

Ulrich Ochsenbein und der Neue Sonderbund: Europa als Verfassungsfrage

17. Oktober 2024

Thomas Cottier*

Am 11. Dezember 1845 schlossen die katholischen Orte der Eidgenossenschaft mit Unterstützung der Habsburger Monarchie einen Schutzvertrag ab, der als Sonderbund in die Schweizer Geschichte einging. Anlass dazu gaben nach der gescheiterten liberalen Revolution in Luzern die Verteidigung der bestehenden Ordnung in den Kantonen Uri, Schwyz, Unterwalden, Nidwalden, Luzern und Freiburg und die erfolgreiche Abwehr der Freischaren-Züge gegen das konservative Luzern. Die Tagsatzung erblickte im Sonderbund eine Verletzung des Bundesvertrages von 1815. Die Wiedereinsetzung der Jesuiten war den reformierten regenerierten Kantonen ein Dorn im Auge. Eine Mehrheit der Kantone konnte sich aber nicht für eine militärische Intervention entschliessen, weshalb das Unternehmen der Freischaren-Züge unter Führung Ulrich Ochsenbeins an die Hand genommen wurde und Ende März 1845 vor den Toren Luzern scheiterte. Der Schutzbund sollte diese Lage stabilisieren. Vordergründig ging es um den Schutz des katholischen Glaubens, vor allem aber um die Erhaltung der absoluten kantonalen Souveränität. Der Historiker Rolf Holenstein fasst in seiner eindrücklichen Biographie Ochsenbeins den Zweck und die Stossrichtung des politischen und militärischen Bündnisses wie folgt zusammen:¹

«Natürlich ist der Schutz des Territoriums und der Unabhängigkeit ein vordringliches Ziel des Sonderbundes, aber der höhere Zweck, das Ziel des Zieles, ist der Schutz der kulturellen, der religiösen, weltanschaulichen und politischen Identität, und das heisst: grundsätzlicher Widerstand gegen die Umgestaltung des Bundes von 1815 in Richtung einer Schweiz ohne totale Kantonsouveränität.»

Der Sonderbund geht auf langjährige konservative Bemühungen zurück, die ihren Anfang mit dem 1832 geschlossenen Sarner-Bund und den Beschlüssen von Bad Rothen im Herbst 1843 nahmen. Ochsenbein bezeichnete das damals als Sonderbund. Die katholischen Orte suchten unter der Schirmherrschaft Habsburgs die Restauration zu verteidigen und damit die alte, nach den Napoleonischen Kriegen und dem Wiener Kongress unter dem Bundesvertrag von 1815 wieder hergestellte ständestaatliche Ordnung zu wahren.

* Emeritierter Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Bern, Präsident der Vereinigung La Suisse en Europe und Mitinitiant der Volksinitiative «Für eine starke Schweiz in Europa». Ich danke Jean-Daniel Gerber, André Holenstein, Martin Gollmer und Daniel Woker für kritische Durchsicht und wertvolle Anregung zum Text, der allein den Autor verpflichtet.

¹ Rolf Holenstein, Ochsenbein: Erfinder der modernen Schweiz, 2. Aufl. S. 240 (Echtzeit: Basel 2015). Die historischen Aussagen sind diesem wichtigen Werk entnommen, das den Ruf Ulrich Ochsenbeins rehabilitiert hat und dessen epochale Leistung als der wichtigste Gründervater der Bundesverfassung vom 12. September 1848 im Detail nachzeichnet.

Die Grundsätze des Liberalismus, insbesondere der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen unter dem Titel der Handels- und Gewerbefreiheit und der Niederlassungsfreiheit gefährdeten bestehende wirtschaftliche Vorrechte und Privilegien, namentlich die Kontrolle der Handelswege und die Reisläuferei als Dienstleistungshandel in Europa. Dies alles unter dem Titel der absoluten kantonalen Souveränität, welche mit Unterstützung der umliegenden restaurierten Monarchien im Rahmen des Bundesvertrages von 1815 bewahrt werden soll.

I. Der historische Kompromiss

Die militärische Aufrüstung der Sonderbundskantone und ihre Einheit wurde seitens der regenerierten Orte, als Bedrohung wahrgenommen, vor allen von Bern und Zürich. Sie führte unter Führung Ulrich Ochsenbeins, dem damaligen Präsidenten der Eigenschaft und Vorsitzenden des Vorortes, zum erfolgreichen, unter dem Kommando von General Henri Dufour geführten kurzen Sonderbundskrieges. Der Sieg war keineswegs gewiss. Erst die Kriegsanstrengung schuf die erforderliche Einheit der regenerierten, liberal regierten Kantone. Der Krieg machte den Weg frei für die Aushandlung und Annahme der neuen Bundesverfassung vom 12. September 1848, die auf den liberalen Grundsätzen der Handels- und Gewerbefreiheit, der freien Niederlassung für Angehörige der christlichen Religion (unter Ausschluss der Juden), der Zentralisierung von Armee und Aussenhandel beruhte und bis heute das schweizerische Verfassungsrecht prägt. Es war ein revolutionärer Akt. Nicht alle Kantone stimmten zu. Bemerkenswert ist, dass die neue Bundesverfassung gegen den Willen der ultraliberalen Berner Regierung um Jakob Stämpfli in Bern als dem damals mächtigsten Kanton und *key player* vom Grossen Rat und vom Volk mit einer Stimmbeteiligung von nur 19 Prozent angenommen wurde; schon damals interessierte sich das Volk nur marginal für abstrakte Verfassungsfragen.

