

DIE BUNDESVERFASSUNG VOM 12. SEPTEMBER 1848: GRÜNDUNGSAKT DER MODERNEN SCHWEIZ

Völkerfrühling

Am 12. September 1848 fand im heutigen Restaurant Äusserer Stand, lediglich einen Steinwurf vom späteren Bundesplatz entfernt, eine Amtshandlung von grösster Bedeutung statt. An diesem Tag beendete der Berner Alexander Funk als Präsident der eidgenössischen Tagsatzung die von dieser zwischen dem 15. Mai und dem 27. Juni geleistete Arbeit. Nachdem er festgestellt hatte, dass die Kantone die von der im Februar eingesetzten Revisionskommission erarbeitete Verfassung angenommen hatten, verkündete er den entsprechenden Beschluss, mit dem der Text bestätigt wurde. In Artikel 3 des Beschlusses steht: «Die Tagsatzung wird die zu Einführung der Bundesverfassung erforderlichen Bestimmungen sofort von sich aus treffen.»

So endete ein bedeutendes Kapitel der Schweizer Geschichte, das mit dem Sonderbundskrieg im Herbst 1847 begonnen hatte. Dabei setzte sich der Wunsch durch, die Schweiz mit neuen Institutionen auszustatten, um den seit einem halben Jahrhundert schwelenden Konflikt zwischen den Anhängern der Ideen aus der Französischen Revolution und den Verfechtern einer Schweiz beizulegen, deren Wesen sich ihrer Ansicht nach aus der alten Eidgenossenschaft heldenhafter Zeiten als Gesamtgebilde aus vollständig souveränen Kantonen ergab. Die auf diese Weise von ihren Altlasten befreite Eidgenossenschaft erschien folglich im neuen Gewand eines «Bundesstaats». Ein veritables Meisterstück, wenn man bedenkt, dass die benachbarten Grossmächte, die jeglichen ohne ihren Segen vorgenommenen Veränderungen in der Schweiz feindselig gegenüberstanden, noch nicht sicher waren, was sie von der Arroganz dieser Eidgenossen zu halten hatten, die keine Vernunft annehmen wollten.

Franzosen, Österreicher und Preussen hatten jedoch andere Probleme. Die seit dem 22. Februar in Paris wütenden Unruhen sorgten für grosse Verunsicherung in den europäischen Monarchien. Der 23. Februar wurde sogar von einer Schiesserei überschattet. König Louis-Philippe weigerte sich, auf das Volk schießen zu lassen, und dankte am 24. Februar ab. Die Zweite Republik war geboren! Am selben Tag diskutierten die von der Tagsatzung für die Ausarbeitung des künftigen Grundgesetzes der Schweiz ernannten Gesandten hitzig über die kurz vor der Einführung im ganzen Land stehende Pressefreiheit, das bereits weitgehend praktizierte Petitionsrecht und vor allem die Niederlassungsfreiheit: Sollte dieses Recht auch auf Juden und Mittellose ausgedehnt werden? Die in Paris angezündete Lunte setzte ganz Europa in Brand. Der Völkerfrühling hatte begonnen und führte die alten europäischen Monarchien an den Rand des Abgrunds.

Anfang März schwappte die revolutionäre Welle über den Rhein, machte allerdings vorher noch einen Umweg über Neuenburg: Am 1. März marschierte der durch die Ereignisse in Paris angestachelte Fritz Courvoisier an der Spitze einer Kolonne von rund 100 Mann vom Jura herunter und besetzte das Schloss Neuenburg, den an das preussische Lehen geschmiegt Sitz der Macht. Der Handstreich gelang, die Anhänger der Königs mussten aufgeben und die Radikalen übernahmen die Macht im Kanton. Die Tagsatzung liess sich nicht von ihrer verfassungsgebenden Arbeit ablenken, schickte aber dennoch zwei Abgesandte, die – nicht ohne Befriedigung – nur noch den Ausgang der Geschehnisse feststellen konnten. Auf diese Weise stiess der Kanton Neuenburg, der sich im Sonderbundskrieg für neutral erklärt und es vorgezogen hatte, sich nicht an den laufenden Arbeiten für die neue Verfassung zu beteiligen, zum Kreis der Sieger. Ohne den gegen seine Freunde durchgeführten Staatsstreich gutzuheissen, befasste sich der preussische König Friedrich Wilhelm IV. vorerst nicht mehr mit dem Thema seines Schweizer Fürstentums.

Zwischen dem 15. und 20. März wurden nämlich in Berlin ebenso wie in Mailand Barrikaden errichtet, und in Wien, Budapest und Prag brachen Unruhen aus. Die Schweiz war von revolutionären

Brandherden umgeben. Der preussische König glaubte, seine aufbegehrenden Untertanen besänftigen zu können, indem er sich vor den sterblichen Überresten derer verneigte, die in jenen blutigen Tagen in der Hauptstadt gefallen waren, und versprach umfangreiche Reformen. Damit verärgerte er aber nur die Extremisten innerhalb seines Regimes. In Wien hoffte Kaiser Ferdinand, sich mit dem Versprechen einer Verfassung und der Entlassung seines Kanzlers Metternich aus der Affäre ziehen zu können. Der Fürst war seit mehr als drei Jahrzehnten gegen jedes Zugeständnis an die Revolutionäre gewesen und wurde nicht müde, strengste Massnahmen gegen die Eidgenossenschaft zu fordern, die sich gegenüber politischen Flüchtlingen aus ganz Europa so gastfreundlich zeigte.

Der Beginn des Sommers läutete dann allerdings die schrittweise Rückkehr zur autokratischen Ordnung ein. In Paris setzte die Regierung den Experimenten der sozialen Republik ein Ende und schlug die Unruhen im Juni nieder. Während die Schweizerinnen und Schweizer im September ihre brandneue Verfassung feierten, wurde im Grossherzogtum Baden die kurzlebige «deutsche Republik» im Keim erstickt, und auch in Italien schwand nach der Niederlage des Königs von Sardinien-Piemont gegen die österreichischen Truppen zwei Monate zuvor die Hoffnung nach und nach. Zeitgleich wurde jedoch Mitteleuropa von einer neuen Welle von Aufständen erfasst, die den österreichischen Kaiser Ferdinand zwangen, zugunsten seines Neffen Franz-Joseph I. abzudanken. Der Aufstand endete im Debakel, und schliesslich konzentrierten sich die letzten Hoffnungen der Demokratieverfechter auf die am 18. Mai in Frankfurt feierlich eröffnete Deutsche Nationalversammlung. Der Traum eines Grossdeutschlands mit Preussen und Österreich unter demselben Banner erschien zwar rasch als illusorisch, aber dass der preussische König die ihm von einer Parlamentskammer angetragene Krone akzeptieren könnte, war immer noch möglich. Und wenige Monate später sollte dies auch tatsächlich geschehen.

Im Herbst 1848 entdeckte sich die Schweiz unter dem wohlwollenden Blick Grossbritanniens in ihrer neuen Gestalt als unabhängiger Bundesstaat, dem es gelungen war, den mitten in Revolutionen ohne zu diesem Zeitpunkt gesicherten Ausgang steckenden kontinentalen Monarchien die Vision ihrer eigenen Zukunft aufzuzwingen. Für die Engländer war die Sache klar: Im Namen der von ihnen bereits seit 1815 postulierten Stabilität auf dem Kontinent würden sie keinerlei Konflikt um die noch fragile Eidgenossenschaft tolerieren. Letztere sollte diese Unterstützung denn auch noch oft benötigen, um gegen die Meinung ihrer Nachbarn zu ihren mutigen Entscheidungen zu stehen. Wie aber hatte es die Schweiz geschafft, sich in einem derart unsicheren Umfeld einen so besonderen Platz zu erkämpfen? Zweifellos wusste sie das damals in Europa herrschende Chaos zu nutzen. Für den Genfer Louis Rilliet de Constant, Mitglied der Revisionskommission, gaben die Februar-Barrikaden der Schweiz ihren Handlungsspielraum zurück. Daneben sind jedoch noch weitere Faktoren zu berücksichtigen.

Vom Grauholz nach Gisikon

An dieser Stelle ist ein kleiner Exkurs in die Vergangenheit angezeigt: 1798 wurde eine «eine und unteilbare» Republik nach französischem Vorbild geschaffen. Die Niederlage der Berner in der Schlacht am Grauholz besiegelte das Ende der Alten Eidgenossenschaft. Die Republik verlieh der Vorstellung einer jenseits sprachlicher und religiöser Unterschiede geeinten Schweiz Gestalt, und mit der Verfassung vom 12. April 1798 wurden die grossen, aus der Französischen Revolution hervorgegangenen Grundsätze wie die öffentlichen Freiheiten und die Gewaltenteilung eingeführt. Die ehemaligen Untertanengebiete wie das Waadtland wurden selbstständig und erhielten den gleichen Rang wie die Alten Orte, die alle zu Departementen wurden. Als Ableger Frankreichs wurde die Helvetische Republik jedoch zum Schlachtfeld Europas und versank schnell im Chaos. Die Anhänger des neuen Systems und die Verfechter der alten, rein föderalistischen Ordnung verübten

insgesamt vier Staatsstrieche. Und schliesslich sorgten die Übergriffe der «Befreier» vor allem in der Innerschweiz für Unmut in der Bevölkerung.

