

Konstitutionalisierung zwischen lokaler Macht und bündischem Anspruch: Schweiz

Von Andreas Kley und Tim Segessemann, Zürich

I. Herkunft

Die Vorstellung eines Bundes zwischen Volk und Gott erscheint im Alten Testament, in Form des Bundes des Volkes Israel mit seinem Gott Jahwe.¹ Allerdings ist die etymologische Herkunft des Begriffs „Bund“ im Alten Testament ungeklärt und trägt nichts zur inhaltlichen Bestimmung bei.² Wesentlicher sind deshalb die Überlieferungen der Bündnisse zwischen den Gemeinwesen der Antike, namentlich des alten Griechenlands. Diese Bündnisse haben nicht den Charakter moderner Staatenverbindungen, sondern können höchstens als ideengeschichtliche Vorläufer angesehen werden. Ob sie die politische Ideengeschichte zu Recht als Vorläufer betrachtet, spielt keine Rolle. Fakt ist, dass etwa Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau oder die Autoren der *Federalist Papers*³ mit den antiken Bündnissen operierten und sie als Argumente für eine bevorzugte Regierungsform verwendeten.

Die Zwecke der Bünde oder Bündnisse sind unterschiedlich und hängen von den konkreten Umständen ab. Die Schaffung von gemeinsamen Regeln bedingt eine Einigung. Der Bund basiert auf übereinstimmenden Willensäußerungen und stellt einen Vertrag dar. Im Bereich der mittelalterlichen Territorialherrschaften bildeten sich Bündnisse heraus, die man als Vorläufer der völkerrechtlichen Verträge sehen kann. Die Bündnisse betreffen die gemeinsame militärische Verteidigung oder den Warenaustausch. Die Verteidigungs- und Handelsbündnisse setzen ein Regelwerk voraus, dem sich zwei oder mehrere Herrschaftsträger unterstellen. Sie sind länger-

¹ Fritz Stolz, Bund, Religionsgeschichtlich, in: Hans Dieter Betz et al. (Hrsg.), Religion in Geschichte und Gegenwart (RGG), 1. Bd., 4. Aufl., 1998, Sp. 1861.

² Jan Christian Gertz, Bund im Alten Testament, RGG (Fn. 1), Sp. 1862; J. Wayne Baker, The Covenantal Basis for the Development of Swiss Political Federalism. 1291–1848, in: Publius, Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism, 23/2 (1993), S. 19, versucht, wenig überzeugend, dem Schweizer Föderalismus eine alttestamentliche Grundlage zu geben.

³ Z. B. Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, Übersetzung von Erich Wolfgang Skwara 2000, S. 125; James Madison, XVIII. Artikel, in: Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, herausgegeben, übersetzt, eingeleitet und kommentiert von Angela Adams und Willi Paul Adams, 1994, S. 104 m. w. H.

fristig angelegt und wollen einen Raum des gegenseitigen Vertrauens zur Erreichung des angestrebten Zwecks schaffen. Derartige Bünde sind seit dem Mittelalter wirksam und können zusammen mit den Städtebündnissen des antiken Griechenlands als Impulsgeber der modernen staatsrechtlichen Bundesidee angesehen werden. Gestützt auf die antiken Vorbilder entwarf Montesquieu in seinem *Esprit des Lois* die „république fédérative“. Die Menschen haben eine Verfassungsart erdacht, „die alle inneren Vorzüge einer republikanischen Regierung mit der äußeren Macht einer Monarchie vereint: Ich meine die ‚république fédérative‘. Diese Regierungsform ist ein Vertrag, durch den mehrere politische Gemeinwesen dahin übereinkommen, Bürger eines größeren Staates zu werden, den sie bilden wollen. Sie ist eine Gesellschaft von Gesellschaften, die eine neue bilden, die sich durch den Anschluss weiterer Mitglieder vergrößern kann, bis ihre Macht für die Sicherheit aller Verbündeten ausreicht.“⁴ Die amerikanische Revolution hat diese Idee von seinem „Orakel“, wie sie Montesquieu bezeichnete, angenommen. In den USA entstand der erste Bund in Form der „Articles of Confederation“ vom 1. März 1781.⁵ Dieser erwies sich als zu lose und wenig wirksam. Die amerikanische Unionsverfassung von 1787 verstärkte die Beziehungen der Bundesglieder und schuf den Bundesstaat. In Frankreich setzte sich aus der Monarchie heraus der Zentralismus durch. Die Republik blieb ein Zentralstaat und führte zur rabiaten Ausmerzungen der Bewegung der Föderalisten.⁶ Deren Ideen betrachtete man als gefährlich und unterdrückte sie gewaltsam.

Die Alte Eidgenossenschaft kannte die bündische Verbindung von territorialen Gliedern organisatorisch in Form der Tagsatzung. Der Begriff der „Eidgenossenschaft“ erschien erstmals im Bund von 1351 der Orte Uri, Schwyz, Unterwalden und Luzern mit Zürich⁷ und bezeichnet die abstrakte Qualität des beschworenen Bundes. Dieser schafft zwar nicht ein festes Band, das die Glieder umschließt, aber der Singular verstärkt das Selbstverständnis des geschlossenen Vertrags. „Die erstaunliche Verwendung des Begriffs Eidgenossenschaft, zumal im Sinne der Vorstellung von einem einzigen Bund, stützt sich [...] auf den außergewöhnlichen, weil unbefristeten und räumlich geschlossenen Charakter des Bündnissystems [...]. Dadurch unterscheidet sich das Eidgenössische von den zahlreichen Bündnissen [...] des Spätmittelalters.“⁸

⁴ Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, 1. Bd., 1992, S. 180.

⁵ Herbert Schambeck/Helmut Widder/Marcus Bergmann (Hrsg.), Dokumente zur Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, 2. Aufl., 2007, S. 139.

⁶ Mona Ozouf, Föderalismus, in: François Furet/Mona Ozouf, Kritisches Wörterbuch der Französischen Revolution, 1. Bd., 1996, S. 49.

⁷ Ewiger Bund der Stadt Zürich mit den vier Waldstätten vom 1. Mai 1351, in: Hans Nabholz/Paul Kläui, Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone von den Anfängen bis zur Gegenwart, Aarau 1947, S. 14.

⁸ Andreas Würigler, Die Tagsatzung der Eidgenossen, 2013, S. 22; siehe auch ders., Eidgenossenschaft, in: Historisches Lexikon der Schweiz, 4. Bd., Basel 2005, S. 114.

Die mögliche Bindungskraft der Bundesvorstellungen wurde im 18. Jahrhundert stark geschwächt. Am Ausgangspunkt des letzten konfessionellen Krieges seit der Reformation, des Zweiten Villmergerkrieges von 1712, stand ein Konflikt zwischen dem Fürststift von St. Gallen und dem teilweise reformierten Toggenburg, das sich gegen den Abt erhob. Die protestantischen Orte sahen die Chance, in den Toggenburger-Konflikt einzugreifen, um damit die Vormacht der katholischen Orte zu brechen. Sie instrumentalisieren den Aufstand der Toggenburger Untertanen, um in der Eidgenossenschaft die Hegemonie zu erhalten. Der Versuch gelang; die Berner und Zürcher siegten an verschiedenen Schlachtplätzen, zuletzt am 26. Mai 1712 in der Nähe von Bremgarten im Aargau. Im Friedensvertrag vom 11. August 1712 erzwangen die Berner und Zürcher die konfessionelle Parität, und sie beendeten die Vorherrschaft der katholischen Orte. Der Friede führte zu Verlusten an Territorien und an Einfluss der Katholiken und entfremdete die beiden Konfessionen grundlegend. Nach dem Zweiten Villmergerkrieg von 1712 war die 13-örtige Eidgenossenschaft innerlich blockiert. Mit einigem Recht beurteilte ein Abgeordneter am Kongress der dreizehn nordamerikanischen Staaten in Philadelphia die Eidgenossenschaft so: „The Swiss and Belgic Confederacies were held together not by any vital principle of energy but by the incumbent pressure of formidable neighbouring nations.“⁹ Die Kantone besuchten die Tagsatzungen im 18. Jahrhundert nur schwach, am wichtigsten waren die Beratungen der Geschäftsberichte zu den gemeinsamen Untertanengebieten, und diese förderten paradoxerweise die Eidgenossenschaft und bewahrten einen letzten Rest des bündischen Denkens. Die Vertragsgrundlage war schwach und spotete jeder Idee einer vertraglichen und freiwillig eingegangenen Bindung. Die Kantone standen 1798 trotz des „Bundesgeflechts“¹⁰ allein da. Die verzweifelte Lage zeigte sich, als nach dem letzten Zusammentreten der Tagsatzung Ende 1797/Anfang 1798 in Aarau eine Bundesbeschwörung erfolgte.¹¹ Diese fand am 25. Januar 1798 statt und war die erste ihrer Art seit der Reformation.¹² Sie war Ausdruck der Schwäche der Eidgenossenschaft und kam dadurch zustande, dass Europa durch den Wegfall Österreichs das Gleichgewicht verlor, was die Stellung der Schweiz tangierte. Den feierlichen Worten folgten gerade keine Taten. Gemeinsame Abwehrmaßnahmen konnten nicht mehr ergriffen werden, jeder Kanton blieb sich selbst überlassen. Als im März 1798 das revolutionäre Frankreich Bern, den mächtigsten Kanton, angriff, zogen sich die verbündeten Innerschweizer Kantone mit folgenden Worten vor dem Angriff zurück: „dass ihr Sinn und Gedanke allezeit gewesen, mit fester Schweizertrou, mit freudiger Aufopferung alles Bluts, bis auf den letzten Mann ihren lieben

⁹ Votum vom 20. 7. 1787 im Kongress von Philadelphia, in: Notes of Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison, New York/London 1984, S. 161.

¹⁰ Hans Conrad Peyer, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978, S. 84.

¹¹ Siehe zum Schwur in diesem Heft: Claudia Garnier, Zugehörigkeit(en) und rituelles Handeln. Die Stiftung von Gemeinschaft durch Eide.

¹² Andreas Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl., Bern 2020, S. 217 m. w. H.

Eidgenossen von Bern zur Hand und Hülfe zu stehen; wie sie denn davon bis auf diese Stunde sattsam und redendsten Beweis von sich gegeben haben!“¹³

Frankreich errichtete nach der Eroberung der Schweiz die als Einheitsstaat konzipierte Helvetische (Schwester-)Republik. Sie bedeutete einen Bruch mit der Vergangenheit und war ohne französische Stützung nicht lebensfähig. Wesentlich war nicht die Einführung der Idee des Einheitsstaates als vielmehr der grundlegenden Postulate der Französischen Revolution wie Volkssouveränität, Freiheit, Gleichheit, Demokratie, das Prinzip der Gewaltenteilung und der geschriebenen (rechtsstaatlichen) Verfassung. Diese Ideen sollten die Zeit der französischen Intervention überleben und später in der Regeneration in den Kantonen und schließlich mit der Bundesverfassung von 1848 in der gesamten Schweiz Wirksamkeit entfalten.

Nach dem absichtsvollen Rückzug der französischen Truppen im Sommer 1802 kam es in den Kantonen zu konterrevolutionären Aufständen. Napoleon bot seine Vermittlung (*médiation*, *Mediation*) an. Er sagte in der Consulta am 10. Dezember 1802 in Paris: „Die Schweiz gleicht keinem anderen Staate, teils infolge der Begebenheiten, die sich darin seit Jahrhunderten zugetragen haben, teils wegen ihrer geographischen und topographischen Lage, teils wegen der verschiedenen Sprachen und Religionen und wegen der außerordentlichen Verschiedenheit in Sitten und Gebräuchen, die zwischen ihren verschiedenen Bestandteilen herrscht. Die Natur hat euch zum Staatenbunde bestimmt; die Natur zu besiegen, versucht kein vernünftiger Mann.“¹⁴ Die Mediationsakte enthielt die 19 Kantonsverfassungen mit je 20 Artikeln, und das Kapitel 20 bildete die „Bundesverfassung“. Die Akte stellte damit die bisherigen Kantone wieder her und erhob die einstigen Untertanengebiete zu selbständigen und gleichberechtigten Kantonen. Die Bundesverfassung in der Mediationsverfassung verbot in Art. 3 die Untertanenverhältnisse wie auch Privilegien aller Art. Diese Bestimmung sollte zehn Jahre später zu reden geben. Im Gegensatz zur Alten Eidgenossenschaft bestand nun eine einheitliche Bundesakte, der Bund hatte zudem eine festere Struktur erhalten. Die Mediationsakte konstituierte einen Staatenbund mit bundesstaatlichen Elementen¹⁵ oder sogar einen Bundesstaat¹⁶. Für letztere These spricht Art. 12 der Bundesverfassung, welcher den Kantonen alle Gewalt zuweist, „die nicht ausdrücklich der Bundesbehörde übertragen ist“. Es handelt sich um eine eigentliche Bundesstaatsklausel, wie sie auch im 10. Verfassungszusatz der amerikanischen Unionsverfassung ausgesprochen ist. Zudem besaß die Tagsatzung in Bundesangelegenheiten die Entscheidungskompetenz mit (zum Teil qualifiziertem) Mehrheitsentscheid. Insofern kann man von bundesstaatlichen Organisationselementen sprechen. Nach der Niederlage Napoleons im Oktober

¹³ Johannes Dierauer, Die Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Bd., 1912, S. 503 m. w. H.

¹⁴ Wilhelm Oechsl, Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, 1. Bd., 1903, S. 423.

¹⁵ Alfred Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 152.

¹⁶ Jakob Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 2. Aufl., 1920, S. 9.

1813 bei der Völkerschlacht von Leipzig verlangten die Großmächte, dass Napoleons Mediationsakte aufgehoben werde. Die Tagsatzung zögerte nicht und fasste am 29. Dezember 1813 den entsprechenden Beschluss.¹⁷ Damit war der Weg frei für die Umgestaltung der politischen Ordnung.

II. Ausprägung der bündischen Idee in der frühesten Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts

Die Neugestaltung der politischen Ordnung der Schweiz nach 1813 erwies sich als schwierig. Die „Schweiz“ war mangels eigenen Willens außerstande, überhaupt etwas zu bewirken. Es gab gar keine „Schweiz“, sondern nur ein von den europäischen Großmächten bereitgehaltenes Gefäß, den „*corps helvétique*“¹⁸. Die Kantone waren zerstritten, uneinig über die Zukunft. Dadurch gab es keinen übergreifenden, alle Kantone umfassenden schweizerischen Willen. Die Mächte legten die Stände der Alten Eidgenossenschaft zusammen mit den ungeliebten neuen Mediationskantonen (St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt) und einer Beigabe (Wallis, Neuenburg und Genf) in dieses Gefäß. Sie hatten sich dort zu vertragen und zu diesem Zweck einen Bundesvertrag abzuschließen. Die Konsensbildung kam nur durch Druck zustande, denn die Vorstellungen waren diametral entgegengesetzt. In Bezug auf die später hochgelobten bündischen Ideen bestand ebenfalls keinerlei Konsens.

Die europäischen Großmächte bezeichneten die Schweiz in den Verträgen der Jahre 1815/16 als „Bundesstaat“, wie das die Tagsatzung auch selbst tat.¹⁹ Das war freilich ein Sprachgebrauch ohne dahinterstehende völker- oder staatsrechtliche Theorie. Ebenso bezeichneten sich die Kantone im Rahmen des Bundesvertrags als Eidgenössischer „Bundesverein“, oder sie werteten den Vertrag als „Bundesverfas-

¹⁷ Simon Kaiser/Johannes Strickler, Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1901, Teil B., S. 152.

¹⁸ Fn. 113.

