Zeitschrift: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde
Herausgeber: Bernisches historisches Museum
Band: 10 (1948)

Artikel: Bundesstaatliche Reformversuche in der Eidgenossenschaft vor 1848
Autor: Greyerz, Hans von
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-241526

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: 20.02.2026

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

BUNDESSTAATLICHE REFORMVERSUCHE IN DER EIDGENOSSENSCHAFT VOR 1848*

Von Hans von Greyerz

Die schweizerische Bundesverfassung von 1848 machte aus der Eidgenossenschaft einen Bundesstaat. Sie nennt sich «Bundesverfassung» — nicht Bundes*staats*verfassung — und in ihrem Eingang wird ihre Annahme aus der Absicht erklärt, «den *Bund* der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern». «Bund» und «Nation» gelten hier offenbar als Kerngehalte dessen, was staatsrechtlich als «Bundes*staat*» bezeichnet wird.

Der eidgenössische Bund, die eidgenössische Nation kamen 1848 zum *ersten* Male in die Form des Bundesstaates. Zu Versuchen, eine Umgestaltung im bundesstaatlichen Sinne zu erreichen, hatte man zwar in der jahrhundertelangen Geschichte des Bundes der 13, zuletzt der 22 Kantone schon mehrfach angesetzt. Alle Versuche dieser Art waren aber gescheitert. Dieses *Scheitern* bundesstaatlicher Reformversuche vor 1848 ist das Thema meiner Ausführungen. Mit diesem Akzent auf der Vorstellung des Mißlingens, des Fehlschlagens, des Scheiterns möchte ich zum Bewußtsein bringen, daß mich am Thema nicht so sehr die Frage nach der formal getreuen Erfüllung des staatsrechtlichen Begriffs «Bundesstaat» anzieht, sondern die Frage nach dem, was denn eigentlich jeweils für eine politische Haltung, was für eine politische Situation, ja — falls zwischen Politik und Geist ein Unterschied gemacht werden müßte —, was für eine geistige Situation vorlag, wenn ein Reformversuch fehlschlug. Gerade die 48er Entscheidung ist geeignet, zu zeigen, wie sich ein solches Betonen des Schicksalsmäßigen rechtfertigt: die Gründung des Bundesstaates konnte nur gelingen, weil die Jesuiten- und die Sonderbundsfrage eine Partei von besonderer Stärke im Krieg und von besonderer Uneinigkeit im Frieden, d. h. im nachfolgenden Ausarbeiten der Bundesverfassung zusammengebracht hatte. Sie bestand aus radikalen Anhängern des nationalen Einheitsstaates und liberal-konservativen Anhängern föderativer Staatsform. Diese letztern wirkten mäßigend auf die ersten, als der Sieg über den Sonderbund errungen war. Und zweitens konnte die Bundesverfassung von 1848 erst zustande kommen im außenpolitisch freien Raum, der sich mit dem

* Vortrag, gehalten vor dem Historisch-antiquarischen Verein Winterthur und dem Historischen Verein des Kantons Bern.

Ausbrechen der europäischen 48er Revolution rings um die Schweiz gebildet hatte: die Drohung eines Eingreifens der Mächte zugunsten des Staatenbundes von 1815 vermochte zwar zu bewirken, daß die nationale Energie sich ballte, aber nicht, daß sie im Abwehrkampf die innere Erneuerung erstickte.

Im folgenden werde ich nun nicht die ganze Geschichte der Bundesreformversuche vor 1848 aufrollen, sondern ich werde drei solche Reformversuche herausgreifen:

Die Frage des Pensionenbriefes um und nach 1500, das Wasersche Projekt von 1655 und die Revisionsbewegung in der Regeneration, die in der sogenannten Bundesurkunde von 1832/33 ihren dokumentarischen Niederschlag gefunden hat.

Von der alten Eidgenossenschaft vor 1500 wird nur im Rückblick die Rede sein [1]. Und zwei Reformbemühungen, die in die Zeit zwischen 1500 und 1832 fallen, will ich nur gerade nennen. Sie seien mit den Namen Zwingli und Napoleon bezeichnet. Zwinglis schroffes Vereinheitlichungsprojekt zugunsten der Führung von Zürich und Bern war sein ganz persönliches Anliegen, mehr ein biographisches Problem als ein solches, das für die Schweizergeschichte typische Bedeutung gewinnen könnte; es sei denn auf dem Wege über die Frage, wie sich humanistisches und reformatorisches Staatsdenken zum Bündischen verhalten hat [2]. Napoleons Entwurf von Malmaison (1801) — wie seine Mediationsakte (1803) — gliedern sich zwar ein in eine Reihe gleichzeitiger schweizerischer Bestrebungen, den verfehlten helvetischen Einheitsstaat in eine angemessene politische Gestalt der Eidgenossenschaft überzuführen; aber diese bonapartischen Versuche bestimmen das Schicksal der Schweiz von *außen* her [3]. Für die Erkenntnis, wie sich zu *ihrer* Zeit die bündische Tradition in der Schweiz verwirklichen oder *nicht* mehr verwirklichen konnte, wie sich der Bund der Eidgenossen festigen ließ, sind sie nur indirekt — im Spiegel — von Nutzen.

So kommt es also darauf an, von den Entwicklungsmomenten von 1500, 1655 und 1832/33 je die Möglichkeiten oder die Unmöglichkeiten einer Verwirklichung des stärkeren Bundes zur Anschauung zu bringen, wie sie durch Situation, Zeitbewußtsein und Reformwillen geboten wurden.

I. Wir nehmen zuerst unsern Standpunkt bei 1500. In diesem Jahr geschah der Verrat von Novarra und wurde Bellinzona von den 3 Waldstätten in Besitz genommen. Im Herbst 1499 war der Schwabenkrieg zu Ende gegangen. Man ist mitten in der Zeit, während welcher die Eidgenossen auf Machterwerb ausgingen, 25 Jahre nach dem Burgunderkrieg, 15 Jahre vor Marignano, oder — um auch innerpolitische Marksteine zu nennen: 19 Jahre nach der Stanser-

---

1 Vgl. Hans Nabholz. Föderalismus und Zentralismus in der eidgenössischen Verfassung vor 1798, in Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 30 (1916) 157—213.

2 Eidg. Absch. IV, 1b, 1041—1046; vgl. Nabholz 203 f.

3 Actensammlung Helvetische Republik hg. Strickler VI (1897) 874 ff., 881 ff.; Repertorium der eidg. Abschiede hg. Kaiser, 1803—1813 (1866) 395 ff., bes. 478 ff.

vermittlung unter der Einwirkung des Niklaus von Flüe und 19 Jahre vor dem Auftreten Zwinglis in Zürich.

Am 7. April 1500 wurde an der Tagsatzung in Zürich eine «Ordnung der Pensionen und Kriegsläufe wegen» [4] beschlossen und den Tagboten in den Abschied gegeben. Folgendes ist der Inhalt dieser Ordnung: 1. Alle privaten Pensionen sind verboten; 2. (a) Jeder Reislauf ist verboten, außer auf Erlaubnis der Obrigkeit hin; (b) Erlaubnis darf die Obrigkeit nur erteilen unter Zustimmung der Mehrheit der übrigen Orte; 3. Aufwiegler und Anführer sind, wo man sie erwischt, überall hinzurichten. (Die Strafdrohung für Pensionenempfänger ist Amtsentsetzung nebst Strafe an Leib und Gut; Reisläufer sollen an Leib und Gut gestraft werden.) 4. Ausnahmen: (a) Schenkungen dürfen mit Erlaubnis der Obrigkeit entgegengenommen werden; (b) Studien oder Hofdienst im Auslande unterliegen keinen Beschränkungen. 5. Damit Aufruhr verhütet werde (!), gilt auch ein Verbot der Übernahme fremder Interessenvertretung ohne Wissen und Willen der Mehrheit der Orte. Außerdem wird das Verbot von Sonderkriegen oder Fehden wieder erneuert. 6. Die vorliegende Ordnung soll von allen Orten und Zugewandten und jeweils von allem Volk bei Anlaß der Neubeschwörung der Bünde mitbeschworen werden. — Den Schluß bildet ein Vorbehalt Zürichs; es will die Ordnung nur gelten lassen, wenn *alle* Pensionen, also nicht nur die privaten, sondern auch die öffentlichen Jahrgelder, abgestellt werden. Das soll jeder Bote heimbringen.

So die Ordnung vom April 1500; sie stellt die modifizierte Fassung einer früheren vom 4. Februar dar, wo man unter dem ersten Schock der Meldung vom Verrat zu Novarra alle 3 Vergehen — Pensionenempfang, Reislauf und Aufwiegelung — ohne Unterschied unter die Drohung der Hinrichtung gestellt hatte. Dies hatte sich offenbar nicht durchführen lassen. Daher nun die differenziertere Fassung. In unserem Zusammenhang ist wichtig, daß hier die Frage auftaucht, ob sich das *Mehrheitsprinzip* auf die Gewährung des Reislaufs und auf die Annahme fremder Interessen anwenden lasse. Die rudimentäre Form des Pensionenbriefes liegt vor. — Jener radikale Zürcher Antrag auf Verbot *aller* Pensionen scheint nunmehr ein taktisches Mittel gewesen zu sein, die Ordnung überhaupt nicht in Kraft treten zu lassen. Auch die privaten Pensionen wurden in Zürich nicht abgestellt. Demgegenüber ging Bern nach den Grundsätzen der Ordnung vor. Es führte mit den ihm zustehenden Mitteln einen scharfen Kampf gegen den wilden Reislauf und beschloß sogar, die französische Pension 1501 nicht anzunehmen. Bischof Schiner trat daneben als Franzosengegner in den eidgenössischen Ratsstuben auf und redete gegen die Pensionen. Er machte so die Aufhebung der Pensionen zur Parteisache; sie verfing erst, als 1503 (nach dem Abschluß des Mailänder Kapitulats mit Ludwig XII.) gewaltige Söldnerscharen auf den Kriegsschauplatz in Süditalien eilten. Jetzt griff die Tagsatzung auf die Ordnung von 1500 zurück;

[4] Eidg. Absch. III. 2, 24, 28—29; vgl. E. Dürr in Schweiz. Kriegsgeschichte, H. 4 (1933) 573 f.

am 21. Juli 1503 wurde in *Baden* das neue Verkommnis angenommen, das als *Pensionenbrief* bekannt ist. Im wesentlichen dieselben Bestimmungen wie 1500; dazu die Drohung, daß Orte, die nicht siegeln würden, von der Tagsatzung ausgeschlossen würden. Solothurn trat sogleich als Spielverderber auf und erklärte, daß es nur siegeln werde, wenn die Rang- und Schwurfrage geregelt werde. Das war nun ein Querschläger, der als Nachwirkung der Stanser Krise bewertet werden muß. Die Länderorte hatten zwar Freiburg und Solothurn in den Bund aufgenommen, aber sie weigerten sich, ihnen den Rang von «Orten» zukommen zu lassen und verlangten einseitigen Bundesschwur [5]. Trotzdem die Durchführung des Badener Briefes nun fraglich war, tat die Tagsatzung in Luzern am 30. August noch einen weitern Schritt: indem sie einen *Beibrief* annahm, der jedes auswärtige *Bündnis* eines Ortes von der Zustimmung der *Mehrheit* der Orte abhängig machte. Hier erhob Zürich — gestützt auf seinen Bundesbrief von 1351 — den Einwand, daß es sich seine Bündnisfreiheit nicht nehmen lasse. Auch Uri verweigerte den Beitritt zum Beibrief; aber dies erledigte sich, weil Uri durch den Dreiländerbund an Schwyz und Unterwalden gebunden war. Der Beibrief wäre so etwas wie der Schlußstein in einer kühnen Vereinheitlichung der eidgenössischen Außenpolitik durch das Mehrheitsprinzip gewesen. Aber er drückte statt dessen den Bogen ein. Das wirkte auf die Bereitschaft der Orte, wenigstens den Pensionenbrief durchzuführen, zurück. Zu gleicher Zeit (1504) begann die bis dahin feste Haltung Berns zu wanken. Zwar fand im Frühjahr 1504 in der Ostschweiz und im Bernbiet die Beschwörung des Pensionenbriefes durch die Untertanen statt. Aber die Agonie hatte schon begonnen. Sie dauerte lange, — bis zum Jahre 1508 erfolgten Ansätze, den Pensionenbrief zu retten. Am 4. Juli 1508 wurde seine Durchführung jedem freigestellt. Die Diplomatie Maximilians und Ludwigs XII. hatte über die Ansätze zur Festigung des Bundes gesiegt. Möglich wurde diese Niederlage aus Voraussetzungen, die ich wenigstens kurz skizzieren will, wenn ich sie auch nicht näher ausführen kann [6].