Der ständigen Unruhe in diesem für ihn strategisch wichtigen Gebiet überdrüssig, liess Napoleon 1802 in Paris eine Versammlung einberufen. Das Ergebnis war die Mediationsakte, mit der die Alte Eidgenossenschaft wiederhergestellt wurde, wobei die Unabhängigkeit der ehemaligen Untertanengebiete erhalten blieb. Aargau, Graubünden, St. Gallen, Tessin, Thurgau und Waadtland wurden zu gleichberechtigten Kantonen im Einflussbereich Frankreichs. Nach Napoleons Sturz herrschte grosse Besorgnis. Bern forderte die Wiederherstellung der vor der Revolution herrschenden Bedingungen mit den Dreizehn Alten Orten und ihren Untertanengebieten. Nach einer schweren Geburt und unter dem Druck der ausländischen Mächte schlossen die Eidgenossen letztlich den Bundesvertrag von 1815. Dieser bestätigte die Schweiz in ihren Institutionen der Mediationsakte mit ihren 19 Kantonen, zu denen bald darauf Genf, Neuenburg und das Wallis stossen sollten. Vor allem aber wurde sie am Wiener Kongress für unabhängig und neutral erklärt – allerdings unter strenger Aufsicht.

Die Grossmächte wollten die alte Ordnung wiederherstellen, setzten dies jedoch nur sehr unvollständig um, und die diesem Willen untergeordnete Eidgenossenschaft wurde wie vor 1798 von einer Tagsatzung regiert. Diese setzte sich aus den Abgesandten der Kantone zusammen, die gemäss den Weisungen ihrer Regierungen abstimmten. Dennoch waren im Bundesvertrag zum ersten Mal leicht zentralistischere Institutionen im Militärbereich enthalten. Die Eidgenossenschaft blieb jedoch ein schwaches Gebilde. Als Pufferstaat zwischen Österreich und Frankreich musste sie der von den gegen Napoleon siegreichen Mächten angeführten und von Metternich für die Sicherstellung der Wiener Ordnung geschmiedeten Heiligen Allianz beitreten. Diese Mächte mischten sich überdies regelmässig in die Angelegenheiten der Schweiz ein, um diese zu zwingen, ihre Regeln gegen mutmassliche europäische Unruhestifter zu verschärfen, die von revolutionären Idealen beseelt Zuflucht in der Schweiz fanden. Die Schweizer Kantone waren zwar «wiederhergestellt», blieben jedoch weniger autoritär als ihre Nachbarn.

Ab den 1820er-Jahren entstand mit den Liberalen überall in Europa eine Bewegung, die darauf erpicht war, gegen die jegliche politische Reformen ablehnenden Mächte zu kämpfen. Als Erben der Aufklärung forderten sie Verfassungen, die die Rechte des Einzelnen, die Gewaltenteilung und bis zu einem gewissen Grad die Souveränität des Volkes über eine repräsentative Demokratie gewährleisteten. Erfolgreich waren sie allerdings nur in Frankreich mit der Julirevolution von 1830, in Belgien, das bald danach unabhängig wurde, und vor allem in den Schweizer Kantonen. Sie wurden von der Entstehung eines Bürgertums getragen, zu dem die Grossunternehmer der Industrie und der Finanzbranche, aber auch die aus Berufen wie den Wirten bestehende Mittelschicht, die vom Aufschwung des Handels profitierte, und die Vertreter der freien Berufe gehörten. Eine Zeit lang konnten sie sogar auf die Unterstützung der Arbeiterschaft zählen. Diese neuen, vor allem in den Kantonen des Mittellandes starken gesellschaftlichen Schichten wollten an der Macht teilhaben und sollten dieses Ziel auch erreichen. Ab 1831 wurden in diesen Kantonen liberale Verfassungen eingeführt. Allerdings meldeten sich auch die demokratischeren ländlichen Gebiete wie St. Gallen zu Wort, wo ein Vetosystem eingeführt wurde, mit dem ein vom Parlament angenommenes Gesetz angefochten werden konnte. Stimmenthaltungen galten jedoch als Nein-Stimmen. Der Kanton Basel-Landschaft, der sich 1833 von Basel abspaltete, und der katholische Kanton Luzern übernahmen dieses System.

Die mit dem Nimbus ihrer Erfolge umgebenen liberalen Bewegungen stiessen jedoch schnell an ihre Grenzen. Sie waren auf einen Staat fixiert, der sich nur um den Bau der für die Wirtschaft nützlichen Infrastrukturen kümmern sollte, und erkannten nicht die neue Rolle, die dieser nach und nach

übernahm. Sie dachten, Bildung sei die Antwort auf alle durch die zunehmende Industrialisierung verursachten gesellschaftlichen Probleme. Es gelang ihnen auch nicht, die Institutionen des Landes zu reformieren, obwohl viele die Schwäche des Bundesvertrags beklagten, der kein Revisionsverfahren enthielt. Die Grossmächte hatten damals auch nicht die Absicht, die Schweiz selbst über ihre Zukunft entscheiden zu lassen. Zerrissen zwischen einem den katholisch-konservativen Kräften nahestehenden Flügel, der einen Abbau der kantonalen Kompetenzen ablehnte, und einer Strömung, die ein neues institutionelles Dach für die Schweiz forderte, gelang es den Liberalen nicht, einen Kompromiss zu finden. 1832 wurde ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet. Dieser sah insbesondere einen Bundesrat vor und setzte sich für eine Zentralisierung bestimmter Aufgaben ein, scheiterte jedoch. Im Jahr darauf schlug ein weiterer Versuch ebenfalls fehl. Die in diese Texte gegossenen Ideen waren aber nicht verloren.

Der dritte Misserfolg war dann der Religionsfrage geschuldet. Die Liberalen waren schnell bereit, Glaubensfragen im Namen der von ihnen gepredigten Toleranz in den privaten Bereich zu verbannen, jedoch nicht imstande, einen konstruktiven Dialog mit den katholisch-konservativen Kreisen der Innerschweiz sowie der Kantone Freiburg und Wallis zu führen. Es folgte ein Überbietungswettbewerb: Auf das Siebnerkonkordat, das entgegen den Bestimmungen des Bundesvertrags die Grundlagen eines Bündnisses der liberalen und auf den Schutz ihrer Verfassungen erpichten Kantone schuf, reagierten die Katholiken mit dem vom Papst unterstützten Sarner Bund, dem auch die Basler beitraten. Mit den Badener Artikeln von 1835 wuchs das Unbehagen in den katholischen Kantonen noch mehr, weil auf diese Weise die staatliche Kontrolle über die Kompetenzen der Kirche weiter ausgebaut werden sollte. Und schliesslich besiegelte ein letztes Thema das Kapitel des Liberalismus an der Macht: die Emigrantfrage. Diese wurde ab 1830 wieder aktuell, und nach dem von der Schweiz aus versuchten Einmarsch im Königreich von Sardinien-Piemont 1834 und der Affäre Louis-Napoléon 1838 – um nur zwei Beispiele zu nennen – nahm der Druck aus dem Ausland zu. Die Versuchung bestimmter Kantonsregierungen, den Befehlen der Grossmächte nachzugeben und härter gegen die Flüchtlinge vorzugehen, verursachte grosses Missfallen.

Diese verschiedenen Fragen spielten dem linksliberalen Flügel in die Karten. Die sogenannten «Radikalen» erwarteten ab 1831 mehr Begeisterung für eine Zentralisierung des Landes und forderten die Einberufung einer konstituierenden Versammlung. Ab 1835 waren sie besser organisiert und begannen ihren liberalen Gegner zu triezen. Gleichzeitig polemisierten sie immer heftiger gegen die Katholisch-Konservativen, die als Gegner jeglichen Fortschritts und jeglicher institutionellen Reform in der Schweiz betrachtet wurden. Die Radikalen prangerten die Flüchtlingspolitik der Liberalen an und waren auch dabei, als im Anschluss an einen Aufstand im Aargau 1841 beschlossen wurde, entgegen dem Bundesvertrag und unter den Augen einer untätigen Tagsatzung die acht Klöster des Kantons zu schliessen. Die über einen derartigen Verstoss gegen den Bundesvertrag erbosten Katholiken protestierten. Nur die Frauenklöster wurden wieder eröffnet. Und die Radikalen standen ebenfalls an vorderster Front beim Protest gegen die Entscheidung der Luzerner im Jahr 1844, die Leitung des Bildungswesens den Jesuiten anzuvertrauen. Die von Konstantin Siegwart-Müller geleitete Luzerner Regierung wollte provozieren, und die Radikalen, die selbst nicht mit ähnlichen Methoden geizten, reagierten unverzüglich.

