ganzes ablehnten. Diese wurde in der Volksabstimmung vom 3. März 1909 mit 15 735 gegen

⁹¹ G VII, S. 167–173. Vgl. Winiger, S. 271ff.

⁹² K 1891, S. 209–213; Sidler, S. 140f. Vgl. Winiger, S. 278ff.

⁹³ G VII, S. 173f.

⁹⁴ G VIII, S. 436–443.

⁹⁵ G IX, S. 1–4; Sidler, S. 136, 140f.

⁹⁶ G XVII, S. 528f.

⁹⁷ Adam Herzog-Weber, Das richtige Wahlverfahren in der repräsentativen Demokratie, Luzern 1862.

⁹⁸ Bossard-Borner, Spannungsfeld, 793; GR 188, S. 9; GR 1890, S. 5–21.

⁹⁹ GR 1893, S. 136–139; K 1893, S. 877–880, 949–953; Sidler, S. 80, 138f.

¹⁰⁰ GR 1906, S. 23–26.

11 531 Stimmen gutgeheissen; die Stimmbeteiligung erreichte 73 Prozent.¹⁰¹ Bei den ersten Proporzahlen, die 1911 stattfanden, konnten die Liberalen ihren Anteil von 33,5 auf 39,5 Prozent der Grossratsitze ausbauen;¹⁰² am etablierten Machtgefüge änderte sich dadurch nichts.

1923/24 wurden gleich drei Volksinitiativen eingereicht, die auf die Revision verschiedener Aspekte der Verfassung zielten. Sie gingen zurück auf zwei kurzlebige oppositionelle Bewegungen, die damals in populistischer Manier gegen das etablierte Machtgefüge von konservativer Mehrheit und liberaler Minderheit ankämpften.¹⁰³ Hinter der einen Bewegung stand der Advokat Karl Kramis, der sich im Stile eines Volkstribuns dem Kampf gegen die Verfilzung von Politik und Justiz verschrieben hatte. In seiner Initiative verlangte er die Volkswahl der Obergerichte, Kriminalrichter, Staatsanwälte und Amtsstatthalter.¹⁰⁴ Er lancierte auch eine Initiative auf Abberufung des Grossen Rates wegen «Duldung unhaltbarer Zustände», die jedoch nicht zustande kam. Während Kramis als Sachwalter der kleinbürgerlichen Interessen auftrat, war die Bewegung der «Volksfreunde», wie sie nach ihrem Presseorgan, dem *Volksfreund*, bezeichnet wurde, im grossbürgerlich rechtsfreisinnigen Milieu beheimatet. Sie hatte sich 1922/23 im Kampf gegen ein neues Steuergesetz vom freisinnigen Establishment abgespalten. Dieses Steuergesetz überstand im Januar 1923 das Referendum nur, weil bei der Berechnung des absoluten Mehrs die leeren und ungültigen Stimmzettel mit einbezogen wurden.¹⁰⁵ In den Initiativen von 1923 und 1924 verlangten die Volksfreunde unter anderem die Berechnung des absoluten Mehrs aufgrund der gültigen Stimmen; Richter und Beamte sollten nicht dem Grossen Rat, Obergerichte nicht der Bundesversammlung angehören können. Weitere Forderungen betrafen die Verkleinerung des Grossen Rats (ein Mandat auf 1300 Einwohner), des Obergerichts und der Amtsgerichte, die Volkswahl der Amtsstatthalter und die Einführung des Nationalratsproporz.¹⁰⁶

Die drei Initiativen als Ganzes hatten beim Volk keine Chancen. Der Grosse Rat machte sich aber einzelne Forderungen zu eigen. So wurde 1925 die Volkswahl der Amtsstatthalter, die bereits in den liberalen Initiativen von 1891 und 1905 figuriert hatte, eingeführt.¹⁰⁷

