175 Jahre Schweizerische Bundesverfassung

Die eidgenössische Politik des Ausgleichs

Zur Vorgeschichte des Bundesstaates

von Dr. phil. René Roca, Forschungsinstitut direkte Demokratie (www.fidd.ch)

Die Phase von 1798 bis 1848, also von der Helvetik bis zur Gründung des Bundesstaates, war für die Schweiz eine Phase der politischen Umbrüche. Ein Höhepunkt war der Sonderbundskrieg 1847. Der «Sonderbund» resp. die «Schutzvereinigung» von 1845 verstiess wie das liberale Siebnerkonkordat und der konservative Sarnerbund (beide 1832 gegründet) gegen die Bestimmungen des eidgenössischen Bundesvertrages von 1815. Eklatante Rechtsverletzungen wie die Klosteraufhebungen 1841 und die beiden Freischarenzüge 1844/45 sowie die Untätigkeit der Tagsatzung machen seinen Gründungsakt jedoch verständlich. Gewissen Liberal-Radikalen kam der Sonderbund (wie die Jesuitenfrage) entgegen, weil sie davon ausgingen, dass ohne Gewalt eine Umgestaltung der Schweiz kaum durchführbar sei. Deshalb trieben sie den Konflikt propagandistisch bis zum Bürgerkrieg weiter. Die Anhänger des Sonderbunds ihrerseits manövrierten sich ins Abseits und verschärften die Konfessionalisierung derart, dass sich unter anderem die reformierten Konservativen, die den politischen Anliegen des Sonderbunds wohl gesonnen waren, abwandten oder neutral verhielten. Da die Bevölkerung der Sonderbundskantone mehrheitlich einen Offensivkrieg über die Kantonsgrenze hinaus ablehnte, die militärische Führung nicht genügte und Absprachen untereinander fehlten, blieben die Aktionen des Sonderbunds zum Scheitern verurteilt.

Die Bewertung der Vorgeschichte des Sonderbundes ist zentral und wird in der Regel zu wenig gewichtet, gerade als entscheidende Grundlage für den späteren Bundesstaat. Der Schweizer Historiker *Oskar Vasella* (1904–1966) thematisierte in Beiträgen die Gründungsphase des Bundesstaates und die diesbezügliche Rolle der Katholisch-Konservativen. Er konstatiert, dass gerade in der Beurteilung des katholischen Konservatismus «eine grössere Freiheit im geschichtlichen Denken» nötig sei, um die Vorgeschichte der Bundesstaatsgründung wahrheitsgetreuer darzustellen. Bezüglich dieser Vorgeschichte sollen zuerst zwei wichtige historische Entwicklungen der Schweiz näher betrachtet werden, nämlich die Schweizer Neutralität und das Genossenschaftsprinzip. Beide waren für eine «Politik des Ausgleichs» konstitutiv. Danach sollen dann die Versuche einer Revision des eidgenössischen Bundesvertrages während der Regeneration Thema sein und schliesslich die Anstrengungen der Gründungsväter zur Bildung eines Bundesstaates, die stark vom Willen zur Integration geprägt waren.

Politik des Ausgleichs

Die Politik des Ausgleichs besitzt in der Schweizer Geschichte eine reiche Tradition, schon lange vor der Bundesstaatsgründung. Dabei lohnt sich ein Blick auf die Geschichte der Schweizer Neutralität. Die Neutralität entwickelte sich schrittweise mit dem Wachsen der schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1291. Wichtig waren dabei immer innen- und aussenpolitische Gründe. Als zum Beispiel Basel 1501 dem Staatenbund der Eidgenossenschaft beitrat, wurde der neue Bündnispartner für den Fall von Konflikten zwischen den Orten zum «Stillesitzen» und zur Vermittlung verpflichtet. Erfahrungen der Acht Alten Orte führten zu diesen Forderungen, die dem friedlichen Zusammenleben und konstruktiven Miteinander dienten. «Stillesitzen» und Vermittlung, welche beide im menschlichen Miteinander innenpolitisch den Frieden wahren, wurden mit der Zeit aussenpolitisch wichtig und führten letztlich zur ersten offiziellen Neutralitätserklärung der eidgenössischen Tagsatzung aus dem Jahre 1674. Da die Eidgenossenschaft aber nach wie vor in zahlreiche Allianzen verstrickt war, führte dies zu Widersprüchen und machtpolitische Interessen lähmten immer wieder eine friedliche Entwicklung. Auch das Söldnerwesen förderte nicht gerade eine Aussenpolitik, die auf Vertrauen aufbaute. Trotzdem brachte die erklärte Neutralität der Schweiz zunehmend die angestrebte Einheit und das konfessionell gespaltene, mehrsprachige Land konnte sich nach der völkerrechtlichen Anerkennung der staatlichen Souveränität im Westfälischen Frieden (1648) relativ unabhängig entwickeln. Der Eidgenossenschaft gelang es dann auch gut, sich aus den europäischen Glaubens-, Eroberungs- und Erbfolgekriegen der frühen Neuzeit herauszuhalten. Mit dem Dreissigjährigen Krieg (1618–1648) nahm mit der *Defensionale von Wil* (1647), der ersten gesamteidgenössischen Wehrordnung, die bewaffnete Neutralität immer mehr Gestalt an. Die Schweiz entwickelte eigenständig Schiedsverfahren zur friedlichen Streitbeilegung, die vorerst innenpolitisch zum Zug kamen, und regte später diesbezüglich auch Schutzmacht-Mandate zugunsten anderer Staaten an.

