Zeitschrift: Schweizer Schule

Herausgeber: Christlicher Lehrer- und Erzieherverein der Schweiz

Band: 35 (1948)

Heft: 20

Artikel: Die eidgenössischen Verfassungen von 1798-1874 : zum 75 jährigen Bestehen der heute geltenden Bundesverfassung

Autor: Boner, G.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-537135

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 05.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

SCHWEIZER SCHULE

HALBMONATSSCHRIFT FÜR ERZIEHUNG UND UNTERRICHT

OLTEN, 15. FEBRUAR 1949 NR. 20 35. JAHRGANG

Die eidgenössischen Verfassungen von 1798 bis 1874

Zum 75jährigen Bestehen der heute geltenden Bundesverfassung

I

1798—1848

Fünfzig Jahre Kampf um die Neugestaltung der Eidgenossenschaft

Das vor hundert Jahren vollendete nationale Werk, welches in den letzten Monaten überall in unserem Lande Gegenstand des Gedenkens gewesen ist, kann niemand recht verstehen und würdigen, der nicht auch zurückschaut auf das halbe Jahrhundert, das dem endlichen Erreichen jenes Zieles vorausgegangen ist. Es waren Jahrzehnte immer wieder erneuten Suchens nach der dem Lande wie der Zeit angemessenen Staatsform, des leidenschaftlichen, auch vor offensichtlichem Unrecht nicht zurückschreckenden Kämpfens zwischen Fortentwicklung und Beharrung, des Planens und wiederum des Versagens hüben und drüben, unüberbrückbar erscheinender politischer und kirchlich-weltanschaulicher Gegensätze, ja schließlich des Bürgerkrieges. Daß am Ende dieses halben Jahrhunderts die Bundesverfassung von 1848 geschaffen werden konnte, läßt uns, wie wohl kaum eine andere Epoche, immer wieder das Walten göttlicher Vorsehung über der Geschichte unserer Heimat ahnen.

Die staatliche Ordnung, welche 1798 beim Einmarsch der französischen Revolutionsarmee in unserem Lande zusammenbrach, war das Endergebnis einer Entwicklung, die tief in das Mittelalter zurückreicht. Mit ihrer bunten Vielfalt und ihren in mancher Hinsicht erstarrten Formen bedurfte sie ohne Zweifel einer grundlegenden Umgestaltung, sollte sie sich einer neuen Zeit gewachsen zeigen. In der Reihe der XIII alten Orte und ihrer Zugewandten standen neben den alten Demokratien der Urschweiz, deren Bevölkerung fast ausschließlich bäuerlich war, Stadtstaaten, die in ihrer politischen und wirtschaftlichen Struktur unter sich wiederum mannigfaltige Unterschiede aufwiesen und in welchen ein kleinerer oder größerer, mehr oder weniger abgeschlossener Kreis von Bürgergeschlechtern der Hauptstadt über die umliegende, als Untertanengebiet erworbene oder eroberte Landschaft die Herrschaft ausübte. Selbst geistliche Fürstentümer fehlten nicht unter den zugewandten Orten. Auch in den ländlichen Demokratien lag die politische Macht während Jahrhunderten, wenn auch nie ausschließlich, doch in der Hauptsache faktisch in den Händen einer nicht sehr großen Zahl von Familien, die ihren Wohlstand, ihren sozialen Rang und ihren Einfluß vorzüglich den fremden Solddiensten verdankten. Abwechselnd mit den Obrigkeiten der Stadtstaaten sandten auch sie ihre Landvögte in die Gemeinen Herrschaften im Aargau, in der Ostschweiz und im Tessin. Es herrschte, von den ständischen Unterschieden abgesehen, überhaupt bezüglich aller Rechtsordnungen, auch des Militärwesens, des Münzwesens, in Maß und Gewicht größte Mannigfaltigkeit von Landschaft zu Landschaft, oft sogar von Ort zu Ort. Binnenzölle erschwerten den Handel von Kanton zu Kanton wie den

Transitverkehr. Die alten Bünde und andere Verträge verknüpften die eidgenössischen Orte zum lockeren Staatenbunde. Auf den Tagsatzungen, an denen alle Kantone, ob groß oder klein, gleich stark vertreten waren, beriet man über die gemeinsamen Angelegenheiten. Ein eidgenössisches Regierungsorgan, das über den einzelnen Kantonalstaaten stand, gab es nicht.