Die letzte einschneidende Maßnahme auf dem Gebiet des Bundesrechts war vor 1500 das *Stanser Verkommnis* von 1481 gewesen. Als Kompromiß im Streit zwischen Städteorten und Länderorten trug es ein Doppelgesicht. Es war *einerseits* im Sinne der föderalistisch gesinnten Länder eine Bestätigung der alten Briefe und Konkordate und regelte ihre Neubeschwörung; es hinderte damit die Errichtung eines «gemeinen, gelichen und zimlichen» Bundes, wie ihn die Burgrechtsstädte vor der Stanser Krise angestrebt hatten — und

---

5 Vgl. W. Oechsli, Orte und Zugewandte, JfSG 13 (1888) 40 ff.; W. E. Rappard, Du renouvellement des pactes confédéraux 1351—1798, 2. Beiheft d. ZfSG (1944) 27.

6 Vgl. Nabholz 199 f.; Dürr a. a. O.; W. Oechsli, Bausteine zur Schweizergeschichte (1890) 95 ff.; E. Gagliardi, Anteil der Schweizer an den italienischen Kriegen I (1919) 483 ff.; R. Feller, Der Staat Bern in der Reformation (1929) 75 ff.; id., Geschichte Berns I (1946) 500 ff.; W. E. Rappard, Cinq siècles de sécurité collective 1291—1798, Publications de l'institut universitaire de hautes études internationales No. 23 (1945) 95 ff.; G. Gerig, Reisläufer und Pensionenherren in Zürich 1519—1532, Schweiz. Stud. Gesch. wiss. NF. 12 (1947) 7 ff.

in welchem der Grundsatz des eidgenössischen Rechtes jedes einzelne Bündnis übertrumpft hätte — unter welchem ohne Beistimmung der andern Orte kein Sonderkrieg hätte angefangen werden dürfen. *Anderseits* stärkte es im Sinne der auf straffere Polizei bedachten Stadtstaaten die Autorität der Obrigkeiten, indem es freie Gemeinden und Zusammenrottungen verbot, es stärkte deren Macht, indem es die gegenseitige Hilfe der Obrigkeiten gegen inneren Aufruhr vorsah. Im Blick auf die Pensionen- und Reislaufordnung von 1500 und 1503 könnte man nun sagen, daß diese offenbar einseitig die Bestrebungen der Städte von vor 1481 wieder aufgriff, indem sie Stärkung von obrigkeitlicher Autorität gegen den Reislauf und indem sie Konzentration der Außenpolitik anstrebte.

Dem entgegen mag aber aus dem skizzierten Verlauf der Sache ersichtlich sein, daß die Postulate doch nicht mehr an die Stadt—Landparteiung gebunden erscheinen. Sowohl die Länderorte wie die Städte hatten jetzt mit dem riesengroßen Autoritätsproblem zu ringen.

Der Reislauf war seit der Mitte des 15. Jahrhunderts schon etwa als Problem empfunden worden. Im Waldmannhandel war auch der Pensionenempfang in seiner ganzen Fragwürdigkeit ans Licht getreten.

Nach dem Wort Abybergs von 1492, daß der Schweizer ein Loch haben müsse, um seine Kraft abzureagieren, wäre der Reislauf ein Naturbedürfnis des Schweizers gewesen. Dabei erhebt sich die Frage, wie weit die Quellen des Landes zur Ernährung ausgereicht hätten, wenn nicht unter der Wirkung der Grandsonbeute die allgemeine Hochstapelei eingesetzt hätte. — Zwingli wollte es später haben, daß sie ausreichten. Es ist mir nicht bekannt, ob die Frage schon einmal seriös aus den Quellen untersucht worden ist. Die fremden Gesandten jedenfalls begannen gegen 1500 mit der platten Geldgier und der Arbeitsscheu der Schweizer zu rechnen. Die Leichtigkeit, mit welcher den französischen Werbern das Geld aus der Tasche sprang, tat ein übriges, um sowohl Sold- wie Pensionenempfang zu jener «Schlingpflanze» werden zu lassen, die nach Gagliardi das ganze Volk umschlang [7]. Im Grunde war aber jetzt aus einem vielleicht einmal ökonomischen Problem — bei den leitenden Persönlichkeiten jedenfalls! — ein *moralisches* Problem geworden, wie weit man sich auf fremdes Geld einlassen wollte. Doch deckte dies der übersteigerte Ehr- und Prestigebegriff zu. Hier wurde für die schweizerische Gesellschaft zu Stadt und Land entscheidend, daß ihr eine geistige Führung fehlte, *noch* fehlte! Die Generation der Humanisten, die das öffentliche und nationale Denken ethisch normieren wollten: die Glareau, Zwingli, Vadian waren erst im Kommen. Erst ab 1510 beginnt ihr Wirken. Der sittigende Einfluß von Basel auf die Eidgenossenschaft war noch sehr klein. Eben erst wurde auch der Basler Bund für 1501 zur Wirklichkeit. Nur die Gestalt des Bruder Klaus blieb auch in der Erinnerung ein sittlicher Halt für die Nation.

---

7 E. Gagliardi, Mailänder und Franzosen in der Schweiz 1495—1499, erster Teil, JfSG 39 (1914) 54*.

Schließlich noch ein Wort über die außenpolitische Lage: Die Eidgenossenschaft ist also inmitten des europäischen Spannungsfeldes. Grundlagen sind das französische Bündnis von 1499 auf 10 Jahre und die erneuerte Erbeinigung mit Maximilian. Was aber schwierig festzustellen scheint, ist dies: wie weit die Existenz der Schweiz als eines politischen Ganzen hier — um 1500 — auf dem Spiel stand, nachdem sie den Schwabenkrieg siegreich überstanden hatte. Nur auf seiten Berns ist zunächst noch ausgesprochenes Sicherheitserwägen in bezug auf die Westfront (auf Savoyen zumal) festzustellen [8]. Erst zur Zeit der Liga von Cambrai (um 1508) wirbt Venedig unter dem Hinweis, daß die Schweiz und Venedig als einzige Republiken Europas in gemeinsamer Gefahr stünden, von den Fürsten erdrückt zu werden [9]. Doch war dies ebensoviel Propaganda wie Einsicht in die latente Dauergefahr, in welcher jeder Staat leben muß. Offenbar bestand *kein* ausschlaggebender Druck von außen, um Maßnahmen der nationalen Disziplin zu fördern. Vielmehr gab die Söldnerwerbung der fremden Mächte den Schweizern das Gefühl der Unentbehrlichkeit ihrer Eidgenossenschaft. Daher wurde gelegentlich — von Bern und von Schiner — versucht, eine Gefahrenpsychose künstlich zu erzeugen.

Von diesen Erwägungen aus erscheint als Wichtigstes am Pensionenbrief-Versuch noch einmal die Bemühung, den Obrigkeiten Halt zu geben im allgemeinen Autoritätszerfall und als sekundäres Motiv die Zusammenfassung der Außenpolitik unter der Herrschaft des Mehrheitsprinzips. Aber vielleicht war die Ahnung und Planung künftigen Kampfes in Oberitalien stärker mit am Werk, als sich erweisen läßt. —

Soviel zum Pensionenbrief. — Im Scheitern dieses Reformversuchs kann nebeneinander erkannt werden, wie das Unvermögen der werdenden Kantonalstaaten, ihrer polizeilichen Aufgaben Herr zu werden, wie die Hemmungslosigkeit sozialen Rangstrebens in Sold- und Jahrgelderjagd und wie das Fehlen nationaler Disziplin die *Fortbildung* des Bundessystems hintan zu halten vermochte. Die alten Bünde aber blieben bestehen.

II. Der *Versuch von 1654/55,* die schweizerischen Bundesverhältnisse neu zu gestalten, drängt sich auf einen viel engern Zeitraum zusammen und ist in seinem Ablauf leichter zu überblicken als die lange Geschichte um den Pensionenbrief (der übrigens eben gerade 1655 wieder zu Ehren gezogen werden sollte). Dagegen sind die psychologischen Hintergründe des Unternehmens — in der Person Joh. Hrch. Wasers vor allem, aber auch in der Reaktion auf seinen Vorstoß — von nicht geringer Verzwicktheit. Handelt es sich doch um Menschen des 17. Jahrhunderts! Der Ausdruck «bundesstaatlicher Reformversuch» ist auch hier wie beim Ringen um den Pensionenbrief im modern staatsrechtlichen Sinne nicht zuständig, aber die Absicht des Waserschen Ent-

---

8 Vgl. F. A. Moser, Ritter Wilhelm von Diesbach, Schultheiß von Bern 1442—1517, Diss. phil. Bern 1930, 43 ff., 164 ff.; R. Feller, Geschichte Berns I (1946) 460 ff., 466, 499, 508 u. a.

9 Vgl. Ludwig Schwinkhart, Chronik 1506—1521, Arch. Hist. Ver. Bern 1941, 22 und 269.

wurfs war zweifellos eine erhöhte Festigkeit des Bundes der Eidgenossen [10]. Man darf das Ganze nur nicht messen an der Intensität des bündischen Denkens vor 1500 oder an der eisernen Härte unserer Staatsvorstellung, sondern man muß es würdigen von den Möglichkeiten seiner Zeit aus. Voraussetzung dafür ist, daß wir uns denken, was der gesamteidgenössische Bundesgedanke durch die Glaubensspaltung an Lebenskraft eingebüßt hatte, wieviel es brauchte, um ihn wieder aus einem umzagten Pflegling oder einem Dekorationsstück zum mitbestimmenden Element der schweizerischen Politik zu machen, wie dies unter anderm Waser eben versuchte.