¹⁹ Uebersetzung der vorstehenden, die Eidgenossenschaft betreffenden Artikel des am 20. November 1815 zu Paris von Oesterreich, Rußland, England, Preußen und ihren Verbündeten, mit Frankreich abgeschlossenen und unterzeichneten Definitiv-Tractats, in: Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, der in Kraft bestehenden Eidgenössischen Beschlüsse, Verordnungen und Concordate, und der zwischen der Eidgenossenschaft und den benachbarten Staaten abgeschlossenen besondern Verträge (Offizielle Sammlung), 1. Bd., Zürich 1820, S. 108 (Art. 1, 109); Uebersetzung des vorstehenden Vertrags zwischen Sr. Maj. dem König von Sardinien, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Canton Genf (vom 16. Merz 1816), in: Offizielle Sammlung, 1. Bd., S. 173 (Art. 7, 189); Uebersetzung der vorstehenden Uebergabs-Urkunde, der an den Canton Genf abgetretenen Gemeinden der Landschaft Gex (vom 20. August 1816), in: Offizielle Sammlung, 1. Bd., S. 204 (206).

sung“.²⁰ Man kann dahinter nicht mehr sehen als die Fortschreibung der bündischen Vorstellungen aus der Alten Eidgenossenschaft und vor allem der Mediationsakte. Der Bundesvertrag war eine Überarbeitung der napoleonischen Mediationsakte und übernahm deren Struktur.²¹

Die frühen staatsrechtlichen Autoren der nach 1815 europäisch erneuerten Schweiz konnten angesichts dieser Lage keine klare Begrifflichkeit oder sogar eine überzeugende bündische Theorie durchsetzen. Paul Usteri folgte in seinem Handbuch des schweizerischen Staatsrechts²² dem offiziellen, uneinheitlichen Sprachgebrauch. Er fasste die Eidgenossenschaft des Bundesvertrags als Bundesstaat auf. Sein Handbuch ist zwar eine Textausgabe des damals geltenden Rechts, aber dessen Titel und das Vorwort behandeln die Eidgenossenschaft als einen Staat mit verfassungsmäßiger Ordnung. Eduard Henke betonte 1824, dass die Alte Eidgenossenschaft „nur einen Staatenbund, nicht einen Bundesstaat“ gebildet habe.²³ Der aus Deutschland geflohene Ludwig Snell (1785–1854) hat den Begriff aufgenommen und 1837 mit seinem Handbuch verbreitet. Danach ist die Eidgenossenschaft unter dem Bundesvertrag von 1815 ein Staatenbund. Snell unterscheidet das Völkerbündnis, den Staatenbund und den Bundesstaat. Der Bundesstaat grenze sich gegen den Staatenbund ab erstens durch den größeren Umfang der Kompetenzen der Zentralgewalt, und zweitens beruhe der Bundesstaat auf einer unauflösbaren Verfassung und der Staatenbund lediglich auf einem kündbaren Vertrag.²⁴ Den Schlusspunkt in der Debatte über die Rechtsnatur des Bundesvertrags von 1815 setzte der Berner Professor Friedrich Stettler mit seinem *Bundesstaatsrecht* von 1847.²⁵ Stettler wandte sich vom Radikalismus ab und vertrat vor der Umwälzung von 1847/48 konservative Ansichten. Er hielt die gewaltsame Auflösung des Sonderbundes für vertragswidrig und opponierte gegen die Berner Kantonsregierung. Diese antwortete darauf mit seiner Entlassung.²⁶ Stettler analysierte den Bundesvertrag. Er hob 1847

²⁰ „Eidgenössischer Bundesverein“, Forum des zu belangenden Schuldners. Erläuterung des am 8. July 1818 bestätigten Konkordats vom 15. Juny 1804. Vom 21. July 1826, in: Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, der in Kraft bestehenden Eidgenössischen Beschlüsse, Verordnungen und Konkordate, und der zwischen der Eidgenossenschaft und auswärtigen Staaten abgeschlossenen besondern Verträge (Offizielle Sammlung), 2. Bd., Zürich 1838, S. 109; „Bundesverfassung“, Zoll- und Handelsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Württemberg. Abgeschlossen in Zürich, den 30. September 1825, in: Offizielle Sammlung, 2. Bd., S. 120 (130).

²¹ Oechsl, (Fn. 14), 2. Bd., 1913, S. 399.

²² Paul Usteri, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 2. Aufl., Aarau 1821.

²³ Eduard Henke, Oeffentliches Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone der Schweiz, Aarau 1824, S. 124, 138, 178.

²⁴ Ludwig Snell, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 1. Bd., Zweite Lieferung, das 2. bis 5. Buch enthaltend, Zürich 1837, S. XX–XXII.

²⁵ Friedrich Stettler, Das Bundesstaatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft gemäß den Entwicklungen seit dem Jahre 1798 bis zur Gegenwart, Bern/St. Gallen 1847.

²⁶ Friedrich Haag, Die Sturm- und Drang-Periode der bernischen Hochschule, 1834–1854, Bern 1914, S. 245.

hervor, dass der Bundesvertrag auf Wachstum und Entwicklung angelegt sei. Seit 1815 habe „eine mannigfache Vervollständigung der Bundesverhältnisse stattgefunden, und der Bund dadurch den Beweis seiner inneren Lebenskräftigkeit und seiner Fähigkeit zur selbstständigen fortschreitenden Entwicklung an den Tag gelegt“²⁷. Er operierte in der Begrifflichkeit des Staatsrechts, ließ aber die Frage der Rechtsnatur dieses komplexen Gebildes offen. Stettler forderte für die Revision das Einstimmigkeitsprinzip und widersprach der vorherrschenden und militärisch obsiegenden Meinung, der Sonderbund verletze den Bundesvertrag und müsse deshalb aufgelöst werden. Im Ergebnis kann man feststellen, dass weder politisch-ideologisch noch rechtlich das Ausmaß, die Tragweite und die Belastbarkeit der bündischen Strukturen klar waren. Die Schaffung des neuen Bundesvertrags von 1815 konnte unter diesen Voraussetzungen nur mit Konflikten und dank europäischem Druck gelingen.

III. Zürich und Bern als Gegenpole

Mit dem Sturz der Mediationsordnung begannen die Stände der Eidgenossenschaft, ihre politischen Ordnungen unterschiedlicher auszugestalten. Es entstand ein „föderalistisches Nebeneinander“²⁸ von zusehends verschiedenartigen Verfassungen. Die divergierenden politischen Auffassungen bildeten das Hindernis auf dem Weg zum Bundesvertrag von 1815 und sorgten nach dessen Inkrafttreten für Spannungen unter den Kantonen. In der Regel werden die 19 Kantonsverfassungen der Mediationszeit in drei Typen eingeteilt. Es sind dies die fünf „neuen“ Kantone Aargau, St. Gallen, Tessin, Thurgau und Waadt, die sieben „einst aristokratischen“ Städtkantone Basel, Bern, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Solothurn und Zürich sowie die sieben „alten Bergdemokratien“ Appenzell, Glarus, Graubünden, Schwyz, Unterwalden, Uri und Zug.²⁹ Mit dem Abzug Napoleons aus der Schweiz 1813 entwickelte sich eine neue Bruchlinie zwischen zwei mächtigen Städtkantonen um die Deutungshoheit in der Eidgenossenschaft: Bern und Zürich. Ersteres steht für die alte und letzteres für die neue Schweiz.

Für die Patrizier der Stadt Bern keimten mit der Niederlage Napoleons „Hoffnungen zur Aufhebung der ihnen wegen dem drückenden Einfluss des fränkischen Machthabers je länger je mehr verhassten Mediationsregierung, und zur Rückkehr alter, ihnen stets theuer und unvergesslich gebliebener Institutionen“³⁰. Gemeint war die

²⁷ Stettler (Fn. 25), S. 68.

²⁸ Thomas Maissen, Geschichte der Schweiz, Baden 2010, S. 218.

²⁹ Eduard His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, 1. Bd., Basel 1920, S. 208.

³⁰ So Gottfried von Mülinen, Sohn des Altschultheissen und Vorsitzenden der Standeskommission von Bern (N.F. v. Mülinen), zitiert in: Wolfgang Friedrich von Mülinen, Das Ende der Mediation in Bern, Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern, 22/2 (1913–1915), S. 1 (10).

Restauration der bis 1798 geltenden aristokratischen Ordnung, welche die Partei der sogenannten „Unbedingten“ oder eben Reaktionäre anstrebte. Um Stabilität bemüht, verkündete die Tagsatzung in Zürich am 18. November 1813, dass die Mediationsakte weiterhin Bestand habe. Die Berner Regierung entschied darauf kurzerhand, die Proklamation der Tagsatzung nicht zu publizieren, und zwar mit folgender Begründung: „Als bernische Magistraten müssen Wir es für die wahre und einzige Politik des Cantons und heilige Pflicht seiner jeweiligen Regenten ansehen, die Ansprüche auf die durch Gut und Blut der Vorfahren erworbenen, von ganz Europa schon vor Jahrhunderten als rechtmäßig anerkannten Rechte zu behaupten, [und] die durch fremde Gewalt geschehenen Verstückelungen zu vindicieren [...]“³¹ Mit den „Verstückelungen“ ist wohlgerneht die Schaffung der fünf „neuen“ Kantone durch die Mediationsakte von 1803 gemeint. Deren Status sollte schon bald zum Zankapfel der Verhandlungen um den Bundesvertrag werden (siehe unten Ziff. IV.). Kurz darauf hob der Große Rat Berns eigenmächtig die Mediationsakte auf und erließ am 23. Dezember 1813 ein Rundschreiben, welches später als „Unglückliche Proklamation“ bekannt werden sollte. Die Proklamation verkündete, dass „der vormalige Canton Bern und desselben rechtmäßige, einzig durch fremde Gewalt gestürzte, Regierung in alle ihre wohlhergebrachten Rechte zurück tritt“³². Die Reaktionäre hatten sich – vorerst – durchgesetzt.

Wie sahen diese alten Institutionen und wohlhergebrachten Rechte Berns aus? Die aristokratische Ordnung des Ancien Régime war seit 1643 durch eine geschlossene Anzahl regimentsfähiger Familien geprägt. Neue Bürgerfamilien konnten ab 1790 faktisch nur Regierungsmitglieder stellen, falls ein anderes Geschlecht ausgestorben war. Aus diesem erlesenen Kreis von regimentsfähigen Familien war wiederum nur ein Bruchteil effektiv als Regenten tätig. Als Erkennungsmerkmal durften letztere von diesem Zeitpunkt an das Prädikat „von“ im Namen tragen, in Nachahmung des monarchischen Adels Europas.³³ Auch nach der Mediation war die Oligarchie stark ausgeprägt. Ab Januar 1814 stellten gerade einmal 14 Patrizierfamilien die Hälfte der ersten 200 Stadtberner im kantonalen Großrat, während das zweite Hundert aus 66 weiteren Stadtfamilien stammte.³⁴ Der Landbevölkerung gehörten lediglich 99 Mitglieder des Großrats an, wobei ein Wahlkollegium von Patriziern sich seine Kollegen vom Lande aussuchen konnte.³⁵ Die Exekutive des Kleinen Rates bestand fast ausnahmslos aus Patrizierfamilien, nämlich 19 von 21 Mitglie-

³¹ Helvetia. Denkwürdigkeiten für die XXII Freistaaten der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 8. Bd., Aarau 1833, S. 489.

³² Revidirte Sammlung der Gesetze und Dekrete des Grossen und Kleinen Rathes der Stadt und Republik Bern, vom 10ten Juny 1803 bis 21sten September 1815, 2. Bd., Bern 1823, S. 266; Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814, S. 7; Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2/1887, S. 87.

³³ His (Fn. 29), S. 330.

³⁴ Beat Junker, Geschichte des Kantons Bern seit 1798, 1. Bd., Bern 1982, S. 234.

³⁵ His (Fn. 29), 2. Bd., Basel 1929, S. 49.

dem.³⁶ Diese elitäre Ordnung fand naturgemäß nicht nur Anhänger. Eine Rebellion bei Interlaken im Berner Oberland schlug die Berner Regierung im August 1814 gewaltsam nieder, und sie klagte die Anstifter des Hochverrats an.³⁷

Mit der Ausarbeitung einer formellen Verfassung ließ sich der Kanton Bern in der Folge viel Zeit. Praktisch drängte sich dies nicht auf, da – zumindest nach Ansicht der Reaktionäre – mit der Reaktivierung der alten Ordnung die Verfassungsfrage geklärt schien. Die Berner zierten sich aber nicht zuletzt aufgrund ihrer andauernden Forderung, die ehemaligen Untertanengebiete wieder in ihr Gebiet zu integrieren. Die „Unglückliche Proklamation“ von 1813 wurde im Volksmund schnell als solche bekannt, weil sie die Miteidgenossen – allen voran den Aargau und die Waadt – unnötig brüskierte und die herablassenden Berner letztlich um ihren Einfluss in der sogenannten „langen Tagsatzung“ des darauffolgenden Jahres brachte. Erst nach dem Beitritt zum Bundesvertrag begann der Kanton Bern mit der Erarbeitung einer neuen Kantonsverfassung.³⁸ Diese verkündete die Berner Regierung am 21. September 1815 als „Urkundliche Erklärung“³⁹. Das Wort „Verfassung“ ist im Dokument bewusst nicht erwähnt, stammt diese Textsorte doch aus der Französischen Revolution, für welche die Berner Patrizier nicht viel übrig hatten.⁴⁰ Eine „Erklärung“ hat überdies den Vorteil, dass sie nicht ausgehandelt werden muss, sondern einseitig verkündet wird und schlicht zu akzeptieren ist. Bei Hinterlegung der „Urkundlichen Erklärung“ bei der Tagsatzung hielt der Kanton Bern zudem schriftlich fest, er habe „nie eine in systematischem Zusammenhang geschriebene Konstitutionsurkunde gehabt“; demnach sei Berns alte Verfassung nach dem Ende der Mediation „im Wesentlichen wiederhergestellt worden“⁴¹. Die neue „Verfassung“ war mit jener des Ancien Régime identisch. Sowohl in Stil und paternalistischem Ton als auch inhaltlich passte sie in die Restaurationszeit.⁴² Außer der Handels- und Gewerbefreiheit waren keine Freiheitsrechte vorgesehen. Die politische Vertretung blieb höchst elitär. Wählbar als Repräsentanten der Stadt waren nach wie vor nur Angehörige der regimentsfähigen Familien. Die Landbevölkerung war weiterhin stark unterrepräsentiert. Das Wahlorgan, ein Kollegium aus Mitgliedern des Großen und des Kleinen Rats, wandte das Verfahren der Selbstergänzung an. Die Macht konzentrierte sich auf die Exekutive. Sie be-

³⁶ Junker (Fn. 34), 2. Bd., Bern 1990, S. 196.

³⁷ His (Fn. 35), S. 49. Bezeichnenderweise rehabilitierte die Berner Regenerationsregierung die Verurteilten bereits 1832.

³⁸ Bekanntestes Mitglied der Kommission, welche die Verfassung entwarf, war Karl Ludwig von Haller, dessen Schrift „Restauration der Staatswissenschaft“ der Epoche ihren Namen gab.

³⁹ Hans Nabholz/Paul Kläui, Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte, Aarau 1940, S. 225; Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 10/1896, S. 346.

⁴⁰ Junker (Fn. 36), S. 198.

⁴¹ Kölz (Fn. 15), S. 187.

