

## 12. September 2018: 170 Jahre schweizerischer Bundesstaat

„Die Schweiz ist ein Land für reife Leute.“  
 Meinrad Inglin in „Schweizerspiegel (Roman).“

Am 12. September 2018 vollendet sich das 170. Jahr seitdem die Schweizerische Eidgenossenschaft eine eigentliche, in einer Urkunde festgehaltene Bundesverfassung erhielt. Mit dieser wurde der blosse Staatenbund, den die Eidgenossenschaft bis dahin gebildet hatte, in einen Bundesstaat umgewandelt. Das war die Geburtsstunde der modernen Eidgenossenschaft. Sie bedeutete die Ablösung ihrer bisherigen, auf dem Bundesvertrag vom 7. August 1815 beruhenden Organisation.

Es steht der **Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG)** in Anbetracht ihres Herkommens und ihrer Ziele sehr wohl an, der Gründung des Bundesstaates mit einem Blick auf dessen Entstehung zu gedenken.

Die 1761 gegründete **Helvetische Gesellschaft** bemühte sich, die damals noch in hohem Masse auf den eigenen Kanton allein fokussierte Vaterlandsliebe auf die gesamte Eidgenossenschaft zu erstrecken. Sie förderte den Zusammenhalt der verschiedenen Landesgegenden. In der schweizerischen Zivilgesellschaft gehörte sie zu den massgebenden Akteuren, die an der 1848 mit der Bildung des Bundesstaates gelungenen Staatsreform arbeiteten. Nach erreichtem Ziel löste sich die Helvetische Gesellschaft 1858 auf. Die 1914 ins Leben gerufene NHG trat ihre Nachfolge in einer Zeit an, als die übermässige Bewunderung des sprach-

verwandten Nachbarlandes einen tiefen Graben der Uneinigkeit zwischen Deutschschweizern und Romands aufriss. Die NHG setzt sich seither für gute Verständigung unter Eidgenossen, für die Pflege der Eigenart und Weltoffenheit der Schweiz sowie für das Gemeinwohl des Landes ein.

## I. Der Inhalt der bundesstaatlichen Verfassung

### *Eine straffere Zusammenfassung*

**Die Organe des Staatenbundes von 1815** bestanden erstens aus der Tagsatzung als beschlussfassende Versammlung von Vertretern der am Bunde beteiligten Kantone. Diese gaben ihre Stimme nicht nach eigenem Gutdünken ab, sondern gemäss den Instruktionen ihrer Kantonsergierungen. Zweitens: Während der Zeit, da die Tagssatzung nicht versammelt war, besorgte ein Vorort, genauer: dessen Regierung, die laufenden Angelegenheiten des Bundes. Als Vororte waren die Kantone Zürich, Bern und Luzern eingesetzt, deren Regierungen sich alle zwei Jahre in dieser Funktion ablösten. Das ist der Grund, weshalb auch in der heutigen Bundesverfassung diese drei Kantone vor den sonst nach dem Zeitpunkt des Bundesbeitritts aufgezählten Kantone genannt werden. Als drittes Organ wahrte eine winzige Bundeskanzlei die Kontinuität der Geschäftsführung. Ihre paar Mitglieder mussten alle zwei Jahre – entsprechend der Rotation der Vororte – ihren Amts- und Wohnsitz wechseln.

**Die Befugnisse des Bundes** waren sehr beschränkt. Die Machtstellung der kaum als eigentliche Bundesregierung ansprechbaren Vororte war ausgesprochen gering. Entsprechend schwach war das Auftreten des Bundes, insbesondere im aussenpolitischen Bereich. Die Kantone waren souveräne Kleinststaaten, obgleich die Eidgenossenschaft als Ganzes als selbständiges Völkerrechtssubjekt galt.

Das waren Zustände, die den Anforderungen einer sich industrialisierenden, mit wachsenden internationalen technischen Verbindungsmitteln – Eisenbahnen, Telegraph – ausgestattet werdenden Welt zu wenig entsprachen. Auch den Erfordernissen einer Selbstbehauptung den nationalistischen Grossmächten Europas gegenüber **genügte diese Gestalt der Eidgenossenschaft je länger desto weniger**. Wäre die Schweiz bei diesem System verblieben, so hätte sie ihre Existenz schwerlich bis heute fortsetzen können. Der Übergang zum straffer gegliederten und geführten Bundesstaat von 1848 war überlebensnotwendig – auch 170 Jahre danach ein zu würdiger Akt.

### *Ein nachhaltiger Umbau*

Das ist umso mehr der Fall, als **die 1848 erstellte Grundstruktur des eidgenössischen Bundesstaates bis heute dieselbe** geblieben ist. Das lässt sich sagen, obschon die Bundesverfassung seither sehr bedeutende Ergänzungen und Veränderungen erfahren hat. Sie ist **zweimal total revidiert worden, 1874 und 1999**. Zwischen diesen Totalrevisionen haben sich zahlreiche, thematisch enger begrenzte Teilanpassungen an neue Bedürfnisse ereignet. Erkennbar geblieben sind jedoch die Grundzüge von 1848: Die verfassunggebende Gewalt liegt bei den stimmberechtigten, in der Schweiz verbürgerten Personen. Das Parlament – die Bundesversammlung – besteht aus zwei gleichberechtigten Kammern, dem National- und dem (als Kantonsvertretung teilweise an die Tagsatzung erinnernden) Ständerat. Als Regierung dient der sieben Mitglieder umfassende, von der Vereinigten Bundesversammlung für eine mehrjährige Legislaturperiode fest gewählte Bundesrat, in dem abwechslungsweise je für ein Jahr ein anderes Mitglied unter dem Titel eines Bundespräsidenten (oder heute allenfalls einer Bundespräsidentin) den Vorsitz führt. Jedes Mitglied steht einem Verwaltungsdepartement vor, dem Äquivalent dessen, was man im Ausland Ministerium nennt. Diese als Direktorialssystem bezeichnete Gestalt der Exekutive kennt die in bestehenden und ehemaligen Monarchien übliche Unterscheidung zwischen einem

Staatsoberhaupt und einer eigentlichen Regierung – mit einer machtvollen Führungsspitze – nicht. Der Bundesrat ist als Kollektiv für die Regierungsfunktionen zuständig. Da er auf feste Amtszeit gewählt ist, ist eine Zusammensetzung nicht vom wechselhaften Vertrauen einer Parlamentsmehrheit abhängig. Die Schweiz hat somit eine sehr stabile Regierung, zumal die Wiederwahl der Bundesratsmitglieder die Regel ist. Als Stabsstelle des Bundesrates fungiert ein ebenfalls von der Vereinigten Bundesversammlung gewählter Bundeskanzler. Die Gerichte üben ihre Aufgabe unabhängig von den politischen Behörden aus. Immerhin werden die Bundesrichter ebenfalls durch die Vereinigte Bundesversammlung und auf eine mehrjährige Amtszeit gewählt, also durch die Politiker erkoren. Dabei wird freilich auf parteipolitisch proportionales Vorgehen geachtet.

Vor allem hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert. Das gilt auch für die Rechtsstellung der Kantone, deren Autonomie auf ihre ursprüngliche Souveränität zurückgeht. Von dieser – die in der Bundesverfassung immer noch erwähnt wird – hat sich allerdings nur die Grundkompetenz zur Rechtssetzung erhalten, d.h. wo der Bund nichts regelt, bleiben die Kantone zuständig (sog. Subsidiaritätsprinzip). Ausserdem sind die Kantone Teil der verfassunggebenden Gewalt. Indem aber mit der Zeit immer mehr Befugnisse auf den Bund übertragen worden sind, ist die eigenständige rechtliche Gestaltungsmöglichkeit der Kantone zunehmend geschmälert worden. Da der Bund jedoch bei weitem nicht für alles mit vollziehenden Organen ausgestattet ist, fällt der Vollzug des Bundesrechtes und von Bundesaufgaben vielfach den kantonalen (und kommunalen) Behörden zu.

### *Individuelle Grundrechte von Bundes wegen gesichert*

Zudem gewährleistete die Bundesverfassung von 1848 den Schweizer Bürgern einige individuelle Rechte, die vorher bestenfalls durch Kantonsverfassungen zugesprochen wurden. Ganz

besonders führte die Bundesverfassung von 1848 den Grundsatz ein, wonach alle Schweizer vor dem Gesetze gleich sind. Dem entsprechend schaffte sie alle früheren Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen ab. Das Prinzip der Rechtsgleichheit ermöglichte es dem Bundesgericht, im Verlaufe der Jahrzehnte daraus eine Reihe von Folgerungen abzuleiten, welche die Rechtsstaatlichkeit der Schweiz immer besser untermauerten: So das Verbot willkürlicher Rechtsanwendung, den Anspruch, von Behörden, die über einen urteilen, angehört zu werden, der armenrechtliche Anspruch auf unentgeltliche Rechtsprechung und ähnliches mehr.

Mit der Bundesverfassung von 1848 wurde die Eidgenossenschaft überhaupt zur Garantin von Grundrechten gemacht, die gerade damals noch keineswegs selbstverständlich waren. Diese Neuerung ist ein Ausfluss des liberalen Gedankenguts der Schöpfer des Bundesstaates und zeigt **die enorme Bedeutung der Wende von 1848 für die einzelnen Menschen und ihre Rechtsstellung**. Ohne ganz vollständig sein zu wollen, sind da an neuen, nun vom Bunde gesicherten Rechten zu nennen: Alle Schweizer Bürger erhalten (mit einer noch zu beleuchtenden Ausnahme) die Freiheit, sich überall in der Schweiz niederzulassen. Modern gesprochen. Die Schweizer bekamen im ganzen Land die Personenfreizügigkeit zugesichert. Dem entsprechend erlangten alle Schweizer Bürger im Kanton ihrer Niederlassung die dortigen politischen Individualrechte in kantonalen Angelegenheiten. Entsprechend der damaligen zivilisatorischen Tradition waren freilich nur gerade die Männer stimm- und wahlberechtigt. Ausserdem durfte von nun an kein Kanton einem Bürger das Bürgerrecht entziehen.