Das Verdienst dieses Sieges und des historischen Kompromisses liegt bei Ulrich Ochsenbein, Berner Rechtsanwalt und Politiker. Er ist, was George Washington für die Vereinigten Staaten war. Von prägendem Einfluss war seine grosse, staatsmännische Rede vom 5. Juli 1847, mit der er als Präsident die Tagsatzung in der Berner Heiliggeistkirche eröffnete und den Ball weit in die Zukunft warf.² Nach einer für einen Festakt unüblichen und provokativen Kritik der in Europa etablierten Monarchie im Lichte des Liberalismus und einer durch Wissenschaft und Technik veränderten Welt, kommt er auf den Kern seiner Rede zu sprechen: die Volkssouveränität und die politische Gleichbehandlung aller Bürger als das höchste Ziel. Diese seien in allen Kantonen angelegt, verleihen der Schweiz ihre besondere moderne Legitimität und bilden die zentrale Grundlage für einen neuen Bund:³

«Die in den Verfassungen sämtlicher Kantone übereinstimmenden wesentlichen Grundsätze können und sollen die gerechte Grundlage eines neuen Bundes bilden, welcher auf dieser Basis, und mit möglicher Schonung der Kantonsouveränität und der Eigentümlichkeit der verschiedenen Stände, eine Gesamteidgenossenschaft darstelle.»

² Holenstein a.a.O. Anm. 1 S. 246/247. Der gesamte Text der Rede findet sich bei Edgar Bonjour, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates, S. 213-220 (Basel: Schwabe 1948).

³ Zit. nach Holenstein, a.a.O. Anm. 1 S. 248.

Er schliesst seine Rede an die Adresse der anwesenden ausländischen Diplomaten und bestärkt den Willen der Eidgenossenschaft zur Unabhängigkeit und der Bereitschaft, diese mit allen Kräften im Rahmen eines neuen Bundes zu verteidigen.

Für Ulrich Ochsenbein bereitete der harte Kampf um die neue Verfassung Berns vom 31. Juli 1846 und der Sonderbundskrieg vom 4. bis 27. November 1847 die von ihm verfolgte Verwirklichung einer neuen Bundesverfassung nach amerikanischem Vorbild vor. Der Verfassungskampf war hart in der von ihm präsierten Verfassungskommission und Tagsatzung und stand mit der ablehnenden Haltung der Berner Regierung auf der Kippe. Dieser schwebte vielmehr – wie auch den Westschweizer Kantonen – eine zentralistische Schweiz mit einem Parlament vor. Dass sich das Zweikammersystem durchsetzen konnte, ist letztlich dem Einfluss und der Unterstützung von Schwyz und Nidwalden zu verdanken, die sich auf den Innerschweizer Arzt und Politiker Ignaz Paul Vital Troxler (1780-1866) beriefen und damit den Grundsatz der geteilten Souveränität zwischen Bund und Kantonen in der Verfassung von 1848 ermöglichten.

Während Ochsenbein ursprünglich eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorschwebte mit geteilten Kompetenzen von Nationalrat und Ständerat, setzte sich in der Kommission das amerikanische Modell des Zweikammersystems mit gleichen Rechten und Befugnissen der beiden Räte durch. Das war der grosse historische Verfassungskompromiss zwischen den Radikalen, die einen Einheitsstaat wollten, und den geschlagenen Sonderbundskantonen, die es einzubinden und nicht zu unterwerfen galt. Die von den Kantonen mandatierten Abgeordneten konnten so die neue Bundesgesetzgebung massgebend beeinflussen und verhindern, dass der Bundesstaat in die Kompetenzen der Kantone eingriff. Mit dem Ständerat und der vollen Mitbestimmung vertiefte sich die Souveränität der Kantone im Bund.

Mit der sich allmählich in den Kantonen unter Berufung auf die Volkssouveränität eingeführten Volkswahl der Ständerätinnen und Ständeräte ging diese Kontrollfunktion der Kantone weitgehend verloren und die kantonale Souveränität wurde zusehends eingeschränkt. Die Staatsrechtslehre vernachlässigte in der Folge die geteilte Souveränität und schrieb sie allein dem Bund unter Berufung auf die deutsche Doktrin der *Kompetenz-Kompetenz* zu, wonach das letzte Wort in der Kompetenzzuweisung und damit logischerweise auch die Souveränität beim Bund liegt.⁴ Die Bundesaufgaben nahmen in der Folge auch rasant zu und führten zum Vollzugsföderalismus. Die Parteien wollen ihre Wahlversprechen und Programme einlösen. Der Bund legiferiert – die Kantone setzen (oft murrend und widerwillig) um. Kompetenzen der Kantone und der Gemeinden sind rückläufig und werden heute oftmals durch Bundesrecht übersteuert. Die Verfassung setzt dem wegen der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze keine wirksamen Grenzen.

Die Zeit des Sonderbundkrieges war geprägt von grossen geopolitischen Umwälzungen im damaligen Europa. Die liberale Revolution stand in Europa vor der Tür. Sie wurde mit Ausnahme der Schweiz in allen Nachbarstaaten niedergeschlagen und bekräftigte die Unabhängigkeit der Schweiz als neutralen Pufferstaat inmitten Europas. Der Sieg über den Sonderbund und die Begründung einer geteilten, kooperativen Souveränität zwischen Bund und Kantonen legte den Grundstein des liberalen und sozialen Erfolgsmodells Schweiz mit seiner Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Sinne der geteilten Souveränität. Er ermöglichte den Aufbau des Postwesens, der

⁴ Pierre Tschannen, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage S. 245 (Bern: Staempfli 2021) mit weiteren Hinweisen.

Bundesbahnen, der Sozialwerke, die Elektrifizierung als erste grosse Energiewende. Nach dem Deutsch-Französischen Krieg erlebte der junge Bundesstaat eine aktive Phase der Aussenpolitik unter Bundesrat Numa Droz beim Aufbau der ersten internationalen Organisationen als Ausdruck eines erweiterten Föderalismus, teils mit Sitz in Bern: der Weltpostverein, das Internationale Eisenbahnamt und das *Bureau International de l'Union pour la protection de la propriété industrielle* (BIRPI) auf Grundlage der Berner Konvention zum Urheberrecht von 1886 der Pariser Verbandsübereinkunft von 1982.⁵ Der Brunnen auf dem Helvetiaplatz in Bern erinnert an diese Epoche. Sie fand ihren Höhepunkt im Beitritt zum Völkerbund nach dem Erste Weltkrieg unter Bundesrat Felix-Louis Calonder. Erst durch den Zusammenschluss der Kantone gelang dies alles und der schrittweise Aufbau der Schweizer Armee, zusammengesetzt aus Bundestruppen und kantonalen Kontingenten der Infanterie. Nur so konnte die Schweiz die europäischen Kriege im 19., und die Weltkriege im 20. Jahrhundert überstehen. Der Höhepunkt der Verteidigungsbereitschaft erfolgte im Kalten Krieg. Sie war im Alleingang möglich, weil sich die Wirtschaftsbeziehungen damals im Wesentlichen im Rahmen des GATT, der OECD und EFTA und der EWG auf den transatlantischen Raum beschränkten und die neutrale Schweiz direkt vom atomaren und konventionellen Schutzschild der USA und NATO gegen den Ostblock des COMECON unter sowjetischer Vorherrschaft profitieren konnte.

