

# Die Bundesverfassung von 1848: Kristallisationspunkt einer Staatsidee

Drei «Paradoxe» und die Frage ihrer Bedeutung für die Fortentwicklung der Verfassungskonzeption im Zeitalter der «Globalisierung»\*

*«Es ziehen zweierlei Gewitter über Länder und Völker,  
über Äcker und Menschen: Gewitter,  
von deren Schlägen sich niemand erholt,  
den sie getroffen, Untergang und Tod die Folge ist,  
und Gewitter, die ein neues Leben zeugen,  
wo ein rasches, unbegreifliches Aufblühen  
den angerichteten Schaden bald bedeckt  
und nur einzelne wenige Denkmäler bleiben dessen,  
was geschehen.»*

*(Jeremias Gotthelf)*

## Inhaltsübersicht

	Seite
I. Das Paradox vom Erlebnis eigener Schöpfung und der Evidenz fremder Einflüsse	17
II. Autorität der staatlichen Institutionen und Geist der «civil society»	21
III. Kleine Kreise und internationale Ausstrahlung	27
IV. «Wegweiser» angesichts der Herausforderungen aus dem Prozess der Globalisierung	29

Die Schweiz besitzt, im Gegensatz zu andern Staaten unserer Welt, kaum weithin sichtbare Symbole nationalstaatlicher Identität: Sie kennt keine ihre Geschichte verkörpernden Herrscherhäuser und einheitsstiftenden Verwaltungsapparate, keine heute noch glaubwürdigen, heldenhaften Mythen staatsbe gründender Unabhängigkeitskämpfe, kein im Volksbewusstsein verwurzelt es Pathos revolutionärer Staatsideologien, keine Werke der Kultur und Wissen schaft oder Denkmäler, die den Gedanken «nationaler Einheit» und «Kraft»

\* Ich danke meiner Assistentin lic. iur. RHEA SCHIRCKS für ihre wertvolle Mitarbeit.

zum Ausdruck bringen würden. Und dennoch lehrt die tägliche Erfahrung und Anschauung: die Schweiz existiert als ein reales, in sich vielfältig verbundenes staatlich-gesellschaftliches Gefüge. Der eigentliche Kristallisationspunkt dessen, was die *Idee der modernen Schweiz* ausmacht, scheint mir in der *Verfassungsschöpfung im Jahre 1848* zu liegen, die ihrerseits Produkt 50jähriger konstitutioneller Kämpfe und Experimente war und mit der Totalrevision von 1874 einen gewissen Abschluss fand. Die Verfassungsgeber von 1848 und 1874 bekundeten zwar, die «Melodie» des nationalen Zeitgeistes aufnehmend, in der Präambel der Verfassung ihre Absicht, «den Bund der Eidgenossen zu festigen» und «die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu fördern», doch schufen sie im eigentlichen Verfassungstext ein nüchtern-rationales, jedem mystisch-machtmässigen Staatsdenken abholdes, viel moderneres Staatsgebilde.<sup>1</sup>

Einige Ideen, die im Phänomen der schweizerischen Staatsgründung ihre Verkörperung fanden und – so scheint mir – von nachhaltiger Bedeutung sind, sollen im folgenden herausgestellt werden. Ich werde zunächst versuchen, in der Entwicklung der schweizerischen Verfassungsgeschichte drei Paradoxe oder – vielleicht besser ausgedrückt – «elliptische Kraftfelder» sichtbar zu machen: das Paradox zwischen dem «Erlebnis eigener Schöpfung» und der «Evidenz fremder Einflüsse», das Paradox von der «Autorität der staatlichen Institutionen» und dem «Geist der *civil society*» sowie schliesslich das Paradox von den «kleinen Kreisen» und «internationaler Ausstrahlung». Abschliessend werden Herausforderungen aufgezeigt, die sich aus den zeitgenössischen Prozessen der Globalisierung ergeben: Gebieten sie Modifizierungen oder eine neue Ausrichtung von Staatslehre, Staatsrecht und staatlichem Denken? Ergeben sich aus den drei «Paradoxen» (oder «elliptischen Kraftfeldern») Ansatzpunkte einer konstitutionellen Fortgestaltung?

<sup>1</sup> Diesen «Bruch» vermeidende und die innere Einheit der Verfassung charakterisierende Formulierungen wurden dagegen im Laufe der gegenwärtigen Bestrebungen zur Verfassungsreform gefunden, aus denen in den parlamentarischen Beratungen der folgende Präambeltext hervorgegangen ist: «Im Namen Gottes des Allmächtigen! In der Verantwortung gegenüber der Schöpfung, im Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken, im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben, den künftigen Generationen verpflichtet, gewiss, dass Wohl der Schwachen, eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht und der Pflicht, mitzuwirken am Frieden der Welt, haben Volk und Kantone der Schweiz die folgende Verfassung beschlossen: ...».

## I. Das Paradox vom Erlebnis eigener Schöpfung und der Evidenz fremder Einflüsse

In einem Aufruf des Kantons Zürich vom 25. Heumonats 1848 heisst es:

«... der Grosse Rath und der Regierungsrath (haben) einstimmig beschlossen, dem neuen Bundesentwurf unter Vorbehalt der Abstimmung der Gesamtbürgerschaft des Kantons ihre Genehmigung zu ertheilen. Wenn das Schweizervolk ihn annimmt so darf es mit Wahrheit sagen: «Diese Bundesverfassung ist unter den manchen, die unser Vaterland seit 50 Jahren besass, die erste, welche rein ist von jedem fremden Einfluss»; es darf mit Stolz sagen: «Wir sind das einzige Volk in Europa, welches in dieser sturmbewegten Zeit in Ruhe und Frieden und auf dem gesetzlichen Wege das schwierige Werk seiner politischen Umgestaltung durchgeföhrt hat.» – Möge der Kanton Zürich zu diesem Ergebnisse mitwirken!»<sup>2</sup>

Der Beschluss ist von DR. FURRER als dem zweiten Bürgermeister des Kantons Zürich und späteren ersten Bundespräsidenten der Schweiz sowie dem Zürcher Staatsschreiber unterzeichnet. Die Charakterisierung des neuen Verfassungswerks als «rein ... von jedem fremden Einfluss» erstaunt. Natürlich waren, wie der Kontext der zitierten Textstelle erhellt, vor allem machtpolitische und nicht ideelle Einflüsse gemeint. Auch erweist die 50jährige Vorgeschichte der Entstehung des Bundesstaates auf Schritt und Tritt, dass Ideen, Modelle und Erfahrungen aus dem Ausland die schweizerische Verfassungsdiskussion zwar allgegenwärtig prägten und in verschiedenen Phasen beherrschten, deren Ursprung aber aus taktischen Gründen oft verschwiegen wurde: es sollte die Demütigung, welche die Schweiz zur Zeit der Beherrschung durch Frankreich (1798–1815)<sup>3</sup> und der Einmischungen durch die Heilige Allianz (1815–1847)<sup>4</sup> erfahren hatte, zurückgedrängt oder gar verschleiert und stattdessen an die eigene Identität und Stärke des Landes appelliert werden. Die Formulierung der Reinheit «von jedem fremden Einfluss» provoziert aber dennoch unser (heutiges) Geschichts- und Selbstverständnis.

<sup>2</sup> JONAS FURRER, Zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom Jahre 1848 – Separatdruck aus dem Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 1948, Zürich 1947, S. 23.

<sup>3</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Petite Histoire constitutionnelle suisse, Bern 1974, S. 8 ff.