Weiter ist namentlich anzuführen: Die Gewährleistung des Postgeheimnisses bildete eine klare Abwendung von polizeistaatlichen Praktiken. Die freie Ausübung des Gottesdienstes wurde allen anerkannten christlichen Konfessionen im ganzen Umfange

der Eidgenossenschaft gewährleistet. Das war eine Neuerung und die Keimzelle der späteren Glaubens- und Gewissensfreiheit, eines erheblich weiter ausgreifenden Rechts. Gewähr geleistet wurde auch für die Pressefreiheit, für die Freiheit, Vereine zu bilden sowie für das Recht, den Behörden Petitionen, d.h. Bittschriften oder Forderungskataloge, einzureichen (etwas, das zuvor da und dort noch als Missachtung der behördlichen Majestät verpönt war). Zudem wurde der verfassungsmässige Gerichtsstand garantiert, womit man davor geschützt wurde, vor irgendwelche andere Gerichte gezogen zu werden.

### *Der Ansatz zum gesamtschweizerischen Wirtschaftsraum*

Die Handels- und Gewerbefreiheit wurde allerdings erst 1874 ausdrücklich in die Bundesverfassung aufgenommen. Tendenziell ging aber die faktische Entwicklung schon vorher in diese Richtung. Sie entsprach den Ideen jener, welche die Bundesverfassung geschaffen und seither getragen hatten. Denn nicht zu vergessen: Mit dieser Verfassung war die Grundlage zur Entstehung eines gemeinsamen schweizerischen Binnenmarktes gelegt worden.

Die 1848er Bundesverfassung hob die (kantonalen) Binnenzölle, Weg- und Brückengebühren oder -zölle auf. Die Bundesversammlung konnte allerdings noch eine befristete Gebührenerhebung bewilligen, wenn diese zur Errichtung eines öffentlichen Werkes von öffentlichem Interesse eine finanzielle Notwendigkeit war. Dem Bunde wurden bisherige kantonale Rechte übertragen, die sich aus Verträgen über Eisenbahn-Transitgebühren ergeben hatten. Für Lebensmittel, Vieh und „Kaufmannswaren“ sowie Landes- und Gewerbeerzeugnisse wurde in den meisten Fällen freier Kauf, Verkauf und freie Ein-, Aus- und Durchfuhr von einem Kanton zu andern festgeschrieben. Dagegen enthielt die neue Verfassung noch keine Bestimmung gegen ein Obligatorium, einer Zunft anzugehören, um einen Beruf selbständig ausüben zu dürfen. Eine solche Bestimmung wäre für eine vollständige Han-

dels- und Gewerbefreiheit eigentlich am Platz gewesen. Wahrscheinlich war aber dieses korporatistische Element des „Ancien régime“ 1848 bereits nicht mehr aktuell.

### ***Der Schritt zu verstärkter aussenpolitischer und militärischer Handlungsfähigkeit***

Ein wichtiges Ziel der Gründer des Bundesstaates war, von der zu oft halbhatzigen und scherfälligen Vertretung der Eidgenossenschaft durch einen Vorortskanton und die Tagsatzung wegzukommen. Eine schlagkräftigere aussenpolitische Organisation tat not. Die Bundesverfassung von 1848 übertrug das Recht, Staatsverträge mit dem Ausland zu schliessen, mit geringfügigen Ausnahmen dem Bund. Diesem allein wurde die Befugnis zugesprochen, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen. **Der Bundesrat wurde ausdrücklich als „leitende Behörde“ bezeichnet.** Ihm wurde die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen sowie das Besorgen der völkerrechtlichen Beziehungen und der „**auswärtigen Angelegenheiten überhaupt**“ übertragen.

Damit gewann die Eidgenossenschaft jene Handlungsfähigkeit, die man von einem Völkerrechtssubjekt, von einem souveränen Staat erwarten darf und muss. Das alles bedeutet indessen nicht, dass es unter der Herrschaft des Bundesvertrages von 1815 gar nie gelungen wäre, gegenüber dem Auslande ein- und nachdrücklich aufzutreten. Als die Mehrzahl der europäischen Mächte, welche anlässlich des Zweiten Pariser Friedens (nach dem endgültigen Sturze Napoleons I.) am 20. November 1815 die schweizerische Neutralität anerkannt und die Unverletzlichkeit des Gebietes unseres Landes garantiert hatten, glaubte, sich in die schweizerischen Staatsreformbestrebungen einmischen zu müssen, wiesen die damaligen altrechtlichen Bundesbehörden dies entschieden zurück, vermutlich beflügelt von ihrem nun unaufhaltsam gewordenen Willen, aus der Schweiz einen Bundesstaat zu machen.

Den Reformern war es indessen klar, dass die Souveränität des Bundes, dessen Neutralität und ein dezidiertes aussenpolitisches Auftreten nicht ohne verbesserte militärische Verteidigungsfähigkeit gesichert werden konnte. Infolgedessen legte die Bundesverfassung von 1848 die **Grundlagen für ein Bundesheer**. Dieses wurde allerdings noch durch die von den Kantonen zu stellenden Truppenkontingente gebildet, die jedoch in eidgenössischem Dienst einzig die eidgenössische Fahne zu führen hatten. Doch wurde nun die Instruktion der Truppen weitgehend zur Aufgabe des Bundes gemacht. Der Bundesgesetzgebung wurde anheim gestellt, diese **Zentralisation der militärischen Ausbildung** weiter zu entwickeln.

### ***Noch schlanker Bundesstaat***

Die Aufgabe der Bundesverfassung von 1848 war natürlich auch, die weiteren Kompetenzen und Pflichten des Bundes zu umschreiben, also der **Angelegenheiten, die nicht – oder nicht allein – den Kantonen zu belassen waren**. Ohne in alle Einzelheiten gehen zu wollen, lassen sich hier einige hervorheben. So kam es nun dem Bunde zu, für das Errichten öffentlicher Werke zu sorgen, die im Interesse der ganzen Eidgenossenschaft oder grosser Teile derselben liegen würden. Sie wurde auch ermächtigt, eine Universität und eine polytechnische Schule (ETH) einzurichten. Dem Bunde wurde die Oberaufsicht über landeswichtige Strassen und Brücken und das Monopol über die Fabrikation und den Verkauf von Schiesspulver übertragen.

Es fällt auf, dass der Bund keine Aufträge im Bereiche der Sozialfürsorge erhält, mit Ausnahme der Regelung der Bürgerrechte der damals noch Heimatlosen. Die Gesetzgebung über Niederlassungsverhältnisse und Fremdenpolizei wird zwar in die Kompetenz der Bundesversammlung gelegt, ebenso jene über das Sanitätswesen. Gerade im letztgenannten Punkt heisst es aber in den eigentlichen Kompetenzvorschriften des Bundes, also jenen, die nicht nur die Verfahrenskompetenzen zwischen den Bundesbehörden verteilen, materiellrechtlich nur gerade einmal, die Bun-

desbehörden seien befugt, bei gemeingefährlichen Seuchen gesundheitspolizeiliche Verfügungen zu erlassen. Effektiv wurde die Bundesverfassung von 1848 streng nach dem **Subsidiaritätsprinzip** konzipiert. Das heisst, dem Bunde wurden nur Besorgungen übertragen, die nach damaliger Einsicht nicht länger den Kantonen allein überlassen werden konnten. Aus dieser Sicht ist es denn auch zu erklären, dass sich noch keine Verfassungsaufträge über Schulpflicht und Volksschulwesen im Verfassungstext finden. Und von Bundessteuern ist keine Rede. Den **weinigsten Bundesaufgaben** entsprachen geringe Einnahmequellen anderer Art.

Dagegen finden wir **damals noch aktuelle Verbote** der Annahme ausländischer Pensionen, Titel, Geschenke oder Orden durch eidgenössische Amtspersonen und das Verbot von (neuen) militärischen Solddienstverträgen mit fremden Staaten. Geregelt wurde auch das Vorgehen bei Bedrohungen der inneren Sicherheit, nach bösen Erfahrungen einschliesslich der Bedrohung eines Kantons aus einem anderen Kanton heraus.

**Wie bescheiden der Katalog der dem Bunde übertragenen Materien war**, lässt sich im Überblick anhand einer synoptischen Darstellung erfassen. Es handelt sich um eine Aufzeichnung der einzelnen Verfassungsartikel, wobei auf der linken Spalte des Blattes jene der 1848er Verfassung, auf der rechten die veränderten oder ganz neuen der Verfassung von 1874 abgedruckt sind. Das Frappante der Gegenüberstellung sind die langen weissen Stellen der linken, für die Verfassung von 1848 reservierten Spalte, der gegenüber die rechte der Verfassung von 1874 und ihres weiteren Ausbaus, die meist durchwegs bedruckt ist. Diese sprechende Synopsis findet sich in dem von Wiliam Rappard verfassten, von Professor A. Lätt ins Deutsche übersetzten Buch mit dem Titel „Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1948, Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung“ (Polygraphischer Verlag, Zürich 1948, 512 Seiten).<sup>1)</sup> – Die Bundesverfassung von 1999 ist noch ausführlicher, insbe-

sondere, da sie von der Bundesgerichtspraxis Entwickeltes aufgenommen und festgeschrieben hat.

