



Alexandre Zindel, zug.

Dossier: «Der Aufbruch von 1848»
Ausgabe 1108 – Juli / August 2023

Verdanken wir das Referendum dem Gotthard?

Die erste Revision der Bundesverfassung brachte 1874 den Durchbruch für die direkte Demokratie. Womöglich war sie das Ergebnis eines Kuhhandels.

von Alexandre Zindel
30.06.2023

Die erste Revision der Bundesverfassung brachte 1874 den Durchbruch für die direkte Demokratie. Womöglich war sie das Ergebnis eines Kuhhandels.

In den ersten fünfzig Jahren des 19. Jahrhunderts herrschten in der Schweiz viel Unfrieden und grosse Unsicherheit. Zahlreiche Kantone, genauer ihre «vornapoleonischen» Eliten, erlangten am Wiener Kongress von 1815 ihre aus dem Absolutismus stammenden Privilegien zurück, während sich in anderen Kantonen die liberal-radikalen (sprich: freisinnigen) Eliten aus der République helvétique halten konnten.

Schon vor der Auflösung des Sonderbundes (1847) war eine Revision der Bundesverfassung zum vorherrschenden Thema der Schweizer Politik geworden, zumindest in liberalen Kreisen und in jenen des Freisinns. Die Frage nach einer neuen Verfassung betraf vor allem die Forderung, eine mit notwendigen Befugnissen ausgestattete Regierung einzurichten, um eine Nation entsprechend den Anforderungen des 19. Jahrhunderts zu führen.

Urschweiz auf der Verliererbank

1848 hatten die Liberalen in der Tagsatzung die Oberhand, was die zügige Konzeption eines Verfassungsentwurfes erlaubte. Das, was sich in den vielen, meist kurzlebigen Bundes- und Kantonsverfassungen der vorausgegangenen fünf Jahrzehnte bewährt hatte – bezeichnenderweise aber nicht das Volksreferendum gegen Bundesgesetze –, wurde mit der als Vorbild dienenden Verfassung der USA verschmolzen.

Für die Kantone des Sonderbundes war die Niederlage von November 1847 eine bittere Pille, die es zu schlucken galt. Der Sonderbund war aufgelöst, die Jesuiten hatten das Land verlassen und die Verlierer mussten eine grosse Entschädigung entrichten. Vor allem die Urschweizer, welche die demokratischen Grundrechte auch in der Zeit des Absolutismus nie aus der Hand gegeben hatten, sassen nun auf der Verliererbank. Sie hatten nichts mehr zu melden. Bei der Schaffung des Bundesstaates Mitte des 19. Jahrhunderts war das Verhalten der Liberalen gegenüber den Konservativen nun eindeutig nicht auf Ausgleich und Teilung der Macht ausgelegt.

Dennoch läutete das Jahr 1848 die Gründerzeit der modernen Schweiz ein. Unser Land erlebte einen grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufschwung. Die Industrie blühte auf, Schiffe verkehrten auf den Seen und Eisenbahnen fuhren bald durchs ganze Land.

«Bei der Schaffung des Bundesstaates Mitte des 19. Jahrhunderts war das Verhalten der Liberalen gegenüber den Konservativen eindeutig nicht auf Ausgleich und Teilung der Macht ausgelegt.»

Durchs ganze Land? Nicht ganz. Eine Verbindung ins Tessin fehlte – bis zum Bau des Gotthardtunnels.

Die Gotthardbahn war weder die erste alpenquerende Bahnverbindung noch war ihr Bau unbestritten. Die Linie über den Brenner hatte den Betrieb bereits anno 1867 aufgenommen und jene am Mont-Cenis 1871. In der Schweiz standen neben dem Gotthard auch Projekte in Graubünden (Lukmanier, San Bernardino, Splügen) sowie im Wallis (Grimsel, Simplon) zur Diskussion. Schliesslich setzte sich der Gotthard dank dem «Eisenbahnkönig» Alfred Escher durch.

