

Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz.

Akademische Antrittsrede in Zürich 1916*.

Wenn im Leben der Völker ein neues Geschlecht heraufzieht, so tritt es mit neuen Forderungen an den Staat heran. Ablehnung und Kälte ist der Empfang, der ihm bereitet wird von denen, die am Ruder des Staates stehen, und noch gegen jede junge Generation hat sich der Satz gekehrt: „Sei im Besitze und du wohnst im Recht.“ Dann wird der Kampf die Losung, – der Kampf des neuen Rechts mit dem alten. Was die Emporstrebenden begehren, ist jeder rechtlichen Garantie bar, aber sie fordern es unter Berufung auf eine höhere, der geltenden Rechtsordnung überlegene Macht, heiße sie nun Religion, Philosophie, Gerechtigkeit oder „die ewigen Gesetze der Natur“. Die Wissenschaft bezeichnet ein solches Zukunftsstaatsrecht als Staatstheorie. Jede Staatstheorie geht von der Kritik des Bestehenden, von der Unhaltbarkeit des geltenden Rechts aus. Aber sie wirkt zugleich schöpferisch dadurch, daß sie die Rechtsgedanken entwickelt, mit deren Hilfe der Staat neu aufgebaut werden soll. Es gibt Staatstheorien – ein Teil der anarchistischen Theorien zählt dazu –, die in dem weltfremden Gehirn eines einsamen Denkers entstanden und dazu verurteilt sind, fürderhin ihr Dasein als seltene Treibhauspflanzen in den Werken der Philosophen zu fristen. Sie fallen für uns außer Betracht. Eine Wirkung auf die Welt haben zu allen Zeiten nur die Staatstheorien auszuüben vermocht, die aus der Anschauung des Lebens heraus geboren worden sind und daraus die Kraft zu staatlicher Umgestaltung geschöpft haben. Sie sind ihrer Natur nach einseitig und international. Einseitig, weil sie von einer einzigen zentralen Idee aus das staatliche Leben zu meistern unternehmen; international oder richtiger anational, insofern sie mit dem Anspruch auftreten, das Rezept für die Einrichtung des besten Staats zu liefern.

In keiner Epoche der Geschichte haben Staatstheorien eine größere Macht entfaltet als in dem Jahrhundert der französischen Revolution, aus der der moderne Staat hervorgegangen ist. Die großen Staatstheorien der französischen Revolutionszeit sind ohne Ausnahme anti-

* Erschienen im Orell Füssli Verlag, Zürich.

absolutistisch, d. h. sie richteten sich gegen die Allmacht der Fürsten und der aristokratisch-republikanischen Obrigkeiten. Auf die Ausbildung dieser Theorien und ihrer Gegenlehren haben politische Ideen und Einrichtungen der Schweiz bestimmenden Einfluß gewonnen. Als fertige staatsrechtliche Forderungen sind sie alsdann in ihre geistige Heimat zurückgekehrt und haben auf die Entwicklung unseres eigenen Rechts eingewirkt.

In erster Linie gilt dies von dem Zentraldogma der französischen Revolution und der Aufklärung, der Lehre vom Staatsvertrag, dem *Contrat social*. Die Vorstellung, daß der Staat durch freie Vereinbarung der Menschen, durch einen Staatsvertrag, entstanden sei, hat seit der Reformation die politischen Geister erfüllt. Sie ist auf spekulativem Weg, zum Teil unter Verwertung antiker Gedanken gewonnen worden und dazu ausersehen gewesen, den Staat und die staatliche Herrschaft nach dem Wegfall der theokratisch-religiösen Idee rein menschlich zu erklären. Ihre sichtbarste praktische Wirkung übte diese Theorie aus, als der Kronjurist der Stuarts, Thomas Hobbes, aus ihr ein zweites Element, einen Herrschaftsvertrag, ableitete, vermöge dessen das staatgründende Volk sich der unbeschränkten Gewalt eines Fürsten unterworfen haben sollte. Erst der große *citoyen de Genève*, Jean-Jacques Rousseau, hat jedoch der Theorie vom *Contrat social* die zündende und revolutionierende Kraft eingehaucht. Die Erklärung hiefür liegt nicht etwa bloß in der schriftstellerischen Begabung Rousseaus, die ihn über seine Vorgänger weit hinaushebt, sondern in erster Linie darin, daß Rousseau demokratische Institutionen aus persönlicher Anschauung gekannt und diese in die bisher farblose Lehre vom Staatsvertrag hineingetragen hat. Der *Contrat social* spiegelt ein Stück Genfer Verfassungsleben und die Vorstellungen wieder, die sich das Genfer Volk von einer Ideal-Verfassung machte.

In Genf stand die oberste Gewalt seit dem 16. Jahrhundert bei der Bürgerversammlung, dem *Conseil Général des citoyens et bourgeois*, einem Kollegium, das zu Rousseaus Zeiten etwa 2000 Aktivbürger umfaßte; das waren die „*magnifiques, très-honorés et souverains seigneurs*“. Aus der Bürgergemeinde gingen die Räte, die Gemeindebehörden, hervor: „*le Conseil des 25*“ und „*le Conseil des 200*“; deren Mitglieder jedoch als „*membres du souverain*“ Sitz und Stimme in der Bürgerversammlung beibehielten. Diese Räte wurden im Laufe der Zeit der Sitz eines Patriziats, das die wichtigsten Rechte des