In diese so vielgestaltigen, weil historisch gewachsenen Verhältnisse wollte nun seit 1798 die eine und unteilbare Helvetische Republik mit einem Male Gleichheit, straffe Einheit und vernünftige Systematik bringen. Wenige Wochen nach dem Falle Berns, am 12. April 1798, erklärte das erste Parlament der neuen Schweiz, das sich in Aarau, der zum vorläufigen Hauptorte der Republik erkorenen ehemals bernischen Untertanenstadt, versammelt hatte, die Annahme der ersten helvetischen Verfassung. Der Entwurf dazu, vom Basler Revolutionsfreund Peter Ochs geschaffen, war von der Pariser Regierung nach ihrem Gutdünken wesentlich abgeändert worden. In dieser Form mußte die Verfassung, das »Ochsenbüchlein«, angenommen werden. Ausgelöscht wurde nun das bisherige Nebeneinander von souveränen Orten, Zugewandten und Untertanengebieten. Aus ihnen entstanden 23, später 18 gleichberechtigte Kantone, aber nicht mehr als Staatswesen, die sich einer gewissen Selbständigkeit erfreuten, sondern nur noch als Verwaltungsbezirke des Einheitsstaates, ähnlich den Departementen des französischen Vorbildes. Eine der grundlegenden Neuerungen im Staatsleben stellte die Einführung der Gewaltentrennung dar. Die Gesetzgebung wurde zwei Kammern, die voneinander unabhängig waren, übertragen, einem Senat und einem Großen Rat. In jenem hatte sich jeder Kanton durch vier, in diesem durch acht Abgeordnete vertreten zu lassen. Allein dem Großen Rate kam es zu, über Gesetze und Beschlüsse zu beraten, über deren Annahme und Verwerfung jedoch entschied der Senat. Völlig neu war auch die Schaffung eines helvetischen Obergerichtes. Über die bedeutendsten Befugnisse verfügte das fünfgliedrige Direktorium, in dessen Händen die vollziehende Gewalt lag. Das Direktorium besetzte alle wichtigen Posten des helvetischen Staates. Namentlich ernannte es die Minister, die den einzelnen Verwaltungszweigen (Justiz, Inneres, Äußeres, Erziehungswesen u. a.) vorstanden, und die Regierungsstatthalter. Diese leiteten als Vertreter der Zentralregierung die kantonalen Angelegenheiten und bestellten selbst wiederum, unmittelbar oder mittelbar, die unteren Behörden und Beamten. Nicht einmal die Gemeindebehörden konnte das Volk selbst wählen. Gering war auch sein Einfluß auf die Wahlen in die gesetzgebenden und richterlichen Behörden und in die kantonalen Verwaltungskammern. Es übte ihn nur mittelbar, durch die in seinen Urversammlungen erkorenen Wahlmänner, aus. So war die helvetische Republik, mochte sie von ihren Anhängern noch so laut als Befreierin von der Herrschaft der Aristokratie gepriesen werden, weit entfernt davon, eine wirkliche Demokratie zu sein. Schon darum vermochte sie im Volke nur wenig Fuß zu fassen. Die Konsolidierung wurde natürlich noch erschwert durch den verständnislosen, radikalen Bruch mit der ganzen historischen Entwicklung der Eidgenossenschaft, auch durch Verletzung religiöser Überzeugungen und nicht zuletzt durch die unglücklichen äußeren Umstände, die Besetzung des Landes mit französischen Truppen und internationale Kriegsereignisse auf schweizerischem Boden. Die fortwährende Finanznot und heftige Parteikämpfe zwischen Unitariern und Föderalisten trugen das ihre bei, daß dem neuen Staate nur eine kurze Lebensdauer beschieden war. Jedoch haben ihn manche der politischen

Grundsätze und Ideen, deren verfrühte und unzulängliche Verwirklichung damals scheitern mußte, überlebt, um dann ein halbes Jahrhundert später dauerhafte, weil dem Wesen des Landes angemessenere Gestalt anzunehmen.

Aber schon die Mediationsverfassung, welche die Schweiz 1803 nach dem Zusammenbruch der Helvetik aus den Händen des als Vermittler auftretenden Napoleon Bonaparte entgegennehmen mußte, war nicht einfach eine Rückkehr zur Ordnung, wie sie bis 1798 bestanden hatte. Sie verneinte ausdrücklich das Bestehen von Untertanenverhältnissen oder von Vorrechten der Orte, der Geburt, der Personen oder Familien. Sie gewährte jedem Schweizerbürger Niederlassungsfreiheit. Sie wollte im Zoll- und Münzwesen bessere Ordnung schaffen. An die Stelle der zwei Kammern der Helvetik trat allerdings wieder die eine Tagsatzung, aber im Gegensatz zur Zeit vor dem Umsturz erhielten von den nunmehr 19 Kantonen die sechs größten, über 100 000 Seelen zählenden, nämlich Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubünden, je zwei Stimmen. Eine ständige schweizerische Zentralbehörde wie in der helvetischen Republik gab es unter der Herrschaft der Mediationsakte und des hinter ihr stehenden napoleonischen Frankreich nicht mehr. Jedoch führte jedes Jahr abwechselnd der Schultheiß oder Bürgermeister eines der sechs sog. Direktorialkantone Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich und Luzern den Titel eines Landammanns der Schweiz und verfügte in diesem Amte als Staatsoberhaupt der Eidgenossenschaft über eine nicht unbedeutende Machtfülle. Es wurden auch die beiden ständigen Beamtungen eines Kanzlers und eines Staatsschreibers der Eidgenossenschaft geschaffen. Im wesentlichen hat doch die Eidgenossenschaft durch die Mediationsverfassung wieder einen föderalistischen Charakter erhalten, entsprechend dem von Napoleon selbst gewonnenen Urteil: »Die Natur hat euch zum Föderativstaat gebildet.« Darum sind auch die zugleich mit der Bundesverfassung — ebenfalls an der Seine — entstandenen Kantonsverfassungen nicht einheitlich gestaltet, sondern untereinander verschieden, je nachdem es sich um alte Landsgemeindedemokratien, um frühere Stadtstaaten oder um Kantone handelte, die man aus einstigen Untertanengebieten neugebildet hatte. So unwürdig die Umstände, unter denen sich die Schweiz ihre Verfassung von einem fremden Machthaber geben lassen mußte, wie auch die Tatsache jahrelanger politischer Abhängigkeit von diesem gewesen sind, die Mediationsverfassung von 1803 war doch ein glücklicher Kompromiß zwischen dem historisch gewordenen Wesen der Eidgenossenschaft und den Erfordernissen der neuen Zeit. Sie ermöglichte es dem Lande, sich von den unglücklichen Jahren der Helvetik zu erholen.

