

Zeitschrift: Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Band: 99 (2019)
Heft: 1069

Artikel: Die Geburtshelfer der Verfassung
Autor: Grob, Ronnie / Holenstein, Rolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-868738>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.03.2025

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

Die Geburtshelfer der Verfassung

In gerade mal 31 Sitzungstagen hat eine 23köpfige Kommission die Schweizer Bundesverfassung von 1848 erarbeitet. Rolf Holenstein hat ihre Privatprotokolle studiert.

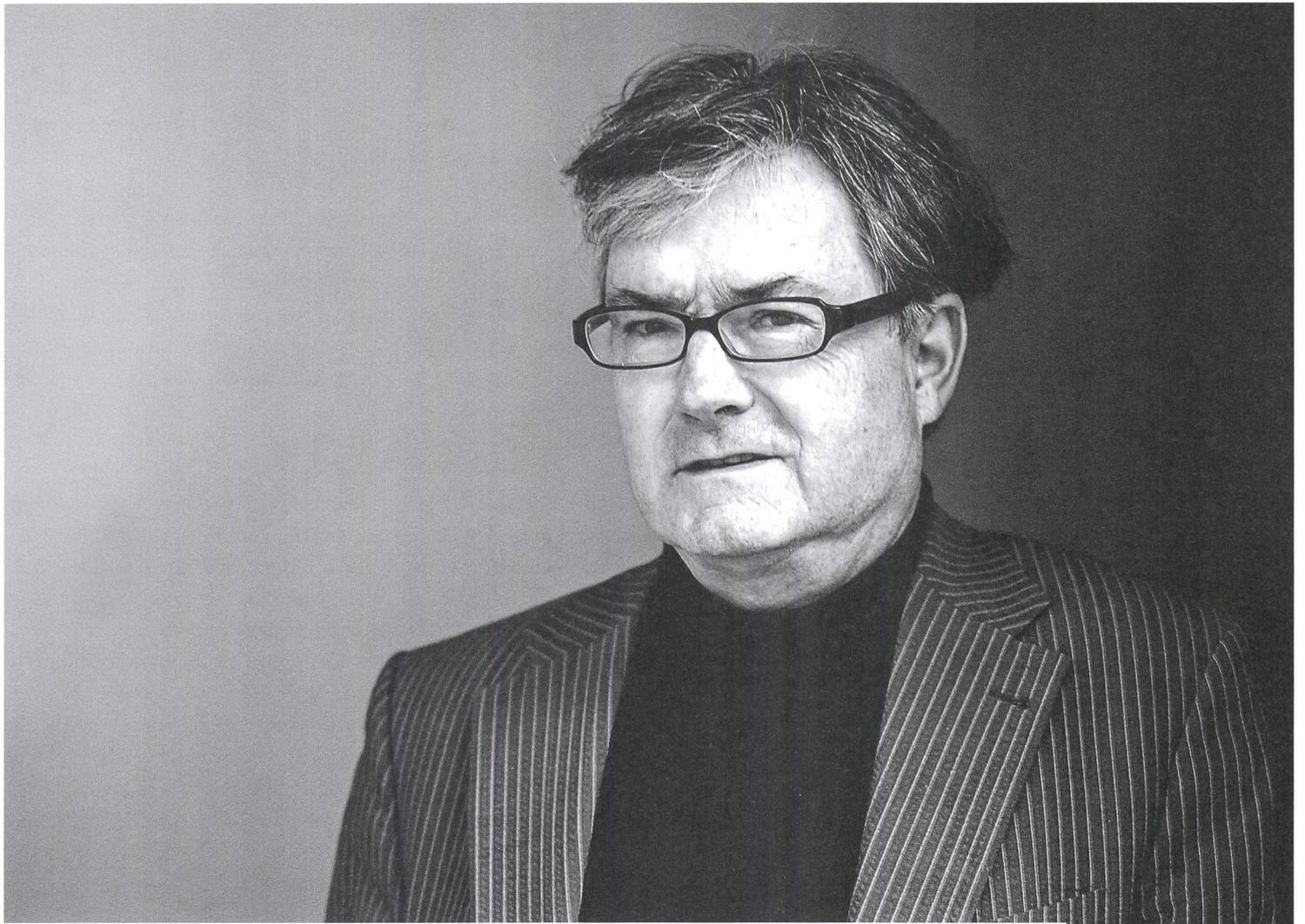
Ronnie Grob trifft Rolf Holenstein

Herr Holenstein, 16 der 23 Mitglieder der Kommission zur Ausarbeitung der Schweizer Bundesverfassung von 1848 haben täglich Protokoll geführt oder geheime Kommentare, Berichte und Analysen an ihre Regierungen geschickt. Sie haben all dieses Material ausgewertet und in Ihrem Buch «Stunde Null» aufgearbeitet. Wie aufwendig war das?

