

175 Jahre Bundesverfassung

Die dramatische Geburt der modernen Schweiz

Eine Geschichte voller Irrungen, Zufälle und Dramen:
So entstand 1848 die erste Bundesverfassung – das wichtigste Dokument der Schweiz.

Markus Häfliger und Philipp Loser am 7. September 2023 im «Tages-Anzeiger»



Der erste Bundesrat im Jahr 1848: Jonas Furrer (ZH, 1), Henri Druey (VD, 2), Ulrich Ochsenbein (BE, 3), Friedrich-Frey Herosé (AG, 4), Wilhelm Mathias Naeff (SG, 5), Stefano Franscini (TI, 6) und Josef Munzinger (SO, 7).

Was ist richtig schweizerisch?

Was macht eigentlich die Schweiz aus? Was ist so richtig schweizerisch?

- a) Das etwas beklemmende Gefühl, wenn man eine Landsfrau oder einen Landsmann in den Ferien erkennt (und sich sofort unsichtbar machen möchte)?
- b) Die passiv-aggressive Art, den Nachbarn an eine gängige Verhaltensweise zu erinnern? (Wäscheplan, et al.?)
- c) Riz Casimir? Eine Rösti mit Speck?
- d) Viel Geld?

Oder vielleicht doch e): die Bundesverfassung von 1848?

Ha! Natürlich ist es die letzte Antwort (die anderen auch ein bisschen, aber die lassen wir hier weg). Im Schweizer Selbstverständnis spielt die Demokratie eine riesige Rolle. Wir sind stolz auf unsere Demokratie, auf unsere Teilhabe und Mitsprache. Und die Grundlage für dieses Gefühl wurde vor 175 Jahren gelegt, als unter dramatischen Umständen die erste Bundesverfassung entstand, das wichtigste Dokument der Schweizer Geschichte. In etwas mehr als 50 Tagen entwarfen 23 Männer (noch ohne die Frauen) die moderne

Schweiz. Sie hatten abenteuerliche Ideen, sie hatten Visionen. Und sie hatten Mut. Denn es hätte auch alles anders kommen können.

Ein Datum für die Ewigkeit

Am 12. September jährt es sich zum 175. Mal: die Inkraftsetzung der ersten Bundesverfassung, der wichtigste Moment der Schweizer Geschichte. Im Nationalratssaal findet darum am nächsten Dienstag ein grosser Festakt statt, der Bundespräsident wird sprechen, der Nationalratspräsident, die Ständeratspräsidentin, der Präsident des Bundesgerichts. Geladen sind auch Vertreter aller Kantone und die Botschafter der Nachbarstaaten.

Am Abend darf auf dem Bundesplatz auch das Volk mitfeiern: Um 18.48 Uhr – wer erkennt die historische Anspielung? – wird ein Kunstwerk enthüllt, das künftig das sogenannte Tympanon, das Giebelfeld der Bundeshausfassade, zieren wird. Es besteht aus 246 Keramikkacheln – wer erkennt, warum es genau so viele sind?

Ein König für die Schweiz?

Gefeiert wird am 12. September das Jahr 1848, doch unsere Geschichte beginnt nicht erst dann, sie beginnt gut drei Jahrzehnte vorher. Um 1813 ist die Eidgenossenschaft am tiefsten Punkt ihrer Geschichte. Seit 15 Jahren steht sie unter der Knute von Napoleon, sie ist ein Vasallenstaat von Frankreich. Als Napoleons Reich 1813 zusammenbricht, droht alles noch schlimmer zu kommen. In Europa kursiert die Idee, die Eidgenossenschaft unter ihren Nachbarn aufzuteilen.

Oder sie wenigstens in ein Königreich Helvetien umzuwandeln. Eine Zeitung im deutschen Frankfurt schreibt: «Wahrlich, es ist die höchste Zeit, dass die Schweiz einen Herrn bekommt.»

