

Die unperfekte Religionsfreiheit der Bundesverfassungen von 1848 und 1874

Andreas Kley

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	37
1 Voraussicht des Wiener Kongresses	38
2 Die religionsrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung von 1848	42
3 Handelsdiplomatie der Schweiz und die «Nichtchristen»	45
4 Kulturkampf 1870 bis 1874 mit den Mitteln der Bundesverfassung von 1848	54
5 Die Bundesverfassung von 1874 mit Ausblick in die Gegenwart	61
6 Bedeutung der konfessionellen Konflikte 1848–1874 aus der Sicht des Jahres 2023	66
Literaturverzeichnis	68
Abkürzungsverzeichnis	69

Zusammenfassung

Die europäischen Grossmächte arrondierten das Gebiet der Schweiz im Laufe der Verhandlungen des Wiener Kongresses 1815. Die Geschichtsschreibung hat die weise Voraussicht des Wiener Kongresses ignoriert, der in den völkerrechtlichen Abkommen Garantien zugunsten der Katholiken in Genf und im Jura (neuer Kantonsteil von Bern) ausgesprochen hatte. Diese sollten sich im Kulturkampf als relevant erweisen.

Die aufkommenden Spannungen zwischen dem Papsttum und den nicht-katholischen Staaten Europas ab 1830 materialisierten sich in der Schweiz stärker als im übrigen Europa: Die liberalen Kantone attackierten die katholische Bevölkerung. Die katholischen Kantone reagierten darauf mit einem Schutzbündnis («Sonderbund»). Der Konflikt mündete in einen Krieg und in eine (mehrheitlich) selbstgewollte Neuorganisation des Bundes. Die Bundesverfassung von 1848 enthielt allerdings im Widerspruch zu den Garantien des Wiener Kongresses diskriminierende Bestimmungen gegen die romtreuen Katholiken und die «Nichtchristen», tatsächlich also gegen die Israeliten.

Diese beiden Diskriminierungen enthielten Konfliktpotential. Die antisemitische Schlagseite der Bundesverfassung zeigte sich in der Handelspolitik der Schweiz. Angesichts des Widerstands der europäischen Monarchien gegen die Diskriminierung der Israeliten liess sich diese Politik nicht aufrechterhalten. Die Diskriminierung der romtreuen Katholiken verschärfte sich infolge der Verkündung des päpstlichen Unfehlbarkeitsdogmas von 1870. Es brach der «Kulturkampf» aus. Im Ergebnis konnte sich die protestantische Mehrheit trotz oder wegen des z.T. gewalttätigen Vorgehens nicht durchsetzen.

Die Bundesverfassung von 1848 brachte organisatorische Neuerungen, die gut überlegt waren und sich bewährten. Umgekehrt zeigte die Lage bei den Menschenrechten, namentlich bei der Rechtsgleichheit, der Religionsfreiheit und den politischen Rechten, ein eher düsteres Bild. Es ist höchst bemerkenswert, dass die monarchischen Grossmächte Europas die Eidgenossenschaft dazu anhielten, die Diskriminierungen abzubauen. Diese Tatsache steht im Kontrast zu den Jubelfeiern von 2023, die die Bundesverfassung von 1848 als revolutionären Akt des Fortschritts darstellen.

1 Voraussicht des Wiener Kongresses

Nach dem Sturz des französischen Kaisers nach seinem erzwungenen Abzug aus Russland (1812) und den Niederlagen bei Leipzig (16.–19. Oktober 1813) und dann endgültig bei Waterloo (18. Juni 1815) galt es, die Ordnung in Europa neu zu regeln. Das betraf alle europäischen Staaten und insbesondere die Schweiz.¹

¹ Im Detail: KLEY, S. 225 ff.

Am 29. Dezember 1813 setzten die Gesandten von zehn alten Kantonen die Mediationsakte ausser Kraft und ersetzten sie durch eine Übereinkunft im Umfang von fünf Artikeln.² Es handelte sich um einen provisorischen Bundesvertrag für die Übergangszeit bis 1815. Einige Tage vor der Zusammenkunft waren in Bern wieder die alten gegenrevolutionären Kräfte an die Macht gekommen, die die ehemaligen Untertanengebiete der Waadt und des Aargaus erneut in Besitz nehmen wollten; Bern suchte dies unter geheimer Mitwirkung Österreichs zu erreichen. Im März 1814 trafen sich diejenigen Kantone, die Gebietsansprüche erhoben, zu einer Sondertagsatzung. Der russische Zar Alexander I. erfuhr jedoch von der geheimen Einmischung Österreichs und trat dem entgegen. Alexander, der vom Waadtländer Frédéric-César de La Harpe (1754–1838) erzogen worden war, wollte insbesondere die Waadt und den Aargau erhalten wissen. Bern sollte dafür mit den Territorien des ehemaligen Fürstbischofs von Basel im Jura entschädigt werden. Ferner verlangte Russland, dass die Eidgenossenschaft neutral werden sollte, um sie dem Einfluss Österreichs zu entziehen. Die Verhandlungen in dieser Angelegenheit führte auf Seiten Russlands der aus Griechenland stammende russische Gesandte Ioannis Antonios Kapodistrias (1776–1831). Letztlich sicherte Kapodistrias im Namen des Zaren den territorialen Bestand der neuen Kantone der Helvetik und Mediationszeit, indem er die alten Kantone mit Drohungen zwang, die Gleichheit aller Kantone zu respektieren.³ Ausgerechnet Russland und die monarchischen Grossmächte verwehrten den alten Kantonen also eine Rückkehr in die Untertanenverhältnisse des Ancien Régime vor 1798.

Die Uneinigkeit der Kantone führte im Ergebnis dazu, dass die europäischen Grossmächte über die Schweizer Kantone verfügen mussten. Die Grossmächte lehnten es ab, mit den Kantonen einzeln zu verhandeln, vielmehr wollten sie mit der Schweiz als solcher («corps fédératif») verkehren. Das setzte seitens der Eidgenossenschaft ein gemeinsames Vorgehen voraus. Die Tragik jener Zeit liegt darin, dass sich diese Einigkeit nicht freiwillig und auf dem Verhandlungswege erreichen liess. Die Verhandlungen zogen sich in die Länge («lange Tagsatzung»), weil Bern Entschädigungen für die verlorenen Untertanengebiete verlangte und darüber hinaus zahlreiche Gebietsstreitigkeiten bestanden. Immerhin zeigte sich ein Konsens, dass die Eidgenossenschaft sich zur Neutralität innerhalb des europäischen Mächtegleichgewichts verpflichten wollte und die zentrale Bundesgewalt nur über geringe Kompetenzen verfügen sollte. Nach langen und frucht-

² KLEY, S. 225 ff.; PAHUD DE MORTANGES, S. 192 ff.

³ KLEY, S. 225; PAHUD DE MORTANGES, S. 193.

losen Verhandlungen intervenierten die Gesandten der europäischen Mächte erneut und forderten die rasche Verabschiedung des neuen Bundesvertrags. Unter diesem Druck stimmten die Kantone am 8. September 1814 dem Bundesvertrag zu; am 12. September nahmen sie das Wallis, Neuenburg und Genf in die Eidgenossenschaft auf.

Eine Gesandtschaft der nunmehr 22 Kantone reiste an den Wiener Kongress, der vom 18. September 1814 bis zum 9. Juni 1815 dauerte. Der Wiener Kongress anerkannte in der Folge die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft in ihren neuen Grenzen und garantierte ihre Neutralität. Er erledigte aber auch die offenen territorialen Fragen, indem er den Status quo als verbindlich erklärte. Bern entschädigten die Grossmächte mit dem Jura und der Stadt Biel. Die ehemaligen Untertanengebiete hatten gemäss Kongressbeschlüssen finanzielle Entschädigungen an die alten Herrschaftskantone zu bezahlen. Die territoriale Anbindung von Genf an die Eidgenossenschaft erfolgte über Versoix, indem Frankreich Gebiet abzutreten hatte. Savoyische Abtretungen vergrösserten ausserdem das Umland von Genf.⁴ Die Tagsatzung und die Kantone hatten dieses Diktat zu akzeptieren, womit am 7. August 1815 der neue Bundesvertrag beschworen werden konnte. Allerdings hatten etwa Schwyz und Nidwalden nie an den Verhandlungen teilgenommen; sie mussten sich fügen. Der Bundesvertrag kam durch starken Druck der Grossmächte, aber nicht durch eine einstimmige Haltung der Kantone zustande.⁵

Die bedeutenden Gebietszuweisungen an die protestantischen Kantone Genf und Bern hatten einen Preis. Die hinzugekommene Bevölkerung bekannte sich zum Papst und zum Katholizismus. Konflikte waren absehbar. Das zeigte sich schon daran, dass der Bundesvertrag in § 12 eine Garantie für den Fortbestand der Klöster enthielt. Tatsächlich sprachen die europäischen Grossmächte auch den Bevölkerungen des Jura und der zu Genf geschlagenen savoyischen Gemeinden im Umland von Genf Garantien für die Fortführung ihres konfessionellen Lebens aus. Die den Kanton Bern betreffende Bestimmung lautete wie folgt:

«Die mit den Cantonen Bern und Basel vereinten Einwohner des Bistums Basel, so wie jene von Biel, sind in jeder Hinsicht, ohne Unterschied der Religion (die in ihrem gegenwärtigen Zustand verbleibt) der nehmlichen bürgerlichen und politischen Rechte teilhaft, deren die Einwohner der alten Bestandteile der genannten Cantone geniessen, und werden geniessen können. Sie haben

⁴ DÄNDLIKER, KARL, Geschichte der Schweiz, Band III, 3. Aufl., Zürich 1904, S. 540.

⁵ Nidwalden stimmte dem Bundesvertrag erst später zu: KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, S. 183 und Verfassungsgeschichte II, S. 269.

demnach mit ihnen gleiche Ansprüche auf Repräsentanz und andere Stellen nach Inhalt der Cantons-Verfassungen».⁶

Es handelte sich zwar nicht um die Garantie einer Religionsfreiheit, da es nur um die Ausübung der katholischen Konfession im bisherigen Rahmen ging. Es ist aber bemerkenswert, dass ausgerechnet die monarchischen Grossmächte Europas der Eidgenossenschaft diese Verpflichtung auferlegten.⁷ Das ist ein frühes Beispiel eines völkerrechtlichen Minderheitenschutzes.

Die Vorsicht des Wiener Kongresses war berechtigt. Mit der in der Juli-Revolution von 1830 in Paris ausgelösten Regeneration nahmen in der Eidgenossenschaft die Spannungen zu.⁸ Einige Kantone regenerierten sich im Sinne der Postulate der Französischen Revolution; namentlich die Inner-schweizer Kantone verblieben bewusst konservativ. So bildeten sich zwei Parteien, einerseits das regenerierte Siebner-Konkordat und andererseits der konservative Sarnerbund. Die Tagsatzung verhielt sich parteiisch. Sie erklärte 1833 nur den Sarnerbund als Verstoß gegen § 6 des Bundesvertrages von 1815, wonach unter den einzelnen Kantonen keine für den allgemeinen Bund oder die Rechte anderer Kantone nachteiligen Verbindungen geschlossen werden durften. Es war auch klar, dass in dieser Lage eine Revision des Bundesvertrages scheiterte.

Die Spannungen bestanden fort und schaukelten sich mit den Aargauer Klosteraufhebungen von 1841 hoch. Diese Aufhebungen widersprachen klar der Garantie des Bundesvertrages und der Aargau nahm sie nur sehr begrenzt zurück. Die kleinen katholischen Kantone beriefen als Reaktion darauf die Jesuiten. Die radikalen Kantone, vor allem Bern, tolerierten und förderten die beiden Freischarenzüge gegen Luzern in den Jahren 1844 und 1845, die das «Jesuitenregiment» beseitigen wollten. Die nunmehr militärisch bedrohten katholischen Kantone schlossen den vorerst geheimen Sonderbund. Als dieser 1847 bekannt wurde, griffen die regenerierten

⁶ Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, der in Kraft bestehenden Eidgenössischen Beschlüsse, Verordnungen und Concordate, und der zwischen der Eidgenossenschaft und den benachbarten Staaten abgeschlossenen besondern Verträge, Band I, Zürich 1820 (= OS I), 50 ff., 52 f. (frz.) und 61 (dt.).