Ich habe dazu ein gutes Tausend handschriftlich beschriebener Seiten ausgewertet, das war natürlich aufwendig. Auf das einschlägige Forschungsfeld bin ich bei den Recherchen für meine Biografie über Ulrich Ochsenbein gestossen. Damals hatte die Forschung zwar Kenntnis von der Existenz zweier dieser Privatprotokolle, jener der Kommissionsmitglieder Jonas Furrer (ZH) und Friedrich Frey-Herosé (AG), aber sie machte nicht viel daraus. Man hätte sie schon längst transkribieren, edieren und der politischen Öffentlichkeit zugänglich machen müssen. Als mir das klar wurde, habe ich die beiden Protokolle transkribiert und dann – eigentlich eine naheliegende Idee, wenn man sie einmal hat – in den Staatsarchiven der Kantone nachgeprüft, ob auch noch andere Kommissionsmitglieder Protokoll geführt haben. Und siehe da: 14 weitere haben auch Protokoll geführt! Da fühlt man sich dann ein bisschen wie ein Goldsucher, der jeden Tag Nuggets findet.

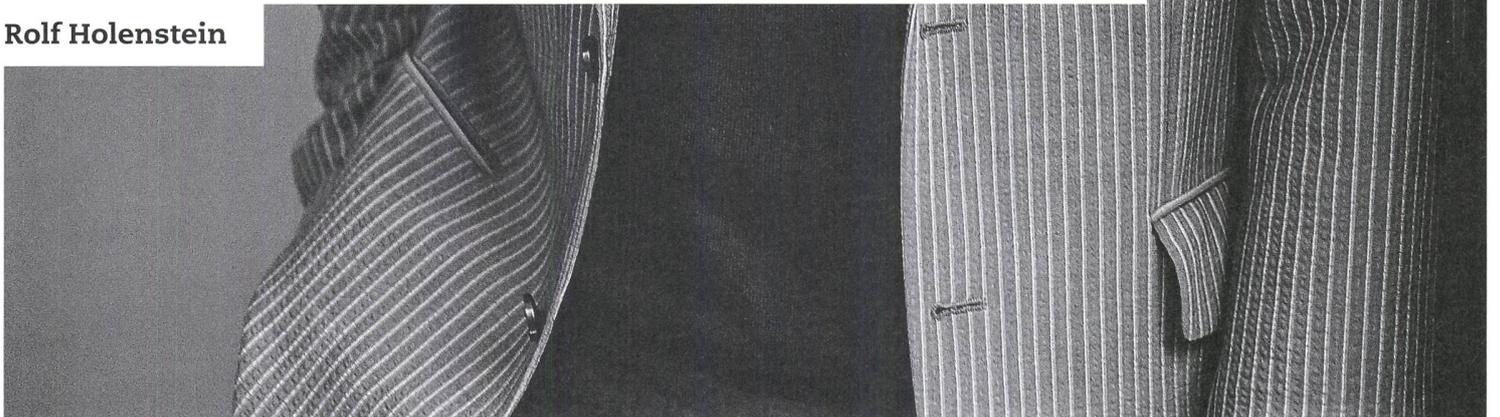
Warum sind diese Privatprotokolle wichtig?

Das offizielle Protokoll der Revisionskommission, das es ja auch gibt, bleibt abstrakt. Es schweigt sich darüber aus, wer was gesagt hat, und lässt so keinerlei politische Dynamik erkennen. Nur anhand der Privatprotokolle kann die zentrale Frage beantwortet werden, auf welchen Wegen die Bundesrevisionskommission in nur gerade 31 Sitzungstagen die epochale demokratische Verfassung von 1848 erarbeiten konnte – epochal auch in dem Sinn, dass sich gleichzeitig fast alle europäischen Staaten zu demokratisieren versuchten und kläglich scheiterten.



