

Vorwort

aus:
Handbuch Politisches System
der Schweiz, Band 1, Bern 1983

KAPITEL I

Ideengeschichtlicher Kontext

Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee

von

ALOIS RIKLIN und SILVANO MÖCKLI

In den letzten Jahren haben sich die politikwissenschaftlichen Publikationen über die Schweiz vervielfacht. Bis heute jedoch fehlte ein Werk, das einen Gesamtüberblick über unser politisches System vermittelt hätte.

Diese Lücke bewog die Schweizerische Vereinigung für politische Wissenschaft – eine Vereinigung deren Hauptziel die Förderung der Politologie ist –, die Initiative zu ergreifen und ein „Handbuch des politischen Systems der Schweiz“ herauszugeben.

Die drei Bände des Handbuchs wollen einerseits zur bessern Kenntnis der vielfältigen Aspekte unseres politischen Systems beitragen und andererseits der Verbreitung der Analysen und Arbeiten unserer Politologen dienen. Die Beiträge sind in einer Sprache und Präsentation gehalten, die sich nicht nur an die Spezialisten wendet, sondern auch einem interessierten Publikum zugänglich ist.

Der erste Band trägt den Titel: „Grundlagen“. Die wissenschaftliche Leitung oblag Professor Alois Riklin, Ordinarius für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Wir danken an dieser Stelle dem Herausgeber für seine verdienstvolle und ausgezeichnete Arbeit. Ebenfalls danken möchten wir allen Mitarbeitern, die zur Veröffentlichung dieses ersten Bandes beitrugen.

Die vorliegende Ausgabe ist zweisprachig, in Deutsch und Französisch gehalten. Die Zusammenfassung der Aufsätze in Französisch und Englisch für die deutschen Texte, in Deutsch und Englisch für die Beiträge in französischer Sprache, sollen die Texte zugänglicher machen und so der Verbreitung dienen.

Für die kommenden Jahre planen wir die Publikation eines zweiten Bandes „Bundesstruktur und Prozesse“ sowie eines dritten Bandes, der sich den verschiedenen Aspekten des „Föderalismus“ annimmt.

Ernest Weibel
Professor an der Universität Neuenburg
Präsident der Schweizerischen Vereinigung
für politische Wissenschaft

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung und Übersicht	
A. Werturteile als Gegenstand	11
a. Staatsidee	12
b. Schweizerische Staatsidee	12
c. Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee	12
d. Staatsidee, Staatsrecht und Staatswirklichkeit	13
B. Werturteile als Voraussetzung	14
a. Idee und Wirklichkeit	14
b. Auswahl und Quellen	15
c. Thematische Selektion	17
d. Gedankengang	20
C. Werturteile als Inhalt	20
a. Wertengagement	20
b. Offenheit	21
2. Sicherheit	
A. Der Grundwert Sicherheit	21
a. Äussere Sicherheit	21
b. Innere Sicherheit	23
B. Gefahren einseitigen Sicherheitsdenkens	24
a. Nationalegoismus	24
b. Unfreiheit	25
C. Korrektive zum einseitigen Sicherheitsdenken	26
a. Internationale Solidarität	26
b. Demokratie	28

3. Demokratie	
A. Historischer Hintergrund	29
B. Der Grundwert Demokratie	32
a. Naturrechtlich-demokratische Grundideen	32
aa. Volkssouveränität	32
bb. Gleichheit	34
cc. Individuelle Freiheit	37
b. Demokratieform	39
aa. Verhältnis altschweizerische/moderne Demokratie	39
bb. Versammlungsdemokratie	41
cc. Repräsentative Demokratie	42
dd. Halbdirekte Demokratie	44
ee. Föderative Demokratie	48
ff. Milizdemokratie	50
C. Gefahren der Demokratie	52
a. Tyrannei der Mehrheit	52
b. Oligarchisierung	54
D. Korrektive zur Demokratie	57
a. Föderalismus	57
b. Proporz	59
c. Konkordanz	62
d. Rechtsstaat	65
4. Rechtsstaat	
A. Historischer Hintergrund	66
B. Der Grundwert Rechtsstaat	69
a. Freiheitsrechte	69
b. Konstitutionalismus, Legalität	70
c. Machtteilung	71
C. Gefahren des Rechtsstaates	74
a. Soziale Ungerechtigkeit	74
b. Tyrannei des Stärkeren	79
D. Korrektive zum Rechtsstaat	80
a. Drittwirkung von Grundrechten	80
b. Zweite Ebene der Demokratisierung	81
c. Sozialstaat	82
5. Sozialstaat	
A. Historischer Hintergrund	83
B. Der Grundwert Sozialstaat	84
a. Caritas und Fürsorge	84
b. Sozialgesetzgebung	85
c. Sozialversicherung	88
d. Sozialrechte	90

C. Gefahren des Sozialstaates	91
a. Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	91
b. Gefährdung von Rechtsstaat, Demokratie und Föderalismus	91
c. Zerstörung der Umwelt	92
D. Korrektive zum Sozialstaat	93
6. Rückblick	
A. Besonderheiten der Ideengeschichte in der Schweiz	94
a. Traditionalismus	94
b. Pragmatismus	94
c. Eklektizismus	97
B. Legitimation des politischen Systems der Schweiz	98
a. Traditional-metaphysische Legitimation vor 1798	98
b. Überlagerung durch rationale Legitimation nach 1798	99
c. Mythos und Entmythologisierung	100
Literaturverzeichnis	103
Zusammenfassung	116
Résumé	117
Abstract	118

1. Einführung und Übersicht

Dieses Kapitel über Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee ist wertgeladen, und zwar in dreifacher Hinsicht. Werturteile sind Gegenstand, Voraussetzung und Inhalt des Beitrages.¹

A. Werturteile als Gegenstand

Gegenstand der Abhandlung sind Werturteile von Staatsdenkern und Politikern der Vergangenheit und der Gegenwart über Sinn und Zweck des schweizerischen Staatswesens. Insofern handelt es sich um eine empirische Arbeit, gestützt auf die Analyse von Dokumenten.

¹ Riklin (1981) 41 f

a. Staatsidee

Unter „Staatsidee“ verstehen wir nicht eine einzige Idee, sondern einen ganzen Komplex politischer Ideen. Sie ergibt sich aus dem magischen Vieleck der Grundwerte, Ordnungs- und Verfassungsprinzipien eines Staates. Die Staatsidee ist mehr als die Summe ihrer Teile. Aus der Synthese der Teilideen erwächst das sinnstiftende Bild des Staatswesens. Dieses schafft letztlich die Legitimationsgrundlage eines Staates.

Nun ist aber die Staatsidee keine feste Grösse. Sie ist vag, verschwommen, ohne scharfe Konturen. Sie wandelt sich mit der Zeit. Und sie ist selbst zur gleichen Zeit bei verschiedenen Staatsdenkern nie deckungsgleich. Auch wenn heute ein weitgehender Konsens über die staatlichen Grundwerte der Sicherheit, der Demokratie, des Rechtsstaates und des Sozialstaates bestehen mag, so gehen die Auffassungen auseinander, sobald deren Konkretisierung, Gewichtung und Balance ansteht. Der Durchschnittswert der individuellen Staatsideen bildet gleichsam die „volonté générale“. Ist die Streuung der Wertbasis klein, so ist die Legitimationsgrundlage der staatlichen Grundordnung gefestigt. Ist sie gross, so besteht eine Legitimationskrise.

b. Schweizerische Staatsidee

Gegenstand ist nicht die Staatsidee im allgemeinen oder jene der westlichen Zivilisation, sondern die Besonderheit der schweizerischen Staatsidee. Diese lässt sich aber vom internationalen Umfeld nicht isolieren. Eigenständige Ideen vermischen sich mit äusseren Einflüssen. Letztere sind sogar stärker. Ideen kennen keine Staatsgrenzen. Völlig irrelevant ist deshalb, ob die Ideen von „Schweizern“ oder „Ausländern“ stammen. Locke, Montesquieu u. a. waren keine „Schweizer“, haben aber die schweizerische Staatsidee mindestens mittelbar massgeblich beeinflusst. Auf die Streitfrage, ob Rousseau oder Constant „Schweizer“ waren, treten wir nicht näher ein. Obwohl Franzose, hat Considérant zeitweilig in Genf gelebt und politisiert. Burlamaqui, Barbeyrac und Vattel waren zwar „Schweizer“, fanden aber im Ausland mehr Beachtung. Entscheidend für unsere Fragestellung ist einzig, welche Ideen welcher Denker auf die Ausbildung der schweizerischen Staatsidee Einfluss gehabt haben.

c. Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee

Gegenstand ist das Werden und der Wandel der schweizerischen Staatsidee. Es geht darum, die ideengeschichtlichen Wurzeln der schweizerischen Staatsidee freizulegen, ihre ideengeschichtliche Entwicklung nachzuzeichnen, Kon-

tinuität und Wandel der die staatliche Grundordnung der Schweiz prägenden Leitideen zu analysieren.

Ausgangspunkt ist die schweizerische Staatsidee der Gegenwart. Die Fragestellung ist, welche Ideen dazu beigetragen haben, dass das politische System der Schweiz heute so ist, wie es ist. Im Sinne einer Ex-post-Rekonstruktion richten wir das Augenmerk auf die erfolgreichen Ideen, jene Ideen, die sich in der politischen Wirklichkeit durchgesetzt haben und die heute immer noch relevant sind.

Der Wandel der schweizerischen Staatsidee zeigt sich zunächst in der Ersetzung, vor allem Ergänzung alter Ideen durch neue sowie in der Gewichtsverlagerung und im ändernden Zusammenspiel der verschiedenen Leitgedanken. In der alten Eidgenossenschaft dominierte die Idee der äusseren und inneren Sicherheit. Die Helvetik und vor allem die Regeneration und die Bewegung der sechziger und siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts stärkten, wenn nicht begründeten die Demokratie. Diese demokratische Bewegung war so vorherrschend, dass die Rechtsstaatsidee Mühe hatte, sich durchzusetzen. Erst viel später erfolgte der Durchbruch der Sozialstaatsidee.

Sodann offenbart sich der Wandel der schweizerischen Staatsidee in der Substanzveränderung überlieferter Ideen. Die gleichen Etiketten bezeichnen zu verschiedenen Zeiten einen je anderen Begriffsinhalt. Der Freiheitsbegriff der alten Eidgenossenschaft hatte einen anderen Sinn als der Freiheitsbegriff des altliberalen Staates und dieser wiederum einen anderen als der zeitgenössische im Rahmen des Sozialstaates. Demokratie zur Zeit des Zensuswahlrechts bedeutete etwas anderes als zur Zeit des allgemeinen Männerwahlrechts und schliesslich des allgemeinen Erwachsenenwahlrechts. „Demokratie“ wurde früher einzig und allein als Versammlungsdemokratie in kleinräumigen Gemeinwesen begriffen; erst um die Zeitwende 18./19. Jahrhundert wurden die repräsentative Demokratie und die Urnendemokratie für grossräumige Staaten erfunden. Der formale Rechtsstaat unterscheidet sich wesentlich vom materialen usw.

d. Staatsidee, Staatsrecht und Staatswirklichkeit

Sinn und Sinnwandel der Staatsidee lassen sich jeweils nur vor dem Hintergrund des Verfassungsrechts und der Verfassungswirklichkeit der betreffenden Zeit begreifen. Der Ruf nach „mehr Staat“ oder nach „weniger Staat“ hat unter der Vorgabe des Minimalstaates eine andere Bedeutung als im Rahmen des gegenwärtigen Leistungs- und Daseinsvorsorgestaates. Staatsideengeschichte ohne Staatsverfassungsgeschichte und Staatswirklichkeitsgeschichte ist irreführend. Überschneidungen zum 2. Kapitel über den verfassungsgeschichtlichen Kontext lassen sich deshalb nicht vermeiden.

Die Rekonstruktion des Werdens und Wandels der schweizerischen Staatsidee verlangt dem Forscher eine Reihe unvermeidlicher Entscheidungen ab, welche die Darstellung in hohem Masse präjudizieren. Eine erste Entscheidung betrifft den Wirkungszusammenhang zwischen Idee und Wirklichkeit, eine zweite die Auswahl der Quellen, eine dritte die thematische Selektion, eine vierte das Verhältnis von systematischem und chronologischem Gedankengang.

a. Idee und Wirklichkeit

Ist im Sinne der idealistischen Position das Sein vom Bewusstsein bestimmt, die Staatswirklichkeit von der Staatsidee? Hält die Wirklichkeit nicht stand, wenn erst das Reich der Vorstellungen revolutioniert ist (Hegel)?² Sind politische Ideen die entscheidenden Triebkräfte des politischen Prozesses?³

Oder ist es gerade umgekehrt, wird im Sinne der materialistischen Position das Bewusstsein vom Sein bestimmt? Beweist die Ideengeschichte nichts anderes – so die rhetorische Frage im Kommunistischen Manifest⁴ –, als dass die geistige Produktion sich mit der materiellen umgestaltet? Drängt nicht der Gedanke zur Verwirklichung, sondern die Wirklichkeit zum Gedanken?⁵ Sind politische Ideen lediglich Überbauphänomene, ideologisches Instrument der jeweils herrschenden Klasse, abhängig von der materiellen Basis der wirtschaftlichen Produktionsverhältnisse?⁶

Der vorliegende Beitrag begreift den Zusammenhang zwischen politischen Ideen und politischer Wirklichkeit als eine wechselseitige Abhängigkeit. Materieller Lebensprozess und geistiger Entwurf sind in einem dialektischen Prozess miteinander verknüpft. So wie Verfassungsnormen teils Spiegel, teils Lenker der Verfassungswirklichkeit sind, die politische Wirklichkeit teils fest-schreiben, teils verändern, so prägen Verfassungsrecht, Verfassungswirklich-

² Berber (1973) 4

³ Constant (1972/1829) Bd. 4, 416: „Nur Ideen sind aktiv; sie sind die Beherrscherinnen der Welt; ihnen ist die Herrschaft über das Universum gegeben.“ – Oswald (1943 II) 4: „Wie die Ideengeschichte zeigt, sind alle grossen politischen Fortschritte von staatsphilosophischen Schriften vorbereitet und begleitet worden.“ – Ähnlich Hilty (1889) 106 und Le Bon (1895) 1

⁴ Marx/Engels (1848) II

⁵ Marx (1971/1843) 218

⁶ Masnata (1978) 11: „Die Geschichte der Schweiz... kann auf die jeweiligen Antworten zurückgeführt werden, die die herrschenden Klassen auf die wirtschaftlichen Notwendigkeiten gegeben haben.“ – Ähnlich Grimm (1931) 9

keit und deren Widersprüche das politische Bewusstsein, und das politische Bewusstsein wiederum entwickelt gestalterische Kraft zur Bewahrung oder Veränderung von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Helvetik, Regeneration und Gründerzeit des Bundesstaates waren wesentlich von den demokratischen und rechtsstaatlichen Ideen der Aufklärung, der britischen, amerikanischen und französischen Revolution vorbestimmt, während umgekehrt die Ideen des Föderalismus, der Gemeindeautonomie, der Milizpolitik, der direkten Demokratie, der Konkordanz in der politischen Wirklichkeit an Ort entsprechende Ansätze entdeckten, nachträglich rational begründeten und weiterentwickelten. Die Sozialstaatsidee ist Wirklichkeit geworden trotz – oder gerade wegen – der grundsätzlichen Beibehaltung der Eigentumsordnung.

Politische Ideen sind teils Erfindungen, teils Entdeckungen. Sie sind teils Ausdruck, teils Rechtfertigung der herrschenden Ordnung, aber auch aus der Kritik am status quo entwickelter alternativer Entwurf. Meist lassen sich Idee und Wirklichkeit nicht streng nach Ursache und Wirkung isolieren. Überhaupt sind Ideen ein Teil der Wirklichkeit und umgekehrt. Das, was Staaten wirklich sind, „ist wesentlich dadurch bestimmt, wie darüber gedacht wird, was sie sind“.⁷

b. Auswahl der Quellen

Wie ist an die Ursprünge und Entwicklung der politischen Ideen heranzukommen? Auf eine eigene Aufarbeitung der historischen Materialien, von Berichten, Botschaften, Programmen, Protokollen, Zeitungen, Flugschriften usw. musste für diesen weit gespannten Überblick aus forschungsökonomischen Gründen verzichtet werden. Wir stützten uns überwiegend auf die Werke von Staatsphilosophen, Staatsrechtlern und Verfassungshistorikern vornehmlich des 19. und 20. Jahrhunderts. Die wichtigsten dieser Staatsdenker sind – mit Ausnahme der lebenden – in Tabelle 1 festgehalten.