⁴² Kölz (Fn. 15), S. 187.

sorgte alle Geschäfte, die nicht dem Großen Rat übertragen waren, und verfügte über ein jährliches Abberufungsrecht gegenüber dessen Mitgliedern.⁴³

Bern wehrte sich erfolgreich dagegen, dass die Tagsatzung und die Mächte am Wiener Kongress die „Urkundliche Erklärung“ genehmigten. Dennoch übten die Monarchen Europas erheblichen Druck auf die Berner aus, die Verfassung weniger oligarchisch auszugestalten.⁴⁴ Dieser Druck war im Fall von Zürich entbehrlich. Die Verfassungskommission konzipierte die Verfassung als Fortsetzung der napoleonischen Vermittlungsverfassung. Die Stadt Zürich blieb im Großen Rat übervertreten. Die alliierten Minister hatten daran nichts auszusetzen, und die Verfassung konnte nach der Genehmigung des Großen und Kleinen Rats am 25. Juni 1814 beschworen werden.⁴⁵

Bereits unter der Mediationsakte war es der Kanton Zürich gewesen, der die oligarchischen Auswüchse des bernischen Staatsrechts kritisierte. So hatte Zürich beispielsweise seit 1810 regelmäßig die Berner Regelungen zum Entzug des Bürgerrechts bemängelt und Änderungen vorgeschlagen, welche Bern schließlich im Juli 1813 „in bundesbrüderlicher Gesinnung“ annahm.⁴⁶ Obschon die restaurative Verfassung des Zunft-Stadtorts jener von Bern gleich, gab es bedeutende Unterschiede. Diese lassen bereits erahnen, weshalb Zürich in der Regeneration der 1830er Jahre eine Pionierrolle innerhalb der Eidgenossenschaft einnehmen sollte (siehe unten Ziff. V.). Augenfällig ist zunächst eine doppelte Gleichheitsgarantie aller Bürger bezüglich politischer Rechte sowie „in Absicht auf Gewinn und Erwerb“, also eine gleiche Handels- und Gewerbefreiheit.⁴⁷

Auch in Zürich war die Ratsfähigkeit beschränkt, allerdings auf breiterer, demokratischerer Grundlage. Einschränkend wirkte nicht etwa die Zugehörigkeit zu einem Familiengeschlecht, sondern das Erfordernis der Zunftmitgliedschaft. Wobei dies nach der Mediationsordnung gerade *nicht* die Zunftordnung des Ancien Régime bedeutete. Zunft hieß nämlich unter der neuen Kantonsverfassung nichts anderes als Wahlkreis.⁴⁸ Eine „Zunftverfassung“ alter Standesordnung konnte nach der Mediationszeit in Zürich nicht mehr Fuß fassen. So machte Regierungsrat Ludwig Meyer von Knonau den Gesandten von Österreich und Russland klar, dass die dem Volke „1789 zugestandene Gleichheit der Rechte“ nicht mehr entrissen werden

⁴³ *Kölz* (Fn. 15), S. 188.

⁴⁴ *His* (Fn. 35), S. 49.

⁴⁵ *His* (Fn. 35), S. 56.

⁴⁶ *His* (Fn. 29), S. 126 m.w.H. In der Mediation war das Bürgerrecht je nach Kanton separat geregelt; das helvetische Bürgerrecht existierte nur dem Namen nach, siehe *His* (Fn. 29), S. 117.

⁴⁷ Art. 2 und 3 Kantonsverfassung Zürich vom 11. Juni 1814, in: Neue offizielle Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Standes Zürich, I. Bd., Zürich 1821, S. 21.

⁴⁸ *Kölz* (Fn. 15), S. 192.

könne.⁴⁹ Die Verfassung vereinfachte das Wahlrecht und schaffte den Zensus für das aktive Stimmrecht ab.⁵⁰ Zumindest de iure waren die Landbürger den Städtern in Zürich gleichrangig. Das Volk wählte etwas weniger als die Hälfte der Mitglieder des Großen Rats in direkter Volkswahl. Die Kandidaten, die in der Volkswahl gescheitert waren, gelangten aufgrund des Kooptationsprinzips oft durch Selbstergänzung dennoch in den Großen Rat.⁵¹ Ähnlich wie in Bern fehlte eine klare Trennung von Kleinem und Großem Rat, indessen bildete letzterer ein viel stärkeres politisches Gegengewicht als in Bern.⁵² Darin lag der Hauptunterschied zur Berner Politik im Jahre 1814. Sie war bei weitem nicht so einseitig bestimmt, wie dies unter den reaktionären Aristokraten der Fall war.

Die Zürcher Kantonsverfassung war das Resultat einer Reihe von parteiübergreifenden Kompromissen. Ihrem Inkrafttreten am 25. Juni 1814 war – im Gegensatz zur hastigen Verkündung der „Unglücklichen Proklamation“ von Bern – eine politische Debatte vorausgegangen. Insbesondere Bürgermeister Hans von Reinhard stemmte sich gegen das Unterfangen jener, die ihre Feudalrechte verloren hatten und versuchten, eine privilegierte Zunftverfassung wiederherzustellen. Er wusste geschickt zwischen den Ansprüchen und Interessen von Stadt und Landschaft zu vermitteln.⁵³

Dasselbe diplomatische Geschick als Vermittler stellte Reinhard als Präsident der eidgenössischen Tagsatzung von 1814/1815 unter Beweis. Die am Beispiel von Bern und Zürich angeführten Gegensätze kantonaler Verfassungen – und wir sprechen hier noch von prinzipiell ähnlich strukturierten „Städte-Kantonsordnungen“ – deuten die Konflikte an, welche die Verhandlungen des neuen Bundesvertrags prägen und erheblich erschweren würden. Ein erfolgreicher Abschluss bedurfte daher erheblicher auswärtiger Interventionen.

IV. Zusammengehörigkeit mittels europäischem Zwang

Der Impuls zu einem neuen Bündnisvertrag, der die Mediationsakte ersetzen sollte, ging von den alliierten Mächten Österreich, Russland, Preußen und Großbritannien aus, welche den Mediator Napoleon aus der Schweiz vertrieben hatten. Die Eidgenossenschaft hatte zwar von Kaiser Napoleon die Anerkennung der Neutralität verlangt. Er gab dem Anliegen statt, aber angesichts der militärischen Entwicklung

⁴⁹ *Anton Largiadèr*, Geschichte von Stadt und Landschaft Zürich, 2. Bd., Erlenbach-Zürich 1945, S. 93.

⁵⁰ *Largiadèr* (Fn. 49), S. 95.

⁵¹ *Kölz* (Fn. 15), S. 192.

⁵² *Largiadèr* (Fn. 49), S. 96.

⁵³ *Largiadèr* (Fn. 49), S. 92. In der Restauration verlor die Landbevölkerung auch in Zürich faktisch an Einfluss, aber Petitionen vom Land (insbesondere aus Stäfa oder Wädenswil) zur Beibehaltung der Rechte aus der Mediation zeitigten offensichtlich Wirkung.

war diese Anerkennung hinfällig geworden,⁵⁴ denn der Einmarsch der alliierten Truppen stand unmittelbar bevor. Angesichts dieser Lage lud der Zürcher Hans von Reinhard in seiner Funktion als Landammann der Schweiz am 20. Dezember 1813 die 19 Kantone zur Versammlung der Tagsatzung ein. Bern hielt sich grundsätzlich von der Versammlung fern. Getreu dem Prinzip der „Unglücklichen Proklamation“ wollte Bern die Mediationszeit als hinfällig behandeln. Der Graf von Lebzelter (Mettermichs Gesandter in Zürich) schrieb zu Händen der alten Orte an Reinhard: „L'Acte de médiation et la Constitution qui en résulte étaient l'œuvre d'une force étrangère [...] incompatibles avec les principes adoptés par la grande confédération européenne et avec l'indépendance et le bonheur de la Suisse.“⁵⁵

Dem Berner Führungsanspruch kam Reinhard darauf ein Stück weit entgegen. Er berief eine Versammlung der alten Orte ein, auf dass diese einen Bundesentwurf verfassten, in dem die Mediationskantone aufgenommen werden konnten. Die daraus resultierende „Übereinkunft“ des 29. Dezember 1813 sah vor, dass fortan „keine mit den Rechten eines freien Volkes unverträglichen Unterthanenverhältnisse hergestellt werden sollen“⁵⁶. Die Übereinkunft entwarfen neun der 13 alten Orte, da Bern, Freiburg, Solothurn und Graubünden der Versammlung fernblieben. Die vier Mediationskantone Aargau, Waadt, St. Gallen und Thurgau traten ihr noch am selben Tag bei. Die vier alten Orte, die der Verhandlung ferngeblieben waren, sträubten sich dagegen. Der Kanton Freiburg, welcher den Bernern gefolgt war, ließ Reinhard in einem Schreiben wissen: „Der alte ehrwürdige Bund der XIII Orte steht wieder in voller Kraft und Wirkung da. [...] Dieser könne] bestimmen, wie und unter welchem Verhältnisse die andern Landschaften dem alten Vereine beigelegt werden sollen.“⁵⁷ Das hinderte Freiburg nicht daran, der Übereinkunft dennoch beizutreten.⁵⁸

Unter diesen Vorzeichen begann die Arbeit der „langen Tagsatzung“ am 6. April 1814. Es herrschte ein Konflikt über die ganz grundsätzliche Frage, von welchen Mitgliedern der auszuarbeitende Bundesvertrag getragen werden sollte und ob diese einander gleichgestellt sein würden. Hans von Reinhard hatte als Repräsentant des Vorortes Zürich erneut das Präsidium der Tagsatzung inne. Entsprechend gab er sich im Vorfeld neutral. Gegenüber Lebzelter und dessen russischem Pendant Capodistria erklärte er die Haltung der Tagsatzung als „placée dans une position impartiale entre l'ordre de choses ancien et celui qui finit“⁵⁹. Davon wollten die Diplomaten freilich nichts wissen, sahen sie doch die Übereinkunft vom 29. Dezember 1813 als bindend an: „Après avoir formellement reconnu au nom des hautes puissances alliées l'As-

⁵⁴ Werner Näf, Die Eidgenössische Versammlung in Zürich (27. Dezember 1813 bis 11. Februar 1814), Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern, 44/2 (1957–1958), S. 535 (537); Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 45.

⁵⁵ Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 34.

⁵⁶ Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 53.

⁵⁷ Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 28. Siehe S. 11 für das Votum des Kantons Bern.

⁵⁸ Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 31.

⁵⁹ Schreiben des 4. Januar 1814, Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 39.

semblée des XIX cantons comme la seule vraie représentation de la Suisse à leurs yeux, il est impossible aux sous-signés d'admettre le retour de l'ancienne forme de représentation.“⁶⁰ Die Aussage der Minister war klar. Eine Rückkehr zum alten Bund der 13 war ausgeschlossen. Wohl ahnend, dass damit die schweizerischen Streitereien noch nicht beendet waren, verlangten sie von Reinhard, über die Verhandlungen des Bundesvertrags *au courant* gehalten zu werden: „Cet ouvrage devant fixer les bases des relations futures de la Suisse, est trop important et pour cet Etat et pour les Puissances, pour que nous ne soyons pas appelés à y vouer un intérêt profond et direct.“⁶¹

In seiner Eröffnungsrede als Tagsatzungspräsident nahm Reinhard bereits eine klarere Linie ein. Interessanterweise wechselte er dabei in seine Nebenrolle als Zürcher Abgeordneter. „Zürich“, führte er aus, habe „seine Zuversicht auf den Zeitpunkt der vollen Vereinigung gesetzt, dass zugleich mit derselben der alte eidgenössische Sinn und Geist, der nur in dem Zusammenhalten aller Glieder sich äußern kann, wieder neu aufleben und sich wirksam erzeigen werde“⁶². Er stellt also die Versammlung der 19 Kantone als legitimen Nachfolger der alten Ordnung dar. In derselben Ansprache nimmt er zudem in fast überschwänglich positiven Tönen Bezug auf den ausländischen Druck. „Selbst die äußern Einwirkungen der hohen Mächte erscheinen als wohlthätig, um die von ihnen selbst geschlagene Wunde zu heilen. Sie üben Geduld, da, wo hohe Zwecke und das Beispiel aller Nationen zu einem raschen Geschäftsgang berechtigen würden. Sie wollen die Schweiz in ein ehrenvolles Verhältnis gegen das Ausland und in einen gewährleisteteten Zustand ihrer Unabhängigkeit in Beziehung auf diejenigen Staaten setzen, denen sie durch ein einseitiges System seit langen Jahren entfremdet war. Aber nun ist die Zeit vorhanden, wo die Aufforderungen dringlicher werden [...]“⁶³. Reinhard bringt somit zu Beginn der Session die Sichtweise der alliierten Mächte geschickt ein. Die Zeit drängt, denn beim Projekt des Bundesvertrags geht es nicht nur um die Rekonstituierung der Schweiz, sondern um die Einordnung derselben in das Machtsystem der europäischen Monarchen.

Trotz dieser Signale sollten die Gesandten der Monarchen in ihren Sorgen bald bestätigt werden. Kaum hatte die Debatte begonnen, kritisierte der Kanton Bern nämlich die Konstituierung der Tagsatzung, welche die Mächte vorgeschlagen hatten. Er sehe im Vorschlag der Monarchen „ledigerdingen eine Anerkennung der gegenwärtigen Existenz der durch die Vermittlungsakte im Jahre 1803 in der Schweiz aufgestellten XIX Kantone“⁶⁴. Allein „aus Achtung und Deferenz für den Willen der hohen alliierten Mächte“ sei Bern der „Einladung der bevollmächtigten Minister“ gefolgt,

⁶⁰ Schreiben des 2./14. Februar 1814, Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 41.

⁶¹ Schreiben des 25. Januar/6. Februar 1814, Abschied 1813/1814 (Fn. 32), S. 68.

⁶² Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und am 31. August 1815 selbst geschlossen außerordentlichen eidgenössischen Tagsatzung, 1. Bd., Beilage A, S. 1.

⁶³ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 1. Bd., Beilage A, S. 2.

⁶⁴ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 1. Bd., S. 53.

„die Tagsatzung der XIX Orte sofort zu besuchen“.⁶⁵ Bern implizierte damit, dass die neue Ordnung im Begriff sei, ebenso fremdbestimmt zu werden wie jene der Mediation. So würde es nicht einer gewissen Ironie entbehren, dass die Einladung der fremden Diplomaten offenbar überzeugender gewesen sei als jene des eidgenössischen Tagsatzungspräsidenten.

Den Vertretern des Kantons Aargau, welcher seine Existenz der Mediationsakte verdankt, war klar, was Bern damit beabsichtigte. Sie fragten rhetorisch: „Welche Dauer würde wohl ein Staatenbund versprechen, in welchem jeder Staat seiner Konvenienz wegen seine Grenzen zum Nachtheil des Mitverbündeten ausdehnen dürfte?“⁶⁶ Genau dies suchte der Kanton Bern zu erreichen. Er hält an seinen Ansprüchen auf das Territorium der ehemaligen Untertanengebiete Aargau und Waadt fest. Dazu verlangt er die Streichung der Klausel aus der Übereinkunft vom 29. Dezember 1813, welche die Abschaffung aller Untertanenverhältnisse vorsieht (§ 8 des Bundesvertragsentwurfs). Dabei kommt die aristokratische Haltung der Berner Patrizier klar zum Vorschein: § 8 habe „einen revolutionären Anstrich. Er beschränkt die Souveränität der Kantone; [...] Soll dadurch verstanden werden: es gebe keine Unterthanen? das hieße mit andern Worten so viel sagen: jeder Staatsbürger sey souverän.“⁶⁷

Über Monate zogen sich die Territorialstreitigkeiten zwischen Bern und den ehemaligen Untertanengebieten hin. Während Bern die Unabhängigkeit der Waadt unter „billigen Bedingungen“ in Betracht ziehen will, sei aufgrund der „zuverlässigen Anhänglichkeit eines großen Theils der Bewohner des bernischen Aargaus“ ein Verzicht auf „brüderliche Wiedervereinigung“ dort nicht denkbar.⁶⁸ Pikiert wies der Aargau die „so unerwartete als auffallende Erklärung von Seite der Gesandtschaft des löblichen Standes Bern“⁶⁹ zurück und ersuchte um den Schutz der europäischen Mächte. „Die wiederholten Erklärungen der bevollmächtigten Minister der verbündeten Mächte gehen übereinstimmend von dem gleichen Grundsatz der Integrität der XIX Kantone aus; und als [...] die Verfassung für den gesammten Kanton Aargau vollendet und sanktioniert worden, ertheilten hochdieselben bei diesem Anlasse auf's neue die offizielle und feierliche Versicherung der Selbstständigkeit und Integrität dieses Kantons als Mitglied des neuen Schweizerbundes.“⁷⁰ Der Aargau appelliert dabei nicht nur an die Rechtssicherheit, sondern argumentiert auch, dass nicht Napoleon, sondern die antinapoleonischen Monarchen für die neue Ordnung verantwortlich seien. Es ist kein Zufall, dass mit Albrecht Rengger und Frédéric César La-

⁶⁵ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 53. Eine Abschrift des „Einladungsschreibens“ an Bern, unterzeichnet von Graf Capodistria, dem Ritter von Lebzeltern und dem Baron von Chambrier, findet sich in: *Casimir Folletête*, Les origines du Jura bernois, Porrentruy 1888, S. 42.

⁶⁶ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 56.

⁶⁷ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 65.

⁶⁸ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 126.

⁶⁹ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 128.