Die Mediationsakte mußte jedoch nach kaum einem Dutzend Jahren, mit dem Sturze ihres Urhebers, wiederum einer neuen Ordnung weichen. Aus äußerst langwierigen, mühseligen Verhandlungen ging, ebenfalls unter dem Druck auswärtiger Mächte, dieses Mal der Sieger über Napoleon, der Bundesvertrag von 1815 hervor. Er vereinigte erstmals die 22 heutigen Kantone — zu den 19 Ständen der Mediation waren noch Wallis, Neuenburg und Genf gekommen — als gleichberechtigte Glieder im Bunde. Es entsprach dem damaligen Vorherrschen der politisch konservativen, ja reaktionären Strömungen innerhalb und außerhalb unserer Grenzen, namentlich bei den führenden Großmächten Europas, daß die 1815 geschaffene staatliche Struktur der Eidgenossenschaft dem Zustande vor dem Umbruch von 1798 sich noch mehr näherte als die Mediation. Die Bundesakte von 1815 war denn auch keine Staatsverfassung im eigentlichen Sinne, sondern nur ein Vertrag, durch den sich

»die 22 souveränen Kantone der Schweiz... zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern« vereinigten und sich gegenseitig ihre Verfassungen und ihr Gebiet gewährleisteten (§ 1). Man kam ferner überein, daß jeder Kanton auf je hundert Seelen seiner Bevölkerung für die Armee zwei Mann zu stellen und ebenfalls im Verhältnis seiner Größe zur Bestreitung der Kriegskosten und anderer Bundesausgaben Geldbeiträge zu leisten habe (§§ 2 und 3). Weitere Bestimmungen regeln die gegenseitige Hilfeleistung der Kantone im Falle äußerer oder innerer Gefahr (§ 4) und die schiedsrichterliche Beilegung von Streitigkeiten unter denselben (§ 5). Kantonale Sonderbündnisse werden verboten, wenn sie dem allgemeinen Bunde oder den Rechten anderer Kantone nachteilig sind (§ 6). Es wird festgestellt, daß es keine Untertanenlande mehr gebe in der Schweiz und daß der Genuß der politischen Rechte nie das ausschließliche Privileg einer Klasse der Kantonsbürger sein könne (§ 7). Gemeineidgenössische Angelegenheiten werden, wie schon in der Mediation, wiederum von der Tagsatzung behandelt. Doch hat jeder der 22 Kantone auf derselben nur eine Stimme, und ihre Gesandten stimmen nach ihren Instruktionen. Einberufung und Kompetenzen der Tagsatzung werden festgelegt. Den Vorsitz führt jeweilen der Schultheiß oder Bürgermeister des jeweiligen Vorortes, in dessen Hauptstadt die Tagsatzung sich auch versammelt. Als Vorort lösen je nach zwei Jahren die Stände Zürich, Bern und Luzern einander ab. Eine ständige eidgenössische Kanzlei steht dem Vororte zur Verfügung, und in wichtigen Angelegenheiten können seiner Behörde eidgenössische Repräsentanten beigeordnet werden (§§ 8 bis 10). Es werden sodann freier Kauf und ungehinderte Warenaus- und Durchfuhr durch die Kantone garantiert. Die Einführung neuer Zölle, Weg- und Brückengelder, zu den bisherigen, bleibenden hinzu, wird von der Genehmigung der Tagsatzung abhängig gemacht. Abzugsrechte von Kanton zu Kanton werden abgeschafft (§ 11). Zu verhängnisvollen Verwicklungen sollte ein Vierteljahrhundert später die Verletzung von § 12 der Bundesakte führen, der den Fortbestand der Klöster und Kapitel und die Sicherheit ihres Eigentums, soweit es von den Kantonen abhängt, gewährleistet und ihr Vermögen gleich anderem Privatgut den Steuern unterwirft. In zwei weiteren Bestimmungen (§§ 13 und 14) ist die Anerkennung der helvetischen Nationalschuld und die Weitergeltung der seit 1803 abgeschlossenen eidgenössischen Konkordate ausgesprochen. Nach § 15, dem letzten, waren der Bundesvertrag und die Kantonsverfassung in das eidgenössische Archiv niederzulegen.