<sup>4</sup> Vor allem Österreich-Ungarn, Russland und Preussen betrachteten die Schweiz der Regeneration als einen gefährlichen Unruheherd. Metternich ärgerte sich: «Tout ce que l'Europe renferme d'esprits perdu dans le vague, d'aventuriers, d'entrepreneurs de bouleversement sociaux, a trouvé un refuge dans ce malheureux pays.» Zitiert bei GORDON A. CRAIG, Geld und Geist – Zürich im Zeitalter des Liberalismus 1830–1869, München 1988, S. 77.

In welchem Masse und auf welche Weise war nun also das schweizerische Verfassungswerk von 1848 neu, einmalig und schöpferisch? Inwiefern ist es gekennzeichnet durch Reflexe, Resonanzen und Rezeptionen von aussen? Die schweizerische Staatsrechtswissenschaft, deren Anfänge in jenen Jahren der Schaffung des Bundesstaates liegen<sup>5</sup>, hat sich mit diesem Spannungsfeld von «innen» und «ausen» immer wieder besonders intensiv auseinandergesetzt. Dabei wurden zum Teil die Vereinigten Staaten, zu denen die Schweiz als «Sister Republic» eine besondere Werteverwandtschaft empfand und von denen bundesstaatliche Institutionen wie vor allem das Zweikammersystem übernommen wurden, als Inspirationsquelle in den Vordergrund gerückt<sup>6</sup>; zum Teil wurde die prägende Kraft, welche die Doktrinen der französischen Revolution auf die Institutionen des schweizerischen Verfassungsrechts ausübten, als besonders bedeutsam bezeichnet<sup>7</sup>; immer wieder ist aber zu Recht auch auf die demokratisch-genossenschaftlichen, religiös-kulturellen und aufklärerisch-philosophischen Besonderheiten der Schweizergeschichte hingewiesen worden, ohne deren Wurzelgrund auch ausländische Einflüsse nie hätten fassen und sich entfalten können.<sup>8</sup>

Die Herkunft und Wirkungsweise staatspolitischer Ideen lässt sich letztlich nie endgültig identifizieren, ihre Impulskraft nicht eindeutig messen. Gewiss bestehen plausible Nachweise für *Rezeptionsvorgänge*. Das obligatorische Verfassungsreferendum etwa – ein Kernelement im Staatsrecht von Bund und Kantonen – figuriert in der Geschichte der Nationalstaaten zum ersten Mal in einem französischen Verfassungstext, nämlich im Entwurf Condorcets von 1793. Aber: Liegen die geistigen Ursprünge der in Frankreich konzipierten Verfassungsvorschriften, welche dem Grundsatz der Volkssouveränität eine institutionelle Gestalt gaben, nicht massgeblich in JEAN-JACQUES ROUSSEAUS «Contrat Social» von 1762 und damit der «Republik Genf», als deren «citoyen» sich der Verfasser ausdrücklich bezeichnete? Oder: Die Freiheitsrechte, wie sie ab 1830 in den regenerierten Kantonsverfassungen verbürgt und 1848/

<sup>5</sup> Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Die Staatslehre in der Schweiz, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1976, S. 257.

<sup>6</sup> Vgl. etwa WILLIAM E. RAPPARD, Notre Grande République Soeur, Genf 1916; EDUARD HIS, Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht, Basel 1920.

<sup>7</sup> Vgl. ALFRED KÖLZ, Die Bedeutung der Französischen Revolution, in: Andreas Auer (Hrsg.), Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 105 ff.; DERS., Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 1992.

<sup>8</sup> Vgl. z.B. FRITZ FLEINER, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz, Zürich 1916, insbes. S. 11 f.

74 in die Bundesverfassung aufgenommen wurden, lassen sich in Sprache und Gehalt unverkennbar auf die französische Menschenrechtserklärung von 1789 zurückführen. Den geistigen Urheber der französischen Revolution, die durch enge persönliche Kontakte mit den Vätern des amerikanischen Bundesstaates verbunden waren<sup>9</sup>, standen indessen offensichtlich die «Virginia Bill of Rights» (1776) und die amerikanische Unabhängigkeitserklärung (1776) vor Augen. Wären aber die Garantien gegen den Missbrauch der Staatsgewalt und der Schutz «unveräußerlicher Rechte» der menschlichen Person, wie sie in Amerika «vor dem Forum der Welt»<sup>10</sup> in Anspruch genommen und verkündet wurden, denkbar gewesen ohne die religiösen Lehren des Genfer Reformators JEAN CALVIN zum Widerstandsrecht gegen ungerechtfertigten staatlichen Zwang sowie zur Gewissensfreiheit und zur unmittelbaren Verantwortlichkeit des einzelnen Menschen, wie sie sich – von Genf ausgehend – in der ganzen Welt, besonders nachhaltig in den Staatstheorien und dem Staatsbewusstsein der Vereinigten Staaten ausbreiteten? Und hätte Genf seine geistespolitische «Mission» entfalten können ohne kulturelle Einflüsse, vor allem aber den politischen und militärischen Rückhalt seiner Verbündeten in der alten Eidgenossenschaft?<sup>11</sup> Die Pariser Juli-Revolution von 1830 wurde in der Schweiz mit Leidenschaft verfolgt und löste in den liberalen, regenerierten Kantonen schöpferische Kräfte verfassungsrechtlichen Experimentierens und Gestaltens aus. War ein Theoretiker und Promotor des hier politisch zum Durchbruch gelangenden liberalen Gedankenguts aber nicht der in Paris schriftstellerisch und als Mitglied des Tribunats wirkende Waadtländer Protestant BENJAMIN CONSTANT?<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Der Engländer-Amerikaner THOMAS PAINE verkörperte geradezu die enge geistige Verwandtschaft zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich: zuerst war er massgeblich am Zustandekommen der Verfassung von Pennsylvania (1776) beteiligt, später wirkte Paine, nachdem er französischer Staatsbürger geworden war, als Mitglied der Kommission für die Schaffung der girondistischen Verfassung von 1793 mit.

<sup>10</sup> Die Erklärung der dreizehn amerikanischen Staaten vom 4. Juli 1776 beginnt mit dem Satz: «When in the course of human events, it becomes necessary for our people to dissolve the political bands which have connected them with another, and to assume among the powers of the earth, the separate and equal station to which the Laws of Nature and Nature's God entitle them, a decent respect to the opinions of mankind requires that they should declare the causes which impel them to the separation.» (Hervorhebung durch den Verfasser)

<sup>11</sup> Vgl. FLEINER, a.a.O. (Anm. 8), S. 18 ff.

<sup>12</sup> Vgl. BENJAMIN CONSTANT, Cours de politique constitutionnelle, Nouvelle Edition, mise en ordre et précédé d'une introduction par M. J.-P. Pagés (de l'Arrière), Tome I, Bruxelles 1851, S. 262 ff.

