

Der erste Entwurf einer Bundesverfassung

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde**

Band (Jahr): **40 (1941)**

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ihre Bundespflichten auf das Treueste erfüllen würden²⁹⁷, kein allzu großes Vertrauen einflößen. So interessant das indirekte Zugeständnis der *bisherigen* Nichterfüllung war, so wenig durfte man es den Legitimisten verübeln, daß sie von dem revolutionären Gebilde eines die Machtkonzentration bezweckenden Sonderbundes keine Besserung erwarteten. In einer Zeit, welche die Herstellung des allseitigen eidgenössischen Vertrauens als das wohlthätigste Werk einer diplomatischen Kunst begrüßt hätte, verschärfte das problematische Konkordat das bereits bestandene gefährliche Mißtrauen in hohem Grade²⁹⁸. Daß aber auch diese Staatsaktion, nicht in ihrem Inhalt, jedoch in der Geistesrichtung der Urheber, einen idealen Kern enthielt, werden wir im nächsten Abschnitte sehen.

II. Der erste Entwurf einer Bundesverfassung.

Das Konkordat sollte nach den Intentionen seiner Autoren der Vorbereitung einer bessern Einheit des Schweizervolkes unter einer den Bedürfnissen der Nation entsprechenden Bundesverfassung dienen. So eigenartig die Vorstellung war, daß die Einheit durch Trennung und Abstoßung von Bundesgliedern gewonnen werden sollte, so darf man doch den radikalen Politikern den guten Glauben, dieses Ideal zu fördern, nicht absprechen. Denn in der Zeit zwischen dem Abschluß und der Veröffentlichung des Konkordats erschien im Zürcher Verlag Orell-Füßli der Entwurf einer Bundesverfassung, dem man manche guten Eigenschaften zubilligen kann.

Die „Neue Zürcher Zeitung“ war auch in dieser Beziehung wohl informiert. Sie wirkte am 17. März, aus ihrer gewöhnlichen politischen Interesselosigkeit heraustretend, als Pfadbereiterin. In einer sehr vorbildlichen Weise suchte sie im Schweizervolk eine günstige Stimmung für eine stärkere Zentralität zu schaffen und stellte damit den Punkt zur Diskussion, der von den beiden schweizerischen Parteien, der Basler Gruppe und der radikalen, so heiß umstritten war. Die Zeitung wollte zunächst die Legitimisten durch eine Kritik der nach dem Bundesvertrag aus der formellen Rechtsgleichheit entspringen-

²⁹⁷ „Bündner Zeitung“ Nr. 34.

²⁹⁸ Vgl. den Protest der Urkantone, der Kantone Wallis und Neuenburg in der Sitzung der Tagsatzung vom 15. Juni, sowie die Feststellung Gagliardis, S. 1319: „Erschütterung des ohnedies sehr gespannten Vertrauens, stets zunehmende Erregung, ja Parteigeist selbst im gesellschaftlichen Umgang wurden die Folgen —, im Anschluß daran Fruchtlosigkeit aller Beratungen.“

den materiellen Rechtsungleichheit überzeugen. Eine offenbare Ungleichheit liege in dem Mißverhältnis, daß die sieben großen Kantone, die ungefähr $\frac{7}{9}$ des Geldkontingents für den Bund aufbrächten²⁹⁹, nur einen Drittel des Stimmrechts ausüben könnten; das gleiche Stimmrecht besäßen anderseits die sieben kleinsten Kantone, die zum Bundesheer von 33 758 Mann nicht mehr als 3390 Mann stellten³⁰⁰. Diese Rechtsungleichheit sei der hauptsächliche Grund, warum das Band der Eidgenossenschaft nicht besser geknüpft und der Bundesbehörde nicht ein wirksamer Einfluß auf die einzelnen Glieder eingeräumt werden könne; denn mit der Stärkung der Bundesgewalt würde der Druck auf diejenigen, die sich im Nachteil befänden, um so schwerer lasten. Damit bestätigte die Zeitung die von uns schon mehrfach betonte Eigentümlichkeit, daß gerade die politischen Kreise, die am meisten über die durch den erbärmlichen Bundesvertrag bedingte Schwächung der eidgenössischen Leitung jammerten, die Tagsatzung auch an der Ausübung der ihr zustehenden Kompetenzen verhindert und sie zur eigentlichen Ohnmacht verurteilt hatten.

