

Der Aufbau von Infrastrukturen im jungen Bundesstaat

Staatliche und private Lösungen im föderalen Spannungsfeld (1848–1854)

Wiederkehr Sandra
von Gontenschwil (AG) und Luzern

Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde
an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg in der Schweiz

Genehmigt von der Philosophischen Fakultät auf Antrag von
PD Dr. Joseph Jung (1. Gutachter), Prof. Dr. René Pahud de Mortanges
(2. Gutachter) und Prof. Dr. Christina Späti (3. Gutachterin).
Freiburg, den 2. Juli 2018. Prof. Dr. Bernadette Charlier, Dekanin.

<https://doi.org/10.51363/unifr.lth.2024.032>

© Sandra Wiederkehr, 2018



Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Lizenz veröffentlicht
(CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Thema und Fragestellung	5
1.2	Forschungsstand und Literatur	9
1.3	Infrastrukturbegriff und -definition	12
1.4	Vorgehensweise und Quellenbasis	17
2	Historischer Kontext	21
2.1	Weg zum Bundesstaat	21
2.2	Verfassung vom 12. September 1848	27
2.3	Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Bundesstaats	39
2.4	Radikal-liberale Dominanz im Bundesstaat	43
3	Infrastrukturdebatten und -lösungen	49
3.1	Systeme der staatlichen Ordnung	49
3.1.1	Eidgenössische Räte, Bundesrat und Bundesgericht	51
3.1.2	Bundesverwaltung	57
3.1.3	Bundessitz und Räumlichkeiten	62
3.1.4	Rechtsordnung und öffentliche Sicherheit	65
3.1.5	Bundesinstitutionen als Plattform zur Austragung von Konflikten	79
3.1.6	Flüchtlingswesen als Prüfstein der neuen bundesstaatlichen Strukturen	83
3.2	Systeme der wirtschaftlichen Grundausrüstung	105
3.2.1	Zollwesen	112
3.2.2	Handelsverträge und andere Abkommen	127
3.2.3	Einführung des Schweizer Franken	130
3.2.4	Vereinheitlichung von Massen und Gewichten	137
3.2.5	Später Schutz von geistigem Eigentum	139
3.3	Systeme der sozialen Grundausrüstung	140
3.3.1	Bildungs- und Forschungsplatz Schweiz	143
3.4	Systeme der räumlichen Gestaltung und Erschließung der Kulturlandschaft	166
3.4.1	Postwesen	167
3.4.2	Telegraphenwesen	177
3.4.3	Eisenbahnwesen	188
3.4.4	Strassenwesen	204
3.5	Systeme zur Begrenzung schädigender Einflüsse und zur Beschränkung besonderer Risiken	211
3.5.1	Trockenlegung sumpfiger Gebiete und Flussmeliorationen	213

3.5.2	Schutzbauten und Aufforstungen im Hochgebirge	225
4	Beweggründe und Argumente	227
4.1	Spannungsfeld von Staat und Privatwirtschaft, Bund und Kantone	227
4.1.1	Arten bundesstaatlichen Engagements	231
4.1.2	Konzentration auf strategische Infrastrukturbereiche	237
4.1.3	Subsidiarität und Wahrung der Kräfteverhältnisse	242
4.1.4	Allmähliche Zentralisierung und Ausdehnung der Staatsaufgaben	244
4.2	Begründung bundesstaatlichen Engagements	249
4.2.1	«den Bund konsolidieren helfen»	249
4.2.2	«die Kräfte der Kantone übersteigend»	262
4.2.3	«als Beispiel zu leuchten»	262
4.3	Schnelle Konsolidierung der bundesstaatlichen Strukturen	264
4.3.1	Rückgriff auf bestehende Netzwerke	265
4.3.2	Kantonale Grundlagen und Fachleute	265
4.3.3	Wiederaufnahme und Weiterentwicklung älterer Pläne	266
5	Schlussbetrachtungen	268
6	Anhang	271
6.1	Abkürzungsverzeichnis	271
6.1.1	Abkürzungen aus dem Text	271
6.1.2	Abkürzungen aus den Quellen	273
6.2	Quellen- und Literaturverzeichnis	274
6.2.1	Archive und Bibliotheken	274
6.2.2	Quellen	275
6.2.3	Zeitungen und Zeitschriften	281
6.2.4	Nachschlagewerke	281
6.2.5	Literatur	282
6.2.6	Internetseiten (per 26. April 2024)	296

1 Einleitung

1.1 Thema und Fragestellung

Das Jahr 1848 stellt in der Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft einen Meilenstein dar: Damals trat ein moderner Bundesstaat an die Stelle des lockeren Staatenbundes. Dieser Bundesstaat bekam spezifische Aufgabengebiete zugewiesen, zu deren Bearbeitung ihm mit Bundesrat, Bundesversammlung, Bundesgericht und Bundesverwaltung eigene, von den Kantonen unabhängige Organe zur Verfügung standen. Das in der Bundesverfassung von 1848 begründete Staatswesen musste in den Jahren nach 1848 noch ausgestaltet werden, d. h. seine Organe konkretisiert und grundlegende Infrastrukturen geschaffen werden. Auf diese Weise wurde der neue Bund mit Leben erfüllt und in den Alltag der Bevölkerung gebracht.

Mit der Bundesstaatsgründung trat die Schweiz in ein neues Zeitalter ein. Ziel der Gründerväter von 1848 war es, einen modernen Staat zu errichten, um mit verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die sich immer deutlicher zeigenden Rückstände aufzuholen.¹ Wodurch zeichnete sich Mitte des 19. Jahrhunderts ein moderner Staat aus? Wie musste er konzipiert sein, um zu bestehen und konkurrenzfähig zu sein? Es stellte sich die Frage, welche Institutionen die Funktionsfähigkeit des Staates garantierten, wie die politische Macht verteilt, die Wirtschaft organisiert, das Militär strukturiert werden sollten. Damit sich die Wirtschaft entfalten konnte, mussten adäquate gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Weiter musste geklärt werden, nach welchen Grundsätzen öffentliche Güter verteilt werden sollten, wie die Grundversorgung sichergestellt und wie die dafür notwendigen Einnahmen generiert werden konnten. Solche dauerhaften Einrichtungen materieller oder institutioneller Art, die die Basis für das Funktionieren einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft darstellen, werden als Infrastrukturen bezeichnet.

In den Augen der radikal-liberalen Mehrheit in der Bundesversammlung war der Aufbau funktionsfähiger Infrastrukturen² von zentraler Bedeutung für das Bestehen und die Festigung des neuen Bundesstaates, weil sie ihn im Alltag der Bürger erfahrbar machten und legitimierten. Ein Blick auf die in den ersten Legislaturperioden von der Bundesversammlung behandelten Geschäfte zeigt, dass ein Grossteil der Vorlagen Infrastrukturfragen betraf. Die in den Jahren nach

-
- ¹ Die Wirtschaftsstrukturen der Schweiz zur Zeit der Bundesstaatsgründung waren vorindustriell. Zwar verfügte die Schweiz bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts über ein vergleichsweise gut ausgebautes Bildungswesen, jedoch fehlte das notwendige institutionelle Gefüge für eine wirtschaftliche Entwicklung. Der hohe Alphabetisierungsgrad der erwachsenen Bevölkerung – eine Voraussetzung für die schnelle Industrialisierung – konnte erst ab 1848 mit der Zentralisierung des Zoll- und Postwesens sowie der Vereinheitlichung von Währung, Massen und Gewichten seine Wirkung entfalten. Vgl. Cameron, Weltwirtschaft, S. 47.
 - ² Infrastrukturfragen hatten im 19. Jahrhundert zentrale Bedeutung. Der Begriff selbst stammt jedoch aus dem 20. Jahrhundert und ist aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussionen der heutigen Zeit kaum mehr wegzudenken. Siehe dazu Kapitel 1.3 «Infrastrukturbegriff und -definition».

1848 geführten Debatten rund um den Aufbau von Infrastrukturen weisen zahlreiche Parallelen zu gegenwärtigen Diskussionen auf und bestechen durch ihre Aktualität: Damals wie heute stellte sich die Frage nach den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sowie die Frage, wie der Bund ihm zufallende Kompetenzen wahrnehmen soll. Es wurden und werden Probleme der Finanzierung diskutiert und verschiedene Finanzierungsmodelle geprüft. Ungebrochen ist überdies das Interesse an der Frage, welche Infrastrukturleistungen von der Privatwirtschaft bereitgestellt werden können und welche eine staatliche Intervention verlangen.

Zwar wurden die Grundzüge des neuen Bundesstaates in der Verfassung von 1848 festgelegt. Damit das Staatswesen seine Tätigkeit effektiv aufnehmen und die ihm neu zufallenden Aufgaben wahrnehmen konnte, musste die Bundesgesetzgebung die Organisation der Bundesorgane und -behörden sowie deren Tätigkeitsbereiche festlegen, die Rechtsordnung vervollständigen und die Verwaltungszweige des Bundes regeln. Diese grosse Gesetzesarbeit bewältigte die Bundesversammlung in nur fünf Jahren und schloss sie mit dem Bundesgesetz über die Errichtung des Polytechnikums im Februar 1854 ab.³

Noch im Jahr 1848 hatte die Bundesversammlung die Übernahme der Kantonalposten auf Rechnung der Eidgenossenschaft beschlossen (28. November 1848), ab der darauf folgenden Sitzung erliess sie die erforderlichen Gesetze betreffend:

- *1849*: Pulverregal (30. April), Organisation des Bundesrates (16. Mai), Organisation der Postverwaltung (25. Mai), Postregal (2. Juni), Posttaxen (4. Juni), Organisation der Bundesrechtspflege (5. Juni), Verfahren bei Übertretung fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze (30. Juni), Zollwesen (30. Juni), Geschäftsreglement des Ständerates (7. Dezember), Dauer und Kosten der Niederlassungsbewilligung (10. Dezember), Volkszählung (22. Dezember), Geschäftsverkehr zwischen National- und Ständerat (22. Dezember)
- *1850*: Zollablösungsverträge mit den Kantonen (30. April), Expropriation für öffentliche Werke (1. Mai), Münzwesen (7. Mai), Militärorganisation (8. Mai), Geschäftsreglement des Nationalrates (9. Juli), Gerichtsstand für Zivilklagen von und gegen den Bund (20. November), bürgerliche Rechtsstreitigkeiten vor dem Bundesgericht (22. November), gemischte Ehen (3. Dezember), Heimatlosigkeit (3. Dezember), Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten (9. Dezember), Bundesanwalt (genannt Generalanwalt, 20. Dezember), Nationalratswahlen (21. Dezember)
- *1851*: Geldskala (9. Juli), Militärstrafrechtspflege (27. August), Bundesstrafrechtspflege (27. August), Telegraphenwesen (23. Dezember), politische und polizeiliche Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (23. Dezember), Mass und Gewicht (23. Dezember)
- *1852*: Auslieferung zwischen den Kantonen (24. Juli), Bau und Betrieb von Eisenbahnen (28. Juli), Militärpensionen (7. August)
- *1853*: Bundesstrafrecht (4. Februar), Besoldung der eidgenössischen Beamten (2. August)
- *1854*: Polytechnikum (7. Februar).

³ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 92–93.

Darüber hinaus hatte sich die Bundesversammlung als oberste Bundesbehörde über zahlreiche innen- und aussenpolitische Sachfragen wie beispielsweise die Freiburger Konflikte, das Flüchtlingswesen und Fragen der Neutralität auszusprechen. Aufgrund von revolutionären Aufständen in den umliegenden Ländern und der isolierten Stellung der jungen Republik im monarchischen Europa waren diese von existenzieller Bedeutung. Nach der Verabschiedung des Eisenbahngesetzes im Juli 1852 hatte die Bundesversammlung zudem eine grosse Zahl von kantonalen Konzessionen zu beurteilen. Dass es sich um eine Zeit intensiver Regelungstätigkeit handelte, zeigt sich u. a. an den langen, teilweise mehrmals vertagten Sitzungen der Bundesversammlung.⁴

Die vorliegende Arbeit untersucht den Aufbau von Infrastrukturen im jungen Bundesstaat, wobei der Begriff «Infrastrukturen» in einer weiten, auf Reimut Jochimsen zurückgehenden Definition, als «die Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personalen Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten, die den Wirtschaftseinheiten im Rahmen einer arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen» verstanden wird.⁵ Es wird aufgezeigt, wie die Verfassung umgesetzt und der darin in seinen Grundzügen festgelegte Bundesstaat konkret ausgestaltet wurde, sprich «[...] was geschehen ist, um die Verfassung auf den verschiedenen Gebieten des Bundeslebens zur That und Wahrheit zu machen», um es mit den Worten des Schaffhauser Nationalrats und Unternehmers Johann Friedrich Peyer im Hof zu sagen.⁶

Mit der Bundesstaatsgründung im Jahr 1848 wurde das schweizerische Staatsgefüge um eine Ebene erweitert. Zwar hatte bereits unter dem Bundesvertrag von 1815 eine Bundesebene bestanden, jedoch erhielt diese 1848 eine völlig neue Qualität. In diesem Kontext wurde das Staatswesen mit seinen Organen und Aufgaben von Grund auf neu gestaltet. Die damals errichteten Institutionen und Infrastrukturen erwiesen sich als äusserst dauerhaft. Aus all diesen Gründen ist eine Untersuchung der getroffenen Entscheide und deren Hintergründe von Interesse.

Einzelne Bereiche wie beispielsweise die Zusammensetzung und Zuständigkeiten der Bundesbehörden oder die Zentralisierung der kantonalen Posten waren bereits in der Verfassung fixiert. In anderen Bereichen wie beispielsweise dem Münzwesen verlangte diese explizit eine Regelung durch den Bund. Wieder andere Bereiche (z. B. eine eidgenössische Hochschule) wurden lediglich als «mögliche Bundeskompetenz» oder gar nicht erwähnt. Mit Blick auf die sich herausbildenden Infrastrukturlösungen stellen sich zwei Grundfragen:

- Die Frage nach dem *Verhältnis von Staat und Privatwirtschaft*: Welche Infrastrukturen wurden als Staatsaufgaben betrachtet? In welchen Bereichen wurde hingegen eine staatliche Intervention als nicht notwendig oder nicht wünschenswert betrachtet und das Bereitstellen entsprechender Dienstleistungen der Privatwirtschaft überlassen?
- Die Frage nach dem *Verhältnis von Bund und Kantonen*: Welche Ebene im Bundesstaat wurde als geeignet angesehen, um bestimmte Sachfragen zu regeln? Sprich, welche Bereiche wurden der Bundesgesetzgebung anheimgestellt und welche in der Kompetenz der Kantone belassen?

⁴ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 93–94; Kern, Repertorium I, S. 1–63.

⁵ Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Infrastruktur. – Zu der dieser Arbeit zugrunde liegenden Infrastrukturdefinition siehe S. 14.

⁶ Peyer im Hof, Erinnerungen, S. 23.

Von diesen beiden Hauptfragen lassen sich Fragen zu einzelnen Unteraspekten ableiten:

- *Diskussion und Begründung bundesstaatlichen Engagements*: Wie wurde die Rolle des Bundes in denjenigen Sachfragen und Bereichen thematisiert und problematisiert, die nicht schon in der Bundesverfassung dem Bund anheimgestellt wurden? Wurde ein Aktiv-Werden des Bundes als selbstverständlich vorausgesetzt oder stand ein solches gar nie zur Debatte? Wie wurden die Eingriffe des Bundes und die gewählte Form des bundesstaatlichen Engagements begründet?
- Die Frage nach der *Art des bundesstaatlichen Engagements*: In welcher Form wurde der Bund in den von ihm reklamierten Infrastrukturbereichen aktiv? Stellte der Bund gewisse Infrastrukturleistungen selbst zur Verfügung und trat so gewissermassen als Unternehmer auf? Beschränkte sich das Engagement des Bundes auf das Schaffen gesetzlicher Rahmenbedingungen, sprich auf eine Rolle als Regulator? Beteiligte sich der Bund finanziell, organisatorisch oder personell an Projekten der Kantone? Koordinierte und überwachte er kantonale Vorhaben? Unterstützte der Bund private Unternehmen, die Infrastrukturleistungen erbrachten, finanziell oder personell? Stellte er diesen andere Vorteile, wie beispielsweise Zollbegünstigungen, in Aussicht? Welche anderen Formen bundesstaatlichen Engagements fanden sich?
- Die Frage nach *Referenzpunkten*: Welche Vorbilder und Beispiele wurden im positiven wie im negativen Sinne zur Begründung der gewählten Modelle beigezogen?

Von Interesse sind immer auch die Gründe für den in den verschiedenen Infrastrukturfragen eingeschlagenen Weg.⁷ Es interessiert deshalb nicht nur die Frage, wo die von der Bundesversammlung beschlossenen Infrastrukturlösungen auf den beiden Achsen Bund–Kantone sowie Staat–Privatwirtschaft anzusiedeln waren, sondern der gesamte Kontext:

- Wie wurde eine Vorlage in die politische Diskussion eingebracht?
- Welche Kreise befürworteten oder bekämpften ein bestimmtes Geschäft? Wie argumentierten sie?
- Welche Allianzen verhalfen einer Vorlage schliesslich zum Durchbruch oder liessen diese scheitern?

Die Frage nach gesuchten und verwirklichten Allianzen ist im jungen Bundesstaat von besonderem Interesse, weil gerade dieses Suchen mehrheitsfähiger Lösungen und tragfähiger Koalitionen in dem neuartigen politischen Gebilde die Möglichkeit bot, die neuen parlamentarischen Formen zu testen, einzuüben und zu entwickeln.⁸

Wie oben ausgeführt, markierte die Verabschiedung des Polytechnikumsgesetzes im Februar 1854 das Ende jenes Zeitabschnitts, in dem alle wichtigen Staatsbereiche in ihren Grundzügen geregelt

⁷ Es gilt dabei zu bedenken, dass die einzelnen Bundesaufgaben «Kinder ihrer Zeit» sind. Gemäss Hans Peter Fagagnini kennt jede Bundesaufgabe trotz übergreifender Verfassungsordnung ihr eigenes Curriculum. Ähnlich argumentiert Tobias Straumann: Ihm zufolge bestimmt der Entstehungszeitpunkt die Form einer Infrastrukturleistung (im konkreten Fall diejenige des Polytechnikums) massgeblich. Vgl. Fagagnini, *Föderalistischer Aufgabenverbund*, S. 17; Straumann, *Gunst der Stunde*, S. 148.

⁸ Ein Beispiel dafür ist die Hochschuldebatte, siehe dazu S. 51.

wurden. Dementsprechend fokussiert die vorliegende Untersuchung auf die ersten Jahre des jungen Bundesstaates, d. h. auf die Jahre 1848 bis 1854. Der Miteinbezug einzelner späterer Vorlagen wie beispielsweise der Frage der Gewässerkorrekturen rechtfertigt sich dadurch, dass sie bereits in dieser frühen Periode aufgenommen, aber erst viel später geregelt wurden. Die Debatten wurden oftmals stark von anderen Themenkomplexen beeinflusst, die gleichzeitig behandelt wurden. So waren die Argumente in dieser Frage insbesondere mit denjenigen in der Hochschulfrage verwoben. Zudem wurden in den Debatten rund um ein Engagement des Bundes für die Melioration verschiedener Gewässer Grundsätze explizit gemacht, welche in früheren Debatten bereits implizit geäußert wurden.⁹ Indem die weitere Entwicklung in einzelnen Infrastrukturbereichen kurz skizziert wird, soll Aufschluss gegeben werden über allmähliche Verschiebungen der Zuständigkeiten oder Veränderungen in der Interventionsweise bis zur Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874.

1.2 Forschungsstand und Literatur

Die Literatur zur Geschichte des schweizerischen Bundesstaates ist umfangreich. Der Wichtigkeit des Ereignisses entsprechend behandeln eigentlich alle Standardwerke zur Schweizer Geschichte die Bundesstaatsgründung in mehr oder weniger umfangreichem Masse. Für die vorliegende Arbeit von Interesse sind insbesondere die folgenden Werke: Einen guten Überblick über die Anfänge des Bundesstaates gibt «Die Schweiz seit 1848. Ein staatsmännisches und diplomatisches Handbuch» von Johann Jakob Schollenberger. Wie der Untertitel besagt, handelt es sich bei dem 1908 publizierten Buch um eine alle wichtigen Bereiche des Bundes behandelnde, klar gegliederte Geschichte des Bundesstaates.¹⁰ Unter dem Titel «Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates» lieferte Hans Schneider 1931 eine umfassende Darstellung der Anfänge des Bundesstaates. Das Werk hat grundlegenden Charakter: Schneider zeichnet in den verschiedenen Bereichen des Staatslebens die grossen Entwicklungslinien nach und zeigt Zusammenhänge auf, gleichzeitig schildert er einzelne Vorkommnisse sowie Debatten in wichtigen Gesetzesfragen detailliert und quellenah.¹¹ Während bei Schneider politische Ereignisse im Vordergrund stehen, richtet Eduard Fueter in «Die Schweiz seit 1848» (1929) sein Augenmerk auf sozioökonomische Fragen.¹² Einen ähnlichen Fokus wählte Albert Hauser in seinem Werk «Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte» aus dem Jahr 1961.¹³ Sozioökonomische Fragen stehen auch im Zentrum der 1983 von Jean-François Bergier herausgebrachten «Wirtschaftsgeschichte der Schweiz».¹⁴ Das 1972–1977 erschienene «Handbuch der Schweizer Geschichte» beinhaltet zwei

9 Sowohl Gewässerkorrekturen als auch Alpenstrassen wurden bereits kurz nach der Bundesstaatsgründung diskutiert. Die Juragewässerkorrektur wurde zuerst auf kantonaler Ebene angegangen. Im Fall der bereits vor der Bundesstaatsgründung korrigierten Linth interessiert vor allem die Integration des Linthwerks in die bundesstaatlichen Strukturen. Ähnlich verhält es sich bei den Alpenstrassen, wo der Bau einer Axenstrasse vom Kanton Schwyz wiederholt in Zusammenhang mit einem Nachlass der Sonderbundskriegsschulden zur Sprache gebracht wurde. Siehe dazu S. 210 und S. 221–224.

10 Vgl. Schollenberger, Schweiz.

11 Vgl. Schneider, Bundesstaat. – Das Buch erschien als 6. Band von Johannes Dierauers «Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft». Vgl. Dierauer, Eidgenossenschaft. – Die übersichtliche Schweizergeschichte Ernst Gagliardis aus dem Jahr 1937 stützt sich vielerorts auf die Ausführungen Schneiders. Vgl. Gagliardi, Schweiz.

12 Vgl. Fueter, Schweiz.

13 Vgl. Hauser, Wirtschafts- und Sozialgeschichte.

14 Vgl. Bergier, Wirtschaftsgeschichte.

ausführliche Aufsätze von Erwin Bucher und Hans von Greyerz über die Bundesverfassung von 1848 und den Bundesstaat.¹⁵ In der 1986 publizierten, einem strukturgeschichtlichen Ansatz verpflichteten «Geschichte der Schweiz und der Schweizer» behandelt der kurze Beitrag von Roland Ruffieux die Anfänge des Bundesstaates und streicht u. a. die Rolle der Freisinnigen als staatstragende Kraft hervor.¹⁶ Unter dem knappen Titel «Schweizer Geschichte» publizierte Thomas Maissen 2010 ein Überblickswerk zur Schweizer Geschichte, in dem er einerseits den grossen Bogen über die Jahrhunderte spannt und gleichzeitig ein besonderes Augenmerk auf die Umbrüche legt. Dabei hebt er insbesondere Veränderungen im politischen Machtgefüge hervor. Einen ähnlichen Ansatz wählt Cédric Humair in seiner französischsprachigen Geschichte des schweizerischen Bundesstaates. In dem Buch mit dem Titel «1848. Naissance de la Suisse moderne» (2009) betont Humair zudem strukturelle Zwänge und wirtschaftliche Hintergründe.¹⁷ Die im Jahr 2014 unter der Leitung von Georg Kreis herausgegebene «Geschichte der Schweiz» stellt wiederum ein umfassendes Nachschlagewerk dar, welches das Konflikthafte in den politischen Auseinandersetzungen sowie internationale Verflechtungen im kulturellen und wirtschaftlichen Bereich herausstreicht. Als Geschichte über die Jahrhunderte konzipiert, werden darin Zeiträume wie die Anfänge des Bundesstaats lediglich kurz und auf das Wesentliche reduziert abgehandelt.¹⁸

Der Aufbau bundesstaatlicher Institutionen war ausserdem Thema zahlreicher rechtshistorischer Schriften. Für die vorliegende Arbeit von Interesse sind u. a. «Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft» von Johann Jakob Schollenberger (1905) und «Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» von Carl Hilty aus dem Jahr 1891.¹⁹ Als Nachschlagewerk diente die ausführliche Darstellung, welche Eduard His in der Zwischenkriegszeit mit seiner dreibändigen «Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts» lieferte.²⁰ Grundlegend sind zudem die Werke von Alfred Kölz: Eine umfassende Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts (inkl. demjenigen der Kantone) publizierte dieser in den 1990er Jahren unter dem Titel «Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte» (1992–2004) mit zugehörigem «Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte» (1992–1996).²¹ Die Monographie «Schweizerische Rechtsgeschichte. Ein Grundriss» von René Pahud de Mortanges (2007) stellt eine einfach zugängliche Einführung in die Rechtsgeschichte der Eidgenossenschaft dar und gibt Aufschluss über die Hintergründe.²² Von Bedeutung im Rahmen dieser Arbeit sind weiter das in den 1860er Jahren erschienene, zweibändige «Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes» von Johann Jakob Blumer sowie der zweite Band der 1878 von Jakob Dubs publizierten Darstellung zum öffentlichen Recht, welches das Bundesstaatsrecht beleuchtet. Beide Werke haben zugleich Quellencharakter, indem die beiden Autoren den Bundesstaat als Parlamentarier mitgestalteten und immer wieder persönliche Würdigungen in ihre Publikationen einfliessen liessen.²³

Anlässlich des hundertjährigen Bestehens des Bundesstaates waren in den 1940er und 1950er

15 Vgl. Helbling, Handbuch.

16 Vgl. Im Hof, Geschichte Schweiz und Schweizer.

17 Vgl. Maissen, Geschichte; Humair, 1848.

18 Vgl. Kreis, Geschichte.

19 Vgl. Schollenberger, Bundesverfassung; Hilty, Bundesverfassungen.

20 Vgl. His, Geschichte Staatsrecht.

21 Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte; Kölz, Quellenbuch.

22 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte.

23 Vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht; Dubs, Öffentliches Recht.

Jahren zahlreiche Dissertationen und Festschriften erschienen, die sich mit der Geschichte seiner Institutionen auseinandersetzten.²⁴ Die meisten dieser Publikationen begnügen sich damit, die diesbezüglichen Ereignisse und Entwicklungen wiederzugeben, ohne vertieft auf Wechselwirkungen mit dem Staat oder anderen Institutionen einzugehen. Obwohl es sich dabei grossmehrheitlich um Infrastrukturthemen handelt, wurden sie auch in jüngerer Zeit kaum unter diesem Gesichtspunkt analysiert. Eine Ausnahme stellt die Dissertation von Alain Prêtre dar: Die rechtshistorische Arbeit erschien im Jahr 2002 unter dem Titel «Eisenbahnverkehr als Ordnungs- und Gestaltungsaufgabe des jungen Bundesstaates» und untersucht die Entwicklung der Eisenbahngesetzgebung im Bundesstaat. Prêtre legt ein besonderes Augenmerk auf die Wechselwirkungen zwischen dem Ausbau des Eisenbahnwesens und der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Weiter zeichnet das 2005 anlässlich des 150-jährigen Bestehens der ETH Zürich von David Gugerli, Patrick Kupper und Daniel Speich publizierte Werk «Die Zukunftsmaschine» die Geschichte des Bildungsinstituts im Kontext von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik nach. Neben den Debatten und Kämpfen, welche in der Gründung der Hochschule mündeten, beleuchten die Autoren deren Bedeutung für die Entwicklung von Industrie und Bundesstaat.²⁵ Im Jahr 2019 erschien von Joseph Jung «Das Laboratorium des Fortschritts». In dieser für ein breites Publikum geschriebenen Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert stehen Infrastrukturthemen im Zentrum. Diese Publikation wie auch andere – beispielsweise im Rahmen des 175jährigen Bestehens der Bundesverfassung von 1848 erschienene – Publikationen werden punktuell beigezogen und erwähnt, konnten für die vorliegende Arbeit aber nicht mehr systematisch ausgewertet werden.²⁶

In den 1950er und 1960er Jahren erschienen zahlreiche wirtschaftstheoretische Schriften zum Infrastrukturwesen. Im Zentrum standen die Definition des Begriffs sowie die Rolle des Staates. Besonders erwähnenswert sind die Schriften Reimut Jochimsens, auf dessen Definition von Infrastruktur als «die Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten, die der arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen» bis heute Bezug genommen wird.²⁷ In den 1970er und 1980er Jahren fand eine weitere intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Infrastruktur statt. Im Vordergrund standen damals städteplanerische Themen sowie Fragen rund um die Entwicklung der Regionen. Seither sind wenig neue theoretische Publikationen und angewandte Forschungen zur Infrastrukturthematik erschienen. Um die Jahrtausendwende wurden der Rückbau von Infrastrukturen in sich zunehmend entvölkern den Städten der ehemaligen DDR und den USA sowie die Privatisierung von Infrastrukturen zunehmend zum Thema. Ebenso fokussieren neuere Werke oftmals auf den Aufbau von Infrastrukturen in Schwellen- und Entwicklungsländern. Dieses Verständnis von Infrastrukturen als Mittel zur Entwicklung von Regionen und Staaten schärft wiederum den Blick für die Rolle von Infrastrukturen bei der Konsolidierung und Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Strukturen nach 1848.

Die Bedeutung von Infrastrukturen insbesondere in Umbruchphasen betont auch Max Lehmann,

²⁴ Auf relevante Publikationen zu bestimmten Fragen sei beim entsprechenden Thema verwiesen. Beispielhaft zum Postwesen und zur Einführung des Schweizer Franken vgl. Bonjour, Post; Weißkopf, Münzwesen.

²⁵ Vgl. Prêtre, Eisenbahnverkehr; Gugerli/Kupper/Speich, Zukunftsmaschine.

²⁶ Vgl. Jung, Laboratorium.

²⁷ Siehe dazu S. 14.

der sich besonders für das Zusammenspiel verschiedener Infrastrukturen interessiert und die Merkmale effizienter Infrastrukturen herausarbeitet. Hervorzuheben sind weiter die Arbeiten von Hans Peter Fagnini, der die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren untersucht. Seine Analyse setzt sich mit den Verhältnissen im schweizerischen Bundesstaat in den 1990er Jahren auseinander. Indem sie verschiedene Mechanismen aufzeigt, hilft sie auch in bezug auf Infrastrukturfragen im 19. Jahrhundert interessante Muster zu erkennen.²⁸

Der Aufbau von Infrastrukturen im jungen Bundesstaat kommt – wenn auch meist in impliziter Form – in den Biographien schweizerischer Staatsmänner des 19. Jahrhunderts immer wieder zur Sprache. Grossen Stellenwert hat die Thematik beispielsweise in der jüngeren Escher-Forschung. Alfred Escher als Person und sein Wirken im Bundesstaat beleuchtet Joseph Jung in einer umfassenden, 2006 erschienenen Biographie mit dem Titel «Alfred Escher 1819–1882. Der Aufbruch zur modernen Schweiz» und zeichnet in dieser Optik auch verschiedene Infrastrukturentwicklungen detailliert nach.²⁹ Die von Joseph Jung im Auftrag der Alfred Escher-Stiftung herausgegebene Edition der Briefe von und an Alfred Escher greift in Aufsätzen ausgewählte Themen aus dem Briefkorpus auf. Im Kontext der vorliegenden Arbeit sind verschiedene Überblickskommentare von Interesse, in denen Björn Koch Alfred Eschers Haltung zur Bundesrevision von 1847/48 behandelt und die Autorin der vorliegenden Dissertation den Aufbau des jungen Bundesstaates beleuchtet. Weiter stellt Claudia Aufdermauer die Schweizer Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik der 1850er und 1860er Jahre dar. Der Alpenbahnfrage – einer Infrastrukturfrage schlechthin – widmet sich der 2006 erschienene erste Band mit dem Titel «Alfred Escher zwischen Lukmanier und Gotthard. Briefe zur schweizerischen Alpenbahnfrage 1850–1882».³⁰

1.3 Infrastrukturbegriff und -definition

In den politischen Debatten unserer Zeit ist die Infrastrukturthematik omnipräsent. Einige Beispiele, die in der Schweiz im 21. Jahrhundert diskutiert wurden, sind die Zweckmässigkeit eines zweiten Gotthardstrassentunnels, die Finanzierung der Bahninfrastruktur oder die Bereitstellung von Krippenplätzen.³¹

²⁸ Vgl. Lehmann, Infrastrukturen; Fagnini, Föderalistischer Aufgabenverbund.

²⁹ Vgl. Jung, Aufbruch. – Zu Leben und Wirken Alfred Eschers sind im Laufe der Zeit zahlreiche Publikationen erschienen. Neu angestossen und intensiviert wurde die Escher-Forschung 2006 mit der Gründung der Alfred Escher-Stiftung. Vgl. www.alfred-escher.ch.

³⁰ Vgl. Jung, Escher Briefe I; Jung/Koch, Escher Briefe III; Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV; Jung, Escher Briefe V. – Die erweiterten Funktionen der digitalen Edition erlauben eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Briefkorpus als Ganzes. Diese umfasst neben den in der gedruckten Edition publizierten Briefen und Überblickskommentaren alle weiteren bekannten Briefe von und an Alfred Escher. Die hier verwendeten Briefe können ebenfalls dort eingesehen werden. Vgl. www.briefedition.alfred-escher.ch. – In diesem Kontext entstand die Dissertation von Björn Koch. Seine Analyse der Netzwerke Alfred Eschers bereichert die hier präsentierten Skizzen der Debatten in Infrastrukturfragen. Vgl. Koch, Netzwerke. – Zur Dissertation von Claudia Aufdermauer siehe S. 127 (Anm. 335). – Im Rahmen ihrer Mitarbeit an der Escher-Briefedition hat sich die Autorin der vorliegenden Arbeit mit Infrastrukturthemen und mit den diesbezüglichen Parlamentsdebatten auseinandergesetzt. Die Erkenntnisse daraus sind in diese Arbeit eingeflossen. Wo Sachverhalte bereits in der erwähnten Publikation dargestellt sind, wird an der entsprechenden Stelle darauf hingewiesen.

³¹ Eng mit der Infrastrukturthematik verbunden ist der Begriff des «Service public». Der von Frankreich geprägte französische Begriff umfasste neben der Verwaltung und öffentlichen Unternehmen auch diejenigen Dienstleistungen und Warenproduktionen, welche im öffentlichen Interesse lagen und basierend auf staatlichen Konzessionen von Privaten erbracht wurden. Dazu zählen u. a. die öffentliche Verwaltung, Post und Tele-

Als «darunterliegende Struktur» oder Unterbau dient Infrastruktur als Fundament moderner Volkswirtschaften und stellt eine Voraussetzung wirtschaftlicher Aktivitäten aller Art dar. Der Begriff «Infrastruktur» fand zu Beginn der 1960er Jahre Eingang in wirtschaftspolitische Diskussionen und die Wirtschaftswissenschaften. Seinen Ursprung hat er im französischen «infrastructure». Der Fachbegriff aus dem Eisenbahnwesen stand für die «erdverbundenen Einrichtungen mit langer Lebensdauer (Bahnkörper, Tunnel, Brücken, Bahnhöfe usw.)». Später wurde der Begriff von der NATO verwendet, die darunter «ortsfeste Anlagen und Einrichtungen» wie Kasernen, Versorgungsdepots oder militärische Nachrichtenübermittlungs- und Verkehrseinrichtungen zusammenfasste. Aus dem Vokabular der NATO wurde der Begriff schliesslich in die öffentliche Diskussion übernommen und seitdem auch im zivilen Kontext gebraucht.³²

Wenn der Infrastrukturbegriff auch jüngeren Datums ist, so stellte sich die Infrastrukturfrage dem Staat doch seit jeher. Ins Zentrum des Interesses rückte die Infrastrukturthematik zur Zeit des Merkantilismus. Damals stand der Ausbau der Verkehrswege zur Begünstigung des Exports und damit zur Förderung des Wohlstandes im Vordergrund.³³ Im 19. Jahrhundert, in dessen Kontext die vorliegende Arbeit angesiedelt ist, wurden Infrastrukturprojekte unterschiedlichster Art verwirklicht: so z. B. der Bau des Suezkanals, die Einführung des elektrischen Telegraphen, Landgewinnungsprojekte in den Niederlanden, der Bau einer Gotthardbahn oder die Linthkorrektur, um nur einige der spektakulärsten Projekte zu nennen. Weniger augenfällig, jedoch nicht minder bedeutsam, waren der Ausbau des Bildungswesens, die Ausdehnung individueller Freiheiten sowie die Reformen des Staatswesens.

Obwohl viel über Infrastrukturen geschrieben wurde, konnte sich keine allgemein anerkannte Infrastrukturdefinition durchsetzen, sodass verschiedene Konzepte nebeneinander bestehen. Im Alltag werden Eisenbahnen, Strassen, Brücken und Dämme spontan mit dem Begriff «Infrastruktur» assoziiert. Der umgangssprachliche Gebrauch des Begriffs umfasst in erster Linie materielle Aspekte der Infrastruktur. Diese zum Infrastrukturbereich zu zählen, ist auch im wissenschaftlichen Kontext unbestritten. Eine solch enge Auslegung des Begriffs prägte Albert O. Hirschmann, der 1958 von «basic functions» sprach, welche für die primären, sekundären und tertiären Sektoren einer Wirtschaft eine notwendige Voraussetzung darstellten, so beispielsweise das Transport- und Verkehrswesen sowie die Energieversorgung. Weiter gefasste Definitionen zählen zudem die Rechtsordnung, die Verwaltung sowie das Erziehungs- und Gesundheitswesen zu den Infrastrukturen.³⁴

kommunikation, elektronische Medien wie Fernsehen und Radio, der öffentliche Verkehr, das Strassenwesen, weiter aber auch das Gesundheits- und Bildungswesen, Abfallentsorgung und die Grundversorgung mit Wasser und Elektrizität. Im Kontext umstrittener Liberalisierungsprojekte und Bestrebungen zur Privatisierung von PTT, SBB und weiterer Transportunternehmen sowie Dienstleistern im Elektrizitätswesen wurde der Begriff in den 1990er Jahren zu einem populären Schlagwort und einer eigentlichen «Kampfvokabel». Auf die politische Komponente des Begriffs «Service public» weist auch die Definition des Bundesrats aus dem Jahr 2004, welche diesen mit demjenigen der «Grundversorgung» gleichsetzt: «Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.» Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» (vom 23. Juni 2004), in: BBl 2004, S. 4570. Vgl. HLS online, Service public.

32 Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Infrastruktur.

33 Vgl. Frerich/Müller, Verkehrspolitik, S. 355.

34 Vgl. Jochimsen/Gustafsson, Infrastruktur, S. 40–41. – Hirschmanns Definition ist in weiten Teilen identisch mit derjenigen des «Social Overhead Capital». Vgl. Jochimsen/Gustafsson, Infrastruktur, S. 40.

Eine der umfassendsten Infrastrukturdefinitionen geht auf Reimut Jochimsen zurück. Sie dient der vorliegenden Arbeit als Basis. Jochimsen subsumiert unter dem Begriff «Infrastruktur» alle «wachstums-, integrations- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen einer Gesamtwirtschaft» und definiert Infrastruktur als «die Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten, die der arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen». Er unterscheidet dabei zwischen *materieller*, *institutioneller* und *personeller* Infrastruktur.³⁵ *Materielle Infrastruktur* umfasst demnach alle physischen Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel zur Energieversorgung, für Transport, Verkehr und Telekommunikation etc. Ebenso werden Gebäude der öffentlichen Verwaltung sowie des Bildungs-, Gesundheits- und Fürsorgewesens der materiellen Infrastruktur zugerechnet. *Institutionelle Infrastruktur* bezeichnet dagegen den institutionellen Rahmen, in dem die einzelnen Wirtschaftssubjekte agieren, d. h. die «gewachsenen und gesetzten Normen, organisatorischen Einrichtungen und Verfahrensweisen einer Volkswirtschaft». Die *personelle Infrastruktur* besteht aus den partizipierenden Menschen und ihren spezifischen Fähigkeiten. Sie kann als Humankapital verstanden werden und wird zuweilen als «immaterielle Infrastruktur» betitelt.³⁶

Auf dieser weitgefassten Definition von Reimut Jochimsen baut Max Lehmann auf und charakterisiert Infrastrukturen wie folgt:

«Als Infrastruktur bezeichnen wir im allgemeinen grundlegende Anlagen, Organe und Normen, welche für verschiedene Aktivitäten einzelner Personen, Betriebe und Unternehmen oder für ganze Wirtschaftsbereiche eine grundlegende Voraussetzung darstellen.»³⁷

Im Besonderen betont Lehmann die Interdependenzen zwischen einzelnen Infrastrukturleistungen und ganzen Infrastrukturbereichen. Er spricht darum von «Systemen» und ordnet die einzelnen Leistungen folgenden Bereichen zu:

- *Systeme der staatlichen Ordnung* (Verwaltung, Rechtsordnung, öffentliche Sicherheit)
- *Systeme der wirtschaftlichen Grundausrüstung* (Normen, Instrumente und Organe zur Festlegung der ökonomischen Rahmenbedingungen und Steuerung volkswirtschaftlicher Prozesse)
- *Systeme der sozialen Grundausrüstung* (Normen und Einrichtungen zur Förderung und Erhaltung einer leistungsfähigen Gesellschaft, beispielsweise im Bildungs- und Gesundheitswesen)
- *Systeme der räumlichen Gestaltung und Erschließung der Kulturlandschaft* (Verkehr und Kommunikation)
- *Systeme zur Begrenzung schädigender Einflüsse und zur Beschränkung besonderer Risiken* (Begrenzung menschengemachter Risiken).

³⁵ Jochimsen/Gustafsson, Infrastruktur, S. 40.

³⁶ Jochimsen/Gustafsson, Infrastruktur, S. 41. Vgl. Gabler Wirtschafts Lexikon, Infrastruktur; Jochimsen/Gustafsson, Infrastruktur, S. 41–42.

³⁷ Lehmann, Infrastrukturen, S. 13.

Einen besonderen Platz nehmen in Lehmanns Betrachtungen die *Systeme der staatlichen Ordnung* ein, weil sie die übrigen Infrastrukturbereiche massgeblich beeinflussen.³⁸ Lehmanns Infrastrukturkonzept betont zudem die enge Verbindung materieller Anlagen, involvierter Organe und diesbezüglicher Normen. Das Zusammenspiel dieser Komponenten bestimmt denn auch das Funktionieren von Infrastrukturen: Wirksame Infrastrukturen zeichnen sich durch ein gutes Zusammenspiel von normativen, materiellen und personell/organisatorischen Aspekten aus.³⁹ Wie zentral das Zusammenspiel dieser Aspekte ist, lässt sich am Beispiel der Eisenbahnen illustrieren: Die materiellen Anlagen (Schienen, Tunnel, Rollmaterial) können ihren Nutzen und Wert nur voll entfalten, wenn gut ausgebildetes Personal den Betrieb sinnvoll organisiert und zuverlässig aufrecht erhält. Gleichzeitig gewährleisten rechtliche Rahmenbedingungen die Sicherheit des Betriebs und begünstigen beispielsweise die Abstimmung auf andere Linien und Verkehrsmittel. In Lehmanns Infrastruktursystemen werden Infrastrukturdienstleistungen funktional zusammengefasst und ihre Interdependenzen betont. Aus diesem Grund sollen sie dem darstellenden Teil dieser Arbeit in Kapitel 3 als Matrix dienen.

Noch breiter fasst Peter Güller den Infrastrukturbegriff. Er verzichtet darauf, Kriterien zur Abgrenzung des Begriffs zu formulieren und definiert Infrastrukturen stattdessen ausschliesslich über ihre Funktionen. Diese sind:

- *Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums*
- *Geistige, seelische und körperliche Wohlfahrt*
- *Rechts- und Staatssicherheit, soziale Sicherheit*
- *Erhaltung natürlicher Ressourcen*
- *Verbesserung des Staatsgefüges.*

Eine klare Abgrenzung des Begriffs sei nicht möglich, da es situationsabhängig sei, ob eine bestimmte Leistung zu den Infrastrukturen gezählt werde oder nicht. Statt eines Katalogs von Abgrenzungskriterien formuliert Güller lediglich Schwerpunkte.⁴⁰ Dieser funktionsbezogene Infrastrukturansatz kommt bei der Beleuchtung der Beweggründe und Argumente im dritten Teil der Arbeit zum tragen.

Infrastrukturen stellen meist Investitionen in die Zukunft dar, wobei derzeitige Ausgaben mit dem zu erwartenden Nutzen und zukünftigen Erträgen begründet werden. Charakteristisch ist ausserdem die lange Nutzungsdauer von Infrastrukturen, was sich oftmals in einer entsprechend langen Kapitalbindung niederschlägt. Typisch für Infrastrukturprojekte ist zudem der hohe Kapitalbedarf. Erschwerend kommt hinzu, dass Infrastrukturprojekte in der Regel nur schwer oder gar nicht in Teilprojekte aufgespalten werden können, sei dies aus technischen Gründen oder weil dadurch ihr Nutzen übermässig geschmälert würde. Der Investitionscharakter institutioneller Infrastruktur wird zuweilen bestritten.⁴¹ In der vorliegenden Arbeit sollen Aspekte institutioneller

³⁸ Vgl. Lehmann, Infrastrukturen, S. 13–14. – Die verwendeten Systembezeichnungen wurden übernommen aus Lehmann, Infrastrukturen, S. 13–14.

³⁹ Vgl. Lehmann, Infrastrukturen, S. 15.

⁴⁰ Vgl. Güller, Infrastruktur, S. 19–20. – Die hier genannten Funktionen wurden übernommen aus Güller, Infrastruktur, S. 20.

⁴¹ So zum Beispiel von René L. Frey, der den Bereich der institutionellen Infrastruktur in seinen Analysen ausklammert. Vgl. Frey, Infrastruktur, S. 1–2.

Infrastruktur nicht zuletzt aus diesem Grund mitberücksichtigt werden: Es soll u. a. die Frage geklärt werden, ob der junge Bundesstaat sein Wirken angesichts beschränkter finanzieller Möglichkeiten auf «investitionsarme» Infrastrukturprojekte beschränkte.⁴²

Bei Infrastrukturen handelt es sich oftmals um öffentliche Güter bzw. um sogenannte Kollektivgüter. Max Lehmann weist darauf hin, dass Infrastrukturen in der Regel «nicht oder nur beschränkt marktfähige» Güter und Dienstleistungen darstellen.⁴³ Diese Dienstleistungen können nicht oder nur bedingt verkauft werden. Auch können einzelne Personen kaum von deren Benutzung ausgeschlossen werden. Offensichtlich ist dies beispielsweise bei der Landesverteidigung oder beim Hochwasserschutz, wo nur die Bevölkerung als Ganzes nicht aber der Einzelne geschützt werden kann. Weil Infrastrukturen überdies oft nicht gewinnbringend betrieben werden können, werden sie heutzutage mehrheitlich vom Staat bereitgestellt. Dies umso mehr als Infrastrukturen dazu tendieren, natürliche Monopole zu schaffen, was mindestens eine staatliche Regulierung des Preises sowie eine Überwachung der Qualität und der Versorgungssicherheit erfordert. Dieser Umstand soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass einige dieser Leistungen auch von der Privatwirtschaft erstellt und betrieben werden können. In vielen dieser Fälle wird der Staat Subventionen gewähren und gleichzeitig eine Kontrolle ausüben.⁴⁴

Tatsächlich hat der Staat vielfältige Möglichkeiten, sich im Infrastrukturwesen zu engagieren. Der Staat kann unternehmerisch tätig werden und bestimmte Leistungen selbst zur Verfügung stellen. Er kann gewisse Infrastrukturbereiche aber auch der Privatwirtschaft überlassen. Dabei kann er entweder gar nicht aktiv werden oder aber eine richtungsweisende, regulierende oder überwachende Rolle spielen. Er kann dies beispielsweise dort tun, wo er Subventionen gewährt oder Konzessionen erteilt. Schliesslich kann sich der Staat auch darauf beschränken, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und auf diese Weise die Bereitstellung von Infrastrukturen durch Private zu fördern.⁴⁵

Gegenwärtig steht in Europa die Frage im Raum, welche Möglichkeiten zur Privatisierung von Infrastrukturen bestehen und welche Bereiche auch weiterhin ein staatliches Eingreifen erfordern. Im Zentrum der Diskussion stehen dabei spezifische Möglichkeiten der öffentlichen Hand, welche private Unternehmen nicht zur Anwendung bringen können: So kann der Staat leichter die Kontinuität von Infrastrukturleistungen sicherstellen und auf einen sozialen Ausgleich hinarbeiten. Er kann Vergünstigungen gewähren und Leistungen erbringen, die (wie beispielsweise die Landesverteidigung) nicht verkäuflich sind. Darüber hinaus kann der Staat von seinen gesetzgeberischen Kompetenzen Gebrauch machen. Er kann so beispielsweise den Erwerb von Grundstücken für öffentliche Bauten erleichtern oder über die Wehrpflicht die Armee mit Personal versorgen. Nicht zuletzt kann der Staat seine Bürger dazu anhalten, bereitgestellte Infrastrukturen auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Ein Beispiel dafür ist die allgemeine Schulpflicht.⁴⁶ Eine

42 Vgl. Gabler Wirtschafts Lexikon, Infrastruktur; Jochimsen/Gustafsson, Infrastruktur, S. 41–42.

43 Lehmann, Infrastrukturen, S. 13.

44 Vgl. Gabler Wirtschafts Lexikon, Infrastruktur; Güller, Infrastruktur, S. 21; Lehmann, Infrastrukturen, S. 13.

45 Vgl. Gabler Wirtschafts Lexikon, Infrastruktur; Güller, Infrastruktur, S. 20–21; Lehmann, Infrastrukturen, S. 13. – Der junge schweizerische Bundesstaat wählte die letzte Variante beispielsweise im Eisenbahnwesen mit der Verabschiedung eines Expropriationsgesetzes und dem Gewähren von Zollvergünstigungen. Siehe Kapitel 3.4.3 «Eisenbahnwesen».

46 Vgl. Güller, Infrastruktur, S. 20–21.

ähnlich gelagerte Debatte wurde in der Schweiz im 19. Jahrhundert geführt: Diskutiert wurde, in welchen Infrastrukturbereichen der Bund aktiv werden musste und welche Leistungen von der Privatwirtschaft oder von den Kantonen bereitgestellt werden konnten.

1.4 Vorgehensweise und Quellenbasis

Die vorliegende Arbeit untersucht den Aufbau von Infrastrukturen im jungen Bundesstaat. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Jahren 1848–1854, wobei die Verabschiedung des Polytechnikumsgesetzes im Februar 1854 den Abschluss jenes Zeitabschnitts markiert, in dem alle wichtigen Staatsbereiche in ihren Grundzügen geregelt wurden. Dieses Zeitfenster soll jedoch nicht starr angewendet werden: Es wird die Entwicklung einzelner Infrastrukturfragen bis zu ihrer definitiven Regelung nachgezeichnet und ihr weiterer Verlauf angedeutet. Für das Eisenbahnwesen bedeutet dies beispielsweise, dass die Frage verfolgt wird von der Eisenbahnmotion im Nationalrat im Jahr 1849 über die Verabschiedung eines eidgenössischen Expropriationsgesetzes im Jahr 1850 bis zum Erlass des Eisenbahngesetzes von 1852. Abschliessend wird auf Folgegesetze sowie auf die Schaffung einer Bundeskompetenz in der revidierten Bundesverfassung von 1874 hingewiesen. Die Währungsfrage wird dagegen nur bis ins Jahr 1850, die Frage der Gewässerkorrekturen jedoch bis in die 1860er Jahre verfolgt. Die Verfassungsrevision von 1872/74 sowie die nachfolgende Zeit werden nicht behandelt und kommen lediglich als Ausblick zur Sprache. Eine Weiterführung der Analyse würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, zudem sprechen auch inhaltliche Gründe dafür, die Bundesrevision und die auf Basis der neuen Bundesverfassung verabschiedeten Gesetze lediglich als Kontrapunkt zu behandeln: Thema dieser Arbeit ist der Aufbau von Infrastrukturen im jungen Bundesstaat, also auf Basis der Bundesverfassung von 1848 und folglich im Rahmen der repräsentativen Demokratie. Bis in die 1870er Jahre hatte sich der Bundesstaat jedoch gefestigt und die Einführung neuer demokratischer Rechte brachte andere Dynamiken mit sich. Eduard His zufolge war das öffentliche Rechtsleben in der Schweiz von der Bundesstaatsgründung 1848 bis ins Jahr 1914 von liberalen und radikalen Staatsanschauungen beherrscht. Allerdings gliedert sich auch diese Zeitspanne in verschiedene Perioden. Wichtiger noch als die augenfällige Zäsur von 1872/74 durch die Revision der Bundesverfassung erscheinen His die mit dem Aufkommen der Demokraten zu Beginn der 1860er Jahre einsetzenden Veränderungen. Dies ist ein weiteres Argument für den in der vorliegenden Arbeit gewählten Zeitrahmen.⁴⁷ Zudem trat die Schweiz in den 1870er und 1880er Jahren auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht in ein neues Zeitalter ein, indem der Bund vermehrt intervenierte.⁴⁸

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil (Kapitel 2) beleuchtet kurz

47 Vgl. His, *Geschichte Staatsrecht* III, S. 1.

48 William Rappard bezeichnet 1874 als Wendepunkt, weil die revidierte Bundesverfassung an sich interventionistisch sei. Gleichzeitig sei die Wissenschaft zunehmend von egalitären, zentralistischen und staatssozialistischen Lehren geprägt worden. Auch Walter Adolf Jöhr, der den Interventionismus als wirtschaftspolitische Epoche auffasste, sah diese Epoche des voll verwirklichten Liberalismus Ende der 1870er Jahre zu Ende gehen. Erich Gruner warnt gleichzeitig davor, den liberalen Staat als grundsätzlich enthaltsam zu betrachten. Dieser habe sogar sehr energisch interveniert mit dem Ziel, das freie Spiel der Kräfte zu gewährleisten. Es sei schlussendlich der Staat, der die Grundlagen der liberalen Gesellschaft schaffe, indem er Privateigentum und individuelle Freiheiten schütze, einen Wirtschaftsraum schaffe und die Einrichtung moderner Verkehrswege ermögliche oder besorge. Vgl. Gruner, *Wirtschaftspolitik*, S. 35–36.

den historischen Kontext der Bundesstaatsgründung (Vorgeschichte, Kräfteverhältnisse im Parlament, Meinungsmacher) und gibt einen Überblick über die in der Bundesverfassung von 1848 niedergelegten staatlichen Grundlagen.

In einem zweiten Teil (Kapitel 3 «Infrastrukturdebatten und -lösungen») wird die Regelung einzelner Infrastrukturbereiche im erwähnten Zeitraum untersucht. Max Lehmann legt mit seinem systemischen Ansatz das Augenmerk auf Infrastrukturbereiche und betont Interdependenzen.⁴⁹ In Anlehnung an die von ihm eingeführten Infrastruktursysteme, wird der Aufbau folgender Infrastrukturgruppen dargestellt:

- *Systeme der staatlichen Ordnung*
- *Systeme der wirtschaftlichen Ordnung*
- *Systeme der sozialen Grundausstattung*
- *Systeme der räumlichen Gestaltung und Erschliessung der Kulturlandschaft*
- *Systeme zur Begrenzung schädigender Einflüsse und zur Beschränkung besonderer Risiken.*

In jedem dieser Bereiche wird ein kurzer Überblick über die getroffenen Arrangements gegeben, um anschliessend eingehender auf einzelne paradigmatische Infrastrukturvorlagen einzugehen. Welche Vorgeschichte hatte eine bestimmte Infrastrukturfrage? Wie verliefen die Debatten? Welche Argumente wurden von Befürwortern und Gegnern vorgebracht? Wie präsentierte sich die beschlossene Infrastrukturlösung? Von wem wurde sie zur Verfügung gestellt? Wie sahen Entscheidungsstrukturen, Verantwortlichkeiten und Finanzierung aus?

Die Ergebnisse daraus werden in einem dritten Teil (Kapitel 4 «Beweggründe und Argumente») zusammengeführt und analysiert. Dabei werden die Infrastrukturlösungen im jungen Bundesstaat auf den beiden Achsen Bund–Kantone und Staat–Privatwirtschaft verortet und Regelmässigkeiten herausgearbeitet. Im Anschluss daran werden verschiedene Argument-Gruppen für und gegen ein bundesstaatliches Engagement näher beleuchtet und die Argumentationsmuster in verschiedenen Infrastrukturfragen in Beziehung gesetzt. Schliesslich wird der Frage nachgegangen, wie der Bund aktiv wurde; ob und welchen Regelmässigkeiten seine Interventionen in den verschiedenen Infrastrukturfragen folgte.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Aufbau von Infrastrukturen im jungen Bundesstaat und geht der Frage nach, wie die in der Verfassung angelegten Grundsätze konkret umgesetzt wurden. Im Zentrum des Interesses steht darum der Gesetzgebungsprozess und damit die Arbeit von National- und Ständerat, ergänzt durch die Tätigkeit der Bundesbehörden im Allgemeinen.

Von zentraler Bedeutung ist die Berichterstattung einzelner Zeitungen zu den Parlamentsdebatten. In vielen Fällen ist diese einfach zugängliche Quelle ausführlicher als die Protokolle von National- und Ständerat, welche als Beschlussprotokolle abgefasst wurden. Im Gegensatz zu den offiziellen Protokollen geben die Berichterstattungen oftmals den Verlauf der Diskussion wieder und nennen Antragsteller sowie Redner meist namentlich. Abstimmungen unter Namensaufruf werden bisweilen ebenfalls aufgeführt. Entsprechend der Bedeutung, die sie der parlamentarischen Berichterstattung zumassen, werden die «Neue Zürcher Zeitung» und ab Oktober 1850

⁴⁹ Siehe dazu S. 14.

«Der Bund» mehr oder weniger systematisch, die «Luzerner Zeitung» punktuell beigezogen.⁵⁰ Bei Unklarheiten oder lückenhafter Berichterstattung wird auf die handschriftlichen Protokolle von National- und Ständerat zurückgegriffen.⁵¹

Eine weitere zentrale Quelle stellen die im Bundesblatt publizierten Dokumente dar. Es sind dies die Botschaften und Gesetzesentwürfe des Bundesrats zuhanden des Parlaments, vom Bund veranlasste Expertenberichte sowie Berichte und allfällige Gesetzesentwürfe der Kommissionen von National- und Ständerat, welche ebenfalls als Basis für die Parlamentsdebatten dienten. Weiter finden sich dort die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrats, wichtige Beschlüsse des Bundesrats und einzelne Parlamentsdebatten. Punktuell hinzugezogen wurden auch die im Bundesblatt und in verschiedenen Zeitungen abgedruckten Reden der Ratspräsidenten zur Eröffnung bzw. zum Abschluss der Parlamentssitzungen. Die verabschiedeten Bundesgesetze und -beschlüsse wurden in der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen veröffentlicht. Die handschriftlichen Beschlussprotokolle des Bundesrats sind auf der Seite des Bundesarchivs online zugänglich.⁵²

Bei der Analyse der Diskussionen werden die für die untersuchten Fragenkomplexe relevanten Argumentationslinien herausgearbeitet. Ausserdem wird aufgezeigt, welche anderen Sachzwänge wie beispielsweise regionale Rücksichtnahmen oder finanzielle Überlegungen die Diskussion bestimmten. Wie wurde diskutiert bzw. problematisiert? Wie wurden die Fragen gelöst? Wie versuchte man die Akzeptanz der neuen Institutionen zu sichern? Indem die Positionen von Meinungsmachern der verschiedenen Gruppierungen im Bundesparlament beleuchtet werden, soll ein möglichst vollständiges Bild des politischen Spektrums gezeichnet werden. Obwohl aus den Quellen meist nicht hervorgeht, wer ein Argument in die Diskussion einbrachte, sollen die Namen derjenigen Politiker genannt werden, welche für oder gegen eine Sache sprachen, weil so aufgezeigt werden kann, von welchen Kreisen ein Argument getragen wurde.

Weitere Materialien wie Zeitungsartikel, Korrespondenzen sowie Notizen und Lebenserinnerungen können einen vertieften Einblick in die Motive und Hintergründe einzelner Positionen gewähren: Eingang finden Zeitungsartikel führender liberaler Politiker wie beispielsweise von Johann Jakob Blumer aus der ab 1851 von ihm redigierten «Glarner-Zeitung» oder von Johann Jakob Rüttimann aus der «Neuen Zürcher Zeitung». Besonderen Wert haben die handschriftlichen Notizen und sonstigen Unterlagen zu diversen Sachthemen aus dem Nachlass Alfred Eschers sowie Briefe von und an Escher. Diese Papiere geben in bestimmten Sachfragen Aufschluss über die Arbeit der Kommissionen und die Vorbereitung von Voten in der Parlamentsdebatte.⁵³ Der Zürcher Nationalrat zählte zu den einflussreichsten Politikern im jungen Bundesstaat. Dem Aufbau von

50 Die Auswertung basiert auf dem «Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft». Vgl. Kern, Repertorium I; NZZ; Der Bund; Luzerner Zeitung.

51 Vgl. Prot. NR; Prot. StR.

52 Vgl. BBl; AS; Prot. BR.

53 Zwar sind die Notizen meist undatiert und ohne Angaben zum Kontext, jedoch lassen sie sich mithilfe der Zeitungsberichterstattung gut einordnen. – Die Notizen Alfred Eschers sowie ein Grossteil der an ihn adressierten Briefe sind im Schweizerischen Bundesarchiv (BAR, insbesondere Bestand BAR J I.67) sowie in der Zentralbibliothek Zürich (ZBZ) einsehbar. Die Briefe von Alfred Escher sowie weitere Korrespondenzen liegen verstreut in öffentlichen und privaten Archiven der Schweiz. Die digitale Briefedition der Alfred Escher-Stiftung macht sowohl edierten Text als auch Digitalisat online zugänglich und gibt Aufschluss über die Herkunft des Originals. Vgl. <http://www.briefedition.alfred-escher.ch/briefe>.

Infrastrukturen mass Escher höchste Bedeutung bei, u. a. weil er darin den sichersten Weg zur schnellen Konsolidierung des neuen Staatsgebildes sah. Als Mitglied einer Vielzahl von Nationalratskommissionen, die sich mit Infrastrukturfragen auseinandersetzten, konnte er direkt Einfluss nehmen. Dieser Umstand erlaubt es, anhand der von Alfred Escher bezogenen Positionen einen Überblick über die Diskussionen rund um den Aufbau grundlegender Infrastrukturen im jungen Bundesstaat zu gewinnen. Dies gilt umso mehr, als die vorliegende Arbeit nicht Alfred Escher als Person, sondern den Politiker Alfred Escher in seinem Umfeld beleuchtet. Eine Darstellung der von Escher und seinen politischen Mitstreitern verfochtenen Positionen gibt nicht nur weitere Aufschlüsse über diese Gruppe von Ostschweizer Radikal-Liberalen, sondern liefert über den Einbezug von Sachzwängen und Gegenpositionen auch weitere Erkenntnisse über das Funktionieren des jungen Bundesstaates und opponierende Gruppierungen.

Aufschluss über persönliche Sichtweisen und individuelle Würdigungen geben ferner Tagebücher und Erinnerungen. Verschiedene Mitglieder der 1848 erstmals zusammentretenden schweizerischen Bundesversammlung verfassten sogenannte Lebenserinnerungen. Gedruckte Erinnerungen an ihre Zeit als Bundesparlamentarier liegen beispielsweise vom Schaffhauser Nationalrat Johann Friedrich Peyer im Hof sowie von Johann Konrad Kern vor. Der Thurgauer hatte seinen Kanton zuerst als Nationalrat und später als Ständerat vertreten und wurde dann schweizerischer Gesandter in Paris. Von den Ständeräten Johann Jakob Blumer (GL) und Arnold Otto Aepli (SG) sind handschriftliche biographische Notizen überliefert und 1876 erschien der Sammelband «Kleine vermischte Schriften juristischen und biographischen Inhalts» von und über Johann Jakob Rüttimann.⁵⁴ Persönliche Ansichten und Einschätzungen aus katholisch-konservativem Lager vermittelt der Briefwechsel Philipp Anton von Segessers.⁵⁵ Persönliche Würdigungen verschiedener Infrastrukturlösungen enthalten aber auch wissenschaftliche Publikationen wie beispielsweise «Das Oeffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft» von Jakob Dubs oder das von Johann Jakob Blumer verfasste «Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes».⁵⁶

54 Vgl. Kern, Erinnerungen; Peyer im Hof, Erinnerungen; Blumer, Erinnerungen; Aepli, Erinnerungen; Rüttimann, Schriften.

55 Vgl. Conzemius, Briefwechsel von Segesser.

56 Vgl. Dubs, Öffentliches Recht; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht.

2 Historischer Kontext

Mit der Gründung des Bundesstaates trat die schweizerische Eidgenossenschaft in eine neue Ära ein: Die Bundesverfassung vom 12. September 1848 legte das Fundament für den Aufbau eines modernen Bundesstaates.¹ In einer feierlichen Proklamation an das Schweizervolk erklärte die Bundesversammlung am 29. November 1848:

«Mit diesem Augenblicke ist die schweizerische Nation in einen neuen Abschnitt ihres politischen Lebens getreten; eine neue hoffnungsvolle Zukunft hat sich ihr aufgethan, allein auch eine neue bedeutungsvolle Aufgabe hat die Eidgenossenschaft zu erfüllen übernommen!»²

Der Bundesstaatsgründung vorausgegangen war ein jahrelanges Ringen um eine Revision des eidgenössischen Bundes. Die Bundesverfassung von 1848 stellt somit das Produkt dieses Prozesses und dieser Kämpfe dar.

2.1 Weg zum Bundesstaat

Rund 50 Jahre zuvor, am 12. April 1798, wurde in Aarau die Helvetische Republik ausgerufen. Die von Frankreich oktroyierte Verfassung begründete einen Einheitsstaat und degradierte die vormals souveränen Kantone zu einfachen Verwaltungseinheiten. Damit erhielt die Eidgenossenschaft erstmals in ihrer Geschichte eine für das ganze Gebiet geltende, geschriebene Verfassung. Zwar hat die Helvetik das Land oberflächlich geeint, die alte Eidgenossenschaft beendet und den Bürgern moderne Freiheitsrechte garantiert; jedoch gelang es nicht, einen stabilen Staat zu installieren. Zum Scheitern des helvetischen Einheitsstaats beigetragen haben die abrupte Einführung von Neuem (den radikalen Änderungen in politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Belangen fehlten Anbindungen an Bekanntes und Bewährtes, weshalb sie von der Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt wurden), die politische Unerfahrenheit von Bürgern und Abgeordneten, die lähmenden Auseinandersetzungen im Parlament sowie fehlende finanzielle Mittel.³

Auf den Abzug der französischen Truppen folgten mehrere Staatsstreiche und Aufstände und letztlich ein Sieg der Föderalisten über die helvetische Armee. Mit dem erneuten Einmarsch

¹ Die folgenden Ausführungen basieren u. a. auf dem von der Autorin verfassten Überblickskommentar «Institutionen, Strukturen, Prozesse» der Alfred Escher-Briefedition. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 18–45.

² Proklamation. Die schweizerische Bundesversammlung an das schweizerische Volk [29. November 1848], in: BBl 1848/49 I, S. 148. – Zitate aus Quellen werden buchstabengetreu wiedergegeben, Hervorhebungen aller Art in Briefen, Notizen, Zeitungen und alten Schriften werden dabei – ungeachtet ihrer spezifischen Form – in kursiver Schrift dargestellt.

³ Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 157–160; Church/Head, Concise History, S. 132, 137.

französischer Truppen und dem Diktat der Mediationsakte beendete Napoleon Bonaparte diesen inner-schweizerischen Machtkampf. Die Mediationsverfassung verwandelte die Eidgenossenschaft 1803 wieder in einen Staatenbund. An der Gleichberechtigung der Kantone wurde festgehalten. Obwohl formell eigenständig, stellte die Eidgenossenschaft auch während der Mediation einen Satellitenstaat Frankreichs dar. Die Rückkehr zum Föderalismus beruhigte die innenpolitische Lage – und dieses System sollte in der Folge auch nicht wieder in Frage gestellt werden.⁴

Infolge des schwindenden französischen Einflusses in Europa im Allgemeinen⁵ und dem Abzug französischer Truppen aus der Schweiz im Besonderen sprach sich die ausserordentliche Tagsatzung im November 1813 dafür aus, die schweizerische Neutralität und Unabhängigkeit sowie die Verfassung zu verteidigen. Im Dezember gleichen Jahres beschloss die Tagsatzung, die Mediationsakte ausser Kraft zu setzen und eine neue Verfassung auszuarbeiten. Dabei kam es zu einer Spaltung unter den Kantonen. Während konservative Kantone zur alten Ordnung zurückkehren wollten, forderte das progressive Lager eine Stärkung des eidgenössischen Bundes. Unter dem Druck des Auslandes einigte man sich schliesslich auf eine neue Verfassung, welche auf politischer Neutralität und schwach ausgeprägter Bundesgewalt beruhte. Damit wurde der allgemeinen Lage in Europa sowie den Spannungen im Inland Rechnung getragen. Im Jahr 1815 wurde dieser neue Bund von den Kantonen in Kraft gesetzt und von den alliierten Mächten gutgeheissen. Der neue Bund stellte in erster Linie ein Verteidigungsbündnis in Form eines Vertrags unter souveränen Staaten dar. Ziel war die Verteidigung der Freiheit und Unabhängigkeit des Landes sowie die Sicherung von Ruhe und Ordnung im Innern. Wenn auch die eidgenössische Armee noch aus kantonalen Kontingenten zusammengesetzt war, so wurde mit der Errichtung einer eidgenössischen Kriegskasse doch der Grundstein für eine schweizerische Armee gelegt. Ebenso gehen die Anfänge der eidgenössischen Militärschule in Thun auf diese Zeit zurück.⁶

Im Rahmen der Helvetischen Gesellschaft⁷ wurde bereits in den 1820er Jahren die Unzulänglichkeit des lockeren Staatenbundes kritisiert und die Errichtung eines Bundesstaates gefordert. Eduard Pfyffer⁸ beklagte 1825, dass der lockere Staatenbund eine «gerade, männliche Politik» erschwere, Johann Jakob Hottinger⁹ kritisierte «die voluminösen Tagsatzungsabschiede mit dem endlosen Referendum» und Heinrich Zschokke¹⁰ wies 1829 auf «die Unfruchtbarkeit der Tagsatzungsverhandlungen samt den schlimmen Folgen der schweizerischen Zwergstaaten» hin. Der

4 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 161, 164; HLS online, Stecklikrieg; HLS online, Mediation.

5 Nach dem erfolglosen Russlandfeldzug Napoleons 1812 erlitten die napoleonischen Truppen 1813 in der Völkerschlacht bei Leipzig eine vernichtende Niederlage. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 164.

6 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 164–168; Church/Head, Concise History, S. 144–147.

7 In der Helvetischen Gesellschaft kamen bedeutende Vorkämpfer liberaler Reformen zusammen. Der Eidgenössische Schützenverein und die jährlich stattfindenden eidgenössischen Schützenfeste stellten für die liberale Bewegung ein weiteres wichtiges Forum dar. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 169.

8 Eduard Pfyffer (von Altishofen) (1782–1834), liberaler Luzerner Politiker und Jurist. Pfyffer war Mitglied des Grossen und des Kleinen Rats (1814–1834) sowie des Erziehungsrats. Er war bürgerlich-laizistischen Bildungsidealen verpflichtet und ein Verfechter des liberalen Staatskirchentums. Pfyffer war wiederholt Tagsatzungsgesandter und wirkte in den Jahren 1832/33 an der Ausarbeitung einer revidierten Bundesurkunde mit. Vgl. HLS online, Pfyffer Eduard.

9 Johann Jakob Hottinger (1783–1860), Historiker und Professor an der Kunstschule Zürich, dann ausserordentlicher und später ordentlicher Professor an der Universität Zürich. Vgl. HLS online, Hottinger Johann Jakob.

10 Heinrich Zschokke (1771–1848), Theologe, Schriftsteller, Publizist und Politiker, einflussreicher Vordenker der modernen Schweiz. Vgl. HLS online, Zschokke Heinrich.

liberale Luzerner Jurist und Politiker Kasimir Pfyffer¹¹ forderte 1831 in der Flugschrift «Zuruf an den eidgenössischen Vorort Luzern bei Übernahme der Leitung der Bundesangelegenheiten» die Gründung eines Bundesstaates mit umfassenden Kompetenzen. Als dessen Grundpfeiler nannte er die Gewährleistung von Rechtsgleichheit, Niederlassungsfreiheit und Pressefreiheit sowie die «zentrale Verwaltung der wichtigsten materiellen Interessen». Als gesetzgebende Behörde sollte die «Bundesversammlung» wirken. Die Kantone wären darin entsprechend ihrer Bevölkerungszahl vertreten, die Abgeordneten würden jedoch ohne Instruktion stimmen. Ausserdem sollten eine ständige Exekutive – «Bundeskomitee» genannt – und ein Bundesgericht errichtet werden.¹²

Erfolge feiern konnte die liberale Reformbewegung vorerst auf kantonaler Ebene: Im Nachhall der französischen Julirevolution gaben sich 1831 zehn Kantone neue Verfassungen,¹³ in welchen liberale Forderungen nach repräsentativer Demokratie, Gewaltenteilung, Öffentlichkeit der Ratsversammlungen, Rechtsgleichheit und verschiedenen Freiheitsrechten (Presse-, Vereins-, Versammlungs-, Handels- und Gewerbefreiheit) – wenn auch mit einigen Abstrichen – verwirklicht wurden.¹⁴ Die Radikal-Liberalen bemühten sich fortan, die erstrittenen Freiheitsrechte zu sichern¹⁵ und den liberalen Grundsätzen nun auch auf Bundesebene Eingang zu verschaffen. Der Luzerner Kasimir Pfyffer beispielsweise betrachtete eine Erneuerung des Bundes als notwendige Folge der Reformen auf kantonaler Ebene.¹⁶ Zudem strebten sie einen einheitlichen Wirtschaftsraum sowie eine Stärkung der Zentralgewalt an. Von dieser erhofften sie sich nicht zuletzt eine liberale Wirtschaftspolitik und bessere Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, beispielsweise durch eine Überwindung der Kleinräumigkeit oder den Ausbau von Infrastrukturen.¹⁷ In den Augen der Radikal-Liberalen waren sowohl der Bundesvertrag von 1815 als auch die Eidgenössische Tagsatzung als Konferenz kantonaler Gesandter demokratisch nur unzureichend legitimiert. Dass die Abgeordneten an der Tagsatzung nach Instruktion stimmten und die einzelnen Geschäfte deshalb einer Vorberatung in den Kantonen bedurften, machte den politischen Prozess träge und führte dazu, dass einzelne Fragen oft über mehrere Jahre auf der Traktandenliste blieben, bevor

11 Kasimir Pfyffer (von Altishofen) (1794–1875), liberaler Luzerner Politiker und Jurist. Pfyffer war ein Vorkämpfer der bundesstaatlichen Zentralisation und zählt zu den Begründern des liberalen Vereinswesens. Er war wiederholt Tagsatzungsgesandter und wirkte später als Nationalrat (1848–1863) und Bundesrichter an der Ausgestaltung des Bundesstaates mit. Er war der Bruder Eduard Pfyffers. Vgl. HLS online, Pfyffer Kasimir.

12 Vgl. Dierauer, Eidgenossenschaft V, S. 491–493, 574–575. – Die sprechende Wiedergabe der Voten wurde von Dierauer übernommen.

13 Neue Verfassungen gaben sich Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Waadt. Im Kanton Tessin wurde bereits im Juni 1830 eine neue Verfassung verabschiedet. Vgl. Maissen, Geschichte, S. 186–187.

14 Vgl. Dierauer, Eidgenossenschaft V, S. 540–542.

15 Weil aufgrund des Scheiterns der Regeneration im Kanton Neuenburg und der politischen Vorgänge im Kanton Basel das Einsetzen einer allgemeinen aristokratischen Reaktion befürchtet wurde, schlossen am 17. März 1832 die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Aargau und Thurgau das sogenannte «Siebnerkonkordat». Das Konkordat sollte die vagen Bestimmungen des Bundesvertrags über die Garantie der Kantonsverfassungen ergänzen. Die Konkordatskantone gewährleisteten sich gegenseitig «ihre regenerierten, auf der Volkssouveränität beruhenden Grundgesetze» und verpflichteten sich, «sich gegenseitig Schutz und Schirm zu bieten, Zerwürfnisse durch schiedsgerichtliches Verfahren beizulegen und unter Anzeige an den Vorort einander selbst mit bewaffneter Macht zu helfen, um Ruhe, Ordnung und Verfassung aufrechtzuerhalten». Das Konkordat sollte nur solange gelten, bis der Bundesvertrag revidiert und die Kantonsverfassungen «durch angemessene Bestimmungen gesichert» würden. Dierauer, Eidgenossenschaft V, S. 553–554. Vgl. HLS online, Siebnerkonkordat.

16 Vgl. Maissen, Geschichte, S. 186–187; Greyerz, Bundesstaatliche Reformversuche, S. 182.

17 Vgl. Bickel, Volkswirtschaft, S. 62–63.

sie entschieden werden konnten. Die Strukturen dieses Bundes genügten den Anforderungen der Zeit immer weniger.¹⁸

Auf Antrag des Kantons Thurgau beriet die ordentliche Tagsatzung des Jahres 1831 über die Frage einer Bundesrevision.¹⁹ Im Jahr 1832 beschloss die Tagsatzung in Luzern, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, der den Bund mit legislativen, exekutiven und judikativen Behörden ausstatten sollte. Der von einer Kommission unter dem Vorsitz von Gallus Jakob Baumgartner²⁰ ausgearbeitete Entwurf (mit Blick auf den Berichterstatte Pellegrino Rossi²¹ auch als Rossi-Plan bezeichnet) fand jedoch keine Mehrheit. Auch ein im darauffolgenden Jahr beschlossenes abgeschwächtes Reformprojekt scheiterte. Das Traktandum blieb jedoch auf der Tagesordnung der Tagsatzung bestehen.²²

Die Schweiz kämpfte in den 1840er Jahren mit wirtschaftlichen Problemen, namentlich der Export litt unter dem französischen Protektionismus und der Bildung des Deutschen Zollvereins im Jahr 1834. Wirtschaftskreise strebten deshalb einen eigenen Zollverein und einen Ausbau des Eisenbahnwesens an. Allerdings war es schlussendlich das religiöse Moment, welches vordergründig den Ausschlag gab für die Sonderbundskrise und die darauf folgende Neugestaltung des Bundes.²³ Die Spannungen zwischen reform-orientierten und konservativen Kräften wurden in den 1840er Jahren nämlich durch konfessionelle Konflikte (in erster Linie die Aargauer Klösteraufhebung und die Berufung der Jesuiten durch die Luzerner Regierung) weiter verschärft und mündeten in den Freischarenzügen und der Bildung des Sonderbunds. Das Jahr 1847 brachte veränderte Kräfteverhältnisse mit sich: In Genf waren die Radikalen 1846/47 mit Gewalt an die Macht gekommen und im Kanton St. Gallen hatten die Radikal-Liberalen die Wahlen vom Mai 1847 gewonnen. In der Tagsatzung verfügten die Radikalen und Liberalen nun über eine Mehrheit, mit der die Ausweisung der Jesuiten, die Auflösung des Sonderbunds sowie die Bundesrevision beschlossen werden konnten.²⁴

18 Vgl. Andrey Georges, Auf der Suche nach dem neuen Staat (1898–1848), in: Im Hof, Geschichte der Schweiz und der Schweizer, S. 609.

19 Vgl. Greyerz, Bundesstaatliche Reformversuche, S. 182. – Die Thurgauer Kantonsverfassung aus dem Jahr 1831 bestimmte, dass sich der Kanton auf Bundesebene einsetze «a.) für gemeinschaftliche Aufstellung eines obersten Gerichtshofes; b.) für Errichtung gemeinschaftlicher Corrections- und Arbeitshäuser; c.) für Centralisiren alles politischen Verkehrs mit dem Auslande; d.) der Posten; e.) der Münzen, des Gewichts und des Maaßes; f.) des Militärwesens; g.) der Zölle und Weggelder». Staatsverfassung TG 1831, § 217.

20 Gallus Jakob Baumgartner (1797–1869), führender liberaler, später konservativer St. Galler Politiker; Mitglied des Grossen Rats und der Regierung, Tagsatzungsgesandter. Vgl. HLS online, Baumgartner Gallus Jakob.

21 Pellegrino Rossi (1787–1848), Genfer (und später französischer) Rechtsgelehrter italienischer Herkunft; Mitglied des Genfer Repräsentierenden Rats und 1832 Tagsatzungsgesandter. Vgl. HLS online, Rossi Pellegrino.

22 Vgl. Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 8; HLS online, Bundesverfassung; HLS online, Rossi-Plan. – Der Historiker und Publizist Markus Kutter betont, dass der Bundesstaat von 1848 nicht einfach als logische Folge der vorangegangenen Epochen und des Sonderbundskonflikts betrachtet werden könne. Sobald die Perspektive des Bundesstaates von 1848 verlassen werde, würden sich unzählige andere Abzweigungen zeigen. Auch wenn sie wie Irrwege erscheinen: Die Diskussionen rund um eine Revision des Bundesvertrags in den 1830er Jahren genauso wie die Konflikte der 1840er Jahre hätten die Basis für den Erfolg des Bundesstaatsmodells von 1848 gelegt. Vgl. Kutter, Bundesstaat, S. 5–9. – Die Bedeutung der Revisionsprojekte für die Bundesverfassung von 1848 und für die Entwicklung einzelner Infrastrukturbereiche im Konkreten wird an der jeweiligen Stelle aufgezeigt.

23 Vgl. Church/Head, Concise History, S. 156. – Bereits 1829 war der Süddeutsche Zollverein ins Leben gerufen worden. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 221.

24 Vgl. His, Geschichte Staatsrecht III, S. 7; Humair, 1848, S. 64–65; Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 9.

Bereits am 16. August 1847 bestellte die Tagsatzung eine neue Revisionskommission, allerdings konnte diese ihre Arbeit erst nach dem Sonderbundskrieg aufnehmen.²⁵ Die konservativ regierten Grossmächte Frankreich, Österreich, Preussen und Russland hatten die Tagsatzung zu beeinflussen und eine Revision des Bundesvertrags zu verhindern versucht, indem sie sogar mit einer Intervention gedroht hatten. Die durch die Februarrevolution in Paris initialisierten 1848er Revolutionen in zahlreichen Staaten Europas lenkten den Fokus der Grossmächte jedoch auf innenpolitische Probleme und erlaubten der Schweiz, ihr Staatswesen ohne ausländische Einmischung zu reorganisieren. In der Kommission, die ab Februar 1848 eine neue Bundesverfassung erarbeitete, waren abgesehen von den konservativ regierten Kantonen Neuenburg und Appenzell Innerrhoden alle Kantone vertreten. Ihre Mitglieder gehörten mehrheitlich dem gemässigt liberalen und vereinzelt dem radikalen Lager an. Mit diesem schnellen Vorgehen sollten die Grossmächte vor vollendete Tatsachen gestellt und das Übergewicht der Radikal-Liberalen nach dem Sonderbundskrieg sowie die Uneinigkeit des konservativen Lagers genutzt werden.²⁶

Die Revisionskommission strebte einerseits eine Stärkung der Bundesebene und der Gesamtnation an. Demzufolge sollte der Bund mit einer von den Kantonen mehr oder weniger unabhängigen Legislative ausgestattet werden. Andererseits wollte man aufgrund der negativen Erfahrungen in der Helvetik vom starren System des Einheitsstaats Abstand nehmen. Aufgrund dessen wählte die Kommission das Bundesstaatsmodell. Bei ihrer Arbeit stützte sich die Revisionskommission u. a. auf die beiden Revisionsprojekte aus den 1830er Jahren, von wo zahlreiche Bestimmungen übernommen wurden. Weitere Bereiche wurden dagegen in neuer Form oder erstmals geregelt. Einen völlig neuen Zuschnitt erhielten die Bestimmungen über den Aufbau der Bundesbehörden, wo stattdessen ausländische Vorbilder beigezogen wurden. So war die Einführung des Zweikammersystems von der Verfassung der USA inspiriert. Bei der Ausgestaltung der Freiheitsrechte orientierte man sich hingegen an den kantonalen Verfassungen der Regeneration sowie implizit an den Idealen der Französischen Revolution.²⁷

Im Mai und Juni 1848 beriet die eidgenössische Tagsatzung den Entwurf der Revisionskommission. Zwar änderte die Tagsatzung verschiedene Bestimmungen ab, ergänzte und präziserte, die Hauptgrundsätze blieben jedoch unverändert und am 27. Juni genehmigte die Tagsatzung den Entwurf mit 13 von 22 Stimmen – die Ratifikation durch die zuständigen kantonalen Stellen

25 Vgl. Greyerz, Bundesstaatliche Reformversuche, S. 181.

26 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 175; Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 10; His, Geschichte Staatsrecht III, S. 11–15. – Die konservativen Grossmächte verstanden sich seit dem Wiener Kongress als Garantmächte für den Bund von 1815. Eine Interpretation, die von der Eidgenossenschaft abgelehnt wurde. Vgl. His, Geschichte Staatsrecht III, S. 11. – An den Beratungen der Tagsatzung über den Verfassungsentwurf nahmen die Kantone Neuenburg und Appenzell Innerrhoden dann wiederum teil. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 12.

27 Vgl. Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 10; Pahud, Rechtsgeschichte, S. 154, 175; His, Geschichte Staatsrecht III, S. 15–18. – 1848 war Skepsis gegenüber dem Zweikammersystem weit verbreitet. Johann Jakob Rüttimann erklärte dies wie folgt: «Den Schweizern kam im Jahr 1848 das Zweikammer-System ebenso fremdartig vor, als es den Amerikanern seit der Gründung der Union bis zur jetzigen Stunde geläufig war und ist. In der Schweiz betrachtete man die Einrichtung als ein aristokratisches Machwerk oder als ein Hirngespinnst von Stubengelehrten, und man wäre nie und nimmermehr dazu gekommen, dieselbe einzuführen, wenn sie sich nicht als das einzige Mittel herausgestellt hätte, den Konflikt zwischen den Interessen und Ansprüchen der grössern und kleinern Kantone auf billige Weise auszugleichen.» Rüttimann, Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht I, S. 118.

vorbehalten.²⁸

Den Übergangsbestimmungen der neuen Bundesverfassung zufolge hatten sich die Kantone über die Annahme der neuen Bundesverfassung auszusprechen. Diese Bestimmungen wurden von der Tagsatzung zwar angenommen, als Teil der neuen Bundesverfassung waren sie aber noch nicht geltendes Recht. So vertraten die Urkantone beispielsweise weiterhin die Ansicht, eine Bundesrevision bedürfe der Zustimmung aller Kantone. Demgegenüber wichen radikale Kreise vom formalrechtlichen Standpunkt ab und argumentierten, dass dem Grundsatz der Volkssouveränität zufolge eine Mehrheit der Schweizer Bürger eine Verfassungsrevision beschliessen könne. Mangels näherer Bestimmungen entschied letztendlich die Tagsatzung aufgrund der kantonalen Abstimmungen über die Annahme der Bundesverfassung.²⁹ Am 12. September 1848 erklärte die eidgenössische Tagsatzung, dass die neue Verfassung von einer Mehrheit sowohl der Kantone als auch der Stimmberechtigten angenommen worden sei. Am 6. November trat die neugewählte Bundesversammlung erstmals zusammen und wählte am 16. November die Mitglieder von Bundesrat und Bundesgericht. Mit der Konstituierung von Bundesversammlung und Bundesrat trat der Bundesvertrag von 1815 ausser Kraft, und die neue Bundesverfassung erlangte Gültigkeit.³⁰ Im Gegensatz zu den Verfassungen seit 1798 schaffte es die Schweiz 1848, sich ohne ausländischen Druck eine neue Verfassung zu geben.³¹

28 Vgl. His, Geschichte Bundesstaatsrecht III, S. 19–20. – Zugestimmt hatten Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Wallis und Genf. Ebenfalls zugestimmt hatte Basel-Landschaft, die Stimme des Halbkantons wurde jedoch nicht gezählt. Nicht zugestimmt hatte der Kanton Bern, der einen Verfassungsrat forderte. Vgl. His, Geschichte Bundesstaatsrecht III, S. 20.

29 Vgl. His, Geschichte Bundesstaatsrecht III, S. 21. – Der Bundesvertrag von 1815 enthielt keine Revisionsbestimmungen. Im Rahmen der Revisionsbestrebungen der Jahre 1832/33 hatte die Tagsatzung den Standpunkt vertreten, dass eine Revision des Bundes nur mit einstimmigem Beschluss der Kantone geschehen könne. Aus rechtlicher Sicht wäre dem auch im Sommer 1848 noch so gewesen, waren die Kantone und Halbkantone doch souveräne Staatswesen, lediglich über den Bundesvertrag zu einem Staatenbund vereinigt. Vgl. His, Geschichte Bundesstaatsrecht III, S. 20–21. – Im August und September 1848 fanden in den einzelnen Kantonen Volksabstimmungen statt, im Kanton Freiburg entschied hingegen der Grosse Rat. Die Bundesverfassung wurde in 15 ½ Kantonen angenommen, in 6 ½ Kantonen wurde sie dagegen verworfen. Im Kanton Luzern wurde die Verfassung mit 59% angenommen, allerdings wurden Nichtstimmende hier den Ja-Stimmen zugerechnet. Vgl. Ruffieux Roland, Die Schweiz des Freisinns (1848–1914), in: Im Hof, Geschichte der Schweiz und der Schweizer, S. 642; HLS online, Bundesverfassung. – Aus zürcherischer Perspektive beleuchtet Björn Koch die Arbeit der Revisionskommission sowie den kantonalen Ratifikationsprozess. Vgl. Koch Björn, Die Bundesrevision (1847/48), in: Jung/Koch, Escher Briefe III, S. 45–56.

30 In der Sitzung der Bundesversammlung vom 20. November 1848 erklärten Jonas Furrer (ZH), Ulrich Ochsenbein (BE), Friedrich Frey-Herosé (AG) und Wilhelm Matthias Näff (SG) Annahme ihrer Wahl in den Bundesrat. Im Anschluss an die von Alfred Escher in seiner Funktion als Vizepräsident des Nationalrats vorgenommene Vereidigung wurde der Bundesrat in Übereinstimmung mit Art. 88 der Bundesverfassung für konstituiert erklärt. Der Bundesrat war somit beschlussfähig. Henri Druet (VD) und Stefano Franscini (TI) wurden am 24. bzw. 29. November, Josef Munzinger (SO) am 16. Dezember 1848 vereidigt. Vgl. Prot. BR, 21. November 1848; BV 1848, Art. 88; BV 1848, Übergangsbestimmungen, Art. 7; Beschluß der Tagsatzung über die Einführung der neuen Bundesverfassung, in: BBl 1848/49 I, S. 36–40; Kern, Repertorium I, S. 1–4. – Zu den Mitgliedern des ersten Bundesrats und dessen Geschäftstätigkeit vgl. Altermatt, Bundesräte. – Beispielhaft zum schweizerischen Bundesstaatsrecht vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht; Giacometti, Bundesstaatsrecht.

31 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 176.

2.2 Verfassung vom 12. September 1848

Die Bundesverfassung von 1848 veränderte die Beziehung der Kantone zum Bund und zueinander grundlegend, indem die Kantone sich dem Bund stärker unterordnen mussten und untereinander in engere Verbindung traten: An die Stelle des lockeren Staatenbundes trat ein moderner Bundesstaat. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Staatenbünden verfügte der Bundesstaat von 1848 nicht nur über eigene Organe, sondern auch über einen eigenen Wirkungsbereich und eigene Einnahmequellen. Damit wurde eine von den Kantonen grundsätzlich unabhängige Bundesebene geschaffen.³²

Bereits in den Augen der Zeitgenossen wurde mit dem Bundesstaat ein neues Kapitel Schweizer Geschichte geschrieben. Ulrich Ochsenbein³³ verkündete am 8. November 1848 nach seiner Wahl zum ersten Präsidenten des Nationalrats:

«Ich kann jedoch nicht umhin, noch auf eine dieser großen Errungenschaften der letzten Epoche aufmerksam zu machen. Es ist dieses die ganz veränderte Basis des Bundesstaatsrechts. Erst durch das Recht, das ihm der neue Bund durch sein Repräsentationssystem und die Möglichkeit der Revision zusteht, ist das Schweizervolk auch eidgenössisch souverän geworden, hat es dasjenige erlangt, was ihm wirklich gebührte. Dann, meine Herren haben auch wir unsern Antheil an dem Sturme, der jetzt durch ganz Europa die morschen Gebäude der Feudalität niederrüttelt, und vielleicht dem von der Schweiz gegeben Impuls haben wir es zu verdanken, daß wir in Frankreich statt eines gefährlichen Nachbarn nun eine starke und freundlich gesinnte Schwester gewonnen haben.»³⁴

32 Vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. VI; Schollenberger, Schweiz, S. 83–88. – Im Gegensatz zu seinen Vorgängern (den Einheitsstaat der Helvetik ausgeklammert) begründete der Bund von 1848 unbestritten ein eigenes Rechtssubjekt. Strenggenommen wäre laut Johann Jakob Schollenberger bereits der schweizerische Staat in den Jahren 1803–1813 als Bundesstaat zu bezeichnen. Der in der Mediationsakte begründete neue Bund wies nämlich gewisse staatliche Merkmale auf, und der schweizerische Landammann verfügte über beträchtliche Kompetenzen. Schollenberger zufolge waren die Kompetenzen des Landammanns jedoch «nur auf die Beherrschung der Kantone gerichtet, um in seiner Person ein Zentralorgan zu besitzen, durch das Frankreich die Schweiz bzw. die Kantone nach seinem Willen dirigieren konnte». Relativiert werden muss die Staatlichkeit dieses Bundes ausserdem wegen der eingeschränkten Souveränität der Eidgenossenschaft infolge starker Abhängigkeiten von Frankreich. Auch im Innern war dieser Bund wenig präsent, weil die meisten Kompetenzen wieder an die Kantone zurückfielen und die Mediationsakte kaum eigentliche Bundesaufgaben vorsah. Schollenberger, Politik, S. 332. – René Pahud de Mortanges betont, dass auch der Bund von 1815 über einen Staatenbund hinausging und in der Zeit bis 1848 durch ein Geflecht von Konkordaten weiter vertieft wurde. Diese interkantonalen Abkommen hatten zum Ziel, die bestehenden Handelshindernisse zumindest in einem beschränkten Gebiet zu beseitigen. Weiter argumentiert er: «Auch hatte sich nach 1815 sukzessive ein Nationalbewusstsein entwickelt, sodass die Bezeichnung als Bundesstaat 1848 mehr das Ergebnis eines Verdichtungsprozesses als ein abrupter Wechsel darstellte.» Pahud, Rechtsgeschichte, S. 176. Vgl. Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 65; Pahud, Rechtsgeschichte, S. 222. – Auch Andreas Kley unterstreicht diese Konstanten. Zahlreiche Konkordate, mit denen der Bund von 1815 bereits vor 1848 vertieft wurde, konnten im Bundesstaat in allgemein verbindliche Bundesgesetze umgewandelt werden. Vgl. Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 10. – Zum Begriff «Konkordat» siehe S. 236 (Anm. 19).

33 Ochsenbein war eine der prägenden Figuren der vorangegangenen Umwälzungen und hatte die Revisionskommission präsidiert. Bereits kurz nach seiner Wahl zum höchsten Schweizer, wurde Ochsenbein am 16. November 1848 in den Bundesrat gewählt. Vgl. Altermatt, Bundesräte, S. 109–114; NDB XIX, S. 411–412. – Ulrich Ochsenbein (1811–1890), radikaler, später konservativer Berner Politiker und Jurist: Grossrat (1845–1846), Regierungsrat (1846–1848), Tagsatzungsgesandter, Bundesrat (1848–1854). Vgl. HLS online, Ochsenbein Ulrich. – Zur Biographie Ochsenbeins vgl. Holenstein, Ochsenbein.

34 NZZ, 10. November 1848.

Im Folgenden sollen die wichtigsten bzw. die für die vorliegende Arbeit zentralen Normen der Bundesverfassung kurz dargestellt und damit das Fundament skizziert werden, auf dem die Infrastrukturen aufgebaut wurden.

Die Präambel zur Bundesverfassung drückte den Wunsch aus, den Bund zu stärken und das Land zu modernisieren: Die Eidgenossenschaft habe sich «in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern» eine neue Verfassung gegeben. Die Präambel ist zwar nicht von juristischer Bedeutung, sie hat jedoch symbolischen Wert und bot den Siegern von 1847 die Möglichkeit, ihre patriotische Gesinnung zum Ausdruck zu bringen.³⁵ Der Zweckartikel erwähnte die Idee einer schweizerischen Nation nicht weiter und betonte stattdessen die Stärkung der Unabhängigkeit und den Schutz bürgerlicher Rechte und Freiheiten:

«Art. 2. Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.»³⁶

Ausserdem wurde mit der Förderung der allgemeinen Wohlfahrt der Modernisierungsgedanke nochmals aufgenommen. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern, die lediglich die gemeinsamen Interessen der Kantone, d. h. äussere Sicherheit und innere Ordnung wahren sollten, hatte der Bundesstaat von 1848 als eigenes Staatswesen neben den Interessen der Kantone auch die Interessen der Bürger zu schützen.³⁷

Bewusst hatte man sich für das Bundesstaatsmodell entschieden und so das nationale Prinzip mit der Tradition der kantonalen Selbstbestimmung verbunden. Dabei mag es erstaunen, dass in der Bundesverfassung von 1848 die für das staatliche Selbstverständnis in der Schweiz zentralen Begriffe «Bundesstaat», «Föderalismus» und «Demokratie» keine Erwähnung finden. Diese Grundsätze des Staatslebens gehen stattdessen aus der Gesamtheit der Verfassungsbestimmungen hervor. Dass das Prinzip des Föderalismus als grundlegend erachtet wurde, zeigt sich u. a. an der prominenten Platzierung der diesbezüglichen Bestimmungen in den ersten Artikeln der Verfassung.³⁸ Die Kantone sollten auch weiterhin die tragenden Säulen im schweizerischen Staatswesen bilden. Artikel 1 bestimmte: «Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zwei und zwanzig souveränen Kantone [...] bilden in ihrer Gesamtheit *die schweizerische Eidgenossenschaft*.»³⁹ Und Artikel 3 erklärte die Kantone in allen Bereichen souverän, in welchen die Bundesverfassung ihre Souveränität nicht beschränkte, indem entsprechende Kompetenzen den Bundesorganen zugewiesen wurden.⁴⁰ Der Bund gewährleistete den Kantonen gemäss Artikel 5 ihr Gebiet, ihre Souveränität und ihre Verfassungen.⁴¹ Jedoch waren die Kantone bei der

35 BV 1848, Präambel. Vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 1–2.

36 BV 1848, Art. 2.

37 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 83–84.

38 Vgl. Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 10; Waldmann, Verfassungsrechtlicher Rahmen, S. 1332–1333. – Wie nachfolgend ausgeführt fällt der Begriff «Demokratie» lediglich im Zusammenhang mit den vom Bund zu garantierenden kantonalen Verfassungen.

39 BV 1848, Art. 1.

40 Vgl. BV 1848, Art. 3.

41 Vgl. BV 1848, Art. 5.

Ausarbeitung der Verfassungen nicht völlig frei. Artikel 6 stellte sicher, dass die Kantonsverfassungen bestimmte Kriterien erfüllten:

«Art. 6. Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen.

Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern:

- a) sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;
- b) sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen sichern;
- c) sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.»⁴²

Damit garantierte der Bund den Bürgern auch auf kantonaler Ebene ein Mindestmass an politischer Mitbestimmung. Weitere Partizipationsrechte stellten auf Bundesebene die Wahlen in den Nationalrat, das Petitionsrecht sowie die Möglichkeit, eine Revision der Bundesverfassung zu verlangen bzw. sich über Änderungen der Bundesverfassung auszusprechen, dar.⁴³

Weiter untersagte die Bundesverfassung den Kantonen in Artikel 7 «Bündnisse und Verträge politischen Inhalts». Im zweiten Absatz des Artikels regelte sie andere Verträge unter den Kantonen und legte so die Basis für den Weiterbestand geltender und den Abschluss neuer Konkordate:

«Art. 7. Besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen sind untersagt.

Dagegen steht ihnen das Recht zu, Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen; jedoch haben sie dieselben der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, welche, wenn diese Verkommnisse etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten, deren Vollziehung zu hindern befugt ist. Im entgegengesetzten Falle sind die betreffenden Kantone berechtigt, zur Vollziehung die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen.»⁴⁴

Eingeschränkt wurde die Souveränität der Kantone letztendlich auch durch die in der Bundesverfassung dem Bund abgetretenen Kompetenzen. So wurden durch die Zentralisierung der Aussenpolitik sowie des Zoll- und Postwesens den Kantonen im Verkehr mit ausländischen Staaten und beim Abschluss von Staatsverträgen mit Nachbarstaaten enge Grenzen gesetzt. Die Vertragsfreiheit der Kantone war damit stärker beschränkt als unter den bisherigen Bundesverträgen.⁴⁵

Bei Differenzen unter den Kantonen sollte der Bund die Rolle eines Schiedsrichters übernehmen. Die Bundesverfassung verpflichtete die Kantone im Fall von Konflikten, «sich jeder Selbsthülfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmässigen Entscheidung zu unterziehen». Je nach Art des Gegenstandes hatte die Beurteilung durch Bundesversammlung, Bundesgericht oder Bundesrat zu erfolgen. Für zivilrechtliche Streitigkeiten unter Kantonen, zwischen Bund und

⁴² BV 1848, Art. 6.

⁴³ Vgl. BV 1848, Art. 47, 62–63, 111–114.

⁴⁴ BV 1848, Art. 7.

⁴⁵ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 86–88.

Kantonen oder Bund und Privaten war das Bundesgericht zuständig. Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur unter Kantonen oder Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen wurden hingegen von der Bundesversammlung beurteilt und entschieden.⁴⁶

Das Bekenntnis zu föderalen Strukturen widerspiegelt sich zudem im Aufbau der Bundesbehörden, denen sich der zweite Abschnitt der Bundesverfassung widmet. So wird die Rolle des Gesetzgebers bis heute von einem zweikammrigen Parlament, bestehend aus National- und Ständerat als Vertreter von Volk und Kantonen, wahrgenommen.⁴⁷ Auch die Exekutive wurde so konzipiert, dass verschiedene Regionen darin Vertretung finden konnten: Die Regierungsgeschäfte werden vom Bundesrat geführt – einem siebenköpfigen Gremium, das als Kollektiv entscheidet und dem der Bundespräsident lediglich als *primus inter pares* vorsteht.⁴⁸ Die Sprachenfrage thematisiert die Bundesverfassung nur im Abschnitt betreffend die Bundesbehörden. Im Unterkapitel «Verschiedene Bestimmungen» wird festgehalten: «Die drei Hauptsprachen der Schweiz, die deutsche, französische und italienische, sind Nationalsprachen des Bundes.»⁴⁹ Auch die Verwaltungsbetriebe des Bundes sollten in den Regionen verankert werden. Laut Bundesverfassung waren bei der Zoll- und Postverwaltung einheimische Bewerber angemessen zu berücksichtigen.⁵⁰ Bis heute ist das Kantonsbürgerrecht die Basis des Schweizer Bürgerrechts; so besagte Artikel 42: «Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger. [...]»⁵¹ Der Föderalismus zeigte sich zudem beim Bundesheer, das aus kantonalen Kontingenten zusammengesetzt war.⁵²

Es ist der erste Abschnitt der Bundesverfassung mit dem Titel «Allgemeine Bestimmungen», der die in der Kompetenz des Bundes liegenden Angelegenheiten regelte und dabei auch die Grundrechte sicherte. An den Grundsatz der Souveränität der Kantone anschliessend wurde das Prinzip der Rechtsgleichheit in Artikel 4 der Verfassung von 1848 verankert: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.» Demnach sollten für alle Bürger die gleichen Gesetze gelten und gleich angewendet werden. Dadurch unterstützte dieses Recht alle weiteren Freiheitsrechte.⁵³ Der nachfolgende Artikel 5 schützte die Freiheiten des Volkes und der einzelnen Bürger. Demzufolge gewährleistete der Bund nicht nur den Kantonen ihr Gebiet, ihre

46 BV 1848, Art. 14. Vgl. His, Geschichte Staatsrecht III, S. 234–235. – Im Vergleich zu den ehemaligen eidgenössischen Schiedsgerichten hatten diese neuen übergeordneten Entscheidungsstrukturen deutlich mehr Mittel und Gewicht. Vgl. His, Geschichte Staatsrecht III, S. 235.

47 Vgl. BV 1848, Art. 60–61, 69.

48 Vgl. BV 1848, Art. 83–84, 91. – Die Verfassungskommission hatte sich gegen eine stärkere Stellung des Bundespräsidenten ausgesprochen mit dem Argument, dass dies eine Annäherung an die Monarchie darstellen würde. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 177. – Auch im Bundesgericht sollten alle Regionen vertreten sein. Siehe dazu S. 53.

49 BV 1848, Art. 109. – Rätoromanisch wird erst seit 1938 zu den Nationalsprachen gezählt. Die Bundesverfassung unterscheidet dabei zwischen Landessprachen und Amtssprachen des Bundes. Rätoromanisch ist Amtssprache des Bundes nur im Verkehr mit Angehörigen dieser Sprachgruppe. Vgl. HLS online, Mehrsprachigkeit; BV 1999, Art. 4, 70.

50 «Bei der Verwaltung des Zoll- und Postwesens sind die Angestellten größtentheils aus den Einwohnern derjenigen Kantone zu wählen, für welche sie bestimmt sind.» BV 1848, Art. 34.

51 BV 1848, Art. 42. – Ein schweizerisches Bürgerrecht fand sich erstmals zur Zeit der Helvetik. Siehe dazu S. 31.

52 Vgl. BV 1848, Art. 19. – Die Truppenverbände wurden weiterhin von den einzelnen Kantonen rekrutiert und unterhalten. Zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft konnte der Bund über diese Truppen verfügen; jedoch besaßen auch die Kantone ein beschränktes Recht, die Truppen aufzubieten und einzusetzen. Der Bund trug die Kosten für die von ihm veranlassten Einsätze. Vgl. Schollenberger, Bundesverfassung, S. 194–196, 199–201, 219–222.

53 BV 1848, Art. 4. Vgl. Schollenberger, Bundesverfassung, S. 118; Schollenberger, Politik, S. 205.

Souveränität und ihre Verfassung, sondern garantierte «die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger».⁵⁴ Indem die Kantone beim Bund um Gewährleistung ihrer Verfassungen nachsuchten mussten, wurde sichergestellt, dass diese gewissen Minimalanforderungen genügten und der Bundesverfassung nicht widersprachen. So mussten die Kantonsverfassungen wie oben erwähnt die Ausübung politischer Rechte in einem System repräsentativer oder direkter Demokratie vorsehen.⁵⁵ Im gleichen Sinne verlangte die Bundesverfassung, dass für die Wahlen in den Nationalrat das allgemeine männliche Wahlrecht gelte.⁵⁶ Die Kantone wurden verpflichtet, alle Schweizer Bürger christlicher Konfessionen sowohl in Gesetzgebung als auch im Gerichtsverfahren den eigenen Kantonsbürgern gleichzustellen.⁵⁷ Untermauert wurde der Grundsatz der Rechtsgleichheit durch das ebenfalls in der Bundesverfassung verbürgte Prinzip der Niederlassungsfreiheit.⁵⁸ In Anlehnung an das Konkordat betreffend das Niederlassungsverhältnis unter den Eidgenossen vom 10. Juli 1819 regelte die Bundesverfassung das interkantonale Niederlassungsrecht: Sie garantierte jedem Schweizer Bürger die freie Niederlassung im Gebiet der gesamten Eidgenossenschaft, sofern er einen Heimatschein und ein Zeugnis über seinen sittlichen Lebenswandel präsentieren konnte und belegte, dass er sich in bürgerlichen Rechten und Ehren befand und im Stand war, seine Familie zu ernähren. Die Kantone waren angehalten, Niedergelassene den Kantonsbürgern gleichzustellen, davon ausgenommen war einzig das Stimmrecht auf kommunaler Ebene. Insbesondere wurde ihnen die freie Ausübung ihres Gewerbes zugesichert sowie das Recht, Liegenschaften zu erwerben und zu veräussern – allerdings profitierten auch in diesem Fall nur Christen.⁵⁹ Ferner wurde den Mitgliedern christlicher Konfessionen die freie

54 BV 1848, Art. 5. – Darin, dass der Bund individuelle Rechte der Schweizer Bürger schützte, unterschied sich die Bundesverfassung von 1848 grundlegend vom Bundesvertrag von 1815. Die Bundesverfassung von 1848 gewährleistete sowohl die auf der Bundesverfassung als auch die auf kantonalen Verfassungen beruhenden Rechte. Die Bundesverfassung schützte diese, indem sie das Mittel der Beschwerde vorsah. Vgl. Schollenberger, Bundesverfassung, S. 110; Burckhardt, Kommentar, S. 57–62.

55 Vgl. BV 1848, Art. 6.

56 Vgl. BV 1848, Art. 63–64. – Das allgemeine Wahlrecht, sprich die politische Gleichheit der Bürger, wurde allerdings durch Artikel 64 eingeschränkt, der nur Schweizer Bürger weltlichen Standes für den Nationalrat (und somit auch für den Bundesrat) für wahlfähig erklärte. Noch weiter gingen die vom Bund garantierten Verfassungen der Kantone Solothurn, Tessin und Freiburg, welche die Geistlichkeit bei Wahlen auch vom aktiven Stimmrecht ausschlossen. Vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 217–218. – Siehe auch S. 36.

57 Vgl. BV 1848, Art. 48; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 220.

58 Ein freies Niederlassungsrecht gab es in der Schweiz erstmals zur Zeit der Helvetischen Republik. Damals trat ein allgemeines schweizerisches Bürgerrecht an die Stelle der bisherigen Gemeindebürgerrechte. Das Recht der freien Niederlassung schien so selbstverständlich, dass es in der Verfassung nicht einmal explizit erwähnt und erst im Gesetz über die Bürgerrechte vom Februar 1799 festgeschrieben wurde. Während das Schweizer Bürgerrecht mit der Helvetischen Republik unterging, wurde die freie Niederlassung in der Mediationsakte noch garantiert. Der Bundesvertrag von 1815 gewährleistete diese jedoch nicht mehr und überliess Regelungen betreffend die Niederlassung wieder den Kantonen. Dem 1819 geschlossenen Konkordat traten schliesslich alle Kantone mit Ausnahme von St. Gallen, Schwyz, Uri, Unterwalden, Basel, Appenzell und Wallis bei. Vgl. Rüegg, Niederlassungsfreiheit, S. 4–5.

59 Vgl. BV 1848, Art. 41–42; Rüegg, Niederlassungsfreiheit, S. 6–7. – So brachte beispielsweise der Kanton Luzern die kantonale Gesetzgebung mit der neu in Kraft getretenen Bundesverfassung in Einklang, indem er das Stimm- und Wahlrecht auf dort niedergelassene Schweizer Bürger christlicher Konfession ausdehnte (bis anhin war dieses auf Kantonsbürger römisch-katholischer Konfession beschränkt gewesen) und die Niederlassungsbedingungen den Vorgaben der Bundesverfassung entsprechend anpasste. Vgl. Nachtrag zur Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1848 (vom 5. Januar 1849), in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen LU I (1848), S. 165–166; Erklärung über die Regulierung des Niederlassungswesens für Schweizerbürger anderer Kantone (vom 5. Januar 1849), in: Gesetze, Dekrete und Verordnungen LU I (1848), S. 167–168; Verhandlungen LU 1849, S. 9–10. – Komplementär zur Niederlassungsfreiheit erklärte die Bundesverfassung alle Beschränkungen der Abzugs- und Zugrechte im Innern der Schweiz für abgeschafft. Auch gegenüber auswärtigen Staaten sollte das Prinzip der Freizügigkeit gelten, sofern das Gegenrecht gewährt wurde. Vgl. BV 1848, Art. 51–52. – Zu den Einschränkungen für Angehörige nichtchristlicher Konfessionen siehe S. 78.

Ausübung des Gottesdienstes zugesichert.⁶⁰ Die «Neue Zürcher Zeitung» pries die Vorteile der neuen Verfassung mit den folgenden Worten: «Wohin wir nun auch ziehen in der Schweiz, wir sind zu Hause, Bürger und keine Fremdlinge mehr. Der heutige Kanonendonner hat das Wort: <Kantonsfremde> hinweggescheucht.»⁶¹

Als weitere Freiheitsrechte garantierte die Bundesverfassung von 1848 die Pressefreiheit sowie das Vereins- und Petitionsrecht.⁶² Zudem stellte die Bundesverfassung den Grundsatz auf, dass wegen politischer Vergehen keine Todesurteile gefällt werden durften.⁶³ Die Einrichtung von Ausnahmegerichten war nicht erlaubt, es galt der verfassungsmässige Gerichtsstand.⁶⁴

Für eine nicht unerhebliche Zahl von Heimatlosen war Artikel 56 von zentraler Bedeutung. Der Verfassungsartikel schuf die Grundlage für die Einbürgerung dieser Personengruppe und damit für ihren Zugang zu verfassungsmässig garantierten Rechten in Bund, Kantonen und Gemeinde. Zudem wurde der Bund ermächtigt, Gesetze zur Verhinderung neuer Heimatlosigkeit zu erlassen.⁶⁵ Bereits in Artikel 43 statuierte die Bundesverfassung den Grundsatz der Unverlierbarkeit des Bürgerrechts: «Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechtes verlustig erklären.» Damit sollte verhindert werden, dass Schweizer wie in vergangenen Zeiten aufgrund eines Vergehens oder eines Kirchenübertritts ihr Bürgerrecht verlören und heimatlos würden.⁶⁶

Im Weiteren erhielt der Bund umfassende Kompetenzen in wichtigen Bereichen des Staatslebens. So übertrug die Bundesverfassung von 1848 die Zollhoheit dem Bund und benannte die Grundsätze, nach denen das eidgenössische Zollwesen aufzubauen sei. Der Bund wurde ermächtigt, die Binnenzölle abzuschaffen und stattdessen an den Aussengrenzen der Eidgenossenschaft Zölle zu erheben. Die Einnahmen aus dem Zollregal dienten einerseits zur Entschädigung der Kantone für die ihnen entgehenden Zolleinkünfte, andererseits zur Deckung der Bundesausgaben. Damit erhielt der Bund eine direkte, von den Kantonen unabhängige Einkommensquelle.⁶⁷ Zudem übernahm der Bund das Münzregal von den Kantonen. Auf dieser Grundlage wurde 1851 der Schweizer Franken eingeführt, der im Gebiet der gesamten Eidgenossenschaft als Zahlungsmittel diente. Diese Vereinheitlichung des Münzwesens stellte eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der neugeschaffenen Institutionen, für den Wirtschaftsraum Schweiz und für die Verwirklichung weiterer Einrichtungen dar.⁶⁸ Der Bund erhielt darüber hinaus die Kompetenz zur Vereinheitlichung von Massen und Gewichten durch Ausdehnung eines bereits bestehenden Konkordats auf die übrigen Kantone.⁶⁹ Auch gewährleistete die Bundesverfassung von 1848 den Grundsatz der Handelsfreiheit zwischen den Kantonen. Lebensmittel, Vieh und Waren aller Art

60 Vgl. BV 1848, Art. 44.

61 NZZ, 13. September 1848.

62 Vgl. BV 1848, Art. 45–47.

63 Vgl. BV 1848, Art. 54. – In der Folge schafften einzelne Kantone die Todesstrafe ganz ab. Zwar wurde die Todesstrafe mit der Revision der Bundesverfassung 1874 beseitigt, 1879 wurde die Todesstrafe (politische Vergehen ausgenommen) jedoch wieder der Kompetenz der Kantone anheimgestellt. Erst 1942 mit der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches wurde die Todesstrafe im zivilen Kontext endgültig abgeschafft. Vgl. HLS online, Todesstrafe.

64 Vgl. BV 1848, Art. 53.

65 Vgl. BV 1848, Art. 56; HLS online, Heimatlose. – Siehe dazu S. 69–71.

66 BV 1848, Art. 43 Abs. 1.

67 Vgl. BV 1848, Art. 23–31, 39. – Siehe dazu Kapitel 3.2.1 «Zollwesen».

68 Vgl. BV 1848, Art. 36; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 371; Bonjour, Post I, S. 21.

69 Vgl. BV 1848, Art. 37.

sollten sowohl frei ein- und ausgeführt, als auch gekauft und verkauft werden können.⁷⁰ Darüber hinaus ermächtigte die Verfassung von 1848 den Bund, Vorrechte betreffend den Transport von Personen und Waren abzuschaffen.⁷¹ Mit der Beseitigung dieser Handelshindernisse zwischen den Kantonen wurde ein weiterer Schritt zur Schaffung eines gesamtschweizerischen Wirtschaftsraums getan. Die Zentralisation des Postwesens erleichterte ihrerseits die Kommunikation über die Kantonsgrenzen hinaus: Gegen Entschädigung traten die Kantone das Postregal dem Bund ab, der die Postdienstleistungen gesamtschweizerisch sicherstellte.⁷² Neben diesen Bestimmungen, welche direkt auf die Beseitigung von Handelsschranken abzielten, ermöglichte die Bundesverfassung von 1848 die Verwirklichung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes auch durch die oben erwähnten Grundsätze allgemeiner Natur in Form persönlicher Freiheitsrechte.

Die Bundesverfassung von 1848 legte die Aussenpolitik grundsätzlich in die Hand des Bundes. Nur dieser war kompetent, Krieg zu erklären oder Bündnisse und Staatsverträge – so auch Zoll- und Handelsverträge – einzugehen. Der Verkehr mit ausländischen Staaten war fortan den Bundesbehörden vorbehalten, wobei der Bundesrat als ständiger Ansprechpartner fungierte. Die Kantone sollten hingegen keine direkten Kontakte mit ausländischen Staaten mehr pflegen. Ihre Kompetenz zu Verhandlungen und zum Abschluss von Verträgen mit dem Ausland war eng begrenzt und beschränkte sich auf Fragen der «Staatswirtschaft», des «Grenzverkehrs» sowie «polizeiliche Angelegenheiten». Laut Walther Burckhardt herrschte keine Klarheit über den genauen Inhalt dieser Begriffe. Gemeint war in erster Linie, dass die Kantone keine Verträge politischen Inhalts abschliessen durften und sich ihre Vertragsfreiheit auf nachrangige Materien beschränkte. Wo Kantone direkt mit auswärtigen Regierungen oder deren Abgesandten kommunizierten, hatte der Kontakt unter Vermittlung des Bundesrats stattzufinden; bei den in Artikel 9 aufgeführten, in die Kompetenz der Kantone fallenden Geschäften durften diese hingegen direkt mit untergeordneten Stellen in Kontakt treten.⁷³ Diese Bestimmungen ermöglichten der Schweiz, nach aussen geeint aufzutreten und mit einer Stimme zu sprechen. Die Zentralisierung der Aussenpolitik stellte auch deshalb eine so grundlegende Neuerung dar, weil sie die Schaffung des einheitlichen Wirtschaftsraumes ergänzte. So konnte die Eidgenossenschaft ab 1848 zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine aktive Zoll- und Handelspolitik betreiben: Die Zollhoheit des Bundes und die Abschaffung der Binnenzölle waren die Voraussetzung dafür, dass der Bund von dem ihm seit 1815 zustehenden Recht zum Abschluss von Zoll- und Handelsverträgen effektiv Gebrauch machen konnte.⁷⁴

Im Hinblick auf die Wahrung der Souveränität des Landes konkretisierte die Bundesverfassung den Auftrag des Bundesrats: «Er wacht für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.»⁷⁵ Neben der Behauptung der Unabhängigkeit gegen

70 Vgl. BV 1848, Art. 29.

71 Vgl. BV 1848, Art. 30.

72 Vgl. BV 1848, Art. 33; HLS online, Post; Hauser, Wirtschaftsverbände, S. 18; Schneider, Bundesstaat, S. 97. – Siehe dazu Kapitel 3.4.1 «Postwesen».

73 Vgl. BV 1848, Art. 8–10; Burckhardt, Kommentar, S. 93, 95.

74 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 87–88; Hauser, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, S. 280. – «Dem Bund allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande einzugehen.» BV 1848, Art. 8. – «Die Tagsatzung erklärt Krieg und schließt Frieden; sie allein errichtet Bündnisse mit auswärtigen Staaten [...]. | Handelsverträge mit auswärtigen Staaten werden von der Tagsatzung geschlossen.» Bundesvertrag 1815, § 8.

75 BV 1848, Art. 90 Ziff. 9.

aussen, oblag dem Bund auch die Wahrung von Ruhe und Ordnung im Innern. In begründeten Fällen konnte der Bund Fremde des Landes verweisen: «Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.»⁷⁶ Unabhängigkeit sowie Ruhe und Ordnung sollten, wenn nötig, mithilfe der Armee geschützt werden. Der Bund hatte zwar die Kompetenz dazu, verfügte jedoch nicht über eigene Truppen. Im Gegensatz zu umliegenden Ländern, welche grosse stehende Heere unterhielten, war der schweizerische Bund nicht berechtigt, über stehende Truppen zu verfügen. Das Bundesheer setzte sich, wie oben erwähnt, aus kantonalen Kontingenten zusammen, wobei die Bundesverfassung die allgemeine Wehrpflicht statuierte. Die Macht des Bundes war somit kontrolliert.⁷⁷ Mit dem Ziel, die Einheit und Dienstfähigkeit des Heeres zu gewährleisten, wurde dessen Organisation der Bundesgesetzgebung anheim gestellt. Zudem sollte der Bund grosse Teile der Ausbildung und gewisse Bereiche der Ausrüstung übernehmen.⁷⁸

Unterstützt wurden die Eigenständigkeit und die Unabhängigkeit des Landes mit dem Verbot neuer Militärkapitulationen sowie mit der Bestimmung, dass Mitglieder der Bundesbehörden, eidgenössische Zivil- und Militärbeamte, sowie die eidgenössischen Repräsentanten und Kommissäre «von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen» durften, bzw. wenn sie bereits in deren Besitz waren, für die Dauer ihres Amtes darauf verzichten mussten.⁷⁹

Für den Aufbau materieller Infrastrukturen war Artikel 21 der Bundesverfassung von besonderer Bedeutung. Darin wurde der Bund ermächtigt, öffentliche Werke zu errichten oder zu unter-

76 BV 1848, Art. 57. – Der Bund machte im Rahmen der Flüchtlingskonflikte wiederholt von dieser Kompetenz Gebrauch. Siehe dazu Kapitel 3.1.6.

77 Vgl. BV 1848, Art. 13–19. – Auf 300 Mann begrenzt waren auch die stehenden Truppen der einzelnen Kantone. Vgl. BV 1848, Art. 13.

78 Vgl. BV 1848, Art. 20; Gesetz über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 8. Mai 1850), in: AS I, S. 366–428. – Eine zentrale Rolle bei der Ausbildung spielte die 1819 eröffnete eidgenössische Militärschule in Thun. Um den Anforderungen der neuen Militärorganisation gerecht zu werden, wurde sie in der Folge weiter ausgebaut. Ihr Auftrag und ihr Betrieb wurde 1854 vom Bundesrat detailliert geregelt. Vgl. HLS online, Militärische Schulen; Verordnung betreffend die eidgenössische Zentralmilitärschule (vom 21. Januar 1854), in: AS IV, S. 43–55. – Punktuelle Bundeskompetenzen im Strassen- und Eisenbahnbau sowie im Bereich der Kommunikation, sollten die Voraussetzungen für den Auf- und Durchmarsch der Truppen schaffen sowie die Sicherung des Nachschubs gewährleisten. Im Gegensatz zu Frankreich vermochte das Militärwesen in der Schweiz (u. a. aufgrund der kantonalen Zuständigkeiten) in Infrastrukturfragen aber nie eine treibende Rolle zu spielen. Militärische Impulse zur bundesstaatlichen Integration gingen primär von Kartographierungsprojekten und vom Festungsbau aus. Vgl. Schiedt, Strassenbau und Militär, S. 14–15. – Von Bedeutung für die nationale Integration war hierzulande vielmehr der gemeinsame Dienst. So beispielsweise im Rahmen der Flüchtlingskonflikte. Siehe dazu S. 104.

79 BV 1848, Art. 12. Vgl. BV 1848, Art. 11–12. – Bestehende Kapitulationen blieben davon unberührt. Bereits kurz nach Inkrafttreten der neuen Verfassung wurde in Petitionen die Auflösung aller Militärkapitulationen gefordert. Der Bundesrat verwies auf die Verfassung, die es dem Bund nicht erlaube, in dieser Sache aktiv zu werden, sowie auf die finanziellen Konsequenzen. Die Gegner der Militärkapitulationen argumentierten hingegen, die Schweiz sei reich genug, um sich die Wahrung ihrer Ehre etwas kosten zu lassen. Am 20. Juni 1849 erklärte die Bundesversammlung «das Fortbestehen der Militärkapitulationen mit den politischen Grundlagen der Schweiz, als eines demokratischen Freistaates unverträglich» und beauftragte den Bundesrat, Unterhandlungen zur Auflösung der noch bestehenden Militärkapitulationen aufzunehmen. Gleichzeitig wurden Anwerbungen für auswärtige Militärdienste auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft untersagt. Im Jahr 1859 beschloss die Bundesversammlung schliesslich, den Eintritt in ausländische Regimenter ohne ausdrückliche Erlaubnis des Bundesrates unter Strafe zu stellen. Bundesbeschluss vom 20. Juni 1849 betreffend die Militärkapitulationen, in: BBl 1849 II, S. 147. Vgl. Das politische Departement der schweizerischen Eidgenossenschaft an den schweizerischen Bundesrath, in: BBl 1848/49 I, Beilage nach S. 72 (S. 1–13), S. 1; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 183–184; Weinmann, Risorgimento III, S. 308; Aellig, Söldnerdienste, S. 108–110, 122; HLS online, Fremde Dienste.

stützen, sofern diese im allgemeinen Interesse lagen. Von den Schöpfern der Bundesverfassung als mögliche Wirkungsfelder in Betracht gezogen wurden das Eisenbahnwesen, der Bau von Gebirgsstrassen und Kanälen sowie die Trockenlegung sumpfiger Gebiete.⁸⁰ In der Kompetenz der Kantone verblieb das Strassenwesen. Allerdings wurden Strassen und Brücken von eidgenössischem Interesse unter die Oberaufsicht des Bundes gestellt. Als Druckmittel gegen Kantone, welche den Unterhalt solcher Strassen vernachlässigten, konnten die Bundesbehörden die Entschädigungszahlungen für die Abtretung des Zoll- und des Postregals zurückbehalten.⁸¹ Zudem erhielt der Bund in Artikel 22 die Kompetenz, eine eidgenössische Universität und eine polytechnische Schule zu errichten.⁸²

Wie oben ausgeführt, legte die Verfassung von 1848 den Grundstein für einen Bundesstaat mit eigenen Behörden und eigenem Aufgabengebiet. Zu diesem Zweck wurden dem Bund auch eigene spezifische Einnahmequellen eröffnet: Laut Artikel 39 bestritt der Bund seine Ausgaben aus a) den Zinsen der eidgenössischen Kriegsfonds, b) den Erträgen aus dem Zollwesen, c) den Erträgen der Postverwaltung und d) den Erträgen der Pulververwaltung sowie e) durch Beiträge der Kantone. Diese sogenannten Geldkontingente sollten nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen und bedurften eines entsprechenden Entscheids der Bundesversammlung. Die Höhe der jeweiligen Beiträge richtete sich nach der Geldskala, die neben der Grösse der Bevölkerung auch die Vermögens- und Erwerbsverhältnisse der Kantone berücksichtigte und alle zwanzig Jahre revidiert werden sollte.⁸³

Die Bundesbehörden, ihr Aufbau und ihre Zuständigkeiten waren im zweiten Abschnitt der Bundesverfassung geregelt. Die gesetzgebende und höchste Gewalt im Bundesstaat geht bis heute von einem zweikammrigen Parlament aus. Die beiden Kammern sind gleichberechtigt und verhandeln getrennt. Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bedürfen der Zustimmung beider Räte. Im Unterschied zur Tagsatzung stimmen die Parlamentarier ohne Instruktion.⁸⁴ Zu gemeinsamer Verhandlung versammelten sich die beiden Räte, um als sogenannte Vereinigte Bundesversammlung die Wahlen der Mitglieder von Bundesrat und Bundesgericht, des Kanzlers, des Generals in Kriegszeiten, des Stabschefs sowie eidgenössischer Repräsentanten vorzunehmen. Ebenso berieten sie gemeinsam über Kompetenzstreitigkeiten und Begnadigungsfragen. Die Parlamentssitzungen waren in der Regel öffentlich.⁸⁵ National- und Ständerat versammelten sich gemäss Verfassung einmal jährlich zu einer ordentlichen Sitzung. Darüber hinaus konnte der Bundesrat die Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Sitzung einberufen. Eine ausserordentliche Sitzung des

80 Vgl. BV 1848, Art. 21; Schneider, Bundesstaat, S. 161.

81 Vgl. BV 1848, Art. 35.

82 Vgl. BV 1848, Art. 22.

83 Vgl. BV 1848, Art. 39.

84 Vgl. BV 1848, Art. 60, 78–80. – Im November 1848 entsandten Uri, Ob- und Nidwalden ihre Vertreter unter Verwahrung ihrer Rechte in die Bundesversammlung nach Bern, womit diese Kantone ausdrücklich an ihren kantonalen Souveränitätsansprüchen und an der Ablehnung des neuen Bundes festhielten. National- und Ständerat befanden, dass dieser Vorbehalt im Widerspruch zur Verfassung stünde, worauf sie die Wahlen in diesen Kantonen annullierten und deren Wiederholung durchsetzten. An der Verbindlichkeit des neuen Bundesrechts konnte somit kein Zweifel mehr bestehen. Demonstrativ wählten die Urkantone nochmals dieselben Vertreter; dieses Mal wurden sie ohne Instruktion nach Bern entsandt. Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 44.

85 Vgl. BV 1848, Art. 80, 82. – Geheime Verhandlungen waren selten. Hinter verschlossenen Türen fanden beispielsweise die Debatten rund um Retorsionsmassnahmen – genauer Strafzölle – im Zollstreit mit den süddeutschen Staaten statt. Weil Einzelheiten durchsickerten, wurde nachträglich dennoch in der Presse über diese Verhandlungen berichtet. Siehe dazu S. 124.

Nationalrats musste stattfinden, wenn mindestens ein Viertel seiner Mitglieder dies verlangten; im Fall des Ständerats bedurfte es dafür die Stimmen von mindestens fünf Kantonen.⁸⁶ Um beschlussfähig zu sein, war die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder notwendig. Entscheide bedurften der Mehrheit der Stimmenden.⁸⁷

Der Nationalrat als grosse Kammer stellt die Vertretung der Bevölkerung dar. In den einzelnen Kantonen wurde in Wahlkreisen von 20'000 Einwohnern in direkter Wahl ein Volksvertreter gewählt. Kleine Kantone und Halbkantone stellten mindestens einen Vertreter. Stimmberechtigt war jeder Schweizer Bürger, der das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt hatte und nicht von der Gesetzgebung seines Wohnsitzkantones vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen war. Die Wahlfähigkeit unterlag weiteren Einschränkungen: So konnten nur stimmberechtigte Bürger weltlichen Standes im Nationalrat einsitzen und naturalisierte Personen wurden erst fünf Jahre nach Erhalt des Bürgerrechts wahlfähig.⁸⁸ Die Mitglieder des Nationalrats waren auf drei Jahre gewählt und wurden aus der Bundeskasse entschädigt.⁸⁹ Der Nationalrat wählte aus seiner Mitte für die Dauer einer Session einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten. Der Präsident war in der darauffolgenden Session weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar, die Stelle des Vizepräsidenten konnte in aufeinanderfolgenden Sessionen nicht von ein und derselben Person eingenommen werden. Bei Abstimmungen mit gleicher Stimmenzahl entschied der Nationalratspräsident mit seinem Stichentscheid. Bei Wahlen stimmte er, wie die übrigen Ratsmitglieder.⁹⁰

Im 44-köpfigen Ständerat, der kleinen Kammer, war jeder Kanton mit zwei Abgeordneten vertreten, wobei Halbkantone je einen Kantonsvertreter entsandten. Über den Wahlmodus für die Ständeräte entschieden die einzelnen Kantone. Auch mussten die Kantone für die Entschädigung der Ständeräte aufkommen.⁹¹ Wie der Nationalrat wählte der Ständerat für jede ordentliche und ausserordentliche Session einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten. Der Kanton, welcher

86 Vgl. BV 1848, Art. 75. – Gerade in den ersten Jahren nach 1848, in welchen viele dringende Geschäfte anstanden, wurde die Sitzung jeweils mehrmals vertagt. Vgl. Kern, Repertorium I.

87 Vgl. BV 1848, Art. 76–77.

88 Vgl. BV 1848, Art. 61–64. – Indem die Bundesverfassung für National- und Bundesrat nur «stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes» als wahlfähig erklärte, blieben katholische Geistliche faktisch von diesen Ämtern ausgeschlossen. Die Regelung, die zum Ziel hatte, den Einfluss der katholischen Geistlichkeit im Bundesstaat gering zu halten, rief bei der katholischen Minderheit ein Gefühl der Benachteiligung hervor. Während protestantische Pfarrer ihr Amt aufgeben und somit in den weltlichen Stand zurückkehren konnten, stand katholischen Priestern diese Option aus kirchenrechtlichen Gründen nicht offen. In den ehemaligen Sonderbundskantonen wertete man dies als bewussten Affront gegen die katholisch-konservative Minderheit. Vgl. Fueter, Schweiz, S. 55. – Basierend auf der alle zehn Jahre durchgeführten eidgenössischen Volkszählung wurden die Sitzverteilung im Nationalrat und die Gesamtzahl der Mitglieder angepasst. Dem Bevölkerungszuwachs entsprechend wurde die Zahl der Nationalräte von 111 im Jahr 1848 auf 120 im Jahr 1850, auf 128 im Jahr 1863 und auf 135 im Jahr 1872 heraufgesetzt. Nach mehrmaliger Anpassung der Berechnungsgrundlage wurde mit der Volksabstimmung vom 4. November 1962 schliesslich die Zahl der Nationalräte in der Verfassung bei 200 fixiert. Diese Sitze werden seither proportional zur Wohnbevölkerung unter den Kantonen verteilt, wobei jeder Kanton und Halbkanton Anrecht auf mindestens einen Sitz hat. Vgl. Bundesgesetz, betreffend die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes (vom 21. Dezember 1850), in: AS II, S. 221; Nachtragsgesetz betreffend die Wahlen in den Nationalrath (vom 23. Juli 1863), in: AS VII, S. 565; Bundesgesetz betreffend die Wahlen in den Nationalrath (vom 20. Juli 1872), in: AS X, S. 934; Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 282–284.

89 Vgl. BV 1848, Art. 65, 68.

90 Vgl. BV 1848, Art. 67. – In den Anfängen des Bundesstaates wurde gelegentlich «Sitzung» anstelle von «Session» verwendet. So besagt das Geschäftsreglement des Nationalrats, dass sich dieser jährlich einmal – am ersten Montag des Monats Juli – zur ordentlichen «Sitzung» versammle. Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 1.

91 Vgl. BV 1848, Art. 69, 72.

den Ständeratspräsidenten stellte, konnte in der darauffolgenden Session weder den Präsidenten noch den Vizepräsidenten stellen. Ebenso durfte der Vizepräsident in zwei aufeinanderfolgenden Sessionen nicht demselben Kanton angehören.⁹²

Die «oberste vollziehende und leitende Behörde» im Bund war der Bundesrat. Das siebenköpfige Exekutivgremium wurde von der Bundesversammlung damals für drei Jahre (eine Legislaturperiode) gewählt. Betreffend die Wahl der Bundesräte enthielt die Bundesverfassung nur wenige Vorschriften. Wählbar war, wer auch für den Nationalrat wählbar war. Weiter bestimmte die Bundesverfassung, dass nicht mehrere Bundesräte aus dem gleichen Kanton kommen durften.⁹³ Den Vorsitz im Bundesrat führte der Bundespräsident. Wie alle übrigen Mitglieder des Bundesrats bezog er ein jährliches Gehalt aus der Bundeskasse. Die Geschäfte des Bundesrats sollten nach Departementen unter den einzelnen Mitgliedern aufgeteilt werden, wobei der Departementsvorsteher deren Prüfung und Besorgung zu fördern hatte. Der Entscheid lag dann immer beim Gremium. Der Bundespräsident war *primus inter pares*.⁹⁴

In administrativen Belangen wurde Bundesversammlung und Bundesrat die Bundeskanzlei zur Seite gestellt.⁹⁵ Neu geschaffen wurde überdies ein Bundesgericht. Ihm oblag die Rechtspflege, soweit diese in den Bereich des Bundes fiel.⁹⁶

Die schmerzhaften Erfahrungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts machen die Bedeutung der im dritten Abschnitt der Bundesverfassung enthaltenen Revisionsbestimmungen deutlich. Laut Artikel 111 war eine Revision der Bundesverfassung jederzeit möglich und die nachfolgenden Artikel beschrieben die diesbezüglichen Modalitäten. Nationalratspräsident Ulrich Ochsenbein betonte in seiner Eröffnungsrede, dass das Schweizer Volk u. a. durch sein Recht, die Verfassung zu revidieren, nun auch eidgenössisch souverän geworden sei.⁹⁷ Als 1850 im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur Gewährleistung gemischter Ehen die Frage einer Bundeskompetenz diskutiert wurde, erklärte Bundespräsident Henri Druet den zurückhaltenden Standpunkt des Bundesrates. Dieser verstehe sich als «der strenge Wächter der Konstitution». Zwar könnten die Kompetenzen des Bundes ausgedehnt werden, wenn das Wohl des Landes auf dem Spiel stehe; in normalen Zeiten seien sie jedoch durch Artikel 3 der Bundesverfassung (Souveränität der Kantone) beschränkt. Eine Ausweitung der Bundeskompetenzen müsse – wenn eine solche nötig würde – durch eine Verfassungsrevision geschehen:

«Man habe schon zur Zeit der Revision gestutzt über die Vermehrung der Bundesgewalt und vielleicht wäre der Bund verworfen worden, wenn sie stärker ausgefallen

⁹² Vgl. BV 1848, Art. 71.

⁹³ Vgl. BV 1848, Art. 83–84. – Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats fanden jeweils nach der Gesamterneuerung des Nationalrats statt. Mussten zwischenzeitlich Ersatzwahlen vorgenommen werden, so wurde der frei gewordene Sitz nur bis zum Ende der Amtsperiode besetzt. Vgl. BV 1848, Art. 84. – Obwohl die Bundesverfassung eine Wahl in den Bundesrat nur bezüglich der Wählbarkeitskriterien mit der Nationalratswahl verbindet, war im 19. Jahrhundert eine vorgängige (Wieder-)Wahl in den Nationalrat Voraussetzung für eine Wahl in den Bundesrat oder für eine Bestätigung bisheriger Amtsträger. Diese Praxis wird auch als «Komplimentwahl» bezeichnet. Vgl. Gruner, Freiheit, S. 23. – Bei der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999 wurde die Kantonsklausel beseitigt, jedoch sollten die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sein. Vgl. HLS online, Bundesverfassung.

⁹⁴ Vgl. BV 1848, Art. 86–87, 91

⁹⁵ Vgl. BV 1848, Art. 93.

⁹⁶ Vgl. BV 1848, Art. 94.

⁹⁷ Vgl. BV 1848, Art. 111–114; NZZ, 10. November 1848.

wäre. Die Revision könne das Fehlende nachholen, doch wünsche er, daß sie nicht zu früh eintrete; man müsse den Gang des eidg. Uhrwerks zuerst recht kennen lernen, ehe man daran rüttle. Das seien seine Bedenken gegen die Kompetenz, verneinen wolle er diese nicht und füge sich gern, wenn die hohe Versammlung sie ausspreche.»⁹⁸

In den Übergangsbestimmungen wurde zudem der Grundsatz der Weitergeltung des materiellen Rechts der Bundesordnung von 1815 ausgesprochen:

«Übergangsbestimmungen, Art. 6. Die Beschlüsse der Tagsatzung und die Konkordate bleiben bis zu ihrer Aufhebung oder Abänderung in Kraft, so weit sie nicht dieser Bundesverfassung widersprechen.

Dagegen verlieren diejenigen Konkordate ihre Gültigkeit, deren Inhalt als Gegenstand der Bundesgesetzgebung erklärt wurde, und zwar von der Zeit an, in welcher die letztere in's Leben tritt.»⁹⁹

Damit sollten beim Übergang zum Bundesstaat Regelungslücken möglichst vermieden werden. Indem die bestehenden Konkordate erst durch die ausführende Bundesgesetzgebung abgelöst wurden, liess sich im neuen Bundesstaat unmittelbar an das alte Bundesrecht anschliessen. Dass das bestehende materielle Recht grundsätzlich weiter galt, erleichterte überdies die Einführung der neuen Institutionen.¹⁰⁰

Die Bundesverfassung von 1848 und die in den darauffolgenden Jahren beschlossenen Infrastrukturlösungen widerspiegeln in zentralen Punkten die damaligen Zeitfragen, sprich die sich stellenden Probleme und Möglichkeiten sowie die in der Bevölkerung und im Bundesstaat vorherrschenden Konfliktlinien. So hebt beispielsweise der Wirtschaftshistoriker Tobias Straumann hervor, dass der Gründungszeitpunkt die Gestalt von Institutionen massgeblich mitbestimmt:

«Die Gründung von 1848 war nicht zwangsläufig, und die Gestalt des Bundesstaates enthielt zeitspezifische Charakteristika, die 20 Jahre früher oder später anders gewesen wären – mit entsprechend unterschiedlichen Konsequenzen.»

Dies zeigt sich beispielsweise am oben erwähnten Verbot stehender Heere oder an dem in Artikel 58 der Bundesverfassung verankerten Bann des Jesuitenordens.¹⁰¹ Genauso charakteristisch für den historischen Kontext wie diese expliziten Bestimmungen ist das Schweigen der Bundesverfassung über andere Themen. Während die kultur- und bildungspolitischen Kompetenzen des Bundes auf die Errichtung eidgenössischer Hochschulen beschränkt wurden, blieben andere Bereiche wie das Eisenbahnwesen oder das Bankwesen sogar ganz ausgespart. Auch war keine Bundespolizei vorgesehen, sodass der Bund jeweils die Kantone beauftragen musste. Die Einführung des Zweikammersystems, in dem die Tagsatzung wenigstens teilweise weiterlebte, und der Verzicht auf Bundeskompetenzen im Kultur- und Bildungsbereich können auch als eine pragmatische Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner verstanden werden.¹⁰² In diesem Kontext zu erwähnen sind ausserdem dem Bund zugeschriebene und durch das Parlament auf dem Weg der Bundesgesetzgebung zu regelnde Fragen wie die oben erwähnte Einführung eines gemeinsamen

98 NZZ, 17. Juli 1850. – Zur Frage der gemischten Ehen siehe S. 71.

99 BV 1848, Übergangsbestimmungen, Art. 6.

100 Vgl. Kley, Bundeskompetenzen, S. 190–191.

101 Straumann, Gunst der Stunde, S. 148. Vgl. BV 1848, Art. 13, 58.

102 Zum Fehlen eines Kulturartikels siehe S. 141.

Münzfusses oder die Wahl der Bundeshauptstadt.¹⁰³ Straf-, Zivil- und Obligationenrecht blieben mit wenigen Ausnahmen in der Kompetenz der Kantone. Die Bundesverfassung bestimmte jedoch, dass zivilrechtliche Urteile gesamtschweizerisch vollzogen würden und die Auslieferung von Angeklagten auf dem Weg der Bundesgesetzgebung geregelt werden sollte.¹⁰⁴

2.3 Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Bundesstaats

Die Bundesverfassung von 1848 skizzierte den schweizerischen Bundesstaat in seinen Grundzügen und bestimmte wichtige Eckdaten: Sie bestimmte die politischen Organe sowie deren Aufbau und Wirkungskreis, regelte die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander und benannte die Aufgaben des Bundes. Bildlich gesprochen war mit Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1848 der Bundesstaat in seinem Rohbau erstellt. Ulrich Ochsenbein nahm Bezug auf diesen Umstand in seiner Rede zum Antritt des Nationalratspräsidiums am 8. November 1848:

«Aber noch vieles bleibt uns zu thun übrig. Der neue Bundesvertrag ist nur noch die Schale, welche den Keim zu einer schönen und herrlichen Pflanze birgt. Oeffnen wir dem freien Verkehr Thor und Schleusen, suchen wir die Gewerbe zu einer schönern Blüthe hinaufzuheben, die jetzt darniederliegen.»¹⁰⁵

Noch fehlte der Innenausbau. Damit der Bund funktionieren und die ihm zufallenden Aufgaben vollumfänglich wahrnehmen konnte, musste das neu geschaffene zweikammrige Parlament – die Schweizerische Bundesversammlung – die von der Bundesverfassung vorgegebenen Grundsätze konkretisieren und eine beträchtliche Zahl von Bereichen gesetzlich regeln. Es waren dies einerseits Sachfragen, für welche die Verfassung explizit eine einheitliche Regelung auf Bundesebene vorsah (Militärwesen, Vereinheitlichung von Massen und Gewichten, Gewährleistung der freien Niederlassung sowie Regelung der Auslieferung zwischen den Kantonen und Regelung der Heimatlosenfrage usw.), andererseits die in der Kompetenz des Bundes liegenden Verwaltungsbereiche und Staatsaufgaben (u. a. das Zoll-, Post- und Münzwesen sowie mögliche Wirkungsfelder des Bundes wie die Errichtung öffentlicher Werke und einer eidgenössischen Hochschule). Weiter mussten auch die Organe des Bundes eingesetzt sowie ihre Arbeitsweise und ihr Zusammenspiel festgelegt werden (u. a. Geschäftsreglemente von National- und Ständerat, Organisation von Bundesrat und Bundesgericht). Darüber hinaus galt es, das Verfahren vor Bundesgericht und das Bundesstrafrecht als solches zu regeln. Diese Prozesse sollen in den folgenden Kapiteln dargestellt werden.¹⁰⁶

103 «Alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden bezieht, ist Gegenstand der Bundesgesetzgebung.» BV 1848, Art. 108. – Zur Wahl der Bundeshauptstadt siehe Kapitel 3.1.3 «Bundessitz und Räumlichkeiten».

104 Vgl. BV 1848, Art. 49, 55. – Zur Diskussion um eine Zentralisierung des Strafrechts siehe Kapitel 3.1.4.

105 NZZ, 10. November 1848.

106 Für eine Aufstellung der 1848–1854 erlassenen Gesetze siehe S. 6–6. – Ausgestaltet wurde der Bund nicht nur durch Bundesgesetze, sondern auch durch Verordnungen und Bundesbeschlüsse in konkreten Sachfragen. Im Zusammenhang mit der Tessiner Flüchtlingsangelegenheit wurden beispielsweise Fragen wie die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen oder die Auslegung des Begriffs «Neutralität» konkretisiert. Siehe dazu Kapitel 3.1.6.

Bis 1854 – also in nur zwei Legislaturperioden – konnten die oben erwähnten Bereiche fast ausnahmslos reguliert werden. Zudem wurden an einzelnen Gesetzen, beispielsweise im Zoll- und Postwesen, bereits erste Anpassungen vorgenommen. Bis zu diesem Zeitpunkt beschäftigte sich nicht nur die Bundesversammlung, sondern auch der Bundesrat vornehmlich mit der Ausarbeitung von Gesetzen, erst danach widmete sich der Bundesrat vermehrt administrativen Aufgaben, sprich der Vollziehung bestehender Gesetze.¹⁰⁷

Dass dieser Prozess mehrere Jahre in Anspruch nahm, hatte zur Folge, dass der neue Bund in vielen Belangen erst allmählich spürbar wurde. Die Ausgestaltung der Bundesorgane, die Besetzung der Ämter und Funktionen sowie die Absicherung des neuen Bundes banden in den Anfängen des Bundesstaates beträchtliche – sowohl personelle als auch finanzielle – Ressourcen; dieser Umstand trug ebenfalls dazu bei, dass der Einfluss der Bundesbehörden auf das Kantonalleben vorerst beschränkt war.¹⁰⁸

Die infrastrukturellen Voraussetzungen in der Schweiz vor 1848 waren unbefriedigend. Die Kleinst-räumigkeit und das Fehlen grundlegender Infrastrukturen waren auch eine Folge der alten politischen Strukturen in Form eines Staatenbundes. Die Zollbarrieren, das Münzwirrwarr und verbesserungswürdige Postverbindungen, der Rückstand im Eisenbahnbau, die rechtliche Zersplitterung, das Fehlen von Handelsverträgen und internationalen Abkommen wirkten sich hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Wenn der *status quo ante* sich auch ungünstig präsentierte und grosser Aufholbedarf bestand, so bot die Gründung des Bundesstaates 1848 hingegen nicht nur die Möglichkeit, Verpasstes aufzuholen, sondern auch von den Erfahrungen umliegender Länder zu profitieren und Infrastrukturen systematisch aufzubauen. Der Aufbau von Infrastrukturen im jungen Bundesstaat musste föderalen Bedenken, beschränkten finanziellen Mitteln und geringen personellen Ressourcen Rechnung tragen. Dass der Bund vorerst nur punktuell in Erscheinung trat und sein Einfluss auf das Kantonalleben noch gering blieb, hängt auch mit dem vergleichsweise kleinen Budget des Bundes zusammen. Das Budget des Bundes lag in den ersten Jahren deutlich unter demjenigen des Kantons Bern, damals der Kanton mit dem grössten Staatshaushalt. Zudem entfielen die Ausgaben des Bundes zu rund zwei Dritteln auf das Militär.¹⁰⁹ Die Einnahmen des Bundes stammten zum überwiegenden Teil aus dem Zollwesen. Obwohl die Aufgaben des Bundes laufend erweitert wurden und infolgedessen auch die Ausgaben kontinuierlich stiegen, konnten diese bis in die 1870er Jahre noch bis zu 90% aus Zolleinnahmen bestritten werden. Möglich war dies aufgrund der positiven Entwicklung des Ausenhandels. Geldkontingente wurden nur einmal im Jahr 1849 abgerufen und zur Deckung der Militärausgaben im Zusammenhang mit den Badischen Aufständen und dem Büsinger Handel verwendet. Ansonsten wurden Militärausgaben über Anleihen finanziert.¹¹⁰ Die Bundesverfassung ermächtigte den Bund hingegen nicht, die Bürger zu besteuern. Diese Kompetenz verblieb

107 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 92–94. – Wie zentral eine schnelle Regelung dieser Themenbereiche war, illustriert das Zollwesen. Die Einkünfte aus dem Zollwesen stellten die wichtigste Einnahmequelle des neuen Bundesstaates dar. Die Organisation des Zollwesens und der Erlass von Zollgesetz und -tarif waren Voraussetzungen für die Erhebung von Zöllen und damit für die Eröffnung dieser Einnahmequelle.