Zwei Freikorps-Operationen wurden gegen den Kanton Luzern durchgeführt, aber beide scheiterten kläglich. Die Eskalationsspirale schien sich jedoch unaufhaltsam zu drehen, umso mehr als sich die Wirtschaftslage zusehends verschlechterte. Der wachsende Hass auf die Jesuiten bedeutete für die Radikalen allerdings eine unverhoffte Unterstützung. So malten die Waadtländer Radikalen das Gespenst der Jesuiten an die Wand und zwangen die liberale Regierung im Februar 1845 friedlich

zum Rücktritt. Die Macht übernahm Revolutionsführer Henri Druey. Im Jahr darauf wandte sich dann die Genfer Bevölkerung nach einer etwas gewalttätigeren Revolution den Radikalen zu. Im Anschluss daran erhielt auch Bern unter der Leitung von Ulrich Ochsenbein, dem Anführer des zweiten Freischarenzugs, sowie von Jakob Stämpfli an der Urne eine radikale Regierung. Und schliesslich folgte Zürich mit Jonas Furrer und Alfred Escher.

Die abgeschottete Schweizer Wirtschaft mit ihrem Landwirtschaftsschwerpunkt in der Innerschweiz, ihren Handelsleuten in der Ostschweiz, ihren Händlern und Bankiers in Basel und Genf sowie ihrer wachsenden Industrie in Zürich und im Jura verunmöglichte ebenfalls jede koordinierte Politik zwischen den Kantonen, die an ihren Partikularinteressen und unzähligen Zöllen festhielten. Der freie Warenverkehr in der Schweiz wurde dadurch stark behindert. Darunter litten auch die Beziehungen zum Ausland, und den Unternehmern gelang es nur mit Mühe, die entsprechenden Schwierigkeiten zu überwinden. Als eine Kartoffelkrankheit Europa von Irland über einen Teil Frankreichs und die Schweiz – vor allem die Ostschweiz – bis nach Deutschland heimsuchte, wurde die Lage noch schlimmer. Vor diesem Hintergrund wechselte der Bezirk Gaster im Kanton St. Gallen im Mai 1847 unerwartet ins radikale Lager und verschaffte diesem so eine Mehrheit im Kantonsrat. Möglicherweise hat die als mangelhaft beurteilte Bewältigung der Wirtschaftskrise durch die Behörden zu diesem Ergebnis beigetragen. Vor allem aber erhielten mit diesem Wechsel in St. Gallen die Radikalen die Mehrheit in der Tagsatzung.

Als dann im Juni 1846 die Existenz des am 11. September des Vorjahres von den katholisch-konservativen Kantonen, die ausserdem geneigt waren, mit ausländischen Mächten zu paktieren, geschlossenen Sonderbunds bekannt wurde, fiel die Reaktion heftig aus, und die Tagsatzung verbot den Sonderbund am 20. Juli 1847. Der Krieg rückte immer näher und die beiden Lager brachten sich in Stellung. Die Militäroperationen dauerten vom 3. bis 29. November 1847. Die eidgenössische Armee unter dem Kommando des Genfer Konservativen Guillaume-Henri Dufour errang einen Blitzsieg. Die entscheidende Schlacht fand am 23. November in Gisikon nahe Luzern statt. Die rund um einen von der Politik dominierten Kriegsrat organisierten, zahlenmässig unterlegenen, mit weniger Mitteln ausgestatteten und aufgrund der geografischen Zersplitterung ihrer Gebiete strategisch angreifbaren aufständischen Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Luzern, Zug, Freiburg und Wallis hatten keine Chance.

Dufour bemühte sich jedoch, einen «sauberen» Feldzug zu führen, bei dem unnötige Schlachten und unangebrachtes Verhalten der eidgenössischen Truppen maximal begrenzt werden sollten. Da der Konflikt so schnell entschieden war, konnten die Grossmächte keine angemessene Antwort vorbereiten. Sie verspürten ohnehin keine besondere Lust, diese dreisten Schweizer in ihre Schranken zu weisen, und vor allem die Engländer waren nicht darauf erpicht, wegen der Schweizer Radikalen einen Flächenbrand in Europa zu riskieren. Und die Abdankung des französischen Königs Louis-Philippe besiegelte schliesslich die Frage einer Intervention. Als die Waffen schwiegen, konnten sich die Eidgenossen unter dem Schutz der «Februarbarrikaden», wie Rilliet de Constant verkündete, vorerst gelassen wieder ihren Geschäften widmen.

Aufnahme der Arbeit durch die Tagsatzung

Unmittelbar nach Bekanntwerden des Ergebnisses aus St. Gallen hatte sich die Tagsatzung der Verfassungsfrage angenommen. Dann wurde die Arbeit durch den Krieg unterbrochen, aber am 16. Februar 1848 unter dem Vorsitz des Berner Regierungsratspräsidenten Ulrich Ochsenbein wieder aufgenommen. Bern war damals «Vorort» und führte daher den Vorsitz der Tagsatzung. Eine von Ochsenbein präsierte Revisionskommission wurde eingesetzt, in der die Crème de la Crème der Schweizer Politik vertreten war: aus Zürich der Regierungspräsident und künftige erste

Bundespräsident Jonas Furrer, aus dem Waadtland der Revolutionsführer und künftige Bundesrat Henri Druey, aus St. Gallen Landammann Wilhelm Naeff, aus dem Aargau Dufours Generalstabschef aus dem Sonderbundskrieg Friedrich Frey-Hérosé und aus Solothurn Joseph Munzinger. Der Thurgau entsandte seinen starken Mann Johann Konrad Kern und das Tessin Giacomo Luvini, der jedoch wegen seiner Verantwortung für eine der wenigen Niederlagen der eidgenössischen Armee im Krieg geschwächt war und deshalb den der italienischsprachigen Schweiz zustehenden Bundesratssitz nicht erhielt.

Genf hätte durch den unbestrittenen Anführer der dortigen Radikalen James Fazy vertreten sein sollen. Dieser verzichtete jedoch und wurde durch seinen Verbündeten und künftigen Rivalen Rilliet de Constant ersetzt. In den katholisch-konservativen Kantonen, die den Krieg verloren hatten, war die Sache komplizierter. Es wäre unvorstellbar gewesen, einen der Anführer des untergegangenen Sonderbunds zu entsenden. Deshalb wandte man sich an die wenigen radikalen Politiker dieser Kantone. Luzern ernannte Jakob Robert Steiger, den der zweite Freischarenzug in seinem Kanton an die Macht hätte bringen sollen, und Schwyz schickte Melchior Diethelm, der der Gnade der kurz vor der Machtübernahme in seinem Kanton stehenden Konservativen ausgeliefert war, aber dennoch eine zentrale Rolle spielen sollte. Den Walliser Sitz erhielt Franz Kaspar Zen Ruffinen, Vizepräsident der dank der eidgenössischen Armee an die Macht gekommenen Regierung von Maurice Barman, und Freiburg wurde durch den hochgeachteten Rechtsprofessor Jean-François-Marcellin Bussard vertreten. Mit Ausnahme von Ochsenbein, Druey, Rilliet de Constant und Steiger enthielt die Kommission keine «extremen» Radikalen.

Die Tagsatzung beschloss, sich über ihre Revisionskommission selber mit der Arbeit zu befassen, die zu der so heiss ersehnten Verfassung führen sollte. Die den eingefleischtesten Radikalen besonders am Herzen liegende Idee einer vom Schweizer Volk gewählten konstituierenden Versammlung wurde verworfen, denn gemäss Bundesvertrag war die Tagsatzung die einzige Institution, die berechtigt war, sich mit eidgenössischen Angelegenheiten zu befassen, obwohl der Auftrag, den sie sich gegeben hatte, in keinem Text verankert war. Dennoch war ihr sehr wohl bewusst, dass sie nicht zu sehr an den veralteten Ritualen der «traditionellen» Tagsatzung kleben durfte. Deshalb beschloss sie, dass die Kommissionsmitglieder völlig unabhängig und frei von Anweisungen ihrer jeweiligen Regierung handeln sollten – ein krasser Bruch mit den uralten Gepflogenheiten der Tagsatzung. Kern und Druey wurden damit beauftragt, den künftigen Entwurf zu erstellen. Die Kommission musste allerdings nicht bei null anfangen. Sie wollte zwar eine Abkehr von der Vergangenheit, schloss aber einen Verweis auf die eine oder andere Bestimmung der Mediationsakte oder des Bundesvertrags nicht aus, wie die Vorschriften über die Organisation der äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft zeigen sollten.

Die Arbeit wurde auf vier Sektionen aufgeteilt, und der Aufbau des künftigen Entwurfs orientierte sich stark an dem 1832 abgelehnten Text, dessen Hauptverfasser Gallus Baumgartner aus St. Gallen und Pellegrino Rossi aus Genf gewesen waren. Die Idee, die Arbeit der Kommission öffentlich zu machen, wurde nach einer langen Debatte deutlich verworfen. Hatte man Angst vor einem möglicherweise lähmenden Druck, während die Wunden des Krieges noch bei Weitem nicht verheilt waren? Oder wollte man in einem von Kriegen erschütterten Europa, dessen Regierende einer ungesunden Wissbegier verdächtigt wurden, lieber vor neugierigen Blicken geschützt arbeiten? Die Verfechter einer öffentlichen Arbeit als einem der grossen Kämpfe der Liberalen in den 1820er-Jahren machten hingegen geltend, dass zu viel Diskretion möglicherweise falschen Interpretationen Tür und Tor öffnen und wie alles, was hinter verschlossenen Türen ausgeheckt wird, Misstrauen säen könnte. Die Gegner gaben jedoch nicht auf und führten pragmatische Argumente ins Feld: Ein öffentliches Arbeiten würde die Diskussionen auf bedauerliche Weise verlängern und die freie

Meinungsäusserung besser gewährleisten. Die einzige Quelle, um etwas über den Inhalt der Diskussionen zu erfahren, ist das vom Tagsatzungskanzler Johann Ulrich Schiess verfasste Protokoll. Glücklicherweise lässt sich die kühle amtliche Berichterstattung dank mehrerer, von Kommissionsmitgliedern erstellter Berichte aus der Anonymität holen.