«Entstanden ist die Bundesverfassung
inmitten eines Europas in Flammen:
Revolutionen in Italien, im Deutschen
Bund, in Österreich machten aus
gescheiterten Revolutionären Flüchtlinge,
die Schutz in der Schweiz suchten.»

Rolf Hostenstein



Rolf Hostenstein, fotografiert von Tom Haller / Echtzeit Verlag.

Reden wir über einzelne prägende Mitglieder der Verfassungsrevisionskommission: Den grössten Einfluss schreiben Sie Ulrich Ochsenbein zu. Warum?

Zuerst aus einem institutionellen Grund: Ulrich Ochsenbein ist Anfang 1848 Regierungspräsident des Kantons Bern, Präsident des Vororts und somit Präsident der Tagsatzung. Noch wichtiger aber ist, dass er eine klare, wenn auch keine starre Vision dessen hat, was getan werden muss – in den 16 Jahren vor 1848 war die Bundesrevision Jahr für Jahr traktandiert worden in der Tagsatzung, ohne, dass es je zu einem Ergebnis gekommen wäre. Ochsenbein hatte den eisernen Willen, ein brauchbares Resultat zu erzielen.

Wer ist neben ihm zu nennen?

Erstaunlich ist, dass die nominellen Schwergewichte Jonas Furrer (ZH), Friedrich Frey-Herosé (AG) und Henri Druey (VD) in der Revisionskommission eher wirkungslos bleiben. Einfluss dagegen haben Wilhelm Mathias Naeff (SG), Josef Munzinger (SO) und Melchior Diethelm (SZ), wobei letzterer eine wichtige Rolle spielt für den Durchbruch des Zweikammersystems, wie wir es heute kennen, also National- und Ständerat. Diethelm unterstützt nämlich als erster liberaler Katholik dieses Reformvorhaben, worauf

ihm fünf weitere liberale Katholiken aus den vormaligen Sonderbundskantonen folgen.

In den katholischen Kantonen waren diese liberalen Vertreter kleine Minderheiten. Hatten sie überhaupt eine demokratische Legitimation? Die katholisch-konservativen Kantone waren zu dieser Zeit militärisch besetzt von den Siegern des Sonderbundkriegs, den Liberalen und Radikalen. Formal wurden alle Abstimmungen in den von den Kriegsgewinnern veranstalteten Landsgemeinden demokratisch vorgenommen. Aber das Militär stand natürlich dabei und daneben. Wie frei man da ist, kann man sich leicht vorstellen.

Bisher eher etwas übersehen scheint mir der Einfluss von Henri Druey, der den Kanton Waadt vertritt: ein brillanter, beharrlicher, aber auch sprunghafter Intellektueller, der sich stark für die direkte Demokratie einsetzt. Sie nennen ihn einen der bemerkenswertesten Staatsmänner der modernen Schweiz. Wie ist er politisch zu verorten?

Henri Druey strebte damals schon ein Recht auf Arbeit an, die vollständige Gleichstellung von Mann und Frau, ich würde ihn als pragmatischen Linken einstufen. Den Liberalismus hielt er für eine notwendige, aber negative Kraft: Er zerstöre zwar zu Recht alles, was überständig sei, es fehle ihm aber die soziale Dimen-

Anzeige



Anchoring Effect



Framing



Sunk Cost Fallacy



Cashless Effect



Present Bias



Choice Overload



Status Quo Bias



Gambler's Fallacy



Loss Aversion



Decoy Effect

Sollten Sie sich mit Verhaltensökonomie beschäftigen? Nur wenn Sie Ihren Unternehmenserfolg erhöhen wollen.

Eine Studie des Marktforschungsinstituts Gallup zeigt: Unternehmen, welche die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie (Behavioral Economics) nutzen, verzeichnen ein 85% höheres Umsatzwachstum und einen 25% höheren Gewinn als die Konkurrenz. Das erstaunt nicht, denn die Verhaltensökonomie untersucht, wie Menschen Entscheidungen treffen. Und was anderes sind der Kauf eines Produkts oder die Nutzung einer Dienstleistung als eine Entscheidung?

Setzen auch Sie auf die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie. Und verschaffen Sie Ihrem Unternehmen so einen klaren strategischen Vorteil. Wir freuen uns auf das Gespräch mit Ihnen.

sion. Mit Sicherheit war er der wichtigste Vertreter der Romandie in der Kommission.