108 Vgl. Müller, Innere Sicherheit, S. 8–9; Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 10.

109 Vgl. Speich Chassé, Bundesstaatsgründung, S. 416; Gugerli/Kupper/Speich, Zukunftsmaschine, S. 48.

110 Vgl. Bickel, Öffentliche Finanzen, S. 276–277.

bei den Kantonen. Im Jahr 1866 betrug die Steuerbelastung durch Bund und Kantone rund 2% des Volkseinkommens und fiel damit im internationalen Vergleich niedrig aus.¹¹¹

Die Bundesverfassung von 1848 war ein Kompromiss. In Anbetracht der Widerstände konservativ und föderalistisch gesinnter Kreise wurden wichtige Aufgaben im juristischen, schulischen und kirchlichen Bereich in der Kompetenz der Kantone belassen. Eine zentrale Neuerung stellte jedoch die Schaffung handlungsfähiger nationaler Behörden dar. Das siebenköpfige Bundesratsgremium und das zweikammrige Parlament sollten nationale Hoffnungen und kantonale Souveränität verbinden und gleichzeitig die Befürchtungen katholischer und konservativer Kreise mindern. Rückblickend lässt sich sagen, dass das zweikammrige Parlament wesentlich zur Akzeptanz der neuen Verfassung und des darauf errichteten Bundesstaates beitrug, indem es die Vertretung sprachlicher und konfessioneller Minderheiten gewährleistete.¹¹² Der auf der Verfassung von 1848 begründete Bundesstaat mit seinen beschränkten Kompetenzen wurde zuweilen als Übergangslösung betrachtet. Er sollte sich jedoch als tragfähiges und dauerhaftes Gefüge erweisen. Mit der Festigung des Bundesstaates wuchs gleichzeitig der Wille, die Bundesebene auszubauen und deren Kompetenzen zu erweitern. Insbesondere die weitere Industrialisierung und die Entwicklung des Eisenbahnwesens mit den darin begründeten wirtschaftlichen Bedürfnissen offenbarten die Notwendigkeit einer Stärkung des Bundes.¹¹³

Ein mit Frankreich im Jahr 1864 abgeschlossener Vertrag über die Handels- und Niederlassungsfreiheit machte die Schwächen der schweizerischen Bundesverfassung deutlich. Weil der Vertrag französischen Staatsangehörigen ungeachtet ihrer Religionszugehörigkeit Rechtsgleichheit und freie Niederlassung gewährte, wurden französische Juden besser gestellt als ihre in der Schweiz beheimateten Glaubensbrüder. Anlässlich der Ratifikation dieser Staatsverträge beauftragte das Parlament den Bundesrat mit der Vorbereitung einer Verfassungsrevision. Im Januar 1866 wurden dem Volk gleich neun Vorlagen zur Revision der Bundesverfassung vorgelegt. Damit sollten neben der Diskriminierung schweizerischer Juden weitere Mängel der Bundesverfassung von 1848 beseitigt werden. Volk und Stände stimmten einer Gleichstellung jüdischer Schweizer zu. In diesem Sinne wurden Einschränkungen betreffend die Religionszugehörigkeit bei der freien Niederlassung sowie bei der Gleichbehandlung in Gesetzgebung und Gerichtsverfahren aus der Verfassung gelöscht.¹¹⁴ Alle weiteren Vorlagen scheiterten. So blieb die Glaubens- und Kulturfreiheit den anerkannten christlichen Konfessionen vorbehalten und die Kantone durften auch weiterhin eine Wartefrist von bis zu zwei Jahren vorsehen, bevor Niedergelassenen das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten gewährt wurde. Weiter sollten kantonsfremde Niedergelassene betreffend das Stimmrecht auf Gemeindeebene nicht von Bundes wegen mit niedergelassenen Kantonsbürgern gleichgestellt werden. Eine Generalisierung der Bundeskompetenz zur Festsetzung des Mass- und Gewichtssystems¹¹⁵ wurde ebenso verworfen wie eine Bundeskompetenz zur Regelung der Zuständigkeiten zwischen Heimat- und Niederlassungskanton in Steuer- und Zivilrechtsfragen. Der Bund war auch weiterhin nicht kompetent, bestimmte Strafarten als unzulässig

111 Vgl. Bickel, *Öffentliche Finanzen*, S. 279.

112 Vgl. Church/Head, *Concise History*, S. 160; Pahud, *Rechtsgeschichte*, S. 176–177.

113 Vgl. Pahud, *Rechtsgeschichte*, S. 154.

114 Vgl. Linder/Bolliger/Rielle, *Handbuch Volksabstimmungen*, S. 21–23. – Zur rechtlichen Stellung der Juden in der Schweiz siehe S. 78–79.

115 Siehe dazu S. 138.

zu erklären oder Lotterie und Glücksspiele zu verbieten. Schliesslich blieb auch der Schutz des geistigen Eigentums¹¹⁶ Sache der Kantone. Ein Verfassungsartikel, der den Bund ermächtigt hätte, gesetzliche Bestimmungen zum Schutz des schriftstellerischen, künstlerischen und industriellen Eigentums zu erlassen, wurde abgelehnt.¹¹⁷

In verschiedenen Kantonen hatte die demokratische Bewegung die Einführung neuer politischer Rechte wie das fakultative Referendum, die Gesetzesinitiative oder die Volkswahl der Regierung erstritten. In der Folge wurde der Ruf nach Ausdehnung dieser Rechte auf Bundesebene laut.¹¹⁸ Der 1872 zur Abstimmung gebrachte Entwurf einer totalrevidierten Bundesverfassung sah eine Stärkung des Bundes gegenüber den Kantonen, eine Beschränkung des Einflusses der Kirche sowie eine Ausdehnung von individuellen Freiheiten und demokratischen Mitwirkungsrechten vor. Der Verfassungsentwurf umfasste u. a. Bundeskompetenzen im Eisenbahnbau sowie für die Überwachung von Fabriken und gewerblichen Betrieben, ebenso im Banknotenwesen und im Versicherungswesen. Die Einnahmen aus dem Postregal und den Zöllen sollten fortan vollumfänglich in die Bundeskasse fliessen und das Militärwesen vollständig zentralisiert werden. Weiter sollte das Bundesgericht zu einer ständigen Institution gemacht und damit das Recht weiter vereinheitlicht werden. Nicht zuletzt sollte die Zivilehe eingeführt werden und der Bund Kompetenzen betreffend den Primarschulunterricht erhalten. Der Verfassungsentwurf postulierte u. a. die Handels- und Gewerbefreiheit und sah die Gesetzesinitiative vor. Die ambitiöse Totalrevision wurde sowohl von katholisch-konservativen Kreisen als auch von Föderalisten bekämpft und scheiterte in der Volksabstimmung vom Mai 1872.¹¹⁹ Noch im gleichen Jahr wurde das Revisionsprojekt wieder aufgenommen und basierend auf dem Entwurf von 1872 eine neue Vorlage erarbeitet. Während der neue Entwurf weniger zentralisierende Bestimmungen enthielt und so den Föderalisten entgegenkam, beinhaltete er – als Reaktion auf die Wirren des Kulturkampfs – mehr Bestimmungen zum Verhältnis von Kirche und Staat. Auch dieser Entwurf legte mit erweiterten Bundeskompetenzen im Bereich der Gesetzgebung und der Schaffung eines ständigen Bundesgerichts die Grundlage für eine weitere Rechtsvereinheitlichung und eine einheitliche Anwendung. Der Verfassungsentwurf gewährte allen Glaubensgemeinschaften die Kultusfreiheit und dehnte die Niederlassungsfreiheit aus. Ausserdem gewährleistete er die Handels- und Gewerbefreiheit und erklärte das Zivilstandswesen zur Staatssache. Im Bereich des Militärwesens sollte die Gesetzgebung zwar beim Bund zentralisiert werden, die Ausführung sollte hingegen unter Aufsicht des Bundes durch die Kantone geschehen. Weiter enthielt der Verfassungsentwurf eine Verschärfung des Jesuitenverbots, ein Verbot neuer Klöster und Orden sowie Bundeskompetenzen im Primarschulwesen. Auch bedurfte die Schaffung neuer Bistümer der Zustimmung des Bundes. Schliesslich sah er die Einführung des fakultativen Referendums vor. Dieser Entwurf

116 Die Handelsverträge mit Frankreich und Belgien verlangten von der Schweiz den Schutz des geistigen Eigentums. Nach Ansicht des Bundesrats sollten inländische Erfinder den gleichen Schutz erhalten. Vgl. Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 29–30.

117 Vgl. Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 20–31; Pahud, Rechtsgeschichte, S. 179–180.

118 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 180.

119 Vgl. Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 31–34; HLS online, Bundesverfassung. – Der Ruf nach einer Ausdehnung der Bundeskompetenzen in religiösen Fragen und nach einer umfassenden Säkularisierung des Staates war im Rahmen des Kulturkampfs im Allgemeinen und nach dem ersten Vatikanischen Konzil im Speziellen lauter geworden. Katholisch-konservative Kreise sahen in der Stärkung des Bundes ihre Macht in den kantonalen Refugien bedroht und bekämpften die Revisionsvorlage. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 180; Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 31.

wurde auch von föderalistisch gesinnten Radikalen der Romandie unterstützt, sodass sich diese zweite Vorlage im Jahr 1874 durchsetzen konnte, obwohl die katholisch-konservativen Kantone sie ablehnten.¹²⁰

In manchen Bereichen wie beispielsweise im Eisenbahnwesen wurden mit der Bundesverfassung von 1874 bereits gelebte Realitäten nachvollzogen und nachträglich für bestehende Gesetze die Grundlagen geschaffen. Andere Änderungen wie beispielsweise die Einführung des fakultativen Referendums veränderten die politischen Spielarten und Kräfteverhältnisse spürbar. Vielfach revidiert blieb diese Verfassung über ein Jahrhundert in Kraft bis sie durch eine Totalrevision im Jahr 1999 abgelöst wurde.

2.4 Radikal-liberale Dominanz im Bundesstaat

In der ersten Legislaturperiode (1848/49–1851) bestand die schweizerische Bundesversammlung fast ausschliesslich aus Vertretern einer radikal-liberalen Politik. Die Opposition zählte im 111-köpfigen Nationalrat lediglich 14 Konservative (9 Katholiken und 5 Reformierte), im Ständerat waren es 6 von insgesamt 44 Ratsmitgliedern.¹²¹ Die sieben Bundesräte kamen ausnahmslos aus den Reihen der Radikal-Liberalen, darunter fünf Reformierte sowie zwei liberale Katholiken.¹²² Die Politlandschaft um die Mitte des 19. Jahrhunderts unterschied sich grundlegend von der heutigen. Damals waren die politischen Konturen noch nicht so scharf gezeichnet: Zwischen den einzelnen Richtungen bestanden fließende Übergänge, und parteipolitische Strukturen hatten sich noch kaum herausgebildet. Zudem waren die regionalen Unterschiede erheblich. Die radikal-liberale Dominanz im jungen Bundesstaat darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um eine heterogene Allianz fortschrittlicher Kräfte handelte. Die Schöpfer des neuen Bundesstaates waren ursprünglich geeint durch ihren Kampf für eine Revision der Bundesverfassung und eine moderne Schweiz. Uneinig waren sie sich jedoch bezüglich der konkreten Ausgestaltung des neuen Bundes. Die Verfolgung regionaler Interessen und unterschiedliche Staatsauffassungen – beispielsweise hinsichtlich der Staatsaufgaben oder des Zentralisierungsgrades – führten dazu, dass sie sich in unterschiedliche Lager spalteten. Wechselnde Koalitionen eröffneten wiederum den politischen Minderheiten Möglichkeiten zur Einflussnahme. Besonders deutlich offenbarten

120 Vgl. Kley Andreas, Geschichtliche Einleitung, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung I, S. 11–12, Pahud, Rechtsgeschichte, S. 181–183; Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 34–37; HLS online, Armee.

121 Vgl. Gruner, Bundesversammlung II, S. 194, 199. – Zu dieser erdrückenden Dominanz der Radikal-Liberalen beigetragen haben Einschüchterungen, Manipulationen und nicht zuletzt eine Wahlkreisgeometrie, die auf die Interessen der Radikal-Liberalen zugeschnitten wurde. Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 27–28. – Zu Wahlkreisgeometrie und Manipulationsmethoden vgl. Gruner, Nationalratswahlen I, S. 318–342, 610–618, 1023–1030. – Zu den verschiedenen Strömungen im konservativen Lager, deren Einstellung zur Bundesrevision und ihrer Lage im neuen Bundesstaat vgl. Jorio, Rückzug. – Die einleitenden Passagen dieses Unterkapitels wurden aus dem von der Autorin der vorliegenden Arbeit verfassten Überblickskommentar «Institutionen, Strukturen, Prozesse» übernommen. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 18–19.

122 Vgl. Altermatt, Bundesräte, S. 46–48, 63. – Zum ersten Bundesratsgremium siehe S. 52. – Im 19. Jahrhundert war der Bundesrat noch fest in der Hand der Radikal-Liberalen. Erst 1891 erhielten die Katholisch-Konservativen einen ersten Sitz im Bundesrat. Die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (heute Schweizerische Volkspartei) ist seit 1929, die Sozialdemokratische Partei seit 1943 im Bundesrat vertreten. Frauen sind in der Schweiz seit 1971 wählbar, es dauerte jedoch bis 1984, bis erstmals eine Frau im Bundesrat einsass. Vgl. HLS online, Bundesrat.

sich diese Differenzen in aussenpolitischen Fragen (Asyl, Militärkapitulationen, Bündnisfrage), aber auch in Bezug auf grosse Infrastrukturprojekte (eidgenössische Universität und Eisenbahnbau).¹²³

Überraschend schnell gelang es Bundesrat und Parlament, die neuen Institutionen aufzubauen. Voraussetzung hierfür war das Vorhandensein verschiedener untereinander verbundener Netzwerke radikal-liberaler Politiker, die unter sich auf vielfältige Weise – durch Freundschaften, Vereinszugehörigkeiten und politische Arbeit in den 1840er Jahren – verbunden waren. Während der ersten Legislaturperiode sassen zahlreiche Mitglieder liberaler und radikaler Studentenverbindungen im Nationalrat; fast jeder Fünfte war ein Zofinger.¹²⁴ So konnte beispielsweise Alfred Escher als ehemals engagiertes Aktivmitglied und Zentralpräsident des Zofingervereins im eidgenössischen Parlament auf bestehende Netzwerke zurückgreifen. Er verstand es, Kontakte herzustellen und Koalitionen zu bilden, auf deren Basis er sich im Laufe der Zeit neue Netzwerke aufbaute.¹²⁵

Im Folgenden sollen beispielhaft einzelne Schlüsselfiguren im Parlament von 1848 porträtiert werden, um zumindest eine Idee von den Mitgliedern dieser Räte zu vermitteln.¹²⁶

Alfred Escher zählte zu den einflussreichsten Politikern im jungen Bundesstaat. Sein «Auftreten in jener ersten organisatorischen Periode ist vermöge seiner außergewöhnlichen Veranlagung und seines Einflusses auf eine große Zahl der Mitglieder der Bundesversammlung von namhafter Wirkung gewesen», erinnerte sich Nationalratskollege Johann Friedrich Peyer im Hof (SH).¹²⁷ Dass Alfred Escher im Nationalrat über gute Kontakte verfügte und einen starken Rückhalt hatte, zeigte sich auch daran, dass er bereits 1849 zum Nationalratspräsidenten gewählt wurde. Während heutzutage Proporz- und Anciennitätsüberlegungen eine wichtige Rolle spielen, waren diese Wahlen im 19. Jahrhundert eigentliche Popularitätstests. Escher wurde insgesamt viermal zum Nationalratspräsidenten gewählt – so oft wie kein anderer Parlamentarier. Die Wahl vom 2. Juli 1855 nahm Escher jedoch krankheitsbedingt nicht an.¹²⁸ Es fällt auf, dass die anderen drei Wahlen alle in bewegten Zeiten stattfanden: Im April 1849 trat die Schweizerische Bundesversammlung zu ihrer ersten ordentlichen Sitzung zusammen, auf der Tagesordnung stand die Regelung grundlegender Staatsaufgaben im jungen Bundesstaat. Zudem war im Frühling und

123 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 137, 387, 865.

124 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 102–103, 1058. – Zur Bedeutung der Zofingia im jungen Bundesstaat vgl. Jung, Aufbruch, S. 101–104.

125 Vgl. Jung/Koch, Escher Briefe III, S. 15, 17, 22. – Die Netzwerke um Alfred Escher untersuchte Björn Koch in seiner Dissertation, die er an der Universität Freiburg i. Üe. unter der Leitung von Professor Joseph Jung schrieb. Vgl. Koch, Netzwerke. – Die Briefe von und an Alfred Escher liefern nicht nur Einblicke in das Funktionieren dieser Netzwerke, sondern auch in die Arbeit der Bundesbehörden. So enthalten sie Hinweise auf Diskussionen und Positionen, auf Lobbyarbeit sowie auf angestrebte oder verwirklichte Allianzen. Auch geben sie Aufschluss über die Art des Informationsaustausches, über Verabredungen im Hinblick auf eine gemeinsame Anreise nach Bern zwecks Vorbesprechung, über zugesandte Unterlagen und Zeitungsartikel sowie über die Weitergabe von vertraulichen Informationen. Ein illustratives Beispiel ist die Korrespondenz zwischen Nationalrat Alfred Escher, Ständerat Johann Jakob Rüttimann und Jonas Furrer, dem starken Mann im Bundesrat. Sie unterhielten einen regen Briefwechsel, mit dem sie die Kommunikation zwischen Bundesrat, National- und Ständerat, aber auch mit dem Kanton Zürich sicherstellten. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 19. – Einen anschaulichen Überblick über die Arbeit des Parlaments vermittelt Leonhard Neidhart anhand der Berichterstattung der «Neuen Zürcher Zeitung». Vgl. Neidhart, Bundesparlament.

126 Portraits der einzelnen Parlamentarier finden sich im Historischen Lexikon der Schweiz sowie bei Erich Gruner. Vgl. HLS online; Gruner, Bundesversammlung I.

127 Peyer im Hof, Erinnerungen, S. 26.

128 Auch gibt es keinen zweiten Nationalrat, der das Präsidium dreimal inne hatte. Vgl. Jung, Aufbruch, S. 138.

Sommer 1849 die aussenpolitische Lage der Schweiz aufgrund der Aufstände im angrenzenden Grossherzogtum Baden ausgesprochen schwierig. Im Zeichen äusserst angespannter Aussenbeziehungen standen auch die Wahlen vom 27. Dezember 1856 (Neuenburger Konflikt) und 7. Juli 1862 (Savoyer Frage).¹²⁹

Alfred Escher mass Infrastrukturfragen sowohl im Hinblick auf eine schnelle Konsolidierung des neuen Bundes als auch auf die wirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen grosse Bedeutung bei. Die Kommissionen, in denen er Einsitz nahm, beschäftigten sich mit den grossen Weichenstellungen im jungen Bundesstaat (weitere Konkretisierung der politischen Institutionen und der Kompetenzen von Bund und Kantonen, Beziehungen der jungen Eidgenossenschaft zu Nachbarstaaten, Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes sowie Eisenbahn- und Hochschulwesen). In der Parlamentsdebatte ergriff Escher in solchen Fragen auffallend oft das Wort, und auch in seiner Korrespondenz sowie in seinen Reden als Nationalratspräsident sind diese Themen äusserst präsent.¹³⁰ Johann Friedrich Peyer im Hof erinnerte sich an den grossen Stellenwert, den Escher dem Projekt einer eidgenössischen Universität und polytechnischen Schule beimass. Er vermutete, dass die Hochschulfrage für Escher höchste Priorität hatte und seine Positionen in anderen Sachfragen (Zoll-, Post-, Münz- und Eisenbahnwesen) davon mitbestimmt wurden:

«Es spricht nämlich vieles dafür, daß Escher den oben erwähnten vier Materien, den sogenannten materiellen Fragen, die Hochschulfrage als fünfte beigesellte, daß er die Lösung aller als zusammenhängende Aufgabe des Bundes auffaßte, dabei aber die Hochschulfrage den materiellen Fragen in dem Sinn überordnete, daß er letztere für berufen erachtete, neben den laufenden Bedürfnissen der Bundesverwaltung, einschließlich der Erfordernisse für das Militärwesen, vor allen Dingen die pekuniären Mittel für die zu gründende schweizerische Hochschule aufzubringen.»¹³¹

Bereits während seines Jurastudiums hatte sich Alfred Escher eingehend mit staatsrechtlichen Fragen auseinandergesetzt. Als Grossrat und Staatsschreiber sowie später als Regierungsrat eignete er sich profunde Kenntnisse des Zürcher Staatswesens und praktische Erfahrungen als Politiker an. Auch war Escher wiederholt Tagsatzungsgesandter.¹³²

Gleichzeitig trieb Escher auch als Unternehmer den Aufbau wichtiger Infrastrukturen im Raum Zürich und in der Ostschweiz voran. Escher war Mitbegründer der Schweizerischen Nordostbahn. Er stand der Unternehmung erst als Direktionspräsident vor und wirkte später als Verwaltungsratspräsident. Während Jahrzehnten setzte sich er sich für den Bau einer Alpentransversale ein. Als Politiker und als langjähriger Direktionspräsident der Gotthardbahn-Gesellschaft trieb er das Gotthardprojekt voran. Weiter beteiligte sich Escher an der Gründung der Schweizerischen Kreditanstalt, deren langjähriger Verwaltungsratspräsident er wurde. Zudem sass er lange Jahre im Aufsichtsrat der Schweizerischen Lebensversicherungs- und Rentenanstalt.¹³³

129 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 137–138.

130 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 150. – Zu Eschers diesbezüglicher Korrespondenz vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV.

131 Peyer im Hof, Erinnerungen, S. 26–27.

132 Vgl. Koch Björn, Eschers Aufstieg in der Politik (1842–1848), in: Jung/Koch, Escher Briefe III, S. 24–27; HLS online, Escher Alfred.

133 Vgl. HLS online, Escher Alfred. – Zu Escher und seinem Wirken bei der Schweizerischen Nordostbahn und der Schweizerischen Kreditanstalt vgl. Jung, Aufstieg, S. 414–545, 742–851. – Zur Gotthardbahn vgl. Jung, Escher Briefe I.

Johann Jakob Blumer war Jurist, Redaktor und Unternehmer. Als Politiker amtierte Blumer als Gemeinderat, Ratsherr, Landrat und Tagsatzungsgesandter. Während rund 25 Jahren vertrat der wirtschaftsliberale Politiker den Kanton Glarus im Ständerat. In all diesen Jahren wirkte Blumer auch als Bundesrichter. Neben dem im Rahmen dieser Arbeit wiederholt zitierten «Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes» publizierte er weitere rechtshistorische und staatswissenschaftliche Schriften. Blumer war eng mit Alfred Escher befreundet und kämpfte in vielen Fragen an seiner Seite. In infrastrukturellen Belangen engagierte sich Blumer sowohl als Politiker als auch als Unternehmer im Eisenbahn-, Banken- und Versicherungswesen sowie für eine weitere Konkretisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen.¹³⁴

Der St. Galler Politiker und Jurist Arnold Otto Aepli setzte sich als Gemeinderat, Grossrat und Regierungsrat sowie als Ständerat (1849–1853 und 1857–1872) und als Nationalrat (1872–1883) für liberale Werte ein. Auch er war lange Jahre als Bundesrichter tätig. In den Jahren 1883–1893 vertrat Aepli die Interessen der Schweiz als ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in Wien. Wie Blumer war Aepli ein enger Vertrauter Alfred Eschers. Politisch setzte Aepli sich für ein gesundes Staatswesen und institutionelle Stabilität ein – Argumente, die seine Positionen in der Flüchtlingsfrage und bei der Definition einer schweizerischen Aussenpolitik massgeblich mitbestimmten.¹³⁵

Der Thurgauer Jurist Johann Konrad Kern gestaltete auf kantonaler und eidgenössischer Ebene das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben in vielfältiger Weise mit. Als wirtschaftsliberaler Politiker nahm er im Kantonsrat und Regierungsrat Einsitz und vertrat den Thurgau als Tagsatzungsgesandter sowie später im Nationalrat (1848–1854) und im Ständerat (1855–1857). Zudem amtierte Kern 1848–1854 als Bundesrichter. Während langer Jahre vertrat er als Diplomat in verschiedenen Funktionen die Interessen der Schweiz in Paris. Mit Blick auf Infrastrukturen fallen vor allem Kerns Wirken als Bildungspolitiker und Präsident des Schweizerischen Schulrats sowie seine unternehmerische Tätigkeit im Banken- und Eisenbahnwesen ins Auge.¹³⁶

Als Politiker und Unternehmer nahm der Schaffhauser Johann Friedrich Peyer im Hof auf kantonaler, regionaler und eidgenössischer Ebene Einfluss in Verkehrs- und Finanzfragen. Als langjähriger Gross- bzw. Kantonsrat und als Nationalrat (1848–1854 und 1857–1875) vertrat Peyer im Hof liberale, zuweilen auch radikal-demokratische Positionen. In den Anfängen des Bundesstaates politisierte Peyer im Hof im Umfeld Alfred Eschers, mit dem er durch Eisenbahn- und Finanzunternehmen verbunden war. So wirkte Peyer im Hof als Verwaltungsrat der Schweizerischen Kreditanstalt, Direktionsmitglied der Schweizerischen Nordostbahn und Aufsichtsrat der Schweizerischen Rentenanstalt. Nach Eschers Tod setzte er sich jedoch für die Verstaatlichung der Eisenbahngesellschaften ein. Darüber hinaus prägte er die Infrastrukturen in der nordöstlichen Schweiz über zahlreiche weitere Unternehmen. Peyer im Hof war Bankrat der Ersparniskasse Schaffhausen und Mitbegründer der Schweizerischen Dampfbootgesellschaft für Rhein und

¹³⁴ Vgl. HLS online, Blumer Johann Jakob; Gruner, Bundesversammlung I, 348–349; Jung, Aufbruch, S. 96–99; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht.

¹³⁵ Vgl. Hiller, Aepli; Hiller, Erfindung; HLS online, Aepli Arnold Otto; Gruner, Bundesversammlung I, S. 539–540; Aepli, Erinnerungen.

¹³⁶ Vgl. HLS online, Kern Johann Konrad; Gruner, Bundesversammlung I, S. 704–705; Schoop, Kern; Tschärner, Kern; Kern, Erinnerungen.

Untersee, der Schweizerischen Waggonfabrik Neuhausen, der Rheinfallbahn sowie der Bank in Schaffhausen.¹³⁷

Jakob Stämpfli war zusammen mit Alfred Escher einer der prägendsten Parlamentarier im jungen Bundesstaat. Der radikale Berner Politiker, Jurist und Unternehmer mass Infrastrukturfragen ebenfalls höchste Priorität bei. Im Gegensatz zu Escher betrachtete er Verkehrs- und Infrastrukturfragen im Allgemeinen jedoch als Sache der öffentlichen Hand und setzte sich im Eisenbahnwesen für den Staatsbau ein. Stämpfli wirkte auf nationaler Ebene als Nationalrat (1848–1854 und 1863–1879), Bundesrichter (1851–1854) und Bundesrat (1855–1863). In Infrastrukturfragen nahm Stämpfli aber auch als Unternehmer Einfluss, so beispielsweise in verschiedenen leitenden Funktionen bei der Eidgenössischen Bank oder als Verwaltungsrat der Bernischen Jurabahnen (Jura Bernois).¹³⁸

In Infrastrukturdingen ebenfalls äusserst aktiv – jedoch nicht im Umfeld Eschers politisierend – war der radikale Politiker, Arzt, Publizist und Unternehmer Johann Rudolf Schneider. Aus dem Berner Seeland stammend, war Schneider zuerst als Apotheker in Nidau, ab 1850 als Arzt am Inselspital Bern tätig. Seit den 1830er Jahren setzte er sich zuerst auf lokaler und kantonaler, nach 1848 auch auf nationaler Ebene für die Juragewässerkorrektion ein. Schneider war langjähriger Berner Grossrat, Regierungsrat (1837–1850), Tagsatzungsgesandter und Nationalrat (1848–1866). Weiter war Schneider Vorstandsmitglied des Schweizerischen Gewerbevereins, Präsident der Schweizerischen Industrieausstellung von 1850 sowie Mitbegründer und Verwaltungsratspräsident der Schweizerischen Ost-West-Bahn.¹³⁹

Der Genfer Politiker, Publizist, Unternehmer und Jurist James Fazy hat mit seinem Engagement massgeblich zur Modernisierung Genfs beigetragen. Als führender Kopf der Genfer Radikalen nahm er als Munizipalrat, Grossrat und Staatsrat Einfluss, auch gehen wesentliche Teile der Genfer Verfassung von 1847 auf ihn zurück. Unter seiner Ägide wurde u. a. die unentgeltliche Primarschule eingeführt. Fazy förderte die Ansiedlung neuer Industrien, engagierte sich für die Weiterführung der Eisenbahnlinien und beteiligte sich an der Gründung mehrerer Finanzinstitute. Auf Bundesebene wirkte er als Tagsatzungsgesandter, Ständerat (1848–1849, 1851–1854, 1856–1857, 1871–1872) und Nationalrat (1857–1866). Fazy war ein Verfechter des amerikanischen Zweikammersystems. Er war Berichterstatter der ständerätlichen Kommissionen betreffend das Eisenbahngesetz und die eidgenössischen Hochschulen.¹⁴⁰

Erbitterter Gegenspieler Alfred Eschers war der katholisch-konservative Luzerner Politiker, Jurist und Publizist Philipp Anton von Segesser. Als langjähriges Mitglied des Nationalrats (1848–1888) avancierte Segesser zum Kopf der katholisch-konservativen Opposition und koordinierte in den 1870er Jahren den föderalistischen Widerstand gegen eine Revision der Bundesverfassung.

137 Vgl. HLS online, Peyer im Hof Friedrich; Gruner, Bundesversammlung I, S. 500–501; Peyer im Hof, Erinnerungen.

138 Vgl. Altermatt, Bundesräte, S. 143–148; HLS online, Stämpfli Jakob; ADB LIV, S. 441–447; Gruner, Bundesversammlung I, S. 232–234.

139 Vgl. Fischer, Schneider; HLS online, Schneider Johann Rudolf; HBLS VI, S. 218; ADB XXXII, S. 131; Gruner, Bundesversammlung I, S. 226–227. – Zur Juragewässerkorrektion siehe Kapitel 3.5.1.

140 Vgl. HLS online, Fazy James; Gruner, Bundesversammlung I, S. 947–949.

Auf kantonaler Ebene wirkte er als Grossrat, Regierungsrat sowie Erziehungsrat. Im Bund war Segesser zudem an der Herausgabe der älteren eidgenössischen Abschiede beteiligt.¹⁴¹

Die Liste der hier vorgestellten Schlüsselpersonen ist nicht abschliessend, vielmehr geht es darum, das politische Spektrum zu illustrieren und Kraftfelder zu skizzieren. Zusammen mit den weiter oben dargestellten Grundpfeilern der Verfassung von 1848 bilden sie den Hintergrund für die nachfolgend ausgeführten und analysierten Debatten in Infrastrukturfragen.

¹⁴¹ Vgl. HLS online, Segesser Philipp Anton von; Gruner, Bundesversammlung I, S. 277–279; Conzemius, Briefwechsel von Segesser.

3 Infrastrukturdebatten und -lösungen

Im vorhergehenden Kapitel wurde der historische Kontext der Arbeit skizziert: Vorgeschichte und Gründung des schweizerischen Bundesstaates, Kernpunkte der Verfassung von 1848, kurzer Abriss über die Entwicklung des jungen Staatswesens sowie über die Kräfteverhältnisse auf Bundesebene. Im vorliegenden Kapitel wird nun untersucht, wie vor diesem Hintergrund einzelne Infrastrukturbereiche geregelt wurden.

3.1 Systeme der staatlichen Ordnung

Zu den von Max Lehmann unter der Bezeichnung «Systeme der staatlichen Ordnung» zusammengefassten Infrastrukturen zählen die Verwaltung, die Rechtsordnung und die öffentliche Sicherheit.¹ Im Kontext des neu ins Leben gerufenen Bundesstaates ist interessant, wie das Zusammenspiel und die Arbeitsweise der Bundesbehörden ausgehend von den in der Bundesverfassung festgelegten Grundsätzen konkretisiert und eine Bundesverwaltung aufgebaut wurden. Mit dem Ausarbeiten eines adäquaten, an die damaligen Fragen und Voraussetzungen angepassten Ensembles von Bundesgesetzen sollte die Ordnung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in der Schweiz komplettiert und modernisiert werden. Die später in diesem Kapitel dargestellten Debatten führen in der einen oder anderen Form immer wieder zum Begriff «öffentliche Sicherheit» zurück, indem sie wie im Fall der Geschäftsreglemente der eidgenössischen Räte oder des Bundesarchivs die Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen und die Handlungsfähigkeit des Bundes gewährleisteten oder wie im Fall des Heimatlosengesetzes zur Sicherung persönlicher Freiheiten beitrugen. Die Tessiner Flüchtlingsangelegenheit kann gleich in mehrfacher Hinsicht mit dem Begriff «öffentliche Sicherheit» in Verbindung gebracht werden: Die beschlossenen ausenpolitischen Leitlinien und Direktiven für die Behandlung der Flüchtlinge bekräftigten den Grundsatz der Neutralität und milderten den Konflikt mit dem Ausland. Gleichzeitig wurden Zuständigkeiten geklärt und neue Rollen eingeübt. Dadurch wurde der junge Bund gestärkt und gefestigt. Max Lehmann betont die Querschnittsfunktion bzw. die bereichsübergreifenden Effekte der Systeme staatlicher Ordnung. Wie stark diese andere Infrastrukturgruppen mitprägen, wird klar angesichts des Einflusses der Zusammensetzung, der Arbeitsorganisation sowie des Zusammenspiels der staatlichen Organe auf die Ausgestaltung der aufzubauenden Infrastrukturen.

Die Tätigkeitsbereiche des Bundes waren anfänglich eng begrenzt. Im Innern beschäftigte er sich einerseits mit seiner eigenen politischen Etablierung, andererseits mit der Verwirklichung und Durchsetzung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums. Mit dem Aufbau eines funktionierenden

¹ Zu Max Lehmanns Infrastrukturansatz siehe S. 14.

Staatswesens und dem Festlegen einheitlicher rechtlicher Rahmenbedingungen wurde die Basis geschaffen für die Integration des schweizerischen Wirtschaftsraums, für eine Verbesserung der Rechtssicherheit und für die weitere wirtschaftliche Entwicklung.

Die Bundesverfassung vom 12. September 1848 bezeichnete die verschiedenen Organe des Bundes, regelte ihre Zusammensetzung und legte ihre Kompetenzen fest. Wie die Arbeit der Räte konkret ablaufen sollte, musste in den Geschäftsreglementen von Bundesrat, National- und Ständerat erst noch festgelegt werden. Ebenso wurde die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organen auf dem Weg der Gesetzgebung geregelt. Diese Regelungen sollten ein reibungsloses Funktionieren der Organe sicherstellen, Blockaden verhindern und so letzten Endes die Handlungsfähigkeit und den Weiterbestand des Staatswesens sichern. Damit der Bund die ihm neu zustehenden Aufgaben wahrnehmen konnte, mussten Strukturen geschaffen und Personal eingestellt werden. Weiter wurde das neue Staatswesen über das Bezeichnen einer Bundeshauptstadt und den Bezug von Räumlichkeiten auch physisch verortet. Debatten um die Herausgabe eines Bulletins in Ergänzung zum Bundesblatt oder den Aufbau und die Organisation des Bundesarchivs sind für die vorliegende Arbeit von Interesse, weil diese die Nachvollziehbarkeit von Beschlüssen gewährleisteten und so zur Rechtssicherheit beitragen. Weiter stellt ein Bulletin ein Mittel zur Kommunikation der Beweggründe dar, wodurch die Akzeptanz der Entscheide gefördert und damit wiederum der Weiterbestand der neuen Ordnung gesichert werden sollten. Auf den Aufbau einer Bundesverwaltung und die Regelung von damit im Zusammenhang stehenden Fragen wird später in diesem Kapitel näher eingegangen.

Eine wichtige Rolle spielten die Bundesbehörden als Arena zur Austragung von Konflikten. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Freiburger Konflikte, die Nachwirkungen des Sonderbundskrieges, die Tessiner Flüchtlingsangelegenheit aber auch andere emotionale Sachthemen. In der Kompetenz des Bundes lag zudem die Aussenpolitik. Gerade in diesem Bereich zeigte sich, dass der Bund umgehend Grundsätze klären und eine politische Linie finden musste, um handlungsfähig zu werden.

Der Aufbau und die Aufgaben der Bundesorgane sind in der Bundesverfassung festgelegt und im vorhergehenden Kapitel skizziert worden. Von ebenso grossem Interesse sind die Auslegung ihrer Kompetenzen und der Gebrauch, der effektiv davon gemacht wurde.² Diese Aspekte sollen hier beispielhaft zur Sprache kommen. Mit Blick auf die Regelung von Geschäftsgang und Zusammenarbeit der Bundesorgane, auf den Aufbau einer Bundesverwaltung sowie auf die Behandlung unterschiedlicher Sachfragen werden sie aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet.

Wie stark und in welcher Art der Bund betreffend die bürgerlichen und politischen Rechte von Minderheiten auch in die Kompetenz der Kantone eingriff, lässt sich im Folgenden anhand mehrerer Vorlagen aufzeigen – so beispielsweise an den Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Strafrechts und zur Gewährleistung gemischter Ehen, aber auch anhand der Modalitäten des Heimatlosengesetzes oder der Frage der Gleichstellung jüdischer Mitbürger.

² Laut Jean-François Aubert müssen alle drei Aspekte betrachtet werden, zumal die beiden letztgenannten erklären, warum sich das Kräfteverhältnis trotz gleichbleibender Verfassung im Lauf der Zeit verändert. Vgl. Aubert, Rapport, S. 96.

Mit Blick auf die Systeme staatlicher Ordnung war das Herunterbrechen abstrakter Verfassungsbestimmungen auf den politischen Alltag von grosser Bedeutung. Dieser Aushandlungsprozess, d. h. das Feilschen um Kompetenzen und Abläufe, geschah zu grossen Teilen bei der Behandlung von Sachfragen: So mussten die Bundesbehörden gleich bei ihrem ersten Zusammentritt im Rahmen der Tessiner Flüchtlingsangelegenheit die Leitlinien der schweizerischen Aussenpolitik definieren und über die Behandlung italienischer Flüchtlinge befinden.³ Gleichzeitig grenzten die diesbezüglichen Beschlüsse die Kompetenzen von Bund und Kantonen genauer gegeneinander ab und konkretisierten die Zuständigkeiten der einzelnen Bundesorgane. Dieser Prozess soll im Folgenden am Beispiel der Flüchtlingsfrage genauer untersucht werden. Jedoch haben Debatten in zahlreichen anderen Sachfragen diesen Aushandlungsprozess massgeblich mitgeprägt. Beispielsweise betonen David Gugerli, Patrick Kupper und Daniel Speich diese weitere Funktion der Polytechnikumsdebatte:

«Das Polytechnikum, so die These, lässt sich als Effekt und als Realisierung des Bundesstaates deuten. Die Aushandlungsprozesse, die zur Gründung des Polytechnikums führten, können mit Gewinn vom Bundesstaat und seiner Entwicklung her gedacht werden. Man hat also, so ist zu vermuten, kurz vor und unmittelbar nach 1848 nicht so sehr um jenes Polytechnikum gestritten, das 1855 eingeweiht wurde, sondern vielmehr anhand der Debatte um das Hochschulwesen bundesstaatliche Realitäten hergestellt, parlamentarische Verfahren erprobt, politische Ansichten verbreitet, publizistische Strategien verfeinert sowie weltanschauliche, religiöse und am Rande auch noch akademische Positionen vorgestellt.»⁴

Es fällt auf, wie schnell sich die eidgenössischen Räte Sachgeschäften zuwendeten und wie wenig Zeit für grundsätzliche oder abstrakte Debatten aufgewendet wurde. Vielmehr wurden allgemeine Grundsätze im Rahmen konkreter Debatten in einzelnen Sachfragen fixiert. Im Allgemeinen war man bemüht, nur dort einzugreifen, wo Regelungsbedarf bestand, weil die bestehenden kantonalen und eidgenössischen Regelungen zu kurz griffen. Begünstigt wurde dieses Vorgehen nicht zuletzt durch die damaligen Umstände: die internationale Isolation und die Opposition katholisch-konservativer und föderalistisch gesinnter Kreise, genauso wie die knappen finanziellen Ressourcen. Eine Rolle gespielt haben dürften auch die Erinnerungen an das Scheitern des Einheitsstaats der Helvetik oder der Stolz auf das republikanische Staatswesen, wie zwischen den Zeilen der regen Zeitungsberichterstattung zu lesen ist.

3.1.1 Eidgenössische Räte, Bundesrat und Bundesgericht

Das zweikammrige Parlament gehörte zu den wichtigsten Neuerungen des Bundesstaats von 1848. Es diente einerseits als Diskussionsplattform zur Entscheidungsfindung und ermöglichte andererseits eine effizientere Behandlung von Sachfragen, indem solche in all jenen Bereichen, in denen eine Bundeskompetenz bestand, mittels Mehrheitsentscheiden für alle Kantone bindend entschieden werden konnten. Beispiele für das Austragen von Konflikten im parlamentarischen Rahmen sind die Freiburger Konflikte und der Umgang mit der Sonderbundskriegsschuld. Im Kontext der Parlamentsdebatten um die Errichtung einer eidgenössischen Universität und polytechnischen

³ Siehe dazu S. 86–91.

⁴ Gugerli/Kupper/Speich, Zukunftsmaschine, S. 20.

Schule lobte die «Neue Zürcher Zeitung» die Arbeit der schweizerischen Bundesversammlung: Zwanzig Jahre zuvor habe die Eidgenossenschaft noch nicht über ein Gremium verfügt, in dem solch wichtige Fragen in ergiebiger Weise hätten diskutiert werden können. Die Kantone seien damals in immer gleichen Sympathie-Allianzen zusammen gestanden. Im Gegensatz dazu würden die Parlamentarier ihre Positionen nun in Abhängigkeit der verschiedenen Sachfragen definieren.⁵ Im alten Staatenbund hatten solche Institutionen gefehlt. Die Notwendigkeit zentraler Institutionen hatte sich nicht nur angesichts der Schwierigkeiten bei der Linthkorrektur sondern auch angesichts des Stillstandes anderer Projekte wie beispielsweise der Juragewässerkorrektur, die erst im Bundesstaat zur Verwirklichung kam, gezeigt.⁶

Dem im November 1848 von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Bundesrat gehörten an: Jonas Furrer (ZH), Ulrich Ochsenbein (BE), Henri Druet (VD), Josef Munzinger (SO), Stefano Franscini (TI), Friedrich Frey-Herosé (AG) und Wilhelm Matthias Näff (SG). Die sieben Bundesräte kamen ausnahmslos aus den Reihen der Radikal-Liberalen, darunter fünf Reformierte sowie die beiden liberalen Katholiken Munzinger und Franscini.⁷ Es fällt auf, dass bereits in diesem ersten Bundesratsgremium verschiedene Regionen, Sprachen und Konfessionen repräsentiert und gleichzeitig mit Bern, Zürich, Aargau und der Waadt die vier bevölkerungsreichsten Kantone vertreten waren.⁸ Einem ungeschriebenen Gesetz zufolge waren bei diesen Wahlen alle repräsentativen Gruppen im Bundesstaat angemessen zu berücksichtigen. Die «Neue Zürcher Zeitung» folgerte:

«Bei der Bestellung einer Regierung konnte das Prinzip der Repräsentation nur in zweiter Linie in Betracht kommen; dennoch ist demselben in weitem Umfange Rechnung getragen worden. Alle drei Nationalitäten, die deutsche, die französische und die italienische, beide Konfessionen, die protestantische und die katholische, sind repräsentiert. Ebenso haben die verschiedenen Nüancen der Fortschrittspartei, vom «Langsam voran» bis zum «Sturmschritt», ihre Vertreter.»⁹

Die Meinungen darüber, welche Gruppen im Bundesrat vertreten sein sollten, änderten sich im Lauf der Zeit stark. Erich Gruner sieht in der ungeschriebenen Form dieser Regel nur Vorteile:

«Es gehört [...] zu den grossen Glücksfällen der Schweiz, dass man bisher nie versucht hat, irgendwelche derartigen «Ansprüche» rechtlich zu fixieren. Man hätte damit unfehlbar zur Zerklüftung der Nation beigetragen.»¹⁰

Die im November 1848 gewählten Bundesräte waren keine Unbekannten. Vielmehr brachten sie wesentliche Erfahrungen in kantonaler und eidgenössischer Politik mit. Der Glarner Ständerat Johann Jakob Blumer zeigte sich in seinen autobiographischen Aufzeichnungen erfreut darüber, dass im wesentlichen «diejenigen Männer, welche das eidgenössische Staatsschiff durch die Stürme des Jahres 1847 hindurchgeführt hatten, auch wieder an die Spitze des neuen Bundes gestellt wurden [...]».¹¹ Auf der anderen Seite erschwerte dieser Umstand die Rolle des Bundesrats als

⁵ Vgl. NZZ, 21. Januar 1854.

⁶ Siehe dazu Kapitel 3.5.1 «Trockenlegung sumpfiger Gebiete und Flussmeliorationen».

⁷ Vgl. HLS online, Bundesrat. – Genau wie die Zusammensetzung des Bundesrats nicht näher definiert wurde, wurde auch der Wahlmodus nicht offiziell festgeschrieben. Vgl. Gruner, Freiheit, S. 24.

⁸ Vgl. Übersichten Bevölkerung, 1. Tafel Recapitulation.

⁹ NZZ, 18. November 1848.

¹⁰ Gruner, Freiheit, S. 18. – Zur Entwicklung der parteipolitischen Zusammensetzung siehe S. 43 (Anm. 122).

¹¹ Blumer, Erinnerungen, S. 19(d).

Ansprechpartner in aussenpolitischen Fragen zusätzlich: Das Ausland misstraute der Schweiz aufgrund der Anwesenheit zahlreicher Flüchtlinge und wegen ihrer freien Presse. Die einseitige Ablösung Neuenburgs von Preussen war noch immer präsent und die revolutionäre Vergangenheit einzelner Bundesräte löste zusätzliches Unbehagen aus.¹² Dennoch gelang es Bundesrat und Parlament, das junge Staatswesen unbeschadet aus den Flüchtlingskrisen und dem Neuenburger Konflikt herauszuführen und erste Staats- und Handelsverträge abzuschliessen.

Die Bundesversammlung war die «oberste Gewalt» im Bund und ihr standen all jene Geschäfte zu, die nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschrieben wurden. Der Bundesrat dagegen war die «oberste vollziehende und leitende Behörde». Als solche war er für das Tagesgeschäft zuständig und auch Stellvertreter der Bundesversammlung. Die Mitglieder des Bundesrats wurden von der Bundesversammlung gewählt und der Bundesrat legte dieser im Rahmen seiner Geschäftsberichte Rechenschaft über seine Tätigkeit ab. Oftmals hat das Parlament die Prüfung dieser Geschäftsberichte mit Anweisungen für die künftige Geschäftsführung verknüpft. Auch daran zeigte sich das vielfältige Aufgabengebiet der Bundesversammlung, die nicht nur Legislative war, sondern auch die Ausführung betreffende Entscheide fällen konnte. Bereits die Bundesverfassung legte bestimmte Einzelentscheide in die Kompetenz der Bundesversammlung, andere wurden ihr in verschiedenen Bundesgesetzen übertragen. So erteilte die Bundesversammlung beispielsweise Konzessionen im Telegraphenwesen; im Eisenbahnwesen konnte sie Zwangskonzessionen beschliessen.¹³

Das Bundesgericht im Bundesstaat von 1848 hatte ein noch sehr begrenztes Aufgabengebiet, auch war es noch kein ständiges Gericht und verfügte über keinen festen Sitz. In den ersten Jahren zählte das Bundesgericht 22 Mitglieder. Diese wurden als Vertreter der einzelnen Kantone wahrgenommen. Die ersten Bundesrichter kamen alle aus verschiedenen Kantonen, auch mussten sie in den Ausstand treten, wenn es um Angelegenheiten ihres Kantons ging. Das Bundesgericht beurteilte in erster Linie zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen bzw. dem Bund und Kantonen sowie Fälle, in denen Private oder Korporationen gegen den Bund klagten. Schliesslich behandelte es auch politische Straftaten gegen den Bund. Für Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte war hingegen die Bundesversammlung zuständig. Ans Bundesgericht gelangten diese Fälle nur, wenn sie von der Bundesversammlung überwiesen wurden, was kaum je vorkam. Somit wurden Konflikte staatsrechtlicher Natur fast ausschliesslich durch die politischen Behörden (Bundesrat und Bundesversammlung) beurteilt.¹⁴

Mithilfe des Bundesgerichts sollte das Recht in ausgewählten Bereichen vereinheitlicht werden. So wurden Materien in die Hand des Bundesgerichts gelegt, bei denen eine gesamtschweizerische, einheitliche Regelung der Rechtsverhältnisse zentral war. Eine Zuständigkeit des Bundesgerichts begründeten beispielsweise das Heimatlosengesetz, aber auch das Expropriationsgesetz

12 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 377–378; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 150–152; Bonjour, Aussenpolitik, S. 72. – Zur Ablösung Neuenburgs siehe S. 62.

13 Vgl. Seiler, Gewaltenteilung, S. 426–430. – Das verfassungsmässige Übergewicht des Parlaments über die Regierung zeigte sich auch im direkten Umgang. Nationalrat Alfred Escher, sozusagen als Sprecher der starken Zürcher Fraktion, wies Dubs an, Knüsel nach seiner Wahl in den Bundesrat klar zu machen, dass er diese nicht zuletzt den Zürchern zu verdanken hatte. Vgl. Koch Björn, Wahlkämpfe, in: Jung, Escher Briefe V, S. 103.

14 Vgl. Seiler, Gewaltenteilung, S. 435; Pahud, Rechtsgeschichte, S. 178; Seferovic, Bundesgericht, S. 15–23.

und das Eisenbahngesetz. Im Fall des Expropriationsgesetzes entschieden Bundesrat und Bundesversammlung, ob enteignet wurde, hingegen wurde die Höhe der Entschädigung durch das Bundesgericht festgelegt. Ebenfalls vom Bundesgericht beurteilt wurde die Sonderbundkriegsschuld.¹⁵

Geschäftsreglemente

Die Organisation der Räte, die Verfahren sowie die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder wurden von der jeweiligen Kammer in einem Geschäftsreglement geregelt. Während der Nationalrat gleich zu Beginn über ein Geschäftsreglement beriet und am 8. November 1848 ein provisorisches Reglement verabschiedete, erachtete der Ständerat eine provisorische Regelung dieser Fragen für überflüssig. Die kleine Kammer beschloss lediglich die Führung eines Protokolls in deutscher und französischer Sprache, alle übrigen Fragen sollten im definitiven Reglement geklärt werden.¹⁶ Der Ständerat gab sich am 7. Dezember 1849 ein Geschäftsreglement, der Nationalrat am 9. Juli 1850.¹⁷ Anhand des Geschäftsreglements für den Nationalrat soll hier ein Eindruck dieser Bestimmungen vermittelt werden.

Das Geschäftsreglement des Nationalrats verpflichtete die Mitglieder, allen Sitzungen des Rats beizuwohnen, Abwesenheiten mussten dem Präsidenten unter Angabe der Gründe angezeigt werden. Wer einer Sitzung unentschuldigt fern blieb, erhielt für die entsprechende Sitzung kein Taggeld. Die Nationalräte waren dazu angehalten, schwarz gekleidet zu den Sitzungen zu erscheinen.¹⁸ Das Reglement bestimmte weiter, dass das Protokoll durch den Bundeskanzler geführt wurde. Der Präsident führte den Vorsitz und erteilte das Wort in der Reihenfolge, in der die Redner das Wort verlangt hatten.¹⁹ Jedem Nationalrat stand das Recht zu, Motionen einzureichen oder von der Bundesverwaltung Auskunft über einen Gegenstand zu verlangen. Die Nationalräte mussten bei ihren Interventionen frei sprechen und jederzeit den parlamentarischen Anstand wahren; das Ablesen einer Rede war ihnen untersagt.²⁰ Der Präsident hatte über die Befolgung des Reglements sowie die Wahrung von Ordnung und Anstand zu wachen. Darüber hinaus legte er die Reihenfolge fest, in der die anstehenden Geschäfte beraten werden sollten. Jedoch konnte das Plenum beschliessen, davon abzuweichen.²¹ Zur Vorberatung von Geschäften

15 Vgl. Seferovic, Bundesgericht, S. 23–28, 273.

16 Vgl. Kern, Repertorium I, S. 2. – Dass im damals 111-köpfigen Nationalrat ein Reglement seine Berechtigung hatte, zeigten bereits die Diskussionen über ein provisorisches Geschäftsreglement: «Die Verhandlungen des Nationalrathes über die Kommissionsanträge betreffend die Annahme des von der Kommission vorgeschlagenen Reglements waren so entsetzlich weitläufig und unerquicklich, daß endlich selbst ein Mitglied, Hr. Lohner von Thun, den Herren Juristen in ziemlich derbem Tone zu verstehen gab, daß das schweizerische Volk sie nicht hieher gesandt habe, um schöne Reden zu halten, sondern um zu handeln.» NZZ, 10. November 1848.

17 Vgl. Geschäftsreglement des schweizerischen Ständerathes (vom 7. Dezember 1849), in: AS II, S. 1–13; Geschäftsreglement des schweizerischen Nationalrathes (vom 9. Juli 1850), in: AS II, S. 14–27. – Die Vereinigte Bundesversammlung übernahm im Juli 1855 das Reglement des Nationalrats. Vgl. Burkhard, Kommissionen, S. 20.

18 Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 4, 9, 10. – Die Nationalräte wurden 1848 mit einem Taggeld von 14 Fr. plus Spesen entschädigt. Vgl. HLS online, Bundesversammlung.

19 Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 22, 41–42.

20 Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 44, 47, 64, 68. – Anfragen bedurften der Unterstützung von insgesamt zehn Nationalräten. Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 68.

21 Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 15, 17.

konnte der Nationalrat Kommissionen einsetzen. Diese wurden entweder vom Plenum in geheimer oder offener Wahl bestimmt, oder ihre Ernennung konnte dem Büro (bestehend aus dem Präsidenten und vier Stimmenzählern) überlassen werden. In den Anfängen des Bundesstaates waren die Kommissionen jeweils für ein bestimmtes Geschäft gewählt, ständige Kommissionen gab es – abgesehen von der Bittschriften- oder Petitionskommission, welche jeweils für die Dauer eines Jahres gewählt wurde – noch nicht.²² Das Geschäftsreglement des Nationalrats sah vor, dass sich die Ratsmitglieder ihrer Stimme auch enthalten konnten. In diesem Fall entschied die Mehrheit der Stimmenden. In der Regel wurden lediglich die Stimmenzahlen ermittelt; unter Namensaufruf und mit entsprechender Aufführung im Protokoll wurde hingegen abgestimmt, wenn mindestens zwanzig Parlamentarier dies verlangten.²³

Am Rande der Debatten über provisorische Geschäftsreglemente der beiden Kammern wurde die weitergehende Frage diskutiert, ob Stellvertreter zu den Ratsverhandlungen zugelassen werden sollten. Im Nationalrat wurde mit Verweis auf die Unvereinbarkeit dieses Modells mit der Natur des Nationalrats direkt und ohne Diskussion gegen sogenannte Suppleanten entschieden. Im Ständerat waren Ersatzmänner hingegen Thema. Deren Befürworter argumentierten, dass alle Kantone vertreten sein müssten, die Mehrheiten wären andernfalls zu schwankend. Zudem riskierten Halbkantone zu lange gar nicht vertreten zu sein, und weiter entfernte Kantone würden benachteiligt durch die lange Anreise und die damit einhergehende schlechtere Vereinbarkeit des Mandats mit anderen Verpflichtungen. Schliesslich sprach sich auch der Ständerat gegen die Zulassung von Stellvertretern aus.²⁴

Herausgabe eines Bulletins

Das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen war in der Bundesverfassung von 1848 verankert.²⁵ In den Anfangsjahren des Bundesstaates wurde in der Bundesversammlung immer wieder darüber diskutiert, wieviel und welche Art von Öffentlichkeit die Republik brauche. Vor dem Hintergrund beschränkter finanzieller Mittel stand die Frage im Zentrum, wieviele Bundesgelder dafür investiert werden sollten und ob diese nicht in anderen Bereichen sinnvoller eingesetzt werden könnten. Nicht zuletzt wurde darüber gestritten, inwieweit es sich dabei um eine öffentliche Aufgabe handelte und welche Rolle Private übernehmen konnten oder bereits übernahmen.

Bereits in den ersten Tagen wurde über die Herausgabe eines Bulletins der Verhandlungen diskutiert. Die Befürworter argumentierten, eine solche Publikation werde «die politische Bildung befördern und einen gemeinsamen, gediegenen, rein vaterländischen Lesestoff für die ganze Schweiz enthalten».²⁶ Jonas Furrer (ZH), damals Ständeratspräsident, sprach sich gegen ein Bulletin aus

22 Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 12, 69–70; Burkhard, Kommissionen, S. 23–25. – Die Anträge der Kommissionen hatten grosses Gewicht. «Der Bund» stellte in seiner Berichterstattung über die Zolldebatte fest, dass die Vorschläge der Kommission nur selten abgeändert würden. Die Parlamentarier sollten sich darum in ihren Reden beschränken und die Beratungen nicht unnötig «in die Länge und Breite ziehen». Er schloss sich deshalb der Ermahnung von Nationalrat Johann Rudolf Brosi (GR) an, «mit der Zeit sparsam zu sein und gewissenhaft den Geschäften obzuliegen». Der Bund, 25. Juli 1851.

23 Vgl. Nationalrat Geschäftsreglement, Art. 54, 59.

24 Vgl. NZZ, 11. November 1848, 12. November 1848.

25 Vgl. BV 1848, Art. 82. – Siehe dazu S. 35.

26 NZZ, 12. November 1848.

und verwies auf die breite Berichterstattung durch private Blätter. Weiter zweifelte er am Nutzen einer amtlichen Veröffentlichung der Reden: Was die Beförderung der Volksbildung betreffe, sei sie die Druckerschwärze nicht wert. Der Schaffhauser Ständerat Zacharias Gysel sprach sich ebenfalls gegen das Vorhaben aus und verwies auf die hohen Kosten. Solche Ausgaben zu beschliessen schien ihm nicht angezeigt, solange der Bund noch über keine Einnahmen verfüge. Weiter argumentierte er, dass das Volk weit weniger begierig auf das Lesen schöner Reden sei, als auf die materiellen Früchte der neuen Ordnung.²⁷

In seiner diesbezüglichen Botschaft empfahl der Bundesrat im März 1849 von der Herausgabe eines stenographischen Bulletins abzusehen. Eine Publikation der Voten in mindestens zwei Landessprachen würde unverhältnismässig hohe Kosten verursachen. Solche Ausgaben wären im Augenblick nicht zu verantworten, und die knappen finanziellen Mittel sollten für dringlichere Bedürfnisse der Verwaltung verwendet werden. Die Gleichgültigkeit des Publikums in Bezug auf die Veröffentlichung der parlamentarischen Verhandlungen war für den Bundesrat durchaus verständlich, «wenn man bedenkt, wie praktisch und konkret der Sinn des Schweizervolkes ist, das sich nicht gern bei minutiösen Einzelheiten aufhält und mehr an Handlungen als an Worten erbaut». Das Bundesblatt genüge dem Informationsbedürfniss der Bevölkerung.²⁸

Für die Herausgabe eines Bulletins sprachen sich insbesondere die Mitglieder der französischsprachigen Schweiz aus. Als vehementer Befürworter eines amtlichen Bulletins zeigte sich der Genfer Ständerat James Fazy überzeugt, dass sich durch ein solches auch die übrige Presse veranlasst sähe, die Verhandlungen korrekt und sachlich wiederzugeben. Dadurch würde es eine wirksame Kontrolle der Parlamentarier ermöglichen und ihre Verantwortlichkeit steigern. Zusammen mit anderen – darunter die Ständeräte Wilhelm Matthias Näff (SG), Paul Migy (BE), Antoine Carteret (GE) und Charles Louis Jeanrenaud (NE) – argumentierte Fazy, dass ein solches Bulletin auch das Verständnis unter sowie die Verbindungen zwischen den Landesteilen stärken würde. Dass die Deutschschweizer Zeitungen die Voten der welschen Ratsmitglieder beschnitten und entstellten, würde nämlich den Graben zwischen den Regionen vertiefen.²⁹ Nationalrat Benjamin Pittet (VD) war der Ansicht, dass die Berichterstattung der Zeitungen nicht ausreiche, um die französischsprachige Schweiz «über die Intentionen der Nationalversammlung aufzuklären». Besonders kritisch äusserte sich der Genfer Nationalrat Alexandre-Félix Alméras. Er hielt die finanziellen Bedenken für ein Scheinargument. Als wahren Grund für den Widerstand gegen die Veröffentlichung der Verhandlungen vermutete er mangelndes Vertrauen ins Volk, oder anders gesagt «man wolle dem Volke aus Gründen einer falschen Politik sein Recht vorenthalten,

27 Vgl. Dublin, Bundesversammlung, S. 160. – Einzelne Nationalräte hegten die Befürchtung, «die Mitglieder der Versammlung würden nur zu lange Reden halten, wenn sie dieselben stets gedruckt sehen könnten». NZZ, 25. April 1849.

28 Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die Bundesversammlung über Herausgabe eines stenographischen Bülletins, in: BBl 1848/49 I, S. 324. Vgl. Dublin, Bundesversammlung, S. 162. – Der Bundesrat schätzte, dass die Publikation der Verhandlungen in zwei Landessprachen die Bundeskasse mit 20'000–25'000 Fr., bei auszugsweiser Berichterstattung mit 12'000–15'000 Fr., belasten würde. Zum Vergleich: Die Staatsrechnung des Jahres 1849 weist für die eidgenössische Kanzlei Kosten in der Höhe von 32'600 Fr. für Personal und 43'000 Fr. für Material aus. Vgl. Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die Bundesversammlung über Herausgabe eines stenographischen Bülletins, in: BBl 1848/49 I, S. 321–322; Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1849, online einsehbar unter: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=90000296>.

29 Vgl. Dublin, Bundesversammlung, S. 161.

zu wissen, was in der Versammlung vorgehe».³⁰ Die überwiegende Mehrheit der National- und Ständeräte war hingegen der Ansicht, dass das Prinzip der Öffentlichkeit genügend gewahrt sei durch die Tribüne im Ratssaal, die Berichterstattungen in den Zeitungen sowie das Bundesblatt. Eine offizielle Veröffentlichung der Verhandlungen hielten sie angesichts der hohen Kosten nicht für gerechtfertigt. Kostengünstigere Alternativen wie die gekürzte Darstellung oder die finanzielle Unterstützung eines Privatunternehmens bei der Publikation wurden ebenso abgelehnt.³¹

Vereinzelt wurde ein amtliches Bulletin auch als Bedürfnis des Bundesstaates und seiner Organe selbst dargestellt. So betonte der Neuenburger Ständerat Gonzalve Petitpierre dessen Nutzen in Bezug auf die doppelte Beratung der Gesetze. Um mit Sachkenntnis verhandeln zu können, müssten die Mitglieder des einen Rats die Motive des anderen Rats kennen. Ein solches Blatt könnte zudem dazu beitragen, Missverständnisse zu vermeiden, was die Effizienz des Parlamentsbetriebs steigern würde, so der Freiburger Ständerat Julian de Schaller in anderem Kontext. Obwohl eine amtliche Publikation der parlamentarischen Verhandlungen immer wieder zum Thema gemacht wurde, werden diese erst seit dem Jahr 1891 in einem offiziellen Bulletin veröffentlicht.³²

3.1.2 Bundesverwaltung

In den Anfängen des Bundesstaates war die Verwaltung bewusst klein gehalten, u. a. fürchtete man eine «Beamtenherrschaft» und schreckte vor der Schaffung eines wirklichen Beamtenstandes zurück. Im Jahr 1849 umfasste die eigentliche Verwaltung nur rund 80 Personen. Der Bundesrat als Regierungs- und Verwaltungsorgan musste Routinearbeiten fast alleine bewältigen. So wurde im politischen Departement über weite Teile auf den budgetierten Departementssekretär verzichtet. Das Handels- und Zolldepartement hatte 1863 lediglich einen einzigen Beamten in der Funktion des Handelssekretärs.³³

Eine grosse Bedeutung kam in diesen ersten Jahren des Bundesstaates Experten zu. In zahlreichen wichtigen Sachfragen beauftragte der Bundesrat Fachleute mit der Ausarbeitung entsprechender Gutachten und Gesetzesvorlagen. Ein Vorteil dieses Systems lag darin, dass der Bund so auf das Wissen und die Erfahrung gut vernetzter Bundespolitiker, erfahrener Kantonalpolitiker sowie namhafter Experten zurückgreifen konnte. Illustrieren lässt sich dies beispielsweise anhand der Experten und Kommissionen zur Eisenbahnfrage, zur Zentralisation des Postwesens oder zur Vereinheitlichung des Münzwesens. Sie waren besonders wichtig, weil sich der junge Bund noch keinen eigenen Apparat aufbauen konnte und noch kein ausreichendes Mass an Fachwissen und Erfahrungen hatte. Der Bund konnte Fachleute so für einen klar umrissenen Auftrag oder einen Einsatz von beschränkter Dauer gewinnen, während er als ordentlicher Arbeitgeber nicht konkurrenzfähig gewesen wäre. Zudem verlangten die zu behandelnden Sachfragen der ersten Jahre nach unterschiedlichstem Fachwissen. Die Anstellung so zahlreicher Spezialisten hätte die

30 NZZ, 25. April 1849.

31 Vgl. Düblin, Bundesversammlung, S. 163.

32 Vgl. Düblin, Bundesversammlung, S. 163–166.

33 Vgl. Speich Chassé, Bundesstaatsgründung, S. 415; Gruner, Wirtschaftspolitik, S. 48–49; Eidgenössische Staatsrechnung 1849–1854, online einsehbar unter: www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

finanziellen Möglichkeiten des Bundes bei weitem überstiegen. Die einflussreiche Stellung der Experten war nicht unumstritten. Der Zürcher Regierungsrat Eduard Sulzer beispielsweise beklagte «die einseitige Experten Manie des Bundesrathes».³⁴

Immer wieder wurde Besorgnis über die mangelnde Konkurrenzfähigkeit des Bundes als Arbeitgeber geäußert. Dass solche Bedenken nicht unbegründet waren, zeigt sich u. a. daran, dass die Zürich-Bodensee-Bahn der Bundesverwaltung in den Jahren 1852/53 nicht nur den eidgenössischen Telegraphendirektor Johannes Wild sondern auch Georg Stoll, den Adjunkten des Kursinspektors, abwerben konnte. Bundesrat Jonas Furrer beklagte denn auch gegenüber Alfred Escher, Zürcher Nationalrat und Direktionspräsident der Zürich-Bodensee-Bahn, dass der Bund mit den Eisenbahngesellschaften nicht konkurrieren könne:

«Mit Bezug auf Hrn Stoll will ich, soweit es von mir abhängt, deinem Wunsche entsprechen. Es ist zwar sehr fatal, daß die Eisenbahnen unsre bessern Beamten mit magnetischem Silber an sich reißen; allein da wir es nicht hindern können, so wird es ziemlich auf Eins herauskommen, ob einige Woch[en] früher od. später.»

Sowohl aus finanziellen als auch aus politischen Gründen würde der Bund kaum imstande sein, attraktivere Arbeitsbedingungen zu bieten. Einzig Beförderungen erlaubten es dem Bund, Treue und Leistungen seiner Angestellten zu honorieren. Aus diesem Grund befürwortete er das «System der Avancements», «weil bei den im Durchschnitt niedern Besoldungen diese Aussicht allein etwas Muth u Berufsfreudigkeit geben kann».³⁵

Bei ihrer Arbeit stellten die Bundesbehörden in erster Linie auf Zahlen und Materialien der Kantone ab. So wurden die Kantone beispielsweise aufgefordert, dem Bund Aufstellungen über Zölle und Zolleinnahmen zur Verfügung zu stellen oder betreffend die Hochschulfrage entsprechende Zahlen zusammenzutragen.³⁶ Daneben erhob der Bund auch eigenes Zahlenmaterial. Im März 1850 wurde eine Volkszählung durchgeführt. Diese Daten dienten u. a. als Basis für die Berechnung der Anzahl Sitze im Nationalrat.³⁷ Aufgrund beschränkter finanzieller Mittel wurden die Daten nur summarisch ausgewertet. Im Jahr 1860 wurde das Eidgenössische Statistische Bureau unter der Leitung des Departements des Innern ins Leben gerufen. Dieses ging zurück auf die Initiative des 1857 verstorbenen Departementsvorstehers Stefano Franscini. In der gleichen Session beschloss das Parlament, periodisch im Abstand von 10 Jahren eidgenössische Volkszählungen vorzunehmen. Während die erste Volkszählung im Bundesstaat noch weitgehend von

34 Brief Eduard Sulzer an Alfred Escher, 15. Dezember 1849 (BAR J I.67-8). Vgl. Gruner, Wirtschaftspolitik, S. 49.

35 Brief Jonas Furrer an Alfred Escher, 10. Mai 1853 (BAR J I.67-8). – Stoll trat jedoch bereits am 13. August 1853 eine Stelle als Kreispostdirektor in Zürich an. Vgl. Brief Bruno Hildebrand an Alfred Escher, 28. Juli 1853 (BAR J I.67-8); HLS online, Stoll Georg. – Zur Konkurrenz der Eisenbahngesellschaften unter sich und mit dem Bund vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 34.

36 Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 97–98; Jung, Aufbruch, S. 860; Jost, Zahlen und Macht, S. 62. – Betreffend die Kinderarbeit in den Fabriken beauftragte die Bundesversammlung im Juli 1868 den Bundesrat, in den Kantonen möglichst vollständige Erhebungen zu veranlassen, und diese Zahlen dem Parlament vorzulegen. Vgl. Weber, Soziale Schweiz, S. 170–172.

37 Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 245. – Eine erste gesamtschweizerische Volkszählung wurde in der Helvetik durchgeführt und hätte als Grundlage für eine administrativ-politische Umstrukturierung dienen sollen. Die Durchführung des Vorhabens nahm rund zwei Jahre in Anspruch. Das Projekt einer Reduktion der Anzahl Kantone war bereits vor Abschluss der Arbeiten wieder fallen gelassen worden. Vgl. Busset, Volkszählung, S. 24, 31–32.

Departementsvorsteher Stefano Franscini bearbeitet wurde, kam bei der Auswertung der späteren Volkszählung einer Expertengruppe mit enger Verbindung zur Schweizerischen Statistischen Gesellschaft³⁸ grosse Bedeutung zu.³⁹ Infolge knapper Ressourcen wurde der Leiter des Statistischen Bureaus immer wieder für andere Aufgaben im Departement eingesetzt. So fungierte er beispielsweise nach dem Brand von Glarus als Sekretär des Brandassekuranz-Konkordats oder koordinierte den Schweizer Auftritt an der Weltausstellung in London im Jahr 1862.⁴⁰

Bundesarchiv

Teil der Verwaltung war auch das Bundesarchiv. Ein solches Archiv dient der Rechtssicherheit, indem es Akten sichert und staatliches Handeln nachvollziehbar macht. Aufgrund dessen ist es den Infrastrukturen im Bundesstaat zuzurechnen. Der Bundeskanzlei zugeteilt unterstand es wie diese dem Departement des Innern. Im Bundesarchiv niedergelegt wurden neben den Akten des Bundes seit dem 12. September 1848 auch das Archiv der Helvetik (1798–1803), der Mediationsperiode sowie Bundesakten der Jahre 1814–1848 (u. a. zum Wienerkongress und zur Bundesurkunde von 1815 sowie Akten von Tagsatzung und Vorort). Die eidgenössischen Archive aus der Zeit vor 1798 wurden hingegen in den Archiven in Zürich, Luzern, Solothurn, Aarau und Frauenfeld belassen.⁴¹ Das Bundesarchiv stand im Dienst der Bundesbehörden, stand aber auch den Kantonalregierungen offen. Privatpersonen, die für historische Forschungen Zugang zu älteren Quellen erhalten wollten, mussten beim Vorsteher des Departements des Innern eine Bewilligung einholen. Die Akten seit 1848 waren hingegen gesperrt.⁴²

Der dem Archiv vorstehende Archivar war auf drei Jahre gewählt und direkt wieder wählbar. Ihm stand ein Gehilfe zur Seite. Bereits 1853 wurden ein weiterer Gehilfe sowie ein Kopist angestellt. Weil das Archiv nicht über eine wissenschaftliche Führung im eigentlichen Sinne verfügte, wurde

38 Die Schweizerische Statistische Gesellschaft war 1864 aus der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft heraus gegründet worden. Vgl. Busset, Volkszählung, S. 40.

39 Vgl. Busset, Volkszählung, S. 25–26, 37, 40.

40 Vgl. Speich Chassé, Bundesstaatsgründung, S. 415–416.

41 Vgl. Bundesarchiv Reglement, Art. 1–2, 20. – Ein eigentliches eidgenössisches Archiv wurde erstmals im helvetischen Einheitsstaat errichtet. Die Verfassung von 1798 erwähnte ein «Nationalarchiv» und forderte damit implizit, ein solches aufzubauen. Der Logik des Einheitsstaates folgend beabsichtigten die Zentralbehörden, die kantonalen Archive ebenfalls in dieses zu integrieren. Das Sicherstellen des Archivguts gestaltete sich jedoch schwierig, weil einzelne Archive wie das bernische von den Franzosen besetzt waren, mehrere Kantone gegen diesen Schritt protestierten und aufgehobene Klöster ihre Archive ins Ausland verlegten. Auf dem Weg der Gesetzgebung wurde im Dezember 1798 die Errichtung eines Nationalarchivs und einer Gesetzgebungsbibliothek im Dienst der gesetzgebenden Räte beschlossen. Neben der Verfassung und den Gesetzen der Republik sowie den Protokollen der gesetzgebenden Räte, sollte das Nationalarchiv auch Verzeichnisse der in anderen Archiven liegenden Urkunden bereitstellen. Zudem wurden die kantonalen Archive der Aufsicht der Zentralbehörden unterstellt. Auf die Schaffung einer ursprünglich geplanten Nationalbibliothek wurde vorerst verzichtet. Dessen ungeachtet sollten von allen in der Republik gedruckten Schriften vier Exemplare dem Staat überlassen werden, damit diese zu einem späteren Zeitpunkt der Nationalbibliothek zugeführt werden konnten. Mit Einführung der Mediationsverfassung 1803 musste das Archivwesen wiederum neu organisiert werden. Die Tagsatzung beschloss, das Zentralarchiv der Helvetischen Republik unter die Aufsicht des Landammanns und der eidgenössischen Kanzlei zu stellen und die kantonalen Archive wieder den einzelnen Ständen zu überlassen. Während das helvetische Archiv und Unterlagen zu archivierten Geschäften in Bern verblieben, lagen Akten zu laufenden Geschäften beim jeweiligen Direktorialkanton. Unter dem Bundesvertrag von 1815 wurden die eidgenössischen Archive in fast unveränderter Form weitergeführt. Vgl. Meyrat, Bundesarchiv, S. 1–2, 5, 9, 16, 24, 35.

42 Vgl. Bundesarchiv Reglement, Art. 14–15.

in den 1850er Jahren der Zürcher Staatsarchivar Gerold Meyer von Knonau⁴³ wiederholt als Experte beigezogen, so z. B. im Zusammenhang mit der Organisation des Archivs oder der Publikation der älteren eidgenössischen Abschiede.⁴⁴

Im Auftrag des Bundesrats besuchte Bundesarchivar Johann Jakob Meier kantonale Archive und berichtete im Juli 1850, dass die eidgenössischen Abschiede in den verschiedenen Archiven sicher und gesondert aufbewahrt und einfach zugänglich seien. Aufgrund der Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit, kantonales und eidgenössisches Archivgut klar zu trennen, sollte von einer Überführung dieser Akten ins Bundesarchiv abgesehen werden. Stattdessen wurden die begonnenen Repertorien vervollständigt und die älteren eidgenössischen Abschiede ediert. Mit diesem pragmatischen Ansatz konnten die eidgenössischen Archivstücke auf einfache Weise und mit vertretbarem finanziellem Aufwand für den Bundesstaat nutzbar gemacht werden, ohne sie aus den Kantonalarchiven herauszureissen.⁴⁵

Auch beim Bundesarchiv offenbarte sich nach kurzer Zeit die Notwendigkeit, verschiedene Abläufe genauer zu regeln. Die doppelte Unterstellung des Bundesarchivs unter Bundeskanzlei und Departement des Innern führte zu unklaren Dienstwegen und damit zu Konflikten zwischen dem Bundesarchivar und dem Kanzler. Im Glauben, er unterstehe dem Departement des Innern, hatte Bundesarchivar Johann Jakob Meyer einen Antrag direkt an Bundesrat Stefano Franscini gerichtet. Infolgedessen massregelte Bundeskanzler Johann Ulrich Schiess den Bundesarchivar: «Sie scheinen vergessen zu haben, dass *ich* Ihr Chef bin und dass Sie daher in Allem sich zunächst an mich zu wenden haben. Für die Zukunft verbittet sich solche Umgehungen ein für alle Male!»⁴⁶ Schiess berief sich dabei auf das Reglement für die Bundeskanzlei, wonach u. a. auch der Bundesarchivar zum Personal der Bundeskanzlei gerechnet wurde. Weiter besagte das Reglement, dass das Archiv unter Mithilfe des Kanzlers vom Departement des Innern überwacht werde.⁴⁷ Das vom Bundesrat am 7. April 1852 beschlossene Reglement für das eidgenössische Archiv schuf Klarheit und bestimmte, dass der Bundesarchivar direkt mit dem Vorsteher des Departements des Innern korrespondiere, die Kommunikation mit den übrigen Departementen jedoch über die Bundeskanzlei laufe.⁴⁸

43 Gerold Meyer von Knonau (1804–1858), Zürcher Beamter und Historiker. Meyer von Knonau war Herausgeber der Reihe «Historisch-geographisch-statistisches Gemälde der Schweiz», leitete ab 1852 die Edition der älteren eidgenössischen Abschiede und zählte 1858 zu den Mitbegründern der Zürcher Taschenbücher. Vgl. HLS online, Meyer von Knonau Gerold.

44 Vgl. Bundesarchiv Reglement, Art. 3; Meyrat, Bundesarchiv, S. 58–59.

45 Vgl. Meyrat, Bundesarchiv, S. 55, 59. – Eine Edition der älteren eidgenössischen Abschiede war bereits in den 1830er Jahren begonnen worden. Im Bundesstaat wurden diese Arbeiten wiederaufgenommen und weitergeführt. Für das Jahr 1852 sprach die Bundesversammlung einen Kredit von 4000 Fr. Vgl. Häberle, Abschiede, S. 15–23.

46 Schreiben Johann Ulrich Schiess an Johann Jakob Meyer, 14. September 1850, zit. Meyrat, Bundesarchiv, S. 55–56.

47 Vgl. Meyrat, Bundesarchiv, S. 56; Bundeskanzlei Reglement, Art. 1, 3. – «Der Vorsteher des Departements des Innern überwacht die Bundeskanzlei und das Archiv. Es ist ihm hiezu der Kanzler beigegeben.» Bundeskanzlei Reglement, Art. 3.

48 Vgl. Meyrat, Bundesarchiv, S. 57; Bundesarchiv Reglement.

Diplomatische und konsularische Agentchaften

Zu den zentralen Neuerungen im neuen Bundesstaat gehörte die Zentralisation der Aussenpolitik. Im Gegensatz zum Bund von 1815, unter dem die Kantone eine eigene Aussenpolitik führen und direkte Kontakte mit ausländischen Staaten pflegen konnten, erklärte die Bundesverfassung von 1848 die Aussenpolitik zur alleinigen Sache des Bundes und erlaubte der Schweiz damit ein geeintes Auftreten gegenüber anderen Staaten. Mit dem Bundesrat wurde hierfür ein ständiger Ansprechpartner mit entsprechenden Kompetenzen geschaffen. Dass das sogenannte Politische Departement vom jeweiligen Bundespräsidenten geführt wurde, verlieh der Aussenpolitik besonderes Gewicht. Gleichzeitig bedeutete dies, dass der Departementsvorsteher – und damit der Ansprechpartner für ausländische Staaten – jährlich wechselte.⁴⁹

Mit dem neuen Aufgabengebiet stellte sich auch die Personalfrage. Der junge Bundesstaat verfügte längere Zeit nur über wenig versiertes diplomatisches Personal mit den erforderlichen Kontakten und Erfahrungen auf dem diplomatischen Parkett. 1848 waren lediglich die beiden bestehenden Gesandtschaften in Paris und Wien beibehalten und interimistisch mit einfachen Geschäftsträgern besetzt worden. Immerhin konnte der Bundesrat auf ein beachtliches konsularisches Netz zurückgreifen: Neben Generalkonsulaten in London, Mailand, Venedig, Rom, St. Petersburg, Neapel und Mexiko bestanden 1849 über zwanzig Handelskonsulate in europäischen Handelszentren sowie weitere in Nord- und Mittelamerika. Im Juni 1849 diskutierte der Nationalrat über den Nutzen der Gesandtschaften und forderte den Bundesrat auf, zu prüfen, ob diese durch Konsulate ersetzt werden könnten. Bundespräsident Jonas Furrer, Vorsteher des Politischen Departements, kam jedoch zum Schluss, dass die beiden Gesandtschaften für die Vertretung der schweizerischen Interessen unabdingbar seien. Im Juli 1853 diskutierte der Nationalrat dann über einen Ausbau der diplomatischen Vertretung, konkret der Gesandtschaften. Die Befürworter erhofften sich dadurch eine bessere Vertretung der schweizerischen Interessen, u. a. weil Vertreter in höherem Rang direkteren Zugang zu Entscheidungsträgern hatten. Gegner des Antrags befürchteten jedoch, dass das eigentliche Ziel dieses Ausbaus Bündnisse wären. In Anbetracht der schnell wechselnden Sympathien warnten sie vor solchen Bindungen. Weiter schilderte Bundesrat Furrer die Schwierigkeiten, geeignete Leute zu finden, die sowohl in der Schweiz als auch im Ausland – so beispielsweise am österreichischen Hof – angesehen wären. Der Antrag wurde abgelehnt. Im Übrigen setzte man weiterhin auf die ehrenamtliche Tätigkeit der Konsuln und stattete bei wirtschaftlichen oder technischen Verhandlungen Persönlichkeiten aus der Privatwirtschaft mit entsprechenden Mandaten aus, so beispielsweise die Nationalräte Achilles Bischoff (BS) und Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) anlässlich der Zollstreitigkeiten mit den süddeutschen Staaten im Jahr 1851.⁵⁰ Die Anweisungen waren gewöhnlich allgemein gehalten und liessen den Beauftragten beträchtliche Freiheiten in der Ausführung ihres Mandats. Wiederholt liess man in heiklen politischen Fragen Männer mit entsprechenden Kontakten offiziell, halboffiziell oder gar

49 Vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 169–171; Altermatt, Bundesräte, S. 33. – Die folgenden Ausführungen basieren u. a. auf dem von der Autorin verfassten Überblickskommentar «Institutionen, Strukturen, Prozesse» der Alfred Escher-Briefedition. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 18–45.

50 Vgl. Staats-Kalender der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1849, S. 50–54; Altermatt, Diplomatie, S. 5–6; 23–24, 29; Schoop, Kern II, S. 27–28; Wehrli, Bundesbarone, S. 34–35; NZZ, 9. Juli 1853, 10. Juli 1853. – Auch bei den Verhandlungen zu einem Handelsvertrag mit Frankreich spielten Vertreter aus der Privatwirtschaft eine tragende Rolle. Siehe dazu S. 129.

privat vermitteln. Ein illustratives Beispiel ist Guillaume-Henri Dufour, der verschiedentlich auf Missionen entsandt wurde, so auch im Winter 1852, als man ihn anlässlich des Flüchtlingsstreits mit Frankreich ermunterte, privat mit Louis Napoléon zu korrespondieren.⁵¹ Erst 1860 wurde eine dritte Gesandtschaft in Turin und 1867 eine vierte in Berlin errichtet. Bereits im Juli 1856 war im Kontext des Neuenburger Konflikts⁵² der schweizerische Vertreter in Paris vom einfachen Geschäftsträger zum «Schweizer Gesandten und bevollmächtigten Minister» aufgewertet worden.⁵³ Lange Zeit fehlten die finanziellen Mittel und der Wille, an dieser Situation etwas zu ändern. Überhaupt bestanden grosse Vorbehalte über Nutzen und Sinnhaftigkeit der Diplomatie: In radikal-liberalen Kreisen galt die Diplomatie wegen ihres Zeremoniells als überholt, unschweizerisch und unrepublikanisch.⁵⁴

3.1.3 Bundessitz und Räumlichkeiten

In der Bundesverfassung von 1848 war die Hauptstadtfrage bewusst ausgeklammert und der Bundesgesetzgebung anheimgestellt worden. Am 27./28. November 1848 berieten der National- und Ständerat in dieser Angelegenheit und beschlossen, das Rotationsprinzip des Vorortes aufzugeben und stattdessen eine permanente Bundeshauptstadt zu bezeichnen. In der engeren Auswahl befanden sich die drei ehemaligen Vororte Bern, Luzern und Zürich. Beide Räte entschieden sich deutlich zugunsten von Bern als neue Bundeshauptstadt.⁵⁵

Bereits zuvor hatte das Parlament beschlossen, dass die Bundeshauptstadt den eidgenössischen Behörden die erforderlichen Räumlichkeiten zur Verfügung stellen müsse, d. h. für den Parlamentsbetrieb, für den Bundesrat und seine Departemente, für die Bundeskanzlei und für Kommissionen sowie für das eidgenössische Archiv. Die Standortgemeinde müsse diese Räume einrichten und unterhalten. Darüber hinaus habe sie Büros für zentralisierte Verwaltungszweige und eine eidgenössische Münzstätte bereitzustellen. In gleicher Weise habe der Ort, in dem das Bundesgericht angesiedelt werde, Räume für Sitzungen des Bundesgerichts und der Kommissionen sowie für dessen Kanzlei und Archiv unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, einzurichten und

51 Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 62. – Oberst Dufour, der im Sonderbundskrieg als General die eidgenössischen Truppen befehligte, war ein Mitbegründer der Militärschule von Thun, wo er als Instruktor tätig war. Zu seinem früheren Schüler Louis Napoléon pflegte er eine lebenslange Freundschaft. Vgl. HLS online, Dufour Guillaume-Henri. – Siehe auch S. 99 (Anm. 213).

52 Ursprung dieses Konflikts war die einseitige Loslösung Neuenburgs von Preussen. Die alte Tagsatzung hatte diese anerkannt, indem sie die neue republikanische Kantonsverfassung gewährleistete. Nochmals bestätigt wurde die Ablösung im Herbst 1848 durch die ausdrückliche Aufnahme Neuenburgs in den neuen Bundesstaat. Mit der Bundesverfassung von 1848 wurden die Kantone nämlich verpflichtet, beim Bund um Gewährleistung ihrer Kantonsverfassungen nachzusuchen. Voraussetzung hierfür war, dass diese «die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen» sicherten (BV 1848, Art. 6 lit. b). Im September 1856 kam es zu Zusammenstössen zwischen Royalisten und Republikanern. Als der Bundesrat gegen die royalistischen Anführer des Aufstands vorging, kam es zum Konflikt mit Preussen. Vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 150–152; Aufdermauer Claudia, Zur Schweizer Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik der 1850er und 1860er Jahre, in: Jung, Escher Briefe V, S. 75.

53 Vgl. Aufdermauer Claudia, Zur Schweizer Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik der 1850er und 1860er Jahre, in: Jung, Escher Briefe V, S. 77; HLS online, Diplomatie.

54 Vgl. Altermatt, Diplomatie, S. 23–24.

55 Vgl. HLS online, Bundesstadt. – Resultate der Abstimmungen über den Sitz der Bundesbehörden: Im Nationalrat erhielten Bern 58, Zürich 35 und Luzern 6 Stimmen, im Ständerat erhielten Bern 21, Zürich 13 und Luzern 3 Stimmen. Vgl. HLS online, Bundesstadt. – Eine vollständige Auflistung der Abstimmungsergebnisse (namentliche Nennung) wurde in der «Neuen Zürcher Zeitung» abgedruckt. Vgl. NZZ, 1. Dezember 1848. – Zur Wahl der Bundeshauptstadt aus der Perspektive Zürichs vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 68–70.

zu unterhalten. Angesichts dieser Lasten und der angespannten finanziellen Lage erstaunt der gedämpfte Enthusiasmus vieler Berner nicht. Dennoch nahm die Einwohnergemeinde Bern am 18. Dezember 1848 die Wahl zur Bundeshauptstadt mit 419 zu 313 Stimmen an.⁵⁶

Als provisorische Lösung stellte Bern den Bundesbehörden verschiedene Lokalitäten zur Verfügung: So tagte der Nationalrat vorerst im alten Casino (am Ort des heutigen Parlamentsgebäudes) und der Ständerat im Rathaus des Äusseren Standes an der Zeughausgasse. Der Bundesrat bekam seinen Sitz im Erlacherhof und das Bundesgericht wurde in einem Privathaus, dem Isenschmidhaus an der Amtshausgasse, untergebracht. Verhandlungen des Bundesgerichts fanden ebenfalls im alten Casino statt.⁵⁷

Dem vom Bundesrat übermittelten Raumprogramm zufolge sollten in dem neu zu erstellenden Bau neben Sitzungssälen für die beiden Räte und Räumlichkeiten für den Bundesrat auch 96 Büros sowie Wohnräume für den Kanzler untergebracht werden. Als Standort für das erste schweizerische «Bundes-Rathaus» wurde der alte Stadtwerkplatz über der Aare gewählt, der eine freie Sicht nach Süden und auf die Alpen ermöglichte. Im April 1849 wurde ein Architekturwettbewerb ausgeschrieben. Die Jury bezeichnete das Bundesrathaus als Nationalmonument oder «Akropolis unseres Freistaates». Laut Ausschreibung sollte dieses «der Würde seines Zweckes entsprechen und der Stadt Bern zur Zierde gereichen», unnütze Pracht und übertriebene Dimensionen seien hingegen zu vermeiden.⁵⁸ Nachdem Friedrich Studer⁵⁹ das siegreiche Projekt von Ferdinand Stadler⁶⁰ stark überarbeitet hatte, erfolgte im September 1852 die Grundsteinlegung für das Bundesrathaus – das heutige Bundeshaus West. Im Jahr 1854 war der Rohbau fertig gestellt und 1857 konnten die Büros etappenweise bezogen werden. Am 5. Juni 1857 übergab die Einwohnergemeinde Bern das Gebäude den Bundesbehörden offiziell zur Nutzung.⁶¹

Wiederholt wurde über die Ausschmückung des Bundesrathauses diskutiert. Von Interesse im Rahmen dieser Arbeit sind das Vorgehen bei der Ausschmückung des Ständeratssaals, die Debatte um die Bedeutung von Bundesgebäuden für die eidgenössische Kunstförderung sowie das Fehlen einer Staatsikonographie. Im Juni 1860 regte der Kanton Zürich bei den übrigen Kantonen an, den Ständeratssaal mit Kantonswappen in den Fenstern zu schmücken. Die Kosten für sein Wappen sollte jeder Kanton selber tragen. Die Kantone unterstützten dieses Vorhaben. Das Projekt wurde vom Kanton Zürich koordiniert und die Wappenabfolge vom Ständerat festgelegt. Der

56 Vgl. Beschluß der Bundesversammlung, betreffend die Leistungen des Bundesortes und die Art der Bezeichnung desselben (vom 27. November 1848), in: AS I, S. 47; Junker, Geschichte Kt. Bern II, S. 210. – Die Revision der Bundesverfassung im Jahr 1874 erweiterte die Aufgaben des Bundes, was einen grösseren Raumbedarf zur Folge hatte. Die damit überforderte Einwohnergemeinde Bern wurde gegen eine einmalige Ablösungszahlung in der Höhe von 500'000 Fr. von ihren Verpflichtungen entbunden. Die Erweiterung des Bundeshauses war zugleich symbolischer Ausdruck der Konsolidierung des Bundesstaates; 1888–1892 wurde neben dem Bundesrathaus das heutige Bundeshaus Ost verwirklicht, 1894–1902 wurde in die Lücke zwischen den beiden Flügeln das Parlamentsgebäude gebaut. Vgl. Holenstein, Erinnerungsort, S. 39–40.

57 Vgl. Junker, Geschichte Kt. Bern II, S. 210; Bilfinger, Bundeshaus, S. 4. – Das Bundesgericht hatte im Bundesstaat von 1848 keinen festen Sitz. Die jährliche ordentliche Versammlung fand in Bern statt, im Übrigen wurde der Sitzungsort vom Bundesgerichtspräsidenten bestimmt. Erst unter der Bundesverfassung von 1874 wurde das Bundesgericht zu einem ständigen Gericht und in Lausanne angesiedelt. Vgl. HLS online, Bundesgericht.

58 [Wettbewerbsausschreibung], zit. Gubler, Architektur, S. 104.

59 Friedrich Studer (1817–1879), Berner Architekt. Vgl. HLS online, Studer Friedrich.

60 Ferdinand Stadler (1813–1870), Zürcher Architekt. Vgl. HLS online, Stadler Ferdinand.

61 Vgl. Gubler, Architektur, S. 98–100; Bilfinger, Bundeshaus, S. 7.

Bund beteiligte sich mit 4000 Franken an den Arbeiten und an der Montage.⁶² Im Nachgang dazu wurde der Bundesrat eingeladen, betreffend die «Hebung der schweizerischen Kunst im Allgemeinen und speziell über künstlerische Ausschmückung des Bundesrathhauses» Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen. Eine vom Bundesrat 1865 eingesetzte Kommission erarbeitete ein umfangreiches Programm zur Dekoration des Bundesrathhauses mit Gesamtkosten in der Höhe von 300'000 Franken. Bereits 1864 hatte Nationalrat Heinrich Grunholzer (ZH) beantragt, einen Fond zur Ausschmückung des Bundesrathhauses mit einer Einlage von 5000 Franken jährlich zu äpfen. Weder dieses Projekt noch das Programm des Bundesrats kamen zur Ausführung und Ende 1866 wurde das Thema *ad acta* gelegt.⁶³ Die grundsätzlichen Befürworter des Programms äusserten den Wunsch, dass die Kunst die Vorzüge des Vaterlandes und das staatliche Zusammenleben bildlich zum Ausdruck bringe und dazu beitrage, «das Bewußtsein nationaler Zusammengehörigkeit in sämtlichen Gauen der Schweiz zu fördern und zu kräftigen».⁶⁴ Die Gegner lehnten gerade diesen erzieherischen Einsatz der Kunst ab und forderten eine föderalistische Kunstförderung. Die Kunst dürfe nicht unter die «aesthetische Tutel des Bundesrathes» gestellt werden. Nationalrat Philipp Anton von Segesser (LU) beispielsweise fürchtete das Entstehen eines schweizerischen Hofmalers.⁶⁵ Bewusst verzichtete man auf das Anbringen von Büsten der Bundesräte oder Bundespräsidenten, weil dies den Anschauungen des Volkes nicht entspreche. Dieser republikanische Grundgedanke wurde auch in der nationalrätlichen Kommission geäussert:

«Dieser Palast ist an sich ein schönes architektonisches Monument, bei dessen Anlage man an keine derartigen Verzierungen dachte. Die Idee seiner Erbauer [...] ging dahin, die Schönheit mit Kraft und Einfachheit – drei Dinge, welche unser republikanisches Leben symbolisiren – zu paaren. [...] Es gibt sogar Leute, welche finden, das Gebäude sei prächtig genug für einen demokratischen Staat, dessen bescheidenes Bütget den Magistraten und Angestellten nur schwache Besoldungen bietet.»

Das Budget des Bundes betrug damals rund 20 Millionen Franken. Der Bund solle das künstlerische Schaffen im Gebiet der ganzen Eidgenossenschaft und nicht bloss am Bundessitz fördern, urteilte die Kommission des Nationalrats.⁶⁶ Die Bezugnahme auf republikanische Ideale und das knappe Budget des Bundes zeigt auch hier den Wunsch, sich gegen die umliegenden Monarchien abzugrenzen und dank geschickter Prioritätensetzung trotz beschränkter Mittel mit einem gesunden, leistungsfähigen Staatsgebilde zu glänzen. Sie zeigt zudem die Geneigtheit, personeller Infrastruktur Priorität zu geben vor Investitionen im Bereich materieller Infrastruktur, welche keinen unmittelbaren Nutzen generierten. Auch im Umstand, dass das Bundeshaus das einzige architektonische Denkmal des Bundesstaats blieb, manifestiert sich das Ideal republikanischer

62 Vgl. Gubler, Architektur, S. 111–112, 123 (Anm. 24).

63 Gubler, Architektur, S. 103. Vgl. Gubler, Architektur, S. 103–104, 112–114. – Das Interesse an den Vereinigten Staaten von Amerika mit ihren republikanischen Grundwerten und ihrem föderalistisch aufgebauten Staatswesen war im jungen Bundesstaat gross. Die beiden Staaten wurden zuweilen als «sister republics» bezeichnet und es bestanden gar Pläne, im neuen Bundesrathaus ein Wandgemälde mit den Helden des Sezessionskrieges anzubringen und sie so den Helden aus der Schweizer Geschichte gegenüberzustellen. Zu diesem Zweck reiste der Solothurner Künstler Frank Buchser in die Vereinigten Staaten. Das Wandgemälde wurde jedoch nie verwirklicht. Vgl. Wälchli, Buchser, S. 122–124. – Zum Begriff «sister republics» siehe auch S. 128.

64 Bericht der Mehrheit der ständerätlichen Commission, betreffend die Ausschmückung des Bundesrathhauses (vom 28. Oktober 1865), in: BBl 1865 IV, S. 81.

65 Gubler, Architektur, S. 117. Vgl. Gubler, Architektur, S. 112, 116–117.

66 Bericht der nationalrätlichen Kommission, betreffend die Ausschmückung des Bundespalastes (vom 9. Juli 1866), in: BBl 1866 II, S. 722–723.

Sparsamkeit.⁶⁷ Dem Kunsthistoriker Hans Martin Gubler zufolge zeigt der Verzicht auf Gemälde historischen Inhalts das Fehlen einer breit anerkannten Staatsikonographie. Dass sich im alten Bund keine solche herausbildete, erstaunt nicht weiter und korrespondiert mit dem damaligen Selbstverständnis der Eidgenossenschaft. Dass auch beim Aufbau des Bundesstaates nach 1848 kein Versuch unternommen wurde, eine solche zu entwickeln, erklärt Gubler mit der Heterogenität des Landes. Einerseits hatten einige Kantone eine eigene Staatsikonographie entwickelt, andererseits gab es aufgrund der sehr unterschiedlichen Geschichte der einzelnen Stände in der Eidgenossenschaft kaum historische Anknüpfungspunkte, mit denen sich die Bewohner aller Kantone gleichermaßen identifizieren konnten.⁶⁸ Interessant ist zudem, dass der Brunnen vor dem Bundesratshaus im Stil der Berner Altstadtbrunnen gehalten ist und die darauf angebrachte Figur nicht etwa die Helvetia sondern die Berna – Schutzgöttin der Stadt – darstellt. Darunter angebracht sind vier Frauenfiguren, welche die vier Jahreszeiten verkörpern, und im Becken vier Schwäne, die für die vier grossen Schweizer Flüsse Rhein, Reuss, Rhone und Tessin stehen.⁶⁹

Die Vorteile einer zentralen Verwaltung wurden trotz ihres beschränkten Umfangs schnell sichtbar. Als Stelle für die Koordination und Überwachung, aber auch bei der Vorbereitung von Gesetzen (beispielsweise durch das Zusammentragen von Informationen) erleichterte die Bundesverwaltung die Umsetzung von Projekten.

3.1.4 Rechtsordnung und öffentliche Sicherheit

Zum Bereich der institutionellen Infrastrukturen gehörend regelt das Rechtssystem das Zusammenleben und bildet den Rahmen für die wirtschaftliche Tätigkeit der Individuen. Eine Vereinheitlichung des Rechts war von der Bundesverfassung nur in denjenigen Materien vorgesehen, die der Kompetenz des Bundes anheimgestellt waren. Beispiele dafür sind u. a. das Zollwesen oder das Verteidigungswesen. In allen übrigen Rechtsgebieten wurde die Gesetzgebungshoheit der Kantone nur unwesentlich eingeschränkt.

Die Entwicklungen im jungen Bundesstaat machten in weiteren Bereichen die Notwendigkeit gesamtschweizerischer Regelungen deutlich. Die Abschaffung der Binnenzölle, die Einführung des Schweizer Frankens und die Zentralisierung der Post schufen die Voraussetzungen für eine zweite Industrialisierungswelle. Mit dem Bau von Eisenbahn- und Telegraphenlinien wurde zudem der Handel über die Kantonsgrenzen hinaus intensiviert und zur Alltäglichkeit. Infolgedessen mehrten sich Stimmen, die ein nationales Handelsrecht forderten. Die kantonalen Gesetze wurden nicht nur als zu kleinräumig empfunden, sie regelten auch neuere Rechtsprobleme im Bereich des Aktien-, Wertpapier-, Transport- und Haftpflichtrechts nicht oder nur unzureichend.⁷⁰

67 Vgl. Wyss, Luzern, S. 32.

68 Vgl. Gubler, Architektur, S. 111.

69 Vgl. Bilfinger, Bundeshaus, S. 10–11.

70 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 204–205. – Der Solothurner Jurist und Politiker Urs Vigier lieferte 1867 eine anschauliche Beschreibung dieser Rechtszersplitterung am Beispiel einer Fahrt mit der Eisenbahn durch verschiedene Rechtsräume: «Ein kleines Stündtchen und man ruft ‹Aarburg›; da verstummen die bernischen Satzungen; wir stehen unter den Paragraphen des aargauischen Gesetzgebers und zwar etwa 8 Minuten lang [...]. Meine Cigarre ist noch nicht ausgeloschen und ich habe 4 verschiedene Gesetzgebungen bereits passiert. Von Morgens 10 Uhr bis Nachmittags 1 Uhr haben wir uns circa 10 Gesetzgebungen zu unterwerfen gehabt.» zit. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 223. – Die folgenden Ausführungen basieren u. a. auf dem von der Autorin verfassten Überblickskommentar «Institutionen, Strukturen, Prozesse» der Alfred Escher-Briefedition. Vgl.

Ein erster Versuch zur Vereinheitlichung des Wechselrechts wurde im Jahr 1854 unternommen: Auf Initiative des Kantons Bern trafen sich 13 Kantone zu einer Konferenz und beschlossen, auf dem Konkordatsweg eine Wechselordnung einzuführen. Allerdings erliessen in der folgenden Zeit nur gerade sechs Kantone entsprechende Gesetze. 1862 beauftragte der Bundesrat den Berner Rechtsprofessor Walter Munzinger mit der Ausarbeitung eines eidgenössischen Handelsrechts, welches das Wechselrecht miteinbezog. Nach langen Diskussionen wurde 1868 die Integration des Handelsrechts ins Obligationenrecht beschlossen und Munzinger beauftragt, den Handelsrechtsentwurf auf das gesamte Obligationenrecht auszuweiten. Insbesondere Wirtschaftskreise und der Schweizerische Juristenverein drängten auf eine Vereinheitlichung, Widerstand dagegen gab es hauptsächlich in der Inner- und Westschweiz.⁷¹

Hervorzuheben ist, dass das von den Bundesbehörden zu Beginn der 1860er Jahre intendierte gemeinsame Handelsrecht auf dem Konkordatsweg hätte eingeführt werden sollen. Im Rahmen der Reformbestrebungen der 1870er Jahre wurde dann die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für ein eidgenössisches Obligationenrecht angestrebt. Im Jahr 1874 erhielt der Bund diese Kompetenz und im Juni 1881 verabschiedete die Bundesversammlung das Schweizerische Obligationenrecht, das auf das Jahr 1883 in Kraft trat.⁷²

Das Ringen für und gegen eine weitere Zentralisierung des Rechts ging auch unter der revidierten Bundesverfassung weiter. Im Jahr 1892 erteilte der Bundesrat Eugen Huber den Auftrag, ein eidgenössisches Zivilgesetzbuch auszuarbeiten. Eine entsprechende Bundeskompetenz gab es damals noch nicht. Erst 1898 wurde die Kompetenz des Bundes auf das gesamte Zivilrecht ausgeweitet. Ebenfalls im Dezember 1898 wurde die Verfassungsgrundlage für ein eidgenössisches Strafgesetzbuch geschaffen. Das Zivilgesetzbuch konnte 1907 verabschiedet werden und trat 1912 in Kraft. Die Beratungen von National- und Ständerat zum Strafgesetzbuch dauerten von 1928 bis 1937. Nachdem das gegen die Vorlage ergriffene Referendum 1938 knapp scheiterte, konnte das Schweizerische Strafgesetzbuch 1942 in Kraft treten. Die 1898 abgeänderten bzw. eingefügten Verfassungsartikel bestimmten: «Die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung verbleiben, wie bis anhin, den Kantonen.» Diese Einschränkungen stellten ein Zugeständnis an föderalistisch gesinnte Gegner der Rechtsvereinheitlichung dar. Erst über 100 Jahre später, mit der im Jahr 2000 beschlossenen Justizreform, wurde dem Bund die Kompetenz erteilt, das Zivil- und Strafprozessrecht zu vereinheitlichen, was mit Einführung sowohl der Zivil- als auch der Strafprozessordnung auf das Jahr 2011 vollzogen wurde. Die Organisation der Gerichte ist bis heute Sache der Kantone geblieben.⁷³

Die Bundesverfassung von 1848 sah keine Zentralisierung des Strafrechts vor. Eine Ausnahme

Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 18–45.

71 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 223–224. – Eine Gruppe junger Mitglieder des Schweizerischen Juristenvereins, darunter Walter Munzinger und Eugen Huber, drängten auf die Vereinheitlichung des Rechts, um so die Rechtssicherheit zu erhöhen und das Nationalbewusstsein zu stärken. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 224–225.

72 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 225.

73 Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung der Volksabstimmung vom 13. November 1898 über die Revision des Art. 64 der Bundesverfassung, in: BBl 1898 V, S. 466. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 226–227, 233–235; HLS online, Zivilgesetzbuch (ZGB); HLS online, Strafrecht; Schweizerische Strafprozessordnung, in: Schweizerische Eidgenossenschaft, Systematische Rechtssammlung, SR 312.0; Schweizerische Zivilprozessordnung, in: Schweizerische Eidgenossenschaft, Systematische Rechtssammlung, SR 272.

bildeten jene Straftatbestände, welche in die Kompetenzbereiche von Bundesgericht und Militärjustiz fielen.⁷⁴ Dessen ungeachtet wurde eine solche bereits nach kurzem angeregt. In den folgenden Unterkapiteln werden die diesbezüglichen Diskussionen sowie die Debatten zur Beseitigung der Heimatlosigkeit, zur Gewährleistung gemischter Ehen und zur rechtlichen Stellung der jüdischen Bevölkerung dargestellt.

Diskussion um eine Zentralisierung des Strafrechts

Obwohl die Bundesverfassung kein eidgenössisches Strafrecht vorsah, wurde in interessierten Kreisen diskutiert, unter welchen Umständen die Bundesversammlung dennoch entsprechende Gesetze erlassen könnte und ob die Zentralisation solch emotionaler Bereiche des Zusammenlebens überhaupt wünschbar wäre – schliesslich sollte das bereits Erreichte nicht unnötig gefährdet werden. Ins Parlament getragen wurde die Diskussion durch eine im April 1850 von Nationalrat Johann Konrad Kern (TG) eingereichte Motion zur Zentralisation des Strafrechts (wie Kern in der Debatte betonte, nur der Kriminaljustiz). Diese wurde von Alfred Escher (ZH), Jakob Stämpfli (BE), Kasimir Pfyffer (LU) und anderen mitunterzeichnet. Die Motion rief bei föderalistisch gesinnten Politikern und Bürgern heftigen Protest hervor, wurde aber dennoch an den Bundesrat überwiesen.⁷⁵ In ihrer Berichterstattung zur diesbezüglichen Nationalratsdebatte wies die «Neue Zürcher Zeitung» darauf hin, dass viele die Strafrechtsfrage als eine Art «Scheidelinie» betrachteten und befürchteten, dass man – diese einmal überschritten – auf eine vollständige Zentralisierung zusteure. Zwar strebten die Motionsteller eine solche keineswegs an, jedoch genüge bereits eine vermutete Intention, um «die kantonalen Sympathien aller Lager zu einer vereinten Phalanx zu verbinden». Nach Ansicht der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen die Zentralisierung des Militärs, des Zoll-, Post- und Münzwesens dem «praktischen Schweizerverstand» einleuchtend, ungleich schwerer falle es, seinen «Gewohnheitssünden» zu entsagen, «um eine Tugend zu üben, die ihren materiellen Segen nicht schon sozusagen auf der Hand mit sich bringt».⁷⁶

Johann Konrad Kern begründete die Motion damit, dass einzelne Kantone im Zusammenhang mit der Revision ihrer Kantonsverfassungen einen Entscheid des Bundes erwarteten. Der Kanton Thurgau habe in seiner neuen Verfassung eine Zentralisierung der Strafrechtspflege bereits vorgesehen.⁷⁷ Kern kritisierte, dass in einigen Kantonen kein Strafgesetzbuch existiere und darum «pure, reine Willkür» herrsche.⁷⁸ Bundesrat Jonas Furrer äusserte sich im Nationalrat äusserst

74 Entsprechende Gesetze erliess die Bundesversammlung in den ersten Jahren des neuen Bundesstaates. Vgl. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (vom 27. August 1851), in: AS II, S. 743–793; Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 4. Februar 1853), in: AS III, S. 404–429; Bundesgesetz über die Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen (vom 27. August 1851), in: AS II, S. 606–742.

75 Vgl. Gagliardi, Escher, S. 158–159; Kern, Repertorium I, S. 20; NZZ, 2. Mai 1850.

76 NZZ, 2. Mai 1850.

77 «Alles, was auf die Organisation der Strafrechtspflege Bezug hat, ist Sache der Gesetzgebung. Es ist jedoch dabei der Grundsatz der Öffentlichkeit und Mündlichkeit zu beobachten, und zunächst auf Centralisation der Kriminalrechtspflege mit Einführung von Schwurgerichten, sei es durch den Bund oder auf dem Wege eines Konkordats mit andern Kantonen hinzuwirken.» Staatsverfassung TG 1849, § 67.

78 NZZ, 2. Mai 1850. – Mit der Mediationsakte hatten die Stände ihre kantonale Gesetzeshoheit zurückgewonnen und es stand ihnen frei, das helvetische Strafgesetzbuch beizubehalten, ein neues auszuarbeiten oder aber zu ihren alten Gesetzen zurückzukehren. Schwyz beispielsweise setzte die in den alten Landbüchern der Bezirke

zurückhaltend: Er anerkannte zwar das «Treffliche der Idee», sah jedoch diverse Probleme, was deren Umsetzung betraf, und hätte gewünscht, «daß man der Entwicklung der neuen Zustände etwas mehr Rücksicht trüge und Volk und Behörden auch wieder einmal Athem holen ließe».⁷⁹ Hierauf erwiderte Escher, dass es unmöglich darum gehen könne, sogleich zur Zentralisation zu schreiten. Seiner Ansicht nach sollten aber die für die Entscheidung dieser Frage erforderlichen umfangreichen Vorstudien in Angriff genommen werden. Gleichzeitig solle abgeklärt werden, wie es mit dem Gefängniswesen, dem Untersuchungsverfahren, der Folter und den «abscheulichen Exekutionen» stehe. Escher konstatierte: «Solche Dinge gereichen nicht zur Ehre der Schweiz.» Unterstützt wurde die Motion auch vom Zürcher Nationalrat Jakob Dubs. Dieser argumentierte, dass ohne Zentralisation des Strafrechts die in Artikel 4 der Bundesverfassung verankerte Gleichheit vor dem Gesetz «ewig eine Unwahrheit» bleibe. Die kantonalen Gesetze variierten sehr stark, und so sei es möglich, dass ein und dasselbe Vergehen in einem Kanton mit dem Tod, in einem anderen jedoch nur mit einem Jahr Zuchthaus bestraft würde.⁸⁰

Als verfassungsrechtliche Basis für eine Zentralisation des Strafrechts wurde sowohl ganz allgemein Artikel 2 der Bundesverfassung (Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt) als auch Artikel 106 diskutiert. Letzterer besagte: «Es bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen, außer den in den Artikeln 101, 104 und 105 bezeichneten Gegenständen auch noch andere Fälle in die Kompetenz des Bundesgerichtes zu legen.» Nach Ansicht Kasimir Pfyffers (LU) zeigte sich darin, dass die Zentralisierung weiterer Rechtsbereiche sehr wohl vorgesehen war.⁸¹

Welche Bedeutung die Frage für Oppositionspolitiker in einzelnen Kantonen haben konnte, illustriert ein Brief des Urner Liberalen Josef Lusser an Alfred Escher: «Empfangen Sie den innigsten Dank für Ihren Antrag, betreffend die Zentralisation der Strafrechtspflege, ohne welche wir arme Parias sein werden.»⁸² Von einem eidgenössischen Strafrecht erhofften sich die Liberalen der konservativen Kantone nämlich mehr Rechtssicherheit und einen besseren Schutz ihrer publizistischen und politischen Tätigkeit.

enthaltenen strafrechtlichen Bestimmungen wieder in Kraft. Als Auxiliarrecht sollte die *Constitutio Criminalis Carolina* von 1532 dienen. Die revidierte Schwyzer Verfassung aus dem Jahr 1833 regelte verschiedene Fragen des Strafprozesses und verlangte eine Revision der gesamten Gesetzgebung. Im Jahr 1836 wurde jedoch lediglich die Anwendbarkeit der *Constitutio Criminalis Carolina* bestätigt. Erst 1848 entschied der Kantonsrat, dass bis auf Weiteres das Luzerner Strafgesetzbuch anzuwenden sei. Trotz Kritik an den härteren Strafen blieb dieses in Kraft bis zur Einführung des schwyzerischen Strafgesetzbuches im Jahr 1869. Vgl. Petrig Schuler, Strafrecht SZ, S. 20–24.

79 NZZ, 2. Mai 1850. – Eschers Grossratskollege, der Zürcher Verhörer Eduard Suter, kritisierte den Vorstoss ebenfalls als «unzeitig» und «nur geeignet der Befestigung der Bundesverfassung zu schaden». Brief Eduard Suter an Alfred Escher, 2. Mai 1850 (BAR J I.67-8). – Etwa zur gleichen Zeit, aber in anderem Zusammenhang, forderte Peter Merian, Mitglied der bundesrätlichen Expertenkommission zur Hochschulfürage, die vorhandene Zentralisation erstarken zu lassen, bevor man weitere Bereiche zentralisiere. Vgl. [Ohne Titel «Merian...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 43).

80 NZZ, 2. Mai 1850. – Dass bei der Anwendung kantonalen Rechts in einigen Fällen auch weiterhin Unterschiede gemacht wurden je nach Herkunft des Beschuldigten, zeigte sich beispielsweise 1853 als sich die Bundesversammlung im Fall von Posthalter Eberle mit der Prügelstrafe im Kanton St. Gallen auseinandersetzte. Dort hatte sich im Lauf der Jahre die Praxis herausgebildet, das geltende Prügelrecht zu mildern, indem Kantonsbürger begnadigt wurden. Die Bundesversammlung entschied, dass dem auswärtigen Eberle die Prügel ebenfalls erlassen werden müssten. Der Rest der Strafe sollte hingegen vollzogen werden. Der St. Galler Regierungsrat und Ständerat Georg Peter Friedrich Steiger versicherte, dass man Art. 48 der Bundesverfassung achten und Kantonsfremde gleich zu behandeln gedenke. Vgl. NZZ, 28. Januar 1853, 29. Januar 1853.

81 BV 1848, Art. 106. Vgl. NZZ, 2. Mai 1850; BV 1848, Art. 2.

82 Brief Josef Lusser an Alfred Escher, 6. Mai 1850 (BAR J I.67-8).

Die Vorlage wurde schliesslich nicht weiterverfolgt. Stattdessen gab es Bestrebungen, die auf eine Harmonisierung der kantonalen Systeme abzielten, so z. B. im Herbst 1850, als Ostschweizer Politiker zusammenkamen mit dem Ziel, in ihren Kantonen die Einführung von Geschworenengerichten – der sogenannten Jury – im Strafverfahren zu verhindern.⁸³

Bürgerrechte für Heimatlose

Artikel 56 der Bundesverfassung bildete die Grundlage für das sogenannte Heimatlosengesetz: «Die Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimathlose und die Maßregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimathlosen sind Gegenstand der Bundesgesetzgebung.»⁸⁴ Der heterogenen Gruppe der Heimatlosen war gemeinsam, dass sie aufgrund des fehlenden Gemeindebürgerrechts auch kein Staatsbürgerrecht besaßen und infolgedessen wichtige Rechte im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich vermissten.⁸⁵ Die Heimatlosigkeit war ein seit längerem anerkanntes Problem, das in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf dem Konkordatsweg wiederholt angegangen worden war. Ein erstes eidgenössisches Konkordat zur Bekämpfung der Heimatlosigkeit wurde am 16. Juni 1812 geschlossen. Weitere Konkordate folgten 1819 und 1828. Am 26. Juli 1844 wurde ein letztes Heimatlosenkongordat abgeschlossen. Diesem traten bis 1848 16 Stände bei. Auch hatten verschiedene Kantone schon vor der Bundesstaatsgründung einzelne Personengruppen wie beispielsweise die Landsassen eingebürgert und mit einem Gemeindebürgerrecht ausgestattet.⁸⁶ Trotz diesen Bemühungen blieb die Heimatlosenfrage im Staatenbund ungelöst. Bereits 1826 hatte die eidgenössische Vorberatungskommission in ihrem Bericht eine zentrale Behörde oder mindestens einen zentralen eidgenössischen Beamten gefordert.⁸⁷

Rund ein Jahr nach der Bundesstaatsgründung wurde die Heimatlosenfrage angegangen: Am 21. Dezember 1849 beauftragte die Bundesversammlung den Bundesrat, basierend auf Artikel 56 der Bundesverfassung einen Gesetzesentwurf zur Beseitigung der Heimatlosigkeit auszuarbeiten.⁸⁸ Dem von der Bundesversammlung am 3. Dezember 1850 beschlossenen «Bundesgesetz, die Heimatlosigkeit betreffend» nach sollte für die betreffenden Personen «durch die Bundesbehörden ein Kantonsbürgerrecht und durch die betreffenden Kantone ein Gemeindegürgerrecht ausgemittelt werden».⁸⁹ Die eigentliche Einbürgerung von Heimatlosen, Landsassen, ewigen Einwohnern usw. blieb den Kantonen überlassen und wurde unterschiedlich gehandhabt. Während einzelne Kantone auf bestehende Gesetze zurückgreifen konnten, wurden andernorts zusätzliche Bestimmungen, Vollzugsverordnungen oder neue Gesetze erlassen. Der Bund überwachte den Vollzug des Bundesgesetzes. So nahm der Bundesrat zu den kantonalen Gesetzen Stellung und verlangte

⁸³ Vgl. Brief Peter Conradin von Planta an Alfred Escher, 7. August 1850 (BAR J I.67-8).

⁸⁴ BV 1848, Art. 56.

⁸⁵ Die Ursachen der Heimatlosigkeit waren vielfältig, so war es einerseits die Verwaltungspraxis einzelner Behörden, welche vor dem Hintergrund ihrer Unterstützungspflicht für arme Mitbürger eine abschottende Haltung gegenüber Fremden einnahmen, andererseits auch fehlende Sesshaftigkeit oder aber Strafnormen gegen Konvertiten, die den Erwerb eines Bürgerrechts verhinderten oder zur Aberkennung eines bestehenden Heimatrechts führen konnten. Vgl. HLS online, Heimatlose.

⁸⁶ Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 442, 447, 454, 460, 463; HLS online, Landsassen.

⁸⁷ Thomas Dominik Meier und Rolf Wolfensberger zufolge hatte die Auseinandersetzung mit der Heimatlosenfrage dazu beigetragen, Widerstände gegen den Aufbau eidgenössischer Verwaltungsstrukturen abzubauen. Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 453.

⁸⁸ Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 453, 467.

⁸⁹ Heimatlosigkeit Bundesgesetz, Art. 3.

von den Kantonen Einbürgerungslisten. Einem Bundesbeschluss aus dem Jahr 1868 gemäss forderte der Bundesrat diejenigen Kantone, die das Gesetz von 1850 noch unvollständig vollzogen hatten, dazu auf, dies bis 1870 nachzuholen. Im Geschäftsbericht des Jahres 1872 vermeldete das Justiz- und Polizeidepartement schliesslich, dass die Einbürgerungen in allen Kantonen nun weitgehend vollzogen seien.⁹⁰

In verschiedenen Punkten hatte dem eidgenössischen Heimatlosengesetz u. a. das Aargauer Gesetz zur Einbürgerung der Landsassen und Heimatlosen aus dem Jahr 1847 als Modell gedient. In Übereinstimmung mit den aargauischen und st. gallischen Gesetzen wurden die Kantone nicht verpflichtet, Männer über 60, Frauen über 50 Jahre oder vorbestrafte Personen einzubürgern. Es wurde argumentiert, dass das Problem der Heimatlosigkeit in diesen Fällen ein isoliertes wäre und sich im Lauf der Jahre von selbst erledigen würde. Das Bundesgesetz sah eine Einbürgerung in zwei Stufen vor: In einem ersten Schritt sollten die neuen Bürger in Bezug auf politische und bürgerliche Rechte, Gemeinde-, Kirchen- und Schulgenössigkeit sowie betreffend die Unterstützung bei Bedürftigkeit mit den übrigen Bürgern gleichgestellt werden. Die erste Generation hatte jedoch keinen Anteil am Gemeindegut, erst die zweite Generation wurde zu Vollbürgern. Immerhin stand auch der ersten Generation die Möglichkeit offen, sich zu vorteilhaften Konditionen in diese Rechte einzukaufen. Im Gegensatz zum Aargauer Gesetz bestimmte das Bundesgesetz, dass auch körperlich und geistig behinderte Personen einen Heimatort erhalten sollten. Betreffend das Verfahren zum Eruiere von Bürgerrechten und zum Zuteilen von tatsächlich Heimatlosen orientierte sich das Bundesgesetz an den bestehenden Konkordaten. Weiter enthielt das Heimatlosengesetz Bestimmungen zur Verhinderung neuer Heimatlosigkeit (Konkubinatsverbot, regelmässige Schulbesuche und Religionsunterricht der Kinder, Verbot des beruflosen Vagabundierens, Bestimmungen betreffend Ausweisschriften, usw.). Im gleichen Sinn untersagte die Bundesverfassung den Entzug des Bürgerrechts beispielsweise im Rahmen von Strafverfahren. Zudem vereinheitlichten die Kantone die Form der Heimatscheine.⁹¹

Wo die Bundesbehörden in strittigen Fällen eine Beurteilung abgeben und ein Kantonalbürgerrecht zuteilen mussten, geschah dies in Form eines Bundesratsbeschlusses auf Antrag des Justiz- und Polizeidepartements. Die diesbezüglichen Voruntersuchungen wurden von der Generalanwaltschaft geführt, die mit den entsprechenden Anträgen über das Departement an den Bundesrat gelangte. Die bürgerrechtlichen Zuteilungen konnten von den Kantonen vor Bundesgericht angefochten werden. Im Jahr 1852 wurde eine zentrale und möglichst gleichzeitige Untersuchung beschlossen. Zu diesem Zweck wurde eine grosse Zahl von Heimatlosen hauptsächlich in Bern – zeitweise auch in Aarau und Zürich – interniert, erkennungsdienstlich erfasst und befragt. Die Bundesversammlung beschloss 1855, die Untersuchungen in Zukunft den Polizeibehörden der Kantone zu überlassen.⁹²

⁹⁰ Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 484–485.

⁹¹ Vgl. Heimatlosigkeit Bundesgesetz, Art. 4, 15–23; Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 464, 470–472, 475. – Die Vereinheitlichung der Heimatscheine geschah auf Konkordatsbasis. Vgl. Konkordat über die Form der Heimatscheine, auf Grundlage der Konferenzbeschlüsse vom 28. Jänner 1854, in: AS IV, S. 357–361.

⁹² Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 476–477, 482. – Die Ermittlung und Zuteilung von Bürgerrechten hatte einen grossen Teil der Arbeit des Generalanwalts ausgemacht. Nachdem der Solothurner Jakob Amiet, der das Amt seit 1852 inne hatte, im Jahr 1856 zurück trat, blieb die Stelle eines ständigen Generalanwalts bis 1889 unbesetzt. Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 476.

Die Bundesbehörden wurden nur in denjenigen Fällen aktiv, in denen die kantonale Zugehörigkeit unklar oder strittig war. Nach dem definitiven Entscheid über die Kantonszugehörigkeit (Beschluss des Bundesrats oder Bundesgerichtsurteil) musste den Betroffenen innert Jahresfrist ein Gemeindebürgerrecht erteilt und dieses dem Bundesrat mitgeteilt werden. In allen anderen Fällen, die beispielsweise Landsassen, Tolerierte oder Personen mit anderen Zugehörigkeitsrechten betrafen, waren die Kantone angehalten, den Betroffenen ein Heimatrecht zu verschaffen.⁹³ Schätzungsweise wurden auf Basis des Bundesgesetzes und der Untersuchungen der Generalanwaltschaft rund 30'000 Personen teilweise gegen den Widerstand betroffener Gemeinden zwangseingebürgert.⁹⁴ Die mit dem Heimatlosengesetz von 1850 beschlossenen Massnahmen unterscheiden sich kaum von denjenigen in kantonalen Gesetzen und in den bestehenden Konkordaten. Die Bedeutung des Bundesgesetzes besteht vielmehr darin, dass die Massnahmen vereinheitlicht, auf die gesamte Schweiz ausgedehnt und von einer zentralen Behörde kontrolliert wurden. Bemerkenswert ist auch der symbolische Gehalt dieser Massnahmen: Eine zentrale Stelle wirkte bei der Erteilung von Heimatrechten mit. Gleichzeitig veränderte sich die Bedeutung von «fremd»: Fortan war fremd, wer kein schweizerisches Bürgerrecht besass.⁹⁵

Gewährleistung gemischter Ehen

Wie die Frage eines schweizerischen Strafgesetzbuchs wurde auch die Gewährleistung gemischt-konfessioneller Ehen vor dem Hintergrund der in der Bundesverfassung garantierten individuellen Freiheitsrechte diskutiert. Aus der Diskussion rund um die Frage, ob das seit 1840 im Kanton Schwyz bestehende Verbot der gemischten Ehe mit der neuen Bundesverfassung vereinbar sei und ob der Bund nicht mit einem eidgenössischen Gesetz die Anerkennung gemischt-konfessioneller Ehen auf seinem gesamten Gebiet garantieren könne, resultierte 1850 das Bundesgesetz über die gemischten Ehen.⁹⁶

Die Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes ist in mehrfacher Hinsicht interessant. Erstens illustriert sie, wie sich einzelne Bürger auf die Bundesverfassung von 1848 und darin garantierte individuelle Freiheitsrechte beriefen, um Rechte einzufordern, die ihnen ihrer Ansicht nach zustanden. Zweitens ist die diesbezügliche Parlamentsdebatte ein typisches Beispiel für das «Feilschen» um die genaue Auslegung der in der Verfassung festgeschriebenen Kompetenzen von Bund und Kantonen.⁹⁷

93 Vgl. Heimatlosigkeit Bundesgesetz, Art. 14, 17.

94 Vgl. HLS online, Heimatlose.

95 Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 475. – In ihrer Arbeit zur Geschichte der Heimatlosigkeit folgern Thomas Dominik Meier und Rolf Wolfensberger: «Die Grenze zur Fremdheit war die Grenze des schweizerischen Nationalstaates.» Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 475.

96 Vgl. Gemischte Ehen Bundesgesetz. – Die folgenden Ausführungen basieren u. a. auf dem von der Autorin verfassten Überblickskommentar «Institutionen, Strukturen, Prozesse» der Alfred Escher-Briefedition. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 36–39.

97 Die politische Arbeit von damals widerspiegelt sich beispielhaft in Alfred Eschers nachgelassenen Papieren: Der Briefwechsel Eschers rund um das Gesetz über die gemischten Ehen illustriert den «Werdegang» des Gesetzes und verdeutlicht, wie er sein Netzwerk aktivierte: Die Briefe von Ludwig Snell vom April 1850 und von Benedikt Fridolin Benz vom Juli 1850 sind Beispiele dafür, wie ein Thema an Alfred Escher herangetragen, ihm sozusagen empfohlen wurde. Der Brief von Bundesrat Jonas Furrer an Escher vom 15. August zeigt weiter, wie Furrer Eschers Meinung einholte, noch bevor der Gesetzesentwurf beraten wurde. Zudem veranschaulicht die Korrespondenz, wie Escher auf die öffentliche Meinung einzuwirken versuchte, indem er bei Ludwig Snell Artikel im «Schweizerischen Republikaner» anregte. Die Notizen in Eschers Papieren geben überdies einen

Die Umstrittenheit der Vorlage lässt sich einerseits mit ihrem Inhalt, andererseits mit ihrer zumindest vermuteten Intention erklären: Die Ehe ist eng mit religiösen und kulturellen Fragen verknüpft – zwei Bereiche, die im jungen Bundesstaat aufgrund ihres Konfliktpotentials sonst meist unerwähnt den Kantonen überlassen blieben. Befürworter des Gesetzes sahen darin einen Modernisierungshebel. Sie wollten die Freizügigkeit innerhalb der Eidgenossenschaft weiter ausbauen und das alte System aufbrechen.⁹⁸

Der Arzt Benedikt Fridolin Benz aus Siebnen wandte sich im August 1849 an den Bundesrat, um gegen den Entscheid der Schwyzer Regierung zu rekurrieren, der ihm eine Heirat mit der Zürcherin Alina Schoch verweigerte. Die Schwyzer Regierung stützte sich in dem Entscheid auf ein Gesetz aus dem Jahr 1840, das Mischehen verbot.⁹⁹ Benz sowie drei weitere Rekurrenten monierten, dass das Gesetz die bürgerliche Freiheit entscheidend einschränke. Sie forderten, dass das Gesetz für unanwendbar erklärt werde und «die Regierung von Schwyz angewiesen werde, die bloß aus konfessionellem Grunde vorenthaltene Bewilligung zur Verehelichung zu erteilen».¹⁰⁰ Benz argumentierte, dass der Bund dazu berechtigt sei, weil ihm gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung der Schutz der Rechte der Eidgenossen und die Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt obliege und gemäss Artikel 4 alle Schweizer vor dem Gesetze gleich seien. Er führte aus, dass das Gesetz im Widerspruch zu den Artikeln 41–44 der Bundesverfassung stünde und sein Fortbestand «ein eigentlicher Hohn» wäre in Anbetracht der vom Bund zugesicherten freien Niederlassung, politischen Rechtsgleichheit, Glaubensfreiheit und Heimatrecht: «Die Religionsfreiheit hat keinen Werth, wenn schwyzerische Angehörige, indem sie davon Gebrauch machen, sich eines Menschenrechtes beraubt sehen.»¹⁰¹

Im März 1850 erklärte sich der Bundesrat in dieser Frage als nicht kompetent und wies den Rekurs ab. Die Zuständigkeit der Kantone ergebe sich aus Artikel 3 der Bundesverfassung (Souveränität der Kantone). Die bestehenden Konkordate¹⁰² über gemischte Ehen würden die Zuständigkeit der Kantone nochmals unterstreichen. Der Bundesrat warnte davor, dies zu missachten:

Einblick in seine Arbeit als Kommissionsmitglied. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 171–172, 175–178; Brief Ludwig Snell an Alfred Escher, 17. April 1850 (BAR J I.67-8); Brief Jonas Furrer an Alfred Escher, 15. August 1850 (BAR J I.67-8); Dossier *Gemischte Ehen* (BAR J I.67-3.14).

98 Ende 1849 heiratete der Urner Bildhauer Heinrich Imhof die Zürcherin Henriette Ott. Es sei dies die erste Heirat eines katholischen Urners mit einer Protestantin gewesen. Der Urner Korrespondent der «Neuen Zürcher Zeitung» zeigte sich befriedigt, dass weder die Urner Regierung noch die geistlichen Stellen Schwierigkeiten machten. Mit Blick auf die beim Bundesrat hängigen Beschwerden gegen Ehehindernisse in anderen Kantonen schloss er mit dem Aufruf: «Das gesammte Schweizervolk hat zu seinem Segen in dem neuen Bunde eine paritätische Ehe eingegangen. Was die Nation gethan, werde auch jedem Einzelnen ermöglicht.» NZZ, 1. Januar 1850.

99 «Die Verehelichung mit Personen nicht-katholischer Konfession ist den Angehörigen des hiesigen Kantons für die Zukunft gänzlich ohne alle Ausnahmen untersagt.» Verbot der gemischten Ehen (vom 3. Mai 1840), in: Sammlung Verfassungen und Gesetze SZ, S. 154. – Vergleichbare Gesetze kannten auch die Kantone Uri, Unterwalden, Appenzell Innerrhoden und Wallis. Vgl. Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850), S. 266.

100 Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850), S. 264.

101 Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850), S. 263.

102 Bis 1848 wurden folgende Konkordate geschlossen: Konkordat über die Gestattung gemischter Ehen (vom 11. Juni 1812), Konkordat über den Schutz des Heimatrechts für Konvertiten (vom 8. Juli 1819), Konkordat über die Einsegnung rechtsgültiger Ehen zwischen Angehörigen verschiedener Kantone (vom 4. Juli 1820), Konkordat über die Zulässigkeit der Verkündung gemischter Ehen durch Civilbeamte und Einsegnung durch evangelische Geistliche (vom 14. August 1821) sowie das Nachtragskonkordat betreffend die Erfordernisse zur Einsegnung einer rechtsgültigen Ehe (vom 15. Juli 1842). Das erste dieser Konkordate sollte in erster Linie Heimatlosigkeit verhindern. Vgl. Blumer, Bundesstaatsrecht I, S. 41, 55, 127.

«So wünschbar es bisweilen wäre, die Grenzen der Bundesbefugnisse zu überschreiten, um grelle Uebelstände zu beseitigen, welche mit dem liberalen und humanen Geiste der Bundesverfassung im Widerspruche stehen, so rechtswidrig und gefährlich wäre es auf der andern Seite, dieser Versuchung Folge zu geben, rechtswidrig, weil das Grundgesetz der Eidgenossenschaft wenn auch in edler Absicht gebrochen wird, gefährlich, weil das Vertrauen und die Achtung die ihm gebühren erschüttert werden, und weil die jeweilige Bundesgewalt, welcher politischen Richtung sie immer angehören mag, bei weitem Uebergriffen in Antezedentien ihre Rechtfertigung suchen wird.»¹⁰³

Den Argumenten der Rekurrenten entgegnete der Bundesrat, dass die Tatsache allein, dass eine Aufhebung des Verbots von gemischten Ehen die in der Bundesverfassung in Artikel 2 angesprochene Freiheit ausdehnen würde, diese Angelegenheit noch nicht in den Kompetenzbereich des Bundes verlege. Auch handle es sich bei der in Artikel 4 der Bundesverfassung verankerten Gleichheit vor dem Gesetz nicht um eine absolute, sondern um eine relative Gleichheit. In diesem Sinne begründe das Schwyzer Gesetz aber keine Ungleichheit, weil es ohne Ausnahme auf alle Angehörigen dieses Kantons angewendet würde. Weiter argumentierte der Bundesrat, dass Artikel 48 nicht, wie von den Rekurrenten vorgebracht, die Gleichstellung der beiden Konfessionen in allen politischen und bürgerlichen Rechten gewährleiste. Artikel 48 lautete: «Sämmtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürger christlicher Konfession in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten.» Dem Bundesrat zufolge verlangte diese Bestimmung lediglich, dass für Kantonsbürger und kantonsfremde Bürger die gleichen Gesetze gelten würden und dass keine Ausnahmen zum Nachteil von kantonsfremden Ansässigen gemacht werden dürften. Dass nicht die totale Gleichstellung der beiden christlichen Konfessionen Zweck dieses Artikels sei, zeige auch die Tatsache, dass die Präzisierung «christlicher Konfession» erst in der letzten Lesung eingefügt worden sei mit dem Ziel, das Fortbestehen gewisser einschränkender Bestimmungen die Israeliten betreffend zu ermöglichen.¹⁰⁴ Der Beschluss des Bundesrates hielt jedoch fest, dass ein Verlust des Bürgerrechts, wie er in den Petitionen erwähnt wurde, mit Artikel 43 der Bundesverfassung¹⁰⁵ nicht vereinbar wäre. Ein schon vorhandenes Bürgerrecht könne weder durch Übertritt zu einer anderen Religion noch durch Eingehung einer gemischten Ehe verlorengehen. Hingegen müsse der Kanton Frau und Kindern nicht zwingend das Bürgerrecht des Ehemannes und Vaters zugestehen.¹⁰⁶ Gleichwohl bezog der Bundesrat in seinem Entscheid klar Stellung gegen das Gesetz:

«Würde es sich um eine Kritik des Schwyzerischen Gesetzes vom 3. Mai 1840 handeln, die von einem freien und allgemeinen Gesichtspunkte aus den Werth oder Unwerth des Gesetzes zu prüfen hätte, oder befänden wir uns in einer rechtlichen Stellung, vermöge deren wir gegen schlechte und verwerfliche Gesetze der einzelnen Kantone ein unbedingtes Veto einlegen könnten, so müßten wir das fragliche Gesetz mit lauter Stimme verurtheilen, weil es auf unchristlicher Intoleranz beruht und Unduldsamkeit fortpflanzt, weil es das Nationalgefühl beleidigt und einer gedeihlichen Entwicklung

103 Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850), S. 267–268. Vgl. [Ohne Titel «Bericht des Bundesrathes...»] (BAR J I.67-3.14, Az. 3).

104 BV 1848, Art. 48. Vgl. Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850), S. 268–273. – Einschränkungen für Schweizer jüdischen Glaubens bestanden u. a. bezüglich der freien Niederlassung. Siehe dazu S. 78–79.

105 «Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechtes verlustig erklären.» BV 1848, Art. 43 Abs. 1.

106 Vgl. Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850), S. 266.

des eidgenössischen Sinnes und Lebens feindselig entgegentritt.»¹⁰⁷

Am 8. April 1850 richtete Benedikt Fridolin Benz schliesslich eine Petition an die Bundesversammlung und stellte darin das Gesuch, «es möchte ein Gesetz erlassen werden, durch welches im Umfange des ganzen Bundes die Ehen zwischen Katholiken und Reformirten garantirt seien, ohne irgend einen Nachtheil für die Betreffenden». Ausserdem forderte er die Aufhebung des Schwyzer Verbots von gemischten Ehen, weil das Gesetz dem Geist der neuen Bundesverfassung widerspreche. Der Nationalrat überwies die Petition dem Bundesrat zur Prüfung. Mit Verweis auf die bereits im März geäusserten Vorbehalte empfahl der Bundesrat, dem Begehren von Benz keine Folge zu leisten, weil die Kompetenz des Bundes in dieser Frage zweifelhaft sei.¹⁰⁸ Es läge nicht in der Stellung des Bundesrates, von sich aus «diese Kompetenz auszusprechen und sodann durchgreifend zu entscheiden».¹⁰⁹ Gemäss Artikel 74 der Bundesverfassung müssten nämlich Streitfälle bezüglich der Kompetenzen von Bund und Kantonen durch die Bundesversammlung gelöst werden.¹¹⁰

Im Mehrheitsbericht der vom Nationalrat eingesetzten Kommission zur Behandlung der Bittschrift von Benedikt Fridolin Benz wurde die Ansicht vertreten, dass der Bund aufgrund von Artikel 44 zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen sehr wohl kompetent sei, sich in der Frage der gemischten Ehen auszusprechen. Es könne nicht sein, dass der Bund erst dann einschreiten dürfe, wenn der Frieden unter den Konfessionen bereits «*gebrochen*» sei; vielmehr müsse er «auch das Recht haben, einzuschreiten, um die *Trübung des konfessionellen Friedens zu verhindern*».¹¹¹ Dieser Frieden würde dadurch gefährdet, dass gewisse katholische Kantone Protestanten als nicht würdig erachteten, Eheverbindungen mit Katholiken abzuschliessen, was das Ehrgefühl der protestantischen Schweizer empfindlich verletze. Berichterstatter Alfred Escher berief sich auf den althergebrachten Grundsatz, «*daß ein Schweizer darum, weil er der einen oder der andern Konfession angehört, keinerlei Nachtheile erleiden soll*». Und fragte zweifelnd:

«Und dieser Grundsatz, auf den eine dreihundertjährige Geschichte unsers Vaterlandes als auf eine Lebensbedingung seiner ungetrübten und friedlichen Existenz hinweist, dieser Grundsatz, der schon vor Jahrhunderten unumwundener oder verhüllter, für längere oder kürzere Zeit in unserm Vaterlande Anerkennung gefunden hat, dieser Grundsatz sollte in unserer neuen, freisinnigen Bundesverfassung keine volle Gewährleistung gefunden haben?»¹¹²

107 Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850), S. 267.

108 Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit), S. 1. Vgl. Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit), S. 1–3.

109 Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit), S. 3.

110 «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Rätthe fallen, sind insbesondere folgende: [...] 17) Kompetenzstreitigkeiten, insbesondere darüber: a) ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonsouveränität gehöre; [...]». BV 1848, Art. 74 Ziff. 17 lit. a.

111 Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit), S. 14. – Als Mitglieder der Kommission hatte das Büro am 2. Juli 1850 Alfred Escher (ZH, Berichterstatter Mehrheit), Johann Jakob Trog (SO), Johann Rudolf Brosi (GR), Jean-Jacques Castoldi (GE) und Silvan Schwerzmann (ZG, Minderheitsbericht) gewählt. Vgl. NZZ, 3. Juli 1850.

112 Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit), S. 7. Vgl. Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit), S. 6–7.

Überdies zeige die Entstehungsgeschichte von Artikel 44,¹¹³ dass der Artikel zur Wahrung des Friedens zwischen den Konfessionen sehr wohl auch auf eine Gleichberechtigung der beiden Kulte abziele. Demzufolge sei der Bund berechtigt, aktiv zu werden und gemischte Ehen im Gebiet der gesamten Eidgenossenschaft zu gewährleisten.¹¹⁴ Der Minderheitsbericht argumentierte hingegen, dass der Bund in dieser Frage nicht kompetent sei, und empfahl, die Beschwerde von Benedikt Fridolin Benz abzuweisen. Der hinter diesem Bericht stehende Zuger Nationalrat Silvan Schwerzmann befürwortete zwar das Anliegen, forderte jedoch, dass die Frage von den Kantonen angegangen und mittels Konkordat geregelt werde.¹¹⁵ Die Argumentation der Kommissionsmehrheit setzte sich durch: National- und Ständerat beauftragten den Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Gesetzes, welches das ungehinderte Abschliessen von gemischten Ehen im Gebiet der gesamten Eidgenossenschaft ermöglichen sollte.¹¹⁶

Auf den von Bundesrat Furrer ausgearbeiteten Gesetzesentwurf reagierten die Schweizer Bischöfe mit einer koordinierten Eingabe, in der sie kritisierten, dass der Gesetzesentwurf intolerant und einseitig gegen die Katholiken gerichtet sei, weil gemischte Ehen mit dem katholischen Glaubensbekenntnis nicht vereinbar wären, während die reformierte Kirche diese gestatte. Weiter argumentierte der Bischof von Chur, Caspar Carl von Hohenbalken, dass die Bundesverfassung das Verbot der Eingehung von gemischten Ehen sogar garantiere:

«Die katholische Konfession ist von der Bundesverfassung gewährleistet. Die Konfession hat aber als unzertrennliche Bestandtheile ihren Gottesdienst, ihre Sakramente, eigenthümlichen Gesetze, Verordnungen usw., was in concreto die Konfession ausmacht. Wie nun diese im Allgemeinen, so sind auch jene im Einzelnen gewährleistet.

113 Zu erwähnen sind in erster Linie zwei Anträge der Kantone Glarus und Bern in der ersten Beratung des Verfassungsentwurfs durch die Tagsatzung. Beide Anträge auf Gewährleistung gemischter Ehen durch den Bund blieben knapp in der Minderheit. Glarus argumentierte, dass die Konkordate vom 8. Juli 1819 und 11. Juni 1812 zwar das Eingehen gemischter Ehen in weiten Teilen der Schweiz ermögliche und vor Verlust des Heimatrechts schützten, allerdings müssten auch die übrigen Rechte der Betroffenen geschützt werden. Bern argumentierte seinerseits, dass das Konkordat über die Gestattung gemischter Ehen nicht genügen könne, weil es nur die ihm beigetretenen Kantone binde. Hingegen habe der Bund gegenüber den verbleibenden fünf Kantonen «keine Garantie, die er doch um so mehr beanspruchen dürfe, als er die freie Ausübung der Culte in die Verfassung aufgenommen habe». Verschiedene Stimmen hatten dagegen vor der Aufnahme solcher Bestimmungen in die Bundesverfassung gewarnt: «Nur zu leicht könnte eine gewisse Partei hierin einen Vorwand finden, um das Volk zu ängstigen & gegen die Bundesverfassung einzunehmen.» Ein Antrag des Kantons Solothurn auf Streichung des zweiten Lemmas wurde nur von Uri unterstützt. Solothurn hatte argumentiert, dass der Bundesvertrag konfessionelle Angelegenheiten soweit als möglich ausklammern sollte, «denn die Verhandlungen hinsichtlich der Badenerconferenzartikel hätten zur Genüge dargethan, wie unglücklich der Staat sich auf dem Gebiete der Theologie bewege [...]» [Ohne Titel «Erste Berathung in der Tagsatzung...»] (BAR J I.67-3.14, Az. 5). – Dieses Beispiel illustriert, wie die Bundesversammlung zur Auslegung der Bundesverfassung die Beratungen von Revisionskommission und Tagsatzung beizog.

114 Vgl. Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit), S. 6–12. – Alfred Escher wollte sich nicht auf die Frage einlassen, «ob gemischte Ehen zweckmässig seien». Allein weil man sie für unzweckmässig halte, dürfe man sie jedoch nicht verbieten. Dies müsse «der Ansicht der Einzelnen überlassen» werden. Im Allgemeinen betrachtete Alfred Escher Religion als Privatsache: Der Staat sollte seinen Bürgern in Glaubenssachen möglichst viel Freiraum lassen, sich so wenig als möglich einmischen und sich hüten, religiöse Überzeugungen zu verletzen. In seiner Zuschrift an die Wähler von Elgg aus dem Jahr 1844 hatte er aber auch gefordert, dass man Versuchen der Kirche, in die Bereiche des Staates überzugreifen und dessen Unabhängigkeit anzugreifen, entschieden entgegenetrete. NZZ, 17. Juli 1850. Vgl. Schweizerischer Republikaner, 6. August 1844.

115 Vgl. Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Minderheit); NZZ, 17. Juli 1850, 15. November 1850.

116 Vgl. Kern, Repertorium I, S. 23. – Gemäss Johann Jakob Schollenberger legte der Bund seine Kompetenzen im Fall der gemischten Ehen weit aus: «Der Bund hat sogar gelegentlich da, wo er nur zu Verfügungen laut der Bundesverfassung berechtigt erschien, ein eigentliches Gesetzgebungsrecht beansprucht und ausgeübt, so schon in der vorliegenden ersten Periode mit Bezug auf die Eisenbahnen und die gemischten Ehen und später betreffend die Viehseuchen.» Schollenberger, Schweiz, S. 95.