Die Arbeit wurde von einer grossen Frage beherrscht: Sollte die Schweiz wie von den engagiertesten Radikalen gefordert im Sinne einer nationalen Einheit gemäss den Ideen der Helvetischen Republik konzipiert werden? In diesem Rahmen hätten die Kantone als Relikte einer alten Schweiz nur noch eine symbolische Bedeutung gehabt. Oder sollte im Gegenteil der Föderalismus als unverrückbarer Sockel der Schweiz betrachtet werden, ohne den die Idee einer Schweiz, die sich in ihrer Einheit verstehen konnte, an sich zugrunde gegangen wäre? In diesem Fall musste den Kantonen in der verfassungsrechtlichen Struktur des Landes Vorrang eingeräumt und die von niemandem grundlegend bestrittene Relevanz der eingeleiteten Zentralisierung dem Gebot der kantonalen Souveränität untergeordnet werden. Man war sich bewusst, dass im Fall der Schweiz die Idee einer «Nation» per se künstlich war: Sie konnte nur in dem aus der Gegensätzlichkeit von hemmenden Faktoren und Gründungsbestrebungen entstehenden Zusammenwirken Gestalt annehmen. Neben diesen philosophischen Fragen ging es auch um das Schicksal der voll und ganz dem Föderalismus verschriebenen Besiegten des Sonderbunds: Welchen Platz sollten sie in der entstehenden Eidgenossenschaft einnehmen?

Die Mutter aller Schlachten: ein neu erfundener Föderalismus

Die Frage «Föderalismus oder Zentralismus» kristallisierte sich an der Ausgestaltung der Legislative, die die Schweiz erhalten sollte, während der Grundsatz einer begrenzten Souveränität der Kantone in Artikel 3 der Verfassung deutlich verankert wurde. Ochsenbein sprach sich bereits bei seiner Eröffnungsrede für ein Zweikammersystem aus. Die Debatte begann am 7. März. Gemäss dem Publizisten Rolf Holenstein war dies auch der dramatischste Tag in der Zeit, in der unsere Verfassungsordnung geduldig Schritt für Schritt aufgebaut wurde. Der Waadtländer Radikale Henri Druet bevorzugte hingegen ein Einkammersystem mit einem Vetorecht für die Kantone bei den bedeutendsten Geschäften. Dabei wurde er von Wilhelm Naeff unterstützt, der allerdings den Kantonen je nach Art des zu behandelnden Geschäfts ein unterschiedliches Gewicht geben wollte. Der Solothurner Liberale Josef Munzinger wiederum votierte wie Jonas Furrer und die kleinen Kantone für den Status quo. Das Zweikammersystem kannten die Kommissionmitglieder sehr gut: Der Genfer Fazy, der Berner Karl Albrecht Kasthofer und vor allem der Luzerner Arzt und Philosoph Ignaz Paul Vital Troxler hatten sich schon früher dafür eingesetzt. Da es jedoch als zu teuer empfunden wurde, vermochte es kaum zu begeistern, schien sich aber am Ende der Sitzung trotzdem durchzusetzen. Schon am nächsten Tag wurde allerdings wieder alles in Frage gestellt.

Zwei Wochen später, am 22. März, kam das Thema erneut aufs Tapet. Alle wiederholten ihre Argumente, und Ochsenbein drohte, die Arbeit zu unterbrechen, wenn sich keine annehmbare Lösung abzeichne. Das wäre allerdings eine Katastrophe gewesen, doch plötzlich sorgte ein Mann für eine Sensation: Der Schwyzer Delegierte und Arzt Melchior Diethelm ergriff das Wort. Die konservativen Kräfte seines Kantons waren stark im Aufwind und brachten ihn in grosse Bedrängnis. In Bern setzte er deshalb alles auf eine Karte. Nachdem er dem amerikanischen Modell, das den Anhängern des Zweikammersystems seit Jahrzehnten als Referenz gedient hatte, lange skeptisch gegenüber eingestellt gewesen war, änderte er seine Meinung und argumentierte, dass diese Lösung den einzig akzeptablen Ausweg biete – selbst für die Innerschweizer Kantone. Diese hatten eine Zeit lang auf ein Scheitern der Kommissionsarbeit gesetzt und gehofft, dass die ganze Vorlage vom Volk in den verschiedenen Kantonen versenkt würde. Diethelm war nun aber überzeugt, dass die

ehemaligen Anhänger einer konstituierenden Versammlung als unverbesserliche Zentralisierer die Oberhand gewinnen könnten.

Die Sitzung vom 22. März endete ergebnislos. Am Abend herrschte grosse Unruhe, und vielerorts wurde im kleinen Kreis weiterdiskutiert. Diethelm suchte seinen ehemaligen Lehrer und damaligen Berner Philosophie-Professor Troxler auf, der gerade ein Argumentarium zugunsten des Zweikammersystems veröffentlicht hatte. Diethelm verteilte die Schrift an mehrere Delegierte, darunter Munzinger, der daraufhin seine Vorurteile gegen dieses System überwand. Am nächsten Tag klärte sich die Situation und eine komfortable Mehrheit zugunsten eines Zweikammerparlaments zeichnete sich ab. Dieses verbinde, wie Furrer als einer der zuletzt auf diese Linie eingeschwenkten Vertreter sagte, die Vergangenheit mit dem Neuen. Sogar Druey schloss sich dem Kompromiss an, um die so sehr herbeigesehnte Entstehung der Verfassung als Keimzelle der neuen Eidgenossenschaft nicht zu sabotieren. Die Schweiz sollte also einen Nationalrat und einen Ständerat mit gleichen Rechten erhalten. Der Wahlmodus sollte später in einem Bundesgesetz festgelegt werden: nach dem Majorzsystem und auf der Grundlage von Wahlkreisen, die nicht unbedingt den Kantons Grenzen entsprachen. Auf diese Weise sollten die Radikalen ihre Mehrheit in der sogenannten «grossen» Kammer festigen können.

Ebenso wichtig wie die für die Festlegung des Wesens der entstehenden Schweiz geführte Debatte war die Frage der Staatsbürgerschaft. Was bedeutete «Schweizerische Staatsbürgerschaft»? Gemäss William Rappard lieferten sich die Zentralisierer und die katholischen Föderalisten in jenem Frühling 1848 leidenschaftliche Wortgefechte. Zwar teilten sie seit den 1830er-Jahren die gleiche Vaterlandsliebe, jedoch mit feinen Unterschieden. Liberale und Radikale sahen in der zu erledigenden Arbeit die Erfüllung einer Geschichte der Schweiz, die im Mittelalter die Grundlage einer Entwicklung hin zu einer nun endlich gereiften und durch die revolutionären Ideen inspirierten Freiheit geschaffen hatte. Damit waren die katholisch-konservativen Kräfte überhaupt nicht einverstanden. Für sie lag das echte Wesen der Schweiz im Erbe einer von der Vorsehung gegebenen, alten Ordnung. Folglich musste auch der Begriff der Staatsbürgerschaft dieser Sichtweise der Nation folgen. Schliesslich wurde in Artikel 42 festgehalten: «Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger. Als solcher kann er in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten die politischen Rechte in jedem Kanton ausüben, in welchem er niedergelassen ist.» Er konnte diese Rechte sogar in Bezug auf die kantonalen Angelegenheiten ausüben, aber – als Zugeständnis an die Konservativen – erst nach einem höchstens zweijährigen Aufenthalt im Kanton. Dies war die logische Folge der in Artikel 41 für alle Schweizer christlicher Konfession verankerten Niederlassungsfreiheit. Ausser in den Kantonen Genf, Waadt, Aargau und Neuenburg war das Misstrauen gegenüber der jüdischen Bevölkerung weiterhin gross.

Nach der Festlegung der parlamentarischen Ordnung dieser «neuen» Schweiz stellte sich die Frage, welche Struktur die Exekutive erhalten sollte. Eines war sicher: Eine auf internationaler Ebene wirklich handlungsfähige Schweiz konnte sich nicht mehr mit der sehr losen Struktur der alten Tagsatzung als einfacher Botschafterversammlung begnügen. Kein Kanton war jemals von einer einzigen Person regiert worden. Die Macht wurde seit der Entstehung der ersten Kantone im Mittelalter stets kollektiv verwaltet. Selbst im Ancien Regime hatten selbst aristokratische Kantone wie Bern eine Machtkonzentration in den Händen eines engen Personenkreises abgelehnt. Auch wenn die einflussreichsten Familien die Macht in Beschlag nahmen, wurde sie offiziell weiterhin geteilt. Den Grundsatz einer Kollegialregierung wollte niemand infrage stellen. Wie aber sollte sie organisiert werden?