So war die Eidgenossenschaft wiederum zu einem losen Staatenbund geworden. Aber dennoch wurde nicht alles, was die Entwicklung seit 1798 an Neuem gebracht hatte, rückgängig gemacht. Namentlich blieben die alten Untertanenverhältnisse endgültig beseitigt. An Stelle der früheren unterschiedlichen Bünde trat ein einziger Bundesvertrag, der alle Kantone in genau gleicher Weise miteinander verband. Vielleicht am wichtigsten war es, daß die Tagsatzung auf Kosten der Kantonalsouveränität wesentlich erweiterte Kompetenzen erhielt, so besonders im Militärwesen und in bezug auf Verhandlungen und Abschlüsse von Verträgen mit dem Auslande. Auch daß die eidgenössische Kanzlei als ständige Einrichtung beibehalten wurde, war von Bedeutung. Daß hingegen allen Kantonen, ob groß oder klein, in der Tagsatzung nur je eine Stimme zukam und ihre Gesandtschaften sich an die Instruktion zu halten hatten, die sie mitbrachten, war eine Rückkehr zum Zustande der alten Eidgenossenschaft, wenn auch durch die Festlegung des erforderlichen Stimmenmehrs

(z. T. absolute, z. T. Dreiviertels-Mehrheit) für bestimmte Geschäfte gegenüber früher doch ein gewisser Fortschritt erzielt war. Einen Rückschritt bedeutete auch die Regelung des Zollwesens. Niederlassungs- und Gewerbefreiheit werden in der Bundesakte nicht mehr erwähnt. Wenn gesagt wird, der Genuß der politischen Rechte dürfe nie ausschließlich Privileg einer Bürgerklasse sein, dann schloß das nicht aus, daß in mehreren Kantonen doch der Bürgerschaft der Hauptstadt und damit auch dem einstigen Patriziate politische Vorrechte gegenüber der Landschaft, namentlich eine stärkere Vertretung in der Regierung und im Großen Rate, zugestanden wurden.

Dieser Bundesvertrag sollte nun die verfassungsmäßige Grundlage des politischen Lebens der Eidgenossenschaft bleiben bis 1848. Er war offensichtlich ein Kompromiß zwischen den sehr starken, tief in der Landesgeschichte verwurzelten Kräften des Föderalismus und den durch den Zusammenbruch der Helvetik wie durch die allgemeinen Zeitumstände geschwächten und zurückgedrängten Bestrebungen für eine zentralistische Gestaltung des Schweizerbundes. Darum hat sich der Föderalismus in der Bundesakte weitgehend durchgesetzt. Doch geschah schon in den anderthalb Jahrzehnten der Restaurationszeit (1815—1830) manches, was dem schließlichen engeren Zusammenschluß der Kantone förderlich war, namentlich auf dem Gebiete des Heerwesens. Einiges wurde durch Abschluß von Konkordaten zwischen mehreren Kantonen erreicht (z. B. im Niederlassungswesen), wenn eine gesamteidgenössische Regelung durch die Tagsatzung nicht möglich war. Denn meistens gestalteten sich die Verhandlungen auf derselben äußerst mühsam. Unbedingtes Festhalten an der kantonalen Souveränität und der Widerstreit gegensätzlicher Anschauungen und Interessen standen befriedigenden Lösungen immer wieder im Wege. Und eine von den Kantonen unabhängige und starke eidgenössische Zentralbehörde gab es nicht. Die Behörde des Vorortes, die jeweilen während zwei Jahren die ihr zugedachten laufenden Geschäfte der Eidgenossenschaft besorgte, war ja stets die Regierung des betreffenden Kantons und als solche, namentlich seit 1830, meist die entschiedene Vertreterin einer bestimmten Parteirichtung, die wenig Gewähr bot für eine wirklich über den Parteien sich haltende Geschäftsführung. Das Bedenkliche dieses Vorortsystems trat dann besonders in den vierziger Jahren deutlich zutage, als das Land von den leidenschaftlichsten Kämpfen zwischen Radikalen und Konservativen zerrissen wurde, das Tagsatzungspräsidium aber mehrmals in den Händen eigentlicher Führer bald der einen, bald der anderen Kampfpartei lag. So präsidierte 1841, als der Aargau seine Klöster aufhob, der Berner Schultheiß Neuhaus, das anerkannte Haupt des Radikalismus. 1844 und 1845, in den Jahren der Freischarenzüge und des anhebenden Jesuitenstreites, folgten einander im höchsten Amte der Eidgenossenschaft der Luzerner Schultheiß Siegwart-Müller, der nachmalige Führer des katholischen Sonderbundes, und der Zürcher Freisinnige Jonas Furrer, 1848 erster schweizerischer Bundespräsident. Die Reihe schließt 1847/48 der einstige Freischarenführer, der Berner Ochsenbein.

Schon die politischen Verhältnisse, wie sie unter der Herrschaft des Bundesvertrages seit 1815 sich herausbildeten, lassen es verstehen, daß der Wunsch nach engerem Zusammenschluß, nach Stärkung des Bundes allmählich wieder lebendiger und allgemeiner wurde. Der Handel und die eben damals aufblühende Industrie benötigten mehr Freiheit, um gedeihen zu können. Sie erstrebten darum insbesondere die Beseitigung der lästigen Binnenzölle und anderer Hindernisse im Inneren des Landes, also einen Abbau der kantonalen Selbstherrlichkeit und Abschließung, vorerst in wirtschaftlicher Hinsicht. Daß damals allge-