Gewährleistet ist demnach das in der katholischen Kirche bestehende Sakrament der Ehe und ihre Legislatur, so daß widerlaufende Verordnungen keine Gesetzeskraft gewinnen mögen.»¹¹⁷

Bei der Beratung des Gesetzes im Nationalrat traten – nicht unerwartet – die in kirchlichen Konflikten althergebrachten Parteikämpfe zutage.¹¹⁸ Nicht nur katholisch-konservative Kreise bekämpften das Gesetz, auch Konservative reformierter Konfession bestritten vehement die Kompetenz des Bundes in dieser Angelegenheit. Dass katholisch-konservative Ratsmitglieder die Petitionen der Bischöfe verteidigten, wertete Ludwig Snell in einem von Alfred Escher angeregten Zeitungsartikel als «Beweis, daß die Reaktionspartei in unserm Vaterland noch nicht erloschen ist». Seinerseits berichtete Escher empört, dass die katholisch-konservativen Nationalräte Philipp Anton von Segesser (LU) und Melchior Josef Wyrsh (NW) stolz erklärt hätten, sie seien Ultramontane. Segesser betonte, dass die Bischöfe, indem sie sich an die Bundesversammlung wandten, lediglich von einem konstitutionellen Recht Gebrauch machten.¹¹⁹ Die Luzerner Zeitung bemerkte in Reaktion auf die Berichterstattung des Bundes, dass «gewisse *weltliche Oberherren* einen sehr elastischen Begriff von Kirche» hätten. Auch müsse die Kirchenverfassung Sache der kirchlichen Obrigkeiten sein. Abschliessend urteilte sie:

«Die radikalen Herren verstehen unter Garantie der <katholischen Religion> immer nur die Garantie einer unsichtbaren Kirche, die sichtbare Kirche wollen *sie* vertreten, d. h. sie glauben vorschreiben zu sollen, *wie* man katholisch sein dürfe, sie wollen Kaiser und Papst sein, und das geht im Katholizismus nicht.»¹²⁰

Nationalräte aus verschiedenen Lagern, darunter Philipp Anton von Segesser (LU), Abram-Daniel Meystre (VD) und Joseph Marzell Hoffmann (SG), sprachen sich für die Einführung der zivilen Ehe aus. Johann Jakob Trog (SO) hielt Segesser entgegen, dass damit nur unnötige Beunruhigung verursacht werde. Daraufhin erklärte Segesser, dass er die Zivilehe nicht fürchte, weil sie völlige Freiheit gewähre. Er fordere lediglich, dass die Kantone die zivilen Aspekte der Ehe regeln sollten, wenn keine religiöse Einsegnung stattfinde. Bundesrat Jonas Furrer stellte sich gegen Meystres Antrag, gemischte Ehen zivil zu trauen und es den Brautleuten freizustellen, sich von einem Geistlichen katholischer oder reformierter Konfession segnen zu lassen. Furrer argumentierte, dass auf diese Weise gemischte Ehen bevorzugt würden, und wertete diese Bestimmungen als einen zu grossen Eingriff in die Souveränität der Kantone. Hoffmann dagegen hatte einen staatspolitischen Standpunkt eingenommen: Mit der Einführung der Zivilehe könnte der Staat seinen Herrschaftsansprüchen gegenüber der Kirche Geltung verschaffen: «Die Hinderung paritätischer Ehen ist eine Theilung des Staates in zwei Hälften. Stellt die Kirche Ansichten auf, die die Gesamtheit des Staates nicht anerkennt, so soll er die Zivilehe aufstellen.»¹²¹

In welchem Ausmass Eingriffe in die Kantonalsouveränität gerechtfertigt seien, wurde auch bezüglich der Religion von Kindern aus gemischten Ehen diskutiert. Nachdem der Nationalrat in

117 Snell, Opposition Bischöfe, 29. November 1850. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 175–176.

118 Die erste Beratung dieser Frage fand im Nationalrat statt. Während die «Neue Zürcher Zeitung» ausführlich über die Debatten im Nationalrat berichtete, fanden die Diskussionen im Ständerat kaum Erwähnung.

119 Snell, Opposition Bischöfe, 3. Dezember 1850. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 175–178; NZZ, 17. November 1850.

120 Luzerner Zeitung, 28. November 1850.

121 NZZ, 17. November 1850. Vgl. NZZ, 16. November 1850.

der ersten Lesung entschieden hatte, dass die Kinder nach der Konfession des Vaters erzogen werden sollten, der Ständerat diesen Entscheid jedoch dem Willen des Vaters überlassen wollte, warb Alfred Escher für einen Beitritt zur ständerätlichen Bestimmung. Escher bezeichnete es als «Monstruosität», den Vater nicht über die Konfessionszugehörigkeit seiner Kinder entscheiden zu lassen:

«Das wäre der stärkste Eingriff in die individuelle Freiheit. Für die Kinder sei das gleichgültig, ob sie vom Vater oder vom Gesetz gezwungen werden; aber der Vater sei besser im Stande, für das Bedürfnis der Kinder zu sorgen, als das Gesetz. In einer Republik solle der individuellen Freiheit möglichste Rechnung getragen werden, denn nur dadurch zeichne sich die staatliche Freiheit aus.»¹²²

Bundesrat Jonas Furrer betonte, dass es gegenüber dem bestehenden Konkordat ein Rückschritt wäre, dem Vater vorzuschreiben, in welcher Konfession er seine Kinder zu erziehen habe. Auch würde eine solche Bestimmung den Artikel 41 der Bundesverfassung über die freie Niederlassung konkurrieren: Wäre der Vater verpflichtet, seine Kinder in einer bestimmten Religion zu erziehen, könnte er sich – mangels geeigneter Bildungsanstalten – in gewissen Teilen der Schweiz nicht frei niederlassen. Johann Baptist Weder (SG) stimmte Furrer bei und fügte an: «Der Staat habe kein Recht einzuschreiten, bis die Eltern ihre Pflicht verletzen. Es gehe ihn gar nichts an, in welcher garantierten Religion ein Bürger die Kinder erziehe, wenn er es nur in einer solchen thue.»¹²³

Das von der Bundesversammlung am 3. Dezember 1850 verabschiedete Bundesgesetz war zurückhaltend formuliert und verzichtete auf tiefgreifende Änderungen – so beispielsweise auf die Einführung der zivilen Ehe, wie sie in der Helvetik bestanden hatte und von einigen Parlamentariern gefordert wurde. Das Eherecht blieb grundsätzlich Sache der Kantone. Jedoch wurden mit dem Bundesgesetz gemischte Ehen in der ganzen Schweiz gewährleistet und diesbezügliche Hindernisse für unzulässig erklärt: Die kantonalen Behörden durften eine Heiraterlaubnis nicht allein aufgrund dessen verweigern, dass die Brautleute verschiedenen christlichen Konfessionen angehörten. Auch durfte eine solche Bewilligung nicht an zusätzliche Bedingungen geknüpft werden, und das Eingehen einer gemischten Ehe durfte weder für die Eheleute noch für allfällige Kinder juristische Nachteile zur Folge haben. Über die Konfession der Kinder sollte der Vater entscheiden. Damit wurde das schwyzerische Verbot der gemischten Ehen ausser Kraft gesetzt, was Benz erlaubte, mit Alina Schoch eine Familie zu gründen, ohne dass diese zum Katholizismus übertreten musste.¹²⁴

Das Gesetz über die gemischten Ehen, war dasjenige Bundesgesetz, aufgrund dessen beim Bundesrat mit Abstand am meisten Beschwerden eingingen. Es handelte sich dabei um Fälle, in denen Kantone die Verweigerung einer Eheerlaubnis zwar in zulässiger Weise (beispielsweise mit Vermögenslosigkeit oder unsittlichem Lebenswandel) begründeten, die Umstände im Einzelfall jedoch nicht gerechtfertigt oder nachvollziehbar erschienen. Der Bundesrat trat auf diese Beschwerden erst ein, wenn die Rekurrenten die kantonalen Instanzen erfolglos durchlaufen hatten.¹²⁵

¹²² NZZ, 1. Dezember 1850.

¹²³ NZZ, 2. Dezember 1850.

¹²⁴ Vgl. Gemischte Ehen Bundesgesetz, Art. 1, 5, 7–8; StASZ PA Benz Benedikt Fridolin.

¹²⁵ Vgl. Blumer, Bundesstaatsrecht I, S. 258–259.

Im Lauf der Zeit wurde deutlich, dass sich eine Bundesregelung auch für die Scheidung gemischter Ehen aufdrängte. Das Nachtragsgesetz vom 3. Februar 1862 bestimmte, dass bürgerliche Richter über Scheidungsklagen in gemischten Ehen zu befinden hatten. Alle darin enthaltenen Bestimmungen sollten auch auf rein protestantische Ehen Anwendung finden, wenn im betreffenden (überwiegend katholischen) Kanton kein zuständiges bürgerliches Gericht bestand und die kantonale Gesetzgebung eine vollständige Scheidung nicht zulies. Gegner der Vorlage hatten erneut argumentiert, dass das Gesetz die Bundesverfassung verletze, weil es die kantonale Souveränität missachte, indem es die kantonale Gerichtsbarkeit beschränke.¹²⁶

Verschiedene katholische Kantone versuchten in der Folge diese Bestimmungen mittels Auflagen ökonomischer Natur zu unterlaufen. Die Bundesbehörden arbeiteten deshalb auf eine Säkularisierung des Eheschliessungsrechts hin. Nachdem die Verfassungsrevision von 1874 das Zivilstands- und Eheschliessungsrecht in die Kompetenz des Bundes überführte, wurde noch im gleichen Jahr die Zivilehe für obligatorisch erklärt. Die Bundesverfassung von 1874 erklärte zudem Eheverbote aufgrund kirchlicher, ökonomischer sowie gesellschaftlichen Gründe für nicht zulässig.¹²⁷

Rechtliche Stellung der Juden

Um individuelle Freiheitsrechte im Allgemeinen und um Fragen der Niederlassung im Besonderen, drehte sich die Diskussion betreffend die rechtliche Stellung der Juden in der Schweiz. Wie bereits erwähnt, beschränkte die Bundesverfassung von 1848 verschiedene Freiheitsrechte auf Angehörige christlicher Konfession. Es waren dies namentlich das Recht der freien Niederlassung (Artikel 41), die freie Ausübung des Gottesdienstes (Artikel 44) sowie die Gleichstellung von kantonsfremden Schweizer Bürgern in Gesetzgebung und gerichtlichem Verfahren (Artikel 48). In all diesen Belangen blieben Schweizer Bürger jüdischen Glaubens diskriminiert.¹²⁸

Mit der rechtlichen Stellung der Juden in der Schweiz befasste sich die Bundesversammlung anlässlich eines Streits zwischen den Kantonen Aargau und Luzern: Weil vier jüdische Händler nicht zur Februarmesse in Luzern zugelassen worden waren, gelangte der Kanton Aargau am 30. April 1849 mit einer Beschwerde an den Bundesrat. Dieser verfügte am 4. September 1849: «Es habe die Regierung des hohen Standes Luzern den aargauischen Israeliten den Zutritt zu den Märkten ihres Kantons zu gestatten, vorausgesetzt, daß dieselben sich den auch für die Einheimischen geltenden Gesetzen und Verordnungen unterziehen.»¹²⁹ Ein Rekurs der Luzerner Regierung gegen diesen Bundesratsbeschluss wurde von den eidgenössischen Räten im Juli 1850 als unbegründet abgewiesen. Alfred Escher (ZH) empfahl in der diesbezüglichen Nationalratsdebatte, den Rekurs

¹²⁶ Vgl. Blumer, Bundesstaatsrecht I, S. 260–262; NZZ, 21. Juli 1861.

¹²⁷ Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 244–245.

¹²⁸ Vgl. BV 1848, Art. 41, 44, 48. – Die Regelung des Niederlassungswesens in der Bundesverfassung von 1848 kann als relativ konservativ bezeichnet werden, weil sie sich eng an das Konkordat vom 10. Juli 1819 anlehnte. Vgl. Rüegg, Niederlassungsfreiheit, S. 7; Blumer, Bundesstaatsrecht I, S. 228. – Zur Emanzipation der Juden in der Schweiz vgl. Mattioli, Emanzipation; Heinrichs, Helvetik.

¹²⁹ Bericht und Antrag der zum Untersuch der Beschwerde der Regierung des Kantons Luzern gegen die Verfügung des Bundesrathes vom 4. September 1849, betreffend die Zulassung der aargauischen Israeliten auf die luzernischen Märkte, – beauftragten Kommission des Nationalrathes, in: BBl 1850 II, S. 465–473 (Zitat S. 467).

abzuweisen; gleichzeitig sprach er sich – entgegen seiner persönlichen Überzeugung – gegen eine vollständige Gleichstellung der Juden mit Angehörigen christlicher Konfessionen aus:

«Im Volke herrsche nun einmal eine außerordentliche Abneigung gegen die Juden. Der Veränderungen in Folge des neuen Bundes seien bereits viele eingetreten und es werden noch mehrere folgen. Diese Judenbescheerung dazu würde gewiß mit Unwillen aufgenommen. Das seien schlechte Demokraten, welche auf die Anschauung des Volkes nicht achten, sondern nur immer ihre eigene Meinung rücksichtslos durchsetzen wollen.»¹³⁰

Im Dezember 1854 verlangte Ständerat Jakob Dubs (ZH), dass die rechtliche Stellung der Juden geklärt werde. Einzelne Kantone gingen bei der Diskriminierung der Juden sehr weit. Die Einschränkungen betrafen beispielsweise das Niederlassungsrecht, den Marktverkehr, das Stimmrecht oder den Erwerb von Grundeigentum. Auch hätten die kantonalen Gesetzgebungen den Bund gegenüber dem Ausland schon mehrfach in Verlegenheit gebracht. Dabei verwies Dubs auch auf die Probleme bei der Ratifikation des Staatsvertrags mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Grenzen des kantonalen Gesetzgebungsrechts müssten deshalb dringend definiert werden. Dabei ginge es aber keinesfalls darum, zur Bundesgesetzgebung überzugehen. Mit Bundesbeschluss vom 24. September 1856 entschied die Bundesversammlung, dass die Kantone in ihrer Gesetzgebung betreffend die Israeliten so weit frei waren, als sie keine von der Bundesverfassung ausnahmslos garantierten Rechte beschnitten. Explizit untersagte sie eine Diskriminierung beim Recht auf freien Kauf und Verkauf der meisten Waren gemäss Artikel 29 der Bundesverfassung sowie bei der Ausübung politischer Rechte.¹³¹

Den äusseren Anlass zu einer freieren Gestaltung des Niederlassungsrechts bildete der Handelsvertrag mit Frankreich vom 30. Juni 1864. Der Vertrag garantierte französischen Staatsangehörigen ohne Rücksicht auf ihre Konfession freie Niederlassung in der Schweiz. Französische Juden genossen damit Rechte, die ihren Schweizer Glaubensbrüdern nicht zustanden. In der Folge wurde über eine Teilrevision der schweizerischen Bundesverfassung nachgedacht. Bei der Volksabstimmung vom 14. Januar 1866 über mehrere Vorlagen zur Teilrevision der Bundesverfassung stimmten die Schweizer Bürger einer Ausdehnung des Rechts der freien Niederlassung auf Schweizer Bürger aller Konfessionen zu. Ebenso wurden die Ausnahmen bei der Gleichbehandlung in Gesetzgebung und Gerichtsverfahren aus der Verfassung gelöscht.¹³²

3.1.5 Bundesinstitutionen als Plattform zur Austragung von Konflikten

Die Organe des neuen Bundesstaates organisierten und regelten das Zusammenleben im Bund. Sie dienten der Verwaltung und Weiterentwicklung des neuen Bundes und halfen u. a., das Zusammenspiel der Kantone zu definieren. Die Bundesbehörden stellten zudem eine Plattform

¹³⁰ NZZ, 7. Juli 1850. Vgl. Kern, Repertorium I, S. 21. – Laut Aram Mattioli stand die späte Emanzipation der Juden auch mit den demokratischen Strukturen in Zusammenhang. Diese konnte nicht wie in einigen deutschen Staaten *top-down* von einem aufgeklärten Monarchen durchgesetzt werden. Vgl. Mattioli, Emanzipation, S. 226.

¹³¹ Vgl. Der Bund, 15. Dezember 1854; NZZ, 16. Dezember 1854; Bundesbeschluss betreffend die Rechtsverhältnisse der schweizerischen Israeliten (vom 24. September 1856), in: AS V, S. 406–407. – Die rechtliche Diskriminierung von Andersgläubigen führte bei der Aushandlung und dem Abschluss von Handelsverträgen immer wieder zu Problemen. Siehe dazu S. 128.

¹³² Vgl. Rüegg, Niederlassungsfreiheit, S. 7. – Alle übrigen Vorlagen wurden abgelehnt. Siehe dazu S. 41.

für die Austragung von inner- und intrakantonalen Konflikten zur Verfügung. Nachfolgend sollen beispielhaft der Umgang mit den Freiburgerkonflikten und mit den Folgen des Sonderbundskriegs dargestellt werden. Die Tessiner Flüchtlingsangelegenheit als Beispiel für die Austragung von Konflikten zwischen Kantonen und dem Bund wird hingegen im Rahmen der Flüchtlingskonflikte thematisiert.

Freiburgerkonflikte

Die politischen Spannungen im Kanton Freiburg beschäftigten die Bundesbehörden in den Anfangsjahren des neuen Bundes wiederholt. Sie illustrieren gleichzeitig Potential und Probleme der neuen Bundesinstitutionen.

In Gegenwart der eidgenössischen Besatzungstruppen hatten die Radikalen im Anschluss an den Sonderbundskrieg die Macht ergriffen. Bei den Grossratswahlen im Dezember 1847 gewannen sie bei hoher Stimmabstinenz eine Mehrheit der Sitze. Eine vom Grossen Rat ausgearbeitete Verfassung wurde am 4. März 1848 proklamiert. Weder die Kantonsverfassung noch die neue Bundesverfassung wurden den Freiburger Bürgern zur Abstimmung vorgelegt. Weil die Freiburger Kantonsverfassung zur Zeit der Bundesstaatsgründung bereits in Kraft war, wurde sie vom Bund garantiert, obwohl sie Kriterien wie die Zustimmung des Volkes oder die Revidierbarkeit nicht erfüllte.¹³³

Im Rahmen der Prüfung der Wahlen in den Nationalrat war Freiburg ein erstes Mal Thema. Ein vom Grossen Rat im Hinblick auf die Nationalratswahlen von 1848 erlassenes Wahldekret hatte von den Freiburger Bürgern als zusätzliche Bedingung für die Ausübung ihres Wahlrechts einen Eid sowohl auf die Bundes- als auch auf die Kantonsverfassung gefordert. Damit stand es im Widerspruch zur Bundesverfassung, die keine solche Einschränkung der politischen Rechte vorsah. Die Minderheit der zur Untersuchung der Wahlanstände eingesetzten Nationalratskommission hatte sich mit ihrem Berichterstatter Alfred Escher (ZH) im November 1848 für eine Kassation der Freiburger Wahlen eingesetzt und war damit durchgedrungen. Gegen diesen Entscheid rekurrierte die Freiburger Regierung. Schliesslich entschied die Vereinigte Bundesversammlung zugunsten der radikalen Freiburger Regierung und hob den Kassationsbeschluss wieder auf. Damit erhielten die Freiburger Nationalratswahlen Gültigkeit.¹³⁴

Die Opposition in Freiburg dauerte an. Mehrmals kam es zu Protesten und selbst zu bewaffneten Auseinandersetzungen. An einer Volksversammlung in Posieux nahmen rund zwei Drittel der Wahlberechtigten teil. Wiederholt gelangte die mehrheitlich konservativ gesinnte Bevölkerung an die Bundesbehörden, um ein Referendum über die Kantonsverfassung oder ihre Revision zu verlangen, jedoch ohne Erfolg. Die Bundesversammlung lehnte die Gesuche aus politischen und staatsrechtlichen Gründen ab. So wollte man dem Geist des Sonderbunds nicht neuen Auftrieb geben und schliesslich wurde die angefochtene Kantonsverfassung, wie oben erwähnt, durch die

¹³³ Die Minimalanforderungen für kantonale Verfassungen wurden in Art. 6 der Bundesverfassung festgelegt. Zum Wortlaut siehe S. 29. – Die folgenden Ausführungen basieren u. a. auf dem von der Autorin verfassten Überblickskommentar «Institutionen, Strukturen, Prozesse» der Alfred Escher-Briefedition. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 18–45.

¹³⁴ Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 45–46; Gagliardi, Escher, S. 121.

Bundesverfassung garantiert. Immerhin beauftragte die Bundesversammlung den Bundesrat im Hinblick auf die 1854 anstehenden Nationalratswahlen allfällige Massnahmen zur Sicherung der Wahlfreiheit im Kanton Freiburg zu treffen.¹³⁵ Die Situation im Kanton Freiburg war für die radikal-liberalen eidgenössischen Führer höchst unangenehm: Die dort regierenden Radikalen traten die liberalen Grundsätze mit Füßen, womit sie Gemässigte ins gegnerische Lager oder aus der Politik drängten und die Radikal-Liberalen im Ausland als «Feinde von Freiheit, Religion und Eigentum» in Verruf brachten.¹³⁶

Zwar konnte der Konflikt nicht gelöst werden und dauerte bis zur Abwahl der radikalen Regierung im Jahr 1856 an, jedoch lässt die Tatsache, dass sich die konservative Opposition in ihrem Kampf immer wieder der bundesstaatlichen Institutionen bediente – indem sie beispielsweise beim Bundesrat rekurrierte oder mit Petitionen an die Bundesversammlung gelangte – auf eine gewisse Akzeptanz der im Grunde abgelehnten neuen Strukturen schliessen.

Sonderbundskriegsschuld

Auch beim Umgang mit dem der Bundesstaatsgründung vorausgegangenen Sonderbundskrieg kamen die Bundesbehörden als Plattform zum Tragen.

Die Tagsatzung hatte den Sonderbundskantonen im Dezember 1847 Kriegskosten in der Höhe von 5,5 Millionen Franken auferlegt, zahlbar in mehreren Raten (heutiger Gegenwert: rund 90 Millionen Franken).¹³⁷ Weiter beschloss die Tagsatzung, die Führer des Sonderbundes des Landesverrats anzuklagen.¹³⁸ Diese Prozesse sowie die Auferlegung der Kriegs- und Okkupationskosten lösten in den ehemaligen Sonderbundskantonen Verbitterung aus. Wie schwer die Rückzahlung dieser Schulden auf der Wirtschaft dieser Kantone lastete, lässt sich am Beispiel des Kantons Luzern illustrieren: Neben den ihm auferlegten Kosten für die Aufwendungen der Tagsatzungsarmee hatte der Kanton für die eigene Kriegsführung und für die Schäden der kriegesischen Auseinandersetzungen aufzukommen. Die Gesamtkosten schätzte die Luzerner Regierung Anfang 1848 auf knapp 5 Millionen Franken, was mehr als dem Achtfachen eines regulären Jahresbudgets entsprach. Die negativen Gefühle gegenüber dem Bundesstaat wurden noch verstärkt durch die Art und Weise, in der insbesondere radikal-liberale Kantonsregierungen versuchten, die notwendigen Gelder aufzutreiben. Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang die Aufhebung des

¹³⁵ Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 336–337, 341–349; Spieß, Illustrierte Geschichte, S. 199; Geschichte Kt. Freiburg, S. 872–874; HLS online, Freiburg (Kanton). – Im Dezember 1852 richtete der konservative Hubert Charles zudem im Namen der Freiburger Bevölkerung einen Aufruf an die schweizerische Öffentlichkeit mit der Bitte, nicht bloss nach Griechenland und Polen zu schauen, sondern den Freiburgern zu Hilfe zu eilen. Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 345.

¹³⁶ Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 311–312.

¹³⁷ Vgl. Schaer, Bruderliebe, S. 39–46. – Eine Busse wurde auch gegen die Kantone Neuenburg und Appenzell-Innerrhoden ausgesprochen, weil sie dem Kriegsaufgebot der Tagsatzung keine Folge geleistet hatten. Vgl. Schaer, Bruderliebe, S. 82–84.

¹³⁸ Vgl. HLS online, Sonderbund. – Mit dem Untersuchungsprozess war der Kanton Luzern beauftragt worden. Die Untersuchung kam immer wieder ins Stocken. Mehrmals wandte sich Luzern auf der Suche nach Unterstützung an den Bund. Der Bundesrat lehnte es jedoch mit Verweis auf die Kantonsouveränität ab, die Urkantone zur Auslieferung ihrer Kantonsbürger aufzufordern, und auch der Versuch Luzerns, das Verfahren dem Bundesgericht zu übergeben, blieb erfolglos. Die Kosten für das ergebnislose Verfahren wurden von der Bundeskasse übernommen. Vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 448–451.

Klosters St. Urban im Kanton Luzern oder die Beschlagnahme privater Vermögen im Kanton Freiburg.¹³⁹

Die ausstehenden Zahlungen machten die Niederlage immer wieder von Neuem zum Thema und wiederholt stand in den eidgenössischen Räten ein Nachlass der Sonderbundskriegsschuld zur Debatte. So gelangte beispielsweise die Schwyzer Regierung an die Bundesversammlung und bat mit Schreiben vom 17. November 1849 darum, die am 1. Januar 1850 fällige Rate der Sonderbundskriegsschuld für den Bau eines Hauptstrassennetzes einsetzen zu dürfen. National- und Ständerat beschlossen am 8. bzw. 11. Dezember 1849, nicht auf das Gesuch des Kantons Schwyz einzutreten. Schwyz war bereits 1848 mit einem ähnlichen Antrag an die eidgenössische Tagsatzung gelangt.¹⁴⁰

Im Januar 1852 wurde vom Genfer Cercle national eine Nationalsubskription ins Leben gerufen. Die so gesammelten Gelder sollten mit einem Bundesbeitrag im gleichen Umfang ergänzt werden, um den Kantonen den Rest der Sonderbundskriegsschuld nachzulassen. Zu diesem Zweck wurden Kantonalkomitees sowie ein Zentralkomitee gegründet. Im Juli 1852 gelangte man mit einer entsprechenden Petition an die Bundesversammlung, die Sammlung dauerte derweil an.¹⁴¹ Der St. Galler Ständerat Arnold Otto Aepli unterstützte das Vorhaben sowohl politisch als auch publizistisch als Redaktor des «Erzählers». Er befürchtete, dass die kleinen Sonderbundskantone von der Schuldenlast erdrückt würden. Aepli war überzeugt, dass ein Nachlass zur allgemeinen Beruhigung des Landes und zur Versöhnung der Parteien beitragen würde. Auch hoffte er, dass die Sonderbundskantone so für die neue Ordnung gewonnen werden könnten. Andere Bundespolitiker zeigten sich weniger versöhnlich. Neben den immer noch bestehenden Animositäten spielten auch finanzielle Überlegungen eine wichtige Rolle. So stand ein Nachlass der Sonderbundskriegsschuld in Konkurrenz zu den finanziellen Bedürfnissen der geplanten eidgenössischen Universität. Für den Zürcher Nationalrat Alfred Escher und seine Mitstreiter war dies ein wichtiges Argument für ein Festhalten an den noch ausstehenden Zahlungen.¹⁴² Auch der ehemalige radikal-liberale Luzerner Regierungs- und Nationalrat Jakob Robert Steiger sah in einem Nachlass der Sonderbundskriegsschuld ein Mittel zur Konsolidierung der neuen Verhältnisse in Bund und Kantonen. Anfang August 1852 wandte er sich an Escher und bat ihn, sich für einen Nachlass der Sonderbundskriegsschuld einzusetzen, um so das liberale Regime im Kanton Luzern zu stärken. Im Wissen um Eschers einflussreiche Stellung im Nationalrat fügte Steiger an: «Wenn Sie nicht für den Nachlaß sein können u wollen, so treten Sie wenigstens nicht mit jener Ueberlegenheit auf, welche den Nachlaß hintertreib[en] kön[n]te.» Escher sprach sich im Nationalrat für einen teilweisen Nachlass der Sonderbundskriegsschuld aus. In der Schlussabstimmung für oder gegen einen vollständigen Nachlass enthielt er sich der Stimme.¹⁴³ Der im August 1852 von der

139 Vgl. Bossard-Borner, Spannungsfeld, S. 409–418; Bossard-Borner, Krise, S. 13; Jung, Res clamat; Schneider, Bundesstaat, S. 338–339.

140 Vgl. Behandlung des Gesuches des Kantons Schwyz, um Nachlaß seiner 1. Januar 1850 verfallenden Rate von der Sonderbundskriegsschuld, behufs Verwendung derselben zu seinen Straßenbauten, in: BBl 1849 III, S. 383, 393; Henggeler, Nachspiel, S. 28; Borner, Sonderbund, S. 45–48, 86.

141 Vgl. Schaer, Bruderliebe, S. 114–116.

142 Vgl. Aepli, Erinnerungen, S. 16.

143 Brief Jakob Robert Steiger an Alfred Escher, 7. August 1852 (BAR J I.67-8). Vgl. NZZ, 13. August 1852. – Infolge des Nachlasses sank der Reinertrag des Bundes um die Hälfte, wie aus einem Bericht Jakob Stämpflis hervorgeht. Vgl. Bericht über die Finanzverhältnisse des eidgenössischen Bundes, veranlaßt durch die zur Prüfung der Frage über Errichtung der höhern Lehranstalten niedergesetzte nationalrätliche Kommission, in:

Schweizerischen Bundesversammlung gefasste Beschluss über den Nachlass der noch ausstehenden Sonderbundskriegsschuld sah vor, dass den Kantonen die Schulden anteilmässig reduziert wurden und die Nationalsubskription in die Bundeskasse fliessen sollte. Die an die Kantone zurückfliessenden Gelder durften ausschliesslich für die Deckung von Zwangsanleihen, das Schul- und Armenwesen sowie für den Bau von Eisenbahnen, Strassen und Kanälen verwendet werden. Ihre Verwendung wurde vom Bundesrat überprüft.¹⁴⁴

3.1.6 Flüchtlingswesen als Prüfstein der neuen bundesstaatlichen Strukturen

Die Flüchtlingsproblematik stellte im jungen Bundesstaat ein Dauerthema dar. Die Bundesversammlung musste sich wiederholt zu diesbezüglichen Fragen aussprechen und im August 1849 aufgrund der aussenpolitischen Bedrohungslage zu einer Sondersitzung zusammentreten. Die Flüchtlingsfrage wurde zum Prüfstein der neuen bundesstaatlichen Strukturen. Die Thematik war insofern delikat, als in dieser Frage innerschweizerische Konflikte zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen sich mit zwischenstaatlichen Konflikten (in erster Linie mit Österreich, den süddeutschen Staaten oder Frankreich) überlagerten. Akzentuiert wurde die Frage durch die generelle internationale Isolation der Schweiz im mehrheitlich monarchischen Europa sowie durch die ungelöste Stellung Neuenburgs.¹⁴⁵

Wenn die Revolutionen¹⁴⁶ in Europa einerseits günstige Rahmenbedingungen für die Neugestaltung des schweizerischen Staatswesens geboten hatten, indem sie die Aufmerksamkeit der Regierungen auf nationale Probleme richteten und so die Gefahr ausländischer Interventionen dämpften, so stellten sie für die Eidgenossenschaft andererseits eine erste Zerreissprobe dar. Aufgrund ihrer zentralen Lage sowie vielfältiger kultureller und persönlicher Beziehungen mit dem benachbarten Ausland konnte die Schweiz von den Revolutionsstürmen nicht unberührt bleiben. Ihre republikanische Staatsform, die geographische Nähe, aber auch ihr Ruf als sicheres Asyl land liessen die Schweiz nach dem Scheitern der Revolutionen in den umliegenden Ländern zu einem bevorzugten Zufluchtsort werden.¹⁴⁷ Dass die Flüchtlinge so bereitwillige Aufnahme fanden und

BB1 1854 I, S. 69–70.

144 Vgl. Henggeler, Nachspiel, S. 48–49; Schaer, Bruderliebe, S. 133–135.

145 Die folgenden allgemeinen Ausführungen zur Flüchtlingsproblematik im jungen Bundesstaat basieren auf dem von der Autorin verfassten Überblickskommentar zum Thema «Flüchtlingswesen», der in Band 4 der Escher-Briefedition erschienen ist. Während einzelne Passagen zum historischen Kontext übernommen wurden, wurden insbesondere die Passagen zur staatspolitischen Bedeutung der Frage ausgebaut und weiterentwickelt. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 46–67.

146 In den Jahren 1848/49 erschütterten Revolutionen die Grundfesten der europäischen Ordnung. Dieser Flächenbrand erfasste – abgesehen von Grossbritannien und Russland – alle grösseren europäischen Staaten. Gemeinsam waren den Märzrevolutionen des Jahres 1848 bürgerlich-liberale Zielsetzungen, welche vielerorts mit Plänen für eine nationale Einigung einhergingen. Im Gegensatz zur Schweiz, wo es nach dem Sonderbundkrieg gelang, die politischen Verhältnisse neu zu regeln und anschliessend zu festigen, scheiterten die Revolutionen im übrigen Europa. Vgl. Wollstein, Märzrevolution, S. 9; Kinder/Hilgemann, dtv-Atlas II, S. 333.

147 Asyl bezeichnet den Schutz vor Verfolgung. Im 16. und 17. Jahrhundert waren es vor allem Glaubensflüchtlinge, nach der Französischen Revolution Royalisten und verbannte Priester, die in verschiedenen Kantonen Aufnahme und Schutz fanden. Im 19. Jahrhundert waren es Anhänger radikal-liberaler, demokratischer oder nationaler Bewegungen, die in der Schweiz Asyl suchten. Eigentliche Flüchtlingswellen erreichten die Schweiz nach den Revolutionen von 1830 in Frankreich, Deutschland, Polen und dem Piemont sowie nach den gescheiterten Revolutionen der Jahre 1848/49 in Deutschland und Italien. Schutz fanden 1864/65 auch polnische Flüchtlinge und 1871 die Bourbaki-Armee. Vgl. HLS online, Asyl.

weitgehende Freiheiten genossen, hing nicht zuletzt damit zusammen, dass radikal-liberale Entscheidungsträger in einzelnen Kantonen mit den Ideen und Forderungen der Revolutionäre sympathisierten.¹⁴⁸ Die Aufnahme dieser Flüchtlinge wurde für den jungen schweizerischen Bundesstaat sowohl in innen- als auch in aussenpolitischer Hinsicht zur Bewährungsprobe. Die Schweiz wurde damals von mehreren Flüchtlingswellen überrollt: Italiener (vor allem Ende 1848), Franzosen (Sommer 1849 und Dezember 1851) und Deutsche (hauptsächlich September 1848 und Juli 1849). Die Internierung von mehreren Tausend Flüchtlingen stellte die Bundes- und Kantonalbehörden vor mannigfaltige organisatorische Probleme und zog eine beträchtliche finanzielle Belastung nach sich.¹⁴⁹ Darüber hinaus mussten staats- und neutralitätsrechtliche Fragen geklärt werden. Dabei ging es einerseits um die Definition des Personenkreises, dem Asyl gewährt werden sollte, andererseits um die Frage, welche Freiheiten die Flüchtlinge für sich in Anspruch nehmen durften. Ausserdem musste entschieden werden, ob und in welcher Form eine Unterstützung der revolutionären Bewegungen in den Nachbarstaaten von der Schweiz aus zulässig war. Bei der Flüchtlingsfrage zeigen sich nicht nur die Probleme zwischen Radikal-Liberalen und Konservativen, sondern auch eine Spaltung innerhalb des radikal-liberalen Lagers.

Die politischen Umtriebe der Flüchtlinge, aber auch ihre blossе Anwesenheit zogen die Aufmerksamkeit der Grossmächte auf die Schweiz und erneuerten ihren Ruf als Unruheherd, der aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts herstammte, als das Land wiederholt Freiheitskämpfern aus verschiedenen europäischen Staaten Asyl geboten hatte. Sonderbundkrieg und Bundesstaatsgründung hatten dieses Bild noch verstärkt.¹⁵⁰ In den Augen der umliegenden Monarchien liess der junge Bundesstaat den Flüchtlingen zu viele Freiheiten und ging bei sogenannten revolutionären Umtrieben zu wenig konsequent gegen die Drahtzieher vor, was die Mächte wiederholt dazu veranlasste, Druck auf die Eidgenossenschaft auszuüben. Der Bundesrat sah sich mit einer Flut von Beschwerden und diplomatischen Noten konfrontiert, und mehrmals konnte eine militärische Intervention ausländischer Mächte nicht ausgeschlossen werden, so zum Beispiel im Juli/August 1849 und im Februar 1850. Akzentuiert wurde der Flüchtlingskonflikt durch die Neuenburger Frage: Der preussische König Friedrich Wilhelm IV. war bestrebt, die Flüchtlingsfrage mit dem Problem der einseitigen Loslösung Neuenburgs zu verknüpfen, um so Verbündete im Kampf für die Wahrung seines Machtanspruchs zu finden.¹⁵¹

Zusätzliche Brisanz erhielten die Konflikte rund um die Aufnahme und Behandlung der Flüchtlinge aufgrund der Tatsache, dass sich die Schweizerische Eidgenossenschaft in einer Umbruchphase befand und der Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat einen Wandel der Zuständigkeiten und Abläufe mit sich brachte. Die neuen Strukturen und Abläufe mussten nach der Bundesstaatsgründung im September 1848 erst noch konkretisiert und durchgesetzt werden, wobei vor allem die Auslegung der in der Verfassung niedergelegten Kompetenzen von Bund und Kantonen zu Spannungen führte. Dies zeigte sich beispielsweise im Konflikt um die italienischen Flüchtlinge im

148 Vgl. Weinmann, *Risorgimento* I, S. 409–414.

149 So hielten sich nach dem Scheitern des Aufstandes im Val d'Intelvi Anfang November 1848 rund 4000 italienische Flüchtlinge im Kanton Tessin auf. Ausserdem flüchteten allein im Juli 1849 über 10'000 Deutsche in die Schweiz. Vgl. Schneider, *Bundesstaat*, S. 231; Reiter, *Politisches Asyl*, S. 216.

150 Ein in Oberitalien diensttuender österreichischer Feldmarschall-Leutnant bezeichnete die Schweiz rückblickend als «Seeräuberstaat». Weinmann, *Risorgimento* II, S. 158.

151 Vgl. Jung/Wiederkehr, *Escher Briefe* IV, S. 20. – Zur einseitigen Loslösung Neuenburgs und deren Folgen siehe S. 62 (Anm. 52).

Kanton Tessin. Mit Inkrafttreten der neuen Verfassung im November 1848 war die Aussenpolitik von der Kompetenz der Kantone in die Kompetenz des Bundes übergegangen. Dieser musste somit zu einem Zeitpunkt, als der Konflikt bereits in vollem Gange war, seine Position bestimmen, d. h. die Leitlinien seiner Asyl- und Aussenpolitik gleichzeitig definieren und durchsetzen.

Die Bundesverfassung von 1848 legte die Aussenpolitik in die Kompetenz des Bundes und erlaubte der Schweiz damit ein einheitliches Auftreten. Ein bedeutender Schritt angesichts dessen, dass die Kantone bis dahin das Recht hatten, eine eigene Aussenpolitik zu führen und direkte Kontakte mit ausländischen Staaten zu pflegen.¹⁵² Im Gegensatz dazu lag das Flüchtlingswesen weiterhin in der Kompetenz der Kantone: Dies folgt daraus, dass die Bundesverfassung von 1848 das Flüchtlings- und Asylwesen nicht erwähnte und die Kantone laut Artikel 3 in allen Fragen, die nicht Sache des Bundes waren, souverän blieben. Der Bund hatte jedoch gemäss Artikel 57 das Recht, Fremde wegzuweisen oder gestützt auf Artikel 90 weitere Massnahmen anzuordnen, wenn dies zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz notwendig war. Es stellte sich folglich immer die Frage, ob eine konkrete Situation einen Eingriff in die Kantonsouveränität rechtfertigte.¹⁵³

Die Flüchtlingsproblematik der Jahre 1848–1852 bietet Gelegenheit, Aushandlungsprozesse zu beleuchten, in denen die Beziehung von Bund und Kantonen, der Kantone untereinander, die Zusammenarbeit von kantonalen und eidgenössischen Behörden aber auch die Abläufe innerhalb der Bundesinstitutionen konkretisiert wurden.

- Im November 1848 hatte die Bundesversammlung über den Rekurs der Tessiner Regierung gegen die von Tagsatzung und eidgenössischen Kommissären angeordnete Behandlung italienischer Flüchtlinge zu befinden. Es war dies eines der ersten Geschäfte, mit dem sich das neu zusammengetretene eidgenössische Parlament auseinandersetzte.¹⁵⁴ Im Rahmen dieser Diskussion liessen sich erste Erfahrungen im Parlamentsbetrieb und in der Kommissionsarbeit sammeln. Gleichzeitig wurden zentrale Grundsätze wie derjenige der Neutralität und der Internierung von Flüchtlingen ausgehandelt und die aussenpolitische Position der Schweiz bestimmt. Zudem wurde die neue Beziehung von Bund und Kantonen eingeübt. Dabei ging es u. a. um das Durchsetzen der neuen Strukturen und das Verinnerlichen der neuen Rollen.
- Aufgrund revolutionärer Vorgänge in den angrenzenden deutschen Staaten erreichten in den Jahren 1848/49 mehrere Flüchtlingswellen die nördlichen Grenzkantone. Der Bundesrat war bestrebt, den betreffend die italienischen Flüchtlinge im Tessin beschlossenen Grundsätzen auch hier Geltung zu verschaffen und ordnete die Internierung der Flüchtlinge im Inneren der Schweiz sowie die Ausweisung der Anführer an. Zu diesem Zweck wurde zudem ein eidgenössischer Kommissär an die Nordgrenze abgeordnet. Der Bund trat hier als Koordinator in Erscheinung und beteiligte sich an den Kosten für die Unterbringung

¹⁵² Siehe dazu S. 61.

¹⁵³ Vgl. BV 1848, Art. 3, 57, 90.

¹⁵⁴ Nach Wahlanständen, der Zulässigkeit von Ersatzmännern und organisatorischen Fragen wie Reglementen für den Geschäftsgang, den Geschäftsverkehr zwischen den Räten, die Vornahme von Wahlen sowie die Frage nach der Veröffentlichung der Parlamentsdebatten oder die Besoldung der Behörden stellte die Tessiner Flüchtlingsangelegenheit die erste Sachfrage dar, die beraten wurde. Vgl. Kern, Repertorium I, S. 1–3.

und Verpflegung der Flüchtlinge. Damit wurden die Lasten des Flüchtlingswesens zumindest teilweise auf alle Kantone verteilt. Angesichts des Aufmarschs deutscher Bundestruppen nahe der Schweizer Grenze wurden eidgenössische Truppen in die nördlichen Kantone entsandt. Zudem wurde in den eidgenössischen Räten anlässlich der Ausweisung der Anführer noch einmal eingehend über die Themen «Asyl», «Neutralität» und «Souveränität» diskutiert. Dem Bund kam auch deshalb eine wichtige Rolle zu, weil er ein einheitliches Auftreten zumindest teilweise ermöglichte und beispielsweise die Weiterreise der Anführer mit Frankreich aushandelte.

- Wie bereits in der Tessiner Flüchtlingsangelegenheit war das Durchsetzen der neuen Strukturen auch bei der Aufnahme französischer Flüchtlinge Thema. Insbesondere der Kanton Genf beharrte auf kantonalen Souveränitätsrechten und wollte in polizeilichen Belangen keine eidgenössischen Befehle entgegennehmen. Gleichzeitig missachteten die französischen Behörden die neuen Zuständigkeiten im Bundesstaat, indem sie wiederholt direkt mit Genf korrespondierten. Der Bundesrat musste seinerseits Mittel und Wege finden, als kompetenter und handlungsfähiger Ansprechpartner aufzutreten, selbst wenn ein Streitpunkt wie beispielsweise die Presse oder das Polizeiwesen nicht in seinem Kompetenzbereich lag. Auch mussten die Kantone dazu bewegt werden, sich den Interessen des Landes unterzuordnen und im Interesse des Ganzen notwendige Massnahmen wie beispielsweise die stärkere Kontrolle oder Internierung von Flüchtlingen umzusetzen. Die französischen Flüchtlinge warfen ausserdem die Frage auf, ob Republikaner in Republiken nicht ein Recht auf Asyl genössen.

Tessiner Flüchtlingsangelegenheit: Definition der Asylpolitik

Wie dringlich eine Definition aussenpolitischer Leitlinien war, zeigt der Tessiner Flüchtlingskonflikt. Als die Aussenpolitik im November 1848 mit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung in die Kompetenz des Bundes übergang, «erbte» der Bund einen seit Monaten andauernden Konflikt mit Österreich. Vor dem Hintergrund der italienischen Unabhängigkeits- und Einigungskämpfe¹⁵⁵ war zwischen dem Kanton Tessin und dem Bund ein Konflikt um die angemessene Behandlung von Flüchtlingen sowie um die Unterstützung des italienischen Freiheitskampfes entstanden. Infolgedessen musste sich die schweizerische Bundesversammlung gleich bei ihrem ersten Zusammentreten über die Aufteilung der Kompetenzen von Bund und Kantonen sowie über die Auslegung des Neutralitätsbegriffes im Konkreten aussprechen. Im Weiteren stritten der Kanton Tessin und der Bund um Kompetenzen und Pflichten, sodass die Tessiner Flüchtlingsfrage zu einer staatspolitischen Krise führte. Dies war umso problematischer als der Konflikt in die Übergangsphase vom Staatenbund zum Bundesstaat fiel.

¹⁵⁵ Im Frühjahr 1848 war es in Oberitalien zum Aufstand gegen die österreichische Herrschaft gekommen. Dieser begann am 18. März 1848 mit der Mailänder Revolution, den sogenannten «Cinque Giornate». Italienische Emigranten, die sich im Tessin aufgehalten hatten, überschritten tags darauf die Grenze zur Lombardei, und Gruppen von Tessiner Freischaren folgten nach. Die meisten von ihnen nahmen nicht an Kampfhandlungen teil, weil die österreichischen Truppen bereits vor ihrem Eintreffen zum Verlassen der Stadt und zum Rückzug gezwungen wurden. Als es österreichischen Truppen im Juli/August 1848 gelang, Mailand wieder einzunehmen und die alten Machtverhältnisse wiederherzustellen, kam es zu einer Massenflucht in den benachbarten Piemont und in den Kanton Tessin. Vgl. Weinmann, *Risorgimento I*, S. 448–449; Weinmann, *Risorgimento II*, S. 145; Kinder/Hilgemann, *dtv-Atlas II*, S. 337.

Hintergrund und Massnahmen der eidgenössischen Tagsatzung Bereits der alte Bund hatte die Einnahme einer neutralen Stellung verlangt: Ein Kreisschreiben des eidgenössischen Vorortes vom 28. Februar 1848 hatte gefordert, die von der Eidgenossenschaft «in Anspruch genommene Neutralität unter allen Umständen und mit allen Kräften aufrecht zu erhalten».¹⁵⁶ Diesen aussenpolitischen Kurs bestätigte die Tagsatzung im April 1848, indem sie einen gegen Österreich gerichteten Bündnisantrag König Karl Alberts von Sardinien-Piemont ablehnte und die Neutralität der Eidgenossenschaft bekräftigte. In weiten Teilen des Kantons Tessin löste dieser Entscheid Unverständnis und Enttäuschung aus. Die radikale Tessiner Regierung hatte sich unmissverständlich auf die Seite der italienischen Freiheitskämpfer gestellt, während konservative Kreise durchaus mit dem Habsburgerreich sympathisierten.¹⁵⁷

Im Kanton Tessin wurden die Flüchtlinge wohlwollend aufgenommen und sowohl von der radikalen Presse als auch von Teilen der lokalen Bevölkerung unterstützt. Unter diesen Flüchtlingen fanden sich auch bekannte Revolutionäre, die ihren Kampf in der Schweiz fortführten: Von einem gekaperten Dampfer auf dem Lago Maggiore aus kämpfte Giuseppe Garibaldi¹⁵⁸ noch einige Zeit weiter gegen die österreichischen Truppen. Die Zeitung «Il Repubblicano» forderte ein Eingreifen der Schweiz und publizierte aus dem Umfeld Garibaldis und Giuseppe Mazzinis¹⁵⁹ Aufrufe zur Fortsetzung des Krieges. Diese Vorfälle und die Tatsache, dass sich die Tessiner Regierung bei der Entwaffnung der Flüchtlinge nachlässig gezeigt hatte, bewogen Feldmarschall Josef Wenzel Radetzky von Radetz, Kommandant der sogenannten italienischen Armee der Habsburgermonarchie, am 19. August 1848, der Tessiner Regierung eine in barschem Ton gehaltene Note zukommen zu lassen, in der er ihr Neutralitätswidriges Verhalten kritisierte und Repressalien androhte. Feldmarschall Radetzky wiederholte seine Forderungen und Drohungen am 1. September und verfügte am 15. September 1848 neben der Ausweisung aller Tessiner aus der Lombardei eine Handels- und Postsperrre sowie die Visumpflicht für alle durch die Tessiner Regierung ausgestellten Pässe.¹⁶⁰

Auf diese Zuspitzung der Situation reagierte die letzte Tagsatzung mit der erneuten Entsendung eidgenössischer Kommissäre in der Person von Josef Munzinger (SO) und Alfred Escher (ZH). Eine Mehrheit der Kantone war nicht gewillt, die Gefährdung des Friedens durch Nachlässigkeiten der Tessiner Behörden und Verbrüderung der Bevölkerung mit den italienischen Flüchtlingen länger hinzunehmen, und beauftragte die Kommissäre, im Kanton Tessin die schweizerischen Interessen zu wahren und über die Einhaltung der Neutralitätsgrundsätze zu wachen. Zu diesem Zweck wurde den Repräsentanten eine Brigade eidgenössischer Truppen zur Verfügung gestellt.

156 Abschiede Tagsatzung 1847 III, S. 19. Vgl. Weinmann, *Risorgimento* I, S. 452–453.

157 Vgl. Weinmann, *Risorgimento* I, S. 453–458.

158 Giuseppe Garibaldi (1807–1882), italienischer Freiheitskämpfer und Nationalheld. Vgl. HLS online, Garibaldi Giuseppe. – Zu Garibalids Wirken in der Schweiz vgl. Vuilleumier, Garibaldi; Nauer, Mazzini und Garibaldi.

159 Giuseppe Mazzini (1805–1872), radikaler italienischer Republikaner. Mazzini war Ehrenbürger der Gemeinde Grenchen. Dort lebte und wirkte er in den Jahren 1835/36. Mazzini war bereits einmal aus der Schweiz ausgewiesen worden, hielt sich aber wiederholt im Tessin auf. Vgl. HLS online, Mazzini Giuseppe; Jung, *Aufbruch*, S. 966. – Für eine ausführlichere Darstellung vgl. Bettone, Mazzini; Nauer, Mazzini und Garibaldi.

160 Vgl. Weinmann, *Risorgimento* II, S. 147–165; Fetscherin, *Repertorium* II, S. 70–71. – Der Kanton Tessin bestritt den Vorwurf, revolutionäre Umtriebe zu dulden. Auch nach Ansicht des von der Tagsatzung entsandten eidgenössischen Kommissärs, dem Solothurner Landammann und späteren Bundesrat Josef Munzinger, hatte die Regierung alles vermieden, was von Tessiner Boden aus Aufruhr im Ausland hätte begünstigen können. Vgl. Fetscherin, *Repertorium* II, S. 70–71. – Ende 1849 wurde Radetzky zum Militär- und Zivilgouverneur in Lombardo-Venetien ernannt. Vgl. ÖBL VIII, S. 370–371.

Die Truppen dienten in erster Linie der Überwachung und Sicherung der Schweizer Grenze sowie der Bewachung von Zeughäusern. Sie sollten Ausfälle nach Norditalien und Unruhen im Kanton verhindern. Darüber hinaus wollte man mit den eidgenössischen Truppen Präsenz markieren und nicht zuletzt den Machtanspruch des Bundes demonstrieren.¹⁶¹

Die Tessiner Behörden empfanden die Präsenz der eidgenössischen Kommissäre indessen als demütigend und protestierten:

«Nous sommes d'accord en ce que la neutralité doit être maintenue et que les représentants fédéraux doivent y veiller. *Mais il nous est impossible d'admettre qu'il ne nous reste d'autre affaire que d'enregistrer les ordres qui pourraient nous parvenir*; il nous est impossible d'admettre que nos employés n'aient qu'à obéir aux injonctions directes de l'autorité militaire ou civile fédérale.»¹⁶²

Dagegen war Kommissär Escher von der Notwendigkeit einer handlungsfähigen Zentralbehörde mit entsprechenden Kompetenzen überzeugt. Das Pochen auf kantonale Sonderrechte in dieser Sache empfand er bereits in der Übergangsphase zum Bundesstaat als Anachronismus; dementsprechend wenig Verständnis zeigte er für das Beharren der Tessiner auf der Souveränität des Kantons in dieser aussenpolitisch heiklen Angelegenheit.¹⁶³

Die Zusammenarbeit zwischen den eidgenössischen Kommissären und der Tessiner Regierung gestaltete sich schwierig; man stritt um Zuständigkeiten und Kompetenzen. Zum offenen Konflikt zwischen dem Kanton Tessin und den eidgenössischen Organen führte schliesslich die Intelvi-Affäre: Die von Giuseppe Mazzini im Schutz seines Schweizer Asyls geplante erneute Erhebung in der Lombardei wurde von sich im Tessin aufhaltenden Flüchtlingen unterstützt. Verschiedene Faktoren verunmöglichten ein wirksames Einschreiten beim Ausfall der Flüchtlinge ins Val d'Intelvi. Neben der Schwierigkeit, Tessiner und Flüchtlinge zu unterscheiden, sowie den Sympathien der über Radetzkys Blockade verbitterten Bevölkerung für die Freiheitskämpfer bereiteten die geographischen Gegebenheiten Probleme. Erschwerend kam hinzu, dass die Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen der Tessiner Polizei und den eidgenössischen Truppen nicht klar geregelt war und die Kommunikation zwischen den Kommissären und den Tessiner Behörden schlecht funktionierte. In der Folge wiesen sich die eidgenössischen Kommissäre und die Tessiner Regierung gegenseitig die Schuld an den Vorfällen zu.¹⁶⁴ Die Tessiner Regierung entzog am 1. November 1848 allen an der Aktion beteiligten Flüchtlingen (u. a. Mazzini) das Asylrecht, erlaubte Unbeteiligten hingegen zu bleiben. Ohne Kenntnis dieses Beschlusses ordneten die beiden Kommissäre tags darauf die Ausweisung aller (auch unbeteiligter) Flüchtlinge aus dem Kanton an. Die Tessiner Regierung weigerte sich förmlich, den Befehl der Kommissäre auszuführen, und appellierte – als Munzinger auf der Forderung beharrte – an die erstmals zusammentretende Bundesversammlung.¹⁶⁵

¹⁶¹ Vgl. Gagliardi, Escher, S. 116–117; Fetscherin, Repertorium II, S. 73.

¹⁶² [Protest der Tessiner Regierung an die eidgenössischen Kommissäre, 16. Oktober 1848], zit. Weinmann, Risorgimento III, S. 276.

¹⁶³ Vgl. Weinmann, Risorgimento III, S. 274.

¹⁶⁴ Einen Eindruck der Probleme und des Misstrauens zwischen den Parteien vermitteln die Briefentwürfe und Notizen der eidgenössischen Kommissäre in Eschers nachgelassenen Papieren. Vgl. Dossier *Kommissär im Tessin* (BAR J I.67-1.03).

¹⁶⁵ Vgl. Weinmann, Risorgimento III, S. 283–284, 287–288; Zollinger, Tessin, S. 23.

Beschluss der Bundesversammlung zum Rekurs der Tessiner Regierung Der Nationalrat begründete die Zuständigkeit der Bundesversammlung damit, dass es sich im vorliegenden Fall nicht ausschliesslich um die Interessen des Kantons Tessin, sondern auch um jene der gesamten Eidgenossenschaft handle. Artikel 57 der Bundesverfassung verlieh dem Bund ausdrücklich das Recht, «Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen».¹⁶⁶

In die nationalrätliche Kommission für die Begutachtung der Tessiner Flüchtlingsfrage wurden am 14. November 1848 Alfred Escher (ZH), Giovanni Battista Pioda (TI), Kasimir Pfyffer (LU), Johann Konrad Kern (TG) und Georg Michel (GR) gewählt.¹⁶⁷

Die Kommissionsmehrheit, bestehend aus Escher, Pfyffer, Kern und Michel, bekräftigte den Standpunkt des alten Vororts und der eidgenössischen Kommissäre und beantragte die Wegweisung aller Flüchtlinge aus dem Kanton Tessin, nicht aber aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft:

«Die Schweiz soll gastfreundlich ihre Thore den politisch Verfolgten, wie sie von jeher gethan hat, öffnen, aber man kann ihr nicht zumuthen, daß sie, um der Gastfreundschaft willen, Armeen aufstellen und unterhalten und dadurch die Söhne des Landes belästigen und ihre Nothpfennige ausgeben soll. Dieß aber wäre, wie am Tage liegt, nöthig, wenn man den Flüchtlingen den Aufenthalt im Kanton Tessin ferner gestattete.»¹⁶⁸

Im Minderheitsbericht unterstrich der Tessiner Nationalrat Pioda, dass auch er den Missbrauch des Asylrechts verhindern wolle, die vorgesehenen Massnahmen aber nicht gutheissen könne. Er plädierte dafür, nur diejenigen Flüchtlinge aus dem Kanton Tessin zu entfernen, welche sich an revolutionären Machenschaften beteiligt hatten. Er argumentierte, dass wahre Gastfreundschaft auch die freie Wahl des Aufenthaltes beinhalte, und führte ins Feld, dass Gerechtigkeit und Achtung für einen kleinen, neutralen Staat überlebenswichtig seien:

«Die Achtung einer Nation hängt von ihrer Gerechtigkeit und Festigkeit ab, und von der Achtung einer Nation hängen oft deren Erfolge und Mißgeschicke ab. [...] Wir wissen nicht, welche Kämpfe uns in der Zukunft bevorstehen. Da uns die Neutralität verbietet, Bündnisse zu schließen, so sollen wir uns in der Achtung der Nationen vermehrte Stärke suchen.»¹⁶⁹

Nach einer emotionalen Debatte stimmte der Nationalrat den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu und verfügte die Ausweisung aller Flüchtlinge aus dem Kanton Tessin. Der Ständerat folgte diesem Entscheid.¹⁷⁰ Damit anerkannte die Bundesversammlung das Schutzbedürfnis der Flüchtlinge und gewährte ihnen ein Aufenthaltsrecht, jedoch knüpfte sie dieses an die Bedingung, dass sie die Neutralität der Schweiz nicht unterliefen und auf eine Weiterführung des Kampfes verzichteten, solange sie sich hier aufhielten.

¹⁶⁶ BV 1848, Art. 57. Vgl. Flüchtlingswesen Tessin, S. 159–160, 166.

¹⁶⁷ Vgl. NZZ, 14. November 1848, 15. November 1848. – Gegen die Einsitznahme Eschers hatte es Widerstand gegeben, weil Escher als eidgenössischer Kommissär in die Angelegenheit persönlich involviert war. Vgl. NZZ, 14. November 1848, 15. November 1848.

¹⁶⁸ Flüchtlingswesen Tessin, S. 160.

¹⁶⁹ Flüchtlingswesen Tessin, S. 165. Vgl. Flüchtlingswesen Tessin, S. 162–165.

¹⁷⁰ Vgl. Weinmann, Risorgimento III, S. 296.

Die grundlegende Bedeutung des Beschlusses in der Tessiner Frage betonte Alfred Escher in seiner Rede vom 26. Dezember 1848 zur Eröffnung der Wintersitzung des zürcherischen Grossen Rates. Mit dem Entscheid habe die Bundesversammlung «ihr Programm in Betreff der wichtigsten Frage der auswärtigen Politik der Schweiz bestimmt». Die Bundesversammlung habe sich für strikte Neutralität bei gleichzeitiger Wahrung des Asylrechts ausgesprochen. Damit solle verhindert werden, dass die Bürger gezwungen würden, «Monate lang fern von der Heimat und den Ihrigen Polizeischergendienste an der Grenze zu verrichten». Schliesslich dürften «die eidgenössischen Kassen, die zur Befriedigung so vieler wichtiger und dringender Bedürfnisse der schweizerischen Nation verwendet werden sollten und kaum ausreichen, nicht erschöpft werden». Damit äusserte Alfred Escher nicht nur seine Zufriedenheit über den eingeschlagenen aussenpolitischen Kurs, sondern auch seine Überzeugung, dass der Konsolidierung des neuen Bundes oberste Priorität beizumessen sei.¹⁷¹ Auch Josef Munzinger begrüsst den Beschluss der Bundesversammlung:

«Mit dem Bundesbeschluss bin ich sehr einverstanden; derselbe öffnet nicht nur einem Theil, sondern, nach meiner Ansicht, allen unseren Truppen den Weg zur Heimkehr; der Kanton Tekin soll nun, mit – – der Verantwortlichkeitserklärung am Halse, wieder einzig laufen lehren; was gilt, das wird die Sympathie etwas abkühlen!»

Er zeigte sich überzeugt, dass die Regelung dieser Frage zur Normalisierung der Zustände beitragen würde.¹⁷²

Umsetzung und weitere Entwicklung Obwohl man im Kanton Tessin mit Enttäuschung auf den Entscheid der Bundesversammlung reagierte, wurde der Beschluss zügig umgesetzt, sodass der Bundesrat noch vor Jahresende alle im Tessin stationierten Truppen entlassen konnte. Zur Beruhigung der Situation hatten verschiedene Entwicklungen beigetragen. Einerseits hatte sich die aussenpolitische Lage etwas entspannt, andererseits herrschten im Inneren nun klare Verhältnisse, nachdem die neue Bundesverfassung mit der Konstituierung der eidgenössischen Behörden in Kraft getreten war und die Bundesversammlung mit ihrem Entscheid in der Tessiner Flüchtlingsangelegenheit die Leitlinien der schweizerischen Aussenpolitik konkretisiert hatte.¹⁷³

Im April 1849 gelangte Feldmarschall Radetzky abermals mit einer Note und einem entsprechenden Ultimatum an die eidgenössischen Kommissäre. Radetzky protestierte dagegen, dass es trotz zugesicherter Neutralität den Revolutionären möglich gewesen sei, Freischaren, Munition und Hetzschriften in die Lombardei einzuführen. Er sah darin eine der Hauptursachen der Aufstände in Brescia und Bergamo. Nach der Niederwerfung der Aufstände seien die Rädelsführer ins Tessin geflohen, wo sie weiter agitierten. Hier zeigte sich nochmals deutlich, dass die Tessiner Regierung, die Schweizerische Eidgenossenschaft und Feldmarschall Radetzky «Neutralität» unterschiedlich interpretierten und alle Parteien für sich das Recht in Anspruch nahmen, den im Jahr 1848 noch

171 NZZ, 27. Dezember 1848.

172 Brief Josef Munzinger an Alfred Escher, 4. Dezember 1848 (BAR J I.67-8) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 78–79).

173 Vgl. Weinmann, Risorgimento III, S. 297; Zollinger, Tessin, S. 24. – Hinzu kam ein personeller Wechsel. Infolge der Wahl Eschers zum Vizepräsidenten des Nationalrates und Munzingers Wahl in den Bundesrat wurden die beiden eidgenössischen Kommissäre durch die Nationalräte Cyprien Revel (BE) und Georg Joseph Sidler (ZH) abgelöst. Sie legten von Anfang an ein konzilianteres Auftreten an den Tag als ihre Vorgänger, welche zuerst die Machtansprüche des Bundes durchsetzen mussten. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 78–79.

ungenügend definierten Begriff «Neutralität» mit Inhalt zu füllen. Anders als bei früheren ähnlichen Vorfällen gestand der Tessiner Staatsrat Lücken bei der Internierung der Flüchtlinge ein. Er kam der Forderung des Bundesrates nach und veranlasste die Ausweisung aller Flüchtlinge aus dem Kanton. Ausnahmen sollten nur aus humanitären Gründen erfolgen. Radetzky zeigte sich befriedigt und anerkannte fortan Tessiner Pässe. Damit wurde die letzte noch verbleibende Retorsionsmassnahme vom September 1848 aufgehoben.¹⁷⁴

Wie schwierig es war, sich aussenpolitisch zu positionieren und eine klare Linie zu finden in einer Zeit, in der ganz Europa in Bewegung war, illustrieren die widersprüchlichen Forderungen des Piemont: Nach dem Wahlsieg der Radikalen bei den Wahlen im Piemont im Dezember 1848 und dem Sturz der Regierung war mit einer baldigen Wiederaufnahme des Krieges gegen Österreich zu rechnen. Infolgedessen nahmen im Tessin die revolutionären Umtriebe wieder zu. Der Regierungswechsel erklärt, weshalb sich die piemontesische Regierung im Januar 1849 neuerdings über die angeblich schlechte Behandlung der Flüchtlinge und unverhältnismässige Einschränkungen zur Neutralitätssicherung beklagte, während drei Monate zuvor der Einfall ins Val d'Intelvi noch scharf verurteilt worden war. Die neue Regierung war daran interessiert, dass sich die lombardischen Flüchtlinge im Tessin aufhalten durften. Zu diesem Zweck stellte sie ihnen piemontesische Pässe aus. Der Bundesrat versagte diesen Pässen jedoch die Anerkennung, weil der Bundesbeschluss über die Internierung der Flüchtlinge ansonsten wirkungslos geworden wäre.¹⁷⁵

Im Kanton Tessin arrangierte man sich allmählich mit den neuen Rollen- und Machtverhältnissen im Bundesstaat, und in gleichem Masse verloren aktiver und passiver Widerstand gegen die Politik des Bundes in der Tessiner Bevölkerung an Popularität. Auch die Tessiner Regierung wurde in Flüchtlingsfragen gemässigter. Dazu beigetragen hatte u. a. die Tatsache, dass der radikale Tessiner Staatsrat Luigi Lavizzari im Mai 1849 nicht wiedergewählt wurde. Die Gemässigten anerkannten die Zuständigkeit des Bundes in aussenpolitischen Fragen. Damit waren die grundsätzlichen Probleme noch nicht überwunden; sie äusserten sich jedoch in anderer Form, da der Konflikt neuerdings zwischen der Regierung und dem linken Flügel der Radikalen ausgetragen wurde.¹⁷⁶ Der Historiker Hanskaspar Zollinger spricht in diesem Zusammenhang von einer «Anpassungskrise» und meint damit die Schwierigkeiten beider Seiten, den Erfordernissen des neuen Bundes gerecht zu werden.¹⁷⁷

Deutsche Flüchtlinge: Der Bund als Koordinator

Die Revolutionen in den benachbarten deutschen Staaten prägten die Stimmung in der Gründungsphase des Bundesstaats genauso wie in den ersten Jahren seines Bestehens. Am Beispiel der Flüchtlingskonflikte mit den deutschen Staaten lässt sich zeigen, wie der Bundesrat mit

174 Vgl. Weinmann, *Risorgimento* III, S. 310–312. – Bereits vor Eintreffen der eidgenössischen Repräsentanten am 27. September 1848 war der Ausweisungsbefehl wesentlich entschärft worden. Am 11. Oktober hatten die Repräsentanten die Aufhebung der Handelssperre erreicht, und am 23. Oktober 1848 war die Postsperre gefallen. Vgl. Weinmann, *Risorgimento* II, S. 176–178. – Bis zur Einführung des Schweizer Passes im Jahr 1915 wurden Reisepässe von den kantonalen Behörden ausgestellt. Vgl. www.schweizerpass.admin.ch.

175 Vgl. Weinmann, *Risorgimento* III, S. 298, 305–306.

176 Vgl. Weinmann, *Risorgimento* III, S. 313–314; HLS online, Lavizzari Luigi.

177 Vgl. Zollinger, Tessin, S. 26.

dem Ausland verhandelte und als Koordinator auftrat. Erklärtes Ziel war es, die schweizerischen Interessen zu wahren und die Unabhängigkeit des Landes zu behaupten.¹⁷⁸

Hintergrund Angestossen durch die Ereignisse in Paris im Februar 1848 kam es in den Staaten des Deutschen Bundes zum Ausbruch der sogenannten Märzrevolutionen. Massenversammlungen wurden organisiert und Petitionen eingereicht, liberale und demokratische Kräfte meldeten sich mit den sogenannten Märzforderungen¹⁷⁹ zu Wort. Mit dem Eingehen auf die Märzforderungen, der Einsetzung der sogenannten Märzministerien und der Errichtung konstitutioneller Monarchien fanden die Revolutionen ein vorläufiges Ende, blieben jedoch in den Augen vieler auf halbem Wege stehen. Denn die fortschrittlichen Kräfte in den deutschen Staaten waren gespalten: Der moderat-konstitutionelle Flügel setzte auf Reformen und Kooperation mit der Obrigkeit mit dem Ziel, eine gut funktionierende konstitutionelle Monarchie einzuführen. Der radikal-demokratische Flügel dagegen war gewillt, die angestrebte demokratische Republik nötigenfalls mit Gewalt herbeizuführen.¹⁸⁰

Im Grossherzogtum Baden, wo sich eine gemässigte Regierung zunächst halten können, indem sie die Forderungen Friedrich Heckers¹⁸¹ erfüllte (Aufhebung der Karlsbader Beschlüsse und der Beschlüsse der Wiener Ministerkonferenzen¹⁸² sowie Vereidigung der Beamten und Offiziere auf die Verfassung), formierte sich eine republikanische Bewegung, und im April 1848 brach unter der Führung von Friedrich Hecker und Gustav Struve¹⁸³ der erste badische Aufstand los. Dieser wurde kurz darauf von deutschen Bundestruppen niedergeschlagen, wobei die besiegten Freischärler in die Schweiz entkommen konnten.¹⁸⁴ Die Führer der Aufständischen bemühten sich, den Kontakt zu ihrem Heimatland aufrechtzuerhalten und die revolutionäre Stimmung dort zu stützen.¹⁸⁵ Im September 1848 schien der Zeitpunkt für einen erneuten Aufstand im Grossher-

178 Josef Inauen publizierte 2013 eine detaillierte Darstellung der Beziehungen der Schweiz zu den süddeutschen Staaten, welche auch die Flüchtlingskonflikte thematisiert und eine umfassende Aufstellung der diesbezüglichen Literatur beinhaltet. Vgl. Inauen, Schurkenstaat, S. 427–465 (Literaturhinweise S. 443–445).

179 Die Forderungskataloge an die Adresse der Regierungen der deutschen Staaten stellten verfassungsmässig garantierte Bürgerrechte ins Zentrum (Versammlungs-, Rede- und Pressefreiheit, politische Gleichberechtigung) und verlangten darüber hinaus Volksbewaffnung, eine unabhängige Justiz, die Stärkung der gewählten Kammern sowie die Einberufung eines deutschen Nationalparlaments. Vgl. Müller, Revolution, S. 41.

180 Vgl. Müller, Revolution, S. 33–34, 41; Frei, Flüchtlingspolitik, S. 17.

181 Friedrich Hecker (1811–1881), Anwalt und Politiker, badischer Flüchtling. Vgl. NDB VIII, S. 180–182.

182 Nach der Ermordung des russischen Staatsrats und Dichters August von Kotzebue durch einen Studenten in Mannheim, vereinbarten Vertreter der deutschen Staaten die polizeiliche Überwachung der Hochschulen, ein Verbot von Burschenschaften und ein äusserst restriktives Pressegesetz. Damit war die Grundlage geschaffen für die sogenannte Demagogenverfolgung, d. h. für die Verfolgung politischer Führer der Einheits- und Freiheitsbewegung. Die Karlsbader Beschlüsse (1819) wurden in die Wiener Schlussakte (1820) übernommen und wurden so Teil der Verfassung des Deutschen Bundes. Die Wiener Schlussakte erneuerte das Bekenntnis zum monarchischen Prinzip und ermächtigte den Bund, bei Aufständen in Mitgliedstaaten zu intervenieren. Vgl. Müller, Revolution, S. 6; Pierer's Universal-Lexikon, Deutscher Bund.

183 Gustav Struve (1805–1870), Publizist und bayrischer Flüchtling. Struve war einer der Führer der süddeutschen Aufstände der Jahre 1848 und 1849. Vgl. ADB XXXVI, S. 681–687.

184 Vgl. Müller, Revolution, S. 40–45; Frei, Flüchtlingspolitik, S. 17.

185 Vgl. Näf, Deutsche Revolution, S. 54. – Ständerat Arnold Otto Aepli (SG) war sich dessen wohl bewusst: «Sie betrachten die Schweiz als einen Hinterhalt, aus dem sie bei nächster Gelegenheit wieder hervorbrechen.» Dass die Nachbarstaaten eine sofortige Entfernung der Revolutionäre forderten und einen Ausfall nicht erst abwarten wollten, sei durchaus nachvollziehbar. Brief Arnold Otto Aepli an Alfred Escher, 25. Juli 1849 (BAR J I.67-8) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 112–114). – In diesem Sinne folgert der Historiker Werner Näf, dass die Schweiz für die deutschen Revolutionäre vor allem als Zufluchtsort von Bedeutung war: «Die Schweiz ist sturmfreier Hafen, den man aufsucht im Augenblick der Gefahr, von dem man neuerdings

zogtum Baden gekommen und unter der Führung von Gustav Struve überschritt eine Gruppe von Flüchtlingen die Grenze. In Lörrach proklamierte Struve die deutsche Republik und rief zu einer weiteren Erhebung auf. Aber auch dieser zweite badische Aufstand wurde rasch unterdrückt, wobei die Beteiligten erneut in die Schweiz flohen.¹⁸⁶

Die Frankfurter Nationalversammlung tagte 1848/49 als erstes frei gewähltes deutsches Parlament in der Frankfurter Paulskirche. Es beriet über die Grundrechte und erarbeitete die Verfassung für ein geeintes Deutsches Reich in Form eines konstitutionellen Kaisertums. Weil König Friedrich Wilhelm IV. von Preussen die ihm angebotene Kaiserkrone zurückwies und die Mehrheit der deutschen Monarchen die Reichsverfassung ablehnte, scheiterte das Werk der Frankfurter Nationalversammlung und vorerst auch die deutsche Einigung. Dies wiederum wollten republikanische Kreise nicht akzeptieren, weswegen es in verschiedenen deutschen Städten zu bewaffneten Auseinandersetzungen und Barrikadenkämpfen kam. Im Mai 1849 gelang es den Aufständischen, die Unzufriedenheit der Soldaten auszunutzen und die regulären Truppen auf ihre Seite zu bringen. Eine Volksversammlung in Offenburg verabschiedete das Programm einer sozialen und demokratischen Republik und forderte die unbedingte Anerkennung der Reichsverfassung. Angesichts dessen flohen der Grossherzog und die Regierung ins Ausland und ein revolutionärer Landesausschuss trat an ihre Stelle. Vertriebene wurden aus dem Exil zurückgerufen und Republikaner aus Gefängnissen befreit. Wiederum kamen Flüchtlinge in die Schweiz. Im Unterschied zur grossen Flüchtlingswelle vom Juli 1849 waren unter diesen ersten Flüchtlingen zahlreiche monarchistisch gesinnte Badenser, die vorwiegend nach Basel gelangten. Am 1. Juni 1849 wurde der revolutionäre Landesausschuss von einer provisorischen Regierung abgelöst. Mit dem Ziel, die Revolution niederzuschlagen, fielen bald darauf deutsche Bundestruppen und mehrere preussische Armeekorps ins Grossherzogtum Baden ein. Dieser Übermacht konnte die badische Revolutionsarmee nicht standhalten.¹⁸⁷ Die revolutionären Truppen in Baden wurden immer weiter zurückgedrängt und überquerten schliesslich am 12. Juli bei Jestetten und Konstanz die Schweizer Grenze. Der dritte Aufstand im Grossherzogtum Baden endete mit der Eroberung der Festung Rastatt durch preussische Truppen und der Kapitulation der Aufständischen am 23. Juli 1849. Insgesamt flohen über 10'000 Personen, hauptsächlich Soldaten der badischen Revolutionsarmee, in die Schweiz.¹⁸⁸

Besonders heikel war die Situation für die Eidgenossenschaft, weil preussische Truppen der besiegten Revolutionsarmee bis an die Schweizer Grenze gefolgt waren. Es war zu befürchten, dass der preussische König Friedrich Wilhelm IV. die Gelegenheit nutzen könnte, um in Neuenburg die alten Verhältnisse wiederherzustellen. Der preussische Gesandte in der Schweiz, Rudolf von Sydow, bestärkte den König in dieser Absicht. Er war der Ansicht, die süddeutsche Revolution könne nicht endgültig beendet werden, «wenn der fortdauernde Sieg der republikanischen Revolution über eine *deutsche* monarchische Regierung in Neuenburg ferner geduldet wird».¹⁸⁹

ausführt, sobald der Wind günstig zu wehen scheint.» Näf, *Deutsche Revolution*, S. 55.

186 Vgl. Näf, *Deutsche Revolution*, S. 54–55; HLS online, Baden (D).

187 Vgl. Frei, *Flüchtlingspolitik*, S. 321–324; Braitling, Ploetz, *Frankfurter Nationalversammlung*; Pierer's Universal-Lexikon, Baden, *Grossherzogthum (Geschichte)*.

188 Vgl. Braitling, Ploetz, *Badischer Aufstand*; Reiter, *Politisches Asyl*, S. 216.

189 Brief Rudolf von Sydow an Karl Friedrich von Savigny, 21. Juli 1849, zit. Hoffmann, *Schweizerfrage*, S. 48. Vgl. Gagliardi, *Schweiz*, S. 1439.

Grenzsicherung und Steuerung des Asylwesens Nachdem sich die Bundesversammlung im Rahmen der Tessiner Flüchtlingsangelegenheit ein erstes Mal über die Leitlinien der schweizerischen Asylpolitik ausgesprochen hatte, beabsichtigte der Bundesrat, den beschlossenen Neutralitätsgrundsätzen auch an der Nordgrenze der Schweiz Geltung zu verschaffen. Zu diesem Zweck verfügte er bereits am 8. Dezember 1848 die Ausweisung der politischen und militärischen Köpfe des zweiten badischen Aufstandes vom September 1848 sowie die Entfernung der übrigen Teilnehmer und verdächtiger Flüchtlinge aus den Grenzgebieten. Ausserdem ernannte der Bundesrat im Dezember 1848 den Luzerner Nationalrat Jakob Robert Steiger zum eidgenössischen Flüchtlingskommissär für die nördlichen Grenzkantone.¹⁹⁰

Angesichts der Ereignisse im Grossherzogtum Baden im Rahmen des dritten badischen Aufstandes hatten die schweizerischen Grenzkantone schon Ende Juni / Anfang Juli 1849 damit begonnen, Truppen zur Grenzsicherung aufzubieten. Dazu sahen sie sich genötigt, weil die badische Revolutionsarmee zusehends Richtung Schweizer Grenze gedrängt wurde. Anfang Juli zentralisierte der Bundesrat alle militärischen Aktionen unter seiner Leitung.¹⁹¹ Ausserdem griff er – gestützt auf Artikel 90 (Absatz 1, Ziffern 8, 9 und 10) der Bundesverfassung, der den Bundesrat ermächtigte, «diejenigen Maßregeln vorzuschreiben, welche sowohl für die innere als äußere Sicherheit der Schweiz, wie auch für die Erhaltung von Ruhe und Ordnung erforderlich sind» – in das normalerweise in der Kompetenz der Kantone liegende Asylrecht ein und verfügte eine einheitliche Behandlung der Flüchtlinge. Demzufolge mussten die Flüchtlinge in einer Entfernung von mindestens acht Stunden Fussmarsch hinter der Grenze in kleinen Gruppen interniert werden.¹⁹²

Auf dringende Empfehlung des französischen Aussenministers Alexis de Tocqueville ordnete der Bundesrat am 16. Juli 1849 die Ausweisung der politischen und militärischen Führer des dritten badischen Aufstandes (insgesamt 47 Personen) an. Er tat dies in der Annahme, dass führungslose Flüchtlinge nicht in der Lage sein würden, Nachbarländer durch revolutionäre Machenschaften zu bedrohen, und dass diejenigen Flüchtlinge, welche nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollten, den Ausgewiesenen in andere Asylländer folgen würden.¹⁹³ Dem Ausweisungsbeschluss vorausgegangen war ein Treffen zwischen Bundespräsident Jonas Furrer und dem badischen Ministerresidenten August Marschall von Bieberstein am 13. Juli in Basel. Dabei sollte geklärt werden, unter welchen Bedingungen die badischen Flüchtlinge (zahlenmässig die grösste Flüchtlingsgruppe) in ihre Heimat zurückkehren konnten. Die Ausweisung der sogenannten Flüchtlingschefs stellte dafür eine notwendige Voraussetzung dar, wie der Bundesrat in seinem Beschluss vom 16. Juli 1849 festhielt. Er verfügte ihre Wegweisung «[i]n Erwägung, daß ein Mittel zur Beschleunigung des Abzuges jener Massen von Flüchtlingen, wie zugleich auch zur Auswirkung einer Amnestie für diese Unglücklichen, gerade in der Ausweisung der politischen und militärischen

190 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 239.

191 Vgl. Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die Bundesversammlung, in: BB1 1849 II, S. 316; Steinegger, Schaffhausen, S. 281–283; Reiter, Politisches Asyl, S. 216. – Auch im Bundesstaat setzte sich die Armee aus kantonalen Kontingenten zusammen. Siehe dazu S. 30.

192 Flüchtlingswesen Kreisschreiben BR (12. Juli 1849), S. 214. Vgl. Flüchtlingswesen Kreisschreiben BR (12. Juli 1849), S. 217.

193 Vgl. Gagliardi, Schweiz, S. 1439; Reiter, Politisches Asyl, S. 221. – Der Beschluss des Bundesrates wurde in verschiedenen Schweizer Zeitungen abgedruckt, u. a. in der «Neuen Zürcher Zeitung». Vgl. NZZ, 20. Juli 1849.

Chefs des Aufstandes gegeben sein dürfte». ¹⁹⁴

Der Ausweisungsbeschluss löste in radikal-liberalen Kreisen der Schweiz Empörung aus, weil sich eine Mehrheit der Ausgewiesenen in der Schweiz bisher nichts habe zuschulden kommen lassen. Mehrere Kantone – darunter auch Zürich – protestierten beim Bundesrat dagegen, weil sie darin eine Missachtung der bisherigen Asylpraxis sahen. ¹⁹⁵ Der Zürcher Regierungsrat und Nationalrat Alfred Escher schrieb seinem Freund, dem St. Galler Ständerat Arnold Otto Aepli, dass er im Protest des Kantons Zürich gegen den Ausweisungsbeschluss gerne noch weitergegangen wäre und gefordert hätte, dass nur jene Flüchtlinge ausgewiesen würden, welche das Asyl in der Schweiz missbraucht hätten. Wie andere Kritiker fürchtete er, dass der Ausweisungsbeschluss im Ausland als Zeichen der Schwäche interpretiert werden könnte. Dass dieser – zu Recht oder zu Unrecht – den Anschein erwecke, man habe sich dem Druck des Auslands gefügt, sei besonders bedenklich:

«Sucht aber das Ausland zu intimidiren, so ist es ziemlich gleichgültig, auf was die Intimidation gerichtet sei, ob auf Beschränkung des Rechtes der Schweiz, das Asyl zu gewähren, oder auf die Beschränkung irgend eines andern Souveränitätsrechtes. Ob es das eine oder das andere sei, die Selbständigkeit & die Unabhängigkeit der Schweiz wird dadurch gefährdet. Und das ist es, was die Schweiz nicht zugeben darf, & woran ihr allerdings mehr gelegen sein wird als daran, den einen oder den andern Flüchtling in der Schweiz haben zu dürfen.» ¹⁹⁶

Der Bundesrat reagierte am 20. Juli mit einem Kreisschreiben. Darin legte er seine Beweggründe dar und versicherte, dass die Ausgewiesenen unter keinen Umständen einem deutschen Staat ausgeliefert würden. Ausserdem beteuerte er, dass der Beschluss frei von äusserem Druck gefasst worden sei. ¹⁹⁷ Bundespräsident Jonas Furrer informierte Escher zudem in einem persönlichen Brief, dass die Bundesversammlung umgehend einberufen würde, sollte ein Kanton nicht gewillt sein, die Beschlüsse umzusetzen. Im Fall, dass dann die Massnahmen von der Bundesversammlung verworfen würden, werde der Bundesrat *in corpore* seinen Rücktritt erklären. ¹⁹⁸

Zwecks Besetzung der von Schaffhauser Gebiet umgebenen badischen Exklave Büsingen durchquerten hessische Bundestruppen am 21. Juli 1849 eidgenössisches Territorium. Durch diese Grenzverletzung erreichte der Konflikt mit den Staaten des Deutschen Bundes eine neue Dimension. Infolge dieses Vorfalls und der weiteren Zunahme fremder Truppen an der Schweizer Grenze beschloss der Bundesrat am 24. Juli, die eidgenössischen Truppen aufzustocken und das Oberkommando provisorisch Guillaume-Henri Dufour, der im Sonderbundskrieg die Tagsatzungstruppen

¹⁹⁴ Angelegenheit der deutschen Flüchtlinge. Beschluß (16. Juli 1849), in: BB1 1849 II, S. 255. Vgl. Wichers, Basel-Stadt, S. 88.

¹⁹⁵ Das Protestschreiben des Kantons Zürich wurde in der «Neuen Zürcher Zeitung» zusammengefasst. Die Kompetenz des Bundes wurde darin in keiner Weise in Frage gestellt. Auch wenn der Bundesrat den Forderungen Zürichs nach Modifikation des Beschlusses nicht nachkommen sollte, werde die Regierung «gemäß den durch die Bundesverfassung ihr auferlegten Pflichten» die Vollziehung desselben anordnen. Jedoch «müsse die bestimmte Erwartung ausgesprochen werden, daß die Tragweite der Art. 1 und 2 in möglichst kleinem Umfange geltend gemacht werde, und daß die Ausweisung, weder direkt noch indirekt eine Auslieferung zur Folge habe, worüber noch bestimmtere Aufschlüsse erwartet werden». NZZ, 20. Juli 1849.

¹⁹⁶ Brief Alfred Escher an Arnold Otto Aepli, 22. Juli 1849 (KBSG VNL 38:B:18) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 102–104). – Zur Einschätzung Aeplis siehe S. 92 (Anm. 185).

¹⁹⁷ Vgl. Kreisschreiben des Bundesrathes an alle eidgenössischen Stände (20. Juli 1849), in: BB1 1849 II, S. 286–288.

¹⁹⁸ Vgl. Brief Jonas Furrer an Alfred Escher, 21. Juli 1849 (BAR J I.67-8), abgedruckt in: DDS I, S. 97–99.

befehligt hatte, zu übertragen. Dies machte die Einberufung des Parlaments nötig.¹⁹⁹

Tags zuvor hatte Alfred Escher die ausserordentliche Sitzung des Nationalrates eröffnet, indem er zur nationalen Einheit aufrief und die in Krisenzeiten ausserordentlich wichtige Rolle einer mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Zentralregierung betonte:

«[...] als fremde Truppen die ganze nördliche Grenze der Schweiz besetzten und in Folge dessen Verwickelungen ernster Natur entstanden und als endlich an verschiedenen Punkten in der Nachbarschaft der Schweiz Truppenzusammenzüge Statt fanden, die eine besondere Beziehung auf die Eidgenossenschaft haben konnten, war vollends der Augenblick gekommen, da einer der Hauptvorteile unserer neuen Bundesverfassung, das Bestehen einer mit weit gehenden Befugnissen ausgerüsteten Centralregierung, sich recht fühlbar machen konnte.»

Noch einmal unterstrich Escher die Notwendigkeit einer «volksthümlichen» Aussenpolitik. Damit meinte er, dass es darum gehen müsse, die Sache ins Zentrum zu stellen, die Probleme im Interesse des Volkes zu lösen, auf taktische Manöver zu verzichten und persönliche Rivalitäten zu vergessen.²⁰⁰ Sowohl das starke Truppenaufgebot als auch der bewaffnete Abzug der hessischen Truppen – der Bundesrat hatte darin eingewilligt und zwei mögliche Routen bezeichnet – erregten heftigen Widerspruch. Zudem kritisierte die Bundesversammlung den Ausweisungsbeschluss vom 16. Juli als schwerwiegenden Eingriff in das Asylrecht.²⁰¹ Trotzdem genehmigte die Bundesversammlung die vom Bundesrat in die Wege geleiteten Massnahmen und wählte am 2. August 1849 Dufour zum General. Escher lobte in seiner Schlussrede die Kompromissbereitschaft der Ratsmitglieder, welche grosse Zugeständnisse machten, «*um nicht dem Auslande in diesem Augenblicke das Bild innerer Spaltung darzubieten*».²⁰²

Im Rahmen der Tessiner Flüchtlingsangelegenheit wurde das Asyl an die Bedingung geknüpft, dass die betroffenen Flüchtlinge alles unterliessen, was die neutrale Stellung der Schweiz in Frage stellte. Dass der Bundesrat bestrebt war, diesem Grundsatz auch weiterhin Geltung zu verschaffen und politische Umtriebe von Ausländern nicht duldete, zeigt das Vorgehen gegen die deutschen Arbeitervereine in der Schweiz: Mitglieder dieser Vereine waren an den Aufständen von 1848/49 beteiligt gewesen. Als sich im Januar 1850 Delegierte aus der ganzen Schweiz zu einem Kongress in Murten trafen, ordnete Bundesrat Jonas Furrer die Verhaftung der führenden Mitglieder an und liess deren Unterlagen beschlagnahmen. Aufgrund einer Sichtung und Analyse der Schriftstücke durch das Justiz- und Polizeidepartement sah es der Bundesrat als erwiesen an, dass die zahlreichen deutschen Vereine in der Schweiz «in organisirter Verbindung mit ausländischen Vereinen auf eine rechtswidrige und gefährliche Weise mit politischen Umtrieben sich befaßt» hatten. Er beschloss, die Mitglieder von sechzehn Vereinen auszuweisen und die übrigen fünf Vereine unter polizeiliche Aufsicht zu stellen.²⁰³

199 Vgl. Kreisschreiben des Bundesrathes an alle eidgenössischen Stände (24. Juli 1849), in: BB1 1849 II, S. 300–302; Schneider, Bundesstaat, S. 247–250.

200 Escher, Rede NR (1. August 1849), S. 340–341. Vgl. Escher, Rede NR (1. August 1849).

201 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 247–251.

202 Escher, Rede NR (8. August 1849), S. 389. Vgl. NZZ, 3. August 1849.

203 Flüchtlingswesen dt. Arbeitervereine, S. 243. Vgl. Flüchtlingswesen dt. Arbeitervereine, S. 189–193, 242–244. – Der Zeitpunkt dieser Intervention war keineswegs zufällig. Zwar war die aussenpolitische Situation der Schweiz seit 1848 angespannt und wiederholt drohte eine militärische Intervention seitens Preussens oder Österreichs. Jedoch wurde diese Bedrohungslage Ende 1849 akzentuiert: Gerüchten zufolge stand eine Einigung zwischen den beiden rivalisierenden Grossmächten kurz bevor. Verdeutlicht wurde die Bedrohungslage kurze Zeit später,

Diplomatische Bemühungen Mit dem Ziel, revolutionäre Umtriebe zu unterbinden und gleichzeitig humanitäre Rücksichten zu wahren, versuchte die Eidgenossenschaft, die wegzuweisenden Führer der Aufständischen in sichere Drittländer weiterzuvermitteln. Für die Schweiz als Binnenland stellte sich dabei die Frage, wie diese Personen dorthin gelangen konnten. Zu diesem Zweck führte die Schweiz mit den umliegenden Staaten Verhandlungen über die Durchreise und diesbezügliche Garantien. Aufgrund der Herkunft und der politischen Couleur der Flüchtlinge kam dafür nur Frankreich in Betracht, das damals (1848–1852) eine Republik war. Dieses gestattete die Durchreise der ausgewiesenen Flüchtlinge am 23. Juli 1849.²⁰⁴

Im Frühjahr 1851 konnte mit Frankreich wiederum eine Übereinkunft erzielt werden: Die französische Regierung erklärte sich bereit, nichtfranzösischen Flüchtlingen die Durch- und Weiterreise über Frankreich nach England oder Amerika zu ermöglichen und die Kosten dafür zu übernehmen. Der Bundesrat forderte die Kantone in mehreren Kreisschreiben auf, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Dahinter standen folgende Beweggründe: Einerseits wollte der Bundesrat die Zahl der Flüchtlinge schnellstmöglich stark reduzieren, um die Verantwortung für das Flüchtlingswesen wieder den Kantonen übertragen zu können. Andererseits waren die finanziellen Mittel aufgebraucht, mit welchen seit Februar 1850 die Ausreise der Flüchtlinge unterstützt wurde. Dieses Abkommen mit Frankreich lief im September 1851 aus, konnte jedoch im April 1852 erneuert werden, wobei die Kosten für die Reise der Flüchtlinge durch Frankreich hindurch neu von der Schweiz getragen wurden.²⁰⁵

Des Weiteren war der Bundesrat um eine schnelle Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Herkunftsländer bemüht und versuchte bei den deutschen Staaten eine Amnestie zu erreichen.²⁰⁶ Am 1. November 1849 forderte der Bundesrat die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimatstaaten, da für einfache Freischärler, Soldaten und Unteroffiziere keine Gefahr mehr bestünde. In den Augen des Bundesrates waren eine mögliche Verurteilung zu einigen Wochen Gefängnis, Geldstrafen oder der Entzug des Bürgerrechts keine ausreichenden Gründe, um in der Schweiz Asyl in Anspruch zu nehmen. Dass diese Lagebeurteilung des Bundesrates in gewissen Fällen zu kurz griff, zeigt die Tatsache, dass bei den Prozessen gegen Revolutionsteilnehmer die Urteile gegen Offiziere oftmals weniger hart ausfielen als jene gegen Unteroffiziere und Mannschaften. Geldstrafen und Schadenersatzforderungen können nicht in jedem Fall als «Bagatellverurteilungen» angesehen werden, weil sie äusserst hoch angesetzt wurden und den finanziellen Ruin des Verurteilten zur Folge haben konnten.²⁰⁷

Verteilung der Lasten Als der Bund ins Asylwesen eingriff und eine einheitliche Behandlung der Flüchtlinge verlangte, begann er auch, eine koordinierende Rolle im Flüchtlingswesen einzunehmen. Wiederum wurde ein eidgenössischer Kommissär an die Nordgrenze entsandt. Dieser

als sich die Mächte im Februar 1850 auf Anregung Preussens in Paris trafen, um über die Flüchtlingsfrage zu beraten. Gleichzeitig wurden im französischen Jura und im Vorarlberg Truppenbewegungen beobachtet. Vgl. Schreiben Ludwig Eduard Steiger an Jonas Furrer, 30. November 1849, in: DDS I, S. 130–133; HBLS III, S. 221.

204 Vgl. Gross/Förster, Politische Emigration, S. 131.

205 Vgl. Brief Jonas Furrer an Alfred Escher, 25. Februar 1851 (BAR J I.67-8); Reiter, Politisches Asyl, S. 224–225.

206 Zur diesbezüglichen Bedeutung des Ausweisungsbeschlusses vom 16. Juli 1849 siehe S. 94.

207 Vgl. Reiter, Politisches Asyl, S. 220.

sollte die Grenzübertritte überwachen und die Einhaltung der Neutralitätsgrundsätze sicherstellen, darüber hinaus nahm er eine vorläufige Verteilung der ankommenden Flüchtlinge auf die Kantone vor. Die Kantone ihrerseits wurden dazu angehalten, dem Bund über die internierten Flüchtlinge in Form von Listen Bericht zu erstatten.²⁰⁸ Das Parlament beschloss im August 1849 eine Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterbringung und Verpflegung, wo nötig auch für Bekleidung und ärztliche Behandlung dieser Flüchtlinge. Die Kantone erhielten so einen Zuschuss in der Höhe von 35 Rappen pro Person und Tag. Für von den Kantonalbehörden für öffentliche Arbeiten oder bei Privaten eingesetzte Flüchtlinge wurden dagegen keine Zahlungen geleistet. Zudem sollte der Bundesrat auf eine möglichst gleichmässige Verteilung der Flüchtlinge hinwirken und basierend auf den Flüchtlingslisten periodisch eine Umverteilung vornehmen.²⁰⁹ Mit der Umverteilung der Flüchtlinge und den Zuschüssen aus der Bundeskasse wurden die Lasten im Flüchtlingswesen zumindest teilweise verteilt. Dabei wurden die Unterstützungszahlungen an die Kantone bewusst niedrig gehalten, um keine falschen Anreize zu schaffen.²¹⁰

Rückgabe der Verantwortung an die Kantone Die Anstrengungen, die der Bundesrat sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene unternommen hatte, um eine Weiterreise oder Heimkehr der Flüchtlinge fördern, zeigten allmählich Wirkung. Infolge dieser Massnahmen sank die Zahl der unter Bundeskontrolle stehenden Flüchtlinge. Während es Anfang September 1849 noch über 8350 Personen waren, zählte man im Januar 1850 rund 2000 und im August desselben Jahres nur noch 883 Flüchtlinge. Auch danach ging die Zahl kontinuierlich zurück. Im Frühjahr 1851 gab der Bund die Kontrolle über die Flüchtlinge wieder an die Kantone zurück. Die finanzielle Beteiligung an den Kosten im Flüchtlingswesen war bereits im August 1850 eingestellt worden.²¹¹

Französische Flüchtlinge: Neue Strukturen durchsetzen

Das Verhältnis der Schweiz zu Frankreich in Flüchtlingsfragen war vielschichtig und vielen Veränderungen unterworfen. Während Frankreich auf der einen Seite im Konflikt um deutsche Flüchtlinge wiederholt Lösungen ermöglichte und einen Schulterschluss der Grossmächte gegen die junge Republik verhinderte, forderte Frankreich auf der anderen Seite ein hartes Durchgreifen gegen französische Oppositionelle, welche sich in der Genferseeregion aufhielten. Letzteres führte zu Konflikten zwischen dem Kanton Genf und dem Bund. Dieses Beispiel illustriert einerseits die Probleme einer jungen, wenig erfahrenen Bundesregierung, die über fast kein diplomatisches Personal verfügte, andererseits aber auch das mangelnde Verständnis des Auslands für die neuen schweizerischen Strukturen. So korrespondierte Frankreich wiederholt direkt mit der Genfer Regierung, wodurch das seit November 1848 existierende Monopol des Bundes in aussenpolitischen

208 Vgl. Flüchtlingswesen Kreisschreiben BR (12. Juli 1849).

209 Vgl. Beschluß der schweizerischen Bundesversammlung vom 8. August 1849, betreffend Unterstützung und Vertheilung der neulich in die Schweiz übergetretenen deutschen Flüchtlinge, in: BB1 1849 II, S. 409–410.

210 Vgl. Reiter, Politisches Asyl, S. 220.

211 Vgl. Beschluß des Bundesrathes, betreffend die Flüchtlinge [12. August 1850], in: BB1 1850 II, S. 438; Reiter, Politisches Asyl, S. 226, 233.

Fragen unterlaufen wurde. Gleichzeitig kritisierte Frankreich aber, dass der Bund «kantonale Verzögerungstaktiken» zulasse, und negierte folglich die weiter bestehende kantonale Souveränität, beispielsweise in bezug auf Pressevergehen.²¹²

Im Dezember 1848 wurde Charles Louis Napoléon Bonaparte zum Präsidenten der zweiten Französischen Republik gewählt.²¹³ Louis Napoléon, der mit der Schweiz auf vielfältige Weise verbunden war, präsentierte sich gerne als Friedensstifter und fühlte sich berufen, die Ruhe in Europa wiederherzustellen. Sich in der Schweiz aufhaltende Revolutionsflüchtlinge, die ihre Aktivitäten zwar nicht gegen Frankreich, wohl aber gegen die Staaten des Deutschen Bundes richteten, waren ihm deshalb ein Dorn im Auge. Als sich im Sommer 1849 im Zuge des dritten badischen Aufstandes rund 10'000 Flüchtlinge in der Schweiz aufhielten, forderte der französische Gesandte in ebendiesem Sinne die Entfernung ihrer Führer.²¹⁴ Gleichzeitig bot Frankreich, wie oben ausgeführt, Hand zu Lösungen: So waren es Durchreise-Abkommen mit Frankreich, welche eine Aus- und Weiterreise unerwünschter Flüchtlinge ermöglichten.

Doch waren es nicht nur deutsche, sondern auch französische und italienische Flüchtlinge, welche die französisch-schweizerischen Beziehungen belasteten. In Rom hatten italienische Nationalisten – darunter Giuseppe Garibaldi²¹⁵ – im Februar 1849 die Republik ausgerufen. Louis Napoléon entschloss sich zu intervenieren.²¹⁶ Französische Truppen belagerten Rom und nahmen die Stadt schliesslich ein. In Frankreich wurde die Intervention in der römischen «Schwesterrepublik» von radikaler Seite scharf kritisiert. Man argumentierte, dass dies gegen die französische Verfassung verstosse.²¹⁷ Nach der blutigen Niederschlagung ihrer Proteste flohen französische Radikale ins damals piemontesische Savoyen und in die benachbarten Schweizer Kantone. Nur ein halbes Jahr nach der Wahl Louis Napoléons zum Präsidenten begann damit in Frankreich die Verfolgung der republikanisch-demokratischen Partei (der republikanischen Linken).²¹⁸

Frankreich forderte von der Schweiz die Ausweisung der französischen Flüchtlinge oder zumindest eine strengere Überwachung derselben. Ein erstes französisches Gesuch beantwortete der Bundesrat in ablehnendem Sinne, weil Genf jegliche Agitation seitens der Flüchtlinge vehement bestritt. Der Kopf der Genfer Regierung – James Fazy – verfolgte eine unnachgiebige Oppositionspolitik gegenüber allen Bestrebungen des Bundes, die Freiheiten seiner französischen Gesinnungsge-

212 Vgl. Bessler, France, S. 79–83.

213 Charles Louis Napoléon Bonaparte lebte zusammen mit seiner Mutter fast 20 Jahre in der Schweiz im Exil und erhielt 1832 das Ehrenbürgerrecht von Salenstein im Kanton Thurgau. Unter Guillaume-Henri Dufour besuchte er die eidgenössische Genie- und Artillerieschule in Thun. Infolge eines Putschversuchs gegen König Louis-Philippe verbannte ihn Frankreich im Jahr 1836 in die USA. Dass er 1837 ans Sterbebett seiner Mutter zurückkehrte und sich längere Zeit in der Schweiz aufhielt, führte zu einer ersten diplomatischen Krise: Frankreich forderte seine Ausweisung, doch die Schweiz weigerte sich, gegen einen Bürger vorzugehen, was Frankreich dazu veranlasste, Truppen an die Schweizer Grenze zu schicken. Die Krise entschärfte sich erst durch Louis Napoléons freiwillige Abreise nach London. Nach dem Sturz von König Louis-Philippe kehrte Louis Napoléon nach Frankreich zurück und kandidierte für das Präsidentenamt. Vgl. HLS online, Napoleon III.

214 Vgl. HBLS III, S. 221.

215 Zu Garibaldi siehe Passagen zur Tessiner Flüchtlingsangelegenheit S. 86–91, insbesondere S. 87 (Anm. 158).

216 Vgl. Scirocco, Risorgimento, S. 312.

217 Die Bestimmung, auf welche sich diese Argumentation stützte, lautete: «Elle [la République française; Anm. d. Verf.] [...] n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.» Constitution de 1848, II^e République, Préambule, V.

218 Vgl. Scirocco, Risorgimento, S. 306–313; Frei, Flüchtlingspolitik, S. 193–195.

sen einzuschränken.²¹⁹ Als der französische Gesandte wiederholt in Bern vorstellig wurde und erneut Massnahmen zur Überwachung der Flüchtlinge verlangte, beschloss der Bundesrat am 10. September 1849 auf Antrag von Bundespräsident Jonas Furrer die Internierung der französischen Flüchtlinge im Kanton Genf. Furrer begründete diesen Schritt mit den geographischen und gesellschaftlichen Besonderheiten der Stadt, der Existenz von sozialistischen Klubs, dem «steten Aufenthalt von Koryphäen der Revolution» sowie der «Tendenz der Regierung [...], diesen Leuten allen möglichen Vorschub zu leisten und dadurch sowie überhaupt antineutral zu wirken und die Schweiz in den Strom der europäischen Bewegung hineinzureissen». Auch zweifelte Furrer an der Glaubwürdigkeit des Berichts der Genfer Regierung und bemängelte, dass diese «vom Missbrauch des Asyls einen eigenthümlichen Begriff» habe.²²⁰ Beim Bundesrat trafen weiterhin Klagen über die Anwesenheit französischer Flüchtlinge ein, die in Genf politisch agitierten. Vor diesem Hintergrund entsandte er über den Jahreswechsel 1850/51 Nationalrat Georg Joseph Sidler (ZH) als eidgenössischen Kommissär nach Genf, damit dieser über die Umsetzung der Beschlüsse vom September 1849 und März 1850 wache. Sidler versuchte zwischen Bundesrat Jonas Furrer und Staatsrat James Fazy zu vermitteln. Die beiden Politiker misstrauten sich zutiefst: Furrer war überzeugt, dass Fazy und seine Polizeiorgane die Flüchtlinge deckten und damit die Neutralität der Schweiz untergruben. Während Fazy bestrebt war, die Souveränität des Kantons zu wahren, forderte Furrer in der Flüchtlingsfrage Unterordnung unter die Interessen der Eidgenossenschaft.²²¹

«Asylrecht» als Recht eines souveränen Staates Weil es immer wieder zu kleineren und grösseren Zwischenfällen gekommen war, beschloss der Bundesrat am 15. Februar 1851, die Internierung der französischen und italienischen Flüchtlinge auszuweiten, indem diesen der Aufenthalt nicht nur im Kanton Genf, sondern auch in den Kantonen Neuenburg, Waadt, Wallis, Freiburg sowie im Berner Jura untersagt wurde. Er begründete diesen Schritt damit,

«daß die von Genf internirten französischen und italienischen Flüchtlinge immer wieder dorthin zurückkehren und sich temporär dort aufhalten, was seine Richtigkeit zu haben scheint, indem die von Genf wirklich oder angeblich internirten Flüchtlinge in keinem andern Kantone zum Vorschein kommen, oder sogleich wieder verschwinden, ohne Reiseschriften ins Ausland zu haben».

Es habe sich gezeigt, dass die bisherige Internierung «illusorisch» und von den Flüchtlingen «beliebig umgangen» worden sei.²²² Gegen diesen Beschluss protestierte eine Gruppe von Flüchtlingen in der «Tribune Suisse». In dem am 18. März 1851 erschienenen Artikel kritisierten sie die Ungleichbehandlung der verschiedenen Flüchtlingsgruppen, die sich daraus ergebe, dass italienische und deutsche Flüchtlinge unter kantonale, französische Flüchtlinge aber unter eidgenössische Jurisdiktion gestellt würden. Sie folgerten:

219 Vgl. Propositions du Chef du Département politique, J. Furrer, au Conseil fédéral [10. September 1849], in: DDS I, S. 108; Frei, Flüchtlingspolitik, S. 197–198.

220 Propositions du Chef du Département politique, J. Furrer, au Conseil fédéral [10. September 1849], in: DDS I, S. 108–109. Vgl. Prot. BR, 10. September 1849.

221 Vgl. Le Conseil fédéral au Conseil d'Etat du Canton de Genève [26./27. Dezember 1850], in: DDS I, S. 200–201; Dejung/Stähli/Ganz, Furrer, S. 430; Frei, Flüchtlingspolitik, S. 219–220.

222 Prot. BR, 15. Februar 1851.

«Wir alle sind, so gut wie unsere italienischen und deutschen Brüder, auf gleiche Weise Flüchtlinge; dem Prinzip der Völkersolidarität ergeben, haben wir alle die nämliche Sache verfochten: es gebührt uns daher ein gleiches Loos.»²²³

Ausserdem reklamierten sie ein Recht auf Asyl:

«Das Asylrecht entspringt nicht bloß aus der Neutralität oder der Unabhängigkeit der Völker; dadurch wäre es weiter nichts als eine Frage der Gastfreundschaft: das Asylrecht ist vielmehr ein republikanisches Recht. In einer Republik hat jeder Republikaner ein Anrecht darauf.»²²⁴

Ein solches Recht auf Asyl bestritt der Bundesrat und liess die Initianten – 16 Franzosen und einen Italiener – im März 1851 ausweisen, weil sie durch ihre «öffentliche Demonstration der Autorität des Bundesrathes Trotz boten, indem sie ihm das Recht der Internirung bestritten und seine Verfügung als Rechtsverletzung qualifizirten».²²⁵

Nachdem im Juli 1851 in Frankreich eine Verfassungsänderung, die dem Präsidenten eine Wiederwahl erlaubt hätte, abgelehnt worden war, sicherte sich Louis Napoléon am 2. Dezember 1851 mit einem Staatsstreich die Macht. Die darauf folgenden Strassenkämpfe wurden blutig niedergeschlagen und Gegner des autoritären Regimes Louis Napoléons verfolgt: Tausende wurden verhaftet, verbannt, ausgewiesen, nach Algerien verschifft oder schlicht unter Hausarrest gestellt. Infolgedessen kam es zu einer neuen Flüchtlingswelle. Doch waren es nicht diese Neuankömmlinge, sondern vor allem «alteingesessene» Flüchtlinge, welche die Schweiz in Bedrängnis brachten, indem sie den Staatsstreich scharf verurteilten und zum bewaffneten Aufstand aufriefen.²²⁶ Obwohl der Appell nicht veröffentlicht wurde, entschied der Bundesrat Ende Dezember 1851, die Verfasser auszuweisen. Fünf der sieben betroffenen Flüchtlinge hätten die Schweiz bereits aufgrund des früheren Ausweisungsbefehls vom März 1851 verlassen müssen.²²⁷ In seinem Bericht vom 13. Februar 1852 an den schweizerischen Geschäftsträger in Paris, Joseph-Hyacinthe Barman, strich der Bundesrat sein eigenes promptes Einschreiten hervor:

«Obwol es augenscheinlich ist, daß dieser Schritt nicht auf einem prämeditirten Komplott, sondern auf dem plötzlichen Eindrucke der großen Tagesereignisse beruhte, und obwol jener Aufruf nicht publizirt wurde, mithin ein bloßes Projekt blieb, so haben wir gleichwol, sobald derselbe zu unserer Kenntniß kam, die Ausweisung der Unterzeichner beschlossen, ehe irgend ein solches Begehren von Seite Frankreichs gestellt wurde.»²²⁸

223 [Protestation der Flüchtlinge], zit. Flüchtlingswesen Beschluss BR (24. März 1851), S. 328. Vgl. Flüchtlingswesen Beschluss BR (24. März 1851).

224 [Protestation der Flüchtlinge], zit. Flüchtlingswesen Beschluss BR (24. März 1851), S. 328.

225 Flüchtlingswesen Beschluss BR (24. März 1851), S. 328–329.

226 Im Aufruf war zu lesen: «Tu as compris les desseins criminels qu'un traître veut cacher sous les noms de République, de Souveraineté et de suffrage. [...] Accomplis donc enfin la grande Révolution qui réalisera pour tous les peuples la Liberté, l'Egalité, la Fraternité. [...] Aux armes! Vive la République démocratique et sociale!» Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes [26. Dezember 1851], in: BBl 1852 II, S. 23–24.

227 Vgl. Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes [26. Dezember 1851], in: BBl 1852 II, S. 23–24; Frei, Flüchtlingspolitik, S. 229–231.

228 Bericht des schweizerischen Bundesrathes an Herrn Oberst Barman, schweiz. Geschäftsträger in Paris, die Flüchtlingsangelegenheit betreffend (vom 13. Februar 1852), in: BBl 1852 I, S. 151.

Immer wieder nahm Frankreich Anstoss an der publizistischen Tätigkeit französischer Emigranten und Flüchtlinge. Beispielhaft hierfür ist die Krise vom Frühjahr 1852, die durch eine Artikelserie in der «Tribune Suisse» ausgelöst wurde, in welcher der Franzose Joseph Léopold Michel den Staatsstreich Louis Napoléons kritisierte. Bereits Ende Dezember 1851 hatte Frankreich dessen Auslieferung verlangt. In seiner vorläufigen Antwort an die französische Gesandtschaft verwies der Bundesrat auf die in Artikel 45 der Bundesverfassung verankerte Pressefreiheit und stellte klar, dass im Falle eines Missbrauchs derselben die kantonalen Gesetzesbestimmungen als Basis für ein wirksames Einschreiten sehr wohl ausreichen würden. Nachdem der Kanton Bern, wo Michel sich aufhielt, dem Franzosen seine Legitimationsschriften entzogen und ihn aus seinem Gebiet weggewiesen hatte sowie nach Begutachtung der fraglichen Artikel beschloss der Bundesrat am 30. Januar 1852 die Ausweisung Michels, weil dieser «laut stattgehabter Untersuchung sich in erheblichem Maße bei einem Blatt beteiligt hat, welches die öffentlichen Zustände und die Regierung eines befreundeten Nachbarstaates auf die beschimpfendste und leidenschaftlichste Weise verfolgt». Ein solcher Missbrauch der schweizerischen Presse könne umso weniger geduldet werden, «da derselbe keinerlei Legitimationsschriften besitzt und auf das Asyl in der Schweiz angewiesen ist».²²⁹ Auch infolge personeller Wechsel in der französischen Aussenpolitik verschärfte sich der Ton der gewechselten Noten zunehmend.²³⁰ Mit der französischen Note vom 24. Januar 1852 erreichten die französisch-schweizerischen Beziehungen ihren Tiefpunkt. Die Note verlangte, dass Flüchtlinge allein aufgrund einer Anzeige durch den französischen Gesandten ausgewiesen würden:

«Elle [la demande; Anm. d. Verf.] consiste à obtenir l'engagement formel que toutes les expulsions, que je me trouverai dans le cas de provoquer, me seront accordées [...] et que les ordres du pouvoir central seront exécutés dans un délai convenu à l'avance, sans pouvoir, comme il me serait facile d'en citer des exemples, être ni atténués ni éludés sous aucun prétexte par les Autorités Cantonales. La Légation de France est seule en position de connaître quels sont, parmi ces individus, ceux dont les antécédents et les relations rendent la prolongation de leur séjour impossible dans toute l'étendue de la Confédération [...]»²³¹

Dieses Beispiel zeigt wie bereits der oben erwähnte Fall von Piemont, wie schnell sich die politische Meinung in den Nachbarländern veränderte: Bemerkenswerterweise ist der Inhalt der französischen Note nämlich fast identisch mit einer Forderung, welche die Grossmächte rund zwei Jahre zuvor gestellt hatten und die Frankreich seinerzeit verurteilte. Einer diesbezüglichen Weisung an den französischen Aussenminister Jean-Ernest Ducos de La Hitte ist zu entnehmen: «Voilà ce qu'on appelle par euphémisme une définition du droit d'asile, ce qu'on appellerait,

²²⁹ Prot. BR, 30. Januar 1851. Vgl. Prot. BR, 12. Januar 1851.

²³⁰ Der im Oktober 1851 zum französischen Minister des Auswärtigen ernannte Louis-Félix-Etienne de Turgot stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft reserviert gegenüber. Für den seit Januar 1852 amtierenden französischen Gesandten in Bern, Jean-Raymond-Sigismond-Alfred Salignac-Fénelon, waren die neue Bundesverfassung und die «radikale Vergangenheit» einiger politischer Repräsentanten ein rotes Tuch. Überhaupt hätte er es gerne gesehen, wenn in der Schweiz die Verhältnisse der Mediation (1803–1813) wiederhergestellt worden wären. Gleich nach seiner Ernennung widmete er sich intensiv der Flüchtlingsfrage. Vgl. Frei, Flüchtlingspolitik, S. 234–235; Bessler, France, S. 141.

²³¹ Note [Abschrift] Jean-Raymond-Sigismond-Alfred Salignac-Fénelon an Jonas Furrer, 24. Januar 1852 (in Eschers nachgelassenen Papieren vorhanden: BAR J I.67-8). Eine Übersetzung der Note wurde in den Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung aufgenommen. Vgl. Bundesrat Bericht Geschäftsführung 1852, S. 13–16.

si l'on voulait être franc, l'anéantissement de ce droit.»²³² Mit derselben Begründung wies der Bundesrat in seinem Schreiben vom 9. Februar 1852 die französischen Forderungen denn auch entschieden zurück:

«Wenn der schweizerische Bundesrath dieses Begehren nicht ablehnen würde, so würde er auf's schwerste die Bundesverfassung verletzen, so wie auch die heiligsten Pflichten gegen das Land, welches ihm die oberste leitende und vollziehende Gewalt übertragen hat, denn er muß in jenem Begehren einen tiefen Eingriff in die Unabhängigkeit, Würde und Freiheit des Landes erblicken, weil er das jedem selbstständigen Staate zustehende Recht aufgeben soll, nach seinem Ermessen und seiner Verantwortlichkeit Fremden den Aufenthalt zu gestatten oder zu verweigern [...]»²³³

Angesichts der gespannten schweizerisch-französischen Beziehungen wurden im Februar 1852 erneut eidgenössische Kommissäre in die westlichen Kantone entsandt. Mit der Aufgabe betraut wurden die Nationalräte Johann Konrad Kern (TG) – ein Vertrauter Louis Napoléons – und Johann Jakob Trog (SO). Ausserdem sollte Guillaume-Henri Dufour privat mit dem Prinzen korrespondieren.²³⁴ Fazy hielt vorerst an seiner Protektion der Flüchtlinge fest. Erst nach zähen Verhandlungen – Kern hatte u. a. mit eidgenössischen Truppen gedroht – akzeptierte er die Forderungen der Kommissäre und stimmte im März 1852 einer Einsichtnahme der Kommissäre in die Papiere der Flüchtlinge bei der Polizei zu.²³⁵ In der Folge liess sich ein gewisses Nachgeben von Seiten Frankreichs beobachten.²³⁶ Zu einer Entspannung des Verhältnisses zu Frankreich und der aussenpolitischen Lage der Schweiz im Allgemeinen führte schliesslich die Unterzeichnung des Londoner Protokolls im Mai 1852.²³⁷

Rekapitulation

Die bundesstaatlichen Strukturen erlaubten ein einheitliches Auftreten gegenüber dem Ausland. Im Hinblick darauf mussten die Leitlinien der schweizerischen Aussenpolitik definiert und konkre-

232 Réfugiés politiques en Suisse [Note an den französischen Aussenminister La Hitte vom Februar 1850], zit. Bessler, France, S. 256. Vgl. Frei, Flüchtlingspolitik, S. 235–241.

233 Note [Abschrift] BR an Jean-Raymond-Sigismond-Alfred Salignac-Fénelon, 9. Februar 1852 (in Eschers nachgelassenen Papieren vorhanden: BAR J I.67-1.02, Az. 13). – Die Note wurde in den Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung aufgenommen. Vgl. Bundesrat Bericht Geschäftsführung 1852, S. 16–22. – Nach Ansicht von Bundesrat Jonas Furrer wäre die Schweiz nicht mehr als eine Präfektur Frankreichs, wenn sie diesen Forderungen nachgeben würde. Vgl. Brief Jonas Furrer an Alfred Escher, 25. Januar 1852 (BAR J I.67-8) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 213–215).

234 Vgl. Schoop, Kern I, S. 122–124.

235 Vgl. Frei, Flüchtlingspolitik, S. 246–247.

236 Louis Napoléon gab gegenüber dem schweizerischen Geschäftsträger Barman vor, die von der Schweiz als Einmischung in innere Angelegenheiten verurteilte Note vom 24. Januar 1852 nicht zu kennen, und versprach, mit seinem Aussenminister Turgot über die in gehässigem Ton gehaltenen Demarchen und die anmassenden Forderungen zu sprechen. Die Note des französischen Gesandten Salignac-Fénelon vom 6. März 1852 war jedoch nur unwesentlich gemässigt. Er schrieb, dass es die Würde und Unabhängigkeit der Schweiz geboten hätten, sich von der Revolutionspartei loszusagen, und fügte drohend hinzu: «Europa hat nicht vergessen, wie zur Zeit, wo es alle Kräfte aufbieten mußte, um sich vor einem ihm drohenden Ruine zu bewahren, die mit Mühe überwundenen und vertriebenen Feinde in einigen Kantonen der Schweiz [...] mit solchen Beweisen von Theilnahme und Sympathie aufgenommen wurden, daß sich dadurch die Regierungen tief verletzt fühlten.» Und er monierte: «Die Neutralität der Schweiz, welche man als eine köstliche Friedensgarantie betrachtete, hat seit einigen Jahren einen aggressiven Charakter gegen die angränzenden Staaten anzunehmen geschienen.» Note der französischen Gesandtschaft an den schweizerischen Bundesrath (6. März 1852, Übersetzung), in: Bundesrat Bericht Geschäftsführung 1852, S. 23.

237 Vgl. Bessler, France, S. 313, 318–322; HBLS V, S. 261.

tisiert werden, was u. a. in den parlamentarischen Debatten zur Tessiner Flüchtlingsangelegenheit und den Verhandlungen über die vom Bundesrat im Rahmen des dritten badischen Aufstands getroffenen Massnahmen geschah. Hier zeigte sich die Funktion der Bundesversammlung als Plattform zur Diskussion von Problemen und zur Austragung von innerstaatlichen Konflikten. Die Unruhen in den Nachbarländern führten im radikal-liberalen Lager zu heftigen Richtungskämpfen. Schliesslich setzten sich diejenigen Kräfte durch, die sich einer strikten Neutralitätspolitik verpflichteten, weil sie in der Neutralität den besten Weg zur Sicherung des Erreichten und zur Konsolidierung des Bundesstaates erblickten.²³⁸ Eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung einer gemeinsamen Politik spielten eidgenössische Kommissäre. In problematischen Situationen waren sie als Vertreter des Bundes vor Ort. Sie beschafften dem Bundesrat die benötigten Informationen aus erster Hand, sorgten für eine angemessene und einheitliche Umsetzung der gefassten Beschlüsse oder dienten zuweilen als Druckmittel gegenüber den Kantonen.

Die Schweiz nahm für sich das Recht in Anspruch, den politisch Schiffbrüchigen und Verfolgten anderer Länder Asyl zu gewähren. Im Gegenzug wurde von den Flüchtlingen verlangt, dass sie die neutrale Stellung der Schweiz nicht in Frage stellten oder gefährdeten; sie sollten auf politische Agitation und auf eine Fortführung des Kampfes verzichten, solange sie sich hierzulande aufhielten. Asyl wurde als Recht eines souveränen Staates, politisch verfolgten Schutz zu bieten, ausgelegt und nicht etwa als individuelles Recht anerkannt.²³⁹

Im Rahmen der Flüchtlingskonflikte galt es, gegenüber dem Ausland die Souveränität und Eigenständigkeit des jungen Bundesstaats einzufordern und zu verteidigen. Im Spannungsfeld von Neutralität und Asyl suchte man nach Wegen, die Gefahr einer Intervention zu bannen, ohne dadurch das Recht des Staates, Asyl zu gewähren, preiszugeben. Der Bundesrat ging dabei pragmatisch vor: Flüchtlinge wurden nicht ausgeliefert; stattdessen versuchte er, sichere Drittstaaten zu finden, die sie aufnahmen, und handelte mit umliegenden Staaten Garantien für die Durchreise aus. Der Bundesrat bemühte sich, Einmischungen zurückzuweisen und seine Handlungsfähigkeit zu beweisen. Gegenüber dem Ausland versuchte er, sich als verlässlicher Ansprechpartner zu positionieren und den ihm anhaftende Ruf einer revolutionären Vergangenheit zu überwinden.²⁴⁰

Im nationalen Kontext ist vor allem die koordinierende Rolle des Bundes (Festlegung von Grundsätzen zur Behandlung von Flüchtlingen, Überwachen der Umsetzung beschlossener Massnahmen, Zuweisen von Flüchtlingskontingenten und Verteilung der Lasten) hervorzuheben. Die Flüchtlingsproblematik, die für den jungen Bundesstaat eine Zerreissprobe und einen ersten Härte-test darstellte, hatte zugleich auch positive Aspekte: Die Bedrohungslage machte die Vorzüge einer handlungsfähigen Landesregierung sichtbar und zeigte die Notwendigkeit auf, die Ausgestaltung des neuen Bundesstaates voranzutreiben und keine Zeit mit nachrangigen Details zu vergeuden. Indem auch die Verlierer des Sonderbundskrieges ihren Beitrag zur Grenzverteidigung und zur Internierung der Flüchtlinge leisteten, demonstrierten sie, dass sie – obwohl mit

238 Vgl. Lehmann, Spiegelung, S. 188–189. – Statt die europäische Revolution mit Waffen zu unterstützen – wie es die Radikalen forderten –, wollten liberale Kreise als Vorbild und Beispiel wirken. Oder wie es Alfred Escher ausdrückte: als «Hochaltar der Freiheit in Europa» leuchten. Rede des Herrn Dr. Alfred Escher, Präsidenten des Nationalrathes, gehalten bei Eröffnung desselben, am 5. April 1850, in: BB1 1850 I, S. 250.

239 Diese Ansicht teilte man in diplomatischen Kreisen Englands und Amerikas. Vgl. Reiter, Politisches Asyl, S. 237.

240 Vgl. Gross/Förster, Politische Emigration, S. 131.

dem neuen Bundesstaat bei weitem noch nicht ausgesöhnt – gewillt waren, für die neue Schweiz einzustehen.²⁴¹

Die im vorliegenden Kapitel beleuchteten Infrastrukturen im Bereich «Systeme der staatlichen Ordnung» bildeten gewissermassen das Rückgrat der neuen staatlichen Ordnung. Darum herum wurden die Infrastrukturen weiterer Bereiche aufgebaut, wobei diese in enger Verbindung standen.

3.2 Systeme der wirtschaftlichen Grundausrüstung

In enger Verbindung mit der Bundesrevision standen die Pläne eines gesamtschweizerischen Wirtschaftsraums. In den Jahren nach 1848 wurde auf Basis der neuen Verfassung dieser einheitliche Wirtschaftsraum schrittweise verwirklicht. Die Gesetze und Bestimmungen, die diesen Raum strukturieren und gestalten, den Zugang dazu regeln und die darin geltenden Rechte und Pflichten festlegen, sind ihrerseits als Infrastrukturen zu bezeichnen. Von Max Lehmann werden sie unter dem Titel «Systeme der wirtschaftlichen Grundausrüstung» subsummiert. Beispiele aus der Zeit des jungen Bundesstaates sind die Organisation des Zollwesens oder die Münzrevision. Dazu würden auch eine Zentralbank oder der Patentschutz zählen. Beide wurden hierzulande allerdings erst später verwirklicht. Als nicht diskutierte bzw. vertagte Infrastrukturfragen kommen sie hier ebenfalls kurz zur Sprache.

Um die Integration der kantonalen Wirtschaftsgebiete in einen gesamtschweizerischen Wirtschaftsraum war lange gerungen worden. Zwar hatte die Helvetische Verfassung von 1798 verschiedene wirtschaftsfördernde Neuerungen enthalten (Abschaffung der Untertanenverhältnisse, Befreiung der Landwirtschaft von den Feudallasten, Beseitigung der Zunftverfassungen, Freizügigkeit zwischen den Kantonen) und neben einer Zentralisierung des Postwesens auch die Einführung einer einheitlichen Währung vorgesehen. Jedoch konnten diese Reformen nicht Fuss fassen; mit dem Zentralstaat scheiterten auch die Pläne eines schweizerischen Wirtschaftsraums. In der anschliessenden Mediationsverfassung und im Bundesvertrag von 1815 wurden diese Neuerungen – mit Ausnahme der Abschaffung der Untertanenverhältnisse – rückgängig gemacht. Binnenwirtschaftlich war die Eidgenossenschaft wiederum so zersplittert, wie sie es politisch war. Nachdem in den 1830er Jahren verschiedene Kantone ihre Verfassungen revidiert hatten, strebten radikal-liberale Kreise eine Vereinheitlichung des Wirtschaftsraums und eine Stärkung der Zentralgewalt an, von der sie sich nicht zuletzt eine liberale Wirtschaftspolitik und bessere Rahmenbedingungen für die Wirtschaft erhofften (Überwindung der Kleinräumigkeit, Ausbau der Infrastrukturen).²⁴² Diese Forderungen fanden Eingang in die Bundesverfassung von 1848. Damit wurden die Schweizer insgesamt freier und mobiler, weil die Kantongrenzen bei der Wahl des Wohn- und Arbeitsorts an Bedeutung verloren. So garantierte beispielsweise Artikel 4 allen Schweizern

²⁴¹ Vgl. Hunziker, Nationalitätsprinzip, S. 48.

²⁴² Vgl. Bickel, Volkswirtschaft, S. 62–63; HLS online, Helvetik. – Einleitende Ausführungen und darstellende Passagen zum Zoll- und Währungswesen basieren u. a. auf dem von der Autorin verfassten Überblickskommentar «Institutionen, Strukturen, Prozesse» der Alfred Escher-Briefedition. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 21–28.

Gleichheit vor dem Gesetz, was mit der in den Artikeln 41 und 42 verbürgten Niederlassungsfreiheit für die Angehörigen christlicher Konfessionen untermauert wurde.²⁴³ Auch wurden in der Bundesverfassung die Grundlagen gelegt für den freien Verkehr im Innern des Landes. Mit der Zentralisierung des Zollwesens (Artikel 23–28) wurden die Binnenzölle aufgehoben und an die Aussengrenzen verlegt. Wie sehr diese in der Vergangenheit den Binnenverkehr gehemmt hatten, lässt sich erahnen, wenn man bedenkt, dass 1844 auf dem Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft nicht weniger als 550 Zollstationen existierten.²⁴⁴ Weiter ermöglichte Artikel 30 die Aufhebung von Transportvorrechten²⁴⁵ und schliesslich stipulierte Artikel 29 den Grundsatz der Handelsfreiheit zwischen den Kantonen.²⁴⁶ Zudem bildete die Bundesverfassung die Basis für die Beseitigung weiterer Handelsbarrieren (Vereinheitlichung von Münzwesen, von Massen und Gewichten) sowie für die Zentralisation des Postwesens und indirekt für den Ausbau von Verkehr und Kommunikation.

Davon abgesehen war der Bund sehr zurückhaltend mit seinem Engagement in wirtschaftlichen Dingen. Einerseits waren die finanziellen und personellen Möglichkeiten begrenzt, andererseits lagen verschiedene Bereiche auch weiterhin mindestens teilweise in der Kompetenz der Kantone. Statt diese ganz in den Einflussbereich des Bundes zu ziehen, beschränkte man sich auf punktuelle Eingriffe und versuchte so, Akzente zu setzen. In den 1860er Jahren wurden in der Bundesverwaltung das Eidgenössische Statistische Bureau sowie die Stelle eines Handelssekretärs geschaffen. Eine Schweizerische Handelskammer als Konsultationsbehörde für den Bundesrat, wie beispielsweise Nationalrat Alfred Escher (ZH) sie forderte, war dagegen nicht mehrheitsfähig. Einerseits sollten die Autorität von Bundesrat und Bundesversammlung nicht untergraben werden, andererseits sollten die bisherigen Verbände und kantonalen Instanzen nicht konkurriert werden. Anstelle einer ständigen Kommission sollten von Fall zu Fall Fachleute beigezogen werden.²⁴⁷

Zwar betrieb der Bund keine Wirtschaftsförderung im eigentlichen Sinne, dennoch waren diesbezügliche Fragen sowohl bei der Festsetzung der Zolltarife als auch in der Debatte zur Münzrevision Thema, wie in den folgenden Unterkapiteln ausgeführt wird. Weiter sollte mit dem Abschluss von Handelsverträgen der wirtschaftlichen Tätigkeit ein vorteilhafter Rahmen geschaffen werden. Die neuen Zentralorgane waren dafür eine wichtige Voraussetzung. Gerade beim Aushandeln von Staatsverträgen wurden auch die Schwierigkeiten einer geteilten Souveränität immer wieder deutlich. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn der Bund – wie unten dargestellt – in Materien verhandelte, die ganz oder teilweise in der Kompetenz der Kantone lagen. Eine eher untergeordnete Rolle spielte der Bund auch bei der Förderung neuer Technologien. Einen Beitrag leistete er beispielsweise mit der polytechnischen Schule im Bereich der Bildung oder mit der Koordination des Auftritts schweizerischer Unternehmen bei Industrieausstellungen im Ausland.²⁴⁸ In anderen

243 Vgl. BV 1848, Art. 4, 41–42.

244 Vgl. BV 1848, Art. 23–28; HLS online, Zölle.

245 Vgl. BV 1848, Art. 30.

246 Davon unberührt blieben das Salzregal, das bei den Kantonen weiter bestand, sowie das Pulverregal, das an den Bund überging. Vgl. BV 1848, Art. 29.

247 Vgl. Aufdermauer, Bundesbarone, S. 60–62. – Gängige liberale Betrachtungsweisen führen die positive Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft im 19. Jahrhundert u. a. auf das föderalistische System sowie den liberalen, betreffend Interventionen äusserst zurückhaltenden Zentralstaat zurück. Cédric Humair stellt diese in Frage, ohne die Rahmenbedingungen des Föderalismus zu negieren und analysiert, ob die Rolle des Bundes tatsächlich eine nachrangige war. Vgl. Humair, Développement économique, S. 6

248 Im Rahmen einer Debatte über Nachtragskredite beantragte Nationalrat Johann Rudolf Schneider (BE), den

Bereichen wie beispielsweise der Energiefrage enthielt sich der Bund fast ganz. Eine Ausnahme stellten die Ausfuhrzölle auf Holz dar, mit welchen der Export dieser kostbaren Ressource gebremst werden sollte.²⁴⁹

Auch im Bank- und Kreditwesen griff der Bund nicht ein. Die Bundesverfassung von 1848 sah vom Währungswesen abgesehen kein Engagement des Bundes im Finanzwesen vor (beispielsweise in Form einer Bundesbank oder durch die gesetzliche Regulierung von Finanzinstituten und -dienstleistungen).

Bank- und Versicherungswesen Zur Zeit der Bundesstaatsgründung war das Bankwesen stark regional geprägt, einen schweizerischen Bankenplatz gab es noch nicht. Stattdessen koexistierten mehr oder weniger unabhängig voneinander die Finanzplätze von Zürich, Genf und Basel.²⁵⁰ Bei der Bundesstaatsgründung blieb das Bankwesen den Kantonen und der Privatwirtschaft überlassen; auch erliess der Bund vorerst keine diesbezüglichen Regelungen.²⁵¹

Das Bankwesen in der Schweiz war im europäischen Vergleich eher schwach entwickelt. Ein wichtiger Grund für diese späte Entwicklung war die geringe Kreditnachfrage. Bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts hatte das in Zünften organisierte Handwerk seine Investitionen selbst finanziert, auch wurden kaum Kredite für den Einstieg in die industrielle Produktion nachgesucht. Während in umliegenden Ländern Eroberungsfeldzüge und Hofhaltung mit Schulden finanziert wurden, war die Staatsverschuldung in der alten Eidgenossenschaft sehr gering. Stattdessen hatten Söldnerwesen, Protoindustrialisierung und Handel beträchtliche Kapitalien ins Land gebracht, wobei die Kapitulations- und Pensionsgelder zu grossen Teilen an den Staat gingen. Weil die Anlagemöglichkeiten im Inland beschränkt waren, dienten die Banken bis Mitte des 19. Jahrhunderts in erster Linie der Anlage von Geldern im Ausland. Auch schweizerische Privatbankiers waren vornehmlich international tätig. Im Zahlungsverkehr spielten die Banken dagegen noch eine untergeordnete Rolle; Kaufleute hielten beträchtliche Liquiditätsreserven oder schlossen sich

Kredit für die Londoner Industrieausstellung von 21'000 Fr. auf 35'000 Fr. zu erhöhen. Sowohl der Bundesrat als auch die zuständige Nationalratskommission und Industrielle wie der Glarner Peter Jenny sprachen sich dagegen aus. Dennoch stimmte der Nationalrat der Erhöhung zu, ausschlaggebend dafür war nach Ansicht des Korrespondenten der «Neuen Zürcher Zeitung» die Forderung Johann Rudolf Raschles (SG), «daß man die Konkurrenz in London auch den kleinern Fabrikanten möglich machen müsse». Der Ständerat stimmte diesem Beschluss diskussionslos zu. NZZ, 20. Juli 1861. Vgl. NZZ, 21. Juli 1861.

249 Vgl. Humair, Energie, S. 50–54. – Weil es hierzulande kaum Vorkommen von Steinkohle gab und der Import aufgrund schwieriger Transportverhältnisse (es bestanden nur wenige schiffbare Wasserwege und ein Eisenbahnnetz musste erst noch aufgebaut werden) teuer war, spezialisierten sich zahlreiche Schweizer Industriebetriebe auf wenig energieintensive Herstellungsprozesse und Fertigungsmethoden sowie auf Produkte von geringem Gewicht und hohem Wert. Vgl. Humair, Energie, S. 50–51.

250 Vgl. Cassis Youssef, Introduction: Problèmes de l'histoire de la banque en Suisse, in: Cassis/Tanner, Banken und Kredit, S. 11. – Ihre heutige Bedeutung als Bankenplatz erlangte die Schweiz erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Youssef Cassis betont die Rolle des Staates in dieser Entwicklung. Indem der Staat das Niederlassungsrecht ausländischer Banken regelte, gesetzliche Rahmenbedingungen für das Bankgeschäft festlegte und sowohl in innen- als auch in aussenpolitischer Hinsicht für Stabilität sorgte, schuf er die Voraussetzungen für die Entwicklung eines internationalen Bankenplatzes in der Schweiz. Vgl. Cassis Youssef, Introduction: Problèmes de l'histoire de la banque en Suisse, in: Cassis/Tanner, Banken und Kredit, S. 11.

251 Das Register zum «Repertorium über die Verhandlungen der schweizerischen Eidgenossenschaft» gibt für den untersuchten Zeitraum keine Hinweise auf Debatten zu einem Engagement des Bundes im Bankwesen (weder auf die Errichtung von Staatsbanken oder einer Zentralbank, noch auf diesbezügliche Regulierungsbestrebungen). Vgl. Kern, Repertorium I, S. 329–351.

allenfalls zu Genossenschaften oder Kommanditen zusammen. So konnten Händler eine als anrüchig angesehene Verschuldung umgehen.²⁵²

In den 1830er Jahren stieg die Nachfrage nach Zahlungsmitteln und kurzfristigen Handelskrediten. Dies war eine Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs im Inland (ausgelöst durch einen ersten Abbau von Handelsschranken und den Ausbau von Infrastrukturen in den Kantonen) sowie der Neuausrichtung des Aussenhandels Richtung Asien und Amerika als Reaktion auf den Protektionismus Frankreichs und des deutschen Zollvereins. Mit der Gründung von Diskont- und Notenbanken begegnete man der steigenden Nachfrage nach Zahlungsmitteln und Geschäftskrediten. So wurden beispielsweise im Jahr 1834 die Kantonalbank von Bern und im Jahr 1837 die Bank in Zürich sowie die Bank in St. Gallen gegründet. 1844 folgte die Bank in Basel. Angesichts der Probleme der Kantonalbank von Bern wurden die drei übrigen Banken als Aktienbanken konzipiert. Das Geschäft dieser Banken kam jedoch erst allmählich, nämlich mit der Einführung des Schweizer Frankens und dem einsetzenden Eisenbahnboom, in Gang. Das Geschäft mit Banknoten blieb noch längere Zeit hinter den Erwartungen zurück: Wie in vielen Regionen Europas verbreitete sich das Papiergeld in der Schweiz nur sehr langsam.²⁵³

Der Eisenbahnbau steigerte die Kreditnachfrage deutlich. Die Investitionsvolumen überstiegen die Möglichkeiten privater Geldgeber bei weitem, weshalb der Eisenbahnbau mittels Aktien und Obligationen finanziert wurde. Die Errichtung von Aktienbanken sollte den Einfluss der ausländischen Hochfinanz einschränken und gleichzeitig Besitzern von mittleren und kleineren Vermögen den Weg zu dieser Anlageform eröffnen. Auffallend ist, dass die Mehrheit dieser Banken im Umfeld einflussreicher radikal-liberaler Politiker initiiert wurden und in enger Verbindung zu den ersten Eisenbahnunternehmungen standen, was zu einer starken Verflechtung von Partei-, Eisenbahn- und Bankenpolitik führte.²⁵⁴ Als erste Universalbank der Schweiz gründete der radikale Genfer Politiker James Fazy 1853 in Genf die Banque Générale Suisse de crédit foncier et mobilier. Nach mehreren Reorganisationen musste die Bank bereits 1869 liquidiert werden. Anders als die Genfer Banque Générale Suisse mit ihren zahlreichen europäischen Zweigniederlassungen war die 1856 von Alfred Escher zusammen mit Gleichgesinnten in Zürich gegründete Schweizerische Kreditanstalt klar fokussiert: Sie diente in erster Linie der Abschirmung der Schweizerischen Nordostbahn gegen den Einfluss der Réunion financière des Bankhauses Rothschild und sollte darüber hinaus auch mit eigenen Mitteln Gründung und Betrieb industrieller und anderer Unternehmungen fördern. Die Schweizerische Kreditanstalt war neben der Nordostbahn auch bei anderen Bahnen und verschiedenen Industrieunternehmungen stark involviert, was ihr in den 1860er Jahren hohe Verluste einbrachte. In ähnlicher Weise sollte die Deutsch-Schweizerische Kreditbank (entstanden durch den Ausbau der 1855 gegründeten Valoren Sozietät in St. Gallen) die Vereinigten Schweizerbahnen dem Einfluss der Réunion financière entziehen. Die Bank musste mehrmals saniert werden und verkam allmählich zur Lokalkbank, bevor sie 1889 in der Union-

252 Vgl. Ritzmann, Banken, S. 16–22; HLS online, Banken. – Zu Beginn des 19. Jahrhunderts erreichte die Sparkassenbewegung die Schweiz. Mit der Gründung von Sparkassen sollte auch ärmeren Schichten die Möglichkeit geboten werden, ein kleines Vermögen anzusparen und vorzusorgen. Ziel war es, die Situation der einfachen Leute zu verbessern, die Eigenverantwortung zu stärken und die öffentliche Fürsorge zu entlasten. So wurden in der Schweiz bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts weit über hundert Sparkassen gegründet. Vgl. Ritzmann, Banken, S. 23–32; HLS online, Banken.

253 Vgl. Ritzmann, Banken, S. 37–39, 42; HLS online, Banken.

254 Vgl. Ritzmann, Banken, S. 58, 70.

bank aufging. Auf dem Bankenplatz Basel schlossen sich Privatbanken zu zwei konkurrierenden Konsortien zusammen. Eine erste Gruppe um Johann Jakob Speiser engagierte sich 1844/45 bei der Gründung der Bank in Basel. Speiser war Mitbegründer und Direktionspräsident der 1853 gegründeten Schweizerischen Centralbahn. Eine zweite Gruppe versuchte 1862, mit der Gründung der Basler Handelsbank einen Gegenpol zu den Banken Zürichs und St. Gallens zu bilden. Über Alphons Koechlin-Geigy war die Bank ebenfalls eng mit der Centralbahn verbunden. Einen letzten Versuch zur Gründung einer grossen Universalbank wagte mit der Eidgenössischen Bank Mitte der 1860er Jahre der Berner Jakob Stämpfli – auch er ein Eisenbahnpolitiker.²⁵⁵

Von Beginn weg fanden sich in der schweizerischen Bankenlandschaft staatliche und halbstaatliche Institute. Aus heutiger Sicht mag es erstaunen, dass im 19. Jahrhundert, sprich in der Blütezeit des Liberalismus, solche staatlichen Unternehmen entstanden. Nach damaliger Auffassung aber sollten diese öffentlichen Kreditinstitute ohne Monopolanspruch die Konkurrenz beleben.²⁵⁶ Zwar vermochten die Finanzinstitute nicht wie erhofft, die regionale Industrialisierung zu beschleunigen und die Kreditnachfrage zu erhöhen. Auch wiesen sie im Vergleich zu anderen Banken ein eher unterdurchschnittliches Wachstum auf. Jedoch konnten sie bewirken, dass in wichtigen Investitionsperioden mit beträchtlichen Kapitalimporten, die Entscheidungsgewalt über Investitionen im Inland (insbesondere beim Eisenbahnbau) in Schweizer Händen verblieb. Sie unterstützten verschiedene Unternehmungen bis diese selber bestehen konnten und wirkten bei der Gründung von Lokalbanken und Versicherungsgesellschaften (u. a. Schweizerische Rentenanstalt, Allgemeine Versicherungsgesellschaft Helvetia, Schweizerische Rückversicherungsgesellschaft) mit.²⁵⁷

Eine Zentral- oder Bundesbank war lange Zeit kein Thema. Bis auf Weiteres fällten Parlament und Regierung wichtige Einzelentscheide betreffend die Ausführung von Gesetzen. So bestimmte beispielsweise das Münzgesetz von 1850, dass die Bundesversammlung die Summe und die Sorten der zu prägenden Münzen festlegen sollte und so faktisch über die Geldmengen bestimmte.²⁵⁸ Es war die Ansicht vorherrschend, dass die aufkommenden Notenemissionsbanken miteinander im Wettbewerb stehen sollten. So konkurrierten bis 1881 private und öffentliche Institute; ab 1850 taten sie dies mit dem Schweizer Franken als gemeinsamen Bezugsrahmen. Auch mit Blick auf die Verwaltung von Staatsschulden (insbesondere Kriegsschulden), denen Zentralbanken wie beispielsweise die Bank of England oder die Schwedische Reichsbank oftmals dienten, drängte sich die Errichtung einer Bundesbank nicht auf: Weder war die Schweiz in längere Kriege verwickelt, noch konnte der Bund vor 1848 von den Kantonen unabhängige Entscheide treffen. Angesichts des Fehlens einer Zentralbank war die Schweiz jedoch bei der Finanzierung grosser Infrastrukturprojekte wie beispielsweise des Gotthardtunnels stark von den internationalen Finanzmärkten abhängig. Anders als viele andere Zentralbanken wurde die Schweizerische Nationalbank nicht unmittelbar als eine Reaktion auf eine Finanzkrise beschlossen. Den Übergang vom *free banking*

255 Vgl. Ritzmann, Banken, S. 61–69; HLS online, Speiser Johann Jakob. – Die Gründung der Schweizerischen Kreditanstalt und deren Bezüge zu Eisenbahnbau und Politik beleuchtet Joseph Jung in seiner vierbändigen Escher-Biographie sowie weiteren Publikationen. Vgl. Jung, Aufbruch, S. 733–851.

256 Vgl. Ritzmann, Banken, S. 79.

257 Vgl. Ritzmann, Banken, S. 70–71.

258 Vgl. Seiler, Gewaltenteilung, S. 430; Bundesgesetz, betreffend die Ausführung der schweizerischen Münzreform (vom 7. Mai 1850), in: AS I, S. 310–315.

zu einem Zentralbanksystem beschreiben Michael Bordo und Harold James stattdessen als eine Reihe kleiner Schritte: 1881 wurde die Notenausgabe per Bundesgesetz auf Aktienbanken und Kantonalbanken beschränkt, eine Teilrevision der Bundesverfassung im Jahr 1891 sicherte dann dem Bund das Monopol für die Ausgabe von Banknoten. Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob hierfür eine Staatsbank ins Leben gerufen werden sollte, oder ob dies mithilfe einer unter Bundesaufsicht stehenden zentralen Aktienbank geschehen sollte. Die Freisinnigen argumentierten, dass eine Staatsbank der demokratischen Tradition der Schweiz besser gerecht werde als eine Zentralbank in Privatbesitz (vergleichbar mit der Deutschen Reichsbank). Konservative, Wirtschaftsliberale und Föderalisten sowie der Schweizerische Handels- und Industrieverein lehnten eine Staatsbank dagegen ab. Das Volk sprach sich 1897 gegen eine Staatsbank aus. 1905 konnte bezüglich der Form der Zentralbank, ihrem Sitz und der Gewinnverteilung ein Kompromiss gefunden werden, sodass die Schweizerische Nationalbank im Jahr 1907 ihren Betrieb aufnehmen konnte: Die Nationalbank hatte einen Doppelsitz in Bern und Zürich und war als Aktiengesellschaft organisiert. $\frac{2}{5}$ der Aktien befanden sich in den Händen von Privatanlegern, weitere $\frac{2}{5}$ im Besitz der Kantone. Die früheren Emissionsbanken hielten ihrerseits $\frac{1}{5}$ der Aktien. Die Nationalbank stand unter politischer Aufsicht. Die Autonomie der Bankleitung war eine beschränkte und sollte den «politischen Prozess der Konsensfindung» sicherstellen. Das Direktorium wurde vom Bundesrat ernannt und nicht wie sonst bei Aktiengesellschaften üblich von der Generalversammlung gewählt.²⁵⁹

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt auch keine Bundeskompetenzen im Versicherungswesen. Dennoch trugen die bundesstaatlichen Strukturen zur Entwicklung der Versicherungen bei, welche seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufkamen. Bereits 1805 wurde im Kanton Aargau die Zweckmässige Feuervergütungs-Assekuranz zur Versicherung von Gebäuden ins Leben gerufen. In den darauffolgenden Jahren wurden dann in weiteren Kantonen Brandversicherungsanstalten gegründet. Daneben entstanden Gesellschaften zur Versicherung des Mobiliars. Die 1826 gegründete Mobiliar war beispielsweise als Genossenschaft organisiert. Schliesslich stiess die Brandkatastrophe von Glarus eine Diskussion an über die Rolle des Bundes in Versicherungsfragen sowie bei der Prävention von Katastrophen: Im Mai 1861 löste ein Föhnsturm in Glarus eine Brandkatastrophe aus, welche zwei Drittel der Stadt zerstörte, rund 2200 Menschen obdachlos machte und Schäden in der Höhe von über 10 Millionen Franken verursachte. Die Katastrophe machte den ungenügenden kantonalen Versicherungsschutz evident. Das Projekt eines interkantonalen Rückversicherungsverbunds scheiterte jedoch 1865. Bereits 1863 wurde in Zürich von Versicherungsgesellschaften und Grossbanken die Schweizerische Rückversicherungsgesellschaft gegründet, weitere solche Unternehmen folgten. Der 1910 geschaffene Interkantonale

²⁵⁹ Bordo/James, Nationalbank, S. 36. Vgl. Bordo/James, Nationalbank, S. 30–36; Baltensperger, Schweizer Franken, S. 29. – In England wurde mit dem Bankengesetz von 1844 der Bank of England das Monopol für die Ausgabe von Banknoten übertragen. Der Staat tätigte seine Transaktionen über diese sich weiterhin in Privatbesitz befindliche Bank. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts übernahm diese immer mehr die Rolle einer Zentralbank. Wie die Bank of England war auch die Österreichische Nationalbank 1817 als privilegierte Aktienbank gegründet worden. Sie erhielt das Monopol zur Ausgabe von Banknoten und sollte Staatsfinanzen und Geldwesen nach den Napoleonischen Kriegen wieder ins Lot bringen. Anders die Banque Nationale de Belgique, die 1850 als Zentralbank geschaffen wurde und über das alleinige Recht zur Notenausgabe verfügte. Auch die Deutsche Reichsbank, die aus der Preussischen Staatsbank hervorgegangen war, fungierte von Beginn weg als Zentralbank. Ein Notenausgabemonopol erhielt sie erst viel später, weil Banken in verschiedenen deutschen Staaten bereits ein solches besaßen. Vgl. Cameron, Weltwirtschaft, S. 137–144.

