
Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Frk.
Einkaufungsgebühr per Zeile 15 Cent. — Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden.
Druck und Expedition der Stämpflischen Buchdruckerei (G. Hünerwadel) in Bern.

B e r i c h t

des

Bundesrathes an den h. schweiz. Nationalrath über eine Beschwerde gegen die Verfassungsrevision von Schwyz.

(Vom 18. Februar 1856.)

I t.

Am 14. Mai 1855 haben wir Ihnen ein Verfassungsgesetz des Kantons Schwyz mit dem Antrage vorgelegt, demselben die eidg. Garantie zu ertheilen.*) Im Juni erhielten wir zwei Beschwerdeschriften gegen das bei der Revision eingeschlagene Verfahren von Seite des Bezirksrathes Einsiedeln und der Kreisgemeinde Schübelbach, denen sich im Juli noch eine dritte von der Bezirksgemeinde March anschloß. Wir übermittelten Ihnen die ersten nebst einer Berichterstattung der Regierung von Schwyz, worauf der h. Nationalrath den Beschluß faßte, es sei der Bundesrath einzuladen, über diese Beschwerden ein einläßliches Gutachten abzugeben.

Indem wir uns anmit beehren, dieser Weisung nachzukommen, entheben wir den Akten vorerst die wesentlichen Momente der Beschwerdeschriften und der Beantwortung derselben.

A. Beschwerde des Bezirksrathes Einsiedeln und der Kreisgemeinde Schübelbach, vom 9. Juni 1855.

Die Recurrenten gaben zuerst einen geschichtlichen Ueberblick über die verschiedenen Verfassungsrevisionen im Kanton Schwyz, vom J. 1830—1848, und beabsichtigten damit nachzuweisen, wie sehr immer versucht worden sei, die äußern Bezirke zu benachtheiligen, wie sehr sie daher Ursache haben, namentlich gegen Ueberstürzungen auf der Hut zu sein, und strenge festzuhalten an dem Schutze, der ihnen in dieser Hinsicht der Revisionsmodus der Verfassung vom Jahr 1848 gewähre. Uebergehend zu der in Frage liegenden Partialrevision vom J. 1855 bemerkten sie sodann:

*) S. Bundesblatt v. J. 1855, Band I, Seite 683.

Nach den sachbezüglichen Bestimmungen (§. 175—179) können 2000 Bürger eine Total- oder Partialrevision verlangen; auch der Kantonsrath kann die letztere verlangen, allein nur unter folgenden Bedingungen:

- 1) Es müssen von ihm die zu revidirenden Artikel bezeichnet werden (§. 175).
- 2) Der Antrag für dieses Verlangen darf in der ersten Sitzung nur erheblich erklärt, und erst in einer folgenden darf darüber abgestimmt werden, wobei zu einem Beschlusse 41 Stimmen erforderlich sind; sodann ist der beschlossene Revisionsantrag den Kreisgemeinden zu unterstellen (§. 177 a. b. c.).
- 3) Wird die vom Kantonsrath vorgelegte Revision von den Kreisgemeinden beschlossen, so wird dieselbe vom Kantonsrath ausgeführt und die revidirte Verfassung dem Volke an den Kreisgemeinden zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt (§. 179).

Hienach hätte der Kantonsrath zuerst anfragen sollen, ob das Volk die bezeichneten Artikel ändern wolle, und erst im bejahenden Fall hätte er die Aenderung vornehmen und sie dann neuerdings der Volksabstimmung unterwerfen sollen. Dieser Modus, fahren die Recurrenten fort, ist allerdings ein schwerfälliger; allein er wurde absichtlich in die Verfassung aufgenommen, damit nicht leichtlin Artikel aufgenommen werden, welche man bei näherer Prüfung verwerfen würde. Uebrigens stellt der Art. 6, Litt. c. der Bundesverfassung dieselbe Bedingung, daß die Revision von der Mehrzahl der Bürger verlangt werde.

Statt dieser vorläufigen Anfrage revidirte der Kantonsrath von sich aus 62 Artikel und theilte sie in vier Abschnitte (Verfassungsgesetze), welche er einzeln der Volksabstimmung unterstellte. Diese Vorlage geschah also nicht nach §. 179, sondern in einer Weise, die es dem Volke nicht möglich machte, das Verhältniß der revidirten zu den nicht revidirten Artikeln zu würdigen. Daher erklärten sich die recurrirenden Kreisgemeinden fast einstimmig gegen dieses Verfahren und stimmten dann nur eventuell über diese Verfassungsgesetze ab, für den Fall nämlich, daß die Protestation bei den höhern Stellen keine Unterstützung finden sollte.