Noch übler als solche Ideen im Ausland ist der Zustand der Eidgenossenschaft im Innern: Die Kantone – 22 sind es damals – wissen nicht, wie sie sich künftig organisieren wollen. Sie sind derart zerstritten, dass es die Vermittlung des russischen Diplomaten Ioannes Kapodistrias braucht. Nicht zuletzt dank ihm, dem Ausländer, einigen sich die Kantone im letztmöglichen Moment auf einen neuen Bundesvertrag. 1815 wird er vom Wiener Kongress bestätigt.

Der Bundesvertrag von 1815 ist ein Monument des Rückschritts. Eine starke Regierung auf eidgenössischer Ebene gibt es nicht, dafür 22 Ministaaten, die sich nur lose koordinieren. Die Kantone haben nicht die gleiche Währung, nicht einmal gleiche Masse und Gewichtseinheiten. Wer Waren von einem Kanton in den anderen exportiert, muss Zölle zahlen. Das gemeine Volk, das dank Napoleon kurzzeitig sogar wählen durfte, hat nichts mehr zu sagen. Stattdessen übernehmen wieder die alten Eliten und Patrizier die Macht.



Der grosse Napoleon hat die Schweiz unter seiner Knute – bis sein Reich zusammenbricht. Das Bild von Jacques-Louis David aus dem Jahr 1800 zeigt den französischen Kaiser beim Überqueren der Alpen.

Die Schweiz gegen Europa

Die reaktionäre Eidgenossenschaft passt gut zum Rest von Europa, wo überall Könige und Kaiser herrschen. Sie sind der Souverän, nicht das Volk. Doch ab 1830 beginnt ein Wind of Change durch die Eidgenossenschaft zu wehen. In immer mehr Kantonen putscht das aufstrebende Bürgertum die alten Eliten weg, immer mehr Kantone geben sich neue, demokratische Kantonsverfassungen. Das Volk darf plötzlich wählen und bekommt Rechte: Eigentums-, Presse-Versammlungsfreiheit. Regeneration, Erneuerung, heisst diese hoffnungsvolle Phase der Schweizer Geschichte.

Europas Monarchen passen diese demokratischen Experimente nicht. Sie fürchten – zu Recht –, dass sich liberale Kräfte in Europa von der Schweiz inspirieren lassen. Dagegen gehen die Monarchien brutal vor. Die Folge ist, dass Oppositionelle aus halb Europa in den liberalen Kantonen Asyl suchen.

1832 gibt Fürst Metternich, Staatskanzler des Kaiserreichs Österreich und damals der mächtigste Politiker Europas, der Eidgenossenschaft den Tarif durch. In der sogenannten Metternich-Doktrin verbietet er es den liberalen Kantonen vorsorglich, die Eidgenossenschaft in eine demokratische Republik umzugestalten.

Die Streitgenossen

Der epochale Streit zwischen göttlicher Ordnung und Volkssouveränität spaltet auch die Schweiz selbst. Die Konservativen leisten erbitterten Widerstand, vor allem in den katholischen Kantonen. Immer feindseliger stehen sich die beiden Lager gegenüber. Und weil der Papst sich gegen die neuen demokratischen Ideen stellt, flammt der Konflikt auch religiös auf: Liberale gegen Konservative, Reformierte gegen Katholiken. – Dann eskaliert die Lage.

1841 verstaatlicht die (liberale) Aargauer Kantonsregierung acht katholische Klöster, weil sie sie als Hort der politischen Reaktion sieht – darunter ist auch das über 800-jährige Kloster Muri, ein Monument für die ganze katholische Schweiz. Die katholischen Kantone reagieren furios und werfen den Liberalen Bundesbruch vor.



Der Staatswagen, schwer zu bremsen: Der konservative Politiker Josef Leu von Ebersol (1800–1845) fordert die Berufung der Jesuiten nach Luzern, was 1844 auch geschieht. Damit zieht er den Groll der Liberalen auf sich.

