

Abstimmung vom 19.4.1874

# «Il nous faut les Wel- sches» – Kompromisse ebnen der neuen Bundes- verfassung den Weg

**Angenommen: Totalrevision**

Yvan Rielle

---

*Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.*

**Empfohlene Zitierweise:** Rielle, Yvan (2010): «Il nous faut les Welsches» – Kompromisse ebnen der neuen Bundesverfassung den Weg. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 34–37.

**Herausgeber dieses Dokuments:** Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).

## VORGESCHICHTE

Nur wenige Tage nach der verlorenen Abstimmung von 1872 über die erste Totalrevision der Bundesverfassung (vgl. Vorlage 11) fasst die NZZ die Haltung der Revisionsfreunde in einem Schlachtruf zusammen: «Die Revision ist tot, es lebe die Revision» (Ruffieux 1986: 671). Das knappe Ergebnis des Urnengangs bewegt die Revisionsanhänger von 1872, die Arbeiten an einer neuen Verfassung wieder aufzunehmen und einen zweiten Anlauf zu wagen. Bestätigung findet diese Zuversicht bei den Nationalratswahlen im Herbst 1872, welche die revisionistischen Kräfte insgesamt stärken.

Der neu gewählte Nationalrat macht die Verfassungsrevision schon bei seinem ersten Zusammentreffen zum Thema und damit klar, dass er die Bestrebungen für eine neue Bundesverfassung weiterführen will. Im Dezember 1872 heissen beide Räte eine von 80 Nationalräten unterzeichnete Motion mit sehr deutlichem Mehr gut. Sie fordert den Bundesrat auf, der Bundesversammlung zur Wiederaufnahme der Revision der Bundesverfassung Bericht und Anträge vorzulegen. Entscheidend für diesen Erfolg ist einerseits die – wenn auch zögerliche – Unterstützung der Konservativen und der Zentrumsliberalen und andererseits die Tatsache, dass auch die Radikalen in der französischen Schweiz, die den ersten Entwurf 1872 ablehnten, sich für einen neuerlichen Revisionsversuch aussprechen. Derweil verstärken die Radikalen ihrerseits frühzeitig ihre Anstrengungen, im Volk vermehrten Rückhalt für eine Revision zu gewinnen, und rufen im Bestreben um eine Bündelung aller freisinnigen Kräfte den Schweizerischen Volksverein ins Leben, eine Vorgängerorganisation der Freisinnig-Demokratischen Partei.

Am 4. Juli 1873 übergibt der Bundesrat seinen Revisionsentwurf an die eidgenössischen Räte. Stark vom Kulturkampf geprägt, stellt er die religionspolitischen Aspekte in den Mittelpunkt seiner Botschaft: «Der Bund stellt sich über die religiösen Gemeinschaften», lässt er gleich zu Beginn der Botschaft verlauten (BBl 1873 II 963). Nebst individuellen Garantien der Glaubensfreiheit schlägt er auch Bestimmungen vor, «die den Charakter eigentlicher Kampfsartikel» (Kölz 2004: 609) haben. So will er die Errichtung von Bistümern der Genehmigung durch den Bund unterstellen und eine gesetzliche Grundlage zur Wegweisung von dem Papst unterstellten Personen erarbeiten. Die Zivilstandsregister, die bis anhin grösstenteils von Geistlichen und Pfarrern geführt werden, will er weltlichen Behörden übertragen, um damit das ebenfalls statuierte Recht auf Ehe garantieren zu können. Im Bereich des Militärwesens nimmt der Bundesrat aber die allzu starke Zentralisierung des Entwurfs von 1872 etwas zurück. Auch bei der Rechtsvereinheitlichung, dem eigentlichen Schlüsselbereich der Revision, sollen die Bundeszuständigkeiten im Vergleich zu 1872 eingeschränkt werden, nämlich auf das Recht zur Gesetzgebung über die persönliche Handlungsfähigkeit, das Obligationenrecht, die Handels- und Wechselfreiheit sowie das Betreibungs- und Konkursrecht. Im Übrigen schliesst sich der Bundesrat aber über weite Teile dem Inhalt

und der Formulierung des 1872 abgelehnten Entwurfs an. Er äussert sich aber nicht zur vorgesehenen Beibehaltung von Gesetzesreferendum und Gesetzesinitiative.

