

# Die Bundesverfassung von 1848: Kristallisationspunkt einer Staatsidee

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

DANIEL THÜRER<sup>1</sup>

«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)

Die Schweiz besitzt, im Gegensatz zu andern Staaten unserer Welt, kaum weit-hin sichtbare Symbole nationalstaatlicher Identität: Sie kennt keine ihre Ge-schichte verkörpernden Herrscherhäuser und einheitsstiftenden Verwaltungs-apparate, keine heute noch glaubwürdigen, heldenhaften Mythen staatsbe-gründender Unabhängigkeitskämpfe, kein im Volksbewusstsein verwurzeltes Pathos revolutionärer Staatsideologien, keine Werke der Kultur und Wissen-schaft oder Denkmäler, die den Gedanken «nationaler Einheit» und «Kraft» zum Ausdruck bringen würden. Und dennoch lehrt die tägliche Erfahrung und Anschauung: Die Schweiz existiert als ein reales, in sich vielfältig verbunde-nes staatlich-gesellschaftliches Gefüge. Der eigentliche Kristallisationspunkt dessen, was die *Idee der modernen Schweiz* ausmacht, scheint mir in der *Ver-fassungsschöpfung im Jahre 1848* zu liegen, die ihrerseits Produkt 50-jähri-ger 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 auf-nehmend, in der Präambel der Verfassung ihre Absicht, «den Bund der Eid-genossen 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>2</sup>.

1 Dr. iur., LL.M. (Cambridge), Ord. Professor für Völkerrecht, Europarecht, Staats- und Ver-waltungsrecht an der Universität Zürich. Ich danke meiner Assistentin lic. iur. RHEA SCHÜRCKS herzlich für ihre wertvolle Mithilfe.

2 Diesen «Bruch» vermeidende und die innere Einheit der Verfassung charakterisierende For-mulierungen wurden dagegen im Laufe der gegenwärtigen Bestrebungen zur Verfassungs-

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 der Staatslehre, des Staatsrechts und des staatlichen Denkens? Ergeben sich aus den drei «Paradoxen» (oder «elliptischen Kraftfeldern») Ansatzpunkte einer konstitutionellen Fortgestaltung?

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

In einem Aufruf des Kantons Zürich vom 25. Heumonat 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 sturmbelegten Zeit in Ruhe und Frieden und auf dem gesetzlichen Wege das schwierige Werk seiner politischen Umgestaltung durchgeführt hat.» – Möge der Kanton Zürich zu diesem Ergebnisse mitwirken!»<sup>3</sup>

Der Beschluss ist von Dr. FURRER als dem zweiten Bürgermeister des Kantons Zürich und späteren ersten Bundespräsidenten der Schweiz und dem Zürcher Staatsschreiber unterzeichnet. Die Charakterisierung des neuen Verfassungswerks als «rein ... von jedem fremden Einfluss» erstaunt. Natürlich wa-

reform 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 frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am 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: ...».

3 JONAS FURRER, Zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom Jahr 1848 – Separatdruck aus dem Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 1948, Zürich 1947, S. 23.

ren, wie der Kontext der zitierten Textstelle erhellt, vor allem machtpolitische und nicht ideelle Einflüsse gemeint. Auch erweist die 50-jährige 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 sollten die Demütigungen, welche die Schweiz zur Zeit der Beherrschung durch Frankreich (1798–1815)<sup>4</sup> und der Einnahmen durch die Heilige Allianz (1815–1847)<sup>5</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 doch unser heutiges Geschichts- und Selbstverständnis.

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>6</sup>, hat sich mit diesem Spannungsfeld von «innen» und «ausen» immer wieder besonders intensiv auseinandergesetzt. Dabei wurden zum Teil die Vereinigten Staaten, zu denen als «Sister Republic» eine besondere Werteverwandtschaft empfunden und von denen bundesstaatliche Institutionen wie vor allem das Zweikammersystem übernommen wurden, als Inspirationsquelle in den Vordergrund gerückt<sup>7</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>8</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>9</sup>.

4 JEAN FRANÇOIS AUBERT, Petite histoire constitutionnelle suisse, Bern 1974, S. 8 ff.

5 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 perdus 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.

6 Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Die Staatslehre in der Schweiz, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1976, S. 257.

7 Vgl. etwa WILLIAM E. RAPPARD, Notre Grande République Soeur, Genf 1916; EDUARD HIS, Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht, Basel 1920.

8 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.