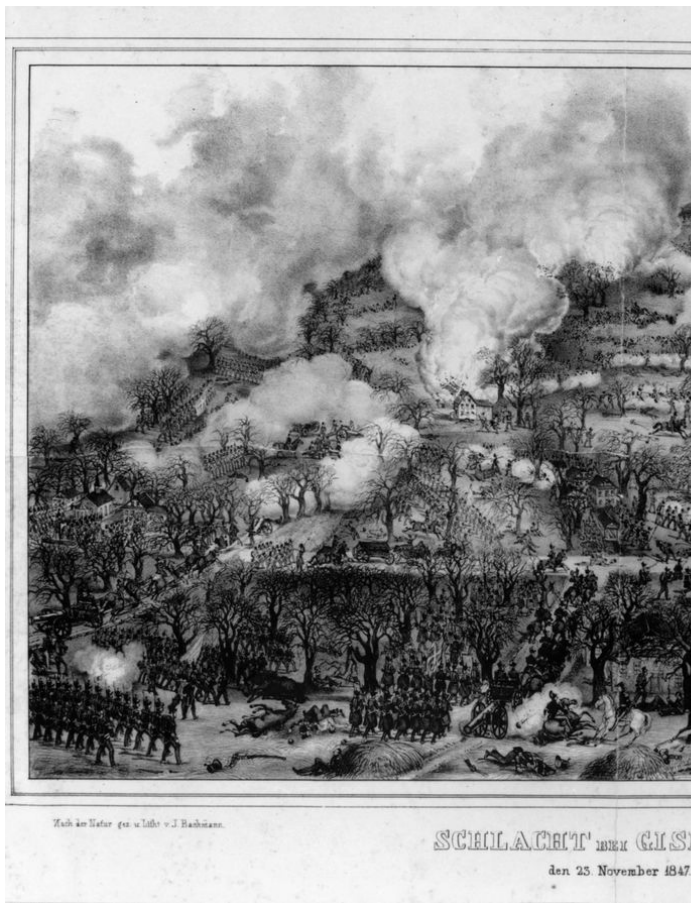
Holzschnitt in: Schweizerischer Bilderkalender für das Jahr 1842 von M. Disteli, Solothurn: Jent und Gassmann

Doch auch die Luzerner Regierung provoziert. 1844 beruft sie den ultra-konservativen Jesuitenorden nach Luzern und überträgt ihm die Lehrerausbildung. Aus Sicht der

Reformierten hat Luzern damit die fünfte Kolonne des Papstes ins Land geholt. Ein unbändiger Jesuitenhass erfasst die liberale Schweiz, überall werden Anti-Jesuiten-Vereine gegründet. Die Jesuiten sind der emotionale Trigger, der auch das einfache Volk mobilisiert. Das Pulverfass explodiert.

Der Weg in den Bürgerkrieg

Im Dezember 1844 und im März 1845 bilden sich im Aargau und in Bern zwei Freischarenzüge, heute würde man sagen: Hooligans. Tausende Bürger ziehen mit Gewehren und Kanonen bewaffnet gegen Luzern, um die Jesuiten zu vertreiben und das katholische Regime zu stürzen. Die luzernische Armee schlägt die wilden Horden zwar zurück, doch in der Zentralschweiz fürchtet man, dass das erst der Anfang war: Im Dezember 1845 verbünden sich acht katholische Kantone zum sogenannten Sonderbund. Die Eidgenossenschaft droht sich in zwei verfeindete Staatswesen zu spalten.



Der letzte Krieg auf Schweizer Boden. Katholiken gegen Protestanten, Konservative gegen Liberale.