Es ist hier nicht der Ort, den Ursprüngen schweizerischen Staatsdenkens in ihren Einzelerscheinungen nachzugehen. Als geistige Phänomene entziehen sie sich naturgemäss dem Anspruch einer wissenschaftlich «exakten» Erfassung. Die eine Erkenntnis aber scheint mir unverkennbar und von allgemeinem Interesse zu sein: das Verfassungswerk von 1848 ist Ausdruck einer besonderen *Verbindung einer überstaatlich-allgemeinen Idee und ihrer innerstaatlich-situativen Ausgestaltung*. Ist es nicht so, dass – um eine landschaftliche Metapher heranzuziehen – auch in sich geschlossene staatliche Ordnungen einem System von Bergseen gleichen, die miteinander verbunden sind und gegenseitig gespeist werden durch reissende Ströme der Passion, aber auch durch ruhig fliessende, disziplinierte Kanäle des Denkens?<sup>13</sup> Geistige Strömungen wie etwa das Ideengut der Aufklärung waren jedenfalls die ganze Staatenwelt durchfliessendes Allgemeingut der Epoche und lassen sich in Ursprung und Wirkung nicht eindeutig lokalisieren und bestimmten Orten und Persönlichkeiten zuordnen. Verfassungsbegriffe wie zum Beispiel «allgemeine Wohlfahrt» (Artikel 2 BV) oder «republikanische Staatsform» (Artikel 6 BV) finden ohne weiteres Entsprechungen in der damals gängigen amerikanischen Verfassungssprache («public happiness», «Republic»). Symbolisch hochstilisierte Werke des technisch-wissenschaftlichen, zivilisatorischen und staatspolitischen Fortschritts wie die Sanierung der Linthebene durch HANS CONRAD ESCHER «von der Linth»<sup>14</sup> wurden in der Schweiz in ähnlich verklärend-mythologischen Worten gewürdigt wie die Errichtung neuer Häfen und Verkehrsverbindungen und die Erschliessung von «New Frontiers» in den Westterritorien der Vereinigten Staaten. Umgekehrt war es wohl kein Zufall, dass die Nationalbank als ein Symbol errungener Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraums nach französischem Vorbild den Franken und nicht nach deutschem Vorbild den Gulden zur nationalen Währungseinheit erhob.

Die Bundesverfassung von 1848 also – das wohl besonders typische Symbol und Werk schweizerischer Identität – ist gewiss nicht, wie seinerzeit von JONAS FURRER beschrieben, durch seine «Reinheit» von «fremden Einflüssen»

<sup>13</sup> Vgl. die Verwendung ähnlicher Bilder bei ROBERT REDSLOB, *Le Statut international de Danzig*, in: *Revue de droit international et législation comparée* 1926, S. 126, 139, zit. von NATHANIEL BERMAN, «But the Alternative is Despair»: *European Nationalism and the Modernist Renewal of International Law*, in: *Harvard Law Review* 1993, S. 1793, 1820: «The new international legal community is like a «system of alpin lakes» that was hitherto «in equilibrium»: [O]ne day, the swelling streams overflow a bank and all the lakes rush to launch themselves, with a common force, beyond the ancient barriers.»

<sup>14</sup> Vgl. GEORG THÜRER, *St. Galler Geschichte*, Band II/1, St. Gallen 1972, S. 191 ff.

gekennzeichnet. Ihre Eigenart liegt vielmehr gerade in der einzigartigen, letztlich undurchdringlichen Verbindung authentischer und auswärtiger Kräfte. Es ist ein besonderes Paradox der Geschichte, dass gerade der Gedanke der Originalität und Einmaligkeit von Staaten und Völkern, wie er im Nationalstaat des 19. Jahrhunderts seinen besonderen Triumph erlebte, seinerseits bloss Ausdruck des damals allgemein vorherrschenden Zeitgeistes war. Ist es nicht so, dass auch heute die sich scheinbar zuwiderlaufenden Kräfte einer Globalisierung der Märkte und einer regionalen, oft ethnisch-fundamentalistischen Fragmentierung staatlicher Einheiten in subnationale Kollektive auch bloss Erscheinungsformen ein und desselben Ordnungs- und Kommunikationssystems und damit, trotz der offensichtlich bestehenden Vielfalt und Auffächerung kollektiver Identitäten, Ausdruck und Beweis einer einheitlichen Gestalt der Weltgesellschaft sind?

## II. Autorität der staatlichen Institutionen und Geist der «civil society»

Ein erklärtes Ziel der neuen Staatsführung war es, durch eine neue Verfassung neue staatliche *Institutionen* zu schaffen. Diese sollten Schutz gegen drohende Einmischung von aussen sowie gegen Anarchie im Innern schaffen. JAMES FAZY, Wortführer der Genfer Radikalen etwa schrieb:

«Il faut à la Suisse un gouvernement central, qui rompe toutes les entraves par la conviction, qui fasse naître une évidence incontestable sur les matières d'intérêt général.»<sup>15</sup>

Und:

«Les peuples qui refusent le bénéfice des vives délibérations surgissant des masses par l'élection des hommes les plus capables, qui repoussent des administrations fortes, régulières et responsables, sont comme ces stupides artisans qui préfèrent végéter dans une profonde misère, plutôt que de se servir d'un outil qui abrège et améliore leurs travaux.»<sup>16</sup>

<sup>15</sup> JAMES FAZY, *Projet de Constitution Fédérale (Articles extraits du Journal de Genève)*, Genf 1837, S. 4.

<sup>16</sup> A.a.O. (Anm. 15), S. 9.

Und:

«Il ne s'agit point de créer en Suisse un Gouvernement central, violent et dominateur, il ne s'agit que de former une intelligence nationale, que de créer un instrument moral, qui recueille et reflète notre existence telle qu'elle est, qui, sans nous fatiguer, sans détruire aucun intérêt, emploie avec prévoyance tous nos moyens collectifs, et sache s'en servir sans perte de temps à l'instant qu'ils deviennent nécessaires.»<sup>17</sup>

Der *Bundesrat*, der in den ersten vierzig Jahren homogen freisinnig zusammengesetzt war, verstand sich und agierte – zunächst vor allem in den Bereichen Aussenpolitik und Militär – als echtes Organ der Staatsleitung. Die *Bundesversammlung*, in ihrer frühen Phase weder durch ein Gesetzes- oder Staatsvertragsreferendum noch durch ein Verfassungsinstitutrecht des Volkes in ihren Befugnissen relativiert<sup>18</sup>, repräsentierte als «oberste Gewalt des Bundes» (Artikel 71 BV) das Volk. Demokratie wurde nicht als Selbstzweck<sup>19</sup>, sondern als Staatsform zum Schutz der höheren Werte einer freien, offenen Gesellschaft und die dauernde Neutralität nicht als unaufgebbares Rechtsstatut und sich selbst genügendes Dogma, sondern als aussenpolitisches Mittel zur Sicherung des staatlichen Überlebens verstanden.<sup>20</sup> Das *Bundesgericht* traf ab 1874 in den ersten Jahren seiner Existenz als Verfassungsgericht urteilsicher und ohne doktrinaire Umschweife Grundentscheidungen zur Ausgestaltung des Gleichheitsgebots und des Willkürverbotes und legte damit die Grundbahnen der Rechtsstaatlichkeit, die viele Jahre später im Ausland von der Wissenschaft bewundert und von Verfassungsrichtern als Vorbild herangezogen wurden.<sup>21</sup> Es schützte, ohne je in eine Vertrauenskrise zu verfallen, mit grösserer Glaubwürdigkeit die verfassungsmässigen Rechte der Bürger, als

<sup>17</sup> A.a.O. (Anm. 15), S. 9.

<sup>18</sup> Das Gesetzesreferendum wurde 1874, die Volksinitiative auf Partialrevision 1891 eingeführt; 1921 wurde das Staatsvertragsreferendum geschaffen und 1977 in seinem Gegenstand erheblich erweitert.

<sup>19</sup> In diesem Sinn etwa die Sätze, die GOTTFRIED KELLER 1852 seinem Freund Baumgartner schrieb: «...die Selbstregierung eines Volkes [ist] nicht der Zweck, sondern nur ein Mittel seiner Existenz, und ein Volk, das die ganze Zeit mit diesem Mittel zubringen muss, gleicht einem Menschen, der eine Schüssel Kresse bearbeitet und bei aller Arbeit hungert.» In: ADOLF MUSCHG, Gottfried Keller, 2. Aufl., München 1977, S. 262.