Ein Sieg des Sonderbundes im Jahre 1847 hätte zur Fortsetzung des Partikularismus und wohl Aufteilung der Schweiz unter den europäischen Mächten geführt. Es gäbe sie nicht mehr. Weder wäre die Schweiz für das Zeitalter der Industrialisierung und wachsender Märkte, noch für das Zeitalter mechanisierter Kriegführung gewappnet gewesen. Die Urner hätten den Gotthard nicht behaupten können. Die Schweiz hätte sich nicht zu behaupten vermocht und ihre Freiheit und Unabhängigkeit ohne Bundesstaat verloren.

II. Parallelen zur Gegenwart

Warum dieser historische Exkurs? Die heutige Debatte um die Integration der Schweiz in Europa weist hierzulande wichtige Parallelen zur Gründungszeit des Bundesstaates von 1848 auf. Es geht erneut um die Frage der Souveränität. Diesmal nicht mehr um die kantonale Souveränität, sondern die Souveränität der Schweiz in ihrem Verhältnis zum neuen Bund in Europa, der Europäischen Union (EU). Die Befindlichkeit ist dieselbe wie vor bald 180 Jahren: Wer damals die absolute kantonale Souveränität verteidigte, verteidigt heute resolut und absolut die Souveränität der Eidgenossenschaft. Es geht erneut um die Frage des historischen Kompromisses. Diesmal nicht um das Zweikammersystem der Schweiz, sondern um das Verhältnis der Schweiz zur europäischen Integration. Die Auseinandersetzung zwischen Integrationisten und ihren Gegnern führte nach der knappen Ablehnung des EWR-Vertrages am 6. Dezember 1992 zum historischen Kompromiss des sogenannten bilateralen Wegs.⁶ Es ist ein fragiler Kompromiss zwischen der EU und der

⁵ Eingehend dazu Thomas Cottier & Tran-thi Wasescha, [International Intellectual Property Law](#), The Anthology of Swiss Legal Culture (online).

⁶ Eingehend Dieter Freiburghaus, Königsweg oder Sackgasse?: Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik (Zürich: NZZ Verlag 2009); Thomas Cottier & Rachel Liechti-McKee (Hrsg.), Die Schweiz und Europa: Wirtschaftliche Integration und politische Abstinenz (Zürich: Hochschulverlag 2010); Nicolas Forster & Andreas Schwab, Schweiz und Europa: eine politische Analyse (Freiburg Basel Wien: Herder 2022).

Schweiz, der dank ihrer zentralen Lage auf dem Kontinent zustande kam. Ein innenpolitischer Kompromiss zwischen Anhängern der europäischen Integration und ihren Gegnern, zwischen geteilter, kooperativer Souveränität und absoluter nationaler Souveränität, wie ihn eine starke Stimme im Land – der Neue Sonderbund – vertritt, besteht indessen nicht.

Die Bewahrung der nationalen Souveränität ist der gemeinsame Nenner dessen, was ich als Metapher den von Christoph Blocher gegründeten Neuen Sonderbund nennen will. Dazu gehören heute die SVP, *Pro Schweiz* (bestehend aus drei früheren Vereinen AUNS, «Nein zum schleichenden EU-Beitritt» und «Unternehmer-Vereinigung gegen den EU-Beitritt») sowie *Autonomiesuisse* und *Kompass/Europa*. Als stiller Partner muss auch der Schweizerische Bauernverband (SBV) angefügt werden, der sich unter Rekurs auf die Ernährungssouveränität gegen jede Liberalisierung des Agrarsektors wehrt. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) ist ein zugewandter Ort und setzt den nationalen Lohnschutz und Eigeninteressen über die Integration der Schweiz in Europa.

Gewiss, ein förmlicher Sonderbund liegt nicht vor. Weder sind die Kantone an diesen Bestrebungen involviert, noch beschränkt er sich auf die Innerschweiz. Es handelt sich neben der SVP als Bunderatspartei um nicht-gouvernementale, private und teilweise finanzkräftige Organisationen. Man darf davon ausgehen, dass sich dieser informelle, neue Sonderbund konsultiert, koordiniert und auch gegenseitig mit Wort und Tat in der Europafrage und der Verteidigung der nationalen Souveränität unterstützt. Darüber hinaus ziehen sich die Gegner der Integration der Schweiz in Europa weit hinein in die Mitte, einstmals liberale Kreise wie auch in die Sozialdemokratie, die in dieser Frage mehrheitlich den struktur-konservativen Gewerkschaften folgt.

Auch die wirtschaftlichen Verhältnisse der beiden Epochen lassen sich nicht vergleichen. Die seit jeher starke wirtschaftliche Verflechtung mit den europäischen Nachbarn⁷ hat weiter zugenommen hin zum Europäischen Wirtschaftsraum von EU und EFTA (EWR) als dem eigentlichen Heimmarkt der Schweiz, ohne den der erreichte Wohlstand des Landes nicht möglich ist. Die Schweiz ist nicht mehr arm und ein Auswanderungsland, sondern reich und ein Einwanderungsland. Die Industrialisierung und der Eisenbahnbau stehen nicht mehr vor der Tür. Die modernen Kommunikationsmittel haben die Welt grundlegend verändert und globalisiert. Das Land ist dank seiner Verfassungsstruktur weitgehend gebaut. Die Beziehungen zu den europäischen Nachbarn laufen nicht mehr gesondert über souveräne Kantone, sondern sind eine Angelegenheit des Bundes. Die Wirtschaft ist nun über Europa hinaus global tätig, mit einer stark geschützten und privilegierten Landwirtschaft. Ihre eidgenössischen Bildungsstätten (auch sie verdanken wir Ochsenbein) gehören zu den Besten der Welt. Zahlreiche multinationale Konzerne haben ihren Hauptsitz im Land mit einem der höchsten Pro-Kopf-Einkommen der Welt.