⁷⁰ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 165. Ähnlich die *Contre-Déclaration des Standes Waadt*, S. 167.

harpe ein Aargauer und ein Waadtländer wohl den größten Anteil daran hatten, die alliierten Mächte im Frühjahr 1814 zu überzeugen, eine Versammlung der 19 Kantone zu unterstützen.⁷¹

Der Konflikt drohte die Tagsatzung vollends zu blockieren. Die Diplomaten der alliierten Mächte waren sichtlich genervt angesichts dieser „Ablenkungen“ und intervenierten undiplomatisch mit der sogenannten „insolenten Note“⁷² des 13. August 1814: „[...] une malheureuse complication avec les prétentions territoriales, formées par quelques cantons, est venue distraire les esprits et confondre les objets“. Die Mächte hatten kein Interesse, mit den Einzelkantonen zu verkehren, weshalb die Einigung für sie unabdingbar war: „Aucun canton, quel qu'il soit, ne saurait par lui-même fixer l'attention des grands Etats de l'Europe; ce n'est et ce ne peut être que sous la figure d'un corps fédératif, que la Suisse entière les intéresse.“ Die Schweizer Streithähne, so die Minister, sollen schließlich den Pflichten nachkommen, welche sie ihren Befreiem schulden: „une juste gratitude envers leurs généreux libérateurs rachetant par un redoublement de zèle et de loyauté dans l'achèvement du pacte fédéral tout le temps perdu“.

Tagsatzungspräsident Reinhard mahnte darauf die Kantone in einem Kreisschreiben, dass angesichts der Eröffnung des Wiener Kongresses jedes weitere Zuwarten die Abhängigkeit vom Ausland erhöhe: „Die Blicke des Auslands sind auf die Schweiz gerichtet, und die Aussicht, dass, wenn der schweizerische Bundesverein dermalen nicht zu Stande kommt, die Konstituierung der Eidgenossenschaft kaum mehr von ihr abhängen, dass man ohne sie über ihr Schicksal entscheiden werde, entwickelt sich mit jedem Tage mehr.“⁷³ Den Mächten verkündete er hoffnungsvoll, dass die Arbeiten zum Bundesvertrag bald abgeschlossen sein würden: „La Diète éprouve une vive satisfaction de pouvoir annoncer à Vos Excellences, qu'elle a maintenant de justes motifs d'espérer que les incertitudes et les discussions sur le pacte fédéral touchent enfin à leur terme.“⁷⁴

Reinhard's Bemühungen fruchteten zunächst nicht. Als die Tagsatzung die zweite Session beschritt, drohte bereits wieder deren Vertagung. Nach wie vor waren sich die Stände uneinig bezüglich Territorialfragen. Einige Kantone wollten die Beratungen des Wiener Kongresses abwarten, wiederum andere äußerten den Wunsch, dem Bundesvertrag nicht beizutreten.⁷⁵ Unter anhaltendem Druck der Alliierten rang sich am 9. September 1814 eine Mehrheit der Stände von 11 2/2 Stimmen dazu durch, den

⁷¹ *Marie-Claude Jequier*, F. C. Laharpe, le canton de Vaud et Berne en mars 1814, *Cahiers Wilfredo Pareto*, 22/23 (1970), S. 45; *Walther von Wartburg*, Albrecht Rengger, in: *Argovia*. Jahresschrift der Historischen Gesellschaft des Kantons Aargau, 65 (1953), S. 60 (72).

⁷² Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 156. Diese treffende Bezeichnung stammt von *Carl Hilty*, in seiner umfassenden Darstellung, *Die lange Tagsatzung*, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2/1887, S. 42 (230).

⁷³ Schreiben des 16. August 1814, Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 163.

⁷⁴ Schreiben des 16. August 1814, Abschied 1814/1815 (Fn. 62), I. Bd., S. 164.

⁷⁵ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 6.

Bundesvertrag anzunehmen.⁷⁶ Freiburg und Bern traten dem Bund erst drei Tage später, am 12. September 1814, bei. Am selben Tag beschloss die Tagsatzung, Wallis, Neuenburg und Genf in den Bund aufzunehmen. Am darauffolgenden Tag traten diese drei Stände bei und erweiterten den Bund auf 22 Mitglieder.⁷⁷ An diesem Vorgang war entscheidend, dass eine Mehrheit der vorher getrennten Lager der alten und der modernen Schweiz dem Bund zugestimmt hatte.⁷⁸ Das Verbot der Untertanengebiete gelangte schließlich als § 7 in den Bundesvertrag: „Die Eidgenossenschaft huldigt dem Grundsatz, dass so wie es, nach Anerkennung der XXII. Cantone, keine Unterthanen-Lande mehr in der Schweiz giebt, so könne auch der Genuss der politischen Rechte nie das ausschließliche Privilegium einer Classe der Cantons-Bürger seyn.“ Bern hatte sich fügen müssen. Diese Mehrheit für den Bundesvertrag und die Zustimmung von Bern und Freiburg kam nur dadurch zustande, dass die Tagsatzung mit 14 2/2 Stimmen am 8. September 1814 auch die Schiedsübereinkunft vom 16. August 1814⁷⁹ zum unzertrennlichen Bestandteil des Bundesvertrags erklärte⁸⁰. Diese Übereinkunft verschob die Regelung der offenen Gebietsfragen auf später. Sie enthielt das Potential, dass die alten Kantone die getroffenen Regelungen nachträglich wieder rückgängig machten. Die Gefahr eines Bürgerkrieges war weiterhin nicht gebannt. Der Wiener Kongress strich die Übereinkunft vom 16. August 1814 in seiner Erklärung zur Schweiz vom 20. März 1815 und stellte die widerstrebenden Kantone vor vollendete Tatsachen.

Wenig überraschend entschied die Tagsatzung infolge der Annahme des Bundesvertrags: „Die erste Mittheilung geht gegen die Herren Minister der hohen alliirten Mächte.“ Dabei solle ausdrücklich der Dank ausgesprochen werden für die („insolente“) Note der Minister vom 13. August, die zur „Ausgleichung der obwaltenden Differenzen [...] wesentlich [...] beigetragen habe“⁸¹. In ihrem Antwortschreiben konnten es die alliirten Diplomaten (die sich darin mit dem Titel „gardiens de la paix“ schmücken) nicht lassen, daran zu erinnern, wie sehr die Differenzen zwischen den Kantonen die Geduld der Monarchen strapaziert hatte. Ungläubig fragten sie, ob dies das Ende der innerschweizerischen Anfeindungen bedeute: „Les soussignés pourront-ils voir aujourd’hui finir cet échange continuel d’inculpations, de menaces sourdes, d’armements ouverts, dont quelques cantons molestèrent le passage d’un pacte à l’autre?“⁸² Diese Note zeigt aber auch, dass das Eingreifen der Mächte und Reinhardts Gespür für die Machtverhältnisse einen Bürgerkrieg verhindert hatten.

⁷⁶ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 85; *Oechsli* (Fn. 21), S. 148. Einige Kantone, darunter die Waadt, formulierten angesichts Entschädigungsforderungen Berns (Abschied 1814/1815 [Fn. 62], 2. Bd., S. 95) Vorbehalte.

⁷⁷ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 14.

⁷⁸ *Oechsli* (Fn. 21), S. 148.

⁷⁹ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 1. Bd., S. 157.

⁸⁰ *Oechsli* (Fn. 21), S. 149.

⁸¹ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 13.

⁸² Schreiben des 16. September 1814; Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 15.

Die Tagsatzung ernannte am 12. September 1814 die eidgenössischen Gesandten zum Kongress in Wien: Hans von Reinhard, Präsident der Tagsatzung, Johann von Montenach, Staatsrat des Kantons Freiburg, und Johann Heinrich Wieland, Bürgermeister des Kantons Basel.⁸³ Ein Schreiben des stellvertretenden Tagsatzungspräsidenten an die Gesandten zeigte bald, dass im Bund noch keine Ruhe eingekehrt war: „Die Schwäche, die Uneinigkeit, die wirkliche Zerrüttung und so viele bevorstehende, noch größere Gefahren entspringen alle aus einer Quelle, aus den Ansprüchen einiger Stände an andere, welche die Schweiz durch eigene Mittel weder ausgleichen, noch beseitigen kann.“⁸⁴ Dass die Beschwörung des Bundesvertrags nicht unmittelbar erfolgte, war nicht auf die Auseinandersetzungen zwischen den Ständen zurückzuführen. Vielmehr war man von den Verhandlungen am Wiener Kongress abhängig. Die Schweizer Gesandten überbrachten den Antrag, „im Namen der vereinigten Minister der hohen Mächte, die sich mit den Angelegenheiten der Schweiz beschäftigen“, die Beschwörung zu verschieben. Es sei diesen nämlich „selbst bei dem besten Willen“ unmöglich, „innert so kurzer Zeit eine Erklärung des Kongresses über die Begehren der Tagsatzung auszufertigen“.⁸⁵

Erst am 20. März 1815 erfolgte die Erklärung der Kommission der alliirten Diplomaten, die sich in Wien mit der Schweiz befasste. Sie hatte aus Sicht der Tagsatzung jene Fragen geregelt, „welche die Kantone bei der Unmöglichkeit, dieselben friedlich unter sich auszutragen, stillschweigend [!] dem Kongress zu endlicher Beendigung überlassen hatten“⁸⁶. Die Erklärung regelte im Detail Gebietsstreitigkeiten zwischen den Kantonen (Bern wurde z. B. mit dem Jura und der Stadt Biel entschädigt) und legte die auszubehaltenden Entschädigungssummen fest.⁸⁷ Obschon die Schweizer Gesandtschaft gegenüber dem Kongress vereinzelt Vorbehalte angebracht hatte (etwa bezüglich dem Veltlin) und die Tagsatzung ihre Diplomaten mit der Ausfertigung eines Schlussberichts beauftragte, wurde dieser „niemals eingereicht, und dürfte wahrscheinlich nie abgefasst worden sein“⁸⁸. Als die Tagsatzung zur Annahme der Wiener Erklärung schritt, unterstrich ihr Präsident die Wichtigkeit dieser Abstimmung nachdrücklich, indem er daran erinnerte, „dass die Sicherstellung der politischen Existenz der Schweiz und ihrer innern und äußern Verhältnisse von einer allseitigen Annahme dieser Verhandlungen wesentlich abhängt“⁸⁹. Die Eidgenossen hatten sich den Großmächten zu fügen.

Die Erklärung des Kongresses des 20. März 1815 hatte unter anderem die Gewähr der Neutralität der Schweiz in einem separaten, formellen Akt in Aussicht gestellt. Auf die ungeduldige Nachfrage seitens der Tagsatzung erwiderten die europä-

⁸³ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 45.

⁸⁴ Schreiben des 4. November 1814; Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 60.

⁸⁵ Schreiben des 20. Dezember 1814; Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 2. Bd., S. 121.

⁸⁶ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 50.

⁸⁷ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 40.

⁸⁸ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 50.

⁸⁹ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 58.

ischen Diplomaten, die entsprechende Erklärung werde erst in der Schlussakte publiziert. Die Schweiz solle es nicht auf sich nehmen, dieses wichtige Dokument selbst auszuarbeiten: „Ils [die Monarchen] ont jugé qu’il fût plus convenable et même plus avantageux à la Suisse, de s’en rapporter aux lumières des Ministres assemblés au Congrès, que de prendre sur eux sans une nécessité absolue la rédaction définitive d’une déclaration aussi importante et aussi délicate.“⁹⁰ Diese Haltung zeigte abermals die paternalistische Einstellung der europäischen Mächte sowie die schweizerische Abhängigkeit von deren „Fahrplan“. Die Monarchen Europas verknüpften kurzerhand den Bundesvertrag mit der Schlussakte des Wiener Kongresses.

Napoleons Herrschaft der 100 Tage verdeutlichte dies. Dieses Zwischenspiel zögerte die Verabschiedung der Schlussakte des Kongresses hinaus. Kaum war Napoleon zurück, gelangten die alliierten Minister an die Tagsatzung mit dem Begehren, „dass sie den festen Entschluss fasse, mit dem seit dem 20. März bestehenden französischen Gouvernement in keinerlei Art von Verbindungen oder Verhältnissen zu treten“⁹¹. Darüber hinaus forderten die Minister die Tagsatzung dazu auf, die Grenzen der Schweiz gegen den „Usurpator“ zu verteidigen.⁹²

So konnte die Beschwörung des Bundesvertrags erst am 9. August 1815 erfolgen – fast ein Jahr nach dessen Annahme.⁹³ Wie um den Kreis der langen Tagsatzung zu vollenden, stand an diesem Tag wie zu Beginn Zürich im Zentrum des Geschehens. Nicht von ungefähr nahm es die Gesandtschaft des Kantons Bern auf sich, im Namen der Versammlung der Regierung des Gastgebers und Vorortes Zürich „den wärmsten Dank zu bezeigen und dieselbe zu versichern, dass alle Gesandtschaften darin die alterprobt freundeidgenössische Denkungsart des für das Wohl der gesamten Schweiz so thätigen Standes Zürich und seiner würdigen Regierung erkennen und in vollem Werthe schätzen“⁹⁴.

Trotz dieser Freundschaftsbekundungen verhandelte man die Territorialansprüche Berns über die Beschwörung des Bundesvertrags von 1815 hinaus mit Österreich weiter. Der rege Briefwechsel mit Metternichs Minister betreffend die Zuordnung der „bischöflich-baselschen Lande“ bezeugt dies klar.⁹⁵ Insbesondere die „Aristokraten“ des Kantons Bern hielten eine enge Beziehung zum kaiserlich-königlichen Hof in Wien aufrecht.

V. Der eigene Weg zur Bundesverfassung von 1848

Im Gegensatz zum aristokratisch anmutenden Bern konnte sich in den neuen Kantonen das demokratische und aufklärerische Denken behaupten. Als erster Kanton nahm das Tessin am 4. 7. 1830 eine neue liberale Verfassung an, welche Gewaltentrennung und ein allgemeines Wahlrecht vorsah. Doch auch Zürich, das bereits die Restauration gemäßigt begangen hatte, ist als Vorbote der Regeneration zu sehen. Der Kanton nahm in der liberalen Entwicklung der 1830er Jahre eine leitende Stellung ein. Schon 1829 schützte Zürich gesetzlich die Freiheit der Presse, und dank entsprechenden Bestimmungen für die Wirtschaftsordnung florierten Handel und Gewerbe.⁹⁶ Die Liberalen in Zürich, die bereits 1814 eine beachtliche Minderheit im Großen Rat gestellt hatten, setzten sich langsam durch. Friedrich Ludwig Keller, Präsident des Großen Rates sowie des Zürcher Obergerichts, war in dieser Bewegung führend gewesen. Nebst progressiven Juristen übten auch Publizisten (allen voran Paul Usteri in der Neuen Zürcher Zeitung) Kritik an der Kantonsregierung.⁹⁷ Die Juli-Revolution in Paris, die ihren Ursprung ebenfalls in Forderungen nach Pressefreiheit hatte, stieß die Zürcher Bewegung zusätzlich an. Sie erreichte 1831 auch Bern, wo sie das Patrizierregime stürzte und eine Volkswahl eines Verfassungsrats durchführte. Dieser errichtete in der regenerierten Berner Kantonsverfassung eine demokratische Staatsorganisation.

Auf die Entstehung und Bildung der regenerierten Kantonsverfassungen hatte der Deutsche Ludwig Snell (1785–1854) einen überragenden Einfluss. Er war 1827 aus Deutschland vor politischer Verfolgung nach London und dann nach Zürich geflohen. Hier entwickelte er sich zu einem einflussreichen Theoretiker der liberalen und radikalen Partei.⁹⁸ Aus seiner Feder stammten 1830 die „Ansichten und Vorschläge in Betreff der Verfassung und ihrer Veränderung“ (später bekannt als „Küsnachter Memorial“) und Anfang 1831 der „Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und ächten Repräsentativsystem, das keine Vorrechte noch Exemtionen kennt, sondern auf der Demokratie beruht“⁹⁹.

Das Nebeneinander konservativer und regenerierter Kantone musste zu Spannungen führen. Zum einen war klar, dass die Regenerationsbewegung auf eine Revision des Bundesvertrags von 1815 in liberalem Sinne hinwirkte, was die konservativen Kantone nicht wollten. Dabei vergrößerte das Fehlen von Revisionsbestimmungen im Bundesvertrag noch die Schwierigkeiten. Und zum anderen konnten sich die regenerierten Kantone ihrer neuen Ordnung nicht sicher sein, wenn in anderen Kantonen noch Restaura-

⁹⁰ Schreiben des 18. Juli 1815; Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 81.