Ausschnitt aus dem Gedenkblatt, das anlässlich der Einführung der Bundesverfassung vom 12. September 1848 erschien. Lithografie von C. Studer, Winterthur, gedruckt von J. J. Ulrich, Zürich. Die in der Mitte thronende Helvetia wird von einem Eidgenossen mit einem Lorbeerkranz gekrönt und hält die neue Bundesverfassung. Auf beiden Seiten sind statt der üblichen Allegorien Bürger in Uniform (Milizarmee) und in Zivil dargestellt, die den Souverän verkörpern. (Bild ZB Zürich)

Im Zusammenhang mit der Ausgleichspolitik muss zudem die genossenschaftliche Tradition der Schweiz erwähnt werden. In der damaligen Eidgenossenschaft waren zahlreiche gesellschaftliche Bereiche vielfältig genossenschaftlich organisiert. Man sprach von den drei «Selbst», nämlich der Selbsthilfe, der Selbstverantwortung und der Selbstbestimmung. In immer wieder vorkommenden Konflikten konnten viele Probleme im genossenschaftlichen Rahmen in der Regel friedlich beigelegt und das Bonum commune gestärkt werden. Vasella hebt hier besonders die eidgenössische Tagsatzung hervor, die in der Frühen Neuzeit eine wichtige «Klammer» für das Land bedeutete: «Für den genossenschaftlichen Geist und den Ausgleichsgedanken charakteristisch [sind] die Entstehung und der Charakter der eidgenössischen Tagsatzung. […] Sie trug Entscheidendes bei zur Vertiefung des Ausgleichsgedankens. […] Ihre Verhandlungen sind das Spiegelbild des steten Ringens um den Ausgleich mannigfachster Ansprüche. Sie hat wie keine andere Institution das Zusammengehörigkeitsgefühl gefördert.»

Nach den schwierigen Phasen der Helvetik (1798–1803) und der Mediation (1803–1815), die allerdings durchaus auch wichtige Impulse gesetzt hatten, gelang es der Schweiz, sich wieder eigenständiger zu entwickeln und die Tradition des «Ausgleichs» wieder stärker politisch zu integrieren. Bereits in der Restaurationszeit (1815–1830) kann man die Kantone als «Laboratorien der Freiheit» bezeichnen, was schliesslich auch zur Entwicklung der Demokratie auf Gemeinde- und Kantonsebene beitrug. Mithilfe dieser Prozesse, die zu mehr direkter Demokratie führten, wurden viele wichtige Erfahrungen gesammelt, und es wurde vermieden, dass Unstimmigkeiten in politische Gewalt ausarteten.

Revisionsversuche des Bundesvertrages und Sonderbundskrieg

Als Auftakt der Regeneration (1830–1848) setzten sich in elf Orten 1830/31 liberal-radikale Bewegungen durch und gaben sich mit einem friedlichen revolutionären Akt neue Kantonsverfassungen. Diese Verfassungen waren geprägt durch den Grundsatz der Volkssouveränität, die Gewaltenteilung der politischen Institutionen und ein Demokratieprinzip, das regelmässige Wahlen garantierte.

Zusätzlich drängten die Liberal-Radikalen bald auf eine Revision des eidgenössischen Bundesvertrages im Sinne der neuen Kantonsverfassungen. Eine Grundlage dafür gab der «Zuruf» des Luzerners *Kasimir Pfyffer*. Für die Revision des Bundesvertrages bestand aber eine hohe politische Hürde. Da im Bundesvertrag keine Revisionsbestimmungen integriert worden waren, entstand in der Tagsatzung eine heftige Diskussion, ob für die Revision Einstimmigkeit oder eine einfache Mehrheit genüge.