### ***Aus heutiger Sicht: Demokratie- und Toleranzdefizite***

Eine Verfassung bildet gewöhnlich die Zeitumstände ab, unter denen sie geschaffen wurde. Das war 1848 nicht anders. Man wollte zwar ein liberales und demokratisches Staatsgrundgesetz, doch natürlich nach den Massstäben jener Jahre. So ging die Bundesverfassung von 1848 in aller Selbstverständlichkeit davon aus, dass **nur die männlichen Bürger in den Kantonen über politische Rechte verfügten. Auf der Bundesebene hatten sie das aktive Wahlrecht** zum

Erküren der Nationalräte (damals noch nach dem 1918 durch den Proporz ersetzten Majorzsystem) **sowie das passive Wahlrecht**, sich in Bundesbehörden wählen zu lassen. Die Art, wie die Mitglieder des Ständerates zu wählen waren, blieb den Kantonen zur Bestimmung überlassen. Anfänglich war es selbstverständlich, dass die Kantonsvertreter von den kantonalen Parlamenten gewählt wurden. Die repräsentative Demokratie waltete noch vor.

**Direktdemokratische Stimmrechte gab es nur im Zusammenhang mit einer allfälligen Totalrevision der Bundesverfassung.** Jede Anpassung des Bundesvertrages von 1815 an neue Bedürfnisse war mangels einer Klausel gescheitert, die einer Revisionsforderung den Weg geöffnet hätte. Deshalb wollte man vermeiden, dass auch gegenüber der Bundesverfassung von 1848 Änderungsbegehren keine Folge geleistet werden könnte. Man war zum Schluss gelangt, dass solche Blockaden Anlass zu revolutionären Handlungen geben könnten. Deshalb sah man nun in der neuen Bundesverfassung vor, dass sie jederzeit revidiert werden könne. Sollte die eine Kammer der Bundesversammlung eine Revision verlangen, die andere aber nicht zustimmen, oder sollten 50'000 Stimmberechtigte eine Revision begehren, ohne die Zustimmung der beiden Räte zu finden, so sollte die Frage, ob die Verfassung zu revidieren sei, dem Volke zur Abstimmung vorge-

legt werden. Bejahendenfalls war, nach einer Neuwahl der Bundesversammlung, durch diese ein Revisionsentwurf auszuarbeiten. Dieser sollte in Kraft treten, so bald ihm die Mehrheit der zur Urne gehenden Stimmberechtigten und der Kantone zugestimmt haben würden.

Mit diesen Revisionsklauseln war **das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt. Gleichzeitig wurde ein Volksinitiativrecht auf Verfassungsrevision geschaffen.** Dieses Initiativrecht wurde jedoch **nur auf Totalrevisionen bezogen**, obschon dies nicht ausdrücklich aus dem Verfassungstext hervorging. Denn am 10. Juli 1848 hatte die Tagsatzung es abgelehnt, das Initiativrecht auch auf Teilrevision der Verfassung auszudehnen. Der Verfassungstext wurde daher im Lichte dieser authentischen Interpretation durch die verfassungsgebende Behörde verstanden.

Da die Totalrevision von 1874 den bisherigen Text übernommen hatte, blieb die **Volksinitiative auf Teilrevision** weiterhin ausgeschlossen. Dies befriedigte bald nicht mehr, da im Volke Wünsche nach einzelnen Anpassungen an neue Verhältnisse häufiger wurden. Dies führte dazu, dass **1891 auf Antrag des Bundesrates im Verfassungstext** die Teilrevision neben der Totalrevision genannt wurde. Damit waren Volksinitiativen auf Teilrevision (auch Partialrevision genannt) eingeführt. Das heisst, eine bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten konnte fortan die Einfügung, Änderung oder Streichung einzelner Bestimmungen in der Bundesverfassung fordern. Diese Ergänzung der Volksrechte erfolgte somit erst, nachdem die Totalrevision von 1874 diese Rechte, wie wir noch sehen werden, anderweitig ausgedehnt hatte.

Mit dem liberalen Geist jener, welche die Bundesverfassung von 18548 durchsetzten, standen allerdings einige religionsbezogene Bestimmungen in einem heute auf den ersten Blick schwer verständlichen, eigentümlichen Gegensatz. Dies bedarf einer Erklärung. Die ersten beiden Ausnahmebestimmungen wa-

ren Art. 141, der die landesinterne **Niederlassungsfreiheit auf Angehörige christlicher Konfessionen beschränkte**, und Art. 48, der sämtliche Kantone verpflichtete, Schweizer **Bürger anderer Kantone rechtlich gleich wie eigene Bürger zu stellen – sofern sie christlicher Konfession waren.** Diese allgemein gefassten Rechtssätze waren in Wirklichkeit gegen die schweizerischen Juden gerichtet. Man glaubte, jene Kantone, die solche nicht aufnehmen wollen, gegen die Ansiedlung von Juden schützen zu müssen. Dies rührte von der jahrhundertealten Auffassung des sich als christlich verstehenden Europas her, die Juden seien ein misstrauisch zu behandelnder Fremdkörper. Dies obschon die europäische Kultur sowohl griechisch-römische als auch jüdisch-christliche Wurzeln hat. Diese Haltung war ambivalent: Je nach den eigenen Interessen wurden die Juden benützt oder aber ausgegrenzt oder gar verfolgt. Ihre Eigenart wurde durch ihre Umgebung mitgeprägt. Erst der 1866 mit Frankreich geschlossene Niederlassungsvertrag gab Anlass, diese Diskriminierung der Juden aus der Bundesverfassung zu entfernen. Da der Vertrag allen Franzosen das Recht gab, sich in der Schweiz niederzulassen und einen Beruf auszuüben, waren jüdische Franzosen nun besser gestellt als schweizerischen Juden. In einer Abstimmung sorgte eine Mehrheit der Stimmberechtigten und der Kantone noch im gleichen Jahr für deren Gleichstellung durch Eliminierung der genannten Ausnahmebestimmungen.

Ein dritter Ausnahmeartikel mit religiösem Bezug war Art. 58 der ersten Bundesverfassung. Er **verbot die Aufnahme des Ordens der Jesuiten** und ihm affiliierter Gesellschaften in der Schweiz. Dies geschah, weil der Orden damals als Speerspitze eines als Ultramontanismus bezeichneten militanten katholischen Konservatismus galt und dessen Berufung in die Sonderbundskantone zum Bruch zwischen diesen und den freisinnigen Kantonen sowie zum Sonderbundskrieg geführt hatte. Das Verbot wurde 1874 noch verschärft und erwies sich als langlebig.

Eine Eigentümlichkeit der 1848er wie der 1874er Verfassung war, **nur Stimmberechtigte weltlichen Standes als Nationalräte (und damit auch als Bundesräte oder Bundesrichter) wählbar** zu erklären.

### *Elemente der Verfassungs-Weiterentwicklung*

Für die einzelnen Staatsangehörigen der Eidgenossenschaft besonderes bedeutend ist **die Entwicklung der direktdemokratischen Rechte**, die weit über die bescheidenen Anfänge von 1848 hinausführte. Die Totalrevision von 1874 brachte neu **das fakultative Referendum** der Stimmberechtigten (oder auf gemeinsames Begehren von acht Kantonen) **im Bereiche der Bundesgesetzgebung** in die Verfassung. Dies und die 1891 erfolgte **Ausdehnung des Volksinitiativrechts auf Verfassungsrevision** von der Totalrevision auf die in der Praxis viel aktuellere und häufigere **Teilrevision** waren Folgen der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre. Diese machte die Kantonsverfassung von Zürich 1869 zu der damals wohl demokratischsten Staatsverfassung der Welt. Dies fand sogar in den Vereinigten Staaten von Amerika erhebliche Beachtung mit dem Resultat, dass etliche Teilstaaten der USA ebenfalls direktdemokratische Rechte einführten.

Dieses in der Folge mit zunehmender Häufigkeit benützte Recht, eine Teilrevision der Bundesverfassung anzuregen, wurde 1891 im gleichen Jahr eingeführt, in dem der bisher den Bundesrat vollständig dominierende Freisinn erstmals einen Sitz an die katholischkonservative Partei abtrat. Es war ein Zeitpunkt, in dem ein Entgegenkommen gegenüber politischen Minderheiten nicht zuletzt angestrebt wurde, um die Versöhnung nach dem Sonderbundkrieg und dem von 1873 bis 1875 ausgetragenen sogenannten Kulturkampf zwischen den beiden christlichen Konfessionen herbeizuführen.

1971 erlangten schliesslich in Bundesangelegenheiten **auch die Frauen die Stimm- und Wahlberechtigung.**

Im Übrigen war die Totalrevision von 1874 das Ergebnis einer seit 1870 einsetzenden Diskussion, die eine Zentralisation des Militärwesens, eine Rechtsvereinheitlichung und **weitere zusätzliche Bundeskompetenzen** anstrebte. Eine erste Vorlage scheiterte 1872 in der Volksabstimmung daran, dass sie zu zentralistisch schien. Eine gemilderte Neuauflage glückte dann zwei Jahre später. Von den 114 Artikeln der Bundesverfassung von 1848 blieben 60 unberührt. Bei 40 kam es zu Veränderungen, 14 wurden aufgehoben, und 21 neue wurden eingefügt. Die Rechtsstellung der Schweizer Bürger wurde in mancher Hinsicht verbessert und einige Verbote wurden erlassen, so jenes der Spielbanken und der interkantonalen Doppelbesteuerung. Der Bund erhielt **auf Kosten von bisher den Kantonen zustehenden Bereichen** deutlich mehr Befugnisse, so die ausschliessliche Kompetenz zur Ausgabe von Banknoten und, durch die technische Entwicklung bedingt, zur Bundesgesetzgebung über die Eisenbahnen und zur Übernahme des Telegraphenwesens durch den Bund.