Die liberalen Kantone nehmen das nicht hin. Im Juli 1847 bekommen sie in der Tagsatzung, dem obersten Gremium der alten Eidgenossenschaft, endlich eine knappe Mehrheit, um den Sonderbund aufzulösen. Sie wählen den *Genfer Guillaume-Henri Dufour* zum General. Am 3. November bricht der Sonderbundskrieg aus, ein Bürgerkrieg, der letzte Krieg auf Schweizer Boden. «Soldaten, wir müssen aus diesem Kampf nicht nur siegreich, sondern auch ohne Vorwürfe hervorgehen», befiehlt Dufour. Kämpfen ja – aber rücksichtsvoll. Nach 27 Tagen ist der Sonderbund besiegt, der Krieg fordert nur rund 100 Tote. Europaweit wird Dufour für seine zivilisierte Kriegführung bewundert. Später benennt der Bundesrat den höchsten Berg des Landes nach seinem siegreichen und humanen General: die 4634 Meter hohe *Dufourspitze*.

Die wichtigste Kommission der Schweiz

Mit der Unterwerfung des Sonderbunds ist der Weg frei, um einen neuen Staat zu schaffen. Doch was für einen? Gesucht ist eine Staatsform für ein Land, das aus mehreren Sprachen und Kulturen besteht, in zwei tief verfeindete Konfessionen gespalten und in mittlerweile 25 souveräne Kantone zersplittert ist. Zudem soll der neue Staat die Wunden heilen, die der Bürgerkrieg hinterlassen hat. Diese Staatsform finden soll die Bundesrevisionskommission, die am 17. Februar 1848 erstmals zusammentritt. Ihre Mission: fast impossible. Denn die Vorstellungen gehen meilenweit auseinander.

Dazu kommt die bedrohliche aussenpolitische Lage. Am 18. Januar 1848, wenige Wochen nach Ende des Sonderbundskriegs, haben die europäischen Grossmächte gemeinsam eine schriftliche Warnung an die Eidgenossenschaft geschickt: Sollten die liberalen Kantone die katholische Minderheit in eine neue Republik zwingen, müssen sie mit einer Invasion rechnen.

Doch dann kommt der Schweiz ein unwahrscheinlicher historischer Zufall zu Hilfe. Am 22. Februar, fünf Tage nach der ersten Sitzung der Bundesrevisionskommission, beginnt in Europa wie aus dem Nichts der Völkerfrühling. In Paris geht das Volk auf die Strasse, der König dankt ab, innert Wochen wird ganz Europa von der Revolution erfasst. Die übermächtigen Monarchien, die soeben noch der Eidgenossenschaft gedroht haben, kämpfen plötzlich um ihr eigenes Überleben. Als sie Monate später die Aufstände endlich unter Kontrolle haben, ist die neue Schweizer Republik bereits gegründet. Die Bundesrevisionskommission hat das historisch einmalige Zeitfenster genutzt. Doch der Weg dahin ist schwierig.

Der Verfassungsvater



Porträt von Ulrich Ochsenbein (1811–1890). Er war von 1848 bis 1854 im Bundesrat, eine Figur «larger than life».

Die wichtigste Person in dieser wichtigsten Kommission der Schweiz? Das ist wahrscheinlich ihr Präsident, der Berner Ulrich Ochsenbein. Eine Figur «larger than life». Berner Offizier, Anführer des zweiten Freischarenzugs gegen Luzern, Regierungsrat, Präsident der Tagsatzung (zur Zeit des Sonderbundskriegs), erster Verteidigungsminister im neuen

Bundesstaat und erster Bundesrat, der nicht wiedergewählt wurde (er hatte sich mit der Partei zerstritten). Danach heuert er als General in Frankreich an, versucht einen Wiedereinstieg in die Politik (vergeblich) und tötet ganz zum Schluss seines Lebens versehentlich seine Ehefrau. Aus seiner Jagdwaffe hatte sich ein Schuss gelöst. Den «ungewöhnlichsten Staatsmann, den die Schweiz je hatte», nennt ihn der Historiker Rolf Holenstein.