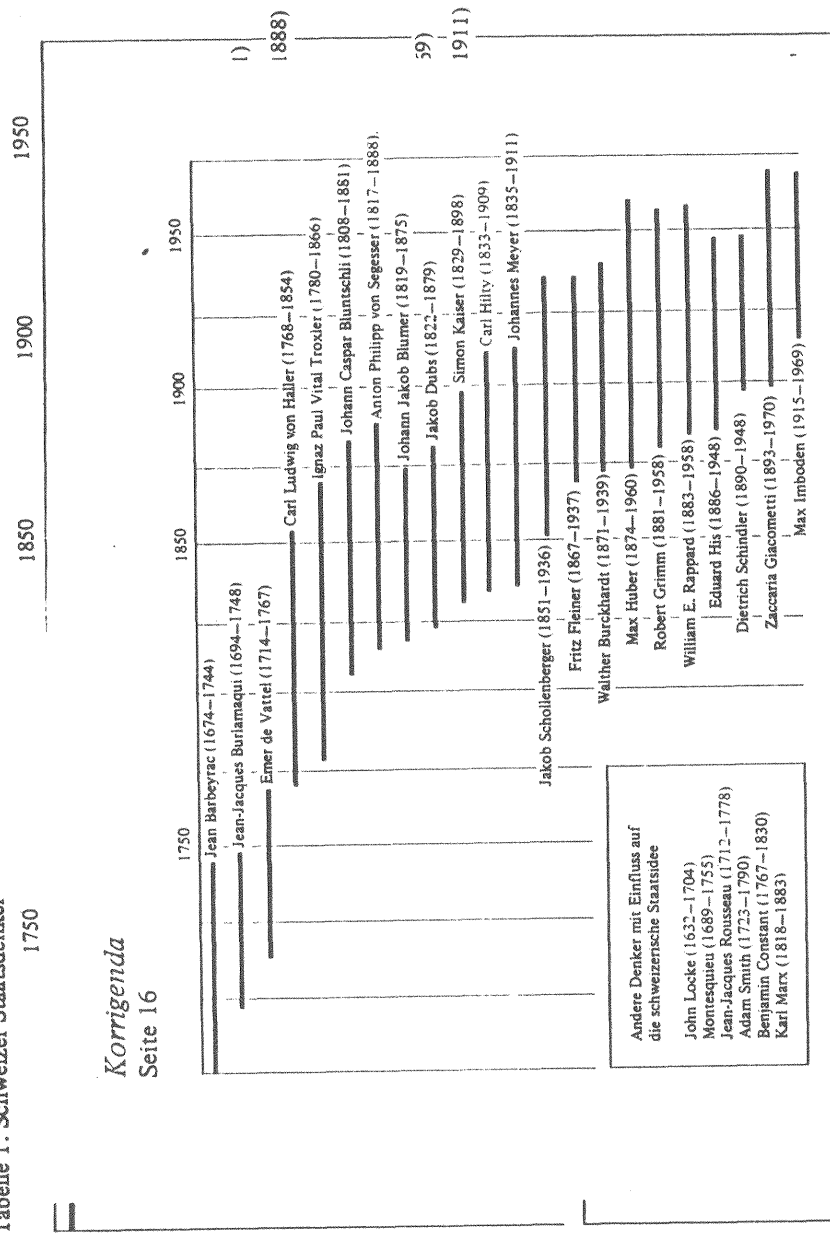
Dieser Vorentscheid der Quellenauswahl ist natürlich fragwürdig. Denn man kann zu Recht einwenden, dass es sich vorwiegend um Texte einer kleinen sozialen Schicht von Intellektuellen handelt – Texte, die zudem oft subjektiv gefärbt und erst noch überwiegend liberaler Ausrichtung sind. Diese geistige Elite ist für die Gesamtbevölkerung bestimmt nicht repräsentativ. Die Volkstümlichkeit geht ihnen ab. Ihre führenden Werke sind nicht in grossen Auflagen ins Volk gedrungen.⁸ Nicht erst heute, schon im 19. Jahrhundert wurde das Klagelied angestimmt über „eine beschämende Unwissen-

⁷ Stegmüller (1979) Bd. 2, XXI

⁸ Feller/Bonjour (1979) Bd. 2, 625

Tabelle 1: Schweizer Staatsdenker

1750

Korrigenda
Seite 16

heit der grossen Masse in Vaterlandskunde”⁹, die „bodenlose Unwissenheit in den einfachsten politischen Begriffen”¹⁰. Indessen waren die staatstragenden Kräfte bisher zu allen Zeiten in allen Staaten der Welt eine Minderheit. Man darf wohl annehmen, dass die Werke der Staatsdenker von Beruf einiger-massen ein Abbild jener politischen Ideen vermitteln, die zu ihrer Zeit innerhalb der politischen Führungsschicht im Schwang waren. Als Forscher und Lehrer, Theoretiker und oft auch Praktiker der Politik haben sie mit ihren Ideen die politisch engagierten Zeitgenossen direkt oder indirekt beeinflusst und das damalige Ideengut den nachfolgenden Generationen überliefert.

c. Thematische Selektion

Bei der Durchführung der Forschung, erst recht angesichts der Stofffülle der hier behandelten Thematik, ist der Forscher laufend gezwungen, subjektive Wertungen vorzunehmen, indem er das verfügbare Material sichtet, gewichtet, auswählt, aussondert, gliedert, strafft und zusammenfasst.¹¹ Wenn das so ist, dann sollte sich der Forscher wenigstens bemühen, sich selbst über seine Auswahlkriterien klar zu werden und sie dem Leser transparent zu machen.

Im Sinne der erwähnten Ex-post-Rekonstruktion (Tabelle 2) gehen wir davon aus, dass die schweizerische Staatsidee der Gegenwart wesentlich von den Grundwerten Sicherheit, Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat bestimmt wird. Ferner nehmen wir an, dass die Entwicklung der schweizerischen Staatsidee schwergewichtig durch die zeitliche Abfolge von der kollektiven Sicherheit über die Demokratie und den Rechtsstaat zum Sozialstaat gekennzeichnet ist. Wir versuchen diese Entwicklung in einem Begründungszusammenhang zu erklären als einen Prozess von „trial” und „error”. Jeder Grundwert birgt Gefahren in sich, wenn er auf Kosten anderer (Grund-) Werte übertrieben wird, und ruft deshalb nach Korrektiven.

Politik ist wesentlich Experimentieren. In jedem „Versuch” stecken „Irrtümer”, und diese „Irrtümer” provozieren neue „Versuche”. Die praktisch-politische Erfahrung weist immer wieder auf neue Lücken, auf unbeabsichtigte und nicht voraussehbare Nebenfolgen hin. Das übertriebene, einseitige kollektive Sicherheitsdenken führt zu Nationalegoismus, wenn es nicht durch die internationale Solidarität korrigiert wird bzw. zu individueller und politi-

⁹ Dubs (1877) Bd. 1, XI

¹⁰ J. Meyer (1875) Bd. 2, 456

¹¹ Bonjour (1970) Bd. 4, 14: Der Forscher „wertet stets, auch wenn er dessen nicht inne wird. Schon wenn er aus der ungeheuren Stofffülle eine Auswahl trifft, bedeutet das Stellungnahme”.

Tabelle 2: Das magische Vieleck der schweizerischen Staatsidee

Werte	Gefahren	Korrektive
Sicherheit Äussere Sicherheit Innere Sicherheit	Nationalegoismus Unfreiheit	Internationale Solidarität Demokratie Rechtsstaat
Demokratie Volksouveränität, Gleichheit, individuelle Freiheit Versammlungs-, Miliz-, repräsentative, halbdirekte, föderative Demokratie	Tyrannei der Mehrheit Oligarchisierung	Föderalismus Proporz Konkordanz Rechtsstaat
Rechtsstaat Freiheitsrechte Legalität, Konstitutionalismus Machtteilung	Soziale Ungerechtigkeit Tyrannei der Stärkeren	Drittwirkung von Grundrechten Zweite Ebene der Demokratisierung Sozialstaat
Sozialstaat Caritas und Fürsorge Sozialgesetzgebung Sozialversicherung Sozialrechte	Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Gefährdung von Rechtsstaat, Demokratie und Föderalismus	?

scher Unfreiheit, wenn es nicht durch die Korrektive des Rechtsstaates und der Demokratie eingedämmt wird. Der Demokratie, zumal der besonderen Form der schweizerischen halbdirekten Demokratie, droht die Gefahr der Mehrheitstyrannei und der Oligarchisierung. Die wichtigsten Korrektive sind der Föderalismus, der Proporz, die Konkordanz und vor allem der Rechtsstaat. Der durch Freiheitsrechtsgarantien, Legalitätsprinzip und Machtteilungsprinzip konstituierte Rechtsstaat vermag soziale Ungerechtigkeiten und die Tyrannei der (wirtschaftlich) Stärkeren nicht zu verhindern. Die Korrektive werden in der Drittwirkung der Grundrechte, in der Demokratisierung der Gesellschaft und vor allem im Sozialstaat gesucht. Dieser wiederum gefährdet durch staatliche Bevormundung des Bürgers die Demokratie, durch Zentralisierungstendenzen den Föderalismus, durch staatliche Machtkonzentration den Rechtsstaat und durch quantitatives Wirtschaftswachstum die natürliche Umwelt. Deshalb bedarf der Sozialstaat der Korrektive. Die politische Auseinandersetzung um geeignete Korrektive zum Sozialstaat ist gegenwärtig im Gang, ohne dass sich darüber ein Konsens abzeichnet.

Auch dieses Gerippe unserer Ex-post-Rekonstruktion ist natürlich fragwürdig. Es besteht keine völlige Einhelligkeit über die wichtigsten Grundwerte der schweizerischen Staatsidee. So hat die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung die nach ihrer Meinung wesentlichen Elemente des schweizerischen Staatsverständnisses auf die Formel gebracht: „Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein demokratischer, freiheitlicher und sozialer Bundesstaat.“¹² In dieser Formel vermisst man die Idee des Rechtsstaates. Hier liegt aber nur scheinbar ein Dissens vor. Denn der Verfassungsentwurf enthält alle Elemente des umfassenden Rechtsstaatsbegriffs. Dafür erscheint in der Formel der Expertenkommission der „Bundesstaat“ als Grundwert, während er in unserem Hypothesengerüst lediglich unter den „Korrekturen“ auftaucht. Dazu muss als allgemeine Einschränkung festgehalten werden, dass die in unserer Darstellung als „Korrektive“ eingeordneten Ideen zum Teil durchaus einen eigenständigen Wert besitzen. Das gilt ganz besonders für die Idee des Föderalismus. Immerhin erfuhr der Föderalismus 1848 bei der Begründung und Ausgestaltung des Bundesstaates eine neue Qualität, die von Föderalisten bewusst als Instrument zur Verhinderung des „demokratischen Absolutismus“¹³ verstanden wurde.

Fragwürdiger als solche Zuordnungsprobleme ist der Versuch einer rationalen Rekonstruktion der schweizerischen Staatsidee. „Die politischen Ideale

¹² Verfassungsentwurf 1977, Art. 1. – Expertenkommission Totalrevision (1977) 21

¹³ Segesser (1879) Bd. 3, 329

lassen sich so wenig wie die religiösen Ideen restlos vom Verstand erfassen...¹⁴ Die Rationalität unseres „Sinngerüsts“ vermag deshalb der schweizerischen Staatsidee, in der auch metaphysische Elemente mitschwingen, nicht voll gerecht zu werden.

d. Gedankengang

Das geschilderte Konzept stellte uns vor das Dilemma zwischen systematischem und chronologischem Gedankengang. Die Abfolge vom Sicherheitsstaat über die Demokratie und den Rechtsstaat zum Sozialstaat wird in der tatsächlichen ideen- und verfassungsgeschichtlichen Entwicklung mehrfach durchbrochen. Demokratische und föderale Strukturen gab es schon in der alten Eidgenossenschaft. Wesentliche rechtsstaatliche Elemente finden sich bereits in der Zeit der Helvetik und der Regeneration. Sozialstaatliche Ansätze sind schon im 19. und frühen 20. Jahrhundert festzustellen. Andererseits hat sich die Idee der internationalen Solidarität erst spät entfaltet. Bei solchen Konflikten zwischen systematischem Konzept und zeitlichem Ablauf haben wir der Systematik den Vorzug gegeben. Das hat in der fortlaufenden Darstellung zeitliche Durchbrechungen zur Folge, teils Vorgriffe (internationale Solidarität), teils Rückgriffe (Einleitung zu den Abschnitten Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaat und Sozialstaat).

C. Werturteile als Inhalt

a. Wertengagement

Trotz des Bemühens um kritische Distanz, um eine gewisse Zurückhaltung der eigenen inhaltlichen Wertung der schweizerischen Staatsidee, schimmert das Wertengagement der Autoren durch. Wir wollen auch kein Hehl daraus machen, dass wir – allen Mängeln und Fragwürdigkeiten zum Trotz – vom Wert der schweizerischen Staatsidee überzeugt sind. Wir haben nicht einmal den Versuch unternommen, aus dem Paradigma des unabhängigen, demokratischen, föderativen und sozialen Rechtsstaates auszubrechen. Die Entwicklung der schweizerischen Staatsidee mit ihren fortschreitenden Ergänzungen, Wandlungen und Korrekturen, mit dem immer wieder neu unternommenen Versuch einer Ausbalancierung der verschiedenen, miteinander konkurrierenden Grundwerte kann im nachhinein als Ausdruck einer staatsethischen Logik verstanden werden.

14 M. Huber (1916) 30

b. Offenheit

Zu dieser staatsethischen Logik gehört aber unbedingt die Idee der Offenheit in die Zukunft hinein. Die schweizerische Staatsidee ist, wie jede Staatsidee, nicht etwas ein für allemal Fertiges. Sie muss sich neuen Entwicklungen anpassen. Die Ideen verändern ihren Sinn mit der Wirklichkeit. Die veränderte Wirklichkeit erfordert neue Ideen. Und neue Ideen verändern die Wirklichkeit. Der dialektische Prozess von Staatsidee und Staatswirklichkeit, von „trial“ und „error“ darf nicht zum Stillstand kommen. Stillstand würde zur Verkümmern der Staatsidee führen. Die Tragfähigkeit, Legitimationsfähigkeit einer Staatsidee erweist sich in der Dialektik von Bewahrung und Veränderung. Montesquieu: „Ein freier, das heisst ständig in Bewegung befindlicher Staat kann sich nur behaupten, wenn er durch eigene Gesetze der Korrektur fähig ist.“¹⁵

2. Sicherheit

A. Der Grundwert Sicherheit

a. Äussere Sicherheit

Immer wieder stossen wir in der politischen Literatur auf den Mythos von der „uralten schweizerischen Volksfreiheit“¹⁶, vom Freiheitsdrang der Eidgenossen, wie er schon den Germanen eigen gewesen sei¹⁷ und wie ihn Friedrich Schiller im „Wilhelm Tell“ darstellte („Wir wollen frei sein, wie die Väter waren“). Unter dieser „Schweizer Freiheit“ verstand man nicht die Freiheit des Individuums, sondern die Freiheit des Kollektivs.¹⁸ Sie war auf äussere Unabhängigkeit gerichtet, auf Freiheit vor fremder Herrschaft und auf lokale Selbstverwaltung. Im Mittelalter bedeutete diese Freiheit das Streben nach Reichsunmittelbarkeit und nach Ablösung der Feudallasten – mithin nach einer privilegierten Stellung des Kollektivs.¹⁹ Das eidgenössische

15 Montesquieu (1734) VIII

16 Siehe z. B. Hilty (1875) 260. – Dubs (1878) Bd. 2, 14. – Curti (1882) 7. – Bonjour (1939) 7. – Kritisch Giacometti (1941) 547 f. – Grimm (1920) 38

17 Tacitus, Germania, (98) Kapitel 37

18 Zum Freiheitsbegriff siehe S. 37 ff

19 Dazu: Hilty (1875) 35. – Dändliker (1900) Bd. 1, 303. – Giacometti (1941) 547 f. – Liver (1948) 49. – K. Meyer (1952) 43 ff. – Muralt (1941) 9

Bündnissystem erschien als ein Mittel der einzelnen Orte, ihre Unabhängigkeit und Privilegien („Rechte“) zu wahren und die Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten.²⁰

Obwohl sich nach 1798 durch den Einbruch liberaler Ideen der Inhalt des Freiheitsbegriffs wandelte, knüpfte der normative Gehalt der äusseren Unabhängigkeit an die „alte Schweizer Freiheit“ an. In Zeiten der äusseren Bedrohung treffen wir auf entschlossene Bekenntnisse, die Unabhängigkeit mit allen Mitteln bis in den Tod zu verteidigen.²¹ Äussere Unabhängigkeit wurde von Liberalen zum obersten Staatszweck proklamiert.²² 1919 hielt der Bundesrat fest: „Unser höchstes politisches Gut ist die Unabhängigkeit.“²³ Historisch bestätigt sich Friedrich Dürrenmatts Verdacht, „die Freiheit des Schweizlers der Unabhängigkeit der Schweiz zu opfern“. ²⁴ Bis in die jüngste Zeit hinein erschien der Wert der Unabhängigkeit evident; er war emotional fest verankert und keiner rationalen Legitimation bedürftig.

Die schweizerische Neutralität wurde folgerichtig nicht als Ziel, sondern als Mittel zum Zweck der Unabhängigkeitsbehauptung verstanden. Im Gegensatz zu den Verfassungsentwürfen von 1832/33²⁵ findet sich die Neutralität im Zweckartikel der Bundesverfassung von 1848 nicht. Ein entsprechender Antrag wurde von der Tagsatzung mit der Begründung verworfen, man könne nicht wissen, ob die Neutralität „einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse“, sie sei ein „Mittel zum Zweck“, eine zur Zeit „angemessen erscheinende Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern“. ²⁶ Die Neutralität ist als politische Idee eine Entdeckung, nicht eine Erfindung. Sie beruht auf jahrhundertelanger geschichtlicher Erfahrung. Wie ein Wunder musste es erscheinen, dass die Schweiz über Jahrhunderte von

europäischen Krisen und Katastrophen verschont geblieben ist. Schon die Bekenntnisse des 17. und 18. Jahrhunderts sind von der dankbaren Überzeugung getragen, „dass die Eidgenossenschaft in Gottes Vorsehung ihre begnadete Stelle habe, weil sie vor Völkerplagen wie Krieg und Tyrannei ersichtlich behütet blieb“. ²⁷ Auf der tiefverankerten historischen Erfahrung, dass die Unabhängigkeit der Schweiz am erfolgreichsten durch die Neutralität zu wahren sei²⁸, beruht der fast kanonische Wert dieser aussenpolitischen Maxime, ja die Legitimation der schweizerischen Lebensweise innerhalb der Völkergemeinschaft überhaupt. Nicht ohne Überwindung – in wehmütiger Erinnerung an die kriegerischen Heldentaten der Vorväter²⁹ – hatte sich die Schweiz dazu durchgerungen, dem Streben nach aussenpolitischem Ruhm zu entsagen und „in kleinem Kreis eine schlichte Alltagsfreiheit zu pflegen“³⁰. Diese aussenpolitische Enthaltensamkeit (und Ohnmacht) wird gern zu einer Tugend umgedeutet. Von da zur Idee einer weltgeschichtlichen Sendung der Schweiz³¹ ist nicht mehr weit. Daniel Frei hat drei Sendungsgedanken herausgeschält, die je nach gesamteuropäischer Lage bestimmend waren: Die Idee des republikanisch-demokratischen Vorkämpfertums, die Idee der friedlichen Völkerversöhnung und die Idee des humanitär-karitativen Wirkens.³²

b. Innere Sicherheit

Das alteidgenössische Bündnissystem hatte auch den Zweck, die innere Sicherheit in den Ständen zu gewährleisten. Das Stanser Verkommnis von 1481 war aus der Sicht liberaler Geschichtsschreiber, die mit der staatenbündischen Vergangenheit abrechneten, ein Bund der Herren, in dem sich die Regenten in den eidgenössischen Orten wechselseitig ihre Sessel gegen Auf-

20 Meister (1786) 438. – Nabholz (1916) 174. – His (1920) Bd. 1, 667. – Heusler (1920) 208. – W. Burckhardt (1931) 113. – Fehr (1926) 72. – Domeisen (1978) 102

21 Am 21. März 1938, zehn Tage nach dem Einmarsch deutscher Truppen in Österreich, erklärte Bundespräsident Baumann vor dem Nationalrat: „Das Schweizervolk ist einig und muss einig bleiben in dem Willen, das unvergleichliche Vaterland, das Gott ihm gegeben hat, gegen jedermann und bis zum letzten Atemzug, koste es, was es wolle, zu verteidigen.“ In gleicher Weise äusserte sich anschliessend auch der sozialdemokratische Führer Robert Grimm. Vgl. Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 48. Jg. (1938) 149, 151

22 So von Dubs (1878) Bd. 2, 189

23 Botschaft Völkerbund (1919) 94

24 F. Dürrenmatt (1969) 67

25 Kaiser/Strickler (1901) 217 f

26 Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, IV. Teil, Verhandlung betreffend Revision des Bundesvertrages, 51

27 Feller (1938) 15

28 J. Meyer (1875) Bd. 2, 288. – Während der Helvetik zeigten sich die bösen Folgen der Neutralitätspreisgabe; vgl. Bonjour (1970) Bd. 1, 149

29 Hilty (1875) 74, meinte, der Geist der Grossmachtpolitik schlummere noch immer im grössten Teil der Bevölkerung. Man könne „nie ohne lebhafteste Bewegung freudigen Stolzes die Geschichte der Schlachten von Grandson, Murten und Nancy lesen“ (62).