Gleichwohl sind die Parallelen frappant. Es geht erneut im Kern um die Frage der Souveränität und dem alten Streit um die Möglichkeit geteilter Souveränität – diesmal nicht mit dem Bundesstaat, sondern mit der EU. Es geht erneut um einen historischen Kompromiss. Die Auseinandersetzung ist grundsätzlich und wird wie 1847/48 hart geführt; damals führte sie zum Bürgerkrieg, heute zum politischen Stillstand. Die Abwehrhaltung ist gleichermaßen dogmatisch wie damals die Haltung der Sonderbundskantone vor dem Krieg.

⁷ André Holenstein, *Mitten in Europa: Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, 2. Auflage (Baden: Hier und Jetzt Verlag 2015).

Die den Neuen Sonderbund konstituierende Thematik der nationalen Souveränität prägt die Debatte in der Schweiz seit den Verhandlungen zu einer Assoziation 1961, zum Freihandelsabkommen von 1972, über die knapp abgelehnte Vorlage zum EWR, den Bilateralen I und II sowie heute den Bilateralen III. Die Gegner der Integration der Schweiz in Europa nehmen den gleichen Standpunkt ein, wie damals die Sonderbundskantone gegenüber der Bundesverfassung, die sie heute verteidigen. Sie sind überzeugt, dass die Wohlfahrt der Schweiz, ihre Wirtschaft und Vorrechte am besten durch die nationale Souveränität und Unabhängigkeit im Rahmen der geltenden Bundesverfassung gewährleistet werden kann. Dass sich nationale Souveränität heute vor allem in der Mitarbeit in internationalen Organisationen und Allianzen manifestiert, wird als unwichtig eingestuft. Man ist wie früher die Sonderbundskantone nicht gegen Konkordate und Verträge, so lange die Souveränität gewahrt ist. Aber man ist dezidiert gegen einen neuen Bund mit der EU. Die heute debattierte institutionelle Anbindung an die EU, die dynamische Rechtsübernahme, der Einbezug des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) unterläufe die Souveränität der Schweiz und ist nicht verhandelbar. Der Widerstand reicht von einer kompletten Ablehnung seitens der SVP bis hin zu Auflagen, welche weitere Integrations-schritte massiv erschweren.

Der Neue Sonderbund knüpft bewusst oder unbewusst an der historischen Phase der Réduit-Schweiz während des Zweiten Weltkrieges und der Nachkriegsjahre an. Nach dem Zusammenbruch des Völkerbundes kehrte die Schweiz zur integralen Neutralität zurück und lehnte den im Kriege von den Alliierten begründeten neuen Multilateralismus der *Pax Americana* lange ab. Die Schweiz beteiligte sich an der OEEC (später OECD) und der EFTA, trat aber den grossen multilateralen Vertragswerken und Organisationen nur mit grosser Verspätung bei, so dem GATT im Jahre 1966, den Bretton Woods Institutionen 1992 und der UNO 2002 erst im zweiten Anlauf. Ein überhöhtes Neutralitätsverständnis verhinderte selbst einen frühen Beitritt zum Europarat und zur EMRK, geschweige denn zur EWG oder NATO. Inzwischen hat sich die Schweiz geöffnet. Sie ist selbst Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Sie unterstützt die NATO im Kosovo im Rahmen der *Partnership for Peace*. Das Ideal einer souveränen, unabhängigen, auf sich gestellten Schweiz lebt indessen fort im Neuen Sonderbund und betont seine grundlegende Haltung der ausschliesslichen nationalen Souveränität.

Der Widerstand des Neuen Sonderbundes ist erfolgreich. Er kann sich auf das Erfolgsmodell der Schweiz berufen, das seine konservativen Vorgänger im 19. Jahrhundert bekämpft hatten. Er profitiert heute von der Reaktion und dem aufkeimenden Nationalismus in Europa und den USA im Zuge eines verstärkten Einwanderungsdrucks. Seit 2004 gab es in der Schweiz keine wesentlichen Integrationsschritte mehr. 2015 wurde die Option des EU-Beitritts zurückgezogen. 2021 wurde das ausgehandelte institutionelle Rahmenabkommen zu den bilateralen Verträgen im Bundesrat gebodigt und die Verhandlungen mit der EU jäh und undiplomatisch abgebrochen. Der Neue Sonderbund in seinem harten Kern hat dem bilateralen Weg nie zugestimmt.

Der Neue Sonderbund hält weiterhin an seiner Fundamentalopposition fest oder knüpft die Weiterentwicklung des bilateralen Weges an Bedingungen, die nicht einlösbar sind. Derzeit sucht die SVP erneut eine die weitere Integration der Schweiz in Europa mit ihren Partei-Verfassungsinitiativen zu verhindern. Die Neutralitätsinitiative schliesst jegliche Übernahme von Sanktionen der EU aus und will die Neutralität als Grundsatz der Aussenpolitik fest in die Verfassung schreiben. Die Beschränkungsinitiative läuft auf eine Rückkehr zur Kontingentierung auch europäischer ArbeitnehmerInnen hinaus. Die Grenzschutzinitiative will Kontrollen an der Grenze wieder einführen. Beides ist so mit dem Grundpfeiler der Integrationsverträge, dem freien Personenverkehr, nicht vereinbar.

Die Initiative von *Kompass/Europa* will wichtige rechtssetzende Verträge dem doppelten Ja von Volk und Ständen unterwerfen und gibt damit den Grundsatz des Parallelismus der Formen in der Verfassung und im Staatsvertragsreferendum auf. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Appenzell Innerhoden hätten damit stets ein rund 40-mal höhere Stimmkraft als in Zürich.⁸ Die kleinen Kantone sollen ihre Sperrminorität ganz im Sinne des Sonderbunds auch in Europafragen zurückgewinnen, zulasten der grossen Kantone und Städte.