mein das nationale Empfinden, die Sehnsucht nach Einigung des schweizerischen Vaterlandes erstarkte, entsprach den gleichzeitigen Strömungen in Nachbarländern. Bedeutsam wurde aber insbesondere die Bewegung des Liberalismus, welchem es zunächst in der Hauptsache, außer um wirtschaftliche, um politische Ziele ging, um die Herstellung der Volkssouveränität, die demokratische Umgestaltung der Kantonsverfassungen durch Beseitigung der Vorrechte von Kantonshauptstädten, Einführung direkter Wahlen in die Legislative, Verlagerung der politischen Macht von den Kleinen in die Großen Räte, Aufhebung der Bestimmungen, die das passive Wahlrecht von einem gewissen Vermögen abhängig machten, Erklärung der Gewerbe-, Presse-, Petitions- und anderer Freiheiten. Soweit diese liberalen Bestrebungen einfach die Demokratie verwirklichen wollten, konnte auch der kirchentreue katholische Bürger mitmachen. Als die Bewegung, unter dem Eindruck der französischen Julirevolution, um die Jahreswende 1830/31 in mehreren Kantonen durchdrang, geschah dies denn auch an verschiedenen Orten unter sehr tätiger Mitwirkung, sogar unter Führung des katholischen Landvolkes, so etwa im Aargau (Freiämtersturm von 1830), in Solothurn, Luzern, St. Gallen. Demokratie, als Autonomie der Gemeinde oder einer ganzen Landschaft, hatte ja der katholische Eidgenosse schon des Mittelalters gekannt, Jahrhunderte vor dem Ausbruche der — wesentlich aus der rationalistischen Aufklärung genährten — Französischen Revolution. Allerdings stammten aus der Aufklärung politische Ideen des Liberalismus, die sich auch mit katholischer Staatsauffassung durchaus vertrugen, z. B. die Trennung der Gewalten. Ein Verhängnis für die politische Entwicklung der Schweiz nach 1830 war es jedoch, daß in den führenden Köpfen des schweizerischen Liberalismus, wenn auch um 1830 der weiteren Öffentlichkeit noch kaum erkennbar, noch andere Ideen, ebenfalls aus der Aufklärung geboren, lebendig waren, die in der Folge unweigerlich zu schweren Auseinandersetzungen mit dem katholisch und konservativ gesinnten Teile der Bevölkerung führen mußten. Einmal war es eine betont zentralistische Auffassung des Staates, die im Grunde zur konsequenten Demokratie im Widerspruch stand. Sie hat auf kantonalem Boden in der repräsentativen Demokratie des Liberalismus namentlich der Dreißiger- und Vierzigerjahre Gestalt angenommen. Man erinnere sich hier auch an die Struktur der helvetischen Republik. Noch gefährlicher war es für die katholische Schweiz, daß einflußreiche liberale Politiker sich die rationalistische Weltanschauung der Aufklärung angeeignet und mit ihr auch deren gleichgültige oder gar feindliche Einstellung zum kirchlichen Christentum, vor allem zum Katholizismus als dem eigentlichen Gegenpol des Rationalismus, übernommen hatten. Damit war die Kirchenpolitik des Radikalismus schon vorgezeichnet: Unterordnung der katholischen Kirche unter den Staat und »Säuberung« und »Reform« derselben im Sinne des von liberalen Politikern, nicht zuletzt solchen katholischer Herkunft, vertretenen Kirchenbegriffs, der in wesentlichen Punkten durchaus unkatholisch war. Indem nun der Radikalismus die politische Macht, die er in mehreren Kantonen seit 1830 besaß, dazu benutzte, um seine weltanschaulichen Ziele in Kirche und Schule rücksichtslos durchzusetzen, konnten diese liberalen »Demokratien« geradezu totalitären, »volksdemokratischen« Charakter annehmen, am ehesten natürlich dort, wo die katholische Bevölkerung, wie im Aargau, in Minderheit war.

Es entsprach der Staatsauffassung des Liberalismus, daß gerade seine Anhänger, nachdem die Herrschaft in mehreren, darunter den volksreichsten Kantonen an sie übergegangen war, für die Umwandlung des nach außen und innen schwachen Staa-