Die Idee des 1798 geschaffenen Direktoriumssystems mit Ministern zur Unterstützung einer fünfköpfigen Exekutive wurde verworfen: Die Helvetische Republik hatte keinen guten Ruf... Das

bereits im Rossi-Plan enthaltene Konzept eines Bundesrats stiess hingegen auf breite Zustimmung. Wie aber sollte dieser gewählt werden? Die Debatte war lebhaft. Für Ochsenbein hatte das Zweikammersystem die Vorstellung eines Parlaments als Spiegel der nationalen Einheit zerstört. Es sei zu befürchten, dass sich die Interessen der Kantone durchsetzen würden. Er befürworte zwar dieses System, wolle jedoch nicht, dass die Führung des Bundesstaats durch regionale Partikularinteressen gelähmt werde. Daher setze er sich für eine Wahl durch das Volk ein, um diesem die Möglichkeit zu geben, sich in gewisser Weise gegen besondere Tendenzen zu schützen und dem nationalen Element einen Platz neben dem kantonalen Element einzuräumen. Letztlich gewannen dann aber pragmatischere Argumente die Oberhand.

Angesichts des in den folgenden drei Jahrzehnten im Übrigen häufig eingetretenen Risikos, dass ein für das Amt vorgesehener Kandidat seine Wahl ablehnen würde, könnte das Volk der zu häufigen Ergänzungswahlen überdrüssig werden. Hinzu kam die Hoffnung, die Bundesratssitze mit für dieses Amt qualifizierten Persönlichkeiten besetzen zu können. Dies konnten jedoch nur die eidgenössischen Räte mit grösstmöglicher Sicherheit beurteilen. Folglich sollten nur sie über das Schicksal der Bundesräte entscheiden. Deren Anzahl wurde auf sieben festgelegt, denn eine höhere Zahl würde den Müssiggang fördern, wie ein Kommissionmitglied meinte... Von einer geografischen Ausgewogenheit bei der Wahl der Regierung war nicht die Rede. Erst in den ab Mai geführten Debatten der Tagsatzung, die den Entwurf der Kommission absegnen sollte, kam die Frage auf den Tisch. Uri setzte sich mit dem Grundsatz durch, dass nicht mehr als ein Bundesrat aus dem gleichen Kanton stammen dürfe. Die Garantie einer Vertretung der Konfessionen wurde hingegen nicht berücksichtigt. Während damals drei Fünftel der Bevölkerung protestantisch waren, zählte der erste Bundesrat mit dem Solothurner Munzinger und dem Tessiner Franscini zwei katholische Mitglieder.

Nachdem nun auch die Struktur der Regierung klar war, stellte sich die Frage nach der Judikative als dritter Macht im Staat. Die Idee eines Bundesgerichts stiess zwar auf Zustimmung, aber eine so strenge Anwendung des Prinzips der Gewaltenteilung wie in den Kantonen schien nicht opportun. Da der Bund noch über sehr wenige Zuständigkeiten verfügte, konnten seine diesbezüglichen Kompetenzen nur konkret und auf genau umrissene Fälle beschränkt sein. Ein ständiger, aus Berufsrichtern zusammengesetzter Gerichtshof schien folglich unnötig. Das Gericht wurde den eidgenössischen Räten unterstellt und hatte im Wesentlichen die Aufgabe, Streitigkeiten zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund zu entscheiden. Nun blieb noch eine letzte Frage offen: Wo sollten die Bundesbehörden ihren Sitz haben? Oder anders ausgedrückt: Welcher Ort sollte zur Hauptstadt des Landes werden? Die Kommission und anschliessend die Tagsatzung verschoben diese Frage vorsichtig auf ein später zu verabschiedendes Gesetz. Luzern kam als Hauptstadt des Sonderbunds nicht infrage, sodass sich am 28. November 1848 Bern dank seiner Nähe zur Westschweiz gegen Zürich durchsetzte.

Auf die Forderungen der Sieger zugeschnittene Verfassung

Die organisatorischen Fragen hatten den Platz des Individuums, das auf Bundesebene noch über keinerlei Rechtsstellung verfügte, teilweise in den Hintergrund treten lassen. Man war und blieb, wie weiter oben gesehen, Bürger seines Kantons. Dennoch bedeutete die Bundesverfassung in diesem Bereich eine Zäsur. Aus der die Verfassung prägenden liberalen Sicht schienen zwei Themen von grundlegender Bedeutung: die Gewährleistung der Freiheiten für die Bewohnerinnen und Bewohner aller Kantone und die bis dahin durch die zahlreichen, auf den Schweizer Strassen und Brücken erhobenen Zölle behinderte wirtschaftliche Organisation. Die Freiheit des Einzelnen musste gleichbedeutend sein mit der Freiheit von Handel und Industrie, die über eine einheitliche Struktur des Schweizer Wirtschaftsraums hinausgehen musste. Diese beiden institutionellen Bereiche sollen im Folgenden nacheinander beleuchtet werden.

Dass die Kantonsverfassungen nur mit dem Segen des Bundes in Kraft treten konnten, war nicht neu, auch wenn dieser Grundsatz möglicherweise dem Prinzip der kantonalen Souveränität widersprach. Um zu gewährleisten, dass die politischen Bedingungen in den Kantonen bestimmte Mindestanforderungen erfüllten, wurde das System aber noch verschärft. Gemäss dem Entwurf sorgten die Verfassungen für die Ausübung der politischen Rechte «nach (...) repräsentativen oder demokratischen (...) Formen». Auf diese Weise wurde die Befugnis für eine Überprüfung der inneren Rechtsordnung der Kantone erteilt, und die beiden in der Schweiz existierenden Systeme von Parlamenten und Landsgemeinden wurden somit respektiert. Für Druey war dies jedoch nicht genug. Er forderte mit Erfolg die Aufnahme des Begriffs «republikanisch», weil auch monarchistische Formen wie das britische Modell repräsentativ seien.

Eine liberale Verfassung hätte diese Bezeichnung nicht verdient gehabt, wenn sie nicht die Gleichheit vor dem Gesetz garantiert hätte. Diese wurde in Artikel 4 festgeschrieben. Danach folgte die klassische Liste der Rechte und Freiheiten, die im Verfassungstext verankert werden mussten: das Recht, sein Bürgerrecht nicht zu verlieren (ein Schlaglicht auf die schmerzliche Lage der Heimatlosen in einem Land, in dem jede und jeder zwangsläufig einer Gemeinde angehörte; diese heikle Angelegenheit wurde 1850 mit einem Gesetz geregelt), die freie Ausübung des Gottesdienstes für die anerkannten christlichen Konfessionen in der gesamten Eidgenossenschaft (ein vom Verbot des als Staatsfeind betrachteten Jesuitenordens losgelöstes Recht), die Pressefreiheit, das Petitionsrecht, die Abschaffung der Todesstrafe für politische Vergehen und das Recht, Vereine zu gründen, «sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind». Ausserdem blieben die diesbezüglichen kantonalen Gesetze vorbehalten. Diese letzte Vorsichtsmassnahme stellte zusammen mit der vergleichweisen Zurückhaltung bei den Zielen eine *conditio sine qua non* für die Akzeptanz eines auf den ersten Blick klaren Rechts dar. Mehrere Kantone wie Waadt waren jedoch mit abweichlerischen, als sektiererisch bezeichneten religiösen Bewegungen innerhalb ihrer Landeskirchen konfrontiert. Die radikalen Kräfte dieser Kantone wollten deshalb auf keinen Fall die Möglichkeit aus der Hand geben, in diesem Bereich eingreifen zu können.

Die Art der Beteiligung des Volkes an der Führung der Staatsgeschäfte wurde nicht über die politischen Rechte geregelt, deren Einhaltung als Bedingung der eidgenössischen Gewährleistung der Kantonsverfassungen festgelegt worden war. Das allgemeine Wahlrecht für Männer wurde zwar anerkannt, aber die Interventionsmittel auf Bundesebene wurden erst später vertieft. Wenn es darum ging, die Verfassung zu revidieren, waren die Volksrechte hingegen ausdrücklich geregelt. Nach der heftigen Kritik am Bundesvertrag, der keinerlei Revisionsverfahren enthielt, konnten sich die Gestalter der Bundesverfassung dieser Aufgabe nicht entziehen. Für Henri Druey war klar: Die Kommission wünschte ein einfaches Revisionsverfahren, weil ein wirklich souveränes Volk seine Verfassung nach seinem Gutdünken ändern können müsse und die Erfahrung gezeigt habe, dass die meisten gewalttätigen Aufstände und Revolutionen in den Hindernissen bei der Änderung der Verfassung, im Grundgesetz selbst oder im blinden Widerstand der Parteien begründet seien, die versuchten, ihre Position zu halten, oder glaubten, den Lauf der Zeit aufhalten zu können. Aber war das vorgesehene Revisionsverfahren tatsächlich einfach? Nicht wirklich. Die Frage, ob die Verfassung revidiert werden sollte, musste dem Volk vorgelegt werden, wenn einer der beiden eidgenössischen Räte der vom anderen beschlossenen Revision nicht zustimmte oder wenn 50 000 Bürger es verlangten. Und wenn sich an der Urne ein «Ja» ergab, wurden die eidgenössischen Räte neu gewählt, «um die Revision zur Hand zu nehmen». Die Teilrevision wurde erst 1891 eingeführt. Angesichts des komplexen Verfahrens wurde dieses Recht nur sehr selten und auch ohne Erfolg ausgeübt. Und um dem Föderalismus Rechnung zu tragen, war die doppelte Mehrheit von Volk und Ständen erforderlich.