Ein ganz zentraler Punkt war das eidgenössische Primarschulobligatorium, und zwar unter staatlicher, d.h. nicht kirchlicher Leitung dieser Lehranstalten. Ebenso wurde das Zivilstandswesen nun den bürgerlichen Behörden vorbehalten, also **nicht mehr kirchlich geführt**, und das Recht zur Eheschliessung unter den Schutz des Bundes gestellt. Hier zeigte sich nach dem antiklerikalen Kulturkampf die Tendenz zur **Entkonfessionalisierung öffentlicher Aufgaben.**

**Die antiklerikale Stimmung** äusserte sich ausserdem so, dass das Jesuitenverbot auf einzelne Ordensmitglieder ausgedehnt wurde, denen „jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt“ wurde. Das Verbot konnte von nun an auf andere geistliche Orden ausgedehnt werden, falls sie staatsgefährlich oder den konfessionellen Frieden stören würden. Die Errichtung neuer und die Wiedererrichtung aufgehobener Klöster oder Orden wurde unzulässig

erklärt. (Noch unter der Geltung dieser Klausel wurde im 20. Jahrhundert das tibetische Kloster im zürcherischen Rikon gegründet, was zeigt, dass das Klosterverbot lediglich auf katholische Institutionen gemünzt war.) Schliesslich wurde die Errichtung von Bistümern der Genehmigung des Bundes unterstellt. Dieser wollte somit nicht nur damals als Herde konfessionellen Unfriedens erachtete Einrichtungen in die Schranken weisen, sondern auch sonst eine gewisse organisatorische Kontrolle erlangen. Dem entsprechend wurden die Grenzen der Glaubens- und Gewissensfreiheit präzisiert. Schliesslich wurde auch die Pflicht von nicht einer Religionsgenossenschaft Angehörigen, Steuern zu eigentlichen Kultuszwecken derselben zu entrichten, ausgeschlossen.

Das Jesuiten- und das Klostererrichtungsverbot sowie der Bistumsartikel hielten sich noch lange und wurden erst **in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts angesichts der Entspannung des Verhältnisses zwischen den Konfessionen aufgehoben**. Ein neuer Ausnahmeregelung in religiöser Beziehung gelangte indessen auf dem Volksinitiativweg im Jahre 2009 in die Bundesverfassung: das wegen aggressiver muslimischer Verhaltensweisen im Ausland vor allem als defensives Signal konzipierte **Verbot, Minarette zu bauen**.<sup>2)</sup>

Der Vollständigkeit halber ist hier noch beizufügen, dass der Nationalrat zwar von 1848 an im **Mehrheitswahlverfahren (Majorz)** bestellt wurde, was der staatstragenden freisinnigen Partei die massgebende Mehrheitsstellung verschaffte. Im einmal stabilisierten Bundesstaat konnte man aber den Einfluss der anderen Parteien nicht endlos zurückgedämmt lassen. Eine 1913 eingereichte Volksinitiative auf Einführung des **Verhältnisswahlverfahrens (Proporz)** wurde am 13. Oktober 1918 in einem seit 1900 und 1910 dritten Anlauf angenommen. Damit wurde der Nationalrat parteipolitisch bunter und „demokratischer“; von nun an waren mehrere Parteien in die Verantwortung eingebunden.

Um den Bund wirklich handlungsfähig zu erhalten, bedurfte es fortan einer vielfach auf **Kompromiss, Konsens und Konkordanz** abstellenden Politik.

Eine weitere Volksinitiative von 1913 sorgte dafür, dass mit Abstimmung vom 3. Januar 1921 das (damals noch bloss fakultative) **Referendum gegen gewisse Staatsverträge** in die Verfassung gelangte. Es ist seither weiter ausgebaut worden. Es verankert in gewissen Fällen die Aussenpolitik im Volkswillen und legitimiert sie bei Zustimmung desselben stärker, macht sie aber auch schwerfälliger und weniger berechenbar. Diese Neuerung hatte eine ausserordentliche Vorläuferin im **Beitritt der Schweiz zum Völkerbund** (dem Vorgänger der UNO). Dieser hatte geradezu Verfassungsrang und wurde deshalb noch ohne dafür bestehende Klausel dem Volk und den Ständen am 16. Mai 1920 zur Genehmigung vorgelegt; diese wurde gewährt und band die Eidgenossenschaft erstmals in ein internationales, völkerrechtlich organisiertes Sicherheitssystem ein.

Auf die weitere Entwicklung des Bundesverfassungsrechtes **bis zur Totalrevision von 1999** und darüber hinaus wird hier nicht eingegangen, da die vorliegenden Ausführungen keine vollständige rechtsgeschichtliche Darstellung bezweckten. Es geht hier um die Verfassung von 1848, verbunden mit einem knappen Ausblick, was nach diesem ersten, geglückten Anlauf zum Bundesstaat vor allem bis und mit dem Erlass der zweiten Verfassung von 1874 wurde.

## II. Die Entstehung der Bundesverfassung

Was die Bundesverfassung von 1848 für ihre Zeitgenossen bedeutete, lässt sich, ohne auf zu viele Einzelheiten einzugehen, anhand der Hauptmerkmale des Bundesvertrages von 1815 ablesen. Die Verfassung war **ein erheblicher Schritt zu geschlossenem, effizientem Auftreten der Eidgenossenschaft**. Der Bun-

desvertrag beschränkte die Rolle des Bundes im Wesentlichen darauf, im Inneren die Ruhe aufrecht zu erhalten und die Aussenpolitik wahrzunehmen. Was die Kantone dem Bunde zur Verfügung zu stellen hatten, waren Geld- und Truppenkontingente. Als sehr wichtig sollte sich, wie wir noch zeigen werden, der Vertragsartikel 6 erweisen. Er untersagte „dem Bund oder den Rechten der Kantone nachteilige Verbindungen“. Was die Tagsatzung beschloss, hatte im allgemeinen durch die einfache Mehrheit der Kantonsstimmen zustande zu kommen. Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und Bündnisse mit nicht zur Eidgenossenschaft gehörenden Staaten erforderten allerdings drei Viertel aller Kantonsstimmen.

Diese knappe **vertragliche Ordnung von 1815** bedeutete freilich in verschiedener Beziehung einen **Rückschritt gegenüber dem, was seit 1798 oder 1803 gegolten hatte**. Das aus der Revolution von 1789 hervorgegangene republikanische Frankreich zwang am 12. April 1798 der Eidgenossenschaft die zentralistisch konzipierte Verfassung der Einen und unteilbaren **Helvetischen Republik** auf. Diese brachte die Gleichstellung aller Gebiete der Schweiz, also die Abschaffung von Untertanengebieten und des Status der nur als zugewandt geltenden Orte. Gleichzeitig erlangten die Bürger ihre Gleichstellung sowie Freiheitsrechte und politische Berechtigungen. Zusätzlich wurden noch andere, moderne Neuerungen eingeführt.

Allein, die Verschmelzung der vielfältigen Eidgenossenschaft in einen Einheitsstaat erwies sich als ihr nicht verträglich, zumal dies unter dem Druck einer fremden Besatzungsmacht erfolgt war. Mochte die Helvetik auch für Untertanengebiete als Befreiung erscheinen, so erwies sie sich als Herd fortwährender Unruhen. Vieles an dieser Staatsform kam für konservativere Teile der Bevölkerung zudem zu früh.

Inzwischen hatte Bonaparte, der spätere Kaiser der Franzosen, Napoleon I., die Herrschaft als Erster Konsul der Französischen Republik und die Anfänge seiner spätern Hegemonie über den Grossteil Europas erlangt. Eine Quelle von Aufmüpfigkeit konnte er im Herzen des Kontinents und erst recht an der Grenze Frankreichs nicht dulden. Er berief eine „Konsulta“ von Vertretern der helvetischen Landesgegenden ein. Nach der Prüfung von deren Anliegen diktierte er den Schweizern eine deren Naturell weit besser angepasste Verfassung, die, weil sich Bonaparte als „Mediator“ der Schweizer bezeichnete, als **„Mediationsverfassung“ („acte de médiation“ vom 19. Februar 1803)** in die Geschichte eingegangen ist. Man darf sich fragen, ob Bonaparte als Angehöriger des stets Selbständigkeitsregungen zeigenden, auf einer gebirgigen Insel lebenden Volkes der Korsen – trotz seiner Rolle als Beherrscher einer zentralistischen Grossmacht – über ein spezifisches Verständnis für die Schweizer verfügte. Er gab den dreizehn alten Orten der Eidgenossenschaft ihre Stellung als selbständige Staaten zurück. Aus den übrigen Gebieten schuf er neue Kantone. Die Führung der Angelegenheiten des erneuerten Staatenbundes wurde einer freilich umgewandelten Tagsatzung, also erneut einem Kongress kantonaler Gesandter, und einem jährlich wechselnden Direktorialkanton übertragen. Als Direktorialkanton waren drei reformierte (Zürich, Bern, Basel) und drei katholische (Freiburg, Solothurn, Luzern) erkoren. Der Vorsitzende der Vorortsregierung wurde zugleich „Landammann der Schweiz“. Die Bundeskompetenzen beschränkten sich auf die Aussenpolitik, die Wahrung der inneren Ruhe und die beiden auf kantonale Kontingente angewiesenen Sparten Militär und Finanzen. Die Kantone funktionierten nach verschiedenen demokratischen Mustern.

Diese der Schweiz besser angepasste, doch mit Rückschritten verbundene Ordnung überlebte den Sturz des inzwischen zum Kaiser der Franzosen gewordenen Napoleon I. nicht. In Europa kehrte die Vorherrschaft der konservativen Mächte zurück. Auch in der Schweiz regte sich der Wunsch nach einer Rückkehr

zu vorrevolutionären Verhältnissen, zur sogenannten **Restauration**. Die erfolgte Demokratisierung wurde wieder eingeschränkt, die individuellen Freiheiten zurückgebunden. Die Kantone und namentlich die Kantonsregierungen wurden vielfach zu Hauptträgern der Staatsmacht. In einem Teil der Kantone ernannte der Grosse Rat eine Anzahl seiner Mitglieder selber. Nicht nur so wurde das Wahlrecht des Volkes beschnitten. Es wurde etwa auch von den vermögensrechtlichen Verhältnissen des Einzelnen abhängig gemacht.