Zwar war dies nicht der erste Schritt. Der Dreißigjährige Krieg hatte genügend oft Gelegenheit geboten, um die eigene Sicherheit zu bangen. Lange Zeit war es freilich beim Defensionswerk der evangelischen Orte geblieben; aber ganz am Schluß des Krieges gelang es doch, das gesamteidgenössische Defensionale von Wyl (1647) unter Dach zu bringen [11]. Selbst wenn man in Betracht zieht, daß es an der Krücke der bewaffneten Neutralität sich aufrecht erhielt und nicht aus einem tiefer fundierten bündischen Bewußtsein entsprang, war es Kennzeichen einer sich lockernden Verkrampfung der Konfessionsparteien. Ähnliches wäre über den Begriff der Parität zu sagen, der im Badener Abschied von 1632 einen kleinen Erfolg errungen hatte. Als Abbau konfessionell betonter Machtstellung bedeutet die Zulassung der Parität wesentliche psychologische Voraussetzung für die weitere Verständigung unter den Bundesgliedern, obschon sie als Preisgabe des Mehrheitsprinzips zunächst ein Zurückweichen vom bundesstaatlichen Versuchsfeld ins rein Föderative darstellt.

Das bündische Denken als solches war im übrigen nicht geradezu abgestorben. Innerhalb der Konfessionsparteien hatte es sich lebhaften Ausdruck verschafft; am nachhaltigsten auf katholischer Seite im Goldenen Bund von 1586. Auf protestantischer Seite waren die Interessen schwerer unter einen Hut zu bringen. Hier stellt sich die Frage nach dem Grad der Gefährdung des Gesamtbundes durch sonderbündisches Sicherheitsstreben. Ließ sich der Weg finden vom Bund zwischen wenigen zum Bund derselben mit der Gegenpartei, die den Bund hervorgebracht hatte? —

Es läßt sich auf die Haltung von Rudolf Wettstein hinweisen. Die Idee eines evangelischen Sonderbündnisses war ihm nicht fremd, auch als er sich in Westfalen für die Exemtion *aller* eidgenössischen Orte vom deutschen Reichkammergericht einsetzte. «Ist meine Meinung, nit zu brechen (mit den

---

10 Vgl. C. Hilty, Bundesverfassungen der Schweiz. Eidgenossenschaft (1891) 296 ff.; Nabholz 208 ff.; Dierauer IV (1912) 53 ff.; F. Gallati, Die Neutralität der ostschweiz. Gebiete im ersten Villmergerkriege 1655—56, ZfSG 24 (1944) 162 ff.; W. E. Rappard, Renouvellement (1944) 120 f.; W. E. Rappard, Sécurité collective (1945) 383 ff.; besonders: W. Utzinger, Bürgermeister Joh. Hrch. Wasers eidgenössisches Wirken 1652—1669, Zürich 1903.

11 Vgl. Oechsli, Orte und Zugewandte, JfSG 13 (1888) 118 ff.; W. E. Rappard, Sécurité collective (1945) 291 ff., bes. 347 ff.; W. Aemisegger, Die gemeineidgenössische Tätigkeit der Tagsatzung 1649—1712, Diss. phil. Zürich 1947, 30 ff.

katholischen Orten), sondern sich in mehrerem auf den bösen Fall zu versichern [12].» Den Bestrebungen der Zürcher Theologen um Antistes Ulrich, die reformierten Orte in eine reformierte Dreierallianz England—Niederlande—Schweiz zu bringen, wirkte Wettstein zwischen 1648 und 1654 kräftig entgegen, obgleich ihm anderseits die kirchliche Union selbst am Herzen lag.

Freilich: Weder die katholische, noch die reformierte Partei schienen fähig oder bereit, ihre politischen und religiösen Anliegen reinlich zu trennen. Schon 1651 heckten katholische Orte einen Kriegsplan für den Fall einer Ruptur mit Bern aus. 1652 fiel auf reformierter Seite die Anregung, es sei an der Tagsatzung die Neubeschwörung der alten Bünde zu beantragen, um damit die Gesinnung der katholischen Seite zu prüfen, sie zu zwingen, Farbe zu bekennen. Da ist leicht erkennbar, wie die Idee des Gesamtbundes nur ein *taktisches* Mittel in der Hand vorsichtiger Sonderpolitik der Reformierten darstellt. Doch sollte sich diese Idee vom politischen Spielzeug zu selbständiger Bedeutung entwickeln.

Dazu trugen Umstände bei, die ich nicht näher beleuchten, sondern nur nennen kann. Einmal griffen die Bauern in ihrem Aufstand von 1653 auf der Suche nach einem gemeinsamen Losungswort in die mythische Vorwelt des Bundeslebens zurück und hielten sich für die Wiederhersteller der alten, wahren Eidgenossenschaft. Tiefe Verehrung für «Brief und Siegel» beseelte sie. Als Feldordnung zogen sie den Sempacher Brief von 1393 heran. Bei ihren Bundesaufzügen marschierten hinter der Musik an der Spitze der übrigen die drei Tellen; sie dachten sich Bruder Klaus als ihren guten Patron. Sie träumten von den «alten Freiheiten» und gingen in der Betonung genossenschaftlicher Gleichheit bis an die Grenze naturrechtlicher Begründung der Gleichheit aller Menschen. — Durch all das war willentlich und unwillentlich für die Eidgenossenschaft von 1653 der Blick in die bündische Vorzeit aufgerissen.

Als Eidgenossenschaft von 1653 jedoch — und das ist das Zweite — beanspruchten die Obrigkeiten zu gelten. Im Angesicht des Bauernaufstandes hielten sie sich an den Solidaritätsartikel des Stanser Verkommnisses und setzten, ob katholisch oder reformiert, die Macht ihrer Staaten ein, um der Untertanen Herr zu werden. Die konfessionelle Spannung erwies sich als kraftloser denn dieser Wille zur gemeinsamen Behauptung. Die Polizeigewalt des Staatsapparates war jetzt auch ungleich größer als zur Zeit des Reislaufs von 1503.

Demgegenüber gab die internationale Lage von 1654/55 Anlaß zur Sicherungspolitik vor allem auf reformierter Seite, unter Vermeidung schroffer Bekenntnisschärfe.

Unter den katholischen Orten wurde gleichzeitig eine gewisse Spannung sichtbar wegen der Übernahme der Kosten für die Intervention im Bauern-

---

12 Julia Gauß, Bürgermeister Wettstein und die europäischen Konfessions- und Machtkämpfe seiner Zeit, Schweiz. Beiträge zur allgemeinen Geschichte 4 (1946) 105.

krieg. Schwyz hatte Luzern Rechnung gestellt. Und zwischen Uri und Luzern herrschte Streit wegen Uris Weigerung, geflohene Bauernrebellen auszuliefern [13]. Diese Differenz zwischen den Katholiken scheint auf zürcherischer Seite den Gedanken ausgelöst zu haben, daß man vielleicht die katholischen Orte selber für eine Bundesrevision gewinnen könnte. So wurde im März 1655 über die Sorge für eine Sicherheitsorganisation der reformierten Orte hinaus auch eine Prüfung der Gesamtrevision der Bünde den Gesandten in die Instruktion gesetzt, welche nach Aarau zur reformierten Konferenz fuhren. Erster Gesandter war Bürgermeister Joh. Hrch. Waser, gleichsam sein eigener Instruktor. Ihm und General Sigmund von Erlach wurde dort aufgetragen, Vorschläge und Entwürfe auszuarbeiten. Dies geschah in Königsfelden vom 31. März bis 2. April 1655. Vier Dokumente waren die Frucht dieser Zweierkonferenz. Ein Katalog aller Mängel der eidgenössischen Bundesbriefe, ein evangelischer Sonderbund in 15 Artikeln, ein Beibrief über die Formen der Hilfeleistung (ein evangelisches Defensionale) und eine Liste derjenigen Punkte in den Bundesbriefen, die als strittig oder häufig verletzt oder mißachtet an der gesamteidgenössischen Tagung zur Sprache zu bringen wären (die sogenannten «Contraventionen») [14].

Das Hauptstück, das Bundesinstrument für den Sonderbund der evangelischen Orte, stellte sich dar als ein Zusammenzug aus den verschiedenen Bundesbriefen (vor allem des zürcherischen von 1351) und eidgenössischen Konkordaten. Es war Wasers Werk. Als Beitrag von Erlachs erscheint nur die Tilgung der (von Bern nicht als bundesschließende Hauptparteien anerkannten) Zugewandten aus dem Text. Nachdem die Konferenz der reformierten Orte die 4 Entwürfe (in leicht modifizierter Gestalt) genehmigt hatte, richteten Zürich und Bern eine Einladung an die übrigen XI Orte, ihre Gesandten über die Frage der Gesamtrevision zu instruieren. Dieser Schritt wurde getan, wie man sieht, im gleichen Atemzug, da man den Sonderbund der eigenen Partei betrieb. Hier mag sich die historische Betrachtung damit begnügen, auf das pharisäische Doppelspiel der Reformierten hinzuweisen. Dann geht sie aber meines Erachtens in die Irre. Es ging den Reformierten um ihre Sicherheit. Der Bund untereinander war erste und dringendste Stufe in der Abwehr von Gefahr. War der Bund mit den katholischen Orten außerdem zu realisieren, — allenfalls mit Taktik — um so besser, dann fiel eine der drei Möglichkeiten, mit denen man bis dahin rechnen mußte, aus: der Angriff von innen. So jedenfalls spiegelte sich die Lage im Denken des Initianten Waser.

Die Umfrage an der Juli-Tagung von 1655 über den Antrag von Zürich und Bern ergab, daß Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug und Glarus beim alten Buchstaben bleiben wollten, wobei Glarus allenfalls zur Neubeschwörung bereit wäre, daß aber Luzern und Solothurn auf die Revisionsfrage eintreten wollten,

---

13 Eidg. Bundesarchiv in Bern, Nunz. Svizzera 48. 1655 (Abschriften aus Arch. Vatic. Segr. di stato), Nuntius Borromeo an Card. Rospigliosi, Lucerna, 9 giugno 1655.

14 Vgl. Eidg. Absch. VI. 1. Abt. 2. 1758 ff.; W. Utzinger 48 ff. und 124 (Text).

wie dies natürlich auch die reformierten Basel, Schaffhausen und Appenzell befürworteten. Gründlich ablehnend war Freiburgs Antwort. Zürich, d. h. Wasers Antrag auf Einsetzung einer Revisionskommission drang aber schließlich durch. Die Arbeit eines Entwurfs wurde aber ihm allein überlassen. In enger Anlehnung an sein evangelisches Sonderbundsprojekt schuf er nun das Modell eines einzigen gemeineidgenössischen Bundesbriefes. Der Entwurf wurde — außer von Uri, das sich weigerte — von den 12 Ständen in den Tagsatzungs-Abschied genommen, mit dem Ersuchen an die Obrigkeiten, bis Martini des gleichen Jahres ihr Gutfinden nach Zürich zu melden. Als Eventualantrag galt die Neubeschwörung der alten Bünde. Zur Abwicklung des Revisionsgeschäfts kam es aber nicht mehr, denn nun wurde dasselbe von zwei Seiten her bei den katholischen Orten diskreditiert und erledigt: einmal durch die Gegenaktion des Nuntius, die zur Neubeschwörung des Goldenen Bundes am 3. Oktober 1655 unter Aufnahme vom katholischen Glarus führte; dann durch den Streit um den freien Abzug der Arther Reformierten, der zwischen Schwyz und Zürich bereits Ende September aufflammte und die Schwyzer zu einer radikalen Versteifung auf den Begriff der einzelörtischen Souveränität veranlaßte. Konfessionelle Abschrankung im Sonderbund — in einem engen Bund! — und *gleichzeitig* Betonung der absoluten Unabhängigkeit des einzelnen Ortes gingen hier einträchtig zusammen, um Zürichs — d. h. hier stets Wasers — Bestrebungen zu Fall zu bringen.

