

Apropos Bundesverfassung 1848 und Totalrevision von 1874

Überarbeiteter Text des an der Jahresversammlung der Aepli-Gesellschaft vom 14. Mai 2024 gehaltenen Vortrags.

Von Hubertus Schmid

Politik und Medien gedachten 2023 der Bundesverfassung von 1848 (abgekürzt: BV 1848). 2024 jährte sich die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 (abgekürzt: Totalrevision 1874) zum 150. Mal. Für mich war es Anlass, meine diesbezüglichen Kenntnisse aufzufrischen und zu fragen, ob diese Geschichte heute noch im gleichen Licht erscheint wie im Studium des Staatsrechts in den 60er Jahren.

1. Bundesverfassung 1848

Eckpunkte waren:

- Gründung eines *Bundessstaates* 22 souveräner Kantone an Stelle des bisherigen Staatenbundes von 1815
- *Bündnisse und Staatsverträge*
- *Zwei-Kammersystem*: Nationalrat und Ständerat als zwei gleichwertige Meinungsbildungs- und Entscheidungsorgane
- *Rechtsgleichheit*: Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich
- *Niederlassungsfreiheit* für Schweizer christlichen Glaubens
- *Kulturfreiheit* christlicher Konfessionen
- *Pressefreiheit*
- *Vereinsfreiheit*
- *freier interkantonaler Warenverkehr*
- *einheitliche Währung, Masse, Gewichte und Post*
- *öffentliche Werke* im Interesse der Eidgenossenschaft oder grosser Teile derselben zu errichten oder zu unterstützen.

Traditionelle Einordnung

Lange Zeit herrschte eine grosse Übereinstimmung bezüglich der Einschätzung und Einordnung der BV 1848

«*Die BV ist ein Werk tiefer, politischer Einsicht*» (Fritz Fleiner)

«*1848 war das glücklichste Jahr der Schweizerischen Eidgenossenschaft*». (Max Huber, Präsident IKRK).

«*Die zentralistischen, unitaristischen Tendenzen und die althergebrachten Ansprüche der Kantone auf Erhaltung ihrer Existenz ist darin in glücklicher Weise ausgeglichen.*“ (Zaccaria Giacometti)

«*..ein Meisterwerk des Ausgleichs....Föderalismus und Zentralismus aus Widersachern in Formkräfte eines fruchtbaren politischen Lebens zu verwandeln...*“ (Georg Thürer)

Neue Forschungsergebnisse

Ab den 1970er Jahren weisen junge Wissenschaftler bislang unbekannte Aspekte des Zustandekommens der BV 1848 nach:

Revisionskommission – einseitig zusammengesetzt

Von der Tagsatzung eingesetzt, bestand die Revisionskommission aus 23 Männern, «die weitgehend identisch mit der politischen Elite der freisinnigen Eidgenossenschaft war». (Heidi Bossard-Borner).

Als Söhne der helvetischen Regeneration waren sie «jung, gebildet, aus Kleinstädten und fast ausnahmslos überzeugte Liberale, die schon früher die Grundsätze der regenerierten Kantone entscheidend beeinflusst hatten“. (William Rappard).

Zweikammersystem – ein erzwungener Kompromiss

Die Zentralisten – allen voran Bern und Zürich (mit Alfred Escher an der Spitze) – forderten die Auflösung des Staatenbunds, die Überführung der Stände in einen Zentralstaat. sowie an Stelle der Tagsatzung eine vom Volk direkt gewählte oberste Gewalt. Die *Föderalisten* hingegen – die kleinen Kantone - wollten keinen Nationalstaat, sondern den status quo.

Eine mittlere Position schlug ein Zweikammersystem vor – so auch A. O. Aepli und der Kanton St. Gallen - nach dem Vorbild der USA, nämlich das Weiterbestehen der alten Tagsatzung in Form des gleichberechtigten Ständerates neben dem neu geschaffenen Nationalrat.

Es war ein Zeichen von Klugheit, dass die Vertreter von Zürich, Bern, Aargau, Genf, aber auch St. Gallen, sich in der Tagsatzung auf einen Kompromiss «sui generis» einigten. Dieser hatte aber einen Haken. «Nach dem Sonderbundkrieg mussten die unterlegenen katholischen Regierungen abtreten. Für ein halbes Jahr, kamen die liberalen Katholiken an die Macht. Sie hatten zwar keine reale Mehrheit, konnten sich aber an der Macht erhalten, solange die Siegertruppen noch in den Kantonen präsent waren» (Rolf Holenstein). Die von den Sonderbundsiegern eingesetzten Regierungen der Sonderbundkantone stimmten dem von der Revisionskommission vorgeschlagenen Kompromiss zu.