Im Juli 1873 wählen National- und Ständerat ihre Revisionskommissionen. Die führenden Köpfe der radikalen und zentrumsliberalen Richtung sind grösstenteils in den Kommissionen vertreten. Man gesteht aber auch den Konservativen Sitze zu und lässt zudem, anders als 1872, auch den Bundesrat an den Beratungen teilnehmen. Wiederum übernimmt die Kommission des Nationalrates dabei die Federführung, während die ständerätliche Kommission auf den Gang der Revision erneut wenig Einfluss ausübt.

Die geplante Rechtsvereinheitlichung erweist sich als der zentrale Punkt des Revisionsprojekts. Dabei setzt sich ein Kompromiss durch, der dem Bund das Gesetzgebungsrecht in vorgegebenen Teilbereichen überlässt, dagegen die vom Bundesrat vorgesehene und aus dem 1872er-Entwurf übernommene Generalkompetenz, die Vereinheitlichung im Bedarfsfall auch auf «die übrigen Theile des Zivilrechts, sowie auf das Strafrecht und den Strafprozess» auszudehnen, streicht. Bei der Militärzentralisation bleibt man dagegen im Wesentlichen beim zentralistischen Entwurf von 1872, der die allgemeine Wehrpflicht vorsieht und das Heerwesen zur Sache des Bundes erklärt. Die Mehrheit zeigt sich aber hier kompromissbereit: Sie will den Kantonen ihre Truppen überlassen und bestimmt, dass – gleichsam als «Krönung des Milizsystems» (Kölz 2004: 614) – jeder Schweizer ein Gewehr zu Hause haben solle. Nach langen Auseinandersetzungen halten die Räte auch an der Einführung des fakultativen Referendums fest. Zwar äussern radikale Anhänger der repräsentativen Demokratie wiederum ihre Vorbehalte. Als Zugeständnis an die Konservativen, die im Ausbau der Volksrechte neue Oppositionsinstrumente sehen, und aus Rücksicht auf die Demokraten, verzichten sie aber darauf, auf diesen bereits 1872 gefällten Beschluss noch einmal zurückzukommen.

Besondere Schärfe legt die radikaldemokratische Mehrheit dagegen in allen jenen Revisionsbereichen an den Tag, die den Kulturkampf tangieren. «Die Nationalratskommission entwickelte einen wahren Feuereifer im Aufstellen von solchen Bestimmungen» (Kölz 2004: 620) und geht teilweise noch weiter als der Bundesrat. Sie beschliesst einen eigentlichen Kampfsartikel, der Bund und Kantone erlauben soll, «gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staats <die geeigneten Massnahmen> treffen zu können» (ebd.: 621). Die teilweise hitzigen Debatten legen dabei offen, dass die Konservativen noch immer der Vorstellung eines christlichen Staates nachhängen, während die Radikalen längst die unbedingte «Konfessionslosigkeit» (ebd.) des Bundes betonen. Die Verschärfung des Kulturkampfes zeichnet sich im Übrigen auch beim sogenannten Schulartikel ab, der von den radikalen Mehrheiten beider Räte ebenfalls verschärft wird. Ausdrücklich heisst es darin, die Schulen

müssten von den Angehörigen aller Bekenntnisse «ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können», und der Primarschulunterricht in den Kantonen müsse nicht nur obligatorisch, sondern auch genügend sein, andernfalls sollte der Bund Massnahmen ergreifen können.

Das Revisionsvorhaben kommt trotz dieser kulturkämpferischen Schärfe auf gute Wege, weil es der parlamentarischen Mehrheit gelingt, jene massgebenden föderalistischen Radikalen der französischen Schweiz für das Projekt zu gewinnen, die den zentralistischen Entwurf von 1872 noch abgelehnt haben. Sie ist sich frühzeitig bewusst, dass es für eine gelungene Revision diesmal die Unterstützung braucht: «Il nous faut les Welsches» lautet deshalb ihre strategische Losung. Mit geschickten Kompromissen auf dem Gebiet der Armee und der Schule und vor allem bei der Rechtsvereinheitlichung kann sie eine erneute Abspaltung der Welschen verhindern und sie stattdessen für die Revision gewinnen. Die Verschärfung der Kulturkampfbestimmungen eint die verschiedenen radikalen und demokratischen Strömungen zusätzlich: Die Waadtländer, Genfer und Neuenburger zeigen sich den «antirömischen» Massnahmen ebenso geneigt wie die Deutschschweizer Radikalen und Demokraten. Damit geht man zwar das Risiko ein, dass die katholischen Kantone noch einmal massiv ablehnen, aber man weiss: Wenn die drei protestantischen Westschweizer Kantone gewonnen werden können, so ist sowohl das Ständes als auch das Volksmehr gesichert.