Die zweite «liberale» Säule der Verfassung war die Reform der wirtschaftlichen Organisation des Landes. Hier ging es darum, einen eigentlichen «Binnenmarkt» im Land einzurichten. Daraus ergab sich die Frage nach der Finanzierung des jungen Bundesstaats, der bis dahin über keinerlei eigene Einnahmen verfügte. Wie liessen sich die gegensätzlichen Interessen der Kantone auf ein gemeinsames Ziel ausrichten? Man vereinbarte, dem Bund den Erlös der von den Kantons- auf die Aussengrenzen übertragenen Zölle zuzuweisen. Artikel 23 war diesbezüglich klar: «Das Zollwesen ist Sache des Bundes.» Dieser konnte darüber hinaus an der schweizerischen Grenze Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle erheben. Dies bedeutete, dass der Bund die Oberhoheit über die Handelspolitik des Landes erhielt. Dadurch zeichnete sich eine weitere, zentrale Frage ab: Würde diese Politik eher in Richtung des im Land in der Regel vorherrschenden Freihandels oder des Protektionismus gehen, von dem gewisse Kreise profitieren könnten?

Um möglicherweise empfindliche Steuerausfälle abzufedern, wurde ein Verteilschlüssel für die Einnahmen vereinbart, der den Kantonen einen Teil des Gesamtertrags zusicherte. Für gewisse Kantone war der Systemwechsel nämlich mit der Gefahr einer nachhaltigen Austrocknung ihrer Finanzen verbunden. So floss schliesslich nur der Überschuss der Zolleinnahmen in die Bundeskasse. Diese Berücksichtigung der Kantonsinteressen durfte jedoch die liberale Ausrichtung des Systems, dessen endgültige Formulierung Munzinger mit Unterstützung durch Furrer als Vertreter des wichtigsten Industriekantons der Schweiz zu verdanken ist, nicht über den Haufen werfen. So waren die Behörden aufgerufen, die künftigen Handelsverträge mit den Wirtschaftspartnern der Schweiz auf der Grundlage eines grundsätzlich auf Freihandel ausgerichteten Systems auszuhandeln. Das erste Abkommen wurde 1851 mit dem Königreich Sardinien-Piemont abgeschlossen. Der Vertrag mit den Vereinigten Staaten folgte erst 1855. Die sich abzeichnende Handelspolitik trieb jedoch einen neuen Keil in die Beziehungen mit der Innerschweiz und dem Tessin. Der Südkanton wehrte sich aus finanziellen Gründen zusammen mit seinem nördlichen Nachbarn gegen die neue Verfassung. Bis zur Einführung einer direkten Steuer während des Ersten Weltkriegs blieben die Zölle die Haupteinnahmequelle des Bundes.

Die Anhänger des maximalen Widerstands gegen die herrschenden Zentralisierungsbestrebungen errangen hingegen auf dem Gebiet der ansonsten geächteten Konsumsteuern am Ende «homerischer» Debatten – um mit den Worten William Rappards zu sprechen – einen ihrer wenigen Siege. Die Steuern auf Weine und Spirituosen wurden beibehalten. In diesem Bereich konnten sie auf die Unterstützung des ansonsten nicht gerade föderalistischen Kantons Bern zählen. Diesem lag seine als «Ohmgeld» bezeichnete Weinsteuer, die den Waadtländern ein Dorn im Auge war, sehr am Herzen. Ansonsten lief die Zentralisierungsmaschine jedoch auf Hochtouren. Trotz des Widerstands aus Basel, wo man stolz auf das eigene System war, machte dieser Trend auch vor der Post nicht Halt. Vor den zahlreichen Beschwerden über die Langsamkeit und die Kosten der Postbeförderung – es war teurer, von einem Schweizer Kanton als von Frankreich oder Algerien aus nach Genf zu schreiben – knickte schliesslich auch der letzte Widerstand ein. Der Grundsatz einer einheitlichen Währung wurde verabschiedet, aber es bedurfte später in den eidgenössischen Räten noch intensiver Debatten, bis sich der Franken als Währung der grössten kontinentalen Volkswirtschaft gegen den in Süddeutschland vorherrschenden Gulden durchsetzte. Die Vereinheitlichung von Massen und Gewichten erfolgte im Gegensatz zu dem schnell dem Bund anvertrauten Telegrafwesen erst in den 1870er-Jahren.

Im Bereich der öffentlichen Werke erhielt der Bund hingegen kaum Kompetenzen. In einem Artikel, der sich mit diesem Thema befasste, wurde ihm das Recht eingeräumt, Enteignungen durchzuführen. Im Vordergrund standen dabei aber die Trockenlegung von Sümpfen oder Gewässerkorrekturen. Zu den Eisenbahnen, bei denen die Schweiz gegenüber den anderen europäischen Ländern einen

grossen Rückstand aufwies, schwiag die Verfassung. Ab den 1850er-Jahren wurde dieses Thema dann von Alfred Escher angestossen immer wichtiger. Nach langen Debatten, in denen die Anhänger einer Federführung durch den Bund unter der Leitung von Jakob Stämpfli gegen die Befürworter einer rein privatwirtschaftlichen Lösung kämpften, die ihrer Ansicht nach allein in der Lage war, die notwendigen Mittel aufzubringen, wurde 1852 ein Kompromiss geschlossen: Die Bahnen der Schweiz sollten privat sein, wie es sich Escher mit Unterstützung der etatistischen, aber gegenüber allem, was aus Bern kam, misstrauischen Westschweizer Föderalisten gewünscht hatte, und auf der Grundlage von kantonalen Konzessionen betrieben werden.

1855 waren die Fronten dann allerdings umgekehrt, als es darum ging, den Artikel 22 in die Tat umzusetzen. Mit dieser Bestimmung erhielt der Bund das Recht, «eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten». Der Freiburger Professor Jean-François-Marcellin Bussard hatte in den Verfassungsdiskussionen von 1848 dafür gekämpft. Dabei wurde er von Ochsenbein und Druet unterstützt. Sie befürchteten, dass die jungen Akademiker trotz der drei Schweizer Universitäten in Basel, Bern und Zürich vor allem in Deutschland ausgebildet würden. Es ging darum, gegen den von Druet als «Entnationalisierung» bezeichneten Trend den Nationalgeist der künftigen Eliten des Landes zu stärken. Die radikalen Kräfte der katholischen Kantone träumten hingegen von einer Universität, die gegen den als obskurantistisch empfundenen Geist der Kirche die Lehren der Aufklärung verbreiten würde. Sieben Jahre später beschäftigte die Sorge, dass eine Hochschuleinrichtung in Zürich die Jugend der Kantone wie ein Magnet anziehen könnte. Warum sollte man sie aus den Kantonen abziehen, die vorzügliche Universitäten besaßen? Die Universität war vom Tisch, aber die polytechnische Hochschule konnte dank des Engagements von Escher und Kern gerettet werden. Die Radikalen waren mittlerweile zu einer sehr heterogenen Gruppe geworden: etatistische, aber von einem zu strengen Zentralismus abgerückte Westschweizer, etatistische und extrem zentralistische Berner und zentralistische, aber allein auf die Kräfte des Marktes vertrauende Zürcher: Nur der Antiklerikalismus bildete noch lange den Kitt, der diese verschiedenen Tendenzen zusammenhielt. Das Schulwesen blieb als oberste Forderung der Katholiken in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Kantone.

Die Schweiz als internationaler Akteur

Die Verfassung enthielt noch eine weitere Dimension in Verbindung mit dem inneren Zusammenhalt, aber auch der internationalen Stellung des Landes. Darin lag auch einer der Gründe, die zur Revision des Bundesvertrags geführt hatten: Die politischen Behörden sollten sich gegenüber den anderen Mächten, die zu dem Zeitpunkt, als sich das institutionelle Schicksal der Schweiz entschied, zwar grosse Turbulenzen erlebten, aber nicht den Eindruck machten, vor den laufenden Revolutionen einzuknicken, wirksamer für die Angelegenheiten der Eidgenossenschaft einsetzen können. Die Schweiz hatte also ein Interesse daran, ihre Position im «Konzert der Nationen», wie Metternich es ausdrückte, besser zu behaupten.