tenbundes in einen mehr oder weniger zentralistisch aufgebauten schweizerischen Staat zu arbeiten begannen. Zudem konnten sie erwarten, daß ihnen in einem solchen Staat die Mehrheit zufallen würde. Das hätte dem Liberalismus die Möglichkeit gegeben, seine Ziele, die politischen und die weltanschaulichen, allmählich auch in jenen kleineren und konservativen Kantonen zu erreichen, die ihm verschlossen blieben, so lange die föderalistische Struktur des Bundes bestand. Staatsauffassung und Parteiinteresse standen miteinander im Einklang. Daß allerdings der Umbau des Staatenbundes von 1815 in einen stärkeren Bundesstaat, dem die Kantone wenigstens einen Teil ihrer bisherigen Souveränität zum Opfer bringen mußten, auch eine nationale Notwendigkeit gewesen ist, kann von niemandem ernsthaft in Abrede gestellt werden. Diese Notwendigkeit früher gesehen und für eine Lösung der gestellten Aufgabe — natürlich eine Lösung nach seinen Ideen — tatkräftig sich eingesetzt zu haben, ist ein unbestreitbares Verdienst des politischen Liberalismus. Aber dieser trägt auch einen wesentlichen Teil der Schuld, daß das Ziel von 1848 schließlich nur über einen Bürgerkrieg hat erreicht werden können. Die enge Verbindung seiner an sich berechtigten Bestrebungen für die Bundesrevision mit weltanschaulichen, kultur- und insbesondere kirchenpolitischen Zielen und Ideen, die in der Aufklärung wurzelten und für den kirchentreuen Katholizismus, wollte er nicht sein eigenes Wesen verraten, unannehmbar waren, dazu die von den radikalen Kantonsregierungen seit den ersten Dreißigerjahren tatsächlich geübte Politik, die mit ihrer verständnis- und rücksichtslosen Behandlung katholischer Minderheiten, mit ihrer Mißachtung unbequemer gesetzlicher Schranken, nur Mißtrauen wecken konnte, haben die konservativen Widerstände gegen die Politik des Radikalismus überhaupt immer mehr versteifen müssen. Die Vernichtung der aargauischen Klöster und die Freischarenzüge vor allem, das begründete Gefühl der Bedrohung religiösen und kulturellen Gutes, das man niemals preisgeben wollte, haben schließlich die konservativen Kantone der Innerschweiz mit Freiburg und Wallis zum Sonderbunde zusammengeführt, zur Verteidigung ihrer kantonalen Selbständigkeit als Schutzwehr gegen die Gefahr des Aufgehens in einem von der radikalen Mehrheit beherrschten, zentralistischen Schweizerstaat. Der Riß war zu tief, das »Reden miteinander«, die unblutige Entwicklung vom Staatenbund zu einem Bundesstaate unmöglich geworden. Nur noch die Waffen konnten entscheiden.

Wie ungeheuer groß die Schwierigkeiten waren, die sich einer Reform des schweizerischen Staatswesens durch Verhandlungen unter den sämtlichen, politisch so verschieden, ja gegensätzlich eingestellten Kantonen in den Weg legten, beweist schon das Schicksal des Bundesrevisionsversuches von 1832/33. Angeregt durch die liberale Thurgauer Regierung wie auch eine Flugschrift des Luzerners Kasimir Pfyffer, ließ die Mehrheit der Tagsatzung gegen Ende 1832 durch eine Fünfzehnerkommission, der die einflußreichsten Politiker, in der Mehrheit Liberale, angehörten, den Entwurf einer Bundesverfassung ausarbeiten. Der Verfasser dieses Entwurfes ist Gallus Jak. Baumgartner, damals der Führer des st. gallischen Liberalismus. Ein anderes Kommissionsmitglied, der in Genf eingebürgerte geistvolle Italiener Pellegrino Rossi — er lebte später wieder in Italien und ist 1848 als Minister Pius' IX. während der römischen Revolution einem Mordanschlag zum Opfer gefallen — hat dazu den erläuternden und empfehlenden Bericht geschrieben. Schon die Beratungen der Kommission gestalteten sich sehr mühsam. Das Ergebnis konnte auch in diesem Falle nur ein Kompromiß sein. Wesentlich weitergehende Auffassungen wohl der Mehrzahl der Mitglieder mußten von diesen selbst im

Sinne des Alten modifiziert werden, wollte man nicht den Entwurf von vorneherein der Gefahr aussetzen, von der Mehrheit der Stände verworfen zu werden. Gleich zu Beginn hatten konservative Kantone das ganze Revisionsvorhaben mit Entschiedenheit abgelehnt, weil sie das Wiederaufleben des Einheitssystems der Helvetik und damit auch der Ideen der Französischen Revolution befürchteten. Aus der Rücksichtnahme auf die konservativen Kräfte erklärt es sich, daß der Entwurf festhalten will an der Tagsatzung mit gleichem Stimmrecht der großen wie der kleinen Kantone. Nur der bisherige Grundsatz, daß die Abgeordneten nicht frei, sondern entsprechend ihrer erhaltenen Instruktion stimmen, wird darin auf bestimmte wichtige Fälle beschränkt. Das Bedeutsamste im Entwurfe sind wohl die Bestimmungen über die Bundesbehörden. Er sieht die Schaffung eines aus fünf Mitgliedern bestehenden ständigen Bundesrates, mit einem Landammann der Schweiz, der zugleich Tagsatzungspräsident gewesen wäre, an der Spitze, und eines Bundesgerichts vor. Niederlassungs-, Gewerbe- und andere Freiheiten werden garantiert. Die Vereinheitlichung in Bezug auf die Zölle, Maß und Gewicht, das Post-, Münz- und Heerwesen ist grundsätzlich festgelegt. Als der Entwurf zu einer »Bundesurkunde« erschien, wurde er sehr unterschiedlich aufgenommen und erfuhr von beiden Seiten schärfste Kritik. Der Philosoph und Politiker J. P. V. Troxler bezeichnete ihn als »falsches und schlechtes Machwerk«. Die Aussichten des Entwurfes wurden auch nicht besser, nachdem ihn die Tagsatzung 1833 abgeändert und dabei an den darin enthaltenen Neuerungen nochmals Abstriche vorgenommen hatte. Dennoch lehnte ihn sogar der Große Rat eines nichtkonservativen Kantons, nämlich der Waadt, als untragbare Einschränkung der kantonalen Souveränität mehrheitlich ab. Auch die aargauische Legislative konnte sich nicht zu einem Ja entschließen. So entschied sich nicht einmal eine wenn auch knappe Mehrheit der Großen Räte für ihn. Ebensowenig fand er im Volke genügende Zustimmung. Erst vereinzelt in kantonalen Volksabstimmungen (Thurgau, Baselland) angenommen, wurde der Entwurf zuerst von den Solothurnern und dann am 7. Juli 1833 vom Luzerner Volke mit großem Mehr verworfen, obgleich Luzern als Bundesstadt ausersehen war und seine liberale Führerschaft (Eduard und Kasimir Pfyffer) sich ganz besonders der Bundesrevision angenommen hatte. Unter dem Eindruck dieses Entscheides und angesichts des entschiedenen Nein aller kleineren konservativen Kantone gab man die Hoffnung auf, die Bundesrevision in absehbarer Zeit verwirklichen zu können. Die inneren politischen Zustände unseres Landes, so dringend sie hinwiederum einer Verfassungsreform des Bundes riefen, waren damals für die Durchführung einer Revision denkbar ungünstig, erreichte doch eben in jenen Jahren die Zerrissenheit der Nation, die Leidenschaft der Parteikämpfe einen höchst gefährlichen Grad. Auf das Siebnerkonkordat der Liberalen, den ersten Sonderbund, antworteten die Konservativen mit dem Sarnerbund (1832). Schwere Kämpfe erschütterten namentlich die Stände Basel und Schwyz. Sie führten sogar zu Kantonstrennungen, dort bleibend, hier vorübergehend. Natürlich mußten auch sie die Gegensätze auf der Tagsatzung und im ganzen Lande verschärfen.