30 Feller (1938) 9. – Auch Bonjour (1939) 34

31 Bluntschli (1875) 554: Die Schweiz hat eine „grosse und eigentümliche Mission“. – Hilty (1875) 33 und 259 f. – Orelli (1885) 5 und 90. – Zurückhaltend Schindler (1948) 203. – Kritisch Grimm (1920) 7

32 Frei (1967) 91

ständische im Innern garantierten.³³ Erst recht seit dem Bauernkrieg von 1653 hatte die sogenannte „eidgenössische Intervention“ die Funktion einer Machtgarantie für die Herrschenden.³⁴ Der Bevormundungs- und Polizeistaat des Ancien régime war ein Instrument des Patriziats und der regierenden Zünfte zur Niederhaltung minderberechtigter Stände und der Untertanengebiete.³⁵ Aufstände wurden zum Teil blutig niedergeschlagen.³⁶

B. Gefahren einseitigen Sicherheitsdenkens

a. Nationalegoismus

Nach dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges hielt Carl Spitteler am 14. Dezember in Zürich jenen berühmten Vortrag, in dem er den „Schweizer Standpunkt“ darlegte. „Wohlan“, mahnte er zum Schluss, „füllen wir angesichts dieser Unsumme von internationalem Leid unsere Herzen mit schweigender Ergriffenheit und unsere Seele mit Andacht, und vor allem nehmen wir den Hut ab. — Dann stehen wir auf dem richtigen neutralen, dem Schweizer Standpunkt.“³⁷ Dieser „neutrale Standpunkt“ ist von europäischen Völkern, die im Kriege verstrickt waren, immer wieder als unmoralisch und feige verurteilt worden.³⁸ „Neutralität an sich schon ist recht eigentlich Gesinnungslosigkeit“, schrieb Hermann Graf Keyserling.³⁹ Mehr noch: Verfolgt die Schweiz nicht bloss passiv das Elend auf der übrigen Welt, sondern profitiert sie auch noch davon? „Fast in allen europäischen Waffenkämpfen hat die alte Eidgenossenschaft mit den Kriegführenden einen schwunghaften

Handel getrieben . . .“⁴⁰ Ist die Schweiz, wie es Lenin formuliert hat, eine „Nation von Hehlern“, hat sie sich Wohlstand und Friede „um den Preis der Seele“⁴¹ erworben? ⁴²

b. Unfreiheit

Um die äussere Unabhängigkeit zu sichern und die Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten, verfügt der Staat über Machtmittel, über das „Monopol legitimen physischen Zwangs“⁴³. Allein das Vorhandensein des staatlichen Machtapparates — über den ja wiederum Menschen disponieren müssen — birgt die Möglichkeit des Machtmissbrauchs in sich. Der Staat erscheint so, paradoxerweise, als Garant⁴⁴ und Bedroher der individuellen Freiheit zugleich. Übertriebenes Sicherheitsdenken, zu weitgehender Staatsschutz⁴⁵ hat die Unfreiheit des Individuums zur Folge, wie umgekehrt zu grosse individuelle Freiheit die Sicherheit von Gesellschaft und Staat gefährden kann⁴⁶. Die praktische Politik bewegt sich im Spannungsfeld zwischen den Polen Sicherheit und Freiheit. Zur Illustration: Vor dem Generalstreik von 1918 verdächtigte die bürgerliche Regierungskoalition die politische Linke, einen gewaltsamen Umsturz zu planen.⁴⁷ Um die innere Sicherheit zu gewährleisten, erschien es dem Bundesrat gerechtfertigt, das stärkste Machtmittel, die Armee, einzusetzen. In den Augen der Arbeiterbewegung war der Einsatz der

33 Versammlung auf dem Rosenberg (1832) 9: Das Stanser Verkommnis heiligte den „freiheitsmörderischen Grundsatz. . . , Volksbewegungen in den Kantonen durch Aufgebote der Gewalt einander zerdrücken zu helfen“. — Siehe auch J. Meyer (1878) Bd. 1, 468. — Ähnliche Vorwürfe wurden auch gegen die Mediationsakte von 1803 erhoben. — Jagmetti (1921) 140, nennt sie eine „Assekuranzanstalt für Regentensessel“.

34 Hilty (1875) 156, 160, 235. — J. Meyer (1878) Bd. 1, 444, 472. — Curti (1882) 37. — W. Burckhardt (1931) 115

35 Peyer (1978) 101

36 Aus der Schweizergeschichte vergleiche: Werdenberger-Handel 1705–1721, Aufstand des Major Davel in der Waadt 1723, Verschwörung des Samuel Henzi in Bern 1749, Livinenhandel 1755, Waser-Prozess in Zürich 1780, Revolution von Chaux 1781 in Fribourg, Stäfer Handel 1794/95.

37 Spitteler (1947) 594

38 So schon während des Dreissigjährigen Krieges oder bei der Zurückwerfung Napoleons (siehe Bonjour (1970) Bd. 1, 175. — Frei (1967) 18, 20 und 70 f)

39 Keyserling (1929) 302

40 Bonjour (1970) Bd. 1, 59

41 Rougemont (1965) 223

42 Greyerz in: Handbuch (1980) Bd. 2, 1227: „Exportwirtschaft und Grosshandelskreise erwiesen sich als ziemlich unempfindlich für die Anwendung ideologischer Einschränkungen auf ihr Geschäft.“ — Vgl. Ziegler (1976) 10, 48, 164

43 Weber (1921) 29

44 Popper (1957) Bd. 1, 158: „Freiheit jeder Art ist klarerweise unmöglich, solange sie nicht durch den Staat gesichert wird.“ — Siehe auch Rawls (1979) 242

45 Rousseau (1762) II/5: Wer das gesellschaftliche Recht angreift, wird durch seinen Frevel zum Rebellen. „Jetzt ist die Erhaltung des Staats mit seiner Erhaltung unvereinbar, einer von beiden muss untergehen . . .“ — Kägi (1945) 64

46 Platon, Der Staat, 563e–564b: „Die übergrosse Freiheit schlägt offenbar in nichts anderes um als in übergrosse Knechtschaft, sowohl für den einzelnen als auch für die Stadt.“

47 Botschaft des Bundesrates betreffend das Truppenaufgebot und die Streikunruhen vom 12. November 1918 (BBl 1918 V 63–73). — F. Fleiner (1923) 534. — M. Huber (1934) 8

Armee gegen Streikende eine Unterdrückung ihrer Freiheit. Sie sah im bürgerlichen Staat, ganz im Sinne der marxistischen Theorie, den Handlanger des Kapitalismus.⁴⁸

C. Korrektive zum einseitigen Sicherheitsdenken

a. Internationale Solidarität

Die Kritik am Nationalegoismus und die Forderung nach internationaler Solidarität als Staatsaufgabe ist überwiegend neueren Datums. Das ist verständlich. Im 19. Jahrhundert galt es zu allererst, die neue Ordnung im eigenen Haus zu konsolidieren. Solange im Zeichen des Minimalstaates „die Sorgfalt des Staates für das positive Wohl der Bürger“ im eigenen Lande als „schädlich“ galt⁴⁹, lag erst recht eine staatliche Auslandhilfe fern. Erst mit dem Aufstieg der Schweiz zu einem der reichsten Länder der Welt, der glücklichen Schonung der Schweiz in den beiden Weltkriegen, dem Tiefstand des ausländischen Respekts vor der schweizerischen Neutralität am Ende des Zweiten Weltkrieges, der ausländischen Kritik am Schweizer Solidaritätsdefizit, dem Durchbruch der Sozialstaatsidee nach dem Zweiten Weltkrieg, der wachsenden internationalen Verflechtung, der Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern, dem Bewusstwerden der Not in aller Welt aufgrund der modernen Nachrichtentechnik usw. gewann die Idee der staatlichen Auslandhilfe an Boden. Aber dieser Boden ist steinig geblieben. Private Hilfswerke stossen eher auf Sympathie als staatliche, spontane Nothilfe eher als geplante Entwicklungshilfe, kleine Projekte eher als grosse, nationale Programme eher als internationale. Die Skepsis gegenüber Effektivität und Effizienz der von den Grossmächten beherrschten internationalen Organisationen ist latent. Die Verwerfung des IDA-Kredits in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976, die Umgehung des Referendums über eine Verfassungsgrundlage für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, die Verschiebung der Volksabstimmung über den UN-Beitritt zeugen davon.

Zwar fehlte es in der Schweiz nie an Stimmen, die tätige humanitäre Hilfe für die Leidenden ausserhalb der Landesgrenzen forderten. Die Schweiz hat eine lange Tradition als Asylort für politisch Verfolgte aller Schattierungen.⁵⁰ Aber die Neutralität ist älter als deren internationale Dienstleistungs-

funktion. Die Anfänge der mit der Neutralität bewusst verbundenen internationalen Dienstleistungsfunktion liegen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die glückliche Kombination von Henri Dunants Idealismus⁵¹, Henri Dufours Realismus und Gustave Moyniers juristischem Scharfsinn führte 1863 zur Gründung der Internationalen Organisation des Roten Kreuzes, 1864 zur Einberufung der ersten Genfer Konferenz durch den Bundesrat und zur Verabschiedung der ersten Genfer Konvention und in der Folge zum ständigen diplomatischen Mandat des Bundesrates und des ausschliesslich aus Schweizern zusammengesetzten Internationalen Komitees vom Roten Kreuz für die Weiterentwicklung des humanitären Kriegsvölkerrechts. Die internationale Dienstleistungsfunktion der dauernden Neutralität der Schweiz wurde erweitert durch die Wahrnehmung „guter Dienste“ ab dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 und ergänzt um die Jahrhundertwende durch die Lancierung der Schiedsvertragsidee zur Schlichtung internationaler Konflikte. Nach dem Ersten Weltkrieg solidarisierte sich die Schweiz mit der Völkerbunds-idee. Max Huber entwarf eine Satzung des Völkerbundes⁵², die sich freilich nicht durchzusetzen vermochte. Die Schweiz modifizierte die Neutralitätskonzeption, indem sie sich zur Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes gegen Friedensbrecher bereit erklärte. Bundesrat Motta spielte in der Anfangszeit des Völkerbundes eine sehr aktive Rolle und ermunterte Carl Burckhardt zur Übernahme des Völkerbundsmandates in Danzig.⁵³ Im Zweiten Weltkrieg verstärkte das IKRK unter der Präsidentschaft Max Hubers seine Dienste zugunsten der Kriegsoffer. Seit dem Zweiten Weltkrieg öffnet sich die Dienstleistungsfunktion der Neutralität zunehmend von der europäischen zur universellen Dimension und von der Hilfe im Krieg zur Hilfe im Frieden. Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Katastrophenhilfe und der Beitrag an friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen wurden sukzessive ausgebaut.

Ausdrücklich als Leitmotiv der schweizerischen Aussenpolitik erwähnt ist die internationale Solidarität wohl erstmals in einer Ansprache von Bundesrat Calonder während dem Ersten Weltkrieg.⁵⁴ In der Zwischenkriegszeit findet sich die Idee wieder bei Bundesrat Motta.⁵⁵ Bundesrat Petitpierre prägte nach dem Zweiten Weltkrieg die Formel „Neutralität und Solidari-

48 Grimm (1931) 204. – Hardmeier (1957) 27. – Gruner (1968) 989. – Arbeitsgruppe (1975) 100

49 Humboldt (1792) III

50 Bluntschli (1875) Bd. 1, 557. – Orelli (1885) 90. – Bonjour (1970) Bd. 1, 63 f

51 Dunant (1862)

52 Botschaft Völkerbund (1919) 231 ff

53 C. J. Burckhardt (1960)

54 Frei (1967) 82

55 Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 46. Jg. (1936) 33

tät"⁵⁶. Bundesrat Wahlen ergänzte sie durch den Begriff der „Disponibilität“ zur Leistung guter Dienste.⁵⁷ Freilich entdeckt man auch in Regierungserklärungen immer noch nationalegoistische Abschwächungen des Solidaritätsgedankens, so wenn die Solidarität definiert wird als „Ausdruck einer richtig verstandenen Politik zur Wahrung der Unabhängigkeit“⁵⁸ oder als die „grundsätzlich kein Land ausschliessende Bereitschaft zu gegenseitigen Leistungen im ausgewogenen Interesse aller jeweils betroffenen Partner“⁵⁹. Die Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung hat die Idee der internationalen Solidarität vermehrt wachgerufen. Nach dem von alt Bundesrat Wahlen formulierten Vorschlag für eine neue Präambel der Bundesverfassung soll die Schweiz bestrebt sein, „einen dauernden Beitrag an die Förderung der Wohlfahrt und des Friedens im Lande und in der Völkergemeinschaft zu leisten“⁶⁰. In der vom Schriftsteller Adolf Muschg entworfenen Präambel des Verfassungsentwurfs von 1977 wird die „Pflicht, mitzuwirken am Frieden der Welt“ statuiert; und unter den Staatszielen ist festgehalten (Art. 2): Der Staat „wahrt die Unabhängigkeit des Landes und setzt sich ein für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“⁶¹.

b. Demokratie

„Damit die Macht nicht missbraucht werden kann, ist es nötig, durch die Anordnung der Dinge zu bewirken, dass die Macht der Macht Schranken setzt.“⁶² Als eines der wirksamsten Korrektive gegen den Missbrauch der Staatsmacht kann die Demokratie gesehen werden. Die Machtunterworfenen werden an der Bildung des Staatswillens beteiligt, die Träger der Staatsmacht werden von ihnen ein- und abgesetzt. „Die Demokratie bildet naturgemäss eine grössere Garantie für den Bestand der Freiheitsrechte als eine andere ... Staatsform.“⁶³

56 Petitpierre (1980) 186 ff

57 Wahlen (1966) 239 f

58 Bundesblatt 1968 I 1208

59 Bundesblatt 1973 I 889

60 Arbeitsgruppe Totalrevision (1973) Bd. 6, 61

61 Expertenkommission Totalrevision (1977) 24 f

62 Die berühmte Formulierung von Montesquieu (1748) XI/4

63 Giacometti (1949) 245. — Kaiser (1859) Bd. 2, 114: Kein Volk sündigt ununterbrochen fort, wohl aber einzelne, hochgestellte Fürsten in ihrer Verblendung. — Hilty (1875) 297: Es ist auf die Dauer besser, dass der etwas weniger erleuchtete Wille der Bevölkerung geschehe als der allein noch höher stehende der Regenten. — Siehe auch F. Fleiner (1923) 763

3. Demokratie

A. Historischer Hintergrund

Die Helvetik bildete den Wendepunkt in der Entwicklung des schweizerischen Staatsrechts.⁶⁴ Das Ende der alten Eidgenossenschaft 1798 bedeutete auch ideengeschichtlich eine tiefe, in der Entwicklung der Schweiz einmalige Zäsur.⁶⁵ Artikel 2 der ersten helvetischen Verfassung vom 12. April 1798⁶⁶ proklamierte die Volkssouveränität: „Die Gesamtheit der Bürger ist der Souverän oder Oberherrscher.“ Und in Artikel 5 hiess es: „Die natürliche Freiheit des Menschen ist unveräusserlich.“ Damit kamen zum erstenmal naturrechtlich-demokratische Prämissen zum Durchbruch, was ideengeschichtlich eine Revolution, einen Paradigmenwechsel bedeutete. Erstmals erfolgte eine überwiegend rationalistische, nicht mehr traditional-religiöse Verankerung des Staates. Schon die Tatsache, dass der Staat nun seine Legitimation aus einer geschriebenen Verfassung schöpfte, kam einer Umwälzung gleich. Praktische Taten des helvetischen Einheitsstaates folgten: Die Untertanengebiete wurden befreit, die Feudalverhältnisse beseitigt, Familienoligarchien gestürzt, das Ständewesen zertrümmert, Freiheitsrechte institutionalisiert (so die Niederlassungs-, die Gewissens- und die Gewerbefreiheit), die funktionale Gewaltenteilung eingeführt.⁶⁷ Die Volksabstimmung über die zweite helvetische Verfassung vom 25. Mai 1802⁶⁸ war das erste gesamtschweizerische Plebiszit.

Die neuen, umwälzenden Ideen wurden, wie man gerne formuliert hat, „auf den Bajonetten französischer Truppen“ ins Land gebracht. Sie trafen

64 Giacometti (1941) 548

65 Kaiser (1875) 36. — J. Meyer (1878) Bd. 1, III. — Jagmetti (1921) 71. — Rappard (1936) 30. — A. Staehelin, in: Handbuch (1980) Bd. 2, 835 f

66 Französischer Text siehe Nabholz/Kläui (1947) 169 ff; deutscher Text Bluntschli (1875) Bd. 2, 305 ff

67 Hilty (1878) 216: Das seien Verfassungsartikel, „die wie Sterne aus der Nacht der alten und aus dem dichten Nebel der späteren restaurierten Zeit zu uns hinüberleuchten.“ (siehe auch S. 604). — Dändliker (1881) 2: „Da kam, durch französische Waffen gefördert, die Revolution, und machte... mit einem Schlag der auf so himmelschreiendem Unrecht ruhenden Herrlichkeit ein Ende.“ — Vgl. auch J. Meyer (1875) Bd. 2, 3. — Aubert (1967) Bd. 1, 9 f. — Hangartner (1980) 12. — Carlen (1978) 91

68 Im Gegensatz zum Einheitsstaat von 1798 finden sich in dieser Verfassung bundesstaatliche Ansätze.

die Schweiz unvorbereitet⁶⁹ und mussten gewaltsam durchgesetzt werden.⁷⁰ Nur eine schmale Bildungselite hatte im 18. Jahrhundert die Gedanken der britischen, amerikanischen und französischen Revolution rezipiert. Die neuen Ideen zündeten vor allem in der Waadt und in andern Untertanengebieten.⁷¹

Doch schon bald wurden die neuen Ideen und die neu geschaffenen politischen Verhältnisse durch den europäischen Krieg auf Schweizer Boden und die dadurch verursachte schwere Not der Bevölkerung diskreditiert. So wird bis auf den heutigen Tag der helvetische Zentralstaat als Wurzel vieler politischer Übel an den Pranger gestellt.⁷² Darüber hinaus war der Bruch mit der Vergangenheit zu schroff. Es wundert nicht, dass sich die neuen Ideen nicht so plötzlich im Bewusstsein breiter Volksschichten festzusetzen vermochten.⁷³ Die Mediationsverfassung vom 19. Februar 1803 schuf wieder staatenbündische Strukturen. Als die Schweiz nach dem Sturz Napoleons ihre staatliche Souveränität wiedererlangte, siegte die Reaktion. Teilweise wurden die vorhelvetischen Zustände wiederhergestellt (sog. Restauration). Noch im März 1815 forderten die urschweizerischen Landsgemeindestände die Rückgabe ihrer ehemaligen Untertanengebiete.⁷⁴ Mit dem Bundesvertrag vom 7. August 1815⁷⁵ wurde der eidgenössische Staatenbund erneuert. Immerhin waren jetzt die Kantone einander gleichgestellt; Artikel 7 bestimmte, dass „der Genuss der politischen Rechte nie das ausschliessliche Privilegium einer Klasse der Kantonsbürger“ sein könne.

