

2.2.8 Auf dem Weg zum Bundesstaat (1815-1848)

1815 wollten die europäischen Mächte nach ihrem Sieg über Napoleon die vorrevolutionären Verhältnisse teilweise wieder herstellen. Das geschah in der Schweiz mit dem Bundesvertrag von 1815, der den Kantonen fast vollständige Selbstverwaltung zugestand. Die Untertanenverhältnisse hingegen blieben aufgehoben. Gegen diese Verhältnisse erreichten die Liberalen eine Reihe von Verfassungsrevisionen, 1830 in den wichtigsten Kantonen, 1848 dann auf Bundesebene. Dem Bundesstaat gingen allerdings eine Phase von heftigen Auseinandersetzungen, Putschen und der letzte Bürgerkrieg der Schweiz voraus, der Sonderbundskrieg von 1847.

Der Wiener Kongress und die Restauration (1814–1830)

Die europäischen Grossmächte regelten 1814/15 am Wiener Kongress und im Pariser Frieden die europäischen Verhältnisse, wobei sie sich vom Gedanken der Restauration lenken liessen: Die Mächte sagten der Schweiz die immerwährende Neutralität zu und garantierten die Vollständigkeit und Unverletzlichkeit des erweiterten schweizerischen Territoriums.



Karikatur aus dem Jahr 1815: Pilgerfahrt zur Tagsatzung in Zürich. Bern (der Bär) wünscht sich die Rückkehr seiner Untertanen Waadt und Aargau (Affen). Ein Mann in Zürcher Kleidung weist den Weg und ein Kosake treibt den Bär an. © Historisches Museum Bern

Der Begriff „Restauration“, welcher der ganzen Epoche den Namen gab, stammt vom Berner Patrizier Karl Ludwig von Haller, der 1816 in seiner Schrift „Restauration der Staatswissenschaften“ die ideologischen Grundlagen für diese Periode legte.

Bereits beim Durchmarsch von Napoleons Gegnern Ende 1813 übernahmen die vorrevolutionären Eliten die Macht in den meisten Kantonen, wo sie zum Teil die früheren Verhältnisse mit ihren sozialen und politischen Ungleichheiten wieder in Kraft setzten. Die neuen Kantone von 1803 wurden jedoch nicht wieder zu Untertanengebieten, auch wenn die früheren Herrscher dies sogar um den Preis eines Bürgerkriegs zu erzwingen suchten, so vor allem Bern gegenüber der Waadt und dem Aargau.

Im August 1815 unterzeichneten die Kantone den Bundesvertrag, der ihnen bis auf die Aussenpolitik und Teile des Wehrwesens die meisten staatlichen Kompetenzen zurückgab. Damit waren die Kantone auch wieder zuständig für Zölle, Währung und Masse, was die wirtschaftliche Entwicklung ebenso behinderte wie das Fehlen von Grundrechten, namentlich der Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit.

Während der Restauration wachten im Rahmen der „Heiligen Allianz“ auch die europäischen Grossmächte, namentlich Frankreich und Österreich, darüber, dass die alte Ordnung intakt blieb. Sie griffen vor allem bei Fragen der Pressezensur und der politischen Flüchtlinge in die inneren Verhältnisse der Schweiz ein.

Die Regeneration (1830–1848)



An einem Volkstag in Flawil (SG) wurde am 7. August 1836 gegen die ausländische Einmischung in Schweizer Angelegenheiten protestiert. © Zentralbibliothek Zürich

Die liberale Juli-Revolution von 1830, welche den französischen König Karl X. entthronte, schuf in der Schweiz Raum für einen liberalen Aufbruch, die sogenannte Regeneration. Nach Volkstagen, die zumeist in den minderberechtigten Landstädten abgehalten wurden, verabschiedeten vor allem die grossen Kantone des Mittellands neue, liberale Verfassungen. Diese führten die Gleichberechtigung aller Kantonseinwohner, die Gewaltenteilung mit repräsentativ gewählten Parlamenten sowie die Presse-, Vereins-, Versammlungs-, Handels- und Gewerbefreiheit ein.

Jetzt nahm das Vereinswesen einen grossen Aufschwung, nachdem die Befürworter eines liberalen Nationalstaats schon vorher auf diesem Weg das Zusammengehörigkeitsgefühl über die Kantons Grenzen hinweg gefördert hatten. So entstanden auf nationaler Ebene 1824 der Schweizerische Schützenverein, 1832 der Eidgenössische Turnverein, 1842 der Eidgenössische Sängerverein sowie viele gelehrte Gesellschaften und Studentenvereine.