Die Schweiz musste ihren inneren Zusammenhalt über die verschiedenen in Gang gesetzten Zentralisierungsprozesse ausdrücken. Das bereits im Bundesvertrag verankerte Prinzip eines Verbots «besondere[r] Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen» wurde selbstverständlich mit Nachdruck wiederholt. Bekanntermassen hatte dieses Verbot zwar die Gründung des Sonderbunds nicht verhindern können, aber der einschlägige Artikel 7 wurde durch Artikel 16 ergänzt, gemäss dessen Absatz 3 die zuständige Bundesbehörde einschreiten musste, wenn in einem Kanton Unruhen ausbrechen und die Sicherheit der Schweiz gefährden würden. Der Bund sollte diese Bestimmung in den Folgejahren oft in Anspruch nehmen. Mit der Tradition der Konkordate brach die Bundesverfassung jedoch nicht. Diese waren in der Zeit der Mediation erfunden worden, um den im Korsett eines starren Föderalismus und eines institutionellen Rahmens

ohne jede gesetzgeberische Handlungsmöglichkeit eingeschnürten Kantonen zu helfen, und waren seither immer zahlreicher geworden. Sie hatten sich als nützliche und flexible Hilfsmittel erwiesen. Sie mussten zwar der Bundesbehörde gemeldet werden, nährten aber keine Fliehkräfte innerhalb der Eidgenossenschaft, sondern stärkten eher die «Governance», um einen unzeitgemässen Begriff zu verwenden. Noch heute gibt es eine ganze Reihe interkantonaler Konkordate.

Wie liess sich angesichts dieser Instrumente, die als Unterstützung der vielen, nun dem Bund übertragenen und auf die Entwicklung des Nationalgeistes ausgerichteten Aufgaben den inneren Zusammenhalt festigen konnten, die Position der Schweiz gegenüber dem Ausland stärken? In Artikel 2 der Verfassung wurden die dem Bund zugewiesenen Ziele genau festgelegt: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.» Die für die Erfüllung der ihm anvertrauten Aufgaben in der Verfassung verankerten Mittel wurden bereits beschrieben. Wie aber sollten sie angewendet werden? Im Gegensatz zum Entwurf von 1832 gehörte die Neutralität nicht zu den Zielen des Bundes, während dieses Konzept sowohl zu den Aufgaben der eidgenössischen Räte als auch des Bundesrates zählte. Wie war das zu verstehen?

Die Tagsatzung befasste sich in ihren letzten Debatten mit dieser Frage. Die Abordnungen aus Glarus, Zug und Schaffhausen schlugen vor, die Verteidigung der Neutralität zu den übrigen Zielen des Bundes hinzuzufügen. Der Vorschlag wurde jedoch abgelehnt: Die Neutralität sei kein verfassungsrechtlicher oder politischer Grundsatz, der in einer Bundesverfassung seinen Platz habe. Man könne nie wissen, ob man sie nicht eines Tages im Interesse der nationalen Unabhängigkeit aufgeben müsse. Und weiter hiess es im Protokoll der Debatte in der Tagsatzung, die Neutralität sei ein Mittel zum Zweck, eine politische Massnahme, die als für die Verteidigung der Unabhängigkeit der Schweiz gut geeignetes Mittel erscheine. Die Schweiz müsse sich aber das Recht vorbehalten, unter bestimmten Umständen und falls sie es für angebracht halte, ihre Neutralitätsposition zu verlassen. Für William Rappard hatte diese «Auslassung» auch eine taktische Funktion: Während die Grossmächte den Wiener Vertrag von 1815 geltend machten, um die Schweiz daran zu hindern, ihre Institutionen eigenmächtig zu ändern, erschien es vielleicht unpassend, diesen Begriff in der neuen Verfassung zu sehr in den Vordergrund zu rücken.

Trotzdem wollte die Eidgenossenschaft neutral bleiben. Wie wollte sie die Neutralität aber verteidigen, wenn sie doch einräumte, dass es sich um ein flexibles Prinzip handelte? Diese Frage stand im Zusammenhang mit der militärischen Organisation, die sich die neue Schweiz geben wollte. Der Bundesvertrag hatte eine Tür aufgestossen, weil er in diesem Bereich die Keimzelle einer Zentralisierung enthielt. Sollte man nun weiter gehen? Die Debatte war einmal mehr lebhaft. Letztlich schien die Dringlichkeit der militärischen Fragen trotz der turbulenten Zeiten in Europa aber nicht vorrangig zu sein. Vielleicht, weil die Wirtschaft wichtiger war, wie Cédric Humair vermutet? Oder vielleicht vor allem, weil die innerstaatlichen finanziellen und politischen Gleichgewichte jede ehrgeizige Entscheidung lähmten: Die Achtung der kantonalen Souveränität plädierte für eine aus kantonalen Kontingenten zusammengesetzte Schweizer Armee, die letztlich weniger kosten würde. Zwar waren alle Bürger militärpflichtig, aber die Verfassung zentralisierte nur die militärische Ausbildung. Ausserdem wurden mit der Verfassung die sogenannten fremden Dienste abgeschafft, wobei dieser Schritt mit Ausnahme der päpstlichen Garde erst 1859 endgültig vollzogen wurde. Dabei zögerte überraschenderweise ausgerechnet Druey. Obwohl diese schweizerische Tradition inzwischen als Verrat an den grundlegendsten ethischen Regeln betrachtet wurde, stellte er sich auf die Seite der Innerschweiz – wenn auch aus anderen Gründen. Er gehörte zu jenen, die sich dafür aussprachen, Soldaten zur Unterstützung der in Bedrängnis geratenen Revolutionen zu entsenden:

Ein Verbot des Söldnertums wäre das Ende seiner Hoffnungen auf eine Ausbreitung der Aufstände gewesen. Nach seiner Wahl in den Bundesrat gab er sich dann allerdings weniger kriegstreiberisch.

Annahme der Verfassung

Die Arbeit der Revisionskommission dauerte bis im April. Die im folgenden Monat einberufene Tagsatzung griff den Text auf und prüfte ihn eingehend. Am 15. Mai beschloss sie gegen die Stimmen von Schwyz, Appenzell Innerrhoden und Tessin, auf die Vorlage einzutreten. Vom 16. Mai bis 10. Juni fand in 14 Sitzungen die erste Lesung statt. Die zweite erfolgte zwischen dem 24. und dem 27. Juni. Der vorgelegte Entwurf löste zwar hin und wieder lebhaftere Debatten aus, von denen einige auf den vorhergehenden Seiten kurz dargestellt wurden, erfuhr aber nur wenige Änderungen. Am Abend des 17. Juni erklärte Alexander Funk, der Nachfolger Ochsenbeins als Präsident des Berner Regierungsrats, die Versammlung habe ein grosses Werk vollbracht, das dem Heimatland ein neues Zeitalter von Glück und Wohlergehen eröffne.

Dann kam die Stunde der Annahme des Verfassungsentwurfs durch die Kantone. Das souveräne Volk sollte entscheiden, aber vorher wollten die Kantonsparlamente noch ihre Meinung äussern – mit Ausnahme der Landsgemeindekantone und Freiburg, wo der Grosse Rat das erste und auch letzte Wort sprach, weil die dortige radikale Regierung wusste, wie unbeliebt sie war, und die Debatte deshalb lieber auf das Parlament beschränkte. Ausser in Bern war dies eine reine Formalität. Die radikale Schweiz hielt ihren Atem an. Die Anhänger Ochsenbeins, der sein ganzes Gewicht in die Waagschale warf, und die Unterstüztzer Stämpflis, für die der Entwurf nicht weit genug in Richtung einer Zentralisierung des Landes ging, lieferten sich einen verbissenen verbalen Schlagabtausch. Schliesslich stimmte der Grosse Rat jedoch aus Angst vor einem letztendlichen Scheitern zu, das für die Bezwingen des Sonderbunds eine Katastrophe gewesen wäre. Die Volksabstimmungen fanden zwischen dem 5. August und dem 1. September statt. Alle radikalen Kantone genehmigten die Verfassung, teilweise mit erdrückender Mehrheit wie Waadt mit 15 535 zu 3535 Stimmen, Zürich und Bern. Sogar Luzern stimmte zu, wenn auch mit knapperem Ergebnis: 15 890 zu 11 121 Stimmen. Die übrigen Innerschweizer Kantone und das Tessin lehnten die Verfassung ab. Am 12. September veröffentlichte die Tagsatzung wie am Anfang dieses Werks erwähnt ihren «Beschluss betreffend die feierliche Erklärung über die Annahme der neuen Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft». Damit war die Übung abgeschlossen.

Die neue Verfassung konnte in Kraft treten. Die ersten eidgenössischen Wahlen wurden für den 15. Oktober 1848 anberaumt. Die Ergebnisse waren nicht überraschend: Die Radikalen stellten mit 79 von 111 Sitzen die deutliche Mehrheit. Dazu kamen noch 11 mit ihnen verbündete Liberale, und die Katholisch-Konservativen mussten sich mit dem Rest begnügen. Im Ständerat war die Situation dank des Vorteils der kleinen Kantone, die ebenso stark vertreten waren wie die bevölkerungsreicheren Kantone des Mittellandes, etwas ausgeglichener. Nun konnten die eidgenössischen Räte am 16. November den Bundesrat wählen. Auch hier gab es keine Überraschungen: Die Bezwingen des Sonderbunds nahmen alle Sitze in Beschlag. Dennoch widerspiegelte der Bundesrat die grosse Vielfalt der radikalen Bewegung von 1848. Neben den eingefleischten Radikalen Druey und Ochsenbein zählte die Regierung auch die beiden eher liberalen Katholiken Munzinger und Franscini sowie die drei moderaten Radikalen Frey-Hérosé, Naeff und Furrer, der zum ersten Bundespräsidenten gewählt wurde. In einem symbolischen Akt wurde der Luzerner Liberale Steiger zum ersten Nationalratspräsidenten gewählt.