Das übrige Personal

23 Männer erfinden die moderne Schweiz. Die Kantone delegieren ihre stärksten Politiker in die Kommission. Darunter Leute wie Jonas Furrer (ZH), Wilhelm Matthias Naeff (SG), Henri Druey (VD), Josef Munzinger (SO) oder Friedrich Frey-Herosé (AG). Neuenburg und Appenzell Innerrhoden verzichten darauf, jemanden nach Bern zu schicken.

Hauen und Stechen

Die Arbeit beginnt! Und zwar am 17. Februar 1848, um 9 Uhr im Empire-Saal im Rathaus zum Äusseren Stand in Bern. Es wird sehr schnell sehr grundsätzlich. Es gibt Kantone, die einen Einheitsstaat möchten. Es gibt Kantone, die am liebsten gar nichts ändern würden. Die entscheidende Frage, die bereits am zweiten Tag verhandelt wird: Wer ist eigentlich der Souverän? Die Kantone? Die Nation? Von wem geht die Macht aus? Wie soll die Macht zwischen Kantonen und Nation geteilt werden?



Der Empire-Saal im Äusseren Stand von Bern – hier tagte die Bundesrevisionskommission.

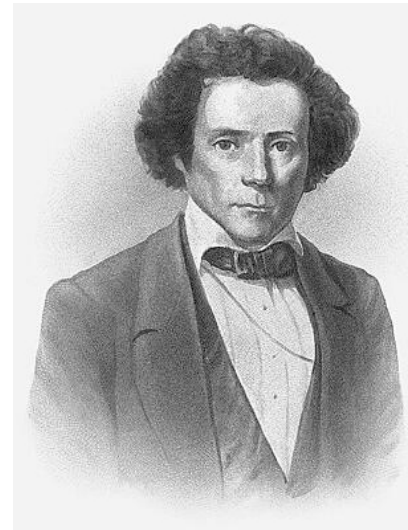
Es eskaliert. Schon wieder. Der Waadtländer Abgeordnete Henri Druey schlägt ein Einkammerparlament vor – die Nation soll die Kantone als Quelle der Souveränität ablösen. Das gibt einen Riesenmais, die Abgeordneten schreien einander an, einzelne drohen mit Abreise. Ulrich Ochsenbein vermittelt und verschiebt die grossen Fragen nach hinten. Stattdessen beschliesst die Kommission andere Dinge. Eine gemeinsame Aussenpolitik. Eine gemeinsame Währung. Die Kompetenz für den Bund, eine eidgenössische Hochschule, Eisenbahnen und Strassen zu bauen. Die Abschaffung der Binnenzölle. Wahnsinn!

Und doch ist das alles nichts wert ohne die entscheidende Frage: Wer hat im neuen Staat das Sagen? Die Koalition der kleinen Kantone? Die bevölkerungsreichsten? Wie erhält man eine Balance?

Ein tragischer Held aus Schwyz

Die Situation ist verkachelt, sie ist verhookt. Und es wäre nicht erstaunlich, würde die ganze Geschichte hier ein Ende nehmen. Abbruch der Verhandlungen, zurück auf Feld null, die Gründung des Bundesstaats verschoben (vielleicht für immer).

Dass es nicht so weit kommt, hat mit einer Laune des Schicksals zu tun. Und einem Mann aus dem Kanton Schwyz. Melchior Diethelm wird im Jahr 1800 geboren. Er besucht die Lateinschule in Lachen, studiert Medizin in Wien und eröffnet später eine Praxis in Siebnen.



Ohne den Schwyzer Melchior Diethelm gäbe es womöglich kein Zweikammersystem und keine moderne Schweiz.

Politisiert wird der liberal-radikale Arzt durch die Situation in seinem Kanton. Er kommt aus den äusseren Landschaften von Schwyz, die von den reaktionären «Altschwyzern» als Untertanengebiete behandelt werden. Als der Aufstand der äusseren Landschaften erfolgreich ist, wird Diethelm zu einer der wichtigsten Persönlichkeiten des neuen Kantons. Er sitzt im Verfassungsausschuss, ist weiterhin Arzt, zudem Gastwirt, Korrespondent und für kurze Zeit Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung». Im Januar 1848 wird er in die Bundesrevisionskommission gewählt.