Für den Nuntius Federigo Borromeo hatte schon seit dem ersten Auftauchen des zürcherisch-bernischen Projektes die Maxime festgestanden, daß um jeden Preis der konfessionelle Block der katholischen Orte gegen alle Auflockerung von ketzerischer Seite zu sichern sei. Als wider sein Erwarten im September das Wasersche Projekt überhaupt Beratungsgegenstand der Katholiken zu werden drohte, eilte er von Chur nach Luzern, um Schlimmeres zu verhüten. Durch persönliches Auftreten vor der katholischen Sondertagsatzung gelang ihm die Umbiegung in die Erneuerung des Goldenen Bundes [15].

Waser ließ sich von Zürichs Räten nach Schwyz schicken und hielt vor dem Landrat am 3. November eine große Rede, die auf den moralischen Gehalt des Bundesgedankens abgestimmt war. «Wann unsere zusammen hebende

---

15 Eidg. Bundesarchiv in Bern, Nunz. Svizzera 48; 1655 (Abschriften aus Arch. Vaticano Segr. di stato), Schreiben und «avvisi» Borromeos vom 17., 18., 19., 25. Mai, 9., 16. (2), 24., 30. Juni, 8. (2), 15. (No. 5), 22., 28., 29. Juli 1655 etc.; P. Diebolder, Bürgermeister Joh. Hrch. Waser von Zürich und das Bundeserneuerungsprojekt von 1655, Zuger Njbl. auf das Jahr 1908, 18 (Luzern und Freiburg trugen Bedenken, das borromäische Bündnis zu erneuern) «Nach der Instruktion vom 28. Sept. hätte es Freiburg lieber gesehen, daß der Abschluß des ‚guldenen Bundes uff einer besseren, bequemlicheren Zytt wäre verschoben worden, sythemalen by jetzigen conjuncturen und by den Protestierenden Orthen so yffrig urgierenden allgemeinen Eydgenössischen Bundesneuerung diese particularische renovation' leicht einer zweiten auf protestantischer Seiten rufen würde und damit das allgemeine Bündnis gefährden könnte. Übrigens wünscht der Stand, daß nicht ein neues Instrument aufgesetzt werden, sondern man soll lediglich die alten Bünde schwören». Vgl. W. Utzinger 76 f.

Bündt sollent syn ein ewige sollige Fründschaft und Brüderschaft, die da seige unbeschränkt und aller Dingen unversehrt, in guten Trüwen gemeint...» usw. Es verfing nicht. Waser mußte sich auf den Standpunkt des geltenden Bundesrechts zurückziehen. Er erließ die Ladung vor das eidgenössische Schiedsgericht. Allein die Schwyzer beschieden ihn abschlägig. Vor der Tagsatzung Ende November und noch einmal am Jahresende versuchte der Zürcher Bürgermeister das Rechtsgebot gegen Schwyz durchzusetzen. Allein die Schwyzer wichen aus und hatten die Stimmen ihrer Glaubensbrüder für sich. Am 2. Januar 1656 erklärte Waser, Zürich wolle niemanden an Religion oder Souveränität schmälern, bleibe aber der Meinung, daß Schwyz «des Rechts gestehen» sollte [16].

Wasers Bemühungen scheiterten auch im Geltendmachen des Rechts der alten Bundesbriefe. In seinem Rücken trieb die zürcherische Geistlichkeit zum gewaltsamen Austrag der Sache. Am 4. Januar beschlossen Räte und Bürger von Zürich den Krieg. Nach der Niederlage der Berner bei Villmergen versuchten die Reformierten die Forderungen auf Vereinheitlichung der Bundesbriefe und Aufhebung aller Sonderbündnisse in den Friedensvertrag hineinzubringen. Vergeblich. Der dritte Landfriede bestätigte das alte Bundesrecht; nicht *mehr*. Ja, genau genommen *weniger;* denn er betonte, daß die Einzelorte in ihrer «Landesherrlichkeit und Judikatur» «unangefochten, ruhig und unperturbiert» bleiben sollten. Damit stellte er in praxi das Bundesrecht unter das Belieben des Einzelortes. So lief denn — von einem kurzen Rückerinnern an die Gesamtreformfrage abgesehen [17] — in der Folgezeit nur die Aktion für ein reformiertes Sonderbündnis weiter. Bern und Zürich waren wie vordem die Treibenden. Basel und Schaffhausen jedoch beriefen sich etwas spät auf ihre Pflicht zur Binnenneutralität und auf ihre Unfreiheit im Abschließen neuer Bündnisse. So unterblieb ab 1670 auch jede Anstrengung für eine Neugestaltung der Bundesverhältnisse unter den Reformierten. Waser starb 1669.

Welche Veränderungen hätte Wasers Projekt gebracht? Durch die Vereinheitlichung einer ganzen Reihe bisher verschieden geordneter Beziehungen (Mahnverfahren, Kostenregelung), zum Teil bloßer Formalien, wäre zunächst vornehmlich die technische Seite des Bundeslebens berührt worden. Aus Bestimmungen wie über freien Verkehr und neues Erbbezugsrecht hätte der innere Austausch, das gesteigerte Commercium, vielleicht mit der Zeit ein wesentliches Reformmittel machen können. Aber politisch fiel angesichts der durchaus staatenbündischen Grundhaltung nur ins Gewicht, was unmittelbar die formale Souveränität der bundesschließenden Orte anging: Es ist klar, daß Waser im *gesamteidgenössischen* Projekt die Stellen abgeändert hat, wo er im *evangelischen* Sonderbündnisprojekt die Mehrheit entscheiden lassen wollte. Aber er behielt einen Punkt bei, der als Beeinträchtigung der katholischen In-

16 W. Utzinger 83 ff.
17 Eidg. Absch. VI. 1. 880 Ziffer f (16.—25. April 1673).

teressen erscheinen konnte: das ist der *Vorrang* des gesamteidgenössischen Bundes gegenüber allen andern Verbindungen, so wenig solche verboten wurden [18].

Es ist aber nicht so, daß die Reform um dieses Argumentes willen gescheitert wäre; ausschlaggebend war, abgesehen von der Gegenwirkung des Nuntius und dem Pochen der Schwyzer auf ihre Souveränität im Arther Handel, die Mißdeutung der *innern* Erneuerungsfähigkeit durch Waser. Damit wäre das Grundproblem auf das biographische Geleise verschoben. Man müßte nun erörtern, aus welchen Quellen Waser geschöpft hat, als er sich die Möglichkeit einer Gesamtreform errechnete. Dabei würde man auf Joh. Heinrich Hottingers Schriften zur Schweizergeschichte stoßen, die im Jahre 1654 erschienen waren, besonders das Irenicum Helveticum und die Methodus legendi Historias Helveticas — beides Zeugnisse eines patriotisch gebrochenen, orthodoxen Geschichtsbewußtseins. Doch muß es genügen, Ihren Sinn auf diese literarische Begleitung des Waserschen Versuchs hinzulenken [19].

*

III. Über die Rolle des *Reformversuchs der Regenerationszeit* in der schweizerischen Verfassungsgeschichte gehen (wie über den Reformversuch von 1655) die Meinungen offenbar noch auseinander. Carl Hilty stellte die Ableitung auf: Der Entwurf von Malmaison (1801) liegt der Mediationsakte von 1803 zugrunde. Diese habe dem Entwurf von 1832 und 1833 als Vorbild gedient, «aus dem — das ist Hiltys Formulierung — die Bundesverfassung von 1848 hervorgegangen ist» [20]. Andreas Heusler dagegen erklärt den Reformversuch mit dem Jahre 1833 für «gescheitert und begraben» [21]. Beide urteilen natürlich unter sehr verschiedenen Gesichtspunkten: und beide haben recht. Hilty sieht die Kontinuität im Fortleben von Formeln, die 1832 geprägt wurden, in der 48er Verfassung. Heusler spricht als Historiker, der das Erlebnis der Zeitgenossen miteinrechnet.

Es könnte zwar einer kommen und sagen: die Bundesrevision von 1832/33 ist gar nicht endgültig gescheitert, denn der Entwurf der «Bundesurkunde»

---

18 Vgl. W. Utzinger 75 f.; Eidg. Absch. VI 1. Abt. 2. 1765, Art. 26 aus Wasers gesamteidg. Bundesprojekt vom 18. Sept. 1655:

«By dissem unsserm erneuerten Pundt aber behaltendt wir unss usstruckhenlich bevor, daß wir unß woll weyter gegen einanderen oder auch usseren frömbden Fürsten, Herren undt Ständen, undt Sy gegen unß, verbinden mögen, undt wo wir also allerseits allbereit in ewigen Frieden, Einungen oder anderen verbindtnussen oder sonst in pflichten undt fründtschafft stehend, derselben Krafft nichts benommen sein; Jedoch dz disser gegenwirtige uß unsseren alten Pündten undt denselben gemäß außgezogene, erneuerte, erleüterte undt Eydtlich wider bestetete allgemeine Pundt allen anderen vorgahn undt die vordriste Krafft und macht haben, auch deßwegen in allen anderen Jederwyligen verbindtnussen vorbehalten werden solle.»

19 Joh. Hrch. Hottinger, Irenicum Helveticum und Methodus legendi Historias Helveticas, in: Diss. miscellan. πέντας, Tiguri 1654, 158 ff., 197 ff.

20 Carl Hilty, Die Bundesverfassungen der schweiz. Eidgenossenschaft (1891) 347; vgl. C. Hilty, Vor fünfzig Jahren, in Polit. Jbch. d. schweiz. Eidg't. 11 (1897) 55.

21 Andreas Heusler, Schweizerische Verfassungsgeschichte (1920) 369.

wurde wohl modifiziert und dann nach Annahme durch verschiedene Kantonslegislativen vom Luzerner Volk verworfen, aber das Revisionstraktandum als solches lief in der Tagsatzung weiter, wurde nie abgeschrieben (trotz darauf hinzielender Anträge), und der Beschluß vom 16. August 1847, eine Revisionskommission zu bestellen, die sich nach dem Sonderbundskrieg dann wirklich als Verfassungsrat betätigte, sei als endgültiger Durchbruch der seit 1831 erwogenen Revisionsidee zu werten. Rein formal wäre auch dies richtig geurteilt. Aber daß die Luzerner Volksabstimmung den Tagsatzungsentwurf am 7. Juli 1833 verwarf, wurde doch als entscheidende Niederlage der Revisionsbewegung *empfunden*, bewies es doch nach all dem, was über die Stellungnahme der andern Kantone bekannt geworden war, daß eine Ständemehrheit für eine durchgreifende Umbildung des Bundesvertrages von 1815 nun nicht mehr zu erreichen war.

Es ließe sich aber auch in paradoxer Laune die These verfechten: der Reformversuch von 1832 sei bereits im Jahre 1831 gestorben. Damals nämlich, als die Tagsatzung das Revisionsgeschäft zum Heimbringen und Instruieren den Gesandten in den Abschied gab, statt sogleich an die Arbeit zu gehen. Gallus Jakob Baumgartner deutet im Rückblick aus dem Jahre 1853 das Dilemma an, in welchem das Reformunternehmen von Anfang an steckte. Er stellt folgende Erwägung an: «Die Aristokratie trat Ende des Jahres *1813* eigenmächtig von der Mediationsakte zurück; sie hat nicht auf ihre Revision angetragen. Würde die Volkspartei im Jahr *1831* ihrem Beispiele gefolgt sein, so hätte sie *vielleicht* in die günstige Lage kommen können, die Bedingungen vorzuschreiben, unter welchen ihre Kantone einem neuen Bundesvertrag oder einer neuen Bundesverfassung beitreten würden [22].» — Ein Stück solcher radikaler Revisionsweise war dann der Gewaltakt von 1847, durch den man erst aus dem Dilemma herauszukommen vermochte. Dies hängt damit zusammen, daß der Bundesvertrag von 1815 kein Revisionsverfahren festgelegt hatte.