Dem finanzstarken Lager der Gegner, die ihr Zentrum erneut in der Innerschweiz haben, steht eine nur schwache liberale Allianz entgegen. Sie tritt der Abwehrhaltung und den Volksinitiativen selbst mit der Volksinitiative für eine starke Schweiz in Europa entgegen. Diese wird getragen von der Operation Libero, der Europäischen Bewegung Schweiz, der Grünen Partei, den Studierendenverbänden, *La Suisse en Europe*, der im schweizerisch-deutschen Grenzraum tätigen Vereinigung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GFGZ) und weiteren Organisationen.⁹ Sie ist finanzschwach. Die Initiative wird weder von *Economiesuisse* mit stark und vernetzt und den Handelskammern, noch von der Plattform Schweiz-Europa, noch von *progressuisse* oder der Konferenz der Kantone unterstützt, auch nicht von der GLP. All diese wollen sich pragmatisch auf die Bilateralen III konzentrieren und eine Debatte darüber hinaus vermeiden. Sie erachten eine Volksinitiative mit einer langfristigen Perspektive als nicht erforderlich. Eine Einheit besteht damit nicht. Man ist gewissermassen an das Bild der zerstrittenen, schwachen und nicht handlungsfähigen Tagsatzung von 1847 erinnert, an die sich Ulrich Ochsenbein mit seiner Grundsatzrede wandte.

Das gleiche Bild gilt auch für die Politik. Eine Regierung, die wie damals die Tagsatzung den Mut nicht aufbringt, nach vorne zu blicken. Der Gesamtbundesrat verhandelt gut mit der EU, laviert aber innenpolitisch. Und wenn Bundesrat Beat Jans eine klare Meinung für die Bilateralen III vertritt¹⁰, so wird er in der Presse in die Schranken gewiesen. Die Bundesratsparteien laviieren ebenso, mit Ausnahme der SVP, die sich klar gegen die bilateralen Verträge wendet, und der GLP, die sich als einzige Partei klar für ein institutionelles Rahmenabkommen eingesetzt hat. Einzelne Parlamentarier, insbesondere der Unternehmer Simon Michel von der FDP, sprechen sich ohne Wenn und Aber für die Bilateralen III als eine Notwendigkeit aus, bleiben indessen isoliert. Die Presse berichtet immer wieder über die EU als bürokratisches Monster (obgleich sie weniger Beamte hat als Kanton und Stadt Zürich zusammen) und nimmt nicht klar Stellung. Die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) hat ihre Rolle als Leitmedium und Kompass verloren. Zu disparat sind ihre Beiträge nach allen Richtungen. Die Wirtschaft ist in der Frage gespalten.

Allein eine klare Mehrheit des Volkes spricht sich immer wieder mit über 60 Prozent für weitere Integrationsschritte im Sinne des institutionellen Rahmenabkommens und der Bilateralen III aus¹¹ – eine Auffassung, die von Regierung und Interessenvertretern geflis-

⁸ Dazu Thomas Cottier, Das Ständemehr der Bundesverfassung aus. [La Suisse en Europe](#), 18. Juli 2024.

⁹ Eingehend La Suisse en Europe, [Europa-Initiative](#), Operation Libero, Europa – [Ein Friedens- und Freiheitsprojekt](#).

¹⁰ Beat Jans, Warum wir die Bilateralen III brauchen, NZZ, 23. Juli 2024, S. 18.

¹¹ Martin Gollmer, Klares Nein zu einer Réduit-Schweiz, [La Suisse en Europe](#), 30. September 2024 mit Verweis auf frühere Umfragen.

sentlich übergeben wird. Vielmehr wird eine stille Mehrheit vorgeschoben, die angeblich einem Vertrag ohne Schutzklausel bei der Personenfreizügigkeit nie zustimmen würde. Dies, obgleich das Schweizer Volk seit 2014 alle europäischen Vorlagen gutgeheissen und sämtliche antieuropäischen Initiativen verworfen hat. Die vorherrschende Volksmeinung ist die grosse Konstante, auf der ein historischer Kompromiss gebaut werden kann.

Was passiert, wenn sich der finanzstarke Neue Sonderbund durchsetzt und siegt? Was passiert, wenn nationale Souveränität und eine überhöhte Neutralität das Mass aller Dinge werden? Wird die Schweiz gleich wie mit einem Sieg des Sonderbundes im Jahre 1847 untergehen, oder wird sie umgekehrt prosperieren? Wir wissen es nicht. Sicher ist, dass es eine Schweiz ohne Heimat in Europa sein wird.

Meine Einschätzung geht dahin, dass vorerst wenig passiert. Die Schweiz bleibt attraktiv als Standort für multinationale Konzerne, dank einer klugen Steuerpolitik und einem leistungsstarken Finanzplatz. Die Schweiz wird zum Delaware Europas, als günstige Basis für das internationale Geschäft, namentlich im Rohstoffhandel. Mittleren und kleineren Unternehmungen – dem Rückgrat der Volkswirtschaft – hilft das wenig. Schrittweise wird das Land in der Industrie und in den Dienstleistungen zurückfallen, so wie die Kantone ohne Gründung des Bundestaates 1848 zurückgefallen wären. Eine restriktive Einwanderungspolitik mit nun auch europäischen Kontingenten (und dem draus resultierenden Verteilungskampf unter den Kantonen) sowie Sondersteuern für die Einwanderung verschärft den Fachkräftemangel, gepaart mit einer restriktiven Familien- und Sozialpolitik. Die Frauen kehren vermehrt an den Herd zurück. Resultiert eine Rezession, nehmen Konflikte in Politik und Gesellschaft zu.