Ueber das in Frage liegende Verfassungsgesetz wird nicht näher eingetreten, da ihm die Garantie nicht versagt werden kann, wenn es nicht bundeswidrig ist. Man könnte zwar fordern, daß die revidirten Artikel mit den übrigen in Zusammenhang gebracht werden, nach §. 179, und dann würde sich herausstellen, daß die §§. 2 und 33 in grellem Widerspruche stehen mit den §§. 41, 42, 44 und 58 der Bundesverfassung. Es ist bezeichnend, daß man diejenigen Artikel, welche einer Revision bedurften, wie z. B. die Artikel über die Klöster und die Staatsreligion unberührt ließ, dagegen Abänderungen traf, die anscheinend unschuldig, jedenfalls unnöthig waren. Es war demnach der Regierung nur darum zu thun, mit dem eingeschlagenen Verfahren in Revisionsfachen durchzudringen, damit künftig auf den Trümmern der Verfassung beliebige Veränderungen in günstigen Augenblicken ausgeführt werden können. Auf diese

Besorgniß gestützt, klagen die Recurrenten über Verletzung der Verfassung und rufen den Schutz des Bundes an.

B. Am 8. Juli 1855 übersandte das Bezirksamt Lachen einen Beschluß der dortigen Bezirksgemeinde, worin diese sich der obigen Beschwerde anschloß.

C. Die Regierung von Schwyz erstattete über die sub A. erwähnte Rekurschrift am 28. Juni 1855 einen Bericht, im Wesentlichen folgenden Inhalts:

Nach einer Reihe von Jahren, in welchen die Parteitkämpfe allmählig verstummten und die Entwicklung des Staatslebens einen erfreulichen Fortgang nahm, gab sich im Jahr 1853, gegen das Ende der sechsjährigen Verfassungsdauer, im Bezirke Schwyz eine Bewegung kund, welche in einer, der neuen Ordnung der Dinge feindseligen Richtung eine Totalrevision anstrebte. Der Kantonsrath warnte vor den Gefahren derselben und erklärte auf den Fall der Verwerfung seine Bereitwilligkeit, auf dem Wege der Partialrevision die wünschbaren Verbesserungen und Vereinfachungen im Staatshaushalte von sich aus einzuleiten. Sobald die Totalrevision mit großer Mehrheit, selbst im Bezirk Schwyz, verworfen war, wurde die versprochene Partialrevision eingeleitet durch eine Kundmachung der Regierung, wodurch die Bürger zur Eingabe von Wünschen und Anträgen eingeladen wurden. Nach zweimaliger Berathung im Kantonsrath gelangte der Revisionsantrag, dem Stoffe nach in vier Verfassungsgesetze abgetheilt, zum Abschluß, und zwar in den meisten Fragen mit Einstimmigkeit. Nur über die Art der Vorlage an's Volk erfolgte ein Antrag im Sinne der Recurrenten, der fünf Stimmen erhielt. An der Volksabstimmung über diese, nebst den bisherigen Artikeln abgedruckten, Verfassungsgesetze betheiligte sich nicht einmal der Zehnteil der Aktivbürger. In zehn Kreisen nahm die Abstimmung ihren regelmäßigen Verlauf; in dreien dagegen erhob sich ein Widerspruch über das eingeschlagene Verfahren, nämlich in Einsiedeln, Lachen und Schübelbach. Im erstern Kreise nahmen von 1711 Bürgern 45 an der Abstimmung Theil; im zweiten von 1187 einhundert ein und fünfzig, und im dritten von 1524 einhundert und einer. Aus diesem Hergang ergibt sich, daß das Volk alle Gelegenheit hatte, seine Wünsche geltend zu machen und die Abstimmung reiflich zu überlegen, daß die Partialrevision mehr durch die versuchte Totalrevision, als durch ein wirklich dringendes Bedürfniß hervorgerufen war, und daß das Volk sich neuen politischen Kämpfen und Verwicklungen abgeneigt zeigte.

Die Streitfrage ist nun die: ob der Kantonsrath bei einer von ihm ausgehenden Partialrevision einen formulirten Revisionsantrag an die Volksabstimmung zu bringen, oder ob es ohne jeden vorläufigen Beschluß über Inhalt und Redaktion vor allem an das Volk die Anfrage zu stellen habe, ob es eine Revision der bezeichneten Artikel wünsche. Die erstere Ansicht hat der Kantonsrath, die letztere die Recurrenten. Die auf den Revisionsmodus bezüglichen Artikel der Verfassung von 1848 lauten wie folgt:

Titel IV der Verfassung. Dauer und Revision derselben.