Doch die grossen Ideen der Helvetik blieben lebendig.⁷⁶ Ab 1830, nachdem die Industrialisierung der Schweiz weiter fortgeschritten war⁷⁷, gelang-

ten rationalistisch-demokratische Ideen in den Kantonen zum Durchbruch (sog. Regeneration). Im Unterschied zu 1798 ging die revolutionäre Bewegung diesmal von innen hervor und wurde von breiten Volksmassen getragen.⁷⁸ In Volksversammlungen, Petitionen und Flugschriften wurden Verfassungsrevisionen und die Wahl von Verfassungsräten gefordert.⁷⁹ Eines der bekanntesten Dokumente ist das „Uster-Memorial“ vom 22. November 1830⁸⁰, das von einer Volksmenge von „wenigstens zwölftausend Männern“ verabschiedet wurde. Es bekundet die Überzeugung, „... dass in Freistaaten das Volk, oder die Gesamtheit der freien Bürger der Souverän ist, folglich nur mit ihrem Willen die Verfassung abgeändert werden darf“. Die Formulierungen des Uster-Memorials lehnten sich an das Küsnachter-Memorial des gleichen Jahres an, das vom deutschen Flüchtling Ludwig Snell⁸¹ (1785–1854) ausgearbeitet worden war. Als Vorbild für die neuen Verfassungen, die nun in den regenerierten Kantonen ausgearbeitet wurden, diente nicht mehr die französische Direktorialverfassung von 1795⁸², sondern die radikalere Jakobinerverfassung von 1793⁸³.

Die Regeneration war eine Bewegung des Bürgertums in den sich industrialisierenden Kantonen. Ideelle, ökonomische und machtpolitische Interessen⁸⁴, überlagert von Patriotismus, drängten nach einer neuen Ordnung. Die Bergkantone der Urschweiz blieben von diesem Wandel fast unberührt. Sie hielten an jenen politischen und ökonomischen Verhältnissen fest, die ihnen seit je vertraut waren. Auf fruchtbaren Boden trafen die neuen Ideen vor allem in den gegenüber den Hauptstädten benachteiligten Landstädtchen und Dörfern sowie in den ehemaligen Untertanengebieten, wo sich die politischen Verhältnisse noch nicht gefestigt hatten. Die aufstrebende Wirtschaft wollte ihre Fesseln sprengen: Sie forderte Gewerbefreiheit und einen einheitlichen Wirtschaftsraum. Eine Revision des Bundesvertrages von 1815, wie sie mit den „Bundesurkundeentwürfen“ von 1832 und 1833 angestrebt wurde, scheiterte jedoch einstweilen.

Eigene Theoretiker der neuen Paradigmen hat die Schweiz – Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) und Benjamin Constant (1767–1830) kann man

78 Jagmetti (1921) 95

79 Jagmetti (1921) 98. – His (1929) Bd. 2, 756. Folgende elf Kantone waren 1831 „regeneriert“: ZH, BE, LU, FR, SO, SH, SG, AG, TG, TI, VD.

80 Abgedruckt als Beilage bei Dändliker (1881)

81 Jagmetti (1921) 100. – Zur Bedeutung L. Snells: Kaiser (1858) Bd. 1, 91; R. Fleiner (1917) 63 ff

82 Diese Verfassung war das Musterbild für die erste helvetische Verfassung von 1798. – Jagmetti (1921) 38. – Diethelm (1939) 29

83 Vgl. Jagmetti (1921) 115. – Hilty (1888) 13

84 His (1929) Bd. 2, 5

69 R. Fleiner (1917) 16. – Näf (1934) 13 f. – Peyer (1978) 138

70 Rappard (1936) 530

71 Jagmetti (1921) 37 f. – Bonjour (1970) Bd. 1, 121 f. – Masnata (1978) 22 f. – Custer (1942) 51. – Eine kleine Illustration der Herrschaftsverhältnisse in den eidgenössischen Untertanengebieten findet sich bei Gottfried Keller (1977) 13.

72 A. Staehelin, in: Handbuch (1980) Bd. 2, 817: „Die Leistungen der Helvetik sind unter schwierigen äussern Bedingungen vollbracht worden.“

73 Versammlung auf dem Rosenberg (1832) 12: „... aber unser Volk war nicht reif genug, jenes neue Evangelium zu erfassen“. Art. 4 der helvetischen Verfassung von 1798 proklamierte: „Die Aufklärung ist dem Wohlstand vorzuziehen.“

74 Ryffel (1903) 176

75 Abgedruckt bei Nabholz/Kläui (1947) 206 ff

76 Jagmetti (1921) 115: Die Regeneration „ist die Renaissance dessen, was an der Helvetik unvergänglich ist“. – Diethelm (1939) 44

77 Curti (1882) 126. – R. Fleiner (1917) 42, 56 f. – Masnata (1978) 21, führt die politischen Umstürze von 1798 bis 1848 auf den Zusammenbruch des ökonomischen Systems zurück.

kaum zur schweizerischen Tradition zählen – nicht hervorgebracht. Zwar hatten im 18. Jahrhundert die welschen Staatsrechtler Jean-Jacques Burlamaqui⁸⁵ (1694–1748), Jean Barbeyrac⁸⁶ (1674–1744) und Emer de Vattel⁸⁷ (1714–1767) naturrechtliche Ideen vertreten. Ihre Werke fanden im westlichen Ausland grosse Beachtung⁸⁸, kaum aber in der deutschsprachigen Eidgenossenschaft. Das grosse Werk der Reaktion, Karl Ludwig von Hallers „Restauration der Staatswissenschaft“, das einer Epoche den Namen gegeben hat, zeigte eher im monarchischen Ausland Wirkung. Die Regenerationsbewegung in der Schweiz stützte sich auf ausländisches Gedankengut und passte dieses pragmatisch den eigenen politischen Verhältnissen an.⁸⁹ Oft bemühte man sich um den Nachweis, dass es sich bei den neuen Ideen um verschüttete altschweizerische Grundsätze handle.

B. Der Grundwert Demokratie

a. Naturrechtlich-demokratische Grundideen

aa. Volkssouveränität

Dem Grundsatz der Volkssouveränität, vage meist gedeutet als „Herrschaft des Volkes“⁹⁰, empfand man in der Schweiz nicht als etwas Neues, Fremdes: Demokratische Formen wurden in der Eidgenossenschaft – wenn auch nicht legitimiert durch theoretische Konstruktionen wie den „Contrat social“ – seit Jahrhunderten praktiziert. Die Landsgemeinde verkörperte anschaulich die höchste und unumschränkte Macht des Volkes.⁹¹ Diese Ver-

85 Burlamaqui, *Principes du droit naturel*, 1747; *Principes du droit politique*, 1751.

Diese beiden Werke wurden in sieben Sprachen übersetzt und erfuhren 64 Auflagen.

86 Barbeyrac, *Préface du droit de la nature et des gens*, 1712

87 De Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, 1757

88 Vgl. Im Hof (1970) 21

89 Vgl. R. Fleiner (1917) 35. – Aubert (1967) Bd. 1, 23. – Favre (1970) 24

90 Oder auch: Alle Gewalt geht vom Volke aus. – Vgl. Imboden (1971) 83. – Ruck (1957) 28 f. – Bluntschli (1831) IV, kritisierte, der Grundsatz der Volkssouveränität sei ein in sich hohler, unfruchtbarer und zum grossen Teil nicht bloss schiefer, sondern unwahrer Satz.

91 Vgl. Punkt 21 der 26 Landpunkte von Schwyz, 1701–1733 [abgedruckt bei Nabholz/Kläui (1947) 160]: „... Und wer dawider rathete und dawider wäre, dass die Landsgemeinde nicht der grösste Gewalt und Landesfürst seye, und nicht setzen und entsetzen möge, ohne Condition, der solle dem Vogel im Luft erlaubt und hundert Ducaten auf sein Kopf geschlagen seyn. ...“.

sammlungsdemokratie hatte weit über die Grenzen der Eidgenossenschaft hinaus eine gewaltige normative Kraft. Die Landleute galten als revolutionäre Vorkämpfer für die Volkssouveränität⁹², obwohl die Landsgemeinde eher einer konservativen Bewegung entsprang, nämlich der Rückwendung zu altgermanischen Versammlungsformen⁹³, durchsetzt mit christlichen Elementen. Die Landsgemeinde entstand erst ab dem 13. Jahrhundert dank günstiger äusserer Umstände, aus Impulsen der Markgenossenschaft und des Gerichtstings. Karl Meyer sieht auch Einflüsse der oberitalienischen Kommunen seit der Eröffnung des Gotthardpasses.⁹⁴ In den alten Landsgemeindeständen praktizierte man demokratische Formen nicht nur im Bereich der Politik und der Wirtschaft, auch das Milizheer war demokratisch organisiert – es versammelte sich zu Kriegsgemeinden, wo es seine Führer wählte und auch Schlachtentscheide traf⁹⁵ –, und schon sehr früh wurde auch die Kirche, gegen den Widerstand der Kurie, der staatlichen Organisation unterworfen.⁹⁶ Ähnliche Versammlungsdemokratien gab es im Mittelalter auch in andern Teilen Westeuropas; nur wenige überlebten indessen die Neuzeit.⁹⁷

Erstmals als naturrechtliches Axiom formuliert wurde die Volkssouveränität in Artikel 2 der helvetischen Verfassung von 1798. Nach 1830 wurde der Grundsatz der Volkssouveränität zu einem zentralen Anliegen der Regenerationsbewegung, allerdings noch verknüpft mit dem Repräsentativprinzip.⁹⁸ Der endgültige Durchbruch erfolgte in den 1860er Jahren im Zug der demokratischen Bewegung und 1874 mit der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Bund. Die Volkssouveränität ist bis heute das zentrale innenpolitische Dogma geblieben.⁹⁹

92 Fehr (1926) 22. – Gleichwohl trugen Schweizer Söldner im Ausland zum Überleben des Absolutismus bei. – Vgl. Engels (1847) 395 f. – Protokoll (1848) 15

93 Siehe Historisch-Biographisches Lexikon (1927) Bd. 4, 596. – Abegg (1964) 35. – Fehr (1926) 19 f. – Bichsel (1969) 15 f

94 K. Meyer (1952) 75, Anm. 4

95 Blumer (1858) Bd. 2, 280. – J. Meyer (1878) Bd. 1, 486. – Ryffel (1903) 111

96 Blumer (1858) Bd. 2, 252. – Allerdings wurde die Religion von Staates wegen kräftig geschützt. Gotteslästerung wurde mit dem Tode bestraft.

97 Ryffel (1903) 119 ff

98 Z. B. Art. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 18. März 1831: „Die Souveränität beruht auf der Gesamtheit des Volkes. Sie wird ausgeübt nach Massgabe der Verfassung durch den Grossen Rat als Stellvertreter des Volkes.“

99 F. Fleiner (1923) 309: Die reine Demokratie ist in Fleisch und Blut der Bürger übergegangen. – Ähnlich Dubs (1877) Bd. 1, 31. – Siehe auch Kaiser (1859) Bd. 2, 107. – Dändliker (1900) Bd. 1, 21. – Nef (1949) 501. – Neidhart (1970) 63. – Gruner (1973) 98. – Skeptisch: Schindler (1948) 106

Nach Anschauung der positivistischen Rechtslehre ist nicht das Volk, sondern der Staat souverän. Das Volk, als Organ des Staates, wird erst durch die Verfassung konstituiert und handlungsfähig.¹⁰⁰ In der Schweiz besteht indessen eine stark mythische Vorstellung eines Volkes, das als Souverän über der Verfassung und den Staatsorganen steht („vox populi – vox Dei“). Der Souverän wird hypostasiert, d. h. es wird ein reales, substantielles Objekt unterstellt.¹⁰¹

bb. Gleichheit

Vorbereitet durch christliches Gedankengut, geht das Gleichheitsaxiom zurück auf Naturrecht und Aufklärung. Alle Menschen sind von der Natur gleich geschaffen und mit gleicher Würde und gleichen Rechten ausgestattet.¹⁰² Diese Gleichheitsauffassung wurde in der Schweiz erst ab 1798 allmählich durchgesetzt. Obschon die Standesunterschiede in der alten Eidgenossenschaft nie so schroff waren wie in den Nachbarstaaten¹⁰³, so herrschte doch, gemessen an der modernen Gleichheitsidee, grosse Ungleichheit: Der grösste Teil des Territoriums der heutigen Schweiz war Untertanengebiet¹⁰⁴ eines oder mehrerer eidgenössischen Orte; in den Städten herrschten das Patriziat bzw. die Zünfte; in den Landsgemeindeständen hatten die Niedergelassenen („Hintersässen“) praktisch keine politischen Rechte¹⁰⁵; vereinzelt gab es noch Hörige und Leibeigene¹⁰⁶. Das sind alles Attribute einer starren, geschlossenen Gesellschaft. „Nichts lag der alten Eidgenossen-

schaft ferner, als der Gedanke . . ., Gleichheit aller Stände und Menschen in sozialer Hinsicht zu proklamieren.“¹⁰⁷ Es gehört zu den grossen Leistungen der Helvetik, die Grundlagen der politischen und sozialen Gleichheit in der Schweiz gelegt zu haben.¹⁰⁸

Die Forderung nach politischer Gleichheit war während der Regeneration ein beliebtes Mittel der Radikalen zur Mobilisierung der Volksmassen. Noch bestand ein ungleiches Wahlrecht, das eine grosse Anzahl Männer vom Stimmrecht ausschloss und die Städte gegenüber der Landschaft in der Repräsentation im Kantonsparlament bevorzugte.¹⁰⁹ Mit der Bundesverfassung von 1848 wurde das allgemeine und gleiche Männerwahlrecht durchgesetzt, was international eine Pioniertat war. Allerdings überliess die Verfassung die Regelung über die Ausschlussung vom Stimmrecht weitgehend den Kantonen.¹¹⁰ Offene Zensusbestimmungen hätten zwar dem Artikel 4 der Bundesverfassung widersprochen, doch „wurden in der Gesetzgebung die Ausschlussgründe vielfach so rigoros gehandhabt, dass sie in der Auswirkung de facto Zensusbestimmungen gleichkamen“¹¹¹. In einem Kreisschreiben vom 19. April 1872 musste der Bundesrat feststellen, dass ein erheblicher Teil der Aktivbürgerschaft, vornehmlich aus den unteren sozialen Schichten, faktisch vom Stimmrecht ausgeschlossen sei.¹¹² Das exklusive Männerstimmrecht galt bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts als selbstverständlich¹¹³, obwohl sich das Frauenstimmrecht international bereits nach dem

- 100 Bluntschli (1876) Bd. 1, 567. – Dubs (1877) Bd. 1, 174. – Jagmetti (1921) 17
 101 So z. B., wenn F. Fleiner (1923) 314, von einer „üblen Laune des Souveräns“ spricht. – Die Mystifizierung des Souveräns zeigt sich auch beim Zeremoniell der Landsgemeinde [dazu Ryffel (1903) 98 ff, 299 ff, 331]. – Kritisch: Imboden (1971) 84: „Volk“ bedeutet eine blosser Idee (auch S. 117). – Ähnlich Aubert (1980) 239
 102 Siehe etwa Art. 1 der Virginia Bill von 1776; Amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776; Art. 1 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. – Rousseau (1762) I/9, begründete die Gleichheit durch den Gesellschaftsvertrag. Dieser setze „eine sittliche und rechtliche Gleichheit an die Stelle dessen. . ., was die Natur an physischer Ungleichheit unter den Menschen hervorbringen kann“. – F. Fleiner (1923) 18: Gleichheit ist ein Stück Contrat social. – Zur Bedeutung des Gleichheitsaxioms siehe auch Constant (1972/1796) Bd. 3, 106
 103 Blumer (1858) Bd. 2, 312. – Bonjour (1939) 16. – Hauser (1961) 83 f. – P. Dürrenmatt (1976) Bd. 1, 257
 104 Curti (1882) 21. – Gottfried Keller (1978) 28 f
 105 Ryffel (1903) 80. – Otto Henne am Rhyn, Art. Bauernbefreiung, in: Reichesberg (1903) Bd. 1, 453
 106 J. Meyer (1878) Bd. 1, 239. – His (1920) Bd. 1, 324. – Otto Henne am Rhyn, ebenda, 448–456

- 107 Hilty (1875) 225. – Der Bundesbrief von 1291 hält fest: „Jedermann soll jedoch gemäss seinem Stande gehalten sein, seinem Herrn gebühlich zu gehorchen und zu dienen.“ – Vgl. Fehr (1926) 15. – Feller (1938) 20. – Rougemont (1965) 49
 108 W. Burkhardt (1931) 24. – Der zweite Satz des Art. 4 der Bundesverfassung von 1874 weist auf die Zustände in der alten Eidgenossenschaft hin: „Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.“ Eine ähnliche Formulierung findet sich bereits in Art. 8 der Helvetischen Verfassung von 1798.
 109 Schefold (1968) 173, 177, 179. – Unter dem Bundesvertrag von 1815 waren die politischen Rechte den Kantonsbürgern vorbehalten.
 110 Gruner (1978 II), Bd. 1 A, 95, 97, 118 f, 119–123, 129, 144 f
 111 Ebenda, 97
 112 Ebenda, 117
 113 Helene von Mülinen, Art. Frauenbewegung, in: Reichesberg (1905) Bd. 2, 41: „Man mag sich billig fragen woher es kommt, dass der Schweizer alles für seine politische Freiheit opfert und dass die Schweizer Frauen dagegen keinen Teil an diesem seinem höchsten Gute haben, ja dass sie, was Selbständigkeit betrifft, weit hinter den Frauen Englands und Amerikas zurückstehen und in der grossen Freiheitsbewegung unserer Tage keinerlei hervorragende Rolle spielen.“ – Das Frauenstimmrecht war eine der Forderungen des Generalstreiks von 1918.