Souveräns, des Conseil Général, an sich riß. Mit dem 18. Jahrhundert hoben die Kämpfe des Peuple en bas gegen das allmächtige Patriziat an. Rousseaus Vater, der Uhrmacher Isaac Rousseau, gehörte diesem Peuple en bas an, und in des Jean-Jacques Jugendzeit und Jugendspiele hinein klang der Nachhall der im Jahr 1707 geführten Kämpfe um die Wiederherstellung der Macht der Gemeindeversammlung. Aber auch als Jean-Jacques die Vaterstadt verlassen hatte, blieb er ihrem politischen Leben und den Ereignissen nahe, die im Jahre 1738 zu der „Mediation“ führten, durch welche dem Conseil Général das Recht zur Wahl der vier Syndics und zur Abstimmung über die Gesetze und wichtigsten Verwaltungsakte der Republik zurückerobert wurde. Aus Rousseaus eigenem Zeugnis wissen wir, welch tiefen Eindruck er bei einem Besuch der Vaterstadt im Jahre 1754 von einer Versammlung des Conseil Général in der Kathedrale St. Pierre und von seinen Mitbürgern, den membres du souverain, empfing. Wie in seinen Jugendtagen, so trat ihm damals in der versammelten Bürgerschaft der Staat lebhaftig vor Augen. Über den Mann, der aus der überfeinerten Kultur der französischen Hauptstadt bereits den Weg zurück zur Natur und zur Überzeugung von der Gleichheit aller Menschen gefunden hatte, gewannen diese Genfer Erinnerungen und Eindrücke eine magische Gewalt, und im Jahre 1762 verkündigte der „Contrat social“ diese Lehren als ewige Gesetze alles Staatsrechts („principes du droit politique“). Wie war der Staat entstanden? Aus der Vereinbarung der Menschen, die zum ersten Mal zur Volksversammlung, zu einem Conseil Général, zusammengetreten waren. Jeder Bürger dem andern rechtsgleich und jeder eine Partikel des großen Souverain, wie er in der Volksgemeinde in die Erscheinung trat. Damit hatte Rousseau mit einem Schlag aus der Lehre vom Staatsvertrag den Herrschaftsvertrag ausgemerzt. Träger der Staatsgewalt ist das Volk, in dem Volksbeschuß verkörpert sich der Wille des Staats. Das Gesetz ist nichts anderes, als der allgemeine Wille, „la volonté générale“; ihm unterwirft sich jeder gern, denn jeder gehorcht im Gesetze nur seinem eigenen Willen. Darum keine Volksvertretung; die Souveränität kann nicht vertreten werden. Wohl aber zwingt das Bedürfnis zur Einsetzung eines „corps intermédiaire établi entre les sujets et le souverain“ zum Vollzug der Gesetze und zur Beschützung der Freiheit der Bürger; es ist die Regierung, le gouvernement, deren Mitglieder vom Volke gewählt werden als seine „commissaires“ oder „officiers“, die aber selbst

Glieder des souveränen Volkes bleiben. Rechtsgleichheit und Volkssouveränität, – das hat mit einer Überzeugungskraft ohnegleichen der Citoyen de Genève verkündet. In der Gestalt, die der große Sohn Genfs diesen Ideen gegeben hat, haben sie ihren Siegeszug durch die Welt angetreten. Sie haben in Frankreich die Revolution vorbereitet und in der „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen“ vom Jahr 1789 ihren Ausdruck gefunden. „Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation“, – „la loi est l'expression de la volonté générale“. Die Garantie der Rechtsgleichheit ist in die meisten modernen Verfassungen aufgenommen worden, in die monarchischen so gut wie in die republikanischen. Die Lehre von der Volkssouveränität aber hat in Nord-Amerika die Trennung vom Mutterland England juristisch gerechtfertigt und in Belgien einen neuen Staat gegründet; „tous les pouvoirs émanent de la nation“, sagt die belgische Verfassung. „Es gibt keine einzige politische Idee, die im Laufe der letzten Jahrhunderte eine ähnliche Wirkung ausgeübt hätte, wie Rousseaus Volkssouveränität; bisweilen zurückgedrängt und nur die Meinungen bestimmend, aber dann wieder hervorbrechend, offen bekannt, niemals realisiert und immer eingreifend, ist sie das ewig bewegliche Ferment der modernen Welt.“ (*Ranke, Englische Geschichte III, 287.*)

Die politische Bewegung, die Rousseaus *Contrat social* in seiner Vaterstadt selbst auslöste, die Verurteilung des Buches, zusammen mit dem Erziehungsroman „*Emile*“, durch den Kleinen Rat Genfs am 19. Juni 1762, das erneute Eingreifen Rousseaus in die Kämpfe der Vaterstadt durch seine „*Lettres écrites de la montagne*“ 1764 – all das soll hier erwähnt, nicht dargestellt werden. In dem Pazifikationsedikt vom Jahr 1768 erlangte das Volk zwar die angestrebte Rehabilitation Rousseaus nicht, wohl aber eine stärkere Sicherung der Volksrechte und die Befugnis zur Wahl der Hälfte der Großratsmitglieder. In der übrigen Schweiz blieb die Wirkung des Buches zunächst eine rein literarische, bis die von Frankreich aufgezwungene Verfassung der Helvetischen Republik vom 17. April 1798 die Hauptlehren des *Contrat social* auch für die Schweiz in Verfassungsgrundsätze umformte. So vor allem die Volkssouveränität: „l'universalité des citoyens est le souverain“, sagt der Art. 2 der Helvetischen Verfassung. Mit dem Zusammenbruch der Helvetik (1803) und Napoleons Mediation, die zur Wiederherstellung des föderativen Prinzipes führte, traten diese Gedanken in der Schweiz in den Hin-

tergrund. Aber sie blieben während der ganzen Mediations- und Restaurationszeit die Leitsterne der liberalen Parteien. Auf den Schultern Rousseaus steht die liberale Theorie, wenn sie in deren Mittelpunkt streng individualistisch das Verhältnis des Bürgers zum Staate rückt und demgemäß zur Forderung der Rechtsgleichheit und der Volkssouveränität gelangt. Bewußt von Rousseau entfernt dagegen hat sich der schweizerische Liberalismus durch die Anerkennung der Repräsentativverfassung und der repräsentativen Demokratie. Darin liegt kein Abfall von Rousseau, sondern eine Weiterbildung der Rousseauschen Ideen; denn die Rousseausche Volksversammlung setzt den Stadtstaat und kleine Verhältnisse voraus.

Für die Fortbildung der Rousseauschen Staatstheorie in liberalem Sinne hat das Beste ein Schweizer geleistet, *Benjamin Constant* von Lausanne. Wiewohl Constant schon in jungen Jahren dauernd nach Frankreich übersiedelte und dort unter der Regierung Karls X. das Haupt der liberalen Opposition wurde, so blieb er doch in enger Geistesgemeinschaft mit den protestantischen Ideen seiner schweizerischen Heimat und dem Kreis der Madame de Staël in Coppet. Das Werk von Constant „Cours de politique constitutionnelle“ (1817–1820) hat dem schweizerischen Liberalismus den Weg zur Versöhnung der Volkssouveränität mit der Repräsentativverfassung gewiesen.