In dieser Situation entstand nicht ohne Einwirkung der gegen Napoleon siegreichen Mächte der bereits dargelegte **Bundesvertrag von 1815**. Dabei kam es allerdings nicht zur Wiederherstellung der unter der alten Ordnung herrschenden Gliederung in regierende Orte, Untertanengebiete und zugewandte Orte. Vielmehr bestand die Eidgenossenschaft nun ausdrücklich aus 22 souveränen Kantonen. Diese umfassten (bis auf geringfügige Einzelheiten) das heutige Gebiet der Schweiz. Die Zahl der Kantone hat lediglich 1979 durch die Abspaltung des Kantons Jura vom Kanton Bern um eine Einheit zugenommen. Zu den vorbestehenden Halbkantonen Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Inner- und Ausserrhoden trat 1833 die Teilung Basels in Stadt und Landschaft.

### ***Das Misslingen eines ersten Revisionsversuchs***

Die Errungenschaften der Französischen Urrevolution und der Helvetik liessen sich durch die Restauration jedoch nicht aus den Köpfen verbannen. Die Julirevolution in Frankreich des Jahres 1830 ermunterte die liberalen Bürger in den fortschrittlicheren Kantonen, dort die Wiederherstellung des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechtes einzufordern. Die Begünstigung der Hauptstädte bei der Besetzung der Parlamentsmandate sollte aufgehoben werden. Beeinträchtigte individuelle Freiheitsrechte – so die Gewerbe- und die Pressefreiheit – sollten nun integral garantiert werden – und anderes mehr.

Diese liberale und demokratische Bewegung der 1830er Jahre, die unter der Bezeichnung „**Regeneration**“ bekannt ist, führte zur entsprechenden Erneuerung mancher Kantonsverfassungen. In der Helvetischen Gesellschaft hielt Heinrich Zschokke bereits am 11. Mai 1829 eine vielbeachtete, freiheitliche Reformen fordernde Rede. Es kam zu schweren politischen Spannungen zwischen Altgesinnten und Neuerern. Dies und der Druck der liberalen Kantone **bewog schliesslich die Tagsatzung, am 16. Juli 1832 eine Revision des Bundesvertrages in Gang zu setzen**. Zur Ausarbeitung eines neuen Wortlautes wurde eine Kommission von 15 Mitgliedern eingesetzt, in welche hervorragende Persönlichkeiten gewählt wurden. Diese Kommission tagte vom 29. Oktober bis zum 18. Dezember 1832. Sie brachte in dieser kurzen Zeit einen beachtlichen Entwurf eines Dokuments zustande, das sie nicht mehr als „Bundesvertrag“ bezeichnete, aber auch nicht „Bundesverfassung“ zu nennen wagte. So hiess es „**Bundesurkunde**“. Im Rückblick wurde sie oft **auch als „Pacte Rossi“ bezeichnet**, weil sie vom Sprecher der Kommission, dem Genfer Delegierten Pellegrino Rossi, einer ganz aussergewöhnlichen Persönlichkeit<sup>3</sup>), vorgestellt wurde.

Wir sehen davon ab, diese Urkunde hier im Einzelnen zu analysieren. Sie war ein Kompromiss zwischen konservativen Anhängern des Bundesvertrages von 1815 und den Fortschrittskräften. Der einheitliche Auftritt der Eidgenossenschaft sollte durch einen fünfköpfigen Bundesrat gesichert werden. An dessen Spitze sollte ein Landammann der Schweiz stehen, der zugleich das Präsidium der Tagsatzung zu führen gehabt hätte. Der Bundesrat hätte die Regierungsverantwortung kollektiv zu tragen gehabt, aber vier Departemente (Äusseres, Inneres, Militär und Finanzen) aufgewiesen. Die Tagsatzung sollte je nach der zu behandelnden Materie als Kongress nach Instruktionen ihre Kantone stimmender Gesandter mit der Mehrheit der vertretenen Stände oder ohne solche Instruktionen mit einfacher Mehrheit der Mit-

glieder beschliessen können, letzteres jedoch unter Vorbehalt der Ratifikation durch die Mehrheit der Kantone. Bei einer dritten Kategorie wäre die Mehrheit der Mitglieder endgültig massgebend gewesen. Vorgesehen waren auch eine Bundeskanzlei und ein Bundesgericht. Als Bundesstadt wurde Luzern in Betracht gezogen. Neu zu den Bundeszwecken wäre die Wahrung der Neutralität hinzugekommen. Der Bund hätte die Verfassungen der gleichberechtigten Kantone zu gewährleisten gehabt, sofern sie nichts dem Bunde Widersprechendes enthielten, die Ausübung der politischen Rechte „nach repräsentativen oder demokratischen Formen“ sicherten und eine geregelte Revisionsmöglichkeit vorsahen. Die Handels- und Gewerbefreiheit, die Freiheit des Verkehrs im Landesinneren und die Niederlassungsfreiheit wären gewährleistet worden. Vom Bunde sollte die Vereinheitlichung des Münzwesens sowie von Massen und Gewichten begünstigt werden.

Dieser Entwurf hätte dem eidgenössischen Staatenbund den Übergang zu einem Bundesstaat weitgehend verschafft. Als die Tagsatzung 1833 zu seiner Beratung zusammentrat, waren in dieser nur 17 von 22 Kantonen vertreten. Viel Kritik hatte sich erhoben. Die Tagsatzung überwies das Geschäft zunächst einer Kommission, die aus je einem Delegierten der anwesenden Kantone bestand. Diese Kommission brauchte 35 mühsame Sitzungen, um ihren Bericht über den Entwurf vorlegen zu können. Die Tagsatzung liess den so revidierten Entwurf aber gar nicht zur Abstimmung gelangen. In manchen Kantonen regte sich heftiger Widerstand gegen das Projekt, obschon es nun stärker auf kantonale Interessen einging. Am Ende von zwei weiteren Sessionen der Tagsatzung musste diese feststellen, dass **der Versuch einer Bundesreform gescheitert** war. Die Opposition war ihr keineswegs nur von den konservativen Kantonen erwachsen. Die Zeit war einfach noch nicht reif für diesen grossen Sprung.

Der „Pacte Rossi“ war dennoch keine völlig verlorene Liebesmüh. Das Erarbeitete war später, als es dann doch gelang, eine bundesstaatliche Verfassung zu zimmern, **ein nützlicher Beitrag** zu den erforderlichen Überlegungen. Dies traf nicht nur auf den Entwurf der Bundesurkunde selber zu. Auch in den Protokollen liess sich manche Erwägung nachlesen, die im Entwurf noch keinen Niederschlag gefunden hatte. Ein Beispiel ist die Auseinandersetzung um die Frage, ob ein Parlament mit Zweikammersystem nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika einzuführen wäre.

Dass die Umwandlung der Eidgenossenschaft in einen Bundesstaat 1848 doch zustande kam, hängt zunächst damit zusammen, dass die bevölkerungsreichsten Kantone meistens jene waren, in denen die Industrialisierung am weitesten fortgeschritten war. Das heisst, sie waren wirtschaftlich an einem vereinfachten **Binnenmarkt** ebenso wie an klareren **Aussenbeziehungen** besonders interessiert. Ihrem mehrheitlich protestantischen Religionsverständnis wird eine Förderung dieser wirtschaftsliberalen Einstellung zugeschrieben. Die nach 1800 geschaffenen Kantone waren ungeachtet gelegentlich starker katholischer Bevölkerungsanteile ohnehin fortschrittlich gesinnt, beispielsweise der ganz katholische Tessin. Dies galt insbesondere für die durch ihre Umwandlung in selbständige Kantone befreiten und daher Neuem zugänglichen ehemaligen Untertanengebiete. – In dieser Mehrheit der Bundesstände hatten sich immer weitergehende Schritte zu einer entfalteten freiheitlich-demokratischen Ordnung ergeben. Dieser Zustand wartete sozusagen nur noch auf den Impuls, der ihn auf die Bundesebene heben sollte.

**Die Mängel des Bundesvertrages von 1815** bewogen eine Reihe von Kantonen, sich zur besseren Wahrung ihrer Interessen in Konkordaten zu verbünden. So schlossen sich die regenerierten Kantone Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Aargau und Thurgau 1832 zum sog. **Siebnerkonkordat** zusam-

men, um gemeinsam den von ihnen empfundenen Bedrohungen der demokratischen Entwicklung die Stirne zu bieten. Darauf antworteten die Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Basel-Stadt und Neuenburg im selben Jahr mit einem „**Sarner Bund**“. Diese Kantone glaubten in der liberaldemokratischen Bewegung einen gefährlichen Hang zur Anarchie erblicken zu können. Sie hielten die Anerkennung des abgespaltenen Halbkantons Basel-Landschaft, die eidgenössische Billigung der Selbstverwaltung der Distrikte von Ausserschwyz und die geplanten Änderungen des Bundesvertrages für rechtswidrig und blieben deshalb der Tagsatzung von 1831 fern. Aus ihrer Sicht war all dies mit der internationalen Garantie des Bundesvertrags durch den Wiener Kongress unvereinbar. Aus ähnlicher Abneigung gegen Neuerungen verliessen Wallis, Zug und beide Appenzell die Tagsatzung vom 1. März 1833 ebenfalls.

Die Revision des Bundesvertrages von 1815 blieb aber bis 1840 ein ständiges Traktandum der Tagsatzung. Bei den Beratungen **lebten sich allerdings die Altgesinnten und die Neuerer immer weiter auseinander**. Letztere befanden sich zwar in einer knappen Mehrheit. Diese genügte jedoch auch ihnen nicht. Sie fürchteten, eine landesweite Volksabstimmung über das Revisionsanliegen könnte dasselbe zunichte machen. So versandete der Revisionselan schliesslich. Tot war er freilich nicht.