Zustandekommen der BV – begünstigt durch äussere Umstände

Weil die demokratiefeindlichen Monarchien in Frankreich, Preussen, Österreich und Italien mit internen sozialen Konflikten beschäftigt waren (Februar-Revolution in Paris, Wiener-Aufstände, Barrikadenkämpfe in Berlin), stand die Revisionskommission unter erheblichem Zeitdruck (René Holenstein). So beendete sie ihre Arbeit bereits nach 31 Sitzungen, am 8. April 1848, nur vier Monate nach Ende des Sonderbundkrieges, wo sich die liberalen Mächte gegen die konservativen Kantone durchgesetzt hatten. Am 27. Juni 1848 verabschiedete die Tagsatzung den Kommissionsentwurf.

Volksbefragung – unter fragwürdigen Bedingungen

Die Stände mussten binnen acht Wochen die Volksbefragung durchführen. Ende August stimmten 15 ½ Kantone dem Entwurf zu; 6 ½ lehnten diesen ab, davon 5 Sonderbundkantone. Allerdings wurden im Kanton Luzern – wo die Radikalen regierten – die Stimmen der unentschuldig an der Abstimmung ferngebliebenen Bürger zu den annehmenden Stimmen gezählt. Im Kanton Freiburg befand der Grosse Rat über die Vorlage, aber nicht das Volk. Die Tessiner Regierung boykottierte gar die Volksbefragung, weil ihr mit der BV 1848 die bisherigen Zolleinnahmen entzogen wurden.

Inkraftsetzung der BV - unrechtmässig

Am 12. September 1848 erklärte die Tagsatzung die BV als angenommen. Damit handelte sie «formell unrechtmässig aus einem eigenmächtigen Souveränitätsverständnis» (Ed. His; gl. M Alfred Kölz). Gemäss Bundesvertrag von 1815 hätten auch die Verlierer des Sonderbundkrieges der neuen BV 1848 zustimmen müssen.

Erste Parlamentswahlen – unter grossem Zeitdruck

Die Wahlen ins erste eidgenössische Parlament mussten die Kantone vor dem 6. November 1848 vornehmen. Es gab aber weder ein Wahlgesetz noch einheitliche Vorgaben für das Wahlverfahren (Fabian Schäfer). Doch die Zeit drängte, bevor eine europäische Grossmacht den Konservativen in der Schweiz zur Hilfe eilt. Die FDP erlangte 87 der 111 Sitze im Nationalrat und 30 der 44 Sitze im Ständerat.

Als sich die wenigen Vertreter der Unterlegenen im Sonderbundkrieg am 6. November 1848 im Parlament einfanden, wurden sie von Alfred Escher « ,eingefleischte Feinde des Vaterlandes‘ gescholten.» (Peter Stadler).

Differenzierter Blick auf die BV 1848

«Der Revisionsentwurf entstammte einem demokratisch nicht legitimierten Organ, das weder die politische noch gesellschaftliche Realität der Eidgenossenschaft abbildete» (Urs Hafner).

Die BV war nicht die Folge einer breiten und starken Begeisterungswelle (Georg Kreis)

«Die Träger der neuen BV waren die liberalen Besitz- und Bildungseliten und der bürgerliche Mittelstand...sie gestalteten Wirtschaft und Gesellschaft in den folgenden Jahren weitgehend nach ihren Interessen um» (Andreas Kley).

«Es war eine Machtübernahme einer bürgerlichen Elite aus der wirtschaftlich starken Deutschschweiz» (Thomas Zaugg).

«Mit der Umwandlung des vertraglichen Staatenbundes in einen verfassungsrechtlich fundierten Bund ging die Eidgenossenschaft auch ein Wagnis ein. Dies hatte einen experimentellen Charakter...unter erschwerten Bedingungen, einer kurz zuvor noch kriegerisch entzweiten Eidgenossenschaft“ (Giovanni Biaggini)

2. Staat und Wirtschaft im Umbruch – Licht und Schatten

«Die BV 1848 bildete die Basis der modernen Schweiz, öffnete die Schleusen des Fortschritts und des Wohlstands» (Joseph Jung).