„S. 175. Diese Verfassung bleibt sechs Jahre unabänderlich in Kraft. Nach Verlauf dieser Zeit mag vom Volke oder vom Kantonsrathe Revision verlangt werden. Beim Verlangen einer Partialrevision müssen die zu revidirenden Artikel bezeichnet werden.

S. 176. Wenn 2000 Kantonsbürger das Verlangen einer Total- oder Partial-Revision beim Kantonsrathe stellen, so muß er dasselbe den Kreisgemeinden zur Abstimmung vorlegen.

S. 177. Es mag der Kantonsrath von sich aus die Revision einzelner Artikel unter folgenden Bestimmungen verlangen :

- a. in derjenigen Sitzung, in welcher ein daheriger Antrag gestellt wird, darf nur über dessen Erheblichkeit entschieden werden ;
- b. erst in einer zweiten, nach einem Vierteljahre folgenden Sitzung mag über den Antrag selbst abgestimmt werden, und es bedarf zu einem gültigen Beschlusse 41 Stimmen ;
- c. dieser vom Kantonsrathe beschlossene Revisionsantrag wird sodann den Kreisgemeinden vorgelegt.

S. 178. Eine Total- oder Partial-Revision kann mit absoluter Mehrheit der stimmenden Kantonsbürger beschlossen werden. Die Zählung geschieht nach S. 156.

S. 179. Wird nach S. 176 eine Revision vom Volke verlangt und beschlossen, so geschieht dieselbe durch einen Verfassungsrath, der in einer vom Kantonsrathe zu bestimmenden Anzahl von den Kreisgemeinden nach dem Verhältniß der Bevölkerung gewählt wird. Wird aber nach S. 177 vom Kantonsrathe eine Revision beantragt, so geschieht dieselbe durch den Kantonsrath selbst. In beiden Fällen jedoch wird die total- oder partiell-revidirte Verfassung dem Volke zur Annahme oder Verwerfung in den Kreisgemeinden vorgelegt.“

Diese Artikel wandte nun der Kantonsrath so an, daß er in der ersten Berathung die Frage der Erheblichkeit behandelte (S. 177 a.), in der zweiten das Materielle der Anträge, wozu 41 Mitglieder stimmen mußten (S. 177 b.), und daß er sodann seinen Revisionsantrag in definitiver Redaction an die Abstimmung der Kreisgemeinden brachte (S. 177 c. und 179). Bei Zweifeln oder Streitfragen über den Sinn einer Gesetzesstelle muß neben dem Wortlaut aus den Verhandlungen und Umständen, unter denen das Gesetz erlassen worden, auch der Grund desselben erforscht und der wirklich erkennbare, gesetzgeberische Wille, der über der Form steht, ausgemittelt werden. Eine protokollarische Darstellung der Verhandlungen des Verfassungsrathes besteht nicht. Die Recurrenten griffen in eine Zeit zurück, die schon längst durch entscheidende Ereignisse im Bunde und im Kanton ihren Abschluß gefunden hat, und daher in vorliegender Frage nicht von rechtlichem Gewicht sein kann, so wenig als der Umstand andererseits, daß sie den vor kurzer Zeit noch bekämpften Grundsatz der Revisionserschwerung nunmehr zur Geltung bringen wollen. Der Kantonsrath ließ sich dagegen durch folgende Erwägungen leiten :