So blieb denn der 1832/33 geschaffene Entwurf einer revidierten Bundesverfassung liegen. Für mehr als ein Jahrzehnt wurde die Erörterung der Revisionsfrage auf der Tagsatzung in den Hintergrund gedrängt, wenn auch nie aus den Augen gelassen. Bewiesen doch gerade die Ereignisse dieser Jahre immer wieder die Notwendigkeit einer grundlegenden Revision des ungenügenden Bundesvertrages von 1815. Dessen Autorität hatte der Radikalismus im Grunde schon 1832 zu untergraben

begonnen, als sieben liberale Kantone das mit der Bundesverfassung kaum zu vereinbarende Siebnerkonkordat zur gegenseitigen Gewährleistung ihrer Kantonsverfassungen abschlossen. Die schwerwiegendste Verletzung der Bundesakte stellten jedenfalls 1841 die Aufhebung der aargauischen Klöster und die schließliche »Sanktionierung« dieser Gewalttat durch den Beschluß einer knappen radikalen Mehrheit der Tagsatzung (1843) dar. Jesuitenhetze und Freischarenzüge, Berufung der Jesuiten nach Luzern und Gründung des Sonderbundes sind dann die letzten Etappen der verhängnisvollen Entwicklung, an deren Ende der im November 1847 ausgetragene Bürgerkrieg steht.

Schon einige Wochen vor dem Ausbruch des Sonderbundskrieges, am 16. August 1847, hatte die Tagsatzung mit 13 Stimmen den Beschluß gefaßt, die Revision des Bundesvertrages von 1815 in die Wege zu leiten, und zu diesem Zwecke eine Kommission bestellt, die zunächst nur die der Revision zustimmenden Kantone umfaßte, aber nach dem Kriege noch durch Vertreter der übrigen Kantone, mit alleiniger Ausnahme von Appenzell I.-Rh. und Neuenburg, ergänzt wurde. Diese Kommission, der u. a. fast der gesamte, 1848 gewählte erste Bundesrat angehörte, hat nun, nachdem der Krieg zugunsten der liberalen Partei ausgegangen war, in der verhältnismäßig kurzen Zeit vom 17. Februar bis zum 8. April 1848 in äußerst intensiver Arbeit den Entwurf zur neuen Bundesverfassung ausgearbeitet. Schon am 16. Mai begann die Tagsatzung mit der Beratung des Entwurfes. Am 27. Juni fand die Schlußabstimmung statt. 13½ Kantone stimmten dem durch die Tagsatzung bereinigten Entwurfe ohne weiteres zu. Die Abgeordneten von zwei ganzen und zwei halben Kantonen wollten den Entwurf erst ihrer Regierung vorlegen. Jener des Tessin enthielt sich der Stimme. Mit Nein stimmten die drei Urkantone und Appenzell I.-Rh. Nicht für die Vorlage stimmte auch der Vertreter Berns. Bis zum 1. September mußten in den Kantonen die Abstimmungen über die Bundesverfassung vorgenommen werden, entweder durch das Volk, wie es in den meisten Fällen geschah, oder durch den Großen Rat. Die Abstimmungen ergaben die Annahme des Verfassungswerkes durch 15½, die Verwerfung durch 6½ Kantone. Am 12. September erklärte die letzte eidgenössische Tagsatzung die neue Verfassung feierlich als angenommen und in Kraft gesetzt. Damit war eine immer wieder umstrittene Frage wenigstens de facto entschieden, die Frage nämlich, ob die Bundesakte von 1815 — als Vertrag zwischen 22 souveränen Kantonen — nur durch einstimmigen Beschluß sämtlicher Vertragspartner aufgehoben und durch die neue Verfassung ersetzt werden dürfe, oder ob ein Mehrheitsbeschluß von Volk und Ständen hiezu genüge. Jenen Standpunkt hat, wie andere konservative Stände, bei Anlaß der Verwerfung der Bundesverfassung durch seine Landsgemeinde auch Nidwalden eingenommen und außerdem seine Ablehnung damit begründet, daß der neue Bund »die Souveränität der Kantone fast gänzlich aufhebt und für die katholische Kirche und ihre Institute nicht nur keine genügende, sichernde Garantie gewährt, sondern im Gegenteil für die religiösen und kirchlichen Rechte des katholischen Volkes große und begründete Bedenklichkeiten erregt und endlich in seinem Wesen ein Hinsteuern zur Einheitsgewalt nicht verkennen läßt«. In diesen Worten war noch einmal zusammengefaßt, was die konservative Opposition im Falle eines Sieges der liberalen Bundesrevision immer wieder befürchtet hatte.