⁹¹ Schreiben des 2. April 1815; Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 235. Talleyrand, der französische Gesandte in Wien, doppelte am 4. April gleich nach (S. 236).

⁹² Schreiben des 6. Mai 1815; Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 243.

⁹³ Details des Protokolls der Feierlichkeiten: Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 115.

⁹⁴ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 118.

⁹⁵ Abschied 1814/1815 (Fn. 62), 3. Bd., S. 675.

⁹⁶ *His* (Fn. 35), S. 74.

⁹⁷ *Largiadèr* (Fn. 49), S. 109.

⁹⁸ *Stefan G. Schmid*, Ein zweites Vaterland. Wie Ludwig Snell Schweizer wurde, in: Isabelle Häner (Hrsg.), Beiträge für Alfred Kölz, Zürich 2003, S. 263; *ders.*, Snell, Ludwig, in: *Neue Deutsche Biographie* 24 (2010), S. 515.

⁹⁹ Text abgedruckt in: *Andreas Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1. Aufl., Bern 2004, S. 219.

tionsregime herrschten, die weiterhin mit dem konservativen Österreich sympathisierten. Also verbanden sich Luzern, Zürich, Bern, Solothurn, St. Gallen, Aargau und Thurgau im sogenannten Siebnerkonkordat vom 17.3.1832 zur gegenseitigen Garantie der neuen Kantonsverfassungen.

Die nicht regenerierten Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Basel-Stadt und Neuenburg reagierten auf die Herausforderung und vereinigten sich 1832 im zunächst geheim gehaltenen Sarnerbund. Die Vertreter dieser Kantone blieben im folgenden Jahr der Tagsatzung fern, unter Hinweis auf ihr erst jetzt bekannt gegebenes Sonderbündnis. Die Tagsatzung interpretierte den Sarnerbund, nicht aber den Siebnerbund, als Verstoß gegen § 6 des Bundesvertrags von 1815, wonach unter den einzelnen Kantonen keine für den allgemeinen Bund oder die Rechte anderer Kantone nachteiligen Verbindungen geschlossen werden dürften, und löste den Sarnerbund auf.

In die Zeit zwischen 1831 und 1835 fielen mehrere gescheiterte Versuche zur Revision des Bundesvertrags. Die Errichtung liberaler Demokratien in einzelnen Kantonen erlaubte die Erprobung neuer Freiheiten und Rechte. Was also, so mussten sich die Anhänger des Liberalismus fragen, spricht dagegen, dieselben liberalen Staatsideale auch auf Bundesebene zu realisieren? 1832 beauftragte die Tagsatzung in Luzern eine Kommission mit dem Entwurf einer Verfassung mit Legislative, Exekutive und Judikative auf Bundesebene. Die Abfassung des kommentierenden Berichts übertrug die Kommission dem gebürtigen Italiener und 1810 eingebürgerten Genfer Pellegrino Rossi (1787–1848, Professor in Genf, Tagsatzungsabgeordneter von Genf, als Premierminister des Kirchenstaates in Rom ermordet). Dieser Entwurf¹⁰⁰ versuchte der Pattsituation zwischen föderalistisch eingestellten Konservativen und bundesstaatlich bzw. zentralistisch orientierten Liberalen Rechnung zu tragen.

Der Entwurf fand keine Mehrheit in der Tagsatzung. Wie zuvor in der langen Tagsatzung von 1814/1815 drohten die Arbeiten im Streit der Kantone zu versanden. Alexis de Tocqueville kommentierte die Situation treffend: „Die Tagsatzung ist eine Regierung, die nichts von sich aus beschließt, sondern sich darauf beschränkt, das zu realisieren, was zweiundzwanzig andere Regierungen je einzeln beschlossen haben; eine Regierung, die, was auch immer komme, nichts entscheiden, nichts einplanen, nichts ausrichten kann. Man kann sich keine Kombination vorstellen, die besser geeignet wäre, die natürliche Trägheit einer föderalen Regierung zu steigern und deren Schwächen in Demenz zu verwandeln.“¹⁰¹

Regulatorische Lücken des Bundesvertrags schlossen die Kantone mittels Konkordaten und Staatsverträgen. Ein Geflecht aus solchen Konkordaten überlagerte die bundesrechtliche Grundordnung, um „auf diesem Wege der allseitig empfundenen Unvollkommenheit des Bundesvertrags in eidgenössischem Sinn und Geist

¹⁰⁰ Urkundenbeilagen zum Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814 bis 1848, 2. Bd., Bern 1876, S. 685 (Nr. 3, S. 704–747).

¹⁰¹ Alexis de Tocqueville, Bericht über die Demokratie in der Schweiz [15.1.1848], in: ders., Kleine politische Schriften, 2006, S. 163 (174).

nachzuhelfen“¹⁰². Dies betraf gesamtschweizerische Angelegenheiten und damit solche des Bundes, etwa Niederlassungsverhältnisse, den Wechsel der Religion, die Ehe zwischen konfessions- und kantonsverschiedenen Personen, die Strafverfolgung, das Erbrecht, die Kantonsangehörigkeit und die Heimatlosigkeit, das Söldnerwesen, die Angleichung der inneren Zölle, die Frachtfuhr und den Warentransport, Maß und Gewicht oder das Postwesen.

Die Konfessionalisierung vertiefte die Gräben zwischen den Kantonen. Die konservativen Kantone hatten eine katholische Bevölkerung, wogegen die Regenerationskantone mehrheitlich protestantisch orientiert waren. Das Papsttum reagierte seit den 1830er Jahren pointiert auf die Französische Revolution und die Wiederbelebung ihrer Ideen in der liberalen Bewegung. Dadurch verschärfte sich der inner-schweizerische Konflikt. Der Beginn dieser Entwicklung ist mit dem Jahr 1834 anzusetzen, als sich sieben zu dieser Zeit liberale Kantone (Luzern, Bern, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau, Thurgau und St. Gallen) in den Badener Artikeln auf die Wahrung staatlicher Rechte gegenüber der Kirche verständigten. 1841 beschloss der Aargau, seine Klöster aufzuheben („Klosterstreit“). Als Reaktion darauf berief die konservative Luzerner Regierung 1844 die Jesuiten nach Luzern.

Im November 1847 entluden sich die vordergründig religiösen Spannungen über die politische Verfassung im Sonderbundskrieg. In diesem rangen die protestantisch-liberalen Kantone die sieben katholischen nieder, die einen geheimen Sonderbund untereinander abgeschlossen hatten. Dieser Krieg dauerte keine vier Wochen und bestand praktisch in nur einem größeren Gefecht. Mit 78 Toten und 260 Verwundeten auf eidgenössischer Seite und 50 Toten und 175 Verwundeten beim Sonderbund¹⁰³ waren die Verluste in diesem Bürgerkrieg im Vergleich zum Sezessionskrieg der USA niedrig. Dies war auf das schonende Vorgehen des eidgenössischen Truppenführers Dufour zurückzuführen. Er vermied bewusst übermäßiges Blutvergießen und mahnte seine Soldaten: „[...] man muss von Euch sagen können: Sie haben tapfer gekämpft, wo es Not tat, aber sie haben sich menschlich und großmütig gezeigt.“¹⁰⁴ Die Politik war sich bewusst, dass eine stabile neue Ordnung nur geschaffen werden konnte, wenn diese den verschiedenen Interessen zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Siegern und Verlierern des Sonderbundskriegs gebührend Rechnung trug.

Der Widerstand Englands und die sich abzeichnende Pariser Februarrevolution von 1848 verhinderten ein Eingreifen Preußens und der katholischen Mächte Europas in die Schweizer Auseinandersetzungen. Mit der militärischen und politischen Niederlage der Sonderbundskantone war der Weg frei für eine Revision des Bundesvertrags von 1815. Eine Kommission der Tagsatzung entwarf zwischen Februar und Juni 1848 die neue Bundesverfassung. Das Plenum nahm den stark an den Rossi-Plan

¹⁰² Gustav Vogt, Revision der Lehre von den eidgenössischen Konkordaten, ZBJV 1864/65, I. Bd., S. 201 (206).

¹⁰³ Kley (Fn. 12), S. 244.

¹⁰⁴ Edgar Bonjour, Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates, Basel 1948, S. 278.

angelehnten Entwurf mit wenigen Änderungen an. Dabei konnten die Befürworter eines liberalen Bundesstaates die günstige Gelegenheit nutzen, dass die europäischen Mächte selbst noch immer mit revolutionären Unruhen in ihren eigenen Ländern beschäftigt waren. Noch am 18. Januar 1848 hatten Frankreich, Preußen, Österreich und Russland sich in einer diplomatischen Note gegen jede Revision des Bundesvertrags von 1815 gewandt und unverhohlen mit militärischer Intervention gedroht.¹⁰⁵ Die Tagsatzung ließ sich dadurch nicht beeindrucken und wies in einer Erklärung vom 15. Februar 1848 die Einmischungsversuche zurück. Der Bundesvertrag von 1815 als solcher sei von den europäischen Mächten niemals garantiert worden.¹⁰⁶ Die hingegen garantierte Neutralität sei an keine Bedingungen in der staatlichen Organisation geknüpft, und die Schweiz werde einen Angriff auf ihre Neutralität nicht dulden.

Die Übernahme der politischen Ideen der Französischen Revolution, welche über die regenerierten Kantonsverfassungen der 1830er Jahre Eingang in geltendes Verfassungsrecht gefunden hatten, wollte man wegen der negativen Erfahrungen in der Helvetik nicht offenlegen. So bildete sich später der Mythos, die direkte Demokratie sei eine Erfindung der Alten Eidgenossenschaft und auf dem Rütli und in den Landsgemeinden entstanden.¹⁰⁷ Aus demselben Grund war die Rückkehr zum Einheitsstaat der Helvetik undenkbar. Auch die rein kantonalen Systeme von 1803 oder 1815 kamen aufgrund der dargelegten Problematik der dauernden politischen Blockaden nicht in Frage. Man fand einen pragmatischen Kompromiss in einem national-kantonalen System, das seinen augenscheinlichsten Ausdruck im Zweikammerparlament nach US-amerikanischem Vorbild fand.¹⁰⁸

Durch die Bestellung einer verfassungsgebenden Kommission aus der Mitte der Kantone deutete die Tagsatzung zudem an, dass jene Träger der neu zu schaffenden Souveränität des Bundes sein sollten. Ein unabhängiger Verfassungsrat hingegen hätte von Beginn weg das Volk allein als Souverän und damit den Bund als Einheitsstaat erscheinen lassen. Die Schaffung des Bundesrats (als Regierung) ist nur vordergründig eine Absage an das bisherige Vorortssystem. Nach diesem System hatten einige wichtige Kantone (zuletzt Luzern, Bern und Zürich) das Privileg, „ihre Kantonal-Regierung der Eidgenossenschaft als Bundesregierung“¹⁰⁹ zur Verfügung zu stellen. Das Vorortssystem blieb trotz Schaffung des Bundesrates in gewisser Weise erhalten. Die Bundesversammlung wählte bis 1998 fast ausnahmslos stets drei Mitglieder, die das Bürgerrecht des Kantons Zürich, Bern und Waadt (Luzern wurde also

¹⁰⁵ *Bonjour* (Fn. 104), S. 310.

¹⁰⁶ So die Antwortnote der h. Tagsatzung an die Mächte, vom 15. Februar 1848, verfasst von Dr. Jonas Furrer, in: *Alexander Isler*, Bundesrat Dr. Jonas Furrer, 1805–1861. Lebensbild eines schweizerischen Republikaners, Winterthur 1907, S. 61.

¹⁰⁷ *René Pahud de Mortanges*, Schweizerische Rechtsgeschichte, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2017, S. 73, 227.

¹⁰⁸ Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8.4.1848, erstattet von der Revisionskommission, S. 44.

¹⁰⁹ Bericht (Fn. 108), S. 65.

ersetzt) hatten. Der erneuerte Vorort der drei politisch wichtigsten Kantone blieb also erhalten. Der Bundesrat als Kollegialbehörde sollte zudem die Schweizer Abneigung gegenüber Monokratien (Monarchien und Diktaturen) ausdrücken.¹¹⁰ Die Gleichrangigkeit der Kantone stand im Gegensatz zu 1813 bis 1815 nicht mehr zur Diskussion.

Die Annahme der Bundesverfassung erfolgte nicht nach dem Einstimmigkeits-, sondern nach dem Mehrheitsprinzip. Da der Bundesvertrag von 1815 keine Revisionsbestimmungen enthielt, stellte sich die Frage, wie er durch eine neue Verfassung ersetzt werden könnte. Uri, Schwyz und Unterwalden vertraten, ebenso wie zuvor die europäischen Großmächte, den Standpunkt, dazu sei Einstimmigkeit erforderlich. Dies ließ sich rechtlich vertreten, hätte aber die Revision verunmöglicht. Die Bundesverfassung 1848 legte in Artikel 1 ihrer Übergangsbestimmungen fest, die Kantone sollten sich „auf die durch die Kantonalverfassungen vorgeschriebene, oder – wo die Verfassung hierüber keine Bestimmung enthält – auf die durch die oberste Behörde des betreffenden Kantons festzusetzende Weise“ aussprechen. Die Tagsatzung sollte dann über die Inkraftsetzung der Bundesverfassung entscheiden (Art. 2 Übergangsbestimmungen BV 1848).

In der Folge lehnten die Kantone Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Appenzell Innerrhoden, Tessin und Wallis, also die meisten Sonderbundskantone, die neue Bundesverfassung ab. Die anderen Kantone stimmten zu, freilich nicht immer gestützt auf ein Volksmehr. Der inzwischen radikal dominierte Große Rat des ehemaligen Sonderbundskantons Freiburg zog es vor, den Verfassungsentwurf angesichts der herrschenden Stimmungslage gar nicht erst dem Volk vorzulegen. Im Kanton Graubünden beschloss die große Mehrheit der Gemeinden die Annahme der Verfassung. Und der Kanton Luzern rechnete die Nichtstimmenden kurzerhand zu den Annehmenden. Verlässliche Angaben über die Stimmenverhältnisse gibt es nicht. Die Tagsatzungskommission schätzte, dass bei einer Stimmbeteiligung von rund 55 % knapp 170.000 Ja-Stimmen etwa 72.000 Nein-Stimmen gegenüberstanden, was eine Ja-Mehrheit von 70 % ergab. Die Tagsatzung machte die Rechnung einfacher. Sie stellte in der Annahmeerklärung fest, dass die annehmenden Kantone 1.897.887 Einwohner zählten. Die Tagsatzung erklärte somit am 12. September 1848 die neue Bundesverfassung mit den Stimmen von 16 Kantonen und 2 Halbkantonen für angenommen.¹¹¹ Es ergab sich eine fiktive Mehrheit von 86 %. Da es sich bei der Bundesverfassung nicht um eine eigentliche Revision des Bundesvertrags von 1815 handeln konnte, sondern um einen Akt originärer Verfassungsgebung, erachtete man eine Mehrheit der Annehmenden als genügend und verzichtete auf das Erfordernis der Einstimmigkeit.

¹¹⁰ Bericht (Fn. 108), S. 65.

¹¹¹ Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 bis zur Einführung der revidierten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, alte Folge, 1. Bd. (1850), S. 36. Dies geschah auf den Tag genau 34 Jahre später, nachdem eine Mehrheit der Kantone den Bundesvertrag und die Neuaufnahme von Wallis, Neuenburg und Genf in die Eidgenossenschaft akzeptiert hatte (siehe oben unter Ziff. IV. bei Fn. 77).