In der Schlussabstimmung wird der Verfassungsentwurf entsprechend deutlich angenommen. Im Nationalrat lautet das Ergebnis 103 zu 20 Stimmen, wobei die 20 Neinstimmen ausschliesslich von Konservativen kommen, während die französischsprachigen und die Deutschschweizer Föderalisten diesmal geschlossen hinter der Revision stehen. Der Ständerat heisst den Entwurf ebenfalls gut, mit 25 zu 14 und mit derselben parteipolitischen Spaltung wie der Nationalrat.

## GEGENSTAND

Gegenstand. Die neue Bundesverfassung soll die Gesetzgebungskompetenz des Bundes erweitern und so die Grundlagen schaffen für eine Rechtsvereinheitlichung und einheitliche Rechtsanwendung. Sie gewährt allen Glaubensgemeinschaften – und nicht nur den beiden grossen christlichen Konfessionen – die Kultusfreiheit. Die Niederlassungsfreiheit soll erweitert und den Gemeinden sowie den Kantonen vorgeschrieben werden, auch Niedergelassenen aus anderen Orten oder Kantonen nach einer kurzen Übergangsfrist die Ausübung der politischen Rechte zu ermöglichen (Kley 2006). Die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Handels- und Gewerbefreiheit und das Recht auf Ehe sollen erstmals garantiert werden. Schliesslich sollen mit der neuen Verfassung Körperstrafen, die Schulhaft und die Todesstrafe abgeschafft werden. Die Verfassung erklärt zudem Zivilstandsangelegenheiten zur reinen Staatssache und verbietet die Gründung neuer Orden und Klöster. Schweizer Bürger

geistlichen Standes werden von der Wahl in den Nationalrat ausgeschlossen. Das Jesuitenverbot von 1848 wird noch einmal verschärft und die Schaffung neuer Bistümer von der Genehmigung des Bundes abhängig gemacht. Zudem soll die neue Bundesverfassung mit der Einführung des Referendums auch den Übergang von einer repräsentativen zu einer halbdirekten Demokratie bringen.

#### ABSTIMMUNGSKAMPF

Die neuen Mehrheitsverhältnisse im Parlament zugunsten einer Revision der Bundesversammlung spiegeln sich auch im Abstimmungskampf wider. Die liberalen und radikalen Reihen haben sich für den neuen Revisionsentwurf dank der Kompromisse und kulturkämpferischen Verschärfung weitgehend geschlossen. Auch die föderalistischen Gegner der deutschen und der französischen Schweiz der Revision von 1872 stehen diesmal hinter der Vorlage. Damit stellen sich einzig noch die Katholisch-Konservativen gegen eine neue Bundesverfassung. Der heftige Abstimmungskampf, der noch stärker im Zeichen des Kulturkampfs steht, bringt im Vergleich zu jenem zwei Jahre zuvor keine neuen Argumente. Während die Befürworter die einzelnen Neuerungen und das Gesamtwerk als demokratischen Fortschritt preisen, der den Zusammenhalt und den Frieden im Land fördere, stellen sich die konservativen Gegner wiederum gegen den liberalen Zentralismus und den Eingriff in die Souveränität der Kantone sowie gegen den kulturkämpferischen Angriff auf die Gläubigen und die Kirche. Sie streichen diesmal die Abschaffung der Todesstrafe und wiederum die Niederlassungsfreiheit heraus.

#### ERGEBNIS

Der taktisch klug austarierte Entwurf bringt den Revisionsanhängern im zweiten Anlauf den deutlichen Sieg: Volk und Stände stimmen der neuen Bundesverfassung von 1874 mit einer klaren Mehrheit von 63,2% der Stimmenden und 15 Ständen zu. Den Ausschlag geben die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Waadt, Neuenburg und Genf, die allesamt das Lager wechseln und nur zwei Jahre nach ihrem Nein zum ersten Revisionsentwurf diesmal zustimmen. Erwartungsgemäss wieder mehrheitlich und teilweise wuchtig gegen die Vorlage stimmen hingegen die katholischen Kantone der Innerschweiz sowie die katholischen Kantone Freiburg, Wallis und Tessin.

#### QUELLEN

BBI 1873 II 963; BBI 1874 I 283. Gingins, de-La-Sarraz 1874; Tapernoux 1874. Bischof 2008; Bürgi 2009; Dürrenmatt 1963: 519–592; Häberli 1949; His 1938; Kley 2006; Kölz 2004: 599–626; Ruffieux 1986: 670–672.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).