Es war ein Glück für unser Land, daß dann das, was man bei der Neuordnung des Bundes auf konservativer Seite befürchtete, nur in beschränktem Maße eintraf. Ein-

flußreiche Politiker des siegreichen Radikalismus waren Staatsmänner genug, um einzusehen, daß man den im Schweizervolke tief eingewurzelten Föderalismus nicht einfach auslöschen könne und dürfe. Manche von ihnen dachten sich allerdings die Verfassung von 1848 mit ihren Konzessionen an den Föderalismus nur als Übergangslösung, die später, wenn das Schweizervolk dazu »reifer« sein würde, doch durch den Einheitsstaat, der ihnen als Ideal vorschwebte, ersetzt werden sollte. Einige lehnten aus dieser Einstellung heraus schon das Verfassungswerk von 1848 als ungenügend ab. Daß sich aber die Sieger von 1847 in ihrer Mehrheit in diesen Verfassungsfragen eine gewisse Zurückhaltung auferlegten, war im Grunde doch eine Frucht des Widerstandes der Sonderbundspartei, deren Soldaten mit dem Einsatz ihres Lebens für das Recht einer kantonalen Eigenständigkeit gekämpft hatten. Außerdem waren jedenfalls dabei Rücksichten auf die föderalistischen Kräfte in der Westschweiz maßgebend, wo diese schon damals auch in liberalen Kreisen stärker waren als, vielleicht von der Stadt Basel abgesehen, in der deutschen Schweiz. Das bedeutsamste Zugeständnis an den Föderalismus ist jedenfalls die Einführung des Zweikammersystems nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten. Dieses System, zunächst wegen seines fremden Ursprungs, der befürchteten Schwerfälligkeit und Kostspieligkeit von verschiedener, gerade auch radikaler Seite sehr kühl aufgenommen, kritisiert und auch bekämpft, drang erst im Laufe der Beratungen der Revisionskommission und nur mit Mühe durch, um dann endlich auch aus den Verfassungsdebatten der Tagsatzung siegreich hervorzugehen. So trat an die Seite des Ständerates, gewissermaßen des Erben der bisherigen Tagsatzung, der Nationalrat, der Große Rat der Nation, in dem die Kantone entsprechend ihrer Stärke vertreten sind. Den Beratungen über die Organisation der Bundesbehörden, Bundesrat und Bundesgericht, wie auch über andere Gegenstände, konnte übrigens der Entwurf zur »Bundesurkunde« von 1832 zugrunde gelegt werden. Manches ist sogar wörtlich aus jenem übernommen worden. So hat auch der bedeutende St. Galler Staatsmann Landammann Baumgartner, der seit 1841 unter dem Eindruck namentlich der aargauischen Klösteraufhebung sich den Konservativen zugewandt hatte und an den Revisionsarbeiten von 1848 nicht teilnahm, wenigstens mittelbar ein nicht unbedeutendes Verdienst am Werke von 1848. Wie im Entwurfe von 1832 war noch im Kommissionsentwurfe von 1848 ein fünfköpfiger Bundesrat vorgesehen. Erst die Tagsatzung hat die Zahl der Bundesräte auf sieben erhöht. An Stelle des nach dem Muster der Mediation gedachten »Landammanns der Schweiz« von 1832, der seinen Bundesratskollegen gegenüber eine überragendere Stellung eingenommen und auch die Tagsatzung präsidiert hätte, trat nun der bescheidenere Bundespräsident, während National- und Ständerat, wie es der Trennung der Gewalten entsprach, ihre eigenen Präsidenten erhielten. Es kann sich hier nicht darum handeln, noch weiter auf Einzelheiten der Verfassung von 1848 einzugehen. Bei der Behandlung der Bundesrevision von 1874, von der in einem weiteren Aufsatze die Rede sein soll, wird sich die Gelegenheit ergeben, noch verschiedene Male vergleichsweise von der Verfassung von 1848 zu sprechen. Insbesondere gilt dies von den Bestimmungen, welche die Schule angehen, und von den konfessionellen Ausnahmeartikeln gegen die Katholiken, in denen die Tatsache der konservativen Niederlage von 1847 ihre schmerzlichsten, bis heute noch nicht verwischten Spuren hinterlassen hat.

Aarau. *Dr. G. Boner.*