Rückversicherungsverband erlaubte es den kantonalen Anstalten, mit den privaten Rückversicherern bessere Konditionen auszuhandeln. Im Jahr 1885 erliess der Bund schliesslich ein erstes Versicherungsaufsichtsgesetz. Dieses diente dem Schutz der Versicherten und war u. a. eine Reaktion auf vorausgegangene Konkurse. Mit diesem Gesetz wurden die privaten Versicherungsgesellschaften der Kontrolle des Bundes unterstellt.²⁶⁰

Vereinheitlichung der Zeit Andere Aspekte wie beispielsweise die Zeit blieben von der Bundesstaatsgründung unberührt. Eine Vereinheitlichung war 1848 in Anbetracht der zur Verfügung stehenden Verkehrs- und Kommunikationsmittel noch kein Bedürfnis: Im Jahr 1851 dauerte die Reise mit dem Post-Eilwagen von Zürich nach Bern noch rund 13 ½ Stunden. Dass zwischen den Lokalzeiten der beiden Städte ein Unterschied von etwa 4 ½ Minuten bestand, fiel somit kaum ins Gewicht. Die Bundesverfassung von 1848 enthielt denn auch keine Bestimmungen über eine Standardisierung der Zeit. Bald darauf verlangte aber der Betrieb des Telegraphen nach einer Vereinheitlichung. Das gleiche Bedürfnis zeigte sich auch im Eisenbahnbetrieb, wo die Gesellschaften zuerst die Zeit ihres Hauptsitzes zum Massstab nahmen – eine Lösung, die mit zunehmender Länge der Eisenbahnlinien und mit der wachsenden Zahl von Knotenpunkten an ihre Grenzen stiess. Im Jahr 1853 wurde für den Post- und Telegraphenverkehr in der ganzen Schweiz die Berner Zeit für verbindlich erklärt. Jeden Morgen wurden die Uhren der Telegraphenbüros mithilfe des Telegraphen nach einer in Zofingen installierten Präzisionsuhr gerichtet. Ab 1860 waren die Berechnungen des Observatoriums Neuenburg ausschlaggebend. Die Einführung der sogenannten «Telegraphenzeit» berührte die geltenden Lokalzeiten nicht direkt. Jedoch verbreitete sie sich schnell und bereitete sozusagen die Standardisierung der Zeit vor, indem sie die Lokalzeiten mehr und mehr verdrängte und faktisch zur Einheitszeit wurde. Dies widerspiegelt ein Kreisschreiben der Post- und Telegraphendirektion aus dem Jahr 1863, das die Bediensteten zum gewissenhaften Richten der Uhren anhielt. Es betonte, dass die Telegraphenzeit inzwischen fast allen Post- und Eisenbahnverbindungen als Richtschnur diene, dass öffentliche und private Uhren nach ihr gerichtet würden und dass sie die Basis für die Aufzeichnungen der meteorologischen Anstalten darstelle. In den benachbarten Ländern etablierte sich die Mitteleuropäische Zeit als Zeitzone und ab 1892 richteten sich die Eisenbahnen in Süddeutschland, Österreich-Ungarn und Italien danach. Daraufhin beschloss der Bundesrat im Dezember 1893 den Übergang zur Stundenzeit und die Einführung der Mitteleuropäischen Zeit für die Post- und Telegraphenbetriebe. Mehr lag nicht in seiner Kompetenz. Die Standardisierung der Zeit und die Einführung der Mitteleuropäischen Zeit geschahen schleichend – in einzelnen Kantonen durch Gewohnheit, in anderen durch Beschluss der kantonalen Behörden.²⁶¹

Zoll- und Münzwesen bildeten in den ersten Jahren nach 1848 die Schwerpunkte des bundesstaatlichen Engagements betreffend die Systeme der wirtschaftlichen Grundausstattung. Die Regelung dieser Bereiche war zentral für die Verwirklichung des gemeinsamen Wirtschaftsraums. Wie das obige Beispiel der Holzzölle zeigt, boten sie darüber hinaus Gelegenheit, weitere Akzente zu setzen. Im Folgenden werden die Regelung und die Entwicklungen im Zollwesen, Bestrebungen zum

²⁶⁰ Vgl. HLS online, Versicherungen; Bucher, 200 Jahre, S. 37–39, 73–74; Rigort Katrin, Miscellen, in: Jung, Escher Briefe V, S. 111.

²⁶¹ Vgl. Messerli, Gleichmässig, S. 70–76, 86, 90; Balthasar, Zug, S. 115.

Abschluss von Handelsverträgen und anderen zwischenstaatlichen Abkommen sowie die Debatten zur Einführung des Schweizer Frankens beleuchtet.

3.2.1 Zollwesen

Die Bundesverfassung von 1848 brachte mit Artikel 23 das Zollwesen in die Kompetenz des Bundes und ermächtigte ihn in Artikel 24, die kantonalen Zölle im Innern abzulösen und stattdessen an den Aussengrenzen des Landes eigene Zölle zu erheben:

«Art. 24. Dem Bunde steht das Recht zu, die von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Land- und Wasserzölle, Weg- und Brückengelder, verbindliche Kaufhaus- und andere Gebühren dieser Art, mögen dieselben von Kantonen, Gemeinden, Korporationen oder Privaten bezogen werden, gegen Entschädigung ganz oder theilweise aufzuheben. Diejenigen Zölle und Weggelder, welche auf dem Transit lasten, sollen jedenfalls im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft und zwar gleichzeitig eingelöst werden.

Die Eidgenossenschaft hat das Recht, an der schweizerischen Grenze Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle zu erheben.»²⁶²

Das Zollwesen lag bis 1848 in der Kompetenz der Kantone, dennoch findet sich in Form des sogenannten «Grenzbatzens» ein Vorläufer eidgenössischer Zölle. Aufgrund der von Napoleon im Jahr 1806 gegen England verhängten Kontinental Sperre war die Eidgenossenschaft zu einer Überwachung ihrer Grenze gezwungen. Zur Deckung der damit verbundenen Kosten wurden erstmals eidgenössische Grenzgebühren erhoben. Bei Wegfall der Kontinental Sperre 1813 beschloss die Tagsatzung, weiterhin eine Eingangsgebühr zu beziehen. Nach ihrer vorübergehenden Aufhebung 1814 beschloss die Tagsatzung 1816 erneut den Bezug einer bescheidenen Grenzgebühr, diesmal zugunsten der eidgenössischen Kriegskasse.²⁶³

Das Zollwesen war für den jungen Bundesstaat in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Erstens bildeten die Zolleinkünfte die wichtigste Einnahmequelle des jungen Bundesstaates. Laut Bundesverfassung von 1848 sollten die Ausgaben des Bundes gedeckt werden aus a) den Zinsen der eidgenössischen Kriegsfonds, b) dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle, c) dem Ertrag der Postverwaltung, d) dem Ertrag der Pulververwaltung, e) sogenannten Geldkontingenten, d. h. Beiträgen der Kantone. Der Ertrag der Postverwaltung musste indessen ausser Betracht fallen, da diese dem Bund in den Jahren nach 1848 keinen finanziellen Gewinn brachte. Von nachrangiger Bedeutung waren auch die in der Verfassung letztgenannten direkten Beiträge der Kantone, welche nur geringe Akzeptanz hatten.²⁶⁴ Zweitens ermöglichten die Zollhoheit des Bundes und die Abschaffung der Binnenzölle die Integration der kantonalen Wirtschaftsräume in ein

262 BV 1848, Art. 24 Abs. 1–2. – Eine umfassende Darstellung des schweizerischen Zollwesens liefert Humair. Er beleuchtet Entwicklung, Grundsätze und zentrale Akteure in der Zollpolitik des Bundes. Älteren Datums sind die detaillierten Ausführungen Albert Hubers zur Entwicklung des eidgenössischen Zollwesens. Vgl. Humair, *Développement économique*; Huber, *Zollwesen*.

263 Vgl. Bindschedler, *Handelspolitik*, S. 3–4.

264 Vgl. BV 1848, Art. 39; Blumer, *Handbuch Bundesstaatsrecht I*, S. 510. – Ein solches Geldkontingent wurde einzig 1849 eingefordert, als die Revolution im Grossherzogtum Baden ein grosses Truppenaufgebot nötig machte. Vgl. Blumer, *Handbuch Bundesstaatsrecht I*, S. 532.

eidgenössisches Wirtschaftsgebiet. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen für eine eidgenössische Zoll- und Handelspolitik. Zudem machte die Abschaffung der Binnenzölle die Vorzüge des Bundesstaates sichtbar, indem sie den Verkehr im Innern spürbar erleichterte und mit den Zollstationen augenfällige Handelsbarrieren beseitigte.²⁶⁵

Die Einnahmen aus dem Zollregal dienten laut Bundesverfassung einerseits der Entschädigung der Kantone für die ihnen entgangenen Zolleinkünfte und andererseits der Deckung der Bundesausgaben (Artikel 26). Artikel 25 enthielt einige generelle Grundsätze für die Gestaltung der Zolltarife: So sollten die Eingangszölle für die «zum nothwendigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände» und «für die inländische Industrie erforderlichen Stoffe» möglichst tief angesetzt und Luxusgüter dagegen mit dem höchsten Tarif belastet werden. Auch sollten für die Durch- und Ausfuhr von Waren nur mässige Gebühren erhoben werden. Damit waren die Grundzüge des eidgenössischen Zollsystems bereits vorgegeben. Die Details sollten durch die Bundesgesetzgebung festgelegt werden.²⁶⁶

Vorlage des Bundesrats Als Einnahmequelle des Bundes und als Grundpfeiler des zu schaffenden schweizerischen Wirtschaftsraums war das Zollwesen für den jungen Bundesstaat zentral. Entsprechend nahm der Bundesrat die Regelung dieses Bereichs unverzüglich in Angriff und legte der Bundesversammlung bereits am 7. April 1849 seine Entwürfe zu einem Bundesgesetz über das Zollwesen und zu einem Zolltarif vor. In seiner diesbezüglichen Botschaft schrieb der Bundesrat:

«Es mußte unstreitig eine der ersten Aufgaben des Bundesrathes sein, der Organisation dieses Verwaltungszweiges seine vollste Aufmerksamkeit zuzuwenden, sowohl, weil durch jene Bundesvorschrift die verworrene und zu den vielfältigsten Klagen Veranlassung gebende Zollorganisation der Kantone aufgehoben und der Verkehr im Innern der Schweiz dadurch erleichtert, als auch dem Bund eine Einnahmsquelle zur Bestreitung seiner Ausgaben geöffnet werden sollte.»²⁶⁷

Nach dem Vorschlag des Bundesrats musste das Zollwesen als regelmässige Einnahmequelle des Bundes dienen. Die Zolleinnahmen sollten also nicht nur die Mittel für die Entschädigung der Kantone für die ihnen infolge der Abtretung des Zollregals entgehenden Einnahmen liefern und die Kosten für Grenzbewachung und Zollerhebung decken, sondern auch Überschüsse produzieren, die in die Bundeskasse fliessen würden. Der Bundesrat erwartete mit dem von ihm vorgeschlagenen Tarif Zolleinnahmen in der Höhe von rund 3,7 Millionen Franken a. W. Der Hauptteil der Einnahmen sollte aus den Eingangsgebühren stammen. Gleichzeitig beabsichtigte der Bundesrat den Warentransit zu erleichtern. Indem er die Durchgangszölle niedrig ansetzte, hoffte er, den Transitverkehr auf das Gebiet der Eidgenossenschaft zu ziehen und damit das lokale Gewerbe zu fördern. Dazu schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft: «Ein lebhafter Transit ist wie ein milder, wohlthätiger Regen, dessen erfrischende Kraft sich auf das ganze Land vertheilt.»²⁶⁸ Die damit einhergehende Schmälerung der Zolleinkünfte werde gerechtfertigt durch den Nutzen, den die Bevölkerung daraus ziehe, und werde teilweise kompensiert durch steigende Einfuhren

²⁶⁵ Vgl. HLS online, Zölle.

²⁶⁶ BV 1848, Art. 25. Vgl. BV 1848, Art. 26.

²⁶⁷ Zollwesen Botschaft BR (7. April 1849), S. 1.

²⁶⁸ Zollwesen Botschaft BR (7. April 1849), S. 6. Vgl. Zollwesen Botschaft BR (7. April 1849), S. 8.

infolge wachsenden Wohlstandes. Im gleichen Sinne wollte er auch die Einfuhrtarife tief ansetzen. Nach dem Vorschlag des Bundesrats sollten Lebensmittel und Rohstoffe – in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Bundesverfassung – nur mit geringen Einfuhrzöllen belegt werden. Sie von jeglichen Eingangsgebühren zu befreien, lehnte der Bundesrat hingegen ab, weil dies nicht verfassungskonform sei und weil dafür andere Warengruppen mit deutlich höheren Zöllen hätten belegt werden müssen. Mit Verweis auf das in der Verfassung verankerte Gebot der Gleichbehandlung und die Abschaffung jeglicher Vorrechte sprach sich der Bundesrat in seiner Botschaft ebenso entschieden gegen Schutzzölle aus. Die Allgemeinheit dürfe nicht dazu gezwungen werden, Erwerbszweige zu unterstützen, welche alleine nicht bestehen könnten.

Was die Organisation des Zollwesens anbelangt, so beabsichtigte der Bundesrat, unter der Aufsicht des Handels- und Zolldepartements eine Zentralverwaltung sowie fünf untergeordnete Verwaltungen zu erstellen. Deren Einteilung sollte den Kantonsgrenzen folgen. Die Kantone würden jeweils als Ganze einer dieser Verwaltungen zugeteilt, weil die Kantone polizeiliche Dienstleistungen erbrachten und die involvierten kantonalen Stellen so einen einzigen Ansprechpartner erhielten. Weiter informierte der Bundesrat, dass die Vorbereitungen zur Ermittlung der Entschädigungszahlungen vom Bund an die Kantone bereits im Gange seien. Die Entschädigung von Gemeinden, Korporationen und Privaten würde anschliessend von den Regierungen der einzelnen Kantone vorgenommen werden.²⁶⁹

Obwohl das schweizerische Zollsystem in der Verfassung bereits in seinen Grundzügen skizziert war, und demnach sowohl ein reines Freihandelssystem als auch Schutzzölle zur Abschirmung bedrohter Gewerbezeige und junger Industrien gegen unerwünschte ausländische Konkurrenz ausgeschlossen waren, entfachte der bundesrätliche Entwurf für ein eidgenössisches Zollgesetz eine lebhaft öffentliche Diskussion. In Zeitungsartikeln und mit Petitionen kämpften die Anhänger unterschiedlicher Zollmodelle für ihre Sache. Während der eigens zu diesem Zweck gegründete Schweizerische Industrieverein für Freihandelsinteressen warb, machten sich verschiedene Berufsverbände sowie der Schweizerische Handwerker- und Gewerbeverein für Schutzzölle der einen oder anderen Art stark.²⁷⁰

Bericht der nationalrätlichen Zollkommission Zwischen dem 24. und 28. April 1849 führte der Nationalrat eine erste allgemeine Debatte über das Zollwesen und beauftragte eine Kommission mit der Prüfung der bundesrätlichen Vorschläge. Auf Antrag von Johann Matthias Hungerbühler (SG) beschloss der Nationalrat eine elfköpfige Kommission, um so der Tatsache Rechnung zu tragen, dass «das Zollgesetz doch eine Art von Transaktion der verschiedenen Kantonsinteressen bilden müsse». Gutgeheissen wurden zudem die Vorstösse Xavier Stockmars (BE) und Benjamin Pittets (VD), wonach alle Parlamentsmitglieder das Recht erhielten, den Kommissionssitzungen beizuwohnen. Ausserdem wurde die Kommission ermächtigt, weitere Personen beizuziehen. Die Kommission wurde auf Antrag Louis Blanchenays (VD) vom Plenum in geheimer Stimmabgabe

²⁶⁹ Vgl. Zollwesen Botschaft BR (7. April 1849), S. 2, 4, 6, 8–9, 16.

²⁷⁰ Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 78–81. – Für eine Aufstellung der vorgeschlagenen Zolltarife (Anzahl und Bandbreite der Klassen sowie Höhe der angestrebten Einnahmen) vgl. Humair, Développement économique, S. 235.

gewählt und setzte sich zusammen aus Johann Friedrich Peyer im Hof (SH), Giovanni Battista Pioda (TI), Fritz Lambelet (NE), Alfred Escher (ZH), Kaspar Jenny (GL), Johann Rudolf Schneider (BE), Franz Eduard Erpf (SG), Johann Peter Bruggisser (AG), Johann Jakob Sutter (AR), Daniel Grivaz (VD), Benjamin Brunner (SO).²⁷¹

Zwischen dem 11. und 19. Juni 1849 setzte sich der Nationalrat wiederum mit der Zollfrage auseinander.²⁷² Die Kommission liess in ihren einleitenden Berichten vernehmen, sie habe die zentralen Punkte aus der allgemeinen Diskussion in ihre Beratungen einfliessen lassen, die eingegangenen Petitionen geprüft und diese gegebenenfalls berücksichtigt. Es würden sich zwei Grundsatzfragen stellen: Erstens müsse festgestellt werden, welche Summe benötigt werde, um die Kantone für die Abtretung des Zollregals zu entschädigen. Dazu müsse entschieden werden, welche Zölle effektiv aufgehoben werden sollen. Zweitens müsse sich der Nationalrat über die Frage aussprechen, ob das Zollwesen dem Bund als regelmässige Einnahmequelle dienen solle und wie hohe Beiträge in die Bundeskasse in diesem Fall angestrebt würden.²⁷³ Die Ablehnung eines Schutzzollsystems war in der Kommission unbestritten. Die Frage nach den aufzuhebenden Zöllen und der anzustrebenden Höhe der Zolleinnahmen spaltete hingegen die Kommission, und liess sie mit einem Mehrheitsbericht und verschiedenen Minderheitsanträgen vor die grosse Kammer treten.²⁷⁴

Definition der auszulösenden Zölle Der Nationalrat wandte sich zuerst der Frage zu, welche Zölle aufgehoben werden sollen. Die Mehrheit der Zollkommission wollte in Übereinstimmung mit dem Vorschlag des Bundesrats alle Zölle und verbindlichen Gebühren aufheben. Dabei sollte der Bundesrat ermächtigt werden, Ausnahmen zu bewilligen und so bestimmte Weg- und Brückengelder fortbestehen zu lassen – vorausgesetzt diese beträfen in erster Linie die lokalen Verhältnisse und würden den freien Verkehr nicht behindern. Wo Zölle mit Verbrauchssteuern vermischt waren, sollte nur ein Teil der Ausfälle entschädigt werden. Dies würde die Aufwendungen für die Entschädigung der Kantone reduzieren.²⁷⁵ Eine Minderheit der Zollkommission forderte hingegen, dass nur diejenigen Zölle aufgehoben würden, die gemäss Bundesverfassung zwingend und gleichzeitig eingelöst werden mussten, sprich die auf dem Transit lastenden Zölle. Dadurch könnten die Entschädigungszahlungen noch weiter gesenkt werden. Als Sprecher dieser Minderheit äusserte Alfred Escher zwar den Wunsch, dass möglichst alle Zölle – insbesondere auch die Ohmgelder²⁷⁶ – beseitigt würden. Er lehnte es indes ab, die Kantone für die Aufhebung von Konsumozöllen finanziell zu entschädigen. Bereits in der allgemeinen Debatte vom April 1849 hatte er darauf hingewiesen, dass Kantone, welche die Konsumogebühren bereits früher abgeschafft hatten, andernfalls doppelt benachteiligt würden:

271 NZZ, 26. April 1849. Vgl. NZZ, 29. April 1849, 30. April 1849.

272 Vgl. Kern, Repertorium I, S. 7. – Der Nationalrat hatte sich am 26. Mai 1849 gegen eine Vertagung der Beratung über die Zollgesetze ausgesprochen. Zuvor hatte Johann Friedrich Peyer im Hof im Namen der Zollkommission beantragt, die Frage bis zum 15. September 1849 zu vertagen, um so dem Umfang der Materie Rechnung zu tragen und dem Bundesrat Zeit einzuräumen zur Klärung zentraler Fragen wie beispielsweise die zur Entschädigung der Kantone erforderlichen Summen. Vgl. NZZ, 29. Mai 1849.

273 Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof), S. 178, 194.

274 Vgl. NZZ, 14. Juni 1849; Huber, Zollwesen, S. 212–216.

275 NZZ, 16. Juni 1849. Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof), S. 181.

276 Ohmgelder/Konsumogebühren: Verbrauchssteuern auf Wein und andere geistige Getränke.

«Es seien eben leider noch Privilegien in die Bundesverfassung aufgenommen worden, nämlich das Recht einzelner Kantone, auf gewissen Artikeln Konsumgebühren zu beziehen, während andern Kantonen dieses Recht nicht zugestanden werde. Nun stelle man sogar die Anforderung, diese Konsumgebühren sollen von der Eidgenossenschaft losgekauft werden! Also eine an sich ungerechte Gebühr solle noch auf die ganze Eidgenossenschaft gelegt werden!»²⁷⁷

Das Übel der Konsumgebühren müsse von denjenigen Kantonen beseitigt werden, die es geschaffen hätten.²⁷⁸ Die Kommissionsmehrheit war hingegen der Ansicht, dass es der Idee der Zentralisation der Zölle widerspreche, nur die auf dem Transit lastenden Binnenzölle aufzuheben. Zudem sei unklar, was unter dem Begriff «Transit» zu verstehen sei, weshalb die Frage, welche Zölle und Gebühren den Transitverkehr belasteten, nicht befriedigend beantwortet werden könne. Aufgrund dieser definitorischen Schwierigkeiten lehnte sie es ab, Zölle, die lediglich den lokalen Verkehr behinderten, nicht auszulösen. Nur wenn alle Zölle aufgehoben würden, könne von einer echten und andauernden «Befreiung des innern Verkehrs» gesprochen werden:

«Darauf aber muß sie warnend verweisen, daß an jene Zölle und Gebühren, welche man den Kantonen belassen möchte, mit der Zeit bei etwa eintretenden finanziellen Verlegenheiten sich gar leicht wieder andere anhängen und so den Boden, den man möglichst befreien wollte, wieder überwuchern werden.»²⁷⁹

Der Minderheitsantrag, lediglich die reinen Transitzölle einzulösen, wurde in erster Linie von den Zürcher Abgeordneten unterstützt, vom Nationalrat jedoch klar abgelehnt. Entsprechend fand der Vorschlag der Kommissionsmehrheit Eingang ins Zollgesetz:

«Art. 56. Alle im Innern der Eidgenossenschaft mit Bewilligung der Tagsatzung bestehenden Land- und Wasserzölle, Weg- und Brückengelder, verbindliche Kaufhaus-, Wag-, Geleit- und andere Gebühren dieser Art, mögen sie von Kantonen, Gemeinden, Korporationen oder Privaten bezogen werden, hören, mit Ausnahme der von dem Bundesrathe ausdrücklich zu bezeichnenden, für deren Fortbestand die nachträgliche Genehmigung der Bundesversammlung einzuholen ist, vom Bezuge der neuen Grenzzölle an gänzlich auf.

Der Bundesrath hat in Betreff der Entschädigungssumme mit den Kantonen in Unterhandlung zu treten und mit Berücksichtigung des Grundsatzes, daß bei denjenigen Kantonen, wo mit den Zöllen Verbrauchsteuern vermischt sind, für diese Gebühren, so weit sie auf die Konsumtion dieser Kantone fallen, verhältnißmäßige Abzüge zu machen sind, die Entschädigungssumme auszumitteln.

Die dießfälligen mit den Kantonen abgeschlossenen Verträge unterliegen der Genehmigung der Bundesversammlung.

277 NZZ, 28. April 1849. – Weil die Konsumgebühren in den Finanzsystemen einzelner Kantone eine zentrale Rolle spielten (Bern, Luzern, Solothurn), gestattete die Bundesverfassung in Art. 32 ausdrücklich den weiteren Bezug dieser Gebühren. Neben der Beschränkung auf Wein und alkoholische Getränke enthielt der Artikel eine Reihe weiterer Einschränkungen und Bedingungen. Im Kanton Zürich wurde anstelle dieser Getränkesteuer schon seit 1803 eine «Wirtschaftsabgabe» erhoben, welche 1834 vom sogenannten «Patentsystem» abgelöst wurde. Vgl. BV 1848, Art. 32; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 337; Meyer von Knonau, Kt. Zürich II, S. 258–259.

278 Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 231; NZZ, 16. Juni 1849, 17. Juni 1849.

279 Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof), S. 179.

Den Kantonen liegt es hinwieder ob, alle Entschädigungen an ihre Gemeinden, Korporationen oder Privaten, für solche Gebühren, die sie ihnen zugestanden hatten und die dann aufgehoben wurden, zu leisten.»²⁸⁰

Anzustrebende Höhe der Zolleinnahmen Genauso umstritten wie die Frage nach der Definition der auszulösenden Zölle, war die Frage, wie hohe Einnahmen aus den Zöllen anzustreben seien. Sollten die Zollerträge bloss der Entschädigung der Kantone dienen oder sollte dem Bund über das Zollwesen eine Einnahmequelle eröffnet werden? Es herrschte breiter Konsens darüber, dass die Einnahmen aus dem Zollwesen nicht nur für die Entschädigung der Kantone ausreichen, sondern darüber hinaus die Kosten für Verwaltung und Erhebung der Zölle decken mussten. Uneinig waren sich die Parteien dagegen in der Frage, ob die Zolleinnahmen dem Bund als regelmässige Einnahmequelle dienen sollten und konnten. In diesem Zusammenhang muss bedacht werden, dass damals nur bedingt Klarheit über die finanziellen Bedürfnisse des Bundesstaates herrschte, zumal dieser noch kein Jahr bestand, noch kein Budget vorlag und verschiedene grosse Infrastrukturfragen noch nicht entschieden waren.

Eine Minderheit der nationalrätlichen Zollkommission setzte sich für freihändlerische Interessen ein und sprach sich gegen höhere Zollansätze aus, die zusätzliche Einnahmen für den Bundesstaat generieren sollten. Sie argumentierte, dass die Zollabgaben ärmere Schichten überdurchschnittlich belasteten und den Interessen von Industrie und Handel schaden. Die finanziellen Bedürfnisse des Bundes sollten stattdessen mittels Einforderung von Geldkontingenten oder Einführung einer eidgenössischen Vermögenssteuer gedeckt werden. In der allgemeinen Diskussion zum Zollwesen vom April 1849 hatte Franz Eduard Erpf (SG) das Recht des Bundes bestritten, höhere Einnahmen anzustreben als für die Entschädigung der Kantone notwendig. Erpf bezeichnete die indirekten Steuern in Form von Zollabgaben als «Quelle des Proletariats»: sie würden «unverhältnismässig auf den ärmeren Klassen lasten und diese successive aussaugen».²⁸¹ Auch der St. Galler Nationalrat und Baumwollfabrikant Johann Georg Anderegg beantragte, den anzustrebenden Zollertrag vergleichsweise tief – bei 2,3 bis 2,5 Millionen Franken a. W. – anzusetzen. Wann immer die Zölle ein Defizit der Bundeskasse nicht deckten, sollte stattdessen auf direkte Geldbeiträge durch die Kantone (sogenannte Geldkontingente) zurückgegriffen werden. Anderegg begründete seinen Standpunkt mit der «Verwerflichkeit und Schädlichkeit indirekter Steuern».²⁸² Erpf führte im Bericht der Minderheit der Zollkommission aus, dass mit einem Zolltarif, welcher die finanziellen Bedürfnisse des Bundesstaates restlos zu decken vermöge, der «ungerechteste Steuerfuß» gewählt würde:

«Dem Grundsatz der Schweiz, daß ein *angemessener* Theil der Staatsbedürfnisse durch Vermögens- und Einkommenssteuern gedeckt werden solle, wird nicht nur in Betreff der Abgaben an den Bund keine Rechnung getragen, sondern es werden gewisse Landes- und Personalinteressen zu Gunsten Anderer, obschon ohne Absicht, doch in ungerechter Weise in Anspruch genommen.»²⁸³

280 Zollwesen Bundesgesetz (30. Juni 1849), Art. 56. Vgl. NZZ, 17. Juni 1849.

281 NZZ, 27. April 1849.

282 NZZ, 18. Juni 1849. Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 222.

283 Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 225.

Diese Ungerechtigkeit könne nur ausgeglichen und beseitigt werden, indem ein Teil der Bundesausgaben durch direkte Beiträge der Kantone, von denen die meisten Vermögenssteuern erhoben, gedeckt würden. Alfred Escher bekämpfte diesen Antrag und wies darauf hin, dass eine «direkte Besteuerung» der Kantone durch Einfordern von Geldkontingenten «dem Sinn und Geiste der Bundesverfassung geradezu entgegen» stünde. Andereggs Behauptung, dass «Zollsteuern» mehr auf den ärmeren als auf den reicheren Klassen lasteten, hielt Escher entgegen, dass reiche Leute mehr von den mit speziell hohen Tarifen belasteten Luxusprodukten konsumierten. Überhaupt sei das System der Geldkontingente mit grossen Ungerechtigkeiten behaftet. Als Beispiel dafür hatte Escher in der April-Diskussion angefügt, dass die Gemeinde Wädenswil gleich viel bezahle wie der ganze Kanton Uri.²⁸⁴ Der Minderheitsbericht von Erpf nahm diese Kritik auf und anerkannte gewisse Mängel der aus dem Jahr 1838 stammenden Geldskala. Jedoch solle das System der Geldkontingente nicht allein aufgrund dessen ausser Betracht gelassen werden, vielmehr müsse die fehlerhafte Geldskala revidiert werden. Schliesslich forderte Erpf die Einführung einer eidgenössischen Vermögenssteuer, um dem neuen Bund «Halt und Kraft» zu geben:

«Dieser Samen wird unter dem befruchtenden Einflusse der neuen Institutionen aufgehen und reifen und zehnfach reichlichere Früchte bringen, als es die besten oder wenigstens die wohlgemeintesten Zollgesetze und Zolltarife im Stande sein werden.»²⁸⁵

Der Freihandel habe die Schweiz trotz ungünstiger geographischer Lage und klimatischer Verhältnisse reich gemacht, argumentierte er. Folglich dürfe man nicht vorschnell von diesem Prinzip abweichen. Diese Minderheit der Zollkommission war der Ansicht, dass die Grundsätze der Handelsfreiheit und mit ihnen die Wohlfahrt der Bürger nicht vorschnell geopfert werden dürften, zumal sich das Land nicht in einer Notlage befinde. Ihr zufolge hatten höhere Zölle verschiedene Nachteile: Erstens würden hohe Zollansätze, selbst wenn sie aus fiskalischen Gründen eingeführt würden, zwangsläufig ein Schutzzollsystem nach sich ziehen. Infolgedessen würden die Konsumenten verarmen, die natürliche Entwicklung der Industrie gehemmt und der Handel schwer geschädigt. Zweitens würden höhere Zölle die Kosten für Zollverwaltung und Grenzsicherung in die Höhe treiben. Gleichzeitig würde die Produktions- und Erwerbskraft zahlreicher junger Männer verloren gehen, weil sie zur Grenzbewachung – einer unproduktiven Tätigkeit – eingesetzt würden. Aufgrund der Tatsache, dass die Kosten für Zollverwaltung und Grenzsicherung bei höheren Zollansätzen exponentiell anstiegen, könne das Defizit des Bundes mit Geldkontingenten weit kostengünstiger gedeckt werden als über Zolleinnahmen. Drittens betonte die Minderheit der Kommission, dass die Zolleinnahmen nicht in dem Mass zunehmen, wie die Zollansätze erhöht würden, weil höhere Tarife zum Schmuggeln animieren würden. Eine bessere Grenzbewachung könne dies nur bedingt verhindern. Schliesslich unterstrich die Kommissionsminderheit den psychologischen Aspekt: Der mit hohen Zollansätzen einhergehende Schmuggel demoralisiere das Volk. Manch einer werde den Staat in dieser Beziehung betrügen und möglicherweise in anderen Belangen fortfahren.²⁸⁶ Der Freihandel sei das Modell der Zukunft und werde sich nach und nach

²⁸⁴ NZZ, 18. Juni 1849. Vgl. NZZ, 27. April 1849, 28. April 1849; Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 225.

²⁸⁵ Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 226. – Direkte Bundessteuern wurden anfänglich als Kriegssteuern zur Finanzierung der Militärausgaben während den beiden Weltkriegen erhoben. Im Jahr 1958 wurde das Recht des Bundes zum Bezug einer Wehrsteuer schliesslich in die Bundesverfassung aufgenommen, wobei es sich um eine zeitlich begrenzte Kompetenz handelte, die seither immer wieder verlängert wurde. Vgl. HLS online, Direkte Bundessteuer.

²⁸⁶ Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 229–230, 238–240.

durchsetzen:

«Die Zeit wird aber wohl bald kommen, wo die Völker alle es einsehen werden, daß nicht von Lösung der Frage, ob Monarchie oder Republik, sondern von Lösung derjenigen Frage, ob Freihandel oder Schutzzoll, und von der Abschaffung der stehenden Heere der Wohlstand der Nationen bedingt wird.»²⁸⁷

Im Gegensatz dazu strebte die Kommissionsmehrheit Zolleinnahmen von 3'049'250 Franken a. W. jährlich an und warnte davor, die Bundesaussgaben mittels Geldkontingenten zu decken. Die direkten Geldbeiträge hätten eine schlechte Akzeptanz und ihre Einforderung rufe Missstimmung hervor. Regelmässiges Abrufen solcher Beiträge gefährde folglich die Entwicklung der neuen Institutionen. Es liege deshalb im Interesse des politischen Fortschritts, die Bundesaussgaben in erster Linie über die Zolleinnahmen zu finanzieren.²⁸⁸ Zusammen mit ihm nahestehenden Parlamentariern rückte Alfred Escher die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit des Bundes ins Zentrum der Diskussion. Diese könne nur garantiert werden, indem der Bund auf eine ausreichende und sichere ökonomische Grundlage gestellt werde. Wäre jedoch der Bund zur Deckung seiner Ausgaben auf den regelmässigen Bezug von Geldkontingenten angewiesen, könnten die Kantone über die Finanzen Einfluss auf die Bundespolitik nehmen, und es bestünde die Gefahr, dass der Bund seine Handlungsfähigkeit verlöre oder erpressbar würde. Bereits in der allgemeinen Zolldiskussion hatte Escher an die Nationalräte appelliert, die finanziellen Bedürfnisse des Bundes zu berücksichtigen und ihre Deckung sicher zu stellen. Nur so könne «die todte Form desselben belebt werden».²⁸⁹ Dieses Leben sollte der Bundesstaat durch den Aufbau von Infrastrukturen wie beispielsweise dem Bau eines nationalen Eisenbahnnetzes oder der Errichtung einer eidgenössischen Hochschule erhalten.

Auch die für höhere Zolleinnahmen und damit höhere Zollansätze sich aussprechende Kommissionsmehrheit lehnte ein Schutzzollsystem ab. Sie tat dies u. a. mit Verweis auf die damit verbundenen Kosten und den noch jungen Staatsapparat: Es sei «besser und zweckmäßiger, mit dem Einfachern zu beginnen und nur bei entschieden herausgestellter Nothwendigkeit einen komplizirten und vielrädigeren Verwaltungsorganismus einzuführen». Die Kommission spaltete sich folglich nicht an der Systemfrage sondern vielmehr an der Frage, ab welcher Höhe der Zollansätze Defraudation, sprich die Hinterziehung von Zollabgaben durch Schmuggel oder Falschdeklaration, einsetze. Vor diesem Hintergrund hatte die Kommissionsmehrheit die vier obersten Klassen des bundesrätlichen Vorschlags zu zwei Klassen zusammengefasst. Die höchsten Sätze sollten jedoch nicht weiter reduziert werden, weil nur so die Tarife für Produkte des täglichen Bedarfs und Rohstoffe tief gehalten werden konnten. Auch sei bei diesen Ansätzen eine durchgehende Überwachung der Grenze nicht nötig, eine besondere Kontrolle neuralgischer Grenzabschnitte würde ausreichen.²⁹⁰

Die Mehrheit der Zollkommission vertrat die Ansicht, dass bei der Festlegung der Zollansätze auch weitere Aspekte als die in Artikel 25 der Bundesverfassung aufgeführten Prinzipien einflie-

²⁸⁷ Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 227.

²⁸⁸ Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof), S. 183, 186.

²⁸⁹ NZZ, 28. April 1849. Vgl. NZZ, 28. April 1849; Schneider, Bundesstaat, S. 75.

²⁹⁰ Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof), S. 191. Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof), S. 187–192.

sen dürften. In ihrem Bericht nannte sie beispielsweise die Konjunktur in einzelnen Industriezweigen.²⁹¹ Mit Rücksicht auf den Werkplatz Schweiz sprach sich Alfred Escher in der allgemeinen Zolldebatte dafür aus, möglichst hohe Ansätze für Luxusartikel festzulegen, um im Gegenzug Rohstoffe, die in der Schweiz verarbeitet und veredelt wurden, mit tiefen Zöllen zu belasten.²⁹² Dem Erhalt von Arbeitsplätzen mass er als Stabilitätsfaktor grosse Bedeutung bei. Im Interesse der Arbeiterschaft dürfe man grosse Fabriken «nicht der Gefahr des Ruins aussetzen». Namentlich lehnte er höhere Zölle auf Rohbaumwolle ab, weil sich die Baumwollindustrie in einer ernsten Krise befinde. Ein grosses Diskussionsthema waren auch die Eisenzölle. Escher sprach sich gegen höhere Zölle aus, die den schweizerischen Eisenherstellern einen gewissen Schutz geboten hätten. Er führte aus, dass Schweizer Eisen sich nicht für alle Anwendungen eigne, ausserdem sei englisches Eisen deutlich billiger. Er wolle «nicht durch Begünstigung der schweizerischen Hüttenwerke die andern industriellen Etablissements zu Grunde richten, um den erstern aufzuhelfen, die erweislichermaßen wegen des Mangels an Steinkohlen mit dem Auslande doch nicht konkurrieren könnten». Für «unbedingte Gewerbsfreiheit» und gegen «jede Einführung eines Schutzzolles auch für die kleine Industrie, für die Handwerker» sprach sich Joseph Marzell Hoffmann (SG) aus. Er argumentierte, «daß wenn auch einzelne Industriezweige zu Grunde gehen und verschwinden, der Nationalwohlstand doch immer der gleiche bleiben werde».²⁹³

Dem vom Nationalrat am 19. Juni 1849 verabschiedeten Zollgesetz mit dazugehörigem Zolllarif, welche Zolleinnahmen in der Höhe von 3,2 Millionen Franken a. W. budgetierten, stimmte der Ständerat am 25. Juni nach kurzer Diskussion mit 28 zu 7 Stimmen zu.²⁹⁴ Der beschlossene Tarif beinhaltete bescheidene Ansätze von rein fiskalischem Charakter. Auffallend hoch waren hingegen die Ausfuhrzölle auf Energieträger wie Holzkohle und geschnittenes Holz in der Höhe von 3% des Wertes sowie 5% auf rohes Holz.²⁹⁵

Ablösungsverträge und Inkrafttreten der Zollgesetze Bevor die von National- und Ständerat am 30. Juni 1849 definitiv verabschiedeten Zollgesetze am 1. Februar 1850 in Kraft treten konnten, mussten die Zollablösungsverträge mit den Kantonen ausgehandelt werden.²⁹⁶ Mit dieser Aufgabe beauftragte der Bundesrat Nationalrat Achilles Bischoff (BS).²⁹⁷ Gemäss Artikel 26

291 Vgl. Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof), S. 192.

292 Unterstützt wurde Escher von Johann Matthias Hungerbühler. Vgl. NZZ, 28. April 1849.

293 NZZ, 28. April 1849.

294 Vgl. NZZ, 22. Juni 1849, 27. Juni 1849.

295 Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 6. – Der Kreis der Waren, welche mit Ausfuhrzöllen belegt wurden, nahm im Lauf der Jahrzehnte kontinuierlich ab, bis in den 1920er Jahren nur noch auf Altmetalle, Lumpen, Makulatur sowie rohe Felle, Häute und Knochen Ausfuhrzölle erhoben wurden. Die Durchgangszölle wurden noch drastischer reduziert. Als Folge des Handelsvertrags mit Österreich wurden ab 1869 nur noch Gebühren für die Ausstellung der Durchfuhrbescheinigungen erhoben. Im Jahr 1885 wurden sogar diese abgeschafft. Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 6. – Zur Energiefrage siehe S. 107.

296 Vgl. Zollwesen Bundesgesetz (30. Juni 1849); Zollwesen Tarif (30. Juni 1849).

297 Achilles Bischoff hatte 1847 Basel-Stadt an der Aarauer Zollkonferenz vertreten, wo zwölf Kantone auf eine schweizerische Zollunion hinarbeiteten. Die Konferenz wurde wegen des Sonderbundskriegs abrupt beendet. Bereits gefasste Beschlüsse dieser Konferenz, an der weder Vertreter der Sonderbundskantone noch der französischen und italienischen Schweiz zugegen waren, flossen in die 1849 verabschiedeten Zollgesetze ein. Als Mitglied der vorberatenden Kommission des Handels- und Zolldepartements konnte Bischoff ebenfalls direkt auf die Ausgestaltung des eidgenössischen Zollsystems Einfluss nehmen. Bischoffs Einfluss in Zollsachen war nicht überall gern gesehen. Louis Blanchenay (VD) beispielsweise empfahl mit leicht hämischem Kommentar einen Abänderungsvorschlag Bischoffs zum revidierten Zollgesetz abzulehnen: «Er wundere sich übrigens, daß Herr Bischoff, der sonst so leicht beim Chef des Zolldepartements Gehör finde, erst heute seine Verbesserungs-

der Bundesverfassung sollte der Bund die Kantone mit vier Batzen pro Einwohner für die Abtretung ihres Zollmonopols entschädigen. Wo dieser Betrag die Zollauffälle nicht kompensierte, sollten die Kantone in den Genuss einer zusätzlichen Entschädigung kommen, die sich nach dem durchschnittlichen Reinertrag des kantonalen Zollwesens in den Jahren 1842–1846 richtete.²⁹⁸ In diesen Fällen wurden spezielle Ablösungsverträge abgeschlossen. Obwohl die Bundesverfassung das Grundprinzip für die Festlegung der Entschädigungssumme vorgab, blieb diese letztendlich Verhandlungssache. Die damit einhergehende Ungleichbehandlung führte zu einiger Mißstimmung: Benachteiligt fühlten sich jene Kantone, die wie der Kanton Zürich ihre Kantonsfinanzen bereits vor der Gründung des Bundesstaates auf eine neue Basis gestellt hatten und anstelle von indirekten Abgaben direkte Steuern erhoben.²⁹⁹ Diese Kantone finanzierten den Loskauf der Binnenzölle mit, wurden vom Bund aber nur mit dem Minimalansatz von vier Batzen pro Kopf entschädigt. Aber auch von den anderen Kantonen wurden substantielle Zugeständnisse erwartet, sodass die schliesslich nach zähen Verhandlungen erreichte jährliche Loskaufsumme für alle Kantone mit 1,7 Millionen Franken a. W. unter dem durchschnittlichen Reinertrag der massgeblichen Jahre 1842–1846 zu liegen kam. Zudem konnten nicht nur die zwingenden auf dem Transit lastenden Zölle sondern auch ein Grossteil der als fakultativ bezeichneten Zölle ausgelöst werden. Der Bundesrat liess die Zollgesetze auf den 1. Februar 1850 in Kraft treten und mit Bundesbeschluss vom 30. April 1850 genehmigte das Parlament die Zollablösungsverträge.³⁰⁰ Die für die Prüfung der Verträge zuständige Nationalratskommission wies in ihrem Bericht darauf hin, dass die Entschädigungssumme eine beträchtliche finanzielle Last für den Bund darstelle. Sie zeigte sich jedoch überzeugt, dass es sich um eine lohnende Investition handle:

«Aber die Befreiung von einer Unzahl innerer Zölle und Weggelder, mit wenigen Ausnahmen durch das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft, erscheint als eine der erfreulichsten Errungenschaften der neuen Bundeseinrichtungen – eine Errungenschaft, die sowohl in materieller Beziehung als unter dem höhern Gesichtspunkte näherer, eidgenössischer Verbrüderung und vaterländischer Zusammengehörigkeit der Kantone segensreiche Früchte zu tragen nicht ermangeln wird.»³⁰¹

Trotz diesen Schwierigkeiten war das neue eidgenössische Zollsystem ein Erfolg: Die damit generierten Zolleinkünfte übertrafen die Erwartungen – dies nicht zuletzt wegen des einsetzenden

vorschläge [...] zu Tage fördere. «Warum denn hat dieser Matador in Zollsachen, dieser ewige Experte und das unfehlbare Orakel in Handelssachen, warum hat er denn nicht früher schon seine Stimme erhoben?» Der Bund, 27. Juli 1852. Vgl. HLS online, Bischoff Achilles; Andrey Georges, Auf der Suche nach dem neuen Staat (1798–1848), in: Im Hof, Geschichte der Schweiz und der Schweizer, S. 551.

298 Vgl. BV 1848, Art. 26.

299 Der Kanton Zürich erhob seit 1832 eine Vermögens-, Erwerbs- und Einkommenssteuer. Im Jahr 1835 wurden Zölle, Weg- und Brückengelder zur Staatssache erklärt und die bisherigen Inhaber dieser Rechte entschädigt. Daraufhin wurde die Mehrzahl der Zölle abgeschafft. Eine ausführliche Auflistung der Einkünfte des Kantons Zürich (Durchschnitt der Jahre 1836–1843) findet sich bei Gerold Meyer von Knonau. Die wichtigsten Einkommensquellen waren demzufolge Zinsen von Kapitalien (ein Viertel der Gesamteinnahmen); Vermögens-, Erwerbs- und Einkommenssteuern (ein Sechstel der Gesamteinnahmen) sowie das Salzregal (ein Siebtel der Gesamteinnahmen). Vgl. Meyer von Knonau, Kt. Zürich II, S. 257, 260, 262–266.

300 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 81–82; Einführung des schweizerischen Zolles, in: AS I, S. 265; Kern, Repertorium I, S. 19.

301 Zollwesen Bericht NR-Kommission Auslösungsverträge, S. 278–279. – Zum Vergleich: Im Budget für das Jahr 1851 wurden die Ausgaben total auf 7'178'000 Fr. a. W. veranschlagt, darin eingeschlossen die 1'700'000 Fr. für die Zollausslösung. Vgl. Voranschlag der Schweizerischen Bundesbehörden über Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 1851 (S. 8), online einsehbar unter: <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/90000136.pdf?id=90000136>.

wirtschaftlichen Aufschwungs. Handel und Industrie konnten sich dank den Erleichterungen im Binnenverkehr entfalten, und die Zollschranken gegenüber dem Ausland erwiesen sich als weit weniger bedeutsam als befürchtet. Die Eidgenossenschaft konnte zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine aktive Zoll- und Handelspolitik betreiben: Dank der Zollhoheit des Bundes und der Abschaffung der Binnenzölle konnten die kantonalen Wirtschaftsräume in ein eidgenössisches Wirtschaftsgebiet integriert werden, womit die Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, dass der Bund von seinem ihm seit 1815 zustehenden Recht zum Abschluss von Zoll- und Handelsverträgen effektiv Gebrauch machen konnte.³⁰² Die Zollverhandlungen mit dem Ausland gestalteten sich jedoch schwierig, da die Schweiz aufgrund ihrer niedrigen Zollansätze als Gegenleistung für Konzessionen ihrer Handelspartner kaum Reduktionen anzubieten hatte. Diese waren darum am Abschluss von Handelsverträgen wenig interessiert.³⁰³

Revision im Kontext des Zollstreits mit Süddeutschland Bereits 1851 musste der eidgenössische Zollltarif aufgrund der Einführung des Schweizer Franken revidiert werden. Bei diesem Anlass wurde auch das Zollgesetz ein erstes Mal überarbeitet.³⁰⁴ Nach Ansicht des Bundesrats war das neue Zollsystem grossmehrheitlich ein Erfolg. Entsprechend forderte Bundesrat Friedrich Frey-Herosé: «Halte man daher fest, was man hat, modifiziere nur wo man mit Ueberzeugung eine Verbesserung erkennen muß; aber hüte man sich vor neuen ungewissen Versuchen.» Der neue Tarif solle deshalb auf dem bestehenden basiert werden.³⁰⁵ Bei der Festsetzung der Zollansätze in der neuen Währung stellte sich in erster Linie die Frage, ob auf- oder abzurunden sei. Der Tarif wurde von drei Seiten angegriffen: Eine erste Gruppe monierte, dass die Ansätze zu hoch und die Klassen nicht zweckmässig seien. Sie forderte eine Vereinfachung des Tarifs. Eine zweite Gruppe bestritt wiederum das Recht des Bundes, auf diese Weise Mehreinnahmen zu erzielen.³⁰⁶ Eine dritte Gruppe forderte hingegen die Einführung von Schutzzöllen.³⁰⁷

Umstritten war wie schon 1849 die Frage, über wie hohe Einnahmen der Bund verfügen müsse bzw. dürfe. Nationalrat Joseph Marzell Hoffmann (SG) beispielsweise folgerte kurz: «die Eidgenossenschaft hat zu viel Geld».³⁰⁸ Nationalrat Johann Baptista Bavier (GR) argumentierte hingegen, dass der Bund sichere Einnahmequellen brauche: Denn «wenn man Eisenbahnen, Universitäten und andere schöne Sachen errichten will, so muß man Geld, und zwar viel Geld haben». Auch Johann Baptist Weder (SG) forderte «ordentliche Einnahmen, um das Militär noch mehr zu vervollkommen» und um eine Universität zu errichten, «damit wir nicht nur eine starke, son-

302 «Dem Bund allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande einzugehen.» BV 1848, Art. 8. – «Die Tagsatzung erklärt Krieg und schließt Frieden; sie allein errichtet Bündnisse mit auswärtigen Staaten [...]. Handelsverträge mit auswärtigen Staaten werden von der Tagsatzung geschlossen.» Bundesvertrag 1815, § 8.

303 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 87–88; Hauser, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, S. 280. – Zum Abschluss von Handelsverträgen siehe Kapitel 3.2.2 «Handelsverträge und andere Abkommen».

304 Vgl. Bundesgesetz über das Zollwesen (vom 27. August 1851), in: AS II, S. 535–553; Zollltarif (vom 27. August 1851), in: AS II, S. 555–576.

305 Der Bund, 28. Juli 1851.

306 Während der 1849 beschlossene Zollltarif Einnahmen von jährlich 4'571'428 Fr. avisiert hatte, hätten sich die Einnahmen nach dem von der Nationalratskommission vorgeschlagenen Tarif auf 4'812'631 Fr. belaufen, was einer Mehreinnahme von rund 250'000 Fr. entsprochen hätte. Vgl. Der Bund, 26. Juli 1851.

307 Vgl. Der Bund, 26. Juli 1851.

308 Der Bund, 26. Juli 1851.

dern auch eine gebildete Schweiz haben».³⁰⁹ Ähnlich Alfred Escher: In seinen Augen musste ein guter Zolltarif auch die finanziellen Mittel für die Errichtung einer eidgenössischen Universität sichern. Er sprach sich deshalb für eine Erhöhung der Ansätze aus. Seine Notizen zur Hochschulfrage zeigen, dass er die finanziellen Möglichkeiten des Bundes als entscheidend einstufte. Parlamentarier wie Philippe Camperio (GE) forderten dagegen, die Zollansätze so zu reduzieren, dass damit nur «dépenses strictement nécessaires» gedeckt werden könnten. Ihnen hielt Escher entgegen, dass so keine öffentlichen Werke unterstützt werden könnten. Es handle sich um die Frage: «Soll der neue Bund schaffende Kraft erhalten, ja oder nein?»³¹⁰

Auch der Zürcher Nationalrat Rudolf Benz hielt eine Reservenbildung für zulässig und wünschenswert. Er verwies auf «die unabweisliche Nothwendigkeit, in Zeiten der Ruhe und des Friedens, wo die Industrie blühe, die Finanzen so zu ordnen, daß man versehen ist und nicht in Verlegenheit kommt in Zeiten der Noth, wo Handel und Gewerbe stocken».³¹¹ Der Vorsteher des Zoll- und Handelsdepartements, Bundesrat Friedrich Frey-Herosé, führte im Nationalrat aus, dass Überschüsse aus den Zolleinnahmen nicht nur zulässig, sondern auch notwendig seien. Schliesslich verlange die Bundesverfassung in Artikel 40, dass der Bund für den Kriegsfall jederzeit über liquide Mittel verfüge.³¹²

Anlässlich der Revision des Zolltarifs im Jahr 1851 wurden vor dem Hintergrund des Zollstreits mit Süddeutschland wiederum heftige Debatten über Schutzzölle und Freihandel geführt. Die süddeutschen Mitglieder des Deutschen Zollvereins (Bayern, Württemberg und Baden) hatten die Schaffung eines eidgenössischen Zollgebiets zum Anlass genommen, Zollerleichterungen zurückzunehmen, die sie Schweizer Exportprodukten früher gewährt hatten. Bereits im November 1849, also noch vor Inkrafttreten des Zolltarifs, hatte der badische Ministerresident, August Marschall von Bieberstein, im Namen dieser Staaten beim Bundesrat gegen das beschlossene Zollgesetz und den dazugehörigen Zolltarif protestiert: Man könne sich nicht erklären, «wie die Begünstigungen, welche der Zollverein der Eidgenossenschaft eingeräumt hat, von Letzterer mit einer Bevorzugung fremder Staaten hat erwidert werden mögen». Baden beklagte angeblich erhöhte Zollsätze und Differentialzölle auf Eisen zugunsten Englands. Man erwarte ein Entgegenkommen seitens der Schweiz, andernfalls könne man die bisher gewährten Zollbegünstigungen nicht aufrechterhalten. In der Tat unterschied der Zolltarif bei Eisen oder Eisenblech «englisches» und «unbenanntes», wobei der Satz für Letzteres doppelt so hoch war wie für Ersteres.³¹³ Bundesrat Friedrich Frey-

309 Der Bund, 29. Juli 1851. – Bavier wurde unterstützt von Johann Rudolf Brosi (GR), der ebenfalls wollte, «daß der Bund seine gehörigen Einnahmen habe, damit man den Bedürfnissen genügen könne, damit man Eisenbahnen baue und eine Universität errichte». Bavier zeigte sich überzeugt, dass der Bund – genauer gesagt der Bundesrat – mit diesen Mitteln haushälterisch umgehen werde: «Zu unserem *Erlacher Hof* [bis zum Bezug des Bundesrathauses war dies der Sitz des Bundesrats; Anm. d. Verf.] hege ich das Zutrauen, daß er sich je länger je mehr einer weisen Sparsamkeit befleißt, namentlich nicht mehr Beamte, als durchaus nöthig ist, anstellen, auf alle auch noch so unbedeutenden Ausgaben ein wachsames Auge richten werde [...]» Sollte er dies nicht tun, so habe die Rechnungskommission die Pflicht, den Nationalrat darauf hinzuweisen, sodass dieser die nötigen Massnahmen ergreife. Der Bund, 29. Juli 1851.

310 [Ohne Titel] «Der Zolltarif ist für...» (BAR J I.67-2.3.10, Az. 29).

311 Der Bund, 27. Juli 1851.

312 Vgl. Der Bund, 28. Juli 1851. – Die Bundesverfassung machte klare Vorgaben betreffend die finanziellen Reserven des Bundes: «Es soll jederzeit wenigstens der Betrag des doppelten Geldkontingentes für Bestreitung von Militärkosten bei eidgenössischen Aufgeboten baar in der Bundeskasse liegen.» BV 1848, Art. 40.

313 Le Ministre-résident du Grand-Duché de Bade auprès de la Suisse, A. von Marschall, au Conseil fédéral [21. November 1849], in: DDS I, S. 123–125 (Zitat S. 125). Vgl. Wehrli, Bundesbarone, S. 33–35; Zollwesen Tarif (30. Juni 1849), S. 202.

Herosé bezeichnete die Beschwerden der süddeutschen Staaten als «grundlos und gesucht», dies zeige sich daran, dass immer wieder das alte Lied vom «englischen Eisen» angestimmt werde, obwohl man schon wiederholt erklärt habe, dass darunter gemeines Steinkohleneisen – ungeachtet dessen Herkunft – zu verstehen sei. Kölnischwasser beispielsweise werde auch nicht ausschliesslich aus Köln bezogen. In Tat und Wahrheit sei es die neue Einigkeit der Schweiz, die den nördlichen Nachbarn missfalle:

«Das neue schweizerische Zollsystem ist unsern süddeutschen Nachbarn ein Dorn im Auge, nicht sowohl durch seine Lästigkeit, die nicht gross ist, als vielmehr dadurch, dass sich die Schweiz als ein Ganzes ihnen gegenüberstellt und somit im Falle ist, Ungebührlichkeiten zurückzuweisen. Bisher war man gewohnt, uns als eine Art Milchkuh zu betrachten, an der man beliebig melken konnte, und ging es an einer Zitze nicht, so ging es doch an der andern.»³¹⁴

Im Januar 1851 beschloss der Bundesrat, die Nationalräte Achilles Bischoff (BS) und Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) zu Unterhandlungen mit dem Deutschen Zollverein nach Karlsruhe zu entsenden.³¹⁵ Bei Verhandlungen in Karlsruhe im Juli 1851 anerbot der schweizerische Kommissär u. a., dass die Schweiz Eisen aus den Zollvereinsstaaten immer wie jenes aus den am meisten begünstigten Ländern tarifieren und den Satz auf geschmiedetes und gezogenes Eisen generell senken würde. Im Gegenzug hätten die Zollvereinsstaaten die freie Ausfuhr von Getreide gewährleisten müssen. Auf diese Forderung, die für die Schweiz von grösstem Interesse war, traten die süddeutschen Staaten nicht ein, worauf die Verhandlungen abgebrochen wurden. Infolgedessen wurden die Zollbegünstigungen per 1. August 1851 wie angedroht zurückgenommen.³¹⁶

Wenige Tage später forderte der Nationalrat den Bundesrat auf, «Bericht und Antrag zu erstatten, ob und welche Massnahmen er gegenüber den Zollerhöhungen der deutschen Staaten zu ergreifen für zweckmässig erachte».³¹⁷ Zusammen mit Vertretern aus Industrie und Landwirtschaft forderte Alfred Escher, Retorsionsmassnahmen zu prüfen. Die protektionistische Handelspolitik europäischer Staaten solle nicht länger passiv hingenommen werden.³¹⁸ In der Folge schlug der Bundesrat der Bundesversammlung vor, die Einfuhrzölle auf bestimmte Produkte zu erhöhen. Er betonte, dass es sich dabei nicht um Strafzölle handle, sondern lediglich um eine Korrektur

314 Le Chef du Département du Commerce et des Péages, F. Frey-Herosé, au Consul général de Suisse à Leipzig, G. Hirzel-Lampe [28. Dezember 1850], in: DDS I, S. 201–203.

315 Vgl. Proposition du Chef du Département du Commerce et des Péages, F. Frey-Herosé, au Conseil fédéral [11. Januar 1851], in: DDS I, S. 208–210; Prot. BR, 10. Januar 1851.

316 Vgl. [Notizen] «Protokoll d. Carlsruhverhandlungen d. d. 11. Juli 1851» (BAR J I.67-4.2.31); Der Bund, 6. August 1851.

317 NZZ, 10. August 1851. – Angeregt wurde die Frage durch eine Motion von Johann Konrad Kern (TG), Alfred Escher (ZH), Giovanni Battista Pioda (TI), Johann Baptista Bavier (GR), Benjamin Pittet (VD) u. a. Vgl. NZZ, 10. August 1851. – Der Nationalrat bestellte eine Kommission zur Vorberatung der vom Bundesrat in Bezug auf die Zollerhöhung vorgeschlagenen Massnahmen, ihr gehörten an: Alfred Escher (ZH), Achilles Bischoff (BS), Johann Jakob Trog (SG), Johann Matthias Hungerbühler (SG), Louis Blanchenay (VD), Johann Rudolf Schneider (BE) sowie Johann Friedrich Peyer im Hof (SH). Vgl. Der Bund, 16. August 1851. – Die diesbezüglichen Verhandlungen in National- und Ständerat waren geheim. Dennoch sickerten Einzelheiten durch. In verschiedenen Zeitungen finden sich Berichte. Ergänzt werden sie hier mit den Papieren in Alfred Eschers Nachlass. Vgl. Kern, Repertorium I, S. 33.

318 Vgl. Humair, 1848, S. 129. – Der Zürcher Regierungsrat Johann Jakob Müller schilderte gegenüber Escher die Stimmung im Kanton Zürich folgendermassen: «[...] ich kann Sie versichern daß nur *ein* Gefühl sich äußert, nämlich dasjenige: so könne sich die Schweiz nicht immer behandeln lassen, sie müsse nun zeigen, daß sie eine Nation und keine Milchkuh für die Schwaben sei.» Brief Johann Jakob Müller an Alfred Escher, 15. August 1851 (BAR J I.67-8) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 204–206).

jener Ansätze, welche 1849 in Anbetracht der deutschen Zollvergünstigungen bewusst niedrig gehalten worden waren.³¹⁹ Die Mehrheit der zuständigen Nationalratskommission betrachtete die diplomatischen Möglichkeiten jedoch noch nicht als ausgeschöpft und wollte vorerst weiter auf Verhandlungen setzen. Erst wenn diese nicht zum Ziel führten, sollten Retorsionsmassnahmen ergriffen werden. Die Minderheit der Kommission forderte dagegen, die vom Bundesrat vorgeschlagenen Zollerhöhungen sofort eintreten zu lassen.³²⁰ Es gelte nun, dem Bundesrat den Rücken zu stärken, indem man ihn ermächtige, die angedrohten Gegenmassregeln zu ergreifen.³²¹ In den Augen der Minorität war es an der Zeit, eine aktive Zollpolitik zu betreiben:

«Fürs erste werde darauf verwies[en], daß nun zum erst[en] Male seit dem Bestehen der neu[en] Bundesverfassung über die von Seite der Schweiz geg[en] Zollplackereien des Auslandes einzunehmende Stellung entschied[en] werd[en] müsse. Man habe dem Volke versprochen, die Eidgenossenschaft werde unter der neuen Bundesverfassung n. mehr wie unter dem 15er Bundesvertrage solchen Beeinträchtigt[un]g[en] des Auslandes bloße Ohnmacht entgegenzusetzen im Stande sein: sie werde vielmehr auch in solchen Dingen Kraft der neu[en] Bdsverf. eine Achtung gebietende Stell[un]g geg[en] d. Ausland einzunehm[en] vermög[en]. Es handle sich nun heute darum, ob diese dem Volke gegeben[en] Versprech[un]g[en] gehalt[en] werd[en] woll[en].»³²²

Bei der Festsetzung des Zolltarifs ging es folglich auch darum, die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz nicht allzu sehr einzuschränken. Vor der Herabsetzung einzelner Zollansätze wurde gewarnt, weil so die Schweiz in Verhandlungen keine Vorteile mehr anzubieten hätte. Alfred Escher äusserte zudem die Hoffnung, dass womöglich Eisenbahnkonzessionen als Druckmittel dienen könnten. Das Grossherzogtum Baden wünsche seine Eisenbahn nach Basel und von da weiter nach Schaffhausen und Konstanz zu führen. Zu diesem Zweck müsse die badische Regierung «in dieser für Baden hochwichtigen Angelegenheit mit einem Conzessionsgesuch an die Eidgenossenschaft gelangen».³²³ Der Nationalrat sprach sich für eine Fortsetzung der Verhandlungen aus und ermächtigte den Bundesrat, im Fall eines Scheiterns Retorsionsmassnahmen eintreten zu lassen.³²⁴ Der Ständerat sprach sich nach intensiver Diskussion anfänglich ebenfalls für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen aus. Dagegen wollte die kleine Kammer den Bundesrat nicht zu Retorsionsmassnahmen ermächtigen. In der Schlussabstimmung wurde dann entschieden, zur Tagesordnung überzugehen. So sprach sich das Parlament anlässlich dieses ersten grösseren Zollkonflikts gegen Retorsionsmassnahmen aus und bestätigte damit die Fortführung der passiven

319 Vgl. Le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale [13. August 1851], in: DDS I, S. 254.

320 Vgl. Der Bund, 21. August 1851. – Zum Mehrheitsantrag bekannten sich Achilles Bischoff (BS), Johann Jakob Trog (SO), Johann Matthias Hungerbühler (SG) und Johann Friedrich Peyer im Hof (SH). Den Minderheitsantrag stellten Alfred Escher (ZH), Johann Rudolf Schneider (BE) und Louis Blanchenay (VD). Vgl. Der Bund, 21. August 1851.

321 Vgl. [Ohne Titel «Im Namen der Kommissions-Minderheit...»] (BAR J I.67-4.2.31).

322 [Ohne Titel «Im Namen der Kommissions-Minderheit...»] (BAR J I.67-4.2.31).

323 [Ohne Titel «Im Namen der Kommissions-Minderheit...»] (BAR J I.67-4.2.31). – Auch der Bundesrat setzte grosse Hoffnungen in die Eisenbahn. Er zeigte sich überzeugt, dass diese in Zukunft Zollschikanen wie diejenigen der süddeutschen Zollvereinsstaaten lindern würden: «Wenn einmal Eisenbahnen unsere verschiedenen Landestheile einander näher bringen, wird die Verstopfung obiger Absatzquelle leicht zu verschmerzen sein.» Bundesrat Bericht Geschäftsführung 1851, S. 520.

324 Vgl. Der Bund, 21. August 1851. – Die Kommissionsmehrheit hatte anfänglich die Ansicht vertreten, dass der Bundesrat zum Ergreifen von Retorsionsmassnahmen nicht speziell ermächtigt werden müsse, weil ihm diese Kompetenz gemäss Art. 33 des Zollgesetzes von 1849 ohnehin zustehe. Diese Ansicht bestritt beispielsweise Alfred Escher, ein Vertreter der Minorität: Der Bundesrat habe, solange die Bundesversammlung versammelt sei, keine Vollmachten. Vgl. NZZ, 12. August 1851; Der Bund, 21. August 1851.

Festhalten am Freihandelsprinzip Trotz ausbleibenden Erfolgen bei der Aushandlung von Handelsverträgen während der 1850er Jahre, wurden nur vereinzelt Stimmen laut, die eine Abkehr von dieser Politik der tiefen Zölle forderten. Leo Bindschedler³²⁶ führte dies im Jahr 1923 darauf zurück, dass einerseits das Prinzip des Freihandels stark verwurzelt war und andererseits diese ersten «unbeholfenen» Verhandlungsversuche in einer Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs stattfanden, sodass handelspolitische Misserfolge weniger ins Gewicht fielen. Nicht zuletzt war man – nachdem man sich bis anhin immer in der Rolle des Bittstellers befunden hatte – mit bescheidenen Ansprüchen in die Verhandlungen eingetreten und glaubte, sich auf die Forderung der Meistbegünstigung beschränken zu müssen. Am Freihandelssystem glaubte man auch deshalb festhalten zu sollen, als dieses kurz vor dem Durchbruch zu stehen schien: So ging England schrittweise zum Freihandel über. Mit dem Abschluss des Cobden-Chevalier-Vertrags zwischen England und Frankreich im Jahr 1860 wandte sich auch Frankreich dem Freihandel zu. In der Schweiz wurde der Vertrag, der sich an Freihandelsgrundsätzen orientierte, begrüsst. Man hoffte, dass er Signalwirkung haben und in der europäischen Handelspolitik einen Paradigmenwechsel nach sich ziehen würde. England gewährte die Vorteile allen Handelspartnern und Frankreich schloss mit anderen Staaten ähnliche Verträge. Im Fall der Schweiz zeigte Frankreich jedoch keine Eile. Der Grund dafür lag wiederum in den ohnehin tiefen Zollansätzen. In den wichtigen Absatzmärkten Frankreich und Deutscher Zollverein fehlte somit lange Zeit eine Meistbegünstigtenklausel, zudem wurde diejenige im Handelsvertrag mit Sardinien von Italien äusserst restriktiv ausgelegt.³²⁷ Der Bundesrat verteidigte den Freihandel und argumentierte, dass alle anderen Systeme einzelne Zweige bevorteilen würden. Kapital solle nicht künstlich in unrentable Branchen gelenkt werden. In diesem Sinne betont der Wirtschaftshistoriker Hans Pohl, dass der Freihandel auch als Symbol des demokratischen Staatsgedankens diene.³²⁸

Der Zolltarif von 1851 blieb bis 1884 in Kraft. Allerdings erfuhr er im Lauf der Jahre durch verschiedene Erlasse und Bestimmungen in Handelsverträgen tiefgreifende Veränderungen. Erst in der zweiten Hälfte der 1870er Jahre wurde eine Neuordnung des Zollwesens und eine Abkehr vom Freihandel vermehrt diskutiert. Hintergrund dafür waren die gestiegenen finanziellen Bedürfnisse des Bundes infolge Ausweitung seines Aufgabengebiets und der Übergang umliegender Staaten zu Schutzzollsystemen.³²⁹ Wenn es in den 1880er und 1890er Jahren auch nicht zur Einführung von Schutzzöllen kam, so konnte sich doch die von der Ostschweiz unter der Führung Zürichs propagierte Kampfzollpolitik durchsetzen. Bei diesem System enthält der Generaltarif sogenannte Kampfpositionen, welche nicht als Schutzzölle sondern als Verhandlungsobjekte gedacht sind und im Austausch gegen Konzessionen des Verhandlungspartners ermässigt werden können. In den Verhandlungen mit Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien bewährte sich

³²⁵ Vgl. NZZ, 24. August 1851; Humair, 1848, S. 129–130.

³²⁶ Leo Bindschedler war in den Jahren 1916–1928 Sekretär des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins. Vgl. Wehrli, Handels- und Industrieverein, S. 301.

³²⁷ Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 8–10; Aufdermauer Claudia, Zur Schweizer Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik der 1850er und 1860er Jahre, in: Jung, Escher Briefe V, S. 86–87.

³²⁸ Vgl. Pohl, Aufbruch, S. 58.

³²⁹ Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 7, 12.

dieses System, und es konnten relativ schnell neue Verträge ausgehandelt werden.³³⁰

An den Grundsätzen betreffend die Ausgestaltung des Zolltarifs änderte die Revision der Bundesverfassung 1874 wenig. Hingegen erfuhr die Bestimmung der Zolleinnahmen tiefgreifende Änderungen. So wurden die 1848 bei der Abtretung des Zollregals zugesicherten jährlichen Ablösungsentschädigungen an die Kantone abgeschafft. Die Kantone verzichteten fortan auf Zoll- und Posteinnahmen, im Gegenzug musste der Bund für Militärausgaben aufkommen. Einzig die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis erhielten weiterhin Bundesbeiträge, weil sie für den Unterhalt teurer Alpenstrassen zuständig waren.³³¹

3.2.2 Handelsverträge und andere Abkommen

Mit der Zentralisierung der Aussenpolitik beim Bund und der Einigung des Zollgebiets konnte die Schweiz erstmals als geschlossener Wirtschaftskörper auftreten und die Rolle des Bittstellers teilweise ablegen. Schon bald wurde damit begonnen, die Möglichkeiten dieser neuen Stellung bei der Verhandlung zwischenstaatlicher Abkommen auszutesten.³³² Es sollte sich zeigen, dass neben der politisch isolierten Stellung im monarchisch geprägten Europa³³³ und dem rudimentären diplomatischen Apparat³³⁴ auch die tiefen Zollansätze und die rechtliche Benachteiligung der jüdischen Bevölkerung die Verhandlungsposition der Schweiz schwächten. Trotz diesen schwierigen Voraussetzungen gelang es der Schweiz, in verschiedenen Fragen mit ausländischen Staaten zusammenzuarbeiten und Staatsverträge abzuschliessen. So konnte die Eidgenossenschaft bereits 1849 erste Postverträge mit Österreich (2. Juli 1849), Belgien (12. November 1849) und Frankreich (25. November 1849) abschliessen.³³⁵

Verkehrsfragen standen auch im Zentrum der Verhandlungen mit dem Grossherzogtum Baden. Der Staatsvertrag vom 27. Juli 1852 regelte die Fortsetzung der badischen Eisenbahn an den Bodensee. Darin wurde auch die Verbindung zwischen den Telegraphensystemen geregelt und sichergestellt. Gleichzeitig wurde ein Vertrag betreffend die Rheinzölle abgeschlossen. Der Bundesrat äusserte seine Hoffnung, dass sich damit die Beziehungen zum nördlichen Nachbarn normalisieren würden:

«Wenn wir in dieser Beziehung auf eine Besserung der Verhältnisse hoffen, so stützen wir uns auf die allerwärts gemachte Erfahrung, daß namentlich die großartigen

³³⁰ Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 13–16.

³³¹ Vgl. BV 1848, Art. 25; BV 1874, Art. 29; Bindschedler, Handelspolitik, S. 12; Dubs, Öffentliches Recht, S. 128–129. – Die revidierte Bundesverfassung gestattete den Weiterbezug von Ohmgeldern noch bis 1890. Mit Inkrafttreten des eidgenössischen Alkoholgesetzes vom 1. September 1877 fiel ihr Bezug jedoch früher dahin. Vgl. BV 1874, Art. 32; Bindschedler, Handelspolitik, S. 12.

³³² Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 7.

³³³ Die umliegenden Mächte misstrauten der Schweiz aufgrund effektiver und vermeintlicher Umtriebe von Flüchtlingen, denen sie Asyl gewährte, aber auch aufgrund ihrer freien Presse. Ein weiterer Stein des Anstosses war die einseitige Ablösung Neuenburgs von Preussen im Frühjahr 1848. Nicht zuletzt löste die revolutionäre Vergangenheit einzelner Bundesräte im Ausland Unbehagen aus. Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 377–378; Bonjour, Aussenpolitik, S. 72. – Zur einseitigen Ablösung Neuenburgs siehe S. 62.

³³⁴ Siehe dazu S. 61–62.

³³⁵ Vgl. Humair, Etat fédéral, S. 56. – Mit dem Abschluss von Handelsverträgen setzt sich Claudia Aufdermauer in ihrer Dissertation auseinander, die sie an der Universität Freiburg i. Üe. unter der Leitung von Prof. Dr. Joseph Jung schrieb. Vgl. Aufdermauer, Bundesbarone.

Verkehrsmittel der Neuzeit es sind, welche die zwischen den Völkern aufgerichteten Schranken mit unwiderstehlicher Gewalt niederwerfen.»

Ausgehend von diesen im März 1853 ratifizierten Verträgen, wurden zahlreiche kleinere Abkommen zum Verkehr im Grenzgebiet abgeschlossen.³³⁶

Im Jahr 1850 wurde mit den Vereinigten Staaten von Amerika ein erster Freundschafts- und Handelsvertrag unterzeichnet.³³⁷ Mit diesem Vertrag zwischen den beiden «sister republics»³³⁸ beabsichtigten die USA, ein Zeichen zu setzen und der Isolation der Schweiz entgegenzuwirken. Bereits früher – im August 1849 – hatte der amerikanische Konsul in Basel, George H. Goudie, beim Bundesrat einen bilateralen Vertrag angeregt. Damals zögerte man aufgrund neutralitätspolitischer Bedenken. Auf erneute Einladung der USA trat der Bundesrat im Sommer 1850 doch auf Verhandlungen ein und konnte am 25. November einen Freundschafts- und Handelsvertrag abschliessen.³³⁹ Der Berichterstatter im Nationalrat, Johann Friedrich Peyer im Hof (SH), gab seiner Freude Ausdruck, «daß der erste allgemeine Staatsvertrag, den die neue Eidgenossenschaft abschließe, ein Freundschaftsvertrag mit einem freien Volke, jener hochherzigen Nation jenseits des Oceans sei».³⁴⁰ In diesem Vertrag sicherten sich die Parteien gegenseitig Gleichstellung mit dem am meisten begünstigten Staat zu. Weiter regelte der Vertrag die Niederlassungs-, Handels- und Vermögensrechte der Bürger des anderen und enthielt Bestimmungen über die Auslieferung von Verbrechern. Ratifiziert wurde dieser Vertrag jedoch erst im Jahr 1855. Trotz Anpassungen sorgte er in den Vereinigten Staaten noch einige Zeit für Diskussionen. Jüdische Organisationen bezeichneten den Vertrag als verfassungswidrig, weil darin die Ungleichbehandlung der Juden in der Schweiz stillschweigend akzeptiert wurde.³⁴¹ Aus ebendiesem Grund scheiterten auch Verträge mit Persien und den Niederlanden. Im Februar 1858 zog sich der Bundesrat aus den Verhandlungen mit Persien zurück, weil die im Vertrag vorgesehene freie Niederlassung aller Bürger nicht mit Artikel 41 der Bundesverfassung kompatibel war. Mit dieser Diskriminierung von Andersgläubigen begründete das niederländische Parlament die Nichtratifikation eines am 22. November 1862 unterzeichneten Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsvertrags.³⁴²

Neben diesem Vertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika handelten Nationalrat Achilles

336 Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend die mit dem Großherzogthum Baden abgeschlossenen Eisenbahn- und Zollverträge (vom 11. August 1852), in: BBl 1852 III, S. 87. Vgl. Inauen, Schurkenstaat, S. 490–495.

337 Der Vertrag soll von Eugène Cavaignac beim amerikanischen Sonderbeauftragten A. Dudley Mann angeregt worden sein, als Louis Napoléon französische Truppen an der Schweizer Grenze stationierte. In den Präsidentschaftswahlen vom 10. Dezember 1848 war Cavaignac – damals amtierender Regierungspräsident – gegen Louis Napoléon unterlegen. Vgl. Moltmann, Amerikanisch-schweizerischer Vertrag, S. 121; Dictionnaire de biographie française VII, Sp. 1485–1487.

338 Die Bezeichnung «sister republics» ist Ausdruck der Verbundenheit zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika. Diese «Verwandtschaft der Mentalität» zeigte sich u. a. darin, dass das Staatswesen des anderen mit Interesse studiert wurde. Ereignisse wie der amerikanische Sezessionskrieg in den 1860er Jahren wurden mitverfolgt und diskutiert. Vgl. Hutson, Sister Republics, S. 34, 52, 65. – Zu den Plänen eines Wandgemäldes mit Protagonisten des Sezessionskrieges siehe S. 64.

339 Vgl. Moltmann, Amerikanisch-schweizerischer Vertrag, S. 100–101, 113–114, 121; Humair, Apogée, S. 147–149, 154–157.

340 NZZ, 17. Dezember 1850.

341 Vgl. Vertrag zwischen der schweiz. Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in: AS V, S. 201–228; Moltmann, Amerikanisch-schweizerischer Vertrag, S. 104–108; Humair, Apogée, S. 147–149. – Die Bundesverfassung von 1848 gewährleistete verschiedene Grundrechte nur Angehörigen christlicher Konfessionen. Siehe dazu S. 78–79.

342 Vgl. Jung, Escher Briefe V, S. 387; Aufdermauer, Bundesbarone, S. 33–34.

Bischoff (BS) und der Schweizer Konsul in Turin, Charles Murset, im Juni 1851 einen Handelsvertrag mit dem Königreich Sardinien aus.³⁴³ Darin sicherte Sardinien der Eidgenossenschaft zu, schweizerische Manufakturen in Zollfragen mit denjenigen der am meisten begünstigten Nation gleichzustellen. Die Schweiz reduzierte ihrerseits die Einfuhrzölle auf verschiedene Produkte wie Südfrüchte, Olivenöl, Fleisch und Teigwaren. Eine definierte Menge Wein konnte jährlich zollfrei in die Schweiz eingeführt werden.³⁴⁴ Weiter enthielt der Vertrag Bestimmungen zur Förderung einer Alpenbahn. Demnach verpflichtete sich die eidgenössische Regierung «so viel als möglich zur Errichtung einer Eisenbahn beizutragen». Sollte das Projekt von einer Gesellschaft angegangen werden, so müssten ihr für Vorstudien und Arbeiten entsprechende Erleichterungen gewährt werden und das Expropriationsgesetz zur Anwendung kommen.³⁴⁵

Der Bundesrat beauftragte am 23. Februar 1861 den schweizerischen Gesandten in Paris, Johann Konrad Kern, mit der Aushandlung eines Handelsvertrags.³⁴⁶ Ein Jahr zuvor hatten England und Frankreich einen Handelsvertrag abgeschlossen, in welchem sie sich gegenseitig Zollvergünstigungen gewährten. Der sogenannte Cobden-Chevalier-Vertrag vom 23. Januar 1860 enthielt darüber hinaus eine Meistbegünstigtenklausel. Die Handelsbilanz zwischen der Schweiz und Frankreich war sehr unausgeglichen, weil der Import von schweizerischen Produkten nach Frankreich durch hohe Zölle und Einfuhrverbote behindert wurde. Entsprechend stand für die Schweiz ein Abbau dieser Hindernisse im Vordergrund.³⁴⁷ Die Verhandlungen zum Handelsvertrag und damit verbundenen Abkommen mit Frankreich machten die Grenzen des bundesstaatlichen Verwaltungsapparats deutlich. Bereits 1862 machte Kern auf die Probleme in der Kommunikation mit dem Bundesrat aufmerksam und führte diese Schwierigkeiten auf die personelle Unterbesetzung des Handels- und Zolldepartements zurück. Für die Vertragsverhandlungen musste der Bundesrat mangels eigener Ressourcen im Frühjahr 1863 Experten aus der Privatwirtschaft abordnen. Unter den Mitgliedern der zwölköpfigen Delegation waren drei National- und zwei Ständeräte.³⁴⁸ Mitte 1864 kam schliesslich ein Handelsvertrag mit Frankreich zustande, welcher Schweizer Erzeugnisse wieder mit denjenigen anderer Länder gleichstellte und weitere Vorteile zugestand. Allerdings hatten die bescheidenen Tarifiereduktionen im Zollwesen als Gegenleistung nicht ausgereicht. Vielmehr musste die Schweiz Konzessionen machen, die eigentlich der Kantonsouveränität unterlagen. So machte Frankreich die freie Niederlassung auch für Angehörige nichtchristlicher Konfessionen zur Bedingung und forderte darüber hinaus Garantien betreffend die Konsumoge-

343 Vgl. Bericht über den zwischen dem Königreich Sardinien und der schweizerischen Eidgenossenschaft abgeschlossenen Handelsvertrag, aberstattet von der zur Prüfung befraglichen Vertrags niedergesetzten Nationalrathskommission (im Juli 1851), in: BBl 1851 III, S. 155–156, 162.

344 Vgl. Bundesrat Bericht Geschäftsführung 1851, S. 519; Jung, Escher Briefe V, S. 387.

345 Handelsvertrag zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und Sr. Majestät dem König von Sardinien, in: AS II, S. 405–420 (Art. 8). Vgl. Heckner, Pioda, S. 11. – Das Eisenbahngesetz aus dem Jahr 1852 gab dem Bund nur sehr beschränkte Kompetenzen. 1863 musste der Bund sich gegenüber der italienischen Regierung erklären und versprach, die Alpenbahn innerhalb seiner Möglichkeiten zu fördern. Vgl. Prêtre, Eisenbahnverkehr, S. 63 (Anm. 225).

346 Zum Abschluss eines Handelsvertrags mit Frankreich vgl. Aufdermauer, Bundesbarone, S. 182–213.

347 Vgl. Schmoeckel, Rechtsgeschichte, S. 409; Aufdermauer Claudia, Zur Schweizer Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik der 1850er und 1860er Jahre, in: Jung, Escher Briefe V, S. 87.

348 Zu den Verhandlungen in Paris reisten Friedrich Blösch (BE), Nationalrat Jean-Jacques Challet-Venel (GE), Nationalrat Johann Heinrich Fierz (ZH), Carl Emil Viktor von Gonzenbach (SG), Nationalrat Anton Hunkeler (LU), Joseph Jeannot (NE), Alphons Koechlin-Geigy (BS), Charles Ami Lecoultré (VD), Ständerat Johann Ulrich Lehmann (BE), Karl Rudolf von Lentulus (GE), Ständerat Johann Jakob Sutter (AR), César Vacheron (GE). Vgl. Aufdermauer Claudia, Zur Schweizer Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik der 1850er und 1860er Jahre, in: Jung, Escher Briefe V, S. 88.

bühren sowie den Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums, von Musterzeichnungen, Fabrik- und Handelsmarken.³⁴⁹

Bereits früher konnten, ähnlich wie mit den Vereinigten Staaten von Amerika, mit Grossbritannien und Belgien Verträge mit Meistbegünstigungsklausel zur Regelung der Niederlassungs-, Handels- und Vermögensrechte geschlossen werden. Bis Ende der 1860er Jahre konnten nach zähen Verhandlungen weitere Abkommen ausgehandelt werden, u. a. mit Japan, Österreich-Ungarn, dem Kirchenstaat und Spanien. 1868 kam ein Vertrag mit Italien zustande, 1869 einer mit dem Deutschen Zollverein. Der Vertrag mit Italien enthielt wiederum verschiedene Zollvergünstigungen, eine Meistbegünstigtenklausel sowie Bestimmungen zur Förderung einer Alpenbahn. Zudem einigte man sich wie mit Frankreich über den gegenseitigen Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums. Letzteres war auch Gegenstand des deutschen Vertrags. In den 1870er Jahren folgten Verträge mit Russland, Persien, Portugal, Dänemark und den Niederlanden.³⁵⁰ Nationalratspräsident Alfred Escher (ZH) bezeichnete es im Jahr 1863 «als ein sehr großer Vorzug der neuen Bundesverfassung», dass sie «den Abschluß von Handelsverträgen mit auswärtigen Staaten zum Unterschiede von dem Bundesvertrage von 1815 erleichtert, ja, man kann wohl sagen, eigentlich erst möglich gemacht hat».³⁵¹

Walther Burckhardt zufolge nahmen die Bundesbehörden die Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen im Lauf der Jahre immer bestimmter für sich in Anspruch und verhandelten dabei auch über Fragen im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Dies ging nicht ohne Konflikte. Anlässlich des Handels- und Niederlassungsvertrags mit Sardinien stellte der Kanton Waadt diese Bundeskompetenz in Frage, weil der Vertrag auch die kantonale Fürsorge betreffe. Die Frage wurde in regelmässigen Abständen wieder aufgeworfen, immer aber überwog die Ansicht, dass diese Kompetenz dem Bund zustehen müsse und die Kompetenz der Kantone auf nachrangige Materien beschränkt sei. Allerdings bemühten sich die Bundesbehörden, keine fundamentalen Aspekte kantonaler Souveränität anzutasten. Im Lauf der Jahre ging der Bund zahlreiche Verträge ein, deren Erfüllung in der Kompetenz der Kantone lag. Dabei wurden die Kantone beim Abschluss oftmals beigezogen.³⁵²

In technischen Belangen (Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen, Urheber- und Patentrecht) beteiligte sich die Schweiz schon früh an internationalen Konferenzen und schloss bilaterale oder internationale Abkommen.³⁵³

3.2.3 Einführung des Schweizer Franken

Eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der neugeschaffenen eidgenössischen Institutionen, für den Wirtschaftsraum Schweiz und für die Verwirklichung weiterer Einrichtungen lag

349 Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 10–11. – Der Vertrag berechnete alle Franzosen (ohne Rücksicht auf ihre Religion), sich in der Schweiz niederzulassen und ihren Beruf auszuüben. Dadurch wurden französische Juden gegenüber Schweizer Juden bevorzugt. Dieser Mißstand wurde mit einer Teilrevision der Bundesverfassung im Februar 1866 beseitigt. Siehe dazu S. 41.

350 Vgl. Bindschedler, Handelspolitik, S. 8, 11; Jung, Escher Briefe V, S. 387–388.

351 Aus den Verhandlungen der schweiz. Bundesversammlung [Schlussrede von Nationalratspräsident Alfred Escher vom 31. Januar 1863], in: BBl 1863 I, S. 211.

352 Vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 82–85, 89.

353 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 267.

in der Vereinheitlichung des Münzwesens.³⁵⁴ Die Konsolidierung des gemeinsamen Wirtschaftsraums und die Vereinfachung des Zahlungsverkehrs ermöglichten wiederum einen Aufschwung von Handel und Industrie. So urteilte der Berner Nationalrat Friedrich Fueter³⁵⁵ im Jahr 1849, dass «die Nachtheile, welche aus den allgemein anerkannten Uebelständen für die Verkehrsverhältnisse, sowohl der Administration im Allgemeinen, als der Partikularen und im Handel insbesondere entstehen, dem Geiste der Zeit und unsern neuen Institutionen so offenbar widerstreiten».³⁵⁶ Und der Glarner Jurist und Ständerat Johann Jakob Blumer folgerte rückblickend:

«Sobald die, aus der Bundesverfassung hervorgegangenen Behörden zur Verwirklichung neuer Einrichtungen auf dem materiellen Gebiete schritten, musste der unregelte Zustand des Münzwesens als ein Stein des Anstosses im Wege sich zeigen. Bei der Ausarbeitung von Zoll- und Posttarifen bildete die Verschiedenartigkeit der Währungen kein geringes Hinderniss.»

Die grosse Zahl sich im Umlauf befindender Münzsorten und die unterschiedlichen Wertungen in den Kantonen, würden zu Unsicherheit führen. Damit stellten sie eine Gefahr für die eidgenössischen Kassen dar und würden den Grundsatz der Gleichbehandlung bei der Besteuerung verletzen.³⁵⁷

Die Notwendigkeit einer Münzreform war unbestritten angesichts der unbefriedigenden Situation mit einem von minderwertigen Kleingeldmünzen überschwemmten Markt, mit von Kanton zu Kanton verschiedenen Währungen sowie mit den damit einhergehenden Münzverboten und ungleichen Wertungen. Nach einem gescheiterten Versuch zur Zentralisation und zur Vereinheitlichung des eidgenössischen Münzwesens in der Helvetik (1798–1803) war das Münzregal mit der Mediationsakte von 1803 teilweise und mit dem Bundesvertrag von 1815 in vollem Umfang an die Kantone zurückgefallen. Das Projekt einer Bundesrevision, welche das Münzregal und die Münzhoheit wieder der Zentralregierung übertragen hätte, scheiterte im Jahr 1833 – ebenso verschiedene Versuche, das Münzchaos mit Konkordaten zu bekämpfen.³⁵⁸ Im Jahr 1819 einigten sich 19 der 24 Kantone auf einen neuen Münzfuss.³⁵⁹ Diese später als «alter Schweizer Franken» bezeichnete eidgenössische Währung wurde bis 1850 im Verkehr zwischen den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen verwendet. Ausserdem diente sie der Einordnung weiterer Münzsorten. Es existierten nie Frankenmünzen und der «alte Schweizer Franken» blieb eine reine Rechenwährung.³⁶⁰

354 Zur Einführung des Schweizer Franken vgl. Baltensperger, Schweizer Franken; Weißkopf, Münzwesen; Schneider, Bundesstaat, S. 114–140.

355 Fueter wurde im Juni 1850 in die eidgenössische Expertenkommission zur Ausführung der Münzreform berufen. Vgl. Aus den Verhandlungen des Bundesrathes (vom 24. Juni 1850), in: BBl 1850 II, S. 236.

356 Fueter, Münzreformen, S. 4. Vgl. Zimmermann, Volksbank, S. 21.

357 Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 371. Vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 371; Bonjour, Post I, S. 21. – Wie aufwändig der Zahlungsverkehr und wie gross die Unsicherheit vor Einführung des Schweizer Franken war, zeigt der Umstand, dass auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft über 800 verschiedene Münzen im Umlauf waren. Vgl. Hauser, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, S. 267.

358 Vgl. Weißkopf, Münzwesen, S. 53–62. – Der 1832 ausgearbeitete Verfassungsentwurf sah die Einführung des französischen Münzsystems vor. Vgl. Lescaze Bernhard, «La frappe des premières monnaies fédérales», in: Lescaze, Monnaie, S. 31.

359 Dieser Münzfuss definierte den (alten) Schweizer Franken als 6,665 Gramm Silber. Vgl. Baltensperger, Schweizer Franken, S. 50.

360 Vgl. Baltensperger, Schweizer Franken, S. 50; Weißkopf, Münzwesen, S. 60.

Erst die Bundesverfassung von 1848 ermöglichte die Vereinheitlichung des Münzwesens im Gebiet der gesamten Eidgenossenschaft. Damals verzichteten die Kantone auf ihre diesbezüglichen Souveränitätsrechte und das Münzregal wurde mit Artikel 36 dem Bund übertragen:

«Art. 36. Dem Bunde steht die Ausübung aller im Münzregale begriffenen Rechte zu.

Die Münzprägung durch die Kantone hört auf und geht einzig vom Bunde aus.

Es ist Sache der Bundesgesetzgebung, den Münzfuß festzusetzen, die vorhandenen Münzsorten zu tarifiren und die nähern Bestimmungen zu treffen, nach welchen die Kantone verpflichtet sind, von den von ihnen geprägten Münzen einschmelzen oder umprägen zu lassen.»³⁶¹

Über den neu einzuführenden Münzfuss hatte demzufolge die Bundesversammlung zu entscheiden. Diskutiert wurden das französische Franken-, das deutsche Gulden- oder allenfalls ein gemischtes bzw. vermittelndes Münzsystem. Da sich die Schweiz an der Grenze zweier grosser Währungsräume befand, ist es verständlich, dass das Land bezüglich der Währungsfrage geographisch gespalten war. Je nach Haupthandelspartner tendierten einzelne Regionen – aber auch bestimmte Branchen – zum Franken- oder zum Guldenfuss. Die Handelsbeziehungen in unterschiedliche Währungsräume erklären auch den letzten Vorschlag eines vermittelnden Münzsystems.³⁶² Beinahe alle eingebrachten Vorschläge – gleichgültig, auf welchem System sie basierten – sahen als Währungsname «Schweizer Franken» oder «Eidgenössischer Franken» vor.

Expertengutachten Im August 1849 wurde Johann Jakob Speiser³⁶³, Direktor der Bank in Basel, vom Bundesrat zum eidgenössischen Münzexperten ernannt und mit der Ausarbeitung eines Gutachtens zur Münzreform sowie dem Entwurf eines Gesetzesvorschlages beauftragt. In seinem Anfang Oktober 1849 vorgelegten Bericht empfahl Speiser die Einführung des französischen Münzsystems. Prominentester Gegenspieler Speisers war der Zürcher Bankier Leonhard Pestalozzi, der sich seit den 1830er Jahren mit Schriften über Währungsfragen einen Namen gemacht hatte. Pestalozzi forderte die Einführung eines «eidgenössischen Frankens» basierend auf dem süddeutschen Guldenfuss. Er argumentierte, dass die deutschen Staaten als Handelspartner für die Schweiz eine viel grössere Bedeutung hätten als Frankreich. Dies gelte insbesondere für die Versorgung mit Brot und den Absatz von industriellen Erzeugnissen, denen sich Frankreich weitgehend verschliesse. Im Vorschlag Pestalozzis spielte die einheitliche Tarifierung der kursierenden Geldsorten eine wichtige Rolle, weil mit diesem Instrument die neue Währung schnell und günstig eingeführt werden könne.³⁶⁴

³⁶¹ BV 1848, Art. 36.

³⁶² Vgl. Weißkopf, Münzwesen, S. 67; Schneider, Bundesstaat, S. 130–131.

³⁶³ Johann Jakob Speiser (1813–1856), Basler Bankier und Unternehmer. Speiser war Mitbegründer und Direktor der Giro- und Depositenbank in Basel (1843–1845) und anschliessend der Bank in Basel (1845–1855), zudem Initiant des Basler Kreditvereins und des Sparvereins. Als eidgenössischer Experte leitete er die Währungs- und Münzreform, 1848/49 hatte er bereits das Rechnungswesen des Bundes reorganisiert. Schliesslich wirkte Speiser als Mitbegründer und Direktionspräsident der Schweizerischen Centralbahn (1853–1856). Vgl. HLS online, Speiser Johann Jakob.

³⁶⁴ Vgl. Weißkopf, Münzwesen, S. 67–68; Schneider, Bundesstaat, S. 123, 131. – Pestalozzi schätzte die Kosten für die von Speiser vorgeschlagene Währungsreform deutlich höher. Siehe dazu S. 266 (Anm. 134).

Speiser anerkannte in seinem Bericht, dass der süddeutsche Guldenfuss in der Schweiz verbreiteter war. Für die Wahl des Münzfusses durften seiner Ansicht nach aber nicht allein die gegenwärtigen Verhältnisse ausschlaggebend sein. Die angestrebte Münzrevision wäre selbst für die östlichen Landesteile ein Gewinn. Die Einführung des französischen Münzfusses würde die wahren Interessen der Ostschweiz nicht beeinträchtigen; seiner Ansicht nach beruhte der Widerstand gegen das System in erster Linie auf «festgewurzelten Gewohnheiten». Speiser hob die Qualität und die Beständigkeit der französischen Währung hervor: Die französische Münze zeichne sich durch Zuverlässigkeit des Gehaltes aus, weswegen das französische Fünffrankenstück eine eigentliche «Weltmünze» sei, die in vielen Gegenden ohne Verlust oder sogar über ihrem Nennwert verkauft werden könne. Der Gulden sei hingegen international wenig bekannt und werde in Paris nur mit Abschlag gehandelt. Da Paris für die Eidgenossenschaft der wichtigste Finanzplatz und zugleich ihr Hauptwechselplatz sei, würden sich für die Schweiz bei Einführung des Guldenfusses Millionenverluste ergeben. Für den französischen Münzfuss spreche ausserdem, dass er seit rund 60 Jahren bestehe und die inneren Verhältnisse Frankreichs im Gegensatz zu der noch nicht abgeschlossenen politischen Entwicklung Süddeutschlands eine gewisse Konstanz aufwiesen. Es sei zu befürchten, dass der süddeutsche Guldenfuss im Falle einer deutschen Einigung verschwinden würde. Einen weiteren Vorteil des französischen Münzsystems sah Speiser darin, dass es auf dem Dezimalsystem beruhte und im Alltag damit sehr einfach gerechnet werden könne.³⁶⁵ Das vermittelnde Münzsystem – bei welchem der Schweizer Franken lediglich als Rechnungsmünze diene – lehnte Speiser strikte ab. Das Ziel der Münzreform sei Klarheit und Einheit; Kriterien, die ein vermittelnder Münzfuss nicht erfülle. Speiser hob in seinem Expertenbericht hervor, dass sich bei der Ausarbeitung der Zoll- und Posttarife gerade das Fehlen einer einheitlichen Währung als hinderlich erwiesen habe.³⁶⁶

Parlamentarische Debatte Mit der Ernennung Johann Jakob Speisers zum eidgenössischen Münzexperten hatte der Bundesrat in gewisser Weise bereits Stellung bezogen, war doch Speisers Präferenz für den französischen Münzfuss bekannt. Den Ausführungen Speisers folgend forderte die Mehrheit der ständerätlichen Münzkommission (Charles Louis Jeanrenaud (NE), François Briatte (VD), Joseph Weber (GL), Stephan Gutzwiller (BL)), die Einführung des französischen Münzfusses. Gleichzeitig mahnte sie, die Diskussion zu Ende zu führen und die Währungsrevision nicht hinauszuschieben. In ihrem Bericht betonte sie, dass die Münzrevision ein «Bedürfnis der Nation» sei und nicht länger aufgeschoben werden dürfe. Schliesslich sei sie «die notwendige Ergänzung der bereits in dem Postwesen und den Zöllen vorgenommenen Verbesserungsmaßnahmen».³⁶⁷ Die Minderheit der ständerätlichen Münzkommission (Johann Jakob Rüttimann (ZH), Bernhard Friedrich Fischer (AG) und Georg Peter Friedrich Steiger (SG)) hingegen wollte das schweizerische Münzwesen auf dem süddeutschen Guldenfuss basieren und nahm die Argumente Leonhard Pestalozzis auf: Das neue Münzsystem müsse den besonderen Verhältnissen des

³⁶⁵ Vgl. Speiser, Expertenbericht Münzwesen, S. 40–41, 44–46, 48, 58; Weißkopf, Münzwesen, S. 68–69; Schneider, Bundesstaat, S. 124–125. – Die Anhänger des Guldenfusses konterten Speisers Argument der Beständigkeit der französischen Verhältnisse, indem sie auf die politischen Umstürze der vergangenen Jahre und die unsichere innenpolitische Lage hinwiesen. Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 129.

³⁶⁶ Vgl. Speiser, Expertenbericht Münzwesen, S. 27; Schneider, Bundesstaat, S. 124.

³⁶⁷ Münzwesen Bericht StR-Kommission (Mehrheit), S. 220. Vgl. Münzwesen Bericht StR-Kommission (Mehrheit), S. 231.

Landes Rechnung tragen. Die Schweiz sei «ein kleines, von mächtigen Münzgebieten umgebenes Land», sie treibe mit all diesen Regionen bedeutenden Handel und setze dabei eine beträchtliche Barschaft um.³⁶⁸ «Die Schweiz bedürfe, vermöge ihrer Stellung, aller Nachbar-Münzen». Die Minorität kam deshalb zum Schluss, «daß das schweizerische Münzsystem so einzurichten sei, daß die Geldsorten sämtlicher sie umgebender Staaten darin Platz finden können», nur ein solches System sei mit dem Freihandelsprinzip vereinbar.³⁶⁹ Man solle sich nicht unnötig in Abhängigkeiten begeben: «Die Freiheit, die Wohlfahrt der Schweiz beruhen auf ihrer Unabhängigkeit, und diese müssen wir wahren gegen Freund und Feind [...]» Die Minorität schloss ihre Argumentation mit dem Votum «Wir wollen Schweizer bleiben, ganz Schweizer und nur Schweizer.»³⁷⁰

Am 14. Dezember 1849 stimmte der Ständerat mit 30 zu 9 Stimmen für den französischen Münzfuss. Unter den Anhängern des süddeutschen Guldenfusses fanden sich neben dem Aargauer Bernhard Friedrich Fischer ausschliesslich Vertreter der Ostschweiz.³⁷¹

In der nationalrätlichen Münzkommission waren die Kräfteverhältnisse ausgeglichen. Nach dem klaren Entscheid des Ständerats zeichnete sich jedoch eine Annahme des französischen Frankenfusses als Basis für das neue Währungswesen ab. Dies widerspiegelte sich auch in der Nationalratsdebatte, wo die Voten seiner Gegner wesentlich ausführlicher ausfielen als die seiner Anhänger. Einer von ihnen bemerkte gegenüber Nationalratspräsident Alfred Escher (ZH), er «habe die Mehrheit für den französischen Münzfuß bereits in der Tasche».³⁷²

Die Gegner des französischen Münzfusses (darunter Joseph Marzell Hoffmann (SG)) argumentierten, dass der Handel mit Süddeutschland weit bedeutender sei als derjenige mit Frankreich und dass die Wirtschaft der östlichen Schweiz grossen Schaden nehmen würde bei Einführung des französischen Münzfusses.³⁷³ Alfred Escher behauptete gar die Unmöglichkeit der Einführung des französischen Münzfusses, weil deutsche Produkte auch in Zukunft mit deutschem Geld bezahlt würden. Das Beispiel des Kantons Zürich bewiese, dass die neue Währung nicht so leicht in die Köpfe eingehen werde: Seit Jahren rechne die Staatsverwaltung mit Franken, das Volk sei dennoch beim Gulden geblieben. «Zu den schon bestehenden solle man diese neue ungeheure Schwierigkeit nicht hinzufügen [...]».³⁷⁴ Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) zeigte sich hingegen überzeugt, dass die seit den 1830er Jahren getätigten Investitionen im Bildungswesen die Bevölkerung in den Stand setzten, diese Schwierigkeiten zu meistern.³⁷⁵

Gegen die Einführung des französischen Münzfusses sprach sich auch Johann Matthias Hungerbühler (SG) aus. Er argumentierte mit den Kosten und Risiken des Vorhabens: Zuerst solle man versuchen, das Münzwirrwarr durch Tarifierung und Einschmelzen der schlechten Münzen

368 Münzwesen Bericht StR-Kommission (Minderheit), S. 252.

369 NZZ, 13. Dezember 1849.

370 Münzwesen Bericht StR-Kommission (Minderheit), S. 298.

371 Die Abstimmung fand unter Namensaufruf statt. Vgl. NZZ, 16. Dezember 1849.

372 NZZ, 25. April 1850. – Für Einführung des französischen Münzfusses sprachen sich Giovanni Battista Pioda (TI), Jakob Stämpfli (BE), Louis Blanchenay (VD), Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) aus. Für den süddeutschen Guldenfuss argumentierten Alfred Escher (ZH), Johann Baptista Bavier (GR), Johann Peter Bruggisser (AG), Johann Matthias Hungerbühler (SG). Achilles Bischoff (BS) war krankheitshalber abwesend. Vgl. NZZ, 25. Februar 1850.

373 Vgl. NZZ, 27. April 1850.

374 NZZ, 25. April 1850.

375 Vgl. NZZ, 26. April 1850.

zu bekämpfen. Gelingen dies nicht, «so könne man mit Beruhigung den großen Schritt wagen». Dieses Vorgehen biete sich geradezu an, weil die Kosten für das Tarifiersystem niedrig seien. Viel grösser seien die Risiken bei der kostspieligen Einführung des französischen Münzfusses: Im Fall eines Misslingens der Münzrevision würde den daraus resultierenden Schulden kein Mehrwert gegenüber stehen.³⁷⁶ Georg Joseph Sidler (ZH) sprach sich hingegen vehement gegen das Tarifiersystem aus, «weil es auf keinem festen, mathematischen Boden beruht; das einheitliche Münzmaß geht dabei verloren». Den Versuch, auf dem Weg der Tarifizierung zum Ziel zu gelangen, brauche man nicht zu wiederholen. Sidler war überzeugt, dass die Nation unter der Einführung des französischen Münzfusses nicht leide. Sich an Alfred Escher richtend schloss er: «Unbegreiflich sei es ihm, wie junge Männer [...], die sonst in Allem den Fortschritt wollen, hier furchtsam seien.»³⁷⁷

Johann Baptist Weder (SG) zeigte sich besorgt über eine drohende Spaltung des Landes:

«Aber daß sich das Volk so in zwei große Lager theile, das sei wichtig, gefährlich. [...] Hier halten auf beiden Seiten Radikale und Konservative zusammen. Der Grund dieser Erscheinung liegt in den materiellen Interessen.»

Deshalb stellte Weder den Antrag, für die östlichen Kantone beide Münzsysteme einzuführen, sprich auch den süddeutschen Gulden weiter zirkulieren zu lassen. Seiner Ansicht nach war dies mit der Verfassung vereinbar, da sie lediglich «*einen* Münzfuß für die eidgenössischen Kassen» fordere.³⁷⁸ Dem widersprach Franz Waller (AG). Er bezeichnete eine solche Spaltung des Landes in zwei Münzspären als verfassungswidrig. Er mahnte die Nationalräte, dass «Agitation von Außen» die bestehenden Pläne zerstören könne und forderte zum Schluss seine Ratskollegen auf, die Gunst der Stunde zu nutzen und für das französische System zu stimmen:

«Er sehe schon die schweizerischen Münzen im Geist nach Brüssel wandern, sehe sie alle im Tiegel die Böcke von Zürich und Schaffhausen und die Bären von Bern und Appenzell, er sehe wie die Sterne von Wallis durch den Rauchfang aufsteigen und wie zuletzt die Schlüssel von Unterwalden eine neue Zukunft eröffnen. Nur der Schwyzer Schild gehe glorreich aus der Feuerprobe hervor, sein weißes Kreuz in der Ecke werde nur in die Mitte gerückt.»³⁷⁹

Für den französischen Münzfuss sprach sich am 25. April 1850 mit 64 zu 36 Stimmen auch der Nationalrat aus. Die Westschweiz und der Kanton Tessin hatten sich geschlossen für dieses System ausgesprochen. Abgewichen war einzig der Berner Nationalrat Ludwig von Fischer. Die Zentral- und Ostschweiz sprach sich hingegen mehrheitlich für den Guldenfuss aus.³⁸⁰

³⁷⁶ NZZ, 26. April 1850.

³⁷⁷ NZZ, 25. April 1850.

³⁷⁸ NZZ, 26. April 1850. – St. Gallen hatte ein sehr direktes Interesse an der weiteren Zirkulation des süddeutschen Geldens. Ständerat Arnold Otto Aepli (SG) erklärte sein Engagement zugunsten dieses Systems in seinen Erinnerungen: «Ganz besonders war die Stadt St. Gallen dafür eingenommen, an deren Bank allwöchentlich der sogenannte Stock aus Augsburg gesandt wurde, der beträchtliche Summen in [Billon?] enthielt, welche für Bezahlung der Arbeitslöhne in den Fabriken verwendet wurden. Man fürchtete namentlich den bisherigen Verhältnissen gegenüber in grossen Nachteil versetzt zu werden, wenn in Zukunft diese Bezüge baren Geldes von Mülhausen oder einer anderen französischen Stadt her stattzufinden hatten.» In der Tat verlor St. Gallen in Folge Einführung des französischen Münzfusses seine Bedeutung als ostschweizerisches Finanzzentrum. Aepli, Erinnerungen, S. 15. Vgl. Ritzmann, Banken, S. 64.

³⁷⁹ NZZ, 26. April 1850.

³⁸⁰ Die Abstimmung fand unter Namensaufruf statt. Vgl. Luzerner Zeitung, 30. April 1850.

Umsetzung der Münzrevision Das Bundesgesetz vom 7. Mai 1850 definierte die schweizerische Münzeinheit als fünf Gramm Silber, $\frac{9}{10}$ fein. Bezeichnet wurde sie als «Franken» und war in 100 «Rappen» oder «Centimes» unterteilt. Dieser neue Schweizer Franken entsprach in Gewicht, Feingehalt und Durchmesser dem französischen *franc*.³⁸¹ Mit der Durchführung der Münzrevision wurde der Bundesrat beauftragt. Die sich im Umlauf befindlichen alten Kantonal Münzen sollten eingesammelt, zum festgelegten Tarif eingelöst und anschliessend ausser Kurs gesetzt werden. Verluste, die mit dem Einschmelzen minderwertiger Kantonal Münzen einhergingen, waren von denjenigen Kantonen zu tragen, welche die Münzen seinerzeit ausgegeben hatten.³⁸² Bei Bedarf konnte der Bundesrat ausländische Münzen tarifieren, sprich ihnen einen gesetzlichen Kurs verleihen.³⁸³

Die Bundesverfassung bestimmte, dass die Münzprägung vom Bund auszugehen hatte. Weil der Bund nicht im Besitz der notwendigen Infrastruktur war und die Kapazitäten der kantonalen Münzstätten nicht ausreichten, wurden die ersten Schweizer Frankenstücke in Paris und Strassburg geprägt. Ab 1855 betrieb der Bund in Bern eine eigene Münzstätte und prägte fortan selbst. Laut Vereinbarung über die Verpflichtungen der Bundesstadt vom November 1848 hatte der Kanton Bern seine Münzgebäude dem Bund unentgeltlich zur freien Benutzung zu überlassen.³⁸⁴

Zwischen August 1851 und August 1852 wurden die alten Münzen eingesammelt und die Frankenmünzen in Umlauf gebracht. So konnte die Münzrevision nach nur anderthalb Jahren abgeschlossen werden. Dies geschah in Etappen von West nach Ost. Den Anfang machte der Kanton Genf, wo das Frankensystem seit 1838 galt. Mehr Zeit bekam so die Ostschweiz, wo der Franken bis anhin wenig verbreitet war.³⁸⁵ Allerdings blieb der Anteil an eigenen Münzen tief, und es wurden als Ergänzung ausländische Münzen tarifiert. Nur rund 10% der sich im Umlauf befindlichen Silbermünzen waren in der Schweiz geprägt, die übrigen stammten hauptsächlich aus Frankreich, Belgien und Sardinien. Entsprechend gross war die Abhängigkeit vom Ausland, was sich bei mehreren Geldkrisen zeigte.³⁸⁶ Mit der Münzrevision wurde das Währungswesen in der Schweiz fast vollständig vereinheitlicht, zumal Banknoten damals noch wenig verbreitet waren. In den 1830er Jahren hatten erste Banken Noten ausgegeben, jedoch blieben diese meist nur kurze Zeit im Umlauf und zirkulierten mehrheitlich lokal. Erst mit der Währungsreform wurden die Voraussetzungen für eine weitere Verbreitung der Banknoten geschaffen.³⁸⁷

Trotz den heftigen Diskussionen im Vorfeld des Entscheids, der Mobilisierung der Bevölkerung sowie verschiedener Probleme bei der Durchführung, kann die Münzrevision als Erfolg gewertet

381 Vgl. Münzwesen Bundesgesetz, Art. 1–2; HLS online, Franken.

382 Vgl. Bundesgesetz, betreffend die Ausführung der schweizerischen Münzreform (vom 7. Mai), in: AS I, S. 310–315 (Art. 1, 5); Einlösungstarif, in: AS I, S. 316–318.

383 Vgl. Münzwesen Bundesgesetz, Art. 8 Abs. 1.

384 Vgl. BV 1848, Art. 36 Abs. 2; Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 375.

385 Vgl. Weißkopf, Münzwesen, S. 79–81.

386 Vgl. Zimmermann, Volksbank, S. 22.

387 Vgl. Schweizerische Nationalbank, S. 1; Ritzmann, Banken, S. 89. – Eine erste Notenausgabe erfolgte 1825 durch die Deposito-Cassa der Stadt Bern, es folgten die Kantonalbank von Bern (1834) sowie die Bank in Zürich und die Bank in St. Gallen (1837). Ausserdem gaben verschiedene Privatbankiers *Bons de caisse* und *Bons au porteur* aus. Vgl. Schweizerische Nationalbank, S. 1. – Zum Bankwesen siehe S. 107–110.

werden.³⁸⁸ Dank der Bundeskompetenz in Münzfragen und den Institutionen des neuen Bundesstaates gelang es in wenigen Jahren, die seit Jahrzehnten andauernden Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Münzwesens zu Ende zu bringen und das Münzchaos zu überwinden. Der Wert der neuen Institutionen zeigt sich darin, dass der Bundesrat die Vorarbeiten zur Münzreform orchestrierte und das Parlament eine Diskussions- und Entscheidungsplattform bot, mit der diese seit langem pendente Frage abschliessend diskutiert und mit einem für alle Kantone bindenden Entscheid abgeschlossen werden konnte. Es war u. a. die einheitliche Währung, welche eine effiziente Bundesverwaltung ermöglichte und darüber hinaus den Alltag erleichterte sowie das wirtschaftliche Leben vereinfachte. So genoss der neue Schweizer Franken bereits nach kurzer Zeit grosse Akzeptanz und das nicht nur in der westlichen Schweiz, sondern auch in den östlichen Landesteilen, die sich 1849 vehement für den süddeutschen Münzfuss eingesetzt hatten.³⁸⁹ Der Glarner Jurist und Ständerat Johann Jakob Blumer folgerte zu Beginn der 1860er Jahre: «Wahrlich, wer diese Zustände noch aus eigener Erfahrung kennt, der wird nicht anstehen, die Centralisation des Münzwesens als eine der grössten Wohlthaten zu preisen, welche die Bundesverfassung uns gebracht hat!»³⁹⁰ Das dem Franken zugrundeliegende Dezimalsystem wurde als einfach und praktisch empfunden, konnte sich schnell durchsetzen und trug so zur Popularität des neuen Münzsystems in der Bevölkerung bei. Die Vereinheitlichung des Münzwesens erlaubte die weitere Konsolidierung des Bundesstaates und bildete mit der damit einhergehenden Vereinfachung des Zahlungsverkehrs die Basis für einen wirtschaftlichen Aufschwung, wie ihn die Schweiz zuvor nie gekannt hatte.³⁹¹ Bernard Lescaze betont die Bedeutung dieses Schrittes:

«Il est intéressant de noter qu'au milieu du XIX^e siècle, après avoir été l'un des Etats les plus archaïques du continent au point de vue monétaire, la Confédération suisse s'efforçait d'être à la pointe de l'unification monétaire. En tout cas, les radicaux, soucieux de développer les exportations suisses, avaient parfaitement compris que le renforcement de l'Etat fédéral et la croissance de l'économie suisse passait par une monnaie unique.»³⁹²

3.2.4 Vereinheitlichung von Massen und Gewichten

Die Münzrevision vermochte ihre volle Wirksamkeit erst in Kombination mit der Vereinheitlichung von Massen und Gewichten zu entfalten. Diese war insbesondere für den Binnenhandel von grosser Bedeutung. Bis anhin hatten in der Schweiz nämlich eine Vielzahl unterschiedlicher Masse und Gewichte gegolten. Die Masseinheiten variierten nicht nur von Kanton zu Kanton, mancherorts verfügten sogar Marktorde über eigenes Mass und Gewicht. Die Bezeichnungen waren somit nicht eindeutig, zudem waren die Richtmasse oft ungenau. Bereits im Einheitsstaat der Helvetik waren Mass und Gewicht vereinheitlicht worden. Laut Gesetz vom 4. August 1801

388 Die Emotionalität der Debatte illustriert beispielsweise das Votum des St. Gallers Joseph Marzell Hoffmann im Nationalrat. Er setzte die Einführung des französischen Münzfusses mit einer «Kriegserklärung gegen die östliche Schweiz» gleich, weil bei einem solchen Entscheid der Ruin der dortigen Industrie drohe. NZZ, 25. April 1850. Vgl. NZZ, 27. April 1850.

389 Vgl. Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 370–373; Schneider, Bundesstaat, S. 140.

390 Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht I, S. 370.

391 Vgl. Lescaze Bernhard, Entre politique et économie, les nécessités de l'union monétaire au XIX^e siècle, in: Lescaze, Monnaie, S. 26; Lescaze Bernhard, La frappe des premières monnaies fédérales, in: Lescaze, Monnaie, S. 39–40; Zimmermann, Volksbank, S. 21.

392 Lescaze Bernhard, La frappe des premières monnaies fédérales, in: Lescaze, Monnaie, S. 39.

sollte das in Frankreich geltende metrische Dezimalsystem eingeführt werden, allerdings wurde das Gesetz nie umgesetzt. Zunehmend wurde man sich der daraus resultierenden Behinderung des Verkehrs bewusst und sah in den Verfassungsentwürfen von 1832 und 1833 die Einführung einheitlicher, auf dem Dezimalsystem beruhender Masse und Gewichte vor. Nach dem Scheitern der Revisionsbestrebungen schlossen am 17. August 1835 elf Kantone ein Konkordat, dem sich im folgenden Jahr ein weiterer Kanton anschloss. Das auf den 1. Januar 1838 eingeführte Mass- und Gewichtssystem orientierte sich wiederum am französischen Dezimalsystem, behielt jedoch die hierzulande gebräuchlichen Grössen Pfund und Fuss in vereinheitlichter Form bei. Die Tagsatzung erklärte dieses «Konkordatssystem» bereits 1836 für die eidgenössischen Belange für verbindlich.³⁹³

Das Konkordat bildete die Basis für die Vereinheitlichung von Massen und Gewichten im Bundesstaat: Die Bundesverfassung bestimmte in Artikel 37, dass der Bund auf den «Grundlagen des bestehenden eidgenössischen Konkordates für die ganze Eidgenossenschaft gleiches Maß und Gewicht einführen» werde.³⁹⁴ Damit war im Gegensatz zur Münzrevision die Stossrichtung bereits vorgegeben und das Geschäft in der Bundesversammlung weniger umstritten. Am 23. Dezember 1851 erklärte die Bundesversammlung das Konkordat für die ganze Eidgenossenschaft für verbindlich. Das Bundesgesetz umfasste eine Beschreibung der Einheiten und übertrug dem Bundesrat die Oberaufsicht über die Ausführung und Handhabung der Mass- und Gewichtsordnung. Den Kantonen, die das Mass- und Gewichtssystem neu einzuführen hatten, stellte der Bund Mustermasse zur Verfügung. Die Kantone hatten dann die notwendige Anzahl Probemasse herzustellen und dafür zu sorgen, dass in ihrem Gebiet nur geeichte und bezeichnete Masse gebraucht wurden.³⁹⁵ Mit Rücksicht auf die Opposition der Kantone in der West- und Südschweiz sowie des Kantons Uri gegen das neue System wurden die Übergangsfristen bewusst lang angesetzt, nämlich bis Ende 1856. Die Vereinheitlichung ging dementsprechend langsam vonstatten. Der Widerstand gegen das eidgenössische System blieb lange Zeit gross.³⁹⁶

Bereits 1848, aber auch in der darauffolgenden Zeit, verlangten einzelne Kantone und verschiedene Experten den Übergang zum rein metrischen Dezimalsystem. Schliesslich legten Bundesrat und Parlament im Januar 1866 dem Volk eine Verfassungsänderung vor, mit der die Bundeskompetenz zur Vereinheitlichung von Mass und Gewicht ausgeweitet und generalisiert werden sollte. Der Revisionsentwurf erwähnte das auf dem Konkordat basierende geltende System nicht mehr und bestimmte in Artikel 37 lediglich: «Die Festsetzung von Mass und Gewicht ist Bundessache.» Eine Umstellung auf das Dezimalsystem wäre damit möglich geworden. Zwar wurde die Vorlage von einer knappen Mehrheit der Stimmenden angenommen, jedoch scheiterte sie am Ständemehr.³⁹⁷ Allerdings wurde wenig später, im Jahr 1868, die Anwendung der französischen

393 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 140–142. – Die Längenmasse umfassten Fuss, Zoll, Linie, Strich, Elle, Stab, Klafter, Ruthe und Wegstunde; die Flüssigkeitsmasse Saum, Mass und Schoppen. Bei den Gewichten wurde das Pfund mit einem halben französischen Kilogramm bzw. 500 Gramm gleichgesetzt. Eine detaillierte Aufstellung der verschiedenen Einheiten und ihrer Verhältnisse zueinander sowie der zuvor im Kanton Zürich geltenden regionalen Masse und Gewichte findet sich bei Meyer von Knonau. Vgl. Meyer von Knonau, Kt. Zürich I, S. 373–375.

394 BV 1848, Art. 37.

395 Mass- und Gewichtsordnung Bundesgesetz, Art. 1–6

396 Vgl. Mass- und Gewichtsordnung Bundesgesetz, Art. 12; Schneider, Bundesstaat, S. 142–144; HLS online, Masse und Gewichte.

397 Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 21. Vgl. Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksab-

und englischen Mass- und Gewichtssysteme zusätzlich erlaubt und damit das metrische System legalisiert. Nachdem die Bundesverfassung von 1874 allgemein die Festlegung von Mass- und Gewicht zur Bundessache erklärte, wurde 1875 der Übergang zum metrischen System beschlossen und auf das Jahr 1877 vollzogen.³⁹⁸

3.2.5 Später Schutz von geistigem Eigentum

Mit fortschreitender Industrialisierung und Technisierung gewann die Frage nach einem rechtlichen Schutz von Erfindungen, Marken und Modellen an Bedeutung, dies umso mehr als sich sowohl die nationalen als auch die internationalen Handelsbeziehungen im jungen Bundesstaat intensivierten.

Das seit dem ausgehenden Mittelalter in verschiedenen Städten und Kantonen bestehende Privilegiensystem, bei welchem dem Erfinder oder Hersteller neuer Produkte eine zeitlich befristete Monopolstellung gewährt werden konnte, genügte den modernen Bedürfnissen nicht länger. So bestand beispielsweise kein Anspruch auf Erteilung eines solchen Privilegs. Nur während kurzer Zeit wurden in der Helvetischen Republik Erfindungen nach englischem und französischem Vorbild durch ein Patentgesetz geschützt. Danach waren die meisten Kantone zum Privilegiensystem zurückgekehrt und nur wenige Kantone erliessen Gesetze zum Urheber- und Erfinderschutz.³⁹⁹

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt keine diesbezüglichen Bestimmungen. Zwar beschäftigte sich das Parlament wiederholt mit Vorstössen für einen Schutz von Erfindungen sowie literarischen und künstlerischen Eigentums. Allerdings blieben diese erfolglos, weil Vorbehalte gegen diesen Eingriff in die Gewerbefreiheit und in die föderale Ordnung überwogen. Im Jahr 1856 wurde schliesslich ein «Konkordat über den Schutz des schriftstellerischen und künstlerischen Eigentums» geschlossen. Seine Wirkung blieb jedoch begrenzt, weil vorderhand nur die Hälfte der Kantone beitrug, das Schutzniveau niedrig und viele Bestimmungen nicht griffig genug formuliert waren. Mit Frankreich wurde 1864 zusammen mit dem Handelsvertrag auch ein Urheberrechtsvertrag abgeschlossen. Auf Drängen von Schweizer Produzenten wurden Erfindungen und Modelle von diesem Schutz ausgenommen. Weitere Staatsverträge mit Bestimmungen zum Urheberrecht wurden in den Jahren 1867–1869 mit Belgien, Italien und mehreren deutschen Staaten abgeschlossen. In der Folge waren – insbesondere in Kantonen, die dem Konkordat nicht beigetreten waren – ausländische Staatsangehörige teilweise besser gestellt als Schweizer.⁴⁰⁰ Bereits 1863 stellte Johann Rudolf Schneider (BE) im Nationalrat die Motion, der Bundesrat soll den Schutz industrieller Erfindungen mittels Bundesgesetz oder Konkordat prüfen. Schneider argumentierte, dass sich Erfindungen lohnen müssten. Der Rückstand der Schweiz sei u. a. durch den fehlenden Anreiz bedingt. Dagegen führten die Gegner die gute Stellung der Schweiz auf Freiheit von Handel und Industrie zurück. Schneiders Antrag erhielt lediglich acht Stimmen.⁴⁰¹ Erst allmählich wuchs die Überzeugung, dass ein griffiger Erfindungsschutz die Konkurrenzfähigkeit verbessern konnte. So wurden in der Bundesverfassung von 1874 endlich die Voraussetzungen für

stimmungen, S. 21–22.

398 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 179; HLS online, Metrisches System.

399 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 268.

400 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 268–269.

401 Vgl. NZZ, 15. Januar 1863.

ein eidgenössisches Urheberrecht geschaffen – dies nachdem eine solche Bundeskompetenz 1866 und 1872 noch abgelehnt worden war. Dazu beigetragen haben einerseits die Wirtschaftskrise von 1873 und andererseits die Bemühungen für ein internationales System zum Schutz von Erfindungen. Als einer der ersten Staaten unterzeichnete die Schweiz die Internationale Konvention zum Schutz industriellen Eigentums (1884), auch «Pariser Konvention» genannt. Im Jahr 1879 wurde das Bundesgesetz betreffend den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken erlassen und 1883 das Bundesgesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst.⁴⁰²

3.3 Systeme der sozialen Grundausstattung

Unter dem Titel «Systeme der sozialen Grundausstattung» subsumiert Max Lehmann Normen und Einrichtungen, welche die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft fördern und erhalten. Es sind dies beispielsweise Dienstleistungen im Bildungs- oder Gesundheitswesen. Die Schweizerische Bundesverfassung nannte als Zweck des Bundesstaates die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt erst an vierter Stelle.⁴⁰³ Auch enthielt die Verfassung nur wenige Bestimmungen zu sozialen und kulturellen Themen.

Arbeiterschutz und arbeitsrechtliche Bestimmungen im Allgemeinen blieben Sache der Kantone und der Gemeinden. So hatten verschiedene Kantone bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Arbeitszeiten von Frauen und Kindern geregelt. Als eigentlicher Pionier beschränkte der Kanton Glarus 1848 auch die Arbeitszeit erwachsener Männer in der Baumwollspinnerei. Nachdem seit den 1850er Jahren mehrere Versuche, die Arbeitsverhältnisse auf dem Konkordatsweg zu regeln, scheiterten, gab die Verfassung von 1874 dem Bund die Kompetenz, Kinderarbeit und Arbeitszeiten im Allgemeinen zu regeln sowie Massnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherheit der Arbeiter zu ergreifen. Auf dieser Grundlage wurde das Bundesgesetz betreffend die Arbeiten in den Fabriken – eine Weiterentwicklung des 1872 revidierten Glarner Fabrikgesetzes – erlassen.⁴⁰⁴ Zur finanziellen Absicherung im Alter bzw. der Hinterlassenen im Todesfall traten im 19. Jahrhundert erste Privatversicherungen auf den Plan. Sie spielten für die Entstehung und Entwicklung eines modernen Sozialversicherungssystems eine wichtige Rolle. So nahmen in den 1850er und 1860er Jahren verschiedene Banken und Versicherungen ihre Tätigkeit in diesem Gebiet auf. Beispiele dafür sind die Schweizerische Rentenanstalt (1857) oder die Basler Lebensversicherungs-Gesellschaft (1864).⁴⁰⁵

402 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 269; Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen, S. 29–30.

403 Vgl. BV 1848, Art. 2.

404 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 252–253. – Im Jahr 1881 regelte ein Bundesgesetz zudem die Schadenersatzpflicht bei Betriebsunfällen, wie diese bereits seit 1875 für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen galt. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 254.

405 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 255–260; HLS online, Basler Versicherungen. – Unsere heutigen Sozialversicherungen wurden erst im 20. Jahrhundert verwirklicht. So traten die Bundesgesetze über die Kranken- und Unfallversicherung 1914 respektive 1918 in Kraft. Vollzug, Ausbau und Planung übernahm das 1913 geschaffene Bundesamt für Sozialversicherungen. Mit der Durchführung der Kranken- und Unfallversicherung beauftragt wurde die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), damals noch unter dem Namen Schweizerische Kranken- und Unfallversicherungsanstalt. Dieses selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen unter Oberaufsicht des Bundes übernahm den Versicherungsschutz in Betrieben mit erheblichem Risiko für Berufsunfälle und Berufskrankheiten, ausserdem fördert sie die Sicherheit am Arbeitsplatz. Zudem ist die SUVA seit 1928 im Bereich der Rehabilitation von Verunfallten tätig. Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung trat 1948, dasjenige zur Invalidenversicherung 1960 in Kraft. Zwar bestand schon länger eine

Bundeskompetenzen fanden sich im Versicherungswesen keine. Als Folge des Brandes von Glarus wurde ein Engagement des Bundes erstmals thematisiert.⁴⁰⁶ Anlässlich der Überschwemmungen im Jahr 1868 engagierte sich der Bund als Koordinator und befreite Hilfsgüter von allfälligen Zöllen und Porti.⁴⁰⁷

Die Bundesverfassung von 1848 ermächtigte den Bund, «bei gemeingefährlichen Seuchen gesundheitspolizeiliche Verfügungen zu erlassen». Das Gesundheitswesen an sich blieb jedoch Sache der Kantone. Dabei wurden einzelne Aspekte wie beispielsweise die Freizügigkeit von Medizinalpersonen auf dem Konkordatsweg geregelt.⁴⁰⁸

Kulturelle Anliegen wie Bildung, Wissenschaft und Kunst waren im Bundesstaat von 1848 Sache der Kantone. Ein halbes Jahrhundert zuvor wurden in der Helvetischen Republik Pläne erarbeitet für die Errichtung einer Nationalbibliothek, eines Nationalarchivs und eines naturhistorischen Museums. Überhaupt stellte sie die Kunst in den Dienst der Nation, dementsprechend wurde ein Konzept zur Denkmalpflege ausgearbeitet und ein Verbot der Ausfuhr von Kulturgütern erlassen. Jedoch gelangten diese Pläne in der kurzen Zeit des helvetischen Einheitsstaats nicht zur Ausführung und die darauffolgenden Bundesverträge reduzierten die Bundeskompetenzen auf ein Minimum.⁴⁰⁹ Das Revisionsprojekt aus dem Jahr 1832 sah wiederum ein Engagement des Bundes vor und ermächtigte die Tagsatzung zur Kulturförderung.⁴¹⁰ Einen solchen Kulturartikel sucht man in der Bundesverfassung von 1848 vergebens. Mit Ausnahme von Artikel 22 (Errichtung einer eidgenössischen Universität und polytechnischen Schule) erwähnt die Bundesverfassung keine kulturellen Aufgaben und Institutionen, sodass die Kulturpolitik in der Kompetenz der Kantone blieb.⁴¹¹ Dass die Bundesverfassung von 1848 kulturpolitische Fragen fast vollständig ausklammert, ist auch eine Folge ihrer Entstehungsgeschichte: Der Verfassungstext stellt einen Kompromiss dar. Durch Aussparen sensibler Themenbereiche sollten die Verlierer des Sonderbunskrieges von 1847 nicht unnötig provoziert und verhindert werden, dass konservativ und föderalistisch gesinnte Kräfte beider Konfessionen sich gemeinsam gegen die Bundesrevision stellten.⁴¹²

Unter dem Titel «Hebung von Wissenschaft, Kunst und gemeinnützigen Bestrebungen» gewährte der Bund schon früh kleinere Zuschüsse an einzelne Unternehmungen. Erstmals wurde 1850 dem schweizerischen Hilfsverein in New York ein Beitrag von 1000 Franken zugesprochen. Andere Hilfsgesellschaften im Ausland wurden vorerst nicht unterstützt, u. a. weil man befürchtete, dass die Kantone ihre Hilfszahlungen einstellen könnten. 1851 unterstützte der Bund eine Teilnahme

freiwillige Arbeitslosenversicherung, jedoch wurde sie erst 1982 obligatorisch erklärt. Vgl. HLS online, Sozialversicherungen; HLS online, Schweizerische Unfallversicherungsanstalt; HLS online, Invalidenversicherung; HLS online, Alters- und Hinterlassenenversicherung.

406 Siehe dazu S. 110.

407 Siehe dazu S. 226.

408 BV 1848, Art. 59. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 260; HLS online, Konkordate.

409 Vgl. Jung, Museum, S. 329 (Anm. 13). – Zum helvetischen Nationalarchiv siehe S. 59 (Anm. 41).

410 «Sie [die Tagsatzung; Anm. d. Verf.] unterstützt, nach Maßgabe der vorhandenen ordentlichen Einnahmen des Bundes, Unternehmungen der Gemeinnützigkeit, Wissenschaft und Kunst, deren Ausführung den einzelnen Kantonen nicht möglich wäre.» Entwurf Bundesurkunde 1832, Art. 52 lit. i.

411 Jedoch stellte das in Artikel 58 postulierte Jesuitenverbot sehr wohl einen Eingriff ins kantonale Unterrichtswesen dar, weil der Orden in der Vergangenheit in mehreren Kantonen eine tragende Rolle im Bildungswesen gespielt hatte. Vgl. BV 1848, Art. 58; His, Geschichte Staatsrecht III, S. 1010–1011.

412 Vgl. Jung, Museum, S. 16. – Wie die nachfolgend dargestellten Debatten zur Hochschulfrage zeigen, waren diese Befürchtungen durchaus begründet.

von Schweizer Unternehmen an der Industrieausstellung in London. Fortan übernahm der Bund bei solchen Anlässen die Führung der schweizerischen Delegation. Schliesslich begann die Bundesversammlung im Jahr 1860 einen Betrag von 22'000 Franken ins Budget aufzunehmen, geknüpft an die Bedingung der Berichterstattung über die Verwendung der Gelder. Damit wurde die punktuelle Unterstützung abgelöst durch eine systematische und an klaren Grundsätzen orientierte Subventionierung gemeinnütziger Vereine.⁴¹³ Im Jahr 1860 beschloss die Bundesversammlung, dem Schweizerischen Kunstverein einen jährlichen Betrag von 2000 Franken zu leisten. Wenn die Höhe des Betrags auch äusserst bescheiden anmutet, so ist dieser Entscheid insofern von Interesse als es ein erstes längerfristiges Engagement im Bereich der Kunstförderung darstellte. Im Dezember gleichen Jahres sprachen National- und Ständerat einen Bundesbeitrag für Forschungszwecke an die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft. Unterstützt wurden auch der Verein der schweizerischen Landwirte sowie die Allgemeine geschichtsforschende Gesellschaft.⁴¹⁴

Der junge Bundesstaat verfügte weder über finanzielle Mittel noch über Strukturen zur Förderung der Kunst, auch bestanden keine entsprechenden Konzepte. Dies im Gegensatz zu vielen anderen Staaten, die der Kunst eine staatstragende Funktion zuschrieben und sie mitunter als Mittel zur Herrschaftsausübung benutzten.⁴¹⁵ Die Kulturpolitik des Bundes blieb auf punktuelle Interventionen begrenzt. Erst allmählich, nachdem wirtschaftliche Fragen geklärt waren, und das Land auf den internationalen Märkten immer besser integriert war, widmete man sich auf Bundesebene vermehrt auch kulturellen Themen. Die Einigung der umliegenden Kulturnationen sowie die schnelle Urbanisierung und Entwicklung von Verkehr und Kommunikation hatten das Bedürfnis nach einer verbindenden schweizerischen Kultur offenbart und ein kulturelles Vakuum sichtbar gemacht. Gegen Ende des Jahrhunderts behandelte die Bundesversammlung dann eine Reihe kultureller Vorlagen: Bundesbeschluss für den Schutz historischer Denkmäler (1886),⁴¹⁶ Bundesbeschluss über Kunstförderung (nationale Ausstellungen, Ankäufe, Subventionierung monumentaler Kunstwerke) (1887), Schaffung der eidgenössischen Kunstkommission

⁴¹³ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 258.

⁴¹⁴ Vgl. Jung, Museum, S. 15; Jost, Kunstförderung, S. 16; Schollenberger, Schweiz, S. 258–259; Kern, Repertorium I, S. 132. – Die jährliche Unterstützung des Kunstvereins wurde 1874 auf 6000 Fr. erhöht. Vgl. Jost, Kunstförderung, S. 17.

⁴¹⁵ Vgl. Jung, Museum, S. 15. – Mögliche Rollen des Bundes im Bereich der Kunstförderung wurden im Rahmen der Debatten über die Ausschmückung des Bundesrathauses diskutiert. Siehe dazu S. 63–65. – In seiner rechtsvergleichenden Arbeit zur bundesstaatlichen Kunstförderung in der Schweiz und in den USA hebt Andrew Holland hervor, dass der Föderalismus ein zentrales Element der Schweizer Kulturverfassung sei. Legitimiert werde er durch die kulturelle Vielfalt des Landes, welche die «eigentliche kulturelle Identität der Schweiz» ausmache und als Leitlinie der Kulturpolitik dienen müsse: «Dementsprechend stellt das Schweizer Kulturverständnis im Gegensatz zu vielen Staaten nicht die Wahrung der kulturellen Einheit, sondern diejenige der kulturellen Vielfalt in den Vordergrund. So wird in der Schweiz die kulturelle Vielfalt und nicht <die nationale Identität> zum Mittel der Identitätsschöpfung oder Selbstdarstellung.» Dieses Kulturverständnis verhindere, dass der Staat die Kultur bzw. die Kunst im Speziellen zur «Verherrlichung staatlicher Macht instrumentalisiert». Holland, Kunstförderung, S. 10.

⁴¹⁶ Bereits 1880 wurde der schweizerische Verein zur Erhaltung vaterländischer Denkmäler gegründet. Mit Bundesbeschluss vom 30. Juni 1886 beschloss die Bundesversammlung, Bestrebungen zum Erhalt und Erwerb von Altertümern von nationaler Bedeutung mit Bundesbeiträgen in der Höhe von max. 50'000 Fr. p. a. zu unterstützen. Die einzelnen Anträge sollte eine Fachkommission begutachten. Vgl. Wyss, Luzern, S. 30; His, Geschichte Staatsrecht III, S. 1018; Bundesbeschluss betreffend die Beteiligung des Bundes an den Bestrebungen zur Erhaltung und Erwerbung vaterländischer Alterthümer (vom 30. Juni 1886), in: AS IX (n. F.), S. 62–63; Vollziehungs-Verordnung zu dem Bundesbeschluss vom 30. Juni 1886, betreffend die Beteiligung des Bundes an den Bestrebungen zur Erhaltung und Erwerbung vaterländischer Alterthümer (vom 25. Februar 1887), in: AS X (n. F.), S. 9–12.

(1888), Bundesbeschluss über die Errichtung eines Schweizer Landesmuseums (1890), Bundesbeschluss betreffend die Einrichtung einer Schweizer Landesbibliothek (1894).⁴¹⁷

Daneben fanden sich private Initiativen. Diese füllten Lücken und ermöglichten schnelles Handeln, wo der Bund zu träge und die Kantone zu schwach waren. Beispiele dafür sind die Schweizerische Meteorologische Gesellschaft oder die Gottfried-Keller-Stiftung. Lydia Welti-Escher, Tochter und Erbin von Alfred Escher, übertrug im Jahr 1890 ihr Vermögen der Eidgenossenschaft, um damit die Gottfried-Keller-Stiftung zu errichten. Die Stiftung sollte bedeutende Werke erwerben und sie Schweizer Museen als Leihgaben anvertrauen. Auf diese Weise sollte Schweizer Kunst vor dem Ausverkauf ins Ausland gerettet werden.⁴¹⁸

Die Verantwortung für das Bildungswesen oblag den Kantonen.⁴¹⁹ Nachfolgend wird die Diskussion um eidgenössische Hochschulen näher beleuchtet.

3.3.1 Bildungs- und Forschungsplatz Schweiz

1848 waren die Kantone absolut souverän in bezug auf die Ausgestaltung des Erziehungswesen. Sie bestimmten frei über die Organisation der Volksschulen und der weiterführenden Bildung (Gymnasien, Industrie- und Kunstschulen), die Lehrerbildung oder das Stipendienwesen. Weiter unterhielten mehrere Kantone eigene Hochschulen (Universitäten und Akademien), wobei auch diese von der Kompetenz des Bundes zur Errichtung einer eidgenössischen Universität und polytechnischen Schule grundsätzlich nicht tangiert wurden.⁴²⁰

Projekt einer eidgenössischen Universität und polytechnischen Schule

Die Idee einer nationalen Hochschule reicht bis ins 18. Jahrhundert zurück, wo sie im Rahmen zunehmender Säkularisierung an Bedeutung gewann. So lebendig das geistige Leben dieser Zeit war, so starr waren die politischen Strukturen der alten Eidgenossenschaft. Vor dem Hintergrund der Gegensätze zwischen Reformierten und Katholiken sowie der Ohnmacht der Tagsatzung in

⁴¹⁷ Vgl. Frehner, Geist, S. 31; Jost, Kunstförderung, S. 17–19. – Ein Beispiel für vereinzelte Vorstösse im Kulturbereich stellt das Votum von Nationalrat Samuel Frey (AG) in der Hochschulfrage dar, in dem er sich für möglichst vollständige Institutionen aussprach: Das Angebot der Hochschule dürfe keinesfalls geschmälert werden, vielmehr wünschte er die Angliederung eines Kunstinstituts. Vgl. NZZ, 21. Januar 1854.

⁴¹⁸ Vgl. HLS online, Gottfried Keller-Stiftung; Jung, Museum. – Zur Meteorologischen Gesellschaft siehe S. 226.

⁴¹⁹ Mit Blick auf die vorausgegangenen Verfassungsdiskussionen folgert Lucien Criblez, Professor für historische Bildungsforschung: «Sowohl die Diskussionen um den Bildungsartikel der Verfassung als auch diejenigen um dessen Ausführung zeigen die Spannungsfelder, innerhalb derer sich die bundesstaatliche Bildungspolitik als Realisierung des gemeinsam Möglichen bewegte. Das gemeinsam Realisierbare musste zwischen sprachlichen Minderheiten und Mehrheiten, zwischen katholischen und protestantischen Bevölkerungsgruppen, zwischen Siegern und Besiegten des Sonderbundskrieges, zwischen Modernisierern und Konservativen, zwischen Föderalisten und Unitariern definiert werden. Bildungspolitisch einigte man sich auf das, was die alten kantonalen Freiheiten nicht beschnitt: Bildung blieb Aufgabe der Kantone. So etablierte sich der Bildungsföderalismus, der es der übergeordneten staatlichen Ebene, dem Bundesstaat, bis heute nur in geringem Ausmass erlaubt, steuernd einzugreifen.» Criblez, Bundesstaatsgründung, S. 61.

⁴²⁰ Bis heute sind die Kantone im Bildungswesen federführend. Zwar hat der Bund im Lauf der Zeit verschiedene Gesetze zur Harmonisierung erlassen, die Kompetenz an sich bleibt jedoch bei den Kantonen. Wie stark das Bildungswesen noch immer als kantonale Angelegenheit begriffen wird, zeigen auch die jüngsten Debatten zur Einführung des Lehrplan 21. – Zur Bildungspolitik im Bundesstaat von 1848 vgl. Criblez, Bundesstaatsgründung.

wichtigen Fragen forderte der Luzerner Jurist und Politiker Franz Urs Balthasar⁴²¹ in seiner wegweisenden Schrift «Patriotische Träume eines Eydnossen von einem Mittel, die veraltete Eydnossenschaft wieder zu verjüngen» eine überkantonale Lehranstalt für angehende Politiker beider Konfessionen. Diese «Staats-Schule» sollte der «Wiedereinpflanzung der erstorbenen eidgenössischen Tugenden» dienen. Obwohl das Projekt von der Helvetischen Gesellschaft weiterentwickelt und propagiert wurde, konnte es aufgrund mangelnden politischen Willens und fehlender finanzieller Mittel nicht verwirklicht werden. Die Kantone zeigten kaum Bereitschaft, ihr Bildungswesen zu reformieren, und fürchteten um das Fortbestehen der eigenen höheren Bildungsanstalten.⁴²²

Wiederaufgenommen wurde die Idee zur Zeit der Helvetik: Philipp Albert Stapfer⁴²³, Mitglied des Direktoriums und dort Minister für die Künste und Wissenschaften, arbeitete einen Entwurf für ein gesamtschweizerisches Schulgesetz aus und sah die Errichtung einer Nationaluniversität vor. Letztere stelle ein immanentes Bedürfnis des neuen Staatswesens dar:

«Der Staat kann es nicht auf's Gerathewohl und auf die Privatindustrie (!) seiner Bürger ankommen lassen, ob sich geschickte Baumeister und Ingenieure, einsichtsvolle und sorgfältige Aerzte, gewissenhafte und aufgeklärte Sittenlehrer, heldenkende Gesetzgeber, fähige Regenten, sachkundige Richter und in ausserordentlichen Umständen erfindungsreiche Künstler oder sinnvolle Gelehrte vorfinden werden, die dem jedesmaligen Bedürfnisse auf eine befriedigende Art abhelfen oder den Staat aus der Verlegenheit durch neue Combinationen und passende Vorkehrungen ziehen.»⁴²⁴

Obwohl die zweite Helvetische Verfassung vom Juli 1802 die Errichtung einer allgemeinen Lehranstalt für die höhere wissenschaftliche Erziehung vorsah, wurde Stampfers Projekt nicht mehr verwirklicht und ging 1803 mit der Helvetik unter.⁴²⁵

Der liberale Umschwung der 1830er Jahre und die damit einhergehenden Reformbestrebungen in Kantonen und Bund brachten das Thema «eidgenössische Universität» erneut auf die politische Agenda. Ein Antrag des Kantons Waadt, eine eidgenössische Hochschule auf dem Konkordatsweg zu errichten, fand 1832 an der Tagsatzung jedoch keine Mehrheit. Dieses eidgenössische Projekt scheiterte. Stattdessen wurde das höhere Bildungswesen auf kantonaler Ebene grundlegend erneuert: Während Zürich und Bern in den Jahren 1833 und 1834 kantonale Universitäten gründeten, reorganisierten die Kantone Basel, Genf und Waadt ihre Universität bzw. ihre Akademien.⁴²⁶

Damals wurde in der Schweiz wie auch in den umliegenden Ländern das Bedürfnis nach einem Ausbau des Bildungswesens im Bereich der Technik immer offensichtlicher. Die fortschreitende Industrialisierung erhöhte den Bedarf an gut ausgebildeten Handwerkern für den Bau von Maschinen. Mehrere Kantone reagierten auf diese Entwicklung mit der Einrichtung von Real- oder Kunstschulen. Darüber hinaus wurden Ingenieure benötigt, um das Land mit Strassen, Brücken

421 Franz Urs Balthasar (1689–1763), Luzerner Jurist und Politiker, erster Vorsteher der Helvetischen Gesellschaft. Vgl. HLS online, Balthasar Franz Urs.

422 Vgl. Straumann, Gunst der Stunde, S. 148, 151; Guggenbühl, ETH, S. 13; Im Hof, Entstehung, S. 32; HLS online, Balthasar Franz Urs.

423 Philipp Albert Stapfer (1766–1840), aus Brugg stammender Theologe und Philosoph, Minister der Helvetischen Republik und Gesandter der Schweiz. Vgl. HLS online, Stapfer Philipp Albert.