Den Fortschritt in Richtung der Bundesstaatsgründung 1848 ordnete nicht das Ausland oder die Tagsatzung an, sondern kam aus den Kantonen; von unten nach oben, wie dies nachhaltigen politischen Entwicklungen eigen ist. Die damalige Eidgenossenschaft äußerte zum ersten Mal im 19. Jahrhundert ihren politischen Willen. Jonas Furrer, der erste Bundespräsident der Schweiz, lässt das Schweizervolk sagen: „Diese Bundesverfassung ist unter den manchen, die unser Vaterland seit 50 Jahren besaß, die erste, welche rein ist von jedem fremden Einfluss; es darf mit Stolz sagen: Wir sind das einzige Volk in Europa, welches in dieser sturmbelegten Zeit in Ruhe und Frieden und auf dem gesetzlichen Wege das schwierige Werk seiner politischen Umgestaltung durchgeführt hat.“¹¹²

VI. Erste Voraussetzung der Nationenbildung: Tätige Solidargemeinschaft

Das kollektive Selbstbewusstsein der Schweiz betont die Willensnation und setzt diese in einen Gegensatz zur Kulturnation. Diese Sichtweise missachtet die historischen Tatsachen und die bis in die Gegenwart spürbare latente Spannung zwischen den drei Sprachgemeinschaften der Schweiz. Das Land bildet, nuanciert ausgedrückt, eine Willensnation, aber dieser Wille war zunächst im Wesentlichen europäischer Herkunft. Die monarchischen Großmächte Europas ließen den „corps helvétique“¹¹³ fortbestehen und gestalteten dessen politische Struktur um. Der Wiener Kongress lieferte die Grundlage dafür, dass die moderne Schweiz gegen den Willen der (alten) Kantone entstehen konnte. Die Schweiz ist in einem wörtlichen Sinne eine Willensnation. Freilich war es ursprünglich nicht der überwiegende Wille der Schweizer Stände (Kantone) oder des Volkes, sondern der Wille der europäischen Mächte.

Man darf die Entstehung der modernen Schweiz im Rahmen des Wiener Kongresses als Manifestation eines europäischen Willens verstehen. Die Schweizer Kantone hatten 1813 bis 1815 keinen Plan, sie verfolgten reine Partikularinteressen und dachten nicht an die Schweiz oder die „Eidgenossenschaft“. Die Zusammenfassung der Schweizer Kantone zu einem staatsrechtlichen Gebilde war ein Kunstwerk, das in seiner Existenz bedroht blieb. Die monarchischen Großmächte, namentlich Russlands Zar Alexander I., forderten die Schaffung einer Schweiz und konnten sich gegen die alten Stände (Kantone), namentlich Bern, durchsetzen.

Unter den Theoretikern der Nationenbildung ragt Ernest Renan (1823–1892) heraus. Er sah im Vortrag „Was ist eine Nation?“ zwei Motive, die eine Nation ausma-

¹¹² *Ister* (Fn. 106), S. 60.

¹¹³ So die Bezeichnung in der Déclaration du Congrès de Vienne concernant les affaires de la Suisse du 20 mars 1815, in: Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, Zürich 1820, S. 50 (50, Ingress) = Wilhelm Grewe (Hrsg.), *Fontes Historiae Iuris Gentium*, Bd. 3/1: 1815–1945, Berlin/New York 1992, S. 134 (134).

chen. Erstens besteht in der Gegenwart eine „große Solidargemeinschaft“, die das gesellschaftliche Leben zu einer greifbaren Einheit zusammenfügt: „Die Existenz einer Nation ist [...] ein Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt, so wie die Existenz eines Individuums eine dauernde Bestätigung des Lebensprinzips ist.“¹¹⁴ Zweitens stammt aus der Vergangenheit eine heroische Erzählung, die das „soziale Kapital“ bildet, „auf dem man eine nationale Idee gründet“¹¹⁵. Die Schweiz ist ein Musterbeispiel für das Motiv der Solidargemeinschaft. Sie ist eine Nation, die zunächst auf dem Willen der fünf Wiener Kongressmächte beruhte. Jahrzehnte später, nach der erfolgreichen Gründung des Bundesstaates und der Totalrevision der Bundesverfassung 1874, integrierten sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts die alte und die moderne Schweiz und die beiden Konfessionen zu einem gemeinsamen Willen, der diesen Staat befürwortete und die Vorentscheide des Wiener Kongresses sowie die seitherige Entwicklung konkludent billigte. Namentlich die Verfassung von 1874 bot der Minderheit der romtreuen Katholiken Instrumente, um sich im Bundesstaat zu beteiligen und Einfluss zu erhalten. Das Gesetzesreferendum ermöglichte es den Katholiken immer wieder, Vorhaben der protestantisch-liberalen Mehrheit zu stoppen. Das geschah etwa im Fall des „vierhöckrigen Kamels“¹¹⁶, als am 11. Mai 1884 das Volk vier Gesetzes- und Beschlussvorhaben ablehnte. Die protestantisch-liberale Mehrheit anerkannte die Katholiken als Machtfaktor und wählte Ende 1890 den ersten katholisch-konservativen Bundesrat. Der Marsch der Katholiken durch die Institutionen begann und setzte sich im 20. Jahrhundert fort. Die liberalen Kräfte mussten den Katholiken 1891 ein weiteres Zugeständnis machen, indem sie widerwillig der Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung zustimmten. Die Verfassung normierte die Regeln der politischen Willensbildung, und gerade diese zeigten der Minderheit, dass sie diesen Willen des Staates in wichtigen Fragen mitbestimmen konnte. Die Verfassungsnormen ermöglichten und unterstützten die Integration der Katholiken. Am Ende entstand aus dem Kompromisswerk der beiden Verfassungen von 1848 und 1874 eine schweizerische Willensnation.

VII. Zweite Voraussetzung der Nationenbildung: Eine heroische Erzählung dient der Abwehr

Die Nationalstaaten gaben sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts heroische Erzählungen, die im Sinn von Renan als das reiche Erbe einer glorreichen Vergangenheit „die“ Nation von den übrigen Nationen abhob. So verfasste Carl Hilty im Auftrag des Bundesrates eine populäre Schrift zur Sechshundertjahrfeier des Bundesbriefes im Jahr 1891. Die heroische Geschichtsschreibung der Bundesverfassungen seit 1291

¹¹⁴ *Ernest Renan*, *Was ist eine Nation?*, in: ders., *Was ist eine Nation? Und andere politische Schriften*, Wien/Bozen 1995, S. 41 (57).

¹¹⁵ *Renan* (Fn. 114), S. 56.

¹¹⁶ *Kley* (Fn. 12), S. 286.

verband geschickt die Idee der Selbstregierung, wie sie seit Rousseau die Aufklärung postulierte, mit nationalkonservativem Denken. Der an der Universität Basel lehrende Österreicher Edmund Bernatzik blickte von außen auf die Schweiz und nahm 1893 in Hiltys Schrift einen übertriebenen, künstlichen Heroismus und dessen Gefahren wahr.¹¹⁷ Da Hilty zur Erfüllung der „einzigartigen Mission der Schweiz“ eine „gewisse nationale Abschließung“¹¹⁸ forderte, fürchtete Bernatzik, dass „wir ja die interessante Perspektive zu gewärtigen“ hätten, „im Herzen Europas ein kleines China entstehen zu sehen. Die Ansichten des Verfassers [Carl Hilty] würden jedenfalls hermetischer wirken als die große Mauer, welche das Reich der Mitte gegen die ‚Fremdlinge‘ abschließt. In diesem Falle dürften sich dann im chinesischen Reich einige erprobte Maßregeln finden lassen, welche die ‚nationale Abschließung‘ des zukünftigen Reiches der Mitte sehr zu fördern geeignet wären, als Tracht, Sitten, den Zopf nicht zu vergessen!“¹¹⁹ Die von Hilty geforderte Abschließung zeigt, dass die bündischen Vorstellungen das Land noch immer nicht genügend zusammenhielten. Vielmehr bedurfte man der europäischen Monarchien als eines Feindbildes. Dessen Abwehr sollte Einheit und Zusammengehörigkeit schaffen.

Die Einigung des Volkes durch künstliche Feindbilder wirkte während des Ersten Weltkriegs nicht. Schon vor Kriegsausbruch neigte die Deutschschweizer Bevölkerung den Mittelmächten und die französischsprachige der Entente zu.¹²⁰ Die Schweizer Regierung suchte die Spannungen schon bei Kriegsbeginn zu übertünchen, indem sie in einem Aufruf an das Schweizervolk vom 5. August 1914 schrieb: „Hinter den Behörden steht das Schweizervolk in bewunderungswürdiger Einigkeit und Geschlossenheit.“¹²¹ Dies war freilich eher Wunsch denn Realität. Schon 1914 bestand ein Graben zwischen Deutsch und Welsch, der den Zusammenhalt des Landes bedrohte. Der Bundesrat erließ am 1. Oktober 1914 erneut einen Aufruf, in dem er zu Mäßigung und Zurückhaltung aufrief und insbesondere die Presse aller Parteirichtungen ermahnte. Das Gemeinsame beschrieb er so: „Wir erblicken das Ideal unseres Landes in einer über den Rassen und Sprachen stehenden Kulturgemeinschaft. Zuerst und allem weit voraus sind wir Schweizer, erst in zweiter Linie Romanen und Germanen. Höher als alle Sympathien [...] steht uns das Wohl des einen, gemeinsamen Vaterlandes; ihm ist alles andere unterzuordnen.“¹²² Der Aufruf zeigte keine Wirkung, die Spannungen dauerten an. Der Schriftsteller Carl Spitteler (1845–1924, Nobelpreis 1919) hielt am 14. Dezember 1914 im Rahmen der im gleichen Jahr ge-

¹¹⁷ Edmund Bernatzik, Zur Literatur des schweizerischen Staatsrechts, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 35 (1893), S. 271, wo Hilty auf den S. 300–313 besprochen wird.

¹¹⁸ Carl Hilty, Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zur sechsten Säcularfeier des ersten ewigen Bundes vom 1. August 1291 geschichtlich dargestellt im Auftrage des Schweizerischen Bundesrathes, Bern 1891, S. 4.

¹¹⁹ Bernatzik (Fn. 117), S. 310.

¹²⁰ Kley (Fn. 12), S. 306.

¹²¹ Amtliche Sammlung der Eidgenössischen Gesetze 1914, S. 362.

¹²² Amtliche Sammlung der Eidgenössischen Gesetze 1914, S. 510.

gründeten Neuen Helvetischen Gesellschaft in Zürich den viel beachteten und in Zeitungen veröffentlichten Vortrag „Unser Schweizer Standpunkt“¹²³, in dem er zu Geschlossenheit und überlegtem Handeln aufrief. Er empfahl den divergierenden Welsch- und Deutschschweizern Mäßigung. Spitteler erklärte den nationalen Zusammenhalt zu einer Aufgabe der Politik. Die meisten Zeitungen des Landes druckten die Rede ab, sie wirkte mäßigend. Allerdings erzürnte sie die unverbrüchlichen Parteigänger der Entente bzw. der Mittelmächte. Der Absatz von Spittelers Büchern in Deutschland nahm stark ab. Die Spannungen blieben latent erhalten und nahmen im Laufe des Krieges wieder zu. Es hatte sich gezeigt, dass die Bindungskräfte nicht so stark waren.

Die auf heroischer Erzählung gegründeten Feindbilder waren ab 1930 wirksamer. Der nationalsozialistischen Bedrohung antwortete die offizielle Schweiz mit der „geistigen Landesverteidigung“. Das schweizerische Staatsdenken sollte durch Feierlichkeiten und schweizerische Kultur gefördert werden. Das Muster hatte bereits Carl Hilty 1891 vorgegeben, und die Regierung legte es neu auf. Die geistige Landesverteidigung sollte das friedliche Zusammenleben der Sprachkulturen und „Rassen“ (wie es damals hieß) darstellen.¹²⁴ Das Vorhaben gelang, und es wehrte die faschistische Propaganda im In- und Ausland ab. Nach dem Zweiten Weltkrieg ließ sich die „geistige Landesverteidigung“ nahtlos auf den Kommunismus und dessen kollektivistische Ideologie anwenden.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 ist der Kommunismus als feindliche Ideologie und damit als Abgrenzungsmuster irrelevant geworden.¹²⁵ In der Schweiz suchte man deshalb einen Ersatz für den abhanden gekommenen nützlichen Feind, der so viel zur Einigung und zur Stärkung des Bundes beitrug. Die europäische Integration übernahm die Rolle der Einheitsstiftung durch Feindbilder. Sie ließ sich verdeckt mit dem historischen Bewusstsein verbinden, wonach Europa schon im 19. Jahrhundert der Schweiz „übel“ mitspielte. Aktuell hadert die Schweiz mit ihrer Stellung in Europa. Das ist gefährlich und kann nur funktionieren, wenn die Landesteile die gleiche Furcht vor Europa empfinden. Als am 6. Dezember 1992 Volk und Kantone den Beitritt zum EWR-Vertrag ablehnten,¹²⁶ setzten die beiden Parlamentskammern je eine *Verständigungskommission* ein. Die Erinnerung an den Graben zwischen Deutsch und Welsch im Ersten Weltkrieg und an die Rede von Spitteler erwachte. Die Kommissionen veröffentlichten einen gemeinsamen Bericht und schlugen im Wesentlichen drei Maßnahmen vor.¹²⁷ Erstens sollte die lau-

¹²³ Rede von Carl Spitteler vom 14. 12. 1914: Unser Schweizer Standpunkt, Vortrag, gehalten in der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Gruppe Zürich, am 14. Dezember 1914, Zürich 1915; oder *ders.*, Gesammelte Werke, 8. Bd.: Land und Volk, Zürich 1947; S. 577; NZZ Nr. 1670, 2. Mittagblatt, vom 16. 12. 1914; Nr. 1674, 2. Morgenblatt, vom 17. 12. 1914.

¹²⁴ Kley (Fn. 12), S. 324.

¹²⁵ Kley (Fn. 12), S. 411.

¹²⁶ Kley (Fn. 12), S. 374.

¹²⁷ Verständigungskommissionen des National- und Ständerates „... das Missverhältnis soll uns bekümmern“, Bericht der Kommissionen vom 22. Oktober 1993, BBl 1994 I 17–53.

fende Totalrevision der Verfassung das Land revitalisieren, zweitens 1998 eine Jubiläumsfeier 150 Jahre Bundesstaat stattfinden, und drittens sollte der Bund eine weitere Landesausstellung – nach derjenigen von 1964 in Lausanne – durchführen. Der Bund setzte diese drei Maßnahmen erfolgreich um, namentlich nahmen Volk und Stände die neue Bundesverfassung 1999 an. Der Graben zwischen Deutsch und Welsch schloss sich. Das war weniger auf die drei Maßnahmen zurückzuführen als vielmehr auf die mit der Europäischen Union abgeschlossenen bilateralen Verträge I und II. Diese bildeten eine tragfähige Ersatzlösung, aber sie bedürfen wegen der Weiterentwicklung des europäischen Rechts aktuell der Erneuerung.¹²⁸ Die Zukunft des in Aussicht genommenen institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist offen.

Diskussion

Johannes Liebrecht: Andreas, vielen Dank. Du hast stark darauf abgehoben, dass die eigentliche Nationalstaatsbildung erst im späten 19. Jahrhundert zu verorten ist. Es gab andererseits schon früher ganz starke nationalstaatliche Rhetoriken, doch sind diese nach deiner Einschätzung nicht wirklich tragend gewesen. Wir hatten hier ja vor ungefähr einer Stunde das einfache Recht bereits kurz in der Diskussion gestreift: Haben die Diskussionen um das Obligationenrecht und um ein HGB, das es in der Schweiz nie gab, hat das Selbstverständnis, dass „wir, die Schweizer“ ein Handelsgesetz nicht bräuchten, weil „wir alle so egalitär“ seien, dabei irgendeine Rolle gespielt? Das tritt in den 60er Jahren auf, und später wird es ausdrücklich gesagt. Der Stolz der schweizerischen Öffentlichkeit liest sich mindestens in der Botschaft dazu ab: Kein anderes Land kenne so wenige soziale Unterschiede wie wir, die Schweizer, heißt es da – Pio Caroni hat das einmal beschrieben. Würdest du sagen, dass diese Selbstwahrnehmung als ein egalitäres oder ein sehr fortschrittliches Land in Europa – jung gegründet, aber dann so schnell nach vorne strebend –, dass diese Selbsterfahrung möglicherweise ein gemeinschaftsstiftendes und insofern nationalstaatsmitbegründendes Moment gewesen sein könnte?