<sup>20</sup> Vgl. EDGAR BONJOUR, Geschichte der schweizerischen Neutralität – Kurzfassung, Basel/Stuttgart 1978, S. 14 ff.

<sup>21</sup> Vgl. insbesondere GERHARD LEIBHOLZ, Die Gleichheit vor dem Gesetz, 2. Aufl., München/Berlin 1959, S. 67, 72. Vgl. hierzu auch DANIEL THÜRER, Das Willkürverbot nach Artikel 4 BV, ZSR 1987 II, S. 424.

dies bisher bei den als Rekursinstanzen agierenden obersten politischen Behörden des Bundes der Fall gewesen war.<sup>22</sup> Auch ordnete das Bundesgericht mit Selbstverständlichkeit die nicht positivrechtlich vorgegebene Zuordnung der Systeme des Völker- und des Landesrechts in einem Sinne, der sich weltoffen an der Einheitlichkeit des Rechtsgedankens und nicht an der damals in Europa vorherrschenden Ideologie der nationalstaatlichen Absonderung und Rechtsautarkie orientierte.<sup>23</sup> Die (*dialektische*) Trennung von *staatlichen Institutionen und Gesellschaft* und die *Autorität von Recht und Behörden* hatten die Staatsgesinnung der Bürger, ja allgemein die politische Mentalität des Schweizer Volkes in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts tiefgreifend geprägt. Es sind eben nicht nur Erfahrungen und Intuition der Menschen, aus denen Institutionen des Zusammenlebens hervorgehen; Institutionen vermögen ihrerseits als Umwelt und Vorstellungswelt Mentalitäten, Denkformen und Handlungsweisen der Menschen zu formen.<sup>24</sup>

Es ist nun aber andererseits interessant zu beobachten, wie die Verfassungs- und Rechtsstrukturen, die dem Volk einen sicheren Ordnungs- und Verfahrensrahmen setzten, ihrerseits Verfestigungen von *gesellschaftlichen Kräften und Bewegungen* waren, die an patriotischen Festen (Schützen-, Sängereisen und dgl.) und politischen Veranstaltungen sowie in Form von politischen Debatten, Manifesten und Verfassungsentwürfen die Verfassungsentwicklungen vorbahnten und diesen unterschwellig zugrunde lagen. Man würde in der heutigen, ursprünglich aus der schottischen Aufklärung stammenden, zwei Jahrhunderte später von den antikommunistischen Protestkräften Osteuropas übernommen und nunmehr weltweit verbreiteten Diktion von Kräften der «*civil society*» sprechen. Die besonders typische und eindrückliche Bühne, auf der der weltweite Zeitgeist in nationaler Gestalt zur Darstellung gelangte, bildete die «*Helvetische Gesellschaft*».<sup>25</sup> Hier etwa verfocht der Staatsphilosoph IGNAZ PAUL VITAL TROXLER in einer Präsidialadresse mit passionierten Worten den Plan, auch in der Schweiz das «amerikanische System» eines zweikammri-

<sup>22</sup> Näheres bei EDUARD HIS, Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, Band 3, Basel 1938, S. 459 ff.

<sup>23</sup> Näheres etwa bei DANIEL THÜRER, Völkerrecht und Landesrecht, in: Einleitung zum Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987, S. 1–24 (mit Verweisen); DERS., Internationales «Rule of Law» – Innerstaatliche Demokratie, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 4/1995, S. 455 ff.

<sup>24</sup> Vgl. ARNOLD GEHLEN, Moral und Hypermoral, 4. Aufl., Wiesbaden 1981, S. 95 ff.

<sup>25</sup> Vgl. KARL MORELL, Helvetische Gesellschaft, Winterthur 1863.

gen Bundesparlaments zu verwirklichen.<sup>26</sup> In einer anderen Präsidialadresse sprach der Zürcher Richter SCHINZ von der Demokratie als der Regierungsform «aus dem Volk, durch das Volk und für das Volk ...» und nahm damit gleichlautend die berühmten Worte vorweg, die drei Jahrzehnte später der amerikanische Präsident ABRAHAM LINCOLN in Gettysburg aussprechen sollte: ein sprachliches Indiz für die einheitliche Substanz des weltweit auf verschiedenen nationalen Bühnen und in vielfältiger dramaturgischer Form zur Darstellung gelangenden aufklärerischen Zeitgeistes? In aufrüttelnden Worten rief der Berner Förster KARL KASTHOFER in seinem Bundesbüchlein und an Volksversammlungen seine Mitbürger dazu auf, von ausländischen Erfahrungen zu lernen. Und der Arboner Pfarrer THOMAS BORNHAUSER verfasste einen Dialog zwischen verschieden gesinnten Dorfgenossen und Emigranten aus Deutschland, in dem «Treuherz» als der führende Kopf die Gesprächsteilnehmer von den Vorzügen der Bundesstaatsform überzeugte. Die Appenzeller Zeitung war in den frühen Dreissiger Jahren ein weltweit bekanntes Sprachrohr eines obrigkeitkritischen Liberalismus.<sup>27</sup> Und in einer Artikelserie des «Journal de Genève» focht der Genfer Politiker und Tagsatzungsabgeordnete JAMES FAZY für das unitarische und föderalistische Kräfte versöhnende Zweikammersystem, während der spätere Waadtländer Bundesrat HENRY DRUEY in Pamphleten und öffentlichen Auftritten zunächst für ein die Einheit der Nation reflektierendes, nicht aufgegliedertes Bundesparlament eintrat.<sup>28</sup> Bedürfte es augenfälligerer Beweise für die *Vitalität und staatsbildende Gestaltungskraft einer «zivilen Gesellschaft»*, als sie die Schweiz in der Epoche der Regeneration, in ersten Ansätzen aber schon im 18. Jahrhundert in bunter Formenvielfalt hervorgebracht hatte? Aus dieser turbulenten, aber auch schöpferischen Anlaufphase ist dann in der nach dem Sonderbundskrieg (im November 1847) eingesetzten Kommission und der beschliessenden Tagsatzung ohne eifrige, markante Auseinandersetzungen die neue Verfassungsurkunde am 12. September 1848 hervorgegangen<sup>29</sup>, die das Volk nicht ergriff – so WILLIAM RAP-

<sup>26</sup> Vgl. auch seine Schrift: Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas als Musterbild der Schweizerischen Bundesreform, Schaffhausen 1848.

<sup>27</sup> WALTER SCHLÄPFER, Appenzeller Geschichte, Band 2, Herisau 1972, S. 345 ff.

<sup>28</sup> Als Folge der politischen Debatte wandelte er allerdings seine Auffassung. Als anlässlich der Tagsatzung im Mai 1848 vorgebracht wurde, eine zweite Kammer sei bloss ein Hemmschuh, rief er aus: «Oui, Messieurs, nous voulons un Hemmschouh; il nous faut absolument un Hemmschouh!» Zitiert in: His, a.a.O. (Anm. 6), S. 106.