### ***Die Eskalation bis zum Sonderbundskrieg***

Er war vorab Sache der Freisinnigen. Unter ihnen gab es radikale Heisssporne. Diese setzten **im Aargau die Aufhebung der Klöster** durch (mit Ausnahme des Klosters Fahr in einer Enklave im Kanton Zürich). Die Tagsatzung reagierte nur halbherzig auf diesen offensichtlichen Verstoss gegen die in Artikel 12 des Bundesvertrages festgeschriebene Garantie des Fortbestandes der Klöster. Dies schuf in den konservativen Kantonen böses Blut. Die radikalen Milieus waren auch für die 1844/45 vorgekommenen unfriedlichen **Freischarenzüge auf katholisches Gebiet** ver-

antwortlich. Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg und Wallis bangten um ihre römisch-katholische Konfession und gründeten 1845 eine „**Schutzvereinigung**“, **bekannter als Sonderbund**. Schon 1844 hatte Luzern den Orden der Jesuiten zur Stärkung der eigenen Glaubensverhältnisse herbeigerufen. Dies war den freisinnigen Kantonen aus ihrer Ablehnung dessen heraus, was ihnen als ultramontaner Klerikalismus erschien, ein Dorn im Auge. An der Tagsatzung vom Herbst 1846 beantragten die freisinnigen Kantone die **Auflösung des Sonderbundes**; er sei mit dem 1815er Bundesvertrag unvereinbar. Im Gegensatz zu den bald wieder aufgelösten Verbindungen des Siebnerkonkordates und des Sarner Bundes verfolgte der Sonderbund nicht bloss regionale Interessen. Er war auch als Organisation zur militärischen Abwehr von Übergriffen aus der übrigen Eidgenossenschaft konzipiert. Darin erblickte die Tagsatzungsmehrheit den **Verstoss gegen den Bundesvertrag**. Dieser verbot in Artikel 8 Sonderbündnisse, so weit sie dem Bunde allgemein oder den Rechten der Kantone nachteilig wären. Die Mitglieder des Sonderbundes beriefen sich nicht nur auf ihre Souveränität, sondern ebenfalls auf den Bundesvertrag, in dem sich die Kantone gegenseitig Gebiet und Verfassung gewährleisteten. Daraus leiteten sie ein Recht ab, sich gegen Übergriffe zu verteidigen.

Daraus, dass dieser Gegensatz sich unversöhnlich aufrecht erhielt, entstand das auslösende Moment für den Umsturz der Verhältnisse. Am 20. Juli 1847 erklärte die Tagsatzung mit zwölf kantonalen Stimmen plus den beiden halben Stimmen zweier Halbkantone den **Sonderbund für aufgelöst**. Nun entwickelten sich die Dinge Schlag auf Schlag. Schon am 16. August 1847 beschloss die Tagsatzung mit 13 Stimmen die **Revision des Bundesvertrages** – diesmal mit nachhaltigem Erfolg. Am 3. September 1847 folgte die **Ausweisung des Jesuitenordens** aus der Schweiz. Dann begannen auf beiden Seiten die Vorbereitungen zu einer bewaffneten Durchsetzung des eigenen Standpunktes. Am 18. Oktober 1847 trat die Tagsatzung erneut zusammen. Ein Ver-

such, zu einer friedlichen Lösung zu finden, scheiterte. Am 24. Oktober 1847 beschloss die Tagsatzung das Aufgebot von 50'000 Wehrpflichtigen und wählte Oberst Guillaume Henri Dufour aus Genf zum General und deren Oberbefehlshaber. Am 28. Oktober 1847 unternahm zwei Basler einen letzten, vergeblichen Vermittlungsversuch. Tags darauf verliessen die Gesandten der Sonderbundskantone die Tagsatzung. Diese beschloss am 4. November 1847, den bereits gefassten Beschluss zur Auflösung des Sonderbundes durchzusetzen.

Damit begann der als **Sonderbundskrieg** bekannte Bürgerkrieg, bis heute der letzte von der Schweiz geführte Krieg.<sup>4)</sup> Es war eine bewaffnete Auseinandersetzung in einem Kulturkampf, eine Art Religionskrieg, aber auch die entscheidende Ausmarchung, ob in der Schweiz streng am Hergebrachten hängende, einen Umbau des Bundes ablehnende Bundesglieder oder aber die auf eine dem Zeitgeist und den neuen Bedürfnissen entsprechende Bundesverfassung drängenden Volksteile massgebend würden. General Dufour, der Notwendigkeit einer späteren Versöhnung stets bewusst, setzte seinen Auftrag geschickt, schnell und so schonend wie möglich um. **Am 30. November 1847 war der Krieg zu Ende.** Die unterlegenen Sonderbundskantone traten von ihrem Bündnis zurück und stimmten der Ausweisung der Jesuiten zu.

### ***Die bundesstaatliche Verfassung wird verwirklicht***

Nun war der Moment gekommen, mit der Gründung des Bundesstaates und damit mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Bundesverfassung Ernst zu machen. Schon am 16. August 1847 hatte die Tagsatzung die Revision des Bundesvertrages von 1815 beschlossen und dazu eine Kommission aus Vertretern der liberalen Kantone eingesetzt. Nach der Beendigung des Sonderbundskrieges wurde diese so ergänzt, dass nunmehr auch die Kantone des verflorenen Sonderbundes vertreten waren. Nur die bei-

den im Kriege neutral gebliebenen Stände, Neuenburg und Appenzell Innerrhoden, waren nicht dabei.

Die **Revisionskommission** nahm ihre Arbeit am 17. Februar 1848 auf. In der aus heutiger Sicht unwahrscheinlich kurzen Zeit von sechs Wochen brachte die Kommission in 31 Plenarsitzungen einen tauglichen Entwurf zustande. Nur vom 3. bis 8. April 1848 wurde noch ein zweiter Beratungsschub zu einer letzten Lesung bereits gutgeheissener Texte anberaunt.

Die Arbeit der Kommission wurde durch das beim Revisionsversuch von 1832 Erarbeitete, durch das Beispiel der neuen Verfassungen regenerierter Kantone und durch das Vorbild der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika erleichtert. Die Kommission bewies jedoch auch Originalität, indem sie zu wichtigsten Problemen durchaus eigenständige Lösungen entwickelte. Beflügelt zu Neuerungen wurde die Kommission durch die sie erreichenden Nachrichten von der Pariser Februarrevolution und vom Sturze König Louis Philipps sowie seines der Schweiz nicht gewogenen Ministerpräsidenten Guizot. Dies war das befreiende Signal, dass mit **ausländischen Einmischungen** – auf die wir im übernächsten Kapitel noch zurückkommen werden – nicht mehr zu rechnen war. Dies bestätigte im März der Aufstand in Wien, der den bisher allmächtigen und reaktionären Minister Metternich aus dem Amt fegte, und der die Preussen anderweitig beschäftigende Aufstand in Berlin.

Von grösster Bedeutung war, dass sich in der Kommission für die künftige Bundesversammlung schliesslich das **Zweikammersystem** nach amerikanischem Muster durchsetzte. Dies geschah unter dem Einfluss des bedeutenden Politikers, Philosophen und Arztes Ignaz Paul Vital Troxler, einem Mitglied der Helvetischen Gesellschaft, der auch schon als „Gründervater der modernen Schweiz“ bezeichnet worden ist.<sup>5)</sup> Troxler sah im Zweikammersystem die einzige Möglichkeit zum Ausgleich zwischen Fö-

deralisten und Zentralisten. Dass mit dem Ständerat eine gesonderte parlamentarische Vertretung der Kantone geschaffen werden sollte, erleichterte den föderalistisch gesinnten unter den Kantonen, sich zur Verfassung von 1848 zu bekennen. Schon in der Kommission verstand man, wie wichtig **ausgleichende Lösungen** waren, um möglichst viele noch widerstrebende Mitglieder zu überzeugen.

Die Tagsatzung konnte die Beratung des Entwurfes am 15. Mai 1848 aufnehmen. Mit 13½ Ständestimmen wurde er am 27. Juni 1848 gutgeheissen. Im Juli und August folgten die Abstimmungen in den Kantonen (wobei in Freiburg der Grosse Rat anstelle des Volkes entschied). 15½ Kantone mit über 1,8 Millionen Gesamtbevölkerung nahmen die Verfassung an, 6½ mit über 290'000 Einwohnern lehnten ab. Von den verwerfenden Kantonen (Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Innerrhoden, Wallis und Tessin) erklärten Ob- und Nidwalden, Tessin und Wallis der Tagsatzung jedoch, dass sie sich dem Beschlusse der Mehrheit fügten. Deshalb konnte die Tagsatzung **am 12. September 1848** nebst der Regelung des Übergangs zur neuen Ordnung **die Bundesverfassung feierlich** und nun mit 16½ Kantonsstimmen **als angenommen erklären**. Am 6. November 1848 trat die Bundesversammlung erstmals zusammen und löste damit die Tagsatzung ab.

Ernst Gagliardis Kommentar in seiner „Geschichte der Schweiz“ (2. Auflage, 3. Band, Verlag Orell Füssli, Zürich/Leipzig 1937, Seite 1420): „Kein Staatsstreich, kein revolutionärer Eingriff trennt das Gemeinwesen der Gegenwart vom Text, der 1848 zur Annahme gelangte.“ Man habe seit 1848 über ursprüngliche Fundamente weitergebaut.

### ***Der Geltungsgrund der Bundesverfassung von 1848***

Die unbestrittene Kontinuität seit 1848 ist jedoch nicht die gleiche wie die allfällige Kontinuität (oder Diskontinuität) zwischen dem Bundesvertrag von 1815 und der Bundesverfassung

von 1848. Nach der messerscharfen lateinischen Logik des grossen Staatsrechtlers Zaccaria Giacometti ist **aus juristischer Sicht eine feine Bruchlinie erkennbar** (vgl. Fleiner/Giacometti, „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“, Polygraphischer Verlag, Zürich 1948, Seite 21 ff.). Diese Feinheiten mögen manche unserer Leserinnen und Leser weniger interessieren. Sie sind jedoch unter dem Gesichtspunkt juristischer Erkenntnis reizvoll.