Zurück zur Vision von Ulrich Ochsenbein: Was strebte er an?

Er sucht den historischen Kompromiss zwischen den extremen Zentralisten, die einen einkammerigen Zentralstaat mit Auflösung der Kantone anstreben, und den extremen Föderalisten, die den Staatenbund von 1815 und damit für alle Kantone das gleiche Stimmgewicht beibehalten wollen. Für Ochsenbein muss die Lösung in Richtung Zweikammerparlament nach amerikanischer Machart gesucht werden. Zu Beginn der Verhandlungen in der Revisionskommission, im Februar 1848, wird diese Lösung in der Kommission nur noch vom Genfer Mitglied vertreten. Für die Evolution der Meinungen in Richtung Zweikammersystem ist Ochsenbein zu einem grossen Teil verantwortlich, denn er hat Mehrheiten dafür gesucht und am Ende auch gefunden.

Was hat die Schweiz Ulrich Ochsenbein weiter zu verdanken?

Die Wohlfahrt als Bundeszweck. Die Volksinitiative zur Totalrevision der Bundesverfassung. Die Niederlassungsfreiheit (von der die Juden, gegen Ochsenbeins Widerstand, ausgenommen werden). Das Bundesmonopol der Aussenpolitik. Die Kompetenz des Bundes, Infrastrukturen zu errichten – so zum Beispiel die Bundeskompetenz zur Errichtung einer Hochschule, der späteren ETH. Allerdings darf man sich bei all dem keine Ochsenbein'schen Alleingänge vorstellen. Bei der Hochschulfrage zum Beispiel sind nebst Ochsenbein die Herren Bussard (FR), Druet (VD) und Jenny (GL) führend. Dass er die entscheidende Persönlichkeit war bei der Gründung des Bundesstaates von 1848, das freilich steht heute fest. Und nicht weniger fest steht die Bedeutung dieser Gründung: Bis 1875 war die Schweiz der einzige demokratische Staat in Kontinentaleuropa. Erst dann folgte Frankreich nach.

Wenn Ochsenbein derart zentral ist für unseren Bundesstaat:

Weshalb blieb er denn über so viele Jahre hinweg von der Geschichtsschreibung mehr oder weniger unbeachtet?

Ochsenbein wird 1848 zu einem der ersten sieben Bundesräte gewählt und bleibt sechs Jahre im Amt. Bei der Bundesratserneuerungswahl von 1854 wird er abgewählt. Er erhält die Quittung der Ultraradikalen um den späteren Berner Bundesrat Jakob Stämpfli für seine in der ganzen Deutschschweiz hochangesehene und unterstützte Politik im Jahr 1848. Die radikalen Ultras kämpften 1848 für einen Einkammerstaat unter Auflösung der Kantone und für eine Interventionspolitik nach aussen mit dem unrealistisch-gefährlichen Ziel, den 1848er-Revolutionen in den europäischen Staaten mit eidgenössischen Truppen zum Sieg zu verhelfen. Für sie war Ochsenbein der Mann, der den Erfolg der europäischen Revolutionen und eine wirklich ideale neue Schweiz verhindert hat. Er musste weg. In der Folge mässigt sich der bernische Ultraradikalismus, und es bleiben die Radikalen zusammen mit den Liberalen bis zum Ende des 19. Jahrhunderts allein an der Macht

und bilden den Freisinn, der sich später in der Partei der FDP manifestiert. Erst 1891 wird mit Josef Zemp der erste nicht radikal-liberale Bundesrat gewählt.

Und Ochsenbein?

Nach seiner Abwahl steht seine Familie (zwei Erwachsene, acht Kinder) ohne Einkommen da, es gab damals ja weder eine Pension noch eine AHV. In seiner misslichen Situation denkt Ochsenbein daran, mit seiner Familie in die USA auszuwandern. Dann aber wird er zum Brigadegeneral ernannt – aber nicht etwa von der Schweiz, sondern von Frankreich! Das behebt seine finanzielle Misere, schadet aber seinem Ruf natürlich enorm.

Was für eine Story: Der Vater des modernen Schweizer Bundesstaats zieht für Frankreich in den Krieg! Was war der Auslöser, dass Sie die Ochsenbein-Biografie überhaupt geschrieben haben?