Mit dem Beginn der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts hebt die eigenartigste Entwicklung unseres öffentlichen Rechts an: die Lehre Rousseaus, die Staatstheorie Genfs, tritt in Berührung mit den kraftvollsten alt-germanischen Rechtsgedanken der deutschen Schweiz. Ich brauche die Institutionen nur zu nennen, um ihren innern Zusammenhang mit den Ideen des Contrat social aufzuweisen: die Landsgemeinde und das föderative Gemeindereferendum im Oberwallis und in Graubünden. In diesen Einrichtungen war seit dem Mittelalter die germanische Vorstellung lebendig geblieben, es stehe in allen wichtigen Angelegenheiten des Landes der Entscheid dem versammelten Volk, den Aktivbürgern, zu. Aus der Verschmelzung dieser Gedanken mit der Theorie Rousseaus ist der schweizerische Staat der Gegenwart, die reine Demokratie, hervorgegangen.

Diese Verbindung wird zuerst in den Bestimmungen der „regenerierten“ Kantonsverfassungen über die Verfassungsrevision sichtbar. Das Prinzip der geschriebenen Verfassung hatte sich in den Neu-England-Kolonien aus den königlichen Freibriefen entwickelt gleich-

zeitig mit der Anschauung, daß eine solche Verfassung die Fundamentalartikel des staatlichen Zusammenlebens enthalten. Von Nordamerika übernahm die französische Revolution den Grundsatz und leitete ihn in der Helvetik auch der Schweiz zu. Eine erste, aber nur lose Anknüpfung des erwähnten Prinzips an Rousseausche Gedankengänge zeigt sich in der Vorschrift, derzufolge die zweite helvetische Verfassung vom Jahre 1802 dem Volke zur Abstimmung hat vorgelegt werden müssen. Dann verschwindet der Grundsatz, um erst wieder bei der Umgestaltung der Kantonsverfassungen der dreißiger Jahre in der Forderung aufzutauchen, daß jede Revision einer Kantonsverfassung dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten sei. In dieser Vorschrift aber hat die Lehre praktische Gestalt gewonnen, die in der Verfassung den staatgründenden Akt, den *Contrat social*, erblickt, der nur durch die freie Zustimmung des Volkes, d. h. des Mehrheitswillens, zustande kommen kann. Diese Anschauung hat die Bundesverfassung des Jahres 1848, wie die des Jahres 1874 zum gemein-schweizerischen Prinzip erhoben; auf ihr beruht heute das obligatorische Verfassungsreferendum in Kantonen und Bund.

Die gegenseitige Durchdringung deutschschweizerischer und Rousseauscher Rechtsgedanken zeigt sich aber weiterhin in der veränderten Auffassung der Volkssouveränität. Seit dem Jahr 1830 wird in allen neuen Kantonsverfassungen das souveräne Volk als die letzte Quelle der staatlichen Macht bezeichnet, aber diese Anerkennung eingeschränkt durch den dem Arsenal Constants entstammenden Satz, daß das Volk, soweit es seine Rechte nicht selbst ausübe, durch die Volksvertretung, den Großen Rat, repräsentiert werde. Aus dieser Auffassung heraus hat man in den Kantonen mühelos das allgemeine Wahlrecht einführen können. Vor allem aber ist, in bewußter Ablehnung der Montesquieuschen Forderung von der *séparation des pouvoirs*, der Große Rat nicht auf die Ausübung der Gesetzgebung beschränkt, sondern mit der Stellvertretung des souveränen Volkes nach allen Richtungen betraut worden. So ist, durchaus im Sinne Rousseaus, nicht die *séparation*, sondern die *concentration des pouvoirs* das Kennzeichen des schweizerischen demokratischen Staats. Wiewohl eine besondere vollziehende und eine besondere richterliche Gewalt neben den Großen Rat gestellt sind, so spricht die Vermutung stets für die Zuständigkeit des Großen Rats, des Delegierten des souveränen Volkes. Diese umfassende Gewalt der Volksvertretung äußert sich in der unmittelbaren Teilnahme der Großen Räte an der Ver-

waltung. Am deutlichsten aber wird uns die souveränitätsähnliche Stellung der Volksvertretung vor Augen geführt dort, wo der Große Rat verfassungsmäßig berufen ist, Kompetenzkonflikte zwischen der richterlichen und der vollziehenden Gewalt zu entscheiden. Diese Auffassung der Volksvertretung ist aus dem kantonalen Recht in das eidgenössische übergegangen. „Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt“, sagt Art. 71 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Der Bundesversammlung ist infolgedessen auch die Beurteilung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen der vollziehenden und der richterlichen Gewalt des Bundes übertragen (Bundesverfassung Art. 85, Ziff. 13).

Von hier aus ist der Übergang von der repräsentativen zur reinen Demokratie mit Volksgesetzgebung und Volksinitiative nur eine Rückbildung zu alten Formen, eine Wiederherstellung der vollen Volkssouveränität, gewesen. Politisch hat sich dieser Übergang dargestellt als ein Widerruf des unbeschränkten Amtsauftrages der Großen Räte durch das souveräne Volk. Die Rechtfertigung der rein-demokratischen Bewegung und ihre wissenschaftliche und politische Begründung haben überall in der Schweiz die Ideen Rousseaus geliefert. Nicht als ob die demokratischen Parteiführer mit dem „Contrat social“ in der Hand für ihre Forderungen gefochten hätten. Aber die Ideen Rousseaus haben sich von ihrem Urheber und seinem Werke abgelöst und sind politisches Gemeingut geworden. Neue Gedanken von ähnlicher Kraft hat die Folgezeit nicht hervorgebracht. Von der Schweiz aus sind in unsern Tagen die demokratischen Einrichtungen und Vorstellungen hinübergewandert nach den Vereinigten Staaten von Amerika als eine Gegengabe an das Land, das uns zuerst den Begriff der geschriebenen Verfassung geschenkt hat.