<sup>29</sup> Am 17. Februar 1848 begann der Verfassungsausschuss; sechs Wochen später, nach 31 fünfständigen Sitzungen, legte er der Tagsatzung und den Kantonen seinen Verfassungsentwurf vor. Im Mai wurde der Text in der Tagsatzung von der Mehrheit der Kantons-

PARD<sup>30</sup> – «...with that enthusiastic alacrity with which a child snatches an attractive toy from the hands of its parents on its birthday,...their attitude was rather that of an infant most reluctantly swallowing a strange and unsavory medicine, after he had long sought, but entirely failed, to find relief from his troubles in more familiar household remedies.»<sup>31</sup>

Auf zwei Besonderheiten der schweizerischen Verfassungsdebatte bleibt hinzuweisen. Die Meinungen bildeten sich, im Gegensatz zum aufziehenden Geist des Nationalismus, *unabhängig von den Sprachgemeinschaften*. Der schöne Brief ROUSSEAU «A la République de Genève»<sup>32</sup> etwa brachte in Inhalt und Stil Grundauffassungen über die Souveränität der Volksgemeinschaft und die (dienende) Rolle staatlicher Magistraten zum Ausdruck, wie sie, so glaube ich, wohl von manchen Demokraten der deutschsprachigen Schweiz besser verstanden wurden als von manchen Sprachgenossen. Der Genfer FAZY, der Waadtländer DRUEY, der Luzerner TROXLER, der Berner KASTHOFER und der Thurgauer BORNHAUSER fochten auf gleicher Front mit ähnlichen Argumenten und aus einer gemeinsamen Vorstellungswelt heraus für die Überwindung der erstarrten Staats- und Gesellschaftsformen des «Ancien Régime», das seinerseits in allen Sprachgebieten der Schweiz überlebte Denkformen und Machtstrukturen zu verteidigen und zu «restaurieren» trachtete. Der politische Gedanke besass ein Primat gegenüber der Sprach-, wenn auch nicht immer gegenüber der Religionszugehörigkeit. «Ethnie» und «Nationalität» im objektiv-determinierten, abstammungsmässig-sprachlichen Sinn waren in der politischen Sprache der Schweiz stets Fremdworte; dem Begriff der Nation wurde stets eine politische Bedeutung gegeben.<sup>33</sup>

vertreter mit einigen Änderungen verabschiedet. Am 12. September schliesslich stellte die Tagsatzung, nachdem in allen Kantonen Volksabstimmungen stattgefunden hatten, fest, dass 15 Kantone für und 8 Kantone gegen die Verfassung votiert hätten und diese damit als neues Grundgesetz des Landes anerkannt sei.

<sup>30</sup> Zum Leben und Werk dieser faszinierenden Gestalt vgl. VICTOR MONNIER, William E. Rappard – Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale, Genève/Bâle 1995.

<sup>31</sup> WILLIAM E. RAPPARD, Pennsylvania and Switzerland: The American Origins of the Swiss Constitution, University of Pennsylvania, Bicentennial Conference 1940, S. 119/120.

<sup>32</sup> JEAN-JACQUES ROUSSEAU, A la République de Genève, in: Discours sur l'inégalité, Zürich 1986, S. 9 ff.

<sup>33</sup> MEINRAD INGLIN schrieb viele Jahrzehnte später: «Unser Staat also, Ordner, Gesetzgeber, Rechtbewahrer, wird uns nicht durch irgendeine Macht aufgezwungen, sondern das Volk will ihn. Dieser Wille zum gemeinsamen Staat entspringt bei uns offensichtlich einer vernünftigen Einsicht, während er bei einem gleichsprachigen, einstämmigen Volke mehr aus naturhaft-nationalen Antrieben stammt. Unser Bundesstaat ist also vorwiegend ein

Eine zweite schweizerische Eigentümlichkeit ist die *besonders intensive Verbindung von Politik und Kultur*. Dies galt in hohem Masse für die Schriftsteller des 19. Jahrhunderts. Der Berner Pfarrer JEREMIAS GOTTHELF war zunächst ein kämpferischer Befürworter der Abschaffung städtischer und aristokratischer Privilegien über die Landbevölkerung, doch geisselte er später die materialistisch-kapitalistischen und säkularistischen Auswüchse des Radikalismus. Die neue politische Elite schalt er als «miserables Pack». Alfred Escher, den Führer der Zürcher Liberalen und mächtigen Wirtschaftsmann, bezeichnete er als «Feldherren der Materie». «Wer könnte ruhig bleiben, wenn Alfred Escher vor den Toren steht», schrieb er. Für GOTTHELF – so in einem Brief an Burkhalter vom 24. Dezember 1846 – taumeln die Leute in einem schweren Rausche und sind wie Nachtbuben nicht anzusprechen. Gleichzeitig sprach er die Hoffnung aus, dass nun das Unglück über das unsinnige Treiben komme und die Leute wieder gläubig werden und die Ideen der Schulmeisterlein sich wie rote Schnecken bei trockenem Wetter wieder verkriechen.<sup>34</sup> Auch der Zürcher Dichter und Staatsschreiber GOTTFRIED KELLER, der ebenfalls ein politisch schwankendes Bild vermittelte, war ein bis ins Mark engagierter politischer Schriftsteller. Immer wieder beschwor er die die Bürger zusammenhaltende Kraft des Gemeinsinns. Er schrieb etwa: «Mein Herz zittert vor Freude, wenn ich daran denke, dass ich ein Genosse dieser Zeit bin. ... Aber wehe einem jeden, der nicht sein Schicksal an dasjenige der öffentlichen Gemeinschaft bindet; denn er wird nicht nur keine Ruhe finden, sondern dazu noch allen inneren Halt verlieren und der Missachtung des Volkes preisgegeben sein, wie ein Unkraut, das am Wege steht. Der grosse Haufen der Gleichgültigen und Tonlosen muss aufgehoben und moralisch vernichtet werden. ... Nein, es darf keine Privatleute mehr geben!»<sup>35</sup> Auch eine eigentlich schweizerische bildende Kunst entstand interessanterweise erst mit dem Bundesstaat. Kräftige Gemälde von Landschaften (z.B. FERDINAND HODLER, ALEXANDRE CALAME), aber auch Darstellungen von Szenen aus dem neuen Alltag (z.B. der Gemeindeversammlung oder der Schulstube bei ALBERT ANKER, der Gotthardpost bei RUDOLF KOLLER) bildeten in Form und Farbe Mittel der Selbstdarstel-

Werk der Vernunft, der Einsicht, der Toleranz, ein Werk des Geistes.» Zitiert bei CRAIG, a.a.O. (Anm. 4) S. 73 f.

<sup>34</sup> Zum Ganzen vgl. ALBERT TANNER, Vom «ächten Liberalen» zum «militanten» Konservativen. Jeremias Gotthelf im Umfeld seiner Zeit, in: Hanns Peter Holl/J. Harald Wäber (Hrsg.), «Zu schreien in die Zeit hinein», Beiträge zu Jeremias Gotthelf/Albert Bitzhus (1797–1854), Bern 1997, S. 11 ff.

<sup>35</sup> Zitiert bei CRAIG, a.a.O. (Anm. 4), S. 244.

lung und des neuen Selbstverständnisses des Volkes, die nicht ohne Bezug zur Welt der Politik waren. «Kultur» erscheint in der Schweiz besonders häufig als politisch (mit)geprägt oder weist zumindest politische Konnotationen auf.

### III. Kleine Kreise und internationale Ausstrahlung

Kein Land in Europa ist in so viele kleine autonome Gebietskörperschaften gegliedert wie die Schweiz. Die komplexe föderalistische Struktur des Landes hat topographische Gründe, ist aber vor allem Produkt einer langen, bis ins Mittelalter zurückreichenden Geschichte. Sie hat das Leben und die Mentalität des Volkes in starkem Masse geprägt.<sup>36</sup> Dabei hatte das Leben und Denken in kleinen Kreisen gewiss oft eine zu starke Absorption der politischen Energien auf den engen Raum und partikulare Anliegen zur Folge. Es darf aber nicht übersehen werden und soll hier nur mit einigen Textfragmenten aus dem 19. Jahrhundert angedeutet werden, dass föderalistisches Denken in der Schweiz auch immer wieder eine Quelle der Stärke und Imagination bildet, die weit über den Rahmen des Nationalstaates hinausreichen.<sup>37</sup>

GOTTFRIED KELLER schrieb im «Grünen Heinrich», dass «mit dem Umwandlungsprozess eines fünfhundertjährigen Staatenbundes in einen Bundesstaat ... ein organischer Prozess (seinen Abschluss gefunden hat), der über seiner Energie und Mannigfaltigkeit die äussere Kleinheit des Landes vergessen liess, da an sich nichts klein und nichts gross ist, und ein zellenreicher,

<sup>36</sup> Vgl. DANIEL THÜRER, Switzerland: The Model in Need of Adaptation? In: Joachim Jens Hesse/Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford 1996, S. 219 ff.