Andreas Kley: Dankeschön, Johannes. Ein Stück weit schon, aber das ist natürlich auch Ideologie. Wer hat von der Gleichheit gesprochen, wer hat gesagt, dass wir gleich sind? Das waren eben nur die Stimmberechtigten und die Bessergestellten, oder? Es gab ja auch sehr weitreichende Stimmrechtsausschlüsse in dieser Demokratie. Das muss man wissen. Arbeitnehmer, Knechte und Fahrende konnten nicht stimmen. Das war noch weit davon entfernt, ein allgemeines Stimm- und Wahlrecht zu sein. Ich würde sagen, als Ideologie, wenn man es glaubt, hat es vielleicht geholfen. Der Gleichheitsdiskurs kommt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zusammen mit der Befreiungsgeschichte, etwa auch Wilhelm Tell, langsam auf. Jetzt erscheinen diese sehr guten Täuschungen, die es möglich machen, dass die Leute das für sich akzeptieren.

Simon Kempny: Wir hatten ja heute schon einmal den Fall, dass die Schweiz als dem nördlicheren Teil des ehemaligen Heiligen Reiches vorangehend dargestellt ward, und so ist es ja im Grunde auch mit der Bundesstaatswerdung. Als ich ein bisschen über die Paulskirche arbeitete, wurde mir schnell klar, dass man in Frankfurt immer sehr genau auf die schweizerische Entwicklung schaute. Manche Vorschriften, gerade über den interkantonalen Verkehr – in der Paulskirche ist es dann der zwischen den Einzelstaaten –, sind einander im Wortlaut durchaus ähnlich. Das ist unter anderem deshalb spannend, weil sich später in jenem Bereich die schweizerische politische Praxis von dem Wortlaut sehr weit entfernt hat, bis man das 1999 dann ab-

¹²⁸ Bericht des Bundesrates vom 7.6.2019 über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

geräumt und den Wortlaut an die tatsächliche Übung angeglichen hat. Ich denke da an die Verträge, die zwischen den Kantonen möglich seien und inwieweit der Bund da mitzureden habe. Das lässt dann einige Hypothesen auch über die Paulskirche zu, was natürlich Kaffeesatzleserei ist, aber Spaß macht. Mich interessiert einmal die andere Frage: Inwieweit hat man denn in der Schweiz die – „restdeutsche“ klingt jetzt böse – sagen wir mal: die „Frankfurter“ Entwicklung verfolgt? Inwieweit war man sich darüber im Klaren, dass man Gegenstand scharfer und teilweise bewundernder Beobachtung sei? Also inwieweit hat man sozusagen die eigene Fernwirkung wahrgenommen?

Andreas Kley: Das ist eine gute Frage, aber ich bin überfragt. Ich habe wenig über die Rezeption der Bundesverfassung in Deutschland gelesen. Die Rezeption wird behindert, weil die ausländischen Monarchien 1848 kritisch auf die Schweiz geschaut haben. Sie haben mit Intervention gedroht. Namentlich Österreich hat die Meinung vertreten, die Bundesverfassung von 1848 würde die Wiener Kongressakte und den von den europäischen Mächten garantierten Bundesvertrag von 1815 verletzen. Zur Intervention kam es nicht, weil 1848 in ganz Europa Revolutionen ausgebrochen sind. Für die Schweizer war das ein günstiger Moment, um die Bundesverfassung einzuführen. Ihre Frage könnte zu einer sehr interessanten Forschung führen.

Georg Schmidt: Ja, Herr Kley, vielen Dank. Ich kann da gleich anschließen. Im deutschsprachigen Raum außer der Eidgenossenschaft wird auch noch im 18. Jahrhundert dieses Gebilde, wie auch immer man es beschreiben will, hochgeschätzt, weil gesagt wird, dort wird Einheit erzeugt und gelebt, trotz kultureller Pluralität bis hin zu den Sprachen. Das wird dann schön ausgeschmückt, ohne dass das jemand überprüft, denn wer kann es überprüfen, etwa in Frankfurt oder Hamburg? Es ist auch nicht notwendig, die Eidgenossenschaft steht neben dem Reich mit seinen Streitigkeiten. Das ist das eine. Wie aber ist das in der Eidgenossenschaft selbst, also in der Schweiz, wird da der Begriff Patriotismus, der im 18. Jahrhundert sehr stark in der Diskussion ist, überhaupt nicht für diesen Gesamtverbund rezipiert, wird er nur für die Kantone rezipiert? Muss man nach Ihrem Vortrag sagen, dass die Schweiz ein Beispiel für einen Verfassungspatriotismus ist, der dadurch zustande gekommen ist, dass es die von außen aufgezwungene Willensnation gegeben hat und diese nun verfassungsrechtlich festgelegt ist?

Andreas Kley: Ja, vielen Dank, Herr Schmidt, für die wichtige Frage. Natürlich nein, das wäre falsch so. Es gibt schon im 18. Jahrhundert diesen gesamtschweizerischen Patriotismus. Beispielsweise wird im Kanton Aargau 1761/62 als ein Klub von Patrioten die Helvetische Gesellschaft gegründet. Die Auslandschweizer in Paris gründen den Club helvétique de Paris. Sie kritisieren das Ancien Régime in der Schweiz und wünschen eine freiheitliche, liberale Gesamtschweiz. Im 19. Jahrhundert wird das intensiv gepflegt durch die sogenannten „Eidgenössischen Feste“. Es gibt den eidgenössischen Turnverein, den Sängerverein und den Schützenverein. Diese organisieren im Abstand von einigen Jahren große Feste, eben die „Eidgenössischen“, auf denen sich vorwiegend die liberale Schweiz trifft. Hier erscheinen vor

allem auch Parlamentarier und Regierungsmitglieder von den Kantonen und vom Bund und halten politische Reden. Da versammelt sich die Schweiz physisch. Da kann man erleben, dass es eine ganzheitliche Schweiz gibt. Der in der Aufklärungszeit entstandene gesamtschweizerische Patriotismus wird stark und mündet in die Nationenbildung ab 1870. Auch staatsseitig übernehmen etwa 1891 die Verantwortlichen des Bundes diese Bewegung, indem sie nämlich die 600-Jahr-Feier des Bundesbriefes von 1291 in Brunnen und die gleichzeitige 700-Jahr-Feier der Gründung der Stadt Bern mitorganisieren. Daraus entsteht ab 1899 die Feier des 1. August, die 1993 zu einem eigentlichen Nationalfeiertag erweitert wird.

Claudia Garnier: Herzlichen Dank, ich habe eine ganz neue und überaus sympathische Schweiz kennengelernt. Meine Frage zielt auf die Herkunft des bündischen Gedankens. Sie haben den theologischen und den philosophischen Diskurs gestreift. Meine Frage zielt auf den historischen Diskurs und auf die Urkunde von 1291. Sie begründet eine Confoederatio, in der man sich auf Hilfe und Unterstützung contra omnes, also gegen alle, und auf interne Mechanismen der Friedenswahrung verständigt. In diesem Zusammenhang haben sie Usteri angeführt. Ist das derselbe Usteri, der auch über die mittelalterliche Schiedsgerichtsbarkeit gearbeitet hat?

Andreas Kley: Nein, der von mir erwähnte Paul lebte von 1768 bis 1831, wogegen der Autor des Werks über die Schiedsgerichtsbarkeit im 13. bis zum 15. Jahrhundert Emil Usteri war, der von 1898 bis 1983 lebte. Beide gehören aber der großen Zürcher Bürgerfamilie an.

Claudia Garnier: Vielen Dank. Meine Frage zielt auf die historische Identitätsbildung und darauf, welche Rolle die Vorlage der Urkunde von 1291 spielt; nicht, um den politischen Alltag und eine Verfassung zu strukturieren, aber um Identität zu stiften. Sie haben das Thema im Vortrag kurz angedeutet, etwa mit der Erwähnung von Volksfesten usw. Ich stelle mir jedoch die Frage, inwieweit die Urkunde von 1291 in diesem Zusammenhang reflektiert wird. Und dann eine ganz kurze Informations-/Wissensfrage: Ab wann spricht man von der Confoederatio Helvetica als Staatsbezeichnung? Dankeschön.

Andreas Kley: Danke vielmals für beide Fragen. Von der Confoederatio Helvetica spricht man ab dem 18. Jahrhundert in Verträgen, die die Eidgenossenschaft insbesondere mit Frankreich abgeschlossen hat. Die erste Frage ist wichtig. Ich habe das Thema im Referatstext beschrieben, aber jetzt ausgelassen. Dieser berühmte Bundesvertrag von 1291 hat für Schweizer Ohren einen guten Klang, was sich sogar daran zeigt, dass ein österreichisches Bier mit „1291“ benannt ist. Der Bundesvertrag von 1291, man muss sich das vor Augen führen, wurde 1724 erstmals im Staatsarchiv von Schwyz registriert. Und ab 1760 wurde er überhaupt erst einem größeren Publikum bekannt. Im 19. Jahrhundert schon haben kritische Historiker den Wert dieses Vertrags in Zweifel gezogen. So ist es bis heute geblieben. Es gibt zum Bundesvertrag keine begleitenden Dokumente. Er hat auch keine Siegel, keine Unterschriften, kein Datum, es gibt keinerlei Kontextwissen. Man kann jetzt frei spekulieren, es sei nur ein Entwurf gewesen. Vielleicht ist er viel wichtiger gewesen, aber alles ist verloren-

gegangen: Wir wissen nichts über den berühmten Bundesvertrag von 1291. Damit ist er eine gute Projektionsfläche. Die Geschichtswissenschaft begann sich vermehrt auf „Quellen“ abzustützen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts hat die Bundesversammlung, also die beiden Kammern des Bundesparlaments, beschlossen, dass 1291 das Referenzjahr für den zu feiernden Geburtstag der Eidgenossenschaft sein sollte. Gegenüber den Einwänden der Historiker waren die Politiker immun. Sie sagten, man wolle einen Feiertag und ein Fest haben. Dabei gehe es nicht um historische Wahrheit, sondern um das Feiern. Dafür sei der Bundesbrief der genau richtige Anlass. Das Konkurrenzdatum war der Burgenbruch des 8. November 1308, ein Datum, das von Aegidius Tschudi im Weißen Buch von Sarnen überliefert ist. Wollte man historisch genau sein, müsste man den ersten Bundesvertrag von 1315 feiern. Sie sehen, hier findet eine Mythenbildung zum Zwecke der nationalen Einigung statt. Wenn Sie heute die Leute auf der Straße befragen, glauben viele, dass das Jahr 1291 das Gründungsjahr der Schweiz sei. Im Ausland ist es ja ähnlich verlaufen. Der 14. Juli in Frankreich oder der 4. Juli in den USA wurden im Zug der Nationenbildung je etwa hundert Jahre später zu einem Feiertag erkoren.

Rainer Polley: Ich habe noch eine Frage zu den von Ihnen bereits angesprochenen konfessionell-religiösen Verhältnissen in den Schweizer Orten/Kantonen in historischer Zeit. Vor kurzem konnte ich mir in einem Marburger Kino den schönen Film von Stefan Haupt aus dem Jahre 2019 über Zwingli in Zürich ansehen. Dargestellt wurde auch das Lebensende des Reformators bei seiner Mitwirkung als Feldprediger im militärischen Kampf gegen seine katholischen Gegner. Dass im 16./17. Jahrhundert Glaubensstreitigkeiten so energisch ausgefochten wurden, ist an sich nichts Ungewöhnliches. Dass aber noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts der von Luzern angeführte Sonderbund katholischer Kantone zu kriegerischen Auseinandersetzungen mit der letztlich siegreichen übrigen Schweiz führte, ist bemerkenswert und beflügelt die Frage nach den Auswirkungen der Konfessionszugehörigkeit auf die Rechtsstellung des einzelnen Bürgers in den katholischen, aber auch in den protestantischen Kantonen. Ich denke hierbei besonders an das Recht zur Bekleidung öffentlicher Ämter.

Andreas Kley: Dankeschön für die interessante Frage. Wenn wir die Katholiken und Protestanten nehmen, gab es formal keine Differenzierungskriterien. Sie wurden gleich behandelt, d. h., wenn man im richtigen Kanton war, im Kanton seiner Konfession, gab es keine Probleme. Also wiederum Trennung: Man trennt die Leute, und es gibt keine Probleme. Es ist schon ein viel komplexeres Ganzes. Die Trennung war abgrundtief und schied die romtreuen Katholiken von den Protestanten und den liberalen Katholiken. Ich habe das für ein spezielles Thema untersucht, nämlich die Universitätslandschaft. Wie hat sich das Personal der Universitäten entwickelt? Es ist faszinierend zu sehen, dass es formal keine Rechtsvorschriften gibt, wer Professor werden darf. Die ideologisch „gefährlichen“ Fachgebiete wie Geschichtswissenschaft, Staatsrecht, Literaturwissenschaft und Germanistik wurden konfessionell aufgeteilt. An den protestantischen Universitäten, etwa in Basel, Bern oder Zürich, war es bis etwa 1965/1970 ausgeschlossen, dass ein Katholik Professor wurde. Ich

weiß das von einem pensionierten Kollegen, Thomas Fleiner, der in Freiburg/Schweiz Professor war. Er ist in Zürich als Katholik aufgewachsen. Übrigens ist er ein Großneffe von Fritz Fleiner und entstammt einem Zweig der Fleiner-Familie, der zum Katholizismus konvertiert ist. Thomas Fleiner hatte in Zürich studiert und dissertiert. Als er Professor Werner Kägi, seinen Doktorvater, fragte, er würde gerne habilitieren, sagte dieser: „Sie können das als Katholik in Zürich nicht machen.“ Thomas Fleiner geht in der Folge nach Freiburg, habilitiert sich dort und wird Privatdozent und Professor. Man muss die Studenten durch liberal und demokratisch denkende Professoren ausbilden. Mit dem an der Universität erworbenen liberalen und demokratischen Geist tragen sie den Staat mit. In der Universität Zürich sagte man gerne, sie sei zwar erst 1833 gegründet worden, in Europa aber die erste Universität gewesen, die nicht die Kirche oder ein Monarch gegründet hat, sondern eine Republik. Die Aussage trifft zu, aber es waren Kadenschmieden für die neue liberale und vom Protestantismus geprägte Republik. Die Universitäten waren zunächst, verständlicherweise, nicht objektive Lehranstalten, um die Wahrheit zu erforschen. Nein, das waren Ausbildungsstätten, um eine Beamtenchaft zu erhalten, die der Republik dient. Die Schweizer Studenten, die in Italien, Frankreich und Deutschland studiert hatten, wurden durch Monarchien geprägt und besaßen deshalb einen „falschen“ politischen Geist. Diese nichtdemokratische Ausbildung der Schweizer Studenten wollte man nicht mehr, das war die eigentliche Ursache für die Gründung der schweizerischen Universitäten.