424 Botschaft vom 18. November 1798, zit. Geiser, Eidgenössische Hochschule, S. 45–46.

425 Vgl. Geiser, Eidgenössische Hochschule, S. 64; Straumann, Gunst der Stunde, S. 151.

426 Vgl. HLS online, Universität; Straumann, Gunst der Stunde, S. 152.

und Eisenbahnen zu erschliessen.⁴²⁷ Anders als in Frankreich, wo sich nach der militärischen Ingenieurwissenschaft auch eine zivile ausbildete, fehlten in der Schweiz sowohl technische Ausbildungsstätten als auch spezialisierte Verwaltungszweige. Mitte des 19. Jahrhunderts spielten deshalb ausländische Fachleute (insbesondere in Frankreich ausgebildete Offiziere) im Strassen- und Wasserbau sowie in der Kartographie eine wichtige Rolle.⁴²⁸ Ein prominentes Beispiel war Guillaume-Henri Dufour.⁴²⁹

Im Rahmen der Revision der Bundesverfassung 1847/48 erhielt die Idee einer eidgenössischen Hochschule neuen Auftrieb.⁴³⁰ Das Projekt einer gesamtschweizerischen Universität wurde in der Revisionskommission von Beginn weg diskutiert und mehrheitlich befürwortet. Eine polytechnische Schule sollte die Universität ergänzen und den Bedürfnissen der Industrie Rechnung tragen. Weiter sollten eidgenössische Lehrerseminarien tüchtige, vaterländisch gebildete Lehrer ausbilden und so zur Volksbildung beitragen. Im Verfassungsentwurf der Revisionskommission wurde der Bund schliesslich zur Gründung eidgenössischer Hochschulen in Form einer Universität, einer polytechnischen Schule sowie Lehrerseminarien verpflichtet. Die Tagsatzung schwächte den Artikel jedoch ab, sodass der Bund lediglich dazu ermächtigt wurde.⁴³¹ Artikel 22 der Bundesverfassung von 1848 lautete: «Der Bund ist befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten.» Eine Bundeskompetenz zur Errichtung von Lehrerseminarien fand hingegen keine Mehrheit.⁴³²

Bereits in der ersten Session regte der damalige Nationalratspräsident Ulrich Ochsenbein⁴³³ (BE) die Ausübung dieser Bundeskompetenz an. Seine Motion vom 18. November 1848 forderte: «1) Es solle eine eidgenössische Universität errichtet werden. 2) Der Sitz derselben dürfe nicht am Sitze der Bundesstadt sein.» Am 25. November wurde dieser Vorstoss vom Nationalrat behandelt und dem Bundesrat zur «Berichterstattung und Antragstellung» überwiesen.⁴³⁴

427 Vgl. Guggenbühl, ETH, S. 18–19.

428 Vgl. Schiedt, Strassenbau und Militär, S. 18. – Weil es in der Schweiz an geeigneten Ausbildungsangeboten fehlte, studierten angehende Bauingenieure im Ausland. Im Jahr 1849 besuchte die Hälfte der rund 50 Studierenden die Bauschule in Karlsruhe, die übrigen studierten in Paris, Wien und München. Eine erste auf privater Initiative gründende Bauschule öffnete 1853 in Lausanne ihre Tore. Vgl. Schnitter, Wasserbau, S. 175.

429 Guillaume-Henri Dufour (1787–1875) besuchte die École polytechnique in Paris und anschliessend die militärische École supérieure d'application du génie in Metz. Als Offizier in französischen Diensten war Dufour u. a. am Bau von Befestigungsanlagen auf Korfu beteiligt. Nach seinem Austritt aus der französischen Armee amtierte Dufour als Kantonsingenieur des Kantons Genf (1817–1850). Dufour war Mitbegründer der Militärschule in Thun und gehörte dem eidgenössischen Generalstab an. In den Jahren 1832 bis 1864 leitete Dufour die Arbeiten zur Aufnahme einer Schweizer Karte im Massstab 1:100'000, der sogenannten «Dufour-Karte». Dufour wurde mehrmals zum General gewählt; er befehligte die Tagsatzungstruppen im Sonderbundskrieg und leitete die eidgenössischen Truppen anlässlich der Revolution im Grossherzogtum Baden (1849), der Neuenburgerkrise (1856/57) sowie des sardinisch-französischen Kriegs gegen Österreich (1859). Für den Kanton Bern und später für Genf nahm Dufour im National- und Ständerat Einsitz. Vgl. HLS online, Dufour Guillaume-Henri; Schiedt, Strassenbau und Militär, S. 18.

430 Zur Hochschulfraße vgl. Geiser, Eidgenössische Hochschule. – Zur Gründungsgeschichte des Polytechnikums vgl. Oechslì, Polytechnikum; Guggenbühl, ETH. – Zur Entwicklung der ETH Zürich vgl. Gugerli/Kupper/Speich, Zukunftsmaschine.

431 Vgl. Straumann, Gunst der Stunde, S. 152–153; Criblez, Bundesstaatsgründung, S. 67; Rappard, Gründung, S. 35. – Der erste Vorschlag, die Hochschule auf dem Konkordatsweg zu errichten und mit Bundesgeldern zu unterstützen, wurde verworfen, weil die regionalen, konfessionellen und sprachlichen Interessen zu verschieden schienen. Vgl. Criblez, Bundesstaatsgründung, S. 67.

432 BV 1848, Art. 22. Vgl. Rappard, Gründung, S. 36.

433 Ulrich Ochsenbein wurde am 16. November 1848 in den Bundesrat gewählt. An seiner Stelle übernahm Jakob Robert Steiger (LU) das Nationalratspräsidium. Vgl. Wahlverhandlungen des National- und Ständerathes (vom 21. November 1848), in: BBl 1848/49 I, S. 131–132.

434 Motionen, welche an die Versammlungen der Räte gestellt, und erheblich erklärt worden sind, in: BBl

Die im Januar 1849 eingeleitete Vernehmlassung verlief schleppend und brachte die weitverbreitete Skepsis gegen die gleichzeitige Errichtung einer eidgenössischen Universität und einer polytechnischen Schule zutage. Es schien unvorstellbar, dass mit den bescheidenen Mitteln des jungen Bundes beide realisiert werden konnten.⁴³⁵ Nach Eingang der Rapporte aus den Kantonen bestellte der Bundesrat im Mai 1851 eine Expertenkommission, die sowohl über die Frage der zu gründenden Universität als auch über das Polytechnikum ein Gutachten erstellen und gegebenenfalls erste Gesetzesentwürfe ausarbeiten sollte. Der Kommission unter dem Vorsitz von Bundesrat Stefano Franscini gehörten an: Alfred Escher⁴³⁶ (Nationalrat und Erziehungsdirektor, ZH), Rodolphe Blanchet (Erziehungsrat, VD), Guillaume-Henri Dufour (Nationalrat, BE), Joseph Anton Sebastian Federer (Pfarrer von Bad Ragaz), Peter Merian (Professor an der Universität Basel), August Moschard (Erziehungsdirektor, BE), Rudolf Rauchenstein (Professor an der Kantonsschule Aarau), Alexander Schweizer (Rektor der Universität Zürich) sowie Ignaz Paul Vital Troxler⁴³⁷ (Professor an der Universität Bern). Die Wahl wegen anderen amtlichen Verpflichtungen abgelehnt hatte Kasimir Pfyffer (Nationalrat, LU).⁴³⁸ Am 26. Mai 1851 trat die Kommission erstmals zusammen. Nachdem sich eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder über die Hauptpunkte geeinigt hatte, wurde die Ausarbeitung der Berichte und Gesetzesentwürfe einzelnen Mitgliedern übertragen.⁴³⁹

In der eidgenössischen Expertenkommission zur Hochschulfrage kam es zu einer Spaltung, wobei eine Minderheit die Errichtung einer eidgenössischen Universität ablehnte und lediglich das Projekt einer polytechnischen Schule unterstützte. Eine Mehrheit der Expertenkommission hielt eine eidgenössische Universität jedoch für wünschenswert. Sie zeigte sich überzeugt, dass eine solche Institution zur Festigung des neuen Bundes und seiner Behörden beitragen werde: «Die beträchtliche Anzahl von Gelehrten, in rein eidgenössischer Stellung versammelt und von der studierenden Jugend umgeben, wird zur festen Stütze unserer Bundesverfassung gereichen.»⁴⁴⁰

In seiner Botschaft zur Hochschulfrage empfahl der Bundesrat die Errichtung beider Institute und bezeichnete die zu gründende eidgenössische Universität als «Höhepunkt der neuen Institutionen» und «Schlußstein des neuen Bundes». Sprachliche Hürden und konfessionelle Unterschiede

1848/49 I, S. 145. – In gleicher Sache gelangten über 300 Studierende mit einer Petition an die Bundesversammlung. Vgl. Geiser, *Eidgenössische Hochschule*, S. 104. – Das Projekt einer eidgenössischen Universität und die Gründung des schweizerischen Polytechnikums waren Andreas Kley zufolge auch deshalb von Bedeutung, weil die Schweiz von einer Zwangsnation – ihre Existenz verdankte die Schweiz 1798, 1803 und 1815 dem Willen der europäischen Grossmächte – zu einer Willensnation umgewandelt werden sollte. Die eidgenössischen Hochschulen sollten den für das Funktionieren der Republik notwendigen Bildungsstand sichern und den geistigen Zusammenhalt fördern helfen. Vgl. Kley Andreas, *Geschichtliche Einleitung*, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, *Schweizerische Bundesverfassung I*, S. 11.

435 Gegen eine eidgenössische Hochschule sprachen sich die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden aus. Der Kanton Nidwalden wünschte, dass der Besuch der Hochschule nicht obligatorisch erklärt werde. Die Kantone Solothurn, Appenzell-Innerrhoden und St. Gallen verzichteten gar auf eine offizielle Stellungnahme. Gegen die polytechnische Schule sprachen sich nur Uri und Schwyz aus. Vgl. *Eidg. Universität Bericht BR*, S. 558–559.

436 Zu Eschers Rolle in der Hochschuldebatte vgl. Jung, *Aufbruch*, S. 855–889.

437 Auf die Revisionsprojekte der Jahre 1832 und 1833 hatte Troxler mit einem eigenen Verfassungsentwurf reagiert. Sein «Entwurf eines Grundgesetzes für die schweizerische Eidgenossenschaft» aus dem Jahr 1833 sah die Gründung eines Bundesstaats nach amerikanischem Vorbild vor. Im Sinn der Nationalbildung sollte das höhere Unterrichtswesen zentralisiert und Sache des Bundes werden. Vgl. Furrer, *Gründervater*, S. 427.

438 Vgl. *Eidg. Universität Bericht BR*, S. 560–561.

439 Vgl. Geiser, *Eidgenössische Hochschule*, S. 103–105.

440 *Eidg. Universität Bericht Expertenkommission*, S. 10.

drohten hierzulande die gemeinsamen Banden zu lockern. Diese gesamtschweizerische Bildungsanstalt habe demnach ihre Berechtigung, weil sie das Zusammengehörigkeitsgefühl stärke:

«Wenn aber etwas die Zusammengehörigkeit aller einzelnen Völkerschaften zu lebendigem Bewußtsein zu bringen vermag, wenn etwas geeignet ist, die Auswüchse der Intoleranz zu beseitigen, so ist es die gemeinsame geistige Bildung, welche als Trägerin der wahrhaften Humanität jeden Partikularismus, jede einseitige Verstandesrichtung zurückweist und die alle einzelnen Bestrebungen in einem höhern Geisteslichte verklärt.»⁴⁴¹

Föderalistischen Einwänden vorgreifend unterstrich der Bundesrat die Daseinsberechtigung der Kantone. Man wolle die kantonalen Unterschiede keineswegs beseitigen, vielmehr gehe es darum, zwischen ihnen zu vermitteln und sie in einem höheren Ganzen zu vereinen:

«In einer gemeinsamen höhern Bildungsanstalt finden alle Gegensätze ihre naturgemäße Vermittlung, es finden alle Theile des Vaterlandes in derselben das höhere, geistige Prinzip, welches sie als integrierende Bestandtheile derselben Einheit sich zu erfassen und diesen Standpunkt mit Klarheit festzuhalten lehrt.»⁴⁴²

Die von Alfred Escher im Auftrag der Kommission erarbeiteten Gesetzesentwürfe wurden vom Bundesrat mit wenigen Änderungen gutgeheissen und im August 1851 an National- und Ständerat überwiesen. Im Rahmen dieser Arbeit sind die Änderungen des Bundesrats insofern von Interesse, als sie die Unabhängigkeit der Hochschule schmälerten. Nach dem Vorschlag des Bundesrats sollte die Ernennung von Professoren nicht wie von der Expertenkommission vorgesehen durch den Universitätsrat erfolgen, sondern vom Bundesrat selbst vorgenommen werden. Dem Universitätsrat sollte im Allgemeinen eine «vorarbeitende und begutachtende Stellung» zugewiesen werden. Auch in Bezug auf die finanziellen Mittel wollte der Bundesrat die Autonomie der Hochschulen einschränken, indem er einen jährlichen Bundesbeitrag von 20'000 Franken zur Äufnung eines Universitätsfonds aus dem Gesetzesentwurf strich. Der Bundesrat argumentierte, dass die Universität «keine äußere, auf reiche Geldmittel gestützte Macht im Staate» sein solle. Im Gegenteil: Sie müsse sich «ihrer Unterordnung unter die Bundesbehörden, ihrer Abhängigkeit vom Staate bewußt bleiben». Auf die Erteilung eidgenössischer Stipendien sei zu verzichten, weil kantonale Stellen würdige Studenten besser ermitteln könnten und Rivalitäten an der Hochschule so vermieden würden.⁴⁴³

Zur Prüfung der Frage bestellte der Nationalrat am 1. August 1851 eine Kommission bestehend aus Johann Matthias Hungerbühler (SG), Alfred Escher (ZH)⁴⁴⁴, Jean-Jacques Castoldi (GE), Louis Blanchenay (VD), Jakob Stämpfli (BE), Johann Jakob Trog (SO), Jakob Robert Steiger (LU), Giovanni Battista Pioda (TI) und Johann Konrad Kern (TG). Zu Beginn der zweiten Legislaturperiode bestätigte der neugewählte Nationalrat die Mitglieder der Kommission. Anstelle des aus dem Rat ausgeschiedenen Castoldi wurde Philippe Camperio (GE) gewählt.⁴⁴⁵

441 Eidg. Universität Bericht BR, S. 562.

442 Eidg. Universität Bericht BR, S. 562.

443 Eidg. Universität Bericht BR, S. 567. Vgl. Eidg. Universität Bericht BR, S. 566–568; Jung, Aufbruch, S. 869, 1098 (Anm. 20); Geiser, Eidgenössische Hochschule, S. 121–122.

444 Escher hatte bereits der eidgenössischen Expertenkommission zur Hochschulfrage angehört. Siehe dazu S. 146.

445 Vgl. Nationalrat Verhandlungsprotokolle, 1. August 1851, 6. Dezember 1851.

In der Sitzung vom 11. August 1851 sprach sich die Kommission einstimmig «für die hohe Wünschbarkeit der Gründung einer eidgenössischen Universität, so wie einer polytechnischen Schule» aus und beantragte gleichzeitig eine Vertagung der Angelegenheit. Sie begründete ihren Antrag damit, dass die laufende Session seit bald sechs Wochen andauere und sich zahlreiche wichtige Geschäfte wie beispielsweise das Gesetz über die Posttaxen oder das Bundesbudget für das Jahr 1852 auf der Traktandenliste befänden. Weiter argumentierte sie, dass über die finanziellen Verhältnisse des Bundes noch nicht ausreichend Klarheit herrsche, weil das revidierte Zollgesetz noch nicht von beiden Kammern verabschiedet sei. In Briefen an Joseph Anton Sebastian Federer begründete Alfred Escher den Antrag zudem mit dem noch ausstehenden Entscheid der Bundesversammlung bezüglich der Systemfrage im Eisenbahnwesen.⁴⁴⁶ Die Vorlage wurde mehrmals vertagt und erst zwei Jahre später im August 1853 wiederaufgenommen, nachdem die Staatsrechnung von 1852 einen unerwartet hohen Überschuss aufgewiesen hatte.⁴⁴⁷

Zwischen dem 16. und 19. Januar 1854 beriet der Nationalrat in einer mehrtägigen emotionalen Debatte über Eintreten in die Hochschulfrage.⁴⁴⁸ Sowohl Befürworter als auch Gegner attestierten dem Entscheid bezüglich der eidgenössischen Universität weitreichende Bedeutung (dagegen spielte die polytechnische Schule in dieser Diskussion eine untergeordnete Rolle).⁴⁴⁹ Johann Konrad Kern (TG) eröffnete die Diskussion als Berichterstatter der Kommissionsmehrheit, welche für die Errichtung der eidgenössischen Universität eintrat. Er erklärte, dies sei «vielleicht die wichtigste Verhandlung, die seit dem neuen Bunde gepflogen worden, eine Art Ergänzung desselben».⁴⁵⁰ Und Alfred Escher sah die Bundesversammlung an einem Scheideweg angekommen:

«Wir können entweder nur das thun, was der strikteste Buchstaben des Bundes verlangt, oder wir können auch die Keime entwickeln, welche in der Bundesverfassung liegen. Man schlägt Ihnen vor, die Vorschüsse durch Herabsetzung der Zölle wegzudekretieren. Dadurch würden Sie die Eidgenossenschaft ins Trockene legen, ihr das Leben, die Entwicklung abschneiden.»⁴⁵¹

In seinen Notizen zur Nationalratsdebatte, die offensichtlich als Grundlage für sein Referat

446 Eidg. Universität Bericht NR-Kommission 1851, S. 208. Vgl. Eidg. Universität Bericht NR-Kommission 1851, S. 206–208; Briefe Alfred Escher an Joseph Anton Sebastian Federer, 5. und 6. August 1851 (KBSG VMs S 25n) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 198–201).

447 Vgl. Guggenbühl, ETH, S. 41. – Vertagt wurde die Frage am 11. August 1851, 8. August 1852, 29. Januar 1853 und 2. August 1853; die «Neue Zürcher Zeitung» berichtete über keine diesbezüglichen Debatten. Vgl. Kern, Repertorium I, S. 59–60.

448 Vgl. NZZ, 17.–20. Januar 1854. – Wie die «Neue Zürcher Zeitung» berichtete spielte sich das «Haupttrüben» zwischen Alfred Escher und Johann Matthias Hungerbühler ab. Vgl. NZZ, 18. Januar 1854. – In den hitzigen Debatten in den Räten und in der Presse kam es auch immer wieder zu persönlichen Angriffen. Alfred Escher wurde u. a. vorgeworfen, er benutze die eidgenössische Universität «als geistiges Mittel zum politischen Zweck», d. h. zum Ausbau der eigenen Macht. Guggenbühl, ETH, S. 41. Vgl. Guggenbühl, ETH, S. 40–41. – Ein ähnlicher Ton wurde vom Schriftsteller Jeremias Gotthelf angeschlagen, der die eidgenössische Hochschule als Projekt der Selbstverwirklichung Alfred Eschers verstand und deren Exklusivität kritisierte: «Eine Hochschule, wo verschwunden sind die dumpfen Hörsäle, die staubichten Professoren, die schweigsamen, langweiligen Bücher, wo auf luftigen Höhen, in lichten Hallen, im kühlen Schatten grüner Bäume die edelsten der Eidgenossen sitzen, geschart um ihr hohes Haupt, von dem der Ruf zur Sammlung erging, dem erlauchten Präsidenten der Erziehung und anderem mehr.» Gotthelf, Zeitgeist, S. 390. – In eine ähnliche Richtung zielte Gotthelfs Kritik an den Telegraphen, siehe dazu S. 185.

449 Die sechs Jahre dauernden Kämpfe drehten sich fast ausschliesslich um die Universität, das Polytechnikum trat erst in den Schlussberatungen des Ständerats in den Vordergrund. Vgl. Straumann, Gunst der Stunde, S. 152.

450 NZZ, 17. Januar 1854.

451 NZZ, 19. Januar 1854.

dienten, hielt Escher fest, es werde sich an dieser Frage zeigen, «ob d. Bdsversamml[un]g bl. *conservir[en]* oder auch *fortentwickeln*» wolle.⁴⁵² Alfred Escher stellte die eidgenössische Universität als immanent liberales Projekt dar, welches nun endlich umgesetzt werden müsse. Sein Votum für die Errichtung einer eidgenössischen Universität und polytechnischen Schule schloss er mit den folgenden Worten:

«So oft eine liberale Richtung aufkam, ist diese Idee aufgetaucht: 1799, 1832, 1848. Wollen Sie diesen Pfad liberaler Richtung verlassen? Nein, Sie werden die freisinnige Fahne nicht den Händen der Gegner überliefern, sondern sie entschlossen ergreifen und am Ziele selbst aufpflanzen.»⁴⁵³

Seiner Ansicht nach musste es «Ehrensache eines Staates sein, seinen Bürgern die Erlangung einer vollständigen wissenschaftlichen Bildung im *eigenen* Lande möglich zu machen».⁴⁵⁴ Schliesslich beschloss der Nationalrat am 19. Januar 1854 mit 64 zu 43 Stimmen (bei 3 Enthaltungen), auf die Vorlage einzutreten.⁴⁵⁵

Mit Blick auf die engagierte Eintretensdebatte wenig erstaunlich, wurde die Universität in der vorgeschlagenen Form gleich zu Beginn der artikelweisen Beratung des Gesetzesentwurfs erneut in Frage gestellt. So beantragte Joseph Marzell Hoffmann (SG), die beiden Institute zu verschmelzen und in Zürich anzusiedeln. Hoffmann legte besonderen Wert auf das Polytechnikum und betonte, er wolle «nicht einseitige, nicht nur materielle Leute bilden, aber praktische». Dieser Antrag wurde abgelehnt und die Errichtung einer Universität beschlossen. Auch Abraham Louis Tourte (GE) stellte einen Antrag, den Aufbau der Hochschule abzuändern und a) ein wissenschaftliches Kollegium, b) eine polytechnische Schule und c) ein pädagogisches Seminar zu errichten. Eine theologische Fakultät sollte dagegen nicht errichtet werden. In der Folge wurde die Fakultätseinteilung an die Kommission zurückgewiesen.⁴⁵⁶ Die Kommissionsmehrheit erarbeitete daraufhin einen neuen Vorschlag. Darauf bedacht, «nicht zu sehr die bestehenden deutschen Universitäten nachzuahmen» sah dieser folgende Fakultätseinteilung vor: 1) exakte Wissenschaften, 2) moralische und politische Wissenschaften, 3) literarische Wissenschaften; ergänzt wurden diese durch «Fakultäten für die Fachbildung», sprich 4) für katholische und protestantische Theologie, 5) Recht und 6) Medizin. Der Vorschlag entsprach in vielen Punkten Tourtes Antrag und räumte den Naturwissenschaften mehr Platz ein. Er orientierte sich an französischen Instituten und verzichtete, wie die «Neue Zürcher Zeitung» sich ausdrückte, auf den «Fakultäten-, Dekanen- und Doktoren-Kram» deutscher Universitäten.⁴⁵⁷ Eine Mehrheit der Kommission wollte zudem eine Verlegung der katholischen theologischen Fakultät aus der Universitätsstadt in eine andere Region zulassen. Dagegen sprachen sich Hungerbühler und Stämpfli aus. Sie argumentierten, es sollten «sich alle mit einander vertragen lernen». Der neue Vorschlag vereinte nun doch Universität und Polytechnikum in einer Stadt. So könnten einerseits Lehrkräfte und Lehrmittel gemeinsam ge-

452 [Ohne Titel «Schweiz. Verbrüder[un]g...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 30).

453 NZZ, 19. Januar 1854.

454 NZZ, 19. Januar 1854.

455 Vgl. NZZ, 20. Januar 1854 (Beilage). – Die Abstimmung fand unter Namensaufruf statt. Vgl. NZZ, 20. Januar 1854 (Beilage).

456 NZZ, 21. Januar 1854.

457 NZZ, 24. Januar 1854. – Den Vorschlag unterstützten Hungerbühler, Kern, Escher, Stämpfli, Pioda und Blanchenay. Camperio sprach sich dagegen aus und forderte, beim ursprünglichen Vorschlag zu verbleiben. Vgl. NZZ, 24. Januar 1854.

nutzt werden und andererseits die allgemeinen Wissenschaften auch den Polytechnikumsstudenten zugänglich gemacht werden. Für Errichtung zweier unabhängiger Institute sprachen sich die Kommissionsmitglieder Blanchenay, Camperio und Stämpfli aus. Camperio argumentierte, dass durch Vereinigung der beiden Institute die Germanisierung verstärkt werde und die Ausrichtung der polytechnischen Schule aufgrund der Nähe zur Universität abstrakter ausfallen würde. Der Nationalrat beschloss mit 55 zu 38 Stimmen deren Vereinigung.⁴⁵⁸ Am 27. Januar 1854 stimmte der Nationalrat einem Bundesgesetz für die Errichtung einer vereinigten Hochschule zu.⁴⁵⁹

Der am 18. Januar 1854 eingesetzten ständerätlichen Kommission zur Begutachtung der Frage der Errichtung einer eidgenössischen Hochschule gehörten an: James Fazy (GE), Johann Rudolf Merian (BS), Constant Fornerod (VD), Johann Jakob Blumer (GL), Johann Jakob Rüttimann (ZH), Nazar Reding (SZ) sowie Johann Karl Kappeler (TG).⁴⁶⁰ Die Kommissionsmehrheit bestehend aus Fazy, Blumer, Rüttimann und Kappeler sprach sich für Eintreten in der Hochschulfrage aus.⁴⁶¹ Im Plenum war das Universitätsprojekt jedoch stark umstritten. Nach dreitägiger Debatte entschied der Ständerat am 1. Februar 1854 mit 27 zu 15 Stimmen, nicht auf das nationalrätliche Universitätsgesetz einzutreten. Stattdessen fasste er mit 24 zu 17 Stimmen den folgenden Beschluss:

«1) Es ist grundsätzlich eine eidg. polytechnische Schule in Verbindung mit einer Schule für das höhere Studium der exakten, politischen und humanistischen Wissenschaften beschlossen.

2) Es soll diese Anstalt in *Zürich* errichtet werden.

3) Die Kommission ist beauftragt, der Versammlung einen hierauf bezüglichen Gesetzesvorschlag mit Kostenrechnung zu hinterbringen.»⁴⁶²

Bereits zuvor, als sich ein Scheitern des Universitätsprojekts abzuzeichnen begann, hatte Kappeler als Berichterstatter der Kommissionsmehrheit, Alfred Escher und Johann Konrad Kern aus dem Nationalrat rufen lassen. Beigezogen wurde ausserdem Ständerat Johann Jakob Rüttimann. Gemeinsam arbeiteten sie die von Escher entworfenen Gesetzesentwürfe für Universität und Polytechnikum zu einem neuen Gesetzesvorschlag um. Dieser sah lediglich die Errichtung einer erweiterten polytechnischen Schule vor. Im Anschluss an die Ablehnung des vom Nationalrat verabschiedeten Universitätsgesetzes rief Kappeler die ständerätliche Hochschulkommission zusammen und informierte über den revidierten Gesetzesentwurf. Kappeler und Rüttimann verfügten in der Kommission zusammen mit dem Glarner Johann Jakob Blumer (ebenfalls zum engeren politischen und persönlichen Umfeld Alfred Eschers gehörend) und James Fazy (GE) über eine Mehrheit. Die Beratung des neuen Kommissionsentwurfs wurde von Ständeratspräsident Blumer auf den 3. Februar 1854 angesetzt. Tags darauf wurde das Gesetz für die Errichtung

458 NZZ, 24. Januar 1854.

459 Vgl. NZZ, 28. Januar 1854.

460 Vgl. NZZ, 19. Januar 1854.

461 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 1099 (Anm. 50).

462 NZZ, 2. Februar 1854. – Die Neue Zürcher Zeitung bedauerte zwar die Streichung der beiden theologischen, der juristischen sowie der medizinischen Fakultät, zeigte sich jedoch überzeugt, diese seien «nicht unersetzbar, wenn man allseitig einen guten Willen hat und sich mit der alten Erfahrung vertraut macht, daß in Republiken kein Institut <gemacht> vom Himmel fällt [...]. Eine geschickte Hand wird die auseinandergerissenen Theile wieder so zu ordnen wissen, daß sie ein Ganzes bilden [...]» NZZ, 3. Februar 1854.

einer erweiterten polytechnischen Schule vom Ständerat verabschiedet.⁴⁶³

Um wenigstens dieses, vom Ständerat gutgeheissene, stark redimensionierte Hochschulprojekt zu sichern, empfahl die Nationalratskommission, den ständerätlichen Gesetzesentwurf unverändert anzunehmen. Am 7. Februar 1854 stimmte der Nationalrat dem Polytechnikumsgesetz ohne Änderungen zu.⁴⁶⁴

Argumente in der Hochschuldebatte

In der Debatte um die Errichtung eidgenössischer Hochschulen lassen sich verschiedene Argumentationsfelder identifizieren, die von Befürwortern oder Gegnern des Projekts (oftmals auch von beiden) bearbeitet wurden.

Stärkung des Bundes Ein erster Argumentekomplex umfasst politische Gesichtspunkte. In erster Linie war mit «Stärkung des Bundes» nicht eine Ausdehnung der Bundeskompetenzen gemeint, sondern vielmehr eine Stärkung der Bundesinstitutionen beispielsweise durch eine bessere Verankerung in der Bevölkerung oder durch eine Steigerung ihrer Effizienz.⁴⁶⁵

Von den Befürwortern einer eidgenössischen Universität wurde immer wieder auf ihre stabilisierende Funktion in Bezug auf die Bundesinstitutionen hingewiesen. Wie oben erwähnt, hatten sowohl die Expertenkommission als auch der Bundesrat die Errichtung einer eidgenössischen Universität als Stütze des jungen Bundesstaates empfohlen. Die beiden Gremien vertrauten auf die integrative Wirkung der Institution und erhofften sich von ihr eine Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft die eidgenössische Universität als «Schlussstein des neuen Bundes» bezeichnet. Der Berner Nationalrat Johann Rudolf Schneider sprach sich ebenfalls für die Errichtung eidgenössischer Hochschulen aus. Ohne sie sei der Bundesstaat unfertig, und es fehle ihm das Dach und die Fenster. Nur eine geeinte Schweiz sei konkurrenzfähig: «Nur durch geistige und materielle Einigung können wir uns dem Ausland gegenüber erhalten.» Rudolf Benz (ZH) wies auf die Notwendigkeit hin, den «schweizerischen Geist» zu kräftigen; die Bundeseinrichtungen der Helvetik hätten im Wesentlichen deshalb nicht bestehen können, «weil nur bei einer kleinen Zahl die Gesinnung für ein Gesamtvaterland vorhanden war». Der Zofingerverein, die Militärschule in Thun, die Schützenfeste und die Gesangsvereine hätten dazu beigetragen, dass sich dies ändere. Die eidgenössische Universität würde diesen Prozess weiter stärken.⁴⁶⁶

Die Befürworter einer eidgenössischen Universität argumentierten weiter, dass die demokratischen Institutionen einen Ausbau des Bildungswesens verlangten. Nationalrat Georg Joseph Sidler (ZH) strich zu Beginn seines Votums für die Errichtung einer eidgenössischen Hochschule die

⁴⁶³ Vgl. Jung, Aufbruch, S. 883–884; NZZ, 5. Februar 1854.

⁴⁶⁴ Vgl. NZZ, 7. Februar 1854, 8. Februar 1854. – Die Abstimmung fand unter Namensaufruf statt. Vgl. NZZ, 8. Februar 1854. – Zum Polytechnikumsgesetz und der weiteren Entwicklung siehe S. 164–166.

⁴⁶⁵ Alexander Schweizer, Mitglied der eidgenössischen Expertenkommission zur Hochschulfrage, argumentierte: «Jede Staatsveränder[un]g soll s. in geistig[en] Schöpfung[en] Denkmäler setz[en].» [Ohne Titel «Merian...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 43).

⁴⁶⁶ NZZ, 19. Januar 1854.

Errungenschaften des neuen Bundesstaates heraus. Die Schweizer Bürger seien nun enger verbunden und hätten neue Rechte erhalten in Bezug auf ihre Repräsentation in den eidgenössischen Räten und eine mögliche Revision der Bundesverfassung. Den Bürgern müsse nun eine adäquate Bildung ermöglicht werden, damit sie instande seien, die ihnen zukommenden Rechte sinnvoll auszuüben:

«Wo aber die Volksfreiheit und die demokratische Richtung einen solchen unermeßlichen Spielraum haben – man vergesse nicht, er ist dem Fortschritte, wie dem Rückschritte, dem Guten wie dem Bösen gleich offen – da steigert sich die Nothwendigkeit, durch Bildungsanstalten dafür zu sorgen, daß die möglichste Geisteskultur und Gesittung unter allen Klassen der Bevölkerung nach Maßgabe ihrer Empfänglichkeit und der Verschiedenheit der Berufsarten verbreitet werden.»

Folglich sei es konsequent, wenn die Bundesverfassung, welche die neuen staatlichen Verhältnisse begründete, auch die Errichtung eidgenössischer Hochschulen vorsehe. Den Einwand, Volksschulen würden diesem Zweck weit besser dienen, liess Sidler nicht gelten. Es bedürfe sowohl der einen als auch der anderen. Weil das Volksschulwesen in der Kompetenz der Kantone liege, könne der Bund nicht direkt darauf einwirken. Der indirekte Einfluss eidgenössischer Hochschulen sei jedoch beträchtlich sowohl im Bereich der Pädagogik als auch über die Ausbildung derjenigen Männer, welche später das Erziehungswesen in den Kantonen leiteten.⁴⁶⁷

In ähnlicher Weise äusserte sich Johann Jakob Treichler (ZH): «Ein freies Volk ohne Bildung ist nichts.» Auch wenn eine Zentralisation des Volksschulwesens nicht möglich sei, müsse dennoch ein «gemeinsamer Mittelpunkt» geschaffen werden, sprich eine «eidg. Hochschule, von der das Licht auf alles Volk ausströmen soll». Die Gegner der Hochschule warnten dagegen vor zu grosser Zentralisierung und skizzierten das Bild eines Kronleuchters, der die dunklen Ecken des Raumes nicht zu erhellen vermag. Ihnen entgegnete Treichler, dass «Kronleuchter [...] einigen düstern Kerzen weit vorzuziehen» seien.⁴⁶⁸

Weiter argumentierten die Hochschulbefürworter, dass die eidgenössischen Hochschulen die wirtschaftliche Entwicklung fördern und den Bundesstaat so stärken würden. Der Staat bedürfe der Wissenschaft, um bestehen zu können und wettbewerbsfähig zu sein. Benjamin Brändli (ZH) zeigte sich überzeugt, «daß die wissenschaftliche Bildung die Lebensbedingung der Zeit und vorwärtstrebender Republiken sei».⁴⁶⁹ Auch Andreas Rudolf von Planta (GR) argumentierte, dass der Bundesstaat in die Wissenschaft investieren müsse:

«Unsere Lebenskraft besteht in Handel und Industrie und diese beiden Faktoren bedürfen der geistigen Befruchtung. Unsere Jugend soll nicht immer abhängig sein von dem Loos anderer Staaten. [...] Nur durch Gründung einer solchen Anstalt können wir uns unabhängig machen.»

Ein weiterer Vorteil gesamtschweizerischer Hochschulen sei, dass sie dazu beitrügen, die Kosten für Forschung und Ausbildung angemessen zu verteilen. Es sei ungerecht, dass einzelne Kantone wie Aargau und St. Gallen ihre Jugend an der Universität Zürich ausbilden liessen, ohne sich

⁴⁶⁷ NZZ, 19. Januar 1854.

⁴⁶⁸ NZZ, 19. Januar 1854 (Beilage).

⁴⁶⁹ NZZ, 17. Januar 1854.

an den Kosten dieser Anstalt zu beteiligen; «gemeinsamer Nutzen führt gemeinsame Pflichten herbei».⁴⁷⁰

Der Neuenburger Fritz Courvoisier begründete seine Zustimmung zum erweiterten Polytechnikum mit dem Bedürfnis gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Nur wenn die schweizerischen Arbeiter über die nötigen Qualifikationen verfügten, könnten sie mit Ausländern konkurrieren; dies sei wiederum Voraussetzung dafür, dass die von Schweizer Unternehmen ausbezahlten Löhne dem Land erhalten werden könnten.⁴⁷¹

Die Entwicklung der Wirtschaft würde zur Stabilisierung des neuen Bundesstaates beitragen. Davon zeigten sich die Befürworter eidgenössischer Hochschulen überzeugt und setzten entsprechend grosse Hoffnungen in sie. In seinem Votum zu den finanziellen Gesichtspunkten einer eidgenössischen Hochschule betonte Jakob Stämpfli (BE) den Aspekt der Wirtschaftsförderung.⁴⁷² Zur Zeit bestünden im Bildungswesen grosse Defizite, so müssten beispielsweise die Volksschulen anders ausgerichtet werden, damit «mehr Ordnungssinn und Arbeitsamkeit [sic!] gepflanzt» würden. Die Entwicklung der Wirtschaft werde gebremst durch die Tatsache, dass weniger als ½ Prozent der Schüler eine Mittelschule, weniger als 1 Promille eine Hochschule besuchten. Kurz: Es mangle an Bildung. Die Bundesverfassung erkläre u. a. die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt zum Zweck des neuen Bundes. Nach Ansicht Stämpflis sollte der Bundesstaat folglich «im wichtigsten Gebiet, in der Erziehung eingreifen». Stämpfli argumentierte, dass durch eine Hebung des Bildungsniveaus die Industrie entwickelt, die Bodenerträge gesteigert und brach liegende Arbeitskräfte sinnvoll eingesetzt werden könnten. Bezugnehmend auf die Armenfrage – mehrere Redner hatten zuvor eine eidgenössische Universität mit dem Argument abgelehnt, das Geld sei im Armenwesen besser investiert – führte Stämpfli aus, dass die Armut so nachhaltiger bekämpft werden könne als durch finanzielle Unterstützung der Bedürftigen, Beschäftigung durch den Staat in öffentlichen Arbeiten oder Auswanderung. Dennoch hätten solche Massnahmen ihre Berechtigung, weil sie zur Linderung beitragen würden, bis der neue Zustand mit höheren Bodenerträgen und ausgeschöpftem Arbeitskräftepotential erreicht sei. Die finanziellen Mittel des Bundes nachhaltig einzusetzen, bedeute, gleichzeitig in Bildung und öffentliche Werke zu investieren:

«Der Bund soll also öffentliche Arbeiten fördern helfen, die von dauerndem Nutzen sind und die Kräfte der Kantone übersteigen. Der Bund soll also die beiden Spitzen herstellen, in der geistigen Richtung die höchsten Schulanstalten, in der materiellen Richtung die Ausführung jener großartigen dauernden Nationalwerke, wenn wir Schweizer den Glauben haben, daß wir alle zusammen gehören [...]»⁴⁷³

Auch Johann Georg Fuog (SG) forderte den Nationalrat auf, in die Hochschulfrage einzutreten, andernfalls falle man ein Jahrhundert zurück. Gleichzeitig mahnte er, die Institute möglichst

⁴⁷⁰ NZZ, 19. Januar 1854.

⁴⁷¹ Vgl. NZZ, 7. Februar 1854. – Auch der Aargauer Nationalrat Samuel Frey betonte, dass bessere Ausbildungsmöglichkeiten dazu beitragen würden, das Geld im Land zu behalten. Den «Materialisten» hielt er entgegen, dass in der Ferne studierende Schweizer jährlich 300'000–400'000 Fr. a. W. «ins Ausland tragen» würden. NZZ, 21. Januar 1854.

⁴⁷² In ähnlicher Weise äusserte sich Ständerat James Fazy (GE). Er zeigte sich überzeugt, dass die materiellen Bedürfnisse durch die Berücksichtigung geistiger Interessen (konkret die Errichtung einer eidgenössischen Universität) nicht geschmälert, sondern im Gegenteil gefördert würden. Vgl. NZZ, 1. Februar 1854.

⁴⁷³ NZZ, 20. Januar 1854.

breiten Schichten zu öffnen: Die Universität müsse «volksthümlich» werden, beispielsweise durch Angliederung eines Konvikts für Unbemittelte.⁴⁷⁴ Nach Ansicht seines Ratskollegen Benjamin Brändli (ZH) würden eidgenössische Hochschulen speziell denjenigen Studenten zugute kommen und Chancen eröffnen, die nicht die Mittel hätten, im Ausland zu studieren. Sie bildeten die Mehrheit und müssten zuerst berücksichtigt werden.⁴⁷⁵ Dem widersprach Philippe Camperio (GE). Er argumentierte, dass gerade mit einer eidgenössischen Hochschule den Unbemittelten der Zutritt erschwert und «die höhere Bildung zum beinahe ausschließlichen Eigenthum der Vermöglichen» gemacht werde.⁴⁷⁶

Einen Ausgleich der Interessen forderte Ständerat Johann Karl Kappeler (TG). Die Überschüsse aus dem Zollwesen sollten zu $\frac{1}{3}$ für die Befriedigung geistiger Bedürfnisse und zu $\frac{2}{3}$ für materielle Bedürfnisse eingesetzt werden, denn der Mensch strebe nach Höherem als nach Essen und Trinken. Eine eidgenössische Hochschule müsse jetzt errichtet werden, weil dies aus finanziellen Gründen nicht mehr möglich sei, wenn die «Schleußen der materiellen Begehren» erst einmal geöffnet seien. Schliesslich gehe es auch darum, einen Ausgleich zwischen den Regionen zu schaffen: «Denen, die keine reißende Flüsse zu korrigiren haben, gehört auch Etwas».⁴⁷⁷

Einigung der Sprachgemeinschaften und Minderung des konfessionellen Gegensatzes Während die Anhänger eidgenössischer Hochschulen das Potential der Institute priesen, das gegenseitige Verständnis zu fördern, die Sprach- und Religionsgemeinschaften einander näher zu bringen und die Nation zu einen, fürchteten deren Gegner stattdessen kulturelle Nivellierung und Identitätsverlust.⁴⁷⁸

Verschiedene Befürworter eidgenössischer Hochschulen äusserten die Erwartung, dass diese dazu beitragen würden, die Nation zu einen und spezifisch schweizerische Werte zu vermitteln. Josef Leonhard Bernold (SG) betonte, dass die Schweiz, um der Entfremdung entgegenzuwirken, ihre Jugend im eigenen Land ausbilden müsse. Mit der Realisierung dieser Bildungsanstalten dürfe man nicht zuwarten, bis zuerst alle materiellen Bedürfnisse befriedigt seien:

«Soll man länger sagen müssen, man verdanke sein Alles, Geistesbildung, Wissenschaft, Freunde, dem Ausland. Am Tische der Fremden soll man länger fremde Denkart lernen. Der Schutzgeist des Vaterlandes ließ uns zufällig nicht entarten. Viele sind aber entfremdet worden, schau man nach Berlin, München, Mailand, Rom! Was kommt daher? Der Zwiespalt in die Herzen, Entzweiung für unser theures Vaterland! Länger kann dieses nicht dauern. Jetzt oder nie! [...] Das bisherige System entzweit uns; vom Ausland kommt die Entzweiung. Wir hätten bei eidgenössischen Schulen den Kampf mit dem Ultramontanismus und Konservatismus nicht.»⁴⁷⁹

474 NZZ, 21. Januar 1854. Vgl. NZZ, 26. Januar 1854. – Fuog lehnte Stipendien ab; besser sei es, die Studenten zu ernähren. Vgl. NZZ, 26. Januar 1854.

475 Vgl. NZZ, 18. Januar 1854.

476 NZZ, 20. Januar 1854.

477 NZZ, 1. Februar 1854. – Fast zeitgleich fand in den Räten eine Gewässerkorrektionsdebatte statt. Siehe dazu Kapitel 3.5.1 «Trockenlegung sumpfiger Gebiete und Flussmeliorationen», insbesondere S. 213.

478 Der Historiker Hans Schneider kam 1931 zum Schluss, es sei im Rahmen der Hochschuldebatte erstmals in der Geschichte der Eidgenossenschaft neben dem bekannten «politisch-konfessionellen Partikularismus» ein «sprachlich-kulturell gerichteter Föderalismus» zutage getreten. Schneider, Bundesstaat, S. 218.

479 NZZ, 19. Januar 1854 (Beilage). – Ähnlich dachte Giovanni Battista Pioda (TI): «D. Studirend[en] d. Ital. Schwz. sollt[en] n. an d. Ital. Univers. geh[en], wo ihn[en] k[lein]e gut[en] Grundsätze eingeblöht werd[en].» [Ohne Titel «Trog. Über die Zweckmäßigkeit...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 27). – Auch Ignaz Paul Vital Troxler

Diesen politischen Gesichtspunkt hatte Alfred Escher u. a. in der hart umkämpften Eintretensdebatte im Nationalrat beleuchtet. Er führte aus, dass dem schweizerischen Staatsgebilde in erster Linie zwei innere Gefahren drohten. Es seien dies einerseits die «Zersplitterung in drei Nationalitäten», andererseits eine konfessionelle Trennung. Beiden Gefahren wirke eine eidgenössische Universität dauerhaft entgegen.⁴⁸⁰

Die Sprengkraft sprachlicher Unterschiede wurde sehr unterschiedlich beurteilt. Ständerat Johann Andreas Sprecher (GR) beispielsweise verglich die Einigung der Sprachgemeinschaften mit der Quadratur des Kreises. Für den Freiburger Ständerat Jean Nicolas Elisabeth Berchtold stellte sich diese Frage hingegen nicht: Freiburg fürchte weder eine Zentralisierung noch eine Entnationalisierung, «denn es gebe nur eine Nationalität, die schweizerische».⁴⁸¹ Gerade in der Wissenschaft sei die Sprachenfrage sekundär, so Nationalrat Franz Waller (AG). Er glaube nicht, dass die Sprache die Gelehrten und Studenten trennen könne: «Nein, die Sprache macht keine Trennung in der Wissenschaft. Die Wissenschaft ist das Gemeingut der Welt, daher soll *ein* Dach unsere drei Nationalitäten decken.»⁴⁸²

Insbesondere in der Romandie standen viele einer eidgenössischen Universität kritisch gegenüber, weil sie eine schleichende Germanisierung – ja Barbarisierung – der jungen Generation befürchteten.⁴⁸³ Alfred Escher versuchte, diese Befürchtungen zu zerstreuen, indem er betonte, man solle sich gegenseitig lediglich kennen und verstehen lernen und Freundschaften schliessen. Ziel sei es jedoch nicht, ineinander aufzugehen.⁴⁸⁴

Nationalrat Vincent Kehrwand (VD) forderte in der Eintretensdebatte, die drei Nationalitäten auf die gleiche Linie zu stellen und ebenso viele französisch- und italienischsprachige wie deutschsprachige Lehrstühle einzurichten. Die Berücksichtigung der italienischen Sprache forderte auch Domenico Pedrazzi (TI) anlässlich der Beratung des Polytechnikumsgesetzes im Ständerat. Dieser Antrag wurde mit grossem Mehr angenommen.⁴⁸⁵

In den Augen verschiedener Redner brauchte die Hochschule an ihrem Standort kulturelle Wurzeln, um Erfolg zu haben. Auch könne bei Studierenden und Professoren die Bereitschaft, in einen anderen Kulturraum zu gehen, nicht einfach vorausgesetzt werden. Der Genfer Nationalrat Abraham Louis Tourte bezweifelte, dass erstklassige französischsprachige Professoren bereit wären, nach Zürich zu ziehen, und Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) warnte, dass die Polytechnikumsstudenten aus der Deutschschweiz auch weiterhin die Hochschulen in Stuttgart und Karlsruhe besuchen würden, wenn das Polytechnikum in Genf errichtet werden sollte. Philippe Camperio (GE) bezeichnete es geradezu als Unmöglichkeit, in der Deutschschweiz eine französische Hochschule aufzubauen, weil Bibliotheken und «nationale Einrichtungen» fehlten. Er folgerte: «Die französischen Professoren glichen Offizieren ohne Degen und ohne Soldaten.»⁴⁸⁶

betonte die einigende Wirkung einer eidgenössischen Hochschule, siehe dazu S. 157.

480 NZZ, 19. Januar 1854. – Als Nationalitäten bezeichneten die Redner die einzelnen Sprachgemeinschaften.

481 NZZ, 1. Februar 1854

482 NZZ, 21. Januar 1854. – Zur Sprachenvielfalt als Standortvorteil vgl. S. 159.

483 Ebenfalls im Zusammenhang mit der Sprachenfrage steht die Forderung August Moschards, der Bundesrat solle das Schweizerdeutsche an den Hochschulen verbieten. Vgl. [Ohne Titel «Moschard...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 43).

484 Vgl. NZZ, 19. Januar 1854; «D. politische Seite der Angelegenheit» (BAR J I.67-2.3.10, Az. 19).

485 Vgl. NZZ, 19. Januar 1854 (Beilage), 5. Februar 1854.

486 NZZ, 20. Januar 1854. Vgl. NZZ, 21. Januar 1854, 25. Januar 1854.

In seiner Rede zur Universitätsfrage betonte der Thurgauer Ständerat Johann Karl Kappeler, dass die Deutschschweizer noch viel weniger germanisiert werden wollten. Er forderte darum eine Universität, welche den schweizerischen Eigenarten Rechnung trage: Es müssten teilweise andere Lehrstoffe gewählt oder diese in anderer Art und Weise gelehrt werden. Aufgabe einer eidgenössischen Hochschule müsse «das wissenschaftliche Erkennen der eigenen Verhältnisse im schweizerischen Vaterlande» sein. Auch sollten den praktischen Unterrichtsmethoden in Form von Examinatorien, Repetitorien und praktischen Übungen grosses Gewicht gegeben werden. Ziel der Hochschule müsse «ein unmittelbarer geistiger Wechselverkehr zwischen Lehrern und Studenten» sein. Bei der Errichtung der Universität solle man sich vom «praktischen Schweizerinn» leiten lassen. Kappeler's Vision zufolge sollte diese schweizerische Hochschule deutsche Tugenden wie Gründlichkeit, Fleiss und Hingebung an die wissenschaftliche Forschung mit der «Applikationstüchtigkeit» der Franzosen kombinieren.⁴⁸⁷

Wiederholt wurde gefordert, einen Teil der Gelder für regionale Unterrichtsanstalten einzusetzen. Bei der artikelweisen Beratung des Universitätsgesetzes im Nationalrat beantragte die Mehrheit der Hochschulkommission (als Reaktion auf eine Motion Louis Blanchenays), jährlich 80'000 Franken für höhere Unterrichtsanstalten in der französischen Schweiz aufzuwenden. Eine Minderheit der Kommission bestehend aus Johann Konrad Kern, Alfred Escher und Johann Matthias Hungerbühler lehnten dieses Begehren strikt ab. Sie argumentierten, dass die Förderung regionaler Bildungsanstalten dem Sinn von Artikel 22 der Bundesverfassung widerspreche, weil dieser die «Gründung *einheitlicher nationaler Unterrichtsanstalten*» bezwecke. Auch würde die Absicht auszugleichen weitere Begehrlichkeiten hervorrufen: Die kleinen Kantone könnten gute vorbereitende Schulen, Katholiken und Tessiner eigene Anstalten fordern. Tatsächlich forderte Nationalrat Andreas Rudolf von Planta (GR) weitere 60'000 Franken für Spezialschulen im Kanton Graubünden sowie für die Errichtung einer Kunstschule im Kanton Tessin. Zudem verlangte Josef Sigmund Bühler (LU) mit Blick auf Blanchenays Antrag, dass in diesem Fall ein ebenso grosser Betrag zur Unterstützung von Industrie- und Realschulen in der Innerschweiz verwendet werde. Mit grosser Mehrheit (72 zu 7 Stimmen) sprach sich der Nationalrat für den Minderheitsantrag aus und lehnte auch die anderen Anträge zur Förderung regionaler Unterrichtsanstalten ab.⁴⁸⁸

Noch ausgeprägter waren die religiösen Gegensätze. Dabei scheint es, dass die Haltung zur eidgenössischen Universität weit mehr durch Ansichten über die Stellung der Kirche im Staat bzw. der Religion in der Gesellschaft bestimmt wurde als durch die Konfession. Die Anhänger einer eidgenössischen Universität setzten grosse Hoffnungen sowohl in die theologischen Fakultäten (in erster Linie die katholische, aber auch die protestantische) als auch in die verbindende Kraft gemeinsamer Studien im Allgemeinen. Von der einigenden Wirkung einer gesamteidgenössischen Hochschule tief überzeugt war Ignaz Paul Vital Troxler, Mitglied der eidgenössischen Expertenkommission zur Hochschulfrage. Frustriert darüber, dass es mit der eidgenössischen Universität

⁴⁸⁷ NZZ, 1. Februar 1854.

⁴⁸⁸ NZZ, 28. Januar 1854. – Dass Befürchtungen über neue Begehrlichkeiten nicht aus der Luft gegriffen waren zeigt ein früheres Votum Philippe Camperios (GE): «Es verrathe große Schwäche, vor der Vermengung der Konfessionen zu erschrecken, dagegen die Vermengung der Nationalitäten zu versuchen. Die Rücksicht, die man den Ultramontanen schenke, könne wohl auch von den Welschen angesprochen werden.» NZZ, 25. Januar 1854. – Zum Votum Franz Wallers gegen das Giesskannenprinzip siehe S. 161.

nicht voran ging, schrieb er am 8. Oktober 1851 an seinen Freund Joseph Anton Sebastian Federer:

«Hätten wir im Jahr 1832 [...] eine loyale, organische Bundesreform durchgesetzt, würden wir wohl statt der zwei kantonalen eine eidgenössische Hochschule erhalten haben und von dem Jesuiten- und Freischärler-Unwesen vielleicht nichts gesehen haben. Die Revolution hätte in einem Zug *in capite et membris* durchgesetzt werden sollen.»⁴⁸⁹

Ganz anders Peter Merian, ebenfalls Mitglied der Expertenkommission: «D. Vereinig[un]g bdr. Confess. an Einer Anstalt dürfte statt confess. Eintracht confess. Zwietracht hervorru[un]f[en].»⁴⁹⁰

Der Urner Nationalrat Florian Lusser bezeichnete die Errichtung einer eidgenössischen Universität rundheraus als einen «Akt der Intoleranz». Man fördere damit «die Bildung von einseitigen Leuten, nur Apostel des neuen Bundes». Das Misstrauen der Katholiken gegen diese Bildungsanstalt sei wohl begründet, weil diese «eine kirchliche Erziehung der Jugend» nicht garantieren könne.⁴⁹¹ Die Beziehung von katholischer Kirche und Staat interessierte auch Benjamin Brändli (ZH). Anders als die katholisch-konservativen Ratsmitglieder, erblickte er darin ein Argument für die Errichtung einer eidgenössischen Hochschule. Die herkömmlichen katholischen Seminarien würden nämlich die Überordnung der Kirche über den Staat lehren, «was alles Vaterlandsgefühl zerstört».⁴⁹²

Der Freiburger Nationalrat Nicolas Glasson argumentierte, dass die Zentralisierung von Post- und Zollwesen noch keinen Bundesstaat begründe, es müsse der eidgenössische Geist «gepflanzt» werden: «Wer nun die Institutionen des neuen Bundes will, der muß auch den eidg. Geist wollen. Daß uns die Gegner des Bundes entgegen stehen, ist natürlich.» Letztere wollten die Erziehung den Geistlichen überlassen. Man wünsche dort eine katholische Literatur, Geschichte und Philosophie. Er folgerte: «Dadurch muß die Schweiz zerrissen, die Staatshoheit und die eidg. Institutionen untergraben werden.» Eine katholische Fakultät an der eidgenössischen Universität schien Glasson vor diesem Hintergrund absolut notwendig. Um den Besorgnissen der Katholiken Rechnung zu tragen und ihre Argumente zu entkräften, beantragte er, die katholische theologische Fakultät in einer katholischen Stadt anzusiedeln.⁴⁹³ Konfessionelle Vorbehalte bestanden jedoch auch auf protestantischer Seite. Abraham Louis Tourte (GE) wollte «die Konfessionen ihre Theologie ganz frei lehren lassen»; die theologischen Fakultäten in den Kantonen sollten deshalb beibehalten werden.⁴⁹⁴

Wissenschaftliche Argumente Die Befürworter einer gesamtschweizerischen Universität argumentierten, dass die kantonalen Universitäten den wachsenden Anforderungen nicht gerecht wür-

489 Brief Ignaz Paul Vital Troxler an Joseph Anton Sebastian Federer, 8. Oktober 1851, zit. Furrer, Gründervater, S. 515–516. – Ähnlich äusserte sich Nationalrat Jakob Stämpfli. Die politische Krise von 1847 sah er u. a. in der mangelnden politischen und materiellen Zentralisierung der damaligen Zeit begründet. Vgl. Bericht über die Finanzverhältnisse des eidgenössischen Bundes, veranlaßt durch die zur Prüfung der Frage über Errichtung der höhern Lehranstalten niedergesetzte nationalrätliche Kommission, in: BBl 1854 I, S. 66–67.

490 [Ohne Titel «Hochschule...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 43).

491 NZZ, 19. Januar 1854.

492 NZZ, 18. Januar 1854.

493 NZZ, 20. Januar 1854 (Beilage).

494 NZZ, 21. Januar 1854.

den. Dies zeige sich bereits an den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln. Alfred Escher verglich in seiner Rede zugunsten einer eidgenössischen Universität die Budgets der kantonalen Hochschulen mit denjenigen ausländischer Bildungsanstalten: Während beispielsweise den Universitäten Bern 115'000 Franken und Zürich knapp 70'000 Franken zur Verfügung standen, verfügten deutsche Hochschulen zweiten Ranges über Budgets zwischen 300'000 und 400'000 Franken. Auch wenn die kantonalen Hochschulen mit beschränkten finanziellen Mitteln Bedeutendes leisteten, dürfe man sich keine Illusionen machen: Ein Drittel bzw. ein Viertel der Mittel reiche niemals aus, um das Niveau ausländischer Hochschulen zu erreichen. Benjamin Brändli (ZH) hob in diesem Zusammenhang insbesondere die rasante Entwicklung auf dem Gebiet der Naturwissenschaften hervor; umso schwieriger sei es für die kantonalen Universitäten, in diesem Bereich zu bestehen.⁴⁹⁵ In der eidgenössischen Expertenkommission zur Hochschulfrage hatte Alexander Schweizer, der in den Jahren 1850/51 als Rektor der Universität Zürich amtierte, darauf hingewiesen, dass die kantonalen Hochschulen zwar einige ausgezeichnete Gelehrte hervorgebracht hätten, diese jedoch nur einem Teil der Schweiz zugute kämen. Oftmals könne man ihnen dort keine wahren Perspektiven bieten, sodass man sie längerfristig nicht halten könne. Das Land brauche eidgenössische Hochschulen, denn es sei eine Verpflichtung der intelligenten Schweiz, diesen Übelständen abzuhelpen.⁴⁹⁶

Umstritten war, ob eine Zentralisierung auf dem Gebiet der Wissenschaft sinnvoll sei. August Moschard, Mitglied der bundesrätlichen Expertenkommission, hatte sich ablehnend geäußert, u. a. weil er den Wettbewerb unter den kantonalen Hochschulen als fruchtbar betrachtete. Dem hielt Alfred Escher entgegen, dass die eidgenössische Universität stattdessen mit ausländischen Universitäten wetteifern könne. Moschard wies darauf hin, dass die Kantone ihrer Universitäten bedürften. Auf dem Gebiet der Rechtswissenschaften stelle sich bereits mit dem bisherigen System das Problem, dass verschiedene Partikularrechte nicht gelehrt würden.⁴⁹⁷

In seinem Bericht zur Hochschulfrage hatte der Bundesrat überdies darauf hingewiesen, dass die Hochschule eine gewisse Grösse brauche, um unabhängig zu sein:

«Je enger der Kreis gezogen ist, um so mehr wird sich die Wissenschaft von den jedesmaligen politischen Schwingungen ergriffen finden; je größer hingegen die Grundlage ist, auf welcher die wissenschaftliche Schöpfung aufgeführt wird, desto sicherer wird sie im Drange und in der Ungunst der Zeiten dazustehen vermögen und im Stande sein, unberührt von äußern Einflüssen, nach all ihrer Eigenthümlichkeit sich auszuleben und ihre erhabene Sendung zu erfüllen.»⁴⁹⁸

In den Augen der Gegner einer eidgenössischen Universität (wie beispielsweise dem Berner Nationalrat August von Gonzenbach) war die Frage falsch gestellt: Relevant sei nicht, wie die Wissenschaft am besten gefördert werden könne, sondern «*auf welchem Wege die Bildung am besten in die Massen dringe*». Alfred Escher hielt dem entgegen, dass gerade durch die Errichtung eidgenössischer Hochschulen, welche die kantonalen Hochschulen ergänzten und komplettierten,

⁴⁹⁵ Vgl. NZZ, 18. Januar 1854, 19. Januar 1854.

⁴⁹⁶ Vgl. [Ohne Titel «Schwzr. ...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 44).

⁴⁹⁷ Vgl. [Ohne Titel «Moschard...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 43).

⁴⁹⁸ Eidg. Universität Bericht BR, S. 564. – Gleichzeitig wollte der Bundesrat die Universität nicht allzu unabhängig werden lassen und lehnte Bundesbeiträge an einen Hochschulfonds ab. Siehe dazu S. 147.

die Kantone einen grösseren Handlungsspielraum bekämen. Statt grosse Summen ins Hochschulwesen zu investieren, wo sie nur wenig ausrichteten, könnten mehr Mittel auf das Volks- und Mittelschulwesen konzentriert werden. Auch würden Volks- und Mittelschulen *«durch eine gut organisierte Hochschule erst recht belebt & befruchtet»*.⁴⁹⁹ In der eidgenössischen Expertenkommission hatte Rudolf Rauchenstein argumentiert, dass die Gymnasien zu verschieden wären. Er zeigte sich überzeugt, dass eine gute Ausbildung von Lehrern durch die eigenössische Hochschule dazu beitragen werde, das Niveau zu heben und die Schulen einander anzugleichen.⁵⁰⁰

Die Befürworter einer eidgenössischen Hochschule betonten wiederholt die Standortvorteile einer schweizerischen Hochschule. Insbesondere die republikanische Staatsform schaffe beste Voraussetzungen für die Universität:

«Bei dem hohen Maße politischer Freiheit endlich würde die wissenschaftliche Entwicklung in unserm Vaterlande einen unbegrenzten Spielraum finden, während sie anderwärts, je nach der Laune des Tages, bald hier, bald dort verkümmert wird.»⁵⁰¹

Weniger ein Hindernis sondern viel mehr eine Chance sei die Tatsache, dass in der Schweiz mehrere wichtige Sprach- und Kulturräume aufeinander treffen. Die eidgenössische Universität müsse sich der Herausforderung stellen, diesen allen gerecht zu werden und so eine wahrhaft gesamtschweizerische Institution zu werden. Damit würde sie im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle einnehmen:

«Die Schweiz hat drei Nationalitäten und deren Wissenschaften sollen neben einander ergänzend und erleuchtend gepflegt werden. Schaffen wir dieses Institut, so ist es das einzige auf der Erde und die Schweiz kann auch in dieser Beziehung einen ehrenvollen Platz unter den Völkern einzunehmen.»⁵⁰²

Bundesrat Henri Druey wünschte sich eine Universität, an der die «verschiedenen und entgegengesetzten Richtungen vertreten» seien:

«Ich will [...] rationelle, mystische und spekulative protestantische Theologen und Philosophen, radikale, konservative und juste-milieu-Politiker, gallikanische und ultramontane katholische Theologen. Ich will, daß sogar die Anarchie gelehrt werde, um die Republik desto eher zu verherrlichen. Die Universität soll gleich der Presse, alle Systeme und Tendenzen vertreten.»

Weit skeptischer betreffend die Ausgewogenheit der Hochschule waren die Gegner einer eidgenössischen Universität: August von Gonzenbach (BE) glaubte nicht an «dieses Gemisch des Hrn. Druey»; ein solches «könne nicht aufgetischt werden». Vielmehr befürchtete er einseitige Tendenzen, weil die Wahlen «im System des Bundesrathes erfolgen» würden.⁵⁰³ Auch Philippe Camperio (GE) befürchtete, dass der Universität in politischer Beziehung «stets der Stempel des Bundesrathes aufgedrückt» und damit jede andere Richtung ausgeschlossen würde.⁵⁰⁴ Georg Joseph Sidler (ZH) hielt diese Befürchtungen bezüglich einseitiger Lehre für unbegründet; diese Gefahr sei an kantonalen Hochschulen weit grösser. Er glaubte nicht, dass an der eidgenössischen

499 «D. wissenschaftliche Seite der Angelegenheit» (BAR J I.67-2.3.10, Az. 20).

500 Vgl. [Ohne Titel «Merian...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 43).

501 Eidg. Universität Bericht BR, S. 565.

502 NZZ, 19. Januar 1854.

503 NZZ, 18. Januar 1854.

504 NZZ, 20. Januar 1854.

Universität «der Geist [...] in die Fessel eines einzigen angenommenen Systems eingezwängt» würde. Im Gegenteil: Geplant sei «eine würdig großartige Universität, eine Universität mit Lehrfreiheit, sie soll zwar unter dem Gesetze stehen, aber als eine Freie, die mehr eine Leuchte als eine Dienerin des Staats ist».⁵⁰⁵ Franz Waller (AG) hielt die Befürchtungen bezüglich des bundesrätlichen Einflusses durchaus für berechtigt. Den Kritikern hielt er jedoch entgegen, dass die Universität deshalb nicht abgelehnt werden müsse. Abhilfe sei einfach: Es müsse lediglich ein eidgenössischer Erziehungsrat gebildet und ihm die Wahl der Professoren übertragen werden.⁵⁰⁶ Im Polytechnikums-Gesetz wurde die Wahl der Professoren schliesslich dem Bundesrat überlassen.⁵⁰⁷

Erörtert wurde auch die Frage, welche Art von Bildung die schweizerische Jugend brauche. Kritik am Universitätsprojekt äusserte beispielsweise der Waadtländer Vincent Kehrwand. Er beantragte im Nationalrat Verschiebung auf unbestimmte Zeit und Rückweisung an den Bundesrat, damit dieser die Vorlage nochmals prüfe. Kehrwand hielt «die durch das Projekt beabsichtigte Bildung für eine unfruchtbare». Denn: «Diese Universität sei ein Gebilde vergangener Jahrhunderte.»⁵⁰⁸ Ins gleiche Horn blies Joseph Marzell Hoffmann (SG): «Eure Wissenschaft im mittelalterlichen Gewande will ich nicht. Diese Privilegierung neuer Stände will ich nicht.» Statt der «grossen Jurisprudenz» solle man besser die kurzen und praktischen schweizerischen Gesetzbücher lehren. Hierzulande sei «der Jurist nicht der prädestinierte Staatsmann». Hoffmann argumentierte, dass die deutschen Universitäten, an denen sich das Projekt einer eidgenössischen Universität orientiere, nicht mehr der Zeit entsprächen. Besser seien die französischen Bildungsanstalten, weil sie praktischer ausgerichtet seien. Überhaupt riet Hoffmann zu einem langsamen Vorgehen: «Bis man also weiß, ob man nicht etwas praktischeres zu Wege bringen kann, eile man langsam und suche die Sache nach und nach ins Leben einzuführen.»⁵⁰⁹ Des Weiteren schien es Joseph Marzell Hoffmann (SG) nicht zweckmässig, in Zürich die eidgenössische Universität zu errichten und die polytechnische Schule in der Westschweiz anzusiedeln, weil dies der angestrebten «Vermengung der schweizerischen Jugend» zuwiderlaufe. Vielmehr brauche es «eine totale Anstalt»: «Die abstrakten Wissenschaften sollten von den technischen unterstützt und mit ihnen vermengt werden.» Hoffmann stellte deshalb den Antrag, in Zürich eine umfassende polytechnische Schule zu errichten. Diese sollte eine philosophische Fakultät in Verbindung mit dem Polytechnikum, dem Naturrecht sowie dem Wechselrecht umfassen. Eine eidgenössische Universität solle vorerst nicht geschaffen werden. Diese erweiterte polytechnische Schule könne gegebenenfalls mit weiteren Fächern wie beispielsweise der Anatomie ergänzt werden. Vermitteln solle diese Schule jedoch «nur vollständige allgemeine praktische Bildung im Gegensatz zur antiquarischen doctrinären».⁵¹⁰ Zu diesem Zweck stellte Hoffmann bei der artikelweisen Beratung des Hochschulgesetzes im Nationalrat den Antrag, die beiden Institutionen sowohl geographisch als auch organisatorisch zu verbinden. Unterstützt wurde Hoffmanns Antrag u. a. von Josef Sigmund Bühler (LU), der die Universität als «unpraktisches Institut» verstand und «nur von ihrer Verbindung mit dem Poly-

⁵⁰⁵ NZZ, 19. Januar 1854.

⁵⁰⁶ Vgl. NZZ, 21. Januar 1854.

⁵⁰⁷ Vgl. NZZ, 5. Februar 1854.

⁵⁰⁸ NZZ, 19. Januar 1854 (Beilage). – In dieselbe Richtung zielte auch das Votum von Ständerat Johann Andreas Sprecher (GR), «zeitgemäß» war ihm zufolge das Polytechnikum. Vgl. NZZ, 1. Februar 1854.

⁵⁰⁹ NZZ, 19. Januar 1854 (Beilage).

⁵¹⁰ NZZ, 19. Januar 1854 (Beilage).

technikum Heil erwartet».⁵¹¹ Auch Johann Matthias Hungerbühler (SG) war der Ansicht, dass «etwas Tüchtiges» die Vereinigung aller Richtungen voraussetze: «Der rechte Takt schafft Wunder. Trennen Sie, so haben sie nicht die hohe himmlische Göttin der Wissenschaft, sondern die Kuh, die sie mit Butter versorgt.»⁵¹² Ebenso plädierte Franz Waller (AG) für eine geographische Zusammenführung der beiden Bildungsanstalten, da ihre Trennung das ganze Projekt in Frage stellen würde: Die Bedeutung der polytechnischen Schule liege in ihrer Verbindung mit der eidgenössischen Universität. Es wäre falsch, «alle Gelüste» befriedigen und «jedem Städtchen etwas geben» zu wollen, Ziel sei das «Zusammenleben der Geister». Waller reagierte mit diesem Votum auf die Forderung Johann Friedrich Peyer im Hofs (SH), in die kantonalen Anstalten zu investieren und diese aufzuwerten statt zu zerstören.⁵¹³

Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) unterstützte im Grunde die Positionen der Kommissionsmehrheit und bezeichnete sowohl die eidgenössische Universität als auch die polytechnische Schule als notwendig. Jedoch hielt er die Universität im Gegensatz zur polytechnischen Schule nicht für dringlich. Weil es hierzulande an gut ausgebildeten Fachkräften mangle, sei die Schweiz für die Ausführung technischer Bauwerke auf Ausländer angewiesen. «Das soll künftig aufhören. Unsere Industrie ist dieser Berücksichtigung werth.» Mit diesen Worten setzte sich der Schaffhauser Unternehmer für die Errichtung einer polytechnischen Schule ein. Auf den vergleichsweise hohen Industrialisierungsgrad der Region anspielend, forderte Peyer im Hof, das Polytechnikum in der östlichen Schweiz anzusiedeln, weil die Schule «von ihrem Boden nicht entfernt werden» könne. Peyer im Hof selbst stellte einen im Grundsatz mit Hoffmann übereinstimmenden Antrag, der einstweilen nur die Errichtung einer polytechnischen Schule vorsah. Weiter solle die nationalrätliche Kommission die Frage klären, ob die mit Errichtung einer eidgenössischen Hochschule verfolgten Zwecke möglicherweise in anderer Weise besser verwirklicht werden könnten. Zudem sollten aus dem Überschuss des Jahres 1853 bereits 400'000 Franken dazu verwendet werden, einen «Fonds für höhere wissenschaftliche Zwecke» zu schaffen.⁵¹⁴

Finanzielle Überlegungen Die Mehrheit der nationalrätlichen Hochschulkommission sah mit dem Überschuss in den Bundesfinanzen den Zeitpunkt gekommen, eine eidgenössische Universität und eine polytechnische Schule zu errichten. Anders Johann Matthias Hungerbühler (SG), er sprach sich zwar im Grundsatz für die Universität aus, erachtete die Zeit jedoch als noch nicht reif für ihre Verwirklichung. Er beklagte, dass die Gutachten die schwierige finanzielle Lage der Kantone als Folge der steigenden Kosten im Bildungs- und im Armenwesen zu wenig berücksichtigten. Auch würden die Kosten für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen schwer auf den Budgets der Kantone lasten, dies aufgrund des Entscheids der Bundesversammlung gegen Bundesbahnen. Schliesslich warnte er davor, die Einnahmen aus dem Zollwesen fest einzuplanen,

⁵¹¹ NZZ, 21. Januar 1854.

⁵¹² NZZ, 25. Januar 1854.

⁵¹³ NZZ, 21. Januar 1854.

⁵¹⁴ NZZ, 20. Januar 1854 (Beilage). – Einen verwandten Antrag stellte Johann Bartholme Arpagaus (GR): Die Bundesversammlung solle sich im Grundsatz für die Errichtung eidgenössischer Hochschulen aussprechen. Ausgeführt werden solle das Projekt jedoch erst, wenn aus dem eigens zu diesem Zweck eingerichteten Fond, in den der Bund jährlich 200'000 Fr. einzahlen würde, die Hälfte der Kosten gedeckt werden könnten. Vgl. NZZ, 20. Januar 1854 (Beilage).

weil Kriege oder eine mögliche Handelsblockade diese jederzeit versiegen lassen könnten. Hungerbühler verwies in diesem Zusammenhang auf die orientalische Frage, das belastete Verhältnis zu Österreich sowie den ungeklärten Status Neuenburgs. Er warnte deshalb davor, hohe regelmässige Ausgaben zu beschliessen, weil der Bund im Krisenfall Kredite aufnehmen müsste, um seinen finanziellen Verpflichtungen gerecht zu werden. «Sind diese [die Schulden] einmal da, dann adieu Freiheit!»⁵¹⁵

Franz Waller (AG), ein Befürworter der Universität, bezeichnete es als unsinnig, den Überschuss als Kriegsreserve zurücklegen zu wollen:

«Man rief den Eidgenossen zu, die Million für den Krieg zu sparen. [...] Aber wohin führt dieses? Wird diese Million genügen, um uns zu schirmen? Sie nützte nichts, sondern würde bessern Zwecken entfremdet.»⁵¹⁶

In den Augen der Zürcher Nationalräte Alfred Escher und Rudolf Benz kam eine Verschiebung der Hochschulfrage der Verwerfung gleich. Die von Hungerbühler skizzierten Szenarien erschienen Escher übertrieben und er warnte davor, die Überschüsse für einen späteren Zeitpunkt aufsparen zu wollen:

«Für den unersättlichen Schlund der Zukunft will also Hr. Hungerbühler die Vorschüsse aufbewahren. [...] Diese Vorschüsse auf dem Budget werden nach und nach aufgezehrt zu einzelnen Zwecken. Jeder wird fordern und die Vorschüsse verlaufen sich. [...] Wenn der jetzige Zustand der Finanzen nicht zur Gründung der Anstalten hinreicht, so werden sie nie mehr möglich sein; also nochmals: jetzt oder nie!»⁵¹⁷

Gegen eine eidgenössische Universität wurde die Notwendigkeit finanzieller Reserven, aber auch der Umfang und die Dauer der Investitionen ins Feld geführt. Darüber hinaus wurde diskutiert, welche Infrastrukturbereiche priorisiert werden sollten. Nationalrat Joseph Marzell Hoffmann (SG) mahnte, der Überschuss sei «keine Aufforderung zum Schaffen bleibender hoher Ausgaben». Zudem räumte er den materiellen Bedürfnissen vor den ideellen Fragen klare Priorität ein. In erster Linie denke er an Gewässerkorrekturen: Ein Eindämmen der verheerenden Überschwemmungen sei bereits mittels einmaligen Ausgaben in weit geringerem Ausmass möglich. Hoffmann brachte dies mit folgenden Worten auf den Punkt: «Ich Sorge zuerst dafür, daß wir nicht ersaufen, und dann erst denke ich an das Studieren.»⁵¹⁸ Bundesrat Henri Druoy hatte sich zuvor überzeugt gezeigt, dass der Bund sowohl Gewässerkorrekturen als auch eine eidgenössische Universität verwirklichen könne.⁵¹⁹

Auch Jakob Stämpfli forderte, dass die politische und materielle Einigung mit einer wissenschaftlichen Zentralisation einher gehe. Dies sei aber nicht mit dem «Comandiren» von einem Punkt aus gleichzusetzen. Die Basis einer wahren Zentralisation bildeten «Ausgleich[un]g der Institutionen, Ausgleich[un]g auch in relig. Bez., besseres gegenseitiges Verständniß». Im Gegensatz zu Hoffmann wollte er nicht eine Infrastrukturart priorisieren. Ihmzufolge mussten Eisenbahn-

⁵¹⁵ NZZ, 19. Januar 1854.

⁵¹⁶ NZZ, 21. Januar 1854.

⁵¹⁷ NZZ, 19. Januar 1854.

⁵¹⁸ NZZ, 19. Januar 1854 (Beilage).

⁵¹⁹ Vgl. NZZ, 17. Januar 1854.

und Hochschulfrage so kombiniert werden, dass finanzielle Mittel für eine Hochschule übrig blieben: «Es dürfte am best[en] s., die Eidg. Unterr.anstalt[en] zunächst in e. etwas bescheidenen Maaßstäbe ins Leb[en] tret[en] zu lassen. Sie werd[en] s. dann v. selbst weiter entwickeln.»⁵²⁰

Föderalistische Bedenken Anders als zahlreiche Befürworter einer eidgenössischen Universität, welche in dieser ein Instrument zur nationalen Einigung erblickten, warnte der Waadtländer Nationalrat Edouard Dapples vor den separierenden Auswirkungen dieses Instituts. Er argumentierte, dass die Universität ein «Zankapfel der Schweiz» würde, «indem sie, nach Unitarismus strebend, den Föderalismus herausfordern und einer Reaktion rufen würde».⁵²¹ Gegen die eidgenössische Universität sprach sich auch der Berner Nationalrat August von Gonzenbach aus. Er warnte davor, das Hochschulwesen zu zentralisieren: Die Schweiz würde sich damit einen «Kronleuchter in der Mitte und Dunkelheit in den Ecken» schaffen und dadurch an Intelligenz verlieren. Basel und Genf könnten, ohne die dortigen Hochschulen, ihre Stellung nicht behalten. Indem man Bibliotheken zusammenführe zu einer grossen Bibliothek, beraube man die übrigen Orte der Wissenschaft. Gleiches gelte für die Professoren, denn diese seien «nichts Anderes, als ungeschriebene Bücher».⁵²² Ständerat James Fazy (GE) hielt diesem Argument entgegen, dass hier nicht von Zentralisierung gesprochen werden könne, weil in den Kantonen keine genügenden Bildungseinrichtungen bestünden. Auch Ständerat Johann Karl Kappeler (TG) fürchtete keine Zentralisierung. Die kantonalen Bildungsanstalten würden durch die eidgenössische Hochschule keine «Verdunkelung» erfahren, vielmehr würde letztere zum Nacheifern anspornen. Ein umfassendes eidgenössisches Institut erlaube es den Kantonen erst, Schwerpunkte zu setzen und sich zu spezialisieren. So könnten auch kleine Anstalten «Ausgezeichnetes» leisten statt alles Mögliche mehr schlecht als recht abzudecken.⁵²³

Generell befürchtete August von Gonzenbach eine Ausdehnung des Einflusses des Bundes, indem der Bundesrat über die Wahl der Universitätsprofessoren indirekt auf das Erziehungswesen der Kantone einwirke: «Die Wahlen würden im System des Bundesrathes erfolgen, durch die lebenslängliche Wahl von Professoren würde dem Bundesrath auf einmal die Gewalt über das Lehramt in Schule und Kirche zu Theil werden [...]»⁵²⁴ Auf Antrag Benjamin Brändlis (ZH) übertrug der Nationalrat die Wahl der Professoren und die Festsetzung ihres Gehalts einem Erziehungsrat, jedoch sollten sie der Genehmigung durch den Bund vorbehalten bleiben. Ein Antrag August von Gonzenbachs (BE), wonach katholische Theologieprofessoren der Zustimmung des Diözesenbischofs bedürften, wurde hingegen klar abgelehnt.⁵²⁵

Weiter gaben die Anstellungsbedingungen der Professoren zu Diskussionen Anlass. Der Gesetzesentwurf der nationalrätlichen Hochschulkommission sah eine lebenslängliche Anstellung vor. Johann Konrad Kern (TG) argumentierte, dass nur auf diese Weise bekannte Grössen als Professoren für die eidgenössische Universität gewonnen werden könnten. Anders Benjamin Brändli (ZH): Seiner Ansicht nach war die Anstellung auf Lebenszeit ein überholtes Prinzip, das weder

520 [Ohne Titel «Trog. Über die Zweckmäßigkeit...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 27).

521 NZZ, 17. Januar 1854.

522 NZZ, 18. Januar 1854.

523 NZZ, 1. Februar 1854.

524 NZZ, 18. Januar 1854.

525 Vgl. NZZ, 27. Januar 1854.

dem Zweck noch den Bedürfnissen der Anstalt entsprach. Gelegentliche Wechsel in der Professoren-schaft hätten mitunter einen positiven Einfluss auf die Hochschule. Höhere Löhne würden die Universität auch ohne Anstellung auf Lebensdauer konkurrenzfähig machen. Bekämpft wurde Brändlis Antrag von Abraham Louis Tourte (GE) und Johann Matthias Hungerbühler (SG), sie sahen darin «den schwersten Schlag» gegen die Universität, weil man so entweder sehr hohe Löhne zahlen müsse oder nur mittelmässige Professoren finden würde. Alfred Escher (ZH) gab zu bedenken, dass die Anstellung auf Lebenszeit an den kantonalen Universitäten die Regel sei. Der Nationalrat sprach sich für Anstellungen auf Lebenszeit aus.⁵²⁶

Philippe Camperio (GE) erklärte die ablehnende Haltung der Romandie, wo man einst für eine schweizerische Hochschule geschwärmt habe, mit dem wachsenden Zentralisierungsdruck. Beim damaligen Projekt habe es sich um eine freie Universität gehandelt, im Gegensatz dazu werde nun eine gouvernementale Hochschule diskutiert. In Camperios Augen war es nur natürlich, dass die Begeisterung infolgedessen erloschen war. Schliesslich müsse man «in den Kantonen beständig gewärtigen, von der Bundesgewalt erstickt zu werden».⁵²⁷

Nationalrat Benjamin Brändli (ZH) hielt die Befürchtungen bezüglich der eidgenössischen Universität für übertrieben und führte sie auf das Fehlen gesamtschweizerischer Bildungseinrichtungen zurück:

«Die Furcht vor schädlichen politischen Einflüssen sei sehr unbegründet. Die Sennen werden gleichwohl fröhlich sein, die Alpen nicht erblassen. Die Gefahr in Beziehung auf Bundes- und Kantonalpolitik ist jetzt nur darum so groß, weil wir alle nur *kantonal* gebildet sind und uns über die Befugnisse des Bundes streiten.»⁵²⁸

Gründung der polytechnischen Schule in Zürich und erste Entwicklung

Das am 7. Februar 1854 verabschiedete Polytechnikumsgesetz sah die Errichtung einer polytechnischen Schule in Zürich vor. Sie diene der Ausbildung von Technikern für 1) den Hochbau, 2) den Strassen-, Eisenbahn, Wasser- und Brückenbau, 3) die industrielle Mechanik und 4) die industrielle Chemie sowie 5) von Fachmännern für die Forstwirtschaft. Die Studierenden sollten theoretisch und wo sinnvoll auch praktisch ausgebildet werden, dabei sollten die Lehrgänge den besonderen Bedürfnissen der Schweiz Rechnung tragen. Am Polytechnikum sollten auch philosophische oder staatswirtschaftliche Fächer unterrichtet werden, wenn diese der höheren technischen Ausbildung als Hilfswissenschaften dienten. Nicht zuletzt sollten am Polytechnikum auch Lehrer für technische Lehranstalten ausgebildet werden.⁵²⁹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass föderalistische Argumente in unterschiedlicher Ausprägung die Hochschuldebatte dominierten. Während in Kantonen mit bestehenden Universitäten und Akademien die Ungewissheit über die Zukunft der eigenen Hochschulen neben einer eidgenössischen Institution im Vordergrund standen, dominierte in der Zentral- und Westschweiz

⁵²⁶ NZZ, 27. Januar 1854.

⁵²⁷ NZZ, 20. Januar 1854.

⁵²⁸ NZZ, 18. Januar 1854.

⁵²⁹ Vgl. Polytechnikum Bundesgesetz (insbesondere Art. 1–3). – Als ergänzende Fächer führt das Bundesgesetz neuere Sprachen, Mathematik, Naturwissenschaften, Geschichte und Kunstgeschichte, Staatsrecht und Nationalökonomie auf. Vgl. Polytechnikum Bundesgesetz, Art. 2 Abs. 2.

die Ablehnung gegen dieses als protestantisch und deutschsprachig empfundene Projekt einer eidgenössischen Universität. Dies gerade weil die eidgenössische Universität als Stütze des jungen Bundesstaates gedacht war und vom Bundesrat als Vollendung des neuen Bundes betrachtet wurde. David Gugerli, Patrick Kupper und Daniel Speich betonten, dass die Vorlage in den Augen vieler kein praktisches sondern ein ideologisches Projekt darstellte. Die Debatte habe sich in erster Linie um den Bundesstaat und erst in zweiter Linie um die Hochschule gedreht. So erstaunt es denn auch nicht, dass sich unterschiedlichste Kräfte ins Lager der Gegner einordneten.⁵³⁰ Diese neuen Allianzen hebt auch der Historiker Joseph Jung hervor:

«Die Feinde von 1847 fanden nach 1848 unter veränderten Vorzeichen zu neuen und zunächst bisweilen erstaunlichen Allianzen zusammen. So auch im Ringen um die eidgenössische Hochschule. Westschweizer und Zentralschweizer Parlamentarier marschierten nun – die religiös-konfessionellen Banner und Standarten zu Hause im Waffenschrank verstaubt – gemeinsam hinter der neuen und interkonfessionellen Fahne des Föderalismus.»⁵³¹

Dass die Errichtung einer eidgenössischen Universität abgelehnt wurde und sich dennoch Mehrheiten für die Realisierung einer schweizerischen polytechnischen Schule fanden, erklärt sich einerseits als föderalistischen Reflex. Während die Widerstände gegen eine nationale Universität in der Zentral- und Westschweiz nicht überwunden werden konnten, war man sich einig, dass die Schweiz aufgrund des wirtschaftlichen Standortwettbewerbs ein Polytechnikum brauche. Zu dieser Überzeugung beigetragen hat nicht zuletzt die Industrieausstellung in London im Jahr 1851.⁵³² Andererseits unterstreicht es die auch andernorts propagierten Prinzipien, dass der Bund die Kantone nicht konkurrieren solle und bei grossen, andauernden Ausgaben Zurückhaltung geübt werden müsse. Nicht zuletzt wurde nochmals deutlich, dass ein Engagement des Bundes im kulturellen Bereich keine Mehrheiten fand.

Im Jahr 1855 konnte die eidgenössische polytechnische Schule eröffnet werden. Stadt und Kanton Zürich hatten der Hochschule unentgeltlich Gebäude, einen botanischen Garten und Waldungen zur Verfügung zu stellen sowie ihre wissenschaftlichen Sammlungen zugänglich zu machen. Darüber hinaus hatten sie mit einem jährlichen Beitrag von 16'000 Franken an den Ausgaben der Unterrichtsanstalt zu beteiligen. In der Entwicklung der Hochschule spielten ausländische Professoren eine wichtige Rolle. Unter ihnen fanden sich zahlreiche liberal gesinnte Emigranten wie beispielsweise Gottfried Semper. 1911 wurde aus der eidgenössischen polytechnischen Schule die Eidgenössische Technische Hochschule. Bereits 1853 war die *Ecole spéciale de Lausanne* – eine private Ingenieursschule – gegründet worden. Nachdem diese 1869 in die *Waadtländer Akademie* (ab 1890 Universität Lausanne) integriert worden war, wurde sie 1969 vom Bund übernommen und in die *Ecole polytechnique fédérale de Lausanne EPFL* umgewandelt.⁵³³

⁵³⁰ Gugerli/Kupper/Speich, *Zukunftsmaschine*, S. 27–30.

⁵³¹ Jung, *Aufbruch*, S. 884.

⁵³² Vgl. Straumann, *Gunst der Stunde*, S. 154. – Für den Erfolg des Polytechnikums war laut Tobias Straumann das Timing entscheidend. Zum Gründungszeitpunkt habe die Industrialisierung die Wichtigkeit polytechnischer Lehrgänge gezeigt, Schulen in Deutschland und Frankreich konnten als Modelle dienen. Gleichzeitig war die Entwicklung noch nicht zu weit fortgeschritten, um darauf reagieren zu können. Vgl. Straumann, *Gunst der Stunde*, S. 149.

⁵³³ Vgl. *Polytechnikum Bundesgesetz*, Art. 40; HLS online, *Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH)*.

Die Entwicklung des Polytechnikums, Beziehungen zwischen der Hochschule und der Industrie sowie die Arbeiten von Professoren im Auftrag des Bundes zeigen, wie gross der Bedarf für eine solche Institution war. Tobias Straumann zufolge hat sich die Konzentration auf das Polytechnikum als richtig erwiesen: Die kantonalen Institutionen vermochten die vermeintlichen Lücken bei der universitären Bildung zu füllen, was bei der technischen Ausbildung kaum möglich gewesen wäre.⁵³⁴

3.4 Systeme der räumlichen Gestaltung und Erschliessung der Kulturlandschaft

Die Bereiche Verkehr und Kommunikation umfassen eine breite Palette von Infrastrukturleistungen, welche im Alltag gut sichtbar sind. Max Lehmann ordnet sie den «Systemen der räumlichen Gestaltung und Erschliessung der Kulturlandschaft» zu.⁵³⁵ Spezifische Merkmale der schweizerischen Wirtschaft gaben Verkehrsthemen eine besondere Bedeutung, so beispielsweise für den Transport von Waren zu den Absatzmärkten im Ausland, beim Import der hiezulande fehlenden Rohstoffe oder mit Blick auf die dezentrale Wirtschaftsstruktur. Hinzu kamen militärische Interessen und Bestrebungen zur besseren Integration der Kantone in den Bundesstaat.⁵³⁶

Der Transport auf dem Wasserweg hatte in der Schweiz aufgrund der geographischen Gegebenheiten eine lange Tradition. Insbesondere um die Seen entwickelten sich lokale und regionale Verkehrsräume, die sich durch grosse Mobilität und beträchtliche Transportkapazitäten auszeichneten. Mit dem Bau von Zugängen und Anlegestellen konnte die Schifffahrt auf den Seen verbessert und erweitert werden. Ungleich schwieriger war der Verkehr auf den Flüssen, wo Faktoren wie Wassertiefe, Gefälle, aber auch Strömung und saisonale Bedingungen die Schifffahrt erschweren oder gar verunmöglichen konnten. Im 17. Jahrhundert wurden verschiedenorts Kanäle gebaut, um so wichtige Ortschaften mit grösseren Wasserwegen bzw. Wasserwege untereinander zu verbinden.⁵³⁷ Insbesondere bei Gewässerkorrekturen kam Schifffahrtsinteressen grosse Bedeutung zu, so beispielsweise im Fall der Aare oberhalb von Bern (1711–1714), beim Bau des Linthkanals

⁵³⁴ Vgl. Straumann, *Gunst der Stunde*, S. 154.

⁵³⁵ Zu den Themen «Verkehr» und «Kommunikation» im 19. Jahrhundert vgl. Osterhammel, *Verwandlung*, S. 1012–1029.

⁵³⁶ Prêtre, *Eisenbahnverkehr*, S. 6–8. – Ein englischer Experte befand 1837, dass die Industrie der Schweiz nicht nur die kräftigste und gesündeste sondern auch die flexibelste auf dem Kontinent sei. Allerdings werde ihre Entwicklung behindert, dadurch dass die Fracht teurer sei als in den Nachbarländern. Vgl. Bärtschi, *Industriekultur*, S. 294.

⁵³⁷ Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang der Entreroches-Kanal und der Aarberger Kanal. Mit dem Entreroches-Kanal sollten Neuenburger- und Genfersee (und damit Aare und Rhein mit der Rhone) verbunden werden. Mit ihm wurde eine durchgehende Schifffahrtsstrasse von der Nordsee bis zum Mittelmeer angestrebt. Mit dem Bau des Aarberger Kanals sollte Bern eine direkte Verbindung an den Neuenburgersee (d. h. ohne den Umweg die Aare abwärts nach Meienried und dann aufwärts über die Zihl, den Bielersee und die obere Zihl bis zum Neuenburgersee) und zu der mit dem Entreroches-Kanal intendierten internationalen Rhein-Rhone-Schifffahrt erhalten. Während der Entreroches-Kanal zwar nie vollendet, jedoch während fast 200 Jahren für regionale Transporte genutzt wurde, war der Aarberger Kanal lediglich anderthalb Jahrzehnte lang in Betrieb. Vgl. HLS online, *Wasserwege*; Kistler Hans Peter / Salis Christian, *Auf den Spuren einer epochalen Verkehrsvision: der Kanal von Entreroches*, in: *Wege und Geschichte X* (2011), Heft 1, S. 26; Hirt Heinz, *Der Aarberger Kanal – ein direkter Wasserweg zwischen der Hauptstadt Bern und der Romandie im 17. Jahrhundert*, in: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde LXV* (2003), Heft 2, S. 63–64.

(1807–1816) oder der ersten Juragewässerkorrektur (1868–1891).⁵³⁸ Ab Mitte des 18. Jahrhunderts verloren die Wasserstrassen wegen des Baus von Kunststrassen, ab den 1850er Jahren wegen der Eisenbahnen zunehmend an Bedeutung. Gleichzeitig entstand ein Nutzungskonflikt, weil die Gewässer in zunehmendem Masse auch zur Energieerzeugung genutzt wurden. Die verkehrstechnische Bedeutung der Seen blieb an einzelnen Orten bestehen, einerseits weil der Wasserweg im lokalen Transport insbesondere für schwere Güter wie Baumaterialien konkurrenzfähig blieb, andererseits weil die Schifffahrt ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vermehrt vom Tourismus genutzt wurden.⁵³⁹

Bis ins 19. Jahrhundert darf die Post als wichtigste Dienstleistung im Bereich der Kommunikation angesehen werden. Nachfolgend werden das Post- und Telegraphenwesen näher beleuchtet sowie auf das Eisenbahn- und Strassenwesen eingegangen.

3.4.1 Postwesen

Bis 1848 war die Post Sache der Kantone. Diese unterhielten entweder selbst eine eigene Kantonalpost oder verpachteten ihr Postwesen an Private bzw. andere Kantone. Um 1840 operierten so siebzehn Postverwaltungen, was den Postbetrieb langsam und teuer machte. Die Bundesverfassung von 1848 schuf in Artikel 33 die Grundlage für eine Zentralisation des Postwesens.⁵⁴⁰ Dieser erklärte das Postwesen zur Bundessache und übertrug das Postregal gegen Entschädigung der Kantone an den Bund:

«Art. 33. Das Postwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft wird vom Bunde übernommen unter folgenden Vorschriften:

1. Die gegenwärtig bestehenden Postverbindungen dürfen im Ganzen ohne Zustimmung der beteiligten Kantone nicht vermindert werden.
2. Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.
3. Die Unverletzbarkeit des Postgeheimnisses ist gewährleistet.

4. Für Abtretung des Postregals leistet der Bund Entschädigung, und zwar nach folgenden näheren Bestimmungen:

a) Die Kantone erhalten jährlich die Durchschnittssumme des reinen Ertrages, den sie in den drei Jahren 1844, 1845 und 1846 vom Postwesen auf ihrem Kantonalgebiete bezogen haben.

Wenn jedoch der reine Ertrag, welcher der Bund vom Postwesen bezieht, für Bestreitung dieser Entschädigung nicht hinreicht, so wird den Kantonen das Mangelnde nach Verhältniß der festgesetzten Durchschnittssummen in Abzug gebracht.

b) Wenn ein Kanton vom Postwesen unmittelbar noch gar nichts, oder in Folge eines mit einem andern Kanton abgeschlossenen Pachtvertrags bedeutend weniger bezogen hat, als die Ausübung des Postregals auf seinem Gebiete demjenigen Kanton, der

⁵³⁸ Vgl. HLS online, Wasserwege; HLS online, Gewässerkorrekturen; HBLS IV, S. 428, 689–690. – Zur Juragewässerkorrektur und zum Linthwerk siehe S. 214–221 und S. 221–224.

⁵³⁹ Vgl. HLS online, Wasserwege.

⁵⁴⁰ Vgl. HLS online, Post. – Zur Geschichte der Eidgenössischen Post vgl. Bonjour, Post; Schneider, Bundesstaat, S. 88–106.

dasselbe gepachtet hatte, erweislichermaßen rein ertragen hat, so sollen solche Verhältnisse bei Ausmittlung der Entschädigungssumme billige Berücksichtigung finden.

c) Wo die Ausübung des Postregals an Privaten abgetreten worden ist, übernimmt der Bund die dießfällige Entschädigung.

d) Der Bund ist berechtigt und verpflichtet, das zum Postwesen gehörige Material, soweit dasselbe zum Gebrauche tauglich und erforderlich ist, gegen eine den Eigenthümern abzureichende billige Entschädigung zu übernehmen.

e) Die eidgenössische Verwaltung ist berechtigt, die gegenwärtig für das Postwesen bestimmten Gebäulichkeiten gegen Entschädigung entweder als Eigenthum oder aber nur miethweise zur Benutzung zu übernehmen.»⁵⁴¹

Auf dieser Grundlage entschied die Bundesversammlung am 28. November 1848, die Kantonalposten am 1. Januar 1849 dem Bund zu übertragen. Die kantonalen Gesetze und Einrichtungen sollten bis zur definitiven Regelung des Postwesens durch die Bundesversammlung in Kraft bleiben. Allerdings wurden die kantonalen Postverwaltungen unter die Aufsicht des Bundes gestellt.⁵⁴² So wurde beispielsweise in Luzern von Januar bis August 1849 das Postwesen durch den Stand Luzern auf Rechnung der Eidgenossenschaft geführt, bevor am 1. September die Kreispostdirektoren ihren Dienst antraten und die Eidgenössische Post am 1. Oktober 1849 ihren Betrieb aufnehmen konnte.⁵⁴³

Beim Aufbau einer Postverwaltung konnte sich der Bund auf erfahrene Männer stützen. So setzte der Bundesrat am 10. März 1849 für die Zeit des Provisoriums als Oberpostinspektor Nationalrat Johann Baptista Bavier ein, der seit 1843 als Präsident der Bündner kantonalen Direktion des Postwesens amtierte.⁵⁴⁴ Bereits am 30. November 1848 ernannte der Bundesrat provisorisch Benedikt La Roche-Stehelin zum eidgenössischen Generalpostdirektor. Als ehemaliges Mitglied der Basler Postkommission und Delegierter bei Postverhandlungen mit dem Ausland verfügte La Roche-Stehelin über beträchtliche Erfahrung im Postwesen. Persönliche und politische Differenzen prägten jedoch die Zusammenarbeit mit Departementsvorsteher Wilhelm Matthias Näff. Weil dieser den Forderungen La Roche-Stehelins weder in Bezug auf die Anzahl der Beamten der Zentralverwaltung noch auf deren Besoldung Folge leistete, trat La Roche-Stehelin am 19. Juli 1849 von seinem Amt zurück und verzichtete auf eine definitive Anstellung. Dennoch vertrat er die Eidgenössische Post noch bis 1851 als eidgenössischer Delegierter bei Postverhandlungen mit dem Ausland. Das Amt des General- bzw. Oberpostdirektors blieb bis 1878 unbesetzt.⁵⁴⁵

Am 18. April 1849 beschloss der Nationalrat, direkt in eine allgemeine Debatte zu den vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesentwürfen über das Postregal, die Organisation des Postwesens sowie die Posttaxen einzutreten und im Anschluss daran eine Kommission «zur Prüfung der das Postwesen beschlagenden Gesetze» einzusetzen. Die vorausgehende Debatte sollte der Kommission zur Orientierung dienen. In geheimer Wahl wurden Louis Blanchenay (VD), Jakob Stämpfli (BE), Johann Baptista Bavier (GR), Achilles Bischoff (BS), Alfred Escher (ZH), Johann Konrad Kern (TG) und Giovanni Battista Pioda (TI) in die Kommission gewählt.⁵⁴⁶ Diese Vorberatung

⁵⁴¹ BV 1848, Art. 33.

⁵⁴² Vgl. Beschluß der Bundesversammlung, betreffend die Uebnahme der Posten für Rechnung der Eidgenossenschaft, vom 1. Jänner 1849 an (vom 28. November 1848), in: BBl 1848/49 I, S. 143–144.

⁵⁴³ Vgl. Bussmann, Postgeschichte, S. 41.

⁵⁴⁴ Vgl. Prot. BR, 10. März 1849; Gruner, Bundesversammlung I, S. 606.

⁵⁴⁵ Vgl. Wyss, 1849, S. 50–51; HLS online, La Roche Benedikt.

⁵⁴⁶ Vgl. Eintheilung der Geschäfte, in: BBl 1849 II, S. 11; NZZ, 18. April 1849, 19. April 1849.

sowie die Tatsache, dass die Priorität oder Initiative zur Beratung der Postgesetze nachträglich dem Ständerat zugesprochen wurde, führten dazu, dass sich der Nationalrat mehrmals mit diesen Vorlagen auseinandersetzte.⁵⁴⁷ Die Positionen in den verschiedenen Debatten werden hier gesammelt dargestellt.

Gesetz über das Postregal

Der bundesrätliche Gesetzesentwurf erklärte das Postwesen im Gebiet der ganzen Eidgenossenschaft zu einem Regal des Bundes. Dabei sicherte er dem Bund das ausschliessliche Recht zum Transport verschlossener Briefe, Pakete und Geldsendungen sowie zum regelmässigen oder periodischen Transport von Personen und zur Durchführung von Extraposten im Personenverkehr. Diese Ausdehnung des Postregals auf den Transport von Personen, Pakten und Geldern rechtfertigte der Bundesrat damit, dass für die Eidgenössische Post die Erleichterung des Verkehrs im Vordergrund stehen müsse. In finanzieller Hinsicht könnten diese Bereiche zwar ohne weiteres der freien Konkurrenz überlassen werden, jedoch würde die Privatwirtschaft den Zugang zu diesen Dienstleistungen nicht in allen Landesgegenden sicherstellen. In seiner Botschaft schrieb der Bundesrat:

«Allein den grössern Vortheil der Zentralisation des Postwesens sehen wir in allseitiger Erleichterung des Verkehrs, und zwar des ausgedehntesten Verkehrs, betreffe er die Beförderung von Personen oder den Transport von Sachen, gleichviel ob diese nach Städten, Dörfern oder in Seitenthäler, auf Berge oder an abgelegene Orte versendet werden, ob die Jahreszeit den Verkehr begünstige oder hemme, und ohne Rücksicht, ob auf einzelnen Strecken der Postanstalt großer, kleiner, oder auch gar kein Gewinn zu Theil werde.»⁵⁴⁸

Die Schweiz habe ein grosses volkswirtschaftliches Interesse, diese Dienstleistungen auch in entlegenen Gebieten anzubieten und diese selbst bei widrigen Wetterbedingungen aufrechtzuerhalten. Es müsse verhindert werden, dass die Eidgenössische Post bei profitablen Strecken und Dienstleistungen von Privaten verdrängt werde und überall dort einspringen müsse, wo kaum ein Gewinn erwirtschaftet werden könne. Der Bundesrat gab auch zu bedenken, dass sich in verschiedenen Nachbarländern trotz freier Konkurrenz Monopole gebildet hätten, was zu einer Verschlechterung der Dienstleistungen geführt habe.⁵⁴⁹ Der Umfang des Postregals war in der Bundesversammlung nicht wenig umstritten. Der Ständerat wollte den Personentransport erst ab einer Wegstunde (4,8 km) zum Regal erklären, was der Nationalrat ablehnte. Die nationalrätliche Kommission argumentierte, dass eine solche Regelung die Interessen der Eidgenössischen Post gefährde und zudem wenig Sinn mache, weil ohnehin die Möglichkeit bestehe, beim Bund um eine entsprechende Konzession nachzusuchen.⁵⁵⁰ Dass eine Ausdehnung des Postregals auf den Personen- und Sachtransport bereits in der Bundesverfassung vorgesehen sei, schloss der Bundesrat aus der Tatsache, dass der Bund darin sowohl zur Übernahme der Personenwagen als auch zur Fortführung bestehender Kurse verpflichtet wurde. Überdies wolle man dort, wo ein

⁵⁴⁷ Vgl. Kern, Repertorium I, S. 6–7.

⁵⁴⁸ Postregal Botschaft BR, S. 2.

⁵⁴⁹ Vgl. Postregal Gesetzesentwurf, S. 2; Postregal Botschaft BR, S. 2–4.

⁵⁵⁰ Vgl. Postwesen Bericht NR-Kommission, S. 130.

bedeutendes Verkehrsaufkommen bestehe, die Privatkonzurrenz keineswegs ausschliessen, wohl aber kontrollieren.⁵⁵¹

In einer ersten allgemeinen Debatte zum Postregal kritisierte Nationalrat Jakob Stämpfli das Gesetz als unvollständig und forderte, dass man den Bund verpflichte, im ganzen Staatsgebiet regelmässige Postverbindungen zu unterhalten, weil diese in vielen Gemeinden immer noch mangelhaft seien. Bundesrat Wilhelm Matthias Näff betonte, dass sich eine solche Bestimmung kaum umsetzen liesse. Immerhin dürften gemäss Artikel 33 Ziffer 1 der Bundesverfassung die Postverbindungen in Kantonen mit gut ausgebautem Postsystem nicht ohne deren Zustimmung reduziert werden. Die finanziellen Verhältnisse des Bundes würden es jedoch nicht erlauben, die Postverbindungen sofort in allen Teilen des Landes in solchem Masse auszubauen.⁵⁵²

Ein Regal auf den Zeitungsversand erachtete man dagegen nicht als notwendig. Aus politischen Gründen brauche man das nicht und wolle kantonsfremde Zeitungen auch nicht länger mit einer Extragebühr belegen. Überdies seien die Tarife der Post konkurrenzfähig.⁵⁵³

Einigkeit herrschte darin, dass Verletzungen des Postgeheimnisses konsequent geahndet und bestraft werden müssten. Gleichzeitig wurde die Haftung für Verspätung, Beschädigung oder Verlust von Sendungen diskutiert. Auch bei Personenschäden wurde die Post in die Pflicht genommen. Was die Haftung der Post für eingeschriebene Briefe betrifft, schlug der Bundesrat eine Entschädigung von 35 Franken für verlorene oder mehr als einen Tag verspätete Briefe vor. Nationalrat Fritz Lambelet (NE) beantragte, stattdessen ein Minimum von 25 Franken festzusetzen. Bundesrat Näff lehnte die Festsetzung eines Minimalbetrags ab, weil ein solcher unablässig Konflikte zwischen der Postverwaltung und Privaten hervorrufen würde. Der Nationalrat folgte ihm und genehmigte den Artikel unverändert. Bei erneuter Beratung im Mai 1849 beschloss der Nationalrat dann eine differenzierte Abfindung. Im Bundesgesetz wurde die Entschädigung für verspätete und für verlorene Sendungen auf 10 respektive 30 Franken angesetzt. Dem bundesrätlichen Gesetzesvorschlag zufolge sollten Personen, welche auf ihrer Reise durch Verschulden der Post zu Schaden kamen, die Heilungs- und Verpflegungskosten vergütet erhalten. Die kantonalen Posten waren bis anhin nur in besonderen Fällen für die Heilungskosten aufgekommen. Bereits bei der Vorberatung des bundesrätlichen Gesetzesentwurfs im Nationalrat hatte Johann Baptista Bavier beantragt, dass darüber hinaus eine Entschädigung gezahlt werde. Umstritten war einerseits, wer über eine Entschädigung entscheiden könne, und andererseits, ob im Gesetz eine maximale Entschädigung festgeschrieben werden solle. So wurde argumentiert, dass die Festsetzung einer Entschädigung den Gerichten überlassen werden müsse, weil der Bundesrat nicht als unbeteiligt gelten könne. Das Bundesgesetz ermächtigte schliesslich den Bundesrat, eine zusätzliche Entschädigung zu gewähren, legte jedoch keine Beträge fest.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ Vgl. Postregal Botschaft BR, S. 5.

⁵⁵² Vgl. NZZ, 19. April 1849. – In eine ähnliche Richtung zielte ein Antrag von Johann Baptista Bavier, wonach jede Gemeinde mindestens zweimal wöchentlich eine Postverbindung erhalten sollte. Der Nationalrat trat auf diese Forderung nicht mehr ein, weil die Beratung des Gesetzesentwurfs bereits abgeschlossen war. Vgl. NZZ, 18. Mai 1849.

⁵⁵³ Vgl. Botschaft BR Postregal, S. 7.

⁵⁵⁴ Vgl. Postregal Gesetzesentwurf, Art. 10–18; Postregal Bundesgesetz, Art. 13–14; NZZ, 20. April 1849, 17. Mai 1849.

Gesetz über die Organisation der Postverwaltungen

Als im Nationalrat die Vorberatung über die Organisation der Postverwaltung auf der Tagesordnung stand, beantragte Johann Matthias Hungerbühler (SG) in einer Ordnungsmotion, das Gesetz an die Kommission zurückzuweisen, weil der Versammlung bis zum Vorliegen eines Budgets die Grundlagen für die Beratung des Gesetzes fehlten. Diesem Antrag entgegnete Finanzdirektor Josef Munzinger, «es sei gar keine so leichte Sache, das erste Budget zu entwerfen, und soviel wisse man wenigstens, daß gespart werden müsse». Das Budget sei gemacht und die finanzielle Lage des Bundes sei nicht schlecht: Auf 7 Millionen Franken sei ein Überschuss von 10'000 Franken budgetiert. Dabei gelte es zu bedenken, dass ein Grossteil der Einnahmen erst gegen Jahresende einlaufen würden. Daraufhin entschied der Nationalrat, auf die Vorlage einzutreten.⁵⁵⁵

Der Vorschlag des Bundesrats für ein Bundesgesetz über die Organisation der Postverwaltung sah die Errichtung einer Zentralpostverwaltung mit elf ihr untergeordneten Postkreisen vor. In seinem Bericht vom 22. März 1849 ging der Bundesrat auf verschiedene Modelle zur Einteilung des eidgenössischen Postgebiets ein. Eine vollständige Zentralisierung des Postwesens erschien dem Bundesrat nicht zweckmässig:

«Allein bei der Verschiedenheit des Landes, der Interessen, der Sprachen, der Gesetzgebung, bei der Vielartigkeit unseres Postwesens, welches Personen-, Brief- und Fahrpost mit allen ihren wichtigen Attributen und Unterabtheilungen sein soll, möchte es in der That sehr bedenklich erscheinen, einen so umfangreichen und seinem Verkehr nach so außerordentlich großen Dienstzweig von einem Zentralpunkt aus nicht bloß leiten, sondern auch wirklich unmittelbar *verwalten* zu wollen.»⁵⁵⁶

In der Vergangenheit hätten kleine Postverwaltungen zwar die Errichtung von Postverbindungen über längere Strecken verhindert, dagegen hätten sie sich positiv auf die innere Entwicklung des Postwesens ausgewirkt. So sei das schweizerische Postwesen vielseitig, vergleichsweise günstig und berücksichtige die örtlichen Interessen. Die Errichtung von untergeordneten Postverwaltungen erschien dem Bundesrat deshalb sinnvoll. Weil in der Verfassung die Zentralisation des Postwesens festgeschrieben war, wollte der Bundesrat weder die bestehenden Arrondissements übernehmen noch kantonale Verwaltungen schaffen. Im Vordergrund müsse die Frage stehen, «auf welche Weise die Bevölkerung, ganz abgesehen von der kantonalen Landesgrenze, postalisch am besten bedient und wie die Verwaltung selbst am zweckmäßigsten überwacht werden könne».⁵⁵⁷ Bei der Konzipierung der elf neuen Postkreise habe man deshalb Gegenden zusammengefasst, «die gewisse Postinteressen und Poststraßen mit einander gemein haben und die durch die Ausmündung der Thäler in sich selbst das Vereinigungsmoment tragen». Man habe diejenigen Kantone oder Kantonsteile zu einem Postkreis vereinigt, «welche durch Gleichartigkeit der Bedürfnisse, der Sprache des Verkehrs überhaupt zu einander hingewiesen sind oder die schon seither unter der gleichen Verwaltung gestanden haben».⁵⁵⁸

Die Frage, wie weit die Zentralisierung gehen sollte, prägte die vorberatende Nationalratsdebatte vom April 1849. Jakob Stämpfli forderte beispielsweise weitestgehende Zentralisierung des Post-

⁵⁵⁵ NZZ, 21. April 1849.

⁵⁵⁶ Postverwaltung Botschaft BR, S. 2. Vgl. Postverwaltung Botschaft BR, S. 1–2.

⁵⁵⁷ Postverwaltung Botschaft BR, S. 5. Vgl. Postverwaltung Botschaft BR, S. 2, 5.

⁵⁵⁸ Postverwaltung Botschaft BR, S. 4.

wesens. Hingegen sprachen sich Johann Jakob Trog (SO), Johann Baptista Bavier und Achilles Bischoff gegen eine vollständige Zentralisierung und Aufhebung der Mittelbehörden aus. Jedoch erachteten sie eine Reduktion der Postkreise in unterschiedlichem Ausmass als sinnvoll. Obwohl Bischoff vom theoretischen Gesichtspunkt aus vom Nutzen einer Zentralisierung überzeugt war, bestritt er deren praktische Umsetzbarkeit.⁵⁵⁹ Dementsprechend prüfte die nationalrätliche Postkommission die Frage, ob und in welchem Umfang die Zahl der Postkreise reduziert werden solle. In ihrem Bericht vom Mai 1849 befürwortete die Kommissionsmehrheit die vom Bundesrat vorgeschlagenen Postkreise, da diese einem Bedürfnis der Administration entsprächen und den Übergang erleichtern würden. Ihrer Ansicht nach hätte eine Reduktion der Postkreise keine wesentlichen Einsparungen zur Folge. Eine erste Minderheit sah sehr wohl Sparpotential und wollte die Zahl der Postkreise von elf auf sechs reduzieren: Auf diese Weise könnten die Kosten gesenkt und dennoch die notwendigen Verwaltungsorgane bereitgestellt werden. Eine zweite Minderheit forderte dagegen, die Postkreise ganz abzuschaffen, weil eine effiziente Administration keine Kreisverwaltungen voraussetzen würde. Diese würden im Gegenteil den Geschäftsgang schleppender machen und Verwaltungspersonal sowie Kosten unnötig vermehren. Laut Jakob Stämpfli wünschte das Schweizer Volk, die Zahl der Beamten und damit auch die Staatsausgaben tief zu halten. Alfred Escher sprach sich im Sinne der ersten Minderheit für eine Beibehaltung der Kreisverwaltungen in reduzierter Zahl aus. Sie sollten als Mittelbehörde zwischen den einfachen Beamten und der Zentralbehörde dienen. Er befürchtete, dass sich die Zentralbehörde bei Streichung der Kreisverwaltungen mit einer «Unmaße von Kleinigkeiten und Klagen» befassen müsste. Zudem seien die lokalen Kenntnisse der Kreisdirektoren hilfreich beim Abschluss von Postverträgen mit Unternehmern. Darüber hinaus sollten auch die «Eigenthümlichkeiten einzelner Landestheile volle Berücksichtigung finden». In der Schlussabstimmung sprach sich der Nationalrat für eine mässige Zentralisation in Form der vom Ständerat bereits beschlossenen elf Postkreise aus.⁵⁶⁰

In der weiteren Gesetzesdebatte wurden in erster Linie die Kompetenzen des Bundesrates in Personalfragen diskutiert. Von den Vorschlägen von Bundesrat und Ständerat abweichend, beantragte die Kommission eine engere Fassung von Artikel 7: «Der Bundesrath kann innerhalb der Schranken der durch das Budget eröffneten Kredite Bedienstungen von sich aus einführen und deren Gehalte festsetzen.»⁵⁶¹ Dem Bundesrat sollte dagegen kein Recht zur Schaffung weiterer Beamtenstellen eingeräumt werden. Bundesrat Wilhelm Matthias Näff und Nationalrat Louis Blanchenay verteidigten dagegen den Artikel in seiner ursprünglichen Fassung. Sie kritisierten u. a., dass der Vorschlag der Kommission zu wenig bestimmt sei, indem er «Bedienstungen» nicht klar von «Beamten» abgrenze. Der Nationalrat sprach sich in der Folge deutlich für die ursprüngliche Fassung aus.⁵⁶² Eine Mehrheit der nationalrätlichen Postkommission wollte zudem das Abberufungsrecht des Bundesrats einschränken: Die Entlassung einfacher Bediensteter durch ihre Vorgesetzten hiess die Kommission gut, gleichzeitig lehnte sie eine «administrative Abberufung» von Beamten ab. Der Nationalrat räumte dem Bundesrat schliesslich das Recht

⁵⁵⁹ Vgl. NZZ, 21. April 1849.

⁵⁶⁰ NZZ, 21. Mai 1849. Vgl. Postwesen Bericht NR-Kommission, S. 137–138.

⁵⁶¹ NZZ, 22. Mai 1849.

⁵⁶² Vgl. NZZ, 22. Mai 1849; Postverwaltung Gesetzesentwurf, Art. 7.

zur Abberufung von Beamten ein.⁵⁶³

Gesetz über die Posttaxen

Die Tarife der Eidgenössischen Post wurden im Bundesgesetz über die Posttaxen vom Juni 1849 geregelt.⁵⁶⁴ Der Bundesrat führte in seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf vom 15. März 1849 aus, dass es bei der Festsetzung der Posttarife darum gehen müsse, zwei gegensätzlichen Interessen Rechnung zu tragen und diesen möglichst gerecht zu werden. Einerseits müsse die Post einen Gewinn erwirtschaften, damit die Kantone wie in Artikel 33 Ziffer 4 der Bundesverfassung vorgesehen für die Abtretung des Postregals entschädigt werden könnten. Die in der Bundesverfassung festgelegte Berechnungsgrundlage für die Entschädigung, welche auf die Jahre 1844 bis 1846 abstütze, sei hoch angesetzt und mache bereits deutlich, dass die Kantone eine beträchtliche Summe erwarteten, andernfalls wäre das schlechte Jahr 1847 ebenfalls berücksichtigt worden. Gleichzeitig gelte es, den von der Bevölkerung, von Handel und Industrie im Bezug auf die Zentralisierung des Postwesens gehegten Erwartungen (Vermehrung und Beschleunigung der Postkurse, verbesserter Postdienst, grössere Haftbarkeit) möglichst zu entsprechen. Selbst im politischen Sinne würden Hoffnungen in die Zentralisierung des Postwesens gesetzt: Demzufolge müsse sie eine «Belebung des eidgenössischen Sinnes» und eine «engere Verbrüderung der schweizerischen Nation» fördern.⁵⁶⁵

Der bundesrätliche Gesetzesentwurf machte die Tarife einerseits von der Entfernung, andererseits vom Gewicht der Postsendungen abhängig. Dieser Grundsatz war im Nationalrat unbestritten. Kontrovers diskutiert wurden dagegen die Höhe der Tarife und deren entfernungsabhängige Abstufung, sprich die Zahl und Art der zu bildenden Briefkreise. Nach Ansicht Jakob Stämpflis sollten die Interessen der Bevölkerung und der Wirtschaft zwar berücksichtigt werden, im Vordergrund müssten aber finanzielle Aspekte stehen, schliesslich gehe der Bundesstaat bei der Zentralisation der Posten grosse finanzielle Verpflichtungen ein. Auch Bundesrat Ulrich Ochsenbein (Militärdepartement) hielt die Tarife im Gesetzesentwurf für zu niedrig und beantragte in der Nationalratsdebatte, diese in kleineren Abstufungen zu erhöhen, sodass pro 10 Stunden 5 Rappen berechnet würden. Die tieferen Ansätze verteidigte hingegen Johann Jakob Trog, weil der Hauptzweck der Zentralisation des Postwesens in der Erleichterung und Belebung des Verkehrs bestehe. Aus diesem Grund hätte er «am liebsten ein sogenanntes Pennysystem⁵⁶⁶ gewünscht». Trog war überzeugt, dass dieser Aspekt bei der Bundesrevision im Vordergrund gestanden habe. Wenn man das Postwesen hingegen als blosser Einnahmequelle betrachtet hätte, so wäre dieses schwierige Dossier seiner Meinung nach beiseite gelassen worden.⁵⁶⁷ Für niedrigere Ansätze plädierten auch Franz Eduard Erpf (SG) und Achilles Bischoff. Die Bundesräte Wilhelm Matthias

⁵⁶³ Vgl. NZZ, 22. Mai 1849; Postwesen Bericht NR-Kommission, S. 139.

⁵⁶⁴ Vgl. Posttaxen Bundesgesetz (8. Juni 1849).

⁵⁶⁵ Posttaxen Botschaft BR, S. 9. Vgl. Posttaxen Botschaft BR, S. 7–9.

⁵⁶⁶ Im Jahr 1840 wurde in Grossbritannien die *Uniform Penny Post* eingeführt. Das Porto wurde nicht länger vom Empfänger beglichen, sondern mit Briefmarken oder speziellen Umschlägen im Voraus bezahlt. Gleichzeitig wurden die Posttarife stark reduziert. Die dadurch bedingten Ausfälle sollten über steigende Nachfrage und tiefere Kosten (z. B. durch Wegfall des Porto-Eintreibens) ausgeglichen werden. Vgl. Encyclopaedia Britannica online, Postal system (Abschnitt «History. Rowland Hill's reforms»).

⁵⁶⁷ Vgl. NZZ, 22. April 1849.

Näff (Post- und Baudepartement) und Henri Druet (Justiz- und Polizeidepartement) gaben zu Bedenken, dass niedrigere Tarife nicht zwingend eine markante Zunahme des Briefverkehrs zur Folge hätten. Bereits in seinem Bericht zum Gesetzesentwurf über die Posttaxen hatte der Bundesrat diesen Punkt angesprochen und auf die Erfahrungen Grossbritanniens mit der Uniform Penny Post hingewiesen. Nach einer Senkung der Taxen um bis zu 75% hatte sich dort zwar der Briefverkehr im Verlauf von zehn Jahren verfünffacht, dennoch erwirtschaftete die Post aufgrund gestiegener Betriebskosten nicht mehr als halb so viel Gewinn wie zuvor. Mit Blick auf die geographischen Gegebenheiten, die wirtschaftliche Struktur und die dünne Besiedlung einzelner Regionen prognostizierte der Bundesrat bei Annahme dieses Modells ein noch schlechteres Ergebnis. Ausserdem befürchtete der Bundesrat, dass eine Einheitstaxe das Kleingewerbe zu stark belasten würde. Eine Einheitstaxe von 5 Rappen würde es der Eidgenössischen Post nicht erlauben, kostendeckend zu operieren. Würden die Taxen jedoch auf 7 oder 10 Rappen erhöht, so würden das Kleingewerbe und ärmere Bevölkerungsschichten stärker als unter den Kantonalposten belastet, während der Handelsstand von günstigeren Tarifen profitiere. Der Nationalrat beschloss die Bildung von vier Briefkreisen.⁵⁶⁸

In seinem Gesetzesentwurf sah der Bundesrat die Weiterführung bzw. Neuerrichtung von Ortsposten vor. Franz Eduard Erpf beantragte, solche nicht nur wie vom Bundesrat beabsichtigt in grösseren Städten sondern in allen Gemeinden zu errichten. Dieses Amendement wurde mit grosser Mehrheit angenommen.⁵⁶⁹

Für den Zeitungsversand forderten Alexandre Felix Alméras, Louis Blanchenay, Jules Eytel (VD) und Johann August Weingart (BE) eine distanzunabhängige niedrige Taxe. Alméras sah darin «ein Mittel des Austausches der Ideen und zur Beseitigung der zwischen der deutschen und französischen Schweiz gegenseitig gehegten Vorurtheile». Der Nationalrat stimmte diesem Antrag zu.⁵⁷⁰ Als der Nationalrat im Mai 1849 erneut über den Artikel beriet, beantragten sie noch einmal niedrigere Tarife für den Versand von Zeitungen, weil sie die von der Mehrheit der Nationalratskommission vorgeschlagenen 20% des Verlagspreises für zu hoch hielten: Dieses System würde «die radikalen Blätter der französischen Schweiz förmlich todt schlagen».⁵⁷¹ Das Bundesgesetz sah schliesslich eine Tarifiereduktion für Zeitungen und periodische Schriften im Abonnement vor. Voraussetzung war, dass die Sendungen frankiert wurden.⁵⁷²

Bei der Festlegung der Tarife für den Personenverkehr drehte sich die Diskussion wiederum um die Frage, ob die Post auch dem Bezug indirekter Steuern diene oder ausschliesslich ein «zum Nutzen des Publikums bestehendes Institut» sei. Vertreter der ersten fiskalischen Sichtweise, darunter Johann Baptista Bavier, Joseph Marzell Hoffmann und Jakob Stämpfli, wollten dem Antrag der Kommission folgend die Tarife erhöhen. Auf der anderen Seite wollten Alfred Escher, Franz Eduard Erpf, Jakob Imobersteg (BE), Johann Jakob Trog, Rudolf Benz (ZH) und Johann Konrad Kern am Vorschlag des Bundesrats festhalten. Schliesslich setzte sich der fiskalische

⁵⁶⁸ Vgl. NZZ, 19. April 1849; Posttaxen Botschaft BR, S. 9–12.

⁵⁶⁹ Vgl. NZZ, 23. April 1849.

⁵⁷⁰ NZZ, 23. April 1849.

⁵⁷¹ NZZ, 24. Mai 1849.

⁵⁷² Vgl. Posttaxen Bundesgesetz (8. Juni 1849), Art. 17.

Standpunkt durch und der Antrag der Kommission wurde angenommen.⁵⁷³

Dem bundesrätlichen Gesetzesentwurf zufolge sollten Passagiere auf Bergrouen einen höheren Preis zahlen, in vergleichbarer Weise könnten die Taxen für Pakete und Geldsendungen auf diesen Strecken erhöht werden. Der Bundesrat begründete dies damit, dass die Transportkosten auf Bergpässen infolge Vorspannen, Umspannen sowie Umpacken und insbesondere auf schneebedeckten Strassen bedeutend höher seien. Nach Ansicht Andreas Rudolf von Plantas (GR) verletzte dieser Artikel jedoch das Gleichbehandlungsgebot der Bundesverfassung, weshalb er beantragte, den Artikel zu streichen. Auch Joseph Marzell Hoffmann fand die Taxen für die Gebirgsgegenden zu hoch. Johann Konrad Kern widersprach dem und verteidigte die vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansätze: Es verstosse nicht gegen die Bundesverfassung, auf kostspieligen Strecken von den Passagieren einen Aufpreis zu verlangen. Der Nationalrat hiess die Artikel im Wortlaut des Bundesrats gut. Dieser Zuschlag für Alpenpässe fand Eingang ins Bundesgesetz.⁵⁷⁴

In der Frage der Portofreiheit rückte der Nationalrat dagegen vom fiskalischen Standpunkt ab. Der Entwurf des Bundesrats, wonach die Mitglieder der Bundesversammlung, die Behörden in Amtssachen und Militärangehörige Portofreiheit geniessen sollten, war kaum umstritten. Ein Antrag Louis Blanchenays auf Streichung der Portofreiheit für Mitglieder der Bundesversammlung wurde abgelehnt. Das Bundesgesetz gewährte in folgenden Situationen Portofreiheit: den Parlamentariern am Bundessitz während den Sessionen, den Behörden untereinander, den Kantonen für ihre Amtsblätter sowie Militärangehörigen im Dienst. Geldsendungen waren hingegen nur von den Gebühren befreit, wenn sie von den eidgenössischen Behörden versandt oder empfangen wurden.⁵⁷⁵

Die Einführung des Schweizer Frankens machte eine Revision des Gesetzes über die Posttaxen nötig. Nach dem Vorschlag des Bundesrats sollten die alten Tarife nicht einfach in die neue Währung umgerechnet werden. Bei dieser Gelegenheit sollten auch Änderungen vorgenommen werden, die sich aufgrund erster Erfahrungen aufdrängten. Bei der Festsetzung der Tarife in der neuen Währung liess sich der Bundesrat vom Grundsatz leiten, dass das neue Tarifsystern zu einer Steigerung der Nettoeinnahmen führen sollte. Nach Ansicht des Bundesrats mussten die neuen Tarife zudem leicht zahlbar und einfach zu verrechnen sein, dafür würden sich Fünferschritte gut eignen. Der Bundesrat plante die Ortspost flächendeckend einzuführen – bis anhin war sie auf grössere Ortschaften beschränkt – und auf 2 Stunden auszudehnen. Der Tarif für diesen Lokalkreis sollte 5 Rappen betragen. Darüber hinaus sah der Bundesrat nur noch zwei Briefkreise vor. Der erste auf 10 Stunden sollte 10 Rappen, der zweite für alle weiteren Distanzen sollte 15 Rappen kosten. Der dritte und vierte Briefkreis sollten abgeschafft und diesem zweiten Briefkreis zugeschlagen werden. Während Briefe im ersten Briefkreis merklich verteuert würden und die Taxe für die grosse Masse des bisherigen zweiten Briefkreises konstant blieben, würde der Briefversand über lange Distanzen massiv verbilligt.⁵⁷⁶

573 NZZ, 25. Mai 1849. – Diese Tarife fanden Eingang ins Gesetz. Vgl. Posttaxen Bundesgesetz (8. Juni 1849), Art. 20.

574 Vgl. NZZ, 23. April 1849; Posttaxen Botschaft BR, S. 18; Posttaxen Bundesgesetz (8. Juni 1849), Art. 14, 20.

575 Vgl. NZZ, 23. April 1849, 25. Mai 1849; Posttaxen Bundesgesetz (8. Juni 1849), Art. 25.

576 Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über die Posttaxen (vom 4. Juni 1851), in: BBl 1851 I, S. 677–680.

Die Nationalratsdebatte drehte sich einmal mehr um die Anzahl der Briefkreise. Neben dem bundesrätlichen Vorschlag über zwei Briefkreise mit ausgedehnter Lokalpost wurden Systeme mit drei und vier Briefkreisen propagiert. Die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission wollte die Postkreise dagegen ganz abschaffen und zur Einheitstaxe übergehen. Andreas Rudolf von Planta empfahl die Einheitstaxe. Überall strebe man nach Vereinfachung und nach Beschleunigung. Die Schweiz aber habe keine Telegraphen, die Bundesversammlung habe soeben die Eisenbahnfrage «auf die lange Bank geschoben» und nun wolle man das Land auch noch in Briefkreise aufteilen. Das sei nicht zeitgemäss. Auch aus nationaler Perspektive würde sich die Einheitstaxe aufdrängen, weil sie «die Schranken, die die Kantone trennen, wegräumt und das Volk sich freuen wird in dem erwachenden Gefühle der Zusammengehörigkeit.»⁵⁷⁷

Gegen alle tiefgreifenden Umstellungen sprach sich Alfred Escher aus: Man habe in den zwei Jahren noch nicht genug Erfahrungen gesammelt, um solch grundlegende Änderungen zu beschliessen. Mit besonderer Vehemenz bekämpfte er die Einheitstaxe. Die Vorteile einer vereinfachten Verwaltung seien weit geringer als die Nachteile für die Allgemeinheit. Die Einheitstaxe sei unbillig und unpopulär, weil sie unterschiedliche Leistungen gleich teuer verkaufe. Zudem würde sie die kleinen Leute, welche auf kürzere Distanzen korrespondierten, stärker belasten. Auch bezweifelte Escher, dass sich die Sendungen mit Einführung der Einheitstaxe so stark vermehren würden, wie von ihren Befürwortern angenommen. Infolge davon wäre die Postverwaltung defizitär und die Entschädigung der Kantone unmöglich, ein Zurück gebe es aber keines. Um der Stabilität des Bundesstaats willen gelte es, das zu vermeiden:

«Dieser Punkt ist wichtig, denn die meisten Kantone haben diese Entschädigung nöthig. Es entstehen in den meisten derselben Fragen, die ihnen bedeutende Opfer zumuthen; und wenn das Ganze gut stehen soll, muß die finanzielle Grundlage der Kantone eine feste sein.»⁵⁷⁸

Das revidierte Bundesgesetz regelte die Posttaxen nach dem Vorschlag des Bundesrats.⁵⁷⁹

Über lange Zeit war die Post ein Finanzregal und diente den Kantonen als Einnahmequelle. In diesem Sinne wurden die Kantone für die Abtretung des Regals an den Bund entschädigt.⁵⁸⁰ Auch wenn das Postwesen dem jungen Bundesstaat keine nennenswerten Einnahmen brachte, behielt das Postregal den Charakter eines Finanzregals. Mit der Bundesrevision von 1874 wurden die Erträge aus dem Postwesen dann vollumfänglich der Bundeskasse zugeschlagen. Die oben skizzierten Debatten zeigen jedoch, dass die Post seit der Bundesstaatsgründung zunehmend auch als Institution im Dienst der Wirtschaft und der Bevölkerung als Ganzes gesehen wurde. So wurde bei der Ausarbeitung und der Diskussion der Postgesetze wiederholt auf die in Artikel 2 der Bundesverfassung genannte Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt Bezug genommen. Dieser Bedeutungswandel ist mit ein Grund dafür, dass der Bund nicht auf das Monopol für den Transport von Paketen, Geldern und Personen verzichtete, auch wenn der Reingewinn damit hätte gesteigert werden können. Die Organisation der Postverwaltung mit ihren elf Postkreisen unter

⁵⁷⁷ Der Bund, 3. August 1851. Vgl. NZZ, 1. August 1851.

⁵⁷⁸ Der Bund, 2. August 1851. Vgl. NZZ, 1. August 1851.

⁵⁷⁹ Vgl. Posttaxen Bundesgesetz (25. August 1851), Art. 2–3.

⁵⁸⁰ Die Prinzipien dieser Entschädigung legte die Bundesverfassung fest, die konkrete Verteilung des Reinertrags aus dem Postregal an die Kantone wurde in der sogenannten Postskala geregelt. Vgl. Bundesbeschluß, betreffend die Vertheilung des Reinertrags des Postregals an die Kantone (vom 24. Juli 1852), in: AS II, S. 237–242.

eigener Verwaltung blieb bis ins 20. Jahrhundert fast unverändert bestehen. Genauso wurde auch das Bundesgesetz über das Postregal erst 1894 ersetzt.⁵⁸¹

3.4.2 Telegraphenwesen

In den 1840er Jahren gewann die telegraphische Kommunikation enorm an Bedeutung, nachdem bedeutende technische Erfindungen ihre Zuverlässigkeit verbessert und ihre Verbreitung gefördert hatten. Die Bundesverfassung von 1848 erwähnte das Telegraphenwesen nicht. Die Entwicklungen in den Nachbarländern brachten die Thematik schliesslich auch hierzulande auf die Tagesordnung.⁵⁸² Dass der Bund in diesem Bereich aktiv wurde, hängt u. a. damit zusammen, dass man darin ein strategisches Instrument sah: Die moderne Technologie versprach mit vergleichsweise tiefen Investitionskosten die Konkurrenzfähigkeit der hiesigen Wirtschaft zu verbessern und den inneren Zusammenhalt zu stärken. Gleichzeitig liess sich damit der Wert der Zentralbehörden und die Fortschrittlichkeit des Bundesstaats demonstrieren.

Im Nachhall der Französischen Revolution führte Frankreich in den 1790er Jahren einen von Claude Chappe entwickelten optischen Telegraphen ein. Mithilfe von drei auf dem Dach montierten Balken oder Flügeln wurden Zeichen geformt, welche von Station zu Station übermittelt wurden.⁵⁸³ Dieses neue Kommunikationsmittel versprach die Einheit der Republik und die Nationenbildung zu fördern, indem es eine enge und unmittelbare Verbindung zwischen den Regionen ermöglichte. Berichte über die Inbetriebnahme der ersten französischen Telegraphenlinie sties- sen in ganz Europa Debatten über die Möglichkeiten der Telekommunikation an, sodass in den darauffolgenden Jahren und insbesondere nach dem Wiener Kongress 1815 zahlreiche Projekte realisiert wurden. Bis in die 1840er Jahre wurden viele europäische Grossstädte durch Telegra- phenlinien erschlossen. Dabei blieb die Mehrheit der Telegraphennetze auf ein einzelnes Staats- gebiet beschränkt, jedoch wurden sie im Zuge militärischer Expansion vorübergehend auch auf

⁵⁸¹ Vgl. Hauri, Geschichte, S. 6; HLS online, Post.

⁵⁸² Eine umfassende Geschichte des Telegraphenwesens in der Schweiz liefern die beiden Jubiläumsschriften «Das Telegraphen- und Telephonwesen in der Schweiz 1852 bis 1902» und «Hundert Jahre elektrisches Nachrichtenwesen in der Schweiz 1852–1952». Im Jahr 2006 erschien von Enrico Giacometti das Buch «Die Einführung des Telegraphen in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung von Graubünden». Giacometti legt damit eine anschauliche und leicht zugängliche Geschichte des Telegraphenwesens in der Schweiz vor und beleuchtet darüber hinaus die Besonderheiten der Entwicklung im Kanton Graubünden. Die Publikation stützt sich zu grossen Teilen auf die beiden oben genannten Jubiläumsschriften. Im Jahr 2000 lieferte Kilian Künzi eine weitere fundierte historische Darstellung. Der auf der Sammlung Hans Piepers im Museum für Kommunikation basierende Aufsatz zeichnet die Entwicklung des Telegraphen und seine Einführung in der Schweiz nach. Zur Sprache kommen neben technischen auch politische, rechtliche und gesellschaftliche Fragen. Vgl. Das Telegraphen- und Telephonwesen; Hundert Jahre elektrisches Nachrichtenwesen; Giacometti, Einführung des Telegraphen; Künzi, Telegraf. – Rechtliche und politische Aspekte des Telegraphenwesens beleuchten auch Eduard His und Hans Schneider in ihren umfassenden Werken zum schweizerischen Staatsrecht und zur Geschichte des Bundesstaats. Vgl. His, Geschichte Staatsrecht III, S. 1074–1077; Schneider, Bundesstaat, S. 106–114. – In ihrem Aufsatz aus dem Jahr 2011 beleuchten Spartaco Calvo, Gabriele Balbi, Simone Fari und Giuseppe Richeri u. a. die Bedeutung des Telegraphen für den jungen Bundesstaat und für die schweizerische Exportwirtschaft. Vgl. Calvo/Balbi/Fari/Richeri, Voie suisse. – Verschiedene Werke über die Entwicklung des Telegraphenwesens in Europa und in den Vereinigten Staaten von Amerika tragen zum Verständnis der Diskussionen rund um die Einführung des Telegraphen in der Schweiz bei. Zu erwähnen sind beispielsweise die Werke von Michael Wobring und Jorma Ahvenainen. Vgl. Wobring, Globalisierung; Ahvenainen, Role of Telegraphs.

⁵⁸³ Zur Geschichte des Chappeschen Telegraphen und zu seiner Funktionsweise vgl. Frachebourg/Schiess, Chappescher Telegraph.

fremde Staatsgebiete ausgeweitet. Beispiele hierfür sind die französischen Telegraphenverbindungen nach Mainz sowie Mailand und Venedig.⁵⁸⁴

Angesichts der Bedeutung, die Frankreich dem Telegraphenwesen beimass, erstaunt es wenig, dass man sich in der Schweiz gerade zur Zeit der Helvetischen Republik für die Technik der Telegraphie zu interessieren begann und eine Kommission zur Evaluation der Thematik einsetzte. Vor der Literarischen Gesellschaft des Kantons Luzern führte Berichterstatter Hans Conrad Escher⁵⁸⁵ im Januar 1799 aus, dass in der Kommission die Anwendbarkeit dieses neuen Kommunikationsmittels kontrovers diskutiert werde. Zwar sei der Nutzen des Telegraphen für einen Staat, der sich im Krieg befinde oder mit dem Ausland in Verhandlungen stehe, unbestritten. Dabei sei jedoch die Zuverlässigkeit des Betriebs von höchstem Interesse und an eben dieser zweifle die Kommission aufgrund der hiesigen klimatischen und topographischen Gegebenheiten. Ein erster in der Schweiz durchgeführter Versuch mit dem optischen Telegraphen lieferte denn auch unbefriedigende Resultate. Erst ein halbes Jahrhundert später wurde während des Sonderbundskriegs zwischen Luzern und Sarnen ein Balkentelegraph betrieben. Auch hier liess die Qualität der Meldungen zu wünschen übrig, was jedoch angesichts des improvisierten Betriebs und der schlechten Witterung im November nicht weiter erstaunt. Darüber hinaus mögen politische Gründe dazu beigetragen haben, dass die Projekte wiederholt nicht weiterverfolgt wurden.⁵⁸⁶

Von meteorologischen und topographischen Gegebenheiten unabhängiger waren elektrische oder elektromagnetische Telegraphen. Seit Mitte des 18. Jahrhunderts wurde über die Frage der Nachrichtenübermittlung mittels elektrischer Impulse nachgedacht und mit verschiedenen Systemen experimentiert. Erwähnenswert ist u. a. die Arbeit des Physikers und Mathematikers George-Louis Lesage, der im Jahr 1774 in Genf einen Apparat konstruierte, welcher mithilfe von 24 Drähten die Übermittlung einzelner Buchstaben ermöglichte. Zahlreiche Zeitgenossen befassten sich ebenfalls mit dieser Technik. Während einige Projekte nie zur Umsetzung gelangten und reine Gedankenspiele blieben, scheiterten andere aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen. Die ersten Telegraphenlinien von praktischer Bedeutung wurden 1837/38 von Carl August von Steinheil bei München erstellt. Einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Telegraphie leistete schliesslich der Amerikaner Samuel Finley Breese Morse, indem er einen Apparat entwickelte, der aufgrund seiner Grösse und seiner einfacheren Handhabung schnelle Verbreitung finden konnte.⁵⁸⁷

584 Vgl. Wobring, Globalisierung, S. 29–32.

585 Hans Conrad Escher von der Linth (1767–1823), Politiker und Geologe. – Escher von der Linth war einer der führenden Politiker der Helvetischen Republik (1798–1803). Als Präsident der Linthkommission hatte er in den Jahren 1807–1822 die geschäftliche und technische Leitung der Linthkorrektur inne, welche die Lebensbedingungen der dortigen Bevölkerung nachhaltig verbesserte. Vgl. HLS online, Escher Hans Conrad (von der Linth); HBL III, S. 78; Linth-Escher-Stiftung, Hans Conrad Escher von der Linth, S. 390–405.

586 Der Direktor der schweizerischen Telegraphenverwaltung, Louis Curchod, folgte 1861: «Die geringe Ausdehnung des Landes wie auch das politische Regime und die Art der Regierung waren jederzeit genügende Gründe, um den Gedanken der Schaffung eines Lufttelegraphen abzulehnen.» Zit. Frachebourg/Schiess, Chappe'scher Telegraph, S. 23. – Louis Curchod (1826–1889), Ingenieur. Curchod wirkte 1857–1868 als Direktor der schweizerischen Telegraphenverwaltung. Er war Mitbegründer und Direktor des internationalen Büros der europäischen Telegraphenanstalten in Bern (1868–1872, 1874–1889). Vgl. HLS online, Curchod Louis.

587 Vgl. Hundert Jahre elektrisches Nachrichtenwesen, S. 74–115; Kilger, Telegraphenrecht, S. 15–16. – Morse konnte für seine Apparate, die vielfach kopiert wurden, kein Patent erwirken. Zu Beginn der 1850er Jahre kopierte auch die Schweiz seinen Telegraphenapparat. Im November 1857 befasste sich der Bundesrat mit der Frage, ob Morse in dieser Angelegenheit eine Entschädigung zugesprochen werden solle. Die eidgenössische Telegraphendirektion beantragte, eine solche abzulehnen: «En effet, le système des brevets d'invention n'est

Telegraphenwesen als Monopol des Bundes

Dass die schweizerische Bundesverfassung von 1848 das Telegraphenwesen mit keinem Wort erwähnt, ist u. a. darauf zurückzuführen, dass sich die neue Technologie noch in der Entwicklung befand und wenig etabliert war. Zu dieser Zeit wurden rund um die Schweiz zahlreiche Telegraphenlinien erstellt, und so gelangte die Berner Regierung im Januar 1850 an den Bundesrat, um die Erstellung eines schweizerischen Telegraphennetzes anzuregen:

«Die schweizerische Bundesversammlung hat während ihres letzten Beisammenseins die Nothwendigkeit erkannt, die Schweiz mit einem Eisenbahnnetz auszustatten, damit dieselbe in Bezug auf die Mittel, welche die neuere Zeit für den schnellern Transport von Personen und Waaren ausfindig gemacht hat, nicht länger hinter den übrigen civilisirten Staaten zurückbleibe.

Neben den Eisenbahnen ist aber noch ein anderes Verkehrsmittel von höchster Wichtigkeit, das der Schweiz gegenwärtig noch gänzlich fehlt, während beinahe alle Länder, in welchen ein geordneter Staatsorganismus steht, die größten Vortheile daraus ziehen: wir meinen die Telegraphen.»⁵⁸⁸

Der Bundesrat zögerte, weil er den jungen Bundesstaat nicht mit Ausgaben belasten wollte, welche in der Bundesverfassung nicht einmal erwähnt wurden. Der Berner Regierung wurde jedoch versichert, «daß das betreffende Departement diesen Gegenstand nicht außer Acht gelassen habe und demselben stets die nöthige Aufmerksamkeit wiedme.»⁵⁸⁹ Auch wenn vordergründig nicht auf das Berner Ansuchen eingetreten wurde, so wurde die Angelegenheit im Hintergrund dennoch weiterverfolgt. Aus finanziellen Gründen sollten nach Ansicht des zuständigen Post- und Baudepartements Private erste Schritte zur Einführung des Telegraphen unternehmen. Ein Brief von Uhrmacher Karl Kaiser an Bundesrat Wilhelm Matthias Näff zeigt, dass der Departementvorsteher auf inoffiziellm Weg aktiv wurde: Der im st. gallischen Rapperswil wohnhafte Kaiser berichtet, dass er Näffs Wunsch entsprechend nach Zürich gereist sei, um dort die Einführung des elektrischen Telegraphen in der Schweiz anzuregen.⁵⁹⁰ Im April 1851 richtete schliesslich das Kaufmännische Direktorium St. Gallen eine von zahlreichen Zürcher Handelshäusern mitunterzeichnete Petition für Erstellung eines schweizerischen Telegraphennetzes und Fortsetzung

admis nulle part en Suisse. Dès qu'une invention sort des mains de son inventeur, elle est du domaine public et chacun peut l'utiliser sans indemnité aucune. S'il en est ainsi des inventions faites en Suisse par des ressortissants suisses, à plus forte raison doit il en être de même à l'égard d'inventeurs étrangers. Nous avons d'ailleurs emprunté en 1852 l'appareil Morse à l'Allemagne où il était généralement employé; nous n'avons eu besoin pour cela ni de ruse ni de détours, car il était connu de tout le monde et chacun pouvait en faire son profit.» Administration des Télégraphes (Direction) au Conseil fédéral suisse à Berne le 30 Novembre 1857 (BAR E 52-190).

588 Brief Regierungsrat Bern an Bundesrat, 17. Januar 1850 (BAR E 52-188, Az. 1). – Mit welcher Geschwindigkeit sich die neue Technologie ausbreitete und in welchem Mass sie die Kommunikation revolutionierte, verdeutlicht der Aufsatz von Jorma Ahvenainen. Im November 1851 wurde ein erstes Unterseekabel durch den Ärmelkanal verlegt, es folgten Telegraphenlinien im Mittelmeerraum. Im August 1866 wurde die erste Verbindung zwischen Europa und Nordamerika in Betrieb genommen, zu Beginn der 1870er Jahre wurden Hong Kong, Shanghai und Yokohama angebunden, Australien und Neuseeland im Jahr 1876. Kurz zuvor war Südamerika mit Europa verbunden worden. Nachrichten zwischen den wichtigsten Handelsstädten konnten in den 1880er Jahren in zwei bis drei Tagen übermittelt werden. Dies war revolutionär, bedenkt man, dass Nachrichten in den 1860er Jahren (vor Inbetriebnahme dieser elektrischen Telegraphenlinien) aus Nordamerika vierzehn Tage, aus Südamerika rund einen Monat, aus dem Fernen Osten ein bis zwei Monate oder aus Australien und Neuseeland gar 70 Tage brauchten, um nach Europa zu gelangen. Vgl. Ahvenainen, *Role of Telegraphs*, S. 74–76.