Institutionellen Reformen einerseits – interkantonale Handelsfreiheit, einheitlicher Wirtschaftsraum, Eisenbahnbau – und selbstbewusste Besitzbürger andererseits, die Banken (Kreditanstalt) und Versicherungen (Helvetia) gründeten, welche das Kapital für die Bahnen, Bau- und Transportunternehmen beschafften und die Risiken absicherten, beschleunigten die wirtschaftliche Entwicklung, schufen Arbeitsplätze und hoben den Wohlstand. Doch blieben negative Folgen nicht aus.

Die Fabriken vertrieben die Handwerksbetriebe und damit oft auch die Heimarbeit auf dem Land. Konjunkturschwankungen oder Sperrungen im Ausland sorgten immer wieder für Verdienstlosigkeit und Armut. Lange Arbeitszeiten, Krankheit, Unfälle und Kinderarbeit in den Fabriken, Alkoholismus, soziale Verwahrlosung etc. wurden zur Quelle sozialer Not.

Es waren vornehmlich lokale, regionale und nationale zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit ihren Analysen, Berichten und Empfehlungen – auch an die Adresse der eigenen Mitglieder - gegen die Schattenseiten der Industrialisierung und des Freihandels ankämpften. So setzte die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) auf die Traktandenliste ihrer Jahresversammlung vom 1./2. September 1835 in Trogen die Frage: «Soll die Schweiz den Grundsatz der Freiheit des Handels unbedingt und für alle Fälle aufstellen, oder gibt es Fälle, wo sie Ausnahmen davon machen soll?»

«Die Auswirkungen der Freizügigkeit, kraft deren eine ununterbrochene Abwanderung aus den alten Heimatgemeinden und, infolge der révolution industrielle, ein Zuströmen der Arbeiter in die Industriezentren eintrat, waren Bewegungen, welche die BV 1848 kaum geahnt hatte» (Fritz Fleiner). Nur 15 Jahre nach Inkraftsetzung der BV 1848 wurden in Gesellschaft und Politik Verbesserungen und Ergänzungen der BV angemahnt, «*denn wichtige Veränderungen im innerstaatlichen Leben wurden manifest*», So hielt die Bundesversammlung 1868 den Zeitpunkt für gekommen, eine umfassende Umgestaltung der BV vorzunehmen, um diese «mit den Zeitbedürfnissen in Einklang zu bringen.» (Fritz Fleiner)

3. Totalrevision der Bundesverfassung von 1874

Die **Eckpunkte** der Totalrevision waren:

- *Schaffung eines Bundesheers*
- *Vereinheitlichung des Obligationen- und Handelsrechts*
- *fakultative Gesetzesreferendum*
- *obligatorischer und unentgeltlicher Volksschulunterricht*
- *Jesuiten- und Klosterverbot*
- *Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit (HGF)*
- *Einheitliche Vorschriften zur Fabrikarbeit*

Volk und Stände hiessen am 19. April 1874 den Verfassungsentwurf mit 340'199 Ja (63,2%, 13 ½ Stände) gut, gegen 198'013 Nein (36,8%, 6 Stände). St. Gallen: 26'134 Ja (56,8%) gegen 19'999 Nein (43,2%).

Die **traditionelle Einordnung** der Totalrevision lautete:

Sie führte das Werk von 1848 lediglich weiter und vervollkommnete es im gleichen Sinne...griff damals zurückgestellte Reformvorschläge wieder auf... gemessen an der Tragweite der Abänderungen handelt es sich um eine Revision, und nicht um eine Umwälzung (William Rappard)

Beendet war der lange Streit, der seit 1871 Deutschschweizer, Zentralisten und Föderalisten, Reformierte und Katholiken entzweite hatte. Der Ausgleich war gefunden (Fritz Fleiner)

Mit der Verankerung der Handels- und Gewerbefreiheit (abgekürzt HGF) in der BV - damals im Zenit ihres Ruhmes - wurde die liberale Theorie des freien Wettbewerbs für die ganze Schweiz verwirklicht.“ (Zaccaria Giacometti).