Anderseits war freilich das bittere Gefühl der großen volkreichen Kantone, lediglich aus historischen Gründen in ihrer staatsrechtlichen Hegemonie durch die kleinen Kantone gehemmt zu sein, verständlich. Die „Neue Zürcher Zeitung“ versuchte nun eine mittlere Lösung zwischen den beiden extremen Interessen zu finden. Sie lehnte die rücksichtslose Anwendung des Prinzips der Zentralität unter Vergleichung mit einem Prokrustesbett ab und hielt auch den radikalen Hetzern ihre verkehrte Methode vor, die kleinen Kantone durch Beschimpfung und Verspottung ihrer einflußreichsten Männer abzustößen, statt sie durch Wohlwollen mit freiwilligen Opfern zu einem Verzicht auf ihre gegenwärtige privilegierte Rechtsstellung zu gewinnen. Als Weg zur Versöhnung schlug die Zeitung die Unterstützung beim Bau von Straßen, die Übernahme von bedürftigen Heimatlosen, die Berücksichtigung bei der Besetzung von Zivil- und Militärstellen vor. Höchst beachtenswert war die ernste Mahnung der Zeitung:

²⁹⁹ An die Gesamtsumme der Geldbeträge von Fr. 540 107.— steuerten ursprünglich laut Bundesvertrag die Kantone Zürich, Bern, Luzern, St. Gallen, Aargau, Waadt und Thurgau zusammen Fr. 391 302.— bei. In knappem Abstand folgten Neuenburg, mit Fr. 25 000.— und Basel mit Fr. 20 450.—. Später wurde jedoch die Skala mehrfach revidiert, so daß Basel anfangs der Dreißiger Jahre Fr. 45—50 000.— beitrug.

³⁰⁰ Gemeint waren die Urkantone, Glarus, Zug, Schaffhausen und Genf.

„Die Erfahrung hat dargetan, daß die exklusiven Republikaner durch starre Verfolgung ihrer Grundsätze den großen Zweck der Nationalvereinigung nicht befördern; verhüte der Himmel, daß sie sich nicht von dem Wahne hinreißen lassen, das Ziel zu erreichen, wenn sie die Sache noch weiter treiben und ihre Zuflucht zur Gewalt nehmen; sie werden sich selbst verderben und der Schweiz den Untergang bereiten.“

Dem Ende März publizierten Entwurf einer Bundesverfassung kann man das Zeugnis ausstellen, daß er sich von eigentlichen Extremen fern gehalten hat. Nicht zu verkennen war die Beeinflussung durch den Geist des Siebnerkonkordats in den folgenden Normen:

Art. 2 sicherte bei der Gewährleistung der Kantonsverfassungen ausdrücklich den Schutz der dem Volke zustehenden Rechte und Freiheiten zu, gleichzeitig mit der Anerkennung der verfassungsmäßig aufgestellten Behörden und ihrer Befugnisse. Ferner wurde beigefügt, daß eine Änderung der Verfassung nur auf dem von ihr selbst vorgeschriebenen Wege erfolgen dürfe. War diese Bestimmung, auf welche die radikale Partei damals ein so starkes Gewicht legte, eine juristische Selbstverständlichkeit, indem jede Garantie sich natürlich auf den gesamten Inhalt der Verfassung bezieht, so bildete Art. 3 eine Neuerung, die auch über das Siebnerkonkordat hinausging. Er war der Vorläufer der Art. 4 und 6 der geltenden Bundesverfassung mit dem Vorbehalt, daß nur solche Kantonsverfassungen zulässig seien, „die die Ausübung der politischen Rechte nach demokratischen oder repräsentativen Formen sichern“.