589 Prot. BR, 18. Januar 1850. Vgl. His, *Geschichte Staatsrecht III*, S. 1075–1076.

590 Vgl. Künzi, *Telegraf*, S. 53; Hundert Jahre elektrisches Nachrichtenwesen, S. 121.

der österreichischen Linie ins Innere der Eidgenossenschaft an den Bundesrat. Die Petenten verwiesen auf die zentrale Bedeutung dieses neuen Kommunikationsmittels im internationalen Wettbewerb:

«Da wo die Kommunikation auf, wenn auch noch so wohl organisierte, Posten beschränkt ist, werden in der Handelswelt gar manche Nachrichten, von deren möglichst frühzeitiger Kenntniß Vieles, unter Umständen Alles, abhängt, nur verspätet eintreffen, während durch elektro-magnetische Telegraphen jede Mittheilung, ohne Unterschied der Entfernung, mit Blizesschnelle von einem Orte zum Andern getragen wird. [...] so kann und darf die Schweiz – soll sie anders in der Mitbenutzung entfernter Weltmärkte nicht gefährdet werden – hinter den Fortschritten der Zeit unmöglich zurückstehen; sondern ist gleichsam gezwungen, die betreffenden Linien in ihrem Gebiete fortzusetzen.»⁵⁹¹

Daraufhin wurde der Bundesrat aktiv und traf Vorabklärungen. Im Oktober 1851 legte das Post- und Baudepartement dem Bundesrat einen Bericht vor, in dem es ausführte, dass die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz ohne einen Ausbau der Kommunikationsmittel in zunehmendem Masse gefährdet war. Im Zentrum der Argumentation stand die enorme Beschleunigung der Kommunikation durch den Telegraphen. Während Wirtschaftskreise eine Verbindung in europäische Handelszentren anstrebten, stand für das Post- und Baudepartement die Erstellung eines Binnennetzes im Vordergrund.⁵⁹²

Im Dezember 1851 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung einen Gesetzesentwurf über die Erstellung von Telegraphen. Nach Ansicht des Bundesrats sollte das schweizerische Telegraphennetz nicht bloss unter der Leitung und mit Beteiligung des Bundes erstellt, sondern auch von diesem betrieben werden. In diesem Sinne begründete der Bundesrat die Kompetenz des Bundes im Telegraphenwesen nicht mit Artikel 21 der Bundesverfassung (Erstellung öffentlicher Werke), sondern leitete sie aus dem Postregal ab. Demzufolge sollte das Telegraphenwesen «als ein mit dem Postregale in enger Verbindung stehendes Institut unter eidgenössischer Leitung genommen werden». Begründet wurde dies mit der Ähnlichkeit von Briefen und Telegrammen: «Es läßt sich nämlich nicht bestreiten, daß die Mittheilungen mittelst der Telegraphen in der Wesenheit nichts Anderes sind, als die Briefkorrespondenzen, deren Beförderung nach dem Postregalegesetz dem Bunde ausschließlich vorbehalten ist.» So könnten sich Post und Telegraph ideal ergänzen, wodurch wahrscheinlich das Kommunikationsbedürfnis wachsen würde.⁵⁹³ Gleichzeitig müsse davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen aus dem Postregal stark sinken würden, weil ein Teil der Nachrichten statt mit der Post neu mit dem Telegraphen übermittelt würden, und weil aufgrund dieser Konkurrenzsituation die Posttarife unter Druck kommen könnten. Auch aus diesem Grund wollte der Bundesrat nicht «die Ausbeutung des neuen Instituts der freien Konkurrenz von Privaten überlassen». Er befürchtete, dass «dadurch die Kantone eines großen Theiles der ihnen in der Bundesverfassung verheißenen Einnahme unvermeidlich beraubt» würden. Ferner würden organisatorische Gründe für ein vom Bund betriebenes Telegraphennetz

⁵⁹¹ Brief Kaufmännisches Direktorium St. Gallen an Bundesrat, 22. April 1851 (BAR E 52-188, Az. 4).

⁵⁹² Vgl. Künzi, *Telegraf*, S. 54. – Der Bericht enthielt darüber hinaus Kostenvergleiche zu unter- und überirdischen Leitungen sowie zu verschiedenen Telegraphentypen (Nadeltelegraph, Zeigertelegraph sowie Drucktelegraph wie der Morse-Reliefschreiber damals genannt wurde). Vgl. Künzi, *Telegraf*, S. 55.

⁵⁹³ Telegraphenwesen Botschaft BR (10. Dezember 1851), S. 290.

sprechen, denn es könne «ein für politische, militärische, polizeiliche und allgemeine Verkehrsverhältnisse so wichtiges Institut nur in seiner ganzen Ausdehnung unter gemeinsamer amtlicher Leitung mit wünschbarem Erfolg ausgeführt werden».⁵⁹⁴

Der vom Bundesrat ausgearbeitete Gesetzesentwurf, der das Telegraphenwesen zur Bundessache erklärte, skizzierte sowohl Haupt- als auch Nebenlinien des Telegraphennetzes. Ausserdem wurden Kriterien festgelegt, die Gemeinden erfüllen mussten, um in den Genuss eines Telegraphenbüros zu kommen. Der Gesetzesentwurf gewährte dem Bundesrat weitreichende Kompetenzen in Bezug auf die provisorische Festsetzung der Taxen und die Organisation des Telegraphenwesens im Allgemeinen. Die «Neuheit der Sache, der Mangel an Erfahrung und zum Theil auch die Analogie der angenommenen Vorschriften in die Zoll- und Postverwaltung» würden dies rechtfertigen.⁵⁹⁵

Der Nationalrat behandelte die Telegraphenfrage zwischen dem 17. und 23. Dezember 1851. Die nationalrätliche Telegraphenkommission teilte die Ansicht des Bundesrats, dass die Erstellung elektrischer Telegraphen für die Schweiz zur «Lebensfrage» geworden sei.⁵⁹⁶ Auch die Kommission wollte das Telegraphenwesen zur Bundessache erklären, im Gegensatz zum Bundesrat begründete sie dies jedoch nicht mit dem zu erwartenden Rückgang der Einnahmen aus dem Postregal sondern damit, dass «das Wohl des Gesamt Vaterlandes es so erfordert». Gerade in der Eidgenossenschaft, die viele trennende Elemente in sich trage, müsse darauf geachtet werden, dass das Telegraphenwesen in einer Art organisiert werde, die «bindend und kräftigend auf die moralische oder materielle Einheit» des Landes einwirke. Darum dürfe es der «obersten Landesbehörde nicht gleichgiltig sein, ob vermöge des elektrischen Telegraphen z. B. Genf und Basel näher bei Paris zu liegen kommen als bei der Bundesstadt, [...] Zürich näher bei Frankfurt als bei den Urkantonen».⁵⁹⁷ Mit anderen Worten, es müsse bei der Erstellung eines Telegraphennetzes «auf möglichste Einigung der materiellen, militärischen und moralischen Kräfte, auf Hebung und Belebung des Nationalgeistes» hingearbeitet werden. Dies könne aber nur dann geschehen, wenn das Telegraphenwesen Sache des Bundes sei.⁵⁹⁸ Man dürfe die Einführung dieses neuen Kommunikationsmittels nicht Privaten und den Kantonen überlassen, weil diese zuerst ihr persönliches bzw. kantonales Interesse verfolgen würden. Es gelte zu verhindern, dass die Telegraphen «das Monopol nur einer Klasse der Staatsbürger» würden.⁵⁹⁹

Ob das Telegraphenwesen einer Regelung durch den Bund bedürfe und ob es gar ein Bundesmonopol darstellen sollte, war Gegenstand der Eintretensdebatte: Johann Matthias Hungerbühler (SG) beantragte, den Gesetzesentwurf zurückzuweisen und den Bundesrat aufzufordern, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, welcher das Telegraphenwesen bei gleichzeitiger Wahrung der

594 Telegraphenwesen Botschaft BR (10. Dezember 1851), S. 290–291.

595 Telegraphenwesen Botschaft BR (10. Dezember 1851), S. 296.

596 Telegraphenwesen Bericht NR-Kommission (14. Dezember 1851), S. 332. – Der nationalrätlichen Telegraphenkommission gehörten an: Johann Rudolf Schneider (BE), Johann Georg Anderegg (SG), Edouard Dapples (VD), Abraham Louis Tourte (GE), Johann Heinrich Tanner (AR). Vgl. Telegraphenwesen Bericht NR-Kommission (14. Dezember 1851), S. 344.

597 Telegraphenwesen Bericht NR-Kommission (14. Dezember 1851), S. 334.

598 Telegraphenwesen Bericht NR-Kommission (14. Dezember 1851), S. 335.

599 Telegraphenwesen Bericht NR-Kommission (14. Dezember 1851), S. 336–337. – Bereits in der Präambel betonte der Gesetzesentwurf der Nationalratskommission die politische und volkswirtschaftliche Bedeutung dieses Kommunikationsmittels für die Schweiz. Vgl. Telegraphenwesen Gesetzentwurf NR-Kommission, S. 319.

Hoheitsrechte des Bundes der Privattätigkeit überliess. Andere Stimmen forderten ebenfalls, auf den Gesetzesentwurf nicht einzutreten.⁶⁰⁰ Auch Andreas Rudolf von Planta (GR) sprach sich gegen den Staatsbau aus. Er befürchtete, dass ein solcher Entscheid als Präjudiz für die noch nicht entschiedene Eisenbahnfrage dienen könnte. Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) war hingegen der Ansicht, dass die Interessen aller Landesteile nur dann gewahrt werden könnten, wenn der Staat die Linien bestimme. Privatgesellschaften würden dagegen nur die einträglichsten Linien verwirklichen. Johann Konrad Kern (TG) zufolge brachten die Telegraphen «unberechenbare Vortheile für alle Klassen des Volkes». Weil nun aber die nötigen Investitionen die Kräfte der Kantone und der Privatwirtschaft überstiegen, sei es «die Pflicht des Bundes», gestützt auf Artikel 21 der Bundesverfassung, ein Telegraphennetz zu erstellen.⁶⁰¹ Indem der Nationalrat mit 60 zu 29 Stimmen Eintreten auf den Gesetzesvorschlag der Kommission beschloss, sprach er sich im Grundsatz für eine Regelung des Telegraphenwesens durch den Bund aus.⁶⁰²

In der Gesetzesdebatte drehte sich die Diskussion nochmals um die Rolle des Bundes bei der Erstellung von Telegraphen. Philippe Camperio (GE) argumentierte, dass der Bund zwar die Kompetenz habe, Telegraphenlinien zu bauen, nicht aber das Recht, den souveränen Kantonen die Erstellung solcher Linien zu untersagen. Er wurde unterstützt von seinen Genfer Ratskollegen Abraham Louis Tourte und Alexandre-Felix Alméras. Dies bestritt Bundesrat Wilhelm Matthias Näff: Er leitete die Kompetenz des Bundes im Telegraphenwesen aus dem Postregal ab, das die Kantone in der Verfassung von 1848 dem Bund abgetreten hatten. Zudem könnten Kantone, die eine Telegraphenlinie zu erstellen wünschten, beim Bund um eine Konzession ansuchen. Alfred Escher (ZH) beantragte, den Wortlaut von Artikel 1 dahingehend zu präzisieren. Seinem Antrag folgend bestimmte der Nationalrat: «Dem Bunde steht das ausschließliche Recht zu, Telegraphen in der Schweiz zu errichten und hiefür Konzessionen zu ertheilen.» Gegen ein Monopol des Bundes ausgesprochen und die Streichung dieses Artikels beantragt hatte zuvor Joseph Marzell Hoffmann (SG). Er vermutete dahinter Bestrebungen zur weiteren Zentralisierung, welche soweit gehen könnten, dass die Pressefreiheit zur Bundesangelegenheit erklärt würde.⁶⁰³

Bereits in der Eintretensdebatte war von Befürwortern einer eidgenössischen Regelung eine finanzielle Beteiligung interessierter Kreise gefordert worden. Johann Konrad Kern (TG) hatte sich dafür eingesetzt, dass der Handelsstand als Hauptprofiteur des neuen Kommunikationsmittels für den grössten Teil der anfallenden Kosten aufkomme. Xavier Stockmar (BE) beantragte seinerseits, den Entwurf zurückzuweisen, damit eine Bestimmung darin aufgenommen werde, wonach die direkt profitierenden Gegenden die Kosten für die Erstellung des Telegraphennetzes zu tragen hätten, während der Bund für dessen Unterhalt aufkommen sollte.⁶⁰⁴ Diese Forderungen wurden von Alfred Escher in der Gesetzesdebatte wieder aufgenommen. Das Telegraphenwesen

600 Vgl. NZZ, 18. Dezember 1851; Prot. NR, 17. Dezember 1851. – Joseph Marzell Hoffmann (SG) beantragte stattdessen, auf den Gesetzesvorschlag nicht einzutreten, den Bundesrat jedoch zu ermächtigen, eine Telegraphenlinie von Basel nach Genf und Bregenz zu erstellen und zu betreiben. Vgl. Prot. NR, 17. Dezember 1851.

601 NZZ, 19. Dezember 1851.

602 Die Abstimmung fand unter Namensaufruf statt. Vgl. Prot. NR, 17. Dezember 1851.

603 NZZ, 19. Dezember 1851. Vgl. 20. Dezember 1851. – Im Gesetzesvorschlag der Kommission lautete der entsprechende Artikel in Übereinstimmung mit dem bundesrätlichen Vorschlag: «Die Errichtung von elektrischen Telegraphen in der Schweiz ist Sache des Bundes.» Telegraphenwesen Gesetzentwurf NR-Kommission, Art. 1.

604 NZZ, 19. Dezember 1851.

betrachtete er als Bundesangelegenheit, gleichzeitig forderte er eine massgebliche Beteiligung der Standortgemeinden. In diesem Sinne beantragte er, Artikel 5 über die Kriterien für die Errichtung von Telegraphenbüros, folgenden Wortlaut zu geben:

«Der Bundesrath bezeichnet die Orte, wo Telegraphenbüreaux errichtet werden sollen. Es sollen in allen Ortschaften solche errichtet werden, deren Industrie und Handelsverkehr von Bedeutung ist und die sich verpflichten, einen hinreichenden Beitrag an die Kosten zu leisten.»⁶⁰⁵

In seinen überlieferten Notizen hatte Escher den Grundsatz formuliert, dass «diejenigen, welche den hauptsächlichsten Nutzen von den Telegraphen haben, [...] auch einen erheblichen Theil der daherigen Kosten tragen» müssten. Seiner Ansicht nach sollten die Beiträge der Standortgemeinden darum höher angesetzt werden, als von Bundesrat und Kommission gefordert. Der Bundesrat wolle den Gemeinden nur rund 2000 Franken für Lokaltäten auferlegen, dieser Betrag stehe aber in keinem Verhältnis zu den geschätzten Gesamtkosten in der Höhe von jährlich 176'000 Franken. Auch der Vorschlag von Johann Friedrich Peyer im Hof, wonach die Standortgemeinden für die erste Inneneinrichtung der Büros aufzukommen hätten, belaste den Bund zu stark. Escher notierte: «Ich will weiter gehen im Interesse der Gerechtigkeit gegen diejenigen Gegenden, welche keine Telegraphen erhalten, & diejenigen Staatsbürger, die gar keinen oder nur einen sehr entfernten Nutzen von den Telegraphen haben.»⁶⁰⁶ Die einzelnen Gemeinden könnten auf besonders interessierte Kreise zugehen und die Beantragung eines Telegraphenbüros von ihrer finanziellen Beteiligung abhängig machen. Im Gegensatz dazu habe der Bund keine Handhabe, um von Privaten Beiträge einzufordern. Höhere Beiträge der Gemeinden wären auch deshalb angebracht, weil Unsicherheiten bestünden in Bezug auf die Einrichtungskosten und die Zahl der Beamten. Zudem wolle man möglichst niedrige Taxen verlangen, was wiederum den Ausfall oder eine Schmälerung der Einnahmen aus dem Postregal zur Folge habe und sich so auf den Bundeshaushalt auswirke.⁶⁰⁷ Gleichzeitig würden die von den Standortgemeinden geforderten Beiträge allzu grossen Begehrlichkeiten in Bezug auf die Errichtung von Telegraphenbüros vorbeugen und so dazu beitragen, die Kosten zu begrenzen. Alfred Escher forderte, diese Beiträge «elastisch» festzulegen. Der Bundesrat solle dann «in billiger Würdig[un]g d. jeweil. Verh. d[en] Beitrag mit den betreffend[en] Ortschaft[en] vereinbar[en]».⁶⁰⁸ In den diesbezüglichen Verhandlungen solle sich der Bundesrat von der Verfassung leiten lassen. Würde man die Beiträge absolut festlegen, so kämen nur einzelne grosse Orte in den Genuss von Telegraphenbüros.⁶⁰⁹ Einen Antrag Xavier Stockmars, die Beiträge der Standortgemeinden auf mindestens ein Viertel, höchstens aber

605 NZZ, 20. Dezember 1851. – Im Gesetzesvorschlag der Kommission lautete der entsprechende Artikel: «Die Telegraphenbüreaux sind nur in denjenigen Orten zu erstellen, die sich vermöge der Wichtigkeit ihrer Handelsverhältnisse und ihres Verkehrs hiefür eignen, und wo die erforderlichen Lokaltäten unentgeltlich angewiesen werden.» Telegraphenwesen Gesetzentwurf NR-Kommission, Art. 5. – Eschers Antrag floss in die definitive Fassung des Artikels mit ein: «Der Bundesrath bestimmt, wo Telegraphenbüreaux errichtet werden sollen. | Sie sind jedenfalls an denjenigen Orten zu erstellen, die sich vermöge der Wichtigkeit ihrer Handelsverhältnisse oder ihres Verkehrs, oder durch ihre Bedeutung für staatliche Zwecke hiefür eignen, und zu angemessenen Beiträgen an die Kosten der Büreaux sich verpflichten.» Telegraphenwesen Bundesgesetz 1851, Art. 5.

606 «1r Grundgedanke meines Antrages» (BAR J I.67-4.3.34). – Weitere Notizen Eschers tragen die sprechende Überschrift «Wer bezahlt, befiehlt.» (BAR J I.67-4.3.34).

607 Vgl. «1r Grundgedanke meines Antrages» (BAR J I.67-4.3.34); «2r Grundgedanke meines Antrages» (BAR J I.67-4.3.34).

608 «2r Grundgedanke meines Antrages» (BAR J I.67-4.3.34). Vgl. [Ohne Titel «nach Maaßgabe...»] (BAR J I.67-4.3.34).

609 Vgl. [Ohne Titel «nach Maaßgabe...»] (BAR J I.67-4.3.34).

drei Viertel der Kosten festzulegen, lehnte Alfred Escher ab, weil dies zu einem ständigen Streit zwischen dem Bundesrat und den Gemeinden führen würde. In der Endfassung des Artikels ist von angemessenen Beiträgen die Rede.⁶¹⁰ Nach Ansicht Eschers konnte der Bund Orte, welche an einer Telegraphenlinie lagen und keinen Anschluss beantragten, jedoch nicht verpflichten, Beiträge an ein Telegraphenbüro zu leisten: Wenn der Bundesrat die Errichtung eines Büros dennoch als notwendig erachte, so habe der Bund die Kosten zu tragen.⁶¹¹ Zum Schluss der Debatte beantragte Alfred Escher, dass die Erteilung von Konzessionen für die Erstellung neuer Telegraphenlinien der Bundesversammlung vorbehalten bleibe. Dagegen wollten die Nationalräte Johann Jakob Sutter (AR) und Johann Rudolf Schneider (BE) dies dem Bundesrat überlassen, weil sie zu viele unbedeutende Konzessionsgesuche befürchteten. Joseph Marzell Hoffmann (SG) seinerseits wollte keine diesbezüglichen Kompetenzen im Gesetz verankern. Stattdessen wollte er darin festhalten, dass die Konzessionen unentgeltlich erteilt würden, um – wie die «Neue Zürcher Zeitung» vermutete – «das verhaßte Regal möglichst zu schwächen». Der Antrag Alfred Eschers wurde unverändert angenommen.⁶¹²

Am 23. Dezember 1851 verabschiedete die Bundesversammlung das «Bundesgesetz über die Erstellung von elektrischen Telegraphen» und regelte damit das Telegraphenwesen in seinen Grundzügen (erste Linien, Telegraphenbüros, Anleihen). Weitere zentrale Punkte betreffend die Organisation des Telegraphenwesens, die Anstellung der Beamten oder die Taxen blieben darin der provisorischen Regelung durch den Bundesrat vorbehalten. Entsprechend liest sich das Bundesgesetz in grossen Teilen als Auftragsliste an die Adresse des Bundesrats.⁶¹³

Dem Auftrag der Bundesversammlung folgend regelte der Bundesrat am 9. Februar 1852 die Organisation des Telegraphenwesens.⁶¹⁴ Gleichentags ermächtigte er das Post- und Baudepartement, Carl August von Steinheil als Experten zu berufen und bei diesem ein Gutachten «über die zweckmässigste Erstellung der elektrischen Telegraphen, die Organisation der Verwaltung und des Telegraphendienstes» in Auftrag zu geben. Das Post- und Baudepartement sollte die Vorarbeiten für die Erstellung der Telegraphen durch das Eisenbahnbüro besorgen, sprich das unverzinsliche Anleihen auf 400'000 Franken n. W. vervollständigen sowie mit den Kantonen in Unterhandlung treten.⁶¹⁵

Inbetriebnahme und erste Entwicklung

Auf Basis des Bundesgesetzes von 1851 und der provisorischen Verfügungen des Bundesrats wurde das schweizerische Telegraphennetz geplant, erstellt und in Betrieb genommen. Bereits am 5. Dezember 1852 konnte das schweizerische Telegraphennetz dem Verkehr übergeben werden.⁶¹⁶ Es stand von Anfang an auch Privatpersonen zur Verfügung. Dies ist insofern bemerkenswert,

610 Vgl. «Wer bezahlt, befiehlt.» II (BAR J I.67-4.3.34); Telegraphenwesen Bundesgesetz 1851, Art. 5.

611 Vgl. «2r Grundgedanke meines Antrages» (BAR J I.67-4.3.34); «Wer bezahlt, befiehlt» (BAR J I.67-4.3.34).

612 NZZ, 21. Dezember 1851.

613 Vgl. Telegraphenwesen Bundesgesetz 1851.

614 Vgl. Beschluß des schweizerischen Bundesrathes, betreffend die Organisation des Telegraphenwesens (vom 9. Februar 1852), in: BBl 1852 I, S. 131–133.

615 Vgl. Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes (vom 9. Januar 1852), in: BBl 1852 I, S. 25–26.

616 Vgl. NZZ, 2. Dezember 1852.

als dieses neue Kommunikationsmedium auf dem europäischen Festland lange Zeit den staatlichen Stellen vorbehalten war. Hohe Investitions- und Betriebskosten mögen dazu beigetragen haben, dass es nur wenige private Initiativen zum Bau von optischen Telegraphen gab, obwohl Wirtschaftskreise an der schnellen Übermittlung von Nachrichten in hohem Masse interessiert waren. In Frankreich scheiterte beispielsweise zu Beginn der 1830er Jahre das Projekt eines privaten Telegraphennetzes von Alexandre Ferrier am Widerstand lokaler Behörden. 1837 wurde dann das staatliche Telegraphenmonopol von König Louis Philippe I. gesetzlich verankert.⁶¹⁷ Wiederholt wurden Anfragen aus Wirtschaftskreisen, die staatlichen Telegraphen mitbenutzen zu dürfen, mit Verweis auf die beschränkten Kapazitäten des optischen Telegraphen abgelehnt. In Preussen standen zudem seit Einführung des Telegraphen sicherheitspolitische Argumente im Vordergrund. Dies zeigt bereits der Zeitpunkt der Einführung dieser neuen Technologien: So errichtete Preussen die ersten optischen Telegraphen im Kontext der 1830er Revolutionen, sprich der Juli-Revolution in Frankreich, des belgischen Unabhängigkeitskampfes und des polnischen Aufstandes. Schnelle und gesicherte Nachrichtenübertragung sollten die Handlungsfähigkeit im Interesse der inneren und äusseren Sicherheit verbessern. In ähnlicher Weise beschleunigte dann der Ausbruch der Revolution im März 1848 die Einführung des elektromagnetischen Telegraphen in Preussen.⁶¹⁸ Im Gegensatz dazu wurden in Grossbritannien und in den Vereinigten Staaten von Amerika erste Telegraphenlinien von Privaten erstellt und betrieben. Der Historiker Michael Wobring hebt hervor, dass als Voraussetzung für die Privatinitiativen in diesen Ländern stabile politische Rahmenbedingungen bestanden hätten, welche zudem eine öffentliche Debatte zur Telegraphenfrage ermöglicht hätten. Politische und militärische Argumente seien darin nur am Rande zur Sprache gekommen. Er folgert:

«Dem Staat kam eine lediglich anregende, subventionierende und unterstützende Rolle zu. Die realisierten Telegraphen waren, soweit greifbar, in der Hand engagierter Einzelpersonen und wurden im Idealfall von Stammklienteln gegebenenfalls über längere Zeit getragen.»⁶¹⁹

Dass der Telegraph Mitte des 19. Jahrhunderts in Europa noch in erster Linie mit den Begriffen «Revolution», «Kontrolle» und «Krieg» assoziiert wurde, mag erklären, warum Alfred Escher es ablehnte, alles in die Hand des Staates zu legen. Dies sei unrepublikanisch, weil einerseits das Publikum teurer bezahle und weil andererseits Telegraphen gefährlich seien, wenn sie sich in der Kontrolle der Regierung statt in den Händen der einzelnen Bürger befänden.⁶²⁰ Wie verbreitet dieses Bild des Telegraphen als Machtinstrument war, zeigt sich u. a. bei Jeremias Gotthelf, der 1851 in seinem Roman «Zeitgeist und Berner Geist» die Telegraphen als Herrschaftsinstrument Alfred Eschers und der Radikal-Liberalen darstellte:

«Damit aber auch alle Vorrechte abgeschafft seien, die hier sprudelnde Weisheit nicht bloß einzelnen Vorrechtlern zugut komme, denn bei dem besten Willen wird es unmöglich bleiben, die ganze schweizerische Jugend unter den Flügeln des athenischen Direktors oder Diktators zu versammeln, sondern sich ergieße über das gesamte Vaterland und dem Hintersten im hintersten Tale zugänglich sei, findet eine äußerst

617 Vgl. Wobring, Globalisierung, S. 31, 52–53, 56.

618 Vgl. Wobring, Globalisierung, S. 101–103, 131–133.

619 Wobring, Globalisierung, S. 174.

620 Vgl. [Gesetzesentwurf mit Notizen Eschers] (BAR J I.67-4.3.34).

sinnreiche Einrichtung statt. Man sieht nämlich neben jedem der edlen, weisen, lehrenden Eidgenossen etwas aus der Erde ragen, man weiß nicht, ist es ein einfaches Ohr oder ein offenes Maul oder nur ein ganz gemeiner Spucknapf [...]. Es sind die Mündungen elektrischer Telegraphen, welche von jedem Eidgenossen seinem Organe (Zeitung) zulaufen, welches der Eidgenossenschaft und all ihren Söhnen, ja auch Töchtern bekannt machen muß, was er geräuspert, und was er gespuckt.»⁶²¹

Der Bericht des eidgenössischen Telegraphendirektors C. Brunner deutet darauf hin, dass die Skepsis gegenüber den Telegraphen in der breiten Bevölkerung rasch abnahm. Im Oktober 1853 schreibt er: «Die Leitungen sind der Obhut der Kantonspolizei und dem Wohlwollen des Publikums anvertraut und es gereicht zur Ehre des letztern, daß in neuerer Zeit die durch Muthwillen veranlaßten Unterbrechungen immer seltener werden.»⁶²²

Eine erste Erweiterung des Telegraphennetzes beschloss die Schweizerische Bundesversammlung bereits am 2. Februar 1853. Infolgedessen konnte der eidgenössische Telegraphendirektor im Oktober 1853 berichten, dass im schweizerischen Netz zu diesem Zeitpunkt 68 Telegraphenbüros in Betrieb seien und ihre Zahl durch diesen Ausbau um 11 auf insgesamt 79 Büros erhöht werde. Im Vergleich dazu verfüge Frankreich derzeit über 60 Büros.⁶²³ Auch wenn das neue Kommunikationsmittel rege benützt werde, könnten die Unterhaltskosten insbesondere der kleineren Büros noch nicht durch die Einnahmen aus den Telegrammtaxen gedeckt werden, obwohl die Verbindung von Post- und Telegraphendienst substantielle Einsparungen ermöglicht habe. Man wolle jedoch am Prinzip festhalten, «daß der Telegraph keine Einnahmsquelle für den Bund sein [...] soll, sondern als ein Erleichterungsmittel für den Verkehr des Publikums von der hohen Behörde erstellt wurde». Das Telegraphenwesen würde vorläufig durch die Überschüsse im Postwesen quersubventioniert.⁶²⁴

Im grenzüberschreitenden Telegraphenverkehr galt es verschiedene Hindernisse zu überwinden. Bereits habe man die Anschlüsse an die Telegraphennetze verschiedener Nachbarstaaten sicherstellen können. Weil die Länder über unterschiedlich arbeitende Telegraphensysteme verfügten, müssten die Telegramme beim Übergang in ein anderes Netz oft umgeschrieben werden. Ein weiteres Problem bestehe darin, dass die Telegraphennetze der Nachbarländer in erster Linie «zu Staatszwecken eingerichtet» wurden und «daher dem Publikum nur unter erschwerenden Bedingungen zur Benutzung gestattet» würden. Bei der Aushandlung der Verträge gelte es daher, die gleichen vorteilhaften Konditionen wie im Inland zu erhalten.⁶²⁵

Definitive Regelung

Definitiv geregelt wurde das Telegraphenwesen im Jahr 1854 mit dem Bundesgesetz über die Organisation des Telegraphenwesens und dem Bundesbeschluss über die Telegraphentaxen. In der vorausgehenden Nationalratsdebatte vom Dezember 1854 sprachen sich Eduard Häberlin (TG)

⁶²¹ Gotthelf, *Zeitgeist*, S. 391.

⁶²² Allgemeiner Bericht Telegraphendirektor (4. Oktober 1853), S. 518.

⁶²³ Vgl. Allgemeiner Bericht Telegraphendirektor (4. Oktober 1853), S. 517–518.

⁶²⁴ Allgemeiner Bericht Telegraphendirektor (4. Oktober 1853), S. 519. Vgl. Allgemeiner Bericht Telegraphendirektor (4. Oktober 1853), S. 519–520.

⁶²⁵ Vgl. Allgemeiner Bericht Telegraphendirektor (4. Oktober 1853), S. 521.

und Joseph Marzell Hoffmann (SG) gegen ein neues Telegraphengesetz aus, weil sie dieses nicht für nötig hielten. Bundesrat Wilhelm Matthias Näff führte aus, warum es im Telegraphenwesen einer definitiven Regelung bedürfe:

«Man habe dem Bundesrath das Recht eingeräumt, provisorisch zu verfügen. Nun seien drei Jahre verflossen. Die Erfahrung habe ihre Wirksamkeit geübt und sie müsse von der Gesetzgebung sanktioniert werden. Die Telegraphenverträge mit fremden Mächten seien noch nicht genehmigt, die bleibenden Beamten noch immer provisorisch, was ohne Unsicherheit des Dienstes nicht so bleiben könne.»⁶²⁶

Das Bundesgesetz über die Organisation der Telegraphenverwaltung sowie der Bundesbeschluss betreffend die Telegraphentaxen enthalten Präzisierungen betreffend die Zuständigkeiten und Prozesse sowie mässige Anpassungen bei den Anstellungsbedingungen.⁶²⁷ Mit der Revision der Bundesverfassung im Jahr 1874 wurde die Kompetenz des Bundes im Telegraphenwesen auch in der Verfassung festgeschrieben.⁶²⁸

Der Telegraph im jungen Bundesstaat

Der junge Bundesstaat war von einer wirtschaftsliberalen Doktrin geprägt. Demnach sollte der Staat zwar den Rahmen für wirtschaftliche Tätigkeit bereitstellen, darüber hinaus aber möglichst wenig ins Wirtschaftsleben eingreifen. So nannte Adam Smith als mögliche Tätigkeitsfelder des Staates Armee, Gerichtsbarkeit und Polizei, unter gewissen Umständen auch den Bau von Strassen, Brücken und Kanälen. John Stuart Mill forderte dagegen, dass der Staat bei Dienstleistungen, die zum Monopol tendierten, die Qualität sicherstellen und garantieren müsse, dass der daraus resultierende Gewinn der Gemeinschaft zugutekomme. Er fügte an, dass die Post geradezu prädestiniert sei, vom Staat betrieben zu werden. Die französischen Saint-Simonisten – unter anderen Jean-Baptiste Say und Michel Chevalier – dachten ähnlich. Sie anerkannten, dass sich die Tätigkeit des Staates in ausgewählten Bereichen positiv auf das Wirtschaftsleben auswirke. Chevalier war überzeugt, dass ein Ausbau der Verkehrsmittel nicht nur das Wirtschaftswachstum sondern auch das Wohlergehen der Völker fördere. So würden die Eisenbahnen nicht nur die räumlichen Distanzen sondern auch den Abstand zwischen den Klassen reduzieren helfen. Louis Napoléon und seine Regierung waren stark von den Saint-Simonisten geprägt; sie trieben nicht nur den Ausbau des Eisenbahnnetzes sondern auch die Einführung des elektrischen Telegraphen voran.⁶²⁹

Der Bund verfügte nur über sehr beschränkte finanzielle Mittel. Gleichwohl sicherte er sich das Monopol im Telegraphenwesen und wurde unternehmerisch tätig, indem er neben der Telegraphenverwaltung auch eine eigene Telegraphenwerkstätte betrieb.⁶³⁰ Dass der Bund gerade in diesem Bereich aktiv wurde, scheint konsequent. Mit Investitionen in das Kommunikationsmittel

626 NZZ, 18. Dezember 1854. – Die «Errichtung bleibender Beamten und Bestimmung ihrer Gehalte» war Sache der Bundesversammlung. BV 1848, Art. 74 Ziff. 2.

627 Vgl. Bundesgesetz, betreffend die Organisation der Telegraphenverwaltung (vom 20. Dezember 1854), in: AS V, S. 1–7; Bundesbeschluss, betreffend die Telegraphentaxen (vom 16. Dezember 1854), in: AS V, S. 8–10.

628 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 110.

629 Vgl. Flichy, Tele, S. 81, 91–93.

630 Vgl. HLS online, Telegraf; HLS online, Eidgenössische Telegraphenwerkstätte (ETW).

schuf er neue Möglichkeiten und verbesserte die Wettbewerbsbedingungen für viele Unternehmen. Es sollte sich zeigen, dass der Telegraph eine zentrale Rolle spielte für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz, insbesondere weil verschiedene Branchen stark vom Export abhängig waren und sind. Das Telegraphenwesen eignete sich zudem, die Vorteile des Bundesstaates sichtbar zu machen und die nationalen Institutionen nicht zuletzt auch gegenüber den Kantonen zu legitimieren. In ihrer Untersuchung über die Bedeutung des Telegraphen im Bundesstaat folgern Spartaco Calvo, Gabriele Balbi, Simone Fari und Giuseppe Richeri:

«On comprend aisément pourquoi le Conseil fédéral voulait favoriser une large diffusion du télégraphe: à travers l'installation des infrastructures nécessaires, le gouvernement central nouvellement institué pouvait démontrer aux cantons son importance à niveau national.»

Mit dem Telegraphenwesen konnte der Bund ein Feld für sich in Anspruch nehmen, welches erst im Entstehen begriffen und noch unbesetzt war. Mit seinem Engagement konkurrierte er weder Private noch die Kantone. Zudem war das Engagement des Bundes in Postsachen unbestritten. Weiter weist Eduard His darauf hin, dass das Telegraphenwesen, indem es neben dem Postwesen die zweite rein zentralistisch organisierte Dienstleistungsbranche im Bundesstaat darstellte, zu mehr Ämtern und Bundespersonal führte, was wiederum den politischen Einfluss des Bundes steigerte. Der Telegraph sei zudem in Lauf der Zeit zu einem gewinnbringenden Nebengeschäft avanciert.⁶³¹

3.4.3 Eisenbahnwesen

Neben dem Abbau von Schranken und der Professionalisierung des Postwesens waren es der Ausbau der Strassen- und Schiffsverbindungen sowie die Erstellung von Eisenbahn- und Telegraphenlinien, welche das Reisen und den Transport vereinfachten sowie die Kommunikation beschleunigten und dadurch den wirtschaftlichen Austausch zwischen den Regionen förderten.

Während im übrigen Europa bereits zahlreiche Eisenbahnlinien existierten und weitere Verbindungen geplant und gebaut wurden, bestand 1848 hierzulande lediglich die kurze Eisenbahnstrecke von Zürich nach Baden.⁶³²

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt keine Bestimmungen, die sich direkt auf den Bau und Betrieb von Eisenbahnlinien bezogen. Dies mag insofern erstaunen, als der Aufbau des Weltschiennetzes hauptsächlich in den 1840er bis 1860er Jahren geschah und der Nutzen der Eisenbahnen bis 1850 allgemein anerkannt war. Artikel 21 erlaubte es dem Bund dennoch, aktiv zu werden und

631 Calvo/Balbi/Fari/Richeri, *Voie suisse*, S. 439. Vgl. Calvo/Balbi/Fari/Richeri, *Voie suisse*, S. 439, 450; His, *Geschichte Staatsrecht III*, S. 1074, 1076.

632 Die Erstellung des schweizerischen Eisenbahnnetzes ist vergleichsweise gut erforscht. Im Lauf der Jahre sind zahlreiche Publikationen erschienen, welche verschiedene Seiten dieser Entwicklung betonen. In der vorliegenden Arbeit sollen deshalb ausschliesslich die für die Argumentation notwendigen Aspekte dargestellt werden. – Für eine neuere Darstellung der Anfänge des schweizerischen Eisenbahnwesens vgl. Jung, *Aufbruch* sowie die Arbeiten der Alfred Escher-Stiftung (www.alfred-escher.ch) und von ViaStoria (www.viastoria.ch). – Von den älteren Werken grundlegend sind Bauer, *Eisenbahnen*; Weissenbach, *Eisenbahnwesen*; Gubler, *Eisenbahnpolitik*. – Zu den rechtlichen Auswirkungen der Entwicklungen im Eisenbahnwesen vgl. Prêtre, *Eisenbahnverkehr*. – Darüber hinaus gibt es eine grosse Zahl von Festschriften, welche trotz der ihrem Genre eigenen Tendenz zu Überhöhung und eindimensionalem Zugang oftmals interessante Einblicke gewähren und wichtige Details auflisten.

den Eisenbahnbau voranzutreiben, indem er dem Bund das Recht gab, «im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines großen Theiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen».⁶³³

In seiner Rede zur Eröffnung der Nationalratssitzung am 12. November 1849 drängte Alfred Escher (ZH) zum Handeln, weil andernfalls die Schweiz umfahren werde:

«Mögen sie aber auch nicht vergessen, daß hier rasches Handeln Noth thut! Von allen Seiten nähern sich die Schienenwege immer mehr der Schweiz. Bereits wird die Frage, wie sie mit einander in Verbindung gebracht werden sollen, eifrig verhandelt. Es tauchen Pläne auf, gemäß denen die Bahnen um die Schweiz herumgeführt werden sollen. Der Schweiz droht somit die Gefahr, gänzlich umgangen zu werden und in Folge dessen in der Zukunft das traurige Bild einer europäischen Einsiedelei darbieten zu müssen.»⁶³⁴

Am 12. Dezember 1849 verlangten 14 Nationalräte in einer Motion die Anhandnahme der Eisenbahnfrage.⁶³⁵ National- und Ständerat hiessen die Motion am 18. Dezember 1849 gut und beauftragten den Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Plans zu einem schweizerischen Eisenbahnnetz (unter Beizug unbeteiligter Experten für die technischen Vorarbeiten) und mit dem Entwurf eines Expropriationsgesetzes. Des Weiteren sollte der Bundesrat ein Gutachten erstellen über die Beteiligung des Bundes und über mögliche Konzessionsbedingungen für den Fall, dass Bau und Betrieb der Eisenbahnen Privatgesellschaften überlassen werden sollten.⁶³⁶

Im Ständerat, der die Motion nach dem Nationalrat behandelte, wurden auch kritische Stimmen laut. So befürchtete der St. Galler Georg Peter Friedrich Steiger, es würden kaum alle Regionen in den Genuss von Eisenbahnverbindungen kommen. Zudem wurden finanzielle Bedenken geäußert. Verschiedene Redner lehnten den unbestimmten Kredit ab und forderten, dass stattdessen eine bestimmte Summe gesprochen werde. Steigers Kantonskollege Arnold Otto Aepli kritisierte seinerseits das Tempo, mit welchem neue Investitionen beschlossen wurden: «Man sei kaum aus dem Münz-Enthusiasmus heraus, so stürze man sich in den Eisenbahn-Enthusiasmus; der Militär-Enthusiasmus werde nachfolgen; von Begeisterung für die Finanzen sei hingegen wenig zu bemerken.» Zacharias Gysel (SH) fand einen solchen Beschluss grundsätzlich überstürzt; es «scheine, man fahre schon jetzt mit Dampf». Hingegen verteidigten Johann Jakob Blumer (GL) und Ferdinand Kaiser (ZG) sowie die Bundesräte Josef Munzinger und Ulrich Ochsenbein den Beschluss des Nationalrats und setzten sich durch.⁶³⁷

633 BV 1848, Art. 21. Vgl. Pohl, *Aufbruch*, S. 226, 229–230. – Ob die Eisenbahnfrage in der Verfassungsdiskussion bewusst oder unbewusst ausgeklammert wurde, bleibt offen. Fest steht dagegen, dass vor 1848 neben den wissenschaftlichen und technischen Grundlagen auch die politischen Voraussetzungen fehlten, um die Eisenbahnfrage auf gesamtschweizerischer Ebene anzugehen. Die Eisenbahndebatten in der Bundesversammlung machten dann deutlich wie sehr die Frage kantonale und lokalpolitische Interessen mobilisierten und konkurrierten. Vgl. Jung, *Aufbruch*, S. 365–366.

634 Escher, Rede NR (12. November 1849), S. 161.

635 Der auf den 11. Dezember 1849 datierte Vorstoss wurde unterschrieben von Alfred Escher (ZH), Johann Friedrich Peyer im Hof (SH), Guillaume-Henri Dufour (BE), Johann Konrad Kern (TG), Giovanni Battista Pioda (TI), Louis Blanchenay (VD), Benjamin Brunner (SO), Franz Eduard Erpf (SG), Samuel Friedrich Siegfried (AG), Achilles Bischoff (BS), Andreas Rudolf von Planta (GR), Jakob Stämpfli (BE), Jakob Robert Steiger (LU) sowie Louis-Eugène Favre (NE). Vgl. NZZ, 13. Dezember 1849.

636 Vgl. Beschluß der Bundesversammlung, die schweizerische Eisenbahnangelegenheit betreffend, in: BBl 1850 I, S. 54–56; NZZ, 13. Dezember 1849.

637 NZZ, 19. Dezember 1849.

Bereits tags darauf bestellte der Nationalrat eine elfköpfige Kommission, welche die diesbezüglichen Vorlagen des Bundesrates zu prüfen hatte. Alfred Escher wurde mit der höchsten Stimmenzahl gewählt und übernahm den Vorsitz. Weiter wurden in die Kommission gewählt: Guillaume-Henri Dufour (BE)⁶³⁸, Giovanni Battista Pioda (TI), Achilles Bischoff (BS), Johann Konrad Kern (TG), Johann Friedrich Peyer im Hof (SH), Jakob Stämpfli (BE), Louis Blanchenay (VD), Jakob Robert Steiger (LU), Samuel Friedrich Siegfried (AG) und Franz Eduard Erpf (SG)⁶³⁹.⁶⁴⁰

Expropriationsgesetz

Im Mai 1850 verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Abtretung von Privatrechten. Die einheitliche Regelung des Expropriationsverfahrens hatte weitreichende Bedeutung, weil Expropriationen oftmals eine Voraussetzung für die Realisierung von Infrastrukturprojekten darstellen. Zwar wurde das Gesetz im Hinblick auf die Erstellung eines schweizerischen Eisenbahnnetzes verabschiedet und kam anfänglich vorwiegend in diesem Zusammenhang zur Anwendung, jedoch waren auch andere Anwendungsbereiche wie beispielsweise der Strassen- und Kanalbau, das Anlegen von Häfen sowie die Erstellung von Telegraphen- oder Wasserleitungen denkbar.⁶⁴¹ Expropriationen stellen einen Eingriff in das Eigentumsrecht dar, weshalb sie nur dort zulässig sein sollen, wo das öffentliche Wohl es erfordert. Eine solche Zwangsabtretungspflicht soll beispielsweise verhindern, dass ein einzelner sich widersetztender Grundeigentümer die Erstellung wichtiger Infrastrukturen blockiert oder gar verunmöglicht. Dabei verlangt die Idee des Rechtsstaats eine angemessene Entschädigung des enteigneten Grundeigentümers.⁶⁴²

Bereits am 25. Februar 1850 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf eines Expropriationsgesetzes und eine entsprechende Botschaft an die Bundesversammlung. Die mit der Prüfung des

638 Dufour stammte aus dem Kanton Genf und war dort Mitglied des Grossen Rats. In den Jahren 1848–1851 vertrat er jedoch das Berner Seeland im Nationalrat. Vgl. HLS online, Dufour Guillaume-Henri. – Nach Dufours Ausscheiden aus dem Nationalrat wurde die nationalrätliche Eisenbahnkommission mit Johann Baptista Bavier (GR) ergänzt. Vgl. Prot. NR, 6. Dezember 1851.

639 Erpf verstarb am 21. Januar 1851 im Amt. In der nationalrätlichen Eisenbahnkommission wurde er durch Johann Matthias Hungerbühler (SG) ersetzt. Vgl. HLS online, Erpf Franz Eduard; Gruner, Bundesversammlung I, S. 568.

640 Vgl. Beschluß der Bundesversammlung, die schweizerische Eisenbahnangelegenheit betreffend, in: BBl 1850 I, S. 54–56; Jung, Aufbruch, S. 368–369.

641 Vgl. Raster, Enteignung, S. 8, 14–15. – Beim Bau von Telegraphenverbindungen kam das Bundesgesetz zur Abtretung von Privatrechten vorerst nicht direkt zur Anwendung. Das Bundesgesetz über die Erstellung von elektrischen Telegraphen nimmt auch keinen Bezug auf das Expropriationsgesetz. Stattdessen sollte der Bundesrat mit den Kantonen verhandeln. Dies mit dem Ziel, dass Kantone, Gemeinden und Korporationen das Anlegen einer Telegraphenleitung über ihr Gebiet ohne Entschädigung gestatteten. Das Eisenbahngesetz von 1852 bestimmte schliesslich, dass die Eisenbahngesellschaften die Erstellung von Telegraphenleitungen entlang ihrer Linien unentgeltlich zu gestatten hatten. Siehe dazu S. 199.

642 Vgl. Müller, Expropriationsrecht, S. 7–9; HLS online, Eigentum. – Auch wenn weder die Bundesverfassung von 1848 noch diejenige von 1874 eine Eigentumsgarantie enthielten (diese wurde erst mit einer Verfassungsrevision im Jahr 1969 eingeführt), galt diese dennoch als ungeschriebenes Verfassungsrecht und war in den meisten Kantonsverfassungen verankert. Dem Prinzip der Eigentumsgarantie zufolge kann der Privateigentümer alleine über seine Sachen verfügen. Allerdings formuliert der Gesetzgeber im Hinblick auf ein möglichst konfliktfreies Zusammenleben gewisse Einschränkungen. Dem Grundeigentum werden einerseits inhaltliche Schranken gesetzt. Dazu zählen das Nachbarrecht (beispielsweise der Schutz vor Rauch und Lärm), Dienstbarkeiten und Grundlasten (beispielsweise die Duldung einer Brunnenleitung oder das Notwegrecht sowie die Unterhaltspflicht). Weitere Auflagen können die bauliche Ausnützung des Grundstücks oder feuerpolizeiliche Vorschriften betreffen. Andererseits kann das Grundeigentum einer Zwangsabtretungspflicht unterworfen sein. Vgl. Müller, Expropriationsrecht, S. 5–6; HLS online, Eigentum.

Gesetzesentwurfs betraute Nationalratskommission legte der grossen Kammer am 8. April neben ihrem Bericht auch einen eigenen Gesetzesvorschlag vor. Dafür hatten Alfred Escher und Johann Konrad Kern den Vorschlag des Bundesrats grundlegend überarbeitet.⁶⁴³

Betreffend den Geltungsbereich des Gesetzes statuierte der bundesrätliche Gesetzesentwurf, dass dieses immer dann anzuwenden sei, wenn der Bund gestützt auf Artikel 21 der Bundesverfassung ein öffentliches Werk entweder selber errichte oder durch andere errichten lasse.⁶⁴⁴ Die Kommission des Nationalrats forderte, dass das Expropriationsgesetz unter bestimmten Voraussetzungen auch auf öffentliche Werke anwendbar sei, die ohne Bundesbeteiligung – sprich vollumfänglich von Dritten – erstellt würden. Die Anwendung des Gesetzes könnte in diesen Fällen durch die Bundesversammlung beschlossen werden unter der Voraussetzung, dass das Projekt im Interesse des Bundes oder eines grossen Teils des Landes war. Diese offenere Fassung war auch deshalb wichtig, weil zu diesem Zeitpunkt die Systemfrage im Eisenbahnwesen noch nicht entschieden war. Es war somit noch offen, ob die Bahnen dereinst vom Bund erstellt würden bzw. in welcher Form und welchem Ausmass sich dieser beteiligen würde, wenn der Entscheid zugunsten von Privatbahnen ausfallen sollte. Die von der Kommission beantragte Ausdehnung des Geltungsbereichs wurde ins Gesetz übernommen.⁶⁴⁵

Wo aufgrund des Projekts bauliche Massnahmen nötig wurden, um Verkehr und Kommunikation ungestört zu halten und die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, bezeichnete der Gesetzesentwurf der Nationalratskommission es als die Pflicht der Unternehmer, die notwendigen Strassen, Wasserbauten etc. zu errichten und zu unterhalten. Auch für solche Bauten sollte das Expropriationsgesetz anwendbar sein. Diese Forderung war unbestritten und fand ebenfalls Eingang in den definitiven Gesetzestext.⁶⁴⁶

Bezüglich des Expropriationsverfahrens und der Festlegung der Entschädigung fand eine längere Diskussion statt. Im Vordergrund stand die Frage, ob die Rechte der Privaten gegenüber denjenigen der Unternehmen eines besseren Schutzes bedurften. Schliesslich wurde der Entwurf der Kommission fast unverändert übernommen.⁶⁴⁷ Was den Umfang der Entschädigung anbelangt, so sprachen sich sowohl der Bundesrat als auch die zuständige Nationalratskommission für vollständige Entschädigung aus. Es liege in der Kompetenz des Bundesrats zu entscheiden, ob im jeweiligen Fall Expropriationspflicht bestehe oder nicht. Der definitive Entscheid über die Höhe der Entschädigung solle hingegen dem richterlichen Ermessen anheimgestellt werden. Nach dem Vorschlag des Bundesrats sollte das Bundesgericht in allen Fällen entscheiden, in welchen Unternehmen und Eigentümer keine Einigung erzielen konnten. Das Bundesgericht sei am besten in der Lage sicherzustellen, dass alle Betroffenen «nach gleichem und gerechtem Massstabe volle Entschädigung» erhielten und die Unternehmen Gewähr hätten, dass diese Entscheide frei von «Lokal- oder Personalsrücksichten» seien. Gerade bei kantonsübergreifenden Bauwerken würden die Nachteile von Entscheiden durch die Kantonalgerichte offensichtlich. Es wäre unvermeidlich, dass die Gerichte ungleiche Urteile fällten und die Höhe der Entschädigung immer weiter in die

643 Vgl. Expropriation Botschaft BR; Expropriation Bericht NR-Kommission; Expropriation Gesetzesentwurf NR-Kommission; Brief Alfred Escher an Johann Matthias Hungerbühler, 6. März 1850 (KBSG VNL 60:A:23).

644 Vgl. Expropriation Gesetzesentwurf BR, Art. 1.

645 Vgl. Expropriation Bericht NR-Kommission, S. 175–176; Expropriation Bundesgesetz, Art. 1.

646 Vgl. Expropriation Bericht NR-Kommission, S. 176; Expropriation Bundesgesetz, Art. 6–7.

647 Vgl. NZZ, 10. April 1850.

Höhe trieben, weil sie sich mit ihren Urteilen betreffend die Entschädigungssumme gegenseitig überbieten würden. Auch lehnte es der Bundesrat ab, diese Streitfälle von Schiedsgerichten entscheiden zu lassen: Diesen fehle oft «der geregelte Prozeßgang, eine sichere Praxis in den Rechtsgrundsätzen sowohl als im Verfahren», was zur Folge habe, dass die Streitfälle schlussendlich dennoch von einem ordentlichen Gericht beurteilt werden müssten.⁶⁴⁸ Einen weiteren Vorteil in der Zuständigkeit des Bundesgerichts sah der Bundesrat in dem Umstand, dass das Bundesgericht durch seine Rechtssprechung zur weiteren Klärung der Rechtslage beitragen würde:

«Uns scheint daher, daß das von der Bundesversammlung zum Voraus und nicht nur für spezielle Fälle erwählte, aus Rechtskundigen der gesamten Schweiz zusammengesetzte Gericht, das sehr bald theils durch Gesetze, theils durch Uebung eine bestimmte gleichförmige Praxis namentlich in Expropriationssachen sich bilden wird, weitaus geeigneter ist, in streitigen Fällen die Entschädigungssummen zu bestimmen.»

Schätzungskommissionen würden das Verfahren dagegen verlängern und verteuern. Aufgrund dieser Überlegungen sei man bereit, die im Vergleich höheren Kosten des Bundesgerichts in Kauf zu nehmen.⁶⁴⁹

Die Nationalratskommission forderte hingegen ein Schätzungsverfahren. Das Bundesgericht solle nur in denjenigen Fällen entscheiden müssen, wo dieses nicht akzeptiert werde. Im Gegensatz zum Bundesrat erhoffte sich die Kommission durch das Schätzungsverfahren eine schnellere Klärung der Streitfragen und betonte, dass sich dieses durch seine Wirtschaftlichkeit auszeichne. Das Bundesgericht werde sich in vielen der Fälle, die dennoch vor Gericht kämen, auf das Schätzungsverfahren stützen können. Mit Rücksicht auf die Bundesrechtspflege sei dies das beste Verfahren. Der Vorschlag des Bundesrats, wonach die Entschädigungsfrage direkt vom Bundesgericht beurteilt würde, sei problematisch, weil in diesem Fall nur eine einzige Instanz bestünde. Wie der Bundesrat lehnte es die Kommission ab, in erster Instanz die Kantonalgerichte entscheiden zu lassen, weil diese ein einheitliches Verfahren nicht gewährleisten könnten.⁶⁵⁰ Die Zusammensetzung der Schätzungskommission war im Nationalrat umstritten. Zur Debatte stand, a) dass das Bundesgericht alle drei Mitglieder wähle (Änderungsantrag François Veillon (VD)), b) dass das Bundesgericht zwei, das Kantonalgericht ein Mitglied wähle (Änderungsantrag Friedrich Schmid (AG)), c) dass das Bundesgericht 7 Mitglieder bezeichne, wovon die Parteien je zwei zurückweisen dürften (Änderungsantrag Kasimir Pfyffer (LU)), d) dass die Parteien je ein Mitglied bezeichnen und diese einen Obmann wählten (Änderungsantrag Joseph Marzell Hoffmann (SG)). Johann Konrad Kern (TG) und Alfred Escher (ZH) verteidigten den Antrag der Kommission, wonach das Bundesgericht, der Bundesrat sowie die jeweilige Kantonsregierung je ein Mitglied mit zwei Ersatzmännern ernennen sollten. Am Vorschlag Pfyffers kritisierte Kern, dass immer wechselnde Kommissionen die Schätzung vornehmen würden. Escher argumentierte, dass die von der Kommission vorgeschlagene Zusammensetzung der Schätzungskommission das Vertrauen der Parteien am besten sichere, ausserdem könne jedermann beim Bundesgericht Rekurs einlegen gegen den Entscheid der Schätzungskommission. Es brauche Schätzungskommissionen, damit das Bundesgericht nicht «mit zu kleinlichen Streitigkeiten behelligt» werde. Der Artikel wurde schliesslich

⁶⁴⁸ Expropriation Botschaft BR, S. 166–167. Vgl. Expropriation Bericht NR-Kommission, S. 178, 181.

⁶⁴⁹ Expropriation Botschaft BR, S. 168.

⁶⁵⁰ Vgl. Expropriation Bericht NR-Kommission, S. 181–182.

ohne Änderungen angenommen.⁶⁵¹ Der Ständerat folgte diesem Entscheid. Jedoch beschloss der Ständerat, dass, wenn das Bundesgericht nicht versammelt sei, der Bundesgerichtspräsident das vom Bundesgericht zu wählende Mitglied sowie zwei Ersatzmänner bezeichne.⁶⁵² Der Nationalrat hiess diese Änderung gut.⁶⁵³

Der Gesetzesentwurf der Nationalratskommission sah vor, die Schätzungskommission unter die Aufsicht des Bundesgerichts zu stellen, weil die beteiligten Administrativbehörden aus Bund und Kantonen die Unparteilichkeit der Kommission nicht sicherstellen könnten.⁶⁵⁴ Der Vorschlag der Nationalratskommission erlaubte der Schätzungskommission zudem, Mitglieder des Gemeinderats und Sachverständige beizuziehen. Auf Antrag von Jakob Dubs (ZH), beschloss der Nationalrat, dass der Schätzungskommission darüber hinaus Einsicht in die Grundbücher gewährt werde.⁶⁵⁵ Diese Bestimmungen fanden Eingang ins Expropriationsgesetz.⁶⁵⁶

Bei der Festsetzung der Frist, in der Entschädigungsforderungen anzumelden waren, galt es, die Interessen der Unternehmen und der Eigentümer gegeneinander abzuwägen. Der Gesetzesentwurf des Bundesrats sah eine Frist von 30 Tagen vor, um Entschädigungsansprüche geltend zu machen. Nach Ablauf dieser Frist sollten keine weiteren Forderungen gestellt werden können. Der Nationalratskommission schien dies problematisch:

«Wir fanden eine solche Fristbestimmung von 30 Tagen zwar angemessen, dagegen aber doch für das materielle Recht zu gefährdend, wenn die Nichtbeachtung dieser ersten Frist sofort die Ausschließung jeder Entschädigungsansprache zur Folge haben sollte.»

Sie beantragte deshalb, eine zweite Frist von 6 Monaten anzusetzen, nach der die Ansprüche effektiv verloren gingen. Damit die erste Frist von 30 Tagen dennoch «gehörige Wirksamkeit erhalte», sollte das Versäumen gewisse Nachteile zur Folge haben:

«Der Rechtsnachtheil [...] besteht nun darin, daß sich der Berechtigte in Beziehung auf das Maaß der zu leistenden Entschädigung beim Entscheide der in §. 25 aufgestellten Schätzungskommission zu unterziehen hat [...].»

Der Vorschlag der Nationalratskommission zielte darauf ab, in kurzer Zeit den Umfang der gestellten Forderungen zu ermitteln, ohne die Rechtsansprüche selbst zu gefährden. Diese Bestimmungen wurden in die definitive Fassung des Gesetzes übernommen.⁶⁵⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Fragen der Zuständigkeit in der Parlamentsdebatte zum Expropriationsgesetz eine wichtige Rolle spielten. Bei Projekten, die auf Basis von Artikel 21 realisiert wurden, wurde die Anwendbarkeit des Gesetzes vorausgesetzt. Zudem konnte die Bundesversammlung diese unter bestimmten Voraussetzungen auch für andere, ohne Bundesbeteiligung

651 Vgl. NZZ, 12. April 1850; Expropriation Gesetzesentwurf NR-Kommission, Art. 26.

652 Vgl. NZZ, 23. April 1850. – Die Forderung, dass das Bundesgericht alle Mitglieder der Schätzungskommission wählen solle, wurde auch im Ständerat gestellt. Dieser Antrag von Paul Migy (BE) fand jedoch keine Mehrheit. Vgl. NZZ, 23. April 1850.

653 Vgl. NZZ, 1. Mai 1850; Expropriation Bundesgesetz, Art. 27.

654 Vgl. Expropriation Bericht NR-Kommission, S. 182; NZZ, 12. April 1850.

655 Vgl. Expropriation Gesetzesentwurf NR-Kommission, Art. 32; NZZ, 12. April 1850.

656 Vgl. Expropriation Bundesgesetz, Art. 28, 33.

657 Expropriation Bericht NR-Kommission, S. 180. Vgl. Expropriation Bericht NR-Kommission, S. 180–181; Expropriation Bundesgesetz, Art. 14.

erstellte Werke beschliessen. Das Bundesgericht sollte lediglich über die Höhe der Entschädigung entscheiden. Weder der Bundesrat noch die Nationalratskommission wollten einen erstinstanzlichen Entscheid den Kantonalgerichten überlassen, weil diese eine einheitliche Rechtssprechung nicht garantieren könnten. Der Bundesrat hätte dem Bundesgericht gerne den alleinigen Entscheid zugestanden, in der Erwartung, dass dieses mit seinen Entscheiden die Rechtslage weiter konkretisiere. Die Nationalratskommission beantragte hingegen die Einsetzung einer Schätzungskommission, von der sie sich eine schnelle und wirtschaftliche Klärung der Streitfälle versprach. So sollte zudem verhindert werden, dass das Bundesgericht mit Bagatellfällen überhäuft würde. Der Ruf nach schlanken und effizienten Bundesbehörden sowie der Wunsch, den Bund und seine Institutionen vor übermässiger Belastung zu schützen, sind auch in anderen Kontexten wiederkehrende Forderungen.

Eisenbahngesetz

Der Bundesrat beauftragte die englischen Bahnbauexperten Robert Stephenson und Henry Swinburne mit der Klärung technischer Fragen und mit einem Gutachten über mögliche Linienführungen. Ein weiteres Expertengremium bestehend aus dem Basler Ratsherrn Carl Geigy und dem Ingenieur Jakob Melchior Ziegler aus Winterthur setzte sich mit der Frage auseinander, «auf welche Weise ein schweizerisches Eisenbahnnetz in finanzieller Beziehung am zweckmässigsten erstellt werden könnte». Sie wurden unterstützt vom Basler Gymnasiallehrer Wilhelm Schmidlin. Die Berichte der Experten lagen im Oktober 1850 vor.⁶⁵⁸

Bundesrat beantragt eine Kombination von Staats- und Privatbau Gestützt auf die Expertengutachten legte der Bundesrat im April 1851 der Bundesversammlung seinen Entwurf für ein eidgenössisches Eisenbahngesetz vor. In der diesbezüglichen Botschaft betonte der Bundesrat das Bedürfnis der Schweiz für Eisenbahnen und verwies auf die Untersuchungen der Herren Geigy und Ziegler. Im schweizerischen Bundesstaat stünden die Strassen ohne Weggeld zur Verfügung und auch die Zollschranken seien beseitigt worden. Zudem gewährleiste die Bundesverfassung die freie Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren sowie die freie Niederlassung. Folglich würden protektionistische Argumente gegen Eisenbahnen ein Anachronismus darstellen. Befürchtungen, wonach die Schweiz umfahren werden könnte,⁶⁵⁹ teilte der Bundesrat nur bedingt. In diesem Zusammenhang relativierte der Bundesrat die Vorteile, welche der Allgemeinheit aus dem Transitverkehr⁶⁶⁰ entstünden: Einerseits müssten – um konkurrenzfähig zu sein – die Transitgebühren sehr tief angesetzt werden, was wiederum die Zolleinnahmen stark vermindere. Andererseits würde die Bevölkerung nicht im gleichen Masse vom Transit auf der Eisenbahn profitieren wie vom Transit auf der Strasse. Vielmehr bezeichnete der Bundesrat die Erleichterung des Verkehrs im Innern als Hauptzweck eines schweizerischen Eisenbahnnetzes. Die Schweiz könne vieles nicht

⁶⁵⁸ Vgl. Eisenbahnwesen Botschaft BR (7. April 1851), S. 349–350; Eisenbahnwesen Bericht Stephenson/Swinburne; Bericht der vom schweizerischen Bundesrathe einberufenen Herren Rathsherr Geigy von Basel und Ingenieur Ziegler von Winterthur über die Ausführung eines schweizerischen Eisenbahnnetzes in finanzieller Beziehung, in: BBl 1850 III, S. 579–718.

⁶⁵⁹ Vor dieser Gefahr hatte u. a. Alfred Escher eindringlich gewarnt. Siehe dazu S. 189.

⁶⁶⁰ Im Rahmen der Zolldebatte hatte der Bundesrat die Bedeutung des Transitverkehrs betont. Siehe dazu S. 113.

auf eigenem Boden produzieren, sie sei daher auf den Import von Konsumgütern und Rohstoffen angewiesen. Zudem müsse die Industrie, die massgeblich zum Wohlstand des Landes beitrage, ihre Fabrikate billig ausführen können. Der schnelle Transport von Personen und Waren sei für die Schweiz deshalb besonders wichtig.⁶⁶¹

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Liniennetz orientierte sich an den Empfehlungen Stephenson und Swinburnes. Dieses Netz würde den Anschluss an europäische Bahnen herstellen und der Topographie des Landes sowie der bisherigen Frequenz auf den Postkursen Rechnung tragen. Es würde gleichermassen den Verkehr im Innern erleichtern und die europäischen Transitlinien verlängern. Der Bundesrat folgte den Experten auch darin, die Wasserstrassen miteinzubeziehen. Er räumte ein, dass er durchgehende Eisenbahnen bevorzugen würde. Mit Blick auf das Problem der Finanzierung gab der Bundesrat jedoch der deutlich kostengünstigeren, kombinierten Variante den Vorzug. Aus denselben Überlegungen sprach er sich für einspurige Eisenbahnlinien aus. Gleichzeitig betonte der Bundesrat, dass man nicht in der Lage sein würde, sogleich alle Kantone mit Eisenbahnen zu erschliessen; vielmehr sei dies ein Projekt für die Zukunft. Nach dem bundesrätlichen Vorschlag sollten vorerst eine Hauptlinie vom Genfersee zum Bodensee sowie wichtige Zweigbahnen erstellt werden.⁶⁶²

Das Privatbausystem lehnte der Bundesrat ab, weil auf diese Weise nur rentable Strecken realisiert würden, während andere, für den inneren Verkehr, die Post oder das Zollwesen wichtige Verbindungen ignoriert würden. Bundesbahnen würden dagegen den Bund überlasten. Deswegen beantragte der Bundesrat, das schweizerische Schienennetz in einer Kombination von Staats- und Privatbau zu erstellen. Die Kosten für das vorgeschlagene Netz (einspurig unter Einbezug der Wasserstrassen) wurden von den Experten auf rund 102 Millionen französische Francs veranschlagt. Müsste der Bund um das Kapital zu finden eine Zinsgarantie von 3½% bieten, so würden sich die Zahlungen auf 3,5 Millionen Francs p. a. belaufen (bei 4% auf 2 Millionen Francs und bei 4½% auf 2,5 Millionen Francs). Unter der Annahme, dass die Bahnen einen Reinertrag von 2% (rund 2 Millionen Francs) abwerfen würden, müsste im besten Fall ein jährliches Defizit von 1,5 Millionen Francs gedeckt werden. Der Bundesrat urteilte, dass der Bund aufgrund seiner beschränkten Einnahmequellen nicht im Stand sei, jährliche Ausgaben in solcher Höhe zu bestreiten. Eine Zusammenstellung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben zeige, dass für ausserordentliche Zwecke – darunter auch das Eisenbahnwesen – nur knapp 400'000 Francs zur Verfügung stünden. Direkte Beiträge der Kantone (sogenannte Geldkontingente) müssten von der Bundesversammlung beschlossen werden und seien in erster Linie für ausserordentliche Ausgaben wie beispielsweise Truppenaufgebote bestimmt. Sie kämen für die Finanzierung des Eisenbahnnetzes deshalb nicht in Frage. Auch das Post-, Pulver- und Münzregal würden zu geringe Erträge abwerfen. Ein Mehrertrag könne möglicherweise bei den Zolleinnahmen erwirtschaftet werden, jedoch würde dieser 700'000 Francs nicht überschreiten. Aus diesem Grund sollten nach dem Vorschlag des Bundesrats Bund und Kantone gemeinsam für die erforderliche Zinsgarantie aufkommen. Die Kantone könnten sich an einer oder mehreren Abteilungen des geplanten Eisenbahnnetzes beteiligen. Dabei hätte der Bund ein Drittel, die Kantone zwei Drittel eines allfälligen Defizits zu decken. Die Kantone müssten sich selbst darüber verständigen, in welchem Verhältnis sie

⁶⁶¹ Vgl. Eisenbahnwesen Botschaft BR (7. April 1851), S. 349–352.

⁶⁶² Vgl. Eisenbahnwesen Botschaft BR (7. April 1851), S. 353–357.

sich an einer Abteilung zu beteiligen hätten. Nach Ansicht des Bundesrats waren die Umstände zu verschieden, als dass sich gesetzlich vorschreiben liesse, welche Kriterien (Streckenlänge, Einwohnerzahl im Einzugsgebiet, zusätzliche Gewichtung von Verkehrsknotenpunkten etc.) im konkreten Fall den Ausschlag geben sollten.⁶⁶³

Bundesbeschluss zugunsten des Privatbausystems Die nationalrätliche Eisenbahnkommission konnte keine Einigung erzielen und beauftragte einen Sonderausschuss bestehend aus Alfred Escher (ZH), Johann Konrad Kern (TG) und Johann Friedrich Peyer im Hof (SH), mit einer eingehenden Prüfung der Finanzierungsfrage. Der Ausschuss kritisierte die mangelnde Qualität der Gutachten und forderte eine weitere Klärung des Gegenstandes. Unterdessen wurde in der Eisenbahnkommission auch über die Linienführung gestritten, sodass dieselbe im Nationalrat eine Verschiebung des Geschäfts beantragte. Als sich die Kommission im März 1852 wiederum mit dem Thema befasste, sprach sich eine Mehrheit ihrer Mitglieder für den Staatsbau aus. Demnach sollten die Eisenbahnen über Anleihen finanziert werden, wobei Bund und Kantone eine Zinsgarantie leisten würden. Die Kommissionsminderheit beantragte hingegen, Bau und Betrieb der Eisenbahnen den Kantonen und Privaten zu überlassen. Damit traf sie den Nerv der Zeit. In der Öffentlichkeit und in den einzelnen Kantonen hatten Nachrichten über Riesenverluste ausländischer Eisenbahngesellschaften die Angst vor einer Verschuldung des Bundes wachsen lassen, sodass die Stimmung zugunsten des Privatbaus kippte.⁶⁶⁴

Als Wortführer der Kommissionsminderheit setzte sich der Zürcher Alfred Escher entschieden dafür ein, den Bau und Betrieb von Eisenbahnen Privaten bzw. den Kantonen zu überlassen. Wie aus seinen Wortmeldungen im Parlament, seiner Korrespondenz und seinen nachgelassenen Papieren hervorgeht, schien ihm dies sowohl in finanzieller als auch in staats- und wirtschaftspolitischer Hinsicht das einzige erfolgversprechende Modell zu sein. In seinen autobiographischen Aufzeichnungen begründete Alfred Escher:

«Ich war im Gebiete des Eisenbahnwesens für den Privatbau und gegen den Bundesbau. Es bestimmte mich hiezu namentlich auch die Befürchtung, daß, wenn das schweizerische Eisenbahnnetz durch die Bundesgewalt festgesetzt werde, die östliche Schweiz als Stiefkind könnte behandelt werden, während sie doch gemäß ihrer Industrie und ihrem Verkehr die größten Ansprüche zu erheben berechtigt sei.»⁶⁶⁵

Überhaupt spielte bei vielen Gegnern des Staatsbaus die Furcht vor einer zu starken Zentralisierung eine wichtige Rolle.

Am 8. Juli 1852 sprach sich der Nationalrat ohne vorhergehende Diskussion deutlich für das von der Kommissionsminderheit propagierte Privatbahnmodell aus. Für den Antrag der Kommissionsmehrheit hatten 22 Nationalräte gestimmt, für denjenigen der Minderheit deren 68.⁶⁶⁶

663 Vgl. Eisenbahnwesen Botschaft BR (7. April 1851), S. 349, 359–360, 370–372; Schneider, Bundesstaat, S. 172.

664 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 386; Schneider, Bundesstaat, S. 177, 186–187; Spieß, Illustrierte Geschichte, S. 207.

665 Autobiographische Aufzeichnungen von Alfred Escher, zit. Jung, Aufbruch, S. 1017.

666 Vgl. NZZ, 9. Juli 1852; Gubler, Eisenbahnpolitik, S. 350–351. – Die Abstimmung fand unter Namensaufruf statt. Vgl. NZZ, 9. Juli 1852.

Am 21. Juli schloss sich der Ständerat dem Entscheid des Nationalrats an.⁶⁶⁷ Während die Ostschweiz fast geschlossen für den Privatbau stimmte, konnte der Berner Jakob Stämpfli als führender Vertreter des Staatsbahnsystems die Westschweizer nicht in diesem Masse hinter sich einigen. Sowohl Vertreter aus der Westschweiz als aus der Innerschweiz stimmten in föderalistischem Reflex für den Privatbau. Artikel 1 des Eisenbahngesetzes lautete in seiner definitiven Fassung: «Der Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft bleibt den Kantonen, beziehungsweise der Privatthätigkeit überlassen.»⁶⁶⁸

Dem vorausgegangen war eine Diskussion um das Verhältnis von Bund und Kantonen sowie der Kantone zueinander. Dabei zeigte sich, dass Eisenbahnskeptiker wie beispielsweise August von Gonzenbach (BE) mit der Kommissionsminderheit für den Privatbau gestimmt hatten. Gonzenbach warnte vor übertriebenen Erwartungen in die Eisenbahnen und argumentierte, dass der Handel in der Schweiz blühender dastehe als in manchen mit Eisenbahnen erschlossenen Ländern. Schwerer als die Vorteile für die Industrie wögen die Nachteile für die vom Ackerbau abhängige Landbevölkerung: Mit den Eisenbahnen und dem Import billigen Kornes würden nicht nur die Getreidepreise sondern infolgedessen auch die Landpreise sinken. Gonzenbach vertrat die Ansicht, dass das Wohl der Eidgenossenschaft vom individuellen Wohl der Kantone abhängig sei. Er beantragte daher, das Eisenbahnwesen der Kantonalgesetzgebung zu überlassen, damit die Kantone ein den eigenen Bedürfnissen entsprechendes System wählen könnten. Dieser Theorie widersprach Joseph Marzell Hoffmann (SG): Ihm zufolge verlangte das Wohl der Eidgenossenschaft geradezu eine Unterordnung der Kantonalinteressen. Noch weiter als Gonzenbach wollte Philipp Anton von Segesser (LU) gehen und «die Kantone vom Willen anderer Kantone unabhängig machen, da ihm die Zentralisation bereits weit genug gehe», worauf Alfred Escher folgerte, Gonzenbach «stehe auf dem Boden des XV Bundes und wolle keine Eisenbahnen».⁶⁶⁹

In der darauffolgenden Nationalratsdebatte über den von der Minorität eingebrachten Gesetzesentwurf bekämpfte insbesondere Alfred Escher entschieden jeden Einfluss des Staates auf das Eisenbahnwesen: Den Gesellschaften, welche die Risiken für Bau und Betrieb der Eisenbahnen übernahmen, sollte so die nötige unternehmerische Freiheit gewährt werden. Seine Argumentation konnte sich in den meisten Punkten durchsetzen und in der Folge blieb das Eisenbahnwesen fast vollständig den Kräften des Marktes überlassen.⁶⁷⁰

Laut Artikel 2 lag es in der Kompetenz der Kantone, mit interessierten Kreisen zu verhandeln und entsprechende Konzessionen zu erteilen. Zwar musste die Bundesversammlung die Konzessionen genehmigen, jedoch konnte sie die Genehmigung nur verweigern, wenn militärische Interessen gefährdet waren (Artikel 7).⁶⁷¹ Bei der Diskussion über Artikel 2 forderte Samuel Friedrich Siegfried (AG), dass jede Eisenbahnunternehmung auch der Konzession des Bundes bedürfe. Artikel 3 sehe vor, dass der Bund Zollvorteile gewähre, und mit Artikel 8 trete er den Eisenbahnen einen Teil

667 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 388. – Bei der Abstimmung über Art. 1 des Gesetzesentwurfs sprachen sich tags zuvor 33 Ständeräte für das System des Privatbaus aus, 7 Kantonsvertreter lehnten dagegen Art. 1 des Eisenbahngesetzes, wie dieser vom Nationalrat beschlossen wurde, ab. Vgl. NZZ, 22. Juli 1852.

668 Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 1. Vgl. Jung, Aufbruch, S. 388–389.

669 NZZ, 9. Juli 1852. Vgl. NZZ, 10. Juli 1852.

670 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 391–392.

671 Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 2, 7. – Die Kantonsregierungen hatten den Bundesrat zu informieren, bevor sie mit Konzessionsbewerbern in Verhandlungen traten, damit dieser sich vertreten lassen konnte. Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 16.

des Postregals im Personentransport ab. In Anbetracht dessen, wäre es stossend, dem Bund nicht grössere Einflussmöglichkeiten zu gewähren: «Der Bund soll also Unterstützung leisten, aber er soll nicht prüfen dürfen, ob das öffentliche Werk einem großen Theil der Eidgenossenschaft zum Nutzen gereiche.» Auch Alfred Escher hielt es «für logisch richtiger, wenn Bund *und* Kantone die Konzessionen erteilten, da beide Rechte abzutreten» hätten. Dennoch wollte er nicht um Worte streiten und stimmte dem Entwurf zu. Die «Neue Zürcher Zeitung» fasste seine Argumentation zusammen:

«Es handle sich darum, hier die Omnipotenz des Bundes auszuschließen. Der Bund soll sich um die Richtung nicht bekümmern, die öffentliche Meinung soll man richten lassen und zwar durch Aktienzeichnung. Das ist das beste Urtheil.»

Die Minorität argumentierte, dass der Bund das Recht habe, auf seine Kosten öffentliche Werke zu errichten. Weil er sich jedoch im Eisenbahnwesen zu keinen Investitionen verpflichte, solle er auch das Konzessionsrecht nicht reklamieren können. Dadurch, dass ein Abgeordneter des Bundes den Unterhandlungen beiwohnen dürfe und der Bund nötigenfalls Zwangskonzessionen erteilen könne, seien die Interessen des Bundes im Entwurf der Kommissionsminderheit ausreichend gewahrt. Artikel 2 wurde in der Fassung der Kommission mit 57 Stimmen angenommen – auf den oben erwähnten Antrag Siegfrieds entfielen aber immerhin 29 Stimmen.⁶⁷² Am Schluss der Debatte über das Eisenbahngesetz kam der Nationalrat nochmals auf Artikel 7 zurück. Alois Kopp (LU) hatte beantragt, dass der Bund die Genehmigung von Konzessionen nicht nur dann verweigern dürfe, wenn dadurch die militärischen Interessen der Schweiz gefährdet würden, sondern auch dann, wenn sie nicht «dem gemeinsamen Wohl der Eidgenossenschaft» entsprachen. Die Gegner des Antrags argumentierten, dass diese zusätzliche Bedingung das zuvor beschlossene Kräfteverhältnis verschieben und das Konzessionsrecht der Kantone erheblich entwerten würde. Bundesrat Wilhelm Matthias Näff warnte seinerseits vor Annahme dieses Zusatzes, weil dieser «einer willkürlichen Deutung» fähig sei. Das Anliegen fand keine Mehrheit.⁶⁷³

Eine stärkere Berücksichtigung der Interessen des Bundes hatte auch Bundesrat Wilhelm Matthias Näff gefordert. Er sah insbesondere die Interessen der eidgenössischen Postverwaltung gefährdet, wenn dem Bund keine Mitspracherechte eingeräumt würden. Die Post verliere die lukrativen Linien und müsse gleichzeitig wenig einträgliche Postkurse aufrechterhalten. Weiter sei es ein grosser Nachteil, dass sie keinen Einfluss auf die Festsetzung der Ankunfts- und Abfahrtszeiten habe. Ausserdem wies Näff darauf hin, dass das Gesetz mit der Bundesverfassung in Konflikt geraten könnte, weil es die Verhandlungsführung den konzessionierenden Kantonen zuweise und Bundesabgeordnete lediglich als Beobachter zulasse. Wenn nun mit ausländischen Stellen verhandelt werde, widerspreche das der Bundesverfassung, welche Staats- und Handelsverträge in die Kompetenz des Bundes stelle.⁶⁷⁴ Auch Nationalrat Johann Friedrich Peyer im Hof (SH) sprach sich für eine stärkere Regulierung des Eisenbahnwesens aus. Der Bund müsse technische

672 NZZ, 10. Juli 1852. Vgl. NZZ, 10. Juli 1852, 11. Juli 1852. – Escher benutzte in diesem Zusammenhang das Argument «wer bezahlt, der befiehlt». NZZ, 11. Juli 1852. – Auch in der Telegraphenfrage hatte Escher dafür plädiert, denjenigen Mitsprache zu geben, die das neue Kommunikationsmittel mitfinanzieren wollten. Zwei Seiten mit diesbezüglichen Notizen tragen ebenfalls den Titel «Wer bezahlt, befiehlt.» Siehe dazu S. 183.

673 NZZ, 14. Juli 1852.

674 Vgl. NZZ, 11. Juli 1852. – Zu den Gotthardverhandlungen siehe S. 203.

Vorschriften erlassen und bei der Festlegung von Linien, Abfahrtszeiten und Maximaltarifen Einfluss nehmen können, damit die Einheit des Eisenbahnwesens sichergestellt und die Interessen der Öffentlichkeit gewahrt würden.⁶⁷⁵

Das Bundesgesetz knüpfte die Genehmigung der kantonalen Konzessionen an gewisse Gegenleistungen: So hatten die Eisenbahngesellschaften Brief- und Fahrpost (Pakete und Geldsendungen) unentgeltlich zu befördern und die Erstellung von Telegraphenlinien entlang ihrer Linien zu erlauben. Die Erstellung der Telegraphenlinien sowie kleinere Reparaturarbeiten hatten durch das Personal der Eisenbahngesellschaft zu geschehen, wobei die eidgenössische Postverwaltung das Material dafür zur Verfügung stellte. Im Gegenzug waren die Eisenbahngesellschaften berechtigt, eigene Dienstleitungen zu unterhalten.⁶⁷⁶ Zudem waren die Eisenbahngesellschaften verpflichtet, Militärpersonen im eidgenössischen Dienst sowie Kriegsmaterial zum halben Preis der niedrigsten Taxe zu befördern. Kosten für besondere Sicherheitsmassnahmen sowie für allfällige Schäden gingen zu Lasten des Bundes.⁶⁷⁷ Es scheint, dass den Bahnen mit grosser Selbstverständlichkeit Dienste für die Post und die Armee auferlegt werden konnten. Die Botschaften und Kommissionsberichte beinhalten dafür keinerlei Rechtfertigungen.⁶⁷⁸

Dem Bund stand gemäss Artikel 17 das Recht zu, Zwangskonzessionen zu erwirken, wenn ein Kanton im Interesse der Eidgenossenschaft liegende Strecken nicht konzessionierte, ohne deren Erstellung selbst an die Hand zu nehmen, oder wenn er den Bau und Betrieb einer Bahn unverhältnismässig erschwerte. So übernahm der Bund gewissermassen die Rolle eines Schiedsrichters, wenn die Kantone über die Konzessionserteilung in Streit gerieten.⁶⁷⁹ Weitere Bestimmungen sollten die Entstehung von Eisenbahnen auf schweizerischem Gebiet fördern. So erklärte Artikel 6 das eidgenössische Expropriationsgesetz für anwendbar, und bereits in Artikel 3 wurden Zollvorteile gewährt. Demnach sollten für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen notwendige Waren wie Schienen, Räder, Achsen und Lokomotiven etc. vom Eingangszoll befreit werden. Gleichzeitig wurde Schweizer Unternehmen, die solche Produkte herstellten, der Eingangszoll für die dafür notwendigen Rohstoffe erlassen. Diese Bestimmungen sollten für eine Dauer von zehn Jahren ab Konzessionserteilung gelten.⁶⁸⁰

Dass die Einflussmöglichkeiten des Bundes im Eisenbahnwesen äusserst beschränkt waren, zeigt sich an den minimalen Regulierungskompetenzen des Bundes. Immerhin wurden die Eisenbahngesellschaften verpflichtet, Anschlüsse an andere Netze zu gewährleisten und der Bundesrat konnte Bestimmungen zur technischen Einheit erlassen.⁶⁸¹

⁶⁷⁵ Vgl. NZZ, 11. Juli 1852.

⁶⁷⁶ Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 8–9. – Sollten dereinst fahrende Postbüros eingeführt werden, so waren diese ebenfalls unentgeltlich zu befördern – für Herstellung und Unterhalt hatte dagegen die Eidgenössische Post aufzukommen. Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 8 Abs. 2.

⁶⁷⁷ Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 10. – Um gerade im Kriegsfall einen reibungslosen Betrieb der Eisenbahnen zu gewährleisten, beschloss die Bundesversammlung im Juli 1853, Bedienstete in bestimmten Funktionen vom Militärdienst zu dispensieren. Der revidierte Artikel 4 bestimmte: «Die Angestellten der Eisenbahnunternehmungen, denen die Fürsorge für die Sicherheit des Bahnbetriebes in polizeilicher und technischer Beziehung obliegt [...] sind während der Dauer ihrer Anstellung von dem Militärdienste befreit.» Bundesbeschluss über Abänderung der Art. 4 und 6 des Bundesgesetzes vom 19. Heumonats 1850, die Enthebung von der Wehrpflicht betreffend (vom 20. Juli 1853), in: AS III, S. 547. Vgl. Jung, Escher Briefe V, S. 146–152.

⁶⁷⁸ Vgl. Kirchhofer, Diensten, S 158.

⁶⁷⁹ Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 17.

⁶⁸⁰ Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 3, 6.

⁶⁸¹ Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 12–13.

Schliesslich wurde dem Bund nach Ablauf einer festzulegenden Frist ein Rückkaufrecht eingeräumt (Artikel 14). Der Zeitpunkt eines möglichen Rückkaufs sowie die diesbezüglichen Bedingungen sollten von der Bundesversammlung im Einzelfall festgelegt werden.⁶⁸²

Ausschlaggebend für die Annahme des Privatbahnsystems waren verschiedene Faktoren: Die Kantone befürchteten einen weiteren Souveränitätsverlust und waren bestrebt, ihre Einflussmöglichkeiten zu wahren. Insbesondere Regionen, die erst in einer späteren Phase erschlossen werden sollten, sprachen sich gegen Bundesbahnen aus. Zudem wirkte der Zeitgeist zugunsten des Privatbaus. So wurde die Grundversorgung mit Gas und Wasser in Deutschland aber auch in der Schweiz meist Privaten überlassen. Letztendlich sprachen auch finanzielle Gründe für den Privatbau. Nicht wenige fürchteten, dass der Bau von Eisenbahnen den jungen und finanzschwachen Bund überfordern könnte. Ein massgeblicher Einfluss wird zudem Alfred Escher mit seinen eindringlichen Reden und seinem Lobbying zugeschrieben.⁶⁸³

Sowohl die Anhänger von Staats- als auch von Privatbahnen beanspruchten für sich, das Wohl der Allgemeinheit zu vertreten, also die Interessen der Bevölkerung zu verteidigen und das Ansehen der Schweiz im Ausland zu heben. Die Befürworter von Staatsbahnen hatten u. a. argumentiert, dass die Einheit des schweizerischen Schienennetzes nur unter der Regie des Bundes gewährleistet werden könne. Die Minderheit wollte sich ihrerseits dafür einsetzen, das System «volksthümlicher» und «schweizerischer» zu machen. Beide Seiten betonten dabei das Ziel einer möglichst flächendeckenden Erschliessung der Landesteile mit dem neuen Verkehrsmittel.⁶⁸⁴

Erfolg und Grenzen des Privatbahnsystems In den ersten Jahren des neuen Bundesstaats wurden zahlreiche Eisenbahnkomitees ins Leben gerufen, Projekte ausgearbeitet und Eisenbahngesellschaften gegründet. Weil der Eisenbahnentscheid auf sich warten liess, waren Private und Kantone vielerorts aktiv geworden. Mit dem Entscheid zugunsten des Privatbaus fiel der Startschuss zur betriebsamen und zuweilen turbulenten Gründungsphase.

Wie oben erwähnt, beschränkten sich die Einflussmöglichkeiten des Bundes bei der Genehmigung von Konzessionen auf die Wahrung militärischer Interessen. Weil keine diesbezüglichen Vorbehalte bestanden, genehmigte die Bundesversammlung in ein und derselben Session Konzessionen der Kantone Thurgau und Zürich, in denen unterschiedlichen Gesellschaften Vorzugskonditionen auf ein und dieselbe Linie zugesichert wurden.⁶⁸⁵

So verstummte der Ruf nach einer Gesamtplanung des schweizerischen Schienennetzes auch nach Verabschiedung des Eisenbahngesetzes, das Bau und Betrieb der Bahnen Privaten und den Kantonen überliess, nicht. Selbst in den Reihen der Gegner von Staatsbahnen gab es Stimmen, welche ein von der Bundesversammlung festgelegtes Liniennetz forderten.⁶⁸⁶ Angesichts der grossen Zahl

682 Vgl. Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852, Art. 14.

683 Vgl. Kirchhofer, Diensten, S. 149–151.

684 Vgl. Kirchhofer, Diensten, S. 140. – André Kirchhofer sieht darin eine implizite Bezugnahme auf das Argument der «Gemeinwirtschaftlichkeit», einen Begriff, der sich erst allmählich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts etablierte. Vgl. Kirchhofer, Diensten, S. 37.

685 Vgl. Bauer, Eisenbahnen, S. 69.

686 In den nachgelassenen Papieren Alfred Eschers findet sich zudem ein Gesetzesentwurf für die Erstellung des vom Bundesrat vorgeschlagenen Streckennetzes durch Kantone und Private. Die entsprechenden Konzessionen würden von der Bundesversammlung erteilt: «Die Bundesversammlung erklärt sich bereit, für jede einzelne

von Projekten und Akteuren fürchtete der Neuenburger Nationalrat und Eisenbahnpolitiker Fritz Lambelet bereits ein halbes Jahr nach Verabschiedung des Eisenbahngesetzes, dass die Erstellung der geplanten Linien – aufgrund der unkontrollierten Bautätigkeit – grosse Opfer verlangen und in einem schlecht abgestimmten Eisenbahnnetz resultieren würde. Lambelet warf die Frage auf, ob das Liniennetz nicht von der Bundesversammlung fixiert werden sollte. Ein definitives Liniennetz würde den Eisenbahnen Planungssicherheit und damit eine gute Grundlage für den Aufbau einer Gesellschaft bieten:

«Nous avons en Suisse dans ce moment une position peu convenable dans toute cette question Chemins de fer, les projets se croisent dans tous les sens & je crains bien qu'en définitive on ne parvienne, faut d'entente, à réaliser les lignes en question aujourd'hui qu'au moyen de grands sacrifices et que le réseau soit mal combiné. – N'y aurait-il pas bien à nous occuper, étant en Assemblée fédérale, au mois prochain, de jeter les bases d'un réseau définitif & de le soumettre à la sanction des Chambres –? Une fois le réseau arrêté les projets prendraient du sérieux et les compagnies elles mêmes seraient mieux fixées et je crois qu'elles agiraient avec plus de confiance.»⁶⁸⁷

Während Lambelet die Härte des Konkurrenzkampfes beklagte, hob der Glarner Ständerat Johann Jakob Blumer die positiven Aspekte des Wettbewerbs unter den Privatgesellschaften hervor und zeigte sich beruhigt, dass diese Konflikte nicht im Parlament ausgetragen werden müssten:

«Das bellum omnium contra omnes, welches wir gegenwärtig in der Schweiz wahrnehmen, konnte nicht ausbleiben; beim Staatsbau wäre es im Schoosse der Bundesversammlung, freilich mit ganz andern Mitteln u. Streitkräften, geführt worden; nachdem nun das, jedenfalls republikanischere Prinzip des Privatbaues angenommen worden, gleicht der Kampf gar sehr demjenigen, der tagtäglich auf dem Felde der Industrie geführt wird, u. es wird von zwei Konkurrenten derjenige den andern überflügeln der am meisten Talent u. Thätigkeit entwickelt u. der daneben am meisten – Geld in die Wagschale zu werfen im Falle ist.»

Es sei wichtig, dass der Bahnbau zügig vorangetrieben werde, die Befürworter des Privatbaus müssten sich nun für das Zustandekommen einzelner Linien engagieren:

«Ich betrachte nun gleich Dir den gegenwärtigen Augenblick als eine Probezeit für den Privatbau; kommen auf dem jetzt eingeschlagenen Wege die für die Schweiz wichtigsten u. unentbehrlichsten Bahnen zu Stande, so bleibt das diesjährige Bundesgesetz in Kraft; wenn nicht, so wird ganz sicher in kurzer Zeit der Staatsbau dekretirt [...]»

dieser Linien die Conzession zu erteilen und alle ihr zustehenden Begünstigungen eintreten zu lassen, sobald es den Kantonsregierung[en] oder auch Privaten gelingt, das gemäß dem Voranschlag der Hherren Experten erforderliche Bau-Capital zusammenzubringen und dafür hinreichende Garantien zu geben.» Über die Zulassung weiterer Linien hätte die Bundesversammlung zu entscheiden. Entsprechende Beratungen sollte sie jedoch erst eröffnen, wenn die nötigen Vorarbeiten abgeschlossen und ihr neben Plänen und Profilen auch Kosten- und Ertragsberechnungen sowie Garantien für die erforderlichen Baukapitalien vorgelegt würden. Vgl. Gesetzesentwurf über Errichtung von Eisenbahnen in der Schweiz (BAR J I.67-5.44, Az. 18), Art. 1, 2, 4 (Zitat Art. 2). – Leider fehlen genauere Angaben zu diesem Gesetzesentwurf, sodass unklar bleibt, in welchem Zusammenhang der Vorschlag eingebracht wurde. Wahrscheinlich ist, dass er im Rahmen der Eisenbahnkommission diskutiert wurde.

⁶⁸⁷ Brief Fritz Lambelet an Alfred Escher, 4. Dezember 1852 (BAR J I.67-8) (abgedruckt bei Jung, Escher Briefe V, S. 132–133). – Es muss davon ausgegangen werden, dass Escher, an den sich der Brief richtete, diese Ansicht nicht teilte, zumal er bei der Beratung des Eisenbahngesetzes im Nationalrat im Juli 1852 weitergehende Einflussmöglichkeiten des Bundes im Eisenbahnwesen bekämpfte, um den Gesellschaften die nötigen unternehmerischen Freiheiten zu sichern. Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 30; Sandra Wiederkehr, Eisenbahngeschichte. Eisenbahnen: Take-off, in: Jung, Escher Briefe V, S. 37. – Hinweise auf einen entsprechenden Vorstoss im Parlament fehlen. Vgl. Kern, Repertorium I, S. 45–50.

Der Erfolg des eingeschlagenen Weges schien Blumer für das Ansehen der neuen Institutionen äusserst wichtig. Es handle sich «um eine Ehrenfrage für die ganze Schweiz [...], welche beim Nichtgelingen des Privatbaues dann allerdings eine Art von <Insolvenzerklärung> abgeben müßte». ⁶⁸⁸

Die im Eisenbahngesetz vorgesehenen technischen Vorschriften, welche die Vereinbarkeit unter Schweizer Eisenbahnen gewährleisten sollten, wurden vom Bundesrat im August 1854 in Form einer Vorordnung über die technische Einheit im schweizerischen Eisenbahnwesen erlassen. Interessierte Kreise kritisierten, dass der Bundesrat sich mit dem Erlass dieser Bestimmungen zu lange Zeit liess: Nationalrat Johann Konrad Kern (TG), warf im Februar 1853 die Frage auf, ob der Bundesrat aufgefordert werden solle, das im Eisenbahngesetz vorgesehene Reglement baldmöglichst zu erlassen. Kern stellte diese Forderung vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die im Entstehen begriffene Zürich-Bodensee-Bahn mit Nachdruck zu einer Konferenz in Paris eingeladen worden war, bei der allem Anschein nach gemeinsame Bestimmungen über die «Art der Konstruktion» verabschiedet werden sollten: «Es ist dieß ein neuer Beweis wie dringend es wäre, daß endlich einmal der Bundesrath das durch das Gesetz verlangte Reglement erlasse; sonst wird dieses Reglement in Paris statt in Bern verfertigt.» ⁶⁸⁹

Auch musste sich die Bundesversammlung über die Frage einer Befreiung der Bahnangestellten vom Militärdienst aussprechen. Sie beschloss, all jene Eisenbahnangestellten, «denen die Fürsorge für die Sicherheit des Bahnbetriebes in polizeilicher und technischer Beziehung obliegt», vom Militärdienst zu befreien. Der Bundesrat sollte entsprechend der Organisation der einzelnen Eisenbahngesellschaften bestimmen, welche Klassen von Angestellten konkret von der Dienstpflicht befreit würden. Auch konnte der Bundesrat auf Ansuchen der Bahngesellschaften im Sinn einer Notmassnahme weitere Ausnahmen bewilligen. ⁶⁹⁰

Das Eisenbahngesetz von 1852 bildete die Basis für eine beispiellose Entwicklung im Eisenbahnwesen. Innert kurzer Zeit wurden die wichtigsten Linien erstellt und der Rückstand auf das benachbarte Ausland aufgeholt. Das Netz der Privatbahnen war in der Lage, die für den Binnenmarkt notwendigen Transportkapazitäten bereitzustellen und die Anbindung an den internationalen Wirtschaftsraum zu gewährleisten. ⁶⁹¹ Allerdings ging dies nicht ohne Konflikte. So blockierte ein Streit um die Linienführung in den Kantonen Freiburg und Waadt sowie die

688 Brief Johann Jakob Blumer an Alfred Escher, 5. Oktober 1852 (FA Tschudi) (abgedruckt bei Jung, Escher Briefe V, S. 123–126).

689 Brief Johann Konrad Kern an Alfred Escher, 11. Februar 1853 (BAR J I.67-8). Vgl. Verordnung über die technische Einheit im schweizerischen Eisenbahnwesen (vom 9. August 1854), in: AS IV, S. 327–330. – Wie Alfred Escher wurde auch Johann Konrad Kern rund zwei Wochen später von der Gründungsgeneralversammlung der Zürich-Bodensee-Bahn in die Direktion gewählt. Vgl. Jung, Escher Briefe V, S. 366–367.

690 Bundesbeschuß über Abänderung der Art. 4 und 6 des Bundesgesetzes vom 19. Heumonats 1850, die Enthebung von der Wehrpflicht betreffend (vom 20. Juli 1853), in: Sammlung Eisenbahnwesen II, S. 136–137. – Zu dieser Frage hatte Alfred Escher unter ihm bekannten Eisenbahnunternehmern eine Art private Vernehmung veranstaltet. Die Eisenbahndirektoren waren der Ansicht, dass aus Gründen der Betriebssicherheit eine relativ umfassende Befreiung stattfinden müsse, weil gerade in Kriegszeiten schwere Transporte und Nachtfahrten stattfänden sowie Extrazüge eingesetzt würden, was die Anwesenheit ausgebildeter und erfahrener Angestellter voraussetze. Vgl. Brief Johann Jakob Speiser an Alfred Escher, 8. Juli 1853 (BAR J I.67-8); Jung, Escher Briefe V, S. 36. – Im Jahr 1855 beschloss die Bundesversammlung, die Ausnahme auszudehnen und auch Telegraphisten in wichtigen Positionen vom Militärdienst zu befreien. Vgl. Bundesbeschuß betreffend Befreiung einzelner Telegraphisten vom Militärdienste (vom 23. Juli 1855), in: AS V, S. 161–162.

691 Vgl. Jung, Aufbruch, S. 392.

Anschlüsse ans französische Bahnnetz den Eisenbahnbau in der Westschweiz. Die Bundesversammlung beschäftigte sich wiederholt mit dieser als Westbahnkonflikt bezeichneten Streitfrage und erteilte im Juli 1857 eine Zwangskonzession gegen die Waadt.⁶⁹²

Der Bundesbeschluss zugunsten des sogenannten Privatbausystems stellt keineswegs – wie seine populäre Bezeichnung vermuten liesse – ein Entscheid gegen Staatsbahnen, sondern lediglich ein Entscheid gegen Bundesbahnen dar. Direkte oder indirekte finanzielle Unterstützung von Kantonen und Gemeinden war für die Eisenbahngesellschaften bedeutsam.⁶⁹³

Noch in den 1850er Jahren sahen sich zahlreiche Unternehmen mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund wandten sich verschiedene Gesellschaften auch an den Bund. Mehrmals griff dieser unterstützend ein, indem er Centralbahn-Anleihen zeichnete, indem den Vereinigten Schweizerbahnen eine verzinsbare Anleihe gewährt wurde oder indem er eine über drei Jahre verzinsbare Anleihe des Jura Industriel übernahm.⁶⁹⁴ Von vielen wurde dieses Engagement des Bundes aber auch kritisch beurteilt und laut Einschätzung der Neuen Zürcher Zeitung zeigte sich zunehmend Widerstand gegen diese immer klarer hervortretende Tendenz, «dem Bunde nach und nach die Eisenbahnen auf die Schultern zu laden und so die Eidgenossenschaft der 25 Kantone in eine Schuldgenossenschaft von 500 Millionen Franken umzuwandeln».⁶⁹⁵

Im Kontext von Finanzierungsproblemen und Linienstreitigkeiten wurde wiederholt über eine Übernahme der Bahnen durch den Bund diskutiert. Noch im Juli 1861 im Rahmen der Debatte über Militärstrassen zeigte sich Ständerat Jakob Dubs (ZH) überzeugt, dass eine Verstaatlichung der Eisenbahnen undenkbar sei:

«Alpeneisenbahnen, Uebernahme der Eisenbahnen durch den Bund können nicht im Hintergrund lauern. Es gibt keinen schweizerischen Staatsmann, der in diesem Augenblick den Muth hätte, mit einem solchen Projekt vor die Bundesversammlung zu treten. Lasse man sich also durch die Konsequenzenfurcht nicht abhalten.»⁶⁹⁶

Nur anderthalb Jahre später, am 12. Dezember 1862, war es Bundesrat Jakob Stämpfli, der mit seiner Broschüre die Diskussion um einen Rückkauf der Eisenbahnen durch den Bund lancierte. Allerdings sollten noch Jahre vergehen, bis dieses Anliegen mehrheitsfähig wurde.

Die mächtigen Eisenbahngesellschaften sperrten sich erfolgreich gegen staatliche Eingriffe und avancierten zu einer Art Staat im Staate. Der Politikwissenschaftler und Wirtschaftshistoriker Andreas Balthasar urteilt, dass sie die staatliche Autorität untergruben, weil die 25 kantonalen Eisenbahnhoheiten diesem wirtschaftlichen Grossbetrieb wenig entgegensetzen hatten.⁶⁹⁷

Die Grenzen des geltenden Systems zeigten sich auch Ende der 1860er Jahre im Zusammenhang mit dem Bau der Gotthardbahn. Um die Gotthardlinie verwirklichen zu können, wurde

692 Zum Westbahnkonflikt vgl. Bruno Fischer, Eisenbahngeschichte. Eisenbahnkonflikte in der Westschweiz: Westbahnkonflikt und Neuenburger Eisenbahnstreit, in: Jung, Escher Briefe V, S. 42–47.

693 Vgl. Sandra Wiederkehr, Eisenbahngeschichte. Eisenbahnen: Take-off, in: Jung, Escher Briefe V, S. 28.

694 Vgl. Bruno Fischer, Eisenbahngeschichte. Krisenphänomene bei den Schweizer Eisenbahnen in den 1850er und 1860er Jahren, in: Jung, Escher Briefe V, S. 51.

695 NZZ, 16. Januar 1859.

696 NZZ, 21. Juli 1861.

697 Vgl. Kirchhofer, Diensten, S. 153; Balthasar, Zug S. 57.

mit Deutschland und Italien verhandelt. Die Kantone kamen als Verhandlungspartner auf internationaler Ebene nicht in Frage, dem Bund hätte es dagegen nicht zugestanden, sich mit dem Eisenbahnbau zu beschäftigen. In diesem Punkt standen Bundesverfassung und Eisenbahngesetz in Konflikt. Trotz unklaren Zuständigkeiten masste sich der Bund an, den Staatsvertrag vom 15. Oktober 1869 zu unterzeichnen.⁶⁹⁸

In den kommenden Jahrzehnten wurden die Zuständigkeiten des Bundes im Eisenbahnwesen schrittweise ausgedehnt. Das Eisenbahngesetz aus dem Jahr 1872 übertrug dem Bund die Kompetenz zur Erteilung der Konzessionen und zur Aufsicht über die Eisenbahnen. Bei den vorausgehenden Verhandlungen wirkten die Kantone mit.⁶⁹⁹ Im Februar 1868 passierte das Bundesgesetz über den Erwerb und den Betrieb von Eisenbahnen die Referendumsabstimmung. Dieses stellte die Grundlage dar für die Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen SBB.⁷⁰⁰

3.4.4 Strassenwesen

Mit Ausnahme des kurzen helvetischen Zwischenspiels war das Strassenwesen Sache der Kantone. Nach dem Vorbild Frankreichs, das – einer merkantilistischen Wirtschaftspolitik verpflichtet – im 18. Jahrhundert den Bau eines Kunststrassensystems vorangetrieben hatte, übertrug die Helvetische Verfassung das Strassenwesen dem Zentralstaat. Dieser veranlasste zwar eine umfangreiche Bestandesaufnahme, wurde jedoch im Strassenbau u. a. aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht tätig. In der Mediation wurden die Kompetenzen des Landammanns auf militärische Angelegenheiten beschränkt und die Einheit des Strassenwesens rückte wieder in den Hintergrund. Im Bundesvertrag von 1815 ging das Strassenwesen schliesslich vollständig in die Kompetenz der Kantone über.⁷⁰¹ In den Jahren nach 1830 liess sich eine rege Bautätigkeit beobachten, welche bis Mitte der 1850er Jahre anhielt. Der Strassenbau zählte zu den wirtschaftspolitischen Hauptanliegen der Liberalen und gleichzeitig wurde sich die Bevölkerung des Nutzens zunehmend bewusst. Die Tagsatzung konnte den Kantonen die Einführung oder Erhöhung von Weg- und Brückengeldern bewilligen, wodurch beispielsweise teure Passstrassen gefördert wurden.⁷⁰²

Zwar blieb das Strassenwesen in der Kompetenz der Kantone, jedoch übertrug die Bundesverfassung von 1848 in Artikel 35 dem Bund die Oberaufsicht über Strassen und Brücken von allgemeinem Interesse. Der Unterhalt dieser Strassen musste lokal durch Kantone, Korporationen oder Private besorgt werden:

«Art. 35. Der Bund übt die Oberaufsicht über die Straßen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat.

⁶⁹⁸ Vgl. Kirchhofer, Diensten, S. 153.

⁶⁹⁹ Vgl. Dubs, Öffentliches Recht, S. 236; Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 23. Dezember 1872), in: AS XI, S. 1–19. – Finanziell beteiligte sich der Bund von wenigen Ausnahmen abgesehen nicht. Dennoch wird das Gesetz als Beginn des Interventionismus betrachtet. Vgl. Kirchhofer, Diensten, S. 154–155.

⁷⁰⁰ Vgl. HLS online, Schweizerische Bundesbahnen (SBB).

⁷⁰¹ Vgl. Barraud Wiener/Simonett, Kunststrassen, S. 416, 420; Derron, Strassenwesen, S. 4. – Der Bau von Kunststrassen erforderte neben Know-how auch beträchtliche finanzielle Mittel, staatliche Durchsetzungskraft sowie einen effizienten Verwaltungsapparat. Frankreich hatte für die Realisierung solcher Projekte auch das Militär eingesetzt. Vgl. Barraud Wiener/Simonett, Kunststrassen, S. 416.

⁷⁰² Vgl. Schiedt, Strassengeschichte LU, S. 10, 14, 18–19, 26; Derron, Strassenwesen, S. 5.

Die nach Artikel 26 und 33 den Kantonen für Zölle und Posten zukommenden Summen werden von der Bundesbehörde zurückbehalten, wenn diese Straßen und Brücken von den betreffenden Kantonen, Korporationen oder Privaten nicht in gehörigem Zustand unterhalten werden.»⁷⁰³

Mit der Oberaufsicht des Bundes sollte u. a. den Erfordernissen des internationalen Verkehrs über die Alpen besser Rechnung getragen werden, als die einzelnen kantonalen Verwaltungen dazu im Stand waren. Die Möglichkeit, Zollentschädigungen zurückzubehalten, verlieh dem Bund zudem ein Instrument, seinen Ansprüchen Geltung zu verschaffen. Es wurde nämlich befürchtet, dass die Kantone aufgrund der Zentralisierung des Zollwesens und der Abschaffung von Weg- und Brückengeldern das Interesse am Unterhalt der Strassen verlieren und deren Unterhalt vernachlässigen könnten. Dem sollte diese Sanktionsmöglichkeit entgegenwirken. Für die Wahrnehmung der Oberaufsicht unterhielt der Bund weder spezialisierte Organe, noch führte er regelmässige Kontrollen durch. Vielmehr ordnete er Untersuchungen an, wenn seitens der Postverwaltung oder einzelner Kantone Beschwerden eingingen. Im Jahr 1867 veranlasste der Bund eine Prüfung des Zustandes der Alpen- und Poststrassen durch Experten. Schliesslich wurde 1870 mit dem Oberbauinspektorat (Departement des Innern) eine ständige Stelle dafür geschaffen.⁷⁰⁴

Der Bund besass im Strassenwesen weitere Kompetenzen. Neben der erwähnten Oberaufsicht besass er nach Artikel 21 das Recht zur Errichtung und Unterstützung öffentlicher Werke. Dieser Verfassungsartikel ermöglichte dem Bund, Strassen und Brücken mitzufinanzieren, sofern diese im Interesse des Landes oder eines grossen Teils desselben lagen.⁷⁰⁵

Aufgrund der Zentralisierung des Zollwesens und der daraus folgenden weitgehenden Aufhebung von Weg- und Brückengeldern mussten die Kantone ihre Strassenprojekte nun anders (beispielsweise über direkte Steuern) finanzieren. Die Bundesversammlung hätte – um öffentliche Werke zu fördern – solche Gebühren für eine bestimmte Dauer zwar bewilligen können. Von dieser dritten Kompetenz im Strassenwesen machte der Bund jedoch keinen Gebrauch, vielmehr unterstützte er basierend auf Artikel 21 solche Projekte mit Bundesbeiträgen.⁷⁰⁶ So sprach sich die Bundesversammlung im Zusammenhang mit dem Bau der Achereggbrücke über die Seeenge des Alpnersees gegen neue Brückengelder aus. Sie folgte damit der Empfehlung des Bundesrats. Dieser hatte befunden, «daß die ausnahmsweise Einführung neuer Zölle, während die alten von der Eidgenossenschaft mit großen Geldopfern losgekauft wurden, als eine lästige Verkehrshemmung kaum Anklang finden dürfte». Deswegen könne «die Bewilligung zum Bezug eines Brückengeldes als unverträglich mit den neuern Einrichtungen nicht ertheilt werden». Die Bundesversammlung beschloss stattdessen, das Projekt mit einem Bundesbeitrag in der Höhe von 20'000 Franken zu unterstützen.⁷⁰⁷

⁷⁰³ BV 1848, Art. 35.

⁷⁰⁴ Vgl. Derron, Strassenwesen, S. 6; Schollenberger, Schweiz, S. 228–230. – Das Oberbauinspektorat übte nun eine regelmässige Aufsicht über vom Bund unterstützte und von der Eidgenössischen Post benutzte Strassen aus. Ausserdem überwachte es den Wasserbau. Vgl. Derron, Strassenwesen, S. 6.

⁷⁰⁵ Schollenberger, Schweiz, S. 228–229. – Zum Wortlaut von Art. 21 siehe S. 212.

⁷⁰⁶ Vgl. Derron, Strassenwesen, S. 80. – «Die Kantone dürfen weder Zölle, Weg- noch Brückengelder unter irgend welchem Namen neu einführen. Von der Bundesversammlung können jedoch auf bestimmte Zeit solche Gebühren bewilligt werden, um die Errichtung öffentlicher Werke zu unterstützen, welche im Sinne des Artikel 21 von allgemeinem Interesse für den Verkehr sind und ohne solche Bewilligung nicht zu Stande kommen könnten.» BV 1848, Art. 31 Abs. 2.

⁷⁰⁷ Botschaft des Bundesrates an die h. Bundesversammlung, betreffend die Leistung eines Beitrages an die

Obwohl der Bund gemäss Artikel 21 im Strassenbau selbst hätte aktiv werden können, verwirklichte er keine eigenen Vorhaben. Stattdessen beteiligte er sich regelmässig mit Subventionen an kantonalen Projekten. Unterstützt wurden in erster Linie Passstrassen und Brücken. Derartigen bewilligten Projekten war gemeinsam, dass sie mehrere Kantone miteinander oder die Schweiz mit dem Ausland verbanden und aufgrund ihres Umfangs die finanziellen Möglichkeiten der Kantone überstiegen. Dagegen wurde beispielsweise zu Beginn der 1860er Jahre eine Subvention der Brücke zwischen Niedergösgen und Schönenwerd abgelehnt, weil diese bloss lokale Bedeutung habe.⁷⁰⁸

Einen Bundesbeitrag zugesprochen erhielt im Juli 1854 das Projekt einer Passstrasse über den Grossen St. Bernhard, welche Martigny mit Aosta verbinden sollte. Zu diesem Zweck hatten die Kantone Wallis und Waadt mit Sardinien einen Vertrag abgeschlossen und daraufhin beim Bund um einen Bundesbeitrag nachgesucht. Weiter baten sie um vermittelnde Unterstützung der eidgenössischen Behörden, um auch einen Beitrag der Kantone Bern und Freiburg zu erhalten. Der Bundesrat sprach sich in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte für eine Beteiligung des Bundes aus. Neben dem Engagement der Kantone Wallis und Waadt sowie der Bedeutung dieser Strassenverbindung für die gesamte Westschweiz hob der Bundesrat insbesondere die damit verbundenen Interessen der eidgenössischen Zollverwaltung und damit der Bundeskasse hervor. Weil die projektierte Alpenstrasse in erster Linie mit dem Mont Cenis konkurrierte, könne sie Transitverkehr anziehen, von dem bis anhin die Nachbarstaaten profitierten. Die Bundesversammlung bewilligte im Juli 1854 einen Beitrag von 300'000 Franken an die auf 940'000 Franken veranschlagten Kosten für die Strassenabschnitte auf Schweizer Boden. Die Bundesversammlung folgte damit dem Antrag der beteiligten Kantone und ging über die vom Bundesrat empfohlenen 200'000 Franken hinaus. Freiburg wollte sich seinerseits mit 25'000 Franken beteiligen, Bern machte dagegen seine Unterstützung von der Zustimmung der Waadt zur Juragewässerkorrektion abhängig. Das besagte Projekt wurde allerdings nicht vollendet. Nach Aufnahme der Bauarbeiten und der Auszahlung erster Bundesgelder kam es zum Streit über die Trasseeführung, worauf der Unternehmer die Arbeit niederlegte. 1860 wurde das Projekt aufgegeben, u. a. weil die Strasse über den Grossen St. Bernhard inzwischen an Bedeutung verloren hatte: Die Entwicklungen im Eisenbahnwesen und die Einigung Italiens hatten den Simplon ins Zentrum des Interesses gerückt.⁷⁰⁹

Im Jahr 1855 einigten sich die Kantone Bern, Obwalden, Luzern und Nidwalden auf das Projekt einer Brünigpassstrasse. An der Konferenz, auf der sich die Kantone einigten und ein Beitragsgesuch an die Bundesbehörden beschlossen, nahmen aufgrund der grossen postalischen und militärischen Bedeutung der Strasse bereits Vertreter des Bundes teil.⁷¹⁰ Auch in diesem Fall sollte der

Kosten der Erstellung einer Brücke über die Seenge bei Acheregg (vom 31. Dezember 1858), in: BBl 1859 I, S. 21. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 232.

708 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 230. – Aus dem Rahmen fallen dabei die 1872 bewilligten Bundesbeiträge an sogenannte «neue Strassenprojekte» in den Kantonen Freiburg und Bern. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 236–237.

709 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 230–231; Kern, Repertorium I, S. 67; Botschaft des Bundesrathes an die beiden gesetzgebenden Räte der schweiz. Eidgenossenschaft, betreffend Bewilligung eines Beitrags aus der Bundeskasse für die Erbauung einer Straße über den grossen St. Bernhard (vom 12. Juli 1854), in: BBl 1854 III, S. 265–266, 268.

710 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 231.

Strassenbau statt über die Bewilligung eines Weggeldes mit einer Bundessubvention unterstützt werden. Der Bundesrat führte aus:

«Art. 21 der Bundesverfassung bietet den Kantonen einen Ersatz für die frühern Weggeldsbewilligungen dar und gibt dem Bunde das Recht, gemeinnützige Unternehmungen zu fördern, da wo die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, ohne daß der Verkehr dadurch mit Weggeldern belästigt werden muß.»⁷¹¹

Die Bundesversammlung genehmigte im Juli 1856 Bundesbeiträge in der Höhe von 400'000 Franken und ging wie bereits im Fall des Grossen St. Bernhard über den vom Bundesrat empfohlenen Beitrag hinaus. Der Verteilschlüssel für die Bundesbeiträge sollte vom Bundesrat verbindlich festgelegt werden. Dem Bundesrat oblag weiter die Genehmigung der Pläne sowie die Überwachung der Bauausführungen, wobei die Kantone seine Anordnungen und Weisungen zu befolgen hatten.⁷¹²

Wie oben ausgeführt, wurde wiederholt betont, dass Bundesbeiträge lediglich subsidiären Charakter hätten und folglich nur dann gewährt werden sollten, wenn die finanziellen Erfordernisse die Möglichkeiten der Kantone überstiegen. In diesem Sinne wurde darauf geachtet, dass sich auch die interessierten Kantone massgeblich an den Projekten beteiligten.⁷¹³

In den 1860er Jahren betrieb der Bund erstmals eine aktive Strassenbaupolitik. Im Kontext des Risorgimento und des italienischen Einigungskrieges sowie der Abtretung Savoyens an Frankreich regte das eidgenössische Militärdepartement den Bau von Militärstrassen (sogenannten «Alpenstrassen») an. Es handelt sich insofern um einen besonderen Fall, als der Bund bei der Planung und Finanzierung massgeblich beteiligt war und beispielsweise die Unterhandlungen mit den Kantonen besorgte. Ausserdem waren die Strassen hauptsächlich von militärischem Interesse, was ebenfalls einen Spezialfall darstellt.⁷¹⁴ Als «Alpenstrassen» wurden die grossen Verbindungsstrassen in den Bergregionen bezeichnet. Es waren dies in erster Linie die Furkastrasse (vom Wallis in den Kanton Uri), die Oberalpstrasse, welche die Kantone Uri und Graubünden verband, sowie die Axenstrasse zwischen Brunnen (SZ) und Flüelen (UR). Die drei Strassen wurden als «Militärstrassen» – aber gleichwohl auf der Grundlage von Artikel 21 – subventioniert.⁷¹⁵ Im Unterschied zu den übrigen vom Bund unterstützten Strassenprojekten war nicht das Departement des Innern sondern das Militärdepartement für die Überwachung von deren Bau und Unterhalt zuständig.⁷¹⁶

In bezug auf die Erstellung von Militärstrassen galt es, verschiedene Kernpunkte zu klären: Sollten diejenigen Strassen, welche für die Kantone von nachrangigem Interesse waren, jedoch für die Verteidigung der Eidgenossenschaft als zentral erachtet wurden, vom Bund selbst mit Beiträgen

711 Botschaft des Bundesrathes an die gesetzgebenden Rätbe der Eidgenossenschaft, betreffend den von Seite des Bundes zu leistenden Beitrag an die Brünigstrasse (vom 14. Juli 1856), in: BBl 1856 II, S. 243.

712 Vgl. Bundesbeschluß, betreffend einen Beitrag von Seite der Eidgenossenschaft an die Brünigstrasse (vom 26. Juli 1856), in: AS V, S. 386–387.

713 Dieses Argument wurde auch im Zusammenhang mit den ebenfalls auf Basis von Art. 21 unterstützten Gewässerkorrekturen vorgebracht. Siehe dazu S. 225.

714 Vgl. Schiedt, Alpenstrassenfrage, S. 34–35.

715 Dass die Initiative in diesem Fall vom Bund und nicht von den Kantonen ausging, ist insofern erwähnenswert, als für ein Engagement des Bundes basierend auf Art. 21 im Normalfall die Initiative der Kantone vorausgesetzt wurde. So beispielsweise bei den Gewässerkorrekturen. Vgl. Derron, Strassenwesen, S. 8. – Siehe auch S. 218.

716 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 234–235.

der einzelnen Kantone oder aber von den Kantonen unterstützt mit Bundesbeiträgen ausgeführt und unterhalten werden? Sollten zur Finanzierung dieser Strassen Anleihen aufgenommen werden, damit die Arbeiten möglichst bald ausgeführt werden konnten?⁷¹⁷ Welche Verbindungsstrassen waren in militärischer Hinsicht am wichtigsten? Mussten im Sinne der Landesverteidigung andere, dringlichere Investitionen getätigt werden?⁷¹⁸

Dem Subventionsentscheid waren heftige Diskussionen über die militärischen Bedürfnisse und finanziellen Möglichkeiten des jungen Bundes vorausgegangen, aber auch über die Verpflichtungen von Bund und Kantonen sowie die Angemessenheit der Entscheidungsgrundlagen. Im Dezember 1860 hatte der Bundesrat dem Parlament seinen Antrag zur Unterstützung militärischer Verbindungsstrassen in den Alpen übermittelt. Die innert weniger Monate zusammengestellte und wenig ausgearbeitete Vorlage wurde von der Minderheit der nationalrätlichen Kommission scharf kritisiert. Die Kommissionsmehrheit beantragte jedoch, dass sich die Bundesversammlung trotz lückenhafter Entscheidungsgrundlage grundsätzlich für den Bau von Militärstrassen ausspreche:

«Die Sache sei jedoch dringlicher Natur, weil man nicht wisse, wie bald die Schweiz in den Fall komme, sich vertheidigen zu müssen. Ein kostbares Jahr gehe verloren, wenn jetzt nicht im Sinne der Mehrheit entschieden werde, weil bekanntlich Straßenarbeiten im Gebirge im Winter nicht vorgenommen werden können.»⁷¹⁹

Im Gegensatz dazu warnten die Verfasser des Minderheitsberichts, Basil Ferdinand Curti (SG) und Alfred Escher (ZH), vor überstürzten Entscheiden und vermochten «keine Gefahr im Verzuge zu erblicken». Der Bundesrat solle beauftragt werden, die militärischen und technischen Expertisen zu vervollständigen, um anschliessend definitive Anträge zu stellen. Gleichzeitig solle der Bundesrat Bericht erstatten über andere anstehende Ausgaben des Militärdepartements und der Bundesversammlung im Allgemeinen sowie über die Art und Weise, in der diese Ausgaben finanziert werden sollten.⁷²⁰ Die Strategien zur Landesverteidigung seien noch nicht ausgereift, konstatierte die Minderheit mit Blick auf die Verhandlungen der Militärkommission. Es stelle sich beispielsweise die Frage nach der Tragweite dieser Verhandlungen: «Wo ist das wirkliche Ziel, der Grundgedanke und der wahre Ausgangspunkt dieser national-militärischen Bestrebungen?»⁷²¹ Ausserdem stellte die Minorität den Nutzen dieser Strassen generell in Frage. Eine Strasse über den Furkapass könnte den Feind ins Landesinnere führen und den Kriegsschauplatz in die Schweiz verlegen, weil sowohl für Frankreich als auch für Österreich eine militärische Besetzung der Schweiz verlockend würde. Fraglich sei zudem, ob und mit welchen Kosten die Pässe ganzjährig offengehalten werden könnten. Weiter bestehe die Gefahr, dass Ausgaben für dringendere militärische Zwecke wie Bewaffnung und Ausbildung nicht getätigt werden könnten. Militärische Notwendigkeit sei aber Voraussetzung dafür, dass eine Anwendung von Artikel 21 sich rechtfertige, denn ein anderer Nutzen lasse sich für einen grossen Teil der Eidgenossenschaft

717 Vgl. Bericht des Bundesrates an die schweiz. Bundesversammlung, betreffend die Erstellung oder Beförderung militärischer Verbindungsstraßen in den Alpen (vom 29. November 1860), in: BBl 1860 III, S. 349–351.

718 Vgl. Bericht und Anträge der Minderheit der nationalrätlichen Kommission, betreffend militärische Verbindungsstraßen (vom 14. Dezember 1860), in: BBl 1861 I, S. 2–8.

719 NZZ, 20. Dezember 1860.

720 NZZ, 20. Dezember 1860.

721 NZZ, 21. Dezember 1860.

nicht ausmachen.⁷²² Schliesslich würden auch gesunde Finanzen die Wehrhaftigkeit des Landes stärken. Alfred Escher führte aus: «Endlich sei auch das eine militärische Gefahr, wenn man jetzt für Militärstrassen Geld ausbebe und dann für den wirklichen Krieg kein Geld habe.» Er konstatierte: «Das Geld sei auch eine Militärmacht.»⁷²³ Überhaupt erblickte die Kommissionsminderheit in diesen Projekten «eine Gefahr für ein gesundes Leben» im Bundesstaat, weil die Landesregionen sehr ungleich berücksichtigt würden und sie die finanziellen Kräfte des Bundes überstiegen. «Finanzielle Blüthe» sei die «Hauptgarantie für politische Kraft nach innen & nach außen».⁷²⁴ Weiter wies die Minderheit der Kommission darauf hin, dass eine bedeutende neue Ausgabenrubrik geschaffen würde, wenn der Bund die Militärstrassen selber ausführen und unterhalten müsste. Als Vergleich wurde angeführt, dass am Gotthard für Unterhalt und Schneebruch Kosten in der Höhe von 50'000 Franken jährlich anfielen. Sowohl das Abrufen von Geldkontingenten als auch eine Erhöhung des Zolltarifs für militärische Zwecke lehnte die Minorität jedoch ab, weil grundsätzlich alle vorhersehbaren Ausgaben ohne Geldkontingente finanziert werden sollten.⁷²⁵ Die Finanzierung der Militärstrassen musste laut Botschaft des Bundesrats allenfalls mittels temporären Anleihen geschehen. Die Minderheit der Kommission kritisierte, dass konkrete Pläne zu deren Amortisation fehlten, und warnte vor der Anhäufung bleibender Schulden im Bundesstaat:

«Der sorgsame Hausvater macht keine Ausgabe, deren Deckung er nicht voraussieht, und solcher haushälterische Sinn ruht im Grundgeföhle unseres Volkes; es erwartet ihn auch von seinen Behörden; es findet sich sicher in den gegenwärtig befriedigenden Finanzzuständen des Bundes, die es ungeschmälert erhalten wünscht. Eine Schuldenhäufung ohne Sicherheit der Rückzahlung würde entschiedener Mißbilligung rufen.»⁷²⁶

Es gelte zu bedenken, dass in den letzten Jahren die Ausgaben des Bundes die Einnahmen überstiegen hätten. Das Vermögen des Bundes habe deshalb trotz steigender Zolleinnahmen abgenommen. «Unter den Ausgaben haben sich allerdings auch außerordentliche befunden; allein ohne Zweifel werden solche regelmäßig wiederkehren.»⁷²⁷

Kritikern der Militärstrassen, welche die Furkastrasse eine «bloße Touristenstrasse» schimpften, hielt Bundesrat Jakob Stämpfli deren volkswirtschaftliche Bedeutung entgegen: «Berechne man die Millionen, welche die Schweiz den Touristen verdankt.»⁷²⁸

722 Vgl. NZZ, 27. Juli 1861; [Ohne Titel «Wie die ganze Angelegenheit sich präsentirt»] (BAR J I.67-2.1.08, Az. 19). – Die Ansicht, dass gute, alpenquerende Strassen Feinde gar anlocken könnten, war nicht neu. Der Genfer Charles Pictet de Rochemont (1755–1824), der als eidgenössischer Gesandter die Schweiz am Wiener Kongress vertrat, forderte sogar die Zerstörung der Simplonstrasse, damit weder Frankreich noch Österreich in Versuchung geführt würden. Für das Wohl Europas müsse es Massenheeren verunmöglicht werden, über den strategisch wichtigen Simplonpass zu ziehen. Vgl. Zaugg Thomas, Vor 200 Jahren entstand am Wiener Kongress und in Paris die neutrale Schweiz, in: Das Magazin, 31. Januar 2015, S. 11.

723 NZZ, 27. Juli 1861. – Der Zürcher Ständerat Hans Jakob Pestalozzi hielt fest: «Zum Krieg braucht es Geld, Geld und abermals Geld.» NZZ, 20. Juli 1861.

724 [Ohne Titel «Wie die ganze Angelegenheit sich präsentirt»] (BAR J I.67-2.1.08, Az. 19).

725 Vgl. Bericht und Anträge der Minderheit der nationalrätlichen Kommission, betreffend militärische Verbindungsstrassen (vom 14. Dezember 1860), in: BBl 1861 I, S. 3, 14.

726 Bericht und Anträge der Minderheit der nationalrätlichen Kommission, betreffend militärische Verbindungsstrassen (vom 14. Dezember 1860), in: BBl 1861 I, S. 14. Vgl. NZZ, 21. Dezember 1860.

727 NZZ, 21. Dezember 1860.

728 NZZ, 20. Juli 1861. – Hans-Ulrich Schiedt zufolge vermochten die Passstrassen dem Tourismus auch tatsächlich positive Impulse zu geben. Vgl. Schiedt, Alpenstrassenfrage, S. 34.

Obwohl James Fazy (GE) Militärstrassen eher abgeneigt war, weil sie Frankreich im Krisenfall verleiten könnten, das Wallis zu besetzen, wollte er für die Projekte stimmen – «pour entrer dans le systeme des travaux publics de la Confédération», wie er betonte.⁷²⁹

Auf die Zentralisation des Zollwesens und die damit einhergehenden Finanzierungslücke im kantonalen Strassenwesen infolge Wegfalls der Weg- und Brückengelder bezogen sich die Kantone Uri und Schwyz in ihrem Gesuch um Bundesbeiträge an den Bau der Axenstrasse. Das Projekt einer Axenstrasse ging auf die 1830er Jahre zurück. Im Jahr 1838 erteilte die Tagsatzung den Kantonen die beantragte Zollbewilligung, jedoch kam das Projekt nie zur Ausführung und entsprechend musste der Bundesstaat keine Zölle loskaufen. Die Kantone Uri und Schwyz erblickten darin eine gewisse Verpflichtung des neuen Bundesstaates:

«Wir erlauben uns mit besonderm Nachdruck auf jene Weggeldbewilligung und die angedeuteten spätern Verhältnisse aufmerksam zu machen und die Frage beizufügen: ob nicht, nachdem die Zölle an den Bund gekommen und damit den Kantonen die Mittel zu unmittelbarer Handanlegung entzogen waren, auf den Bund auch einigermaßen die Verbindlichkeit übergegangen sei, das in Form einer Weggeldsbewilligung den Kantonen gegebene Wort nun von sich aus zur That zu machen?»⁷³⁰

In der parlamentarischen Debatte zu den Alpenstrassen wurde dieses Argument nicht aufgenommen. Im Juli 1861 sprachen sich National- und Ständerat für eine finanzielle Unterstützung der Alpenstrassen aus.⁷³¹

Anhand der Alpenstrassenfrage lässt sich aufzeigen, wie ein eigentliches Massnahmenpaket geschnürt wurde – eine Vorgehensweise, die der schweizerischen Politik insbesondere im Strassenbau bis heute eigen ist: Gleichzeitig mit der Alpenstrassenfrage (Bundesbeiträge an Furka-, Oberalp- und Axenstrasse) stand eine Beteiligung am Ausbau des Bündner Strassennetzes zur Diskussion.⁷³² Die Alpenstrassenfrage, welche verschiedene Landesteile und Interessen (militärische, kommerzielle, patriotische und touristische) ansprach, wurde so zu einer Thematik von grosser Tragweite. Die «Neue Zürcher Zeitung» begründete ihre ausführliche Berichterstattung über die Vorlage zur Erstellung militärischer Verbindungsstrassen in den Alpen und die Vervollständigung des bündnerischen Strassennetzes denn auch folgendermassen:

«Dieser Beschlusses-Entwurf [...] bietet Anknüpfungspunkte mit allen großen Interessen, mit der Tagespolitik, mit den Verkehrsinteressen, mit den tonangebenden Grundsätzen in den Finanzen und im Militärwesen, mit der Stellung der Kantone zum Bunde und unter sich, mit einem Wort, der Gegenstand gehört zu den Fragen, die nicht für sich abgethan werden können, sondern weitem Fragen rufen, für welche durch jene präjudiziert wird nach dem trivialen aber wahren Wort: Wer A sagt muß B sagen.»⁷³³

Das Schnüren eines Massnahmenpakets, um so genügend Kantone «an Bord zu holen», wurde von Basil Ferdinand Curti und Alfred Escher (Minderheit der Nationalratskommission) kritisiert. Sie monierten, dass Gelder für öffentliche Werke nicht aufgrund von Interessenkoalitionen

729 Verhandl[un]g[en] d. Comm. üb. d. Alpenstraßen (BAR J I.67-2.1.08, Az. 16).

730 Axenstrasse Memorial UR/SZ, S. 8. Vgl. Axenstrasse Memorial UR/SZ, S. 3–4.

731 Die Abstimmungen fanden unter Namensaufruf statt. Vgl. NZZ, 21. Juli 1861, 27. Juli 1861.

732 Der Historiker Hans-Ulrich Schiedt führt dies darauf zurück, «dass in der föderalistischen Struktur des Bundes kaum Mehrheiten für einzelne eng begrenzte Projekte zu organisieren sind». Schiedt, Alpenstrassenfrage, S. 37.

733 NZZ, 2. Juli 1861. Vgl. Schiedt, Alpenstrassenfrage, S. 37.

gesprochen werden dürften, sondern so eingesetzt werden müssten, dass sie den grössten Nutzen brächten.⁷³⁴

Sowohl im Fall des Grossen St. Bernhards als auch des Brünigs vermittelte der Bund zwischen den Kantonen. Im Zusammenhang mit dem Ausbau des Bündner Strassennetzes trat der Bundesrat mit Österreich in Verhandlung über eine Weiterführung dieser Strassen über die Landesgrenzen hinaus. Interessant ist die Beteiligung am Strassenbau im Kanton Graubünden auch deshalb, weil der Bund gezielt bestimmte Strassenzüge subventionierte. Graubünden hatte 1860 den Bund um Beiträge ersucht für die Erstellung und Vollendung des vom Kanton beschlossenen Strassennetzes. Nach Ausscheidung der Strassen mit nur lokaler Bedeutung gewährte der Bund Beiträge in der Höhe von 1,7 Millionen Franken an Alpenstrassen auf Bündner Gebiet, sprich den Oberalppass, sowie 1 Million Franken an weitere genau bezeichnete Verbindungsstrassen.⁷³⁵ Darüber hinaus bewilligte die Bundesversammlung 1873 einen fixen Beitrag in der Höhe von 100'000 Franken an den Rapperswiler Seedamm sowie Bundesgelder für den Bau der Lukmanierstrasse auf Tessiner Gebiet.⁷³⁶

Vom Bau der Passstrassen abgesehen lässt sich nach 1850 ein Abflachen des Booms im Strassenbau beobachten. Weil die Strassen in der gesellschaftlichen Wahrnehmung hinter den Eisenbahnbau zurücktraten, wurden nur noch wenig grosse überregionale Strassen verwirklicht. Es waren u. a. die Fortschritte im Eisenbahnwesen, die dazu beitrugen, dass sich im Grossen und Ganzen das Engagement des Bundes auf Alpenstrassen beschränkte. Strassen dienten nun dazu Regionen zu erschliessen, welche sich nicht für Eisenbahnverbindungen eigneten, sowie die Zufahrten zu Eisenbahnstationen zu sichern. Anfangs glaubte man noch, dass die Eisenbahnen die Strassen verdrängen würden. Jedoch generierten die Eisenbahnen und der wirtschaftliche Aufschwung ein grosses zusätzliches Verkehrsaufkommen. Ein intensivierter lokaler und regionaler Verkehr konnte so die Ausfälle im interregionalen Verkehr mehr als ausgleichen.⁷³⁷

Dieses Engagement des Bundes in der Alpenstrassenfrage hat, wie Hans-Ulrich Schiedt betont, u. a. dazu beigetragen, das Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen durch neu hinzukommende Bundeskompetenzen nachhaltig zu verschieben. Die Realisierung dieser Strassenprojekte habe den Bund gestärkt und die Integration der konservativen Gebirgskantone gefördert.⁷³⁸

3.5 Systeme zur Begrenzung schädigender Einflüsse und zur Beschränkung besonderer Risiken

Der Schutz der Bevölkerung vor Naturgewalten und anderen schädigenden Einflüssen ist heute zweifelsohne eine öffentliche Aufgabe, seien es Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit dem

⁷³⁴ Vgl. NZZ, 27. Juli 1861. – Zur integrativen Wirkung von Projekten als Kriterium siehe S. 258.

⁷³⁵ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 232–233; Bundesbeschluß, betreffend I. die Beiträge des Bundes an die Kantone Uri, Schwyz, Graubünden und Wallis für Erstellung der Furka-, Oberalp- und Axenstrasse; II. den Beitrag des Bundes an den Kanton Graubünden für das projektierte bündnerische Strassenetz (vom 26. Juli 1861), in: AS VII, S. 70–74.

⁷³⁶ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 236–237.

⁷³⁷ Vgl. Schiedt, Strassengeschichte LU, S. 10, 14, 18–19, 25–26.

⁷³⁸ Vgl. Schiedt, Alpenstrassenfrage, S. 35, 38.

Betrieb von Atomkraftwerken oder Alarmdispositive betreffend den Bruch von Staumauern, die Pflege von Bannwäldern und der Umweltschutz im Allgemeinen.

Im 19. Jahrhundert wurde die Korrektur von Gewässern zunehmend thematisiert und an die Hand genommen. Die Ursachen der sogenannten «Wassernot» lagen einerseits in der vermehrten Nutzung der Talböden als Lebensraum und für die Landwirtschaft sowie dem Abholzen der Wälder. Beide Aspekte standen im Zusammenhang mit dem starken Bevölkerungswachstum. Mit dem technischen Fortschritt sah man sich zunehmend in den Stand gesetzt, das Problem anzugehen.⁷³⁹

Erst allmählich als öffentliche Aufgabe wahrgenommen wurde beispielsweise die Wasserversorgung. Einer, der die Wasserversorgung bereits früh als öffentliche Aufgabe betrachtete, war der Zürcher Stadtingenieur Arnold Bürkli. Nach einer Cholera-Epidemie im Jahr 1867 reformierte er das Abfuhrwesen und die Kloaken und schuf die städtische Wasserversorgung. Als Experte wirkte er an der Trinkwasserversorgung weiterer Städte mit. Die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung lag überwiegend in den Händen der Gemeinden.⁷⁴⁰

Die Bundesverfassung von 1848 beinhaltete keine Normen betreffend den Schutz vor Naturgefahren oder den Umweltschutz, wobei letztere Thematik in ihrer heutigen Ausprägung noch gar nicht existierte. Die Bundesverfassung von 1874 wies dann dem Bund die Oberaufsicht über die Wasserbaupolizei und die Forstpolizei in den Gebirgsregionen zu, um so den Schutz der Bevölkerung vor Naturgewalten zu verbessern.⁷⁴¹

Bis zur Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahr 1848 war der Bau öffentlicher Werke Sache der Kantone und blieb oft der Privatwirtschaft überlassen. Zwar waren in der Helvetik Pläne für die Errichtung von Bauwerken mit nationaler Bedeutung ausgearbeitet worden, jedoch gelangten diese aufgrund der kurzen Lebensdauer des Einheitsstaates und seiner beschränkten Mittel nie zur Ausführung. Die Mediationsregierungen förderten dann öffentliche Werke im Rahmen der neuen staatlichen Strukturen, sodass beispielsweise die Linthkorrektur und der Bau einer Simplonstrasse verwirklicht werden konnten. Die Bundesverfassung von 1848 ermächtigte schliesslich den Bund, öffentliche Werke zu schaffen.⁷⁴² Artikel 21 besagte:

«Art. 21. Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines großen Theiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.

Zu diesem Zwecke ist er auch befugt, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen. Die nähern Bestimmungen hierüber bleiben der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

739 Vgl. Schnitter, Wasserbau, S. 112–113. – Obwohl die Planungsinstrumente noch rudimentär waren, konnten zahlreiche Flusskorrekturen wie Linth, Hinterrhein, Juragewässer, Reuss und Tessin erfolgreich realisiert werden. Sie sind insofern bemerkenswert, als die Ingenieure nur auf Erfahrung und Intuition bauen konnten, und die Auswirkungen schwierig zu antizipieren waren. Daneben gab es auch Misserfolge. So wurde beispielsweise das Profil des Alpenrheins zu breit angelegt, sodass in der Folge zu viel Geschiebe liegen blieb. Vgl. Schnitter, Wasserbau, S. 121.

740 Vgl. Schnitter, Wasserbau, S. 65–76; HLS online, Bürkli Arnold.

741 Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 270–271.

742 Vgl. Church/Head, Concise History, S. 143; Dubs, Öffentliches Recht, S. 233. – Zur Linthkorrektur und der Integration des Linthwerks in die bundesstaatlichen Strukturen siehe S. 221–224.

Die Bundesversammlung kann die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen.»⁷⁴³

Darauf basierend beteiligte sich der Bund im Laufe der Jahre in erster Linie an Flusskorrekturen und Strassenbauprojekten; jedoch bildete dieser Verfassungsartikel auch die Grundlage für die eidgenössische Gesetzgebung im Eisenbahnwesen.⁷⁴⁴

3.5.1 Trockenlegung sumpfiger Gebiete und Flussmeliorationen

Die Frage der Gewässermeliorationen war einerseits eng verbunden mit Verkehrsfragen. So war es der Bau des neuen Bahnhofs in Luzern, der eine Regulierung des Sees durch das 1859–1861 errichtete Nadelwehr nötig machte.⁷⁴⁵ Andererseits standen sie in Zusammenhang mit der Energiegewinnung. Energie war in der Schweiz bis Mitte des 19. Jahrhunderts fast gleichbedeutend mit Wasserkraft. Die Dampfkraft konnte sich hierzulande nur langsam durchsetzen, weil die einheimischen Steinkohlevorkommen und die Produktionskapazitäten für Holzkohle beschränkt waren.⁷⁴⁶

Gewässerkorrekturen standen mit anderen öffentlichen Werken in Konkurrenz um die knappen finanziellen Mittel im jungen Bundesstaat. Gleichzeitig gab es Stimmen, die den Aufgabenbereich des Bundes möglichst beschränken und die Überschüsse aus dem Jahr 1853 für Rücklagen verwenden respektive die Zölle senken wollten. Die Radikal-Liberalen um Alfred Escher (ZH) forderten dagegen einen ausgewogenen Ausbau des Bundes. Die Berichterstattung in der Frage der Rheinkorrektur schloss Escher mit Antrag auf Zustimmung:

«Er will die Art. 21 und 22 des Bundes gleichmäßig in Vollziehung setzen. Man hat den Art. 22 theilweise, wenn auch nicht in dem gewünschten Umfange (Universität) angewendet, es muß nun auch bei Art. 21 (Unterstützung öffentlicher Werke) geschehen. Die Bundesverfassung soll ganz vollzogen werden. Damit es aber geschehen kann, müssen wir das Finanzsystem beibehalten. Man soll das Volk durch Errichtung bedeutender Denkmäler an den neuen Bund knüpfen.»

Die Bundesversammlung sprach sich für eine Unterstützung des Korrektionsvorhabens aus.⁷⁴⁷ Unter den mit Bundesunterstützung realisierten Projekte finden sich neben der Regulierung des Seeabflusses in Luzern auch die Reusskorrektur, die Korrektur der Rhone, Wuhrbauten und Korrekturen im Tessin sowie die Korrekturen im st. gallischen Rheintal.⁷⁴⁸

⁷⁴³ BV 1848, Art. 21.

⁷⁴⁴ Zum Engagement des Bundes in diesen Bereichen siehe Kapitel 3.4.3 «Eisenbahnwesen» und Kapitel 3.4.4 «Strassenwesen».

⁷⁴⁵ Vgl. Schnitter, Wasserbau, S. 130.

⁷⁴⁶ Vgl. Schnitter, Wasserbau, S. 138; HLS online, Kohle. – Erst mit der Eisenbahn gewann die Dampfkraft an Bedeutung. Die Eisenbahn als leistungsfähiges Transportmittel erleichterte den Import von Brennstoffen. Gleichzeitig steigerte sie durch ihren eigenen Verbrauch von Dampfkraft den Bedarf. Vgl. HLS online, Kohle.

⁷⁴⁷ NZZ, 9. Februar 1854. – Zur Rheinkorrektur siehe S. 224–225.

⁷⁴⁸ Vgl. Geschichte Hochwasserschutz, S. 193; Schneider, S. 790–793.

Im Fokus: Juragewässerkorrektion

Als Beispiel einer vom Bund unterstützten Gewässerregulierung soll an dieser Stelle die erste Juragewässerkorrektion näher beleuchtet werden. Das Projekt umfasste neben einer Umleitung der Aare von Aarberg in den Bielersee mittels Hagneckkanal auch eine Absenkung von Bieler-, Neuenburger- und Murtensee, Korrektionsarbeiten an Zihl und Broye sowie die Entsumpfung umliegender Gebiete. Die Bauarbeiten dazu begannen im Jahr 1868 und konnten 1891 abgeschlossen werden. Bei der Juragewässerkorrektion handelt es sich um die grösste in der Schweiz verwirklichte Flussbauunternehmung, an welcher sich mit Waadt, Freiburg, Neuenburg, Bern und Solothurn nicht weniger als fünf Kantone beteiligten.⁷⁴⁹

Seit Jahrhunderten kam es in dieser Region immer wieder zu Hochwasserkatastrophen. Überliefert sind beispielsweise Berichte über die Zerstörung der Solothurner Aarebrücke im Jahr 1318 oder über ein Hochwasser, welches im Jahr 1480 Aareanwohner oberhalb von Solothurn auf Bäume trieb. Nach 1500 verschlechterte sich die Lage zusehends, wobei das Ausmass der Überschwemmungen zunahm und die Sumpfgebiete sich ausdehnten. In der Folge wurden ufernahe Quartiere und wichtige Verkehrswege häufiger und länger überflutet, die Ertragsausfälle in der Landwirtschaft durch Zerstörung der Ernten oder Versumpfung nahmen zu. Ausserdem vermehrte sich das Ungeziefer, und Seuchen (darunter Malaria) breiteten sich aus. Seit dem 17. Jahrhundert wurden deshalb verschiedene Projekte zum Hochwasserschutz ausgearbeitet. Während umfassendere Korrektionspläne scheiterten, konnten zumindest kleinere Massnahmen umgesetzt werden.⁷⁵⁰

Dass die isolierten Massnahmen zum Hochwasserschutz nicht ausreichten, zeigten die grossen Überschwemmungen der Jahre 1831/32. Nachdem die Berner Regierung weitere Abklärungen in Auftrag gegeben hatte, empfahl eine Spezialkommission unter dem Vorsitz von Johann Rudolf Schneider⁷⁵¹, das Projekt einer Korrektion der Juragewässer der Privatwirtschaft zu überlassen, weil weder der Kanton noch die betroffenen Gemeinden und Grundeigentümer über die dafür notwendigen finanziellen Mittel verfügten. Die Regierung solle sich deshalb für die Bildung einer Aktiengesellschaft aussprechen und die gesetzlichen Rahmenbedingungen schaffen. Im März 1839 fasste die Berner Regierung einen entsprechenden Beschluss und im September 1839 wurde die «Vorbereitungs-Gesellschaft für die Jura-Gewässer-Korrektion» in Form einer Aktiengesellschaft gegründet. Mit der Prüfung der Frage und der Ausarbeitung eines Projekts wurde der Bündner Obergeringenieur Richard La Nicca beauftragt. Im Jahr 1842 empfahl La Nicca in seinem «Bericht und Antrag zur Correction der Juragewässer» eine Umleitung der Aare in den Bielersee. Am 11. Oktober 1847 sprachen sich die betroffenen Kantone Bern, Solothurn, Freiburg, Waadt und

⁷⁴⁹ Vgl. Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 21–22.

⁷⁵⁰ Vgl. Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 17, 21–23; Ehrsam, Juragewässerkorrekturen, S. 7, 10; Müller, Element, S. 141–142. – Einen Überblick über die Massnahmen gibt die bundesrätliche Botschaft zur Juragewässerkorrektion aus dem Jahr 1857. Vgl. Juragewässerkorrektion Botschaft BR (8. April 1857), S. 275–279. – Als Gründe für dieses Stückwerk nennen Daniel Vischer und Hans-Uli Feldmann «fehlende politische Einsicht, mangelnde Kredite und unzulängliche technische Kenntnisse». Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 23. – Zur Malaria vgl. Bucher Silvio, Die Malaria im St. Galler Rheintal, in: Internationale Rheinregulierung Rorschach, Alpenrhein, S. 120–126.

⁷⁵¹ Als Arzt in der Gemeinde Nidau war Johann Rudolf Schneider mit der Überschwemmungsproblematik wohl vertraut und nahm als Berner Grossrat sowie später als Regierungsrat auf kantonaler und ab 1848 als Nationalrat auf eidgenössischer Ebene politischen Einfluss. Vgl. HLS online, Schneider Johann Rudolf. – Zu Schneiders Engagement für eine Korrektion der Juragewässer vgl. Fischer, Schneider.