Allerdings scheiterte 1832/33 der Versuch, den Bundesvertrag zu revidieren und eine neue Bundesverfassung einzuführen, da die Änderung des Bundesvertrags die Einstimmigkeit aller Kantone verlangte. Gegen die Revision stellten sich die konservativen Kantone, in denen die politischen Konflikte zwischen vollberechtigten und benachteiligten Bürgern auch zur Kantonsspaltung führten, so vorübergehend in Schwyz, dauerhaft 1833 in Basel.

Die liberalen Regierungen förderten vor allem das Bildungswesen, etwa durch die obligatorische Volksschule, die Errichtung von Lehrerseminaren und die Gründung von Universitäten (Zürich 1833, Bern 1834). Solche Massnahmen stiessen aber bald auf den Widerstand von vielen kirchentreuen Reformierten und Katholiken. Sie befürchteten, dass Rationalismus und Materialismus die christliche Offenbarung verdrängen würden. Nach einem von Pfarrern begleiteten Protestzug von Landbewohnern musste 1839 die liberale Regierung in Zürich einer konservativen weichen („Züriputsch“). Auch in Luzern kamen die Konservativen 1841 an die Macht.

Der Sonderbund

Die Konflikte zwischen Liberalen und Konservativen nahmen in den 1840er-Jahren schnell zu, da Extremisten auf beiden Seiten die Spannungen verschärften. Im Kern war der Konflikt politisch: Sollten die Kantone souverän bleiben oder sollte ein Nationalstaat mit umfassenden Kompetenzen geschaffen werden? Doch die Auseinandersetzung wurde zusehends im konfessionellen Bereich geführt, was es beiden Seiten erlaubte, ihre Anhänger zu mobilisieren.

Die radikalen Liberalen traten gegen die „Pfaffenherrschaft“ an und erreichten 1841 im Aargau die Aufhebung der Klöster, obwohl dies gegen den Bundesvertrag von 1815 versties. Als die „ultramontanen“ Katholiken in Luzern 1844 die Jesuiten beriefen und ihnen das höhere Bildungswesen übertrugen, reagierten viele Liberale bestürzt: Sie befürchteten, dass der Papst als ausländische Macht fortan in Luzern mitbestimme. Obwohl die Jesuitenberufung nicht verfassungswidrig war, versuchten 1844 und 1845 zwei radikale Freischarenzüge (Feldzüge von liberalen Freiwilligen ohne staatliche Erlaubnis), die Luzerner Regierung gewaltsam zu stürzen. Sie scheiterten aber in Kämpfen, die über 100 Tote forderten.

Um ihre althergebrachten Rechte besser gegen die Liberalen verteidigen zu können, schlossen sich die sieben katholisch-konservativen Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg und Wallis Ende 1845 zu einer Schutzvereinigung zusammen, dem „Sonderbund“. Dafür suchten sie auch Unterstützung bei ausländischen Mächten, namentlich bei Österreich und Frankreich. Nach Einschätzung der Liberalen versties der Sonderbund gegen den Bundesvertrag, wonach die Kantone „keine, dem allgemeinen Bund ... nachtheilige Verbindungen“ schliessen durften. Deshalb verlangten sie die Auflösung des Sonderbunds.

Es dauerte jedoch bis zum Sommer 1847, ehe sich nach Wahlen und Umstürzen in den Kantonen eine Mehrheit von zwölf Kantonen mit liberaler Regierung gebildet hatte, die an der Tagsatzung den Sonderbund für verfassungswidrig erklärte und dessen militärische Auflösung forderte. Ausserdem beschloss die liberale Mehrheit, die Revision des Bundesvertrags von 1815 in die Wege zu leiten.

Sonderbundskrieg (1847)

Der Sonderbund wurde im November 1847 nach einem kurzen Krieg aufgelöst, der mit rund 100 Toten vergleichsweise wenig Opfer forderte. General Guillaume-Henri Dufour, der Oberbefehlshaber der eidgenössischen Truppen, vermied Exzesse im Bruderkrieg und wollte den Konflikt beenden, bevor ausländische Mächte zugunsten des Sonderbunds intervenieren konnten.

Nachdem das isolierte Freiburg schon zu Beginn des Krieges kapitulieren musste, fand die entscheidende Schlacht bei Gisikon und Meierskappel im Kanton Luzern statt. Nach dem Sieg der eidgenössischen Truppen ergaben sich die übrigen Sonderbundskantone rasch.

Guillaume-Henri Dufour (1787-1875)



Reiterstandbild von General Guillaume-Henri Dufour in Genf. © EDA, Präsenz Schweiz

Guillaume-Henri Dufour ist in erster Linie wegen seiner Rolle im Sonderbundskrieg bekannt. Dufour, der Sohn eines Uhrmachers und liberalen Politikers, vollbrachte jedoch verschiedene grosse Werke. Als junger Mann war er zuständig für den Hochwasserschutz in Genf und beteiligte sich am Entwurf der ersten Genfer Hängebrücke.