⁷ Déclaration du Congrès de Vienne, concernant les affaires de la Suisse du 20 mars 1815, Art. 4, OS I 50 ff., 52 f., 61; Arrangements additionnels à l'article cinquième de la déclaration du Congrès de Vienne, touchant le canton de Genève du 29 Mars 1815, Art. 3, OS I 75 ff., 76 f., 85 f.; Vereinigungs-Urkunde des ehemaligen Bisthums Basel mit dem Canton Bern, vom 23. November 1815, OS I 117 ff.; Traité entre Sa Majesté, le Roi de Sardaigne, la Confédération Suisse et le canton de Genève du 16 Mars 1816, Art. 12, OS I 153 ff., 162 f.

⁸ KLEY, S. 236 ff.

Kantone zur militärischen «Lösung» des Problems.⁹ Die in deren Gefolge ausgelöste Revision des Bundesvertrages sollte die Interessen der regeneriert-liberalen Seite durchsetzen und die Katholiken auf Bundesebene zu Bürgern zweiter Klasse machen.¹⁰

2 Die religionsrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung von 1848

Die Bundesverfassung von 1848 weist besondere religionsrechtliche Bestimmungen auf, die auf die religiösen Konflikte der Zeit zurückgehen und den Willen der militärischen Sieger dokumentieren. Sie enthält eine stattliche Zahl an vorweggenommenen Kulturkampfbestimmungen. Die nachstehende Tabelle stellt den Bundesvertrag von 1815 der Bundesverfassung von 1848 gegenüber und verschafft einen Überblick¹¹:

Bundesvertrag 1815–1848	BV 1848
Invocatio dei	Invocatio dei
Garantien des Wiener Kongresses für die katholischen Minderheiten in den hinzugekommenen Gebieten insb. der protestantischen Kantone Genf und Bern.	Art. 41, Niederlassungsfreiheit für Schweizerbürger <i>christlicher Konfession</i> * Art. 44 Abs. 1, Kultusfreiheit für Schweizerbürger <i>christlicher Konfession</i> ** Art. 44 Abs. 2, geeignete Massnahmen für Handhabung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen

⁹ BERLEPSCH, HERMANN ALEXANDER VON (Hrsg. und Autor), Schweizerkunde. Land, Volk und Staat, geographisch-statistisch, übersichtlich-vergleichend dargestellt, 1. Aufl., Braunschweig 1864, S. 587.

¹⁰ SEGESSER, PHILIPP ANTON VON, Sammlung kleiner Schriften, Dritter Band: Reden im schweizerischen Nationalrate und staatsrechtliche Abhandlungen, 1848–1878, Bern 1879, S. VII–X; Nationalratspräsident Escher bezeichnete in seiner Schlussrede vom 12. November 1849 die katholischen Ratsmitglieder als «eingefleischte Feinde unseres wiedergeborenen Gesamtvaterlandes» (BBl 1849 III 149, 154). Zur Entstehung der Bundesverfassung z.B. KLEY, S. 247 ff.; PAHUD DE MORTANGES, S. 202 ff.

¹¹ PAHUD DE MORTANGES, S. 208 f.

	Art. 48, Gleichbehandlung der Kantonsbürger <i>christlicher Konfession</i> * *1866 revidiert; **1874 revidiert
§ 12, Garantie des Fortbestandes der Klöster und Kapitel.	Keine Garantie für die Klöster. ¹²
-	Art. 58, Jesuitenverbot
-	Art. 64 Abs. 1, 84 Abs. 1, 97, Wählbarkeit für Nationalrat/Bundesrat/Bundesgericht nur für den weltlichen Stand

Die Bundesverfassung von 1848 bezieht indirekt den israelitischen Glauben ein, indem sie die Niederlassungs- und Kultusfreiheit wie auch die Gleichbehandlung in den Kantonen nur für Bürger christlicher Konfession vorsieht, d.h. die Israeliten davon ausschliesst. In Hinblick auf die Niederlassungsfreiheit (Art. 39 des Entwurfs = Art. 41 BV 1848) schrieb die Tagsatzungskommission zum Entwurf, der Artikel garantiere «die freie Niederlassung nur den Schweizern, welche einer christlichen Konfession angehören. Man hatte hier vorzüglich im Auge, die Juden auszuschliessen, besonders mit Rücksicht auf die fremden, welche nicht ermangeln würden, auf zwischen der Schweiz und Nachbarländern bestehende Verträge sich zu berufen, welche festsetzen, dass die Bürger dieser Staaten den Eidgenossen gleich gehalten werden sollen».¹³ Die Feststellung der Kommission war sozusagen das handelspolitische Programm der Schweiz ab 1850. Die Tagsatzung belies die Diskriminierung der Israeliten und lehnte Anträge auf Streichung ab.¹⁴

¹² KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, S. 587 zur Debatte in der Tagsatzungskommission.

¹³ Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung, vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission, S. 16.

¹⁴ Ein Streichungsantrag für die Worte «christliche Konfession» bei Art. 41 BV 1848 erhielt nur die Zustimmung der Kantone Aargau, Waadt, Neuenburg und Genf. Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847 von dem am 11. Mai 1848 erfolgten Wiederzusammentritt derselben bis zu ihrer Auflösung am 27. Juni 1848 (Band 49, 1847 Teil IV über die Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages), S. 74 ff., S. 78 (Art. 41); S. 86 ff. (Art. 44, nahezu unverändert) und S. 95 f. (Art. 48, Annahme noch ohne Ausschluss der Israeliten), S. 270 (Beschränkung auf «christliche Konfessionen» in Art. 48 zwecks Harmonisierung mit Art. 41 BV 1848).

Auf diese Weise sollte ein Konflikt mit den Kantonen verhindert werden. Die gegen die Israeliten gerichteten kantonalen Vorschriften betreffend Niederlassung und Berufsausübung¹⁵ sollten damit «konstitutionalisiert» werden. Florian Gengel¹⁶ charakterisierte diese Tatsache 1864 hinsichtlich der den Juden verwehrten Rechtsgleichheit wie folgt:

«Ein Fehler der schweizerischen Rechtsgleichheit liegt darin, dass sie nicht vollständig ist. Sie gewährt ihre Wohltat nur den Bekennern christlicher Konfessionen, schliesst dagegen die Nichtchristen anderer Glaubensbekenntnisse und speziell die Juden, selbst die schweizerischen, aus. Juden und Nichtchristen anderer Glaubensbekenntnisse haben von Bundes wegen weder freie Niederlassung noch Kultusfreiheit. Die Mehrheit der Kantone hat zwar nachher die Lücke der Bundesgesetzgebung ausgefüllt, die Minderheit aber, besonders die Katholischen, kleben noch fest an den alten Vorurteilen und benutzen die Freiheit, welche ihnen die Bundesverfassung lässt, um die Schweiz wider Willen tatsächlich und zu ihrem Nachtheile auf den Stufen von Vorurteilen festzuhalten, welche die monarchischen Staaten längst überwunden haben. Wegen der Gewärtigung der Opposition dieser Kantone konnte noch erst vor einigen Jahren der Freundschafts- und Niederlassungsvertrag mit Persien nicht abgeschlossen werden.»

Der damals ausgehandelte Vertrag mit Persien scheiterte an der Diskriminierung der Nichtchristen durch Art. 41 BV 1848, die im Vertragsstaat nicht eine kleine Gruppe von Staatsangehörigen, sondern die Gesamtbevölkerung des Vertragspartners ausmachten.¹⁷ Das Beispiel Persien¹⁸ ist deshalb interessant, weil es die «ängstlichen Scrupel»¹⁹ des Bundesrates vor den Einwänden der Kantone und der nicht vollen Vertragserfüllung dokumentiert. Die vorberatende Ständeratskommission zum Handelsvertrag mit Persien erwog eine freiere Verfassungsauslegung, ohne sie aber zu fordern:

«Es ist ziemlich allgemein bekannt, dass die bezüglichlichen Beschränkungen in Art. 41 und 48 den Zweck hatten, den Kantonen bezüglich der Juden freie Hand zu belassen. Um nicht bezüglich eines einzigen Volkes eine gehässige Ausnahme machen zu müssen, glaubt man in der Wahl des Ausdrucks «nicht-christlich» ein geschicktes Auskunftsmittel gefunden zu haben. Die Beschränkung der Rechte der Juden war bekanntlich hergebracht, und abgesehen von

¹⁵ Zum Ausmass dieser Vorschriften: Bericht des Bundesrathes an den schweiz. Ständerath über die Rechtsverhältnisse der Israeliten vom 26. März 1856, BBl 1856 I 258.

¹⁶ GENDEL, FLORIAN, Der Staat und seine Zustände, in: Berlepsch (Anm. 9), S. 640 ff., S. 672; KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, S. 584 ff.

¹⁷ Bericht der Kommission des Ständerates über die Geschäftsführung des Bundesrats während des Jahres 1857, vom 15. Juni 1858, BBl 1858 II 23, 26.

¹⁸ Geschäftsbericht des Bundesrates 1857, S. 29 f., S. 128 f.

¹⁹ Bericht der Kommission des Ständerates über die Geschäftsführung des Bundesrats während des Jahres 1857, vom 15. Juni 1858, BBl 1858 II 23, 27.

den vielfachen, namentlich aus ihrer sozialen Stellung hervorgekommenen Gründen für ihre Zurücksetzung, muss man das eine wenigstens zugeben, dass dieses Volk sich in einer völligen Ausnahmestellung befindet. Jedes andere Volk hat zugleich ein Land, eine Regierung und eine gewisse staatliche Ordnung; man kann demzufolge auch mit ihm in geordnete Beziehungen treten und zu gegenseitigem Vorteil Verträge austauschen. Mit dem Türken, dem Perser, dem Japanesen und Chinesen können wir traktieren, mit dem Juden können wir es nicht. Man sieht daraus, dass die Gründe, welche für Zurücksetzung der Juden sprechen mochten, durchaus nicht für die Nichtchristen im Allgemeinen passend sind und dass desswegen die diessfällige Redaktion der Bundesverfassung schwerlich eine gelungene war. Allein der Buchstabe ist nun da und der klare Buchstabe entscheidet. Wir sind weit entfernt, die künstlichen Auslegungen zu billigen, mit denen man die Bestimmungen der Bundesverfassung umgehen will».²⁰

Ein Blick auf die Handelsdiplomatie des Bundes ab 1850 zeigt, dass die Art. 41 und 48 zwar die konservativen Kantone beruhigten, aber die in der Verfassung implementierten Diskriminierungen beschädigten die internationalen Beziehungen.

3 Handelsdiplomatie der Schweiz und die «Nichtchristen»

Die Eidgenossenschaft schloss 1847, noch unter der Herrschaft des Bundesvertrages 1815, ein Freizügigkeitsabkommen betreffend Grundeigentum mit den USA ab, das 1848 ratifiziert wurde.²¹ Dieses Abkommen sollte durch ein erweitertes Abkommen von 1850 zwischen dem neuen Bundesstaat Schweiz und den USA ersetzt werden.²² Der Bundesrat schilderte in seiner Botschaft von 1850 die Tragweite der Bestimmungen und die Erweiterungen gegenüber dem Handelsvertrag mit den USA von 1848. Mit Rücksicht auf den Vorbehalt des Art. 41 BV 1848 brachte der Bundesrat einen klarstellenden Art. I Abs. 6 in den Vertragstext ein:

«Die andere Ausnahme ist der Schweiz eigentümlich. Da durch die Bundesverfassung die freie Niederlassung nur den Schweizern, die einer der christlichen Konfessionen angehören, gewährleistet ist, kann sie nicht durch Vertrag Fremden einer andern Religion zugesichert werden. Dieser Vorbehalt versteht sich zwar von selbst, aber man hielt es für nötig ihn ausdrücklich aufzunehmen,

²⁰ Bericht der Kommission des Ständerates über die Geschäftsführung des Bundesrats während des Jahres 1857, vom 15. Juni 1858, BBl 1858 II 23, 26 f.