Der Anlass war 2003 die Abwahl von Ruth Metzler als Bundesrätin. Ich wollte wissen, welche Bundesräte sonst noch abgewählt wurden, und der erste von ihnen war eben Ulrich Ochsenbein. Sein doch recht eigenartiger Lebenslauf frappte mich. Eigentlich wollte ich nur einen etwas längeren Zeitungsartikel schreiben und fuhr deshalb nach Nidau, wo Ochsenbein lange gewohnt hatte. Dort stiess ich auf viele Ungereimtheiten in den verfügbaren Quellen, vor allem in einer Berner Dissertation von 1917/18, in der es Quellenangaben gibt, deren Quellen gar nicht existieren.

1848 waren Jakob Stämpfli 28, Alfred Escher 29, Ulrich Ochsenbein 37 und Jonas Furrer 43 Jahre alt. Wie sehr wurde der frühe Schweizer Bundesstaat von jungen Männern geprägt?

Das sind natürlich alles jugendliche, reformfreudige Männer. Das Durchschnittsalter der Revisionskommission war aber 46, also nicht besonders tief für diese Zeit.

Sie schreiben: «Die Schweiz von 1848 war ein bürgerliches Land.

Also konstruierte man eine bürgerliche und keine aristokratische Republik, auch keine sozialistische, eine Monarchie schon gar nicht.»

Was ist das Vermächtnis der Revisionskommission?

Sie hat einen liberalen Staat gegründet, der das freie Wirtschaften erlaubt. Und während seither viele andere Länder wieder verschwunden sind, besteht die Schweiz noch immer. Gemessen an der schwierigen Ausgangslage haben sie es nicht schlecht gemacht – die 15 Jahre bis 1848 waren ja geprägt von Bürgerkriegen: Die gewaltsame Trennung der beiden Basel 1832/33 beispielsweise forderte mehr Tote als der Sonderbundskrieg 1847. Entstanden ist die Bundesverfassung inmitten eines Europas in Flammen: Revolutionen in Italien, im Deutschen Bund, in Österreich machten aus gescheiterten Revolutionären Flüchtlinge, die Schutz in der Schweiz suchten. In der Folge wurde die Schweiz ein Hort von Revolutionären aller Art, was vom Ausland stark kritisiert wurde.

«Bis 1875 war die Schweiz der einzige demokratische Staat in Kontinentaleuropa. Erst dann folgte Frankreich.»

Rolf Holenstein

Die Schweiz war nach 1848 das einzige Land Europas, in dem die bürgerliche Revolution – legal oder scheinlegal durchgeführt – nachhaltig und bis heute geglückt ist. Kann man das so sagen?

Nicht durchgängig – denken Sie an die erst später gewährte Judenemanzipation oder das Frauenstimmrecht –, aber im Wesentlichen: Ja. Aber das kommt nicht aus dem Nichts. Die ersten vollständig ausgebildeten Demokratien Europas sind schon seit 1831 Kantone wie Thurgau oder St. Gallen. Jeder dieser Kantone ist für sich eine Republik, während der Souverän überall in Europa stets ein Monarch ist. Das Thurgauer Volk etwa ist im Grossen Rat bereits recht gut repräsentiert, der Wandel zum demokratischen Bundesstaat ist also keine grosse Veränderung. Ein riesiger Schritt dagegen ist der Übergang von einer Monarchie zu einer demokratischen Regierung.

Unser Autor David Dürr schrieb mal für uns, es seien just die «Liberalen» gewesen, die im Jahr 1848 «mit einem völkerrechtswidrigen Staatsstreich von oben – mit Mehrheitsbeschluss statt Einstimmigkeit – die Regierungsmacht über das gesamte Territorium der Schweiz an sich rissen. Als Vorwand diente der Umstand, dass sich einige katholisch geprägte Kantone die Freiheit herausgenommen hatten, sich auf freiwilliger Basis zu einem Verteidigungssonderbund zusammenzuschliessen.» Sehen Sie das auch so?