<sup>37</sup> DENIS DE ROUGEMONT, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Lausanne 1989, S. 122: «Un paysan jodleur d'Appenzell, un ouvrier socialiste de Berne et un banquier anglo-mane de Genève, s'ils se recontraient par hasard (...), autour d'un demi de blanc dans quelque buffet de gare, ils n'auraient pas grand-chose à se dire, et beaucoup de peine à se comprendre. Mais qu'importe! Il suffit bien que tous les trois soient attachés aux mêmes institutions, aux mêmes règles communes arrangées de telle sorte qu'elles leur permettent de rester différents précisément, – dans la paix, le contentement et l'amitié de principe (jamais exempte d'ailleurs de quelque humour, voire de malice). Tous les trois savent qu'ils sont Suisses, non pas à cause de quelque qualité commune, soit naturelle, soit culturelle (langue, race, confession, caractère, etc.) qui justement leur fait défaut, mais parce qu'ils sont placés dans le même *ensemble* que l'on a baptisé du nom de «Suisse», et qu'ils l'approuvent. Et quand on a bien compris cela, on a compris le fédéralisme.»

summender und wohlbewaffneter Bienenkorb bedeutsamer ist, als ein mächtiger Sandhaufen.»<sup>38</sup>

Der Zürcher Staatsrechtler JOHANN JAKOB RÜTTIMANN prophezeite in der Einleitung zu seinem Werk «Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz»:

«Wenn die Menschen perfektibel und eines stetigen Fortschrittes fähig sind, so wird auch in Europa früher oder später die Einsicht durchdringen, dass die Völker sich zu einander verhalten wie die Glieder eines Leibes; dass Solidarität der Interessen zwischen ihnen besteht; dass jede Wunde, welche einem unter ihnen geschlagen wird, auch alle anderen trifft; dass jeder Streit zwischen ihnen einer friedlichen Ausgleichung fähig ist. Dann werden sie sich zu einem Bundesstaate einigen, und es wird ihnen unser gegenwärtiges Völkerrecht in dem gleichen Lichte erscheinen, in welchem wir jetzt das mittelalterliche Fehderecht erblicken.»<sup>39</sup>

RÜTTIMANNS Zeitgenosse JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI (1808–1881) bemerkte in seiner Abhandlung «Über die schweizerische Nationalität»:

«[D]ie Schweiz (hat) in ihrem Bereiche Ideen und Prinzipien geklärt und verwirklicht, welche für die ganze europäische Staatenwelt segensreich und fruchtbar, welche bestimmt sind, dereinst auch den Frieden Europas zu sichern.»<sup>40</sup>

Und schliesslich lesen wir in dieser Schrift BLUNTSCHLIS den schon nahezu revolutionär klingenden Schlussatz:

«Wenn dereinst das Ideal der Zukunft (dem die Schweiz den Weg gezeigt hat) verwirklicht sein wird, dann mag die internationale Schweizernationalität in der grossen europäischen Gemeinschaft aufgelöst werden. Sie wird nicht vergeblich und nicht unrühmlich gelebt haben.»<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Zitiert bei CRAIG, a.a.O. (Anm. 4), S. 255/56.

<sup>39</sup> JOHANN JAKOB RÜTTIMANN, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zürich 1867, S. VI und VII (Vorrede).

<sup>40</sup> JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, Die schweizerische Nationalität, Zürich 1915 (Nachdruck), S. 24.

<sup>41</sup> BLUNTSCHLI, a.a.O. (Anm. 40), S. 24.

#### IV. «Wegweiser» angesichts der Herausforderungen aus dem Prozess der Globalisierung

*«Es gibt eine unternehmerische Verantwortung,  
die über das rein wirtschaftliche hinausweist.  
Sie ist der Preis, der für die möglichst weitgehende  
unternehmerische Freiheit entrichtet werden muss.  
Es darf den Weg zurück nach Manchester trotz  
Deregulierung und Restrukturierung des Sozialstaats  
nicht geben.»*

(Kaspar Villiger)<sup>42</sup>

Die Rechtsordnungen der Staaten sind heute durch vielgestaltige Prozesse der Globalisierung herausgefordert. Globalisierung ist ein *mehrdeutiger* Begriff. Gemeint ist einerseits, dass die moderne Gesellschaft mit einer Vielzahl von Aufgaben konfrontiert ist, die ihrer Natur und ihrem Ausmass entsprechend im Rahmen der traditionellen staatlichen Gestaltungsmechanismen nicht tatsächlich bewältigt werden können. Probleme der planetaren Ökologie (Klima, Erhaltung von lebenswichtigen Ressourcen und Artenvielfalt usw.), die «global commons», internationale Sicherheit, Terrorismus, aktuelle und drohende Formen der Migration usw. sind nur einige Beispiele für die dahinschwindende Kongruenz von Problemfeldern und Entscheidungsstrukturen. Mit Globalisierung wird aber auch ein (sich nicht nur auf der globalen Ebene abspielender) Prozess der Entstaatlichung erfasst: die Erscheinung nämlich, dass viele Aufgaben, die traditionellerweise in die Hände der Staaten gelegt waren, im Begriffe sind, sich rechtlich auf dem Wege förmlicher Deregulierung oder faktischer Machtverlagerungen ihrer Kontrolle zu entziehen und sich auf private, (öffentlich-)rechtlich oft nur marginal gesteuerte Handlungseinheiten (z.B. transnationale Unternehmungen) zu verlagern. Angesichts solcher Prozesse massiver «Abwanderung» von Staatsaufgaben sehen sich die Staaten, die noch bis vor kurzem mit einer Vielzahl von Leistungserwartungen konfrontiert waren<sup>43</sup>, nun plötzlich einer *Erosion aller konstitutiven Elemente klassischer Staatlichkeit ausgesetzt*: die staatlichen Grenzen verlieren angesichts der durch das

<sup>42</sup> Zitiert bei HELMUT SCHMIDT, Der einzelne und die Gesellschaft in Deutschland, in: Helmut Schmidt u.a., Die neue Mittwochsgesellschaft – Gespräche über Probleme von Bürger und Staat, Stuttgart 1998, S. 24 f.

<sup>43</sup> Vgl. etwa KURT EICHENBERGER, Leistungsstaat und Demokratie, Basel 1969.

Völkerrecht oder das europäische Gemeinschaftsrecht herbeigeführten Entterritorialisierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung an Bedeutung; das Staatsvolk, im klassischen Staats- und Völkerrecht als «Schicksalsgemeinschaft» der Staatsbürger begriffen, wandelt sich zunehmend zur Summe von Einzelmenschen, die in vielfältige, sich zum Teil überlappende und ergänzende Loyalitätsnetze eingebunden sind und denen in der Gegenwartsgesellschaft neuartige, von der Staatszugehörigkeit unabhängige individualisierte Lebenschancen offenstehen<sup>44</sup>; der Begriff der «Souveränität» schliesslich macht angesichts der zunehmenden Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf sub- und supranationale Entscheidungseinheiten immer weniger Sinn, weshalb besser bloss von staatlicher «Autonomie» die Rede wäre. Der durch Kräfte der Kommunikation in Gang gesetzte Wandel der Staatlichkeit, ja des Staatsbegriffs als solchen tritt besonders augenfällig in der europäischen Integrationsbewegung in Erscheinung, geht aber in all seinen Erscheinungsformen weit über diesen Rahmen hinaus.