²¹ Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit den Vereinigten Staaten von Amerika, 18. Mai 1847, OS III 329. Das Abkommen wurde vom Vorort Bern im Namen aller Kantone abgeschlossen; es besitzt keinen offiziellen Titel.

²² Botschaft über den Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten Amerikas und der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 3. Dezember 1850, BBl 1850 III 727.

um jedes Missverständnis mit den Vereinigten Staaten zu verhüten und um anzudeuten, dass die Kantone der Schweiz nicht gehalten seien, von dem Rechte der Ausschliessung der Nichtchristen, das ihnen die Bundesverfassung gibt, Gebrauch zu machen».²³

Die Ratifikation der USA verzögerte sich bis 1854. Die US-Regierung hatte Einwände gegen den Text, nicht zuletzt wegen der beschränkten Gleichberechtigung der Nichtchristen.²⁴ Genau dieselbe Frage stellte sich beim Vertrag mit Grossbritannien von 1855. Dieser erwähnte den Vorbehalt in Art. 1 nicht, aber der Bundesrat meinte, dass er dem britischen Begehren der Gleichbehandlung nicht nachgeben könne. Denn die Schweiz habe auch mit den anderen Staaten immer darauf bestanden, dass den «Engländern nicht mehr Rechte eingeräumt [würden], als einer Klasse von Schweizerbürgern. Auch ist es einleuchtend, dass die anderen Staaten sofort die nämliche Modifikation der Verträge verlangen würden».²⁵

Die antisemitische Diskriminierung betraf nicht nur die USA, sondern erregte in einem anderen Zusammenhang auch Frankreichs Aufmerksamkeit. Zwischen Frankreich und der Schweiz entstand 1852 eine Kontroverse wegen der Ausweisung elsässischer Juden aus Basel-Stadt und Baselland.²⁶ Der Bundesrat vertrat einen reinen Rechtsstandpunkt: Er meinte, die französische Gesandtschaft stütze sich «nicht auf bestehende Verträge, sondern mehr auf Gründe der Billigkeit und eines freundnachbarlichen Verhältnisses im Allgemeinen».²⁷

Der Standpunkt, wonach der Vorbehalt der Art. 41 und 48 generell gelte, konnte im Fall der USA durch eine geschickte Verhandlung aufrechterhalten werden. Die amerikanische Regierung verlangte die Streichung des entsprechenden ausdrücklichen Passus im Vertrag. Die Schweiz stimmte dem zu, behielt aber in den Abs. 1 und 2 von Art. I für die Niederlassung die konstitutionellen und gesetzlichen Vorschriften vor.²⁸ Der Bundesrat

²³ Botschaft (Anm. 22), S. 732 f.

²⁴ Geschäftsbericht des Bundesrates 1852, S. 165; Geschäftsbericht des Bundesrates 1853, S. 312; Geschäftsbericht des Bundesrates 1854, S. 14, wonach der Senat noch Änderungen verlangte.

²⁵ Botschaft des Bundesrates in betreff des vorstehenden Vertrags vom 10. Dezember 1855, BBl 1855 II 672, 674.

²⁶ Geschäftsbericht des Bundesrates 1852, S. 56 ff. mit der Korrespondenz.

²⁷ Geschäftsbericht des Bundesrates 1853, S. 38.

²⁸ Die Gleichheit der Behandlung und die Freiheit der Niederlassung bestehen, soweit die verfassungsmässigen oder gesetzlichen Bestimmungen sowohl der beiden «Konföderationen als der einzelnen Staaten der kontrahierenden Teile» nicht im Widerspruch dazu stehen, Botschaft des Bundesrates betreffend den Vertrag zwischen der Schweiz.

verteidigte in der zweiten Botschaft zum geänderten Vertrag²⁹ die Ungleichbehandlung der Israeliten:

«Das schweizerische Gebiet stände jedem Individuum gleichsam zur freien Verfügung, das sich als amerikanischer Bürger oder Bürger eines Staates, der laut andern Verträgen der am meisten begünstigten Nation gleichgehalten werden müsste, ausweise und ein Einschreiten gegen solche, wie z.B. gegen wucherische Israeliten, fanatische Mormonen, wühlende Flüchtlinge, die sich das amerikanische oder ein gleich berechtigendes Bürgerrecht zu verschaffen gewünscht hätten, dürfte zu Verwicklungen und Kollisionen Anlass geben, welche die Vorteile des Vertrages für die Schweiz weit überwiegen würden».

Die Vorurteile gegen die Israeliten waren hinter dem Vorbehalt der konstitutionellen und gesetzlichen Vorschriften versteckt. Da auch die übrigen Änderungen eher Verbesserungen waren, beantragte der Bundesrat die Ratifizierung des Vertrages. Man erreiche mit dem «Abschluss des Vertrages nicht nur die politischen, moralischen und materiellen Vortheile [...], sondern auch den für die Zukunft wichtigen Vortheil, stets den am meisten begünstigten Nationen von den Vereinigten Staaten gleich gehalten zu werden, ein Umstand, der besondere Berücksichtigung in einer Zeit verdient, wo das Selbstgefühl der Eingebornen sich mächtig regt».³⁰ Nach einem mehrjährigen Prozess kam es Ende 1854 zur Ratifikation des Vertrages, der der Schweiz die Meistbegünstigungsklausel einräumte³¹ und die Diskriminierung der Israeliten aufrecht erhielt. Der Vertragsabschluss war indessen ein Scheinerfolg für die Schweiz. Die Diskriminierung der amerikanischen Israeliten löste Widerstand aus. US-Präsident James Buchanan beauftragte den US-Minister-Residenten in Bern, Theodore S. Fay, mit der Ausarbeitung einer Denkschrift über die Diskriminierung der Israeliten in der Schweiz. Die Schweiz versuchte das Vorhaben erfolglos zu verhindern und musste dem Minister-Residenten die nötigen Auskünfte erteilen. Die Denkschrift vom 26. Mai 1859 zeichnet ein wenig vorteilhaftes Bild. Der israelitische Amerikaner betreibe in den europäischen Ländern seine Geschäfte und werde nicht belästigt. Komme er jedoch in die Schweiz, «so ändert sich die Szene. Er wird als ein Schwindler, ein Wucherer, ein Feind und ein Opfer betrachtet, obschon er herkömmt, um keinem Menschen

Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 30. April 1855, BBl 1855 II 39, 47.

²⁹ Botschaft (Anm. 28), S. 42 f.

³⁰ Botschaft (Anm. 28), S. 58.

³¹ Geschäftsbericht des Bundesrates 1855, S. 12, Ratifikation des Handelsvertrags. Die Fassung in der AS a.F. V 201–228 entspricht dem ursprünglichen Text von 1850 und ist deshalb falsch. Die korrekte geänderte Fassung findet sich im Bundesblatt anlässlich der Botschaft in einer synoptischen Darstellung der Änderungen, BBl 1855 II 19.

etwas zu Leide zu thun, sondern im Gegenteil sein Gold hier fließen zu lassen.»³² Die Situation verbesserte sich nur in wenigen Kantonen; die Diskriminierung dauerte an.

Es standen Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsverträge mit weiteren Staaten zur Debatte. Der Bundesrat berichtete 1860, dass nicht nur die USA, sondern auch Frankreich und England darauf drängten, die Diskriminierung der Israeliten aufzugeben.³³ Der Bundesrat beurteilte die Entwicklung in den kantonalen Gesetzgebungen positiv: «Wir haben alle Ursache, zu glauben, dass die Israelitenfrage, wie überall, so auch in der Schweiz, im Stadium des Fortschrittes sich befinde und in liberalem Sinne sich allmählich entwickeln werde».³⁴ Die Feststellung war vielleicht etwas zu positiv. Der eigene Antrieb war ungenügend, es bedurfte stärkeren ausländischen Drucks, um die Diskriminierungen abzuschaffen.

Die Handels- und Niederlassungsverträge mit den Niederlanden, Frankreich und Belgien standen zur Behandlung an. In den drei Fällen stand auch die Behandlung der Israelitenfrage zur Debatte. Der Bund handelte den Vertrag mit den Niederlanden in gewohnter Manier aus und paraphierte ihn am 11. Dezember 1862. Der Vertragstext enthielt keine ausdrückliche Klausel für Nichtchristen. Diese ergab sich nach Schweizer Auslegung von selbst aus den Art. 41 und 48, soweit die Kantone diesbezügliche Vorschriften hatten.

Der Bundesrat legte am 11. Dezember 1862 die Botschaft zum Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsvertrag zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich der Niederlande vor.³⁵ Die Bundesversammlung erteilte die Genehmigung zur Ratifikation am 22. Januar 1863.³⁶ Die zweite Kammer der niederländischen Generalstaaten verweigerte jedoch am 18. Juni 1863 die Genehmigung mit 17 zu 33 Stimmen.

³² FAY, THEODORE S., Denkschrift der Gesandtschaft der Vereinigten Staaten von Nordamerika, gerichtet an den schweizerischen Bundesrath, betreffend die Zulassung der nordamerikanischen Israeliten zur Niederlassung in der Schweiz, vom 26. Mai 1859, S. 11; Diplomatische Dokumente der Schweiz, Band 1, Nr. 303, S. 600–602; die Korrespondenz ist wiedergegeben in: ADLER, CYRUS, Jews in the Diplomatic Correspondence of the United States, Publications of the American Jewish Historical Society, No. 15 (1906), S. 25–39.

³³ Geschäftsbericht des Bundesrates 1860, S. 4.

³⁴ Geschäftsbericht des Bundesrates 1860, S. 4.

³⁵ Botschaft des Bundesrates betreffend den Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsvertrag zwischen der Schweiz und den Niederlanden vom 8. Dezember 1862, BBl 1862 III 629.

³⁶ AS a.F. VII 482.

Der Bundesrat berichtete im Geschäftsbericht: «Als Grund wurde angegeben, dass in der Schweiz die Israeliten nicht der gleichen Gesetze teilhaftig seien, wie die Christen, die Niederlande aber nicht durch Ratifikation eines Niederlassungsvertrages implizite ein solches Verfahren sanktionieren können. Israeliten anderer Länder, namentlich die Kongregation in Strassburg, verdankten der Kammer in offenen Adressen diesen Beschluss».³⁷

Belgien ratifizierte den fast gleichzeitig ausgehandelten Handelsvertrag ohne Anstände. Der Vertrag schliesst eine Ungleichbehandlung bei der Niederlassung aus; es gibt – anders als im Falle der USA – dazu keine offizielle Stellungnahme des Bundesrates in seiner knappen Botschaft. Es wäre also im Falle von Belgien denkbar, dass die Vorbehalte der Art. 41 und 48 BV 1848 weiterhin galten.

Die Rechtsstellung der Israeliten in der Schweiz hatte bereits früher zu Konflikten mit Frankreich geführt. Dieses verlangte deshalb ultimativ und von Anfang an, dass die französischen Israeliten genau gleich wie alle Schweizerbürger zu behandeln seien. Der ausgehandelte Niederlassungsvertrag mit Frankreich schloss in Art. 1³⁸ eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Religion kategorisch aus. Der Bundesrat erklärte in seiner Botschaft zum Handelsvertrag und zu weiteren Verträgen mit Frankreich, dass die Ungleichbehandlung der Israeliten veraltet sei, der Schweiz grossen Schaden zufüge und «das moralische Ansehen der Schweiz in der übrigen zivilisierten Welt» beeinträchtige.³⁹ Er sah die Bundeskompetenz für den Abschluss der Verträge durch Art. 8 BV 1848 als gegeben an; ferner hielt er es für verfassungsgemäss, dass der Vertrag mit Frankreich den Art. 41 und 48 der Bundesverfassung vorgehe.

Art. I des Vertrages löste in der Bundesversammlung eine breite Kontroverse aus. Die Mehrheits- und Minderheitsberichte in National- und Ständerat legen die Argumente auf einem hohen politischen und juristischen Niveau dar. Die Ständeratskommission fasste die Diskussion zusammen⁴⁰:

«Aus allen diesen Gründen erachten wir es nicht nur für angemessen, sondern halten es für eine politische Notwendigkeit, dass die Schweiz ein System aufbehalte, das weder mit ihren sonstigen freisinnigen Institutionen im Einklange

³⁷ Geschäftsbericht des Bundesrates 1863, S. 135 f. In der Gesetzessammlung findet sich am Ende des Bundesbeschlusses eine Note mit dem Hinweis auf die Nichtgenehmigung seitens der Niederlande, AS a.F. VII 482.