«Für die ganze Schweiz war damit zwingend das liberale Wirtschaftssystem eingeführt.» (Eduard His)

Wenig beachtete Seiten der Totalrevision

Volksrechte – gegen die Eliten hart erkämpft

Nachdem die Liberalen in den grösseren industrialisierten Kantonen ab 1832 (Zürich, Bern, Aargau, St. Gallen, Basel) und nach 1848 auch im Bund an die Macht kamen, «wurden sie selbst zunehmend zum Ziel von Rebellionen und Forderungen nach mehr Mitbestimmung. Im Fokus der Liberalen standen Rechtsgleichheit, wirtschaftliche und religiöse Freiheit. Die demokratische Mitsprache hatte keine Priorität und sollte sich nach ihren Vorstellungen auf die Wahl von Repräsentanten beschränken». (Rolf Graber). Die Vereinigung wirtschaftlicher und politischer Macht innerhalb kleiner regierender Kreise machte das Repräsentationssystem in der Bevölkerung unpopulär.

Die demokratische Bewegung forderte in den 60er Jahren die Einführung direktdemokratischer Volksrechte im Bund, welche die repräsentative Demokratie ergänzen sollten (Christophe Büchi). Verschiedene kantonale Verfassungen wiesen schon vorher den Weg für diese Neuerung. So führte der Thurgau bereits am 6. Mai 1849 das Veto-Recht ein – eine Vorstufe des Referendums – und ein direktes Abberufungsrecht gegenüber Lehrern und Pfarrern (Albert Schoop).

Mit der Zürcher Revolution von 1869, die zum Sturz der liberalen Regierung und zur Einführung einer neuen Verfassung mit Volksinitiative und Referendum führte (Urs Hafner), bekam die demokratische Bewegung zusätzlich Aufwind im Land.

Wo die Industrialisierung am stärksten voranschritt und das Bürgertum wirtschaftlichen Erfolg und politische Macht hatte, war der Widerstand gegen direkt-demokratische Mitwirkungsrechte im Bund gross. Alfred Escher hielt das Volk für zu wenig fortschrittlich, «es solle erst dann mitbestimmen, wenn es reif genug sei». Die Eliten - die Verkörperung der Vernunft – müssten immer wieder das „Volk“ auf den rechten Weg, bzw. den “höheren Standpunkt“ bringen (Urs Hafner). «Escher stand Zeit seines Lebens der Bevölkerung misstrauisch gegenüber, denn das Volk sei unberechenbar und seinen Launen ausgeliefert (Rolf Holenstein). Nur, wer gewaltsam die Macht erobert hat, will sie behalten, Peter Sloterdijk kürzlich in der NZZ: «Das Bürgertum des 19 Jahrhunderts wollte den Adel nicht abschaffen, sondern ihm ähnlich werden» (16.11.24).

Minderheiten – Föderalismus begünstigt neue Koalitionen

Der konfessionelle Konflikt schwelte auch nach 1848 weiter. Zur Eskalation kam es mit dem Edikt des Konzils vom 18. Juli 1870. Dieses führte die Unfehlbarkeit des Papstes in dogmatischen Fragen ein und definierte das Papstprimat als höchste Rechtsgewalt. Das Edikt schuf im Volk eine heftige Abwehrstimmung, selbst bis in die Reihen des Katholizismus (William Rappard).

Der Luzerner Nationalrat und Historiker Philipp Anton von Segesser (1817 – 1887) etwa, erkannte in diesem Dogma „eine Angleichung der katholischen Kirche an die absolutistischen Strömungen der staatlichen Politik, als Ausdruck des Kulturkampfes und forderte den Papst auf, sich der weltlichen Macht zu entkleiden« (Peter Stadler).

Der junge Bundesstaat fühlte sich als säkularer Staat in Frage gestellt. Die Überzeugung, alles Religiöse und Konfessionelle gehöre in das Gewissen des Individuums und müsse dem Zwang entzogen bleiben, ebnete den Boden für die Aufnahme der Glaubens- und Gewissensfreiheit, die konfessionslose Volksschule, deren Obligatorium und Unentgeltlichkeit, aber auch für das Kloster- und Jesuiten-Verbot in die Vorlage zur Totalrevision der BV von 1874. Dieses Verbot richtete sich nicht gegen alle Katholiken im Land, sondern gegen jene katholischen Kreise, die offen ihren Willen bekundet hatten, das Edikt des Papstes zu befolgen, insbesondere auf den Papst als höchste Rechtsgewalt im Land.