Ersten Weltkrieg durchgesetzt hatte. Nach Fritz Fleiner war „die schweizerische Demokratie dem Frauenstimmrecht nicht geneigt, weil unser Staat die Familie von der Politisierung verschonen“ wollte.¹¹⁴ Eduard His sprach gar von der „doktrinären Forderung des politischen Frauenstimmrechts“. Das Männerstimmrecht entspreche einer fest eingewurzelten Überzeugung.¹¹⁵ Nachdem ein erster Versuch 1959 gescheitert war, wurde am 7. Februar 1971 ein Verfassungsartikel zur Einführung des Frauenstimmrechts angenommen. Auf kantonaler Ebene waren die welschen Kantone vorangegangen.¹¹⁶ Ein Verfassungsartikel „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ wurde am 14. Juni 1981 angenommen.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts war es vornehmlich die Arbeiterbewegung, welche die Fahne der Gleichheit weitertrug.¹¹⁷ Ihre Vorstellung, mit der Durchsetzung der politischen Gleichheit und der Ausweitung der Volksrechte liesse sich auch die soziale Gleichheit erreichen, erwies sich bald als Illusion.¹¹⁸ Allmählich erweiterte sich der Inhalt der Gleichheitsidee auf Forderungen nach gleichem Recht auf eine menschenwürdige Existenz, nach Chancen- und Startgleichheit.¹¹⁹ Um empirisch nachweisbare Ungleichheiten zu rechtfertigen, wiesen liberale und klerikale Stimmen immer wieder darauf hin, dass es auch natürliche Ungleichheiten unter den Menschen gebe. Sie warnten vor Appellen an den Neid der Besitzlosen und vor einer „Gleichmacherei“, die letztlich allen schade und gar in eine sozialistische Gesellschaft münden könne.¹²⁰

114 F. Fleiner (1941) 439

115 His (1938) Bd. 3, 531 f

116 1959 NE und VD, 1960 GE

117 Im SPS-Programm von 1871 hiess es: „Der Kampf für die Befreiung der Arbeiterklasse ist kein Kampf für Vorrechte eines Standes, sondern für gleiche Rechte und gleiche Pflichten und für Abschaffung aller Klassenherrschaft.“ – Die Programme der SPS von 1870, 1871, 1878 und 1888 sind abgedruckt bei Berghöf-Ising (1895) 389 ff.

118 Curti (1882) 255. – Grimm (1931) 70. – Bonjour (1939) 48. – Masnata (1978) 76. – Der Grütliverein kämpfte an vorderster Front für die Erweiterung der Volksrechte.

119 Hardmeier (1957) 185: „Gleichheit wird vor allem im Sinne von gleichen Möglichkeiten für alle aufgefasst.“ – T. Fleiner (1975) 89 ff

120 Bluntschli (1831) 49. – Constant (1972/1814) Bd. 3, 279. – Imboden (1971) 183. – Vinet schrieb 1846 [(1945) Bd. 4, 262]: Die künstliche und erzwungene Gleichheit ist ein viel grösseres Übel als die schlimmste der Ungleichheiten beurteilt werden muss. Die absolute Gleichheit wäre nichts anderes als die Gleichheit des Mangels und des Leidens. – Enzyklika Rerum novarum (1891) 17: „Vor allem ist also von der einmal gegebenen unveränderlichen Ordnung der Dinge auszugehen,

Die Formulierung von Artikel 4 der Bundesverfassung („Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich“) entstammt dem Sprachgebrauch der französischen Revolution. Dieser sogenannte „Gleichheitssatz“ ist zum meistzitierten Verfassungsartikel geworden.¹²¹ Das Bundesgericht hat ab 1874 in einer schöpferischen Rechtsprechung diesen Verfassungsartikel konkretisiert.¹²² Es stellte sich dabei das Auslegungsproblem, was als „gleich“ zu beurteilen sei. Schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts galt die Formel „Gleiches ist unter gleichen Verhältnissen gleich zu behandeln“. Damit wurden die Schwierigkeiten freilich nur auf die Frage verschoben, welche Verhältnisse als gleich zu betrachten seien bzw. wann ein rechtlich erheblicher Unterschied vorliege.¹²³ Für Johannes Meyer war dieser Gleichheitssatz unpraktikabel, eine „unglückliche und erlogene Phrase“, ein „Chamäleon, das nicht in eine Verfassung hineingehört“. ¹²⁴ Zu Ende gedacht würde der Gedanke der relativen Gleichheit zur Verneinung jeglicher Gleichheit führen, meinte Max Imboden.¹²⁵

cc. Individuelle Freiheit

In der Schweiz, wie auch in andern Staaten, gibt es kaum einen politischen Begriff, der so schillernd, so vieldeutig ist wie jener der Freiheit. Er wird je nach Zeitumständen mit anderem Inhalt gefüllt. Es kommt ihm eine stark emotive Bedeutung zu, in ihm schwingen die eidgenössische Befreiungstradition und die grossen Heldentaten der Vorfahren mit.¹²⁶ Nach 1848 „bekam

wonach in einer bürgerlichen Gesellschaft eine Gleichmachung von Hoch und Niedrig, von Arm und Reich schlechthin nicht möglich ist.“ – F. Fleiner (1923) 760: Rechtsgleichheit fördert Fanatismus und Neid.

121 J. Meyer (1875) Bd. 2, 362. – Ruck (1957) 83. – Aubert (1967) Bd. 2, 642. – His (1938) Bd. 3, 498: „Die Verbindung von idealen Zielen (bisweilen auch bloss idealen Mäntelchen) mit materiellen Zwecken gab dem Gleichheitsstreben seine gewaltige Durchschlagskraft. . .“.

122 F. Fleiner (1941) 169. – Kägi (1952) 194

123 Rüttimann (1872) Bd. 2, 138 f. – Affolter (1923) 62 f. – F. Fleiner (1923) 282 f

124 J. Meyer (1875) Bd. 2, 360 ff

125 Imboden (1971) 149

126 Dubs (1877) Bd. 1, 1: Morgarten 1315 bleibt ewig für uns der Morgenstern unserer Freiheit. – H. G. Keller (1947) 37: Der Schweizer beginnt sein Leben unter der Segnung einer uralten politischen Freiheit. – Siehe auch Segesser (1879) Bd. 3, 318. – B. Meyer (1955) 158. – Ruck (1957) 95. – Kägi (1952) 212. – Bonjour (1939) 12. – J. Meyer (1878) Bd. 1, 16: Wir haben uns der kindlichen Idee zu entschlagen, die Schweiz sei von Anfang an eine Oase der Freiheit, ein zweites gelobtes Land gewesen. Diese Idee sitzt immer noch sehr vielen Schweizern fest im Kopf. Wir müssen den Wahn, dass unsere Freiheit autochthon sei, preisgeben

der populäre Freiheitsbegriff eine oft gerügte Unklarheit und Zweideutigkeit, welche ihn nur umso wirksamer machte", schreibt der Volkskundler Richard Weiss.¹²⁷

Auf den kollektivistischen Freiheitsbegriff in der alten Eidgenossenschaft – die „alte Schweizer Freiheit“ – wurde bereits eingegangen (S. 21 f).¹²⁸ Es gab in den alten Landsgemeindedemokratien keine abstrakte Trennung von Staat und Gesellschaft, keine Trennung von öffentlichem und privatem Recht¹²⁹, weshalb eine Konstruktion von Individualrechten unmöglich gewesen wäre. Das germanische Recht hielt sich in den Gebirgstälern reiner als sonstwo.¹³⁰

Für die Liberalen zu Beginn des 19. Jahrhunderts hiess Freiheit zunächst als Reaktion auf den Absolutismus und den Polizei- und Bevormundungsstaat: Freiheit vom Staat, Begrenzung der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in den Lebensbereich des Individuums.¹³¹ Jede Staatstätigkeit, jedes Gesetz erschien als Verkörperung von Zwang, als Freiheitsbeschränkung.¹³² Daneben bedeutete Freiheit auch: Aktive Freiheit zum Staat, Beteiligungsrechte, politische Selbstbestimmung. – Gegen Ende des 19. Jahrhunderts begann sich der Gedanke durchzusetzen, dass abstrakte Freiheitsdeklarationen nicht genügen. Das liberale Bild des autonomen, auf sich selbst gestellten Men-

(S. 353). – Goethe meinte nach seiner zweiten Schweizerreise zur Schweizer Freiheit: „Was man den Menschen nicht alles weismachen kann! Besonders wenn man ein so altes Märchen in Spiritus aufbewahrt.“

127 Weiss (1947) 338

128 Den Unterschied von modernem und altem Freiheitsbegriff hat Constant in einer Rede 1819 vor dem Athénée Royal in Paris „über die Freiheit der Alten im Vergleich zu der heutigen“ gut herausgearbeitet [(1972) Bd. 4, 365 ff].

129 Im Mittelalter beruhten die staatsrechtlichen Verhältnisse auf dem Grundeigentum. Vgl. Blumer (1850) Bd. 1, 17. – Peyer (1978) 137: Es dominierte immer noch die Vorstellung von den ererbten korporativen Sonderrechten. Der Mensch erscheint als Angehöriger von übereinander- und ineinandergefügten Lebensordnungen (S. 3). – Der Landmann glaubte, ein Eigentumsrecht an der Souveränität (und damit: am Ertrag der Herrschaftsrechte) zu haben. Vgl. Ryffel (1903) 146

130 Blumer (1850) Bd. 1, VII

131 Z. B. Henke (1824) 42

132 H. Huber (1971) 20: „Zu einem grossen Teil wirkt besonders in der Schweiz noch die Verirrung mancher Liberaler nach, die das Gesetz als Verkörperung von Zwang und Unfreiheit hinstellten, als ob es Freiheit nicht auch beschützen und mehrern könnte.“ – Bemerkenswert Schindler (1948) 112 f: Die Gemeinschaft ist nicht unerwünschtes Anhängsel des einzelnen oder eine Beschränkung der Freiheit, sondern eine Bereicherung des einzelnen.

schen, der die Freiräume zur Entfaltung seiner individuellen Kräfte nutzt, erwies sich für die Mehrheit als Illusion. Es wurde erkannt, dass individuelle Freiheit erst möglich ist unter der Voraussetzung materieller Sicherheit. Freiheit müsse demnach verallgemeinerungsfähig sein, d. h. jedermann müsse die reale Chance haben, davon Gebrauch zu machen („Gleiche Freiheit für alle“).¹³³ Für diese „positive Freiheit“ habe der Staat die Rahmenbedingungen zu schaffen und Leistungen zu erbringen (siehe S. B.).

b. Demokratieform

aa. Verhältnis altschweizerische/moderne Demokratie

Die Schweiz gilt weltweit als das Land mit den weitestgehenden, differenzier testen und traditionsreichsten direktdemokratischen Institutionen. „Wir Schweizer“, rief Fritz Fleiner 1934 in einem Referat in Strassburg aus, „sind Demokraten und Republikaner bis auf die Knochen.“¹³⁴ Auch heute noch herrscht bei kaum einem andern politischen Grundwert ein so breiter Konsens; wie sich auch die Staatsformen in den Nachbarstaaten entwickeln mochten, in der Schweiz war die Demokratie seit der Regeneration nie ernsthaft gefährdet. Gerade in bezug auf die Demokratie ist die Tradition von entscheidender Bedeutung. Die Schweiz kennt – und das ist eine im Vergleich zu den andern europäischen Staaten wesentlich unterschiedliche Ausgangslage – keine monarchische Vergangenheit. Wenn sich die Demokratie in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert so kräftig entwickelt hat, so eher aufgrund von lebendigen Vorstellungen einer demokratischen Tradition als aufgrund von Einflüssen moderner Demokratietheorien.

Zum Verhältnis zwischen der altschweizerischen und der modernen Demokratie lassen sich aus der Literatur drei Hypothesen herauschälen:

Kontinuitätshypothese. Die demokratischen Ideen und Einrichtungen haben sich organisch vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart fortentwickelt. Aus-

133 Schon Rousseau (1762) II/11: Freiheit kann ohne Gleichheit nicht bestehen. – Bäumlin (1978) 77: Das liberale Bild des „autonomen Individuums“ kann nur für eine Minderheit gelten. – Hardmeier (1957) 196: Der Mensch muss vor Not und von der Angst vor Not befreit werden. – Siehe auch T. Fleiner (1975) 109. – Gridazzi (1935) 77

134 F. Fleiner (1941) 426

sagen, die, dieser Hypothese zuneigen, finden sich bei Troxler¹³⁵; Segesser¹³⁶; Dubs¹³⁷; Curti¹³⁸; Orelli (1885) 5; M. Huber¹³⁹; Ruck (1957) 95; H. G. Keller (1947) 80 ff.; Marti (1958) 45; K. Meyer (1952) 404.

Verschmelzungshypothese. Altgermanische und eidgenössische Vorstellungen haben sich mit modernen Demokratieideen verschmolzen und zu einer Demokratie spezifisch schweizerischer Prägung geführt. Aussagen in dieser Richtung finden sich bei F. Fleiner¹⁴⁰; Ryffel (1903) 179, 325; R. Fleiner (1917) 69; Jagmetti (1921) 18, 88 f., 199; Dietschi (1926) 27; Bonjour (1939) 10, 53; Feller (1938) 29; Schindler (1948) 210; Imboden (1971) 91.

Bruchhypothese. Das Jahr 1798 markiert die grosse Bruchstelle. Ideengeschichtlich betrachtet beruht die moderne Demokratie auf andern Paradigmen¹⁴¹ als die altschweizerische. Entsprechende Aussagen bei Engels (1847) 392; Kaiser (1875) 36; J. Meyer¹⁴²; His¹⁴³; Giacometti (1941) 550 f.

135 Siehe Renner (1968) 189

136 Siehe Garzoni (1952) 207

137 Siehe Garzoni (1952) 142

138 Curti (1882) III: Die moderne schweizerische Demokratie ist nur das gelöste Problem einer Übersetzung der alten Demokratie auf grössere Territorien sowie der Höherentwicklung der demokratischen Idee.

139 M. Huber (1934) 31: Helvetik und Regeneration waren nicht eine völlige Umwälzung, sondern eher eine Nachholung von dem, was eigentlich in der folgerichtigen Politik der eidgenössischen Orte von Anfang an gelegen hätte.

140 F. Fleiner (1941) 167: „Aus der Verschmelzung dieser (altgermanischer) Gedanken mit der Theorie Rousseaus ist der schweizerische Staat der Gegenwart, die reine Demokratie, hervorgegangen.“

141 Leonhard von Muralt, in: Handbuch (1980) Bd. 1, 402: Bei den Landsgemeinde-demokratien handelte es sich nicht um Demokratien im heutigen Sinn des Begriffs. – Vgl. auch Näf (1934) 5

142 J. Meyer (1878) Bd. 1, III: „Die grosse französische Revolution hat auch in der Entwicklung der schweizerischen Eidgenossenschaft eine Scheidewand zwischen alter und neuer Zeit aufgerichtet, und wenngleich es nicht möglich war, alle Fäden aus der alten Zeit abzureissen, so ist doch das staatliche Leben diesseits und jenseits dieser Grenzscheide ein ungeheuer verschiedenes.“

143 His (1938) Bd. 3, 200: „... Aber seine innere Entstehung verdankt das rein-demokratische System nicht der Landsgemeindeidee, sondern der Aufnahme und Weiterbildung naturrechtlicher Vorstellungen, wie sie vor allem Rousseau vorbereitet hat. – Vgl. auch His (1929) Bd. 2, 766

Alle drei Hypothesen haben wohl ihr Richtiges, je nachdem, ob man das Bewusstsein der politischen Akteure und ihre politische Argumentation zur Legitimation demokratischer Einrichtungen betrachtet oder ob man von der Theorie her den Demokratiebegriff anhand von Demokratiekr Kriterien analysiert. Von der Staatstheorie her gesehen ruht die moderne Demokratie auf dem Fundament der Aufklärung und des Naturrechts und gleicht der alten schweizerischen nur in Formen der Ausübung, nicht aber in den zugrundeliegenden Paradigmen. Vor 1798 gab es, wie bereits erwähnt (S. 34 f), keine offene, pluralistische Gesellschaft.¹⁴⁴ Das fundamentale naturrechtliche Axiom – alle Menschen sind gleich – wurde nicht vertreten.¹⁴⁵ So betrachtet, kann man nicht von einer organischen Demokratieentwicklung sprechen; vielmehr erfolgte 1798 ein grosser Bruch.

bb. Versammlungsdemokratie

Gleichwohl ist der breite Durchbruch direktdemokratischer Ideen in der Schweiz ohne die Tradition nicht erklärbar. Die politische Praxis legitimierte ihre demokratischen Forderungen nicht mit deduktiv abgeleiteten Sätzen¹⁴⁶, und die schweizerischen Staatstheoretiker nahmen es mit den Ursprüngen der von ihnen vertretenen Ideen nicht sehr genau. Von grösster Bedeutung ist, dass die Form der Versammlungsdemokratie im Alltagsleben der Eidgenossenschaft seit Jahrhunderten praktiziert wurde. Die Landsgemeinde-Demokratien von Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, den beiden Appenzell und Gersau galten stets als Vorbild der Volksfreiheit und Volksverfassung.¹⁴⁷ Diese Versammlungsdemokratien waren in lebendigen Bildern sinnlich fassbar und so weit wirksamer als abstrakte Demokratietheorien. Und vor allem: Diese Demokratieform schien ihre Bewährungsprobe in der Praxis bereits bestanden zu haben. In der alten Eidgenossen-

144 1762 liess die Regierung von Genf Rousseaus Werke „Contrat social“ und „Emile“ als staatsgefährlich durch den Henker vor dem Rathaus verbrennen. Bern verbot den Verkauf von Montesquieus „Geist der Gesetze“ und Voltaires „Jungfrau von Orléans“.