Der Kanton Thurgau brachte schon 1831 den offiziellen Revisionsantrag auf der Tagsatzung ein. 1832 setzte eine Mehrheit der Tagsatzung, nämlich 13 ½ Stände (von 22), die Durchführung einer solchen Revision durch. Sie beauftragte eine Kommission unter der Führung von *Gallus Jakob Baumgartner* (1797–1869) mit dessen Erarbeitung. Berichterstatter war der Genfer Abgeordnete *Pellegrino Rossi* (1787–1848), deshalb wird der ausgearbeitete Entwurf dann auch «Rossi-Plan» oder schlicht «Bundesurkunde» genannt. Der Entwurf der Bundesurkunde, der verschiedene Grundrechte und einen modernen Staat in föderativer Form vorsah, umfasste 120 Artikel. Die eidgenössische Tagsatzung sollte in ein Parlament umgewandelt werden, ausserdem war ein fünfköpfiger Bundesrat mit einem Landammann der Schweiz als Präsident vorgesehen. In wirtschaftlicher Hinsicht sollte unter anderem in der Schweiz der freie Personen- und Warenverkehr gelten und eine einheitliche Währung eingeführt werden. Der Entwurf war wohl insgesamt zu ambitioniert, denn bereits anlässlich der Tagsatzung im Mai 1833 wurde er stark überarbeitet. Nachdem die Bundesurkunde von zehn Kantonen angenommen worden war, wurde er in einer Volksabstimmung im Vorort Luzern, wo der Bundessitz vorgesehen war, im Juli 1833 abgelehnt, womit das Projekt gescheitert war. Die Gegner der Bundesurkunde, vor allem katholische und reformierte Konservative sowie Föderalisten, hatten sich mit ihrem Anliegen durchgesetzt, dass jede Abänderung des Bundesvertrages Einstimmigkeit erfordere. Auch ein zweiter Anlauf der Revision 1833–1835 scheiterte. Festgehalten werden muss, dass der Rossi-Plan insgesamt, neben drei weiteren nichtamtlichen Verfassungsentwürfen, einen wichtigen Meilenstein in der eidgenössischen Verfassungsgeschichte darstellt. Damit war zwar ein Anfang gemacht, aber den Liberal-Radikalen ging alles zu langsam. Deshalb trieben sie die Revolution voran, auch wenn dies mit Rechtsbrüchen verknüpft war und schliesslich mit den Gegenmassnahmen der Konservativen zum Sonderbundskrieg führte.

Der eigentliche Sonderbundskrieg war dann aber kein Bürgerkrieg, sondern lediglich ein «Bruderzwist». So schätzt es der US-amerikanische Historiker *Joachim Remak,* gerade auch im Vergleich zum Sezessionskrieg der USA, ein. Die Rolle *General Dufours* war sicher wichtig, doch sollte diese nicht unnötig überhöht werden. Wichtiger war auf der Grundlage historischer Erfahrungen die Stimmung in der Bevölkerung und der Drang zum Ausgleich. Dieser Stimmung wollte auch eine Proklamation der Tagsatzung kurz vor den ersten Kriegshandlungen gerecht werden. Sie richtete ihre Worte explizit an die Bevölkerung der Sonderbundskantone: «Die eidgenössische Tagsatzung will keine Bedrückung von Bundesgenossen, keine Vernichtung der Kantonalsouveränitäten, keinen gewaltsamen Umsturz bestehender Bundeseinrichtungen, keine Einheitsregierung, keine Verletzung Eurer Rechte und Freiheiten, keine Gefährdung Eurer Religion.»

Die Politik des Ausgleichs wurde nach Beendigung des kurzen Sonderbundskrieges mit der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung vertieft. Deshalb war dieser Vorgang und schliesslich die Einführung der Bundesverfassung auch keine «Stunde Null», wie es das Buch von *Rolf Holenstein* als These vertritt. Das Buch ist, davon abgesehen, mit der Erschliessung von Privatprotokollen und Geheimberichten eine Fundgrube für die Entstehungsgeschichte des schweizerischen Bundesstaates und schliesst einige Forschungslücken. Wichtig ist aber die Auffas-

Fortsetzung auf Seite 7

175 Jahre Schweizerische Bundesverfassung

Historische und sozialpsychologische Grundlagen

Das *Forschungsinstitut direkte Demokratie* (FIdD) und das *Institut für Personale Humanwissenschaften und Gesellschaftsfragen* (IPHG) laden im Rahmen des 175-Jahr-Jubiläums der Schweizerischen Bundesverfassung zu einer öffentlichen Tagung ein.

Die Tagung wird die historischen und sozialpsychologischen Grundlagen der Bundesverfassung von 1848 aufzeigen. Dieser interdisziplinäre Ansatz ist gerade in der heutigen Zeit wichtig, um adäquat auf Gegenwartsfragen Antworten zu finden und den Frieden aktiv zu fördern.

Dabei sollen in historischer Hinsicht die zentrale Bedeutung der immerwährenden bewaffneten Neutralität und des Genossenschaftsprinzips für die Entstehung der Bundesverfassung hervorgehoben und gewürdigt werden.

Die Sozialpsychologie betont für diesen Prozess besonders das personale Menschenbild, welches das zentrale Fundament für die Ausarbeitung der Bundesverfassung darstellt. Ziel war, im menschlichen Miteinander dem Gemeinwohl (Bonum commune) zu dienen und somit ein friedliches Zusammenleben des viersprachigen, multikulturellen und multireligiösen Bundesstaates zu sichern, der auch die Minderheiten im Land schützt.

Datum: Samstag, 7. Oktober 2023, 9 bis 12 Uhr und 14.30 bis 17.00 Uhr.

Ort: Institut für Personale Humanwissenschaften und Gesellschaftsfragen, Fischingerstrasse 66, 8370 Sirnach