Auch das zweite Hauptelement der Rousseauschen Theorie ist Schritt für Schritt zur Reife gelangt. Der Art. 4 unserer Bundesverfassung, der die Gleichheit der Schweizer vor dem Gesetze, die Rechtsgleichheit, gewährleistet und alle Untertanenverhältnisse und Vorrechte und alle Standesunterschiede aufhebt, ist ein Stück des Contrat social. Es gehört zu den eigenartigsten Erscheinungen unsres Rechtslebens, daß dieser Grundsatz nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch den Richter, durch das schweizerische Bundesgericht, zu voller Entfaltung gebracht worden ist. Jeder kantonale Erlaß, der den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt, muß auf den Rekurs des

Verletzten hin vom Bundesgericht als verfassungswidrig aufgehoben werden. Damit habe ich gleichzeitig die Stelle in dem Rousseauschen System bezeichnet, von der aus in der Gegenwart auch im Ausland ein Ausbau der Rechtsgleichheit durch die Rechtsprechung sich anzubahnen begonnen hat. Zu den großen und bleibenden Verdiensten der neuesten deutschen Verwaltungsrechtsprechung, vorab der des Preußischen Obergerichts, gehört die Durchführung des Satzes, daß im Rechtsstaat alle staatlichen Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger nach einem für alle gleichen Maßstab erfolgen müssen.

Aus der Theorie Rousseaus hat der schweizerische Volksstaat unschätzbare Kräfte gezogen. Aber verschweigen wir es nicht, — er hat auch deren Einseitigkeiten in den Kauf genommen. Ein Beispiel möge dies erläutern. Die Landsgemeinde-Demokratien haben uns die schöne germanische Rechtsauffassung überliefert, die die Autorität des Beamten auf das Vertrauen des Volkes gründet, und aus dem Ideenschatze Rousseaus stammt die Erklärung, daß der Beamte durch die „commission“, die er vom Volk empfangt, der Diener des Volkes werde. Gestützt auf diese beiden Erwägungen ist in das Programm der reinen Demokratie die Volkswahl von Verwaltungsbeamten hineingekommen. Auf diese Weise hat die Volkswahl als Schutzwehr gegen eine bürokratische und sachlich unrichtige Handhabung der Gesetze dienen sollen. Wir wissen heute, daß sie das nur in beschränktem Maß zu leisten vermag und daß die Krönung des Rechtsstaats nicht durch den Ausbau der Volkssouveränität zu erreichen ist, sondern allein durch die Aufrichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Aber auch hier zeigt es sich, wie stark wir in den Tugenden und Fehlern unsres nationalen Lebens bis zum heutigen Tag im Banne Rousseaus stehen. Er ist der einzige große Theoretiker der reinen Demokratie geblieben.

Wie die Schweiz die geistige Heimat der radikal-liberalen Staatstheorie ist, so ist aus ihr auch ihre Gegenlehre, die konservative Staatstheorie, hervorgegangen. Der Restaurator der Staatswissenschaft, der Berner *Karl Ludwig v. Haller*, der Enkel des großen Albrecht v. Haller, ist der einflußreichste der conterrevolutionären Schriftsteller in deutschen Landen geworden. Er war ein echter Sproß des stadtbernischen Patriziats und durch Familientradition und persönliche Überzeugung mit der aristokratischen Regierungsform verbunden, deren Tugenden und Vorzüge Albrecht v. Hal-

lers Staatsromane in helles Licht gerückt hatten. Mit seinen Standesgenossen durch die Revolution aus der alten privilegierten Stellung verdrängt, empfing Karl Ludwig v. Haller seine entscheidenden Eindrücke in Wien, dem Zentrum der conterrevolutionären Politik. Als er im Jahre 1806 in die Vaterstadt an die neugegründete Akademie berufen wurde, übernahm er das Lehramt für Staatskunde und Geschichte am 2. November 1806 mit einer Rede „Über die Notwendigkeit einer andern obersten Begründung des allgemeinen Staatsrechts“, die bereits eine offene Absage an die Lehre des Contrat social enthielt. Das im Jahr 1808 veröffentlichte „Handbuch der allgemeinen Staatenkunde nach den Gesetzen der Natur“ und endlich die in sechs Bänden erschienene „Restauration der Staatswissenschaft“ (1816–1834) brachten eine Vertiefung und Weiterbildung seiner Ideen. Sie sind mit wenigen Strichen charakterisiert. Die Menschen, so sagt Haller, sind von Natur ungleich; der Contrat social, der von der Gleichheit aller ausgeht, ist eine Chimäre. Der der Natur entsprechende Zustand ist die rechtliche Ungleichheit. Wir brauchen nur einen Blick ins Leben zu werfen, um die Beweise dafür zu erkennen: die Dienstherrschaft herrscht über die Dienstboten, der Arme ist vom Reichen, der Schwache vom Mächtigen abhängig. Auf Macht und Abhängigkeit ist unsere ganze Lebensordnung gegründet. Darum ist auch der Staat nichts anderes als eine Reihe von Macht- und Herrschaftsverhältnissen bis hinauf zum Fürsten. Nur durch Über- und Unterordnung entsteht ein geselliger Verband. Die Staatsmacht aber ist entstanden aus dem Grundeigentum. Der Fürst ist ein großer Grundeigentümer; das gibt ihm das Glücksgefühl der Unabhängigkeit. Darauf beruht der Vorzug der Monarchie vor den andern Staatsformen. Die Republik unterscheidet sich von der Monarchie nur durch die Kollektivität des Fürsten. Die Epoche, die diesen der Natur allein gemäßen Zustand, den Patrimonialstaat, verwirklicht hat, ist die alte Zeit, das Mittelalter, gewesen. Darum vernehmen wir bei Haller denselben Ruf wie bei Rousseau: Zurück zur Natur. Nur daß uns bei Haller der Rückweg mitten ins ancien régime hineinführt. Der Übertritt Hallers zur katholischen Kirche, der ihn aus seinen Stellungen in Bern verdrängt hat, ist nur die logische Folgerung aus seinem System gewesen. Denn die katholische Kirche stellt die vollendetste Organisation der von Haller gepriesenen Ungleichheit und die konsequenteste Gegnerin der Revolution dar. Friedrich Stahl hat Haller schon zu seinen Lebzeiten „den Rationalisten unter den