145 Leonhard von Muralt, in: Handbuch (1980) Bd. 1, 405: „Nirgends galt der erst seit der Französischen Revolution sich meldende Grundsatz der absoluten Rechtsgleichheit jedes einzelnen volljährigen Mannes. Überall hatte jeder seine Rechte, die ihm als Glied eines bestimmten korporativen Verbandes zukamen.“

146 Custer (1942) 53 ff: Nach der französischen Revolution beriefen sich die Zürcher Untertanen zur Legitimation ihrer Forderungen sowohl auf die Menschenrechte wie auch auf die eidgenössische Befreiungstradition. „Seltsam verband sich die französisch-revolutionäre und die traditionell-freiheitliche Idee.“

147 Ryffel (1903) 133

schaft kannte man auch Bürgerversammlungen in den Städten (so den „Conseil général“ in Genf), das föderative Referendum im Wallis und in Graubünden, Volksanfragen in den Untertanengebieten während des 15. und 16. Jahrhunderts in den Ständen Bern, Zürich, Freiburg und Luzern¹⁴⁸, Markgenossenschaften und Heeresgemeinden. Im Vergleich zur Versammlungsdemokratie erschien die moderne Urnendemokratie mit individueller, „papierner“ Abstimmung lediglich als Surrogat, bedingt durch die Grösse der Territorien. Im vergangenen Jahrhundert waren in etlichen Kantonen Veto und Referendum so organisiert, dass in Gemeindeversammlungen über kantonale Gesetze abgestimmt wurde. Die Form der Versammlungsdemokratie ist bis heute in vielen kleinen öffentlichen Gemeinwesen lebendig geblieben.

cc. Repräsentative Demokratie

Nicht die Idee der Repräsentation an sich, sondern die Ideen der gleichmässigen Repräsentation aller Menschen und die Idee des freien Mandats¹⁴⁹ hat die naturrechtliche Staatstheorie neu entwickelt. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 schuf die erste grossflächige Demokratie der Weltgeschichte. Im „Federalist“ heisst es, den USA gebühre das Verdienst, „die Grundlage für die Errichtung echter und ausgedehnter Republiken entdeckt zu haben“.¹⁵⁰ Thomas Paine (1737–1809) schrieb, das System, auf dem die amerikanische Regierung begründet sei, bedeute „Repräsentation, geimpft auf Demokratie“. „Einfache Demokratie bedeutete eine Gesellschaft, die sich selbst regierte ohne den Gebrauch sekundärer Mittel. Indem wir das Prinzip der Repräsentation auf das der Demokratie pfpfen, kommen wir zu einem Regierungssystem, welches in der Lage ist, alle verschiedenen Interessen und jedes geographische Ausmass von Territorium und Bevölkerung zu umfassen und zu konföderieren.“^{150a} Nach den Ideen von Emmanuel Sieyès¹⁵¹ (1748–1836) statuierte die französische Verfassung von 1791 eine repräsentative Demokratie mit freiem Mandat. Die aus der naturrechtlichen Vorstellung der Gleichheit aller Menschen fliessende Idee der gleichmässigen Repräsentation – d. h. jede Stimme hat das gleiche

Gewicht (Zählwertgleichheit) – wurde vom Engländer Edmund Burke (1729–1797) in seinen „Reflections on the Revolution in France“ (1790) heftig angegriffen. Er erklärte, die Konstitution eines Königreiches sei kein Problem der Rechenkunst. Grundlagen der Repräsentation müssten auch Tüchtigkeit und Eigentum sein.¹⁵²

Eine repräsentative Konstituierung der Grossen Räte kannte man auch schon in der alten Eidgenossenschaft. Allerdings handelte es sich dabei um eine Repräsentation ohne Demokratie, d. h. ohne allgemeines Wahlrecht. Die helvetische Verfassung von 1798 schuf eine repräsentative Demokratie nach französischem Muster mit allgemeinem Wahlrecht. Artikel 2 der Verfassung erklärte gar das Repräsentativprinzip für unhänderlich. Dieses Prinzip war jedoch schon durch das in der Verfassung vorgesehene Verfassungsreferendum durchbrochen. In den kantonalen Regenerationsverfassungen setzte sich die Idee des pouvoir constituant des Volkes durch: Mit der Einführung von obligatorischen Verfassungsreferenden und von Verfassungsinitiativen auf Totalrevision war die rein repräsentative Demokratie bereits überwunden und der Weg zur halbdirekten Demokratie vorgezeichnet. Trotzdem waren die Anschauungen der politischen Elite noch stark von der Idee der repräsentativen Demokratie geprägt. Noch kannte man für die Wahl der Grossen Räte das Zensuswahlrecht¹⁵³, Kooptation und ungleiche Repräsentationsverhältnisse in bezug auf die Vertretung von Stadt und Landschaft. Bluntschli schwärmte: „Die repräsentativen Staatsformen sind eine der herrlichsten Erscheinungen der neueren Welt.“ Und ganz im Sinne von Burke forderte er, die Köpfe müssten nicht nur gezählt, sie müssten auch gewertet werden.¹⁵⁴ Das Uster-Memorial von 1830 forderte zwar ein „angemessenes Repräsentationsverhältnis“, indessen sei „zur Zeit auch noch auf Bildung und Vermögen Rücksicht zu nehmen“. Die Kantonsparlamente galten, stellvertretend für das Volk, als Inhaber der Souveränität. Aus aufklärerischer Sicht waren die ungebildeten Massen noch nicht zu politischer Mitentscheidung fähig.¹⁵⁵ Der

148 Vgl. Hilty (1906) 211 ff

149 Weber (1921) 173

150 Hamilton u. a. (1787) Nr. 14. – Damit ist die repräsentative Demokratie nach dem Prinzip „one man – one vote“ gemeint. Gleichwohl wurde aber die Sklaverei beibehalten.

150a Paine (1791) II/3

151 Sieyès, Préliminaire de la constitution (1789): „Es ist indes nicht notwendig, dass die Glieder der Gesellschaft persönlich die verfassungsgebende Gewalt ausüben, sie können vielmehr ihr Vertrauen Stellvertretern schenken. . .“.

152 Die von Burke verteidigten ungleichen Repräsentationsverhältnisse in England wurden schon hundert Jahre vorher von Locke (1690) Kapitel 157, kritisiert.

153 Constant war ein entschiedener Verfechter des Zensuswahlrechtes. Allein der Besitz befähige zur Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte. Vgl. Constant (1972/1815) Bd. 4, 84. – Alle Möglichkeiten, die man den Nichtbesitzenden gibt, werden sie für das Ziel benützen, Besitz zu erlangen (S. 85).

154 Bluntschli (1831) 59, 78

155 Curti (1882) 102, 134, 249 f

Staat sollte demnach von den Gebildeten und Besten geleitet werden.¹⁵⁶ Diese Anschauung spitzte sich zu bis zur Konstruktion einer „Erziehungsdiktatur“ oder eines „hypothetischen Volkswillens“, den eine Elite zum Wohl des Ganzen durchzusetzen habe, notfalls gegen den empirischen Volkswillen.¹⁵⁷ Die Landsgemeindeverfassung wurde als unverträglich mit einer richtig verstandenen Freiheit erklärt.¹⁵⁸ Nach dem Vorbild der Ideen von Sieyès und Burke sollten die Parlamentarier nicht Interessen einzelner Gruppen oder Wahlkreise vertreten, sondern die Gesamtbevölkerung.¹⁵⁹ Mit dieser Anschauung rechtfertigte man ungleiche Repräsentationsverhältnisse. Im Laufe der Regeneration wurden die Familienherrschaften der Restaurationszeit abgelöst durch Eliten des Geldes und der Bildung. Dieser erneute Oligarchisierungsprozess löste Forderungen nach weitergehender Demokratisierung aus. Allmählich trat das allgemeine und gleiche Wahlrecht an die Stelle des Zensuswahlrechts. Mit der Ausbildung politischer Parteien wurde das Parlament zu einem, durch das Mehrheitswahlrecht freilich verzerrten, Abbild der gesellschaftlichen Interessenstruktur.¹⁶⁰

dd. Halbdirekte Demokratie

Es ist nicht leicht, die ideengeschichtlichen Wurzeln der modernen direktdemokratischen Volksrechte freizulegen. Eine ideengeschichtliche Linie führt zurück zu radikaldemokratischen Ideen der französischen Revolution. Die Revolutionsverfassung vom 24. Juni 1793, die den kantonalen Regenerationsverfassungen zum Vorbild diente¹⁶¹, war in bezug auf die Volksrechte ein Versuch, Rousseaus „volonté générale“ in rechtliche Formen umzugießen. Wir finden in dieser Verfassung die Institutionen der „assemblées primaires“ (Art. 11 ff.), des Gesetzesreferendums (Art. 56 ff.) und der Verfas-

sungsinitiative auf Total- und Partialrevision (Art. 115 ff.).¹⁶² Frankreich wiederum dürfte durch Einrichtungen in den Staaten Nordamerikas beeinflusst gewesen sein¹⁶³ (Verfassungsreferendum, Town meetings). – Die andere ideengeschichtliche Linie hat ihren Ursprung in der alten Eidgenossenschaft. Neben den bereits erwähnten Formen der Versammlungsdemokratie kannte man das Antragsrecht („Anzugsrecht“) des einzelnen Landmannes an der Landsgemeinde.¹⁶⁴ Urbild und entscheidende Legitimation für die Herausbildung der halbdirekten Demokratie in der Schweiz dürften die in der alten Eidgenossenschaft praktizierten demokratischen Formen gewesen sein, während die Ideen für die praktische Verwirklichung der Urnendemokratie aus der französischen Revolutionszeit und den USA stammen.¹⁶⁵

Mit der Einführung des Veto 1831 im Kanton St. Gallen konnte erstmals gegen Gesetze¹⁶⁶ Einspruch erhoben werden. Wenn in Gemeindeversammlungen, die auf Verlangen von je fünfzig Bürgern einberufen wurden, mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten des Kantons sich gegen ein Gesetz aussprachen, galt es als abgelehnt. Das Veto wurde vom st. gallischen Verfassungsrat erst nach hitziger Debatte – und nachdem sich vor dem Ratsgebäude eine ungeduldige Menge versammelt hatte – angenommen, als Kompromiss zwischen einer Landsgemeinde- und einer repräsentativen Demokratie. Josef Anton Henne, der am 14. Januar 1831 den Vorschlag des Veto

156 Bluntschli (1831) 62. – Bluntschli (1876) Bd. 1, 552. – R. Fleiner (1917) 15. – Hilty meinte noch (1906) 326 f: „Die parlamentarische Volksvertretung beruht auf dem Grundgedanken einer Elite der Einsichtigsten und Besten des gesamten Volkes, nicht auf dem einer Vertretung aller, auch der Törichten und Schlechten.“ – Siehe auch Hilty (1900) 550 f

157 Schefold (1966) 59

158 Schefold (1966) 154

159 Bluntschli (1831) 83 ff

160 R. Fleiner (1917) 27 f, 122 f. – Was man „Interessenvertretung“ nenne, sei nichts anderes als ein Zurückkommen auf die Idee der ständischen Repräsentation, meinte Hilty (1890) 36.

161 Jagmetti (1921) 112, 115. – Diethelm (1939) 51 f

162 Diese Verfassung ist abgedruckt bei Günter Franz, Staatsverfassungen, 2. A., München 1964, 372 ff. – Sie wurde zwar in einer Volksabstimmung angenommen und sollte nach Friedensschluss wirksam werden; das geschah aber nie.

163 Ob die Schöpfer der Verfassung von 1793 auch eidgenössische Einrichtungen zum Vorbild nahmen, lässt sich nicht sagen. Siehe Curti (1882) 87

164 Der Terminus „Referendum“ stammt aus dem alten eidgenössischen Recht. – Diethelm (1939) 37: „Das Anzugsrecht darf in gewissem Sinne dem modernen Initiativrecht gleichgestellt werden.“ – F. Fleiner (1941) 439: „Das Referendum ist aus den alten demokratischen Traditionen der Landsgemeindekantone emporgewachsen.“ – Seiler (1921) 4, meint allerdings: „Wir glauben durch unsere Konklusionen den Beweis zu erbringen, dass der Übergang vom föderativen zum modernen Referendum [im Kanton Wallis] keineswegs so zwanglos und selbstverständlich vor sich ging, wie vielfach angenommen wird.“

165 Anders Jagmetti (1921) 157: Die Lehre von der Volkssouveränität bereitete das Terrain vor, das Vorbild der altschweizerischen Institutionen wies den Weg für eine zweckmässige Verwirklichung.

166 Rousseau (1762) III/15, hatte erklärt: „Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz.“

einbrachte, sah Parallelen zum römischen Tribunat und zum Königs veto.¹⁶⁷ Wurde dieses Veto 1831 noch entsetzt als ultrademokratisch diffamiert¹⁶⁸, so traten von jetzt an die direktdemokratischen Einrichtungen unaufhaltsam ihren Siegeszug an.¹⁶⁹ 1832 führte Basel-Land das Gesetzesveto ein; als Ersatz für das föderative Referendum kam das obligatorische Gesetzesreferendum im Wallis bereits 1844 zum Durchbruch; 1845 wurde die Gesetzesinitiative und das moderne fakultative Gesetzesreferendum in die Verfassung des Kantons Waadt aufgenommen; 1847 erfolgte in Genf die Wahl der Regierung durch das Volk.

Die Bundesverfassung von 1848 führte das obligatorische Verfassungsreferendum und die Initiative auf Totalrevision der Verfassung ein, blieb also hinter den direktdemokratischen Einrichtungen in den Kantonen zurück. Der entscheidende Durchbruch der direktdemokratischen Ideen erfolgte erst im Zuge der demokratischen Bewegung in den sechziger und siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts.¹⁷⁰ Von grösster Bedeutung war die Verfassung des Kantons Zürich von 1869, die eine noch nie gekannte Vielfalt direktdemokratischer Rechte einführt.¹⁷¹ In der Literatur und den Parlamentsberatun-

gen über die Verfassungsrevision von 1872 war die Einführung weiterer Volksrechte im Bund durchaus umstritten.¹⁷² Hauptargument der Befürworter eines Gesetzesreferendums war, dass man dem Volk nicht ersatzlos durch die geplante Beschneidung kantonaler Kompetenzen direktdemokratische Rechte entziehen dürfe. Mit der neuen Bundesverfassung von 1874 wurde schliesslich das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt (nachdem im gescheiterten Verfassungsentwurf von 1872 auch die Gesetzesinitiative enthalten war). 1891 folgte das Initiativrecht zur Partialrevision der Bundesverfassung, 1921 das Staatsvertragsreferendum, 1949 das nachträgliche Referendum für dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, 1977 das erweiterte Staatsvertragsreferendum.

Beim Problem, wie die abstrakte Forderung nach Volkssouveränität in praktikable rechtliche Formen umzusetzen sei, herrschte anfangs grösste Verwirrung. Moritz Rittinghausen, ein Verfechter der „direkten Gesetzgebung durch das Volk“, wurde in Europa als Utopist etikettiert. Die neuen Formen der Beteiligung des Volkes am Staatsleben wurden in der Schweiz in einem Prozess von „trial and error“ pragmatisch fortentwickelt, was wohl die originellste Leistung der schweizerischen Demokratie darstellt.¹⁷³ Die praktische Bewährung der halbdirekten Demokratie in der Schweiz hat ab etwa 1900 zur Übernahme von Gesetzesreferendum und -initiative sowie der Verfassungsinitiative in amerikanischen Gliedstaaten geführt.¹⁷⁴ Die deutschen Sozialdemokraten nahmen die Idee der direkten Volksgesetzgebung in das „Eisenacher Programm“ von 1869 und das „Gothaer Programm“ von 1875

167 Zur Geschichte des Vetos vgl. Dietschi (1926) 3 ff. — Nachdem die Souveränität vom König auf das Volk übergegangen war, lag der Gedanke nahe, diesem das Einspruchsrecht zu übertragen. — Das schweizerische Veto hatte wohl auch die französischen Verfassungen von 1791 und 1793 zum Vorbild. 1791 erhielt der König ein suspensives Veto eingeräumt, weshalb er spöttisch „Monsieur Veto“ genannt wurde. Dieses Veto geht wiederum zurück auf das englische Vorbild, Montesquieus weithin bekannte Machtteilungslehre sowie das Veto des amerikanischen Präsidenten.

168 Vgl. Curti (1882) 140 ff. Demnach waren für Müller-Friedberg die Demokraten „moderne Zyniker“. — Vgl. auch Dietschi (1926) 35. — Sehr scharf nahm Alexandre Vinet im August 1845 gegen die in der Verfassung des Kantons Waadt geplante Gesetzesinitiative Stellung: Neben dem Wahlrecht, der Meinungsäusserungs- und der Pressefreiheit sollte man noch des „groben Werkzeugs“ der Gesetzesinitiative bedürfen? „Wahrlich, das glauben, hiesse unsere Kultur beleidigen, oder hiesse vielmehr sie rückläufig machen wollen!“ Vgl. Vinet (1945) Bd. 4, 81

169 Jagmetti (1921) 109: Das st. gallische Veto war der Durchbruchspunkt. — Dietschi (1926) 43: „... Was ein Kopf in einer Nacht erdacht, bestimmte auf Jahrzehnte die politischen Vorstellungen des ganzen Volkes.“

170 Zur demokratischen Bewegung siehe Gilg (1951). — Mit der Übernahme von demokratischen Einrichtungen in den Gemeinden wuchsen diese Institutionen auch von oben nach unten; vgl. Schaffhauser (1978) 91 f.

171 Nach Rittinghausen (1893) 146, gebührt „dem durch seine Bildung ausgezeichneten Zürcher Volke die hohe und unvergängliche Ehre, ... die erste Verfassung eingeführt zu haben, welcher die direkte Gesetzgebung durch das Volk zur unverkennbaren und allein richtigen Grundlage dient“. — Siehe auch Curti (1882) 212, 215 ff

172 Bundesrat Emil Welti erklärte: „Ich habe das Gefühl, dass der Senn mit dem Code de Commerce und der Stallknecht mit dem Zivilprozess in der Hand, um sich für die Ausübung im Souveränitätsrechte vorzubereiten, eine Karikatur sind.“ Zitiert nach Gruner/Haeberli (1955) 69. — Für Rüttimann (1867) Bd. 1, 113, zeigten die Erfahrungen mit dem Veto und Referendum, dass die repräsentative Demokratie die fraglichen Zutaten sehr leicht entbehren kann. — Orelli (1885) 79: „... Zum Bundesstaat passt das Referendum nicht.“ — Hilty und Segesser sprachen sich gegen die Gesetzesinitiative aus.