³⁸ AS a.F. VIII 328.

³⁹ Botschaft des Bundesrates betreffend die Verträge mit Frankreich vom 15. Juli 1864, BBl 1864 II 253, 263.

⁴⁰ Bericht der Kommission des Ständerats, betreffend die mit Frankreich vereinbarten Verträge vom 2. September 1864, BBl 1864 II 679, 689.

steht, noch ohne grosse Nachteile fernerhin aufrecht erhalten werden kann. Wir sind von der Notwendigkeit dieses Schrittes so sehr durchdrungen, dass wir dafür halten, derselbe müsste angebahnt werden, selbst wenn der französische Vertrag demalen nicht den Anlass dazu bieten würde».

Es stellte sich die Frage zum Umfang der Staatsvertragskompetenz des Art. 8 BV 1848 sowie zum Verhältnis der ratifizierten Verträge zu den entgegenstehenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 41 und 48). Beide Räte schlossen sich im Ergebnis dem Bundesrat an, wenn sie zum Teil auch andere Begründungen vortrugen. Für die Vertragsschlusskompetenz des Bundes galt die zentralistische Lösung, d.h., der Bund konnte sich aller Materien annehmen und Verträge unabhängig von der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Art. 3 BV 1848) abschliessen. Die von der Bundesverfassung vorbehaltenen kantonalen Ungleichbehandlungen für Nichtchristen waren im Verhältnis zum Handelsvertrag mit Frankreich nachrangig. Die Begründung für diese Rechtslage erschien allerdings als schwach. Deshalb stellte die Nationalratskommission den Antrag, dass der Bundesrat beauftragt werde, eine Revision der Art. 41 und 48 BV 1848 vorzubereiten.⁴¹ Das Versprechen der Revision der Art. 41 und 48 BV 1848 milderte das verfassungsrechtliche Unbehagen. Die Bundesversammlung trat entgegen dem Antrag des katholisch-konservativen Philipp Anton von Segesser⁴² (1817–1888) auf das Geschäft ein und genehmigte den Niederlassungsvertrag und die anderen Verträge. Diese Genehmigungen und weitere Aufträge an den Bundesrat waren in verschiedenen zusammenhängenden Bundesbeschlüssen niederlegt.⁴³ Der Bundesrat ehrte seinen Gesandten in Paris für die Arbeit mit einer Dankesurkunde und hob hervor, dass er «mit Energie und Erfolg die Interessen des Vaterlandes

⁴¹ Bericht der nationalrätlichen Kommission, betreffend die Verträge mit Frankreich vom 26. August 1864, BBl 1864 II 577.

⁴² Siehe das eindrückliche und gut begründete Votum für Nichteintreten vom 21. September 1864, in: SEGESSER (Anm. 10), S. 204 ff.

⁴³ Geschäftsbericht des Bundesrates 1857, S. 28; AS a.F. VIII 215 ff. mit allen Verträgen, insb. S. 328: Niederlassungsvertrag; die drei Bundesbeschlüsse sind auf den S. 160 ff. niederlegt, hier relevant ist der III. Bundesbeschluss aus Veranlassung der zwischen der Schweiz und Frankreich unterm 30. Brachmonat 1864 abgeschlossenen Verträge vom 30. Herbstmonat 1864, S. 162 mit Art. 1: «Der Bundesrat ist eingeladen, der Bundesversammlung so bald möglich Bericht und Antrag zu hinterbringen zu dem Zwecke, die in den Artikeln 41 und 48 der Bundesverfassung gewährleisteten Rechte von dem Glaubensbekenntnis der Bürger unabhängig zu machen.»

gewahrt hat».⁴⁴ 1866 strich der Verfassungsgeber tatsächlich den Vorbehalt bei Art. 41 und 48 für die nichtchristlichen Schweizer.

Segesser⁴⁵ beurteilte die Genehmigung des Handelsvertrages mit Frankreich kritisch als von einschneidender Wirkung:

«Die in Aussicht stehenden Handelsvorteile halfen über alle formellen Bedenken hinweg; es war das erste Mal, wo nackte materielle Gesichtspunkte über eine constitutionelle Frage entschieden. Die Folgen blieben nicht aus. Mit einem Male war der Nimbus, welcher trotz mannigfacher Ausschreitungen die Verfassung von 1848 noch umgab, wie weggeblasen, der ideale Rechtsboden, auf dem man stand, zertrümmert. Das Volksgewissen empörte sich über diese Logik».

Tatsächlich trat mit dieser Vertragsgenehmigung ein Wandel im Verfassungsverständnis ein. 1848 war die Bundesverfassung von einem statischen Verständnis begleitet; sie war auf Dauer angelegt und sollte nicht wegen jeder Änderung des Volkswillens angepasst werden. Der Handelsvertrag mit Frankreich brach dieses Verständnis auf und leitete zum dynamischen Verständnis über. Tatsächlich erfolgte die erste Teilrevision 1866, dann das Totalrevisionsverfahren von 1870–1874; und danach kamen immer wieder Teilrevisionen zustande, bis dann die eingeführte Volksinitiative auf Teilrevision von 1891 das dynamische Verfassungsverständnis endgültig durchsetzte.⁴⁶

Nach der Genehmigung des französischen Niederlassungsvertrages erklärten die Niederlande, sie wären bereit, unter diesen neuen Bedingungen die Verhandlungen wieder aufzunehmen.⁴⁷ Dem raschen Abschluss stand der Art. 44 BV 1848 entgegen. Dieser normierte die Kultusfreiheit ausschliesslich für anerkannte christliche Konfessionen. Damit blieb ein Vorbehalt gegen die Israeliten hinsichtlich der Kultusfreiheit bestehen, auch nach der Streichung der Vorbehalte zu Art. 41 und 48 BV 1848. Die Niederlande wollten das nicht akzeptieren, weshalb die Verhandlungen erst nach der Annahme der neuen Bundesverfassung von 1874 fortgeführt werden

⁴⁴ Dankesurkunde an den schweizerischen Minister in Paris, Hrn. Dr. Kern, für dessen Bemühungen beim Abschluss der Verträge mit Frankreich vom 3. Oktober 1864, BBl 1864 III 251 f.

⁴⁵ SEGESSER (Anm. 10), S. 205.

⁴⁶ SCHMID, STEFAN G., Direkte Demokratie und dynamische Verfassung – Zum Wandel des Verfassungsverständnisses in der Schweiz im 19. Jahrhundert, in: Roca, René/Auer, Andreas, Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, Zürich 2011, S. 23 ff.

⁴⁷ Geschäftsbericht des Bundesrates 1864, S. 205 f.

konnten.⁴⁸ Sie führten am Ende zum Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag mit dem Königreich der Niederlande, den die beiden Staaten am 19. August 1875 paraphierten und im Herbst 1878 genehmigten.⁴⁹ Nach den an den Vorbehalten gegen Nichtchristen gescheiterten Verträgen mit Persien und den Niederlanden konnte die Handelsdiplomatie der Eidgenossenschaft mit Japan einen Erfolg verbuchen. Japan liess nach der 1854 erfolgten Öffnung grundsätzlich nur Ausländer auf seinem Territorium zu, mit deren Heimatstaat ein Handelsvertrag bestand. Es störte sich an den Vorbehalten deshalb nicht, weil der mit ihm ausgehandelte Freundschafts- und Handelsvertrag vom 6. Februar 1864 in Fragen der Religion keine Reziprozität bei der Niederlassung vorsah. Die Schweizer konnten sich in Japan nur in den drei Hafenstädten Yokohama, Nagasaki und Hakodate niederlassen. Dort sicherte der Vertrag ihnen in Art. IV die Ausübung ihrer Religion an ihrem Wohnort zu. Eine entsprechende Klausel für die Japaner in der Schweiz fehlte. Der Bundesrat schrieb erleichtert: «Es sind demnach die Bemerkungen, welche sich vor einiger Zeit in dieser Beziehung in der Öffentlichkeit kundgaben, vollständig unbegründet».⁵⁰ Die verfassungsrechtlich verbriefte Abneigung der Eidgenossenschaft in den Art. 41, 44 und 48 BV 1848 traf auf die ausgesprochen starke Zurückhaltung der Japaner gegen die Fremden und ermöglichte damit problemlos eine Einigung.

Der 1858 von Persien abgelehnte Freundschafts- und Niederlassungsvertrag konnte nach der Beseitigung des Hindernisses für Nichtchristen in Art. 41 BV 1848 wieder neu verhandelt werden. Eine Gelegenheit dazu ergab sich 1873, als der Schah von Persien, Nāser ad-Din (1831–1896), mit seinem Harem durch Europa reiste und grosses Aufsehen erregte. In Paris beschloss er, auch die Schweiz zu besuchen. Der Bundesrat reagierte wenig gastfreundlich. Er schrieb seinem Gesandten in Paris, Johann Konrad Kern (1808–1888): «Es ist dem Schah begreiflich zu machen, dass der Bundesrat weder Paläste, noch Wagen, Pferde, Ehrentruppen, noch sonst

⁴⁸ Botschaft des Bundesrates betreffend den Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag mit dem Königreich der Niederlande vom 21. Mai 1878, BBl 1878 II 1065, 1068.

⁴⁹ AS n.F. 3 522.

⁵⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den mit Japan abgeschlossenen Freundschafts- und Handelsvertrag vom 27. Juni 1864, BBl 1864 II 197, 203 und der Art. IV des Vertrags in BBl 1864 II 209; AS a.F. VII 103 (Genehmigung), 683 (Vertrag), 699 (Handelsreglement).

die Mittel zur Verfügung habe, welche das Wesen der zwischen Souveränen gewechselten Empfangsfeierlichkeiten bilden».⁵¹

Der Schah liess sich nicht abhalten; eine Delegation des Bundesrates empfing ihn in Genf. Es handelte sich um den allerersten Besuch eines ausländischen Staatsoberhauptes im Bundesstaat. Es war auch die Gelegenheit, den Freundschafts- und Handelsvertrag neu auszuhandeln. Das gelang wegen des gestrichenen Vorbehalts gegen die Nichtchristen in Art. 41 BV 1848 ohne Problem. Der Bundesrat erläuterte in der Botschaft diese Situation, und der Vertrag kam zustande.⁵² Der Schah verfasste über seine Reise durch Europa ein Tagebuch. Die Schweiz fiel ihm als ein besonderer Staat auf, da er für die ausländischen Staatsgäste kein Gästehaus besitze, sondern dafür Hotels benutze. Ferner gebe es keinen «President-General or Absolute Ruler», vielmehr könne der Bundesrat nur «in concert» handeln.⁵³

Die drei gegen die Juden gerichteten Ausnahmebestimmungen der Art. 41, 44 und 48 BV 1848 erwiesen sich von Anfang an und immer mehr als Hindernis für geordnete Handelsbeziehungen. Es ist bemerkenswert, dass die USA, aber vor allem die europäischen Monarchien der «revolutionären» Schweiz den Hinweis geben mussten, dass die Vorurteile gegen die Israeliten unwürdig sind. Die Schweiz erlebte bereits 1815 eine Belehrung seitens der europäischen Monarchen in Sachen Rechtsgleichheit: Die Bürger müssten untereinander absolut rechtsgleich behandelt werden; Untertanenverhältnisse verträgen sich damit nicht. Die Schöpfer der Bundesverfassung von 1848 waren nicht unbedingt revolutionär.⁵⁴ Sie haben dem ausländischen Druck nachgegeben und deshalb die Rechtsgleichheit des Bundesvertrages und das Verbot der Untertanengebiete fortgeführt. Damit wird deutlich, dass das Verdienst der Verfassungsschöpfer von 1848 mit Bestimmtheit nicht bei den Grundrechten lag. Sie haben vielmehr eine

⁵¹ Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend Nachtragskredite für das Jahr 1873 vom 15. Dezember 1873, BBl 1873 IV 561, 564. Der Besuch wurde wegen des grossen Gefolges für die Schweiz teuer; der Bundesrat musste einen Nachtragskredit für Fr. 25'000 beantragen.