Gleichzeitig wurde die Berechnung des absoluten Mehrs neu geregelt: fortan zählten nur noch die gültigen Stimmen.¹⁰⁸ Was den Proporz betraf, präsentierte der Grosse Rat 1926 als Gegenvorschlag zur Initiative von 1924 einen Verfassungsartikel, der die Berechnung der Wahlzahl an den Nationalratsproporz anpasste (Stimmen geteilt durch [Mandate plus 1]).¹⁰⁹ Das zugehörige Ausführungsgesetz folgte erst 1933 und wurde 1935 erstmals angewendet; das spezifisch luzernische System für die Verteilung der Restmandate blieb bis 1970 bestehen.¹¹⁰ Parallel zum Ausführungsgesetz von 1933 wurden im Rahmen einer Verfassungsrevision die Wahlkreise neu definiert; seither dienten die sechs Amtsgerichtskreise als Wahlkreise.¹¹¹

Die Amtsgerichtskreise ihrerseits entstanden 1913, als der Grosse Rat von einer Lizenz Gebrauch machte, die in der Verfassung seit 1863 vorgesehen war: Er revidierte die Gerichtsorganisation auf dem Gesetzeswege und ersetzte die 19 Bezirksgerichte durch die

¹⁰¹ G IX, S. 168–171; GR 1908, S. 35–45, 74–78, 143ff.; GR 1909, S. 4f., 61; Sidler, S. 83ff., 136.

¹⁰² Sidler, S. 87f.

¹⁰³ Huber, Presse, S. 141ff.; Kopp, S. 313ff.

¹⁰⁴ K 1924, S. 281–283, 361–366; Sidler, S. 138f.

¹⁰⁵ G 1923, S. 387–414; K 1923, S. 135–140; Sidler, S. 146f.; Kopp, S. 307ff.

¹⁰⁶ K 1923, S. 1299ff.; K 1924, S. 1–10.; 1926, S. 545f., 653660; Sidler, S. 138ff.

¹⁰⁷ G X, S. 550f.; Sidler, S. 137, 140f.

¹⁰⁸ G X, S. 587f.

¹⁰⁹ G XI, S. 3ff.; Sidler, S. 88f., 138f.

¹¹⁰ G XI, S. 435–446; G XVII, S. 761 (Gesetz über die Volksabstimmungen, 1. Dez. 1970); Sidler, S. 89–92.

¹¹¹ G XI, S. 431f.

sechs Amtsgerichte.¹¹² Die Möglichkeit zur Einführung eines Verwaltungsgerichts wurde im Rahmen der Verfassungsrevision von 1958 geschaffen; die Umsetzung dieser Möglichkeit erfolgte aber erst 1972/73.¹¹³

Seit 1869 galt, dass auf «je tausend Seelen» der Bevölkerung – definiert seit 1890 als schweizerische Wohnbevölkerung – eines Wahlkreises sowie auf eine Bruchzahl von mehr als 500 ein Grossrat gewählt wurde. Das hatte zur Folge, dass parallel zum Bevölkerungswachstum auch der Grosse Rat wuchs und 1923 bereits 168 Mitglieder zählte. 1926 wurde die Vertretungszahl auf 1200 erhöht. 1950 war der nächste Schritt nötig: Ein Mandat auf 1300 Einwohner ergab 167 Grossräte. 1962/63 wurde die Zahl der Mandate auf 170 fixiert; für die Verteilung blieb die schweizerische Wohnbevölkerung massgebend.¹¹⁴ Der Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten wurde nur zögerlich ausgeweitet. Zunächst wurden, dem Bundesrecht folgend, 1915 und 1921 auf dem Gesetzeswege die Bestimmungen über den Stimmrechtsverlust der fruchtlos gepfändeten Schuldner und Konkursiten gelockert.¹¹⁵ 1934 kam man den Armenengössigen entgegen: Der Stimmrechtsverlust erfolgte nur noch, wenn der Unterstützungsbedürftige seine Armut «selbst verschuldet» hatte, und endete fünf Jahre nach dem Bezug der Unterstützung.¹¹⁶ Die verbliebenen Reste sozial bedingter Diskriminierung blieben bestehen, bis im Februar 1971 das Gesetz über die Volksabstimmungen vom 1. Dezember 1970 in Kraft trat.¹¹⁷