Aus meiner Sicht kann man vor allem den Punkt der Völkerrechtswidrigkeit nicht wirklich so sehen. Das Völkerrecht der Ordnung von 1815 basiert auf der damals verehrten göttlichen Ordnung, dem monarchischen Prinzip, und ist mit dem aufklärerischen Prinzip der Volkssouveränität nicht kompatibel. Im Völkerrecht von 1815 ist das Entstehen einer Demokratie völkerrechtskonform unmöglich – jeder Übergang zu einer Demokratie wäre völkerrechtswidrig gewesen. Genau deshalb musste die Demokratie per Revolution erkämpft werden.

Für den demokratisch organisierten Schweizer Bundesstaat gab es kein existierendes europäisches Vorbild. Wie wichtig waren andere Vorbilder?

Die Experimente der Französischen Revolution mit der Demokratie lieferten eine Menge brauchbarer Elemente, aber kein brauchbares Modell. Das direkteste Vorbild sind die Vereinigten Staaten mit ihrem Zweikammersystem. Allerdings haben die Schweizer Verfassungsmacher von 1848 das amerikanische Modell nicht einfach übernommen, sondern modifiziert und an die schweizerischen Verhältnisse angepasst, zum Beispiel mittels einer völlig anders ausgestalteten Exekutive und mit dem Resultat eines gänzlich anderen Gleichgewichts der Staatsgewalten.

In «Stunde Null» widmen Sie sich auch den intellektuellen Ideengebern der bürgerlichen Revolution in der Schweiz, zum Beispiel Jean-Jacques Burlamaqui.

Jean-Jacques Burlamaqui, geboren 1694, gestorben 1748, war zu seiner Zeit einer der bedeutendsten Naturrechtsphilosophen und Staatstheoretiker weltweit. Später wurde er vergessen oder vergessen gemacht, vor allem im eigenen Land. Das sah man gut im Jahr 2011: Die amerikanische Aussenministerin Hillary Clinton war in Bern zu Gast und sagte «im Namen von Präsident Obama» diesen Satz: «Die amerikanischen Staatsgründer waren durch die Ideen und Werte von frühen Schweizer Philosophen wie Jean-Jacques Burlamaqui inspiriert.» Der damalige Nationalrat Andreas Gross steuert dazu die Anekdote bei, dass wohl keiner der «253 Bundeshausinsassen (200 Nationalräte, 46 Ständeräte, 7 Bundesräte) – der Schreibende inbegriffen – von Burlamaqui auch nur ein Wort gehört hat».

Und Sie?

Was mich selber betrifft, so war das nicht anders. Aber es machte

mir Beine, und ich stellte Forschungen an. Es zeigte sich zum Beispiel, dass die berühmte *Pursuit of Happiness*, das Streben nach Glück als Menschenrecht, wie es in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 formuliert ist, direkt von Burlamaqui kommt, ja sogar der Begriff *droits de l'homme*, Menschenrechte, stammt von ihm. Ebenso das griffige Widerstandsrecht, das die Amerikaner im Unabhängigkeitskampf gegen die Briten in Stellung bringen. Und dann hat Burlamaqui, noch vor Montesquieu, eine umfassende Theorie des politischen Kräftegleichgewichts entwickelt – die heute geläufigen dazugehörigen politischen Begriffe «balance of power» oder «checks and balances» gehen von der englischen Version seiner Werke aus. Und schliesslich hat Burlamaqui als erster eine komplette Theorie der geschriebenen Verfassung vorgelegt. Eine Beschäftigung mit ihm lohnt sich auf jeden Fall.

Die Bundesverfassung ist eine lebendige. Es sind darin aber auch Forderungen festgehalten, die nie umgesetzt wurden. Brauchen wir ein Verfassungsgericht?

Das hat man sich schon 1848 gefragt und die Frage mit «Nein» beantwortet, weil man die Befürchtung hatte, eine die Gewaltentrennung verletzende legiferierende Instanz zu schaffen. Im Kommissionsprotokoll steht dieser Satz: «... daher könnte es leicht sich ereignen, dass nach und nach durch die Gerichtspraxis der Missbrauch entstände, dass solche Fragen an das Gericht gebracht und von diesem entschieden würden, welche ihrem Wesen nach in den Geschäftsbezirk der Bundesversammlung gehörten.» Es handelt sich also offensichtlich um ein echtes Problem, das eine Lösung braucht. Diese Lösung könnte in einer Analogie zu den zwei Parlamentskammern liegen: dass nämlich in kritischen Fällen ein Prozedere zu eröffnen wäre, in dem sich das Parlament und das Gericht in einem Differenzbereinungsverfahren einigen müssten, also konkret vielleicht ein Ausschuss der Bundesversammlung mit dem Bundesgericht.