Neuenburg im Grundsatz für die Juragewässerkorrektion und für die Bildung einer permanenten Zentralkommission zur Verwirklichung des Vorhabens aus. Mit der Ausarbeitung eines detaillierten Projekts wurde La Nicca betraut, der 1850 entsprechende Baupläne und Kostenvoranschläge vorlegte.⁷⁵² Die Vorbereitungsgesellschaft gelangte 1850/51 mit Konzessionsgesuchen an die beteiligten Kantone und richtete gleichzeitig ein Ermächtigungsgesuch an den Bundesrat. Weiter ersuchte sie den Kanton Bern, in der Zentralkommission zu beantragen, dass Verhandlungen zur Erteilung einer gemeinsamen Konzession für eine Gesamtkorrektion aufgenommen würden, und dass sie bei den Bundesbehörden auf das Erlassen der gesetzlichen Rahmenbedingungen hinwirke.⁷⁵³

Das Projekt einer Umleitung der Aare in den Bielersee schien vielen zu radikal und zu gewagt; auch hatte die jüngste Verzögerung des Korrektionsvorhabens durch die Sonderbundswirren den Glauben in die Realisierbarkeit solcher Grossprojekte geschmälert. In der Folge sprachen sich betroffene Gemeinden vermehrt für Teilkorrekturen aus, und es wurden weitere Gegenprojekte ausgearbeitet. So rückte auch im Kanton Bern unter dem Einfluss von Wilhelm Rudolf Kutter, Sekretär der Baudirektion, eine Partialkorrektur (umfassende Korrektionsarbeiten an Zihl und Aare, welche eine Ablagerung des Geschiebes verhindern sollten) in den Vordergrund. Dagegen hatte im Kanton Waadt von Beginn weg Widerstand gegen eine Gesamtkorrektion bestanden, u. a. weil in dem ehemaligen Untertanengebiet ein Wiedererstarken des Berner Einflusses befürchtet wurde. Noch bevor die Zentralkommission ihre Arbeiten beendet hatte, schlossen Waadt und Freiburg im Dezember 1851 einen Vertrag zur Regulierung der oberen Broye, und der Kanton Waadt begann, die Orbe und die Thièle zu korrigieren.⁷⁵⁴ Entsprechend wurde keine der ersuchten Konzessionen erteilt, und 1856 zog auch eine zwischenzeitlich gefundene Ausführungsgesellschaft ihr Konzessionsgesuch zurück, nachdem dieses drei Jahre unbeantwortet geblieben war. Damit kam das Vorhaben einer Gesamtkorrektion erneut zum Stillstand.⁷⁵⁵

Angesichts dieser verfahrenen Situation brachte Nationalrat Johann Rudolf Schneider (BE) die Angelegenheit ins eidgenössische Parlament. Am 8. Februar 1854 hiess der Nationalrat seine Motion gut und forderte den Bundesrat zur Berichterstattung auf. Bereits tags zuvor hatte Constant Fornerod (VD) im Ständerat mittels Interpellation vom Bundesrat Aufschluss über den Stand der Unterhandlungen betreffend die Juragewässerkorrektion erbeten. Bundespräsident Friedrich Frey-Herosé bestätigte, dass entsprechende Verhandlungen mit den einzelnen Kantonen am Laufen seien. Bevor eine gemeinsame Grundlage gefunden werden könne, sei ein Einschreiten

⁷⁵² Vgl. Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 25–26; Fischer, Schneider, S. 440; Müller, Element, S. 143–146. – Ein von der Kommission ausgearbeiteter Vertragsentwurf sah eine gemeinsame Ausführung des Projekts durch alle fünf beteiligten Regierungen vor, wobei die Leitung einer Administrativkommission obliegen sollte. Finanziert werden sollte das Projekt über einen Spezialfonds, gespeisen aus den Erträgen des durch die Gewässermelioration neugewonnen Bodens (Alluvium), den Erträgen aus Schiffsgebühren und Dampfschiffsmonopol sowie Beiträgen der Grundeigentümer. Weiter sollten die Kantone der Unternehmung Vorschüsse gewähren, und das Unternehmen sollte Anleihen aufnehmen. Eine Finanzkommission sollte den Fonds verwalten. Die Korrektionspläne würde das Unternehmen von der Vorbereitungsgesellschaft käuflich erwerben. Vgl. Fischer, Schneider, S. 441.

⁷⁵³ Vgl. Fischer, Schneider, S. 488.

⁷⁵⁴ Vgl. Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 23, 25–26; Fischer, Schneider, S. 489, 493–494, 497; HLS online, Waadt. – Allerdings wurden die vom Kanton Waadt auf seinem Gebiet vorgenommenen ersten Korrektionsarbeiten mit der Tieferlegung der Seen im Rahmen der Gesamtkorrektion überflüssig. Vgl. Fischer, Schneider, S. 539–540.

⁷⁵⁵ Vgl. Fischer, Schneider, S. 493.

des Bundes jedoch ausgeschlossen.⁷⁵⁶ Auf Einladung des Bundesrates trafen sich die beteiligten Kantone am 6./7. April 1854 zu einer Konferenz, an der die Delegierten des Bundes (Bundesrat Wilhelm Matthias Näff und Heinrich Pestalozzi⁷⁵⁷) ihre Präferenz für das Projekt «La Nicca» kund taten. In ihren Augen gingen die Ziele der Korrektion über den Hochwasserschutz hinaus: Angestrebt wurde weiter eine bessere Kulturfähigkeit der Liegenschaften, Beseitigung nachteiliger Einflüsse auf die allgemeine Gesundheit sowie die Schiffbarmachung der unteren Broye, der oberen Zihl und der Aare zwischen Nidau und Solothurn. Die Kantone äusserten dagegen Bedenken an der Wirksamkeit, der Sicherheit und der Finanzierbarkeit einer Gesamtkorrektion nach den Plänen Richard La Niccas.⁷⁵⁸

Zur Klärung der Sachlage veranlasste der Bund mehrfach Expertisen. Ein erstes eidgenössisches Expertengremium, zusammengesetzt aus Heinrich Pestalozzi, Johann Sauerbeck und Friedrich Wilhelm Hartmann, unterstützte 1854 die Pläne Kutters. Die Experten betonten jedoch, dass sie diese als Etappe zur Gesamtkorrektion La Niccas betrachten. Auf Grundlage des Experten-gutachtens erarbeiteten die beteiligten Kantone bis November 1855 einen Vertragsentwurf zur Korrektion der Juragewässer. Die in solchen Fragen souveränen Kantone bedurften dazu keiner Konzession. Nach Ratifikation des Vertrags, Bewilligung der Kredite sowie Bestellung der beschlossenen Vollziehungskommission konnte mit der Ausarbeitung der Detailpläne begonnen und die Meliorationsarbeiten aufgenommen werden. Bei Überschwemmungen im Jahr 1856 sollte sich jedoch zeigen, dass die bereits vorgenommenen Ausräumungen ihre Wirkung verfehlt hatten. Parallel dazu gelangte Johann Rudolf Schneider bereits im November 1854 selber mit einem Konzessionsgesuch u. a. an die Bundesbehörden. Darin verpflichtete er sich zu einer Korrektion der Juragewässer nach den Plänen La Niccas. Die Kanalisation der Möser sollte hingegen den Kantonen, Korporationen und Privaten überlassen bleiben. Weiter verpflichtete er sich, auf den regulierten Gewässern einen regelmässigen Schiffsbetrieb zu unterhalten.⁷⁵⁹

Eine zweite eidgenössische Expertenkommission, bestehend aus Friedrich Wilhelm Hartmann, Carl Culmann⁷⁶⁰ und Richard La Nicca, sprach sich 1857 für das leicht abgeänderte Projekt «La Nicca» aus. Am 3. August gleichen Jahres beschloss die Bundesversammlung im Grundsatz die Korrektion der Juragewässer. Ein bundesrätlicher Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Gewässerkorrektion wurde von den Kantonen im November 1857 beraten. Zwar ging die Konferenz in ihrem Beschluss über den bundesrätlichen Vorschlag hinaus und sprach sich für eine Korrektion auf Basis der Pläne La Niccas (mit allfälligen Anpassungen) aus. Gleichzeitig machten die Konferenz und die weitere Entwicklung nochmals die Unfähigkeit der Kantone deutlich, die Gewässerkorrektion als Ganzes zu sehen und anzugehen. So forderte Solothurn neben einer grösseren Beteiligung des Bundes auch Schadenersatz für den Fall, dass die Korrektionsarbeiten Solothurner Boden beanspruchten oder auf Kantonsgebiet Schäden anrichteten. Nach Ansicht der

⁷⁵⁶ Vgl. NZZ, 9. Februar 1854.

⁷⁵⁷ Heinrich Pestalozzi (1790–1857), Strassen- und Wasserbauinspektor des Kantons Zürich, Mitglied der Direktion der Schweizerischen Nordostbahn. Pestalozzi verfasste Gutachten zur Juragewässer- und zur Reusskorrektion und war Gründungspräsident der Gesellschaft Schweizerischer Ingenieure und Architekten. Vgl. HLS online, Pestalozzi Heinrich.

⁷⁵⁸ Vgl. Fischer, Schneider, S. 498; Müller, Element, S. 162.

⁷⁵⁹ Vgl. Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 26–27; Fischer, Schneider, S. 497–499, 505–506.

⁷⁶⁰ Carl Culmann (1821–1881), Professor für Ingenieurwissenschaften am schweizerischen Polytechnikum. Vgl. Guggenbühl, ETH, S. 228; HLS online, Culmann Carl.

Waadtländer Regierung sollten die Korrektionspläne, deren Ausführung und die Aufteilung der Kosten auf dem Konkordatsweg statt durch die Bundesversammlung geregelt werden. Allerdings war mit dem Bundesbeschluss von 1857 die Korrektionsfrage in die Hände des Bundes gelegt worden und der Bundesrat zeigte sich entschlossen, die Regulierung der Juragewässer auf Basis von Artikel 21 (Errichtung öffentlicher Werke) zu verwirklichen – wenn nötig gegen den Willen einzelner Kantone. Gemeinsam mit dem Kanton Freiburg wollte Waadt das Geschäft dem Bund wieder entziehen. Den Stillstand des Unternehmens führte der Bundesrat 1863 denn auch auf die Uneinigkeit und Unwilligkeit der Kantone zurück.⁷⁶¹ Bereits zuvor war er durch die Motion Bünzli vom 8. Februar 1862 aufgefordert worden, die Verhandlungen mit den Kantonen zu Ende zu führen und der Bundesversammlung entsprechenden Bericht und Anträge vorzulegen. Richard La Nicca und Gustav Bridel, die mit der Sichtung aller neuen Projekte beauftragt worden waren, sprachen sich für ein angepasstes Projekt «La Nicca» aus.⁷⁶² Basierend auf Artikel 21 beschloss die Bundesversammlung schliesslich am 22. Dezember 1863 die Juragewässerkorrektion nach den Plänen von La Nicca und Bridel und bewilligte einen Bundesbeitrag von 4,67 Millionen Franken an das Projekt.⁷⁶³

Das Korrektionsvorhaben liess jedoch nochmals auf sich warten: Dem Bundesbeschluss zufolge mussten sich die betroffenen Kantone innert Jahresfrist darüber aussprechen, ob sie gewillt waren, das Unternehmen auf Basis dieses Beschlusses auszuführen.⁷⁶⁴ Die Bundesversammlung musste die Frist mehrmals verlängern, bevor die Beteiligten am 1. Juli 1867 eine Übereinkunft erzielen konnten, worin sich die fünf Kantone auf Ausführung der Gesamtkorrektion einigten. Des Weiteren wurde festgelegt, welcher Kanton welche Arbeiten auszuführen habe und wie die Subventionen auf die Kantone verteilt werden sollten. Erst das Abrücken vom Prinzip der «gemeinschaftlichen Uebernahme und Ausführung des Korrektionswerkes» zugunsten von «getrennten, teilweise selbstständigen Unternehmungen» ermöglichte diesen Durchbruch. Der Bundesrat sah keinen Grund, auf gemeinsame Bauausführung zu beharren, wenn eine vollständige, termingerechte und solide Realisierung der Bauvorhaben garantiert werden könne und für den Unterhalt des einmal vollendeten Werkes gesorgt sei. Die Übereinkunft biete dafür genügende Sicherheit. Er argumentierte, dass auch bei der Rheinkorrektion St. Gallen und Graubünden kein Konsortium bildeten und dies auch bei den an der Rhonekorrektion beteiligten Kantonen Wallis und Waadt nicht geplant sei.⁷⁶⁵

Die Übereinkunft vom 1. Juli 1867 diene als Grundlage für den Beschluss der Bundesversammlung zur Unterstützung des Korrektionsvorhabens. Dem Antrag der beteiligten Kantone folgend, erhöhte der Bund seinen Beitrag auf 5 Millionen Franken, stellte jedoch die Bedingung, dass das modifizierte Projekt «La Nicca / Bridel» zur Ausführung komme. Das Ausführungsdekret

761 Vgl. Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 27; Fischer, Schneider, S. 526; 538–539, 548.

762 Vgl. Fischer, Schneider, S. 541–542; Kern, Repertorium I, S. 143.

763 Vgl. Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion, S. 27; Ehrsam, Juragewässerkorrekturen, S. 12.

764 Vgl. Bundesbeschluss betreffend die Juragewässerkorrektion (vom 22. Dezember 1863), in: AS VIII, S. 14 (Art. 5).

765 Juragewässerkorrektion Botschaft BR (12. Juli 1867), S. 417. Vgl. Juragewässerkorrektion Botschaft BR (12. Juli 1867), S. 413–418; Ehrsam, Juragewässerkorrekturen, S. 12–13. – Infolgedessen schuf jeder Kanton eigene Organisationsstrukturen. Als die Arbeiten auf Berner Gebiet weit genug fortgeschritten waren, um mit der sogenannten oberen Korrektion zu beginnen, einigten sich die Kantone Freiburg, Waadt und Neuenburg auf eine gemeinsame Durchführung des Projekts. Vgl. Ehrsam, Juragewässerkorrekturen, S. 13, 15.

vom 10. März 1868 regelte die Aufteilung der Arbeiten zwischen den Kantonen. Die Oberaufsicht wurde vom Bund ausgeübt, der dafür Richard La Nicca und William Fraisse⁷⁶⁶ delegierte. Auf eine Entsumpfung des grossen Moores zwischen Murten-, Neuenburger- und Bielersee sollte hingegen aus Kostengründen verzichtet werden. Diese sogenannte Binnenkorrektur (Arbeiten zur Entwässerung nach Absenkung der Seen) war demnach Sache der Kantone. Nachdem die Kantone ihren Beitritt zum Bundesbeschluss vom 25. Juli 1867 beschlossen hatten, konnte der Bundesrat am 6. April 1868 offiziell das Inkrafttreten desselben erklären. Zuletzt hatten sich im Kanton Waadt, dessen Regierung der Gesamtkorrektur immer kritisch gegenübergestanden war, die Stimmberechtigten mit 17'876 zu 4663 Stimmen für die Ratifikation ausgesprochen.⁷⁶⁷

Finanziert wurde die Juragewässerkorrektur durch Bundesbeiträge (4'340'000 Franken an den Kanton Bern für den Bau des Nidau-Büren-Kanals und des Aarberg-Hagneck-Kanals; 360'000 Franken an den Kanton Solothurn für Arbeiten zwischen Büren und Attisholz sowie 300'000 Franken für Korrekturarbeiten an der oberen Zihl und unteren Broye zugunsten der Kantone Freiburg, Waadt und Neuenburg), durch Beiträge der Kantone sowie mit Einnahmen aus dem Verkauf neu gewonnenen Strandbodens an Seen oder verlassenen Flussbetten und über eine Besteuerung des Mehrwerts des Grundeigentums durch die Kantone. Im Kanton Bern gingen nach Abzug des Bundesbeitrags $\frac{2}{3}$ der Kosten zu Lasten der jeweiligen Grundeigentümer und $\frac{1}{3}$ der Kosten wurde vom Staat, d. h. dem Kanton getragen. Auch im Kanton Freiburg mussten die Grundeigentümer für $\frac{2}{3}$, im Kanton Waadt für $\frac{3}{4}$ der verbleibenden Kosten aufkommen. Im Kanton Neuenburg wurden die Grundeigentümer hingegen nicht in die Pflicht genommen.⁷⁶⁸ Der Bundesbeschluss aus dem Jahr 1863 hatte bestimmt, dass die Grundeigentümer nicht übermässig belastet werden dürften und sich die Beiträge der Kantone auf mindestens $\frac{3}{4}$ des Bundesbeitrags belaufen müssten.

Das Korrektionsprojekt nach den Plänen von La Nicca und Bridel zeigte Wirkung. Durch die Absenkung der Seen und Flüsse und die Umleitung der Aare in den Bielersee (damit sie dort ihr Geschiebe ablagere) konnte die Hochwassergefahr entschärft und die umliegenden Gebiete entwässert werden. Infolgedessen ereigneten sich längere Zeit keine Überschwemmungen mehr und neue Gebiete wurden der landwirtschaftlichen Nutzung zugänglich gemacht.⁷⁶⁹

Rolle von Bund und Kantonen Die Geschichte der ersten Juragewässerkorrektur verdeutlicht die Bedeutung, welche den Beziehungen von Bund und Kantonen im jungen Bundesstaat zukam. Relativ unbestritten war die Tatsache, dass die Initiative zu Gewässermeliorationen von den betroffenen Regionen und insbesondere von den Kantonen auszugehen habe. Bei der Behandlung der Motion Schneider im Jahr 1854 beispielsweise sprachen sich die Nationalräte Josef Sigmund Bühler (LU) und Johann Matthias Hungerbühler (SG) dahingehend aus, dass der Bund nur

⁷⁶⁶ William Fraisse (1803–1885), Ingenieur, früherer Direktor und bis 1865 Verwaltungsratsmitglied der Compagnie de l'Ouest Suisse, eidgenössischer Inspektor der Rhein- und der Juragewässerkorrektur (1865–1885). Vgl. HLS online, Fraisse William.

⁷⁶⁷ Vgl. Juragewässerkorrektur Bundesbeschluss (25. Juli 1867); Ehrensam, Juragewässerkorrekturen, S. 12–13, 15–16; Fischer, Schneider, S. 569, 572.

⁷⁶⁸ Vgl. Juragewässerkorrektur Bundesbeschluss (25. Juli 1867), Art. 8–9; Ehrensam, Juragewässerkorrekturen, S. 13, 15.

⁷⁶⁹ Vgl. Ehrensam, Juragewässerkorrekturen, S. 19.

denjenigen Unterstützung gewähren solle, die gewillt seien, sich an den Kosten für ein Projekt zu beteiligen.⁷⁷⁰ Ausserdem wurde grosser Wert darauf gelegt, dass ein solches Grossprojekt die Kräfteverhältnisse im Bundesstaat nicht verschiebe. Gemäss Bundesbeschluss vom 3. August 1857 sollte der Bund «eine eingreifende und leitende Initiative» einnehmen «ohne aber damit den Charakter des Unternehmens und die Stellung der Kantone zu demselben und zu dem Bunde zu verrücken».⁷⁷¹

Die für die Juragewässerkorrektion zuständige Nationalratskommission rügte 1863 die passive Haltung der Kantone; diese stehe im krassen Gegensatz zum Engagement des Bundes, der seit 1857 auf eigene Kosten umfangreiche Untersuchungen zu technischen, finanziellen und landwirtschaftlichen Aspekten des Korrektionsprojekts habe durchführen lassen. Nach Ansicht der Kommission hätte es der Natur des Bundesstaates und seiner föderativen Institutionen entsprochen, wenn sich die Bundesversammlung lediglich im Grundsatz für die Korrektion ausgesprochen, dann aber den Eingang eines entsprechenden Gesuchs seitens der interessierten Kantone abgewartet hätte. In Anbetracht der stark divergierenden Interessen der Kantone und ihrer schwierigen finanziellen Lage, schien es der Kommission dennoch angezeigt, dass sich der Bund an die Spitze stelle und das Projekt zur Ausführung bringe.⁷⁷²

Angesichts der Waadtländer Skepsis gegenüber einer Umleitung der Aare in den Bielersee, stellte sich zudem die Frage, ob ein Kanton gezwungen werden könne, sich am Projekt zu beteiligen. Ständerat François Briatte (VD) bezweifelte, dass das Projekt eine Senkung des Seespiegels bewirken könne, Experimente lehnte er entschieden ab. Der Kanton Waadt sei gegen den Plan La Nicca, «um sich nicht selbst mit demselben zu ertränken». Briatte bestritt die Kompetenz des Bundes, einem Kanton Arbeiten auf seinem Gebiet zu diktieren. Während der deutsche Verfassungstext dem Bund das Recht gab, «öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu *unterstützen*», war der französische Text enger gefasst und sprach von «encourager par *subsidés*». Demnach könne der Bund zwar auf eigene Kosten solche Bauten errichten, er könne aber einen Kanton nicht zwingen, sich finanziell an Arbeiten zu beteiligen, die er nicht wolle.⁷⁷³ Im Nationalrat beantragte sein Kantonskollege Louis Blanchenay, die Initiative bei den Kantonen zu belassen. Im Gegensatz dazu forderte Johann Rudolf Schneider (BE) ein Eingreifen des Bundes. Er argumentierte, dass unbedingter Föderalismus öffentliche Werke diesen Ausmasses verhindere. Gezeigt habe sich dies am Beispiel der Linthkorrektion, welche nur dank der Mediationsregierung, d. h. einer Zentralgewalt, verwirklicht werden konnte. Nationalrat Alfred Escher wollte dagegen möglichst verhindern, dass die Bundesversammlung über die Kompetenzfrage entscheide: «Auch möchte ich den Kantonen gegenüber nicht eine schroffe Stellung einnehmen und uns über die Rechtsstellung gegenüber den Kantonen gar nicht aussprechen.» Bundesrat Wilhelm Matthias Näff, Vorsteher des Baudepartements, vertrat hingegen die Ansicht, dass Artikel 21 eine mögliche Zwangsanwendung gegenüber den Kantonen voraussetze. Bei den bisherigen Konferenzen hätten sich die Kantone nicht verständigen können und sie würden auch in Zukunft nicht übereinkom-

⁷⁷⁰ Vgl. NZZ, 10. Februar 1854.

⁷⁷¹ Bundesbeschluss betreffend die Juragewässerkorrektion (vom 3. August 1857), in: AS V, S. 586 (Art. 3). Vgl. Fischer, Schneider, S. 526.

⁷⁷² Vgl. Fischer, Schneider, S. 550–551.

⁷⁷³ NZZ, 18. Juli 1857.

men.⁷⁷⁴ Schliesslich wurde ein Mittelweg gewählt: Der Bund veranlasste mehrere Expertisen und komplettierte damit die als Entscheidungsgrundlage notwendigen Vorstudien. Auch bestimmte er letztendlich über den anzuwendenden Korrektionsplan, indem die Bundesversammlung eine finanzielle Beteiligung des Bundes wiederholt an die Umsetzung einer Gesamtkorrektion nach den Plänen La Niccas band. Allerdings hütete sich der Bund, das Vorgehen in der Korrektionsfrage offen zu diktieren: Der Bundesrat lud zu verschiedenen Konferenzen, damit sich die betroffenen Kantone untereinander auf einen Korrektionsplan einigten und die Bundesversammlung auf Basis von dieser Übereinkunft die Korrektionsarbeiten beschliessen konnte. Auch sollte kein Zwang ausgeübt werden: Gemäss Bundesbeschluss sollte der Bundesrat die Meinung der betroffenen Kantone zum Korrektionsplan und dessen Ausführung einholen und auf eine Verständigung hinwirken.⁷⁷⁵

Der Einfluss der Eisenbahnfrage Zwischen der Juragewässerkorrektur und dem Eisenbahnbau in der Westschweiz bestanden enge Wechselwirkungen. So sollten frühe Korrektionsprojekte u. a. durch Einnahmen aus dem Schiffsverkehr auf den regulierten Gewässern finanziert werden. Weiteren Boden gewannen diese Bestrebungen dadurch, dass das von den beiden englischen Eisenbahnexperten Robert Stephenson und Henry Swinburne entworfene schweizerische Eisenbahnnetz verschiedene Gewässer in Form von Wasserstrassen miteinbezog. Die ost-westliche Hauptlinie führte von Morges am Genfersee über Yverdon, Lyss und Solothurn nach Olten, von dort nach Zürich und an den Bodensee. Zwischen Solothurn und Yverdon sollten Personen und Waren auf der schiffbar gemachten Aare und über den Bieler- und Neuenburgersee transportiert werden.⁷⁷⁶ Es ist darum wenig erstaunlich, dass Johann Rudolf Schneider die Eisenbahnen nicht nur als Chance sondern auch als Gefahr für die Finanzierung der Juragewässerkorrektur betrachtete: Je nach System im Eisenbahnwesen und je nach Linienführung konnte die Schifffahrt den Bahnbetrieb ergänzen und die Korrektionsarbeiten finanzieren helfen, oder aber die Eisenbahnen konnten die Schifffahrt konkurrenzieren, sodass diese nicht rentabel betrieben werden könnte und als Finanzierungsquelle ausschied. Auch Schneider betrachtete die Eisenbahnen als Lebensfrage für die Schweiz und folgerte, dass deren Bau und Betrieb nicht den Kantonen und Privaten überlassen werden dürften. Ein den nationalen Interessen und dem «Wohl des Gesamt Vaterlandes» dienendes Eisenbahnnetz müsse mithilfe von Bundesbeschlüssen oder Konferenzen festgelegt werden. Als die Stimmung zunehmend zum Privatbahnsystem tendierte und dieses im Juli 1852 von der Bundesversammlung beschlossen wurde, strebte Schneider eine Koppelung von Eisenbahn- und Korrektionsbauten an: Der Kanton Bern solle die von der Centralbahn beantragte Eisenbahnkonzession mit der Bedingung verknüpfen, dass das Centralbahn-Unternehmen auch die Ausführung der Juragewässerkorrektur vornehme. Die vom Berner Grossen Rat im November 1852 erteilte Konzession enthielt keine diesbezüglichen Bestimmungen.⁷⁷⁷

Nachspiel: Der Fall Solothurn Der Bundesbeschluss vom 25. Juli 1867 übertrug dem Kanton Solothurn Korrektionsarbeiten an der Aare zwischen Büren und Attisholz und gewährte zu diesem

⁷⁷⁴ NZZ, 2. August 1857.

⁷⁷⁵ Vgl. Bundesbeschluss betreffend die Juragewässerkorrektur (vom 3. Augustmonat 1857), in: AS V, S. 586–588.

⁷⁷⁶ Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 166–167. – Zum Expertengutachten siehe S. 194.

⁷⁷⁷ Vgl. Fischer, Schneider, S. 485–486.

Zweck einen Bundesbeitrag von 360'000 Franken. Jedoch nahm Solothurn nie Korrektionsarbeiten vor. Der Kanton rechtfertigte sein Abwarten damit, dass der Bundesbeschluss deren Ausführung nur verlange «so weit solche nothwendig erachtet werden». Zwar wurden die beteiligten Kantone und der Bund wiederholt in Solothurn vorstellig, allerdings ohne Erfolg. Zu Beginn der 1880er Jahre forderten die übrigen Kantone dann den Solothurner Teil der Bundessubventionen für sich. Die Kantone kritisierten, dass Solothurn von der Korrektion profitiere, ohne seinen Teil dazu beigetragen zu haben. Erst im 20. Jahrhundert wurden diese Ressentiments aus der Welt geschafft: eine Berner Abhandlung kam zum Schluss, dass die auf Solothurner Grund ursprünglich geplanten Arbeiten für das Gesamtprojekt ohne Bedeutung waren, zudem beteiligte sich der Kanton Solothurn massgeblich an der zweiten Juragewässerkorrektion.⁷⁷⁸

Integration und Vollendung des Linthwerks als Spezialaufgabe

Die Linthkorrektion stellt insofern einen Spezialfall dar, als sie von Beginn weg als nationale Angelegenheit angesehen wurde und mit Unterstützung der Eidgenossenschaft (jedoch ohne finanziellen Beitrag) verwirklicht wurde. Mit diesem ersten grossen Infrastrukturprojekt der Eidgenossenschaft sollte der fortschreitenden Versumpfung der Linthebene und den verheerenden Überschwemmungen Abhilfe geschaffen werden. Umfassende Pläne zur Korrektion der Linth wurden erstmals zur Zeit der Helvetik ausgearbeitet. Nachdem diese aufgrund von Geldmangel und dem baldigen Scheitern des Einheitsstaates nicht verwirklicht werden konnten, nahm die Tagsatzung das Thema bereits im August 1803 auf und beschloss 1804 eine Korrektion der Linth. Der Beschluss diente als rechtliche Grundlage für die Linthunternehmung; er umfasste bereits relativ detaillierte Korrektionspläne, bezeichnete die verwaltenden Organe, regelte Finanzierungs- und Enteignungsfragen und enthielt Bestimmungen betreffend den Unterhalt des Werks. Nachdem die betroffenen Kantone den Beschluss ratifiziert hatten, und die Finanzierung gesichert war, konnte 1807 mit den Bauarbeiten begonnen werden.⁷⁷⁹

Weil die Bundeskasse zur Zeit der Mediation lediglich eine gemeinsame Kriegskasse der Kantone war und das Korrektionsprojekt die finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Kantone bei weitem überstieg, mussten andere Finanzierungsquellen gefunden werden. Schliesslich wurde die Linthkorrektion über die Ausgabe von Aktien vorfinanziert. Die Eidgenossenschaft unterstützte deren Verkauf, indem sie einerseits die Kantonsregierungen aufforderte, die Platzierung der Aktien in ihrem Gebiet zu fördern, und sich andererseits mit einem Aufruf zur Unterstützung des Projekts direkt an die Öffentlichkeit wandte. Die Einnahmen aus dem Verkauf neugewonnenen

778 Vgl. Juragewässerkorrektion Bundesbeschluss (25. Juli 1867), Art. 3, 9; Ehrensam, Juragewässerkorrekturen, S. 19–20.

779 Vgl. Hauser, Öffentliches Werk, S. 1, 10–12; Speich, Meliorationen, S. 204–205. – Laut Mediationsakte lag die Gewässerhoheit bei den Kantonen, die folglich für wasserbauliche Massnahmen zuständig waren. Für die Ausführung der Flusskorrektion brauchte die Tagsatzung darum die Zustimmung der betroffenen Kantone. Mit der Ratifizierung des Tagsatzungsbeschlusses verzichteten die Kantone Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich auf ihre Gewässerhoheit an der Linth und damit verbundene Hoheitsrechte. Vgl. Hauser, Öffentliches Werk, S. 19–20. – Zur Geschichte des Linthwerks vgl. Linth-Escher-Stiftung, Hans Conrad Escher von der Linth; Speich, Linth Kanal. – Eine ausführliche Darstellung der Linthkorrektion mit Schwerpunkt auf staats- und gesellschaftspolitische Aspekte liefert Daniel Speich in seiner 2003 publizierten Dissertation. Vgl. Speich, Meliorationen.

Bodens und durch die Besteuerung des Mehrwerts der Grundstücke erlaubte 1846 die Liquidation dieser sogenannten Linthaktien.⁷⁸⁰

Gemäss Tagsatzungsbeschluss aus dem Jahr 1804 sollte die Lintkorrektur «unter dem Schutz und der Oberaufsicht der Bundesgewalt der Eidgenossenschaft» stehen. Allerdings war damals eine eidgenössische Verwaltung so gut wie nicht existent; sie umfasste neben dem eidgenössischen Kanzler keine weiteren Beamten. Auch fanden sich keine Vollzugsorgane, welche die Durchsetzung von Anweisungen des Landammanns erlaubt hätten. Allerdings sollten die Korrektionsarbeiten auch nicht von den Kantonen durchgeführt werden. Stattdessen bildete der Tagsatzungsbeschluss die Grundlage für die Errichtung ständiger Institutionen in Form spezialisierter Kommissionen, die von den Kantonen unabhängig waren, aber gleichzeitig deren Mitsprache erlaubten. So hatte die von Hans Conrad Escher bis zu seinem Tod präsidierte Aufsichtskommission die technische Leitung des Werks inne und entschied über die Verwendung der Gelder beim Bau. Ihr wurde eine eidgenössische Finanz- oder Schätzungskommission beigegeben, welche den Bodenwert sowie die Wertsteigerung der Grundstücke bestimmte. Die mit der Rechnungsführung, der Koordination der Aktiengabe und der Verwaltung der Gelder beauftragte Zürcher Regierung bildete zu diesem Zweck die sogenannte Zahlungs- oder Cassakommission. 1824 wurde die Linthwasserbaupolizeikommission eingesetzt, die den Unterhalt des Werks und die polizeiliche Aufsicht darüber sicherstellen sollte. Sie überwachte die Unterhaltsgenossen, die den Unterhalt des 1826 eröffneten Werks zu besorgen hatten und eigens zu diesem Zweck gebildet worden waren. Die Linthwasserbaupolizeikommission wurde von der Tagsatzung gewählt und bestand aus je einem Vertreter der Linthkantone und einem Vertreter Zürichs. Sie hatte der Eidgenossenschaft, welche die Oberaufsicht über die Linthunternehmung ausübte, an die Tagsatzung Bericht zu erstatten.⁷⁸¹ Diese spezielle Organisationsstruktur ermöglichte es, ein Grossprojekt wie die Lintkorrektur im Staatenbund zu verwirklichen. Den Darstellungen Speichs zufolge wurde diese «sorgfältig zwischen privater Initiative, den kantonalen Hoheiten und der formalen Autorität des Landammanns in der Schwebe gehalten».⁷⁸² Bezeichnend ist, dass man im Bundesstaat von 1848 diese Organisation vorerst unverändert fortbestehen liess und erst einige Jahre später in den Bundesstaat integrierte. Mit der Bundesstaatsgründung wurde lediglich die Ernennung der Linthpolizeikommission und die Überwachung ihrer Tätigkeit dem Bundesrat übertragen. Unter kantonalen Verwaltung stand weiterhin die Linthschiffahrt. Zu diesem Zweck bestellten die vier Linthkantone Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen die Linthschiffahrtskommission. Diese hatte die polizeiliche Aufsicht über Schiffahrt und Reckerei inne und besorgte die Administration des Linthschiffahrtsfonds, der bis 1849 von den Linthzöllen, danach von den Linthzollentschädigun-

780 Vgl. Hauser, *Öffentliches Werk*, S. 10–12, 23–24. – Bereits die helvetischen Behörden hatten dieses Finanzierungsmodell ins Auge gefasst, weil der junge Zentralstaat die zur Ausführung des Korrektionsvorhabens notwendigen finanziellen Mittel nicht aufbringen konnte. Es wurde davon ausgegangen, dass freiwillige Spenden für einen bestimmten Zweck bessere Akzeptanz genössen als zusätzliche allgemeine Steuern. Des weiteren sollte diese Art der Finanzierung dazu beitragen, den nationalen Zusammenhalt zu fördern und den Bürgersinn zu stärken. Überhaupt erhoffte man sich von der Lintkorrektur eine legitimierende Wirkung für die wenig verwurzelte Republik. Vgl. Speich, *Meliorationen*, S. 161–162, 184. – Zur Rechtsnatur der Linthunternehmung vgl. Hauser, *Öffentliches Werk*, S. 26–29.

781 Mediationsakte, § 23. Vgl. Speich, *Meliorationen*, S. 205–207, 279; Hauser, *Öffentliches Werk*, S. 14–15, 29–32. – Das Linthwerk blieb auch nach seiner Eröffnung in eidgenössischen Händen und ging erst im Jahr 2004 an die Kantone Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich über. Vgl. Hauser, *Öffentliches Werk*, S. 15.

782 Speich, *Meliorationen*, S. 212.

gen gespeist wurde.⁷⁸³

Die Integration des Linthwerks in den Bundesstaat wurde 1858 angestossen durch ein gemeinsames Gesuch der acht Linthgenossamen um Vollendung des Korrektionsvorhabens. Die Bundesversammlung möge demnach beschliessen: «Das eidgenössische Nationalwerk der Linthunternehmung sei in Ausführung daheriger bestehender Tagsatzungsbeschlüsse endlich bis zum Ausfluß der Linth in den obern Zürichsee sofort zur Vollendung zu bringen.» Weiter solle die Linthunternehmung direkt der Leitung und Aufsicht des Bundesrats unterstellt werden. Die eingeforderten Stellungnahmen der betroffenen Kantone bezüglich der Wünschbarkeit einer Korrektion des unteren Linthlaufs sowie der Verwaltungsorganisation des Linthwerks fielen unterschiedlich aus. So betonte Zürich, zu einer Tieferlegung des Zürichsees nicht Hand bieten zu wollen. Inzwischen war allerdings die Frage einer Reorganisation der Linthverwaltung als eigenständiges Problem in den Vordergrund gerückt, sodass der Bundesrat beantragte, zuerst die Verwaltung neu zu organisieren, um anschliessend Untersuchungen und Verhandlungen zur Vollendung der Linthkorrektion aufzunehmen.⁷⁸⁴

Mit Bundesbeschluss vom 27. Januar 1862 wurde die Linthverwaltung wie folgt geregelt: Neu wurden die Angelegenheiten des Linthwerks von einer einzigen Kommission – der Linthkommission – besorgt. Die fünfköpfige Kommission, die sich aus je einem Vertreter des Bundes und der Kantone Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen zusammensetzte, war sowohl für die Anlagen als auch für die Schifffahrt zuständig. Auch wurden die Finanzen zusammengeführt, sodass fortan nur noch ein von der Linthkommission verwalteter Linthfonds bestand.⁷⁸⁵ Mit dem Ziel, den Zustand des bestehenden Linthwerks zu verbessern, wurde mit Bundesgesetz vom 6. Dezember 1867 dessen Unterhalt der Linthkommission übertragen. Die damit verbundenen Kosten sollten in erster Linie durch die Linthzollentschädigungen und die Zinsen des Linthfonds gedeckt werden, wenn nötig konnten sie aber auch auf Rechnung der Genossamen ausgeführt werden. Diese Vereinheitlichung des Unterhalts wurde angestrebt, seit der Bundesrat 1859/60 die Auszahlung der Linthzollentschädigung aufgrund nachlässig besorgter Instandhaltungsarbeiten vorübergehend sistiert hatte.⁷⁸⁶ Im Anschluss an die Reorganisation des Linthwerks 1862 wurde gleichen Jahres die Vollendung der Linthkorrektion beschlossen und ein entsprechendes Projekt für die Melioration der Linth zwischen Grynau und ihrer Einmündung in den Zürichsee genehmigt.⁷⁸⁷

Wie Petra Hauser ausführt, hat der Bund nur im Fall der Linthkorrektion von seinem in Artikel 21 begründeten Recht zur Errichtung öffentlicher Werke Gebrauch gemacht und ansonsten

⁷⁸³ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 237–239.

⁷⁸⁴ Linthkorrektion Botschaft BR (10. Juli 1861), S. 757. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 238–239; Linthkorrektion Botschaft BR (10. Juli 1861), S. 757–760.

⁷⁸⁵ Vgl. Bundesbeschluss betreffend die Reorganisation der Linthverwaltung (vom 27. Januar 1862), in: AS VII, S. 119–120; Schollenberger, Schweiz, S. 239; Hauser, Öffentliches Werk, S. 32–33; Speich, Meliorationen, S. 286. – Welche Bedeutung der Verwaltung des Linthwerks im Bundesstaat beigemessen wurde, illustriert die Wahl der Bundesvertreter: Erster Präsident der Linthkommission wurde 1862 der Thurgauer Ständerat Johann Karl Kappeler, der gleichzeitig dem eidgenössischen Schulrat vorstand. Ab 1871 war der Bund jeweils durch den eidgenössischen Oberbauinspektor in der Kommission vertreten. Vgl. Speich, Meliorationen, S. 280–281; HLS online, Kappeler Johann Karl.

⁷⁸⁶ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 239; Speich, Meliorationen, S. 286.

⁷⁸⁷ Vgl. Bundesratsbeschluss betreffend die Korrektion der Linth von Grynau bis zur Einmündung in den Zürichsee (vom 27. Februar 1865), in: AS VIII, S. 400–401; Schollenberger, Schweiz, S. 240.

Projekte lediglich unterstützt.⁷⁸⁸ Allerdings muss angemerkt werden, dass die Linthmelioration auf die Helvetik zurück geht und während der Restauration auf der Basis interkantonalen Verträge verwirklicht wurde. In diesem Sinne stellt sie kein Projekt des Bundesstaates dar. Dieser hat es lediglich vollendet und in das neue Staatsgefüge integriert. Die interkantonale Anstalt des Linthwerks kann aufgrund seiner speziellen Organisationsform und seiner vielfältigen Aufgaben als parastaatliche Körperschaft betrachtet werden. Als sich nach 1848 die bundesstaatlichen Strukturen immer mehr festigten, wurde das Linthwerk zunehmend zu einem Staat im Staat.⁷⁸⁹

Exemplarisch: Der Bundesrat als Vermittler im Fall der Rheinkorrektion

Infolge verheerender Hochwasser von Rhein und Landquart in den Jahren 1816/17 hatte die Tagsatzung eine Untersuchung über die Ursachen und mögliche Gegenmassnahmen angeordnet. Der Bund verzichtete auf weitere Massnahmen und übermachte stattdessen im Jahr 1818 die Untersuchungsergebnisse den betroffenen Kantonen. Die St. Galler Kantonsverfassung vom März 1831 ermächtigte den Kanton zu wasserbaulichen Massnahmen; von der Schaffung der Stelle eines Strassen- und Wasserbauinspektors abgesehen, blieb das Engagement des Kantons jedoch begrenzt. Im Jahr 1832 forderten die betroffenen Gemeinden, dass der Uferschutz wie im Fall des Linthwerks in die Hände der Eidgenossenschaft gelegt werde. Nach Ansicht der Kantonsregierung war dies nicht möglich, weil einerseits die verfassungsmässigen Grundlagen dafür nicht mehr gegeben seien und andererseits der Bund zu schwach sei. In den folgenden Jahren wurden zwar Vorarbeiten geleistet und Staatsverträge mit Österreich, Lichtenstein und Graubünden abgeschlossen, jedoch wurden keine systematischen Korrektionsarbeiten vorgenommen.⁷⁹⁰ 1847 forderten die St. Galler Rheingemeinden erneut, dass Korrektionsarbeiten und Uferschutz im Allgemeinen von der Eidgenossenschaft vorgenommen würden. Sie begründeten ihre Forderung damit, dass die Eidgenossenschaft am Rhein Grenzzölle beziehe und der Rhein als Grenzfluss sozusagen eine schweizerische Festung darstelle. Überdies bestehe die Gefahr, dass bei hohen Wasserständen auch Gebiete in den Kantonen Zürich und Aargau in Mitleidenschaft gezogen würden.⁷⁹¹

Im neuen Bundesstaat, der aufgrund von Artikel 21 über entsprechende Kompetenzen verfügte, wurde das Problem umgehend angegangen. Im Januar 1849 ordnete der Bundesrat neue Untersuchungen an. Die diesbezüglichen Verhandlungen mit Österreich überliess er dem Kanton St. Gallen, anerkennen jedoch die «subsidiäre Vermittlung». Weitere Schritte unternahm der Bund nicht, weil er finanzielle Unterstützung von einem kantonalen Engagement abhängig machte und der Kanton St. Gallen weiterhin die Gemeinden für den Uferschutz aufkommen liess. 1853 gelangten Gemeinden aus dem St. Galler Rheintal mit einer Petition an die Bundesversammlung, worin sie um Verhandlungen mit Österreich betreffend eine Flusskorrektur sowie

788 Die Bundesverfassung ermächtigte den Bund in Art. 22 zur Errichtung einer eidgenössischen Universität und polytechnischen Schule, daher wurde zur Verwirklichung des Polytechnikums nicht auf Art. 21 zurückgegriffen.

789 Vgl. Speich, Meliorationen, S. 279; Hauser, Öffentliches Werk, S. 1–2.

790 Vgl. Warth Werner, Die Schweiz, der Kanton St. Gallen, die Rheintalgemeinden und die Rheinkorrektion vor 1848, in: Internationale Rheinregulierung Rorschach, Alpenrhein, S. 156–157.

791 Vgl. Bucher Silvio, Die Petition der st. gallischen Rheingemeinden zur Rheinkorrektion im 19. Jahrhundert, in: Internationale Rheinregulierung Rorschach, Alpenrhein, S. 158–161.

um einen Bundesbeitrag an dieselbe ersuchten. Mit Bundesbeschluss vom 8. Februar 1854 entsprach die Bundesversammlung diesem Ansuchen. Unter der Bedingung, dass die Arbeiten vom Kanton unterstützt würden, gewährte sie 40'000 bis 50'000 Franken Soforthilfe. Zudem sprach sich das Parlament im Grundsatz für einen Bundesbeitrag an eine umfassende Rheinkorrektion aus, machte diesen aber von einer Einigung mit Österreich abhängig. Die Verhandlungen mit Österreich resultierten in einer gemeinsamen Untersuchung. Diese blieb jedoch ohne Folgen, weil die Experten der beiden Länder unterschiedliche Korrektionsmassnahmen empfahlen. Schliesslich rückte die Bundesversammlung von dieser Bedingung ab und beschloss am 24. Juli 1862 Korrektionsarbeiten und Schutzbauten am schweizerischen Ufer der Kantone St. Gallen und Graubünden. Damit konnten die Bauarbeiten zur Rheinkorrektion aufgenommen werden. Mit diesem Vorgehen sollten einerseits die eigenen Uferregionen geschützt werden und andererseits Österreich zum Einlenken bewegt werden. Zwar lenkte Österreich im Grundsatz ein, jedoch folgten zähe Verhandlungen und weitere Untersuchungen, bevor 1871 ein Vorabkommen und 1892 ein entsprechender Vertrag abgeschlossen werden konnten.⁷⁹²

Bei der Regulierung von Grenzgewässern spielte der Bundesrat als Vermittler in Verhandlungen mit dem Ausland eine wichtige Rolle, so beispielsweise in den oben erwähnten Unterhandlungen mit Österreich betreffend die Korrektion des Rheins. Bereits früher war der Bund in Aktion getreten und hatte nach der Zerstörung der Stauwerke bei Konstanz durch einen Brand im Jahr 1856 Verhandlungen aufgenommen, um deren Wiedererrichtung zu verhindern, weil sie den Abfluss aus dem Bodensee hemmten.⁷⁹³

Die hier dargestellten Beispiele machen deutlich, dass Gewässerkorrekturen in der Schweiz grossmehrheitlich Vorhaben darstellten, die im föderalistischen Gefüge von unten nach oben geplant und umgesetzt wurden. Dies im Gegensatz zu beispielsweise den Niederlanden, wo Meliorationsvorhaben zentral geplant, finanziert und überwacht wurden.⁷⁹⁴ Dennoch spielte der Bund auch in der Schweiz eine entscheidende Rolle: Den Projekten zum Durchbruch verhalfen u. a. die finanzielle Beihilfe des Bundes, juristische Rahmenbedingungen wie das Expropriationsgesetz, politischer Druck oder die Vermittlung der Bundesbehörden.

3.5.2 Schutzbauten und Aufforstungen im Hochgebirge

Im Juli 1857 wurde der Bundesrat beauftragt abzuklären, ob mit Schutzbauten im Hochgebirge Hochwassern vorgebeugt werden könnte. Der mit der Untersuchung beauftragte Ingenieur Carl Culmann⁷⁹⁵ legte seinen Bericht im Jahr 1864 vor. Bereits zuvor hatte der Zürcher Forstmeister und Polytechnikums-Professor Elias Landolt eine vom Bundesrat gleichzeitig in Auftrag gegebene Untersuchung über den Schutz der Wälder im Hochgebirge eingebracht.⁷⁹⁶ Um Hochwasser an

⁷⁹² Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 240–242; Bucher Silvio, Die Petition der st. gallischen Rheingemeinden zur Rheinkorrektion im 19. Jahrhundert, in: Internationale Rheinregulierung Rorschach, Alpenrhein, S. 166. – Zum Vertrag mit Österreich vgl. Koenig Fritz, Der Staatsvertrag Schweiz–Österreich von 1892, in: Internationale Rheinregulierung Rorschach, Alpenrhein, S. 172–189.

⁷⁹³ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 241; Prot. BR, 1. August 1856, 5. September 1856.

⁷⁹⁴ Vgl. beispielhaft van de Ven, Lowlands.

⁷⁹⁵ Zu Culmann siehe S. 216 (Anm. 760).

⁷⁹⁶ Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 248. – Die Untersuchungen wurden von den Kantonen mehrheitlich begrüsst, einzig die Waadt kritisierte sie als Eingriff in ihre Souveränitätsrechte. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 248.

ihrer Quelle zu bekämpfen, unterstützte der Bund ab 1864 Aufforstungen und Verbauungen entlang gefährlicher Wildbäche. Es war der Schweizerische Forstverein, der die Verbauungen und Aufforstungen zusammen mit den Gemeinden und mit finanzieller Unterstützung durch Bundesbeiträge realisierte. Dabei wirkte der Verein als Vermittler zwischen dem Bund und den Waldbesitzern.⁷⁹⁷

Im September/Oktober 1868 kam es in den Kantonen Uri, Graubünden, St. Gallen, Tessin und Wallis zu verheerenden Überschwemmungen.⁷⁹⁸ Auch der Bund beteiligte sich an den Hilfeleistungen, indem er die kantonale und private Nothilfe leitete, koordinierte und unterstützte. Der Bundesrat machte einen Spendenaufruf, in dem er an die Einigkeit der Eidgenossenschaft appellierte. Zudem gewährte der Bund Porto- und Zollfreiheit für Spenden. Eine weiter gehende finanzielle Unterstützung lehnte er jedoch ab und verwies auf die geplanten vom Bund unterstützten Flusskorrekturen und anderen Schutzbauten.⁷⁹⁹ Die Konferenz für die Verteilung der Liebesgaben, schied eine Million Franken Hilfgelder aus, um sie für Aufforstungen und den Bau von Wehren und anderen hydrotechnischen Arbeiten im präventiven Sinne zu verwenden. Der sogenannte Schutzbautenfonds wurde unter die Verwaltung des Bundes gestellt. Der Bundesrat erliess ein Regulativ für die Verwendung der Gelder und bestellte eine Expertenkommission.⁸⁰⁰ Zu Beginn der 1870er Jahre erklärte die Bundesversammlung Verbauungen von Wildbächen und Aufforstungen im Hochgebirge als öffentliche Werke von nationalem Interesse und sprach dafür einen jährlichen Beitrag in der Höhe von 100'000 Franken, zudem besorgte der Bund die hydrometrischen Beobachtungen fortan selbst. Die früher von privaten Gesellschaften vorgenommenen Arbeiten wurden neu vom Bund selbst verwaltet.⁸⁰¹ Schliesslich wurde in der Bundesverfassung von 1874 auch die verfassungsrechtliche Grundlage hierfür geschaffen, indem die Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei dem Bund übertragen wurde. Im Dezember 1880 wurde dann die Umwandlung des meteorologischen Büros der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft in die Schweizerische Meteorologische Gesellschaft beschlossen. Der Anstalt mit Sitz in Zürich wurde ein jährlicher Kredit von max. 25'000 Franken zur Verfügung gestellt. Die wissenschaftliche und technische Leitung und Aufsicht wurde von einer Fachkommission des eidgenössischen Departements des Innern ausgeübt.⁸⁰²

797 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 793; Schollenberger, Schweiz, S. 248; Henne, Forstverein, S. 11, 121–122. – Der Schweizerische Forstverein war 1843 als Verein schweizerischer Forstmänner gegründet worden. Sein Zweck bestand in der «Förderung des Forstwesens», darüber hinaus wurde ein «freundeidgenössisches Zusammenwirken» angestrebt. Der Verein liess wiederholt Gutachten und Denkschriften zuhanden der Bundesbehörden ausarbeiten und bemühte sich zu Beginn der 1850er Jahre erfolgreich um die Angliederung einer Forstschule am Polytechnikum. Auch war die erwähnte Untersuchung über die Gebirgswälder vom Schweizerischen Forstverein angeregt worden. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 248; Henne, Forstverein, S. 6, 38.

798 Die Reaktion auf die Überschwemmungen von 1868 untersuchte Stephanie Summermatter am Beispiel des Wallis. Vgl. Summermatter, Überschwemmungen.

799 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 260–261; Summermatter, Überschwemmungen, S. 99.

800 Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 248–249. – Der Bundesrat beschloss 1877 diese Gelder grundsätzlich für Verbauungen und Aufforstungen zu verwenden. Vgl. Henne, Forstverein, S. 123.

801 So hatte der Bund die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft als Gegenleistung für ihre hydrometrischen Beobachtungen mit 10'000 Franken jährlich unterstützt. Vgl. Schollenberger, Schweiz, S. 248.

802 Vgl. HLS online, Forstgesetze; His, Geschichte Staatsrecht III, S. 1018; Bundesbeschluss betreffend die Errichtung einer schweiz. meteorologischen Centralanstalt (vom 23. Dezember 1880), in: AS V (n. F.), S. 358–360 (Art. 3–6).

4 Beweggründe und Argumente

Im vorhergehenden Teil der Arbeit wurden die einzelnen Debatten in den verschiedenen Infrastrukturbereichen nachgezeichnet und die beschlossenen Lösungen skizziert. Darauf aufbauend wird in diesem Teil in einer Querschnittanalyse nach Regelmässigkeiten beim Aufbau der Infrastrukturen gesucht und nach wiederkehrenden Beweggründen und Argumenten gefragt.

4.1 Spannungsfeld von Staat und Privatwirtschaft, Bund und Kantonen

Infrastrukturen verlangen in der Regel nach langfristigen Investitionen grossen Umfangs. Auch sind Infrastrukturdienstleistungen meist nicht oder nur bedingt verkäuflich. Aus diesem Grund werden Infrastrukturdienstleistungen zu einem grossen Teil vom Staat bereitgestellt. Dabei wird ein staatliches Monopol oft als natürlich empfunden. Die Diskussionen vergangener Jahrzehnte rund um die Privatisierung von Post- und Telekommunikationsbetrieben sowie von Dienstleistungen in der Energiebranche oder um die Realisierung von Projekten im *Public-Private-Partnership* erinnern daran, dass die konkrete Gestalt der Infrastrukturen das Resultat eines Aushandlungsprozesses darstellt und daher zeit- und kontextabhängig ist.

Im Folgenden wird deshalb aufgezeigt, welche Infrastrukturbereiche nach damaliger Auffassung einer staatlichen Intervention bedurften und welche der Privatwirtschaft überlassen wurden. Bei den in der öffentlichen Sphäre angesiedelten Infrastrukturen wird zudem festgestellt, auf welcher Ebene im Föderalstaat der jeweilige Bereich geregelt wurde. Die hier herausgearbeiteten Muster verdeutlichen weiter, dass die beiden Grundfragen nach dem Verhältnis von Staat und Privatwirtschaft sowie von Bund und Kantonen bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen nicht hierarchisch geordnet werden können, sondern nebeneinander stehen und als zwei unabhängige Achsen in ein und demselben Spannungsfeld fungieren.

Als Kern des Staatswesens sind die politischen Organe und die Verwaltung fast vollständig in der staatlichen Sphäre angesiedelt. Ihr Aufbau und ihre Zusammensetzung sowie ihre Aufgabengebiete werden in der Bundesverfassung vergleichsweise ausführlich definiert. Diesen Bestimmungen zufolge werden Bundesrat und Bundesgericht von der Bundesversammlung gewählt, der Nationalrat von den stimmberechtigten Bürgern des jeweiligen Kantons. Während die Wahlen in den Nationalrat durch ein Bundesgesetz geregelt wurden, bleibt die Besetzung der Sitze im Ständerat bis heute weitestgehend den Kantonen überlassen.¹ Obwohl die Zuständigkeit des Bundes in all diesen Bereichen generell akzeptiert war, gab insbesondere die Anerkennung beziehungsweise

¹ Vgl. BV 1848, Art. 62–63, 69, 84, 96; BV 1999, Art. 149–150, 168.

Nichtanerkennung von Wahlen in den Nationalrat wiederholt zu Diskussionen Anlass.² Durch die Bundesgesetzgebung geregelt wurden die Zusammenarbeit der Räte, ihre Verantwortlichkeiten sowie der Aufbau der Verwaltung. Eine gewisse Einschränkung erfährt diese klare Ansiedlung in der öffentlichen Sphäre lediglich durch die starke Stellung von Experten in unterschiedlichen Sachfragen.

Ebenso unbestritten wurde und wird die Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit des Landes als öffentliche Aufgabe verstanden. Die Bundesverfassung von 1848 überführte die Aussenpolitik in die Kompetenz des Bundes und ermöglichte auf diese Weise ein geeintes Auftreten und eine aktivere Politik. In öffentlichen Diensten und im Auftrag des Bundes standen die beiden schweizerischen Gesandtschaften in Paris und Wien. In der schweizerischen Aussen- und Aussenhandelspolitik spielten neben Konsuln auch Verhandlungsteilnehmer aus der Privatwirtschaft eine wichtige Rolle. Die Stellung der beiden Gesandtschaften war nicht unumstritten und im Jahr 1849 wurde ihre Abschaffung in Betracht gezogen, jedoch verworfen. Angezweifelt wurde dabei nicht der Wert von eidgenössischen Repräsentanten im Ausland. Vielmehr wurde das als monarchistisch und veraltet empfundene System diplomatischer Repräsentation in Frage gestellt. Kritiker bezweifelten, dass diese Form der Interessenvertretung die erwünschten Erfolge in Aussicht stellen konnte. In Anbetracht dessen, dass die junge Republik in diplomatischen Kreisen ohnehin nicht als vollwertiges Mitglied galt, zeigten sie sich überzeugt, dass Konsuln mit ihrem privatwirtschaftlichen Hintergrund die schweizerischen Interessen ebenso gut oder besser vertreten konnten. Mit Blick auf die knappen finanziellen Mittel des Bundes forderten sie, die Gesandtschaften aufzuheben. Ebenso war im Bundesstaat von 1848 die Landesverteidigung Sache des Bundes, wobei die allgemeine Wehrpflicht galt. Jedoch verfügte der Bund nicht über eigene Truppen und griff für die Erfüllung dieses Auftrags auf kantonale Truppenkontingente zurück. In dieser Weise war die Macht des Bundes jederzeit durch die Kantone kontrolliert. Die Organisation der Armee wurde durch Bundesrecht geregelt und der Bund besorgte die Ausbildung spezialisierter Waffengattungen sowie die gesamte höhere militärische Ausbildung. Die Schulung der Infanterie besorgten weiterhin die Kantone, welche auch die persönliche Ausrüstung der Wehrmänner beschafften.³ Vollständig in der Kompetenz der Kantone lag dagegen das Polizeiwesen. Darüber hinaus hatte die Bundesverfassung von 1848 die Voraussetzungen geschaffen für den Aufbau einer Bundesanwaltschaft. Weil keine Bundespolizei existierte, musste die Bundesanwaltschaft beispielsweise für die Überwachung von Flüchtlingen auf die kantonalen Polizeibehörden abstellen. Die marginale Stellung der Bundesanwaltschaft zeigt sich auch daran, dass die Stelle des Bundesanwalts (oder Generalanwalts, wie er damals genannt wurde) in den Jahren 1857 bis 1889 unbesetzt blieb.⁴

Eine staatliche Aufgabe ist zudem das Bereitstellen gesetzlicher Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit und das Zusammenleben im Allgemeinen. Entsprechend war eine staatliche Regelung in vielen Bereichen breit akzeptiert. Kontrovers diskutiert wurde hingegen die Frage, ob kantonale Gesetze genügten oder ob der Bund intervenieren sollte und durfte. Während ein

² Zu den Wahlanständen im November 1848 siehe S. 35 (Anm. 84), 80.

³ Vgl. HLS online, Armee.

⁴ Vgl. HLS online, Bundesanwaltschaft; HLS online, Bundespolizei. – Mitte der 1850er Jahre fiel ein wichtiges Aufgabengebiet des Generalanwalts weg, als die Bundesversammlung die Untersuchungen in strittigen Fällen der Heimatlosigkeit den kantonalen Polizeibehörden übertrug. Vgl. Meier/Wolfensberger, Heimat, S. 476.

Gesetz zur Vermeidung von Heimatlosigkeit bereits in der Bundesverfassung vorgesehen war und zu wenig Diskussionen Anlass gab, war eine Zentralisierung des Strafrechts stark umstritten und wurde erst gegen Mitte des 20. Jahrhunderts verwirklicht. Ebenso schwierig gestaltete sich die Schaffung eines einheitlichen Zivil- und Obligationenrechts. Auch in diesen Bereichen erst um die Jahrhundertwende eine Einigung über Umfang und Art der Vereinheitlichung erzielt werden. Stark umkämpft war 1850 die Gewährleistung gemischt-konfessioneller Ehen durch den Bund. Gegner der Vorlage bestritten die Kompetenz des Bundes und kritisierten eine Verletzung der Religionsfreiheit. Die Befürworter der Vorlage, die diese als notwendige Ergänzung zu den in der Bundesverfassung garantierten Grundrechten (Gleichheit vor dem Gesetz, Niederlassungsfreiheit) verstanden, setzten sich durch.

Zoll-, Münz- und Postwesen werden auch als Regalien, sprich dem Staat zustehende Hoheitsrechte, bezeichnet. Es handelte sich also um historisch legitimierte staatliche Betätigungsfelder, die höchstens betreffend ihres Umfangs zu Diskussionen Anlass gaben. Die Bundesverfassung übertrug sie dem Bund. Anders als einzelne Kantone vor 1848 sah der Bund von einer Verpachtung an Dritte ab und verwaltete sie selbst.

Während die Ansiedlung des Postwesens in der staatlichen Sphäre unbestritten war, wurde die Zuweisung neuer Kommunikationsmittel wie der Eisenbahn oder des Telegraphen eingehend diskutiert. Schliesslich wurde das Telegraphenwesen als Zugabe oder Ergänzung zum Postwesen im öffentlichen Sektor angesiedelt und gleichzeitig beim Bund zentralisiert. Zudem wurde das Postregal auf den Personentransport ausgedehnt. Im Gegensatz dazu wurde das Eisenbahnwesen im Bundesgesetz von 1852 den Kantonen und der Privatwirtschaft anheimgestellt. Die Erteilung der Konzessionen lag damit in der Kompetenz der Kantone. Über diese regulierende Funktion hinaus engagierten sich die Kantone in unterschiedlichem Mass beim Bau und Betrieb von Eisenbahnen. Auch weil die Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Sektor umstritten war, wurde das Eisenbahnwesen per Bundesgesetz in den Händen der Kantone belassen, wo in der Folge sowohl staatliche als auch privatwirtschaftliche Modelle realisiert wurden. Zwar konnte der Bund bei der Gefährdung militärischer Interessen die Genehmigung kantonaler Eisenbahnkonzessionen verweigern oder Bestimmungen erlassen, welche die technische Vereinbarkeit der Systeme garantieren sollten, jedoch verfügte er über keinerlei Kompetenzen, die ihm eine aktive und gestalterische Rolle in diesem Bereich erlaubt hätten. Ebenfalls hauptsächlich im öffentlichen Sektor angesiedelt war das Strassenwesen. Dieses verblieb 1848 jedoch in der Kompetenz der Kantone und wurde lediglich der Oberaufsicht des Bundes unterstellt. Im Lauf der Zeit engagierte sich der Bund in zunehmendem Mass beim Bau wichtiger alpenquerender Strassen und im Eisenbahnwesen.

Unbestritten als öffentliche Aufgabe betrachtet wurde und wird der Schutz vor Naturgefahren wie Hochwassern oder Lawinen. Die Sorge gilt dabei der Bevölkerung sowie wichtigen Kommunikationswegen. 1848 bestand mit dem Linthwerk bereits ein eidgenössisches Engagement in diesem Bereich. Dieses mit eidgenössischem Zutun ins Leben gerufene Werk war gewissermassen eigenständig. In den Jahren nach 1848 wurde der Bund basierend auf Artikel 21 wiederholt aktiv im Gewässerbau. Dabei verwirklichte der Bund keine eigenen Projekte, sondern beteiligte sich an den Vorhaben der Kantone als Vermittler, mit technischen Gutachten oder Beiträgen an die Baukosten.

Bildung und Kultur wurden in weiten Teilen der Bevölkerung als öffentliche Aufgabe betrachtet. Sowohl historisch als auch über 1848 hinaus war die Kirche ein wichtiger Akteur neben dem Staat. Anders als in den reformierten Kantonen, wo die Kirche dem Staat untergeordnet und in die kantonalen Strukturen integriert war, standen in den katholischen Kantonen Kirche und Staat nebeneinander und konkurrierten in verschiedenen Bereichen des Zusammenlebens um Macht und Einfluss. Dieser konfessionelle Aspekt vermag die unterschiedlichen Positionen in bildungs- und kulturpolitischen Fragen jedoch nur teilweise zu erklären, namentlich wurden diese von persönlichen Überzeugungen betreffend die Rolle der Kirche im Staat mitbestimmt. Die Bundesverfassung von 1848 belass diese beiden Bereiche in der Kompetenz der Kantone und klammerte kulturelle Fragen fast vollständig aus.⁵ Wie umstritten ein Engagement des Bundes in kulturellen Fragen war, zeigte sich u. a. in der Hochschuldebatte: Gegner einer eidgenössischen Universität sprachen sich einerseits mit kirchenrechtlichen und religiösen Argumenten gegen die Einrichtung eines Lehrstuhls für katholische Theologie aus, und andererseits befürchteten französischsprachige Parlamentarier eine Germanisierung der jungen Generation. Ganz anders deren Befürworter, die in einer eidgenössischen Universität ein Instrument zur Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls, zur Integration des neuen Bundes und zur Wahrung der Unabhängigkeit sahen. Während sich für die mehr wirtschaftlich ausgerichtete polytechnische Schule eine Mehrheit für ein Engagement des Bundes finden liess, verblieb die universitäre Bildung mit ihrem direkteren Einfluss auf das kulturelle Zusammenleben vollständig in der Kompetenz der Kantone.

Ausgeklammert blieben vorerst Systeme der sozialen Sicherung: Sie wurden Mitte des 19. Jahrhunderts erst in beschränktem Umfang als öffentliche Aufgabe betrachtet. In der Pflicht standen in erster Linie die Heimatgemeinden. Bei der Unterstützung von Bedürftigen beteiligten sich wiederum Kirchen sowie Private. Nur teilweise im öffentlichen Bereich angesiedelt, stand ein Engagement des Bundes in sozialen Fragen lange Zeit nicht zur Debatte. Und dennoch war die Rolle des Bundes für den Einzelnen zentral: Das in der Bundesverfassung vorgesehene Heimatlosengesetz verschaffte einer nicht unerheblichen Zahl von Personen ein Heimatrecht und damit Zugang zu entsprechenden Rechten.⁶ Auf Bundesebene wurde die Armenfrage hauptsächlich im Zusammenhang mit Fragen der Wirtschaftsförderung im Allgemeinen oder angestrebten Verbesserungen in der Landwirtschaft thematisiert. Breite Unterstützung genossen auch die oben erwähnten staatlichen Interventionen zur Vermeidung von Naturkatastrophen (Hochwasserschutz und Aufforstung im Hochgebirge) und zur Verbesserung der Lebensbedingungen mittels Anpassung der geographischen Gegebenheiten (Entsumpfungen).

In praktisch allen weiteren Bereichen war die Privatwirtschaft führend. Sie dominierte nicht nur im Transportwesen (Fuhrwesen und Schiffstransport waren fast vollständig in der Hand von Privaten), sondern auch im Finanzwesen. Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, entstammten die wichtigen Akteure im Banken- und Versicherungswesen dem privaten Sektor. So geht beispielsweise die Schweizerische Kreditanstalt auf eine private Initiative zurück. Sie wurde u. a. mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Abhängigkeit der Schweizerischen Nordostbahn von grossen ausländ-

⁵ Siehe dazu S. 141.

⁶ Vgl. HLS online, Fürsorge.

dischen Finanzhäusern zu reduzieren.⁷ Staatliche Interventionen fanden teilweise auf kantonaler Ebene statt, wo mittels Sparkassen, Hypothekarbanken und Versicherungskassen versucht wurde, Lücken im privaten System zu schliessen. Die Errichtung einer Nationalbank war lange Zeit kein Thema und wurde erst 1907 verwirklicht. Generell dominierte zur Mitte des 19. Jahrhunderts der private Sektor. So wurden auch Dienstleistungen oder Infrastrukturen, insbesondere bei der Gas- und Wasserversorgung, von privaten Gesellschaften initiiert und aufgebaut. Gegen die Jahrhundertwende vollzog sich ein Mentalitätswandel, mit dem sie zunehmend von der öffentlichen Hand übernommen wurden. Diese Leistungen blieben anfangs meist auf einzelne Gemeinden beschränkt. Insbesondere in der ersten Zeit wären Gemeinden und Kantone, nach 1848 auch der Bund, nicht in der Lage gewesen, diese Infrastrukturleistungen bereitzustellen, weil sie weder über die notwendigen personellen noch finanziellen Ressourcen verfügten.⁸

Eine überaus wichtige Rolle spielten im 19. Jahrhundert Vereine und Verbände, sei es im sozialen, kulturellen, politischen oder wirtschaftlichen Kontext. Die geschichtliche Entwicklung wurde geprägt von Gesellschaften wie Schützenvereinen, der Helvetischen Gesellschaft, dem Schweizerischen Zofingerverein oder der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft. Mitte des 19. Jahrhunderts fanden sich noch keine Parteien im heutigen Sinn. Vereine und Verbände dienten darum speziell der Interessenvertretung. Neben den oben genannten sind insbesondere der Gewerbeverein sowie der Handels- und Industrieverein. Darüber hinaus fanden sich zahlreiche Berufsverbände oder gelehrte Gesellschaften wie beispielsweise der Schweizerische Forstverein oder die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft. Diese Vereine übernahmen zuweilen auch staatliche Aufgaben, wie das Erheben von Daten oder das Bereitstellen von Statistiken. Sie beteiligten sich an der Vernehmlassung von Gesetzesvorlagen und wirkten mitunter bei der Umsetzung mit. Komitees und Gründungsgesellschaften waren insbesondere bei der Initialisierung und beim Vorantreiben grosser Vorhaben im Bereich materieller Infrastruktur zentral.⁹

4.1.1 Arten bundesstaatlichen Engagements

Nachdem aufgezeigt wurde, welche Infrastrukturbereiche in der Bundesverfassung von 1848 dem Bund anheimgestellt wurden bzw. später nach Ansicht einer Mehrheit der Bundesversammlung einer Regelung des Bundes bedurften, wird nun der Frage nachgegangen, welche Formen bundesstaatlichen Engagements beschlossen wurden.

Die im mittleren Teil der Arbeit analysierten Parlamentsdebatten haben u. a. gezeigt, welchen schlechten Ruf politische Dogmen und generelle Diskussionen hatten. Stattdessen wurden der praktische Schweizer Sinn gepriesen und Sachentscheide gefällt. Grundsatzentscheide wurden dagegen wenn immer möglich vermieden. Wo wie im Telegraphenwesen Erfahrungswerte fehlten, beschloss die Bundesversammlung zuweilen eine vorläufige Regelung oder ein Übergangsregime. Dies alles hatte zur Folge, dass über die konkrete Gestalt von Infrastrukturen von Fall zu Fall entschieden wurde und sich kein generelles Muster herausbildete. Obwohl der Aufbau der Infrastrukturen nicht einem übergeordneten System oder Plan folgend beschlossen wurde, lassen sich

⁷ Vgl. Jung, *Aufbruch*, S. 466.

⁸ Vgl. Paquier, *Evolution*, S. 13–15.

⁹ Vgl. HLS online, *Vereine*.

die getroffenen Regelungen in Typen zusammenfassen, die sich am Charakter des Bundesengagements orientieren. Beispielfhaft sollen Infrastrukturlösungen aus verschiedenen Bereichen aufgegriffen und entsprechend eingeordnet werden.¹⁰

Die Regulierung und Verwaltung der eigenen Organe stellte für den Bund sozusagen eine Voraussetzung dar für die Regelung und Verwaltung weiterer Infrastrukturbereiche. Die Räte regelten ihren Aufbau, ihre Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie ihre Verfahren und ihre Zusammenarbeit untereinander. Damit wurden die Bestimmungen der Verfassung konkretisiert und ergänzt. Gleichzeitig schuf man so die Basis für die Arbeit der Bundesorgane in den verschiedenen Bereichen, sprich die Regelung durch das Parlament, die Verwaltung durch den Bundesrat sowie die Sicherung des Rechts- und Beschwerdewegs durch das Bundesgericht. Speziell in den Anfangsjahren des neuen Bundes wurde oft von diesen schematischen Rollen abgewichen. So urteilte die Bundesversammlung auch über Rechtsstreitigkeiten und der Bundesrat beteiligte sich stark an der Regelung einzelner Infrastrukturbereiche.

Regelung und Verwaltung durch den Bund

Den von den Kantonen an den Bund übertragenen Regalien ist gemeinsam, dass der Bund die betroffenen Bereiche sowohl regelte als auch verwaltete. Es waren dies namentlich die in der Bundesverfassung erwähnten Zoll-, Post-, Münz- und Pulverregalien. Gleiches gilt für das Telegraphenwesen, für welches die Bundesversammlung aus dem Postregal ein Monopol des Bundes ableitete.¹¹ Zoll-, Post- und Telegraphenwesen waren zugleich Einnahmequellen und Aushängeschilder des neuen Bundesstaates, wobei Post- und Telegraphenwesen lange Zeit keinen Gewinn erwirtschafteten. Die eidgenössischen Behörden erliessen rasch Gesetze zur Regelung dieser Bereiche. So datieren das Bundesgesetz über das Zollwesen vom 30. Juni 1849, die Gesetze betreffend das Postwesen vom Mai und Juni 1849. Bereits im November 1848 wurde beschlossen, die kantonalen Posten ab dem 1. Januar 1849 auf Rechnung des Bundes zu betreiben. Diese Gesetze bildeten gleichzeitig die Grundlage für den Aufbau von Verwaltungsbetrieben, für die Übernahme von Gebäuden und Material aus den kantonalen Verwaltungen, genauso wie für die Anstellung von Beamten. Die Aushandlung neuer Postverträge wurde mit sofortiger Wirkung dem Bund übertragen und bereits im Juli und November 1849 wurden erste Postverträge abgeschlossen. Im Jahr 1851 wurde der Bund auch im Telegraphenwesen aktiv. Bis dahin war dieses vergleichsweise junge Kommunikationsmittel hiezulande nicht vorhanden. Mit dem Bundesgesetz vom Dezember 1851 übernahm der Bund neben der Regelung auch die Verwaltung dieses Kommunikationszweigs. Im Bundesgesetz aus dem Jahr 1854 wurden Aufbau und Organisation bestätigt und definitiv fixiert. Diese Bereiche wurden vollumfänglich auf Bundesebene angesiedelt. Die Beamten im Post- und Telegraphendienst sowie der Zollstellen waren Bundesangestellte. Sie wurden vom Bundesrat gewählt und aus der Bundeskasse entlohnt.

Im Fall des Telegraphenwesens wurde der Bund auch unternehmerisch tätig, indem er 1852 die Eidgenössische Telegraphenwerkstätte ins Leben rief. Hier wurden aus vorfabrizierten Einzelteilen

¹⁰ Die hier gewählten Kategorien sind inspiriert von den Arbeiten Hans Peter Fagagninis über das Zusammenspiel verschiedener Akteure im Bundesstaat. Vgl. Fagagnini, *Föderalistischer Aufgabenverbund*.

¹¹ Vgl. BV 1848, Art. 23–24, 33, 36, 38.

Telegraphenapparate montiert. Auf diese Weise wollte man Lieferengpässen ausländischer Firmen begegnen und fehlendes Know-how aufbauen. Die Apparate wurden aber auch an Private und ins Ausland verkauft. Dieses sogenannte «Atelier» diente überdies der Ausbildung von Telegraphisten sowie als Kompetenzzentrum für die Technik der Telegraphie und ihre Implementierung in der Schweiz.¹²

Wie die anderen Regalien ging 1848 auch das Münzwesen vollständig in den Wirkungsbereich des Bundes über. Getreu dem Verfassungsauftrag beschloss die Bundesversammlung im Mai 1850 einen einheitlichen Münzfuss. Weiter legte sie die zu prägenden Münzsorten und -mengen fest und regelte die Modalitäten der Münzrevision. Der Bundesrat tarifierte bei Bedarf ausländische Geldsorten und vertrat die schweizerischen Interessen im Ausland, beispielsweise indem sich die Schweiz der Lateinischen Münzunion anschloss. Bevor das Münzwesen jedoch ganz in der Hand des Bundes lag, mussten die Kantone bei der Durchführung der Münzrevision in den Jahren 1851/52 noch einmal aktiv werden: Nach Vorgaben des Bundes zogen sie diejenigen kantonalen und ausländischen Münzen ein, welche den Vorgaben des Bundes nicht entsprachen. Die aus dem Einschmelzen entstehenden Kosten hatten die Kantone zu tragen. Für allfällige Verluste durch minderwertige Münzen mussten diejenigen Kantone aufkommen, welche sie ursprünglich ausgegeben hatten.¹³

Genauso stand die 1854 beschlossene und 1855 eröffnete eidgenössische polytechnische Schule in Zürich vollständig unter der Regie des Bundes. Die Grundzüge der zu errichtenden Institution regelte das Bundesgesetz aus dem Jahr 1854. So war das Personal der Hochschule beim Bund angestellt und aus der Bundeskasse entlohnt. Die Wahl der Professoren war Sache des Bundesrats. Die Leitung der Hochschule oblag dem Schweizerischen Schulrat, der vom Bundesrat ernannt wurde und diesem unterstellt war. Beim Schulrat handelt es sich nicht um ein akademisches, sondern vielmehr um ein politisches Organ. Dies kam bereits bei den ersten Wahlen zum Ausdruck, als mit Johann Konrad Kern als Schulratspräsidenten und Alfred Escher als Vizepräsidenten zwei politische Schwergewichte im eidgenössischen Parlament gewählt wurden.¹⁴ Als akademische Institution ist das Polytechnikum nicht in allen Belangen mit den oben genannten Verwaltungsbetrieben des Bundes vergleichbar. So wurde in der Hochschuldebatte auch eingehend darüber diskutiert, wie gross die finanzielle und personelle Unabhängigkeit der Anstalt den Bundesbehörden gegenüber sein musste und durfte.

Bundesregelungen mit gemeinsamer Verwaltung durch Bund und Kantone

Andere Bereiche waren über Bundesregelungen und mit gemeinsamer Verwaltung durch Bund und Kantone organisiert. Ein sprechendes Beispiel für diesen Typ des Zusammenwirkens ist das Militärwesen. Aufbau und Organisation der Armee wurden auf Bundesebene geregelt. Die

12 Vgl. Balbi/Fari/Richeri/Calvo, Network, S. 48; HLS online, Eidgenössische Telegraphenwerkstätte (ETW). – Die Förderung wegweisender neuer Technologien stellte eine Strategie des jungen Bundesstaates dar und manifestierte sich u. a. in der Errichtung des Polytechnikums. Auch der Aufbau der Telegraphenwerkstätte ist in diesem Kontext zu sehen. Vgl. Balbi/Fari/Richeri/Calvo, Network, S. 49.

13 Zur Münzrevision siehe Kapitel 3.2.3.

14 Vgl. <http://www.ethistory.ethz.ch/besichtigungen/touren/vitrinen/dienstwege/vitrine22/>; Gugerli/Kupper/Speich, Zukunftsmaschine, S. 39–40.

Truppen selbst wurden von den Kantonen unterhalten, welche auch die Grundausbildung und die Ausrüstung der Wehrmänner sicherstellten. Die höhere militärische Ausbildung sowie die Ausbildung spezialisierter Waffengattungen besorgte hingegen der Bund. Auch regelte der Bund weitere Aspekte, indem er beispielsweise ein Militärstrafgesetzbuch beschloss. Wenn der Bund einen Einsatz von Truppen befahl, trug er auch die diesbezüglichen Kosten.

Unter den Beispielen materieller Infrastrukturen ist der Bau von Alpenstrassen ähnlich gelagert. Die Bundesversammlung beschloss eine Unterstützung des Baus solcher Strassen basierend auf Artikel 21. Das entsprechende Bundesgesetz legte die Höhe der Bundesbeiträge, die dem Unternehmen zugrunde liegenden Pläne sowie die Fristen zum Abschluss der Arbeiten fest. Die Kantone konnten bei den Plänen Änderungen vorsehen, mussten diese aber vom Bundesrat genehmigen lassen. Die Ausführung der Bauten und die Fristen hatte der Bundesrat zu überwachen. Nach Abschluss der Arbeiten hatten die Kantone unter Aufsicht des Bundes für den Unterhalt der Strassen zu sorgen.¹⁵

Bei den Gewässermeliorationen überliess der Bund die Initiative den Kantonen und Privaten. Der Bund beteiligte sich dann mit einem fixen Betrag an den Kosten der Projekte. Wiederholt veranlasste der Bund eigene Expertisen und nahm beispielsweise im Fall der Juragewässerkorrektion an den Konferenzen der beteiligten Kantone teil. Die Bundesbeschlüsse zur Subventionierung solcher Projekte machten die finanzielle Beteiligung des Bundes in einzelnen Fällen von einer vorgängigen Einigung der Kantone abhängig oder verlangten, dass der Bund im Streitfall entscheiden und so eine Blockade verhindern könne.¹⁶

Bundestvorgaben für kantonale Regelung und Verwaltung

In der Frage der Heimatlosigkeit bildete Artikel 56 der Bundesverfassung die Grundlage für das Aktivwerden des Bundes und den Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes. Dieses war zwar in grossen Teilen identisch mit den vorausgegangenen Konkordaten, im Gegensatz zu diesen räumte es aber dem Bund als Schiedsrichter und Kontrolleur eine mächtige Stellung ein und erlaubte so die Lösung der Frage. In erster Linie stellte das Bundesgesetz einheitliche Kriterien auf für die Ausmittlung von Heimatrechten und die Zuteilung der Heimatlosen. Dabei sollte der Bund in strittigen Fällen als neutrale Instanz ein Kantonsbürgerrecht zuweisen. Gegen einen solchen Entscheid des Bundesrats konnten die Kantone den Beschwerdeinstanzen des Bundesstaates entsprechend beim Bundesgericht Rekurs einlegen. Weiter setzte das Bundesgesetz die Mindeststandards fest, nach denen die Kantone den zugeteilten Heimatlosen und Kantonsbürgern ohne Heimatrecht ein Bürgerrecht verschaffen sollten. Die Ausführung lag vollumfänglich bei den Kantonen, die wenn nötig die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen hatten. Von entscheidender Bedeutung war die Kontrollfunktion des Bundes, der nicht nur zu den kantonalen Ausführungsgesetzen Stellung nahm, sondern auch die Zuteilung der Gemeindebür-

15 Vgl. Bundesbeschluss betreffend I. die Beiträge des Bundes an die Kantone Uri, Schwyz, Graubünden und Wallis für Erstellung der Furka-, Oberalp- und Axenstrasse; II. den Beitrag des Bundes an den Kanton Graubünden für das projektierte bündnerische Straßennetz (vom 26. Juli 1861), in: AS VII, S. 70–74.

16 Siehe dazu S. 199.

gerrechte überwachte. Die Kantone mussten dem Bundesrat zu diesem Zweck Einbürgerungslisten übersenden.¹⁷

Auch bei der Vereinheitlichung von Massen und Gewichten begnügte sich der Bund damit, einheitliche Standards festzusetzen. Die Bundesversammlung erklärte am 23. Dezember 1851 in Übereinstimmung mit Artikel 37 der Bundesverfassung das seit 1836 für eidgenössische Belange geltende «Konkordatssystem» für die gesamte Eidgenossenschaft für verbindlich. Die Einführung des neuen Systems sollte durch die Kantone erfolgen, der Bund hatte lediglich die Oberaufsicht inne.¹⁸

Die bürgerlichen Freiheiten wurden von der Bundesverfassung garantiert. Diese bestimmte damit die Grundlinien kantonaler Verfassungen und Gesetzgebungen betreffend das Niederlassungswesen, das Presserecht sowie die politischen Rechte der Bürger. Die konkrete Regelung wie auch die Verwaltung war Sache der Kantone. Beim Bundesgesetz zur Gewährleistung gemischter Ehen, das von Befürwortern auch als Ergänzung der verfassungsmässig garantierten Niederlassungsfreiheit verstanden wurde, beschränkte sich der Bund darauf, Minimalstandards einzufordern: Er erklärte die in einzelnen Kantonen bestehenden Verbote und Hindernisse für gemischter Ehen als verfassungswidrig. Die Kantone mussten in der Folge die Verbote aufheben und ihre Gesetzgebung wo nötig anpassen. Von solchen Leitlinien abgesehen, verblieb das Zivilstandswesen vollständig in der Kompetenz der Kantone.

Das Flüchtlingswesen war grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund konnte jedoch – gestützt auf seine Kompetenz zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit – Weisungen betreffend die Behandlung der Flüchtlinge erteilen. So ordnete er beispielsweise die Ausweisung von Revolutionsführern an oder verlangte die Internierung ganzer Flüchtlingsgruppen. Angesichts des grossen Flüchtlingsstroms und der aussenpolitischen Bedrohungslage griff der Bund im Sommer 1849 ins Flüchtlingswesen ein und zog die Verantwortung vorübergehend an sich. Der Bundesrat verfügte damals eine einheitliche Behandlung der Flüchtlinge, was beispielsweise die Entwaffnung oder eine Unterbringung mindestens acht Wegstunden hinter der Grenze beinhaltete. Weiter nahm er eine Umverteilung der Flüchtlinge vor und verhandelte mit Frankreich über eine Durchreise nach England oder Übersee. Die Umsetzung der Massnahmen blieb den kantonalen Behörden vorbehalten, wurde jedoch vom Bund überwacht. Im Gegenzug beteiligte sich der Bund an den Kosten für Unterbringung und Verpflegung dieser Flüchtlinge.

Auch im Eisenbahnwesen blieb der Bund trotz der Bedeutung des Verkehrsmittels im Hintergrund. Das Eisenbahngesetz aus dem Jahr 1852 überliess Bau und Betrieb von Eisenbahnen den Kantonen und der Privatwirtschaft. Der Bund hatte die kantonalen Konzessionen gutzuheissen, wenn keine Gefährdung militärischer Interessen vorlag. In klar bezeichneten Fällen konnte die Bundesversammlung zudem Zwangskonzessionen erteilen, um Blockaden zu verhindern. Schliesslich stand dem Bund das Recht zu, technische Richtlinien zu erlassen, um so die Kompatibilität der Eisenbahnsysteme sicherzustellen. Darüber hinaus hatte der Bund keine Kompetenzen im Eisenbahnwesen. Einzelne Aspekte wie das Expropriationsverfahren oder die Befreiung von

¹⁷ Siehe dazu S. 69–71.

¹⁸ Siehe dazu Kapitel 3.2.4 «Vereinheitlichung von Massen und Gewichten».

Bahnangestellten vom Militärdienst waren durch Bundesrecht geregelt und der Bund konnte über andere Bereiche beispielsweise über Zollvergünstigungen punktuell Einfluss nehmen.

Konkordate zur Vereinheitlichung kantonalen Rechts

Parallelen in der Art des bundesstaatlichen Engagements zeigen sich bei auf dem Konkordatsweg geregelten Bereichen des Zusammenlebens im Bundesstaat. Konkordate, d. h. interkantonale Abkommen im Rahmen des Bundes, kennt die Schweiz seit der Mediation. Die Mediationsakte setzte alle bisherigen politischen und rechtlichen Normen ausser Kraft und untersagte den Abschluss neuer interkantonalen Übereinkommen und Staatsverträge. Angesichts des sich manifestierenden Regelungsvakuums gestattete die Tagsatzung jedoch im Juni 1803 den Abschluss interkantonaler Verträge in konfessionellen, zivilen, polizeilichen und örtlichen Angelegenheiten erneut, allerdings unter der Bedingung, dass die Tagsatzung darüber informiert werde.¹⁹ Der Bundesvertrag von 1815 liess sogenannte Konkordate ebenfalls zu und verbot lediglich für den Bund oder andere Kantone nachteilige Bündnisse. Auf diesem Weg wurde der Bundesvertrag auf unscheinbare Weise weiterentwickelt und die staatliche Integration der Eidgenossenschaft vorbereitet. Ein Vertrag, dem die absolute Mehrheit der Kantone beigetreten war, galt als «Eidgenössisches Konkordat» und begründete die Zuständigkeit der Tagsatzung in einer bestimmten Frage. Ein Austritt aus einem solchen Eidgenössischen Konkordat war nur mit Zustimmung einer Mehrheit der Konkordatskantone oder einem entsprechenden Entscheid der Tagsatzung möglich.²⁰ Auch im Bundesstaat von 1848 waren Konkordate erlaubt, und bestehende Konkordate blieben in Kraft, sofern sie mit der neuen Bundesverfassung vereinbar waren. Allerdings veränderte sich ihre Funktion. Anstatt wie bisher als Teil des Bundesrechts den Bundesvertrag zu ergänzen, stellten die Konkordate fortan kantonal vereinheitlichtes Recht dar. Damit standen sie zwar über kantonalem Recht, blieben aber den Bundesnormen untergeordnet.²¹ Einzelne bereits bestehende Konkordate wurden nach 1848 in Bundesgesetze umgewandelt. Ein Beispiel dafür ist die Vereinheitlichung von Massen und Gewichten. Im Fall der gemischten Ehen wurden mehrere Konkordate in einem Bundesgesetz zusammengefasst und ergänzt.²² Konkordate wurden wiederholt als Alternative zu einer Intervention des Bundes diskutiert. So beispielsweise mit Blick auf die eidgenössische Universität. Im Kontext dieser Arbeit erwähnt wurden weiter die Konkordate zur Vereinheitlichung der Heimatscheine sowie zum Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums.²³ Das Weiterbestehen und Weiterentwickeln von Konkordaten versprach ein Regelungsvakuum wie in der

19 Die Bezeichnung «Konkordat» wurde ursprünglich für völkerrechtliche oder quasivölkerrechtliche Verträge zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen zwischen dem Heiligen Stuhl und Staaten verwendet. Der oben erwähnte Tagsatzungsbeschluss vom 29. Juni 1803 ging auf einen Antrag des Kantons Bern zurück, der die Reaktivierung eines früheren Vertrags mit dem Kanton Solothurn zur Regelung der kirchlichen Verhältnisse des reformierten Bucheggbergs forderte. Aufgrund des konfessionellen Hintergrunds wurde der Tagsatzungsbeschluss mit «Konkordat» überschrieben. In der Folge wurde der Begriff auch für andere interkantonale Verträge verwendet, die im Rahmen der Tagsatzung ausgehandelt worden waren. Konkordate waren nur für die zustimmenden bzw. beitretenden Kantone bindend. Sie vereinen auf sich sowohl Charakteristika von Gesetzen als auch von Verträgen. Vgl. HLS online, Konkordate.

20 Vgl. HLS online, Konkordate.

21 Vgl. BV 1848, Art. 5 Abs. 2; BV 1848, Übergangsbestimmungen, Art. 6; HLS online, Konkordate.

22 Siehe dazu Kapitel 3.2.4 «Vereinheitlichung von Massen und Gewichten» und Kapitel 3.1.4 Abschnitt «Gewährleistung gemischter Ehen».

23 Siehe dazu S. 70, 139.

Helvetik zu vermeiden, an Bestehendes anzuknüpfen und Widerstände ernst zu nehmen.

Bis heute regeln Konkordate wichtige Bereiche des Zusammenlebens: So enthält die 2009 in Kraft getretene «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) Bestimmungen zu Dauer und Zielen der verschiedenen Bildungsstufen, zum Sprachunterricht, ebenso wie zu Tagesstrukturen oder Schuleintrittsalter und Schulpflicht. Unterricht und Schulstrukturen sollen harmonisiert und die Mobilität zwischen den Kantonen erleichtert werden bei gleichzeitiger Wahrung der kulturellen Unterschiede im Land.²⁴ Auf Konkordaten basiert auch der Betrieb von Fachhochschulen; ebenso wird in der Schweiz der Strafvollzug über Konkordate geregelt.

4.1.2 Konzentration auf strategische Infrastrukturbereiche

Dank ihren Mehrheiten in den eidgenössischen Räten gelang es den Radikal-Liberalen in relativ kurzer Zeit, einen zwar in seinem Aufgabengebiet limitierten aber funktionsfähigen Staat zu errichten. Zu diesem Kurs der Mässigung zwangen das Misstrauen katholischer, konservativer und föderalistischer Kreise gegen den neuen Staat, kantonale Widerstände und knappe finanzielle Mittel. Schnell ein funktionierendes Staatswesen ins Leben zu rufen, schien auch deshalb angezeigt, weil nicht absehbar war, wie lange die günstige aussenpolitische Situation anhalten würde. Zweifeln und Kritikern sollte möglichst wenig Angriffsfläche geboten werden.²⁵ Vor dem Hintergrund beschränkter Ressourcen trieben die Befürworter des Bundesstaats in erster Linie die Zentralisierung strategischer Infrastrukturbereiche voran.

Die Mehrzahl dieser Infrastrukturbereiche waren in der Bundesverfassung bereits skizziert, was den Parlamentsdebatten und -entscheiden eine gewisse Richtung vorgab. So enthielt die Bundesverfassung beispielsweise allgemeine Grundsätze für den eidgenössischen Zolllarif.²⁶ Diese Verfassungsbestimmungen sind das Resultat der Arbeit der Revisionskommission, der Stellungnahmen der Kantone sowie der Beratungen der Tagsatzung zum Entwurf der Bundesverfassung und darum nicht direkt Thema dieser Arbeit. Diese Bereiche trotz der Vorgaben miteinzubeziehen, lohnt sich insofern, als dem Gesetzgeber bei der Auslegung einer Verfassungsnorm beträchtlicher Spielraum bleibt. Hier interessiert die Frage, wie der Gesetzgeber die Verfassungsnorm auslegte und umsetzte und von seinem Spielraum Gebrauch machte.²⁷

Gemäss Max Lehmann stellen die «Systeme der staatlichen Ordnung» einen solchen strategischen Infrastrukturbereich dar, weil sie die übrigen Infrastrukturbereiche massgeblich beeinflussen.²⁸ Die Konstituierung der Bundesorgane und anschliessend die Konkretisierung ihrer Aufgaben, ihrer Kompetenzen und ihres Zusammenspiels war zentral, weil der Bundesstaat dadurch erst handlungsfähig wurde. Die Regelung dieser Fragen schaffte Klarheit und Stabilität. Die konkrete Ausgestaltung der Bundesorgane hatte wiederum Einfluss auf die von ihnen geregelten, verwalteten oder beurteilten Infrastrukturfragen. Auffallend viele der bis 1853 erlassenen Bundesgesetze

²⁴ Vgl. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) (vom 14. Juni 2007), online einsehbar unter: http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf.

²⁵ Church/Head, Concise History, S. 162–164.

²⁶ Siehe dazu S. 113.

²⁷ Vgl. Fagagnini, Föderalistischer Aufgabenverbund, S. 32–33.

²⁸ Siehe dazu S. 15.

konkretisierten die in der Bundesverfassung enthaltenen Bestimmungen über die Organe des Bundes sowie deren Zuständigkeiten. Es sind dies beispielsweise die Geschäftsreglemente von National- und Ständerat oder das Gesetz über die Militärstrafrechtspflege. Eine zweite Gruppe von Gesetzen bezog sich auf die bürgerlichen und politischen Rechte. In diesen Kontext gehören das Gesetz über die Wahlen in den Nationalrat oder das Heimatlosengesetz.²⁹ Das Bundesgesetz über die gemischten Ehen kann ebenfalls in diesen Kontext gestellt werden, weil dessen Befürworter darin die Verwirklichung der in der Bundesverfassung garantierten Gleichheit vor dem Gesetz, der freien Niederlassung und der Glaubensfreiheit sahen.³⁰

Einer Konkretisierung bedurfte auch die Beziehung zwischen Bund und Kantonen. Durch das Aushandeln der Plätze der Glieder im Ganzen und durch die Klärung ihrer Rollen wurde das neue Staatswesen gestärkt und in den Stand gesetzt zu handeln. Gegenstand dieses Prozesses waren ganz unterschiedliche Fragen, wie die Tessiner Flüchtlingsangelegenheit³¹, die Motion zur Zentralisierung des Strafrechts³² oder Rekurse gegen verweigerte Heiratsbewilligungen. Letztere Rekurse wies der Bundesrat vorerst ab, weil die Frage der gemischten Ehen in der Zuständigkeit der Kantone liege, und er folglich nicht kompetent sei. Auch wenn das betreffende schwyzerische Gesetz stossend und mit dem liberalen und humanen Geist der Bundesverfassung nicht vereinbar sei, müsse die Kantonalsouveränität dennoch respektiert werden. Eine Überschreitung der Bundeskompetenzen sei gefährlich, weil sie das Vertrauen erschüttere, die Achtung der Verfassung schmälere und bei weiteren Übertretungen als Präzedenzfall herangezogen werden könnte. Die Bundesversammlung erklärte sich schliesslich kompetent.³³ Anhand solch konkreter Fragen wurden immer auch die Zuständigkeiten der Bundesorgane ausdifferenziert und näher bestimmt. In mehreren Streitfragen, wurde die Vereinigte Bundesversammlung angerufen, damit sie sich über den Kompetenzkonflikt ausspreche. Es waren dies u. a. der Konflikt zwischen der Freiburger Regierung und dem Nationalrat bezüglich die Stimmberechtigung bei Nationalratswahlen, die Frage, ob das Strafrecht für die eidgenössischen Truppen auch für Truppen im kantonalen Dienst gelten solle oder die Erteilung einer Zwangskonzession gegen den Kanton Waadt basierend auf Artikel 17 des Eisenbahngesetzes von 1852. Mit ihren Entscheiden trug die Bundesversammlung ebenfalls zur Konkretisierung des Verhältnisses von Bund und Kantonen bei.³⁴

Eine Schlüsselfunktion hatte das Zollwesen. In der Botschaft zu seinen Gesetzesentwürfen im April 1849 bezeichnete der Bundesrat die Regelung des Zollwesens als eine seiner dringlichsten Aufgaben «sowohl, weil durch jene Bundesvorschrift die verworrene und zu den vielfältigsten Klagen Veranlassung gebende Zollorganisation der Kantone aufgehoben und der Verkehr im Innern der Schweiz dadurch erleichtert, als auch dem Bund eine Einnahmsquelle zur Bestreitung seiner Ausgaben geöffnet werden sollte».³⁵ Die Zentralisierung des Zollwesens ermöglichte die Beseitigung der Binnenzölle sowie eine mehr oder weniger aktive schweizerische Wirtschafts- und Handelspolitik. Sie war damit Voraussetzung für die Entstehung eines schweizerischen Binnen-

²⁹ Siehe dazu S. 6–6.

³⁰ Siehe dazu S. 72.

³¹ Siehe dazu S. 88.

³² Siehe dazu S. 67.

³³ Siehe dazu S. 72.

³⁴ Vgl. Blumer, Bundesstaatsrecht I, S. 155–161.

³⁵ Siehe dazu S. 113.

marktes. Ausserdem verschaffte sie dem Bund eine unabhängige Einnahmequelle, was die Basis seiner Handlungsfähigkeit bildete. Die Zollkompetenzen gaben dem Bund zudem Gelegenheit, in Bereichen Einfluss zu nehmen, in denen er sonst nur beschränkt oder gar nicht aktiv war. So förderte der Bund beispielsweise den Strassen- und Eisenbahnbau, indem er dafür notwendige Baumaterialien (Kies, Sand und Bausteine) bzw. Schienen, Drehscheiben, Räder und Lokomotiven von Zöllen befreite. Dem Mangel an inländischen und kostengünstigen Energieträgern sowie der Übernutzung der Wälder, versuchte der Bund zu begegnen, indem Holzwaren verschiedenster Art (aber auch Stein- und Braunkohle) mit vergleichsweise hohen Exportzöllen belegt wurden.³⁶ Wie das Zollwesen trug auch die Einführung des Schweizer Frankens als einheitliches Zahlungsmittel zur Integration unterschiedlicher Wirtschaftsgebiete in einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum bei. Darüber hinaus erleichterte die Zentralisierung des Zoll- und Münzwesens die Entstehung von Eisenbahngesellschaften, sowie von Banken und Versicherungsgesellschaften in einer Grösse, mit der sie den an sie gestellten Anforderungen besser gewachsen waren. Das Währungswesen hatte auch insofern Hebelwirkung, als die einheitliche Währung die Arbeit der Bundesbehörden erheblich erleichterte und die Voraussetzung für die spätere Erweiterung der Zahlungsmittel durch die Verbreitung von Banknoten schuf.³⁷

Weitere strategische Infrastrukturzweige finden sich insbesondere in den Bereichen Verkehr und Kommunikation. Eine reibungslose Kommunikation ist nicht nur die Basis für das Funktionieren des Staates, sondern fördert auch die wirtschaftliche Entwicklung und ist an der Basis des nationalen Zusammenhalts. Der hohe Stellenwert des Postwesens lässt sich einerseits an seiner raschen Zentralisierung ablesen. Der Bund übernahm das Postwesen per 1. Januar 1849 und liess die kantonalen Posten 1850 in der Eidgenössischen Post aufgehen. Andererseits zeigte er sich daran, dass die Angestellten der Eidgenössischen Post die Mehrheit der Bundesangestellten ausmachten. Anders der Telegraph: Im Gegensatz zur Post wurde das eher junge Kommunikationsmittel im Verfassungstext nicht erwähnt. Ohne zuzuwarten erklärte die Bundesversammlung 1851 das Telegraphenwesen zur Bundessache. Begründet wurde dieser Schritt einerseits mit den Parallelen und Verbindungen zum Postwesen, andererseits mit der grossen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung dieser neuen Technologie. Innert Kürze wurde ein dichtes Telegraphennetz erstellt. Die mit dem Aufbau eines Telegraphennetzes erreichte Beschleunigung der Kommunikation war für den jungen Bundesstaat in mehrfacher Hinsicht von Interesse: Erstens konnte ganz direkt den Bedürfnissen des Handelsstandes Rechnung getragen werden. Die Anbindung an europäische Kommunikationssysteme war für die Wirtschaft eine notwendige Voraussetzung, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten.³⁸ Zweitens erlaubte dieses Kommunikationsmittel, die verschiedenen Landesteile besser in den Bundesstaat zu integrieren. Es rückte entlegene Gebiete wie beispielsweise das Tessin näher an Bern und verstärkte so gewissermassen die Kontrolle über die Kantone, ohne dem Bund weitere Kompetenzen einzuräumen. Drittens stellte der Telegraph ein ideales Instrument dar, den Bundesstaat in die Landesgegenden hinauszutragen und ihn und seine Vorteile sichtbar zu machen. Als modernes Kommunikationsmittel diente der Telegraph als «Monument» dieses neuen Bundes. Der damit verbundene Ausbau der Bundesverwaltung steigerte wiederum die Macht des Bundes. Viertens gab das Telegraphenwesen auch einen guten Gegenstand ab,

³⁶ Vgl. Humair, Energie, S. 52–54; Zolltarif 1849, S. 209.

³⁷ Siehe dazu S. 131.

³⁸ Zum Telegraphenwesen siehe Kapitel 3.4.2.

um sich von den umliegenden Monarchien abzugrenzen und den republikanischen Geist in Szene zu setzen. Dieser Aspekt ist nicht zu vernachlässigen, weil das von sprachlichen, religiösen, aber auch politischen und wirtschaftlichen Gegensätzen geprägte neue Staatsgebilde dringend auf verbindende Leitideen angewiesen war. Dadurch, dass die Telegraphen in der Schweiz in erster Linie eine zivile Einrichtung darstellten und nicht vom Staat als Instrument der Machterhaltung erstellt wurden, unterschied man sich offensichtlich von den umliegenden Staaten. Dies zeigte sich daran, dass die Öffentlichkeit das Telegraphennetz ab seiner Inbetriebnahme mitbenutzen konnte und auch das Versenden chiffrierter Depeschen erlaubt war. Indem man die Gebühren für Telegramme tief ansetzte, zeigte man sich demokratisch und machte das neue Kommunikationsmittel vergleichsweise breiten Bevölkerungsschichten zugänglich.³⁹

Nicht aktiv wurde der Bund dagegen im Eisenbahnwesen – einem weiteren verkehrstechnisch zentralen Bereich. Die Bedeutung von Eisenbahnen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Modernisierung des Landes war kaum umstritten. Dagegen teilten sich die Meinungen, ob ein schweizerisches Eisenbahnnetz von Bundeswegen erstellt werden solle. Die Befürworter von Staatsbahnen forderten, dass ein wohlüberlegtes zusammenhängendes Netz die einzelnen Regionen verbinden und die Schweiz an die internationalen Transportwege anschliessen solle. Sie waren von der Notwendigkeit einer zentralen Leitung sowohl für die Planung und Ausführung des Schienennetzes als auch für den Betrieb der Eisenbahnen überzeugt. So sollte verhindert werden, dass strategische Infrastrukturen wie die Eisenbahnen dem Bund entglitten und sich der staatlichen Einflussnahme entzögen, sich sozusagen zum Staat im Staate entwickelten. Nur unter der Leitung des Bundes könne sichergestellt werden, dass dieses Kommunikationsmittel der Allgemeinheit und nicht Einzelinteressen diene. Die Debatten in Parlament und Presse zeigen aber, dass es vielerorts grosse Vorbehalte gegen ein Engagement des Bundes im Bereich des Eisenbahnwesens gab. Die Gegner von Staatsbahnen warnten vor den damit verbundenen finanziellen Risiken. Zudem fürchteten sie, dass Interessengegensätze und Linienkämpfe die Bundesversammlung lähmen könnten und dass die Akzeptanz des Bundesstaates besonders in solchen Regionen empfindlich geschmälert würde, die nicht oder erst spät berücksichtigt würden. Nach intensiven Diskussionen sprach sich die Bundesversammlung gegen das Staatsbahnmodell aus. In diesem Fall wurden die Risiken und Belastungen höher gewichtet als die von einem Engagement des Bundes zu erwartenden Vorteile. Man glaubte, dass Kantone und Private das Land schneller mit einem Netz von Eisenbahnen ausstatten könnten, als es der Bund mit seinen beschränkten finanziellen Ressourcen hätte ermöglichen können. Dies umso mehr als unklar war, wie gross an den Kreditmärkten das Vertrauen in das junge Staatsgebilde war. Schliesslich war es auch eine Frage der Prioritätensetzung. Verschiedene Politiker waren der Ansicht, dass die grossen Summen in anderen Bereichen besser investiert und nötiger wären. Obwohl sich die Bundesversammlung gegen Bundesbahnen aussprach, wurde das Eisenbahnwesen mit einem Bundesgesetz geregelt, das dem Bund immerhin stark begrenzte Kompetenzen und Rechte einräumte. Diese standen in erster Linie mit der militärischen Landesverteidigung in Zusammenhang (Vetorecht in der Linienfrage bei Gefährdung militärischer Interessen, Transport von Truppen und Militärmaterial). Gleichzeitig sicherte das Gesetz dem Bund gewisse Vergünstigungen und verpflichtete die Eisenbahngesellschaften zum Transport von Postsendungen.

39 Vgl. Calvo/Balbi/Fari/Richeri, *Voie suisse*, S. 446–447.

Das Strassenwesen lag in der Kompetenz der Kantone. Der Bund hatte seinerseits die Oberaufsicht über Strassen und Brücken, die im Interesse der Eidgenossenschaft waren. Diese Kompetenzordnung wurde bis auf Weiteres nicht in Frage gestellt, was vor dem Hintergrund der knappen finanziellen Mittel des Bundes nicht weiter überrascht, zumal der Bund in dieser Frage über wirkungsvolle Druckmittel verfügte. So konnte er bei ungenügendem Unterhalt der Strassen die den Kantonen zustehenden Zollentschädigungen zurückbehalten.⁴⁰ Dass der Bund mit zunehmender Festigung – und sobald ausreichende finanzielle Mittel verfügbar waren – begann, in diesen Bereich zu investieren (wenn auch nur in begrenztem Umfang), ist Ausdruck der zentralen Bedeutung der Verkehrsinfrastrukturen.

Eine solche Schlüsselfunktion wurde auch der letztendlich nicht verwirklichten eidgenössischen Universität zugeschrieben. Sie hätte als Kaderschmiede für den jungen Bund dienen und angehende Führungsfiguren einander näher bringen sollen. In Ergänzung dazu sollte das Polytechnikum die Ausbildung der für den Aufbau materieller Infrastrukturen benötigten technischen Fachmänner sichern. Die Befürworter eidgenössischer Hochschulen strebten keine vollständige Zentralisierung des höheren Bildungswesens an. Vielmehr sollte die eidgenössische Universität das schweizerische Hochschulwesen in einzelnen kostenintensiven Disziplinen konkurrenzfähig machen und nebenbei das Niveau der kantonalen Anstalten heben. Zudem hätte der Bund mit der Ausbildung von Professoren und Lehrern einen gewissen Einfluss auf das in den Händen der Kantone liegende Bildungswesen ausüben können. Nicht zuletzt an diesem kulturpolitischen Aspekt scheiterte dann aber das Projekt einer eidgenössischen Universität. Verwirklicht wurde dagegen eine schweizerische polytechnische Schule. Dank ihrer Ausrichtung auf die praktische Bildung sowie aufgrund ihres unbestrittenen Nutzens für die Industrie sah sie sich kaum Widerständen ausgesetzt. Rückblickend weist vieles darauf hin, dass über die Zulassungsprüfungen zum Polytechnikum sehr wohl eine gewisse Angleichung der Bildungsziele stattgefunden hat.⁴¹

Es fällt auf, dass der Bund mehrheitlich dort aktiv wurde, wo mögliche Ziele mit relativ kleinen Eingriffen (oftmals im Bereich gesetzlicher Rahmenbedingungen oder mit klar begrenzten Bundesbeiträgen) erreicht werden konnten. Die knappen finanziellen und personellen Ressourcen sollten dort eingesetzt werden, wo sie eine möglichst grosse Wirkung entfalten konnten (beispielsweise in bezug auf eine Erleichterung des Verkehrs, eine Verbesserung der Kommunikation, die stärkere Integration der Regionen oder ganz allgemein eine Verbesserung der Lebensumstände). Wenn immer möglich beschränkte man sich auf ein punktuelles Eingreifen. Umfassende und andauernde Engagements des Bundes wie im Fall des Post- und Telegraphenwesens oder des Polytechnikums stellten eine Ausnahme dar. Im Allgemeinen wurden kostenintensive und risikoreiche Infrastrukturbereiche nicht vom Bund an die Hand genommen, sondern der Privatwirtschaft und den Kantonen überlassen. Beispiele dafür sind das Eisenbahnwesen, aber auch das Banken- und Versicherungswesen. Dagegen wurden verschiedene Gewässerkorrekturen vom Bund unterstützt. Hier wurde das Risiko für den Bund beschränkt, indem die Bundesversammlung fixe Beträge sprach. Dabei hielt man sich eng an die durch die Verfassung dem Bund zugewiesenen Aufgabenbereiche. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass der Bundesrat das Monopol des Bundes im Telegraphenwesen aus dem Postregal ableitete und die Telegraphen als

⁴⁰ Siehe dazu S. 204.

⁴¹ Vgl. Criblez, Bundesstaatsgründung, S. 81.

eine spezielle Form der brieflichen Kommunikation darstellte. Erst mit zunehmender Festigung des Staatswesens wurden die Betätigungsfelder des Bundes ausgeweitet.

Die Parlamentsdebatten zu verschiedenen Infrastrukturvorlagen zeigen, dass die damaligen Liberalen nicht «möglichst wenig Staat» forderten. Vielmehr strebten sie einen schlanken aber gleichzeitig handlungsfähigen und wirkungsstarken Staat an. Dabei waren sie sich der Kosten eines solchen Staatswesens bewusst. Johann Baptista Bavier (SG) forderte, dass man dem Bund sichere Einnahmequellen eröffne, weil die Errichtung von Eisenbahnen, Universitäten und «anderen schönen Sachen» viel Geld erfordere.⁴² Auch Alfred Escher (ZH) sprach sich wiederholt für leicht höhere Zollansätze aus, um dem Bund finanzielle Mittel zur Errichtung öffentlicher Werke zu sichern. Die Frage sei letztendlich: «Soll der neue Bund schaffende Kraft erhalten, ja oder nein?» Eine Frage, die Escher klar mit «ja» beantwortete; «die todte Form» des Bundes müsse belebt werden.⁴³ Im Rahmen der Hochschuldebatte, welche vor dem Hintergrund der Revision des Zolltarifs geführt wurde, griff Escher diese Argumentation erneut auf: Man könne «entweder nur das thun, was der strikteste Buchstaben des Bundes verlangt» oder aber «auch die Keime entwickeln, welche in der Bundesverfassung liegen». Damit entsprechende Projekte realisiert werden könnten, müsse der Bund über die nötigen Gelder verfügen. Die Zölle dürften folglich nicht herabgesetzt werden: «Dadurch würden Sie die Eidgenossenschaft ins Trockene legen, ihr das Leben, die Entwicklung abschneiden.»⁴⁴ Gleichzeitig wurde im Sinne eines schlanken Staates darauf geachtet, dass das Engagement des Bundes sich auf Bereiche beschränkte, die von den Kantonen und der Privatwirtschaft nur ungenügend abgedeckt wurden.

4.1.3 Subsidiarität und Wahrung der Kräfteverhältnisse

Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip prägten die schweizerische Politik damals wie heute.⁴⁵ Lebensbereiche und Infrastrukturfragen sollten auf möglichst tiefer Ebene geregelt, sprich nur so weit zentralisiert werden, als dies für die Lösung der Probleme und die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen notwendig und sinnvoll schien. Dieser Grundsatz wurde beispielsweise bei der Organisation der Postverwaltung eingefordert. Mit der Errichtung von Kreispostverwaltungen sollten auch regionale und lokale Interessen berücksichtigt werden können. Das Postwesen vollständig zu zentralisieren, schien dem Bundesrat hingegen nicht zielbringend. Die Eidgenössische Post solle deshalb zentral geleitet, aber lokal verwaltet werden. Diese Organisation erlaube es, die Verschiedenheiten des Landes, darunter Unterschiede der Interessen und der Sprachen, zu berücksichtigen.⁴⁶

Noch klarer zeigte sich diese Grundhaltung beim Umgang mit der Asylfrage. Das Flüchtlingswesen verblieb der Verfassung gemäss grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Der Bund

⁴² Siehe dazu S. 122.

⁴³ Siehe dazu S. 119, 123.

⁴⁴ Siehe dazu S. 148.

⁴⁵ Seit 2004 ist das Prinzip der Subsidiarität auch in der Bundesverfassung verankert: «Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.» Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (vom 3. Oktober 2003), in: AS 2007, S. 5765 (Art. 5a).

⁴⁶ Siehe dazu S. 171.

sorgte mit seinen Direktiven jedoch für eine einheitliche Behandlung der Flüchtlinge. Dies geschah mit dem Ziel, den Interessen der Schweiz als Ganzes Rechnung zu tragen. Die diesbezüglichen diplomatischen Bemühungen des Bundes zielten auf Wahrung der Unabhängigkeit und Abwendung ausländischer Einmischung in interne Angelegenheiten sowie auf Abwendung oder Aufhebung von Einschränkungen des Handels, des Verkehrs und der Kommunikation ab. Bei Zuspitzung der Flüchtlingskrise im Sommer 1849 schritt der Bund zur vorübergehenden Zentralisierung dieses Bereichs. Er überwachte, koordinierte und übernahm einen Teil der Kosten für die Unterbringung und Verpflegung der internierten Flüchtlinge. Die Aussenpolitik war Sache des Bundes. Dass der Bundesrat aufgrund der Zentralisierung genauere Kenntnis über die Situation in den Kantonen hatte, war wichtig im krisenbezogenen Austausch mit dem Ausland. Der Bundesrat strebte eine rasche Lösung der Flüchtlingsfrage an, um die Verantwortung wieder an die Kantone zurückgeben zu können.⁴⁷

Der Leitgedanke der Subsidiarität kam ebenfalls ins Spiel, wenn es um die Prioritätensetzung ging, d. h. um die Frage, auf welche Infrastrukturbereiche sich der Bund angesichts seiner beschränkten Ressourcen konzentrieren sollte. In direkter Konkurrenz miteinander standen beispielsweise die Projekte einer eidgenössischen Universität und eines schweizerischen Schienennetzes. So engagierte sich beispielsweise Alfred Escher in der Eisenbahnfrage zugunsten des Privatbaus. Er war überzeugt, dass sich für Bau und Betrieb der Eisenbahnen private Investoren finden liessen. Auf diese Weise stünden dem Bund mehr Mittel zur Verfügung für die Errichtung einer eidgenössischen Universität – ein Projekt das sich kaum privat finanzieren liesse.⁴⁸ In Konkurrenz stand die eidgenössische Universität zudem mit Gewässerkorrekturen. Auch hier wurde die Frage debattiert, ob die Investitionen in materielle oder in personale Infrastruktur fliessen sollten.

Infrastrukturprojekte konkurrierten nicht nur um Gelder sondern auch um personelle Ressourcen oder um die Kapazitäten der Räte. Entsprechende Besorgnis wurde beispielsweise bei der Verhandlung des Expropriationsgesetzes geäussert. Weil die kantonalen Gerichte nicht in Frage kämen, sollten Schiedsgerichte ein erstinstanzliches Urteil fällen. Erst in zweiter Instanz käme das Bundesgericht zum Zug, welches dann u. a. auf die Expertisen des Schiedsgerichts abstellen könne. So werde verhindert, dass das Bundesgericht mit Bagatellfällen überhäuft werde. Das Bundesgesetz bestimmte, dass die Streitfälle in erster Instanz von einer durch Bundesgericht, Bundesrat und Kantonsregierung bestellten Schätzungskommission beurteilt würden. Die Kapazitätsgrenzen der Bundesversammlung wurden auch in Verbindung mit der Systemfrage im Eisenbahnwesen thematisiert. Ständerat Johann Jakob Blumer (GL) und Nationalrat Alfred Escher (ZH) befürchteten eine Überlastung der Räte, wenn der Staatsbau beschlossen würde.⁴⁹

Ein immer wieder bestätigter Grundsatz verlangte, dass die Initiative zu Grossprojekten von den jeweiligen Kantonen auszugehen habe. Auch wurde vorausgesetzt, dass die Kantone sich finanziell beteiligten. Gefordert wurde ausserdem, dass die Realisierung solcher Grossprojekte die Kräfteverhältnisse im Bundesstaat nicht verschiebe. So beispielsweise im Fall der Juragewässerkorrektur. Dem diesbezüglichen Bundesbeschluss zufolge sollte der Bund «eine eingreifende

⁴⁷ Zum Flüchtlingswesen siehe Kapitel 3.1.6.

⁴⁸ Vgl. Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 30.

⁴⁹ Siehe dazu S. 191–193.

und leitende Initiative» einnehmen «ohne aber damit den Charakter des Unternehmens und die Stellung der Kantone zu demselben und zu dem Bunde zu verrücken».⁵⁰

Grundsätzlich einig war man sich, dass der Bund die Kantone und die Privatwirtschaft nicht konkurrenzieren dürfe. Der Bund solle sich primär in denjenigen Materien engagieren, welche die Kräfte der Kantone überstiegen. In der Hochschuldebatte benutzten sowohl Befürworter als auch Gegner einer eidgenössischen Universität dieses Argument. Befürworter argumentierten, dass den Kantonen die finanziellen Mittel für eine international konkurrenzfähige Universität fehlten. Dies gelte insbesondere für kostenintensive Disziplinen wie die Naturwissenschaften. Universitätsgegner argumentierten dagegen, dass die Kantone im Hochschulwesen bereits aktiv seien und der Bund darum von einem Engagement absehen solle, um sie nicht zu konkurrenzieren.⁵¹ Ein Engagement des Bundes im Banken- und Versicherungswesen war lange Zeit kein Thema. Private und Kantone bauten – wo nötig – entsprechende Institute auf. Erst im ausgehenden 19. Jahrhundert wurde mit Blick auf die wachsende Bedeutung von Banknoten oder die Errichtung einer Nationalbank ein Engagement des Bundes langsam thematisiert.⁵² Andererseits wurde die Eidgenössische Telegraphenwerkstätte, welche nicht nur für den Bund, sondern auch für Private und das Ausland produzierte, 1865 privatisiert, weil sie die Privatwirtschaft konkurrenzieren.⁵³

Die starke Stellung der Kantone und die feste Verankerung sowohl des Föderalismus als auch des Subsidiaritätsprinzips im Denken der damaligen Schweiz spiegelt sich darin wieder, dass eine Regelung durch den Bund meist erst dann mehrheitsfähig wurde, wenn die anderen Systeme ihre Unzulänglichkeiten bewiesen hatten.

4.1.4 Allmähliche Zentralisierung und Ausdehnung der Staatsaufgaben

Der Erfolg der neuen Bundesbehörden lag zum Teil in ihrer Mässigung. Der neue Bundesstaat war so angelegt, dass die alten Bestimmungen weiter galten, sofern sie nicht neuem Bundesrecht widersprachen. Dieser doppelte Boden sollte Rechtsunsicherheiten im Bundesstaat verhindern. Dessen ungeachtet machte sich das Parlament unverzüglich an die Arbeit und regelte in nur sechs Jahren alle wichtigen Bereiche. Das Tempo der beschlossenen Änderungen stiess bei Gegnern des neuen Bundesstaates auf Widerstand. Doch auch dezidierte Anhänger der neuen staatlichen Strukturen mahnten zur Mässigung, also dazu, die beschränkten finanziellen Mittel des Bundes zu bedenken und die Leistungsgrenzen der politischen Institutionen zu respektieren. Im Hinblick darauf sollten bewusst Prioritäten gesetzt und überstürzte Massnahmen vermieden werden, um die Akzeptanz der Neuerungen zu sichern und das Erreichte nicht zu gefährden.

In der parlamentarischen Debatte betreffend die Gewährleistung gemischter Ehen im Jahr 1850 erklärte Bundespräsident Henri Druey die zurückhaltende Position des Bundesrats betreffend die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Druey warnte vor einer heimlichen Ausweitung der Bundeskompetenzen und gab zu bedenken, dass die Bundesrevision bei einer stärkeren Zentralisierung womöglich nicht zustande gekommen wäre. Daher sprach er sich dafür aus, mit einem

⁵⁰ Siehe dazu S. 219

⁵¹ Siehe dazu S. 153, 158.

⁵² Siehe dazu S. 107–110.

⁵³ Vgl. HLS online, Eidgenössische Telegraphenwerkstätte (ETW).

Umbau des Bundes zuzuwarten, bis man mit seinem Funktionieren vertraut sei: «Die Revision könne das Fehlende nachholen, doch wünsche er, daß sie nicht zu früh eintrete; man müsse den Gang des eidg. Uhrwerks zuerst recht kennen lernen, ehe man daran rüttle.»⁵⁴ Im Rahmen der Diskussion um eine Zentralisation der Strafrechtspflege hatte bereits Bundesrat Jonas Furrer gefordert, dass man der Entwicklung des neuen Bundesstaates und seiner Institutionen die nötige Zeit gäbe, und «Volk und Behörden auch wieder einmal Athem holen ließe».⁵⁵ In ähnlichem Sinne äusserte sich Nationalrat Alfred Escher (ZH) betreffend die rechtliche Stellung der Juden. Entgegen seiner persönlichen Überzeugung sprach er sich gegen eine vollständige Gleichstellung der Juden mit Angehörigen christlicher Konfessionen aus. Diese Neuerung sei unpopulär und der Übergang zum Bundesstaat habe schon genug Veränderungen mit sich gebracht.⁵⁶

Dass das Erstarken des Bundes von den früheren Gegnern der Bundesrevision kritisch beobachtet wurde, ist naheliegend. Dies zeigt sich auch am Beispiel der Telegraphen: Der konservative Nationalrat Philipp Anton von Segesser (LU) erblickte in der Telegraphendiskussion Bestrebungen, die Zentralisierung weiter voranzutreiben:

«Man würde aber sehr irren, wenn man deßhalb glauben wollte, die centralistischen Bestrebungen hätten an Intensivität verloren. Denn gerade dieses Centrum ist wesentlich centralistisch, aber unter föderalistischem Aushängeschild, wie in materiellen Fragen protectionistisch unter dem freihändlerischen Aushängeschild, neutral wenn die Angst vor möglichen Wechselfällen vorhanden ist. Die Tendenz dieser Leute geht auf *unbemerkte* Durchführung der absolutistischen Staatsidee in möglichst vielen Materien (Vide Telegraphengesetz).»⁵⁷

Einigermassen befriedigt stellte Segesser fest, es lasse sich in der jüngsten Zeit eine «Art Reaction» beobachten:

«Es scheint mir allerdings unläugbar, daß sich eine Art Reaction, ich möchte es aber lieber ein Bedenken, ein Stutzen nennen da und dort gebildet hat, gegen das maßlose Vorschreiten der Centralisationsideen, gegen die damit verbundene Entwicklung einer bisher in der Schweiz noch unbekannten Bureaucratie und gegen die dadurch bedingte bedenkliche Steigerung des Budgets.»⁵⁸

Ständerat Arnold Otto Aepli (SG) fürchtete, dass angesichts der allgemeinen Aufbruchstimmung der finanzielle Aspekt vernachlässigt werden könnte. Im Rahmen der Debatte zur Eisenbahnmotion im Dezember 1849 kritisierte er, mit welchem Tempo neue Investitionen beschlossen wurden. Aepli wünschte sich, dass den Finanzen mit dem gleichen Enthusiasmus begegnet werde, wie dem Bau von Eisenbahnen, der Einführung einer gesamtschweizerischen Währung und Neuerungen im Militärwesen.⁵⁹

54 Siehe dazu S. 38.

55 Siehe dazu S. 68.

56 Siehe dazu S. 79.

57 Brief Philipp Anton von Segesser an Andreas Heusler-Ryhiner, 24. Dezember 1851, in: Conzemius, Briefwechsel von Segesser II, S. 54. – Die Aussagen Segessers zeigen, dass die Telegraphen, wenn sie hierzulande auch nicht offen einen Herrschaftsanspruch sichern sollten, in verschiedenen Kreisen doch als Instrument der Machtausübung wahrgenommen wurden. Die Befürworter des Bundesmonopols im Telegraphenwesen waren ihrerseits darauf bedacht, statt des Machtfaktors die integrative Wirkung und den Aspekt der Modernität in den Vordergrund zu rücken. Zum Telegraph als Machtinstrument siehe S. 185.

58 Brief Philipp Anton von Segesser an Andreas Heusler-Ryhiner, 30. Dezember 1851, in: Conzemius, Briefwechsel von Segesser II, S. 55.

59 Siehe dazu S. 189.

Auch Ständerat Johann Jakob Blumer (GL) mahnte, das Tempo zu drosseln, die finanziellen Möglichkeiten des Bundes genau zu analysieren und die Bevölkerung mit dem Takt der Neuerungen nicht zu überfordern. In einem Brief an seinen Freund Nationalrat Alfred Escher (ZH) äusserte er die Ansicht, dass die Hochschulfrage nicht unnötig forciert werden solle:

«So sehr ich grundsätzlich für eine eidgen. Hochschule bin, so wenig kann ich mich auf der andern Seite davon überzeugen, daß es zweckmässig wäre, noch während der gegenwärtigen Legislatur etwas Entscheidendes darüber zu beschließen. Unser Zoll-, Post- u. Militärwesen u. damit der ganze Haushalt des Bundes u. der Kantone sollte, wie mir scheint, vorerst endgültig festgestellt u. die Eisenbahnfrage auf die eine oder andere Weise entschieden seyn, ehe über die finanzielle Betheiligung des Bundes bei eidgen. Unterrichtsanstalten mit Sicherheit eingetreten werden kann. Ueberhaupt ist in den letzten drei Jahren so vieles geschaffen worden u. steht noch so manches zu schaffen bevor, daß man gewiß besser thut, das Land ein wenig zu Athem kommen zu lassen u. die neuen Schöpfungen, welche in der Bundesverfassung vorgeschrieben sind, nur allmählig in's Leben zu rufen. Wer dem neuen Bunde aufrichtig ergeben ist u. denselben eher in unitarischem Sinne allmählig entwickeln als ihn in den föderativen Schlendrian zurücksinken lassen möchte, sollte, wie mir scheint, vor Allem aus darauf bedacht seyn, zu verhüten, daß nicht aus finanziellen Gründen in den Kantonen u. im Volke Mißstimmung u. damit in der öffentlichen Meinung ein Rückschlag eintrete.»⁶⁰

Eine Politik der kleinen Schritte empfahl auch Bundesrat Friedrich Frey-Herosé anlässlich der Revision von Zolltarif und -gesetz im Jahr 1851. Man solle dem eingeführten System treu bleiben und dieses sich festigen lassen:

«Darum weiche man so wenig als möglich von dem einmal Bestehenden ab, an das man sich gewöhnt hat, und verbessere nur das, was die Erfahrung als wünschenswerth bezeichnet; verliere man sich nicht in unfruchtbare Theorien, sondern denke auch hier: Grau ist die Theorie, doch grün und fruchtbar der goldene Baum des Lebens.»⁶¹

Im Zusammenhang mit den beschränkten finanziellen Möglichkeiten des Bundes war immer auch die Priorisierung unterschiedlicher Infrastrukturgruppen Thema. So wurden beispielsweise Investitionen in eine eidgenössische Universität und in Gewässerkorrekturen gegeneinander abgewogen. Verschiedene Redner äusserten die Ansicht, dass der Bund zuerst in den Hochwasserschutz investieren müsse, bevor er die Errichtung einer Hochschule ins Auge fasse. Abgewogen wurden sowohl hier als auch in anderen Fällen in erster Linie die finanziellen Aspekte. Das Polytechnikum als Bildungsstätte zukünftiger Wasserbauingenieure war hingegen – soweit in der Presse wiedergegeben – nicht Teil dieser Parlamentsdebatte.

Im Rahmen der Hochschuldebatte warnten verschiedene Redner davor, Investitionen zu beschliessen, welche die Möglichkeiten des jungen Bundesstaates übersteigen könnten. Es bestehe immer die Gefahr, dass die Zolleinnahmen in Folge von Kriegen einbrächen. Der Überschuss eines einzelnen Jahres dürfe keine Aufforderung sein, andauernde Ausgaben zu schaffen. Schulden bedeuteten das Ende der Freiheit.⁶² In ähnlicher Weise wurde davor gewarnt, den Ausbau der Alpenstrassen

60 Brief Johann Jakob Blumer an Alfred Escher, 4. Juni 1851 (FA Tschudi) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 194–195).

61 Der Bund, 28. Juli 1851.

62 Siehe dazu S. 162.

mittels temporärer Anleihen zu finanzieren. Die Gegner dieser Vorlage kritisierten, dass der Vorschlag des Bundesrats keine konkreten Amortisationspläne enthalte. Den haushälterischen Sinn des sorgsamsten Hausvaters erwarte das Schweizer Volk auch von seinen Behörden; das Anhäufen von Schulden würde es nicht billigen.⁶³

Mahnende Stimmen wiesen wiederholt auf die Leistungsgrenzen der Institutionen hin. Dem Bundesrat zufolge stellte sich nicht nur die Frage nach den finanziellen Möglichkeiten des Bundes, sondern auch nach den personellen und zeitlichen Ressourcen, sprich den Kapazitäten der eidgenössischen Räte. In der Debatte über die Motion zur Zentralisierung des Strafrechts betonte Bundesrat Jonas Furrer, der Bundesrat habe «noch sehr viel zu thun» mit der Ausarbeitung wichtiger Vorlagen. «Und doch arbeite man unaufhörlich, er dürfe es mit gutem Gewissen sagen; aber zu viel sei für die Güte der Arbeit nicht zuträglich.» Auch nach Ansicht von Bundespräsident Henri Druoy war der Bundesrat voll ausgelastet. Er zählte die anstehenden Arbeiten auf und fragte: «Ob nun das nicht genug Arbeit sei für lange Zeit?»⁶⁴

Die Gefahr einer Überlastung der eidgenössischen Räte kam auch anderweitig zur Sprache. Obwohl nach dem Entscheid der Bundesversammlung, Bau und Betrieb der Eisenbahnen Privaten und den Kantonen zu überlassen, ein heftiger Konkurrenzkampf um Konzessionen und Allianzen ausgebrochen war, zeigte sich der Glarner Ständerat Johann Jakob Blumer von der Richtigkeit des Entscheids überzeugt. Bei einem Entscheid zugunsten von Bundesbahnen, hätte die Gefahr bestanden, dass Liniendiskussionen das Parlament lähmten. Befriedigt stellte Blumer fest, dass diese Diskussionen nun ausserhalb der politischen Institutionen stattfänden.⁶⁵

In Anbetracht von teils grossen Widerständen gegen gewisse Bundesinterventionen wurden, wo die Natur der Sache es erlaubte, relativ lange Übergangsfristen gewährt, dies beispielsweise für die Vereinheitlichung von Massen und Gewichten. Allerdings wurde wiederholt betont, dass Übergangsregime nicht ewig dauern durften, so u. a. mit Blick auf die Zollentschädigungen.⁶⁶ Gleichzeitig zögerte man nicht, entschieden vorzugehen, wo eine klare Linie oder eine schnelle Umstellung für das System zentral und die erforderlichen Mittel und Ressourcen vorhanden waren. Ein Beispiel dafür ist die Münzrevision, welche die Vereinheitlichung des Wirtschaftsraumes vorantrieb und eine Voraussetzung darstellte für ein gutes Funktionieren der neuen Institutionen. Die Debatten rund um die Vereinheitlichung des Münzwesens zeigen jedoch, dass verschiedene politische Kreise den Eingriff des Bundes limitieren und das Währungswesen nur teilweise zentralisieren wollten. Eine Gruppe von Parlamentariern forderte die Einrichtung zweier Währungsräume und eine zweite Gruppe sprach sich für blosse Tarifierung der umliegenden Währungen aus. Schliesslich beschloss die Bundesversammlung eine vollständige Zentralisierung des Münzwesens und führte landesweit den Schweizer Franken ein.⁶⁷ Dass man sich für Einheit und Verbindlichkeit aussprach und gleichzeitig aber relativ wenig eigene Münzen prägte, stattdessen fremdem Geld einen offiziellen Kurs gab, steht exemplarisch für diese Politik der Mässigung.

⁶³ Siehe dazu S. 209.

⁶⁴ NZZ, 2. Mai 1850.

⁶⁵ Siehe dazu S. 201.

⁶⁶ Siehe dazu S. 120, 138.

⁶⁷ Siehe dazu Kapitel 3.2.3 «Einführung des Schweizer Franken».

Insbesondere überzeugte Anhänger des Bundesstaates und seiner zentralen Institutionen befürchteten Blockaden und suchten diese zu verhindern. Dies zeigen beispielsweise die Zurückhaltung im Währungs- und Zollwesen, beim Überweisen von Materien an den Bundesrat zur Prüfung oder die Überlegungen Johann Jakob Blumers zum Konfliktpotential der Liniendiskussionen im Eisenbahnwesen. Den in der Presse veröffentlichten Berichten über die Parlamentsdebatten zufolge wurden diesbezügliche Vorbehalte kaum explizit geäußert. Verschiedene Äusserungen deuten jedoch darauf hin, dass im Aushandlungsprozess darauf geachtet wurde, die Infrastrukturen an die Gegebenheiten anzupassen und auf die Ressourcen des Bundes zuzuschneiden. Auch haben einzelne Infrastruktur-Arrangements scheinbar darauf abgezielt, den Schaden bei einer Blockade auf Bundesebene möglichst gering zu halten. Dabei kamen sowohl das Scheitern des helvetischen Einheitsstaates als auch die vom Sonderbundskonflikt herrührende Blockade in verschiedenen Zusammenhängen zur Sprache. So kann der Entscheid für einen Fiskalzoll und gegen die Errichtung eines Schutzzollsystems als Versuch gedeutet werden, dem Bund mit einfachen Mitteln eine verlässliche Einnahmequelle zu eröffnen.⁶⁸ Auch das in der Währungsfrage gewählte Modell stellt einen Mittelweg dar. Eine blossе Tarifierung auswärtiger Münzsorten fand in der Bundesversammlung keine Mehrheit. Eine solche Rechenwährung hätte zwar eine gewisse Klarheit geschaffen, in wirtschaftlicher Hinsicht wäre ihr Effekt aber entsprechend kleiner gewesen, weil das Zahlungswesen aufgrund der im Umlauf verbleibenden unterschiedlichen Münzen weiterhin unübersichtlich geblieben wäre. Stattdessen beschloss das Parlament die Einführung einer eigenen Währung, des Schweizer Franken. Allerdings wurde Abstand genommen von einer vollumfänglich auf selbst geprägten Münzen beruhenden Lösung. Mit der zusätzlichen Tarifierung ausländischer Münzen konnten die Kosten für die Einführung einer einheitlichen Währung tief gehalten werden, ohne deren Nutzen zu schmälern. Mit den geringeren Kosten wurde auch das Risiko der Unternehmung für den Bundesstaat reduziert.

Im Eisenbahnwesen wurde die Führungsrolle der Privatwirtschaft überlassen und die Kantone mit dem Bewilligungsverfahren betraut. So konnte verhindert werden, dass die beschränkten Kapazitäten der eidgenössischen Räte zu Verzögerungen bei der Planung und Realisierung von Eisenbahnverbindungen führten.⁶⁹

Es bildete sich ein Konsens, dass der Bundesstaat als Staatswesen von bescheidenem Umfang realisiert und gefestigt werden sollte, um ihn dann gezielt auszubauen. Der Bund erhielt in dem Mass, in dem er sich konsolidierte, schrittweise neue Aufgabengebiete. Zu Beginn der 1850er Jahre erhielt er die Hoheit im eher unsensiblen Bereich des Telegraphenwesens. Wenig später konnte eine polytechnische Schule errichtet werden, das Projekt einer eidgenössischen Universität war dagegen chancenlos. Anlässlich einer Teilrevision der Bundesverfassung in den 1860er Jahren stimmten Volk und Stände einer Gleichstellung der Juden zu, eine weitere Ausdehnung der Bundeskompetenzen wurde dagegen abgelehnt. Bereits zuvor hatte sich mit der Unterstützung des

⁶⁸ Zum Argument «mit dem Einfachern zu beginnen» siehe S. 119.

⁶⁹ Bei einem Scheitern der bundesstaatlichen Strukturen wären diese wichtigen Infrastrukturen nicht zwingend mitbegraben worden. Wurde auch deshalb nicht noch mehr beim Bund zentralisiert, damit ein Teil der Infrastrukturen im Krisenfall so unbehindert als möglich weiterbestehen und die Kantone einzelne Funktionen wieder selbst übernehmen konnten? Gewisse Kreise sahen in dem heute als Erfolgsmodell anerkannten Bundesstaat ein Provisorium bzw. ein Übergangsstadium. In Anbetracht dessen wäre dies denkbar. Die im Rahmen dieser Arbeit ausgewerteten Quellen lassen diesbezüglich jedoch keine Schlüsse zu.

Baus von Alpenstrassen das Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen noch kaum merklich, aber nachhaltig zugunsten des Bundes verschoben. Die Realisierung dieser Grossprojekte hat den Bund gestärkt und zur Integration entlegener Gebirgskantone beigetragen.⁷⁰ Diese Tendenz hielt an und immer mehr Kompetenzen wurden auf Bundesebene angesiedelt. Noch in der Diskussion über die Subventionierung von Militärstrassen 1860/61 warnten deren Gegner vor überstürzten Investitionen: Es lasse sich eine «eine fortwährende und wesentliche Progression selbst in den als <ordentlich> betrachteten Ausgaben der Bundesadministration überhaupt, namentlich aber der Militärverwaltung» beobachten, so Nationalrat Basil Ferdinand Curti (SG), Berichterstatter der Minderheit. Überhaupt werde die Hilfe des Bundes immer häufiger in Anspruch genommen: «Mehren sich die Ansprachen an die Leistungen des Bundes – wie z. B. ganz jüngst mit der Abordnung nach Japan und der Vertretung für die neue Ausstellung London geschehen – nicht von jeder Seite?»⁷¹ Die Verfassungsrevision von 1874 führte diese Entwicklung fort: Sie erweiterte die Kompetenzen des Bundes und übertrug ihm weitere Aufgabenbereiche.

4.2 Begründung bundesstaatlichen Engagements

4.2.1 «den Bund konsolidieren helfen»

Weil sie die Vorteile des Bundesstaates sichtbar machten und ihn in den Alltag der Bevölkerung brachten, massen Radikal-Liberale den Infrastrukturen bei der Konsolidierung des neuen Staatswesens entscheidende Bedeutung bei. Bereits in den Verhandlungen der Tagsatzung über die Verfassung des neuen Bundesstaates hatten die Befürworter von Artikel 21 auf die legitimierende Wirkung und integrative Kraft öffentlicher Werke hingewiesen und das Beispiel des Linthwerks gelobt. Dieses habe die Wohlfahrt in der Region erheblich gesteigert, sodass die Eidgenossen mit Stolz darauf blickten. Entsprechend sollten auch dem künftigen Bundesstaat Mittel und Wege zur Verfügung stehen, seine Existenz durch Schöpfungen im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt bestätigen zu können und so die Achtung des Volkes zu erlangen.⁷²

Demnach sollten Infrastrukturen im Bundesstaat auf verschiedenen Ebenen zu dessen Konsolidierung beitragen, indem sie ...

- die Wirtschaft stärkten.
- den inneren Zusammenhalt und den «eidgenössischen Geist» förderten.
- den Bundesstaat bei der Bevölkerung verankerten.
- die Kantone stärker an den Bund banden.
- die Unabhängigkeit des Landes sichern und demonstrieren halfen.

Die legitimierende Wirkung von Infrastrukturen betont der Staatsrechtler Alfred Kölz und unterstreicht die Bedeutung diesbezüglicher Kompetenzen insbesondere für die Gründungsphase des

⁷⁰ Siehe dazu S. 211.

⁷¹ NZZ, 27. Juli 1861.

⁷² Vgl. Hauser, Öffentliches Werk, S. 37.

Bundesstaates. Und Petra Hauser weist in ihrer Dissertation darauf hin, dass Infrastrukturprojekte die Vorteile eines nationalen Zusammenschlusses sichtbar und erlebbar machten.⁷³

Die Wirtschaft stärken

Infrastrukturen sollten die Wirtschaft stärken und modernisieren; Verkehrs- und Kommunikationsmittel sollten verbessert, die institutionellen Rahmenbedingungen und Aspekte wie beispielsweise das Währungs- oder das Zollwesen den Anforderungen der Zeit angepasst werden. So galt es u. a., die Kleinräumigkeit zu überwinden, die den alten Staatenbund nicht nur in politischer, sondern auch in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Beziehung geprägt hatte. Dies sollte durch den Abbau von Handelsschranken geschehen. Die Bundesverfassung von 1848 garantierte die Handelsfreiheit zwischen den Kantonen und übertrug dem Bund das Zollmonopol. Die Ablösung der kantonalen Zölle durch ein eidgenössisches Zollsystem erlaubte die Aufhebung der Zollstationen im Landesinnern. Die Beseitigung dieser Zollschranken wurde ergänzt durch den Abbau weiterer Handelshindernisse: Mit der Einführung des Schweizer Frankens als nationale Währung aber auch mit der Vereinheitlichung des Mass- und Gewichtswesens wurde der Verkehr erleichtert und der wirtschaftliche Austausch über die Kantonsgrenzen hinweg gefördert. Die Zentralisierung des Zollwesens eröffnete dem Bund zudem die Möglichkeit, eine mehr oder weniger aktive Zoll- und Handelspolitik zu betreiben. Beispielsweise wurden die Transitzölle bewusst tief angesetzt, um so das lokale Gewerbe zu fördern.⁷⁴ Die Vereinheitlichung des Münzwesens trug zu einer Vereinfachung des Zahlungsverkehrs bei und erleichterte das Funktionieren des Bundesstaates, seiner Institutionen und Verwaltungsbetriebe. Gleichzeitig verbesserte das Wegfallen von Zoll- und Währungsschranken die Bedingungen für private Initiativen und legte die Basis u. a. für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen sowie für die Gründung moderner Banken und die Verbreitung von Banknoten. In diesem Sinne trug die Einführung des Schweizer Frankens in vielfältiger Weise zur Konsolidierung des Bundesstaates bei.

Die Debatte zur Währungsfrage zeigte deutlich, dass dem Streben nach einem einheitlichen Wirtschaftsraum die Sorge gegenüberstand, mit Entscheiden zur stärkeren Integration der Regionen bestehende Handelsbeziehungen zu gefährden. Die Gegner des französischen Münzfusses argumentierten, dass die östlichen Landesteile bei dessen Einführung Schaden nehmen würden. Die Minderheit der ständerätlichen Münzkommission argumentierte, dass die kleine Schweiz, weil sie mit allen umliegenden Währungsräumen intensive Handelsbeziehungen pflege, alle «Nachbar-Münzen» brauche und ihr Währungswesen so organisieren müsse, «daß die Geldsorten sämtlicher sie umgebender Staaten darin Platz finden können».⁷⁵ Zudem gab es Stimmen, die forderten, dass man für die östlichen Gebiete den Gulden beibehalte und in der Schweiz zwei Währungsräume nebeneinander bestehen lasse. Ähnliche Vorbehalte gab es bei der Neuorganisation des Zollwesens, wo insbesondere Grenzkantone fürchteten, dass althergebrachte Handelsbeziehungen in Frage gestellt würden durch die neuen Zölle an den Aussengrenzen. Aufgrund seiner Lage fürchtete der Stadtkanton Genf um die Versorgungssicherheit. Dass solche Befürchtungen nicht

⁷³ Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte I, S. 577; Hauser, Öffentliches Werk, S. 35.

⁷⁴ Zur bundesrätlichen Botschaft betreffend die Transitzölle siehe S. 113.

⁷⁵ Siehe dazu S. 134.

aus der Luft gegriffen waren, zeigte sich u. a. an den Zollstreitigkeiten mit den süddeutschen Mitgliedern des Deutschen Zollvereins, die als Reaktion auf die Einführung des neuen Zollsystems bisher gewährte Vorteile aufkündigten.⁷⁶ Schlussendlich setzten sich in beiden Belangen die Integrations-Befürworter durch.

Gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen sollten auch über Verbesserungen in den Bereichen Verkehr und Kommunikation geschaffen werden. Die Zentralisierung des Postwesens und der von der Eidgenössischen Post betriebene Telegraphendienst gewährleisteten eine einfache, schnelle und zuverlässige Übermittlung von Nachrichten und Zustellung von Paketen, was ein Bedürfnis der heimischen Wirtschaft darstellte. Der Anstoss zur Errichtung eines schweizerischen Telegraphennetzes kam sogar direkt aus Wirtschaftskreisen: In einer Petition forderten verschiedene, in der Nordostschweiz beheimatete Handelshäuser ein Engagement des Bundes und argumentierten, dass die schweizerische Wirtschaft auf einen schnellen Informationsfluss angewiesen sei, um konkurrenzfähig zu sein.⁷⁷

Über ihre engere Bestimmung hinaus haben auf Basis von Artikel 21 ausgeführte Projekte oftmals dazu gedient, in strukturschwachen Gebieten wirtschaftliche Impulse zu geben. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Aufträge an Unternehmer und Zulieferer, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Einen positiven Einfluss hatte aber auch eine Verbesserung der Verkehrsbedingungen durch die Erschliessung mit Eisenbahnen oder die Schiffbarmachung von Gewässern. Angestrebt wurde u. a. eine Angleichung der Lebensbedingungen in der Schweiz, womit diese «Werkkompetenz» gemäss Petra Hauser in die Nähe des Finanzausgleichs heutiger Tage rückt. Auch erlaubte Artikel 21 dem Bund in staatspolitisch wichtigen Bereichen, in denen er keine Sachkompetenz innehatte, punktuell aktiv zu werden. Solche Grossprojekte hatten eine integrierende Wirkung und festigten den Bundesstaat, indem sie Vorteile sichtbar machten und symbolischen Wert hatten.⁷⁸

Mit der Zentralisation der Aussenpolitik beim Bund sollten die Interessen der Eidgenossenschaft im und gegenüber dem Ausland besser gewahrt werden. Der Bundesrat bemühte sich zusammen mit dem wenigen ihm zur Verfügung stehenden diplomatischen Personal, das Image der Schweiz zu verbessern, sich als verlässlichen Partner darzustellen, die Eigenständigkeit zu demonstrieren und die Unabhängigkeit zu wahren. Darüber hinaus sollten die zwischenstaatlichen Beziehungen mit Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsverträgen geregelt und die Rahmenbedingungen für schweizerische Unternehmen verbessert werden. Schliesslich half der Bund auch, schweizerische Produkte und Unternehmen im Ausland zu präsentieren, beispielsweise indem er zu Beginn der 1850er Jahre die Teilnahme an der Industrieausstellung in London unterstützte.

Den inneren Zusammenhalt stärken

Infrastrukturen sollten den inneren Zusammenhalt der Eidgenossenschaft sowohl in geographischer als auch in ideeller Beziehung fördern. Es ist daher wenig erstaunlich, dass dieses Argument

⁷⁶ Zum Zollstreit siehe S. 122–126.

⁷⁷ Siehe dazu S. 180.