Gerne geht sodann vergessen: Der erste, von der liberalen und deutschen Schweiz getragene Vorschlag zur Totalrevision der BV, wurde am 12. Mai 1872 von Volk und Ständen (260'859 Nein gegen 253'606 Ja, 13 gegen 9 Ständen) abgelehnt. Die Sonderbundkantone fühlten sich als konfessionelle Minderheit und die Welschen als kulturelle, sprachliche und regionale Minderheit in ihren Rechten verletzt: Gleichbehandlung der französischen Sprache, Sitz des Bundesgerichts, zentralistische Tendenzen des Bundes. Es bedurfte in wichtigen Fragen ein Entgegenkommen der Bundesversammlung – bzw. der Freisinnigen aus der Deutschschweiz – damit für die Totalrevision am 19. April 1874 eine Mehrheit von Volk und Ständen zustande kam.

Die Minderheiten im Land erkannten plötzlich die politische Macht, die ihnen die föderalistische Struktur des Bundesstaates verschaffte.

Handels- und Gewerbefreiheit (HGF) – fragwürdige Gleichsetzung mit liberalem Wirtschaftssystem (ein Exkurs)

Art. 31: „Die Handels- und Gewerbefreiheit ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet, soweit sie nicht durch die BV und die auf ihre beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist.

Kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerbe und deren Besteuerung bleiben vorbehalten; sie dürfen jedoch, soweit die BV nichts anderes vorsieht, den Grundsatz der HGF nicht beeinträchtigen.

Vorbehalten bleiben auch die kantonalen Regalrechte.»

Die Auffassung, der Verfassungsgeber habe 1874 das liberale Wirtschaftssystem bzw. die liberale Theorie des freien Wettbewerbs zum massgeblichen Verfassungsprinzip erhoben, ist zu bezweifeln.

Über die Aufnahme der HGF in die BV fand 1873 im Parlament *keine Debatte* statt. Dies deshalb, weil in mehreren Kantonen die Gewerbefreiheit – vorbehaltlich gesetzlicher Beschränkungen zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit oder solche die das allgemeine Wohl erfordert – schon vor 1874 (ZH 1865, SG 1861, AR 1852) und zum Teil sogar vor 1848 in den Kantonsverfassungen Eingang gefunden hatte (BE 1831, TG 1832, GL 1836). Die kantonalrechtliche Gewerbefreiheit und die dadurch bewirkte Auflösung der lokalen Zunftsysteme war für die Wirtschaftssubjekte sehr befreiend, zusammen mit der interkantonalen Handelsfreiheit und dem einheitlichen Wirtschaftsraum gemäss der BV 1848. Die HGF, der verfassungsmässige Anspruch der Bürger gegenüber dem Staat (Bund und Kantonen) auf freien Zugang als Anbieter und Nachfrager zu offenen Märkten – und damit auch den Schutz des freien Wettbewerbs – war somit bereits vor der Totalrevision der BV von 1874 in weiten Teilen des industrialisierten Mittellands gewährleistet.

Das Parlament führte 1873 auch *keine Debatte über das liberale Wirtschaftssystem oder die liberale Theorie des freien Wettbewerbs als verfassungsmässiges Prinzip*. Weder wurden die konstitutiven Elemente einer solchen verkehrswirtschaftlichen Wirtschaftsordnung herausgearbeitet, geschweige denn Vorschläge für deren normative Fixierung in der BV gemacht. Die HGF, die Vertragsautonomie und das Privateigentum – so fundamental sie in einer freiheitlichen Staatsordnung sind – damit allein oder mit dem Laissez-faire – wird noch keine bestimmte, verfassungsmässige Wirtschaftsordnung hergestellt.

Angesichts der *sozialen-politischen Verhältnisse in den 70er Jahren* war an eine Überhöhung der HGF zum verfassungsmässigen Ordnungsprinzip der Wirtschaft nicht zu denken. «Die ganz Europa erfassende, immer stärker werdende Reaktion gegen den wirtschaftlichen Liberalismus auf sozialem Gebiet machte sich auch hier zu Lande bemerkbar.» (William Rappard S.316). «Das mächtige Zentrum war beim Volk kompromittiert durch die autoritäre Haltung einiger ihrer Führer, vor allem A. Escher. Zudem war der Freisinn vor allem die Partei der Wirtschaftsführer geworden, die mit den Banken- und Eisenbahninteressen eng verflochten waren und darum gerne als Bundes – und Eisenbahnbarone gescholten wurden» (Ed. His Band III S. 102/103). «Als die liberalen Ideen immer mehr Gemeingut des Volkes wurden, tendierte die politische Entwicklung schon darauf hin, ihrer vollen Anwendung gewisse Schranken zu setzen. Verschiedene dieser Beschränkungen, welche das Prinzip der HGF beschnitten, wurden gleichzeitig mit demselben in die Verfassung von 1874 aufgenommen» in Form neuer, von Bürgern und Unternehmen zu finanzierenden Aufgaben des Bundes». (Fritz Fleiner).