- 1) Ueber den Morklaut ist zunächst zu bemerken, daß die Revisionsartikel nirgends von einer bloßen Anfrage an das Volk sprechen, vielmehr im §. 177, Litt. c. einen Revisionsantrag fordern, der in definitiver Fassung wirklich erfolgt ist. Die Auffassung des Kantonsrathes wird dadurch unterstützt, daß der §. 177 eine zweimalige Berathung fordert, zuerst über die Erheblichkeit, dann über das Materielle mit dem Erforderniß der Zustimmung von 41 Mitgliedern, ehe ein Antrag an das Volk gebracht werden soll. Warum nun eine zweite Berathung, warum eine Mehrheit von 41 Stimmen, wenn eine bloße Anfrage, nämlich die einfache Erheblichkeitsfrage an das Volk gestellt werden soll? Offenbar will das Gesetz dem Kantonsrath das definitive Eintreten ohne vorherige Anfrage ermöglichen, jedoch ihn zugleich vor Uebereilung schützen, daher die Erheblichkeitsfrage, dann die zweite Berathung nach einem Vierteljahr und das Requisit der absoluten Mehrheit aller Mitglieder. In allem diesem und in der nachträglichen Vorlegung an das Volk liegt wol eine bessere Garantie gegen Uebereilung und Beeinträchtigung von Volksrechten, als in einer bloßen Anfrage, ob dieser oder jener Artikel zu ändern sei. Wenn die Recurrenten sagen, daß nach §. 179 bei einer Revision durch den Verfassungs-rath oder durch den Kantonsrath die total oder partiell revidirte Verfassung dem Volke vorgelegt werden müsse, und wenn sie daraus folgern, es müsse zuerst eine Anfrage stattfinden, indem ja auch bei einer partiellen Revision die ganze Verfassung dem Volke vorzulegen sei, so machen sie einen Nebenpunkt zum Hauptpunkt. Die Verfassung gibt dem Kantonsrath, wie dem Volke, die Initiative zur Revision. Jene Bestimmung will nun weniger die Form der Vorlage bestimmen, als vielmehr hervorheben und bestätigen, daß der Kantonsrath zwar eine Revision von sich aus einleiten, nicht aber von sich aus beendigen könne. Dieser Schlusssatz sollte für alle Fälle das Recht der Volksabstimmung, das Wesen, nicht die Form wahren.
- 2) Die Verfassung von 1833 enthielt den Grundsatz, daß eine Revision nur durch zwei Drittheile der stimmfähigen Bürger beschloffen werden könne. Diese Beschränkung war gerade dem Landestheile, aus welchem der Rekurs herkommt, lästig und bildete im Jahr 1842 einen Hauptgrund für die Revision und sodann für die Verwerfung des neuen Projektes, welches den nämlichen Grundsatz wieder enthielt. (Vide Protokoll der Bezirksgemeinde Einsiedeln vom 17. April 1842). Bei der Revision am Ende des Jahres 1847 drehte sich des Hauptkampf wieder um dieses Zweidrittelsystem. Eine Majorität des Großen Rathes, nicht dem Bezirke Schwyz angehörig, verwarf dieses System und sprach sich für die absolute Mehrheit aus, welcher Grundsatz dann auch, von derselben Mehrheit getragen, in die Verfassung von 1848 überging. Es lag somit im Bestreben der damaligen Gesetzgebung, die Revision zu erleichtern, und es ist daher nicht anzu-

nehmen, daß sie im nämlichen Augenblick eine solche Erschwerung, wie sie in der Interpretation der Recurrenten liegt, habe einführen wollen.

- 3) Wegen der Erschütterungen, mit denen Totalrevisionen häufig begleitet sind, fand das Mittel der Partialrevision, welche im Geleise ruhiger Entwicklung eine Veränderung des Grundgesetzes gestattet, immer mehr Anklang. Daher galt denn auch die Aufnahme dieses Revisionsmodus und die Zutheilung einer wirksamen Initiative an den Kantonsrath, wobei der Revisionsmodus des Kantons Zürich wesentlich zum Vorbild genommen wurde, als besonderer Vorzug der neuen Verfassung. Wenn nun der Verfassungsrath den ruhigen Weg der Partialrevision anbahnen wollte, so kann man nicht annehmen, er habe gleichzeitig denselben wieder so versperren wollen, daß ein Betreten desselben fast unmöglich wird oder zu zahlreichen Verwirrungen oder Mühseligkeiten führt.
- 4) Ein Verfahren im Sinn der Recurrenten würde die Partialrevision geradezu unmöglich machen. Der Kantonsrath würde nach zweimaliger Berathung der Erheblichkeitsfrage einfach die zu revidirenden Artikel bezeichnen, ohne Revisionsantrag oder neuen Vorschlag, so daß die bloße Erheblichkeitsfrage an das Volk gebracht würde. Da man nun aus ganz verschiedenen Gründen etwas erheblich finden kann, und da man gar nicht wüßte, in welcher Richtung revidirt werden soll, so müßte diese Unsicherheit in den 13 Kreisgemeinden zu den verschiedenartigsten Auffassungen führen. Es müßte über jeden Artikel (hier also 62) besonders abgestimmt und die Resultate zusammen getragen werden. Dabei könnte es sich leicht zutragen, daß ganz widersprechende Beschlüsse herauskämen, weil gewöhnlich eine Reform eine Mehrzahl zusammenhängender Artikel beschlägt. Ein Beispiel solcher Diskussion und Abstimmung würde wol einzig dastehen in der Schweiz. Damit wäre aber die Sache nicht erledigt. Der Kantonsrath müßte nun neue Vorschläge redigiren und sie dem Volke vorlegen. Es fänden somit fünf Abstimmungen statt, drei im Kantonsrath und zwei im Volke. Ein so schleppendes und verwirrendes Verfahren kann unmöglich im Willen des Volkes liegen, welches, zumal in den demokratischen Kantonen, weitläufige Verhandlungen nicht liebt, sondern verlangt, daß man ihm fertige Entwürfe vorlege, um sie zu prüfen und dann mit Ja oder Nein zu antworten.
- 5) Beforgt man, daß durch den angewendeten Revisionsmodus der größte Bezirk ein ungeziemendes Uebergewicht erhalte, so darf man nicht übersehen, daß nach §. 177 eine Mehrheit von 41 Stimmen im Kantonsrath erforderlich ist, während der Bezirk Schwyz nur 34 Mitglieder zählt.
- 6) Endlich gibt die Bundesverfassung selbst einen unterstützenden Grund an die Hand. Es liegt in ihrer Tendenz, die Revisionen, welche in den Kantonen hie und da an zu strenge Bedingungen geknüpft