⁷⁸ Vgl. Hauser, *Öffentliches Werk*, S. 39. – Siehe auch Fagagnini, *Infrastrukturen*, S. 789–790; Frey, *Föderalismus*, S. 371.

in Debatten rund um die Verbesserung der Kommunikation zum Tragen kam: Die *Erleichterung des Verkehrs im Innern* sollte als Hebel zu diesem Zweck dienen. Die Bundesverfassung von 1848 übertrug dem Bund das Postregal. Die Integration der Kantonalposten in eine einzige landesweite Organisation im Rahmen der Zentralisierung des Postwesens ermöglichte es, durchgehende Postkurse auch über die Kantonsgrenzen hinweg anzubieten, die Kurse zu koordinieren und die Posttarife generell zu vereinheitlichen. Dadurch wurde das Postwesen revolutioniert, indem sowohl das Reisen als auch die schriftliche Kommunikation vereinfacht und beschleunigt wurden. Vergegenwärtigt man sich, dass bis 1852 in der Schweiz noch keine Telegraphenverbindungen bestanden, wird klar, welche zentrale Rolle eine verlässliche und schnelle briefliche Kommunikation im 19. Jahrhundert für die wirtschaftliche Entwicklung und die politische Arbeit spielte.⁷⁹ Bei der Beratung der Postgesetze im Parlament empfahl der Bundesrat, das Postregal auf den Transport von Personen, Paketen und Geldern auszudehnen. Für die Eidgenössische Post müsse die Erleichterung des Verkehrs im Vordergrund stehen, was auf diese Weise am besten gewährleistet werde, da die Privatwirtschaft Randregionen zwangsläufig vernachlässigen würde. Der Bund müsse darum aktiv werden, weil es im wirtschaftlichen Interesse des Landes liege, diese Dienstleistungen auch in entlegenen Gebieten anzubieten und bei widrigen Wetterbedingungen aufrechtzuerhalten. Das Monopol sei notwendig, damit die Eidgenössische Post auf den gewinnbringenden Strecken nicht verdrängt werde, denn die Einnahmen aus diesen Strecken müssten weniger lukrative Dienstleistungen mitfinanzieren.⁸⁰ Untermauert wurde dieser Zweck durch die bereits in der Verfassung verankerte Bestimmung, dass der Bund bereits bestehende Postkurse nicht ohne die Zustimmung des betroffenen Kantons streichen dürfe.⁸¹

Auch mit der Erstellung eines schweizerischen Telegraphennetzes sollten die Städte und Regionen der Schweiz enger verbunden werden. Im Gegensatz zu den Gegnern der Bundeskompetenz im Telegraphenwesen, die darin ein Machtinstrument⁸² des Zentralstaats erblickten, war die radikal-liberale Mehrheit von der integrativen Wirkung dieses neuen Kommunikationsmittels überzeugt. Sie war darauf bedacht, statt des Machtfaktors den Aspekt der Modernität zu betonen, wobei «modern» und «republikanisch» immer in einen engen Zusammenhang gestellt wurden. Im Fall der Telegraphen war die verbindende Wirkung der Technologie offensichtlich, was zu einem zentralen Argument wurde: Die Schweiz sei auf dieses neue Kommunikationsmittel angewiesen, weil man nicht riskieren dürfe, dass Basel und Genf näher an Paris zu liegen kämen als an die Bundesstadt Bern. Nur so könne verhindert werden, dass sich einzelne Gegenden vom Rest des Landes entfernten und sich in eine andere Richtung entwickelten, weil sie durch die Einbindung in ausländische Kommunikationsnetze gleich schnell oder sogar schneller mit Städten wie Paris oder Frankfurt kommunizierten.⁸³

In bezug auf den Bau von Eisenbahnlinien und Alpenstrassen war die Ansicht vorherrschend,

79 Vgl. HLS online, Post; Frey, Pferdepost, S. 92; Cioli, Pragmatismus, S. 90. – Unterstützt wurden diese Verbesserungen durch die Zentralisierung des Zollwesens: Mit der Abschaffung der Binnenzölle sowie mit der Aufhebung der Zollstationen im Landesinnern, konnte auf zahlreiche Halte verzichtet und Zeit eingespart werden.

80 Siehe dazu S. 169.

81 Vgl. BV 1848, Art. 33 Ziff. 1.

82 Zu den Aussagen des Schriftstellers Jeremias Gotthelf und des Luzerner Nationalrats Philipp Anton von Segesser siehe S. 185, 245.

83 Siehe dazu S. 181.

dass solche Infrastrukturen ganz im Sinne des Bundesstaates seien. In der Parlamentsdebatte zum Bau von Alpenstrassen wurde argumentiert, dass solche Strassen die Bewohner auf der einen und der anderen Seite der Pässe verbinden würden. Bundesrat Jakob Stämpfli pries deren modernisierende und verbindende Wirkung:

«Reger Verkehr und schweizerische Gesinnung werden durch diese Straßen gefördert. Die Völkerschaften an denselben werden umgewandelt. Die Militärstraßen sind also auch politisch ein Fortschritt.»⁸⁴

Die verbesserten Verkehrs- und Kommunikationsmittel sollten in Verbindung mit Neuerungen wie der Niederlassungsfreiheit und der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes den Kontakt und den wirtschaftlichen Austausch fördern. Damit würden sie *zum gegenseitigen Verständnis beitragen und den Zusammenhalt stärken*.

Weiter sollte auf ideeller Ebene der nationale Zusammenhalt gefördert und der eidgenössische Geist gestärkt werden. Auch hier sollte ein verstärkter Austausch zur Festigung des Zusammengehörigkeitsgefühls beitragen. Von besonderer Bedeutung war dieses Argument in der Hochschuldebatte. Die vom Bundesrat eingesetzte eidgenössische Expertenkommission zeigte sich überzeugt, dass das gemeinsame Studium an der eidgenössischen Hochschule junge Leute aus verschiedenen Landesteilen einander näher bringen und das gegenseitige Verständnis fördern würde, wodurch die Studierenden und Absolventen der Hochschule eine wichtige Stütze des Bundesstaats würden. Gemeinsame Bildung sei besonders geeignet, «die Zusammengehörigkeit aller einzelnen Völkerschaften zu lebendigem Bewußtsein zu bringen».⁸⁵ Bereits in der Eintretensdebatte zur Hochschulfrage wies der Zürcher Nationalrat Alfred Escher auf die Notwendigkeit hin, sowohl einer «Zersplitterung in drei Nationalitäten» als auch der konfessionellen Trennung entgegenzuwirken.⁸⁶ Und Leonhard Bernold (SG) forderte, die Jugend im eigenen Land auszubilden, um deren Entfremdung zu verhindern. Sie solle nicht länger «am Tische der Fremden [...] fremde Denkart lernen». Er schloss: «Das bisherige System entzweit uns; vom Ausland kommt die Entzweiung.»⁸⁷ Noch weiter ging Ignaz Paul Vital Troxler, Mitglied der eidgenössischen Expertenkommission zur Hochschulfrage. Er zeigte sich überzeugt, dass die in den 1830er Jahren angestrebte Bundesreform und die im Verfassungsprojekt vorgesehene eidgenössische Universität das Potential gehabt hätten, die Spannungen der 1840er Jahre zu verhindern.⁸⁸ In eben dieser Funktion als kulturpolitisches Instrument und Hebel zur Vermittlung politischer Grundsätze wurde die eidgenössische Universität von ihren Gegnern bekämpft und als protestantisches Deutschschweizer Projekt kritisiert.

Das Scheitern des Universitätsprojekts verdeutlicht die Ablehnung gegen ein Engagement des Bundes in kulturellen Fragen und die Notwendigkeit «handfester» Symbole des neuen Bundes-

84 NZZ, 20. Juli 1861.

85 Siehe dazu S. 146.

86 Sowohl Befürworter als auch Gegner einer eidgenössischen Universität waren sich des kulturpolitischen Potentials einer solchen Institution bewusst. Alfred Eschers Notizen zur Hochschulfrage lassen erahnen, wie sehr er sich über das fehlende Zusammengehörigkeitsgefühl der Schweizer ärgerte. In ironischem Ton notierte er: «Bürokratie. Man würde die v. d. Universität zurückgekehrten zu Hause n. versteh[en]. Der Aargauer, St. Galler! Man versteht sie, wenn sie v. Berlin od. Münch[en] zurückkomm[en], dageg[en] n., wenn sie v. d. Bdsuniversität zurückkehren.» [Ohne Titel «Centralisation...»] (BAR J I.67-2.3.10, Az. 31).

87 Siehe dazu S. 154.

88 Siehe dazu S. 157.

staates. Neben dem wirtschaftlichen Aspekt war bei der Einführung des Schweizer Frankens und der Zentralisierung des Postwesens der symbolische Aspekt von grosser Bedeutung. Münzen mit schweizerischer Prägung und eidgenössische Briefmarken gehörten zu den ersten identitätsstiftenden Elementen des neuen Bundesstaates. Dieser Symbolik einer einheitlichen Währung muss sich auch der Aargauer Nationalrat Franz Waller bewusst gewesen sein, als er sich mit bildgewaltigen Worten für die Einführung des französischen Münzfusses aussprach: Er sehe bereits die kantonalen Münzen im Tiegel versinken und die alten kantonalen Symbole durch den Rauchfang entschwinden, sodass «zuletzt die Schlüssel von Unterwalden eine neue Zukunft eröffnen». Das Schweizer Kreuz werde nun als gemeinsames Zeichen in die Mitte gerückt.⁸⁹

Verbindende Elemente trugen auch die Flüchtlingskrisen in sich, beispielsweise in Form einer Verteilung der Lasten oder der gemeinsamen Grenzsicherung. Erwähnung fanden diese Aspekte damals kaum. Viel eher sprach man vom Zusammenstehen gegen die Anmassungen des Auslandes. Bundesbeiträge an Schutzbauten oder die Porto- und Zollfreiheit für sogenannte «Liebesgaben» zugunsten von Überschwemmungsoptionen sollten dagegen explizit dazu beitragen, das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken. Die Debatten rund um Gewässerkorrekturen verdeutlichen, dass das Argument einer Stärkung des eidgenössischen Geistes zentral war, sobald es darum ging, grosse Ausgaben zu beschliessen. Dabei war es gleichgültig, ob sich die Diskussion um Investitionen im Bereich von Verkehr und Kommunikation wie beispielsweise das Telegraphenwesen oder im Bereich Bildung wie beispielsweise die Errichtung eidgenössischer Hochschulen oder aber um Investitionen in Form von wasserbaulichen Massnahmen handelte.

Genauso wie versucht wurde, Infrastrukturen strategisch zur Festigung des neuen Bundes einzusetzen, wurde darauf geachtet, trennende Aspekte zu isolieren und auszuklammern. Einflussreiche Politiker wie Nationalrat Alfred Escher (ZH) und Ständerat Johann Jakob Blumer (GL) waren bestrebt, unnötige Belastungen vom jungen Bund fernzuhalten, und sprachen sich deshalb gegen Bundesbahnen und für das Privatbahnsystem aus. Solche Belastungen erblickten sie in den unkalkulierbaren finanziellen Risiken bei der Realisierung eines solchen Grossprojekts, aber auch in Spannungen zwischen den Regionen, die in Folge von notwendigerweise auftretenden Verteilungskämpfen sich manifestieren würden.⁹⁰ Auch die Gegner einer Bundesbeteiligung am Bau von Alpenstrassen wiesen auf mögliche trennende Einflüsse dieser Infrastrukturprojekte hin, weil die Regionen in sehr unterschiedlichem Ausmass davon profitieren würden.⁹¹ Eine vergleichbare Zurückhaltung manifestierte sich im kulturellen Bereich, wo im Laufe der Hochschuldebatte die katholisch-theologische Fakultät zuerst im Gesetzesentwurf für eine eidgenössische Universität ausgeklammert wurde und man schliesslich ganz von der Errichtung einer eidgenössischen Universität absah. Von Bundes wegen wurde lediglich eine polytechnische Schule ins Leben gerufen und bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts blieben kulturelle Fragen unbestritten in der Kompetenz der Kantone.

⁸⁹ Siehe dazu S. 135. – Zur identitätsstiftenden Funktion von Briefmarken und Banknoten im Allgemeinen vgl. Schwarzenbach, Portraits; Rivaz, Hodler und Burnand.

⁹⁰ Siehe dazu S. 200–201.

⁹¹ Siehe dazu S. 209.

Den Bundesstaat bei der Bevölkerung verankern

Auf institutioneller Ebene stellte bereits die Bundesverfassung einen weit direkteren Bezug zwischen Bevölkerung und Bundesebene her, als dies im alten Staatenbund der Fall gewesen war. Dies indem sie die Wahl der Nationalräte und das Petitionsrecht in die Hand der Bürger legte. Weiter stand nicht nur den Kantonen sondern auch den Bürgern das Recht zu, mit Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesrats an die Bundesversammlung zu gelangen.⁹²

Der Bundesstaat von 1848 war als Willensnation geschaffen worden und sollte als solche gestärkt werden. Heute sehr präsente nationale Symbole wie die Gründermythen, die Nationalfahne und die Nationalhymne gewannen erst im Laufe der Zeit an Bedeutung. Die Bundesfeier wurde beispielsweise 1891 erstmals begangen.⁹³ Dagegen spielten in dieser Beziehung der Schweizer Franken und einheitliche Masse und Gewichte sowie die nationalen Rechtskodifikationen eine wichtige Rolle.⁹⁴

Die Einführung des Schweizer Frankens hatte symbolischen Wert. Indem man in der ganzen Schweiz mit derselben Währung zahlen konnte, wurde der einheitliche Wirtschaftsraum sichtbar. Gleichzeitig wurde mit der neuen Währung der Bundesstaat sozusagen in alle Haushalte getragen. Nicht weniger wichtig ist aber die Tatsache, dass die gelungene Münzreform einen Leistungsausweis des jungen Bundesstaates darstellte. Dies im Gegensatz zur Helvetischen Republik, wo viele Neuerungen nicht über das Projektstadium hinauskamen und auch die Währungsreform nicht zu Ende geführt werden konnte. Der junge Bundesstaat konnte sich so im positiven Sinne von diesem Vorgänger distanzieren. Bernard Lescaze fasst die Symbolkraft der Münzrevision wie folgt zusammen:

«Le franc suisse était le symbole tangible de la réussite du nouvel Etat fédéral. L'économie le réclamait pour son développement, la politique en avait besoin comme symbole et comme justification de sa réussite, car le franc suisse n'est pas seulement l'instrument nécessaire qui permettra au pays de connaître une insolente prospérité, c'est aussi le signe par lequel le nouvel Etat fédéral va s'introduire dans tous les foyers, aussi bien que par le service militaire obligatoire.»⁹⁵

⁹² Vgl. BV 1848, Art. 47, 74 Ziff. 15.

⁹³ Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 154. – Unter den zahlreichen nationalen Festen des 19. Jahrhunderts nimmt das erste «Zürifest» einen besonderen Platz ein, weil mit ihm auch der Übergang vom alten Bund zum Bundesstaat gefeiert wurde. In den ersten Maitagen des Jahres 1851 feierte der Kanton Zürich das Jubiläum seiner 500jährigen Zugehörigkeit zur Eidgenossenschaft. Es war die erste derartige Feier im neuen Bundesstaat. Entsprechend gross waren die Erwartungen, die man in dieses Jubiläum setzte, das im Idealfall ein nationales Friedensfest darstellen und die Basis für das Gedeihen des Bundesstaates weiter festigen konnte. Erschwert wurde die Organisation des Festes allerdings durch Parteiquerelen und die Nachwirkungen der noch nicht lange zurückliegenden innerschweizerischen Auseinandersetzungen. Verschiedene Kreise befürchteten, dass die Feier zum Siegesfest über den Sonderbund verkomme. Die Organisatoren hofften lange Zeit, dass die Innerschweizer Kantone die offizielle Einladung zum Jubiläumsfest annehmen würden. Dies taten sie nicht, und schliesslich nahm nur der damals liberal regierte Kanton Luzern am Fest teil, während die Kantone Uri, Schwyz und Unterwalden ihr Fernbleiben von offizieller Seite mit unverheilten Wunden und der schwierigen Situation in der Heimat begründeten. Vgl. Pfiffner, Bundesfest 1851, S. 117, 119–125, 131, 134; Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 74–75.

⁹⁴ Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 154. – Dieser Umstand ist mit ein Grund, warum Minderheiten im Bundesstaat Masse, Gewichte und Gesetzbücher bekämpften. Vgl. Pahud, Rechtsgeschichte, S. 154.

⁹⁵ Lescaze Bernhard, Entre politique et économie, les nécessités de l'union monétaire au XIX^e siècle, in: Lescaze, Monnaie, S. 26.

Auch der Wegfall der Binnenzölle sollte die Zusammengehörigkeit im Alltag der Bevölkerung erfahrbar machen. Bereits zuvor machte die Eidgenössische Post die Vorteile des neuen Bundes sichtbar. Mit den Dienstleistungen und den Beamten der Eidgenössischen Post war der Bundesstaat in allen Winkeln des Landes präsent. Ganz bewusst wurde entschieden, dass die Dienstleistungen der Post überall verfügbar sein und alle Gegenden profitieren müssten. So konnten beispielsweise Postangestellte als Identifikationsfiguren dienen. Aus diesem Grund forderte der Zürcher Grossrat Rudolf Zangger, Postangestellte und Militärangehörige in inländische Erzeugnisse zu kleiden. Sie würden als Beispiel wirken und Nachahmer finden, wodurch die heimische Bekleidungsindustrie gestützt würde.⁹⁶

Bildlich gesprochen brauchte der junge Bundesstaat *Monumente*. In den Jahren 1848–1874 investierte der Bund fast 10,5 Millionen Franken in öffentliche Werke.⁹⁷ Insbesondere beim Thema Gewässerkorrekturen und in der Hochschuldebatte war dies ein wiederholt vorgebrachtes Argument. Diese Assoziation ist naheliegend, standen die Gewässerkorrekturen doch in der Tradition des Linthwerks, also demjenigen eidgenössischen Infrastrukturprojekt, welches dem Bundesstaat vorausgegangen war und in den 1850ern in den Bund integriert wurde. Gleichzeitig symbolisierten Beiträge an Meliorationsprojekte die Solidarität der Kantone. Die Berner Zeitung warb im Herbst 1852 für ein Engagement des Bundes bei der Korrektur der Juragewässer:

«Die schweizerische Bevölkerung lebt nicht allein vom Militär, von den Posten und den Zöllen, diesen bisherigen drei Hauptgebieten der Bundesthätigkeit; das Volk liebt gerne noch etwas Reelleres, es erbaut sich unendlich mehr an Schöpfungen, deren unmittelbarer Nutzen Allen vor Augen liegt. Je mehr das Volk sich überzeugt, dass der Bund nicht bloss eine Form ist, desto kräftiger wird er Wurzeln fassen, und der Charakter einer bloss formellen Thätigkeit wird ihr benommen, je mehr er Schöpfungen auf dem materiellen Gebiete unternimmt.»⁹⁸

Auch Bundesrat Friedrich Frey-Herosé erblickte in der Juragewässerkorrektur eine Gelegenheit, die Tatkraft der neuen Institutionen unter Beweis zu stellen und den Bundesstaat der Bevölkerung näher zu bringen:

«Nie wird sich eine schönere Gelegenheit den Bundes-Behörden bieten, der schweiz. Nation [...] den thatsächlichen Beweis zu leisten, dass unter der gegenwärtigen Bundesverfassung das Glück der Schweiz festgegründet ist und die Bundesgewalt die Kraft und die Mittel besitzt, grössere Unternehmungen auszuführen, welche die materielle Wohlfahrt der Nation dauernd begründen.»⁹⁹

Ein solches Monument hätte auch die eidgenössische Universität werden sollen. Sie stellte nach Ansicht ihrer Befürworter die Vollendung des neuen Bundes dar und hätte diesen auf geistiger Ebene festigen sollen. In seiner Botschaft zur Hochschulfrage bezeichnete der Bundesrat die eidgenössische Universität als «Schlussstein des neuen Bundes». Die Gelehrten und Studenten würden «zur festen Stütze unserer Bundesverfassung gereichen». Der Bundesrat zeigte sich überzeugt, dass die Institution dazu geeignet sei, «die Zusammengehörigkeit aller einzelnen Völkerschaften

96 Vgl. Brief Rudolf Zangger an Alfred Escher, 5. Juni 1849 (BAR J I.67-8), abgedruckt in: Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 94–97.

97 Vgl. Schneider, Bundesstaat, S. 794. – Alfred Escher sprach von «Denkmälern», siehe dazu S. 213.

98 Berner Zeitung, 14. Oktober 1852, zit. Müller, Element, S. 156–157.

99 Das schweizerische Handels- und Zoll-Departement an den schweizerischen Bundesrath in Bern (vom 30. Dezember 1853), zit. Müller, Element, S. 161.

zu lebendigem Bewußtsein zu bringen» und «die Auswüchse der Intoleranz zu beseitigen». Die kulturellen Unterschiede sollten nicht zum Verschwinden gebracht werden, sondern vielmehr in etwas Höherem aufgehen: In einer gemeinsamen Bildungsanstalt sollten «alle Gegensätze ihre naturgemässe Vermittlung» finden und die Studierenden aus den verschiedenen Landesregionen lernen, «als integrierende Bestandtheile derselben Einheit sich zu erfassen».¹⁰⁰ Das schweizerische Polytechnikum – auch wenn es aus einem gescheiterten Projekt hervorging – wurde innert kurzer Zeit tatsächlich zu einem Monument des Bundesstaats.¹⁰¹

Als Symbol oder Monument des Bundesstaates sollte auch das in den 1850er Jahren erbaute Bundesrathaus dienen. Die Diskussionen um die Pläne (genauer Anforderungen und Gestaltung) für das neue Parlaments- und Regierungsgebäude zeigten, dass Monumente des neuen Bundes bestimmten Kriterien genügen mussten: So mussten sie modern und zukunftsweisend, gleichzeitig aber bescheiden sein und den republikanischen Geist widerspiegeln. Auf keinen Fall sollten unnötige Ausgaben beschlossen werden.¹⁰²

Mit dem Ziel einer umfassenden Konsolidierung des neuen Bundes sollten möglichst breite Bevölkerungsschichten in den Bundesstaat integriert werden. Bei der Errichtung neuer Infrastrukturen sollten darum *demokratische und republikanische Grundsätze beachtet und auf eine volkstümliche Ausrichtung geachtet werden*. In bezug auf die Dienstleistungen der Post bedeutete dies, dass die Posttaxen auch für weniger privilegierte Schichten erschwinglich sein sollten. Von solchen Überlegungen ausgehend hatte sich beispielsweise Nationalrat Alfred Escher (ZH) für die Schaffung eines zusätzlichen Tarifkreises ausgesprochen, um so dem unterschiedlichen Kommunikationsradius verschiedener Bevölkerungsschichten Rechnung zu tragen. Gerade im Telegraphenwesen unterschied sich die schweizerische Politik stark von derjenigen umliegender Staaten. Einerseits war hierzulande das neue Kommunikationsmittel ab seiner Einführung auch der Öffentlichkeit zugänglich, dies im Gegensatz zu den kontinentaleuropäischen Nachbarn, welche die neue Technologie in den Anfängen allein zu Staatszwecken und in diesem Sinne als Machtinstrument aufbauten. Andererseits wurden die Taxen in der Schweiz bewusst niedrig gehalten, während sie andernorts absichtlich höher angesetzt wurden, um den Nutzerkreis zu beschränken. Auch wurden hierzulande chiffrierte Telegramme zugelassen. Die Nähe zur Bevölkerung sollte auch dadurch hergestellt werden, dass der Bund und seine Institutionen ein Stück weit lokales Gepräge erhielten. Zu diesem Zweck sollten in Post- und Zollverwaltung einheimische Bewerber angemessen berücksichtigt werden. Die Kreispostverwaltungen führten so dazu, dass die Eidgenössische Post zentral geregelt und bis zu einem gewissen Grad lokal verwaltet wurde. Genauso war auch die Zollverwaltung teilweise dezentral aufgebaut.¹⁰³

Die Akzeptanz der neuen bundesstaatlichen Strukturen wollte man schliesslich auch auf der wirtschaftlichen Ebene fördern. So wurde dem Erhalt von Arbeitsplätzen und der Verbesserung der Lebensumstände als Stabilitätsfaktoren grosse Bedeutung zugemessen. Nationalrat Alfred Escher (ZH) sprach sich beispielsweise in der Zolltarifsdebatte gegen eine Erhöhung der Zölle auf Rohbaumwolle aus, um diesen bedrängten Wirtschaftszweig nicht zu gefährden und die

100 Für die vollständigen Zitate siehe S. 146–147.

101 Gugerli/Kupper/Speich, *Zukunftsmaschine*, S. 50.

102 Siehe dazu S. 63.

103 Siehe dazu S. 30, 114, 171.

dort beschäftigte Arbeiterschaft zu schützen.¹⁰⁴ Diese Forderung war als unmittelbar wirksame Massnahme gedacht. Daneben wurden zahlreiche langfristigen Projekte diskutiert, die wie für Infrastrukturen typisch, Investitionen in die Zukunft bedeuteten. Die geplanten Infrastrukturen sollten das Land modernisieren helfen und die Wirtschaft nachhaltig fördern: Mit dem schweizerischen Polytechnikum sollte auf das ständig wachsende Bedürfnis nach gut ausgebildeten Arbeitskräften reagiert und die Produktivität der Landwirtschaft gesteigert werden.¹⁰⁵ Weiter unterstützte der Bund die Teilnahme an der Industrieausstellung in London im Jahr 1851 und trug dazu bei, dass sich die schweizerischen Unternehmen international präsentieren und neue Absatzmärkte erschliessen konnten. Eine Basis für diese Modernisierung der Wirtschaft bildeten schliesslich auch die bereits erwähnten Neuerungen im Verkehrs- und Kommunikationswesen.

Die Kantone in den Bund einbinden

Über die neu geschaffenen Infrastrukturen wurden die Kantone nach 1848 in mehrfacher Hinsicht stärker in den Bund eingebunden. So war die Eidgenössische Post in einer Zentralpostverwaltung und elf, ihr untergeordneten Kreispostdirektionen organisiert. Die Einteilung der Postkreise folgte nicht unbedingt den Kantonsgrenzen, vielmehr fassten die Verwaltungskreise Gegenden zusammen, die durch gemeinsame Interessen im Postwesen, durch Postkurse oder durch die Sprache verbunden waren. Dadurch wurde die Macht der Kantone ein Stück weit gebrochen und der Weg freigemacht für eine stärkere Integration der Regionen in den Bundesstaat.¹⁰⁶

Einen anderen Hebel stellten neue Finanzströme dar, über welche die Kantone auf materiel-
ler Ebene stärker in den Bund eingebunden wurden. Dabei handelte es sich in erster Linie um Entschädigungszahlungen für die an den Bund abgetretenen Regalien.¹⁰⁷ Gleiches gilt für Bundes-
subventionen an den Bau öffentlicher Werke wie Alpenstrassen oder Gewässerkorrekturen.

Die integrative Wirkung öffentlicher Werke war Gegenstand der Voten von Nationalrat Alfred Escher (ZH) und Basil Ferdinand Curti (SG) gegen Militärstrassen. In ihren Augen lagen diese zwar im Interesse einer Koalition verschiedener Kantone, jedoch lägen sie nicht im allgemeinen Interesse der Schweiz, weshalb andere Vorlagen (in erster Linie Gewässerkorrekturen) die Anwendung von Artikel 21 weit mehr rechtfertigten. Dazu Escher:

«Jura, Rhein, Rhone, Reuß seien gewiß allen diesen Landestheilen wichtiger als die Furka und Oberalpstraße. Durch solche Werke werden die Kantone ebenso fest an den Bund gekettet, als durch Militärstraßen».¹⁰⁸

Als Berichterstatter der Minderheit forderte Curti, dass bei der Anwendung von Artikel 21 einzig die «Nützlichkeit und Dringlichkeit» öffentlicher Werke zum Massstab genommen werde, d. h. dass sie immer auch zur Einigung des Landes beitragen sollten:

¹⁰⁴ Siehe dazu S. 120.

¹⁰⁵ Zu Jakob Stämpflis Argument «Förderung der Landwirtschaft» siehe S. 153.

¹⁰⁶ Siehe dazu S. 171. – Die Einteilung der fünf Zollgebiete folgte im Gegensatz zu den Postkreisen den Kantonsgrenzen. Vgl. Zollwesen Bundesgesetz (30. Juni 1849), Art. 17.

¹⁰⁷ Siehe dazu 120.

¹⁰⁸ NZZ, 27. Juli 1861.

«Ja die Hilfsquellen des Bundes sollen benutzt werden, um weitere Hilfsquellen darin zu öffnen und den Bundesgliedern das einigende Band als eine Wohlthat erscheinen zu lassen; dagegen wäre das Schlimmste, wenn gegenseitige Interessen wesentlich zu einem Maßstab oder Motor bei Behandlung von Bundesgeschäften erhoben würden!»¹⁰⁹

In der Retroperspektive lässt sich erkennen, dass bereits die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verwirklichung von Grossprojekten im Bereich materieller Infrastruktur den eidgenössischen Geist gestärkt hat. So urteilt der Geograph Klaus Aerni, dass die intensivierte Zusammenarbeit der Kantone beim Bau der Alpenstrassen den inneren Zusammenhalt förderte und gleichzeitig zur Differenzierung der Bundes- und Kantonalverwaltungen beitrug.¹¹⁰

Die Unabhängigkeit des Landes sichern und demonstrieren

Die nach 1848 aufgebauten Infrastrukturen sollten die Souveränität des Landes sichern, eine selbstbestimmte Politik erlauben und Eigenständigkeit demonstrieren. Der Bund tat dies sowohl auf der politischen als auch auf der wirtschaftlichen Ebene. Auch wenn die Pflege der Unabhängigkeit zu grossen Teilen ein gegen aussen gerichtetes Ziel darstellt, so stand dieser Aspekt doch wiederholt in engem Zusammenhang mit der Erarbeitung und Demonstration einer unabhängigen und wirkungsvollen Politik im Innern.

Ein erster Handlungsbereich betraf die Aussenpolitik und die Landesverteidigung. Gleich bei ihrem ersten Zusammentritt im November 1848 diskutierte die Bundesversammlung die Grundsätze einer schweizerischen Aussenpolitik und formulierte deren Leitlinien. Typisch für das junge Parlament ist, dass es dies nicht in der Theorie tat, sondern anhand einer konkreten Vorlage (in diesem Fall der Rekurs des Kantons Tessin gegen die von den eidgenössischen Kommissären verlangten Massnahmen im Flüchtlingsstreit mit Österreich).¹¹¹ Das Ziel einer schweizerischen Aussenpolitik, nämlich die Verteidigung der Unabhängigkeit, war damals wie auch in späteren Jahren kaum umstritten. Über den einzuschlagenden Weg herrschten hingegen unterschiedliche Ansichten. Ebenso wurden einzelne Interessen verschieden gewichtet. So beurteilten gewisse Parlamentarier eine Unterstützung europäischer Freiheitsbewegungen als positiv, weil ihr Erfolg letztendlich den Interessen der Schweiz dienen und ihre Isolation beenden würde. Weiter legitimierte in den Augen der Kantone Tessin und Genf der Druck ausländischer Mächte die Einschränkung der kantonalen Souveränität in Flüchtlingsfragen nicht ausreichend. In den ersten Jahren des Bundesstaates gab das Asylwesen konstant zu Problemen mit dem angrenzenden Ausland Anlass: Die Nachbarstaaten beklagten sich wiederholt, dass die Schweiz den Flüchtlingen zu viele Freiheiten gewähre. Den Forderungen nach strengerer Kontrolle oder Ausweisung versuchten die Nachbarn sowohl mit militärischen Mitteln in Form von Truppenzusammenzügen nahe der Grenze als auch auf dem ökonomischen Weg mit Sanktionen Nachdruck zu verschaffen.

¹⁰⁹ NZZ, 27. Juli 1861.

¹¹⁰ Vgl. Aerni, Furkastrasse, S. 32.

¹¹¹ Dabei ging es nicht nur um eine Definition der schweizerischen Aussenpolitik sondern gleichzeitig um eine Konkretisierung der Zuständigkeiten und Kompetenzen im neuen Bundesstaat. Zur Tessiner Flüchtlingsangelegenheit siehe S. 86–91.

Die Bundesversammlung sprach sich mehrmals zu diesen Fragen aus und bestätigte den Grundsatz der Neutralität. Demnach sollten aus der Schweiz heraus keine fremden Freiheitsbewegungen unterstützt werden. Zudem setzte der Bund Richtlinien fest für die Behandlung der Flüchtlinge und verlangte beispielsweise deren Entwaffnung. Darüber hinaus verfügte die Bundesversammlung in einzelnen Fällen eine Internierung der Flüchtlinge, um sicherzustellen, dass diese die Grenzregionen nicht als Basis für eine Weiterführung ihres Kampfes benutzten. Angesichts der grossen Zahl von Flüchtlingen und der aussenpolitischen Bedrohungslage zentralisierte der Bund vorübergehend das Flüchtlingswesen. Zur Sicherung der Unabhängigkeit setzte der Bund zudem auf eine Grenzsicherung mit militärischen Mitteln sowie auf diplomatische Verhandlungen.

Der Bund musste seine Souveränität gleich in mehrere Richtungen demonstrieren. Er tat dies einerseits nach innen, indem er beispielsweise bei den Kantonen Tessin und Genf die Befolgung seiner Richtlinien in bezug auf die Behandlung der Flüchtlinge einforderte, oder indem er gegenüber einer Gruppe französischer Flüchtlinge klarstellte, dass er das Asylrecht keineswegs als Recht eines Einzelnen verstand, in einem bestimmten Land sich aufhalten zu dürfen, sondern als Recht eines souveränen Staates, Asyl gewähren zu dürfen. Die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen im Flüchtlingswesen setzten ihn wiederholt der Kritik aus, er trete anmassenden Forderungen des Auslandes nicht entschieden genug entgegen. Es wurde vermutet, dass der Ausweisungsbeschluss gegen die Führer der badischen Aufstände dem Bundesrat vom badischen Ministerresidenten Marschall diktiert worden sei. Seine Kritiker mahnten, dass Einschüchterungsversuchen keinesfalls statt gegeben werden dürfe, weil das Ausland sonst immer mehr fordern würde.¹¹² Mit Frankreich lieferte man sich über Monate einen gehässigen Notenkrieg. Auslöser war die Forderung des französischen Geschäftsträgers, dass die Schweiz von ihm bezeichnete Flüchtlinge allein auf sein Geheiss umgehend ausweise. Die Schweiz wehrte sich erfolgreich gegen diesen Eingriff in ihre Souveränität.¹¹³

Weiter sollte die Unabhängigkeit der Schweiz in wirtschaftlicher Beziehung gepflegt werden. Die Befürworter eidgenössischer Hochschulen argumentierten, dass der Bundesstaat in Wissenschaft und Bildung investieren und die Jugend selber ausbilden müsse. Handel und Industrie stellten letztlich die Lebenskraft der Schweiz dar. Diese beiden Faktoren würden aber der geistigen Befruchtung bedürfen, darum könne die Schweiz ihre Unabhängigkeit nur mit der Errichtung einer entsprechenden Anstalt behaupten.¹¹⁴ Der Nachwuchs müsse im eigenen Land ausgebildet werden. Nur so würden die Jungen nicht länger «am Tische der Fremden [...] fremde Denkart lernen».¹¹⁵ Die Eigenständigkeit der Schweiz war auch in der Währungsdiskussion Thema. Um in wirtschaftlichen Belangen möglichst unabhängig zu sein, forderte die Minderheit der ständerätlichen Münzkommission, dass das schweizerische Währungswesen auf dem süddeutschen Guldenfuss basiert und so eingerichtet werde, dass es allen umliegenden Münzgebieten Rechnung trage. Nur ein solches System sei mit dem schweizerischen Freihandel vereinbar. Man solle sich nicht unnötig in Abhängigkeiten begeben. Die Freiheit und Wohlfahrt der Schweiz beruhe auf ihrer Unabhängigkeit und diese gelte es gegenüber Freund und Feind zu verteidigen.¹¹⁶ Auch

¹¹² Siehe dazu S. 95.

¹¹³ Siehe dazu S. 103.

¹¹⁴ Siehe dazu S. 152.

¹¹⁵ Siehe dazu S. 154.

¹¹⁶ Siehe dazu S. 134.

im Zollwesen sah sich die Eidgenossenschaft gezwungen, ihre Souveränität gegenüber dem Ausland einzufordern. Nun da die Schweiz das Zollwesen beim Bund zentralisiert hatte und rein institutionell in der Lage war, Zoll- und Handelspolitik zu betreiben, sollte sie dies auch tun – so die breite Meinung. Es gelte, das gegebene Versprechen einer aktiveren Zollpolitik einzulösen. Im Zollstreit mit den süddeutschen Staaten forderte eine Gruppe Parlamentarier um den Zürcher Nationalrat Alfred Escher, dass die Anwendung von Strafzöllen wenigstens diskutiert werde. Zuvor hatte der Bundesrat bereits versucht, auf dem Verhandlungsweg die Position der Schweiz zu erklären und die Staaten zum Einlenken zu bewegen, jedoch erfolglos.¹¹⁷ Die Wahrung der Unabhängigkeit in wirtschaftlichen Belangen bedingte zudem, sich schrittweise aus der Isolation zu befreien. Dies sollte einerseits über die Anbindung an ausländische Verkehrs- und Kommunikationsnetze geschehen. Mit diesem Argument wurde für einen schnellen Ausbau des schweizerischen Eisenbahnnetzes geworben. So sollte verhindert werden, dass die internationalen Verkehrs- und damit Handelsströme ihren Weg um die Schweiz herum suchten.¹¹⁸ Im gleichen Sinne wurden die Transitzölle bewusst niedrig angesetzt. Ebenfalls in diesen Kontext gehören die Bemühungen des Bundesrats zum Abschluss von Post- und Handelsverträgen aber auch von Freundschaftsverträgen und anderen zwischenstaatlichen Abkommen.

Ein wichtiges Anliegen war es auch, im Ausland ein neues Bild der Schweiz zu prägen. Dort betrachtete man das Land immer noch als Unruheherd und störte sich am neuen Selbstbewusstsein. So beispielsweise anlässlich des Zollstreits mit dem Deutschen Zollverein.¹¹⁹ Eine Bühne, um sich zu profilieren und im Ausland einen neuen Eindruck zu hinterlassen, bot sich im Bereich des Telegraphenwesens, wo die Schweiz einstand für internationale Abkommen und die Bildung einer Telegraphenunion.¹²⁰

Investitionen wurden also oft mit dem Argument der Wahrung der Unabhängigkeit begründet. Gleichzeitig argumentierten auch die Gegner bundesstaatlicher Interventionen mit der Wahrung der Unabhängigkeit. Im Zentrum standen dabei finanzielle Überlegungen: Grosse Investitionen würden den Handlungsspielraum des Landes einschränken und Schulden die Unabhängigkeit untergraben.¹²¹ Finanzielle Blüte sei die beste Garantie für politische Kraft sowohl nach innen als auch nach aussen.¹²² Wie in politischen Dingen, musste auch in wirtschaftlichen Belangen die Unabhängigkeit des Bundes nicht nur gegenüber dem Ausland sondern auch gegenüber den Kantonen gewahrt werden. Im Hinblick darauf hatten in der Zolldiskussion Alfred Escher und ihm nahestehende Politiker dafür plädiert, dem Bund ausreichende Einnahmen aus dem Zollwesen zu verschaffen, weil der Bezug von Geldkontingenten die Unabhängigkeit des Bundes schmälern würde.¹²³

¹¹⁷ Siehe dazu S. 125.

¹¹⁸ Das Beispiel des Eisenbahnwesens zeigt zudem, dass die Unabhängigkeit des Bundes aktiv angegangen und gepflegt werden musste. Nachdem die Bundesversammlung die Systemfrage im Sinne des Privatbaus entschieden hatte und eine rege Planungs- und Bautätigkeit einsetzte, drängten interessierte Kreise, dass der Bundesrat das im Gesetz vorgesehene Reglement endlich erlasse, bevor dieses in Paris beschlossen werde. Siehe dazu S. 202.

¹¹⁹ Siehe dazu S. 124.

¹²⁰ Vgl. Balbi/Fari/Richeri/Calvo, Network, S. 50–51, 64–66.

¹²¹ Siehe dazu S. 162.

¹²² Siehe dazu S. 209.

¹²³ Siehe dazu S. 119.

4.2.2 «die Kräfte der Kantone übersteigend»

Wichtige Prinzipien der schweizerischen Staatspolitik sind Föderalismus und Subsidiarität. Folglich war eine Intervention des Bundes meist nur dann mehrheitsfähig, wenn erwiesen schien, dass ein Problem die Kräfte der Kantone und der Privatwirtschaft überstieg. Es ist daher wenig erstaunlich, dass der Verweis auf eine Ausnahmesituation oder eine Notlage in den Debatten recht häufig war.

Sowohl im Fall der Gewässerkorrekturen als auch der Alpenstrassen wurde argumentiert, dass diese die Kräfte der Kantone überstiegen. In beiden Fällen waren es die enormen damit verbundenen Kosten. Im Fall der Juragewässerkorrektur zeigte sich aber, dass es auch einer Vermittlung bedurfte, um die unterschiedlichen Interessen der Kantone zu ordnen und zu einer Gesamtlösung zu finden.

Gegen die Zentralisierung und Verstaatlichung des Postwesens im Jahr 1848 hatte es kaum Widerstand gegeben. Dies war u. a. darauf zurückzuführen, dass sich in den vorhergehenden Jahren gezeigt hatte, dass dieses System von siebzehn verschiedenen, von Kantonen oder Privaten geführten, unabhängigen Postverwaltungen den Anforderungen der Zeit nicht mehr gewachsen war. Als die Bundesversammlung über die Erstellung eines schweizerischen Telegraphennetzes beriet, wurde argumentiert, dass die Investitionen die Möglichkeiten sowohl der Kantone als auch von Privaten übersteigen würden und der Bund auf Basis von Artikel 21 aktiv werden solle. Andernfalls drohe die Schweiz den Anschluss zu verlieren und in wirtschaftlichen Belangen nicht mehr konkurrenzfähig zu sein. Zudem riskiere man eine Entfremdung der Grenzregionen. Schnelles Handeln tue Not, der Bund müsse sich der Frage annehmen.¹²⁴ Auch in der Eisenbahndebatte spielte das Risiko, umfahren zu werden, eine Rolle in der Argumentation. Das Eisenbahnwesen müsse baldmöglichst geregelt und der Bau der Bahnlinien anhand genommen werden. Allerdings war die Folgerung hier eine andere: Die Gegner von Bundesbahnen argumentierten, der Bund sei zu wenig qualifiziert, ein Engagement im Eisenbahnwesen würde nicht nur die finanziellen, sondern auch die institutionellen Möglichkeiten des Bundes überstiegen. Auch war man zuversichtlich, dass sich für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen private Investoren finden liessen. Gleichzeitig war ungewiss, welchen Kredit der junge Bund bei Investoren geniessen würden. Ein Engagement des Bundes versprach daher wenig Vorteile.

Eine vorübergehende Zentralisierung des Flüchtlingswesens 1849 brachte mehrere Vorteile mit sich: Erstens erhielt der Bund so einen bessern Überblick über die Situation in den Regionen, zweitens setzte ihn dies in den Stand, zu koordinieren und die Lasten zu verteilen. Drittens hatte er mit diesem Schritt auch die innenpolitische Sache in seinen Wirkungsbereich, während die Aussenpolitik bereits bei ihm lag.

4.2.3 «als Beispiel zu leuchten»

Immer wieder taucht in den Debatten das Bild eines Leuchtturms auf und lassen die Voten zu verschiedenen Infrastrukturfragen ein gewisses Sendungsbewusstsein durchschimmern. Als umlie-

¹²⁴ Siehe dazu S. 182.

gende Nationen vermehrt die gemeinsame Sprache, Religion und Kultur betonten, stellten im jungen schweizerischen Bundesstaat republikanische Werte einen wichtigen Anknüpfungspunkt dar für die Einigung der von unterschiedlichsten Konfliktlinien durchzogenen Eidgenossenschaft.

Beispielsweise sollte das geplante Bundesratshaus durch seine Schlichtheit bestechen. Für die Vertretung ihrer Interessen setzte die junge Republik in erster Linie auf Konsulate. Das Botenschaftswesen mit seinem monarchischen Zeremoniell wurde dagegen als überholt angesehen. Ganz bewusst wollte man sich von den umliegenden Monarchien abheben. So stand der Telegraph in der Schweiz jedermann zur Verfügung und die Pressefreiheit wurde gegen Angriffe der Grossmächte verteidigt. Die Schweiz bekannte sich zur Neutralität¹²⁵, einen Weg den die Bundesversammlung mit ihren Beschlüssen wiederholt bestätigte, beispielsweise indem sie es ablehnte, die Aufständischen offiziell zu unterstützen, und es untersagte, den Kampf aus der Schweiz zu unterstützen. Gleichzeitig hoffte man, die europäischen Freiheitsbewegungen als Beispiel einer lebensfähigen Republik nachhaltig zu fördern. Wiederholt wurde betont, dass die junge Republik um jeden Preis ihren Ruf schützen und pflegen müsse. Dieser sei das grösste Kapital des Kleinstaates.

Als modern galten auch das gesamtschweizerisch eingeführte metrische System und der Freihandel. Man zeigte sich überzeugt, dass sich dieses System demnächst durchsetzen werde. Dass man sich in einer Pionierrolle sah, vom eingeschlagenen Weg überzeugt war und glaubte, dass die anderen Nationen folgen würden, zeigt sich u. a. im Votum der Minderheit der nationalrätlichen Zollkommission:

«Die Zeit wird aber wohl bald kommen, wo die Völker alle es einsehen werden, daß nicht von Lösung der Frage, ob Monarchie oder Republik, sondern von Lösung derjenigen Frage, ob Freihandel oder Schutzzoll, und von der Abschaffung der stehenden Heere der Wohlstand der Nationen bedingt wird.»¹²⁶

Dass eine Republik beim Aufbau von Infrastrukturen genauso oder sogar besser reüssieren konnte, sollten nach dem Wunsch Alfred Eschers gerade die eidgenössischen Hochschulen unter Beweis stellen. Das schlussendlich verwirklichte, praktisch ausgerichtete Polytechnikum wurde als modern und zukunftsträchtig angesehen. Auf den speziellen Platz, den die Schweiz in der europäischen Bildungslandschaft würde einnehmen können, wurde in der Hochschuldebatte wiederholt hingewiesen. Die eidgenössische Universität hätte weltweit als einzige gleich drei Sprachgruppen oder Nationalitäten verbunden. Besonders hervorgehoben wurde von ihren Befürwortern das republikanische Umfeld, von dem die Hochschule ganz besonders profitieren könnte. Freie Meinungsäusserung, freie Presse sowie politische Freiheit würden die Institution besonders gedeihen lassen und kontrastierten mit der vielerorts üblichen politisch-polizeilichen Überwachung

¹²⁵ Dem Politologen Daniel Frei zufolge fusst die Neutralitätsideologie auf dem Selbstbild des Friedensstifters oder Vermittlers und Schiedsrichters. Dieses neutrale Sendungsbewusstsein geht fast immer mit einem Gefühl der Überlegenheit gegenüber den Konfliktparteien einher. So dient die Neutralitätsideologie u. a. der Stärkung des Bewusstseins nationaler Unabhängigkeit, indem das Zusammengehörigkeitsgefühl der eigenen politischen Einheit gefestigt wird. Insofern dient sie der nationalen Integration. Eine neutrale Politik kann aber auch der Vermeidung von Binnenkonflikten dienen. Bei den Einigungsbewegungen umliegender Nationen ist dieser Aspekt offensichtlich. Ebenso wichtig war dieser Punkt in den ersten Jahren des Bundesstaates, als es darum ging, die schweizerische Haltung gegenüber den revolutionären Bewegungen in umliegenden Staaten zu definieren und die Behandlung der Flüchtlinge zu regulieren. Damals stellten unterschiedliche politische Ideologien und Sympathien das Land vor eine Zerreissprobe. Vgl. Frei, Dimensionen, S. 171–172, 182, 185–186.

¹²⁶ Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf), S. 227. – Siehe dazu S. 119.

von Hochschulen, Professoren und Studenten.¹²⁷

4.3 Schnelle Konsolidierung der bundesstaatlichen Strukturen

Der speditive Aufbau funktionierender Infrastrukturen und die Konsolidierung der bundesstaatlichen Strukturen hatte bei einflussreichen Exponenten der radikal-liberalen Mehrheit hohe, wenn nicht oberste Priorität. Das neue Staatswesen sollte über die errichteten Infrastrukturen und die damit einhergehenden Erleichterungen im wirtschaftlichen und täglichen Leben legitimiert und gefestigt werden.

Fünfundzwanzig Jahre vor der Bundesstaatsgründung, im Jahr 1798, war die Helvetische Republik an die Stelle der Alten Eidgenossenschaft getreten. Unverzüglich machte man sich an die Ausarbeitung eines politischen Programms für das neue Gemeinwesen. Zwar konnte damit das Land oberflächlich geeint werden, es gelang jedoch nicht, einen stabilen Staat zu installieren: Aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Ressourcen scheiterte die Implementierung der neuen Institutionen und Infrastrukturen. Auch deshalb mangelte es dem helvetischen Regime an Rückhalt in der Bevölkerung, sodass es kurz nach dem Rückzug der französischen Truppen unterging.¹²⁸ Von den damals entwickelten grossen Projekten kam kaum etwas zur Ausführung und mit dem Scheitern der Helvetischen Republik gerieten auch die Pläne vorerst in Vergessenheit. Diese geschichtliche Erfahrung hatte im kollektiven Gedächtnis ihre Spuren hinterlassen. In den Parlamentsdebatten nach 1848 wurde wiederholt betont, dass es ein solches Szenario um jeden Preis abzuwenden gelte.

Der Glarner Ständerat Johann Jakob Blumer betonte in bezug auf das Eisenbahnwesen, wie wichtig es sei, dass die beschlossenen Infrastrukturen in absehbarer Zeit zu Stande kämen. Nur wenn wichtige Eisenbahnlinien schnell realisiert würden, könne am eingeschlagenen Weg festgehalten werden. Zudem würde ein Scheitern des beschlossenen Eisenbahnsystems ein schlechtes Licht auf die Bundesbehörden werfen. Blumer sprach von einer «Probezeit für den Privatbau». Einflussreiche Männer müssten sich für ihr Zustandekommen engagieren, weil andernfalls schon in Kürze der Staatsbau beschlossen würde:

«Unter diesen Umständen, da es sich zunächst um die wichtigsten Interessen deines Kantons, dann aber auch um eine Ehrenfrage für die ganze Schweiz handelt, welche beim Nichtgelingen des Privatbaues dann allerdings eine Art von <Insolvenzerklärung> abgeben müsste, könnte ich die in Dir aufgestiegene Idee, Deine ganze Zeit u. Deine ganze Kraft dem Eisenbahnwesen zu widmen, nur unterstützen [...]»¹²⁹

Bundesrat und Parlament gelang es in kurzer Zeit, die neuen Institutionen zu festigen und die nötigen Infrastrukturen bereitzustellen. Voraussetzungen dafür waren Mässigung, Konzentration

¹²⁷ Siehe dazu S. 159. – Das Polytechnikum, wie auch die Universität Zürich, profitierten von diesen liberalen Rahmenbedingungen. So konnten sie wiederholt renommierte Professoren, die andernorts politisch in Ungnade gefallen waren, zu sich holen. Vgl. HLS online, Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH); Wiederkehr Sandra, Turicensia, in: Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 73.

¹²⁸ Vgl. Church/Head, Concise History, S. 132–139.

¹²⁹ Brief Johann Jakob Blumer an Alfred Escher, 5. Oktober 1852 (FA Tschudi) (abgedruckt bei Jung, Escher Briefe V, S. 123–126). Siehe dazu S. 201.

auf das Wesentliche und ein gewisses Mass an Kompromissbereitschaft. Der innen- und aussenpolitische Druck in den Anfängen des Bundesstaats hat sicherlich das seine dazu beigetragen. Begünstigt wurde die Arbeit der Räte zudem durch die Tatsache, dass unter den 1848 gewählten Politikern kaum politische Neulinge waren. So konnten erstens zahlreiche Bundesparlamentarier auf bestehende Netzwerke zurückgreifen und diese schnell weiter ausbauen. Zweitens konnte man so in vielen Belangen relativ direkt auf die Erfahrungen der Kantone zurückgreifen. Zudem gelang es, bereits früher angedachte Projekte im Rahmen der bundesstaatlichen Strukturen voranzutreiben, sie weiter zu entwickeln und ihnen zum Durchbruch zu verhelfen.

4.3.1 Rückgriff auf bestehende Netzwerke

Die politische Arbeit auf Bundesebene wurde durch das Vorhandensein verschiedener, sich teilweise überlagernder Netzwerke massgeblich erleichtert. Radikal-liberale Politiker waren unter sich auf vielfältige Weise – durch Freundschaften, Vereinszugehörigkeiten und politische Arbeit in den 1840er Jahren – verbunden. Ein sprechendes Beispiel ist in diesem Zusammenhang Nationalrat Alfred Escher (ZH). Während der ersten Legislaturperiode sassen zahlreiche Mitglieder liberaler und radikaler Studentenverbindungen im Nationalrat; fast jeder Fünfte war ein Zofinger. So konnte Alfred Escher als ehemals engagiertes Aktivmitglied und Zentralpräsident des Zofingervereins im eidgenössischen Parlament auf bestehende Netzwerke zurückgreifen.¹³⁰ Den Wert mitgebrachter Kontakte illustriert die Korrespondenz zwischen Nationalrat Alfred Escher, Ständerat Johann Jakob Rüttimann (ZH) und Bundesrat Jonas Furrer. Sie unterhielten einen regen Briefwechsel, mit dem sie die Kommunikation zwischen Bundesrat, National- und Ständerat, sowie mit dem Kanton Zürich auch auf informeller Ebene sicher stellten. Auf regelmässiger Basis korrespondierte Escher zudem mit dem Glarner Ständerat Johann Jakob Blumer. Mit diesem Freund aus Studienzeiten diskutierte Escher einzelne Vorlagen aber auch die Entwicklung des Bundesstaates ganz allgemein. Voll zum Tragen kamen diese Kontakte, als Escher und sein Umfeld beim Scheitern der eidgenössischen Universität einem erweiterten Polytechnikum zum Durchbruch verhelfen.¹³¹

4.3.2 Kantonale Grundlagen und Fachleute

Bei der Erarbeitung und Beratung von unterschiedlichsten Vorlagen wurde immer wieder auf bereits bestehende Erfahrungen in den Kantonen zurückgegriffen. So wurde beispielsweise bei der Ausarbeitung eines schweizerischen Expropriationsgesetzes das Zürcher Gesetz über die Abtretung von Privatrechten aus dem Jahr 1839 herangezogen.¹³² Auch bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Regelung der Heimatlosenfrage wurden kantonale Gesetze konsultiert und weiterentwickelt: Als Modell für ein diesbezügliches Bundesgesetz diente das Aargauer Gesetz zur Einbürgerung der Landsassen und Heimatlosen.¹³³

130 Vgl. Jung, *Aufbruch*, S. 102–103, 1058. – Zur Bedeutung der Zofingia im jungen Bundesstaat vgl. Jung, *Aufbruch*, S. 101–104.

131 Vgl. Jung, *Aufbruch*, S. 883–884.

132 Vgl. Brief Rudolf Eduard Ullmer an Alfred Escher, 28. Februar 1850 (BAR J I.67-8) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, *Escher Briefe IV*, S. 153–156).

133 Siehe dazu S. 70.

In ihren Anfängen verfügten die Zentralbehörden noch kaum über eigenes Zahlenmaterial. Eine umso wichtigere Rolle spielten darum Zusammenstellungen aus den einzelnen Kantonen, beispielsweise des Zollwesens. In den Debatten und Gutachten zur Münzrevision wurde u. a. auf die Zahlen und Erfahrungen der Genfer Münzrevision der 1830er Jahre zurückgegriffen.¹³⁴ Es waren solche Daten, die dann mit ausländischen Erfahrungen verglichen und in Beziehung gestellt wurden.¹³⁵

Mit der Ausarbeitung der Grundlagen im Planungs- und Gesetzgebungsprozess, aber auch mit der Organisation der Verwaltungsbetriebe wurden oftmals ausgewiesene Experten aus den Kantonen beauftragt. Beispiele dafür sind Johann Jakob Speiser als Münzexperte sowie Benedikt La Roche-Stehelin und Johann Baptista Bavier als Generalpostdirektor bzw. Oberpostinspektor.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Tatsache, dass in verschiedenen Fragen bestehende Konkordate angepasst und als Bundesgesetze auf die ganze Schweiz ausgedehnt werden konnten, beispielsweise bei der Vereinheitlichung von Massen und Gewichten oder bei der Gewährleistung gemischter Ehen.

4.3.3 Wiederaufnahme und Weiterentwicklung älterer Pläne

Die hier vorliegende Darstellung der nach 1848 verwirklichten Infrastrukturen zeigt, dass viele dieser Infrastrukturprojekte bereits vor der Bundesstaatsgründung diskutiert oder sogar geplant worden waren. Einzelne Projekte gehen bis auf die Helvetik zurück oder basieren auf damals in Auftrag gegebenen Untersuchungen.

Weil wichtige Projekte und Konzepte des Bundesstaates schon lange vor seiner Gründung im Jahr 1848 diskutiert und vorbereitet wurden, geht Daniel Speich der Frage nach, ob 1848 in der Schweizer Geschichte überbewertet werde, weil die Bundesstaatsgründung keine eigentliche Zäsur darstelle.¹³⁶ Speich kritisiert, dass in der Geschichtsschreibung die Helvetik lange Zeit einseitig als «Irrweg» betrachtet wurde – als eine Periode politischer Aufruhr und Staatsstriche. Man habe argumentiert, dass der helvetische Einheitsstaat, welcher die gewachsenen föderalen Strukturen ausser Betracht liess und unter französischem Einfluss stand, für die Entwicklung des schweizerischen Staatswesens von geringer Bedeutung gewesen sei. Dem widerspricht Speich. Führende

¹³⁴ Leonhard Pestalozzi begründete seine Kritik am Gutachten Johann Jakob Speisers mit diesen Zahlen. Er argumentierte: «Die pecuniäre[n] Opfer die man dieser Geldumwandlung bringen müßte sind nicht einmal mit einiger Wahrscheinlichkeit zum voraus zu bestimmen. Denn die Summen der [gering?]haltigen Münzen kennt man durchaus nicht genau. Aus diesem Grund u wegen Rechnungsirrunen kann der muthmaßliche Verlust mit weit mehr Wahrscheinlichkeit auf 4 à 5 Millionen Schw. Fr als wie H[err] Speiser glaubt auf bloß ½ Million Schw Fr angenommen werden. Genf das gewiß weniger schlechte[s] Scheidemünz als die übrige Schweiz besaß, hat vor 10 Jahren die Umwandlung seines alten Münzsistems in das franz. 1'210'000 Schw. Franken gekostet was die Erwartungen weit überstieg u nach Genfs Bevölkerung von 46'833 Seelen berechnet 25 Batzen auf den Kopf macht. In gleichem Verhältniß der Bevölkerung der Schweiz von 2'134'000 Seelen würde die Einbuße für die ganze Schweiz 5½ Millionen Schweiz Franken statt ½ Million betragen! – Wie könnte es wohl möglich sein daß die Münzreform die Gesamt Schweiz nur 4 mal so viel koste als jene des kleinen Kanton Genf.» Brief Leonhard Pestalozzi an Alfred Escher, 19. November 1849 (BAR J I.67-8) (abgedruckt bei Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV, S. 128–129). – Siehe dazu S. 132–134.

¹³⁵ Wiederholt als Referenz beigezogen wurde Belgien. Das ähnlich grosse und bevölkerungsreiche Land hatte einige Jahre früher die Unabhängigkeit von den Niederlanden erlangt und mit dem Aufbau von Infrastrukturen begonnen. Wie die Schweiz war auch Belgien in verschiedene Sprachregionen unterteilt.

¹³⁶ So argumentiert Ursula Meyerhofer in ihrer Dissertation über die nationale Integration in der Schweiz. Vgl. Meyerhofer, Vaterland.

Politiker der Helvetik hätten diesen radikalen Bruch befürwortet, weil sie bewusst Neues schaffen wollten. Laut Speich hat die Geschichtsschreibung erst in jüngerer Zeit begonnen, die Helvetik als mutigen Schritt in die Moderne zu beleuchten und beispielsweise ihren günstigen Einfluss auf Projekte wie die Linthkorrektur zu beleuchten. So nannte die Helvetische Verfassung die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt als Staatszweck. Die Bestimmung verschwand vorübergehend aus den Bundesverträgen, um in der Verfassung des Bundesstaats von 1848 wieder aufgenommen zu werden. Die Bedeutung von 1848 hängt laut Speich von der Perspektive ab. Schaut man auf die Kantone, von denen im 19. Jahrhundert die Impulse zur Modernisierung ausgegangen seien, stelle 1848 weniger einen Bruch als viel mehr eine Veränderung in ihrem Zusammenwirken dar. Mit Blick auf den Bund bleibe 1848 hingegen ein entscheidendes Moment. Aufgrund der relativen Schwäche (finanzieller und personeller Natur) der damaligen bundesstaatlichen Institutionen, sei sein unmittelbarer Einfluss aber geringer oder zumindest weniger offensichtlich ausgefallen.¹³⁷

Auf die Rolle der Helvetik als Wegbereiterin weist auch René Pahud de Mortanges hin:

«Die Helvetik hatte die Saat gelegt, die nach 1848 aufging; nun erst war die Zeit reif für die zuvor allzu kühne Modernisierung des Verfassungs- und Rechtssystems. Der von vielen Bürgern ungeliebte, der Eidgenossenschaft aufoktroyierte helvetische Staat sollte sich so als wichtiger Vorläufer für das Verfassungssystem und die Gesetzgebung des jungen Bundesstaates erweisen.»¹³⁸

Dass zahlreiche Projekte bereits vor 1848 angestossen wurden, darf jedoch nicht über die Bedeutung des Bundesstaats für ihre Verwirklichung hinwegtäuschen. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass es 1848 in vielen Fällen brauchte. Einerseits weil das Moment einen wichtigen Impuls gab, andererseits weil der neue Bundesstaat Entscheidungsstrukturen schuf, die diese Beschlüsse erst ermöglichten. Ein weiterer wichtiger Faktor war die Ruhe, die nach 1848 im politischen Gefüge einkehrte. Schliesslich scheint der Erfolg von 1848 auch darin begründet, dass sich nicht alles änderte und vieles schon vorher aufgegleist worden war.

¹³⁷ Vgl. Speich Chassé, Bundesstaatsgründung, S. 406–407, 413–417, 422; Speich, Meliorationen, S. 161–163.

¹³⁸ Pahud, Rechtsgeschichte, S. 160.

5 Schlussbetrachtungen

Die vorliegende Arbeit widmete sich der ersten Zeit des Auf- und Ausbaus einer neuen, zentralen Ebene im föderalen Staat. Der Fokus lag auf den parlamentarischen Debatten über Infrastrukturprojekte und den damit verbundenen Arbeiten des Bundesrats. Interessant wäre es, mit Fokus auf die Infrastrukturthematik eine Aussensicht einzunehmen und in ausgewählten Fragen auch die Interessen und Argumente von Privaten näher zu beleuchten. Darüber hinaus die Geschichte einer Anzahl ausgewählter Infrastrukturen bis in die heutige Zeit zu verfolgen, könnte interessante Einblicke in veränderte Wahrnehmungen und Ziele liefern und neuere Modelle des Zusammenspiels von Bund, Kantonen und Privaten beleuchten, zumal sich in den vergangenen Jahrzehnten beobachten liess, dass wieder vermehrt Aufgaben an die Privatwirtschaft abgegeben bzw. delegiert werden.

In ihrer feierlichen Proklamation erklärte die Bundesversammlung im November 1848, mit der Konstituierung der Bundesbehörden und dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung sei «die schweizerische Nation in einen neuen Abschnitt ihres politischen Lebens getreten». Dadurch eröffne sich ihr eine «neue hoffnungsvolle Zukunft», wobei die Eidgenossenschaft eine «neue bedeutungsvolle Aufgabe» übernehmen werde.¹

Was bescheiden begann, zuweilen mit Skepsis beobachtet und schrittweise ausgebaut wurde, erwies sich als dauerhaft und stabil. Trotz vielfältiger Probleme kann die Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates im 19. Jahrhundert als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Sie fand Ausdruck im wirtschaftlichen Aufschwung dieser Jahre, dem wachsenden Austausch zwischen den Regionen sowie einer Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls zur Schweiz. Den Rahmen zu dieser Entwicklung bildeten die neu errichteten Institutionen und Infrastrukturen, die etappenweise Realisierung eines einheitlichen Wirtschaftsraums und das zunehmend geeinte Auftreten gegen Aussen. Pragmatische Lösungen und Allianzen über die Parteigrenzen hinweg haben es erlaubt, das von einer Vielzahl von Konfliktlinien geprägte Land weiterzuentwickeln und bestehende Rückstände aufzuholen. Worin zeichnen sich die im jungen Bundesstaat schrittweise realisierten Infrastruktursysteme aus? Von welchen Grundsätzen liess man sich bei deren Aufbau leiten?

Infrastrukturen waren ein überaus wichtiges Instrument zur Konsolidierung des jungen Staatswesens, indem sie den Bund im Alltag der Bevölkerung erfahrbar machten und ihn legitimierten. In den politischen Debatten wurden verschiedene Aspekte angesprochen. Die Infrastrukturen sollten demnach die Wirtschaft stärken, den inneren Zusammenhalt und den „eidgenössischen Geist“

¹ Siehe dazu S. 21.

fördern, den Bundesstaat bei der Bevölkerung verankern, die Kantone stärker an den Bund binden sowie die Unabhängigkeit des Landes sichern und demonstrieren helfen. Die Förderung des inneren Zusammenhalts und die Tatsache, dass eine Aufgabe die finanziellen, institutionellen oder personellen Kräfte der Kantone übersteige, waren die wohl wichtigsten Argumente, wenn es darum ging, umfangreiche und andauernde Investitionen zu beschliessen.

In Bezug auf die Fragen nach dem Verhältnis von Staat und Privatwirtschaft sowie dem Verhältnis von Bund und Kantonen lässt sich beobachten, dass das Subsidiaritätsprinzip eine der wichtigsten Maximen schweizerischer Staatspolitik darstellte. Man wünschte also so viel kantonales Regelwerk bzw. Engagement und private Initiativen als möglich, so wenig Bundesinterventionen als nötig. Dies zeigte sich u. a. daran, dass eine Intervention des Bundes meist erst dann mehrheitsfähig wurde, wenn die Initiativen von Kantonen und Privaten in einem Bereich erfolglos blieben. Dabei wurde darauf geachtet, dass sich das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Kantonen nicht verschiebe.

Ein schlankes und gleichzeitig handlungsfähiges Staatswesen stellte sozusagen den kleinsten gemeinsamen Nenner in der von unterschiedlichsten Interessen geprägten und von verschiedenen Konfliktlinien durchzogenen Eidgenossenschaft dar. Dieser kleinste gemeinsame Nenner widerspiegelt sich in der Gesamtheit der ausgehandelten Infrastrukturlösungen, welche sich als tragfähiges Netzwerk erwiesen.

Ein immer wieder geäussertes Anliegen war es, einen Ausgleich der Interessen zu schaffen – zwischen materiellen und geistigen Interessen, zwischen den Bedürfnissen von Stadt und Land, aber auch zwischen den Regionen und Sprachgruppen. Die unterschiedlichen Interessen sollten in angemessener Weise berücksichtigt werden, sodass alle irgendwo profitierten. Dies ist nicht mit einem Vorgehen nach dem Giesskannenprinzip gleichzusetzen. Im Gegenteil bemühte man sich darum, die Begehrlichkeiten zu begrenzen und sich nicht zu verzetteln. Vielmehr versuchte man mit entschlossenen und klar begrenzten Eingriffen ein Bedürfnis zu befriedigen, um im nächsten Fall eine andere Gruppe zu bedienen.

Auffallend ist dabei das immer wieder gezeigte Bewusstsein dafür, dass das Staatswesen, um handlungsfähig zu sein, mit entsprechenden finanziellen Ressourcen ausgestattet werden müsse. Gleichzeitig wurde zur Mässigung gemahnt: Ein stabiles Staatswesen kenne seine Grenzen und lebe nicht über seine Verhältnisse, weder in finanzieller noch in institutioneller noch in personeller Hinsicht. Man beginne im Kleinen, mit dem Einfacheren und baue Schritt für Schritt aus.

Vor dem Hintergrund des oben Gesagten ist es wenig erstaunlich, dass der Bund sein Engagement auf strategische Infrastrukturleistungen konzentrierte, sprich auf Bereiche mit Hebelwirkung und auf Projekte, bei denen mit relativ kleinen Eingriffen und geringen Investitionen eine grosse Wirkung erzielt werden konnte. Bevorzugte Wirkungsfelder stellten die Pflege des Staatswesens selbst, das Errichten eines einheitlichen Wirtschaftsraums sowie Verbesserungen in den Bereichen Verkehr und Kommunikation dar. Abstand nahm man dagegen von Interventionen im kulturellen Bereich oder von risikoreichen Grossinvestitionen wie dem Eisenbahnwesen. In anderen Fällen begrenzte man das Risiko, indem der Bund Projekte der Kantone mit fixen Beiträgen unterstützte, wie er dies etwa im Fall der Gewässerkorrekturen tat.

Das Engagement des Bundes im Telegraphenwesen illustriert all dies besonders gut: Die Kompetenz des Bundes leitete die Bundesversammlung aus dem Postregal ab. Die Kosten für die Errichtung eines schweizerischen Telegraphennetzes hielten sich in Anbetracht der zu erwartenden Vorteile in einem überschaubaren Rahmen. Die Telegraphie revolutionierte die Kommunikation in der Schweiz und verbesserte die Bedingungen für schweizerische Unternehmen im internationalen Wettbewerb. Darüber hinaus war die Technologie modern. Das Telegraphenwesen machte die Vorteile einer zentralen Verwaltung sichtbar und bot der Bundesregierung Gelegenheit, ihr Image im Ausland zu verbessern und sich als Partnerin darzustellen. Schliesslich konnte sich die junge Republik im Umgang mit der neuen Technologie von den umliegenden Monarchien abgrenzen, indem sie die private Nutzung des Kommunikationsmittels nicht nur zulies, sondern sogar förderte.

Der Erfolg der im Bund verwirklichten Infrastrukturen trug massgeblich zur Festigung des jungen Staatswesens bei. Mit zunehmender Konsolidierung erhielt der Bund neue Betätigungsfelder und Aufgaben, wobei sich das Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen zugunsten des Bundes verschob. Die daraus resultierende innen- und aussenpolitische Stärkung festigte den Bundesstaat für eine Ausdehnung der Volksrechte mit der Bundesverfassung von 1874 und die Aufgaben, die im 20. Jahrhundert auf ihn warteten.

6 Anhang

6.1 Abkürzungsverzeichnis

6.1.1 Abkürzungen aus dem Text

a. W.	alte Währung [alter Schweizer Franken]
Abs.	Absatz
ADB	Allgemeine Deutsche Biographie
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
Anm.	Anmerkung
Anm. d. Verf.	Anmerkung der Verfasserin
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung [der Bundesgesetze und Verordnungen]
Az.	Aktenzeichen
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
Bde.	Bände
BE	Bern (Kanton)
BL	Basel-Landschaft
BR	Bundesrat
BS	Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heisst
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz
dt.	deutsch
Eidg.	Eidgenössisch
et al.	et alii (und andere)
FA	Familienarchiv
FR	Freiburg (Kanton)
Fr.	(Schweizer) Franken
fr. Fr.	Französischer Franc
GE	Genf (Kanton)

GL	Glarus (Kanton)
GR	Graubünden
HBLS	Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
Hrsg.	Herausgeber
KBSG	Kantonsbibliothek St. Gallen
Kt.	Kanton
km	Kilometer
lit.	Litera (Buchstabe)
LU	Luzern (Kanton)
Mio.	Million(en)
n. F.	neue Folge
n. W.	neue Währung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDB	Neue deutsche Biographie
NE	Neuenburg (Kanton)
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
NW	Nidwalden
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe
ÖBL	Österreichisches Biographisches Lexikon
OW	Obwalden
p. a.	per annum / pro anno (jährlich)
PA	Personalakten
Prot.	Protokoll
Red.	Redaktion
S.	Seite(n)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SG	St. Gallen (Kanton)
SH	Schaffhausen (Kanton)
SO	Solothurn (Kanton)
Sp.	Spalte
SR	Systematische Rechtssammlung
StASZ	Staatsarchiv Schwyz
StR	Ständerat
SZ	Schwyz (Kanton)
TG	Thurgau
TI	Tessin (Kanton)
u. a.	unter anderem
UR	Uri
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
usw.	und so weiter

VD	Waadt
vgl.	vergleiche
VS	Wallis
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zug (Kanton)
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZH	Zürich (Kanton)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

6.1.2 Abkürzungen aus den Quellen

bdr.	beider
Bdsuniversität	Bundesuniversität
Bdsverf.	Bundesverfassung
Bez.	Beziehung
bezw.	beziehungsweise
Confess.	Confession
confess.	confessionell
d.	der, die, das
Dr.	Doktor/Doctor
eidg.	eidgenössisch
Hherren	Hohen Herren
Hr./Hrn.	Herr/Herrn
ital.	italienisch
jeweil.	jeweilig
n.	nicht
od.	oder
relig.	religiös
s.	sein
s.	sich
schweizer.	schweizerisch
Schwz.	Schweiz
sogen.	sogenannt
u.	und
Univers.	Universität
Unterr.anstalt[en]	Unterrichtsanstalten
v.	von
v. J.	vorigen/vergangenen Jahres
Verh.	Verhältnis

6.2 Quellen- und Literaturverzeichnis

6.2.1 Archive und Bibliotheken

Familienarchiv Tschudi, Glarus (FA Tschudi)

FA Tschudi	[Korrespondenzen Johann Jakob Blumer]
FA Tschudi	Blumer, Erinnerungen

Kantonsbibliothek Vadiana St. Gallen, St. Gallen (KBSG)

KBSG VMs S 25n	Nachlass Joseph Anton Sebastian Federer
KBSG VMs S 151	Aepli, Erinnerungen
KBSG VNL 38	Nachlass Arnold Otto Aepli
KBSG VNL 60	Nachlass Johann Matthias Hungerbühler

Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (BAR)

E 52 (1000/889)	Telegraph und Telephon
E 52-188	Einführung des elektrischen Telegraphen. 1850/51 CH-BAR#E52#1000/889#188*
E 52-190	Einführung des elektrischen Telegraphen CH-BAR#E52#1000/889#190*
E 1004	Protokolle des Bundesrates [<i>Prot. BR</i>]
E 1301	Protokolle des schweizerischen Nationalrathes [<i>Prot. NR</i>]
E 1401	Protokolle des schweizerischen Ständerathes [<i>Prot. StR</i>]
J I.67	Nachlass Alfred Escher
J I.67-1.02	Nachlass Alfred Escher. Politische Wirren und Kriegsereignisse (Wallis, Luzern). 1843–1852 CH-BAR#J1.67#1000/1363#2*
J I.67-1.03	Nachlass Alfred Escher. Kommissär im Tessin. 1848 CH-BAR#J1.67#1000/1363#3*
J I.67-2.1.08	Nachlass Alfred Escher. Alpenstrassen. 1860 CH-BAR#J1.67#1000/1363#8*
J I.67-2.3.10	Nachlass Alfred Escher. Errichtung einer eidg. Universität und polytechnischen Schule. 1851 CH-BAR#J1.67#1000/1363#10*
J I 67-3.14	Nachlass Alfred Escher. Gemischte Ehen. 1849/50 CH-BAR#J1.67#1000/1363#14*

J I.67-4.2.31	Nachlass Alfred Escher. Retorsion gegen die süddeutschen Staaten in Zollsachen. 1852 CH-BAR#J1.67#1000/1363#31*
J I.67-4.3.34	Nachlass Alfred Escher. Telegraphenfrage. 1851 CH-BAR#J1.67#1000/1363#34*
J I.67-5.44	Nachlass Alfred Escher. Eisenbahnwesen. 1851/52 CH-BAR#J1.67#1000/1363#44*

Staatsarchiv Schwyz, Schwyz (StASZ)

StASZ PA Personalakten, darin: Benedikt Fridolin Benz

6.2.2 Quellen

Ungedruckte Quellen

[*Aepli, Erinnerungen*] Aepli Arnold Otto, Erinnerungen (Typoskript von Hans Hiller), o. O. o. J. (KBSG VMs S 151).

[*Blumer, Erinnerungen*] Blumer Johann Jakob, Erinnerungen aus meinem Leben, o. O. o. J. (FA Tschudi).

[*Prot. BR*] Protokoll des schweizerischen Bundesrathes, 1848–1867 (BAR E 1004).
(<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch>).

[*Prot. NR*] Protokoll des schweizerischen Nationalrathes, 1848–1854 (BAR E 1301).

[*Prot. StR*] Protokoll des schweizerischen Ständerathes, 1848–1854 (BAR E 1401).

Gedruckte Quellen

[*Abschiede Tagsatzung*] Abschiede der eidgenössischen Tagsatzung vom 27. September 1813 bis zum 22. September 1848, 51 Bde.

[*Allgemeiner Bericht Telegraphendirektor (4. Oktober 1853)*] Allgemeiner Bericht des eidgenössischen Telegraphendirektors an das schweiz. Post- und Baudepartement, über den jezigen Stand des Telegraphenwesens in der Schweiz (vom 4. Oktober 1853), in: BBl 1853 III, S. 517–522.

[*AS*] Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft I–XI, 1849–1874.

[*Axenstrasse Memorial UR/SZ*] Memorial an den hohen schweizerischen Bundesrath betreffend die Axenstrasse zwischen Flüelen & Brunnen. Eingereicht von den Regierungen der Kantone Uri und Schwyz den 22. November 1860, Schwyz 1860. (siehe auch BAR J I.67-2.1.08)

[*BBl*] Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1848/49–.
(<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch>)

[*Blumer, Handbuch Bundesstaatsrecht*] Blumer Johann Jakob, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, 2 Bde., Schaffhausen 1863–1864.

[*Bundesarchiv Reglement*] Reglement für das eidgenössische Archiv (vom 7. April 1852), in: AS III, S. 129–135.

[*Bundeskanzlei Reglement*] Reglement der schweizerischen Bundeskanzlei (vom 7. August 1850), in: AS II, S. 55–67.

[*Bundesrat Bericht Geschäftsführung 1851*] Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1851, in: BB1 1852 I, S. 349–425, 433–507, 513–557, 561–595, 601–627, 633–705.

[*Bundesrat Bericht Geschäftsführung 1852*] Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1852, in: BB1 1853 II, S. 1–80.

[*Bundesrat Organisation und Geschäftsgang*] Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes (vom 16. Mai 1849), in: AS I, S. 49–64.

[*Bundesvertrag 1815*] Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz (vom 7. August 1815), in: Kölz, Quellenbuch I, S. 193–204.

[*BV 1848*] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 12. September 1848), in: Kölz, Quellenbuch I, S. 447–481.

[*BV 1874*] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 29. Mai 1874), in: Kölz, Quellenbuch II, S. 151–186.

[*BV 1999*] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 18. April 1999), in: Schweizerische Eidgenossenschaft, Systematische Rechtssammlung, SR 101.
(<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>)

[*Constitution de 1848, II^e République*] Constitution de 1848, II^e République [vom 4. November 1848], in: Conseil constitutionnel, Les Constitutions de la France
(<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-ii-republique.5106.html>).

[*Conzemius, Briefwechsel von Segesser*] Conzemius Victor (Hrsg.), Briefwechsel Philipp Anton von Segesser (1817–1888), 6 Bde., Zürich/Einsiedeln/Köln (Bd. I–V), Freiburg i. Üe. (Bd. VI) 1983–1995.

[*DDS*] Documents Diplomatiques Suisses. Diplomatische Dokumente der Schweiz. Documenti Diplomatici Svizzeri I–III (1848–1889), hrsg. von der Nationalen Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz, Bern 1985–1986 (<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch>).

[*Dubs, Öffentliches Recht*] Dubs Jakob, Das Oeffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dargestellt für das Volk. Zweiter Theil: Das Bundesstaatsrecht, Zürich 1878.

[*Eidg. Universität Bericht BR*] Bericht des Bundesrathes zu den Gesezentwürfen, die Errichtung einer eidgenössischen Universität und polytechnischen Schule betreffend, in: BB1 1851 II, S. 557–603.

[*Eidg. Universität Bericht Expertenkommission*] Berichte der vom Bundesrathe unterm 7. Mai 1851 niedergesetzten Kommission über eine zu errichtende Eidgenössische Universität und polytechnische Schule, nebst Gesetzentwürfen, diese Anstalten betreffend (Juli 1851), in: BB1 1851 II, Beilage nach S. 604.

[*Eidg. Universität Bericht NR-Kommission 1851*] Bericht und Antrag der zur Prüfung der Gesetzentwürfe über die eidgenössische Universität und die polytechnische Schule niedergesetzten Kommission des Nationalraths (vom 11. August 1851), in: BB1 1851 III, S. 203–209.

[*Eisenbahnwesen Bericht Stephenson/Swinburne*] Bericht der vom Bundesrathe einberufenen Experten: Herren R. Stephenson, M. P., und H. Swinburne über den Bau von Eisenbahnen in der Schweiz, in: BBl 1850 III, S. 432–496.

[*Eisenbahnwesen Botschaft BR (7. April 1851)*] Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die h. Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, betreffend Erstellung von Eisenbahnen (vom 7. April 1851), in: BBl 1851 I, S. 347–375.

[*Eisenbahnwesen Bundesgesetz 1852*] Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft (vom 28. Juli 1852), in: AS III, S. 170–176.

[*Eisenbahnwesen Gesetzesentwurf BR*] Gesetzesentwurf über Errichtung von Eisenbahnen. Vom Bundesrathe definitiv beraten am 24. März l. J., in: BBl 1851 I, S. 314–319.

[*Entwurf Bundesurkunde 1832*] Entwurf zu einer Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft entworfen von der am 17. Juli 1832 durch die Tagsatzung ernannten Revisionscommission, unterzeichnet durch die Mitglieder der Revisionscommission am 15. December 1832, in: Kölz, Quellenbuch I, S. 348–368.

[*Escher, Rede NR (1. August 1849)*] Rede des Herrn Amtsbürgermeisters Dr. Escher, Präsidenten des Nationalrathes, bei der Eröffnung der außerordentlichen Sitzung am 1. August 1849, in: BBl 1849 II, S. 339–342.

[*Escher, Rede NR (8. August 1849)*] Rede des Herrn Amtsbürgermeisters Dr. Escher, Präsidenten des Nationalrathes, bei der Vertagung der außerordentlichen Sitzung am 8. August 1849, in: BBl 1849 II, S. 388–391.

[*Escher, Rede NR (12. November 1849)*] Rede des Herrn Amtsbürgermeisters Dr. Escher, Präsidenten des Nationalrates, gehalten beim Wiederezusammentritte desselben, den 12. November 1849, in: BBl 1849 III, S. 149–163.

[*Expropriation Bericht NR-Kommission*] Kommissionalbericht zu dem Entwurfe eines Expropriationsgesetzes, wie derselbe aus den Berathungen der vom Nationalrath ernannten Kommission hervorgegangen ist, in: BBl 1850 I, S. 173–186.

[*Expropriation Botschaft BR*] Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung zu dem Gesetzesvorschlag über Abtretung von Eigenthum zu Errichtung öffentlicher Werke (vom 25. Februar 1850), in: BBl 1850 I, S. 164–170.

[*Expropriation Bundesgesetz*] Bundesgesetz, betreffend die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten (vom 1. Mai 1850), in: AS I, S. 319–334.

[*Expropriation Gesetzesentwurf BR*] Entwurf eines Bundesgesetzes über Abtretung von Eigenthum zu Errichtung öffentlicher Werke, also beraten vom Bundesrathe am 25. Februar d. J., in: BBl 1850 I, Beilage A nach S. 172 (S. 1–7).

[*Expropriation Gesetzesentwurf NR-Kommission*] Entwurf eines Bundesgesetzes über Expropriation für öffentliche Werke, wie derselbe aus den Berathungen der vom Nationalrathe ernannten Kommission hervorgegangen ist, in: BBl 1850 I, Beilage B nach S. 172 (S. 1–16).

[*Flüchtlingswesen Beschluss BR (24. März 1851)*] Beschluß des schweizerischen Bundesrathes, betreffend eine von 17 Flüchtlingen publizierte Protestation gegen ihre Internirung, in: BBl 1851 I, S. 327–329.

[*Flüchtlingswesen dt. Arbeitervereine*] Bericht und Beschluß in Sachen der deutschen Arbeitervereine, in: BBl 1850 I, S. 189–244.

[*Flüchtlingswesen Kreisschreiben BR (12. Juli 1849)*] Kreisschreiben. Der schweizerische Bundesrath an sämmtliche eidgenössische Stände (12. Juli 1849), in: BBl 1849 II, S. 213–217.

[*Flüchtlingswesen Tessin*] Angelegenheit der italienischen Flüchtlinge im Kanton Tessin, in: BBl 1848/49 I, S. 151–166.

[*Fueter, Münzreformen*] Fueter Friedrich, Die Münzreformen. Beiträge zur Aufklärung der schweizerischen Münzverhältnisse mit besonderer Berücksichtigung des Expertenbefindens und der Anträge des Bankdirektors Speiser, Bern 1849.

[*Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Mehrheit)*] Bericht der Mehrheit der Kommission über die Bittschrift des Arztes Benz von Siebnen, gemischte Ehen betreffend, in: BBl 1850 III, S. 1–25.

[*Gemischte Ehen Bericht NR-Kommission (Minderheit)*] Bericht der Minorität der Kommission, welche zur Begutachtung der vom 8. April 1850 datirten Bittschrift des Herrn Benz von Siebnen, vom hohen Nationalrate niedergesetzt worden ist, in: BBl 1850 III, S. 25–28.

[*Gemischte Ehen Beschluss BR (4. März 1850)*] Beschluß des schweizerischen Bundesrathes in der Rekursache verschiedener Angehöriger des Kt. Schwyz, das Verbot gemischter Ehen betreffend (vom 4. März 1850), in: BBl 1850 I, S. 261–276.

[*Gemischte Ehen Bundesgesetz*] Bundesgesetz, die gemischten Ehen betreffend (vom 3. Dezember 1850), in: AS II, S. 130–132.

[*Gesetze, Dekrete und Verordnungen LU*] Gesetze, Dekrete und Verordnungen für den Kanton Luzern, Luzern 1848–1935.

[*Gotthelf, Zeitgeist*] Gotthelf Jeremias, Zeitgeist und Bernergeist, Erlenbach-Zürich o. J.

[*Heimatlosigkeit Bundesgesetz*] Bundesgesetz, die Heimathlosigkeit betreffend (vom 3. Dezember 1850), in: AS II, S. 138–146.

[*Juragewässerkorrektion Botschaft BR (8. April 1857)*] Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über die Angelegenheit der Juragewässerkorrektion (vom 8. April 1857), in: BBl 1857 I, S. 271–301, 308–349.

[*Juragewässerkorrektion Botschaft BR (12. Juli 1867)*] Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung betreffend die Angelegenheit der Juragewässerkorrektion (vom 12. Juli 1867), in: BBl 1867 II, S. 410–429.

[*Juragewässerkorrektion Bundesbeschluss (25. Juli 1867)*] Bundesbeschluß betreffend die Juragewässerkorrektion (vom 25. Juli 1867), in: AS IX, S. 93–97.

[*Kern, Erinnerungen*] Kern Johann Konrad, Politische Erinnerungen 1833 bis 1883 von J. C. Kern, Dr. jur., früherem ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister der schweizer. Eidgenossenschaft in Paris, Frauenfeld 1887.

[*Linthkorrektion Botschaft BR (10. Juli 1861)*] Botschaft des Bundesrathes an die gesetzgebenden Räthe der Eidgenossenschaft, betreffend Fortsetzung der Linthkorrektion (vom 10. Juli 1861), in: BBl 1861 II, S. 757–760.

[*Mass- und Gewichtsordnung Bundesgesetz*] Bundesgesetz, die Maß- und Gewichtsordnung betreffend (vom 23. Dezember 1851), in: AS III, S. 84–91.

[*Meyer von Knonau, Kt. Zürich*] Meyer von Knonau Gerold, Der Canton Zürich, historisch-geographisch-statistisch geschildert von den ältesten Zeiten bis auf die Gegenwart. Ein Hand- und Hausbuch

für jedermann (Historisch-geographisch-statistisches Gemälde der Schweiz, I–II), 2 Bde., St. Gallen 1844–1846.

[*Münzwesen Bericht StR-Kommission (Mehrheit)*] Bericht über die Frage der Münzreform, erstattet durch die Mehrheit der Kommission des Ständerathes, in: BBl 1849 III, S. 219–240.

[*Münzwesen Bericht StR-Kommission (Minderheit)*] Bericht der Minderheit der vom schweizerischen Ständerath niedergesetzten Kommission über den Gesetzesvorschlag für das eidgenössische Münzwesen und denjenigen für Ausführung der schweizerischen Münzreform (vom 12. Dezember 1849), in: BBl 1849 III, S. 245–300.

[*Münzwesen Bundesgesetz*] Bundesgesetz über das eidgenössische Münzwesen (vom 7. Mai 1850), in: AS I, S. 305–309.

[*Nationalrat Geschäftsreglement*] Geschäftsreglement des schweizerischen Nationalrathes (vom 9. Juli 1850), in: AS II, S. 14–27.

[*Peyer im Hof, Erinnerungen*] Peyer im Hof Johann Friedrich, Aus den Anfängen des neuen Bundes. Erinnerungen eines Achzigjährigen, Frauenfeld 1900.

[*Polytechnikum Bundesgesetz*] Bundesgesetz, betreffend die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule (vom 7. Februar 1854), in: AS IV, S. 1–12.

[*Postregal Botschaft BR*] Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die Bundesversammlung zu dem Vorschlage eines Bundesgesetzes über das Postregale (von dem Bundesrathe beschlossen den 13. März 1849), in: BBl 1848/49 I, Beilage nach S. 174 (S. 1–15).

[*Postregal Bundesgesetz*] Bundesgesetz über das Postregale, in: AS I, S. 98–104.

[*Postregal Gesetzesentwurf*] Entwurf eines Bundesgesetzes über das Postregale, in: BBl 1848/49 I, Beilage nach S. 149 (S. 1–5).

[*Posttaxen Botschaft BR*] Botschaft des Bundesrathes der schweizerischen Eidgenossenschaft an die schweizerische Bundesversammlung, in: BBl 1848/49 I, Beilage nach S. 258 (S. 7–18).

[*Posttaxen Bundesgesetz (8. Juni 1849)*] Bundesgesetz über die Posttaxen (vom 8. Juni 1849), in: AS I, S. 110–117.

[*Posttaxen Bundesgesetz (25. August 1851)*] Bundesgesetz über die Posttaxen (vom 25. August 1851), in: AS II, S. 373–381.

[*Posttaxen Gesetzesentwurf*] Entwurf eines Bundesgesetzes über die Posttaxen. Berathen in den Sitzungen vom 9.–12. März 1849, in: BBl 1848/49 I, Beilage nach S. 258 (S. 1–6).

[*Postverwaltung Botschaft BR*] Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die Bundesversammlung zu dem Vorschlage eines Bundesgesetzes über die Organisation der Postverwaltung, in: BBl 1848/49 I, Beilage nach S. 242 (S. 1–14).

[*Postverwaltung Gesetzesentwurf*] Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der Postverwaltung, in: BBl 1848/49 I, Beilage nach S. 149 (S. 5–11).

[*Postwesen Bericht NR-Kommission*] Verhandlungen über die Postgesetze [Bericht der Kommission des Nationalrats], in: BBl 1849 II, S. 129–144.

[*Rüttimann, Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht*] Rüttimann Johann Jakob, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 2 Bde., Zürich 1867–1872.

[*Rüttimann, Schriften*] Rüttimann Johann Jakob, Kleine vermischte Schriften juristischen und biographischen Inhalts, Zürich 1876.

[*Sammlung Eisenbahnwesen*] Sammlung der auf das schweizerische Eisenbahnwesen bezüglichen amtlichen Aktenstücke (Auf den besondern Wunsch des schweizerischen Nationalrathes, vom 1. Februar 1853, veranstaltet), I–IV, 1853–1857.

[*Sammlung Verfassungen und Gesetze SZ*] Sammlung der Verfassungen und Gesetze des Kantons Schwyz von 1833 bis 1848, sowie der Konkordate von 1803 bis 1856, Schwyz 1864.

[*Snell, Opposition Bischöfe*] Snell Ludwig, Die Opposition der Bischöfe gegen die gemischten Ehen und Hr. Dr. A. Escher, in: Schweizerischer Republikaner, 22. November 1850, 26. November 1850, 29. November 1850, 3. Dezember 1850.

[*Speiser, Expertenbericht Münzwesen*] Speiser Johann Jakob, Expertenbericht und Entwurf eines Gesetzesvorschlages über das Münzwesen, mit einem Vorworte in Form eines Begleitschreibens von Herrn Bankdirektor Speiser in Basel, an den Bundesrath der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: BBl 1849 III, S. 1–28, 31–60, 65–88, 97–128.

Staats-Kalender der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1849–1862
(<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch>).

[*Staatsverfassung TG 1831*] Staatsverfassung für den Eidgenössischen Stand Thurgau (vom 14. April 1831), o. O. o. J. (<http://dx.doi.org/10.3931/e-rara-25559>).

[*Staatsverfassung TG 1849*] Revidirte Staatsverfassung für den eidgenössischen Stand Thurgau (vom 9. November 1849), o. O. 1849.
(<http://dx.doi.org/10.3931/e-rara-25556>).

[*Telegraphenwesen Bericht NR-Kommission (14. Dezember 1851)*] Bericht der Kommission des Nationalrathes über die Erstellung eines elektro-magnetischen Telegraphennezes in der Schweiz (vom 14. Dezember 1851), in: BBl 1851 III, S. 331–344.

[*Telegraphenwesen Botschaft BR (10. Dezember 1851)*] Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zum Gesetzentwurfe über die Erstellung von Telegraphen (vom 10. Dezember 1851), in: BBl 1851 III, S. 286–296.

[*Telegraphenwesen Bundesgesetz 1851*] Bundesgesetz über die Erstellung von elektrischen Telegraphen (vom 23. Dezember 1851), in: AS III, S. 1–5.

[*Telegraphenwesen Gesetzesentwurf NR-Kommission*] Gesetzesentwurf über die Erstellung von Telegraphen (von der Kommission des Nationalrathes vorgeschlagen am 10. Dezember 1851), in: BBl 1851 III, S. 319–322.

[*Übersichten Bevölkerung*] Uebersichten der Bevölkerung der Schweiz, nach den Ergebnissen der letzten eidgenössischen Volkszählung (vom 18. bis 23. März 1850), zusammengestellt vom eidgenössischen Departement des Innern. 1. Theil, Bern 1851 (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/150/03/01/00/01.Document.132910.pdf>).

[*Verhandlungen LU 1849*] Amtliche Uebersicht der Verhandlungen des Großen Rathes und Regierungsrathes des Kantons Luzern im Jahr 1849, Luzern o. J.

[*Zollwesen Bericht NR-Kommission Auslösungsverträge*] Bericht der vom Tit. Nationalrathe niedergesetzten Kommission zur Prüfung der Zollauslösungsverträge mit den Kantonen, in: BBl 1850 I, S. 277–309.

[*Zollwesen Bericht NR-Kommission (Peyer im Hof)*] Kommissionalberichte, betreffend das Zollwesen. Bericht der Majorität der Kommission des Nationalrathes (deutscher Berichterstatter Herr Peyer im Hof-Neher), in: BBl 1849 II, S. 177–195.

[*Zollwesen Bericht NR-Kommission (Erpf)*] Kommissionalberichte, betreffend das Zollwesen. Bericht der Minderheit der Kommission des Nationalrathes (deutscher Berichterstatter Herr Dr. Erpf), in: BBl 1849 II, S. 219–247.

[*Zollwesen Botschaft BR (7. April 1849)*] Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die Bundesversammlung zu dem Vorschlag eines Bundesgesetzes über das Zollwesen (vom 7. April 1849), in: BBl 1849 I, zweite Beilage nach S. 296 (S. 1–17).

[*Zollwesen Bundesgesetz (30. Juni 1849)*] Bundesgesetz über das Zollwesen (30. Juni 1849), in: AS I, S. 180–196.

[*Zollwesen Tarif (30. Juni 1849)*] Zolltarif der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 30. Juni 1849), in: AS I, S. 197–212.

6.2.3 Zeitungen und Zeitschriften

Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde, 2003.

Das Magazin, 2015.

Der Bund, 1851–1854.

Luzerner Zeitung, 1849–1854.

Neue Zürcher Zeitung, 1848–1874. [*NZZ*]

Schweizerische Hochschulzeitung, 1955.

Schweizerischer Republikaner, 1844, 1850.

Wege und Geschichte, 2002–2011.

6.2.4 Nachschlagewerke

Allgemeine Deutsche Biographie, hrsg. durch die Historische Commission bei der Königlich Akademien der Wissenschaften, 56 Bde., Leipzig 1875–1912 (<http://www.deutsche-biographie.de>). [*ADB*]

Braitling Beate et al., Ploetz – Lexikon der deutschen Geschichte, Frechen 2002. [*Braitling, Ploetz*]

Dictionnaire de biographie française, sous la direction de J. Balteau et al., Paris 1933– .

Fetscherin Wilhelm, Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen, 2 Bde., Bern 1874–1876. [*Fetscherin, Repertorium*]

Gabler Wirtschafts Lexikon, 17., komplett aktualisierte und erweiterte Auflage, 8 Bde., Wiesbaden 2010. [*Gabler Wirtschafts Lexikon*]

Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW) (Zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften), 9 Bde., Stuttgart 1977–1983. [*Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*]

Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz, hrsg. mit der Empfehlung der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz, 7 Bde. und 1 Supplementband, Neuenburg 1921–1934. [*HBLS*]

Kern Léon, Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Im Auftrage der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz, I: 1848–1874, Freiburg 1942. [*Kern, Repertorium I*]

Kinder Hermann / Hilgemann Werner, dtv-Atlas Weltgeschichte, II: Von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart, 38. überarbeitete und erweiterte Auflage, München 2005. [*Kinder/Hilgemann, dtv-Atlas II*]

Linder Wolf / Bolliger Christian / Rielle Yvan (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007, Bern 2010. [*Linder/Bolliger/Rielle, Handbuch Volksabstimmungen*]

Metzger Peter, Schweizerisches juristisches Wörterbuch. Einschliesslich Versicherungsrecht mit Synonymen und Antonymen, Basel 2005.

Neue deutsche Biographie, hrsg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Berlin 1953– (<http://www.deutsche-biographie.de>). [*NDB*]

Nohlen Dieter / Schultze Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, 2 Bde., 4., aktualisierte und ergänzte Auflage, München 2010. [*Nohlen/Schultze, Lexikon*]

Österreichisches Biographisches Lexikon, hrsg. von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1815–1950 (<http://www.biographien.ac.at>). [*ÖBL*]

Pierer's Universal-Lexikon der Vergangenheit und Gegenwart oder Neuestes encyclopädisches Wörterbuch der Wissenschaften, Künste und Gewerbe, 19 Bde., 4., umgearbeitete und stark vermehrte Auflage, Altenburg 1857–1865 (<http://www.zeno.org>). [*Pierer's Universal-Lexikon*]

6.2.5 Literatur

Aellig Johann Jakob, Die Aufhebung der schweizerischen Söldnerdienste im Meinungskampf des neunzehnten Jahrhunderts (Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, XLIX), Basel 1954. [*Aellig, Söldnerdienste*]

Aerni Klaus, Der Bau der Furkastrasse im Wallis 1863–1866, in: Wege und Geschichte V (2006), Heft 2, S. 26–33. [*Aerni, Furkastrasse*]

Ahvenainen Jorma, The Role of Telegraphs in the 19th Century Revolution of Communications, in: North Michael (Hrsg.), Kommunikationsrevolutionen. Die neuen Medien des 16. und 19. Jahrhunderts (Wirtschafts- und Sozialhistorische Studien, III), 2. Auflage, Köln/Weimar/Wien/Böhlau 2001, S. 73–80. [*Ahvenainen, Role of Telegraphs*]

Altermatt Claude, Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848–1914) (Etudes et recherches d'histoire contemporaine. Série historique, XI), Fribourg 1990. [*Altermatt, Diplomatie*]

Altermatt Urs (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich/München 1991. [*Altermatt, Bundesräte*]

Altermatt Urs / Bosshart-Pfluger Catherine / Tanner Albert (Hrsg.), Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.–20. Jahrhundert (Die Schweiz 1798–1998: Staat – Gesellschaft – Politik, IV), Zürich 1998. [*Altermatt/Bosshart-Pfluger/Tanner, Konstruktion*]

Aubert Jean-François, Le rapport des forces entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral de 1848 à nos jours, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft VII (1967), S. 95–106. [*Aubert, Rapport*]

- Aufdermauer Claudia, Die Bundesbarone und die Neutralität – Der Einfluss der Wirtschaftsvertreter auf die schweizerische Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik (1848–1872) (Dissertation Universität Freiburg i.Üe. 2016) (<http://doc.rero.ch/record/288413/files/AufdermauerC.pdf>). [*Aufdermauer, Bundesbarone*]
- Balbi Gabriele / Fari Simone / Richeri Giuseppe / Calvo Spartaco, Network Neutrality. Switzerland's role in the genesis of the Telegraph Union, 1855–1875, Bern/Berlin/Bruxelles/Frankfurt am Main/New York/Oxford/Wien 2014. [*Balbi/Fari/Richeri/Calvo, Network*]
- Baltensperger Ernst, Der Schweizer Franken. Eine Erfolgsgeschichte – Die Währung der Schweiz im 19. Jahrhundert, Zürich 2012. [*Baltensperger, Schweizer Franken*]
- Balthasar Andreas, Zug um Zug. Eine Technikgeschichte der Schweizer Eisenbahn aus sozialhistorischer Sicht, Basel/Boston/Berlin 1993. [*Balthasar, Zug*]
- Barraud Wiener Christine / Simonett Jürg, Zum Bau der «Kunststrassen» im 18. und 19. Jahrhundert. Die Disziplinierung von Landschaft und Bevölkerung, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte XL (1990), S. 415–433. [*Barraud Wiener/Simonett, Kunststrassen*]
- Bärtschi Hans-Peter, Industriekultur im Kanton Zürich. Vom Mittelalter bis heute, Zürich 1994. [*Bärtschi, Industriekultur*]
- Bauer Hans, Die Geschichte der Schweizerischen Eisenbahnen, in: Thiessing, Schweizer Bahnen I, S. 3–180. [*Bauer, Eisenbahnen*]
- Baumgartner Jean-Pierre, Les transports, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik C (1964), Heft 1–2, S. 195–234. [*Baumgartner, Transports*]
- Bergier Jean-François, Wirtschaftsgeschichte der Schweiz von den Anfängen bis zur Gegenwart, Zürich/Köln 1983. [*Bergier, Wirtschaftsgeschichte*]
- Bessler H., La France et la Suisse de 1848 à 1852, Paris/Neuchâtel 1931. [*Bessler, France*]
- Bettone Giannino, Mazzini e la Svizzera (Collana divulgativa della Domus Mazziniana, VIII), Pisa 1995. [*Bettone, Mazzini*]
- Bickel Wilhelm, Die öffentlichen Finanzen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik C (1964), Heft 1–2, S. 273–301. [*Bickel, Öffentliche Finanzen*]
- Bickel Wilhelm, Die Volkswirtschaft der Schweiz. Entwicklung und Struktur, Aarau 1973. [*Bickel, Volkswirtschaft*]
- Bilfinger Monica, Das Bundeshaus in Bern (Schweizerische Kunstführer, Nr. 717/718), Bern 2002. [*Bilfinger, Bundeshaus*]
- Bindschedler Leo, Schweizerische Handelspolitik (Schriften für staatsbürgerliche Bildung, IV), Chur 1923. [*Bindschedler, Handelspolitik*]
- Bonjour Edgar, Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik in ihren Grundzügen, in: Riklin/Haug/Binswanger, Handbuch Aussenpolitik, S. 57–80. [*Bonjour, Aussenpolitik*]
- Bonjour Ernest, Geschichte der schweizerischen Post (1849–1949), 2 Bde., Bern 1949. [*Bonjour, Post*]
- Bordo Michael / James Harold, Die Nationalbank 1907–1946: Glückliche Kindheit oder schwierige Jugend? in: Die Schweizerische Nationalbank. 1907–2007, hrsg. von der Schweizerischen Nationalbank, Zürich 2007, S. 29–118. [*Bordo/James, Nationalbank*]

- Borner Heidi, Zwischen Sonderbund und Kulturkampf. Zur Lage der Besiegten im Bundesstaat von 1848 (Luzerner historische Veröffentlichungen, XI), Luzern 1981. [*Borner, Sonderbund*]
- Bossard-Borner, Die andere Krise. Zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Sonderbundszeit, in: Jahrbuch der historischen Gesellschaft Luzern XVI (1998), S. 5–14. [*Bossard-Borner, Krise*]
- Bossard-Borner Heidi, Im Spannungsfeld von Politik und Religion. Der Kanton Luzern 1831 bis 1875 (Luzerner historische Veröffentlichungen, XLII), Basel 2008. [*Bossard-Borner, Spannungsfeld*]
- Bucher Delf, 200 Jahre Sicherheit 1810–2010, in: Gebäudeversicherung Luzern (Hrsg.), Vom Brandbettel zur Gebäudeversicherung. Blick zurück auf 200 Jahre Geschichte der Gebäudeversicherung Luzern, Luzern 2010, S. 37–97. [*Bucher, 200 Jahre*]
- Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3., vollständig durchgesehene Auflage, Bern 1931. [*Burckhardt, Kommentar*]
- Burkhard Claus, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung. Entstehung – Entwicklung – Organisation – Funktion – Bedeutung, Zürich 1952. [*Burkhard, Kommissionen*]
- Busset Thomas, Zur Geschichte der eidgenössischen Volkszählung (Statistik der Schweiz – Eidgenössische Volkszählung 1990), Bern 1993. [*Busset, Volkszählung*]
- Bussmann Roman, Kleine Luzerner Postgeschichte, Luzern 1988. [*Bussmann, Postgeschichte*]
- Calvo Spartaco / Balbi Gabriele / Fari Simone / Richeri Giuseppe, La voie suisse aux télécommunications. Politique, économie, technologie et société (1850–1915), in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte LXI (2011), Heft 4, S. 435–453. [*Calvo/Balbi/Fari/Richeri, Voie suisse*]
- Cameron Rondo, Geschichte der Weltwirtschaft, II: Von der Industrialisierung bis zur Gegenwart, Stuttgart 1992. [*Cameron, Weltwirtschaft*]
- Cassis Youssef / Tanner Jakob (Hrsg.), Banken und Kredit in der Schweiz (1850–1930), Zürich 1993. [*Cassis/Tanner, Banken und Kredit*]
- Church Clive H. / Head Randolph C., A Concise History of Switzerland (Cambridge Concise Histories), Cambridge 2013. [*Church/Head, Concise History*]
- Cioli Monica, Pragmatismus und Ideologie. Organisationsformen des deutschen Liberalismus zur Zeit der zweiten Reichsgründung (1878–1884), Berlin 2003. [*Cioli, Pragmatismus*]
- Criblez Lucien, Die Bundesstaatsgründung 1848 und die Anfänge einer nationalen Bildungspolitik, in: Criblez Lucien (Hrsg.), Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen, Bern 2008. [*Criblez, Bundesstaatsgründung*]
- Das Telegraphen- und Telephonwesen in der Schweiz von 1852 bis 1902. Festschrift auf das fünfzigjährige Jubiläum der Schweizerischen Telegraphen-Verwaltung, herausgegeben von der Schweizerischen Telegraphen-Direktion, Bern 1902. [*Das Telegraphen- und Telephonwesen*]
- Dejung Emanuel / Stähli Alfred / Ganz Werner, Jonas Furrer von Winterthur. 1805–1861. Erster schweizerischer Bundespräsident. Ein Lebensbild, Winterthur 1948. [*Dejung/Stähli/Ganz, Furrer*]
- Derron Leonhard, Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Straßenwesen. Eine Studie über die Straßenhoheit in der Schweiz, Aarau 1934. [*Derron, Strassenwesen*]
- Dierauer Johannes, Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Allgemeine Staatengeschichte. Geschichte der europäischen Staaten, XXVI), 6 Bde., Zürich 1887–1931. [*Dierauer, Eidgenossenschaft*]

Düblin Jürg, Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung (Helvetia Politica, Series A, V), Bern 1978. [*Düblin, Bundesversammlung*]

Dürrenmatt Peter, Schweizer Geschichte. Von der Urgeschichte bis zur Gegenwart, 2 Bde. / Neuauflage, Zürich 1976.

Ehrenzeller Bernhard / Mastronardi Philippe / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2 Bde., 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2008. [*Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Schweizerische Bundesverfassung*]

Ehrsam Emil, Zusammenfassende Darstellung der beiden Juragewässerkorrekturen. Ausgeführt in den Jahren 1868–1891 und 1962–1973 (im Auftrag der interkantonalen Baukommission der II. Juragewässerkorrektion), Bern 1974. [*Ehrsam, Juragewässerkorrekturen*]

Enzweiler Hans-Jürgen, Staat und Eisenbahn. Bürokratie, Parlament und Arbeiterschaft beim badischen Eisenbahnbau 1833–1855 (Europäische Hochschulschriften. Reihe III: Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, DCXLII), Frankfurt am Main 1995.

Ernst Andreas / Tanner Albert / Weishaupt Matthias (Hrsg.), Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848 (Die Schweiz 1798–1998: Staat – Gesellschaft – Politik, I), Zürich 1998. [*Ernst/Tanner/Weishaupt, Revolution und Innovation*]

Fagagnini Hans Peter, Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz, Bern/Stuttgart 1991. [*Fagagnini, Föderalistischer Aufgabenverbund*]

Fagagnini Hans Peter, Neuorientierungen bei den nationalen Infrastrukturen, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner, hrsg. von Bernhard Ehrenzeller et al., St. Gallen 1998, S. 789–807. [*Fagagnini, Infrastrukturen*]

Fischer Hans, Dr. med. Johann Rudolf Schneider. Retter des westschweizerischen Seelandes, Bern 1963. [*Fischer, Schneider*]

Flichy Patrice, Tele. Geschichte der modernen Kommunikation (Aus dem Französischen von Bodo Schulze), Frankfurt/Main 1994. [*Flichy, Tele*]

Frachebourg C. / Schiess W., Der Chappesche Telegraph und die Anfänge der Telegraphie (Sonderdruck aus «Technische Mitteilungen» der schweiz. Telegraphen- und Telephonverwaltung, Nr. 1, 2 und 3, 1939), o. O. 1939. [*Frachebourg/Schiess, Chappescher Telegraph*]

Frehner Matthias, Geist von Geben und Nehmen. Aspekte privater Kulturförderung in der Schweiz, in: Kultur als Verpflichtung, herausgegeben von Martin Meyer im Auftrag der Jubiläumsstiftung der Schweizerischen Bankgesellschaft, Zürich 1996, S. 25–39. [*Frehner, Geist*]

Frei Daniel, Dimensionen neutraler Politik. Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen (Etudes et travaux de l'institut universitaire de hautes études internationales, VIII), Genève 1969. [*Frei, Dimensionen*]

Frei Jürg, Die schweizerische Flüchtlingspolitik nach den Revolutionen von 1848 und 1849, Zürich 1977. [*Frei, Flüchtlingspolitik*]

Frerich Johannes / Müller Gernot, Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union, I: Politisch-ökonomische Rahmenbedingungen, Verkehrsinfrastrukturpolitik, München 2004. [*Frerich/Müller, Verkehrspolitik*]

Frey René L., Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen/Zürich 1970. [*Frey, Infrastruktur*]

- Frey Thomas, Eine funktionale Bestandsaufnahme der Pferdepost, 1850–1920, in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* VI (1999), Heft 2, S. 89–107. [*Frey, Pferdepost*]
- Fueter Eduard, Die Schweiz seit 1848. Geschichte – Politik – Wirtschaft (Der Aufbau moderner Staaten. Eine Sammlung von Staaten Monographien, I), Zürich/Leipzig 1928. [*Fueter, Schweiz*]
- Furrer Daniel, Gründervater der modernen Schweiz. Ignaz Paul Vital Troxler (1780–1866) (Dissertation Universität Freiburg i.Üe. 2009). (<http://doc.rero.ch/record/13139/files/FurrerD.pdf>) [*Furrer, Gründervater*]
- Gagliardi Ernst, Alfred Escher. Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte, Frauenfeld 1919. [*Gagliardi, Escher*]
- Gagliardi Ernst, Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, III: Vom Zusammenbruch des Ancien Régime bis zur Gegenwart, 1798–1937, Zürich 1937. [*Gagliardi, Schweiz*]
- Geiser Karl, Die Bestrebungen zur Gründung einer eidgenössischen Hochschule 1758–1874, Bern 1890. [*Geiser, Eidgenössische Hochschule*]
- Geschichte des Kantons Freiburg, hrsg. von der Kommission zur Publikation der Freiburger Kantonsgeschichte unter der Gesamtleitung von Roland Ruffieux, 2 Bde., Freiburg Schweiz 1981. [*Geschichte Kt. Freiburg*]
- Giacometti Enrico, Die Einführung des Telegraphen in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung von Graubünden, Chur 2006. [*Giacometti, Einführung des Telegraphen*]
- Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949. [*Giacometti, Bundesstaatsrecht*]
- Greyerz Hans von, Bundesstaatliche Reformversuche in der Eidgenossenschaft vor 1848. In: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* X (1948), S. 169–193. [*Greyerz, Bundesstaatliche Reformversuche*]
- Gross Reiner / Förster Bärbel, Politische Emigration aus Sachsen in die Schweiz 1848–1862, in: *BAR, Asyl*, S. 111–146. [*Gross/Förster, Politische Emigration*]
- Gruner Erich et al., Die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat 1848–1919. Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung, Verhalten von Wählern und Parteien, Wahlthemen und Wahlkämpfe (*Helvetia Politica*, Series A, VI), 3 Bde., Bern 1978. [*Gruner, Nationalratswahlen*]
- Gruner Erich, 100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* C (1964), Heft 1–2, S. 35–70. [*Gruner, Wirtschaftspolitik*]
- Gruner Erich, Die schweizerische Bundesversammlung 1848–1920 (*Helvetia Politica*, Series A, I–II), 2 Bde., Bern 1966. [*Gruner, Bundesversammlung*]
- Gruner Erich, Freiheit und Bindung bei den Nationalratswahlen, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* VII (1967), S. 17–38. [*Gruner, Freiheit*]
- Gubler Ferdinand, Die Anfänge der schweizerischen Eisenbahnpolitik auf Grundlage der wirtschaftlichen Interessen 1833–1852 (*Schweizer Studien zur Geschichtswissenschaft*, XIII/1), Zürich 1915. [*Gubler, Eisenbahnpolitik*]
- Gubler Hans Martin, Architektur als staatspolitische Manifestation. Das erste schweizerische Bundesrathaus in Bern 1851–1866, in: Braegger Carlpeter (Hrsg.), *Architektur und Sprache*, München 1982, S. 96–126. [*Gubler, Architektur*]

Gugerli David / Kupper Patrick / Speich Daniel, Die Zukunftsmaschine. Konjunkturen der ETH Zürich 1855–2005, Zürich 2005. [*Gugerli/Kupper/Speich, Zukunftsmaschine*]

Guggenbühl Gottfried, Geschichte der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich im Überblick dargestellt, Zürich 1955. [*Guggenbühl, ETH*]

Guldi Jo, Roads to Power. Britain Invents the Infrastructure State, Cambridge/London 2012.

Güller Peter, Infrastruktur. Zur Definition, in: Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung. Revue suisse d'urbanisme XXV (1968), S. 19–21. [*Güller, Infrastruktur*]

Häberle Alfred, Die Amtliche Sammlung der ältern Eidgenössischen Abschiede. Entwurf zu einer Geschichte des Unternehmens unter besonderer Berücksichtigung der Bearbeiter aus Luzern und der Innerschweiz, in: Der Geschichtsfreund CXIII (1960), S. 5–80. [*Häberle, Abschiede*]

Hauri Ernst René, Geschichte des Post- und Fernmeldemonopols, herausgegeben von den Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafenebetrieben, Bern 1994. [*Hauri, Geschichte*]

Hauser Albert, Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart, Erlenbach-Zürich 1961. [*Hauser, Wirtschafts- und Sozialgeschichte*]

Hauser Benedikt, Wirtschaftsverbände im frühen schweizerischen Bundesstaat (1848–74). Vom regionalen zum nationalen Einzugsgebiet (Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, CL), Basel/Frankfurt am Main 1985. [*Hauser, Wirtschaftsverbände*]

Hauser Petra Martina Hedwig, Vom öffentlichen Werk des Bundes zur interkantonalen Anstalt. Das Beispiel der Linthkorrektur, Zürich 2011. [*Hauser, Öffentliches Werk*]

Heckner Ralf, Der Schweizer Diplomat Giovanni Battista Pioda am italienischen Königshof (1864–1882). Eine biographische Diplomatengeschichte, Freiburg i. Üe. 2001. [*Heckner, Pioda*]

Heinrichs Ruth, Von der Helvetik bis zum Ersten Weltkrieg, in: Bär Ulrich / Siegel Monique R. (Hrsg.), Geschichte der Juden im Kanton Zürich. Von den Anfängen bis in die heutige Zeit, Zürich 2005, S. 152–282. [*Heinrichs, Helvetik*]

Helbling Hanno et al., Handbuch der Schweizer Geschichte, 2 Bde., Zürich 1980. [*Helbling, Handbuch*]

Henggeler P. Rudolf, Das finanzielle Nachspiel zum Sonderbundskrieg im Kt. Schwyz, in: Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz, Heft 47 (1948), S. 5–52. [*Henggeler, Nachspiel*]

Henne August, Einfluss des Schweizerischen Forstvereins auf die Entwicklung des Forstwesens in der Schweiz 1843–1938, im Auftrag des Vereins bearbeitet von A. Henne, eidg. Forstinspektor i. R. anlässlich der Landesausstellung 1939 in Zürich, Bern 1939. [*Henne, Forstverein*]

Hiller Hans, Die Erfindung der Mitte. Staatsmann Arnold Otto Aepli 1816–1897, St. Gallen 2011. [*Hiller, Erfindung*]

Hiller Hans, Landammann Arnold Otto Aepli (1816–1897). Sein Wirken in Bund und Kanton, St. Gallen 1953. [*Hiller, Aepli*]

Hilty Carl, Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zur sechsten Säcularfeier des ersten ewigen Bundes vom 1. August 1291, geschichtlich dargestellt. im Auftrag des schweizer. Bundesrathes von C. Hilty, Bern 1891. [*Hilty, Bundesverfassungen*]

His Eduard, Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, 3 Bde., Basel 1920–1939. [*His, Geschichte Staatsrecht*]

Hoffmann Georg, Die Schweizerfrage in der preußischen Politik und die badische Revolution von 1849, Lichtensteig 1931. [*Hoffmann, Schweizerfrage*]

Holenstein André, Ein Erinnerungsort für die Bundesideologie. Das Bundeshaus als Nationaldenkmal der Bundesstadt Bern, in: Mayer Heike / Sager Fritz / Minta Anna / Zwahlen Sara (Hrsg.), Im Herzen der Macht? Hauptstädte und ihre Funktion. Referate einer Vorlesungsreihe des Collegium generale der Universität Bern im Frühjahrssemester 2012 (Berner Universitätsschriften, LVIII), Bern 2013, S. 35–76. [*Holenstein, Erinnerungsort*]

Holenstein Rolf, Ochsenbein. Erfinder der modernen Schweiz, Basel 2009. [*Holenstein, Ochsenbein*]

Holland Andrew, Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz. Anregungen aus einem Rechtsvergleich mit den USA, Bamberg 2002. [*Holland, Kunstförderung*]

Huber Albert, Die Entwicklung des eidgenössischen Zollwesens vom Beginn der ersten Tarife bis zur Bundesverfassung des Jahres 1848, Bern 1890. [*Huber, Zollwesen*]

Huber Paul, Die Bedeutung der Geschichtsschreibung für die Auseinandersetzung mit der Gegenwart und für die Gestaltung der Zukunft, in: Jahrbuch der historischen Gesellschaft Luzern XVI (1998), S. 2–4. [*Huber, Bedeutung*]

Humair Cédric, 1848. Naissance de la Suisse moderne (Histoire.ch), Lausanne 2009. [*Humair, 1848*]

Humair Cédric, A l'apogée de la première perspective atlantique. Le traité de 1850 entre les «sister republics», in: Traverse. Zeitschrift für Geschichte XII (2005), Heft 2, S. 147–161. [*Humair, Apogée*]

Humair Cédric, Développement économique et Etat central 1815–1914. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites, Berne 2004. [*Humair, Développement économique*]

Humair Cédric, Energie et transport au 19e siècle. Analyse du cas suisse, in: Traverse. Zeitschrift für Geschichte XX (2013), Heft 3, S. 49–63. [*Humair, Energie*]

Humair Cédric, Industrialisation, chemin de fer et Etat central. Retard et démarrage du réseau ferroviaire helvétique (1836–1852), in: Traverse. Zeitschrift für Geschichte XV (2008), Heft 1, S. 15–30. [*Humair, Industrialisation*]

Humair Cédric, L'Etat fédéral comme prestataire de services à l'industrie. Faire face à la compétition économique internationale (1848–1914), in: Gilomen Hans-Jörg / Müller Margrit / Tissot Laurent (Hrsg.), Dienstleistungen. Expansion und Transformation des «dritten Sektors» (15.–20. Jahrhundert) (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, XXII), Zürich 2007, S. 47–61. [*Humair, Etat fédéral*]

Hundert Jahre elektrisches Nachrichtenwesen in der Schweiz 1852–1952, herausgegeben von der Generaldirektion PTT, Band I: Telegraph, Bern 1952. [*Hundert Jahre elektrisches Nachrichtenwesen*]

Hunziker Guido, Die Schweiz und das Nationalitätsprinzip im 19. Jahrhundert. Die Einstellung der eidgenössischen Öffentlichkeit zum Gedanken des Nationalstaates (Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, CXX), Basel 1970. [*Hunziker, Nationalitätsprinzip*]

Hutson James H., The Sister Republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute, Bern 1992. [*Hutson, Sister Republics*]

Im Hof Ulrich, Die Entstehung einer politischen Öffentlichkeit in der Schweiz. Struktur und Tätigkeit der Helvetischen Gesellschaft (Die Helvetische Gesellschaft. Spätaufklärung und Vorrevolution in der Schweiz, I), Frauenfeld/Stuttgart 1983. [*Im Hof, Entstehung*]

Im Hof Ulrich et al., Geschichte der Schweiz und der Schweizer [Studienausgabe in 1 Bd.], Basel/Frankfurt 1986. [*Im Hof, Geschichte Schweiz und Schweizer*]

Inauen Josef, Vom «Schurkenstaat» zur vertrauenswürdigen Republik. Die Beziehungen zwischen Baden, Württemberg und Bayern und der Schweiz im Vormärz 1840–1848 und der Wandel in der Wahrnehmung der Eidgenossenschaft durch die süddeutschen Staaten bis 1871, Freiburg (Schweiz) 2013. [*Inauen, Schurkenstaat*]

Internationale Rheinregulierung Rorschach (Red.), Der Alpenrhein und seine Regulierung. Internationale Rheinregulierung 1892–1992, Rorschach 1992. [*Internationale Rheinregulierung Rorschach, Alpenrhein*]

Jegher Annina, Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte (Berner Studien zur Politikwissenschaft, VII), Bern 1999. [*Jegher, Bundesversammlung*]

Jochimsen Reimut / Gustafsson Knut, Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung, in: Heilemann Ullrich / Simonis Udo E. (Hrsg.), Ökonomie für die Politik – Politik für die Ökonomie. Ausgewählte Schriften von Reimut Jochimsen (Volkswirtschaftliche Schriften, DXXXIV), Berlin 2003, S. 40–53. [*Jochimsen/Gustafsson, Infrastruktur*]

Jorio Marco, Zwischen Rückzug und Integration – Die Katholisch-Konservativen und der junge Bundesstaat, in: Studer Brigitte (Hrsg.), Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998, Zürich 1998, S. 89–107. [*Jorio, Rückzug*]

Jost Hans Ulrich, Das «Nötige» und das «Schöne». Voraussetzungen und Anfänge der Kunstförderung des Bundes, in: Der Bund fördert, der Bund sammelt. 100 Jahre Kunstförderung des Bundes, Bern 1988, S. 13–24. [*Jost, Kunstförderung*]

Jost Hans Ulrich, Von Zahlen und Macht. Statistiker, Statistik und politische Autoritäten in der Schweiz, 18. bis 20. Jahrhundert, in: Forum Statisticum XXXV (1995). [*Jost, Zahlen und Macht*]

Jung Joseph, Alfred Escher 1819–1882. Aufstieg, Macht, Tragik, 6. Auflage, Zürich 2017. [*Jung, Aufstieg*]

Jung Joseph, Alfred Escher 1819–1882. Der Aufbruch zur modernen Schweiz, 4 Bde., Zürich 2006. [*Jung, Aufbruch*]

Jung Joseph (Hrsg.), Alfred Escher zwischen Lukmanier und Gotthard. Briefe zur schweizerischen Alpenbahnfrage 1850–1882 (Alfred Escher. Briefe. Ein Editions- und Forschungsprojekt der Alfred Escher-Stiftung, I), Zürich 2008. [*Jung, Escher Briefe I*]

Jung Joseph (Hrsg.), Alfred Eschers Briefwechsel 1843–1848. Jesuiten, Freischaren, Sonderbund, Bundesrevision, bearbeitet und kommentiert von Björn Koch (Alfred Escher. Briefe. Ein Editions- und Forschungsprojekt der Alfred Escher-Stiftung, III), Zürich 2011. [*Jung/Koch, Escher Briefe III*]

Jung Joseph (Hrsg.), Alfred Eschers Briefwechsel 1848–1852. Aufbau des jungen Bundesstaates, politische Flüchtlinge und Neutralität, bearbeitet und kommentiert von Sandra Wiederkehr (Alfred Escher. Briefe. Ein Editions- und Forschungsprojekt der Alfred Escher-Stiftung, IV), Zürich 2012. [*Jung/Wiederkehr, Escher Briefe IV*]

Jung Joseph (Hrsg.), Alfred Eschers Briefwechsel 1852–1866. Wirtschaftsliberales Zeitfenster, Gründungen, Aussenpolitik, mit Beiträgen von Claudia Aufdermauer, Bruno Fischer, Joseph Jung, Björn Koch, Katrin Rigort und Sandra Wiederkehr (Alfred Escher. Briefe. Ein Editions- und Forschungsprojekt der Alfred Escher-Stiftung, V), Zürich 2012. [*Jung, Escher Briefe V*]

- Jung Joseph, Das imaginäre Museum. Privates Kunstengagement und staatliche Kulturpolitik in der Schweiz. Die Gottfried Keller-Stiftung 1890–1922, Zürich 1998. [*Jung, Museum*]
- Jung Joseph, Das Laboratorium des Fortschritts. Die Schweiz im 19. Jahrhundert, 2. Auflage, Basel 2020. [*Jung, Laboratorium*]
- Jung Joseph, «Res clamat ad Dominum!» – Von den Irrfahrten des Chorgestühls, in: Sankt Urban 1194–1994. Ein ehemaliges Zisterzienserkloster, hrsg. im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Luzern, Bern 1994, S. 197–204. [*Jung, Res clamat*]
- Junker Beat, Die Entstehung des demokratischen Volksstaates 1831–1880 (Geschichte des Kantons Bern seit 1798, II), Bern 1990. [*Junker, Geschichte Kt. Bern II*]
- Kilger Franz, Die Entwicklung des Telegraphenrechts im 19. Jahrhundert mit besonderer Berücksichtigung der technischen Entwicklung. Telegraphenrecht im 19. Jahrhundert (Rechtshistorische Reihe, CXI), Frankfurt am Main 1993. [*Kilger, Telegraphenrecht*]
- Kirchhofer André, Stets zu Diensten – gezwungenermassen! Die Schweizer Bahnen und ihre «Gemeinwirtschaftlichkeit» für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung, Zofingen 2008. [*Kirchhofer, Diensten*]
- Kley Andreas, Bundeskompetenzen mit ursprünglich derogatorischer Wirkung aus historischer Perspektive, in: Recht XVII (1999), Heft 6, S. 189–201. [*Kley, Bundeskompetenzen*]
- Koch Björn, Alfred Eschers Netzwerke 1819–1857. Aufbau, Entwicklung und Potentiale, Freiburg Schweiz 2013. [*Koch, Netzwerke*]
- Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, 2 Bde., Bern 1992–2004. [*Kölz, Verfassungsgeschichte*]
- Kölz Alfred (Hrsg.), Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, 2 Bde., Bern 1992–1996. [*Kölz, Quellenbuch*]
- Kreis Georg (Hrsg.), Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014. [*Kreis, Geschichte*]
- Künzi Kilian, Telegraf – Kommunizieren durch den Draht, in: Museum für Kommunikation (Hrsg.), In 28 Minuten von London nach Kalkutta. Aufsätze zur Telefragiegeschichte aus der Sammlung Dr. Hans Pieper im Museum für Kommunikation, Bern/Zürich 2000, S. 19–117. [*Künzi, Telegraf*]
- Kutter Markus, Jetzt wird die Schweiz ein Bundesstaat. Von den Revolutionen der 1830er Jahre bis zur ersten Bundesverfassung (1830–1848) (Der modernen Schweiz entgegen, IV), Basel 1998. [*Kutter, Bundesstaat*]
- Lehmann Elli, Die Spiegelung der deutschen revolutionären Ereignisse von 1848/49 in der schweizerischen Presse, Charlottenburg 1935. [*Lehmann, Spiegelung*]
- Lehmann Max, Die Infrastrukturen der zivilisierten Umwelt. Eine systematische Darstellung grundlegender Werke und Institutionen, Wichtrach 1989. [*Lehmann, Infrastrukturen*]
- Lescaze Bernhard (Hrsg.), Une monnaie pour la Suisse, Genève 1999. [*Lescaze, Monnaie*]
- Linth-Escher-Stiftung (Hrsg.), Hans Conrad Escher von der Linth 1767–1823. Die Ersten Panoramen der Alpen. Zeichnungen, Ansichten, Panoramen und Karten, bearbeitet von René Brandenberger, Mollis 2002. [*Linth-Escher-Stiftung, Hans Conrad Escher von der Linth*]
- Maissen Thomas, Geschichte der Schweiz, Baden 2010. [*Maissen, Geschichte*]

- Mattioli Aram, «Vaterland der Christen» oder «bürgerlicher Staat»? Die Schweiz und die jüdische Emanzipation, 1848–1874, in: Altermatt/Bosshart-Pfluger/Tanner, Konstruktion, S. 217–235. [*Mattioli, Emanzipation*]
- Meier Thomas Dominik / Wolfensberger Rolf, «Eine Heimat und doch keine». Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert), Zürich 1998. [*Meier/Wolfensberger, Heimat*]
- Messerli Jakob, Gleichmässig, pünktlich, schnell. Zeiteinteilung und Zeitgebrauch in der Schweiz im 19. Jahrhundert, Zürich 1995. [*Messerli, Gleichmässig*]
- Meyerhofer Ursula, Von Vaterland, Bürgerrepublik und Nation. Nationale Integration in der Schweiz 1815–1848, Zürich 2000. [*Meyerhofer, Vaterland*]
- Meyrat Walter, Das Schweizerische Bundesarchiv von 1798 bis zur Gegenwart (Festgabe für die Vereinigung Schweizerischer Archivare anlässlich ihrer Jahresversammlung in Bern, 13./14. Oktober 1972), o. O. o. J. [*Meyrat, Bundesarchiv*]
- Moltmann Günter, Die Ambivalenz des amerikanisch-schweizerischen Vertrages von 1850/1855, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte XXVI (1976), S. 100–133. [*Moltmann, Amerikanisch-schweizerischer Vertrag*]
- Müller Frank Lorenz, Die Revolution von 1848/49 (Geschichte Kompakt), 3. bibliographisch aktualisierte Auflage, Darmstadt 2009. [*Müller, Revolution*]
- Müller Hans, Das Expropriationsrecht in der Schweiz. Mit besonderer Berücksichtigung der eidgenössischen und der zürcherischen Gesetzgebung (Beiträge zur Schweizerischen Verwaltungskunde, XVII), Zürich 1914. [*Müller, Expropriationsrecht*]
- Müller Reto, «Das wild gewordene Element». Gesellschaftliche Reaktionen auf die beiden Hochwasser im Schweizer Mittelland von 1852 und 1876 (Berner Forschungen zur Regionalgeschichte, II), Nordhausen 2004. [*Müller, Element*]
- Müller Reto Patrik, Innere Sicherheit Schweiz. Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Egg bei Einsiedeln 2009. [*Müller, Innere Sicherheit*]
- Näf Werner, Die Schweiz in der deutschen Revolution. Ein Kapitel schweizerisch-deutscher Beziehungen in den Jahren 1847–1849, Frauenfeld 1929. [*Näf, Deutsche Revolution*]
- Nauer Josef, Mazzini und Garibaldi. Revolutionäre Aktivität und Anhängerschaft (1848–1853), Zürich 1980. [*Nauer, Mazzini und Garibaldi*]
- Neidhart Leonhard, Das frühe Bundesparlament. Der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz, Zürich 2010. [*Neidhart, Bundesparlament*]
- Oechsli Wilhelm, Festschrift zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des eidg. Polytechnikums, 2 Bde., Frauenfeld 1905. [*Oechsli, Polytechnikum*]
- Osterhammel Jürgen, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts (Historische Bibliothek der Gerda Henkel Stiftung), München 2009. [*Osterhammel, Verwandlung*]
- Pahud de Mortanges René, Schweizerische Rechtsgeschichte. Ein Grundriss, Zürich 2007. [*Pahud, Rechtsgeschichte*]
- Paquier Serge, L'évolution des services publics en Suisse. Pour une histoire du service public en Suisse (XIXe–XXe siècle), in: Actes de l'Institut National Genevois, XLVI (nouvelle série), S. 13–26. [*Paquier, Evolution*]

Paquier Serge, Options privée et publique dans le domaine des chemins de fer suisses des années 1850 à l'entre-deux-guerres, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte LVI (2006), Heft 1, S. 22–30. [*Paquier, Options*]

Petrig Schuler Eva, Der Weg zur Strafrecht des Kantons Schwyz im 19. Jahrhundert (Zürcher Studien zur Rechtsgeschichte, CLVII), Zürich 2001. [*Petrig Schuler, Strafrecht SZ*]

Pfiffner Ernst, Zürchs Bundesfest von 1851, in: Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 1958, Zürich 1957, S. 117–139. [*Pfiffner, Bundesfest 1851*]

Pohl Hans, Aufbruch der Weltwirtschaft. Geschichte der Weltwirtschaft von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg (Wissenschaftliche Paperbacks. Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, XXIV), Stuttgart 1989. [*Pohl, Aufbruch*]

Prêtre Alain, Eisenbahnverkehr als Ordnungs- und Gestaltungsaufgabe des jungen Bundesstaates. Zugleich eine historisch-kritische Analyse der Rechtsentstehung im Bereich technischer Innovation (Arbeiten aus dem iuristischen Seminar der Universität Freiburg, CCXVI), Freiburg Schweiz 2002. [*Prêtre, Eisenbahnverkehr*]

Rappard William E., Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1848–1948). Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung (herausgegeben zur Jahrhundertfeier der Verfassung auf Veranlassung der Pro Helvetia, deutsche Übersetzung von A. Lätt), Zürich 1948. [*Rappard, Bundesverfassung*]

Rappard William E., Die Gründung der Eidgenössischen Technischen Hochschule, in: 100 Jahre Eidgenössische Technische Hochschule (Schweizerische Hochschulzeitung, Sonderheft), Zürich 1955, S. 30–36. [*Rappard, Gründung*]

Raster Josua, Enteignung und Eisenbahnbau. Entwicklung und Praxis eines Rechtsinstituts um die Mitte des 19. Jahrhunderts im Kanton Zürich (Zürcher Studien zur Rechtsgeschichte, LII), Zürich 2003. [*Raster, Enteignung*]

Reiter Herbert, Politisches Asyl im 19. Jahrhundert. Die deutschen politischen Flüchtlinge des Vormärz und der Revolution von 1848/49 in Europa und den USA (Historische Forschungen, XLVII), Berlin 1992. [*Reiter, Politisches Asyl*]

Riklin Alois / Haug Hans / Binswanger Hans Christoph (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, II), Bern 1975. [*Riklin/Haug/Binswanger, Handbuch Aussenpolitik*]

Ritzmann Franz, Die Schweizer Banken. Geschichte – Theorie – Statistik (Bankwirtschaftliche Forschungen, VIII), Bern 1973. [*Ritzmann, Banken*]

Rivaz Michel de, Ferdinand Hodler, Eugène Burnand und die schweizerischen Banknoten, Wabern-Bern 1991. [*Rivaz, Hodler und Burnand*]

Rüegg Ernst, Niederlassungsfreiheit, Zürich 1958. [*Rüegg, Niederlassungsfreiheit*]

Schaer Alexander, «Wir gehören zusammen und Bruderliebe rechnet nicht». Eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung der Reparationszahlungen im Schweizer Sonderbundskrieg im Lichte der Völkerrechtslehre des 19. Jahrhunderts (Zürcher Studien zur Rechtsgeschichte, LXIII), Zürich 2010. [*Schaer, Bruderliebe*]

Schiedt Hans-Ulrich, Die Alpenstrassenfrage oder «Die prinzipielle Figur des Kreuzes», in: Wege und Geschichte I (2002), S. 34–39. [*Schiedt, Alpenstrassenfrage*]

- Schiedt Hans-Ulrich, Die Strassengeschichte des Kantons Luzern im 19. und 20. Jahrhundert, Kriens 2010. [*Schiedt, Strassengeschichte LU*]
- Schiedt Hans-Ulrich, Strassenbau und Militär in der Schweiz zwischen 1750 und 1850, in: Wege und Geschichte V (2006), Heft 2, S. 14–20. [*Schiedt, Strassenbau und Militär*]
- Schmoeckel Mathias, Rechtsgeschichte der Wirtschaft seit dem 19. Jahrhundert (unter Mitarbeit von Matthias Maetschke), Tübingen 2008. [*Schmoeckel, Rechtsgeschichte*]
- Schneider Hans, Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates 1848–1918, 1. Halbband: 1848–1874 (Dierauer, Eidgenossenschaft, VI), Zürich 1931. [*Schneider, Bundesstaat*]
- Schnitter Niklaus, Die Geschichte des Wasserbaus in der Schweiz (Alte Forscher – aktuell, II), Oberbözing 1992. [*Schnitter, Wasserbau*]
- Schollenberger [Johann] Jakob, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905. [*Schollenberger, Bundesverfassung*]
- Schollenberger J[ohann Jakob], Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System, zweite, unter Mitwirkung von Dr. Otto Zoller völlig umgearbeitete Auflage, Berlin 1920. [*Schollenberger, Bundesstaatsrecht*]
- Schollenberger J[ohann Jakob], Die Schweiz seit 1848. Ein staatsmännisches und diplomatisches Handbuch, Berlin 1908. [*Schollenberger, Schweiz*]
- Schollenberger Johann Jakob, Geschichte der Schweizerischen Politik, II: Die neue Zeit seit 1798, Frauenfeld 1908. [*Schollenberger, Politik*]
- Schoop Albert, Johann Konrad Kern, 2 Bde., Frauenfeld 1968–1976. [*Schoop, Kern*]
- Schwarzenbach Alexis, Portraits of the Nation. Stamps, Coins and Banknotes in Belgium and Switzerland (1880–1945), 2 Bde., Florence 1997. [*Schwarzenbach, Portraits*]
- Schweizerische Nationalbank (Hrsg.), Die Schweizerische Nationalbank 1907–1932, verfasst von Hermann Schneebeil, Zürich 1932. [*Schweizerische Nationalbank*]
- Schweizerisches Bundesarchiv [BAR], Das Asyl in der Schweiz nach den Revolutionen von 1848 (Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, Studien und Quellen, XXV), Bern 1999. [*BAR, Asyl*]
- Scirocco Alfonso, L'Italia del Risorgimento. 1800–1871 (Storia d'Italia dal Risorgimento alla Repubblica, I), Bologna 1993. [*Scirocco, Risorgimento*]
- Seiler Hansjörg, Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994. [*Seiler, Gewaltenteilung*]
- Seferovic Goran, Das Schweizerische Bundesgericht 1848–1874. Die Bundesgerichtsbarkeit im frühen Bundesstaat (Zürcher Studien zur Rechtsgeschichte, LXII), Zürich 2010. [*Seferovic, Bundesgericht*]
- Siffert Rino, Verlobung und Trauung. Die geschichtliche Entwicklung des schweizerischen Eheschliessungsrechts (Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht, XIV), Zürich/Basel/Genf 2004. [*Siffert, Verlobung*]
- Speich Chassé Daniel, Die Schweizer Bundesstaatsgründung von 1848: Ein überschätzter Bruch? In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte LXII (2012), Heft 3, S. 405–423. [*Speich Chassé, Bundesstaatsgründung*]

Speich Daniel, Das Grundbuch als Grund aller Pläne. Präzision und die Fiktion der Überschaubarkeit im Entstehungsprozess eines modernen Rechtsstaats, in: Gugerli David (Hrsg.), Vermessene Landschaften. Zur Kulturgeschichte einer technischen Praxis (Interferenzen 1. Studien zur Kulturgeschichte der Technik), Zürich 1999, S. 137–148. [*Speich, Grundbuch*]

Speich Daniel, Helvetische Meliorationen. Die Neuordnung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse an der Linth (1783–1823) (Interferenzen. Studien zur Kulturgeschichte der Technik, VI), Zürich 2003. [*Speich, Meliorationen*]

Speich Daniel, Linth Kanal. Die korrigierte Landschaft – 200 Jahre Geschichte, Glarus 2002. [*Speich, Linth Kanal*]

Spieß Emil, Illustrierte Geschichte der Schweiz, III: Das Werden des Bundesstaates und seine Entwicklung im modernen Europa, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Einsiedeln 1971. [*Spieß, Illustrierte Geschichte*]

Staehelin Andreas, Helvetik, in: Helbling, Handbuch II, S. 785–839. [*Staehelin, Helvetik*]

Steinegger Albert, Schaffhausen während der badischen Aufstände 1848/49, in: Schaffhauser Beiträge zur vaterländischen Geschichte XXV (1948), S. 268–288. [*Steinegger, Schaffhausen*]

Straumann Tobias, Die Gunst der Stunde. Die Gründung des Eidgenössischen Polytechnikums 1854, in: Ernst/Tanner/Weishaupt, Revolution und Innovation, S. 147–157. [*Straumann, Gunst der Stunde*]

Summermatter Stephanie, Die Überschwemmungen von 1868 in der Schweiz. Unmittelbare Reaktion und längerfristige Prävention mit näherer Betrachtung des Kantons Wallis (Berner Forschungen zur Regionalgeschichte, V), Nordhausen 2005. [*Summermatter, Überschwemmungen*]

Thiessing René, Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen 1847–1947. Jubiläumswerk des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes in fünf Bänden, hrsg. vom Eidgenössischen Amt für Verkehr, Frauenfeld 1947–1964. [*Thiessing, Schweizer Bahnen*]

Tschärner Bénédict de, Johann Konrad Kern (1808–1888). Staatsmann, Diplomat (Schweizer in der Welt), Pregny/Genève 2005. [*Tschärner, Kern*]

van de Ven G. P. (Hrsg.), Man-made lowlands. History of water management and land reclamation in the Netherlands, 4., überarbeitete Auflage, Utrecht 2004. [*van de Ven, Lowlands*]

Vischer Daniel, Die Geschichte des Hochwasserschutzes in der Schweiz. Von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert (Berichte des BWG, Serie Wasser, V), Bern 2003. [*Vischer, Hochwasserschutz*]

Vischer Daniel / Feldmann Hans-Uli, Die erste Juragewässerkorrektion, 1868–1891, in: Cartographica Helvetica. Fachzeitschrift für Kartengeschichte XVI (2005), Heft 32, S. 17–32. [*Vischer/Feldmann, Juragewässerkorrektion*]

Vuilleumier Marc, Garibaldi et la Suisse, in: Benini Aroldo / Masini Pier Carlo (Hrsg.), Garibaldi cento anni dopo. Atti del convegno di studi garibaldini, Bergamo, 5–7 marzo 1982 (Quaderni di storia diretti da Giovanni Spadolini. Sezione Documenti, LIX/6), Firenze 1983, S. 178–236. [*Vuilleumier, Garibaldi*]

Wälchli Gottfried, Frank Buchser (1828–1890). Leben und Werk (Monographien zur Schweizer Kunst, IX), Zürich/Leipzig 1941. [*Wälchli, Buchser*]

Waldmann Bernhard, Verfassungsrechtlicher Rahmen des schweizerischen Föderalismus – nur noch Symbolik? In: Aktuelle Juristische Praxis XXII (2013), Heft 9, S. 1332–1336. [*Waldmann, Verfassungsrechtlicher Rahmen*]

Weber Max, Die soziale Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik C (1964), Heft 1–2, S. 167–194. [*Weber, Soziale Schweiz*]

Wehrli Bernhard, Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, 1870–1970. Zum hundertjährigen Bestehen des Vororts, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1970. [*Wehrli, Handels- und Industrieverein*]

Wehrli Bernhard, Die «Bundesbarone». Betrachtungen zur Führungsschicht der Schweiz nach der Gründung des Bundesstaates (Neujahrsblatt der Gelehrten Gesellschaft Zürich, CXLVI), Zürich 1983. [*Wehrli, Bundesbarone*]

Weinmann E., Der Anteil des Tessins am italienischen Risorgimento und die schweizerische Neutralität 1848. I. Tessin und die italienische Nationalbewegung bis zur Revolution von 1848. – Das Problem der Neutralität, in: Zeitschrift für schweizerische Geschichte XII (1932), S. 409–467. [*Weinmann, Risorgimento I*]

Weinmann E., Der Anteil des Tessins am italienischen Risorgimento und die schweizerische Neutralität 1848. II. Kampf Tessins mit Radetzky in der Flüchtlingsfrage 1848, in: Zeitschrift für schweizerische Geschichte XIII (1933), S. 145–182. [*Weinmann, Risorgimento II*]

Weinmann E., Der Anteil des Tessins am italienischen Risorgimento und die schweizerische Neutralität 1848. III. Der Neutralitätskonflikt zwischen dem Kanton Tessin und der Eidgenossenschaft 1848/49, in: Zeitschrift für schweizerische Geschichte XIII (1933), S. 273–319. [*Weinmann, Risorgimento III*]

Weissenbach Placid, Das Eisenbahnwesen der Schweiz, 2 Bde., Zürich 1913/1914. [*Weissenbach, Eisenbahnwesen*]

Weißkopf Erich, Das schweizerische Münzwesen von seinen Anfängen bis zur Gegenwart, Bern 1948. [*Weißkopf, Münzwesen*]

Wichers Hermann, Basel-Stadt und die eidgenössische Flüchtlingspolitik von 1848 bis 1850, in: BAR, Asyl, S. 65–110. [*Wichers, Basel-Stadt*]

Wobring Michael, Die Globalisierung der Telekommunikation im 19. Jahrhundert. Pläne, Projekte und Kapazitätsausbauten zwischen Wirtschaft und Politik (Europäische Hochschulschriften. Reihe 3: Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, MXII), Frankfurt am Main 2005. [*Wobring, Globalisierung*]

Wollstein Günter, Märzrevolution und Liberalisierung, in: Informationen zur politischen Bildung CCLXXV (1999), S. 9–14. [*Wollstein, Märzrevolution*]

Wyss Arthur, 1849 Unsere Post wird Bundessache, in: PTT-Zeitschrift (1974), Heft 6/7, S. 47–53. [*Wyss, 1849*]

Wyss Beat, Luzern, eine Stadt im Industriezeitalter, in: Jahrbuch der historischen Gesellschaft Luzern XVI (1998), S. 23–33. [*Wyss, Luzern*]

Zimmermann Rolf, Volksbank oder Aktienbank? Parlamentsdebatten, Referendum und zunehmende Verbandsmacht beim Streit um die Nationalbankgründung, 1891–1905, Zürich 1987. [*Zimmermann, Volksbank*]

Zollinger Hanskaspar, Die Beziehungen des Kantons Tessin zur übrigen Schweiz von der Gründung des Bundesstaates bis 1874, Aarau 1968. [*Zollinger, Tessin*]

Zürcher Regula Christina, Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz. Eine Überprüfung der Konkordanztheorie aufgrund qualitativer und quantitativer Analysen der eidgenössischen Volksabstimmungen von 1848 bis 1947 (Berner Studien zur Politikwissenschaft, XV), Bern 2006. [*Zürcher, Konkordanz*]

6.2.6 Internetseiten (per 26. April 2024)

Alfred Escher-Stiftung.

<http://www.alfred-escher.ch>

Bundesgericht. Aufsätze und Publikationen aus dem Bundesgericht.

<http://www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-publikationen/federal-richter-publikationen.htm>

DigiBern. Berner Kultur und Geschichte im Internet.

<http://www.digibern.ch>

Digitale Briefedition Alfred Escher.

<http://www.briefedition.alfred-escher.ch>

e-periodica. Schweizer Zeitschriften online.

<http://www.e-periodica.ch>

e-rara. Die Plattform für digitalisierte Drucke aus Schweizer Bibliotheken.

<http://www.e-rara.ch>

Encyclopaedia Britannica

<http://www.britannica.com> [*Encyclopaedia Britannica online*]

ETHistory 1855–2005.

<http://www.ethistory.ethz.ch/>

Historisches Lexikon der Schweiz (HLS).

<http://www.hls-dhs-dss.ch> [*HLS online*]

Österreichisches Biographisches Lexikon (ÖBL).

<http://www.biographien.ac.at>

Schweizerische Eidgenossenschaft.

<http://www.admin.ch>

Schweizerische Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung (SR).

<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>

Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK).

<http://www.edk.ch>

Schweizerisches Bundesarchiv. Online-Amtsdruckschriften.

<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch>

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. Ratsmitglieder seit 1848.

<https://www.parlament.ch/de/ratsmitglieder>

ViaStoria

<http://www.viastoria.ch>