**Der Bundesvertrag von 1815 hätte nur einstimmig geändert werden können.** Die Einsetzung einer als Grundgesetz konzipierten Verfassung war aber kein neuer Vertragsschluss, wohl aber ein gemeinsames Werk von Tagsatzung und Kantonen. Die Befugnis dazu liess sich nicht aus einer vorbestehenden Rechtsgrundlage ableiten. Insofern liegt **keine juristische Kontinuität** vor, mag auch das Substrat des rechtlichen Gerüsts, nämlich die aus dem Zusammenwachsen der Kantone entstandene Eidgenossenschaft, dasselbe geblieben sein. Die Übergangsbestimmungen der neuen Bundesverfassung ordneten an, dass diese mit der Annahme durch die Kantone zustande gekommen sein würde. Da aber diese Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung erst nach deren Annahme Gültigkeit erlangen konnten, vermochten sie noch nicht als Rechtsgrundlage des vorgängigen Annahmeverfahrens zu dienen. Dieses Verfahren war denn auch nicht als Weg zu einer Einigung über einen Vertrag konzipiert. Man war sich in der Tagsatzung indessen einig gewesen, dass es für die Annahme der Bundesverfassung darauf ankomme, dass sie **von der Mehrzahl der Kantone, welche gleichzeitig die Mehrheit der Bevölkerung der Schweiz repräsentierten, gutgeheissen** würde. Indem die Tagsatzung die Voraussetzungen der Verfassungsannahme festlegte, hat sie – die ja nur ein Organ eines Staatenbundes war – laut Giacometti sich **„Befugnisse eines Staatsorgans angemasst“**.

Hat sie sich also einen revolutionären Akt erlaubt? Giacometti bedient sich eines milderen, gängigen Rechtsbegriffs: Es

handle sich um „ein Stück originärer Rechtssetzung“. Das ist ein echter Neubeginn. Giacometti kommt uns zu Hilfe, indem er schreibt: „**Die Faktizität, das ist die Befolgung** dieser Übergangsbestimmungen sowie der Bundesverfassung von 1848 selber, wurde durch die Autorität der Tagsatzungsmehrheit und die Macht der annehmenden Kantone, die die grosse Mehrheit des Schweizervolkes repräsentierten, gesichert“. In der Tat wird die Bundesverfassung seit 170 Jahren von uns Schweizern aus eigenem Willen befolgt. Gibt es eine schönere **Legitimität des so aufscheinenden Geltungsgrundes?**

### *Die Reaktion des Auslandes auf die Bundesstaatsgründung*

Die Revision des Bundesvertrages war natürlich **eine innere Angelegenheit der Eidgenossenschaft**. So sahen es **die konservativen unter den europäischen Grossmächten** freilich nicht. Es entging ihnen nicht, dass in der Schweiz eine Mehrheit liberaler Kräfte am Werk war. Es passte nicht ins Konzept jener Mächte, sollte in der Mitte des Kontinents eine freiheitlich und fortschrittlich gesinnte Republik entstehen. Besonders so radikale Erscheinungen wie die Aufhebung aargauischer Klöster vom 13. Januar 1841 beunruhigte jene Mächte. Dies führte dazu, dass sie vom 27. Februar 1841 an mehrfach **bei der Tagsatzung oder beim Vorort vorstellig wurden**.

Ihre Argumente bewegten sich in zwei Kreisen: Einerseits wurde geltend gemacht, **dass der Bundesvertrag – eben ein Vertrag – nur in einmütiger Übereinstimmung der Bundesgenossen revidiert werden könne**. Da der Bundesvertrag selber keine Bestimmung über seine allfällige Revision enthielt, hatte dieses Argument Gewicht, da es der Rechtslogik entsprach. Die sich äussernden konservativen Mächte beharrten auf dem daraus hervorgehenden Einstimmigkeitsprinzip für die Vertragsänderung, da sie hoffen konnten, die Übereinstimmung aller Kantone zu einer fortschrittlichen Vertragsänderung werde nicht erreicht werden können. Das zweite Argument betraf die von den Mächten am 20.

November 1815 ausgesprochene Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz. Sie hatten ein Interesse daran, diese als neutralen Pufferstaat zwischen ihren Einflussbereichen zu haben. Sie befürchteten offen, **eine von inneren Wirren entzweite Eidgenossenschaft werde nicht mehr in der Lage sein, ihre Neutralität so zu verteidigen**, wie es ihre Pflicht war. Etwas von dem zeigte sich, als Frankreich und Österreich im Sonderbundskrieg dem Sonderbund einige materielle Hilfe zukommen liessen. Das Verhalten der konservativen Mächte Frankreich, Österreich und Preussen und schliesslich auch Russlands lief darauf hinaus, sich als Garanten der schweizerischen Neutralität aufzuspielen, die berechtigt wären, zu deren Sicherung in der Schweiz zu intervenieren. Lediglich das liberal gesinnte Vereinigte Königreich suchte – auf beiden Seiten mässigend und vermittelnd – der Schweiz beizustehen.

Auf Seiten der Schweiz reagierten 1841 der bernische Vorortspräsident Charles Neuhaus und 1845 sein ebenfalls bernischer Kollege Johann Ulrich Ochsenbein, indem sie **jedem Einmischungsversuch entgegentraten**. Als am 30. November 1847 Frankreich, Österreich und Preussen die Beendigung des Sonderbundskrieges forderten und dazu ihre Vermittlung anboten, kamen sie zu spät. Der Krieg war am selben Tag mit der gänzlichen Liederlage und damit auch der Auflösung des Sonderbundes zu Ende gegangen. Die Tagsatzung antwortete mit einer von Henri Druey redigierten, selbstbewussten Note. Sie verdankte den Vermittlungsvorschlag, wies aber darauf hin, dass diesem der Gegenstand – der Krieg und der sonderbündische Kriegsrat – inzwischen abhanden gekommen sei; ausserdem wäre eine ausländische Mediation mit der vertraglich festgelegten Stellung der Schweiz und deren Verfassung unvereinbar. Am 18. Januar 1848 unternahmen die drei Mächte einen letzten Versuch. Die Souveränität der Kantone solle aufrecht erhalten bleiben, und der Bundesvertrag sei nur einstimmig revidierbar. Diesmal wurde die darauf folgende Erklärung der Tagsatzung durch den Zürcher Bürgermeister Dr. Jonas

Furrer (Winterthur) verfasst; sie hatte staatsmännisches Format und zukunftsweisende Bedeutung. Der seit 1815 existierende Status der Schweiz sei nicht von ausländischen Garantien abhängig. Die der Schweiz zugesicherte Neutralität sei mitnichten an Bedingungen der inneren Einrichtung des Landes geknüpft. **Jegliches Mitspracherecht des Auslandes bei der Gestaltung des Bundes wurde verneint.** Die Schweiz allein bestimme zudem über die Räumung der besetzten Sonderbundskantone.

Damit war klargestellt, dass die Schweiz die 1815 ausgesprochene internationale Garantie ihres Gebietes nicht in einen ausländischen Anspruch umdeuten liess, den Schutz ihrer Neutralität und ihrer Staatsform zu übernehmen. Furrers Text fand auch Zustimmung in den ehemals dem Sonderbund angehörig gewesenen Kantonen, und **die Schweiz beharrte seither auf diesem Verständnis** der Wiener Deklaration vom 20. März 1815. Nur Russland suspendierte 1848 seine Anerkennung der schweizerischen Neutralität, da unser Land mit der Beherbergung von Revolutionären die Sicherheit der Nachbarstaaten gefährde. Doch ohne Zutun der Schweiz brach alsbald die **Pariser Februarrevolution** aus, die in Frankreich die Königsherrschaft beendete, und im März sorgten **Aufstände in Wien und Berlin** dafür, dass die Aufmerksamkeit der sich in die schweizerischen Verhältnisse einmischenden Österreicher und Preussen auf ihre eigenen Schwierigkeiten umgelenkt wurde. **Die liberal-demokratische Bewegung in Europa war damit in der Schweiz gefestigt am Ziel; dies gelang nur in unserem Land. Und von den nationalen Einigungsbestrebungen,** wie sie später in Italien und Deutschland staatsbildend wurden, **hatte jene der Schweizer als erste Erfolg.**

### **III. Die Gesamtbeurteilung: Ein epochaler Leistungsausweis**

Unternimmt man es, sich ein abschliessendes Gesamtbild der Bundesstaatsgründung zu machen, so fallen zwei Dinge ins Gewicht: Damit wurde die entscheidende und ausbaufähige **Grundlage zu einer auf lange Sicht lebensfähigen Eidgenossenschaft** gelegt. Ein existenznotwendiger Vorgang! Ausserdem fällt die Entschlusskraft, das Zielbewusstsein und die **Geschwindigkeit der Durchsetzung** dieser rechtlichen und politischen Wende auf. Sie unterscheiden sich von der sonst oft vorherrschenden bedachtsamen Gemächlichkeit und erst recht von den gelegentlichen Blockaden mit resultierendem Reformstau. Was 1847/48 nach länger dauerndem Zögern, aber daneben in den fortschrittlicheren Kantonen auch bemerkbar gewachsenen, Zug um Zug in die neue Richtung führenden Reformen geschah, wirkte wie ein plötzlicher, nach gezielter Sprengung eingetretener Dambruch, der den Fluss der Dinge in ein neues und adäquates Bett leitet. Der Umbruch ist nicht gewaltlos, doch massvoll erfolgt. Der Schmerz wurde auf das Mindestmögliche beschränkt. Dies trifft auf den Sonderbundskrieg zu, aber auch auf den Umbau der Verfassungsverhältnisse des Bundes. Damit konnten sich auch die Unterlegenen – zunächst wohl oder übel, dann jedoch sich zunehmend bestens einfügend – abfinden, ja befreunden.