Doch, nun wollen wir den Hergang des Bundesreformversuchs betrachten [23].

Die liberale Bewegung von 1830/31 war auf Revision der *Kantons*verfassungen ausgerichtet. Obschon den liberalen Führern von Anfang an vorschweben mochte, daß die Revision auch den *Bund* ergreifen müsse, ergoß sich die Hauptkraft der Bewegung zunächst in die Umgestaltung der Kantone. Genug, daß die Tagsatzung im Dezember 1830 mit 13-Ständemehrheit beschloß, in den Kantonen nicht zu intervenieren. Was das liberale Denken vornehmlich beschäftigte, war der Begriff des Staates, im besonderen des Staates, der durch eine Repräsentativverfassung seine liberale Form erhalten sollte. Da man aber zugleich der Vorstellung huldigte, daß alles politische Geschehen einer zwingenden Entwicklung unterordnet ist, so ließ sich immerhin hoffen, daß die

---

22 G. J. Baumgartner, Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830—1850, I. (1853) 182.

23 Vgl. J. Dierauer V. (1917) 537 ff.; E. His, Geschichte des neueren schweiz. Staatsrechtes II (1929) 98 ff.

Regeneration der volksreichsten Kantonsstaaten in irgendwelcher Weise den Bund zur Straffung und Festigung seiner Formen nötigen werde. Luzern, das zu Neujahr 1831 Vorort wurde, erhielt in öffentlicher Schrift von Casimir Pfyffer den feierlichen Auftrag, voranzugehen. Und in der Präsidialrede vom Mai 1831 vor der Helvetischen Gesellschaft erhob der gleiche Luzerner nochmals seine Stimme, um die Erneuerung des Bundes als eine notwendige Folge aus der Neugestaltung der Kantone hinzustellen. Gleich wie auch die neu unternommene Organisation der Volksbildung ihre Krönung durch eine eidgenössische Gesamthochschule finden werde [24]. Die Helvetische Gesellschaft war schon während der zwanziger Jahren die Pflanzstätte eines kecken, gesamtschweizerischen Nationalsinns gewesen, der in immer neuen Anläufen Kritik geübt hatte am Ungenügen des Bundesvertrags von 1815 [25]. Das hier zutagetretende Nationalbewußtsein forderte gebieterisch die Revision dieses bloßen «Waffenstillstands- und Friedensvertrags zwischen kantonalen Parteien, Regierungsgliedern, Klöstern und Familieninteressen», wie ihn Zschokke (1829) charakterisiert hatte [26]. Kein guter Faden blieb am Werk von 1815, obgleich dasselbe das Banner der Unabhängigkeit wieder entfaltet hatte. Und obgleich der Bundesvertrag kein Hindernis, sondern eine Stütze für das einzige konstitutionelle Reformunternehmen der Restauration gebildet hatte: für das Allgemeine Militärreglement von 1817 [26a].

Nun war es nicht Luzern, das den ersten Schritt tat, sondern einer der jungen Kantone, der Thurgau. Genau genommen waren es einige aus französischen Diensten entlassene Offiziere, welche schon im Herbst 1830 unmittelbar auf eine Revision des Bundesvertrages losgegangen waren; doch hatten sie ihr Projekt rasch begraben und mit Stillschweigen zugedeckt, als sie sahen, wie gerade ihre eigenen konservativen Kreise sich gegen alle liberalen Zeitforderungen verwahrten [27].

Es war also der Kanton Thurgau, der auf Grund eines Artikels seiner nagelneuen Verfassung die Bundesrevision beim Vorort abhängig machte und diese an der Tagsatzung — 19. August — in allgemeinen Wendungen beantragen ließ [28]. Damit war das Unternehmen offiziell und bei der obersten und einzigen Behörde der Eidgenossenschaft in Gang gebracht. Aber es rächte sich gleich, daß der Revisionsantrag von einem ökonomisch an der Sache interessierten Kanton und nicht in Begleitung einer durchschlagenden Argumentation oder Darlegung der Revisionsziele eingebracht worden war. Die Um-

24 Sammlung einiger kleinerer Schriften Dr. Kasimir Pfyffers, nebst Erinnerungen aus seinem Leben (1866) 31 ff. und 49 ff.

25 Vgl. O. Zinniker, Der Geist der Helvetischen Gesellschaft des 19. Jhts., Diss. phil. Zürich 1932.

26 Vgl. K. Morell, Die Helvetische Gesellschaft (1863) 393.

26a Über seine Bedeutung vgl. u. a. W. Oechsli, Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, II. (1913) 444 ff.

27 Vgl. W. Rappard, Un projet volontairement oublié de réforme du pacte de 1815 (1830), ZfSG 21, 1941, 229—249.

28 Vgl. hiezu und im Folgenden zu allen Tagsatzungsfragen: Repertorium der Abschiede der eidg. Tagsatzungen aus den Jahren 1814—1848, bearbeitet von W. Fetscherin, I (1847) 364 ff.

frage zeigte Zersplitterung der Meinungen bei den regenerierten Kantonen selber und zögernde Zurückhaltung bei den schwankenden, ganz abgesehen von den Urkantonen und Wallis, die grimmig abwinkten. Zürich und St. Gallen säten bereits Mißtrauen unter den kleinen Kantonen, indem sie forderten, daß beim zu erneuernden Bund den volksreichen Kantonen mehr Stimmen als den andern eingeräumt werden müßten. Eine Erinnerung an die Mediation. So ergab sich schließlich bloß eine Mehrheit von 12 Ständen für Heimbringen, während 9 Stände vergeblich für Einsetzung einer Revisionskommission eintraten. Der Beschluß bedeutete, daß erst an der ordentlichen Tagsatzung im Sommer des folgenden Jahres wieder über das Geschäft gesprochen werden sollte. So war alles in allem ein schlechter Anfang gemacht. Es ist ein Zeichen für die erstaunliche Energie und Stoßkraft der liberalen Regenerationsbewegung, daß die Revision doch noch über mehrere Etappen ging, bevor sie den Schwung verlor.

Nun konnten sich Fronten bilden, und die vielen Probleme, die neben der Bundesrevisionsfrage die schweizerische Öffentlichkeit beschäftigten, vermochten Einfluß auf dieselbe zu gewinnen. Alsbald erschien sie überschattet von den Wirren in Neuenburg, in Schwyz, in Basel. Und zunehmend brachte sich die Interventionslust der Großmächte — Metternichs und Preußens — zum Bewußtsein. Als die Basler Krise den Zusammentritt einer außerordentlichen Tagsatzung im März 1832 nötig machte, standen sowohl der Austritt Neuenburgs aus dem Bund wie die Frage, ob die Verfassungsgarantie eine Intervention zugunsten von Stadt Basel oder von Basel-Land befehle, als schicksalschwere Probleme vor den Tagsatzungsboten. Zwar fanden sie sich über alle Parteiung hinweg auffallend rasch geeint, als es galt, die Neuenburger zum Bundeseid zu zwingen. Hier half die Haltung des preußischen Vertreters Olfers mit, der sich *gegen* jede vorläufige Trennung Neuenburgs vom eidgenössischen Bund aussprach, weil er der Erwartung lebte, daß sich eine breite konservative Abwehrfront der Kantone gegen die Bundesrevision bilden lasse, worauf die Allianzmächte die ihnen genehm erscheinenden Abänderungen einzelner Artikel des Bundesvertrages durchsetzen würden. So bedeutete das Bleiben Neuenburgs im Bunde sowohl ein Zeichen *für* das wache eidgenössische *National*bewußtsein wie *gegen* die Erneuerung des *Bundes* [29].

Durch die Basler Verfassungs- und Trennungsfrage sodann ließen sich die Führer der liberalen Kantone auf eine Bahn drängen, die in eine seltsame Analogie zur Situation von 1655 auslief: sie schlossen einen Sonderbund — *das Siebnerkonkordat.* Es sollte den — ostensiblen — Zweck haben, ihre Kantone bis zur Annahme einer Bundesverfassung vor den Folgen einer konservativen Intervention der Tagsatzung zu schützen — wieweit auch nicht-ostensible Zwecke verfolgt wurden, ist die große Frage. Nur durch die Klausel,

[29] Vgl. Fritz Pieth, Die Entwicklung zum Schweizerischen Bundesstaat in der Beleuchtung preußischer Gesandtschaftsberichte aus den Jahren 1819—1833, Diss. phil. Basel 1944 (Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft 17) 79.

daß der Beitritt allen Kantonen freistünde, kollidierte es wenigstens dem Buchstaben nach nicht mit dem Sonderbundsverbot im Bundesvertrag [30]. — Gleichzeitig gaben sie drei Männern — Baumgartner, Kasimir Pfyffer und Karl Schnell — den Auftrag, eine Bundesverfassung zu entwerfen. Damit sollte nachgeholt werden, was seit 1830 — trotz Pfyffers summarischem Entwurf im Anhang zum «Zuruf an den Vorort Luzern» — dringend notgetan hätte: die öffentliche Meinung auf bestimmte Verfassungsforderungen hinzulenken. Im April schon wurde der knappe «*Entwurf einer Bundesverfassung. Von einer Gesellschaft Eidgenossen*» als Flugschrift verbreitet. Seine 33 Artikel enthalten schon vieles von der ersten Fassung der Bundesurkunde (die Formel «Bundesstaat», die Bundesbehörden: Tagsatzung ohne Instruktionen, Bundesrat, Bundesgericht, Landammann u. a.), aber auch kennzeichnende Postulate aus der Sicht des Siebnerkonkordates, die nachher nicht mehr Gnade finden (wie das gestaffelte Abordnungsrecht der Kantone für die Tagsatzung) [31].

Die Großräte und Landräte der Konkordatskantone bestätigten zwar das Siebnerkonkordat (Garantiekonkordat genannt, weil die Verfassungsgarantie als sein Kernstück galt), obgleich ihre Gesandten seinen Abschluß *ohne* Instruktion getätigt hatten. Appenzell A.-R. erklärte gegenüber dem Protest, den Neuenburg und Baselstadt sogleich erhoben, daß es keine Bundeswidrigkeit darin erkennen könne. Baselland gab sich eine eigene Verfassung und war naturgemäß den Konkordatsgrundsätzen zugetan. Aber, wenn es so den Anschein machte, daß der Siebnerbund sich als ein Zusammenschluß der revisionswilligen Kantone im deutschschweizerischen Mittelland ausdehnen könnte, so erhielt der Berner von Tavel nur strikte Absagen, als er die *welschen* Kantone Freiburg, Waadt und Genf zum Beitritt zu bewegen suchte. (Dies geschah zu einer Zeit, da der Waadtländer Große Rat dem Antrag von Charles Monnard auf Initiative für eine eidgenössische Universität stattgab und den Antragsteller selbst mit dem Amt des Tagsatzungsgesandten betraute.) Das Siebnerkonkordat blieb ein Sonderbund, der bis in die 40er Jahre hinein die Revisionspolitik der Liberalen belastete.