Die EU wird sich von der Schweiz schrittweise abwenden. Sie ist auf unser Land nicht angewiesen. Die bestehenden Verträge werden zwar nicht gekündigt, erodieren aber im Zuge der europäischen Rechtsentwicklung. Die grossen Verkehrs- und Handelsströme werden – wie vor 1848 unter dem damaligen Zollverein – die Schweiz umgehen. Die Handelspolitik beschränkt sich auf die Regeln der WTO und von Freihandelsabkommen, was die Industrie schrittweise zur Auslagerung in den nahen EU-Raum veranlassen wird, – zum Nachteil des Wirtschaftsstandortes Schweiz und seiner Bewohner. Die neue Industriepolitik der EU, die Klimapolitik und die erneute Energiewende werden diesen Prozess beschleunigen. Die Probleme können ohne enge Zusammenarbeit mit der EU nicht gelöst werden. Das gilt nicht nur für die Versorgung mit nachhaltigen Energien, sondern für die Klimapolitik allgemein. Die Schweiz fällt zurück.

Die Absicht, die Schweiz als Singapur an der Limmat mit einem grossen Netz von Freihandelsabkommen zu entwickeln, scheitert am Agrarprotektionismus der SVP und des Schweizerischen Bauernverbands. Die Landwirtschaftspolitik setzt noch stärker auf einheimische Produktion («Ernährungssouveränität») und belastet Böden und Biodiversität. Eine eigenständige Aussenwirtschaftspolitik wird in der geopolitischen Auseinandersetzung zwischen den USA, China und der EU illusorisch. Enge Handelsbeziehungen mit China und andern autoritären Staaten werden am Widerstand der USA und der EU scheitern. Die Vorzugstellung der Hochschulen geht verloren, weil sie nicht mehr zum europäischen Forschungsnetz gehören. Die Schweiz wird zur Provinz und endgültig zur autonomen, einseitigen Anpassung ihres Rechts an EU-Recht gezwungen, wenn sie den Zugang zum europäischen Heimmarkt bewahren will. Sie bleibt damit ohne jede Mitsprache, geschweige denn Mitbestimmung und Einwirkung auf das europäische Recht. Sie wird endgültig zum zugewandten Ort. Die Armee ist – wie 1848 – nicht in der Lage, das Land allein zu verteidigen. Versuche, Bündnisse erst nach Kriegseintritt abzuschliessen, werden

hoffnungslos zu spät kommen. Vielmehr muss die Schweiz damit rechnen, dass strategisch wichtiges Gelände inmitten Europas bei drohenden Konflikten von der NATO präventiv besetzt werden muss.

III. Notwendige Weitsicht

Allein es fehlt die Weitsicht in diesem Land, dessen Politik sich weitgehend auf die Verteidigung von kurzfristigen Partikularinteressen zurückgezogen hat. Die Schweiz ist in ihrer heutigen Form wie damals unter dem Bundesvertrag von 1815 wahrscheinlich zu Starre und Niedergang verurteilt. Die hiesige Politik droht eine Schweiz ohne Heimat in Europa zu hinterlassen. Es fehlen Stimmen vom Format und der Weitsicht eines Ulrich Ochsenbein, die den Blick über die Bilateralen III hinaus in die Zukunft richten und die Europafrage als verfassungsrechtliches Problem thematisieren. Gewiss, die Politik ist heute nicht mehr elitär wie im 19. Jahrhundert, damals durch wenige Persönlichkeiten geprägt. Einzelne Stimmen haben heute weniger Einfluss im Zeitalter der sozialen Medien. Weitsicht ist keine Eigenschaft der Demokratie, die inhärent von der Kurzlebigkeit der Wahlperioden geprägt ist. Abstrakte Verfassungsfragen interessieren nur Wenige. Gleichwohl bleibt politische Führung und Weitsicht von zentraler Bedeutung. Ging es Ulrich Ochsenbein um den Zusammenhalt der Schweiz, ihrer Selbstbestimmung und der Gleichstellung aller Bürger, ihre Unabhängigkeit, so geht es heute 180 Jahre später um den Zusammenhalt und die Selbstbestimmung und Unabhängigkeit eines demokratischen Europas in der Welt. Es geht um die Chancengleichheit aller seiner Einwohner. Es geht um Europa als die Heimat der Schweiz.

Die veränderten geopolitischen Verhältnisse müssen zwingend berücksichtigt werden. Die Integrationsfrage kann nicht länger unter den Prämissen von 1992 behandelt werden. Die Trennung von Wirtschaftsräumen besteht seit dem Beitritt Chinas zur WTO im Jahre 2001 und einer starken Vernetzung und gegenseitigen Abhängigkeit in einer multipolaren Welt nicht mehr. Die Sicherheitslage hat sich grundlegend verändert. Mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und einem absehbaren Angriff Chinas auf Taiwan, ist die tradierte Neutralität in Frage gestellt und mit den Verpflichtungen der Schweiz mit der UNO-Charta nicht mehr vereinbar. Der durch beiderseits extreme Kräfte geschürte Nahostkonflikt um die Existenz Israels und Palästinas droht zu einem Flächenbrand und zu einer Auseinandersetzung zwischen Demokratien und Autokratien zu werden, sobald Russland, China und Nordkorea den Iran offen unterstützen werden.¹² Die NATO schliesst ihre Reihen in Europa. Die Demokratien müssen sich gegen einen Angriff im Inneren wie im Äusseren durch eine zunehmende Zahl von Autokratien zur Wehr setzen. Das kann im neutralen Alleingang nicht gelingen, zumal die heutige Armee der Schweiz – durchaus vergleichbar mit 1848 – nicht in der Lage ist, das Land sowie die Freiheit und das Leben seiner Einwohnerinnen und Einwohner allein zu verteidigen.

In der globalen Auseinandersetzung zwischen Demokratie und Autokratie gehört die Schweiz mittelfristig in einen europäischen, föderalen Bundesstaat. Sie muss sich vermehrt im transnationalen, demokratischen Föderalismus engagieren und Farbe bekennen. Sie muss diesen mit all ihrer Kraft stärken – in ureigenem Interesse ihrer Bevölkerung. Die Strukturen der EU mit ihrem Zweikammersystem und den nummerierten Kompetenzen und einer Kollegialbehörde an der Spitze sind mit der Struktur der Bundesverfassung

¹² A new “new quartet of chaos threatens America”, The Economist, 28. September 2024 S. 54/55.

kompatibel. Sie reiht sich ein in ein System der Mehrebenenregierung (*multi-level governance*) mit geteilter Souveränität, wie sie die Schweiz mit ihren drei Stufen von Gemeinde, Kanton und Bund prägt.¹³ Dies schützt die lokale und kantonale Autonomie und lässt weiterhin die direkte Demokratie auch gegenüber Umsetzungsakten der EU zu. Die Integration kann schrittweise erfolgen, aber das Ziel muss im Sinne Ochsenbeins klar definiert werden.