⁵² Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend den mit dem Kaiserreich Persien am 23. Juli 1873 zu Genf abgeschlossenen Freundschafts- und Handelsvertrag, vom 1. Dezember 1873, BBl 1873 IV 529, 530 ff.; AS n.F. 1 194.

⁵³ KLEY, S. 302 m.w.H.

⁵⁴ Die Frage der «Revolution» versus die Rechtskontinuität zwischen Bundesvertrag und Bundesverfassung kann hier nicht behandelt werden. KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, S. 605 ff. nimmt an, dass der Beschluss der Tagsatzung über die sofortige Inkraftsetzung der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung durch das bisherige Staatsrecht nicht gedeckt gewesen sei und deshalb einen souveränen und revolutionären Akt bedeutete.

repräsentativ-demokratische Bundesorganisation geschaffen, die das Potenzial hatte, die Interessen des kleinen und vielfältigen Landes zu bündeln und durchzusetzen.

4 Kulturkampf 1870 bis 1874 mit den Mitteln der Bundesverfassung von 1848

Die Stimmung zwischen radikal-liberaler Bewegung und katholischer Kirche war seit langem gereizt.⁵⁵ Der Kulturkampf, der Konflikt des säkularen Staates mit der katholischen Kirche, spielte sich vor allem in den deutschsprachigen Ländern ab. Im Grund ging es um die Frage der Loyalität der Katholiken gegenüber dem modernen Staat. Papst Pius IX. hatte am 8. Dezember 1864 in seinem «Syllabus» eine lange Liste der «Irrtümer» der Moderne gesammelt und publiziert, in erster Linie natürlich die Ideale des Liberalismus, etwa die Glaubens- und Gewissensfreiheit oder die Überordnung des Staates über die kirchliche Autorität.⁵⁶ Der Syllabus löste in ganz Europa unter den liberalen Kräften Irritationen aus. Dem folgte 1870 die Erklärung der Unfehlbarkeit des Papstes bei Gegenständen des Glaubens und der Sittlichkeit durch das Erste Vatikanische Konzil, was als Anspruch auf Unfehlbarkeit in politischen Fragen verstanden werden konnte.⁵⁷

Das sog. Infallibilitäts- oder Unfehlbarkeitsdogma löste zunächst innerkatholisch, dann weit darüber hinaus eine leidenschaftliche Debatte über die Rolle der katholischen Kirche im Staat aus. Sie führte im Laufe der folgenden Jahre zur Abspaltung der christkatholischen Kirche und zur Aufstellung zusätzlicher konfessioneller Ausnahmebestimmungen in der ab 1870 laufenden Debatte zur Revision der Bundesverfassung.⁵⁸ Der Verfassungs-

⁵⁵ KLEY, S. 241 ff.

⁵⁶ MARMY, EMIL (Hrsg.), *Mensch und Gemeinschaft in christlicher Schau*, Freiburg i. Üe. 1945, S. 42 ff.

⁵⁷ Dogmatische Konstitution «Pastor aeternus» über die Kirche Christi, zit. nach der deutschen Übersetzung, in: DENZINGER, HEINRICH, *Kompendium der Glaubensbekenntnisse und kirchlichen Lehrentscheidungen*, hrsg. von Peter Hünermann, 39. Aufl., Freiburg i. Br. usw. 2001, Nr. 3065, 3073–3075.

⁵⁸ In der Botschaft zur Revision der Bundesverfassung vom 17. Juni 1870, BBl 1870 II 665, 689 anerkannte der Bundesrat die «Proklamierung der religiösen Freiheit» als das Mittel für den Kampf gegen die erstarkende römische Kirche. Die Bundesbehörden nahmen, als sich die Auseinandersetzung verschärfte, von diesem Mittel bald Abstand und folgten nicht der bundesrätlichen Einsicht: «Wir haben indes in der Schweiz die Erfahrung bereits gemacht, dass dieselben [Unterdrückungsmassnahmen] zwar geeignet sind, die Eidgenossen untereinander zu verfeinden, dass dagegen der beabsichtigte Zweck [des religiösen Friedens] dadurch sehr wenig erreicht wird».

entwurf von 1872 enthielt noch weniger Kulturkampfbestimmungen als die Verfassung von 1874. Diese Rechtsentwicklung folgte der Heftigkeit des Kulturkampfes.

Der Kulturkampf kristallisierte sich in der Folge in zwei Grossaffären, nämlich erstens in der Einsetzung von Gaspard Mermillod (1824–1892) als apostolischer Vikar in Genf durch den Papst sowie zweitens im bernjurrassischen Kirchenkonflikt.⁵⁹

Erstens ernannte der Papst 1873 den Weihbischof Gaspard Mermillod zum apostolischen Vikar von Genf.⁶⁰ Auf Anfrage des Genfer Regierungsrates erklärte Mermillod die Annahme des Amtes, «mit der Bemerkung, dass man Gott mehr gehorchen müsse als den Menschen».⁶¹ Die freisinnigen Bundesbehörden befürchteten die Schaffung eines Bistums Genf. Der Bundesrat wies den Schweizerbürger Mermillod am 17. Februar 1873 gestützt auf Art. 90 Ziff. 8 und 10 BV 1848 aus der Schweiz aus.⁶² Mermillod rekurrierte an die Bundesversammlung, welche das Rechtsmittel am 30. Juli 1873 abwies.⁶³

Die Verfassungsgrundlage für die Ausweisung war mehr als dürftig. Sie gestattete dem Bundesrat, «innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung» die auswärtigen Beziehungen zu besorgen und «für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung» zu sorgen. Zudem widersprach die Ausweisung eines Schweizerbürgers aus der Schweiz diametral der Niederlassungsfreiheit des Art. 41 BV 1848. Angesichts der aufgeheizten Auseinandersetzung spielten verfassungsrechtliche Argumente indessen keine Rolle. Für den Bundesrat und die Bundesversammlung gefährdeten der Papst und Gaspard Mermillod die innere Sicherheit.

Der Nuntius in Luzern und der Bundesrat tauschten über die Angelegenheit Noten aus. Der Nuntius argumentierte mit den Garantien der Wiener Kongressakte zugunsten der savoyischen Gemeinden, die zu Genf geschlagen

⁵⁹ DAUCOURT, ERNEST, *Un demi-siècle de luttes religieuses dans le canton de Berne*, Band I/II, Porrentruy 1936, Band I, S. 65 ff.

⁶⁰ Siehe die Darstellungen bei LAMPERT, S. 280 ff. sowie bei GAREIS/ZORN, S. 74 ff.

⁶¹ Kommissionsbericht des Nationalrates, BBl 1873 III 409, 428.

⁶² Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung des Herrn Gaspard Mermillod aus der Schweiz vom 17. Februar 1873, BBl 1873 I 363.

⁶³ Bundesbeschluss betreffend den Rekurs des Herrn Gaspard Mermillod vom 30. Juli 1873, BBl 1873 III 301; BBl 1873 III 409 ff.: Kommissionsberichte der Mehrheit des Nationalrats, S. 409–442; der Minderheit des Nationalrats, S. 443–450; der Mehrheit des Ständerats, S. 451–456.

wurden.⁶⁴ Die Mehrheit der Nationalratskommission interpretierte die Bestimmungen der Wiener Kongressakte über das Bistum Basel als Kompetenz, generell über die schweizerischen Bistümer zu entscheiden.⁶⁵ Die Nationalratskommission sah die Souveränitätsrechte der Eidgenossenschaft gefährdet. Sie stellte rhetorische Fragen, zuletzt: Kann «es dagegen nicht erlaubt, ja barbarisch und verfassungswidrig sein, [Gaspard Mermilod] in einer Kutsche an die Grenze zu führen?»⁶⁶ Die katholisch-konservative Minderheit in der Bundesversammlung berief sich auf die Wiener Verträge und die Bundesverfassung und argumentierte weniger politisch und polemisch als vielmehr rechtlich.⁶⁷ Die Mehrheit der Ständeratskommission befürwortete die Ausweisung. Numa Droz⁶⁸ schrieb für die Mehrheit:

«Es scheint uns demnach, dass der rein rechtliche Gesichtspunkt mit dieser Ausweisung nichts zu tun habe, dass es sich vielmehr lediglich um eine politische Frage handle, die man ausschliesslich vom politischen Gesichtspunkte aus zu behandeln hat. Wir gehen selbst noch weiter und sagen, dass wenn das Recht, in einem solchen Falle die Ausweisung zu verfügen, nicht in der Bundesverfassung implicite begründet läge, wenn dasselbe nicht mit Evidenz aus zahlreichen Vorgängen und politischen Rücksichten ersten Ranges herflösse, – man dasselbe schaffen müsste. [...]

Wohlan, meine Herren, wenn bis anhin unsere Verfassung und unsere Gesetze keine auf den Fall des Herrn Mermilod anwendbare Strafe vorschrieben, so geschah dies eben, weil es Niemanden in den Sinn gekommen war, dass ein Schweizerbürger sich dieser Eigenschaft bedienen könnte, um – auf unserm Boden selbst – als Vertreter einer auswärtigen Macht ein Attentat auf die Achtung und die Würde des Vaterlandes zu begehen».

Der Papst reagierte darauf mit der Enzyklika «Etsi multa luctuosa» vom 21. November 1873, in der er u.a. schrieb, durch die Ausweisung Mermilods habe der Bundesrat eine schimpfliche und schmäbliche Handlung

⁶⁴ Siehe den ausführlichen Geschäftsbericht des Bundesrates 1873, S. 319 ff. mit zahlreichen Beilagen, S. 327 ff.

⁶⁵ BBl 1873 III 430. Diese freie Interpretation der Wiener Kongressakte steht im Gegensatz zur früheren Praxis. Beim Bündel der Verträge mit Frankreich von 1864 fand sich ein Vertrag über die Abtretung des Dappentals (vallée des Dappes, an der französischen Grenze im Waadtländer Jura, dazu BGE 108 Ib 430 zu den Nachwirkungen dieses Vertrags). Der Bundesrat notifizierte allen Signatarstaaten der Wiener Kongressakte diese wesentliche Änderung des Territoriums, Note des schweizerischen Bundesrates an Grossbritannien, Österreich, Preussen, Russland, Spanien, Portugal und Schweden, welche Staaten die Wiener Kongressakte vom 20. März 1815 mitunterzeichnet haben, vom 9. März 1863, BBl 1863 I 308.

⁶⁶ BBl 1873 III 439.

⁶⁷ BBl 1873 III 443.

⁶⁸ BBl 1873 III 455 f.

begangen.⁶⁹ Der Bundesrat nahm die Enzyklika zum Anlass, am 12. Dezember 1873 die Beziehungen zum Kirchenstaat abzurechnen und am 17. Januar 1874 die Nuntiatur in Luzern aufzuheben.⁷⁰ Die Auseinandersetzung um Mermillod blieb pendent. Mermillod kaufte sich im französischen Grenzort Fernex (dem Alterssitz des Philosophen Voltaire, heute Ferney-Voltaire) ein Haus, von wo aus er seinen Kirchensprengel leitete. Als ihn der Heilige Stuhl 1883 zum Bischof von Lausanne und Genf in Freiburg ernannte, wurde sein Amt als apostolischer Vikar hinfällig und er konnte in die Schweiz zurückkehren.⁷¹

Der zweite Schauplatz eines intensiven Kulturkampfes lag im Bistum Basel und speziell im bernischen Jura.⁷² Die Diözesankonferenz des Bistums Basel setzte Eugène Lachat als Bischof am 23. Januar 1873 ab, weil er sich weigerte, zwei Exkommunikationen zurückzunehmen. Die Intervention der Mehrheit der Diözesankantone des Bistums Basel löste in den betroffenen Kantonen grossen Widerstand seitens der katholischen Bevölkerung und der Geistlichkeit aus.⁷³ Die katholischen Pfarrer des Jura und die Bevölkerung erwiesen sich als romtreu und wehrten sich gegen die eingreifenden Schritte der Berner Regierung. Diese entthob die romtreuen katholischen Priester per Gerichtsbeschluss ihres Amtes und wies sie am 30. Januar 1874 aus den jurassischen Amtsbezirken.⁷⁴ Es kam zu verschiedenen Rekursverfahren vor den Bundesbehörden.⁷⁵

⁶⁹ Geschäftsbericht des Bundesrates 1873, Beilage XII, S. 337 ff.