Die Finanzierung von knapp 200 Millionen Franken (3,2 Milliarden nach heutigem Wert) gestaltete sich allerdings schwierig. Eine entscheidende Rolle spielten dabei Deutschland und Italien. Im Staatsvertrag vom 15. Oktober 1869 wurde nämlich vereinbart, dass Italien 45 Millionen Franken an den Bau beisteuert, die Schweiz und Deutschland je 20 Millionen. Weitere 102 Millionen Franken beschaffte sich besagter Alfred Escher bei deutschen Investoren, und zwar über die einige Jahre zuvor unter seiner Leitung gegründete Schweizerische Kreditanstalt.

Doch da gab es ein Problem: Die vereinbarte Gotthardlinie führte quer durch die seit 1848 benachteiligten Sonderbundskantone. Es ist davon auszugehen, dass der freisinnige Bundesrat im Staatsvertrag von 1869 den Investoren Garantien geben musste. Doch welche?

Keine liberale Besinnung

Nach mehr als 20 Jahren des Durchregierens der Freisinnigen wurde eine Totalrevision der Verfassung nötig und dringlich. Jene sollte vorgeblich den besonderen schweizerischen Verhältnissen noch besser angepasst werden. Vor allem standen unversehens die Volksinitiative sowie das Referendumsrecht im Fokus.

In seinem Standardwerk «Initiative et Référendum populaire» schreibt der Lausanner Staatsrechtler Etienne Grisel: *«Mais précisément, les centralisateurs étaient aussi des démocrates. A leurs yeux, les compétences fédérales ne devaient pas être renforcées aux dépens des droits populaires. (...). L'idéologie de la démocratie semi-directe atteignait alors son apogée. Elle n'obéissait pas seulement au principe de la souveraineté nationale, elle découlait aussi de la conscience qu'ont les justiciables d'être la source légitime du droit.»*

Dieser professorale Erklärungsversuch einer erst ab 1869 einsetzenden Besinnung des staatstragenden Freisinns auf direktdemokratische Volksrechte ist angesichts der damaligen Machtverhältnisse nicht sehr überzeugend.

Was bewog gestandene und machtbewusste freisinnige Politiker zu diesem Pragmatismus? Ohne Zugeständnisse an die den Gotthard kontrollierenden Kantone war die Jahrhundertinvestition von 200 Millionen Franken jedenfalls zu riskant. Andererseits wollten es die Zürcher und Basler Wirtschaftseliten nicht darauf ankommen lassen, dass – wie vor dem Bau der Teufelsbrücke – die Handelsströme erneut an ihnen vorbeiflossen. Vielleicht sollte das fakultative Gesetzesreferendum den konservativen Sonderbundskantonen angeboten werden? Im Gegenzug sollten sich diese verpflichten, dem Bau des Eisenbahntunnels unter dem Gotthardmassiv zuzustimmen, statt ihn zu behindern oder gar zu sabotieren.

Eine neue Verfassung muss her

Die Planungsarbeiten für den Gotthardtunnel waren schon abgeschlossen. Im buchstäblichen Schnellzugtempo verabschiedete die Bundesversammlung schon Anfang März 1872 eine neue Verfassung, die das fakultative Referendum für Bundesgesetze und -beschlüsse vorsah. Trotzdem wurde diese Version – da zu zentralistisch – von Volk und Ständen verworfen. Doch es eilte wirklich: Bereits Ende Januar 1874 unterbreitete die Bundesversammlung einen neuen Entwurf, der schliesslich am 19. April 1874 mit grosser Mehrheit von Volk und Ständen angenommen wurde – zur Erleichterung der freisinnigen Eliten.

Die im Jahre 1872 begonnenen Bauarbeiten am Gotthardtunnel konnten ungestört weitergehen, und wenige Jahre darauf wurde der bei seiner Eröffnung längste Eisenbahntunnel der Welt in Betrieb genommen. Im Jahr 1874 wurde das Volksreferendum bei Bundesgesetzen in der Bundesverfassung verankert. Und die Schweizer Eidgenossenschaft blühte politisch und wirtschaftlich auf. Wegen des Gotthards.