Mit der Globalisierung im hier umschriebenen Sinne entsteht die Herausforderung an die Wissenschaft, im vorliegenden Zusammenhang vor allem an die allgemeine Staatslehre und das Staatsrecht, Funktion und Rolle der Staaten nicht mehr isoliert aus sich selber heraus, sondern im Lichte eines neuen (*kosmopolitischen*) *hermeneutischen Prinzips* zu betrachten. Staaten bedürfen, wie seinerzeit in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung schön und plastisch formuliert, der Legitimierung vor dem «Forum der Welt».<sup>45</sup> Sie müssen sich, nach dieser Theorie, harmonisch in ein grösseres Ganzes einfügen, weltgänglich sein. Dabei ist es nicht etwa so, dass Globalisierung mit rein zentralistischen Tendenzen gleichgesetzt werden dürfte; vielmehr ist es eine typische Erscheinungsform der Globalisierung, dass sie im Wechselspiel der Kräfte auch dezentralen (oder besser: nicht-zentralen) Akteuren neuartige Gestaltungs- und Entfaltungschancen eröffnet. Ursprünglich als altmodisch, anachronistisch betrachtete Aspekte der uns vertrauten Staatsidee können, von aussen betrachtet, nunmehr eine neue, moderne Bedeutung erhalten.

Lassen sich den soeben aufgezeigten «Paradoxen» oder «elliptischen Spannungsverhältnissen», wie wir sie zur Kennzeichnung des politischen Zustan-

<sup>44</sup> Vgl. dazu LAWRENCE M. FRIEDMAN, *The Republic of Choice: Law – Authority and Culture*, Harvard 1994, und DERS., *Total Justice*, New York 1994; DANIEL THÜRER, *Europäische Integration: Spiegelbild einer sich wandelnden Rechtskultur*, in: Europa Institut Zürich und Volkshochschule des Kantons Zürich (Hrsg.), *Die Europäische Union – Wesen, Struktur, Dynamik*, Zürich 1997, S. 107 ff.

<sup>45</sup> Vgl. das Zitat aus der Erklärung der dreizehn amerikanischen Staaten in Anm. 10.

des der Schweiz vor und nach ihrer Staatswerdung aufgezeigt haben, «Erkenntnisse» oder «Lehren» für die Gestaltung der modernen Prozesse der Globalisierung entnehmen?

Mit Blick auf das erste Paradox «*Erlebnis eigener Schöpfung*» und «*Evidenz fremder Einflüsse*» zeigt sich, wie begrenzt im Grunde genommen die Gestaltungskraft nationalen Denkens ist. War dies objektiv, wenn auch nicht wahrnehmungsmässig, schon im Zeitalter der Fall, als der Nationalstaatsgedanke seinen Kulminationspunkt erlebte, so herrscht der kosmopolitische Zeitgeist erst recht in unserer heutigen Epoche vor, in der die Gesellschaften zunehmend mobil werden und die Staaten durch Prozesse der Deregulierung ihre Quoten an der Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens verringern. Denken im Menschheitsmassstab ist heute sogar zu einem ethischen Imperativ geworden, soweit die Erhaltung des Lebens als solches auf unserem Planeten des kollektiven Schutzes bedarf. Patriotismus, in früheren Zeiten uneingeschränkt eine Tugend, kann zum Anachronismus oder gar zur Untugend werden, wenn er Elementarinteressen der «*species Mensch*» zuwiderläuft.

Im Hinblick auf die Herausforderungen der Globalisierung, mit denen wir heute konfrontiert sind, scheint mir das Paradox «*staatliche Autorität*» und «*Geist der *civil society**» besonders aussagekräftig zu sein. In der Schweiz sind, wie insbesondere auch in den Vereinigten Staaten, rechtsstaatliche Institutionen im wesentlichen aus der Gesellschaft hervorgegangen; sie wurden nicht vorbestehenden Machthabern, z.B. Herrscherhäusern, abgerungen, haben dann aber, in der Gründerepoche der ökonomischen Entwicklung, ordnend, rahmensetzend und regulierend die wirtschaftlichen Prozesse gesteuert.<sup>46</sup> Nachdem die Arbeit der Errichtung neuer, leistungsfähiger Staatsstrukturen getan war, konnte in der «Gründerepoche» damit begonnen werden, den Herausforderungen von Wirtschaft und Technologie zu begegnen.<sup>47</sup> In der heutigen

<sup>46</sup> Als moderner «Paradefall» für die Bedeutsamkeit funktionsfähiger staatlicher Institutionen für ein friedliches und gedeihliches Zusammenleben unter den Menschen und eine produktive Wirtschaft dient die gegenwärtige Rechtssituation in Bosnien-Herzegowina. Hierzu: HEINRICH SCHNEIDER, *Friede für Bosnien-Herzegowina?* Bonn 1996.

<sup>47</sup> Vgl. die prägnante Formulierung in der Neuen Zürcher Zeitung im April 1852: «Die Arbeit unseres Volkes von 1830–1848 war die Gründung verfassungsmässiger Zustände und einer gemeinsamen, auf dem allgemeinen Stimmrecht wie auf den einzelnen Kantonsinteressen basierter Gesetzgebung. Die Arbeit ist gethan, das Haus ist gebaut, und das Geschäft geht seinen Weg ... Jetzt stellt die immerschaffende Zeit eine andere Forderung an uns, eine Forderung, welcher wir durch die Konzentrierung unserer politischen Kräfte zum Theil vorgearbeitet haben, zum Theil aber durch neue Mittel nachhelfen müssen. Der Dampf schafft eine neue Welt, und alle Völker eilen, um sich rechtzeitig in die neue Theilung der Erde zu finden und sich einzurichten.»

Zeit gigantischer Machtverlagerungen von den öffentlich verantworteten Staaten hinaus auf private Wirtschaftsträger (vor allem transnationale Unternehmen) scheint es mir eine Illusion zu sein, zu glauben, dass diese privaten Machtzentren in einer neuen Welt der Entstaatlichung aus eigenen («aufgeklärten») Interessen heraus langfristig Werte und Güter der Allgemeinheit als solche effektiv zu schützen vermöchten. Sie gehorchen, auf Gewinn und Vermehrung des Investitionsvolumens ausgerichtet, natürlicherweise ihren eigenen Antrieben von Markt und Konkurrenz. Übergeordnete Werte aber wie Menschenrechte, gesamtgesellschaftliche Solidarität oder Erhaltung natürlicher Ressourcen bedürfen des Schutzes durch übergreifende öffentliche Ordnung.<sup>48</sup> Ja selbst das Kollektivgut «Frieden», das – wie so eindrücklich von IMMANUEL KANT im «Ewigen Frieden»<sup>49</sup> dargetan – besonders wirksam von den (an stabilen Verhältnissen interessierten) «Handelsleuten» mitgetragen wird, kann durch soziale und wirtschaftliche Spannungen, die langfristig in neue Formen «privater Kriegsführung» ausmünden könnten<sup>50</sup>, ohne die Absicherung durch effektive öffentliche Institutionen gefährdet sein. Die wirtschaftlichen Kräfte, die ihrer eigenen Logik folgen, bedürfen der Einfügung in übergreifende Ordnungssysteme, die nach dem Gerechtigkeitsgedanken aufgebaut sind und diesen inkorporieren.<sup>51</sup> Gewiss demonstrieren auch Träger der privaten Wirtschaft Tag für Tag Verantwortungsbewusstsein und die Fähigkeit zum Schutz öffent-

<sup>48</sup> PETER SALADIN, Verantwortung als Privileg, Stuttgart 1984, S. 132 ff.