Johannes Burkhardt: Als Frühneuzeitler bin ich jetzt sehr verwirrt, denn nach meinem Geschichtsbild war das ja alles nicht prinzipiell anders in der Frühen Neuzeit und damit kein nachträgliches Verfassungsoktroi im 19. Jahrhundert. In den Berner Quellenheften, in denen der Westfälische Friede, eine der ersten deutsch-lateinischen Editionen aus den 1950er Jahren, die man bequemlicherweise immer noch gerne benutzt, wird der Schweizer Artikel, die Basler Exemption vom Reichskammergericht, im Anhang eigens besprochen, mit Literatur dafür oder dagegen, ob das bedeutet, dass die Schweiz ein Staat wird wie gleichzeitig die Niederlande. Denn es ist ja eine Zeit der Staatsbildungen. Einige von diesen Forschern sagen nun, das ist sozusagen aus Versehen passiert, weil es gar nicht mit dieser Absicht gemacht ist. Sie wollten nur nicht zahlen fürs Reichskammergericht. Andere sagen nein, nein, das ist aber daraus geworden. Wiederum andere sagen nein, das ist doch alles schon viel früher geschehen, schon seit dem 16. Jahrhundert. Im Grunde haben sie sich ja vom Reich getrennt und damit praktisch Staatlichkeit, Eigenstaatlichkeit ausgebildet und sie haben ja auch untereinander kooperiert in der Zeit, wenn sie nicht gerade Religionskriege geführt haben. Da gibt es ja die Kappelerkriege im 16. Jahrhundert, dann die bei uns weniger bekannten Villmergerkriege am Anfang des 18. Jahrhunderts noch einmal. Aber jeder Krieg, jeder Religionskrieg muss ja auch wieder mit Frieden enden, also gibt es ja auch die Kappeler Friedensschlüsse und die Villmerger Friedensschlüsse, die aber doch nicht internationale Friedensschlüsse sind, sondern offenbar Wiedervereinigungen innerhalb eines Bundes, der sich zusammengehörig gefühlt hat. Ich weiß auch, dass es zum Beispiel in den Reichstagsakten nach

1648 Briefe an die Schweizer gibt, sie möchten uns als nahverwandte Nachbarn doch bitte bei der Abwehr der Franzosen helfen. Damit werden sie auch als Einheit bereits angesprochen. Also, da bin ich jetzt etwas durcheinander: Spielt denn tatsächlich – es gibt nicht das Dokument, das das festhält, aber das gibt es bei vielen Staatsbildungen nicht in der Frühen Neuzeit, da gilt auch Gewohnheitsrecht usw. –, wenn im 19. Jahrhundert darüber diskutiert wird, diese Vergangenheit überhaupt keine Rolle? Tschudi zum Beispiel hat ja bereits Tell im 16. Jahrhundert, wenn ich mich recht erinnere, aufgebaut, auch als einheitsstiftende Leitfigur. Und Silvia Serena Tschopp, eine Kollegin bei uns in Augsburg, hat mal einen Vortrag gehalten über die Pfadabhängigkeit der Schweizer Entwicklung für eine bestimmte Form der Demokratie. Da geht sie auch bis ins 16. Jahrhundert zurück. Spielt diese Tradition denn gar keine Rolle im 19. Jahrhundert? Mussten die Schweizer wirklich von außen zur Einheit gezwungen werden?

Andreas Kley: Nur ganz kurz. Sie möchten ja sicher mal zum Essen. Selbstverständlich spielt das eine Rolle, jene Zeit. Aber ich beziehe mich jetzt in meinen Aussagen praktisch auf die ganze Thematik der Verfassungsgebung. Wenn man die Flugschriften, Kampfschriften und die parlamentarischen Debatten, die protokolliert sind, anschaut, erscheinen sie vergangenheitsarm. Die Vergangenheit spielt praktisch keine Rolle. Es gibt nur sanfte Andeutungen, dass man einiges nicht mehr will, aber es ist keine Vergangenheitsarbeit geleistet worden. Diese Debatten sind ab 1830 betreffend die neuen Verfassungen geführt worden. Ein Thema ist es zweifellos schon gewesen. Der Zweite Villmergerkrieg hat in der Konsequenz die Eidgenossenschaft lahmgelegt. Die Katholiken sind unterlegen und haben ihre Mehrheitsposition verloren. Die Folge dieser Situation war eine allgemeine gegenseitige Gleichgültigkeit. Man hat sich nicht mehr miteinander beschäftigt. Mit der Folge, dass 1798 die Franzosen gekommen sind. Dem stand kein Wille entgegen.

Matthias Pape: Ich möchte an die Bemerkungen von Frau Garnier und Herrn Burkhardt anknüpfen und das Argument der Nationalitätsbildung in der Schweiz durch patriotische Geschichtsschreibung seit den 1770er Jahren unterstützen und an ein berühmtes Werk erinnern, an Johannes von Müllers „Geschichten Schweizerischer Eidgenossenschaft“. Das Werk ist in der Schweiz und dann auch in Deutschland in mehreren Bänden seit 1786 erschienen. Das Werk hat durch seine Rhetorik und die zündenden Vorreden den Schweizer Patriotismus und in napoleonischer Zeit den deutschen Patriotismus gestärkt. Ich habe das in meiner Dissertation näher dargestellt. Müllers Werk hat in der Schweiz ganz stark national integrierend gewirkt. Müller hat in seiner Schweizer Geschichte den Aegidius Tschudi verarbeitet und das Gründungsjahr 1291 und den Wilhelm Tell-Mythos wie kein anderer Geschichtsschreiber förmlich sakralisiert. Und dieses Werk hat tief in das 19. Jahrhundert eingewirkt. Cotta druckte die Neuauflage von Müllers Sämtlichen Werken in 40 Bänden in den 1830er Jahren. Das ist eine Geschichtsschreibung, die vom späten 18. bis ins mittlere 19. Jahrhundert hinein große Wirkung entfaltet hat und die – wenn ich die Literatur richtig gelesen habe – das Zusammengehörigkeitsgefühl der Kan-

tone gestärkt hat. Also gibt es, meine ich, das Element einer Geschichtsschreibung, die in der Schweiz national integrierend gewirkt hat.

Andreas Kley: Ich kann nur unterstützen, was Sie sagen. Man sieht das in der historischen Rechtsschule in der Schweiz. Es gibt zahlreiche Werke aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu den einzelnen Kantonen, etwa zu Luzern, Glarus und Zürich. Sie beziehen sich exakt auf diese patriotische Geschichtsschreibung. Es gibt auch eine ganze Reihe derartiger Werke aus dem 16. Jahrhundert, etwa Erdbeschreibungen und Landschaftsbeschreibungen der Schweiz. Diese werden in den Werken der historischen Rechtsschule verarbeitet, ganz im Sinne des organischen Wachstums der staatlichen Rechtsordnung. Auf jeden Fall spielt das eine Rolle und mündet in der patriotischen Bewegung, die von der Aufklärungsseite herkommt. Historische Rechtsschule und liberale Aufklärungsideen unterstützen sich am Ende gegenseitig.

Ferdinand Kramer: Meine Frage bezieht sich nochmal auf die Diskussion um den Bund und zwar in Verbindung mit Fragen der Macht. Werden denn Fragen der Macht parallel mitdiskutiert? Faktisch bedeutet ja ein System des föderalen Bundes auch Diversifizierung von Macht. Und wenn wir auf das Europa dieser Epoche schauen, dann können wir eine gewaltige Machtverlagerung über Mediatisierungs- und Säkularisationsprozesse in die Zentren der künftigen Nationalstaaten bzw. der verbleibenden oder neuen Staaten erkennen. Die Schweiz geht da ja offensichtlich einen anderen Weg. Die Diversifizierung von Macht spielt da eine größere Bedeutung. Deswegen würde mich interessieren, ob da Macht als Diskussionsfaktor eine Rolle spielte? Und dann will ich auch nach dem Verständnis von Nation fragen. In Deutschland zumal, aber auch anderen Orts, gibt es trotz des Charakters der „föderativen Nation“ diese Debatte um den Letztwert und die Sakralisierung des Nationalen bzw. des Nationalstaats. Nimmt denn das in der Schweiz ähnliche Formen an? Diese völlige Überhöhung des Nationalen und des Nationalstaats?

Andreas Kley: Die Machtfrage kommt in Form der Verwirklichung der eigenen Interessen zum Ausdruck. Macht als solche wird nicht thematisiert. Sie kommt versteckt zum Zug, indem Institutionen aufrechterhalten werden, die die eigene Machtposition stützen. So gab es 1814/15 eine Art Parteigruppe von Kantonen, die die alte Eidgenossenschaft wiedereinführen wollten. Die Machtfrage wird in der politischen Philosophie deutlich. Wenn man schaut: Rousseau macht schöne Äußerungen oder auch Montesquieu über die *république fédérative*. Beide haben die alte These behandelt, wonach nur die Monarchien fähig seien, Machtstaaten zu sein. Eine Republik könne das nicht, außer mehrere kleine Republiken bildeten selber einen Bund. In der politischen Diskussion in der Schweiz wird die Machtfrage mit Praxis unterlegt. Bei der Überdehnung des Nationalstaates oder des Nationalen kommt es zu gewaltigen, unglaublichen Überhöhungen. Und zwar, das habe ich weggelassen, findet diese im 20. Jahrhundert statt. Im Ersten Weltkrieg droht die Abspaltung der französischen Schweiz. Später, ab den 1930er Jahren, kommt als Bindemittel das Feindbild „Drittes Reich“. Von 1948 bis 1989 löste der Kommunismus den Faschismus als Feindbild ab. Die in Bildung und Wissenschaft unterbreiteten Abgrenzungsmerkmale gegen die

Feindbilder gehen bis ins Skurrile. Der Zürcher Geographielehrer an der höheren Töchterschule sowie ETH- und Universitätsdozent Emil Egli (1905–1993) machte vor dem Zweiten Weltkrieg geographisch-geistige Überlegungen, um die nationale Eigenart der Schweiz zu schützen. Egli unternahm allen Ernstes den Versuch, einen besonderen Menschentypus, den „homo alpinus helveticus“, zu identifizieren. Dabei ging er von der Hypothese aus, dass die Landschaft, welche eine menschliche Lebensgemeinschaft umgibt, Bestandteil der seelischen Substanz dieser Menschen werde. Die Konsequenzen dieser besonderen Kraft der schweizerischen Landschaft seien einschneidend: Was auf Schweizer Boden trete, werde umgewandelt. Es werde der rassischen Mischungsorder unterstellt. Man sei in der Schweiz darüber nicht erstaunt, nachdem nachgewiesen sei, dass selbst die für starr gehaltene Schädelform durch Umweltwirkung sehr rasch sich ändere. Soweit Emil Egli mit den wundersamen Einwirkungen des Schweizer Bodens auf die Menschen. Die Abgrenzung um jeden Preis endete im Jahr 1989 abrupt. Aber auch hier gibt es eine schweizerische Spezialität. Die Schweiz hat wohl als einziger Staat der Welt den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs gefeiert, und zwar mit den sogenannten Diamantfeiern. Weshalb kommt man auf diese Idee? Das sind Vorstellungen einer exzessiven Abgrenzung, die man nur schwer verstehen kann. Sie begreifen auch, dass der Verlust der Feindbilder gravierende geistige Auswirkungen hat. Die eher rechtsstehenden politischen Kräfte in der Schweiz weisen die Aufgabe des Feindbildes der Europäischen Union zu und haben – wie Sie sicher wissen – damit einen gewissen Erfolg: Der europäischste Staat in Europa, die Schweiz, ist paradoxerweise nicht Mitglied der Europäischen Union.

Anja Amend-Traut: Abgesehen von diesen eher kuriosen Elementen nochmal zurück zu einem anderen Punkt. Wir haben in dem vorangegangenen Vortrag das erste Mal über die Rechtsprechung als integratives Element nachgedacht. Welche Rolle spielt das denn für die Eidgenossenschaft? Wenn Sie da vielleicht kurz, auch wenn das wahrscheinlich ein eigenes Referat sein könnte, Stellung nehmen würden.

Andreas Kley: Die Rechtsprechung spielt eine sehr große Rolle für die Integration im 19. Jahrhundert. Und zwar wird hier ein spezieller Weg beschritten. Mit der Bundesstaatsgründung geht es zunächst darum, die großen konfessionellen Konflikte zu regulieren. Zum Beispiel bildet die Ehescheidung von konfessionsverschiedenen Personen im 19. Jahrhundert ein größeres, grundsätzliches Problem. Die Bundesverfassung von 1848 hat für diese und weitere schwierige Fragen eine spezielle Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt. Die heftigen Streitigkeiten konnte aber nicht ein Gericht entscheiden, vielmehr setzte die Verfassung das Parlament selbst als Rechtsprechungsinstanz ein. Man konnte Beschwerde an die Regierung, den Bundesrat, einlegen. Als zweite Instanz haben die beiden Parlamentskammern fungiert. Das ist damals nicht falsch gewesen, denn diese heiklen Fragen konnte nur das mächtigste, vom Volk direkt gewählte Organ entscheiden. Ab 1874 ist man darangegangen, dem neugeschaffenen ständigen Bundesgericht diese Kompetenzen allmählich zu übertragen. Die letzten Kompetenzen in verfassungsrechtlich heiklen Fragen, die den politischen Organen zustanden, wurden erst etwa 1990 von der Bundesversamm-

lung auf das Bundesgericht übertragen. Es war also ein gut hundertjähriger Prozess, der hier stattgefunden hat. Heute ist das Gericht akzeptiert. Die Rechtsprechung durch die politischen Behörden hat für diese ganz grundlegenden Fragen wichtige Arbeit geleistet und sich von Fall zu Fall vorgearbeitet.

BEIHEFTE ZU „DER STAAT“

Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte,
deutsches und europäisches öffentliches Recht

Herausgegeben von

Armin von Bogdandy,
Rolf Grawert, Oliver Lepsius, Christoph Möllers,
Fritz Ossenbühl, Walter Pauly, Barbara Stollberg-Rilinger,
Uwe Volkmann, Andreas Voßkuhle,
Rainer Wahl

Heft 27

Vom Reichsbewusstsein zum
Verfassungspatriotismus

Zusammengehörigkeit durch Rechtsregeln

Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte auf
der Zeche Zollverein (Essen) vom 17. – 19. Februar 2020

Herausgegeben von

Dieter Gosewinkel, Oliver Lepsius
und Peter Oestmann



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Vorbemerkung

Zum 19. Mal erscheint die Dokumentation der seit 1977 – in der Regel alle zwei Jahre – veranstalteten Tagungen der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in der Reihe der Beihefte der Zeitschrift „Der Staat“. Dieser Band geht auf die vom 17. bis 19. Februar 2020 in der Zeche „Zollverein“ in Essen veranstaltete Tagung zum Thema „Vom Reichsbewusstsein zum Verfassungspatriotismus. Zusammengehörigkeit durch Rechtsregeln“ zurück und enthält sämtliche dort gehaltenen Vorträge, die die Autorinnen und Autoren für den Druck überarbeitet und mit Fußnoten versehen haben. Abgedruckt werden auch die Aussprachen zu den einzelnen Vorträgen. Die Tagung fand noch in unbeschwerter Präsenz und in maskenlosem wissenschaftlichen Austausch statt, bevor kurz danach die massiven Corona-Beschränkungen persönliche Begegnungen weitgehend zum Erliegen brachten.

Wir danken den Autorinnen und Autoren für die gute Zusammenarbeit bei der Drucklegung dieses Bandes. Außerdem danken wir Anna Katzy-Reinshagen (Berlin) sowie Vanessa Breiholz, Martina Pohlkötter und Marianna Strauch (Münster) für ihre Mithilfe bei den redaktionellen Arbeiten zur Herstellung der Druckfassungen der mitgeschnittenen Diskussionen. Dem Herausbergremium von „Der Staat“ ist für die Aufnahme der Dokumentationen der Tagungen der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in ihre Beihefte-Reihe ebenso vielmals Dank zu sagen wie dem Verlag Duncker & Humblot für die Drucklegung.

Berlin und Münster,
im Januar 2021

*Dieter Gosewinkel, Oliver Lepsius,
Peter Oestmann*

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohstadt
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0720-6828
ISBN 978-3-428-18323-4 (Print)
ISBN 978-3-428-58323-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

<i>Ferdinand Kramer</i>	
Vom Rechtsbewusstsein zum Verfassungspatriotismus. Zusammengehörigkeit durch Rechtsregeln. Staatsbildung durch Verfassungsgebung in Bayern	9
Diskussion	27
<i>Monika Wienfort</i>	
Staatsbildung ohne Verfassung: Preußen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts	39
Diskussion	56
<i>Andreas Kley und Tim Segessemann</i>	
Konstitutionalisierung zwischen lokaler Macht und bündischem Anspruch: Schweiz	67
Diskussion	95
<i>Karl Ubl</i>	
Maurinus gegen die Agenten des Fiskus. Die Lex Salica in einem Prozess um Freiheit aus der Zeit Ludwigs des Frommen	105
Diskussion	125
<i>Claudia Garnier</i>	
Zugehörigkeit(en) und rituelles Handeln: Die Stiftung der mittelalterlichen Stadtgemeinschaft durch Eide	135
Diskussion	156
<i>Georg Schmidt</i>	
Vaterlandsliebe und Verfassungspatriotismus im frühneuzeitlichen Deutschland	165
Diskussion	188
<i>Anja Amend-Traut</i>	
Reichsverband als Rechtsverband	197
Diskussion	226
<i>Florian Meinel</i>	
„Verfassungsfeinde“. Zur Herausbildung einer politischen Formel in der Zwischenkriegszeit	243
Diskussion	264
Abschlussdiskussion	273

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Redner	287
Vereinigung für Verfassungsgeschichte	289
Verzeichnis der Mitglieder	293