Seit dem 1. Januar 1971 – fünf Wochen vor der entsprechenden eidgenössischen Abstimmung – verfügten im Kanton auch die Frauen über das Stimm- und Wahlrecht. 1960 hatten die Luzerner Stimmbürger eine Vorlage des Grossen Rates, die die Gemeinden zur Einführung des Frauenstimmrechts ermächtigt hätte, noch mit 28 028 gegen 9103 Stimmen verworfen.¹¹⁸ Zehn Jahre später, am 25. Oktober 1970, hiessen sie die obligatorische Einführung des Frauenstimmrechts in Kanton und Gemeinden mit 25 206 gegen 14 802 Stimmen gut.¹¹⁹ Auch bei der Senkung des Stimmrechtsalters waren mehrere Anläufe nötig. Als der Grosse Rat 1981 das Stimmrechtsalters auf 18 Jahre senken wollte, lehnte das Volk diesen Vorschlag mit 46,8 zu 53,2 Prozent ab.¹²⁰ 1986 stimmte der Souverän dann einer Initiative der Jungen CVP, die den Gemeinden das Recht zur Senkung der Stimmrechtsalters gab, mit 37 370 gegen 33 630 Stimmen zu.¹²¹ Die meisten Gemeinden machten von dieser Möglichkeit bald Gebrauch, und als 1990/91 die Einführung des Stimmrechtsalters 18 auf Bundesebene beschlossen wurde, zog auch der Kanton nach: Am 3. März 1991 sagten die Luzerner Stimmberechtigten im Verhältnis von drei zu eins Ja zur eidgenössischen Vorlage, am 2. Juni – mit 78 593 gegen 25 886 Stimmen – zur kantonalen.¹²²

Im Verhältnis des Staats zur katholischen Kirche manifestierte sich seit dem späten 19. Jahrhundert die Tendenz zu einer weniger strengen Handhabung der traditionellen staatskirchenrechtlichen Aufsichts- und Mitspracherechte.¹²³ Das Konkordat von 1806 wurde obsolet, als das Vermögen der geistliche Kasse aufgebraucht war und sie ihre Funktion, den Pfarrgeistlichen ein angemessenes Einkommen zu sichern, nicht mehr erfüllen konnte; 1917

¹¹² G IX, S. 315–331. Die Amtsgerichtsreise beruhten auf der Ämtereinteilung von 1899, wobei das Amt Luzern in die Kreise Luzern-Land und Luzern-Stadt unterteilt wurde. Die Ämtereinteilung von 1899 (Organisationsgesetz vom 8. März 1899, G VIII, S. 124ff.) hatte ihrerseits den Status festgeschrieben, der 1889 infolge der Vereinigung von Schachen mit Werthenstein entstanden war.

¹¹³ G XV, S. 441; G XVIII, S. 189–192.

¹¹⁴ G XI, S. 4; G XIV, S. 210; G XVI, S. 330.

¹¹⁵ G X, S. 107, 324–327.

¹¹⁶ G XI, S. 509f.

¹¹⁷ G XVII, S. 732.

¹¹⁸ K 1960, S. 1008, 1149–1153.

¹¹⁹ G XVII, S. 606; K 1970, S. 1542–1546.

¹²⁰ K 1981, S. 396, 1302–1306.

¹²¹ G 1986, S. 253; K 1986, S. 1727–1731.

¹²² G 1991, S. 121; K 1991, S. 581–585, 1351–1355; GR 1990, S. 1117–1122.

¹²³ Hafner, S. 80f.

verordnete der Regierungsrat die Einstellung aller Ausgleichszahlungen.¹²⁴ Das Projekt eines neuen Konkordats, das nach langwierigen Verhandlungen mit dem Bischof von Basel 1918 bis zum beschlussfertigen Entwurf gediehen war, mussten abgebrochen werden, weil der Bundesrat die Kompetenz des Kantons zum Abschluss einer solchen Übereinkunft «mit dem Ausland» verneinte. Das Konkordat von 1806 wurde vom Grossen Rat am 1. Dezember 1931 zusammen mit weiteren staatskirchenrechtlichen Relikten des 19. Jahrhunderts aufgehoben. Die geistliche Kasse wurde liquidiert, der Passivsaldo zulasten der Staatskasse abgeschrieben.¹²⁵