Es geht heute um die Selbstbestimmung und Unabhängigkeit eines demokratischen Europas in der Welt und die Gleichheit aller seiner Bürgerinnen und Bürger. Die Schweizer Armee muss sich im Verbund mit der NATO verteidigen. Die Wirtschaft muss sich dem europäischen Wettbewerb, aber auch der neuen Industriepolitik im Zuge des Klimawandels und der Sicherheitsinteressen stellen können. Nur gemeinsam mit der EU kann der exzellente Forschungsstandort gehalten werden. Nur gemeinsam kann die Migrationsfrage angegangen werden. Nur gemeinsam kann die Ernährung im Klimawandel sichergestellt werden. Nur gemeinsam kann die Schweiz ihre Freiheit, ihre Wirtschaft und ihre direktdemokratische Tradition und Existenz in Gemeinden, Kantonen und reduziert auch auf Bundesebene bewahren und weiterentwickeln.

Diese Integration erfolgt nicht von heute auf morgen. So wie bekanntlich die EU nicht auf einmal entstand und entwickelt, so integriert sich die Schweiz in Etappen, vom Freihandelsabkommen über den bilateralen Weg bis hin zu einem möglichen EU-Vollbeitritt in der Zukunft. In diesem Prozess und auf diesem Weg müssen Kompromisse geschlossen werden, mit der EU und freudeidgenössisch innerhalb des Landes. Wer dabei an der absoluten nationalen Souveränität festhält, spielt wie der Sonderbund von 1847 mit dem Feuer. Es braucht erneut einen grossen Kompromiss, wie damals mit dem Zweikammersystem im Bunde, der den Fortschritt und damit auch das Überleben der Schweiz sicherstellt. Es braucht einen Kompromiss, der es der Schweiz erlaubt, sich klug auf Entwicklungen in Europa und weltweit einzustellen. Es braucht dazu erneut ein geteiltes und kooperatives Souveränitätsverständnis in Europa, wie es der Schweizer Bundesverfassung im Verhältnis von Bund und Kantonen zugrunde liegt.

Ochsenbeins Ziel war die Volkssouveränität und die Rechtsgleichheit aller Bürger. Dazu brauchte es einen neuen Bund. Die Selbstbestimmung des Einzelnen und die Rechtsgleichheit verwirklichen sich am besten in der föderalen Demokratie. Dazu war 1848 die Gründung eines neuen Bundes mit einer geteilten Souveränität und zwei gleichberechtigten Kammern erforderlich. Heute zeigt sich, unter den gegebenen geopolitischen Prämissen, dass Friede, Freiheit, Selbstbestimmung und Rechtsgleichheit sowie politische Teilhabe des Einzelnen nicht mehr länger durch diesen Bund allein, sondern nur im Verbund mit der EU gewährleistet werden können. Sie ist die wichtigste politische und wirtschaftliche Organisation, die aus dem europäischen Integrationsprozess hervorgegangen ist. Die Schweiz beteiligt sich daher nicht nur an der europäischen Integration, sondern auch an der EU. Sie teilt die Ziele und Werte dieser Union; erneut baut sie auf eine kooperative und geteilte Souveränität. Dieses Europa mit der EU ist die Heimat der Schweiz.

Das gilt auch in Bezug auf die Verteidigung auch für das transatlantische Militärbündnis NATO. Der Schutz der Schweiz lässt sich zuverlässig nicht mehr allein durch Neutralität und *free-riding* und einer schwachen Armee sicherstellen. Diese muss aktiv ihren Beitrag an die Verteidigung Europas leisten können. Damit muss auch die tradierte Neutralität

¹³ Eingehend Thomas Cottier und André Holenstein, Die Souveränität der Schweiz in Europa: Mythen, Realitäten und Wandel (Bern: Staempfli 2021).

neu definiert werden. Die europäische Integration, die transatlantische Verteidigung und eine starke Armee bedingen sich gegenseitig.¹⁴

Die europäische Integration erfolgte nicht von heute auf morgen. Sie ist ein Prozess, nicht ein Zustand. Das gilt auch für die späte Teilhabe der Schweiz. Die Teilnahme der Schweiz an der europäischen Integration erfolgt in Schritten, über die das Volk entscheiden kann. Jeder Ausbausritt unterliegt Diskurs und Debatte, unter Abwägung von Vor- und Nachteilen zwischen Marktbeteiligung, Mitsprache, Mitbestimmung und Autonomie.

Nach einer Ablehnung der Initiativen des Neuen Sonderbundes besteht der historische verfassungsrechtliche Kompromiss zwischen den Befürwortern der Integration der Schweiz in Europa und den unterlegenen Konservativen daher darin, dass die Integration schrittweise erfolgt. Die Verfassung verpflichtet fortan Bund und Kantone zur aktiven Beteiligung an der europäischen Integration, lässt aber Mittel und Zeitraum offen. Diese hängen auch von der EU ab und können nicht einseitig festgelegt werden. Der Einbezug neuer Integrationsbereiche unterliegt dem fakultativen Referendum. Geht es um den vollen EU-Beitritt oder darum, dass Kompetenzen der Kantone auf den Bund und die Union übertragen werden, kommt das Erfordernis der Zustimmung von Volk und Ständen (obligatorisches Referendum) zum Tragen – aber nur hier. Ansonsten gilt der Grundsatz des Parallelismus der Formen in Rechtsetzung auf innerstaatlicher und staatsvertraglicher Ebene. Die Verfassung erweitert damit die geteilte und kooperative Souveränität zwischen Bund und Kantonen auf die europäische Ebene.