1848 wandelte sich die Schweiz von einer Eidgenossenschaft der Kantone zu einem Bundesstaat. Wenn wir nun auf die Europäische Union blicken, steht dort der Schritt vom Staatenbund zum Bundesstaat noch aus. Kommt der noch?

Ich bin kein Prophet, es könnte aber sein, dass sich Europa gegenwärtig in einem Prozess befindet, der diese Frage entscheidet. In zehn, zwanzig Jahren wissen wir mehr darüber.

Ist der Schritt der Schweiz von 1848 überhaupt vergleichbar mit der heutigen Situation in Europa? Die Personenfreizügigkeit etwa hat die Europäische Union ja bereits durchgesetzt, selbst die Schweiz hat sich dem Schengen-Agreement angeschlossen.

Die Probleme liegen in der Unfertigkeit der EU-Konstruktion und auch im Ungleichgewicht: Trotz formaler Einstimmigkeit der Beschlüsse bestimmen ja vor allem Deutschland und Frankreich die Ausrichtung der Union. Als man diesen Einigungsprozess mit der Kohle- und Stahlunion einleitete, wollte man ja vor allem die Ein-

bindung von Deutschland erreichen – und nicht ein informelles Übergewicht.

Bezüglich der Suche nach einem EU-Verfassungsmodell zitieren Sie auch den ehemaligen deutschen Aussenminister Joschka Fischer: «Es gibt ein solches Modell, und zwar in Europa – es ist die Schweiz.» Sollte sich die EU die Schweiz als Vorbild nehmen?

Ich würde eher vom staatstheoretisch einzig denkbaren universalen Modell für freiwillige, also nicht erzwungene Zusammenschlüsse demokratischer Staaten sprechen. Dieses Modell ist der Zweikammerstaat mit gleichberechtigten Kammern, insofern ist schon Schweizerisches da. Seine Stringenz besteht in seinem Prinzipienfundament aller machtgetriebenen Verfassungspragmatismen. Zwei miteinander verbundene Prinzipien bilden dabei die Grundlage: das universalistisch-naturrechtliche Kopffzahlprinzip für die Abgeordnetenversammlung und das historische (Staats-)Vertragsprinzip, bei dem die Kontrahenten, also die Einzelstaaten, einen Pakt Gleichberechtigter schliessen und dabei Identität und politische Gleichheit behalten und bewahren. Von grösster Bedeutung ist dabei die Machtgleichheit aller Staaten in der Staatenversammlung. Wenn man keine Einheitseuropäerinnen oder -europäer schaffen will, wenn fortdauernde Identität der Teilstaaten angestrebt wird, wenn die Entwicklung ihrer Persönlichkeit und ihres Kooperationswillens das Ziel ist und wenn befruchtende kulturelle und ökonomische Vielfalt erhalten bleiben soll, muss die Würde der Gleichheit sakrosankt bleiben. Gültige Beschlüsse erfordern die Zustimmung beider Kammern. Also für die EU: europäisches Parlament als Abgeordnetenversammlung wie jetzt (705 Abgeordnete, gewählt nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität), neu eine Staatenversammlung (26 oder 27 Staaten mit je gleich vielen und ohne Instruktionen stimmenden Vertretern). Gültige Beschlüsse erfordern die Zustimmung beider Kammern. Sodann eine durch die Legislative bestimmte Exekutive und eine Judikative.

Ist direkte Demokratie in einem monarchisch geprägten Resteuropa überhaupt denkbar?

In einem Europa, in dem die Schulbildung ständig steigt, sollte man sich doch wünschen, dass die Bürger auch über Sachfragen endgültig selbst entscheiden können. Ich glaube, in fünfzig Jahren wird das eine verbreitete Haltung sein. ◀

Rolf Holenstein,

geboren 1946 in Frauenfeld, ist historiografischer Publizist. Bis 2001 war er als Redaktor, Frankreich-Korrespondent und Ressortleiter Wissen bei der «Weltwoche» tätig. Zuletzt von ihm erschienen sind «Ochsenbein» (2009) und «Stunde Null» (2018), beide im Echtzeit Verlag.

Ronnie Grob

ist Chefredaktor dieser Zeitschrift.