Wiederum dem Siebnerkonkordat, aber jetzt ohne Beschränkung auf die sieben Auserwählten, war Art. 26 entnommen, welcher der Tagsatzung bei Ausbruch eines Zerwürfnisses in einem Kanton die Kompetenz zur Durchführung eines schiedsgerichtlichen Verfahrens zuwies, jedoch unter Beobachtung der Verfassung; den Spruch kann die Tagsatzung vollstrecken. Als ein großer Schritt auf dem Wege des neuen Bundes waren die organisatorischen Bestimmungen gedacht, die ein beständiges Organ der Eidgenossenschaft vorsahen, nämlich den Landammann der Schweiz, der das ganze Jahr hindurch die Angelegenheiten des Bundes leiten sollte, unterstützt durch vier, alle zwei Jahre beim Übergang des Vororts wechselnde Beisitzer, für welche das Bürgerrecht des Vorortkantons vorgeschrieben wurde. Dieses aus fünf Mitgliedern bestehende Kollegium erhielt den Namen Bundesrat. Ferner war das erste

Bundesgericht geplant, dem aber vorerst eine bescheidene Aufgabe zugeteilt wurde, die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Kantonen, die nicht unter die Kompetenz der Tagsatzung fielen.

Für die Tagsatzung schlugen die Art. 5 und 6 eine große Stärkung ihrer politischen Macht zugleich mit der Vergrößerung ihres Bestandes vor. Sie sollte 60 Mitglieder zählen, wobei den großen Kantonen je vier, den mittleren je drei und den kleineren je zwei Sitze überlassen wurden. Die fundamentale Neuerung enthielt der Satz, daß die Mitglieder die Beschlüsse ohne Instruktion mit der absoluten Mehrheit der Anwesenden fassen sollten. Der Tagsatzung steht das Wahlrecht des Landammannes, des Bundesrates und der Mitglieder des Bundesgerichts zu.

Als ein wichtiges subjektives Freiheitsrecht ist die in Art. 27 garantierte freie Niederlassung der Schweizer beider Konfessionen in allen Kantonen mit dem Recht der Gewerbeausübung zu erwähnen; die Gewerbefreiheit war aber nicht unbedingt gedacht, sondern mit der Beschränkung auf die für die Kantonsbürger selbst geltenden Gesetze. Interessant ist im Vergleich mit dem Basler Kampf, dessen Kern im Umsturz der Verfassung innert Jahresfrist bestand, die Schlußbestimmung des neuen Entwurfes, die eine Revision der Bundesverfassung erst nach zehn Jahren gestattete. Für die heutige Anschauung auffallend ist es, daß an eine Beteiligung des Volkes am Schweizerischen Staatsrecht mit keinem einzigen Worte gedacht war. Nur auf Grund des kantonalen Rechts wäre ihm in den demokratischen Landkantonen die Wahl der Abgeordneten in die Tagsatzung zugekommen, nicht dagegen in den Kantonen mit repräsentativen Verfassungen.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Tagsatzung kann man kaum den Autoren des Entwurfes vorwerfen, daß sie mit der Abstufung des Vertretungsrechts der Kantone den Bogen überspannt hätten. Wohl verstärkte der Art. 5 den Einfluß der großen Kantone, aber in einer sachlich begründeten Weise. Die Stimmkraft der Kantone, die auf das Minimum von zwei Abgeordneten beschränkt werden sollten, wurde zwar von der Hälfte auf ungefähr einen Drittel herabgesetzt³⁰¹; anderseits blieb bei der Vergleichung der beiden in jener Zeit um die Prinzipien Zentralisation und Föderalismus kämpfenden Par-

³⁰¹ Die elf Stände: Urkantone, Zug, Glarus, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell, Genf und Neuenburg sollten zusammen 22 Abgeordnete wählen, also ein 22/60 Stimmrecht haben.