⁷⁰ Diplomatische Dokumente der Schweiz, Band 3, Nr. 30, S. 75 ff.

⁷¹ Geschäftsbericht des Bundesrates 1873, S. 497–499; Bundesratsbeschluss betreffend Mgr. Gaspard Mermillod vom 14. April 1883, BBl 1883 II 391 f.

⁷² Siehe den Überblick bei LAMPERT, S. 224 ff.; Bericht des eidgenössischen politischen Departements an den Bundesrat über die Protestationen und Rekurse betreffend die kirchlichen Konflikte im Bistum Basel vom 24. Dezember 1873, BBl 1874 I 369 ff.; ferner die Dokumentation der Berner Regierung: Akten Rekurse aus dem bernischen Jura gegen die Ausweisung katholischer Geistlicher vom 30. Januar 1874.

⁷³ Bericht des eidgenössischen politischen Departements an den Bundesrat über die Protestationen und Rekurse betreffend die kirchlichen Konflikte im Bistum Basel vom 24. Dezember 1873, BBl 1874 I 369.

⁷⁴ Bundesratsbeschluss betreffend die Rekurse der katholischen Kirchengemeinderäte und Pfarrgeistlichen des bernischen Jura vom 15. November 1873, BBl 1873 IV 329 ff.

⁷⁵ Siehe die Geschäftsberichte des Bundesrates 1873, S. 321–326; 1874, S. 33–49; 1875, S. 128 f. Der bernische Regierungsrat hatte sämtliche Akten drucken lassen und an die Mitglieder der Bundesversammlung verteilt, bevor sie endgültig über den Fall entschieden: Akten Rekurse aus dem bernischen Jura gegen die Ausweisung katholischer Geistlicher, 12. Juni 1875, hrsg. vom Regierungsrat des Kantons Bern. Weitere Schreiben der Berner Behörden sind zusammengestellt in: LA RIVE, WILLIAM DE, *Affaires du Jura bernois*, Genf 1875.

Das Vorgehen gegen die romtreuen Pfarrer liess sich nur schwer mit der am 29. Mai 1874 in Kraft getretenen Verfassung und den Garantien des Wiener Kongresses von 1815 vereinbaren. Nach verschiedenen Zwischenentscheiden lud der Bundesrat deshalb mit Beschluss vom 31. Mai 1875 die Berner Regierung ein, ihren Ausweisungsentscheid vom 30. Januar 1874 innert zwei Monaten aufzuheben.⁷⁶ Die bernische Regierung beschwerte sich erfolglos bei der Bundesversammlung; diese erstreckte die Frist als bescheidenes Entgegenkommen bis Mitte November 1875.⁷⁷ In den Debatten kam – ähnlich wie im Falle von Gaspard Mermillod, aber noch deutlicher – eine Grundsatzfrage zum Vorschein:

Die Nationalratskommission warf in ihrem Bericht die Frage auf, ob Art. 50 BV 1874 eine Art Notrecht begründe. Wie der Bundesrat in seinem Beschluss vom 31. Mai, so lehnte auch die Kommission dieses Notrecht in ihrem Bericht vom 24. Juni 1875 ab. Die Kritik an der überschüssenden Massnahme der Berner Regierung ist unübersehbar⁷⁸:

«Allerdings kann man nun noch die Frage aufwerfen, ob denn nicht Fälle und Lagen gedenkbar wären, wo eine Abweichung von dieser Regel trotzdem als statthaft angesehen werden müsste. Die Regierung von Bern hat in ihren Erlassen sich mehrfach des Ausdrucks bedient: es gebe schwere Störungen der Ruhe und Ordnung, wo eine Art von Kriegszustand eintrete und wo also der Staat, wenn er nicht aus den Fugen gehen solle, notwendig ausserordentliche Massregeln zu Hülfe nehmen müsse. Man wird dies im Prinzip schwerlich bestreiten können; nur ist durchaus an dem oben hervorgehobenen Satze festzuhalten, dass für kirchliche Wirren kein anderes, weder ein besseres, noch ein schlechteres Recht besteht, als für Wirren anderer (z.B. sozialer oder rein politischer) Art. Gibt es ein staatliches Notrecht, das vorübergehend ein Heraus-treten aus den Schranken der Verfassung rechtfertigt, so gilt dasselbe für jede Situation, wo seine sachlichen Voraussetzungen vorhanden sind, gleichviel auf welchem Gebiet die Veranlassung liegen möge, die diese Voraussetzungen herbeigeführt hat. Die Bundesverfassung statuiert ein solches staatliches Notrecht nirgends ausdrücklich; nur in Art. 16 deutet sie allerdings an, dass bei gestörter Ordnung im Innern eine exceptionelle Action der Bundesgewalt eintreten müsse. Die wissenschaftliche Doctrin anerkennt indessen das Notrecht ausdrücklich auch für den Fall, wo darüber in der Staatsverfassung nichts enthalten ist, und man wird hinzufügen dürfen, dass kein Staat der Welt ganz darauf verzichten kann, oder jemals darauf verzichtet hat, gegebenen Falls, d.h. wenn die eigene Existenz, der Fortbestand der politischen und bürgerlichen

⁷⁶ Bundesratsbeschluss über die Rekurse gegen den Beschluss der bernischen Regierung vom 30. Januar 1874, BBl 1875 III 1.

⁷⁷ Bundesbeschluss betreffend den Rekurs gegen das Ausweisungsdekret der bernischen Regierung vom 30. Januar 1874 vom 1. Juli 1875, BBl 1875 III 691.

⁷⁸ Bericht der nationalrätlichen Kommission über den Rekurs der Regierung des Kantons Bern vom 24. Juni 1875, BBl 1875 III 595, 608–610.

Rechtsordnung auf dem Spiele steht, die Erhaltung seiner selbst zum obersten und einzigen Zielpunkt zu nehmen und danach zu handeln, d.h., den uralten Satz zu betätigen: *salus populi suprema lex esto*. Der Bundesrat hat in den Erwägungen zum Beschluss vom 27. März 1875 im Grundsatz ebenfalls anerkannt, dass es Fälle gebe, wo ausserordentliche Massregeln, also wohl solche, die mehr oder weniger aus dem Rahmen der Verfassung heraustreten, statthaft seien; im Beschluss vom 31. Mai hingegen schweigt er hierüber gänzlich. Die Schwierigkeit liegt indessen nicht in der Anerkennung des Prinzips, sondern in der Definition der Voraussetzungen, welche die Anwendung desselben rechtfertigen können; die Wissenschaft hat auch diesen Punkt zu regeln gesucht und namentlich sich positiv dahin ausgesprochen, dass nur die wirkliche ernsthafte und gegenwärtige Not jenes Notrecht begründe, und dass die auf dieselbe gefussten exceptionellen Massregeln auch ihrer Art, ihrem Umfange und ihrer Dauer nach niemals über das Mass des absolut Notwendigen hinausgreifen dürfen⁷⁹. Aber wenn man auch im Grundsatz für solche Fälle, wo die ordentlichen Mittel sich zur Wahrung der wichtigsten Interessen als unzureichend erweisen, ein solches Notrecht, als durch die Existenzbedingungen des Staates gerechtfertigt und gefordert, anerkennt, immer wird man dabei, insbesondere im Freistaate, daran festhalten müssen, dass man sehr behutsam sein soll in der Anwendung des Grundsatzes, dass nicht jeder mässige Conflict oder Auflauf, nicht jede Verlegenheit der Staatsgewalt aufgeregten Leidenschaften gegenüber schon als eine Art von Kriegszustand proklamiert und daraus das Recht des Staates zu Ausnahms-Massregeln hergeleitet werden darf. Die Freiheitsrechte der Bürger, in der Verfassung garantiert, sind ein geheiligtes Depositum, über welches die Staatsbehörden gewissenhaft zu wachen haben, und sie dürfen nicht leichthin auch nur die Möglichkeit in Betracht ziehen, dasselbe anzutasten.»

Bundesrat Emil Welti (1825–1899, im Amt 1867–1891) hielt den Kulturkampfkonflikt nicht für einen zulässigen Anwendungsfall des extrakonstitutionellen Notrechts. Er kommentierte in der Debatte des Nationalrates den nationalrätlichen Bericht⁸⁰ zustimmend und prägnant:

«Dieses staatliche Notrecht kann auch der Bundesrat vom Standpunkt seiner Beschlüsse aus vollkommen anerkennen. Dagegen muss er sich gegen eine Theorie verwahren, welche den Art. 50 in dem Sinne auslegen will, dass alle verfassungsmässig garantierten individuellen Rechte aus Gründen der Staatsraison verletzt werden können. Wenn diese Theorie angenommen werden sollte, so könnte man die ganze Verfassung abschaffen [...].

⁷⁹ Die Nationalratskommission verweist hier auf BLUNTSCHLI, JOHANN CASPAR, Allgemeines Staatsrecht, Zweiter Band, 3. Aufl., München 1863, S. 112 ff. über die Ausnahmegewalt der Regierung und das Staatsnotrecht.

⁸⁰ Votum von Bundesrat Emil Welti im Nationalrat, 28.06.1875, Der Bund, Nr. 178, vom 30.06.1875, abgedruckt bei: WEBER, HANS, Bundesrat Emil Welti. Ein Lebensbild, Aarau 1903, S. 122 f.; ferner: AUFDERMAUER, CLAUDIA/STAEHELIN, HEINRICH, Bundesrat Emil Welti 1825–1899, Zürich 2020; GAREIS/ZORN, S. 72 f.

Der Bundesrat gibt seinerseits zu, dass Notlagen eintreten können, in welchen die Verfassung nicht mehr eingehalten werden kann. Unter Umständen rettet man mit Ausserachtsetzung der Verfassung das Vaterland; freilich darf man auch dann nicht behaupten, verfassungsgemäss gehandelt zu haben. Die jurassischen Zustände begründen aber keineswegs einen Notstand, der die Existenz des Vaterlandes bedroht und die Behörden berechtigen könnte, sich über die Verfassung hinwegzusetzen. Die Bundesverfassung ist in ihren Bestimmungen betreffend die in Fällen gestörter Ordnung zu ergreifenden Massnahmen sehr vorsichtig; und diese Verfassung, das grösste Kleinod des Landes, darf nicht leichtfertig ausser Acht gesetzt werden.»

Die Rede enthält alle Elemente der später vom Bundesgericht⁸¹ und der Wissenschaft mehrheitlich gebilligten Theorie zu den ausserordentlichen Vollmachten.⁸²

Die politischen Freunde des Kantons Bern, die im Bund die Ämter besetzten, hatten den Kanton mit seinen überrissenen Massnahmen sachte in die Schranken gewiesen. Die bernischen Massnahmen gegen die katholischen Priester im Jura waren nicht nur rechtlich und sozial ein Fehlschlag; viel schwerer wog, dass die Berner Regierung damit einen Grund für den späteren Jurakonflikt gelegt hatte. Die harten Massnahmen bis 1875 und die noch während Jahrzehnten in Kraft befindlichen Diskriminierungsvorschriften gegen die katholische Kirche im Jura⁸³ wurden zu einem Eckstein des 102 Jahre später gegründeten Kantons Jura.⁸⁴

Der überschäumende Kulturkampf mit den Fällen von Gaspard Mermillod und dem jurassischen Kirchenkonflikt führte unbeabsichtigt auf ein anderes

⁸¹ BGE 41 I 551 ff., S. 553 f.

⁸² KLEY, ANDREAS, *Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 192 ff. m.w.H. Kritisch äusserten sich: BURCKHARDT, WALTHER, *Die Krisis der Verfassung*, in: ders., *Aufsätze und Vorträge 1910–1938*, Bern 1970, S. 340 ff.; GIACOMETTI, ZACCARIA, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft*, Zürich 1945; EICHENBERGER, KURT, *Die oberste Gewalt im Bunde*, Diss. Bern 1949, S. 261 ff.