waren, zu erleichtern, nicht zu erschweren, daher der Art. 6 Litt. c. der Bundesverfassung. Daß aber im Revisionsmodus im Sinn der Beschwerde eine sehr bedeutende Erschwerung wäre, wurde hinreichend dargethan.

D. Mit Zuschrift vom 21. Juli 1855 übersandte die Regierung von Schwyz noch einen Protokollauszug aus den Verhandlungen vom 29. November 1854, woraus hervorgeht, daß nach Anregung der jetzt obwaltenden Streitfrage der Kantonsrath mit 46 gegen 5 Stimmen sich für das Verfahren aussprach, welches den Gegenstand der Beschwerde bildet. So weit die Berichterstattung der Regierung.

Bevor wir nun zur Beurtheilung der Beschwerde übergehen, müssen wir zwei Bemerkungen vorausschicken. Vorerst haben wir es hier nicht mit dem Inhalt des neuen Verfassungsgesetzes zu thun, zumal die Recurrenten selbst zugeben, daß sie in dieser Hinsicht keine Einwendung erheben können; wir verweisen daher hierüber einfach auf unsern Bericht vom 14. Mai 1855, der die eidg. Garantie empfiehlt. Sodann haben wir es eben so wenig mit dem von der Revision nicht berührten Theil der Verfassung von 1848 zu thun, indem die letztere unter Art. 4 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung fällt, wonach alle ihr widerstreitenden Bestimmungen der Kantonsverfassung aufgehoben sind. Dieses gilt jedenfalls unbedingte vom §. 2 und vom §. 33 in so fern, als der Bund keineswegs die Klöster garantirt, wol aber nichts dagegen hat, wenn ein Kanton sie garantiren will, wie dieses bei Anlaß von mehreren neuen Verfassungen erklärt worden ist. Passend und schicklich wäre es allerdings gewesen, da man doch eine Partialrevision einleitete, wenigstens den §. 2 in deren Bereich zu ziehen, statt ihn als Widerspruch in der Verfassung stehen zu lassen.

Die Beschwerde bezieht sich also nicht auf den Inhalt der Verfassung, sondern nur auf das bei der stattgehabten Revision eingeschlagene Verfahren, und die zu entscheidende Frage besteht darin: ob der Bund wegen Verfassungsverletzung interveniren und das ganze Verfahren wieder aufheben soll, weil der Kantonsrath nach seiner Auslegung der Revisionsartikel dem Volke sogleich neue Verfassungsbestimmungen in bestimmter Redaction zur Abstimmung vorlegte, statt vorher anzufragen, ob gewisse Artikel überhaupt revidirt werden sollen.

Faßt man den bloßen Wortinhalt der §§. 175—179 in's Auge, so wird man finden, daß derselbe etwas zweideutig ist, und daß er vielleicht in überwiegendem Maße zu Gunsten der Recurrenten spricht, ohne jedoch die Interpretation des Kantonsraths auszuschließen. Für diese Ansicht der Recurrenten lassen sich insbesondere anführen: das „Verlangen“ einer Partialrevision, sowol durch das Volk als den Kantonsrath unter Bezeichnung der zu revidirenden Artikel (§. 175), das Erwähnen einer Vorlegung des Revisionsantrags von Seite des Kantonsraths (§. 177 c.) und

endlich das nochmalige Erwähnen einer Abstimmung über die total oder partiell revidirte Verfassung (§. 179).