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Gesetzgebung von Bund und Kantonen «in zunehmendem Masse von sozialpolitischen Reformideen durchdrungen, die sowohl mit konservativ-christlichen als mit radikal-demokratischen Postulaten im Einklang standen.» (Ed. His, Band 1. S. 984ff). Davon zeugen auch die im Rahmen der Totalrevision von 1874, dem Bund – gestützt auf Art. 2 BV «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen» - übertragenen neuen Aufgaben, welche das Wirtschaftsgeschehen direkt beeinflussten:

- Einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in derselben. Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb (Art. 34)
- Sicherung der Versorgung des Landes mit nötigen Vorräten von Brotgetreide, Förderung des Anbaus von Brotgetreide im Inland
- Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbe, Pflicht Brotgetreide zu lagern
- Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundessache. (Art. 26),

Differenziertes Bild

Auch bezüglich der Totalrevision von 1874 ist ein differenziertes Bild geboten:

Die Totalrevision von 1874 war in hohem Masse das Werk von Protestanten...zwar weniger zentralistisch, dafür prononciert kulturkämpferisch (Büchi, NZZ)

«Die Schweiz wird gegen den Willen der Liberalen zur direkten Demokratie» (Stefan G. Schmid).

«Der Übergang von der repräsentativen zur halbdirekten Demokratie in 1874 gab allen referendumsfähigen Organisationen ein formidables politisches Instrument in die Hand. Dieses eröffnete insbesondere den von der politischen Macht ausgeschlossenen Katholisch Konservativen sowie den welschen Föderalisten die Möglichkeit, künftig ihre Muskeln spielen zu lassen» (Chr. Büchi, NZZ, 9. April 2024)

«Indem sie den Übergang von einer repräsentativen zu einer halbdirekten Demokratie einleitete, ermöglichte sie die Aussöhnung der Katholisch Konservativen mit dem liberalen Bundesstaat (Andreas Kley)

„Um die katholische Minderheit aber kümmerte sich die Totalrevision von 1874 kaum. Keine Abschwächung des Antiklerikalismus, im Gegenteil schien dieser nur noch entschlossener und verstärkt“ (Rappard S. 320ff).

„Bis die Verlierer von 1847 vollständig in den Bundesstaat integriert waren, sollten Jahrzehnte vergehen. In jener Zeit, in der die konservativen Katholiken durchaus Grund hatten, sich als Bürger zweiter Klasse zu fühlen, bot der Föderalismus ein wichtiges Korrektiv. Weil das Eigenleben der Kantone in vielen Bereichen unangetastet liess, konnten die ehemaligen Sonderbundkantone zu Refugien des romtreuen konservativen Katholizismus werden.“ (Bossard-Borner, S. 15)

«Mit dem fakultativen Gesetzesreferendum wird die Schweiz zum Sonderfall» (Tobias Straumann).

Mit der Aufnahme der HGF in die BV hat der Verfassungsgeber 1874 das liberale Wirtschaftssystem nicht zur verfassungsmässigen Wirtschaftsordnung erhoben (H. Schmid).

4. Fazit

Aus dem vorliegenden Überblick der Entstehungsgeschichte der BV 1848 und der Totalrevision von 1874 sowie ihre im Verlauf der Zeit gewandelten Einordnung lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Die föderale, freiheitliche und demokratische Grundordnung ist nie abgeschlossen

Der Übergang vom losen Staatenbund der 22 eidgenössischen Stände bzw. Kantone zum neuen Staatsgebilde des Bundesstaates 1848 war ein Wendepunkt in der Schweizergeschichte. «