9 Vgl. z.B. FRITZ FLEINER, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz, Zürich 1916, insbes. S. 11 f.

Die Herkunft und Wirkungsweise staatspolitischer Ideen lassen sich als solche 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 europäischen Geschichte zum ersten Mal in einem französischen Verfassungstext, nämlich im Entwurf MARIE JEAN ANTOINE 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 1848/74 in die Bundesverfassung aufgenommen wurden, lassen sich in Sprache und Gehalt unverkennbar auf die französische Menschenrechtserklärung von 1789 zurückführen. Den geistigen Urhebern der französischen Revolution, die durch enge persönliche Kontakte mit den Vätern des amerikanischen Bundesstaates verbunden waren<sup>10</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>11</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 im 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>12</sup>

10 Der Engländer-Amerikaner THOMAS PAINE etwa verkörperte in besonderem Masse 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 (1793) mit.

11 Die Unabhängigkeitserklärung 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).

12 Vgl. FLEINER, a.a.O. (Anm. 9), S. 18 ff.

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>13</sup>

Es ist hier nicht der Ort, den Ursprüngen schweizerischen Staatsdenkens in ihren Einzelercheinungen nachzugehen. Als geistige Phänomene entziehen sie sich naturgemäss dem Anspruch einer wissenschaftlich exakt «messbaren» 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 ruhig fliessende, disziplinierte Kanäle des Denkens?<sup>14</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» (Art. 2 BV) oder «republikanische Staatsform» (Art. 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>15</sup> wurden in der Schweiz in ähnlich erklärend-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

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

14 Vgl. die Verwendung ähnlicher Bilder bei ROBERT REDSLOB, Le Statut international de Danzig, 7, R.D.I.L.C. 126, 139 (1926), 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, S. 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.»

15 Vgl. GEORG THÜRER, St. Galler Geschichte, Band II/1, St. Gallen 1972, S. 191 ff.

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» 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 Ordnungssystems 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>16</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>17</sup>.

16 JAMES FAZY, *Projet de Constitution Fédérales (Articles extraits du Journal de Genève, Genf 1837, S. 4)*.

17 a.a.O. (Anm. 16), 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>18</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 Verfassungsinitiativrecht des Volkes in ihren Befugnissen relativiert<sup>19</sup>, repräsentierte als «oberste Gewalt des Bundes» (Art. 71 BV) das Volk. Demokratie wurde nicht als Selbstzweck<sup>20</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>21</sup>. Das *Bundesgericht* traf ab 1874 in den ersten Jahren seiner Existenz als Verfassungsgericht urteilssicher 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>22</sup>. Es schützte, ohne je in eine Vertrauenskrise zu verfallen, mit grösserer Glaubwürdigkeit die verfassungsmässigen Rechte der Bürger, als dies bisher bei den als Rekursinstanzen agierenden obersten politischen Behörden des Bundes der Fall gewesen war<sup>23</sup>. Auch befand das Bun-

18 a.a.O. (Anm. 16), S. 9.

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

20 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 Krebsse bearbeitet und bei aller Arbeit hungert.» In: ADOLF MUSCHG, *Gottfried Keller*, 2. Aufl., München 1977, S. 262.

21 Vgl. EDGAR BONJOUR, *Geschichte der schweizerischen Neutralität – Kurzfassung*, Basel/Stuttgart 1978, S. 14 ff.

22 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.

23 Näheres bei EDUARD HIS, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts*, Bd. 3, Basel 1938, S. 459 ff.

desgerichtet mit Selbstverständlichkeit über 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 der damals in Europa vorherrschenden Ideologie der nationalstaatlichen Absonderung und Rechtsautarkie orientierte<sup>24</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>25</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-, Sängereften 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 antikommunistischen Protestkräften in Mittel- und Osteuropa zum Teil übernommenen und nunmehr weltweit verbreiteten Diktion von Kräften der *«civil society»* sprechen. Das besonders typische und eindrückliche Forum, auf dem der weltweite Zeitgeist in nationaler Gestalt zur Darstellung gelangte, bildete die *«Helvetische Gesellschaft»*<sup>26</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 zweikammrigen Bundesparlaments zu verwirklichen<sup>27</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

24 Näheres etwa bei DANIEL THÜRER, *Völkerrecht und Landesrecht*, in: Einleitung zum Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987/95, S. 1–24 (mit Verweisen); DERS., *Internationales «Rule of Law» – innerstaatliche Demokratie*, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 1995, S. 455 ff.

25 Vgl. ARNOLD GEHLEN, *Moral und Hypermoral*, 4. Aufl., Wiesbaden 1981, S. 95 ff.

26 Vgl. KARL MORELL, *Helvetische Gesellschaft*, Winterthur 1863.

27 Vgl. hierzu insbesondere seine Schrift: *Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas als Musterbild der Schweizerischen Bundesreform*, Schaffhausen 1848.