Für die Auslegung des Kantonsraths sprechen folgende Bestimmungen: Nach Art. 177 c. soll ein Revisionsantrag vorgelegt werden, und zwar erst nach zweimaliger, durch eine Zeit von drei Monaten getrennter Diskussion. Es fällt nun schwer, anzunehmen, daß unter diesem Revisionsantrag nichts anders verstanden sei, als eine Bezeichnung der zu revidirenden Artikel, und daß bloß hierüber, d. h. über die Erheblichkeit der Abänderung gewisser Artikel eine zweimalige Berathung und eine zweimalige Entscheidung (§. 177 a. b.) statt finden müsse, ohne daß dabei der Kantonsrath sich mit dem Neuen befasse, das an die Stelle des Alten gesetzt werden soll, und ohne daß das Volk bei dieser Abstimmung (§. 177 c.) wissen kann, in welcher Richtung der Kantonsrath revidiren wolle, und was man ihm Neues vorschlagen werde. Gehen die Revisionsanträge von den Massen aus, so fällt das Bedenken weg, weil diese schon wissen, in welcher Richtung sie revidiren wollen. Es ist daher weit natürlicher, anzunehmen, daß der Kantonsrath sich in der ersten Berathung mit der Erheblichkeit und in der zweiten mit dem Inhalt der Revisionsvorschläge zu befassen habe, welche letztere dann dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen sind. Zu dieser Auffassung führt auch folgender Gegensatz im §. 179. Ein Verfassungsrath hat die Revision auszuführen, wenn sie vom Volke verlangt „und beschlossen ist;“ dagegen soll der Kantonsrath sie ausführen, sobald sie von ihm nach §. 177 beantragt ist, wobei der Zusatz: „und vom Volke beschlossen ist“ nicht mehr erscheint.

Sehen wir aber ab vom bloßen Wortlaut dieser Paragraphen, so läßt sich nicht verkennen, daß der Bericht des Regierungsraths mehrere erhebliche Gründe enthält, welche vom Standpunkt der logischen Interpretation für die Ansicht des Kantonsraths geltend gemacht werden können. Wir wollen dieselben hier nicht wiederholen, sondern sie einfach Ihrem Ermessen anheimstellen; dagegen wollen wir uns umsehen, wie dieses Verhältniß im Bund und in den Kantonen sich gestalte. Wir finden überall, daß die Initiative zu Revisionen sowol dem Volke, als der gesetzgebenden Gewalt übertragen ist. Im Bunde kann die letztere eine Revision an die Hand nehmen und bis zur definitiven Volksabstimmung ganz durchführen; von einer vorläufigen Anfrage, ob das Volk revidiren wolle, ist nur dann die Rede, wenn nur eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschloß, was sich von selbst versteht, weil diese Abtheilung eben nicht die gesetzgebende Gewalt ist, also auch die voll. Initiative nicht haben kann. Wir sehen also hier gerade das System, welches die oberste Behörde von Schwyz in Anspruch nimmt, nämlich das Recht definitive Revisionsvorschläge vor das Volk zur Abstimmung zu bringen, ohne vorherige Anfrage. In den Kantonen finden wir hinsichtlich der Partialrevisionen, die uns hier allein interessieren, zwei Systeme. In manchen Kantonen übt die gesetzgebende Behörde die volle Initiative ganz in dem Sinne, wie der Kantonsrath von Schwyz, nämlich durch Anhandnahme und Ausarbeitung