Das war **eine im Ganzen hervorragende Leistung.** Sie ist dem glücklichen Umstand zu verdanken, dass die zu ihrer Erbringung geeigneten Persönlichkeiten im gegebenen Moment zur Verfügung standen und unerschrocken handelten. Dies erfolgte auch gegenüber den konservativen europäischen Mächten, die den schweizerischen Neurungen feindlich gegenüberstanden. Die Welle der liberalen Umwälzungs-Bestrebungen, die damals über den Kontinent fegte, hat diese Mächte dann freilich gezwungen, sich um anderes, nämlich ihr eigenes Ergehen, zu kümmern. Dankbar darf in diesem Zusammenhang einmal mehr der in schweizerischen Angelegenheiten mehrfach moderierenden und protegierenden Haltung des Vereinigten Königreiches gedacht werden. Hervorzuheben ist schliesslich, dass von all den **in Euro-**

**pa heftig vorgetragenen Neuerungsbestrebungen von 1847/48 nur jene in der Schweiz zum wohlgelungenen Ziele gelangte.**

Dem damaligen Umbau der Eidgenossenschaft haftet etwas atypisch Kurzentschlossenes an. Die in unseren Verhältnissen vorherrschende Seltenheit einer solchen existenziellen Krise wirkt sich darin aus, dass für deren Bewältigung keine Erfahrung zur Verfügung steht. Und doch ist die Prüfung hier zielführend und glücklich bestanden worden.

Die Schweiz gilt zwar als Land, in dem Neuerungen „erdauert“ werden. Die zügige Umwandlung des Staatenbundes in einen Bundesstaat erweckt für jenen Moment jedoch einen anderen Eindruck. Die Anlaufzeit allerdings, welche die Gründung des Bundesstaates seit der Regeneration um 1830 brauchte, mag man als landestypische Inkubationsspanne auffassen. Doch im entscheidenden Augenblick wusste man tatkräftig zu handeln. **Gelungende Durchbrüche wie jener von 1847/48 sind nur möglich, wenn klare Vorstellungen bestehen und lähmende Selbstzweifel nicht überwiegen.**

**Die schweizerische Staatsstruktur, wie wir sie seit 1848 kennen** und im Wesentlichen auch loben dürfen, beruht allerdings auf einer Entwicklung, die **gegenüber jener der parlamentarischen Demokratien** Europas in etlicher Beziehung – typisch helvetisch – **gegenläufig** vor sich gegangen ist. Dies gefährdet den Bestand unserer Staatsstruktur nicht. Eines der grossen Probleme aber, die sich unserem Land künftig stellen werden, ist die Klärung des in verschiedener Hinsicht in der Schwebe befindlichen **Verhältnisses zur Europäischen Union (EU)**. Wie immer man dabei vorgehen wird, man wird sich dabei bewusst bleiben müssen, dass eine weitreichende direkte Demokratie und eine auf sieben (Super-)Minister begrenzte Regierung im Gegensatz zu Prämissen der EU stehen. **Das kann uns im gegebenen Fall vor eine**

**Wahl stellen, die – wie immer sie ausfallen wird – Voraussicht und Mut erfordert.**

**Anmerkungen** mit Exkursen zu Themen ausserhalb des Hauptgegenstandes dieser Studie, die im Laufertext angedeutet und interessant sind.

<sup>1)</sup> Professor William Rappard, Direktor des „Institut des Hautes Etudes Internationales“ in Genf, war schweizerisch-amerikanischer Doppelbürger, völkerrechtlicher Berater des Bundesrates und Diplomat. Er war lange Zeit ein beliebter Referent an den nationalen Tagungen der NHG, die er nicht zuletzt in der Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund (Vorgänger der UNO) beriet. Rappard war eine bedeutende, verdienstvolle Persönlichkeit, die nicht nur unserem Land lange in heiklen Situationen hervorragende Dienste leistete, sondern auch wichtige Funktionen im Völkerbund und im Internationalen Komitee vom Roten Kreuz wahrnahm. – Prof. Dr. Arnold Lätt (Zürich), Mittelschullehrer für Englisch, war zunächst hauptberuflicher Sekretär der NHG London, von 1934 bis 1944 Präsident der Auslandschweizerkommission der NHG, der Autor und Sprecher der Sendung „Wochenrückblick für die Schweizer im Ausland“ des Schweizerischen Landessenders Beromünster in der Zeit der nationalsozialistischen Bedrohung sowie ab 1930 Redaktor der ersten 25 Jahrbücher „Die Schweiz“ der NHG. Von 1931 bis 1935 war Lätt Mitglied des Zentralvorstandes der NHG. Er wirkte an der Konzeption des eindrucklichen staatsbürgerlichen Höhenwegs der Landesausstellung 1939 in Zürich mit.

<sup>2)</sup> Vgl. „Minarettbau-Verbot: Erreichtes Ziel oder neue Problemquelle?“ Studie der Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“ der HNG Winterthur (Winterthur 2010), 35 Seiten.

<sup>3)</sup> Rossi war eine so aussergewöhnliche Figur, dass er es verdient, hier vorgestellt zu werden, zumal es unwahrscheinlich ist, dass seinesgleichen heutzutage eine solche Rolle im öffentlichen Leben der Schweiz erlangen könnte. Er war aus Carrara in Italien gebürtig, gelangte als politischer Flüchtling in die Schweiz, wurde als erster Katholik mit einer Professur an der von Calvin gegründeten Genfer Akademie (heute: Universität) betraut und wurde zu einer führenden Persönlichkeit des Genfer Parlamentes. Er glänzte durch seine überwältigende rhetorische Begabung. Später wurde er französischer Gesandter und als „Pair de France“ Mitglied des französischen Oberhauses. Seine Laufbahn mündete in die Funktion eines Chefs der Regierung des Kirchenstaates, in welcher er 1848 ermordet wurde.

4) Zur üblichen Darstellung, wonach der Sonderbundskrieg bis anhin der letzte von der Schweiz geführte Krieg gewesen sei, könnte vielleicht eine gewisse Relativierung angebracht sein. Denn zwischen dem 10. Mai und dem 8. Juni 1940 spielten sich zwischen der schweizerischen Flieger- und Fliegerabwehrtruppe und der deutschen Luftwaffe erbitterte Feuergefechte ab, die den Charakter von Einsätzen zum Neutralitätsschutz auf schweizerischer Seite und von Grenzverletzungen auf deutscher doch auffallend überstiegen. Was sich damals abspielte, kann man als nicht erklärten, zeitlich begrenzten Krieg bezeichnen. Die schweizerischen Erfolge bei der Abwehr deutscher Überfliegungen schweizerischen Gebiets reizten die Deutschen zu herausfordernden Revanche-Einflügen mit starken Verbänden mit dem Auftrag, möglichst viele Schweizer Jagdflugzeuge abzuschliessen. Das Ergebnis, 11 abgeschossene deutsche Flugzeuge gegen nur drei schweizerische, führten zu einer drohenden Haltung der deutschen Reichsregierung und zu einem – vereitelten! – deutschen Versuch, mittels eingereister Saboteure schweizerische Flugzeuge am Boden zu sprengen. Um einen offenen Krieg zu vermeiden, sah sich die Schweiz gezwungen, den Schutz ihres Luftraumes herabzustufen. Das Abschussverhältnis 11:3 zugunsten der Schweiz wäre zwar nicht mehr lange durchzuhalten gewesen. Es wurde jedoch von einem britischen Autor als das im Verhältnis beste aller Jagdfliegerwaffen bezeichnet, die während des Zweiten Weltkrieges sich mit der deuten Luftwaffe anlegen mussten (vgl. Brian Jones, „The Giant Killers, [...] the heroism of Swiss pilots who took on the Luftwaffe in 1940... and won“, SAGA, Mai 2002, S. 103 ff.; Ernst Wetter, „Duell der Flieger und der Diplomaten. Die Fliegerzwischenfälle Deutschland-Schweiz im Mai/Juli 1940 und ihre diplomatischen Folgen“, Verlag Huber, Frauenfeld 1987, ISBN 3-7193-0985-1, 172 Seiten).

5) Einzelheiten zur aussergewöhnlichen Persönlichkeit, zur Laufbahn und zu den Leistungen Troxlers finden sich bei Daniel Furrer, „Ignaz Paul Vital Troxler. Der Mann mit Eigenschaften (1780-1866)“, (Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2010, ISBN 978-3-03823-0, 604 Seiten), insbesondere betreffend die Bundesstaatsgründung S. 498 ff.

## Literaturhinweise

Ausser dem im Laufertext und in den Anmerkungen erwähnten Schrifttum waren die nachfolgend genannten Werke beim Verfassen der vorliegenden Studie besonders hilfreich.

Edgar Bonjour, „Geschichte der schweizerischen Neutralität“ (Helbling & Lichtenhahn, Basel 1946).

G. Baumann, „Repetitorium der Schweizer Geschichte“ (2. Teil: 1500-1874, mit Nachtrag bis 1910, Ernst Bircher Verlag, Bern 1928).

\* \* \*

*Winterthur, Ende 2017*

*Die Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“:*

*RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur*

*RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur*

*Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler, Wallisellen*

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, welche für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der „Nordostschweizerischen NHG-Arbeitsgruppe Direkter Demokratie“ (1994/95), „Demokratiereform“ (2004/05) und „Demokratie und Rechtsstaat“ (2010)

Die vorliegende Studie wurde finanziell unterstützt durch die Vereinigung Libertas Winterthur.

*Umschlagbild vorn:* „Schwingerkönig im Festzug“; vom eidgenössischen Schwingerfest 1882 inspiriertes Gemälde von Ferdinand Hodler. Es versinnbildlicht den Triumph der 1848 bundesbildenden und nach dem Sonderbundskrieg sich versöhnenden, in eidgenössischen Vereinen und Verbänden organisierten Zivilgesellschaft.

*Umschlagbild hinten:* Wiedergabe des Titelblattes der Bundesverfassung von 1848.