Eine neue Basis erhielt das Verhältnis des Staats zu den Konfessionen 1958 im Rahmen einer Verfassungsrevision, die unter anderem durch die Neufassung von Paragraph 92 den «stimmberechtigten Angehörigen einer Konfession» das Recht gab, mit Genehmigung des Grossen Rates eine «kantonale Kirchenverfassung» zu beschliessen. Gleichzeitig wurden auch die Kirchengemeinden neu als «vom Staat anerkannte Körperschaften der Angehörigen einer Konfession» definiert; der bisherige Bezug auf die Pfarrensprengel entfiel (§ 91).¹²⁶ 1964 folgte als Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen das Gesetz über die Kirchenverfassung, das die Regeln für die «Einführung und Organisation kirchlicher Synoden» definierte.¹²⁷ Gestützt auf diese Grundlage wurden von römisch-katholischer und evangelisch-reformierter Seite landeskirchliche Verfassungen ausgearbeitet, die 1969 von den Stimmberechtigten der jeweiligen Konfession gutgeheissen und anschliessend vom Grossen Rat genehmigt wurden.¹²⁸

1976 wurde die Verfassung einem Facelifting unterzogen. Dabei wurden – namentlich im Bereich der Gerichte – redaktionelle Anpassungen an den Status quo vorgenommen, verschiedene Titel geändert und alle Paragraphen mit einer Sachüberschrift versehen. Der ganze Abschnitt über den Grossen Rat wurde im Rahmen einer Parlamentsreform neu formuliert.¹²⁹ Generell manifestierte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert das Bestreben, die Staatsverfassung zu entlasten und die konkrete Ausgestaltung der Verfassungsgrundsätze so weit als möglich der Gesetzgebung zu überlassen. Nachdem im 19. und im frühen 20. Jahrhundert der Verfassungstext immer ausführlicher und umfangreicher geworden war, ging der Trend nun in die andere Richtung.

Der Weg zur neuen Verfassung

Um 1990 wurde die Frage einer Totalrevision der Staatsverfassung aktuell. Dem Vorschlag des Regierungsrats folgend, beschloss der Grosse Rat, in einem ersten Schritt das Verfahren neu zu regeln. Vor allem sollte nicht mehr nur das Volk, sondern auch der Grosse Rat eine Totalrevision einleiten können. Weitere Punkte betrafen die Flexibilisierung des Abstimmungsverfahrens und die Rahmenbedingungen für die Wahl des Verfassungsrats. Dass die Totalrevision durch einen Verfassungsrat erfolgen sollte, war zu diesem Zeitpunkt unbestritten. Die entsprechenden Anpassungen der geltenden Verfassung wurden in der Volksabstimmung vom 28. November 1993 gutgeheissen; eine Variante, die beim Verfassungsrat eine Geschlechterquote von 50 zu 50 vorschrieb, scheiterte mit 29 017 gegen 53 233 Stimmen.¹³⁰ Ein zweiter Schritt folgte 1995, als der Grosse Rat die Regierung einstimmig beauftragte, die Einleitung der Totalrevision vorzubereiten.¹³¹ Die Stimmung schlug jedoch bald um. Angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons zog es die bürgerliche Mehrheit des Grossen Rates vor, sich vorerst auf das Reformprojekt «Luzern '99»

¹²⁴ Emmenegger, S. 62ff.

¹²⁵ G XI, S. 350f.; Hafner, S.84ff.

¹²⁶ G XV, S. 442f.; vgl. Hafner, S. 104ff.

¹²⁷ G XVI, S. 604–609, Änderungen 1969 G XVII, S. 516–520; vgl. Hafner S. 111ff., 149ff.

¹²⁸ K 1969, S. 183–209, 692–729; G XVII, S. 532f.; Hafner, S. 120ff.

¹²⁹ G 1976, S. 239–254; vgl. GR 1975, S. 323–429.