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 verschiedenen gesinnten Dorfgenossen und Emigranten aus Deutschland, in dem *«Treuer Herz»* 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 obrigkeitskritischen Liberalismus<sup>28</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>29</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 Sonderbundkrieg im November 1847 eingesetzten Verfassungskommission und mit dem Beschluss der Tagsatzung vom 12. September 1848 ohne eifrige, markante Auseinandersetzungen die neue Verfassungsurkunde hervorgegangen<sup>30</sup>, die das Volk nicht ergriff – so WILLIAM RAPPARD<sup>31</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*

28 WALTER SCHLÄPFER, *Appenzeller Geschichte*, Bd. 2, Herisau 1972, S. 345 ff.

29 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: EDUARD HIS, a.a.O. (Anm. 7), S. 106.

30 Am 17. Februar 1848 begann der Verfassungsausschuss seine Arbeit und bereits 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 Kantonsvertreter mit einigen Änderungen verabschiedet. Am 12. September schliesslich stellte die Tagsatzung, nachdem in allen Kantonen Volksabstimmungen stattgefunden hatten, fest, dass 15 ½ Kantone für und 8 ½ Kantone gegen die Verfassung votiert hätten und diese damit als neues Grundgesetz des Landes anerkannt sei.

31 Zum Leben und Werk dieses faszinierenden Zeitgenossen vgl. VICTOR MONNIER, *William E. Rappard – Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*, Genève/Bâle 1995.

sought, but entirely failed, to find relief from his troubles in more familiar household remedies»<sup>32</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 ROUSSEAUS «A la République de Genève»<sup>33</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 Sprache – wenn auch nicht immer gegenüber der Religionszugehörigkeit. «Ethnie» und «Nationalität» im objektiven, abstammungsmässig-sprachlichen Sinn waren in der politischen Sprache der Schweiz stets Fremdworte; dem Begriff der Nation wurde stets eine politische Bedeutung gegeben<sup>34</sup>.

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 ari-

stokratischer 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>35</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>36</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 Selbstdarstellung 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 politische Konnotationen auf.

32 WILLIAM RAPPARD, *Pennsylvania and Switzerland: The American Origins of the Swiss Constitution*, University of Pennsylvania, Bicentennial Conference 1940.

33 JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *A la République de Genève*, in: *Discours sur l'inégalité*, Zürich 1986, S. 9 ff.

33a Vgl. etwa DANIEL THÜRER, *National Minorities: A Global, European and Swiss Perspective*, in: *The Fletcher Forum of World Affairs* 1995, S. 53 ff., S. 62 ff.; DERS., *Region und Minderheitenschutz*, in: ULRICH BEYERLIN/MICHAEL BOTHE/RAINER HOFMANN/ERNST-ULRICH PETERSMANN (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung – Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin u. a. 1995, S. 9 ff.

34 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 Werk der Vernunft, der Einsicht, der Toleranz, ein Werk des Geistes.» Zitiert bei GORDON A. CRAIG, *Geld und Geist – Zürich im Zeitalter des Liberalismus 1830–1869*, München 1988, S. 73 f.

35 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 Bitzium (1797–1854), Bern 1997, S. 11 ff.

36 Zitiert bei CRAIG, a.a.O. (Anm. 34), S. 244.

### 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>37</sup>. Dabei hatten 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>38</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, summender und wohlbewaffneter Bienenkorb bedeutsamer ist, als ein mächtiger Sandhaufen»<sup>39</sup>.

Der Zürcher Staatsrechtler J. RÜTTIMANN prophezeite 1867 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 be-

steht; 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>40</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>41</sup>.

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

«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 unruhlich gelebt haben»<sup>42</sup>.

### 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>43</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.),

37 Vgl. DANIEL THÜRER, Switzerland: The Model in Need of Adaptation? In: Joachim Jens Hesse/Vincent Wright (ed.), *Federalizing Europe? – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford 1996.

38 Vgl. zur «Philosophie» des schweizerischen Föderalismus 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.»

39 Zitiert bei CRAIG, a.a.O. (Anm. 34), S. 255 f.

40 J. RÜTTIMANN, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, Zürich 1867, S. VI und VII (Vorrede).

41 JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, *Die schweizerische Nationalität*, Zürich 1915, S. 24.

42 BLUNTSCHLI, a.a.O. (Anm. 41), S. 24.

43 Zitiert bei HELMUT SCHMIDT, *Der einzelne und die Gesellschaft in Deutschland*, in: Helmut Schmidt u.a., *Die neue Mittwohngesellschaft – Gespräche über Probleme von Bürger und Staat*, Stuttgart 1998, S. 24 f.