⁸³ Das in § 5 des Gesetzes vom 31. Oktober 1875 betreffend Störung des religiösen Friedens enthaltene Verbot der kirchlichen Prozessionen und anderen religiösen Zeremonien ausserhalb der Kirche hob der Grosse Rat des Kantons Bern erst 1917 auf (Art. 104 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 9. Dezember 1917, Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern 1917, S. 150).

⁸⁴ FREI, OTTO/MÜLLER, KURT, *Die Hintergründe der Jurakrise*, Zürich NZZ 1965, Separatdruck, S. 15 ff.; die heftigen Kämpfe und die jahrzehntelange Diskriminierung der jurassischen Katholiken werden in der Berner Geschichtsschreibung nur zurückhaltend wiedergegeben, z.B. JUNKER, BEAT, *Geschichte des Kantons Bern seit 1798*, Band II, Bern 1990, S. 338 ff. (Feiertagsfrage 1867) und S. 344 ff. (Vatikanisches Konzil und Bischof Lachat); bei GUGGISBERG, KURT, *Bernische Kirchengeschichte*, Bern 1958, erscheint die Eingliederung der jurassischen Katholiken knapp (S. 571 f., S. 577 f.), der Kulturkampf ab 1870 fehlt völlig (z.B. beim Kirchengesetz von 1874, S. 688).

Gelände. Die radikal-liberale Mehrheit der Gründer des Bundesstaates fühlte sich durch das Papsttum und die grossmehrheitlich romtreuen Schweizer Katholiken bedroht. Die freisinnige Mehrheit hatte damit in ihrer Leidenschaft die Verfassungsordnung von 1848 verlassen und die Grenzen überschritten. Immerhin erfolgte im Fall der jurassischen Priester eine Besinnung auf die Verfassung und ihren Hauptzweck des Freiheitschutzes. Die Stellungnahme der Nationalratskommission zeugt von Verantwortung für die Verfassung. Die Behörden sollten dem Nationalrat zufolge nicht einmal erwägen, dieses «geheiligte Depositum» anzutasten.

5 Die Bundesverfassung von 1874 mit Ausblick in die Gegenwart

Die Bundesverfassung von 1874 mit ihren stark erweiterten Kulturkampfbestimmungen trat am 29. Mai 1874 in Kraft. Die Diskriminierungen gegen die Israeliten entfielen ganz, hingegen sahen sich die romtreuen Katholiken zusätzlichen Diskriminierungen ausgesetzt.

Freilich war der Kulturkampf noch zum grössten Teil auf der Grundlage der Vorgängerverfassung ausgefochten worden. Für den aktuellen Kulturkampf aufgrund des Infallibilitätsdogmas kam die neue Verfassung zu spät und war insofern schon veraltet. Die Bestimmungen sollten aber – nach der Absicht ihrer Urheber – präventiv für die Zukunft wirken und den politischen Katholizismus eindämmen. Sie bildeten schon am Anfang ein Mahnmal eines gewissen Versagens und einer Abkehr von der eigenen freiheitlichen Position. Die Bundesverfassung war weiterhin keine Musterverfassung der Freiheit, sondern suchte rückwärtsgewandt das katholisch-konservative Denken abzuwehren, das von der Vorstellung eines christlichen Staates ausging.⁸⁵

Die dem Freisinn nahestehenden Berner Professoren Gareis und Zorn hielten die Festlegung von Kulturkampfbestimmungen für notwendig. Die Kirchen würden vom Bund als Privatvereine betrachtet und prinzipiell stünde allen religiösen Vereinigungen «gleiches Recht» zu. Sie fügten jedoch an: «Nicht ebenso verhält es sich mit dem Kreis der Pflichten. Man konnte sich bei Schaffung der revidierten Bundesverfassung nicht verhehlen, dass in der römischen Kirche dem Staate eine Religionsgesellschaft gegenüberstehe, welche eine völlig gleiche Rechtsstellung mit den übrigen Religionsgesellschaften nicht verträge». Die römische Kirche stelle sich und ihr

⁸⁵ KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, S. 620.

angebliches Recht über den Staat, behaupte eine kirchliche Alleinberechtigung und kenne ausserhalb von sich selbst nur Ketzer und Heiden. Der moderne Staat stehe auf dem Gegenteil dieser Prinzipien und sei deshalb «genötigt, der römischen Kirche gegenüber specielle Vorsichtsmassnahmen zu statuieren».⁸⁶ Die spitzfindige Unterscheidung von gleichen Rechten bei ungleichen Pflichten verhüllt die Gewaltakte der freisinnigen Behörden gegen die Römisch-Katholiken. Rechte und Pflichten sind Komplementärbegriffe: Ungleiche Pflichten bedeuten zwingend ungleiche Rechte.

Die Aufnahme verschärfter Kulturkampfbestimmungen diente tagespolitischen Interessen. Um welsche föderalistische Kreise nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs von 1872⁸⁷ für die Idee einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1848 zu gewinnen, war die Aufnahme weitergehender religionsrechtlicher Bestimmungen in die neue Bundesverfassung, die sich vornehmlich gegen die römisch-katholische Kirche richteten, ein nützliches Mittel. Die freisinnige Mehrheit fügte deshalb in die Bundesverfassung von 1874 neu folgende «Konfessions-» bzw. «Ausnahmeartikel» ein⁸⁸: Die Schule musste konfessionell neutral sein und unter staatlicher Leitung stehen (Art. 27), Streitigkeiten aus der Bildung oder Trennung von Religionsgemeinschaften waren von den Bundesbehörden zu entscheiden (Art. 50 Abs. 3 BV 1874), die Errichtung von Bistümern bedurfte der Genehmigung des Bundes (Abs. 4), dem Jesuitenorden verbot der Bund jede Aktivität, wobei er dieses Verbot auf weitere Orden ausdehnen konnte (Art. 51), und die Errichtung und Wiederherstellung von Klöstern und Orden wurden untersagt (Art. 52). Ebenfalls zu den Ausnahmebestimmungen gehörte Art. 75 BV 1874, der vorschrieb, dass nur «stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes» in den Nationalrat (und damit in den Bundesrat und das Bundesgericht) gewählt werden konnten (so auch bereits Art. 64 BV 1848). Zwar schloss diese Einschränkung der Wählbarkeit evangelisch-reformierte Pfarrer ein, war vom Wortlaut her also nicht diskriminierend, wandte sich historisch aber eindeutig gegen katholische Geistliche, da nur diese den geistlichen Stand kirchenrechtlich nicht aufgeben konnten. Es handelte sich um eine indirekte Diskriminierung.

Art. 50 Abs. 3 BV 1874 verdankte sich der Abspaltung der christkatholischen von der römisch-katholischen Kirche im Gefolge der päpstlichen Unfehlbarkeitserklärung. Art. 50 Abs. 4 BV 1874 war Resultat des beschrie-

⁸⁶ Alle Zitate GAREIS/ZORN, S. 74 f.

⁸⁷ Siehe im Detail: KLEY, S. 270.

⁸⁸ LAMPERT, S. 83 ff.; KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, S. 619 ff. zu den Beratungen.

benen Versuchs, ein Bistum Genf zu schaffen. Art. 51 und 52 BV 1874 sind auf die Ereignisse vor dem Sonderbundkrieg (Aargauer Klosterhandel und Jesuitenberufung in Luzern⁸⁹) zurückzuführen. Diese beiden Artikel strichen Volk und Stände am 20. Mai 1973 aus Anlass des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention.⁹⁰

Art. 50 Abs. 3 sowie die Einschränkung der Wählbarkeit, Art. 75 BV 1874, wurden nicht in die neue Bundesverfassung von 1999 überführt. Die Einschränkung der Wählbarkeit strich allerdings erst das Parlament.⁹¹ Die am 10. Juni 2001 erfolgte Verfassungsrevision entfernte den Bistumsartikel (Art. 72 Abs. 3 BV 1999 in der Fassung vom 18. April 1999).⁹²

Ulrich Lampert gab in seiner Darstellung die Sichtweise der romtreuen Katholiken wieder. Die Verfassung von 1874 habe am wenigsten auf die Religion des katholischen Volksteils Rücksicht genommen:

«Vielmehr sind einige Bestimmungen der Bundesverfassung gegen die katholischen Religionsauffassungen gerichtet und werden als kränkende Ausnahmebestimmungen von der kath. Religionspartei empfunden. Dieser Zustand steht im Widerspruch zu der Erklärung des Bundesrates in seiner Botschaft vom 4. Juli 1873⁹³, worin er als Prinzip des Entwurfes für die neue Bundesverfassung bezeichnet hatte: «Der Bund anerkennt keine der religiösen Gemeinschaften, er kennt dieselben nur, um ihre Freiheit zu schützen und dafür zu sorgen, dass der Friede unter ihnen herrsche.»⁹⁴

Selbst in der Beurteilung der Zeitgenossen springt das stark kulturkämpferische Engagement der freisinnigen Mehrheit ins Auge. Das Handeln widerspricht den verkündeten Absichten.

Die Heftigkeit, mit der der Kulturkampf gerade in der Schweiz (wenn auch nicht in allen Regionen in gleichem Masse) tobte, hatte ihren Grund darin, dass sich religiöse und staatsrechtliche Grundsatzfragen überschneiden und die Problematik gleichzeitig für politische Zwecke, eben für den Kampf für oder gegen die Totalrevision der Bundesverfassung, instrumentalisiert werden konnte. Offensichtlich war eine ausreichende Volksmehrheit für

⁸⁹ KLEY, S. 242.

⁹⁰ AS 1973 1455

⁹¹ BBl 1997 I 1, 371 f. und demgegenüber Amtl. Bull. Reform der Bundesverfassung, Separatdruck, N 57, S 123.

⁹² Zur Bedeutung: CAVELTI, URS JOSEF, Die Praxis zum Bistumsartikel der Bundesverfassung, ZBl 1980, S. 57–65. Siehe zum Bistumsartikel den Beitrag von CHRISTOPH WINZELER in diesem Band.

⁹³ Botschaft des Bundesrates betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 4. Juli 1873, BBl 1873 II 963, 965.

⁹⁴ LAMPERT, S. 53; KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, S. 609 f.

die Totalrevision der Bundesverfassung nur dadurch zu erreichen, dass die freisinnige Mehrheit gegen die katholisch-konservative Minderheit diskriminierende Ausnahmebestimmungen aufstellte. Es sollte noch Jahrzehnte dauern, bis der offene Kulturkampf endete.⁹⁵

Die Bundesverfassung führte mit dem Gesetzesreferendum in Art. 89 BV 1874 ein neues demokratisches Recht ein. Fritz Fleiner beschrieb dessen politische Wirkung:

«Das Referendum verhindert sowohl die dauernde Vorherrschaft einer Partei wie die des Parlamentes. Denn im Referendum besitzen die in den gesetzgebenden Räten unterlegenen Minderheiten das Mittel, an das Volk zu appellieren und der Mehrheitspartei vor Augen zu führen, dass ohne Berücksichtigung der Wünsche der Minderheiten nicht zu regieren ist».⁹⁶

Dieses Recht wurde im Lauf weniger Jahre zum Schlüssel der Integration der Katholisch-Konservativen in den Bund. Sie konnten schon vor dem «Triumph des vierhöckrigen Kamels» von 1884 (gleichzeitiges Scheitern von vier angegriffenen Vorlagen)⁹⁷ einige Abstimmungserfolge erringen. Das Referendum machte die Katholisch-Konservativen zu einem relevanten politischen Faktor. Es war nur noch eine Frage der Zeit, bis sie dann 1891 mit Joseph Zemp (1834–1908, im Amt 1891–1908) einen Vertreter im Bundesrat stellen konnten.