Als die *Tagsatzung am 16. Juli 1832* von Schultheiß Eduard Pfyffer, dem «besonnensten und deshalb gefährlichsten Mann» unter den Liberalen (nach Olfers), eröffnet wurde, war seit einigen Tagen das eidgenössische Schützenfest im gleichen Luzern im Gang, wo kräftige Töne gegen das Tagsatzungsregime laut wurden [32].

Wider Erwarten ergab die Umfrage, daß alle Kantone an und für sich zur Revision des Bundesvertrages bereit waren, aber die Debatte vom nächsten Tag über Art und Umfang derselben zeigte sogleich die großen Unterschiede in der Haltung. Uri, Schwyz, Unterwalden, Wallis, Neuenburg und Tessin

---

30 Text (bei Kaiser-Strickler 214 ohne diese wichtige Klausel, die im Nachtrags-Protokoll als Art. 5 figuriert) vollständig bei Hilty, Bundesverfassungen (1891) S. 388—392.

31 Vgl. Baumgartner a. a. O., 279 ff.; Pieth a. a. O. 83/84.

32 Pieth a. a. O. 89, 91.

waren von vornherein nur für Teilrevisionen zu haben. Ihr Widerstand hinderte nicht, daß ihr Eingestehen der Notwendigkeit einzelner Änderungen als Revisionsbereitschaft gebucht und daß hierauf ein Conclusum auf grundsätzliche Revision des Bundesvertrages (wie auch des Tagsatzungsreglementes von 1818) getroffen wurde. Man wählte eine Kommission von 15 Köpfen. Da derjenige des Urners sich in der Folge als zu hart erwies, wurde er durch einen Thurgauer ersetzt. Man hat diesen Revisionsbeschluß mit einigem Recht als ersten Sieg des Liberalismus auf eidgenössischem Boden bezeichnet [33]. (Wenn man diesen nicht schon erblicken will in jenem Verzicht der Tagsatzung vom Dezember 1830, in die Kantonsumwälzungen einzugreifen.) Die Frage blieb, ob es ein echter Sieg war.

Der Revisionsausschuß konnte erst am 29. Oktober — nach dem Abschluß der lange dauernden Tagsatzungssession — an die Arbeit gehen. Wenngleich er zum Mißvergnügen liberal-radikaler Zeitungen hinter geschlossenen Türen tagte, leistete er Tüchtiges. Am 15. Dezember 1832 unterzeichneten 14 Mitglieder den *Entwurf der Bundesurkunde,* während der Gesandte Neuenburgs, de Chambrier, eine Erklärung unterfertigte, wonach er das Projekt als den Ruin der Eidgenossenschaft betrachte [34]. Seit dem 5. Dezember war de Chambrier den Beratungen ferngeblieben; Neuenburg war kurz zuvor mit Basel-Stadt und den Urkantonen den *Sonderbund* eingegangen — den zweiten Sonderbund dieses Jahres. — Baumgartner, der Redaktor der Bundesurkunde, schrieb dagegen einem Freunde im Begleitbrief zum ersten gedruckten Exemplar: «Gebe Gott, daß alle freisinnigen Männer sich endlich zur Abschließung des neuen Bundes vereinen. Sie sind, *einig,* stark genug gegen jeden Widerstand, *uneinig,* wird die ganze Schweiz zerfallen, und die Protokolle warten unser [35].» Diese Äußerung ist nicht nur deswegen charakteristisch, weil der Zerfall der Schweiz vom *Nicht*annehmen der Bundesurkunde erwartet wird, sondern auch deshalb, weil aus ihr der Geist des Siebnerkonkordates spricht: es sind die *freisinnigen Männer,* die den neuen Bund gegen jeden Widerstand durchsetzen sollen!

Nun hob die öffentliche Auseinandersetzung um den Bundesentwurf an. Die Kommission selbst leitete sie ein durch die Publikation eines *Berichts,* der vom Genfer Gesandten Pellegrino Rossi ausgearbeitet und unter dem gerührtesten Beifall der Kommission vorgetragen worden war. Dieser Bericht Rossis stellt wohl das Beste dar, was jene Männer an Vertiefung bündischer Gestaltung leisten konnten. «Den Bund revidieren will entweder gar nichts sagen,

---

33 C. J. Burckhardt, Der Berner Schultheiß Charles Neuhaus, Diss. phil. Bern (1925) 80.

34 Vgl. «Protokoll der mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 und des Tagsatzungsreglementes vom 7. Heumonat 1815 beauftragten Kommission, 29. Weinmonat bis 30. Christmonat 1832» im Eidg. Bundesarchiv Bern, ungedruckt.

35 G. J. Baumgartner an Pfr. Federer, Luzern, 19. Dezember 1832 (= Nr. 35 der von J. Dierauer herausgegebenen «Briefe eines St. Gallischen Staatsmannes» in St. Gall. Analekten V. 1893, S. 28). Vgl. zum Thema «Bundesurkunde» die detaillierte Darstellung in G. J. Baumgartner, Die Schweiz in ihren Kämpfen etc. I (1853) 350—370; Dierauer V (1917) 541 ff.; Texte der Luzerner und der Zürcher Fassung bei Kaiser-Strickler (1901) 216 ff.

oder es will sagen, daß der Eidgenössische Verband stärker werden soll. Woher anders können wir diesen Zuwachs an Stärke nehmen, als aus der ursprünglichen Quelle, der Cantonal-Souveränität? Wie man aber Andern geben könne, ohne selbst etwas einzubüßen, das ist wahrlich eine schwer zu lösende Aufgabe.» In solchen Worten erkennt man den Keim zu den Artikeln über die Teilung der Souveränität und über die Zwecke des Bundes, die auch noch in der heutigen *Bundes*verfassung stehen. — Der Bericht Rossis — in französischer Sprache abgefaßt — wirkte aber um seiner Verbindung von etwas zerebraler Logik mit italienischer Pathetik willen fremd, auch und um so mehr in der eilig gefertigten Übersetzung durch Ferdinand Meyer [36].

Die «*Bundesurkunde*» (französisch Acte fédéral) war ein Kompromiß zwischen Kantonalstaatlichkeit und Zentralisation. Schon in ihrem Titel wich man zur Schonung empfindlicher partikularistischer Gemüter der Bezeichnung «Bundesverfassung» aus, obschon sie durchaus eine bundesstaatliche Verfassung darstellt. Das zeigt sich in ihren grundsätzlichen Abgrenzungsversuchen sowohl wie im Behördenaufbau und im Verteilen der Verwaltungsrechte.

In Art. 1 heißt es: die durch diesen Bund vereinigten Kantone bilden in ihrer Gesamtheit einen unauflöslichen Bundesstaat: die schweizerische Eidgenossenschaft. Art. 2 hält demgegenüber fest, daß die Kantone souverän seien und als solche alle Rechte ausübten, die nicht ausdrücklich der Bundesgewalt übertragen seien. Artikel 3 sodann lautet: «Der eidgenössische Bund hat zum Zweck: Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen, Schutz ihrer Rechte und Freiheiten, Erhaltung der Unabhängigkeit und Neutralität des Vaterlandes.» Es ist der Bundeszweckartikel, der sehr deutlich die enorme Ausweitung und zugleich Intensivierung des Bundesbegriffs dartut, besonders wenn man den Artikel 1 des Bundesvertrages von 1815 danebenhält: Dort vereinigen sich die XXII 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. Sie gewährleisten sich gegenseitig ihre Verfassungen... Sie gewährleisten sich gegenseitig ihr Gebiet.» Da hatte es mit den zwei Bundeszwecken der Sicherung gegen außen und der Sicherung im Innern sein Bewenden. Die Bundesurkunde aber nennt als erste Bundeszwecke die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen und den Schutz ihrer Rechte und Freiheiten und läßt die Sicherung von Ruhe und Ordnung im Innern sogar fallen. Als Rechte und Freiheiten der Eidgenossen bezeichnet die Bundesurkunde im folgenden aber bloß die Niederlassungs-, die Verkehrs- und die Gewerbefreiheit. Jede Kulturpolitik wird vermieden.

Was den *Behördenaufbau* betrifft:

---

36 Das Zitat aus «Bericht über den Entwurf einer Bundesurkunde» (1833) 17; der Bericht P. Rossis erschien frz. (Dezember 1832), italienisch (Januar 1833) und deutsch (Februar 1833); vgl. Dierauer V (1917) 542 Anm. 13; Kaiser-Strickler (1901) 105 Anm.; über P. Rossi vgl. P. E. Schatzmann, P. Rossi et la Suisse, Genève 1939, Thèse lettres Paris, besonders 181 ff., 185 ff., 188 ff., 192 ff., 195 ff.

Oberste Bundesbehörde bleibt die *Tagsatzung,* an welcher die Kantone gleiches Stimmrecht ausüben». Sie besteht aus 44 Mitgliedern (Art. 43 und 44), von jedem Kanton also 2 (wie im heutigen Ständerat, aber mit dem Unterschied: sie sind auswechselbar). Präsidiert wird sie vom *Landammann* der Schweiz (seine Auferstehung aus der Mediationsakte!). Ihre Sitzungen sind öffentlich (Art. 49). Sie erläßt Bundesgesetze, gewährleistet Kantonsverfassungen, entscheidet Kompetenzstreitigkeiten, wacht über die Einhaltung der Bundespflichten, wählt die Bundesbeamten oder setzt sie ab (Art. 5). Sie führt die Außenpolitik, beschließt über Krieg und Frieden, schließt Bündnisse und Handelsverträge; sie wacht darüber, daß der von der Bundesurkunde verkündigten Freiheit des Verkehrs nicht Eintrag getan wird, sie handhabt die Ordnung im Innern, organisiert das Bundesheer, beaufsichtigt die Finanzen des Bundes durch Budget- und Rechnungsprüfung usw. Ihr kommt schließlich eigenes Antragsrecht und das Recht auf Revision der Bundesurkunde zu. Die alte Tagsatzung also dem Namen und der Beschickung durch die Kantone nach, eine neue Bundesbehörde im Hinblick auf den weiten Kreis ihrer Befugnisse und auf das Wegfallen der Instruktion.

Aber neben ihr steht eine völlig neue Behörde, die den Titel «*Bundesrat*» trägt. Ein Bundesrat ist, wie es in Art. 68 heißt, die leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft. Auch er ist präsidiert vom Landammann, der in dieser Behörde aber nur 4 Mitglieder neben sich hat. Während der Landammann von den Kantonen gewählt wird, werden die 4 Bundesräte auf 4 Jahre von der Tagsatzung in freier Wahl ernannt und gleich einem bestimmten Departement zugeteilt: dem Äußern, dem Innern, dem Militär- oder dem Finanzdepartement (Art. 79). Der Bundesrat ist als Stellvertreter der Tagsatzung bezeichnet. Sein Pflichtenkreis ist ähnlich demjenigen der heutigen Bundesexekutive. Seine Geschäftsordnung wird aber von der Tagsatzung erlassen, welcher die Bundesräte auch verantwortlich sind.

Schließlich wird als Inhaberin der Rechtssprechung in Bundessachen ein *Bundesgericht* geschaffen mit Amtsdauer von 6 Jahren für Präsident, 8 Richter und 4 Ersatzmänner. Diese werden von der Tagsatzung nach einem Doppelvorschlag der Kantone frei gewählt. Das Schiedsgericht, das der Bundesvertrag vorsah, ist nun überholt. Die subjektive *Gewaltentrennung* ist auf der ganzen Linie durchgeführt, mit Ausnahme des Doppelpräsidiums des Landammanns in Tagsatzung und Bundesrat.