Die BV 1848 stellt nicht den Schlussstein einer Entwicklung dar. Sie hat alle Tore in die Zukunft offengelassen.“ (Fleiner). Mit ihr und der Totalrevision von 1874 entstand in der Schweiz, für ein sprachlich, kulturell, wirtschaftlich und sozial heterogenes Staatsvolk, noch kein fertiges Staatsgebilde, sondern der Start in eine ungewisse Zukunft „der Beginn des schweizerischen Integrationsprozesses, bei dem es letztlich darum ging, immer mehr und besser Menschen und Regionen in die vom Bundesstaat neue geschaffene politische Gemeinschaft einzubeziehen“ (André Holenstein). „Nur so konnte der heterogene Kleinstaat seine Zukunft sichern.“ (Marc Tribelhorn). Möglich wurde dies aber erst mit dem Ausbau der Volksrechte im Rahmen der Totalrevision von 1874 (fakultatives Gesetzesreferendum), mit der Einführung der Volksinitiative 1891 sowie mit dem Übergang vom Majorz- zum Proportionalwahlrecht 1918. Damit konnten sich lange Zeit von der politischen Regierungs-Macht ausgeschlossene Kreise im Parlament und im Bundesrat (Katholisch Konservative ab 1891 und die Sozialdemokraten während des 2. Weltkriegs) einbringen.

Die BV 1848 und die Totalrevision von 1874 sind zeitlich und inhaltlich so stark aufeinander bezogen, dass sie nur in ihrem Zusammenhang zu verstehen und zu erzählen sind, als «staatspolitisches Gesamt-Kunstwerk» der Frühzeit unseres Bundesstaates.

Gründe für die unterschiedliche historische Einordnung

Die von uns in den 60er Jahren über die Entstehung des Bundesstaates und der Totalrevision von 1874 gelesenen Bücher und Kommentare wurden mehrheitlich von namhaften Staatsrechtlern in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verfasst, noch unter dem Eindruck traumatischer Ereignis-

nisse: Kommunistische Revolution 1917, Generalstreik 1918, Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre, Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933. Hinzu kommt, dass der Fokus der Juristen naturgemäss auf der Herausarbeitung, Darstellung und Würdigung der neuen staatlichen Strukturen und Institutionen sowie der neuen politischen Abläufe lag und sich auf amtliche Dokumente (Berichte, Sitzungsprotokolle, und Beschlüsse der zuständigen Organe) abstützten.

Weil es aber bei der staatsrechtlichen Neuordnung der Eidgenossenschaft zwischen 1848 und 1874 auch um eine fundamentale Änderung des Zusammenlebens der Menschen ganz unterschiedlicher Kultur, Sprache, wirtschaftlicher und sozialer Herkunft ging, greift zu kurz, wer die Geschichte der Frühzeit unseres Bundesstaates allein aus der Darstellung von Inhalt, Begründung und Bedeutung des juristischen Regelwerks von 1848 und 1874 zu verstehen versucht. Dem früheren Narrativ – auch meinem – mangelte es an Kontextualisierung, fehlte ein sozial- und kulturgeschichtlich inspirierter Zugang.

Es ist das Verdienst jüngerer Historiker, Politikwissenschaftler, Soziologen und Juristen, mit anderen Fragestellungen, Instrumenten und Betrachtungsweisen ab den 70er Jahren die Frühzeit des Bundesstaates erforscht zu haben. Ihr Augenmerk galt weniger den Strukturen, als den Prozessen sowie den Akteuren und deren Macht, sowie den ideellen und sozialen Konflikten des 1848 in Gang gesetzten Transformationsprozesses. Damit wurde aber das Bild dieser Frühzeit des Bundesstaates diverser und bunter. Das traditionelle Narrativ suchte Einigung, Homogenität, wo Pluralität am Platz war. Damit treten unweigerlich Ambivalenzen oder gar Widersprüche zu Tage. Die Eindeutigkeit weicht der Uneindeutigkeit.

Leerstellen der Verfassungsgeschichte

Trotz aufmerksamer Lektüre vieler neuer Kommentare zur BV 1848 und der Totalrevision von 1874 gibt es – jedenfalls bei mir – weiterhin schmerzliche Leerstellen. Es wäre sehr verdienstvoll, wenn die Aepli-Gesellschaft durch Studien-Aufträge oder Matura-Arbeiten, diese Lücken schliessen würde. Namentlich folgende Fragen warten auf eine Antwort:

Meinungsbildung – Einfluss auf Abstimmungsverhalten

Wie wurden die Stimmbürger des Kantons St. Gallen im Sommer 1848 und im Frühling 1874 im Vorfeld der Volksabstimmungen über die Verfassungsvorlagen informiert?