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 (als Schicksalsgemeinschaften ihrer Bürger) 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>44</sup>, nun plötzlich einer *Erosion aller konstitutiven Elemente klassischer Staatlichkeit* ausgesetzt: die staatlichen Grenzen verlieren angesichts der durch das 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>45</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>46</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 Zustandes der Schweiz vor und nach ihrer Staatsgründung 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 solchen auf unserem Planeten des kollektiven Schutzes bedarf. Patriotismus, in früheren Zeiten eine Tugend, kann zum Anachronismus oder gar zur Untugend werden, wenn er Elementarinteressen der «species Mensch» zuwiderläuft.

Im Hinblick auf die Herausforderung 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>47</sup>. Nachdem die Arbeit der Errichtung neuer, leistungsfähiger Staatsstruk-

46 Vgl. das Zitat aus der Erklärung der dreizehn amerikanischen Staaten in Anm. 11.

47 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.

44 Vgl. etwa KURT EICHENBERGER, *Leistungsstaat und Demokratie*, Basel 1969.

45 Vgl. dazu LAWRENCE M. FRIEDMAN, *The Republic of Choice: Law – Authority and Culture*, Cambridge (Mass.), London 1994, und DERS., *Total Justice*, New York 1994.



turen getan war, konnte damit begonnen werden, den Herausforderungen von Wirtschaft und Technologie zu begegnen. In der heutigen 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 Institutionen übergreifender öffentlicher 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 politischen Verhältnissen interessierten) «Handelsleuten» mitgetragen wird, kann durch soziale und wirtschaftliche Spannungen, die langfristig in neue Formen «privater Kriegsführung» ausmünden könnten<sup>50</sup>, ohne Einbettung der Ökonomie in 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 öffentlicher Güter. «Panökonomisches Denken», das nicht von «Gewölben» rechtsstaatlicher Strukturen umfasst wird, kann aber einen letztlich selbstzerstörerischen Charakter haben.

48 PETER SALADIN, Verantwortung als Privileg, Stuttgart 1984, S. 132 ff.

49 IMMANUEL KANT, Entwurf zum ewigen Frieden, 1795, Auszüge, aus: Ter Meulen, Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300–1800, neu hrsg. von M. Nijhoff, Den Haag 1968.

50 Drogenmafia in südamerikanischen Staaten und Plünderung öffentlicher Ressourcen durch «Privatarmeen» in «Failing States» sind bloss besonders spektakuläre Fälle des Verfalls der rechtsstaatlichen Zivilisation. Näheres hierzu etwa bei DANIEL THÜRER, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: «The Failed State», in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heidelberg 1995, S. 9 ff.

51 Vgl. RUDOLF VON JHERING, Der Kampf ums Recht, in: DERS., Der Geist des Rechts (hrsg. von Fritz Buchwald), 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 Hunderte 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 nicht 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 dar-

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 effektiver Ordnung zu definieren, den ein Staat nicht preisgeben kann, ohne seinen Charakter als Rechtsstaat einzubüssen («resistenter Kern»)<sup>53</sup>, und sodann besondere Massstäbe 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.

auf beschränkte, lediglich sein eigenes Recht zu verteidigen, ohne im übrigen an der Aufrechterhaltung 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.»

52 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. Vgl. hierzu etwa PETER HÄBERLE, «Werkstatt Schweiz»: Verfassungspolitik im Blick auf das künftige Gesamteuropa, in: DERS., Europäische Rechtskultur, Frankfurt a. M. 1997, S. 355 ff.; DANIEL THÜRER, «Wir die Männer und Frauen ...» – Ein Portrait der jüngsten schweizerischen Kantonsverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1996, S. 433 ff.

53 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.

54 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.

55 Vgl. Œuvres complètes de DENIS DE ROUGEMONT (hrsg. von Christophe Calame), Band zwei: Écrits sur l'Europe, Paris 1994; PETER SALADIN, Wozu noch Staaten? Bern/München/Wien 1995, S. 248 f.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang schliesslich die Frage, warum die Schweiz – von aussen gesehen – heute existiert. JONATHAN STEINBERG antwortet darauf:

«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 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>57</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>58</sup>

---

56 JONATHAN STEINBERG, *Why Switzerland?* 2. Aufl., Cambridge 1996, S. 258 f.

57 STEINBERG, a.a.O. (Anm. 56), S. 259.

58 STEINBERG, a.a.O. (Anm. 56), S. XIII (Vorwort)