Die Katholiken konnten zusammen mit einem Teil der Freisinnigen zudem 1891 dafür sorgen, dass das Recht auf Partialrevision der Verfassung in Form einer Volksinitiative eingeführt wurde. Es ist allerdings eine Ironie der Geschichte, dass die erste Initiative, das Schächtverbot, einen antisemitischen Charakter hatte. Die Überraschung war gross, als Volk und Stände dieses Anliegen am 20. August 1893 annahmen.⁹⁸ Die bis 1874 bestehende Tradition von antisemitischen Verfassungsvorschriften fand eine Fortsetzung. Vor dem Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention, am 2. Dezember 1973, strich der Verfassungsgeber das Schächtverbot aus der Verfassung und ersetzte es durch einen Tierschutzartikel. Allerdings enthielt das Tierschutzgesetz weiterhin das Schächtverbot.⁹⁹

⁹⁵ KLEY, S. 279 f.

⁹⁶ FLEINER, FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 314; siehe auch KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, S. 627 ff.

⁹⁷ KLEY, S. 286; FLEINER (Anm. 96), S. 314 Anm. 20 m.w.H.

⁹⁸ AS n.F. 13 1020; KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, S. 609 f.

⁹⁹ Art. 20 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978, AS 1981 562: «Das Schlachten von Säugetieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug ist verboten». Siehe ERRASS, CHRISTOPH, N. 1 ff. und 49 m.w.H. zu Art. 80 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al.

Der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention machte es ferner nötig, das Kloster- und das Jesuitenverbot der Art. 51 und 52 BV 1874 zu streichen. Ein Gutachten von Professor Werner Kägi legte den Bundesbehörden dieses Vorgehen nahe.¹⁰⁰ Die Bundesbehörden folgten dem, und der Verfassungsgeber hob die beiden Bestimmungen in der Abstimmung vom 20. Mai 1973 auf.¹⁰¹ Die restlichen Kulturkampfartikel wurden bis auf eine einzige Ausnahme nicht in die nachgeführte Bundesverfassung von 1999 überführt.¹⁰² Die Abschaffung des letzten Kulturkampfartikels fand erst 2001 mit der Streichung des Bistumsartikels statt (Art. 72 Abs. 3 BV 1999). In der «Nachführung» der Bundesverfassung hatten sich Bundesrat und Parlament nicht getraut, diesen Artikel zu streichen.

Die Einwanderung von Muslimen und die Angst vor einem politischen Islam führten 2009 und 2021 dazu, dass neue Kulturkampfbestimmungen Aufnahme in die Bundesverfassung fanden, nämlich das Minarett- (Art. 72 Abs. 3 BV) sowie das Verhüllungsverbot (Art. 10a BV). Im Unterschied zu den harten Massnahmen gegen die Israeliten und die romtreuen Katholiken im 19. Jahrhundert haben die beiden Verbote des 21. Jahrhunderts eine symbolische und weniger eine praktische Bedeutung. Sie vermögen wie die alten Kulturkampfbestimmungen die unerwünschte Religionsgemeinschaft nicht zu bekämpfen. Die Bundesverfassung enthält weiterhin illiberalen Ballast.

Das Beispiel der romtreuen Katholiken hat gezeigt, dass sie sich in den Bundesstaat integrierten, weil man sie politisch mitleid liess. Sie benützten die demokratischen Rechte und erhielten Einfluss. Die Möglichkeit des politischen Mitleids bedeutet Integration. Diese kann aber nicht erzwungen werden. Der Staat darf von den Bürgern und den Bürgeranwärtinnen keine symbolischen Bekenntnisse zu Werten oder sonstigen Inhalten fordern. Das höchste Bekenntnis zum Gemeinwesen erfolgt durch die Tatsache, dass sich die Menschen Tag für Tag an die Gesetze halten und die

(Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.

¹⁰⁰ Gutachten zum Jesuiten- und Klosterartikel der Bundesverfassung, publiziert im April 1973.

¹⁰¹ AS 1973 1455.

¹⁰² AS 1999 2556.

Rechtsordnung achten. Der freiheitliche Staat darf nicht mehr verlangen; er würde sonst seinen freiheitlichen Charakter verlieren.¹⁰³

6 Bedeutung der konfessionellen Konflikte 1848–1874 aus der Sicht des Jahres 2023

Die Debatten über die Rechtsgleichheit und das Ausmass der zu gewährenden Religionsfreiheiten ab 1848 offenbarten den fortwährend bestehenden tiefen Graben zwischen den beiden Konfessionen. Die Sachlage stellt sich anders dar als in der offiziellen Selbstdarstellung der Schweiz. Das Schweizerische Landesmuseum in Zürich präsentierte 2023 eine Ausstellung zum Jubiläum¹⁰⁴ «175 Jahre Bundesverfassung 1848». Das Museum wollte die wichtige Rolle der Verfassung für die Grundrechte betonen und übergang zu diesem Zweck die historischen Fakten. Die freisinnige Schweiz von 1848 war weitaus weniger grundrechtsfreundlich und fortschrittlich, als dies das Landesmuseum 2023 darstellte. Sie hatte keine revolutionäre Verfassung mit einer umfassenden Garantie der Freiheit geschaffen. Es ist vielmehr überraschend, dass es die monarchischen Grossmächte des Wiener Kongresses waren, die die generelle Rechtsgleichheit gegen den Widerstand der Schweiz durchgesetzt haben, indem sie der Eidgenossenschaft die Fortführung der Untertanenverhältnisse verboten (§ 7 Bundesvertrag 1815).¹⁰⁵ Sodann führten die europäischen Monarchien, 100 Jahre vor dem Völkerbund 1920, in weiser Voraussicht völkerrechtliche Schutzbestimmungen zugunsten der durch Gebietsverschiebungen neu

¹⁰³ Im Einzelnen KLEY, ANDREAS, Werte der Bundesverfassung: Einfallstor zur Tyrannei?, in: Pahud de Mortanges, René (Hrsg.), Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts, Beiträge zum Jubiläum des Instituts für Religionsrecht, Zürich 2020, S. 665–677.

¹⁰⁴ Die Feier eines Jubiläums geht auf das Alte Testament, Lev. 25,8 ff., und die Einführung des «Heiligen Jahrs» im Jahr 1300 durch den Papst zurück. In der Neuzeit haben die Staaten diese Traditionen auch übernommen.

¹⁰⁵ Zur Rechtsgleichheit, die § 7 des Bundesvertrages stipulierte, schrieb das Museum in der Ausstellung zu Art. 4 BV 1848: «Bis zur Helvetik lebten zahlreiche Personen auf dem Gebiet der heutigen Schweiz als Untertanen. Sie sind Personen mit weniger politischen Rechten als die Stadtbürger. 1815 wird dieses System wieder eingeführt und erst 1848 mit diesem Artikel (4 BV 1848) in der ganzen Schweiz abgeschafft». Die Aussage ist falsch: 1815 verhinderten die Wiener Kongressmächte die Wiedereinführung der Untertanengebiete mittels der Garantie des § 7 des Bundesvertrages (Rechtsgleichheit). Art. 4 BV 1848 schrieb die umfassende Geltung der Rechtsgleichheit fort und änderte nichts mehr an der Rechtslage. Die Feier eines Jubiläums lädt zur Geschichtsklitterung ein, da es darum geht, die zu bejubelte Bundesverfassung von 1848 zu erhöhen.

hinzugekommenen Katholiken in Genf und im Kanton Bern ein. Die Monarchen misstrauten der Eidgenossenschaft und sahen die religiöse Praxis der Katholiken gefährdet. Das Misstrauen war berechtigt. Im Rahmen des Kulturkampfes ab 1870 kam es zu groben Verletzungen dieser Schutzbestimmungen in Genf und im Berner Jura.¹⁰⁶

Am meisten überrascht die vielleicht unbeabsichtigte, aber tatsächlich erfolgte Ausweitung des Antisemitismus der Schweiz auf die internationalen Handelsbeziehungen. In den ab 1848 geführten Verhandlungen über Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsverträge versuchten die Bundesbehörden und die Schweizer Unterhändler, die Diskriminierung der Schweizer Israeliten bei der Niederlassung (Art. 41 BV 1848) und der Gleichbehandlung (Art. 48 BV 1848), nicht aber bei der Kultusfreiheit (Art. 44 BV 1848), auf die ausländischen Israeliten zu erstrecken. Die monarchischen Staaten kritisierten diese Absichten; Persien und die Niederlande verweigerten die Ratifikation, und Frankreich diktierte der Schweiz im Handelsvertrag von 1864 die Gleichbehandlung aller Franzosen, unabhängig von deren Religionszugehörigkeit.¹⁰⁷

Der Vertrag mit Frankreich war das Präjudiz für den Vorrang des Völkerrechts vor der Bundesverfassung und eröffnete eine neue Debatte: Wie weit ging die Vertragsschlusskompetenz des Bundes? Erstreckte sie sich nur auf die Materien, für die der Bund kraft Verfassung zuständig war, oder aber galt die zentralistische Lösung, wonach der Bund mit den Staatsverträgen alle Materien, auch jene in der kantonalen Zuständigkeit (d.h. der Ungleichbehandlung der Israeliten), regeln konnte? In der Debatte der Bundesversammlung setzte sich die zentralistische Lösung durch. Demnach war das Vorgehen im Fall von Frankreich verfassungsmässig. Der Bundesrat versprach aber gleichwohl eine Revision der Art. 41, 44 und 48 BV 1848, um die Sachlage zu bereinigen. 1866 strich der Verfassungsgeber den Vorbehalt bei Art. 41 und 48 für die nichtchristlichen Schweizer und 1874 eben diesen Vorbehalt auch im Fall der Kultusfreiheit (Art. 44 BV 1848).

Es widerspricht aller Erwartung der Gegenwart, aber es trifft dennoch zu: Die europäischen Monarchien haben sich um die Grundrechte in der Schweiz verdient gemacht. Sie haben die allgemeine Rechtsgleichheit durchgesetzt und die Diskriminierung der Juden beendet. Umgekehrt führte der Kulturkampf zu einer lange andauernden Diskriminierung der

¹⁰⁶ Ziff. 4 vorstehend.

¹⁰⁷ Ziff. 3 vorstehend.

romtreuen Katholiken. Da halfen die Garantien der Wiener Schlussakte 1815 nicht. Das war deshalb möglich, weil auch die protestantischen Monarchen, namentlich im Deutschen Reich, sich am Kulturkampf ab 1870 beteiligten und den Einfluss des Papstes mit Gewalt zurückzudrängen suchten.

Das Verdienst der Verfassungsschöpfer 1848 bestand nicht im Schutz der Rechtsgleichheit, der Religionsfreiheit und weiterer ideeller Grundrechte. Denn diese hatten nicht die Absicht, den Schutz der Grundrechte zu installieren. Vielmehr ging es 1848 um die Reform der Bundesorganisation: Diese erwies sich gemäss Bundesvertrag als schwach, und der Bund war kaum handlungsfähig. Indem die Verfassungsschöpfer das amerikanische Modell des Bundesstaates übernahmen und adaptierten, schufen sie eine Staatsorganisation, die auch 2023 in den Grundstrukturen noch so besteht und sich weiterhin als tragfähig erweist. Das Vorgehen war deshalb klug, weil verschiedene Organe des Bundesvertrages von 1815 in gewandelter Form weiterexistierten, so die Tagsatzung (Ständerat), der Vorort (Bundesrat), die Kanzlei (Bundeskanzlei) und vor allem die 22 Kantone, die bis zur Abspaltung des Kantons Jura von Bern (1978) unverändert weiterbestanden. Diese historischen Tatsachen erlauben es, der heute noch aktuellen Errungenschaften des Jahres 1848 zu gedenken.

Literaturverzeichnis

GAREIS, CARL/ZORN, PHILIPP

- Staat und Kirche in der Schweiz, Band I, Zürich 1877.

KLEY, ANDREAS

- Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl., Bern 2020.

KÖLZ, ALFRED

- Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848 (Band I), Bern 1992 (zit. Verfassungsgeschichte I).
- Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848 (Band II), Bern 2004 (zit. Verfassungsgeschichte II).

LAMPERT, ULRICH

- Kirche und Staat in der Schweiz, Band I, Basel/Freiburg i. Üe. 1929.

PAHUD DE MORTANGES, RENÉ

- Schweizerische Rechtsgeschichte, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2024.

Abkürzungsverzeichnis

Es werden die in der amtlichen Sammlung der Entscheide des Bundesgerichts nachgewiesenen Abkürzungen verwendet.