Dufour war ausserdem ein begabter Mathematiker, Ingenieur und Kartograf. 1838 gründete er das Eidgenössische Büro für Topographie, aus dem das heutige Bundesamt für Landestopographie (Swisstopo) hervorging, das nach wie vor für die Landeskarten zuständig ist. 1865 wurde dank seiner Initiative die erste vollständige Schweizer Karte publiziert, die auch im Ausland Beachtung fand. Der höchste Schweizer Berg (4634 m) heisst zu Ehren des vielseitigen Generals Dufourspitze.

Dufour war 1863 auch eines der Gründungsmitglieder des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in Genf.

Die Bundesverfassung von 1848



Siegel der Bundesverfassung von 1848. © Bundesarchiv Bern

Der Sieg der Liberal-Radikalen in der Schweiz missfiel den konservativen Monarchen in Frankreich, Österreich und Preussen. Sie warnten die liberale Tagsatzungsmehrheit vor einer Änderung der Verfassung. Da die Nachbarstaaten im Februar und März 1848 jedoch selbst von liberalen und nationalen Revolutionen erfasst wurden, konnten sie sich nicht mehr in die eidgenössischen Angelegenheiten einmischen.

Die Tagsatzung nutzte diese Schwäche, um im Frühjahr 1848 die Arbeit an der neuen Bundesverfassung abzuschliessen. Nach deren Annahme durch die Tagsatzung erfolgten Abstimmungen in den Kantonen, von denen 15 ½ der neuen Verfassung zustimmten, während 6 ½ sie ablehnten, darunter die meisten früheren Sonderbundskantone. Da für eine Revision des Bundesvertrags von 1815 eigentlich Einstimmigkeit gefordert war, handelte es sich bei diesen Mehrheitsentscheidungen nach geltendem Recht um einen revolutionären Akt.

Am 12. September 1848 erklärte die Tagsatzung die Bundesverfassung für angenommen. Die Kantone hatten nun eine nationale Regierung (Bundesrat) und ein nationales Parlament (Bundesversammlung) über sich. Der Bund war vor allem für die Aussenpolitik, die Armee, Währung, Post und Zölle zuständig.

Die föderalistischen Bedenken nicht nur der Sonderbundskantone, sondern auch der gemässigten Liberalen fanden ihren Niederschlag im Zweikammersystem der Bundesversammlung nach dem Vorbild der USA: Der Nationalrat wurde in den Kantonen proportional zur Einwohnerzahl gewählt, während im Ständerat, dem eigentlichen Nachfolgeorgan der Tagsatzung, zwei Vertreter pro Kanton sass. Das allgemeine Wahlrecht galt für Männer, sofern sie Christen und nicht armengenössig waren. Der Bundesrat als Exekutive bestand aus sieben gleichberechtigten Mitgliedern, die von den beiden eidgenössischen Räten gemeinsam in der Vereinigten Bundesversammlung gewählt wurden. Der Bundespräsident als Vorsitzender des Bundesrates wurde jeweils nur für ein Jahr gewählt. Das Amt, das bis 1920 in der Regel mit dem Politischen Departement (Aussenpolitik) verbunden war, rotiert seither zumeist turnusgemäss unter den Mitgliedern des Bundesrates. Im Sinn der Gewaltenteilung entstand auch ein Bundesgericht, allerdings mit anfänglich bescheidenen Kompetenzen.

Die neue Verfassung garantierte den Bürgern die Pressefreiheit, das Vereins- und Petitionsrecht sowie die Handels- und Gewerbefreiheit, soweit die Kantone sie nicht polizeilich einschränkten. Die Niederlassungs- und die Kulturfreiheit galten vorerst nur für Christen, Juden wurde die freie Niederlassung erst 1866, die freie Religionsausübung erst 1874 gewährt.

Die Verfassung schuf die Voraussetzungen für einen einheitlichen Binnenmarkt: Einführung des Franken als nationaler Währung, Oberaufsicht des Bundes über wichtige Strassen und Brücken, Übernahme des Postwesens und der Zölle. Der Bund hob die Binnenzölle auf und vereinheitlichte die Aussenzölle, die zugleich seine wichtigste Einnahmequelle wurden und dank dem wirtschaftlichen Aufschwung stark anstiegen.

Die Bundesversammlung trat am 6. November 1848 erstmals zusammen, nachdem die Liberalen und Radikalen in den ersten Parlamentswahlen einen überwältigenden Sieg errungen hatten. Entsprechend wählten die Volksvertreter sieben Freisinnige in den Bundesrat, darunter zwei Katholiken und je einen Vertreter der französisch- und der italienischsprachigen Minderheit. Jonas Furrer wurde der erste Bundespräsident, und Bern setzte sich gegenüber Zürich und Luzern bei der Wahl zur Bundesstadt (Hauptstadt) durch.