173 His (1938) Bd. 3, 1195 f. — Imboden (1971) 310

174 1898 führte zuerst South Dakota Gesetzesinitiative und -referendum ein. Bei der Verfassungsinitiative ging 1902 Oregon voraus. — Siehe Gerstein (1969) 279. — W. Haller (1970) 14 ff. — Tripp/Huber (1942) 24 ff. — F. Fleiner (1941) 169: Unsere demokratischen Einrichtungen und Vorstellungen sind hinübergewandert nach Amerika „als eine Gegengabe an das Land, das uns zuerst den Begriff der geschriebenen Verfassung geschenkt hat“. — Das Verfassungsreferendum kannten die Neuenglandstaaten bereits im 17. Jahrhundert. — Indirekt, über Frankreich, war die Schweiz auch von amerikanischen Ideen beeinflusst gewesen.

auf.¹⁷⁵ Im 20. Jahrhundert wurde in vielen Staaten mit plebiszitären Einrichtungen experimentiert, doch waren die Erfahrungen in den Ländern ohne demokratische Tradition eher negativ.¹⁷⁶

Konservative Kreise, die anfangs den Volksrechten eher skeptisch gegenüberstanden, erkannten bald deren bremsende Wirkung.¹⁷⁷ Von Fritz Fleiner stammt das geflügelte Wort, das Referendum wirke „wie ein konservativ gesinntes Oberhaus“.¹⁷⁸ Das Gesetzesreferendum war bis 1891, als mit Josef Zemp erstmals ein Konservativer in den Bundesrat einzog, eine wirksame Waffe der katholisch-konservativen Minderheit gegen die radikal-liberale Parlamentsmehrheit.¹⁷⁹ Referendum und Initiative wurden in der Schweiz als hohe Werte internalisiert und entwickelten eine Eigendynamik.¹⁸⁰ Die Volksrechte gelten auch als Mittel der demokratischen Erziehung, der politischen Integration und der Legitimation der Behörden. Einer Volksentscheidung kommt erhöhte Durchsetzungskraft zu.

ee. Föderative Demokratie

Die Idee einer Art föderativer Demokratie – das bündische Element – ist in der Schweiz stets lebendig gewesen. Artikel 1 der Bundesverfassung spricht von den „durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der dreiundzwanzig souveränen Kantone“. Die Souveränität der Bundesglieder gerät dabei zwangsläufig in Konflikt mit der Volkssouveränität: Soll die Kompetenzhoheit, d. h. die Kompetenz, über den Umfang der Bundeskompetenzen

175 Gerstein (1969) 123. – Der Schweizer Sozialist Karl Bürkli stellte am Kongress der Internationalen Arbeiter-Assoziation 1869 in Basel den Antrag: „Es sei eine Hauptaufgabe der arbeitenden Klassen, dahin zu wirken, dass die sozialdemokratische Republik verwirklicht werde, in welcher die Gesetzgebung direkt durch das Volk ausgeübt wird.“ Bürklis Referat erregte damals grosses Aufsehen und wurde auch ins Englische übersetzt. Vgl. Berghoff-Ising (1895) 75 f

176 Gerstein (1969) 361: „Es muss jedoch immer wieder betont werden, dass sich die allgemein guten Erfahrungen mit der schweizerischen Referendumsdemokratie nicht ohne weiteres auf einen anderen Staat übertragen lassen.“

177 Rüttimann (1867) Bd. 1, 113. – Giacometti (1949) 765. – Ruck (1957) 226. – R. Fleiner (1917) 141. – Curti (1882) 126. – 1848 gab das radikale und antiklerikale Regiment im Kanton Wallis dem obligatorischen Referendum den Todesstoss; vgl. Seiler (1921) 117.

178 F. Fleiner (1923) 316

179 Vgl. His (1938) Bd. 3, 101. – Neidhart (1970) 65

180 Imboden (1971) 300: „Das Referendum ist die bestimmende Gegebenheit unserer staatlichen Ordnung. Ihm müssen sich die politischen Spielregeln unterordnen.“

zu befinden, der Mehrheit des Volkes oder der Mehrheit der Gliedstaaten zukommen? ¹⁸¹ Oder ist gar deren Einstimmigkeit erforderlich?

Von föderativer Demokratie kann allerdings nur gesprochen werden, wenn auch die Gliedstaaten demokratisch organisiert sind. Das war in bezug auf die Tagsatzung weder in der alten Eidgenossenschaft der Fall (mit Ausnahme der Landsgemeindestände) noch während der Restauration. Erst die Bundesverfassung von 1848 verpflichtete die Kantone zu einer demokratischen Staatsorganisation, und erst die Bundesverfassung von 1874 bestimmte, dass das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton zugleich als Standesstimme gelte (Art. 123). Graubünden musste 1854 das föderative Referendum aufheben, weil es mit der in der Bundesverfassung garantierten Rechtsgleichheit nicht vereinbar war. Im Wallis kam es während der Regeneration zu heftigen Auseinandersetzungen, weil das Oberwallis, dank dem föderativen Referendum, das bevölkerungsreichere Unterwallis überstimmen konnte.

Bis 1848 lag die Kompetenzhoheit bei den Gliedstaaten. Erst die Bundesverfassung von 1848 schuf einen gesamtschweizerischen Souverän.¹⁸² Als Kompromiss zwischen der Souveränität des Bundes und jener der Kantone wurden die Institutionen des Zweikammersystems¹⁸³ und des Ständemehrs bei Verfassungsreferenden in die Bundesverfassung aufgenommen. Segesser forderte 1872 ein Ständemehr auch bei Gesetzesreferenden.¹⁸⁴ Die Frage, ob die Kantone, wie in der Bundesverfassung formuliert, souverän seien, hat die Staatslehre immer wieder beschäftigt.¹⁸⁵ Da die Ständeräte gemäss Bun-

181 Immer wieder tauchte die Forderung auf, die bevölkerungsstarken Stände müssten auf der Tagsatzung (bzw. im Ständerat) stärker vertreten sein. – Bornhauser (1834) 27, fragt: „Der Kanton Bern, der 350 000 Einwohner zählt, an die eidgenössische Kasse 91 695 Franken gibt und im Krieg 4584 Mann stellt, hat also eine Stimme (auf der Tagsatzung), gerade wie der Kanton Uri mit 13 000 Einwohnern, 1184 Franken Beitrag und 236 Mann Bundeskontingent. Ist das gerecht?“

182 Schindler (1948) 159: Mit der Bundesverfassung von 1848 hat die Gleichheit der Kantone ihre Schranke gefunden an der Gleichheit der Bürger.

183 Das Zweikammersystem war durch das Vorbild der USA inspiriert [vgl. Protokoll (1848) 128], fand sich aber auch schon in der Helvetischen Verfassung.

184 Segesser (1879) Bd. 3, 318, vor dem Nationalrat: „Referendum des Volkes und der Kantone oder gar kein Referendum. Das ist mein Antrag.“

185 J. Meyer (1875) Bd. 2, 107: Die Bundesverfassung hebt die Souveränität der Kantone mehrmals ausdrücklich hervor. Das ist jedoch zum Teil nur Schein, „nur eine lebenswürdige Verhüllung der unabwiesbaren Tatsache“. – Giacometti (1949) 41 ff: Die Kantone sind, rechtlich betrachtet, Geschöpfe der Bundesverfassung. Sie sind nicht souverän. Also sind sie auch keine Staaten, sondern Selbstverwaltungskörper der Eidgenossenschaft. – Als Kompromiss bot sich Waitz' Souveränitätsteilungsdogma an. – Vgl. Imboden (1971) 177

desverfassung „ohne Instruktionen“ stimmen, also ein freies Mandat haben, wurde auch immer wieder diskutiert, ob der Ständerat die Interessen der Gliedstaaten repräsentiere.¹⁸⁶ Der Ständerat war schon im 19. Jahrhundert umstritten. Segesser hielt ihn für eine „total verfehlte Schöpfung“.¹⁸⁷ Das SPS-Programm von 1871 forderte die Abschaffung des Ständerates, und 1884 wurde diese Forderung als Antrag im Nationalrat eingebracht.

ff. Milizdemokratie

Unter Milizsystem versteht man in der Schweiz in erster Linie eine auf allgemeiner Wehrpflicht beruhende Volksarmee, dann aber auch die neben- und ehrenamtliche Ausübung öffentlicher Aufgaben. Nach der Idee der Milizarmee soll der Bürger zugleich Soldat sein; seinen politischen Rechten stehen militärische Pflichten gegenüber. Betont wird der Zusammenhang zwischen Milizarmee und Volksfreiheit, und es werden die Vorzüge einer Milizarmee gegenüber einer Berufsarmee und stehenden Truppen¹⁸⁸ hervorgehoben. Das Milizsystem im zivilen Bereich soll die Verankerung der Staatsorgane und der Verwaltung im Volk garantieren.

„Der republikanischen Auffassung entsprach seit jeher die Einrichtung eines Volksheeres.“¹⁸⁹ Das schweizerische Milizsystem hat seine Ursprünge

in der alten Eidgenossenschaft.¹⁹⁰ In den Länderorten erschienen die Landleute bewaffnet zur Landgemeinde, die zugleich der Waffenmusterung diente.¹⁹¹ Die Wehrhaftigkeit wurde damals als ein Recht, nicht als eine Pflicht betrachtet. Ziviles und militärisches Leben waren nicht getrennt: Die politischen Führer waren auch die Heerführer¹⁹², die demokratische Organisation der Landgemeinde wurde auch im Heer praktiziert¹⁹³. „Selbst die Heeresverfassung der schweizerischen Städterepubliken war bis ins 16. Jahrhundert hinein demokratisch gestaltet.“¹⁹⁴ Alle öffentlichen Ämter in den Landsgemeindeorten wurden nebenamtlich besetzt und nur gering oder gar nicht entschädigt, was zur Folge hatte, dass meist nur reiche Familien sich die Übernahme solcher Ämter leisten konnten.¹⁹⁵ Aufgrund der geringen Grösse und der beschränkten finanziellen Mittel der Länderorte war das Milizsystem die ihnen adäquate staatliche Organisationsform. Eine Deutung, weshalb das Milizsystem auch in den Städteorten beibehalten wurde, gibt Peyer: Während des dreissigjährigen Krieges versuchten die grossen Städteorte, regelmässige Vermögenssteuern von Bürgern und Untertanen zu erheben. Mit diesen zusätzlichen Mitteln sollten u. a. stehende Truppen und mehr Berufsbeamte in Dienst genommen werden. Gefährliche Steuerunruhen und der Bauernkrieg von 1653 bewirkten, dass die Städteorte dieses Vorhaben endgültig fallenliessen. „Dadurch wurden auch in den grossen eidgenössischen Orten die Schaffung der Hauptattribute des modernen Staates – stehendes Heer und Berufsbeamtentum – verhindert und die Beibehaltung des aus dem Spätmittelalter ererbten Milizsystems in Militär und Verwaltung erzwungen.“¹⁹⁶

186 Diese Diskussion ist immer noch aktuell. – Bäumlin (1978) 100. – Neidhart (1970 II) 92: Kritik muss daran geübt werden, dass der Ständerat als Beteiligungsform der Kantone an der Bundeswillensbildung propagiert wird, „obwohl er das nicht ist, sondern ganz klar im Sinne bestimmter sozialer Gruppeninteressen wirksam wird“. – Eine Minderheit der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung schlägt vor, dass die 16 Kantone mit der grössten Bevölkerungszahl einen dritten Abgeordneten in den Ständerat entsenden [(1977) 155]. Die Kommissionsmehrheit blieb beim Standpunkt, „die Kantonsvertreter hätten die politischen Interessen ihres Gliedstaates zu repräsentieren“ (S. 154).

187 Segesser (1879) Bd. 3, 240. Segesser forderte, die Ständeräte müssten nach Instruktionen stimmen.

188 Artikel 13 der Bundesverfassung bestimmt: „Der Bund ist nicht berechtigt, stehende Truppen zu halten.“ – In der Revisionskommission [Protokoll (1848) S. 47] bemerkte ein Votant, das ehemalige Patriziat des Kantons Bern habe sich mit einer Garnison von nur etwa 270 Mann lange Zeit gegenüber dem Volkswillen behaupten können. – Das Verbot stehender Truppen findet sich schon in der englischen Bill of Rights von 1689, I/6, sowie in Artikel 13 der Virginia Bill of Rights von 1776. – Vgl. dazu auch: J. Meyer (1875) Bd. 2, 242. – Dubs (1877) Bd. 1, 148. – Schollenberger (1905) 194. – Orelli (1885) 49

189 His (1929) Bd. 2, 512

190 Gerne wird der Satz von Machiavelli zitiert [(1513) 12. Kapitel]: „Die Schweizer übertreffen alle andern an Wehrhaftigkeit und Freiheit.“ – Ebenso jener Satz, den Rousseau 1772 nach der Rückkehr aus dem Schweizer Exil in seinem Gutachten zur Totalrevision der Verfassung Polens schrieb: „Tout citoyen doit être soldat par devoir, nul ne doit l'être par métier. Tel fut le système militaire des Romains, tel est aujourd'hui celui des Suisses, tel doit être celui de tout Etat libre“ (Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée, 1772, XII).

191 Ryffel (1903) 81

192 So wird im Kanton Appenzell-Ausserrhoden der Gemeindevorsteher noch heute „Gemeindehauptmann“ genannt.

193 Literaturhinweise siehe Anmerkung 95

194 Ryffel (1903) 113

195 Dieses Problem stellt sich auch im gegenwärtigen Milizsystem. Die Unentgeltlichkeit des Mandats bedeute faktisch vielfach eine Grenze der Wahlfähigkeit, schreibt z. B. Giacometti (1941) 316.

196 Peyer (1978) 119. – Ähnlich Gasser (1939) 110

Die Idee des Milizsystems ist bis heute in der Schweiz stark verankert geblieben¹⁹⁷ und ist ein Wesensmerkmal des „Sonderfalles Schweiz“. Nachdem die helvetische Verfassung von 1798 in Artikel 91 festlegte, es soll, neben einer Miliz, in Friedenszeiten ein besoldetes Truppenkorps aus Freiwilligen gehalten werden, knüpfte die nach 1817 anhebende Militärreform an die Überlieferung der alten Eidgenossenschaft und neue Grundsätze der Gleichheit an.¹⁹⁸ Erst mit der Militärorganisation von 1850 wurde die Stellvertretung im Militärdienst abgeschafft¹⁹⁹. Die Idee der demokratischen Organisation der Milizarmee wurde nicht wieder aufgegriffen. Für das zivile Staatsleben wurden neue Ausdrücke wie „Milizparlament“²⁰⁰ und „Milizverwaltung“ geprägt.

C. Gefahren der Demokratie

a. Tyrannei der Mehrheit

Eine demokratische Staatsform ist keine Garantie für individuelle Freiheit.²⁰¹ Wenn der Volkssouveränität, definiert als Wille der Volksmehrheit, die höchste und unumschränkte Gewalt zukommt, dann kann sie zur Gefahr für das Individuum oder eine gesellschaftliche Minderheit werden. Diese Gefahr einer „Tyrannei der Mehrheit“ wurde zwar von schweizerischen Staatsdenkern gesehen²⁰², es wurde ihr in der politischen Praxis aber keine allzu

grosse Bedeutung beigemessen – zu gross war der Respekt vor der „volonté générale“. Dabei fehlte es gerade in der Geschichte der Landsgemeindekantone nicht an Paradebeispielen für Machtmissbräuche der Versammlungsdemokratie.²⁰³ 1764 vermochte der Gastwirt Karl Dominik Pfyl die Schwyzer Landsgemeinde gegen das herrschende Geschlecht der Reding aufzuwiegeln, weil die versammelten Männer mit der neuen Dienstordnung der Schweizer Regimenter in Frankreich unzufrieden waren. Landammann Franz Anton Reding wurde 1765 von der Menge misshandelt und streng bestraft – auch zur Bezahlung eines „Sitzgeldes“ für jeden Landmann! „Was der einzelne in den Sack erhielt, nicht aber was die Gerechtigkeit verlangte, war die Richtschnur des Verhaltens.“²⁰⁴ Fast eineinhalb Jahre wütete „das traurige Schreckensregiment in der Form der Volksherrschaft“²⁰⁵, bis die Stimmung umschwang. Pfyl wurde am 26. Mai 1765 abgesetzt und auf Lebenszeit verbannt. 1773 stellte das Geschlecht der Reding wieder den Landammann. – Bluntschli hatte für die Landsgemeinde nicht viel übrig: „Die Schwächeren werden unterdrückt, die Launen und Leidenschaften befriedigt; Selbstsucht regiert, die Landsgemeinde wird zum Despoten.“²⁰⁶

Kann man dem Souverän Schranken setzen oder ist die einzige Beschränkung, wie Ryffel²⁰⁷ meint, die Selbstbeschränkung? ²⁰⁸ Nach Rousseau ist der Souverän, „allein weil er ist, immer alles, was er sein soll“; wer sich weigert, dem Gemeinwillen zu folgen, und dazu gezwungen wird, den zwingt man nur, frei zu sein.²⁰⁹ Die Landsgemeinden der alten Eidgenossenschaft waren, mit Ausnahme ihrer Bündnisverpflichtungen, souverän. Sie respektierten keine Schranken ihrer Macht²¹⁰, und es zeigte sich gerade hier die Anfälligkeit der Versammlungsdemokratie für die Demagogie ehrgeiziger

197 Die Expertenkommission Totalrevision [(1977) 86] meint, „an der bewährten und unumstrittenen Konzeption der Milizarmee“ sei festzuhalten. – Und selbst Jean Ziegler [(1976) 132] stellt fest: „Das schweizerische Milizsystem ist durchaus bewundernswürdig. Wer die tatsächliche, wirksame Verteidigung des schweizerischen Territoriums will – und wer will sie nicht? – kann sich kein klügeres und stärkeres System des nationalen Selbstschutzes ausdenken als eben diese Milizarmee.“ – Siehe auch Imboden (1971) 294

198 His (1929) Bd. 2, 538

199 His (1938) Bd. 3, 773 f

200 Für das Bundesparlament ist der Ausdruck „Milizparlament“ heute allerdings eine Fiktion. Eher zutreffend wäre: „Halbberufsparlament“.

201 Bluntschli (1831) 60: „Es ist ein ganz lächerliches Vorurteil, dass in monarchischen Staaten die Freiheit nicht gedeihen könne...“. – Aubert (1967) Bd. 2, 401: „La liberté n'est pas un effet nécessaire de la démocratie...“.