Erstmals seit der Helvetik erhält die Schweiz wieder eine Metropole: Artikel 105 lautet: «Die Tagsatzung versammelt sich in *Luzern,* als der *Bundesstadt.* An gleichem Orte hat der Bundesrat seinen bleibenden Sitz.» Luzern muß die Ehre durch kostenfreie Einlogierung der Bundesbehörden bezahlen. Nur das Bundesgericht darf ausdrücklich «nicht im nämlichen Kanton Sitz halten, wo die übrigen Bundesbehörden sich befinden.» (Art. 108.)

Was zuletzt als bedeutende Unterscheidung der Bundesurkunde vom Bundesvertrag hervorgehoben werden muß, ist die Einräumung der *Revisions-*

möglichkeit und ihre genaue Regelung. Es ist im Hinblick auf die unglückliche Entwicklung der Revisionsfrage bis zum Sonderbundskrieg nicht zuviel gesagt, wenn man das *Fehlen jeglicher Revisionsmöglichkeit im Bundesvertragstext* als dessen Hauptgebrechen bezeichnet. Auch der Bericht Rossis legt darauf den Finger und argumentiert in folgender Weise: «Die ewige Dauer des Bundes, die wir alle wünschen, und die absolute Unveränderlichkeit der Urkunde, die der Ausdruck des Bundes sein soll, sind zwei Begriffe, die nicht miteinander verwechselt werden dürfen. Weit entfernt identisch zu sein, widersprechen sie einander geradezu. Der Bund kann nicht ewig sein, wenn nicht seine Form, sein Symbol, die Bundesurkunde, den Forderungen der Zeit sich anschmiegen kann. Man verlange nicht das Unmögliche! Einundzwanzig Kantone sollten durch die Laune oder Selbstsucht eines einzigen zu einer Art moralischer Tortur verurteilt werden können? — Also von zweien eines: Entweder Auflösung des Bundes durch Rückkehr der Kantone in den Zustand der Vereinzelung, oder allseitiges Einverständnis über eine den Rechten der Minderheit zu setzende Grenze [37].»

Damit weist Rossi auf das politische Hauptproblem der 40er Jahre voraus: darf der Bundesvertrag mit Mehrheit der Stände revidiert werden? Die Bundesurkunde von 1832 sieht Revision vor, doch erst nach Verstreichen einer Frist von 12 Jahren. Sie setzt den Antrag von 5 Kantonen voraus. Von ordentlicher Tagsatzung heimgebracht, soll das Revisionsbegehren nach *Instruktion* (die bei diesem Verfahren doch wieder zu Ehren kommt) an der nächsten Tagsatzung behandelt werden. Wenn 12 Stände zustimmen, folgt freie Beratung *ohne* Instruktion. Und wenn diese bis zum neuen Entwurf vorgediehen ist, sollen wieder die Kantone darüber beraten und ihren Tagsatzungsabgeordneten Instruktionen erteilen. Gestützt auf diese Instruktionen soll der Entscheid mit $^2/_3$-Mehrheit über Annahme oder Ablehnung fallen. — Das ist ein reichlich umständliches Verfahren, gewinnend höchstens durch die Redlichkeit, mit welcher im Hin und Her zwischen instruierter und freier Beratung die Verflechtung von Kantons- und Bundesinteressen gewährleistet werden soll.

Die ganze Bundesurkunde umfaßt 120 Artikel, aus denen hier nur eine Auswahl vorgelegt worden ist. Auf einige Characteristica dieses Entwurfs werden wir gleich noch hingewiesen werden, wenn wir sein weiteres Schicksal betrachten.

Entwurf und Kommentar wurden übers Neujahr 1833 in allen drei Landessprachen im Druck verbreitet. Erneut — wie von 1831 auf 1832 — brach damit eine Übergangszeit an, während welcher das Revisionsschicksal in der Schwebe blieb. Sie wurde abgekürzt durch die Einberufung einer außerordentlichen Tagsatzung auf den Monat März nach Zürich.

Die *Opposition* gegen die Bundesurkunde bildete sich aus drei verschie-

---

37 «Bericht über den Entwurf einer Bundesurkunde» (1833) 135 f., zitiert bei Kaiser-Strickler (1901) 106.

denen Richtungen her. Was Baumgartner die Leute der Troxlerschen Schule nennt, waren — abgesehen von Ignaz Paul Vital Troxler selbst — Vertreter des Radikalismus [38]. Sie griffen vornehmlich die Entstehungsweise des Entwurfs an und zeigten sich mit seinem Kompromißcharakter nicht einverstanden. Sie verlangten in Petitionen und Flugschriften einen vom Volk gewählten Verfassungsrat, der in öffentlichen Sitzungen einen dem «Herren»-Einfluß entzogenen Entwurf ausarbeiten sollte. Leute wie Troxler und Kasthofer (Bern) wiesen auch schon auf die in Amerika gefundene Lösung des Ausgleichs zwischen Bund und Einzelstaaten im Zweikammersystem hin. Die Sarnerbund-Kantone und die Liberalen der Westschweiz stellten die beiden andern Oppositionsgruppen dar. Der Bischof von Sitten warnte seine Walliser sogar vor jeder Bundesrevision, weil sie die Religion gefährde. Getreue Fortführung der Politik des Nuntius von 1655. Die Bundesurkunde enthielt keinen Artikel, der Glauben, Kirche, Schule direkt berührte, forderte aber volle Niederlassungsfreiheit und schwieg sich aus über die Klöster. — Der ergraute Waadtländer Helvetiker Jules Muret stellte (in «Quelques observations sur l'acte fédéral proposé») eine Liste der Kompetenzen zusammen, die den Kantonen entzogen werden sollten, und schloß dann grimmig: «C'est une plaisante souveraineté que celle à laquelle on a ôté tous ces attributs.» Den Kantonsobrigkeiten bleibe nur noch das traurige Vorrecht, die nötigen Steuern einzutreiben, um die Bundesausgaben zu decken und die Ausfälle in den Kantonsfinanzen dazu [39].

Als die Tagsatzung im März 1833 an die Prüfung des Entwurfs heranging, fehlten die Vertreter des Sarner Bunds. Es war demnach klar, daß die neue Kommission, die eingesetzt wurde, vornehmlich den Kampf zwischen den Verteidigern der Kantonalsouveränität und denjenigen der Bundesurkunde erleben würde. Wiederherstellung verletzter Kantonshoheit und geschwächter Kantonsfinanz war die Parole [40]. So fiel zunächst die Bezeichnung der Eidgenossenschaft als «eines unauflöslichen Bundesstaates» weg. Hernach ging es an die Beschneidung der Bundeskompetenzen: die alten Zölle wurden wiederhergestellt, ebenso die Verbrauchssteuern, die von den Kantonen als beliebtes wirtschaftliches Kampfmittel untereinander gebraucht wurden; dem Bunde wurde das Aufsichtsrecht über den Straßenunterhalt genommen; das Postwesen den Kantonen zurückgegeben (so daß beispielsweise Schaffhausen wenig später seine Post an die Thurn und Taxis verkaufen konnte). Weg mit der Einheit von Maß und Gewicht; weg mit dem Pulvermonopol! Weg mit der Niederlassungsfreiheit. Schließlich ging's an die Rückbildung der Tagsatzung

---

38 Baumgartner I (1853) 368 f., über Troxler vgl. A. Götz, I P. V. Troxler als Politiker, Diss. phil. Zürich 1915; P. Schneider, I. P. V. Troxler und das Recht, Studien zur Staatslehre und Rechtsphilosophie 4 (1948); und mein «Versuch über Troxler» in Arch. Hist. Ver. Bern 39 (1948) 105 ff.; Dierauer V (1917) 551 ff.

39 Jules Muret, Quelques observations sur l'acte fédéral proposé, Lausanne 1833, 5.

40 Über «Verstümmelung des Bundesentwurfs» vgl. Baumgartner I (1853) 382 ff., Vergleich der beiden Entwürfe 393 f.; Dierauer V (1917) 551 ff.

zum staatenbündischen Gesandtenkonvent. Nur ein beschränkter Katalog von Fällen, in denen die Tagboten nach freiem Ermessen abstimmen durften, blieb bestehen. Die Revisionsmöglichkeit wurde höher gehängt, indem bereits für's Eintreten eine Zahl von 8 Kantonsbegehren und eine Mehrheit von 15 Ständen (statt 12) verlangt wurde. Zugleich feierte die Gründlichkeit des alten Tagsatzungsgeistes Triumphe. Wo der Entwurf vom 15. Dezember der Bundesstadt Luzern die Pflicht überbunden hatte, «ohne Kosten für den Bund» Säle und Amtswohnungen zur Verfügung zu stellen, wurde beigefügt, «sowie gehörig mit Feuerung und Licht zu versehen». Man kann diesem Zusatz einen gewissen Symbolgehalt nicht absprechen. Im ganzen mußten über 500 Instruktionen verarbeitet werden.

Am 15. Mai ging der revidierte Entwurf an die Stände, nachdem die Tagsatzung auf eine Abstimmung verzichtet hatte.

Am 10. Juni nahm der Große Rat von Zürich die revidierte Bundesurkunde an. Es folgten andere Kantonsrepräsentativen (Bern, Solothurn, St. Gallen, Glarus, Baselland, Genf, Freiburg, Thurgau, Schaffhausen, Graubünden, im ganzen 11½ Kantone). Dagegen verwarfen Tessin und Waadt ausdrücklich und stellten sich an die Seite der übrigen Opposition. Erst spät entschied der Aargau auf die Forderung, daß eine neue Beratung durch die Tagsatzung stattfinden solle, womit er trotz seiner Zugehörigkeit zum Siebnerkonkordat aus der Reihe sprang. Sein Motiv war nicht dasselbe der übrigen Opponenten, sondern die radikale Forderung nach Revision durchs Volk. In Solothurn, im Thurgau und in Baselland wurden Volksabstimmungen durchgeführt. In Solothurn rechnete man die Nichtstimmenden als annehmende Bürger, was allein ein positives Resultat zeitigte. In Luzern versagte selbst dieser Kunstgriff. Kasimir Pfyffer hatte es geahnt und war auf Auslandsreise gegangen. Am 7. Juli verwarf das Luzernervolk mit 11 421 zu 7307 Stimmen. Kasimir Pfyffer schrieb in München in sein Tagebuch: «Ich kann mich der Verwerfung nicht freuen, aber kann sie auch nicht tadeln. Nach meinen Grundsätzen konnte ich nun einmal nicht für die neue Bundesurkunde stimmen und wirken [41].»