¹³⁰ GR 1993, S. 83–98, 914–920; K 1993, S. 1529–1532, 3015–3022.

¹³¹ GR 1995, S. 533f.

zu konzentrieren, das im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung eine Optimierung der staatlichen Strukturen anstrebte. So wurde das Dekret über die Einleitung der Totalrevision zunächst zurückgestellt und schliesslich am 24. Juni 1997 mit 90 gegen 71 Stimmen abgelehnt.¹³²

Im Zusammenhang mit dem «Projekts Luzern '99» stand 1998 die Verkleinerung der Legislative von 170 auf 120 und der Exekutive von sieben auf fünf Mitglieder auf der Traktandenliste. Umstritten war vor allem die Verkleinerung des Regierungsrats. Während die Regierung beide Anträge befürwortete, hielt der Grosse Rat an sieben Departementen fest.¹³³

So wurde dem Volk nur die Redimensionierung des Grossen Rates vorgelegt; die Annahme erfolgte am 27. September 1998 mit einer Mehrheit von 85 Prozent der Stimmen.¹³⁴ In der Folge sorgte die SVP mit ihrer Volksinitiative «für eine effiziente Regierung und schlanke Verwaltung» dafür, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger doch noch zur Verkleinerung des Regierungsrats äussern konnten. Wie der Grosse Rat sprach sich nun auch die Regierung, die eben erst eine Departementsreform durchgeführt hatte, gegen die Initiative aus. Im Sinne einer Alternative, die aus formalen Gründen – mangelnde Einheit der Materie – nicht als Gegenvorschlag bezeichnet wurde, schlug der Grosse Rat die Einführung des Proporz für die Regierungsratswahlen vor. Die Volksabstimmung über beide Vorlagen fand am 28. September 2002 statt. Dabei wurde die SVP-Initiative mit 51,7 Prozent angenommen, die Einführung des Proporzwahlrechts mit 51,0 Prozent abgelehnt.¹³⁵

Inzwischen war auch das Unternehmen Totalrevision wieder in Gang gekommen. Einem Auftrag des Grossen Rates entsprechend, präsentierte der Regierungsrat im Februar 2000 einen Vorschlag für ein Revisionsverfahren ohne Verfassungsrat. Er sah vor, dass die Regierung eine Projektorganisation einsetzte, «welche die Vielgestaltigkeit des Kantons» repräsentierte. Diese Projektorganisation sollte den Entwurf einer neuen Verfassung ausarbeiten, den die Regierung dann dem Grossen Rat zur zweimaligen Beratung zu unterbreiten hatte. Der Grosse Rat stimmte diesem Vorschlag zu, und am 4. März 2001 genehmigten auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit einer Mehrheit von fast zwei Dritteln die Abschaffung des Verfassungsrats, eines politischen Instruments, das seit 1830/31 zum Luzerner Verfassungsrecht gehörte, seit 1841 aber nie mehr eingesetzt worden war.¹³⁶ Ein halbes Jahr später sagten sie mit 30 920 gegen 10 666 Ja zur Einleitung der Totalrevision; die Stimmbeteiligung lag bei 21,8 Prozent.¹³⁷ Damit nahm der Revisionsprozess seinen Anfang. Er endete mit der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007: Die neue Verfassung wurde bei einer Beteiligung von 34,3 Prozent mit 51 273 gegen 29 137 Stimmen angenommen.¹³⁸

Quellen und Literatur

Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik 1798—1803, bearbeitet von Johannes Strickler und Alfred Rufer, 16 Bände, Bern/Freiburg 1886–1967 (ASHR)

BERNET PAUL, Der Kanton Luzern zur Zeit der Helvetik (1798–1803). Aspekte der Beamtenschaft und der Kirchenpolitik, Diss. Basel, Luzern 1993

BOSSARD-BORNER HEIDI, Im Bann der Revolution. Der Kanton Luzern 1798–1831/50, Luzern/Stuttgart 1998 (Bann)

¹³² GR 1996, S. 89–102, 802–809; GR 1997, S. 684–689, 722–731.

¹³³ GR 1998, S. 34–63, 271–275, 417–430, 434–445, 451–462.