teien die Stimmkraft der eigentlichen Basler Gruppe ziemlich unverändert; statt des bisherigen Anteils an der Abstimmung von rund $\frac{3}{7}$ hätte ihr Einfluß nach der neuen Verfassung genau ein Drittel³⁰², der Verlust demnach ungefähr $\frac{2}{21}$ betragen. Wesentlich anders verhielt es sich indessen, wenn man von der absoluten Zahl 12, die bisher für jede Entscheidung der Tagsatzung erreicht werden mußte, ausging und darnach die Möglichkeit der Konkordatskantone für die Durchsetzung ihrer Politik untersuchte; nach Bundesvertrag benötigten sie den Zuzug von fünf Kantonen; nach der neuen Verfassung hätten sie 24 Stimmen besessen³⁰³ und daher mit zwei oder drei andern Kantonen die Mehrheit erlangt³⁰⁴. War nun diese Wirkung eine tückisch verschleierte Absicht der Projektanten gewesen? Wir haben dafür keinen Anhaltspunkt, aber es war unvermeidlich, daß die bereits äußerst mißtrauisch gestimmten Gegner der radikalen Partei durch die Furcht vor künftigen Majorisierungen zurückgeschreckt wurden; dabei mußten die beiden andern Neuerungen, die Entscheidungsbefugnis der Tagsatzung kraft eigenen Rechts, losgelöst von den bedrohlichen Fesseln und Bremsklötzen der bisherigen kantonalen Instruktionen, und die Kompetenz zur beliebigen Erweiterung des Bundesstaatsrechts nach zehn Jahren, beides Samenkörner für verheißungsvolle Früchte des Fortschritts in der Zukunft, die Anhänger des föderalistischen Legitimus um so bedenklicher stimmen, als der rechtlich unbegrenzten, die Mehrheit verkörpernden Macht des Freisinns kein Gegengewicht in der Gestalt von Volksrechten gegenüberstand. Welche dynamische Kraft die Revisionsmöglichkeit der Bundesverfassung im Sinne einer Ausdehnung der Bundeskompetenzen, trotz Referendum und obligatorischer Volksabstimmung, ausstrahlen kann, hat die Entwicklung seit dem Jahre 1848, vor allem aber in einer alle Erwartung übertreffenden Progression in den letzten Jahrzehnten gezeigt.

Eine solche gewaltige Zentralisierung des schweizerischen Staatsrechts, namentlich in wirtschaftlicher Beziehung, hätten sich nun freilich die Verteidiger des Föderalismus im Jahre 1832 nicht träumen lassen. Dagegen wurde ihr Mißtrauen dadurch

³⁰² Urkantone, Basel, Schaffhausen, Graubünden, Tessin, Genf und Neuenburg: bisher 9/22, neu 20/60 Stimmrecht. (Graubünden und Tessin je drei Delegierte.)

³⁰³ Zürich, Bern, St. Gallen, Aargau je 4, Luzern, Thurgau je 3 Solothurn 2, zusammen 24 Sitze.

³⁰⁴ Mit Waadt (4) und Freiburg (3), oder mit Freiburg, Appenzell und Glarus bzw. Zug.

verstärkt, daß der „Schweizerische Republikaner“ das neue Verfassungsprojekt unmittelbar mit der Besiegung der Zürcher Liberalen (Demission der Bürgermeister und der sechs Regierungsräte) in Zusammenhang gebracht und es als den eigentlichen Siegespreis dargestellt hatte³⁰⁵.

Von den liberalen Blättern brachte die „Neue Zürcher Zeitung“ in den Nr. 28—30 und 33 eine sehr ausführliche und echt freisinnige Kritik zum Entwurf; ihre unparteiische Tendenz bewies sie damit, daß sie die Fortdauer der Privilegien von Zürich, Bern und Luzern mit dem „bisherigen Nomadisieren ablehnte und als Sitz der Bundesbehörde irgend einen Ort der Schweiz, der nicht zugleich Hauptort eines Kantons ist“, empfahl. In Nr. 33 bekannte sie sich als Gegnerin des Konkordats und des Verfassungsentwurfes, befürwortete aber die Erwählung einer Consulta, die auf diesen beiden Grundlagen den Entwurf einer neuen, der Versöhnung dienenden Verfassung aufstellen sollte. Auch die „Bündner Zeitung“ stieß sich in erster Linie an der größern Machtfülle, die die drei Vororte erhalten sollten; wurde doch ihre privilegierte Rechtsstellung seit dem Beginn der Kämpfe von den Liberalen und Konservativen mit scheelen Augen angesehen. Bedenklich erschien der Zeitung das neue Vorrecht, die ausschließliche Wahlfähigkeit ihrer Bürger als Mitglieder des Bundesrates, wie auch die den Vororten zugewiesene erhöhte Anzahl der Delegierten in die Tagsatzung. Eine Verstärkung des vorörtlichen Systems war nach der Auffassung der Zeitung um so verdächtiger, als die gegenwärtig in Zürich, Bern und Luzern herrschenden Staatsmänner keine Gewähr der Sicherheit gegen Übergriffe boten.