conterrevolutionären Schriftstellern“ genannt, weil er gleich der naturrechtlichen Theorie ein oberstes Prinzip mit absoluter Folgerichtigkeit durch alle Verhältnisse durchgeführt hat. Dieses Prinzip ist eine gottgewollte vorstaatliche Eigentumsordnung, aus der alle Macht und alles Privatrecht mit Naturnotwendigkeit fließt, und derselbe Mann, der den „Götzen des bürgerlichen Vertrags“ (contrat social) als ein künstliches Gebilde hat entthronen wollen, hat seine eigene Theorie auf ein ungeschichtliches vorstaatliches Schemen aufgebaut. Auch seine Wirkung, die sich im übrigen mit der Rousseaus nicht vergleichen läßt, geht im letzten Grund auf eine ihm mit Rousseau gemeinsame Eigenschaft zurück, in der wir die schweizerische Eigenart beider erkennen: auf die unmittelbare Anschauung der Verhältnisse, aus denen ihre Staatstheorie emporgewachsen ist und auf die Anhänglichkeit an den Boden des heimatlichen Kleinstaats. Man vergleiche die charakteristischen Worte Hallers im Schlußband seiner „Restauration der Staatswissenschaft“ (VI 571), wo der ehemalige Professor der Geschichte davon spricht: „Einige scheinen zu glauben, ich hätte das bisher entwickelte System bloß aus der Geschichte des Mittelalters geschöpft und den damaligen Zustand der Dinge zur allgemeinen Norm erheben wollen . . . Ich gestehe unverhohlen, kein einziges Buch über das sogenannte Mittelalter gelesen zu haben . . . Nicht am Alten und Unbekannten, sondern an dem, was vor unsern Augen liegt, an den alltäglichen geselligen Verhältnissen selbst haben wir jene ewigen Gesetze wahrgenommen.“ Diese alltäglichen Verhältnisse aber waren für den Berner Patrizier die Vogteien, Grundherrschaften und Untertanenländer der Stadt und Republik Bern, die entschundene Welt Hallers und seiner aristokratischen Standesgenossen.

Wiederholt versuchte Haller mit Hilfe seiner Lehre unmittelbar in den Gang der Ereignisse einzugreifen. So unternahm er es, nach dem Sturz Napoleons in der auf Neujahr 1814 erschienenen Schrift „Was ist die alte Ordnung?“ Stadt und Land von der Notwendigkeit zur Wiederherstellung der alten aristokratischen Zustände zu überzeugen. Diese Zustände aber bestanden nach Hallers eigenen Worten „in der Herstellung des alten Landesherrn und in dem Wiedereintritt desselben in seine Freiheit, seine Güter oder Besitzungen und die damit verbundenen Rechte und Pflichten.“ Sein Ruf verhallte wirkungslos und auch später konnte in der Schweiz von einer Rückbildung im Hallerschen Sinne vollends keine Rede mehr sein,

seitdem selbst die konservativen Parteien – ich erinnere an den katholischen Vorort Luzern – gelernt hatten, die Volkssouveränität in den Dienst der katholischen Interessen zu stellen.

Um so größern Einfluß gewann der Konvertit Haller auf den protestantischen Norden, auf die Staatsauffassung der preußischen Konservativen. Nach dem Sturz Napoleons I. trat mit elementarer Gewalt im geistigen Leben Deutschlands die romantisch-historische Richtung hervor, die aus dem Studium des Mittelalters die Kräfte für eine Wiedergeburt des öffentlichen Lebens gewinnen wollte. Mit dieser Richtung kreuzte sich die konstitutionelle Bewegung, die gemäß der Verheißung der Deutschen Bundesakte vom Jahre 1815 (Art. XIII) auf die Einführung von Verfassungsurkunden und auf eine Beschränkung der fürstlichen Gewalt abzielte. Im Königreich Preußen hatte die Reaktivierung der Provinzialstände im Jahre 1823 die Entscheidung über die Verfassungsfrage hinausgeschoben, und nun verband sich die rückwärtsschauende romantisch-historische Bewegung mit dem politischen Programm der Königstreuen, die das Heil der Monarchie in dem Festhalten an der angestammten Herrschergewalt erblickten. Sie scharten sich um den Thronfolger, den spätern König Friedrich Wilhelm IV. Doch nur unvollkommen waren die Waffen, die die Romantik lieferte. Denn mit unklaren Gefühlen und der Bewunderung des deutschen Mittelalters waren die großen Verfassungsfragen nicht zu lösen. In diese Kreise drang die „Restauration der Staatswissenschaft“ Hallers hinein. Es war, wie wenn in eine im Halbdunkel versammelte Schar unsicher schwärmender Romantiker der rotbackige, untersetzte Berner in Person getreten wäre, mit der Faust auf den Tisch geschlagen und in dogmatischer Sicherheit die Lehre von der Ursprünglichkeit und Unbeschränkbarkeit des Herrscherrechts als einer von der Natur geforderten Einrichtung gelehrt hätte. Wie groß der Einfluß Hallers auf diese Männer war, bezeugt einer von ihnen, Leopold v. Gerlach; er und seine Freunde, so schreibt er, hätten sich nach der Lektüre des Hallerschen Werks das Wort gegeben, keine Gesellschaft, zu der sie geladen würden, fürderhin zu verlassen, ohne vorher wenigstens ein Zeugnis für Haller abgelegt zu haben. Bis hinauf zu den Spitzen des Staats, zum Kronprinzen, ja selbst bis zu Hardenberg drang die Staatstheorie des konservativen Berners. Ihr Ansehen wuchs, als sie mit der Thronbesteigung Friedrich Wilhelms IV. die offizielle Anschauung des Hofes und der Intimen des Königs wurde. Von diesem Kreis aus aber fan-