neuer Verfassungsartikel ohne vorherige Anfrage. In andern Kantonen dagegen hat allerdings der Große Rath auch bei Partialrevisionen vorerst die Frage an das Volk zu stellen, ob revidirt werden soll; allein hier gewinnt diese Frage dadurch Sinn und Bedeutung, daß in diesen Kantonen die zweite Frage damit verbunden werden muß, ob das Volk die vorgeschlagene Partialrevision durch einen Verfassungsrath oder durch den Großen Rath ausführen lassen wolle. Diese zweite Frage kann aber im Kanton Schwyz nicht gestellt werden, indem sie durch die Verfassung dahin entschieden ist, daß alle vom Kantonsrath ausgehenden Revisionsanträge von ihm bis zur definitiven Volksabstimmung durchgeführt werden. Dadurch verliert eine vorherige Anfrage, ob man einzelne Artikel revidiren wolle, ohne gleichzeitig die neuen Vorschläge damit zu verbinden, allen Zweck und alle Bedeutung, und wir haben gesehen, daß die Analogien bei gleichen Verhältnissen für die Auslegung des Kantonsraths sprechen. Die Recurrenten heben als Grund einer so singulären Bestimmung die Absicht hervor, welche obgewaltet habe, die Revision nach Aufhebung des Zweidrittelsystems zu erschweren, um sie vor gefährlichen Neuerungen zu schützen, und sie berufen sich dabei auf den Druck bekannter früherer Ereignisse. Wir können aber dieses Motiv nicht für genügend halten, indem wir namentlich die Besorgnisse nicht theilen können, welche ihm zu Grunde liegen. Die angedeuteten Ereignisse haben sich unter ganz verschiedenen Bundes- und kantonalen Zuständen zugetragen und haben wol mit dem letztern ihren geschichtlichen Abschluß gefunden. Zudem gewähren die vorhandenen Revisionsartikel, auch wenn sie im Sinn des Kantonsraths ausgelegt und angewendet werden, alle wünschbare Garantie gegen Ueberstürzung, und jedenfalls so viel Garantie, als in andern Kantonen vorhanden ist, indem eine zweimalige Verathung, mit einem Zwischenraum von drei Monaten, die absolute Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsraths und endlich noch die Genehmigung des Volkes gefordert wird. Endlich ist noch zu bemerken, daß wenn das Volk des Kantons Schwyz die Ansichten der Recurrenten und ihre Besorgnisse für die Zukunft theilen sollte, was nach den neuesten Erscheinungen, nämlich der Verwerfung der Totalrevision und den Abstimmungen über die Partialrevision sehr zu bezweifeln ist, so liegt es ganz in seiner Hand, durch Beantragung eines Zusatzartikels den Revisionsmodus auf unzweifelhafte Weise festzustellen.

Durch das bisher Gesagte glauben wir gezeigt zu haben, daß von einer wirklichen oder gar absichtlichen Verletzung der Verfassung mit Grund nicht gesprochen werden könne, sondern daß es sich um die streitige Auslegung einiger Artikel handle. So wenig wir bestreiten wollen, daß die Recurrenten in gutem Glauben ihre Ueberzeugung geltend machen, eben so wenig können wir der obersten Landesbehörde von Schwyz denselben guten Glauben an die Richtigkeit ihrer Auslegung streitig machen, zumal wir aus den Akten entnehmen, daß von Anfang an mit der größten Offenheit gehandelt und in verschiedenen einleitenden Publikationen deutlich der Weg

bezeichnet wurde, welchen der Kantonsrath im Revisionsverfahren einschlagen werde, ohne daß zu jener Zeit, d. h. während des Verfahrens, von einer Beschwerde oder Protestation etwas bekannt wurde. Wenigstens bei den Bundesbehörden ist damals keine solche eingekommen. Wenn wir uns nun auf dem Standpunkt befinden, daß nicht etwa eine erweisliche Verletzung der Verfassung durch Gewalt, List oder irgend eine unerlaubte Absicht vorliegt, sondern daß zwei Auslegungen einiger Verfassungsartikel vorhanden sind, welche beide mehr oder minder Berechtigung haben, so müssen wir auf die natürliche Frage kommen: Wer ist der Ausleger der Verfassung von Schwyz? Sind es die Bundesbehörden und liegt es in ihrer Stellung, dem Kanton eine Auslegung zu geben, und zwar gegenüber der Ansicht der obersten Behörde und der großen Mehrheit des Volkes? — Ohne das Recht der Bundesbehörden, in streitigen Fällen eine Entscheidung zu geben, mißkennen zu wollen, glauben wir, daß dieselben unter solchen Umständen ein wesentliches Gewicht auf diejenige Interpretation legen sollen, welche der Kanton selbst von seiner Verfassung gibt, und daß sie nur dann davon abweichen, nur dann interveniren sollen, wenn in dieser Auslegung Unbill, Gefährde oder Unterdrückung liegt. Hier hat nun aber der Kanton auf die unzweideutigste Weise die streitigen Artikel interpretirt. Vorerst hat der Kantonsrath am 29. November 1854 die streitige Frage der Auslegung der Revisionsartikel berathen und dieselbe mit 46 gegen 5 Stimmen, also beinahe einstimmig entschieden. Dieses Stimmenverhältniß schließt wol die Annahme aus, daß es sich um einen Parteisieg oder um unlautere Hintergedanken gehandelt habe. Aber noch mehr, auch das Volk hat interpretirt und entschieden. In zehn Kreisen ging die Abstimmung in der vom Kantonsrath angeordneten Weise ganz ungestört und ohne irgend einen Widerspruch vor sich, während nur in drei Kreisen diese Form des Verfahrens als verfassungswidrig bezeichnet wurde. Wir halten das Gewicht dieser vollendeten Thatsache für sehr erheblich und für entscheidend, ohne besorgen zu müssen, daß man bei obschwebender Sachlage uns vorwerfen könne, wir stellen eine Theorie auf, nach welcher eine Mehrheit die Minderheit beliebig unterdrücken könne.