Wie ist die Verständlichkeit der Behörden-Informationen zu beurteilen, in Berücksichtigung des damaligen Sprachverständnisses der Bürger?

Gab es öffentliche Informationsveranstaltungen und Debatten im Kanton St.Gallen?

Wie berichtete das Tagblatt der Stadt St. Gallen im Vorfeld der Volksabstimmungen über die Verfassungsvorlagen?

Wurden im Tagblatt der Stadt St. Gallen auch Beiträge von Gegnern der Verfassungsvorlagen publiziert?

Welchen Einfluss hatten Kirchenvertreter, Gemeindebehörden, politische Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen auf Meinungsbildung und Abstimmungsverhalten der Bürger in den Jahren 1848 und 1874?

Volksabstimmung über BV 1848 + Totalrevision 1874 im Kanton St.Gallen

Wie viele Bürger wurden wegen Armut, Konkurs oder anderen Gründen von diesen Abstimmungen ausgeschlossen?

Wo, wie und wann konnten die Bürger im Kanton St. Gallen abstimmen?

Literatur

Wie spiegelt die Schweizer Literatur des 19. Jahrhunderts den durch BV 1848 und Totalrevision von 1874 ausgelösten Umbruch im Land?

Die Geschichte ist nie zu Ende geschrieben.

St.Gallen, 31 Dezember 2024

Literaturverzeichnis zur BV 1848 und Totalrevision von 1874

- Bossard-Borner Heidi, Gutschweizerisches Gebastel, Schweizer Monat, April 2022, S. 14ff
- Biaggini Giovanni, Die Bundesstaatsgründung: ein (r) evolutionäres Wagnis, ZBl 124/2023)
- Büchi Christophe, Mariage de raison; Genève 2015
- Büchi Christophe, Dicke Post für den Papst, NZZ 3.5.2024
- Büchi Christophe, Eine Sternstunde der Schweizer Geschichte, NZZ 9.4.24
- Fleiner Fritz, Zum Jubiläum der BV von 1874, Gedenkrede an der Delegiertenversammlung der FDP der Schweiz vom 17./18. Mai 1924, Zürich 1941, S. 219ff)
- Giacometti Zaccaria, Schweizerische Bundesstaatsrecht, 1949
- Graber Rolf, Demokratische Rebellen, NZZ 12.2.2024
- Thürer Georg, St.Galler Geschichte 1972
- Häfliger Markus/Looser Philipp: Die dramatische Geburt der modernen Schweiz, Tages-Anzeiger, 8.9. 2023
- Hafner Urs, Er verstand sich als Ratgeber des Volkes, NZZ 9.7.2021
- Hafner Urs. Die Verfassung (1848), die keiner wollte, NZZ 11.4.2023
- Hafner Urs, Karl Bürkli kämpfte gegen Alfred Escher, für die direkte Demokratie, NZZ 9.7.2023
- His Eduard, Schweiz. Staatsrecht, Band 3: Der Bundesstaat von 1848 -1914
- Holenstein André, Die Schweiz ist eine Willensnation des Auslandes, NZZ 12.9.2023
- Holenstein Rolf, Zum Geburtstag des Bundesstaates, St.Galler Tagblatt, 13.9.2021
- Jung Joseph, Der Mann des Aufbruchs (Alfred Escher), NZZ 13.3.2006
- Kreis Georg, Die Schweiz ist auf Zwang und Konsens gebaut, NZZ 4.4.2023
- Rappard William: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848 – 1948
- Schäfer Fabian: Keine Gnade für Uri, So rabiät verliefen vor 175 Jahren die ersten eidgenössischen Wahlen, NZZ 21.10.2023
- Schmid Stefan G. und Straumann Tobias: Mit dem Referendum wird die Schweiz zum Sonderfall, NZZ 19.4.2024
- Schmid Stefan, 175 Jahr Bundesverfassung – eine Nachlese (Zobl 126/2024)
- Schoop Albert, Geschichte des Kantons Thurgau, Band 1., 1994 S. 166f.).
- Stadler Peter, Föderalismus und Zentralismus bei Philippe Anton von Segesser; NZZ 25. 6. 19.
- Tribelhorn Marc, Die Schweiz das Integrationswunder, NZZ 31.7.2023
- Zaugg Thomas, Die Schweiz hat ihre Geschichte vergessen, NZZ 12.5.23