Dies in der Bundesverfassung zu verankern, ist das Ziel der Europa-Initiative für eine starke Schweiz in Europa. Sie will die Grundsatzfrage entscheiden und schliesst damit eine Lücke des Verfassungsrechts. Die Nachführung von 1999 verzichtete bewusst auf die Erwähnung der europäischen Integration. Das hat zur Folge, dass die Grundsatzfrage in der Auseinandersetzung mit dem Neuen Sonderbund stets wieder neu im Rahmen eines jeden Projektes und einer jeden Vorlage debattiert werden muss. Fortan geht es mit einem Europaartikel in der Verfassung nur noch um die Wahl der Mittel und des Zeitpunktes, nicht mehr aber um den Grundsatz. Das Freihandelsabkommen von 1972, die Bilateralen I und II von 1999 und 2004 wie auch die Bilateralen III nehmen diesen Ansatz pragmatisch vorweg, verankern ihn aber nicht in der Verfassung.

Die Europa-Initiative unterstützt mit diesem Ansatz die Bilateralen III, geht aber verfassungsrechtlich darüber hinaus. Sie wird bei ihrer Annahme den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses und das Verhältnis der Schweiz zur EU nachhaltig prägen. Sie verankert die Schweiz in Europa und stellt sicher, dass das Land seine Heimat auch verfassungsrechtlich endlich in Europa findet. Sie verlangt keinen vollen EU-Beitritt, ermöglicht ihn aber, wenn die Zeit dafür reif ist.¹⁵ Auch er ist verfassungsrechtlich Mittel

¹⁴ Eingehend dazu Thomas Cottier, Sicherheitspolitische Herausforderungen der Schweiz in Europa, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2023/2024 S. 421-438 (Zürich: Schulthess 2024).

¹⁵ Zur Beitrittsperspektive s. Jakob Kellenberger, Wo liegt die Schweiz?: Gedanken zum Verhältnis CH-EU (Zürich: NZZ Verlag 2014); Joseph Deiss, Quand un cachetot vien de tribord ...: Récit d'une Suisse moderne, pacifique et heureuse (Vevey: Editions de l'Aire 2018); Martin Gollmer, Plädoyer für die EU: Warum es sie braucht und die Schweiz ihr beitreten sollte (Zürich: NZZ Libro 2022); aus verfassungsrechtlicher Sicht Matthias Oesch & David Campi, Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Voraussetzungen, Verfahren, Ausnahmen, Staatsleitung, Volksrechte (Zürich: EIZ Publishing 2022). Mit der Initiative für eine starke Schweiz in Europa werden sinnvolle verfassungsrechtliche Anpassungen nicht verlangt, aber bei einem Beitritt auch

zum Zweck. Den Gegnern und Skeptikern bleibt die Möglichkeit, sich gegen weitere Ausbauschritte in der Wahl der Mittel und des Zeitpunktes zu wenden, einschliesslich des Beitritts als eine Wahl des Mittels. Das bessere Argument soll fortan überzeugen. Die Auseinandersetzung verliert mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Europapolitik ihren fundamentalen Charakter. Sie wird versachlicht und konzentriert sich fortan auf die Frage, welche Aufgaben am besten von welcher Stufe der Gouvernanz verantwortet werden. Sie regelt, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen auf einzelnen Regelungsgebieten von den Gemeinden über die Kantone, den Bund, der Europäischen Union bis hin zur globalen Ebene ausgestaltet werden soll. Dies knüpft an der föderalen Verfassungstradition der Schweiz an, deren Garanten das Zweikammersystem Ochsenbeins und die Volkssouveränität sind.

Die Initianten um die Operation Libero setzen sich mit aller Kraft für die Initiative ein. Aber das wird nicht genügen. Erneut fehlt die Weitsicht im Land. Der Neue Sonderbund wird sie ablehnen. Andere unterstützen sie nicht und beschränken sich auf das Tagesgeschäft der Bilateralen III. Wie schon früher interessiert sich nur eine Minderheit der Bevölkerung für abstrakte Verfassungsfragen wie der Verankerung einer offenen und weit-sichtigen Europapolitik in der Bundesverfassung. In dieser Lage muss sich der Bundesrat an Ulrich Ochsenbein ein Vorbild nehmen. So wie der gordische Knoten der geteilten Souveränität 1848 mit einer Einigung auf das Zweikammersystem gelöst wurde, so muss das Problem der geteilten Souveränität im transnationalen europäischen Föderalismus mit einem zielgerichteten schrittweisen Integrationsprozess zum Vorteil der Schweiz, ihrer Selbst- und Mitbestimmung in Europa angegangen und in der Verfassung verankert werden. Eine kluge Koalitionsregierung muss darum ringen und dafür kämpfen, wie einst Ulrich Ochsenbein mit Weitsicht gekämpft hat. Allein der Bundesrat als Kollegialbehörde hat die Kraft und Autorität, in die Fussstapfen Ochsenbeins zu treten. Die seit 2014 immer europafreundlichen Ausgänge von Volksabstimmungen und die Ergebnisse zahlreicher Volksbefragungen schaffen ihm eine starke Legitimationsbasis. Die Europa-Initiative leistet dazu ihren Beitrag.

Wer aber weiterhin mit dem Neuen Sonderbund daran festhält, die Regierung könne das Land durch Rekurs auf eine absolute Souveränität des Bundes und seine Neutralität abseits der EU und der NATO beschützen und behaupten, muss die Lehren und Erfahrungen aus der Gründerzeit der Schweiz bedenken. Bald 180 Jahre nach der Gründung des Bundesstaates bleiben die Grundfragen die gleichen. Die Hoffnung besteht, dass der Streit wie damals mit der Einführung des US-amerikanischen Zweikammersystems durch einen nationalen Verfassungskompromiss friedlich gelöst wird. Die Schweiz könnte dann endlich ihren festen Weg und Platz in Europa mit Blick in die Zukunft und nicht mehr rückwärtsgewandt finden.

nicht ausgeschlossen. Beides unterliegt dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum (Art. 140 Abs. 1 lit. a und b BV).