den die Hallerschen Ideen ihren Weg hinaus auf die Rittergüter und zu den Sitzen der Adelligen und nicht zuletzt zu dem Gutsherrn Ernst v. Bülow und zu Adolf v. Thadden, dem Gutsnachbarn und Gesinnungsgenossen des jungen Landcedelmannes Otto v. Bismarck auf Kniephof. Im Verkehr mit diesen Männern lernte Bismarck die Hallerschen Anschauungen kennen. Denn Hallerscher Geist war es, wenn dem jungen und von stolzem Unabhängigkeitsgefühl erfüllten Landcedelmann der Gutsnachbar Thadden darlegte, der König sei ein großer Grundbesitzer, der Gutsherr ein kleiner König, daher möge er, der Gutsherr, seine patrimonialen Rechte und Pflichten behaupten, um dem König in freiem Gehorsam gegenüberzustehen, als ein freier Mann königlichen Sinnes. Ein unabhängiges, jeden Pakt mit der Revolution verschmähendes Königtum und ein auf sich selbst gestellter, dem König freien Sinnes gegenübertretender Adel – das waren die Vorstellungen, die sich im Geiste Bismarcks bereits zu politischen Forderungen zu verdichten begannen. Hier in dem politischen System des Berners trat ihm ihre theoretische Rechtfertigung entgegen, und wir wissen, wie die Männer um Friedrich Wilhelm IV., die diese Hallerschen Ideen für die preußischen Verhältnisse nutzbar zu machen suchten, in dem jungen Bismarck ein auserwähltes Rüstzeug glaubten gefunden zu haben. Mit dem Eintritt in den Vereinigten Landtag begann sich Bismarck von diesen Ideen loszulösen. Sein politisches Genie sprengte den Kreis des politischen Clans und der Hallerschen Clangesinnung. Es war der geschichtliche Moment, da der 79jährige Haller von Solothurn aus den preußischen Ereignissen eine Wendung nach seinem Sinn zu geben versuchte, indem er in einem eingehenden staatsrechtlichen Gutachten die Zugeständnisse, welche das Königliche Patent vom 3. Februar 1847 zur Einberufung des Vereinigten Landtages gemacht hatte, restriktiv interpretierte und das Königtum von jeder weiteren Konzession an die politischen Forderungen der Zeit zurückzuhalten unternahm. Die Entwicklung schritt über Hallers Protest hinweg. Denn zwei Jahre vorher, im Jahre 1845, war mit Friedrich Stahls „Philosophie des Rechts“ das Werk erschienen, das mit Klarheit, Bestimmtheit und Wärme sich fest auf den Boden der konstitutionellen Theorie stellte, dabei aber an dem monarchischen Prinzip festhielt. Demgemäß verlangte Stahl die Einsetzung einer Volksvertretung als eine Beschränkung der königlichen Gewalt. Das Königtum werde dadurch nicht angetastet, es stehe auf sich selbst und ruhe nicht auf der Verfassung, wie denn auch das

Gesetz erst durch den König seine Kraft erhalte. In dieser Weise wies Stahl den Weg, auf dem unter voller Wahrung des monarchischen Prinzipes und unter Ablehnung des französisch-englischen Parlamentarismus das Königtum den liberalen Forderungen Gehör schenken konnte, ohne sich seiner Rechte und seiner traditionellen Stellung in Preußen zu begeben. Die Forderungen Stahls wurden das Programm der konservativen Partei Preußens nach 1848. Die politischen Anschauungen Bismarcks wandelten sich unter der Einwirkung Stahls. Die geistige Herrschaft des Restaurators der Staatswissenschaft war nach der Verbindung der konservativen Strömung mit der liberalen in der Preußischen oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 endgültig gebrochen. Sie hatte ihre staatsrechtliche Aufgabe erfüllt, gegenüber dem ersten Ansturm des Liberalismus die konservative Staatsauffassung zu verteidigen.

Ihr Niedergang fällt zeitlich zusammen mit den ersten europäischen Erfolgen der dritten großen Staatstheorie, die sich unter dem bestimmenden Einfluß schweizerischer Rechtsgedanken entwickelt hat: der Theorie der politischen und religiösen Freiheit. Ihr Ursprung liegt in Genf und in der Gedankenwelt des Calvinismus. Was Genf, die Vaterstadt Rousseaus, die geistige Heimat Calvins für die Ausbildung des modernen Staats geleistet hat, das erreicht ihm zu unvergänglichem Ruhm.

Seine endgültigen kirchenrechtlichen Grundsätze hat Calvin aus der Anschauung des Genfer Stadtstaats und dessen demokratischer Verfassung und aus dem republikanischen Beispiel Zwinglis gewonnen. Im Gegensatz zu Luther ist für Calvin die Kirche keine Anstalt zur Heiligung der Gläubigen, sondern eine Gemeinschaft der Gläubigen selbst. Die Gläubigen machen die Kirche. Die sichtbare Kirche ist demgemäß Gemeinde, Bekenntnis- und Volkskirche, Freiwilligkeits- und Zwangsgemeinschaft zugleich. Freiwilligkeitsgemeinschaft, insofern sie die freie Übereinstimmung ihrer Mitglieder mit ihrem Bekenntnis voraussetzt, Zwangsgenossenschaft darum, weil Calvin den Beitritt als die notwendige Folge der Erkenntnis der religiösen Wahrheit auffaßt. Die politische Gemeinde Genf spiegelt sich in der kirchlichen Gemeinde wieder, und den im politischen Leben betätigten Gemeinssinn der Bürger hat daher Calvin ohne weiteres auch für das kirchliche Leben nutzbar machen können. Aus ihm leitet der Calvinismus die Beteiligung der Gemeinde an der Wahl der Pfarrer und Diakone und an der Handhabung der Kirchenzucht ab, und daraus

hat sich für ihn andererseits die Möglichkeit ergeben, auf alle Lebensinteressen einzugehen. So erklärt sich in Genf die Unterwerfung alles öffentlichen Lebens unter die Gebote des Evangeliums, die Herrschaft des Gotteswortes über den Staat. Ein Herr regiert in Staat, Kirche und Gesellschaft, Christus. Das Monogramm Christi im Genfer Wappen hat die Erinnerung daran bis zum heutigen Tag festgehalten. Aber gerade in dieser Genfer Theokratie hat Calvin eine kirchliche Organisation aufgerichtet, die ohne weiteres vom Staate ablösbar geworden ist und den Calvinismus befähigt hat, in dem dem Evangelium feindlichen Staat selbständige Kirchen „unter dem Kreuz“ zu gründen. Das Bewußtsein der göttlichen Erwählung des Einzelnen, die Prädestination, hat den Calvinisten gelehrt, den Glauben über den staatlichen Zwang zu setzen. Auf diesen Momenten beruht die kirchenbildende Kraft und die internationale Verbreitung des Calvinismus. Der Calvinismus ist die Haupt- und Weltmacht des Protestantismus geworden. Die weltgeschichtliche Bedeutung der Schweiz in der Reformationszeit gründet sich darauf, daß die mächtigsten reformierten Orte durch ihr Bündnis mit Genf diesem geistigen Zentrum des Calvinismus, dem protestantischen Rom, ihren vollen politischen und militärischen Schutz gewährt haben.