Zu Beginn argumentiert Diethelm dort aus einer kantonalen Logik – und gegen ein Zweikammersystem, das für die kleinen Kantone einen Machtverlust bedeutet. Doch dann verliert Diethelm nach einem konservativen Umschwung in Schwyz sämtliche kantonalen Ämter. Nichts lassen ihm die Schwyzer übrig, ausser den Sitz in der Bundesrevisionskommission.

«Aus dem Gleichgewicht geworfen, gedemütigt, verwirrt, wirft er alle seine bisherigen kantonalen Rücksichten hinter sich, um vorbehaltlos den Prinzipienweg einzuschlagen», schreibt Rolf Holenstein in «Stunde null», seinem Buch zur Entstehung der Bundesverfassung. Mit einem fulminanten Auftritt macht Diethelm den Weg frei für die wichtigste Entscheidung, für ein Zweikammerparlament nach amerikanischem Vorbild. Es ist ein rechtes Stück Arbeit. Nach dem Auftritt vor der Kommission folgt eine lange Nacht im Zunfthaus zur Schmiede, wo sich die katholischen Delegierten die Schrift des Luzerner Staatsphilosophen Ignaz Paul Vital Troxler zu Gemüte führen, in der er für das amerikanische Zweikammersystem plädiert.

Der Auftritt von Diethelm, die Broschüre von Troxler, die Nacht im Zunfthaus – alles kommt zusammen zu einem historischen Entscheid. Am 23. März 1848 stimmt die Kommission dem Antrag des Schwyzers zu: zwei Kammern, die gleichberechtigte Repräsentation von Kantonen (im Ständerat) und Nation (im Nationalrat). Ihm sei über Nacht ein Licht aufgegangen, sagt Wilhelm Matthias Naeff, der Abgeordnete aus St. Gallen. Man habe den «Stein der Weisen» gefunden, sagt Josef Munzinger aus Solothurn, der Anführer der kleinen Kantone.

Nur einer will später nichts mehr von diesem historischen Entscheid wissen. Zeit seines Lebens verleugnet Melchior Diethelm seine entscheidende Beteiligung am neuen Bundesstaat. Zu verhasst ist dieser in seinem Kanton (der im Übrigen bis heute noch nie der Verfassung oder einer der späteren Totalrevisionen zugestimmt hatte).

Eine Revolution

Die Verfassung, die die 23 Männer im Äusseren Stand entwerfen, ist eine Revolution. Aus 25 bislang souveränen Kantonen, die sich in einem lockeren Staatenbund zusammengeschlossen haben, entsteht ein Bundesstaat mit einer zentralen Regierung, dem Bundesrat. Die Kantone treten viele Kompetenzen an den Bund ab.

Gestützt auf die neue Verfassung, werden in den nächsten Jahren Dutzende von neuen Bundesgesetzen entstehen. Der Schweizer Franken wird eingeführt, Masse und Gewichte vereinheitlicht, ein nationales Eisenbahnnetz gebaut, die Eidgenössisch-Technische Hochschule (ETH) gegründet und die schädlichen Binnen-, Brücken- und Strassenzölle abgeschafft.

Erst diese Massnahmen werden der Wirtschaft jenen Schub verleihen, der die Schweiz in den folgenden Jahrzehnten zu einem der reichsten Länder der Welt machen wird.

Die Abstimmung (ein wenig Tricksen ist erlaubt)

Doch bevor all dies Realität werden kann, braucht es noch das Ja der Kantone, das Volk soll abstimmen. Und das ist eine fragile Sache – viele katholische Kantone lehnen die Verfassung ab. Weil sie grundsätzlich gegen den Bundesstaat sind, weil sie einen Groll auf die Gewinner des Sonderbundskriegs haben, weil sie Macht abgeben müssen. Oder auch einfach so.