Wir haben bereits gezeigt, daß und warum wir in der Auslegungsweise des Kantonsrathes keine Unbill und Gefährde zu erblicken vermögen. Es ist aber unsers Erachtens nach ein anderer Gesichtspunkt in's Auge zu fassen. Wenn es sich darum handelt, wegen einer angeblich formwidrig stattgehabten Abstimmung ein ganzes Volk zu einer neuen Abstimmung zu berufen, so wird man sich gewiß auch die Frage stellen müssen: Ist denn durch die fehlerhafte Abstimmung eine Meinung unterdrückt und somit ein wirkliches, materielles Unrecht verübt worden? Wir müssen auch diese Frage verneinen. Als der Kantonsrath seinen, in bestimmten Vorschlägen bestehenden Revisionsantrag an das Volk brachte, hat er jedenfalls alles gethan, was die §§. 175 und 177 der Verfassung von ihm verlangten; er hat nämlich einen aus bestimmt bezeichneten Artikeln bestehenden Re-

visionsantrag vorgelegt. Wenn er noch ein Mehreres that, d. h. die neuen Vorschläge sogleich beifügte, so kann das jedenfalls nicht eine Nullität begründen. Es stand nun den Aktivbürgern vollständig frei, diesen Antrag aus formellen oder materiellen Gründen zu verwerfen; alle konnten das thun, welche das Verfahren für verfassungswidrig hielten, und es ist somit keine politische Ansicht oder Richtung unterdrückt worden, sondern alle Meinungen konnten sich geltend machen. Die Abstimmung ist daher jedenfalls eine gültige; und falls die Auslegung der Recurrenten die richtige wäre, so könnte daraus höchstens folgen, daß man nun nach S. 179 die nämlichen Vorschläge noch einmal der Volksabstimmung unterwerfen müsse. Es läßt sich denken, welchen Eindruck es auf das Volk machen müßte, wenn man einer bloßen Form zu lieb eine jedenfalls legal stattgehabte Abstimmung noch einmal über die nämlichen Punkte wiederholen ließe. Oder wäre es etwa erwünscht, das neue Verfassungsgesetz möglicherweise wieder zu verwerfen? Enthält dasselbe etwa, ungeachtet es vom Volke genehmigt wurde, gefährliche Neuerungen, wesentliche Grundsätze, die dem Lande großen Nachtheil drohen? — Auch dieses ist zu verneinen. Außer einem Revisionsartikel, der jedenfalls so abgeändert werden mußte, enthält es eine Reduktion der Anzahl der Richter und einige andere Aenderungen in der Organisation der Justiz und in den Kompetenz-Bestimmungen, alles Gegenstände von untergeordneter Natur. Sowol die Beschwerdeschrift, als der Bericht der Regierung läßt deutlich durchblicken, daß dieses ganze Verfassungsgesetz als etwas ziemlich Unerhebliches betrachtet werde. Also auch in dieser Richtung ist wieder keinerlei materielles Interesse vorhanden, auf eine vollendete Thatsache, wie eine Volksabstimmung ist, zurück zu kommen. Man sieht auch, daß es den Recurrenten nicht eigentlich darum zu thun ist, sondern daß sie Besorgnisse für die Zukunft hegen. Hier müssen wir aber wiederholen, daß Volk und Kantonsrath von Schwyz es in ihrer Hand haben, durch eine supplementarische Verfassungsbestimmung die Sache für alle Zukunft definitiv zu reguliren.

Aus diesen Gründen geht unsere Ansicht dahin, daß für den vorliegenden Fall der Beschwerde keine weitere Folge zu geben sei, und daß es nicht in der Stellung der Bundesbehörden liege, eine auf künftige Fälle bezügliche, allgemeine Interpretation der schwyzerischen Revisionsartikel zu erlassen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident! Herren Nationalräthe! die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Präsident: **Stämpfli.**

Der Kanzler: **Schies.**

Bericht des Bundesrathes an den h. schweiz. Nationalrath über eine Beschwerde gegen die Verfassungsrevision von Schwyz. (Vom 18. Februar 1856.)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1856 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 15 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | --- |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 29.03.1856 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 231-241 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 001 861 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.