Der demokratische Gedanke, auf den die Verfassung der Genfer Kirche aufgebaut war, wurde Ende des 16. Jahrhunderts in England von Robert Browne in der von ihm gegründeten religiösen Gemeinschaft verwirklicht. In England verfolgt, bildete sich der Brownismus in Holland zum Kongregationalismus aus, der die Unabhängigkeit vom Staat und souveränen Individualismus auf religiösem Gebiet forderte. Mit den Kongregationalisten wanderte diese Auffassung hinüber nach Nord-Amerika. Dort lehrte der Independent Rodger Williams, daß das Gewissen des Menschen nicht dem Staat gehöre. Bald verband sich diese Auffassung mit der Grundanschauung des englischen Rechts, derzufolge die Staatsgewalt bei der Beherrschung des Individuums an rechtliche Schranken gebunden wurde. Leben, Freiheit, Eigentum des Engländers, das waren nach Lockes Lehre unantastbare Größen für den Herrscher. Von Nord-Amerika kamen diese Ideen nach Europa zurück, und in Frankreich zuerst fand die Vorstellung von unveräußerlichen, angeborenen Menschenrechten ihren klassischen Ausdruck in der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom Jahr 1789. Die Helvetische Verfassung (1798) brachte diese Ideen auch nach der Schweiz. Wohl hörte mit

dem Sturz der Helvetik ihre formelle Geltung auf, denn die Mediation (1803) und vor allem die Restauration (1815) stellten soweit als möglich das Prinzip der Staatsautorität gegenüber dem Individuum wieder her. Aber die Literatur und der politische Druck der Restaurationszeit hielten die Erinnerung an die gewährleisteten Menschen- und Bürgerrechte der helvetischen Verfassung wach; sie sind der unsterbliche Teil der Helvetik geblieben. Als mit der Julirevolution des Jahres 1830 in der Mehrzahl der Schweizerkantone der Liberalismus, der Erbe der französischen Revolutionsideen, zur Herrschaft gelangte, da führte er als das wichtigste Stück seines Programms, die Gewährleistung des Eigentums und der persönlichen Freiheit mit ihren Ausstrahlungen (Glaubensfreiheit, Preßfreiheit, Vereinsfreiheit u.a.m.) in die regenerierten Kantonsverfassungen über. Von diesen hat sie bei der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft übernommen. Allein bei der Aufnahme in das schweizerische Staatsrecht haben diese Freiheitsrechte, denen die Rechtsgleichheit zur Seite getreten ist, eine Wandlung durchgemacht. Als Normen der Verfassungen nehmen diese Gewährleistungen Teil an der staatsrechtlichen Besonderheit des Verfassungsgesetzes. Sie zeichnen sich nicht bloß durch eine erhöhte formelle Gesetzeskraft aus wie in Deutschland, sondern sie erscheinen als Sätze eines höhern Gesetzgebers und sind darum unverbrüchlich für die einfache Gesetzgebung, für die Verwaltung und für die Rechtsprechung. Die Krönung der Entwicklung hat die Bundesverfassung des Jahres 1874 durch die Aufrichtung einer besonderen Verfassungsgerichtsbarkeit gebracht. Das Bundesgericht ist berufen, Rekurse wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger zu beurteilen und den dem verfassungsmäßigen Recht widerstrebenden kantonalen Akt aufzuheben, sei er nun ein Gesetz, eine Verfügung oder ein Gerichtsurteil. Was ist geschehen? Die unverbrüchlichen Rechte des Individuums sind unter den Schutz des in der Verfassung verkörperten Contrat social gestellt worden. Rousseaus staatsrechtliche Grundlehre hat sich mit dem durch den Calvinismus ausgebauten englisch-amerikanischen Freiheitsbegriff zu einer organischen Einheit verbunden.

In diesem Prozeß hat sich in der Schweiz die religiöse Freiheit, von der doch die ganze moderne Freiheit ausgegangen ist, von der allgemeinen Entwicklung abgelöst und ist ihre eigenen Wege gegangen. Die Wiederaufrichtung der kantonalen Souveränität durch Na-