Die Befürworter fürchten ein Debakel, und sie tricksen. In Luzern werden die Nichtstimmenden zu den Ja-Stimmen gezählt. In Freiburg lässt die liberale Minderheitsregierung gar nicht erst abstimmen (das Volk könnte ja ablehnen). Am Schluss kommt alles auf Bern an, den mit Abstand grössten Kanton. 20 Prozent aller Bürgerinnen und Bürger wohnen hier, doppelt so viele wie in Zürich. **Ulrich Ochsenbein spielt noch einmal eine entscheidende Rolle.** Gegen die Mehrheit seiner Berner Regierungskollegen überzeugt er das Kantonsparlament und später auch das Volk. Schliesslich sagen 15,5 Kantone Ja zur neuen Verfassung. 6,5 sagen Nein. Es ist vollbracht, die moderne Schweiz ist erfunden. Am 12. September 1848 löst sich die Tagsatzung auf, jahrhundertlang das oberste Gremium der alten Eidgenossenschaft, und erklärt die Bundesverfassung zum neuen Grundgesetz der Schweiz.



Die feierliche Eröffnung der Bundesversammlung fand im Restaurant Du Théâtre in Bern statt.

Nun folgen die ersten Parlamentswahlen, die feierliche Einsetzung der Bundesversammlung im Restaurant Du Théâtre und schliesslich die erste Bundesratswahl.

Die meisten Mitglieder der neuen Landesregierung hatten auch schon wichtige Rollen in der Bundesrevisionskommission inne. Darunter der Zürcher Jonas Furrer (der erste Bundespräsident), der Berner Ulrich Ochsenbein, der Solothurner Josef Munzinger oder der Waadtländer Henri Druey. Von den sieben Männern nimmt nur einer die Wahl sofort an – die anderen brauchen Bedenkzeit oder sind bei der Wahl gar nicht anwesend.

Die Mängel

Damit ist der Staat erfunden. Die neue Schweiz ist fertig. Und sie ist unfertig. Die offensichtlichsten Mängel der Bundesverfassung von 1848 sind Einschränkungen beim Wahlrecht, das fehlende Frauenstimmrecht und die Diskriminierung der Juden – die sich im Gegensatz zu ihren christlichen Mitbürgern nicht überall in der Schweiz niederlassen dürfen. Auch fehlen jene Instrumente, die heute für unsere halb direkte Demokratie so prägend sind: das Referendum und die Volksinitiative. Die Verfassungsväter waren progressiv – aber nicht so progressiv. Ab Beginn der 1860er-Jahre werden sie von einer neuen Generation herausgefordert, von radikalen Kräften, die sich gegen das freisinnige Bürgertum richten und mehr Teilhabe fordern, mehr Demokratie.

In verschiedenen Kantonen werden das Referendum und die Volksinitiative eingeführt – 1874 folgt der Bund. Die erste Totalrevision von 1874 macht aus der Bundesverfassung jenes demokratische Grundgerüst, das wir bis heute kennen.

Von der Avantgarde zum Schlusslicht

Der Bundesstaat, der so entsteht, ist zwar nicht die erste grössere Republik in Europa – aber die erste, die wirklich funktioniert und überlebt. 175 Jahre lang! Bis heute! Europarekord.

Ein halbes Jahrhundert lang bildet die Schweiz nach 1848 die demokratische Avantgarde in Europa. Doch dann verliert sie den Anschluss. Kurz nach 1900 beginnen die europäischen Staaten das Frauenstimmrecht einzuführen, fast alle tun es – nur die Schweiz nicht. Sie wird von der Avantgarde zum Demokratieschlusslicht.

Erst 1971 werden die Frauen an der Macht beteiligt. Erst jetzt wird die Männerrepublik von 1848 zu einer vollen Republik. Es gibt Leute, die sagen: Die Geschichte der modernen Schweiz beginnt erst jetzt.