¹³⁴ G 1998, S. 357f.; K 1998, S. 2444–2448.

¹³⁵ K 2001, S. 721ff.; K 2002, S. 1353f., 2349–2358; GR 2001, S. 1725–1741; GR 2002, S. 16–36, 771–779; G 2003, S. 290.

¹³⁶ GR 1999, S. 1408–1411; GR 2000, S. 1164–1178, 1483ff.; G 2001, S. 65f.; K 2001, S. 582–586.

¹³⁷ K 2001, S. 2507–2511.

¹³⁸ K 2007, S. 1772–1776.

BOSSARD-BORNER HEIDI, Im Spannungsfeld von Politik und Religion. Der Kanton Luzern 1831 bis 1875, Basel 2008 (Spannungsfeld)

BUCHER ERWIN, Die Geschichte des Sonderbundkrieges, Zürich 1966

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1848ff.

EMMENEGGER PETER, Die Finanzausgleichsbestrebungen unter den röm.-kath. Kirchgemeinden im Kanton Luzern, Freiburg (Schweiz) 1984

HÄFLIGER ALOIS, Der Luzerner Erziehungsrat. Eine schulhistorische Skizze, Luzern 2002

HAFNER PIUS, Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen, Freiburg (Schweiz) 1991

HIS EDUARD, Luzerner Verfassungsgeschichte der Neuern Zeit (1798–1940), Luzern o. J.

HUBER MAX, Das Gefüge der Gemeinden. Ein verwaltungsgeschichtlicher Beitrag zum Gemeindewesen im Kanton Luzern, in: Jahrbuch der Historischen Gesellschaft Luzern 17 (1999), 2–24 (Gemeinden)

HUBER MAX, Geschichte der politischen Presse im Kanton Luzern von 1914–1945, Luzern/Stuttgart 1989 (Presse)

HUBER MAX, Zur Geschichte des Luzerner Obergerichts, Sonderdruck aus: Richter und Verfahrensrecht. 150 Jahre Obergericht Luzern. Festgabe, Bern 1991 (Obergericht)

KÖLZ ALFRED, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (Quellenbuch)

KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (Verfassungsgeschichte)

KOPP EUGEN, Die konservative Partei des Kantons Luzern von 1831 bis 1948, Luzern 1950

MOOS CARLO, Dimensionen eines Bürgerkriegs. Für eine Neubewertung des Geschehens um den Sonderbund, in: Studer Brigitte (Hg.), Etappen des Bundesstaates, Zürich 1998, S. 21–44 (Dimensionen)

MOOS CARLO, «Das Spiel, welches vor dreihundert Jahren war angefangen worden, sollte vollendet werden: die Unterjochung und Protestantisierung der katholischen Kantone.» Zum weltanschaulichen Fundament des Sonderbunds, in: Jahrbuch der Historischen Gesellschaft Luzern 16 (1998), S. 15–22 (Fundament)

Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzung aus den Jahren 1803 bis 1813. In zweiter Auflage bearbeitet von Jakob Kaiser, Bern 1886 (Repertorium 1803/13)

RIES MARKUS, Die Neuorganisation des Bistums Basel am Beginn des 19. Jahrhunderts (1815–1828), Stuttgart/Berlin/Köln 1992

SCHMID ANNEMARIE, Kasimir Pfyffer und das Bürgerliche Gesetzbuch für den Kanton Luzern (1831–1839), Bern 1960

SEGESSER PHILIPP ANTON VON, Fünfundvierzig Jahre im Luzernischen Staatsdienst. Erinnerungen und Akten aus dem kantonalen Leben, 1841 bis 1887, Bern 1887

SIEGWART-MÜLLER CONSTANTIN, Rathsherr Joseph Leu von Ebersoll. Der Kampf zwischen Recht und Gewalt in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Altdorf 1863

SIDLER KURT, Geschichte der Volksrechte im Kanton Luzern, Bern 1934

WINIGER J., Bundesrat Dr. Zemp. Lebens- und zeitgeschichtliche Erinnerungen, Luzern 1910