---

41 Sammlung einiger kleinern Schriften Dr. Kasimir Pfyffers nebst Erinnerungen aus seinem Leben, Zürich 1866, 320; vgl. ibidem 136/137 (aus «Anrede an den Großen Rath des Kantons Luzerns, gehalten als Präsident desselben, den 13. September 1848»): «Bereits im Jahre 1833 lag der Entwurf einer neuen Bundesurkunde vor. Ich war mit demselben nicht einverstanden, vorzüglich zweier Bestimmungen wegen. — Erstlich um der Bestimmung willen, gemäß der alle Kantone, der kleinste wie der größte, in der obersten Bundesbehörde gleich repräsentiert sein sollten, nach welcher Bestimmung die Möglichkeit gegeben gewesen wäre, daß eine Minorität der repräsentierten Nation der Majorität das Gesetz vorgeschrieben hätte; denn man denke sich nur den Fall, daß bei einer Schlußnahme die zwölf kleineren Kantone den zehn größern gegenüber gestanden wären. — Eine zweite Bestimmung war, daß die Kantonalverfassungen blos keine Unterthanen-Verhältnisse zwischen einzelnen Theilen des Kantons aufstellen durften. Somit konnten die Neuenburger Schweizer und dennoch fortan Unterthanen eines Fürsten sein.» Vgl. demgegenüber J. C. Bluntschi, Denkwürdiges aus meinem Leben I (1884) 437, «Das Hauptgebrechen der schweizerischen Verfassung . . . schien mir nicht darin zu liegen, daß auf der Tagsatzung alle Cantone, die großen und die kleinen, gleiches Stimmrecht ausübten, sondern darin, daß die geschäftsleitende Spitze eher cantonal als föderal organisiert war . . .»

So erkennt man, wie selbst ausgemachte Liberale dem revidierten Entwurf nicht mehr die Treue hielten.

Was nun noch durch alle Folgejahre sich abspielte, war nicht, wie beim Pensionenbrief, ein Ringen um die endgültige Inkraftsetzung des einmal geschaffenen Bundesrechts, sondern ein Suchen nach neuen Ansatzpunkten für eine erfolgversprechende Bundesrevision. Die Bundesurkunde sowohl in ihrer Gestalt vom 15. Dezember 1832 wie in ihrer wesentlich föderalisierten Form vom 15. Mai 1833 blieb auf der Wahlstatt liegen. Niemand fühlte sich an sie gebunden. Erst 1848 diente sie als Steinbruch. Die Reaktionen der Reformfreunde waren geteilt.

Da das Traktandum — wie vorher ausgeführt — als solches aufrechterhalten blieb, stellte sich die Frage, ob dies ausgenützt werden solle. Und, wenn ja, auf welche Weise?

Die Tagsatzung von 1834, präsidiert und befeuert vom Zürcher Bürgermeister Melchior Hirzel, trat noch einmal auf die Fortsetzung des Revisionsversuchs ein und ernannte eine neue Kommission, die noch während der Session zusammentrat und einen Bericht ausarbeitete, der am. 3. September 1834 der Tagsatzung vorlag [42]. Hier erst wurde allen offenkundig, wie verfahren die Sache war. Wohl brachte man das Geschäft heim zur Instruktion übers Jahr. Allein die Kommission hatte nur einen regellosen Haufen von verschiedenartigen Begehren und Anregungen zusammenlegen können. Uri, Schwyz, Unterwalden, Wallis, Neuenburg, die katholischen Appenzeller und Tessin standen beiseite, lehnten Revision nach wie vor ab und pochten auf die Einstimmigkeit des Staatenbundes. Das war man gewohnt. Neu war aber, daß Bern (und mit ihm Thurgau, St. Gallen, Aargau und Baselland) mit dem Begehren Schwierigkeiten bereiteten, daß eine Revision nur von einem Verfassungsrat, vom Volke gewählt, ans Ziel geführt werden könne. In dieser Gruppe hatte also die radikale Parole, d. h. die demokratische, die Oberhand gewonnen. Zürich dagegen (und mit ihm die liberalen Westschweizerkantone, Graubünden, Schaffhausen, Glarus und anfänglich Freiburg) standen für Teilrevisionen im Schoße der Tagsatzung ein. Allenfalls sollte eine besondere Standeskonferenz mit bevollmächtigten Abgeordneten das Revisionstraktandum übernehmen. Zürich meinte — das war Hirzels Politik — es ließe sich durch eifriges Teilrevidieren und Konkordateschließen mit der Zeit ein Annäherungswert an die ursprünglichen Revisionsziele erreichen. Graubünden ritt ein besonderes Pferd: der Bundesrat soll jetzt schon aufgestellt werden und an die Stelle der drei Vororte treten. Das Siebnerkonkordat sei aufzulösen. Es ging um die Schwächung der liberalen führenden Kantone.

Auf *keinen* Antrag fiel 1835 eine Mehrheit von Standesstimmen. Auch die Taktik Baumgartners, entgegen Zürichs Bestreben, die Ohnmacht der Tag-

---

42 Vgl. zum Folgenden Baumgartner II (1853) 66 ff. und 104 ff.; Repertorium hg. Fetscherin I (1874) 370 ff.; Blösch, Eduard Blösch und dreißig Jahre bernische Geschichte (1872) 72 f.

satzung zu demonstrieren, indem ihr nur genau jene Gegenstände zur Beratung überlassen werden sollten, welche der Bundesvertrag ihr einräumte, schlug fehl. Die Reform des Bundes ging in taktischen Schachzügen ihrer Befürworter endgültig unter. Die Jahre 1835 bis 1840!

Man sieht kleine Zuckungen an der Tagsatzung. Zum Beispiel: Am 28. Juli *1840* ergibt die Umfrage ein unerwartetes *Mehr von 12 Ständen für Revision durch eine Konferenz bevollmächtigter Standesvertreter* (unter Vorbehalt der Ratifikation durch die souveränen Stände). Der neu hinzugetretene Stand ist das Wallis! Sofort schließen sich Bern, Luzern, St. Gallen, welche seit langem nur noch im Verfassungsrat das Heil hatten erblicken können, dem Antrag an, daß diese Konferenz noch im Laufe der Session zusammentreten müsse. Es scheint nun doch zu tagen! Aber da bringt die folgende Abstimmung am gleichen Tag die Dusche: nur 10½ Stände sind für eine *Total*revision, 11½ für bloße Teilrevision [43].

So bietet doch nur der Antrag des Vororts Aussicht auf einige Besserung: Teilrevision von Art. 10 des Bundesvertrages betreffend Stellung des Vororts, resp. seine Geschäftsführung, wenn Tagsatzung nicht besammelt ist. Er vereinigt 12 Stimmen auf sich.

Man war entweder müde geworden oder in nihilistische Stimmung geworfen. Karl Schnell schrieb 1836 nach Zürich, es gebe doch nur das eine oder das andere: entweder reinen Staatenbund oder Einheitsstaat [44]. — Was in der Mitte nach einem Ausgleich suchte, galt als Vertreter des faulen Justemilieu. Zum Teil mit Recht. Zum Teil aber mit Unrecht. Wenn die Politik von Schultheiß Neuhaus gegen Ende der 30er Jahre sich darauf ausrichtete, auf dem Wege der Machtentfaltung von seiten des eigenen Kantonalstaates zur Hegemonie in der Eidgenossenschaft vorzudringen und *dann* die notwendigen Reformen zu diktieren, zeigte sich, welche Gefahr für den Gesamtbund in den Grundgedanken des Siebnerkonkordates gelegen hatte: hätte es doch nach Baumgartners Meinung ein Schutz- und Trutzbund liberaler Staatsmänner, also ein Mittel der Hegemonie, sein sollen [45].

Der Bundesreformversuch der Regeneration war also ausgegangen von der *Idee* einer notwendigen Reform des Bundes im Gefolge der Kantonsumbildungen. Seine Anfangsenergie hatte er bezogen aus der Überzeugung, daß Ver-

---

43 Repertorium hg. Fetscherin I (1874) 378 ff.; G. J. Baumgartner beantragte «eine Nationalrepräsentation, schweizerischen Großen Rath, Nationalrat, und zugleich eine gleichberechtigte Stimmgebung der Kantone», ibid. 380. Er gab jetzt (1840) dem Föderalismus gegenüber dem Unitarismus den Vorzug. Über seine Taktik der «sukzessiven Entblätterung des Bundesbaumes» im Jahre 1834 vgl. besonders seine Briefe an Karl Schnell vom September 1834 Nr. 7 und 8 in: Beiträge zur st. gall. Geschichte, der allg. gesch. forsch. Ges. d. Schweiz gewidmet v. Hist. Verein Kanton St. Gallen 1904, Baumgartners Briefe an Dr. Karl Schnell 1832—1835, mitgeteilt von Gustav Tobler, 130 ff.

44 H. Sommer, Karl Schnell von Burgdorf, der Vorkämpfer der bernischen Volksherrschaft 1786—1844, Diss. phil. Bern 1939, 99 (an J. J. Hess, 26. Juni 1836).

45 Vgl. Pieth 83/84 (betr. Baumgartner); über Neuhaus vgl. C. J. Burckhardt, Der Berner Schultheiß Charles Neuhaus, Diss. phil. Bern (1925) 139 ff. (Neuhaus als Führer des schweiz. Freisinns); jetzt auch R. Feller, Berns Verfassungskämpfe 1846 (1948) 59 ff.

fassungen zum höchsten Glück der Völker gehören. Er endigte, wie wir sahen, in Taktik und kantonalen Machtproben. Ihn überschattete das Streben der zur Macht gelangten *Liberalen*, die neue Staatlichkeit ihrer Kantone auszukosten. Auch sie waren nicht zur Opferung dessen bereit, was im Übergang zum Bundesstaat, wie wir ihn heute verstehen, geopfert werden muß: der vollkommenen *Souveränität*. Sie waren ferner nicht bereit, das von ihnen proklamierte Prinzip der Volkssouveränität zu voller Auswirkung kommen zu lassen, weil sie vom Führungsanspruch ihrer Bildung gegenüber der (noch) ungebildeten Masse des Volkes durchdrungen waren. Die Verfechter der reinen Volksherrschaft standen bei den *Radikalen* und gelangten lange nur über den Aargau und Baselland bis zum Tagsatzungssessel.

Damit ist nicht alles über das Scheitern des Reformversuchs der Regeneration ausgeführt. Wo blieb etwa der entscheidende politische Druck von außen? Trotz allem Dreinreden der fremden Gesandten gewinnt man nicht den Eindruck, daß er in den Jahren 1832/33 stark genug war, um die nationalen Gefühle zur Unterstützung der Reformbewegung, die den stärkern Bund anstrebte, aufrufen zu können. Ganz abgesehen davon, daß — wie wir gesehen haben — in wichtigen Momenten der unmittelbare politische Einfluß der fremden Mächte die Partei der Freunde des Bundesvertrages stützte. Wohl gab es jetzt — im Unterschied zu 1500 und 1655 — ein starkes *Nationalbewußtsein* in der Schweiz, das die Erinnerung an Gefahrenpunkte der Vergangenheit gleichsam in sich zusammenfaßte. Aber die bedingungslosesten Träger desselben standen im radikalen Lager. Man ließ sie sich (in den Nationalvereinen) vor der Türe austoben, denn sie wollten Verwirklichung der nationalen Solidarität zugleich in der Form der Demokratie. Diese aber widerstrebte dem religiös verehrten Ideal der liberalen Repräsentativverfassung.

Nach Stärke oder Schwäche der materiellen Bestimmungen zu fragen, mit denen in der Bundesurkunde der festere Bund der Eidgenossen gegründet werden sollte, hat angesichts all dieser in den Verhältnissen wie in den Persönlichkeiten liegenden Hemmnisse keinen Belang. Es ist zu deutlich: das Schicksal des Reformversuchs von 1832/33 vollzog sich im wesentlichen außerhalb sachlicher Auseinandersetzungen über die Natur des Bundes. Dies aber hat er mit den früheren Reformversuchen von 1500 und 1655 gemein.