<sup>49</sup> IMMANUEL KANT, Zum ewigen Frieden, 1795, auszugsweise wiedergegeben in: Ter Meulen, Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300–1800, neu hrsg. von M. Nijhoff, Den Haag 1968.

<sup>50</sup> Drogenmafia in südamerikanischen Staaten und Plünderung öffentlicher Ressourcen durch «Privatarmeen» in «Failing States» sind bloss besonders spektakuläre Fälle des Verfalls der rechtsstaatlichen Zivilisation.

<sup>51</sup> Vgl. RUDOLF VON JHERING, Der Kampf ums Recht, in: Fritz Buchwald (Hrsg.), Der Geist des Rechts, Bremen 1965, S. 243: «Die politische Stellung eines Volkes nach innen und nach aussen entspricht stets seiner moralischen Kraft – das Reich der Mitte mit seinem Bambus, der Rute für erwachsene Kinder, wird trotz seiner Hunderter von Millionen den fremden Nationen gegenüber niemals die geachtete völkerrechtliche Stellung der kleinen Schweiz einnehmen. Das Naturell der Schweizer ist im Sinne der Kunst und Poesie gewiss nichts weniger als ideal, es ist nüchtern, praktisch wie das der Römer. Aber in dem Sinn, in dem ich bisher den Ausdruck «ideal» in Beziehung auf das Recht gebraucht habe, passt derselbe auf den Schweizer ganz so gut wie auf den Engländer. – Dieser Idealismus des gesunden Rechtsgefühls würde sein eigenes Fundament untergraben, wenn er sich darauf beschränkte, lediglich sein eigenes Recht zu verteidigen, ohne im übrigen an der Aufrechthaltung von Recht und Ordnung weitem Anteil zu nehmen. Er weiss nicht bloss, dass er in seinem Recht das Recht, sondern auch, dass er in dem Recht sein Recht verteidigt.»

licher Güter. Emanzipiertes, «panökonomisches Denken», das nicht in die «Gewölbe» rechtsstaatlicher Strukturen eingefasst ist, kann aber einen letztlich selbstzerstörerischen Charakter haben. Gefordert sind neue Begriffe, ja eine neue «Sprache» des öffentlichen Lebens, letztlich neue Formen eines vernetzten, den Einzelstaat übersteigenden verfassungsrechtlichen Denkens.<sup>52</sup>

Das Paradox «*kleine Kreise*» und «*internationale Ausstrahlung*» macht auf besondere Weise klar, was mit dem neuen verfassungsrechtlichen Denken gemeint ist. In unserer Zeitspanne der Entstaatlichung und Globalisierung scheint die Staatsrechtslehre herausgefordert zu sein, zwei Dinge zu tun: neu denjenigen Kern von Gerechtigkeitswerten und Effektivität zu definieren, den ein Staat nicht preisgeben kann, ohne seinen Charakter als Rechtsstaat einzubüssen («resistenter Kern»)<sup>53</sup>, und sodann besondere Masstäbe zu entwickeln, nach denen übergreifende Integrationsprozesse gesteuert werden müssen («partizipatorische Komponente»)<sup>54</sup>. Vor allem neue, die Bundesstaatsform übergreifende Formen und Doktrinen föderalistischen Denkens können sich dabei als fruchtbar erweisen.<sup>55</sup> In diesem Sinn können Vorgänge in der Schweiz, wie sie geschildert wurden, vielleicht auch einen beispielhaften Charakter haben.

\*

<sup>52</sup> Richtungweisend könnte vielleicht das schweizerische Verständnis von der Verfassung sein, wonach diese zwar «höheres Recht» darstellt, dem Zugriff der Bürger aber nicht entzogen ist. Die Bundesverfassung und, von Bundesverfassungen wegen, sämtliche Kantonsverfassungen (Art. 121 und Art. 6 BV) sind jederzeit revidierbar. Da die Verfassungsgeber von Bund und Kantonen von der Revisionskompetenz kräftig Gebrauch machen, werden die Verfassungen zu «Foren» der laufenden Selbstdarstellung des Volkes mit seinen – z.T. auch vorübergehenden und objektiv untergeordneten – Hoffnungen, Nöten, Interessen und Bedürfnissen.

<sup>53</sup> Vgl. PETER PERNTHALER, Die Globalisierung als Herausforderung an eine moderne Staatslehre, in: Heinz Schäffer/Walter Berka/Harald Stolzlechner/Josef Werndl (Hrsg.), Festschrift für Friedrich Koja, Wien 1998, S. 80 ff.

<sup>54</sup> JÖRG PAUL MÜLLER, Wandel des Souveränitätsbegriffs im Lichte der Grundrechte – dargestellt am Beispiel von Einwirkungen des internationalen Menschenrechtsschutzes auf die schweizerische Rechtsordnung, in: René Rhinow/Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Fragen des internationalen und nationalen Menschenrechtsschutzes. Symposium zum 60. Geburtstag von Luzius Wildhaber (Bibliothek zur Zeitschrift für schweizerisches Recht; Beiheft 25), Basel 1997, S. 64 ff.

<sup>55</sup> Vgl. DENIS DE ROUGEMONT, in: Christophe Calame (Hrsg.), Oeuvres complètes de Denis de Rougemont, Band 2: Écrits sur l'Europe, Paris 1994; PETER SALADIN, Wozu noch Staaten? Bern/München/Wien 1995, S. 248 f.

Es stellt sich die Frage, warum die Schweiz existiert. JONATHAN STEINBERG antwortet, auf die Herausforderungen der Europapolitik anspielend:

«Switzerland matters, because it is genuinely sceptical about the European Union ... The existing model of the European Union has failed. The new members have made it more difficult than ever to govern Europe as if it were France. It will be necessary very soon to learn to govern Europe as if it were Switzerland. The European Union must loosen its grip, democratise its decision-making and decentralise its institutions. The more it moves to a looser union the more like Switzerland it will become.»<sup>56</sup>

Und:

«The European Union will be forced by its own inner logic to become more «Swiss», more federal, more transparent and, above all, more democratic. The Swiss have nothing to fear from or in such a Europe.»<sup>57</sup>

Und STEINBERG schliesst das Buch mit den Sätzen:

«Switzerland has survived as the «Europe that did not happen», the Europe which flourished without the national state and without strong central government. It gives us an alternative way of seeing ourselves. Why Switzerland? Because it shows us by reflection who we are.»<sup>58</sup>

Über diese «europäische Perspektive» und die in unserer Abhandlung angestellten Überlegungen hinaus sei abschliessend die Hoffnung ausgesprochen, dass die Schweiz erneut vom Aufbruch erfasst werde, der im Jahre 1848 die Entstehung eines modernen Bundesstaates ermöglichte. Die internationale Austrahlung des politisch-kulturell vielfältigen Modells «Schweiz» wäre die natürliche Folge einer innerstaatlichen Neubesinnung.

<sup>56</sup> JONATHAN STEINBERG, *Why Switzerland?*, 2. Aufl., Cambridge 1996, S. 258/59.

<sup>57</sup> STEINBERG, a.a.O. (Anm. 56), S. XIII (Vorwort).

<sup>58</sup> STEINBERG, a.a.O. (Anm. 56), S. 259.