Die demokratische Waffe wandte die „Bündner Zeitung“ hauptsächlich an mit dem Tadel der Ausschließung jeder Mitwirkung des Volkes, welches den künftigen autokratischen Beschlüssen der Tagsatzung über die Bestimmung ihrer eigenen Kompetenzen wehrlos gegenüberstehe: „Das sind Vorschläge, die vielleicht in solchen Kantonen durchgehen mögen, wo das Volk souverän heißt, aber um nichts befragt wird.“ (Anspielung auf die Durchzwängung des Siebnerkonkordats.)

Die „Bündner Zeitung“ resumierte ihren Eindruck dahin, daß der Entwurf für die Eidgenossenschaft allerdings mehr Kraft und Einheit in äußeren und inneren Angelegenheiten ver-

³⁰⁵ „Jetzt erst kann der Kanton Zürich freudig und mit vollem Selbstvertrauen den neukonstituierten Kantonen die Hand reichen; jetzt erst als kräftiger Mitkämpfer für die verjüngte Eidgenossenschaft sich neben Bern stellen.“

spreche, aber auch mehr Anlaß zu Willkür und Gewaltmißbrauch biete. Sie verwies darauf, daß Graubünden schon im August 1831 auf der Tagsatzung die Beratung einer Bundesrevision durch eine Kommission empfohlen habe. „Allein die Lenker der Reform scheinen eben mehr auf Zusammenhalten geheimer Bünde zu zählen als auf den Willen des schweizerischen Volkes. Um einen neuen Bund zu schließen, fangen sie damit an, den alten zu verletzen.“

Aus der Kritik der „Bündner Zeitung“ ersieht man, daß die maßlosen Tendenzen der radikalen Partei, die vor allem im Kampfe gegen Basel zum Ausdruck gekommen sind, gerade das schwierigste Hindernis für die vernünftigen Bestrebungen zur Verbesserung des eidgenössischen Verfassungswerkes gebildet haben. Dies erwies sich auch mit dem von einer Kommission der Tagsatzung am 15. Dezember vorgelegten Entwurf ³⁰⁶.

E. Schlußbetrachtung zum ersten Quartal 1832

Historisch denken bedeutet, sich in die Geisteswelt und in die Gefühle der zeitgenössischen Generation versenken. Liegt diese Voraussetzung bei der schweizerischen Geschichtsschreibung über die Regenerationszeit vor? Wir haben das Empfinden, daß sie viel zu sehr von der Betrachtungsweise der Gegenwart ausgeht, rückwärtsblickend auf die gewaltige Entwicklung, die der anfangs der Dreißigerjahre zum Durchbruch gelangten Bewegung auf dem politischen Gebiet die Vergleichung mit der titanenhaften Renaissance der Kultur im 16. Jahrhundert verschafft hat. Aus dieser Anschauung ergibt sich ohne weiteres der Schluß, daß diejenigen Elemente, die sich der segensreichen Entfaltung der Kräfte entgegenstimmten, den Eindruck von schädlichen Quertreibern erwecken mit der speziellen Anwendung auf die Stadt Basel, die in Verkennung des Gebots der Stunde in einer verknöcherten reaktionären Psychose befangen gewesen sei. Auf Grund dieser *Petitio principii* ließ sich das Gewissen darüber beruhigen, daß man bei der Erfüllung der Aufgabe, ihr das Unrecht im Einzelnen nachzuweisen, recht sorglos verfahren ist durch unkritische Anerkennung und Weiterverbreitung der traditionsmäßig von den früheren Geschichtsschreibern erhobenen Vorwürfe.

³⁰⁶ Die Literatur anerkennt im allgemeinen diese ungünstige Wirkung des vom radikalen Übereifer erzeugten Konkordats. So Dändliker S. 629: „Es blieb Sonderbündnis und wurde als solches für die Gegner die Zielscheibe dreisterer Angriffe und Reizmittel zu verdoppeltem Widerstand gegen die durch diese Verbindung angestrebte Bundesrevision.“