Die erste Zeit der neuen Regierung war schwierig. Die Bundesräte, die alle herausragende Staatsmänner ihres jeweiligen Kantons waren, mussten sich von einem Tag auf den anderen mit der internationalen Politik auseinandersetzen. Das Scheitern der Badischen Revolution und des

Aufstandes in der Lombardei war eine starke Belastung für den jungen Bundesstaat, der zum Zufluchtsort für verfolgte Revolutionäre wurde. Einmal mehr beäugten die Grossmächte misstrauisch diese Republik, die schadenfroh auf die Monarchien herabschauten, die die Lage auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet nur mit Mühe wieder unter Kontrolle brachten. Das radikale Lager war aber auch selbst gespalten: Die einen wollten den strauchelnden Revolutionen im Ausland zu Hilfe eilen und alle Aufständischen Europas wohlwollend aufnehmen, während sich die anderen für eine unnachgiebigere Haltung gegenüber diesen Personen aussprachen. Der noch unerfahrene Bundesrat musste lavieren, die feindselig eingestellten Nachbarn beruhigen und sich gegenüber seinen inneren Gegnern standhaft zeigen. Gleichzeitig musste er seine Verwaltung aufbauen und die in der Verfassung angedachten Reformen an die Hand nehmen. Diese riesige Aufgabe erledigte er mit einigem Geschick.

War dieser Bundesrat nur Ausdruck einer auf die Ausgrenzung der Verlierer ausgerichteten Politik der Sieger? Den durch die Angst vor einem neuen Sonderbund geradezu gelähmten Radikalen kann natürlich immer vorgeworfen werden, sie hätten den Katholisch-Konservativen nicht oder auf jeden Fall nicht schnell genug die Hand gereicht. Dennoch: Die wichtigsten Anführer des Sonderbunds wurden zwar unbarmherzig zur Rechenschaft gezogen, aber für die übrigen Beteiligten wurde eine Amnestie erlassen und die den abtrünnigen Kantonen auferlegten Kriegskosten nach und nach reduziert. Vor allem aber räumte ihnen das Zweikammersystem einen nicht zu vernachlässigenden Stellenwert ein. Die Katholisch-Konservativen hatten schwer an ihrer Niederlage zu kauen und zogen sich in eine Art «Getto» zurück, wie der Historiker Urs Allematt es nannte. Bis zu der von den moderatesten Radikalen unterstützten Versöhnung sollte es lange dauern. Dank ihres gesicherten Platzes in den eidgenössischen Räten brach der Dialog bis zur Wahl des ersten katholisch-konservativen Bundesrats 1891 aber nie ab. Die von Pragmatismus geprägte Bundesverfassung war lediglich ein Kompromiss – angesichts der damaligen Umstände aber zweifellos der am wenigsten schlechte.

Die von den Verfassern im Frühling 1848 angesprochenen grossen Fragen beschäftigten die Gemüter noch lange. War das Gleichgewicht zwischen Zentralisierung und Föderalismus ausreichend? Sollte die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zur Kenntnis genommen und ein Ausbau der Bundeskompetenzen zulasten der Kantone in Erwägung gezogen werden? Als die Schweiz 1865 ein Handelsabkommen mit Frankreich schliessen wollte, musste sie den Status der Juden überdenken und sich deshalb erneut mit diesem Thema befassen. Im Jahr darauf wurden weitere Vorschläge unterbreitet, jedoch mit Ausnahme der Niederlassungsfreiheit für die jüdische Bevölkerung alle abgelehnt. Anfang der 1870er-Jahre kamen neue Debatten auf, die schliesslich 1874 zur Totalrevision der Bundesverfassung führten. Dabei wurde ein neues Gleichgewicht geschaffen: Im Gegenzug für erweiterte Kompetenzen des Bundes, insbesondere im Zivil- und Handelsrecht, erhielt das Volk das Recht, die von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Gesetze mittels Referendum anzufechten. Dank dieser grundlegenden Reform konnten die Katholisch-Konservativen eine wichtigere Rolle im politischen Leben der Eidgenossenschaft spielen und nutzten dieses Instrument auch fleissig. Bei dieser Gelegenheit wurde auch das Bundesgericht geschaffen, so wie wir es heute kennen.

Die Bundesverfassung schuf die Grundlagen der subtilen Gleichgewichte, die unser politisches Leben noch heute prägen. Trotz eines Bruderkriegs wurde so eine Koexistenz unterschiedlicher Vorstellungen von Nation, Staat, Vorsehung und Wirtschaft möglich. William Rappard sprach von einem Meisterwerk, Cédric Humair, der durchaus einige Unzulänglichkeiten in der Verfassung kritisierte, bezeichnete sie als Erfolg, und für Alfred Kölz war sie ein entscheidender Schritt beim Aufbau eines demokratischen Staatswesens in der Schweiz. Die in ihr verankerten Prinzipien sind

heute noch Gegenstand von Diskussionen: über den Föderalismus, ein System, das Uri als kleinstem Gliedstaat ebenso viele Sitze im Ständerat einräumt wie dem bevölkerungsreichsten Kanton Zürich. Letztlich lassen sich aber auf den ersten Blick überraschende, jedoch notwendige Entscheidungen, um aus diesem uneinheitlichen Gesamtgebilde Schweiz einen zwar vielgestaltigen, aber dennoch in sich schlüssigen und langfristig soliden und prosperierenden Nationalstaat zu formen, gerade durch die epische Entstehungsgeschichte unserer ersten Bundesverfassung erklären.

Chronologie

1798	Helvetische Republik
1803	Mediationsakte
1814/1815	Wiener Kongress und Bundesvertrag
1830	Beginn der sogenannten Regeneration
1832/1833	Scheitern des Entwurfs einer Bundesverfassung
3.-29.11.1847	Sonderbundskrieg
17.02.1848	Offizieller Beginn der Arbeit der Revisionskommission
24.2.1848	Abdankung des französischen Königs Louis-Philippe und Beginn des Völkerfrühlings
12.9.1848	Verkündung der neuen Bundesverfassung durch die Tagsatzung
15.10.1848	Erste eidgenössische Wahlen
16.11.1848	Wahl des ersten Bundesrates

Mitglieder der Revisionskommission

AG Friedrich Frey-Hérosé (1801-1873)
AR Johann Konrad Oertli (1816-1861)
BE Ulrich Ochsenbein (1811-1890)
BL Karl Spitteler (1809-1878)
BS Johann Georg Fürstenberger (1797-1848), Felix Sarasin (1797-1862)
FR Jean-François Marcellin Bussard (1800-1853)
GE Louis Rilliet de Constant (1794-1856)
GL Caspar Jenny (1812-1860)
GR Raget Abys (1790-1861)
LU Jakob Robert Steiger (1801-1862)
NW Louis Wyrsh (1793-1858)
OW Alois Michel (1816-1872)

SG Wilhelm Mathias Naeff (1802-1881)
SH Johann Georg Böschenstein (1804-1885)
SO Josef Munzinger (1791-1855)
SZ Melchior Diethelm (1800-1873)
TG Johann Konrad Kern (1808-1888)
TI Giacomo Luvini-Perseghini (1795-1862)
UR Franz Jauch (1807-1867)
VD Henri Druey (1799-1855)
VS Franz Kaspar Zen Ruffinen (1803-1861)
ZG Franz Müller (1801-1873)
ZH Jonas Furrer (1805-1861)

Summarische Bibliografie

- Erwin Bucher, *Die Geschichte des Sonderbundkrieges*, Zürich, Berichthaus, 1966.
- Pierre du Bois, *La guerre du Sonderbund. La Suisse de 1847*, Paris, Alvik, 2003.
- Rolf Holenstein, *Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz 1848. Die Privatprotokolle und Geheimerichte*, Basel, Echtzeit, 2018.
- Cédric Humair, *1848. Naissance de la Suisse moderne*, Lausanne, Antipodes, 2009.
- Hans Ulrich Jost, «Der Bundesstaat von 1848 im Kontext des ‹langen› 19. Jahrhunderts», in Andreas Ernst, Albert Tanner, Matthias Weishaupt (Hrsg.), *Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des Bundesstaates von 1848*, Zürich, Chronos, 1998, S. 91-101.
- Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern, Stämpfli, 1992.
- Matthieu Lavoyer (Hrsg.), *1^{er} mars. Révolution neuchâteloise*, Sonderausgabe der Zeitschrift *Passé simple*, Februar 2023.
- Olivier Meuwly, *La Régénération. Le libéralisme suisse à l'épreuve du pouvoir (1830-1847)*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, 2022.
- Olivier Meuwly, «Il y a 175 ans avait lieu le ‹Printemps des peuples› de 1848. une étape essentielle vers une redéfinition de l'Europe», www.fondation-pierredubois.ch, Nr. 1, Januar 2023.
- Olivier Meuwly, *Une brève histoire constitutionnelle de la Suisse*, Neuenburg, Alphil, 2023.
- William Rappard, *La Constitution fédérale de la Suisse 1848-1948*, Neuenburg, A la Baconnière, 1948.
- *** *Historisches Lexikon der Schweiz*, Online-Version.

*** *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – 1848*, Faksimile, Parlamentsdienste, Bern. 2022.