oleon I. bedeutete die Wiederherstellung der Kantone als selbständiger Staaten. Deren wesentlicher Charakterzug aber war ein bestimmtes katholisches oder reformiertes Staatskirchentum. Denn nirgends ist seit der Reformation die Verbindung des Staates mit der Landeskirche so enge gewesen, wie in der Schweiz. Seine Physiognomie hat das Volksleben jedes Kantons durch die im Kanton herrschende Konfession empfangen. Darum das Zwiespältige in den neuen Kantonen mit konfessionell gemischter Bevölkerung, in denen das Gleichgewicht nur durch eine äußerliche, mechanische Parität hat erreicht werden können. Diese Rückkehr zu dem alten konfessionellen Charakter ließen die Verfassungen der Restaurationszeit in voller Schärfe erkennen; an ihrer Spitze verkündigten sie die Wiedereinsetzung der Landesreligion mit ihren alten Privilegien. Allein die veränderte geistige Wertung der Religion, die im 18. Jahrhundert angebahnt und in der Revolution zum Durchbruch gekommen war, drängte trotz der Restaurationsverfassungen in steigendem Maße das Religiöse aus der Sphäre des staatlichen Zwanges in das Gewissen des Einzelnen zurück. Die regenerierten Kantonsverfassungen der Dreißiger Jahre brachten dies zum Ausdruck durch die Gewährleistung der individuellen Gewissensfreiheit. Die freie Ausübung des Kultus dagegen blieb grundsätzlich außerhalb der Landeskirche verboten; die Kantone hielten an dem alten System der Beherrschung der Kirche durch den Staat, am Staatskirchentum, fest. Unter dem Schutz der Gewissensfreiheit begann die Abkehr von der Landeskirche und die Zulassung Andersgläubiger im Kantonsgebiet. Nun hatte aber der Calvinismus von jeher einem nicht von seinem Glauben erfüllten Staat jedes Eingreifen in die Kirche verwehrt. Es war deshalb kein Zufall, daß aus calvinistischen Kreisen der Ruf nach Nichteinmischung des konfessionslos werdenden Staates in die Kirche, das Verlangen nach Kultusfreiheit erscholl. In seinem berühmten „Mémoire en faveur de la liberté des cultes“ (1826) erhob *Alexandre Vinet* zuerst diese Forderung im Interesse evangelischer Freiheit, und er wies auf das Beispiel Nordamerikas hin, allwo aus der großen religiös-politischen Bewegung calvinischen Gepräges gleichzeitig die Demokratie und die Trennung von Kirche und Staat geboren worden waren. In seiner zweiten großen Abhandlung (1842) „Essai sur la manifestation de convictions religieuses et sur la séparation de l'église et l'état“ – bezeichnete Vinet die Trennung von Kirche und Staat geradezu als das Mittel zur Belebung wahrer Religiosität. Vinet

schrieb unter dem Eindruck bestimmter Zeitereignisse, nämlich der Eingriffe der weltlichen Obrigkeit in das innerkirchliche Leben. Sie führten in seiner waadtländischen Heimat zur Bildung der ersten großen reformierten Freikirche (1845) und spornten die Gesinnungsgenossen in Genf und später in Neuenburg zur Nacheiferung an. Denn nach dem innersten Prinzip des Calvinismus gibt es gegen die Beeinträchtigung des wahren Bekenntnisses durch den Staat nur das eine Mittel: Loslösung vom Staat und Verselbständigung der Kirche in demokratischen Formen. Die Genfer Staatsverfassung des Jahres 1847 schützte das Freikirchentum durch eine weitgehende Gewährleistung der Kultusfreiheit zugunsten aller nicht landeskirchlichen Kulte. Die Bundesverfassung des Jahres 1848 (Art. 44) hat dem gleichen Grundsatz in der ganzen Schweiz zur Geltung verholfen. Die Wirkung des calvinischen Freikirchentums reicht aber noch weiter. Den Gedanken einer vom Staate unabhängigen Kirche und der religiösen Freiheit hat *Camillo Cavour* zuerst bei seinen Genfer Freunden de la Rive und aus Vinets Schriften kennengelernt und ihn in seinem berühmten Wort von der „*Libera chiesa in libero stato*“ zum kirchenpolitischen Programm Italiens erhoben; ein neuer Beweis dafür, welche gewaltige Wirkung dem Protestantismus bei der Entstehung des modernen Staates zukommt. Die Gründung der Freikirchen in der Schweiz hat an sich die Landeskirchen nicht angetastet. Aber seitdem die Bundesverfassung die unbeschränkte Bildung freier christlicher Genossenschaften ermöglicht und im Jahre 1874 die Kultusfreiheit durch die Gewährleistung der Gewissensfreiheit ergänzt hat, ist die Axt an die Wurzel des Landeskirchentums gelegt. Sobald die Staatskirche nicht mehr durch das geschlossene Bekenntnis der Mehrheit der Staatseinwohner gestützt wird und faktisch aufhört, Volkskirche zu sein, ist die Entstaatlichung nur eine Frage der Zeit. Sie bereitet keine erhebliche organisatorische Schwierigkeit. Denn aus der republikanischen Staatsverfassung seiner Heimat hat das reformierte Kirchentum in den Gemeindekirchenpflegen und Synoden demokratische Organe zur Selbstregierung herübergenommen und auf diese Weise auch dem Katholizismus den Weg zu einer staatsfreien Kirchenorganisation gewiesen. Von dieser Erwägung aus ist Genf (1907), nachdem seine Bevölkerung durch den Zuzug vom Ausland in der Mehrheit katholisch geworden war, zur Trennung von Staat und Kirche geschritten, und Basel-Stadt hat (1910) mit Rücksicht auf seine der reformierten Landeskirche fremd gegenüberstehenden

starken konfessionellen Minderheiten durch Verfassungsrevision die Verselbständigung aller Kulte gegenüber dem Staate durchgeführt. Welche Fügung der Geschichte! Von Genf waren die religiösen Anschauungen des Calvinismus hinausgegangen, um in der anglo-sächsischen Welt in Bund zu treten mit den Ideen der Freiheit und der Demokratie. Nicht wider ihre Natur, sondern ihr gemäß. In der Gegenwart sind sie zu uns zurückgekehrt. Ohne Verletzung ihrer Grundsätze haben die Anhänger Calvins im Jahre 1903 dem wegen Irrlehre unter der Theokratie Calvins zum Tod verurteilten spanischen Arzt Servet ein Sühnedenkmal errichtet als einem Zeugen der Glaubensfreiheit, und unter Berufung auf Calvin hat in unsern Tagen der konfessionslos gewordene Genfer Staat die Kirche Calvins entthront. Doch damit habe ich die letzte und höchste Umbildung gekennzeichnet: die Verwandlung einer Kirchenlehre in eine moderne Staatstheorie, – eine Staatstheorie, der die Zukunft gehört.

Gebend und empfangend, so steht die Schweiz an der Grenzscheide dreier großer Nationen. Was der Kleinmut als ihr Verhängnis beklagt, hat sich als eine Quelle ihres staatlichen Reichtums erwiesen. Aus der Enge des Gebiets ist die Freude am Staat emporgewachsen, und die Berührung germanischen und romanischen Geistes hat die politischen Kräfte und Ideen frei gemacht, die zu Bausteinen der modernen Staaten geworden sind.

FRITZ FLEINER

Ausgewählte Schriften und Reden



POLYGRAPHISCHER VERLAG A.G. ZÜRICH

Alle Rechte vorbehalten
Zürich 1941