202 Bluntschli (1876) Bd. 1, 535: Die Tugend der Menge hält dem berausenden Wein der Macht nicht stand. – Jacob Burkhardt schreibt in einem Brief vom 19. April 1845 an G. Kinkel: „... Das politische Volk ... existiert ... noch nicht; statt seiner ist eine Masse vorhanden, in der eine Menge herrlicher Keime und Charaktere schlummern, die aber als Masse in den Händen jedes Schuftes wäre und sich dann als

Bestie gerieren würde...“. Zitiert nach Gruner/Haeberli (1955) 43. – Vgl. auch Dubs (1877) Bd. 1, 141. – Curti (1882) 265. – J. Meyer (1875) Bd. 2, 335. – Imboden (1974) 129, 158. – H. Huber (1939) 18

203 Aus diesem Grund lehnten die Aufklärer des 18. Jahrhunderts die Versammlungsdemokratie ab. – Vgl. Feller, in: Nabholz u. a. (1938) Bd. 2, 197

204 Dändliker (1904) Bd. 3, 208

205 Blumer (1858) Bd. 2, 152

206 Bluntschli (1831) 55

207 Ryffel (1903) 208

208 Schindler (1944) 96: Gesetzliche Schranken gegen das oberste Organ (die Aktivbürgerschaft) sind nicht möglich. Der Missbrauch stellt die Staatsform in Frage. – Siehe auch Bäumlin (1954) 153. – Kägi (1945) 152. – H. Huber (1971) 469

209 Rousseau (1762) I/7

210 Ryffel (1903) 142: Die Landsgemeinde fühlte sich als absolute Herrscherin. Sie liebte es, als „Landesfürst“, „absolut gefreiten Herrn“ oder „hochweise Landsgemeinde“ sich nenen zu hören.

Führer²¹¹. Dass das Volk an die Verfassungsnormen gebunden ist, die es selbst gebilligt hat, wird in der schweizerischen Lehre durchwegs bejaht.²¹² Umstritten ist hingegen die Frage der „materiellen Schranken der Verfassungsrevision“ (Hans Nef), wonach die Verfassung nicht jede Änderung zulasse, die Volkssouveränität mithin beschränkt wäre.²¹³ Der Verfassungstext sagt allerdings nichts aus über solche „materiellen Schranken“, so dass die Grenzziehung der Verfassungsinterpretation überlassen bleibt.

b. Oligarchisierung

Oft wird die kritische Frage aufgeworfen, ob nicht auch in der Schweiz mit ihren vielfältigen demokratischen Einrichtungen im Grunde eine Oligarchie herrsche. In der alten Eidgenossenschaft bestanden „natürliche Familienoligarchien“.²¹⁴ Oligarchen waren auch die Schöpfer des Bundes von 1291.²¹⁵ Ohne gebildete Oberschicht hätten die politischen Ämter in den Landsgemeindeständen gar nicht besetzt werden können²¹⁶, und allein schon die Unentgeltlichkeit der Ämter und der weit verbreitete Ämterkauf hielten den einfachen Landmann von den höchsten Staatsstellen fern. Bereits erwähnt wurde (S. 23 f.), dass die eidgenössischen Staatenbünde bis 1848 auch als wechselseitige Machtsicherung der herrschenden Oligarchien inter-

pretiert worden sind.²¹⁷ Der Bundesverfassungsentwurf von 1848 wurde nicht von einem Verfassungsrat, sondern von einer Notablenversammlung ausgearbeitet. Die Regenerationsbewegung der 1830er Jahre und die demokratische Bewegung der 1860er Jahre richteten sich nicht zuletzt gegen Oligarchen.²¹⁸ In den Landsgemeindeständen der alten Eidgenossenschaft kam es periodisch zu Aufständen gegen eingeseßene Familienoligarchien. Ziegler²¹⁹ und Holliger²²⁰ sehen heute in der Schweiz eine „Finanzoligarchie“ am Werk, und Kriesi kommt aufgrund empirischer Forschungen zum Ergebnis, dass eine politische Elite von etwa 1200 Personen besteht, mit einem inneren Kern von 300 Akteuren²²¹.

Eine faktische Aristokratie werde es immer und überall geben, tröstete sich Carl Hilty.²²² Immerhin hatte man in der Schweiz seit je ein feines Sensorium gegen unangemessene Privilegierungen. Genossenschaftliche und föderative Eifersucht machten jede Erhöhung eines grossen einzelnen verpönt.²²³ Diese Grundhaltung nötigt die gesellschaftliche Elite seit Jahrhunderten zu spezifischen Anpassungsleistungen, insbesondere zu einem zurückhaltenden Gebrauch ihrer Macht und zum diskreten Genuss ihrer Privilegien.

Besonders seitdem in der Schweiz die Sozialwissenschaften stärker Fuss gefasst haben (ab etwa 1950), wird zunehmend die Diskrepanz zwischen idyllischem demokratischem Modell und der tatsächlichen Funktionsweise der schweizerischen Referendumsdemokratie aufgedeckt.²²⁴ Das politische

211 Bei der individuellen Urnenabstimmung entfällt diese massenpsychologische Dynamik.

212 Favre (1970) 445: „Le peuple suisse, les citoyens suisses ont tous les droits que la constitution leur accorde, rien de plus. Au-delà, c'est le mythe.“

213 Siehe z. B. Kägi (1945) 63. – Giacometti (1941) 164. – Giacometti (1949) 706. – Hangartner (1980) 32, 216. – Aubert (1967) Bd. 1, 133: „En résumé, nous ne croyons pas aux limites matérielles autonomes, tout au moins aux limites supérieures, malgré l'immense talent qui a été déployé, depuis un quart de siècle, pour en démontrer l'existence.“

214 Bluntschli (1831) 58: „Wir sehen daher in den demokratischen Kantonen fast immer einige Volksführer grosse Gewalt ausüben; ja diese Gewalt ruht dort beinahe erblich auf einzelnen Häusern und wird so aristokratisch.“ – Vgl. auch Ryffel (1903) 150 ff. – His (1920) Bd. 1, 167. – Fehr (1926) 47. – Bornhauser (1832) 9. – Selbst in den Untertanengebieten entwickelte sich eine ländliche Aristokratie, auf die sich die eidgenössischen Landvögte stützten. Siehe Peyer (1978) 115

215 H. C. Peyer, in: Handbuch (1980) Bd. 1, 202

216 Eine von Gott eingesetzte Obrigkeit, die nach höheren Rücksichten für das Wohl des Landes besorgt war, konnte als tiefe sittliche Idee gesehen werden. – Vgl. Heusler (1920) 293

217 In Artikel 1 des Bundesvertrages von 1815 hiess es, der Bund bezwecke auch die „Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern“. Die Kantone „gewährleisten sich gegenseitig ihre Verfassungen“.

218 His (1938) Bd. 3, 1185: Die liberale Ära kannte mehrere persönliche „Diktaturen“, so jene Alfred Eschers in Zürich, J. Munzingers in Solothurn, Eduard Häberlins im Thurgau, James Fazys in Genf, G. Pythons in Freiburg.

219 Ziegler (1976) 35

220 Holliger (1974) 244 f: „Unter einer de iure demokratischen Regierungsform diskret agierend, bildet diese Elite ein schattenhaftes de facto-Regime, das in seinen Grundzügen oligarchisch und antidemokratisch ist.“

221 Kriesi (1980) 245 ff, 263 f, 268 ff

222 Hilty (1890) 80

223 J. Meyer (1875) Bd. 2, 190. – F. Fleiner (1923) 18. – Feller (1938) 22. – Schindler (1948) 183. – K. Schmid (1957) 41. – Abegg (1964) 98. – Gruner (1973) 97 f. – Deutsch (1976) 51 f. – Ziegler (1976) 121

224 Vgl. die Studien von Kriesi (1980). – Germann (1975). – Bäumlin (1978). – Neidhart (1970). – Sommer (1978). – Aubert (1980) 168, schreibt zur Atompolitik: „... es sind immer dieselben Leute in allen Schlüsselstellen; deshalb kann man ruhig sagen, dass die schweizerische Atompolitik von einigen wenigen Leuten gemacht wird, von rund fünfzehn Personen, die ihre Entscheide fern der Öffentlichkeit treffen, obwohl sie die ganze Schweiz angehen.“

System wird punktuell kritisiert, nicht aber grundsätzlich in Frage gestellt. Max Imboden schreibt, dass die Interessenverbände im staatlichen Entscheidungsprozess noch leidlich zu bestehen vermögen. „Geradezu trostlos aber mag sich die Stellung des Bürgers darbieten.“²²⁵ Nur die Bürokratie der Wirtschaftsorganisationen mit ihren Experten ist noch in der Lage, der Staatsbürokratie gleichrangig entgegenzutreten.²²⁶ Die grossen Organisationen sind aber nicht demokratisch legitimiert, und deren Führung ergänzt sich weitgehend selbst durch Kooptation. Es besteht keine Chancengleichheit, Parlamentarier zu werden oder seine Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.²²⁷ Bestritten wird nicht nur die idealistische Vorstellung, dass Demokratie eine Angelegenheit aller sei, sondern auch, dass sie die Teilnahme vieler ermögliche. Pluralismus als empirische Demokratietheorie sei überholt und weitgehend Rechtfertigungsideologie, meint Bäumlin.²²⁸ Pluralismus werde zum Oligopolismus, das fakultative Referendum zum wirksamen Druckmittel von Interessenverbänden²²⁹ und zum lästigen „Umweltproblem“ für die staatliche Bürokratie. Obwohl auch heute noch weitherum die Überzeugung herrscht, das Parlament solle der Regierung übergeordnet sein, hat sich der Legislativ- zum Exekutivstaat gewandelt.²³⁰ Das Milizparlament sei der vollamtlichen Regierung mit ihrem Verwaltungsapparat weit unterlegen. Die wesentlichen Entscheide fielen im vor- und nebenparlamentarischen Raum, das Parlament degeneriere zum „Ratifikations- und Akklamationsorgan“.²³¹ Für das Volk und die demokratisch ge-

225 Imboden (1971) 120

226 Schon Segesser (1879) Bd. 3, 411, kritisierte die „Verwirtschaftlichung der Politik“: „Bald wusste man nicht mehr, wer mehr zu bedeuten hatte in der Schweiz, der Bundesrat oder die Gottharddirektion; zum Glück herrschte zwischen den beiden die ungetrübteste Harmonie, sie schienen ein Herz und eine Seele zu sein.“ – Vgl. auch H. Huber (1971) 349. – Bäumlin (1978) 20. – Wittmann (1979) 236 ff

227 F. Fleiner (1923) 317, meinte noch: „Volksversammlungen und Presse stehen aber nicht bloss dem Politiker offen. ... Auf diese Weise vermag der Arme, wie der Reiche, der Arbeiter, wie der Gelehrte und Künstler auf das schliessliche Zustandekommen eines Gesetzes Einfluss zu erlangen.“

228 Bäumlin (1978) 21

229 H. Huber (1971) 380. – Masnata (1978) 137 f: „Die halb-direkte Demokratie ist vielleicht die grösste Illusion des politischen Systems in der Schweiz.“ – Ziegler (1976) 123: „Die direkte Demokratie wird vielfach zur direkten Oligarchie.“

230 Eichenberger (1949) 320: „Die Bundesverfassung. ... hat den normalen Legislativstaat normiert. Davon weicht die Wirklichkeit ab. Die soziologische Staatsstruktur der Eidgenossenschaft tendiert zum Exekutivstaat.“

231 Aubert (1967) Bd. 1, 74, stellt „une tendance assez nette à l'oligarchie“ fest. – Vgl. auch Giacometti (1949) 476. – Kägi (1945) 17. – Bäumlin (1978) 96

wählten Organe bestünden kaum noch Entscheidungsalternativen, denn die von der Verwaltung und den Experten vorgegebenen Lösungen unterliegen unausweichlichen Sachzwängen oder seien „technisch bedingt“²³².

D. Korrektive zur Demokratie

a. Föderalismus

Föderalismus gilt in der Schweiz als althergebrachter, durch breiten Konsens abgestützter Wert.²³³ Seit dem ersten Bund von 1291 haben die eidgenössischen Orte eifersüchtig ihre politische Selbständigkeit zu wahren getrachtet.²³⁴ Der Gegensatz Föderalismus/Zentralismus ist indessen ein neueres Phänomen. Vor 1798 wurde gar kein Bundesstaat angestrebt²³⁵, und erst mit der Schaffung einer nationalen Souveränität konnte die Schmälerung der kantonalen Kompetenzen zum Problem werden.²³⁶ In der alten Eidgenossenschaft war Föderalismus eher eine realpolitische Maxime egoistischer Stände²³⁷ und ist nicht bewusst als ein Element der Machtteilung oder als Korrektiv zum Majoritätsprinzip verstanden worden. Bürger eines Standes bzw. einer Gemeinde zu sein, war mit ökonomischen Privilegien verknüpft²³⁸, und es ging nicht zuletzt darum, diese Vorteile zu verteidigen. Dieser Föderalismus war nicht mit demokratischer Organisation des Staatswesens gekoppelt; es drohte auch keine Gefahr einer tyrannischen Volksmehrheit. Die alte Eidgenossenschaft war eine Domäne der deutschsprachigen Orte; das Problem der viersprachigen Schweiz stellte sich erst mit der Helvetik.²³⁹

232 Imboden (1971) 294

233 Vgl. z. B. Bluntschli (1831) 119. – Troxler (1838) 1. – Orelli (1885) 96. – M. Huber (1934) 33. – Gasser (1939) 133. – Bonjour (1939) 23. – Kohn (1955) 8

234 Meister (1786) 421. – Nabholz (1916) 157

235 Domeisen (1978) 102

236 Rougemont (1965) 67: Der Begriff des Föderalismus wurde erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts bewusster Begriff und erst im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts zu einer politischen Zielsetzung. „Es handelt sich also um ein modernes Phänomen in der Geschichte der politischen Theorien.“

237 An der Tagsatzung vom 16. Mai 1847 äusserte der Gesandte von Schaffhausen instruktionsgemäss: „Nicht sowohl das Schweizervolk sträubt sich gegen den Unitarismus als vielmehr einzelne Regierungen, welche mit dem Heere von Beamten auf ihre Stellen verzichten müssten.“ Vgl. Abschiede der eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, IV. Teil, 45

238 Vgl. Kaiser (1875) 278. – Hüty (1875) 154

239 Vgl. Lüthy (1969) 10. – Weilenmann (1925) 178 ff

Mehr als ein halbes Jahrtausend eidgenössischer Staatenbund hatten im politischen Bewusstsein und im modernen Bundesstaat, der ein Kompromiss zwischen der notwendigen Institutionalisierung einer Zentralgewalt und der Wahrung der Eigenständigkeit der Bundesglieder war, tiefe Spuren hinterlassen. Der Einheitsstaat der Helvetik diente als abschreckendes Beispiel einer dem Werden und Wesen der Eidgenossenschaft zuwiderlaufenden Staatsorganisation.²⁴⁰ Gerne werden Napoleons Worte zitiert, die er am 12. Dezember 1802 in St. Cloud vor eidgenössischen Gesandten gesprochen hat: „La nature a fait votre Etat fédératif. Vouloir la vaincre, ne peut pas être d'un homme sage.“ Erst mit der Begründung der nationalen Kompetenzhoheit und der Geltung des Majoritätsprinzips kam dem Föderalismus die Funktion zu, ein Korrektiv zur Volkssouveränität zu sein. Fritz Fleiner meinte, der Föderalismus habe von jeher politisch dazu gedient, die katholisch-konfessionellen und die französisch-italienischen Minderheiten gegen das Übergewicht des liberal-reformierten Elements und der deutschsprachigen Mehrheit zu schirmen.²⁴¹

„Der Föderalismus ist die territoriale Form der Gewaltenteilung.“²⁴² Katholisch-konservative Kreise, die sich im liberalen Bundesstaat in die Minderheit versetzt sahen, brandmarkten jede zusätzliche Bundeskompetenz als weiteren Schritt zum „Unitarismus“, ja zum Untergang der Eidgenossenschaft. Segesser hob hervor, die Freiheit werde erhalten durch die föderative Verfassung. „Alle Entscheidungsgewalt im Bund in die Hand der Mehrheit des Schweizervolkes legen heisst nichts anderes, als die Herrschaft der grossen Kantone über die kleinen verfassungsmässig begründen. Das aber ist nicht schweizerische Freiheit, sondern Unterdrückung, demokratischer Absolutismus.“²⁴³

Eine interessante Wandlung lässt sich bei der sozialdemokratischen Position feststellen. Das SPS-Programm von 1888 forderte „die Beseitigung des kantonalen Partikularismus, respektive die Vollendung des schweizerischen Einheitsstaates unter demokratischen Garantien“. Während der radikalen programmatischen Phase von 1904–1935 sollte vermehrte Zentralisation ein

Gegengewicht zur Konzentration des Kapitals bilden.²⁴⁴ Die Machtergreifung sollte über den Zentralstaat vor sich gehen. Das Manifest „Die neue Schweiz“ von 1942 forderte jedoch einen genossenschaftlichen und föderativen Aufbau der Wirtschaft in Selbstverwaltungskörpern. Das Parteiprogramm von 1959 bekennt sich zu einer „demokratischen, föderalistischen Staatsordnung“, und der SPS-Programmentwurf von 1980 erklärt die Selbstverwaltung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zur obersten Maxime. In der Sozialversicherungspolitik freilich tritt die SP nach wie vor für zentralistische Lösungen ein.

Wenig gesehen wird, dass der Bund die individuelle Freiheit gegen Übergriffe der Kantonsgewalt – auch gegen einen möglichen Machtmissbrauch der Mehrheit! – schützt.²⁴⁵ Von 1848–1874 wurden allerdings Klagen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte durch die Kantone nicht von einem unabhängigen Gericht, sondern vom Parlament bzw. vom Bundesrat beurteilt. Einer der wenigen Staatsrechtler, die dem Föderalismus skeptisch gegenüberstanden²⁴⁶, ist Simon Kaiser: „Ich betrachte die Kantone als die Ursache von zu vieler Gewalt im Innern, welche der Freiheit und der Entwicklung der Ideen des Fortschritts niemals günstig ist.“²⁴⁷

b. Proporz

Die Idee der Verhältniswahl (Proporz) postuliert die Verteilung der Parlamentsmandate im Verhältnis zu den Wähleranteilen der Parteien. Der Proporz bildet einen wirksamen institutionellen Riegel gegen die Gefahr einer rücksichtslosen Parlamentsmehrheit. Bei der Gründung des Bundesstaates

244 Eine Ausnahme war der Führer der religiös-sozialen Bewegung, Leonhard Ragaz, der den Föderalismus als das wahrhaft sozialistische Prinzip verteidigte. – Siehe Gridazzi (1935) 332

245 Sogar Segesser (1879) Bd. 3, 319, sieht diesen Vorteil. – Nach Kaiser (1875) 181, muss man unterscheiden zwischen der Freiheit des Bürgers und der Freiheit der Kantone. Auch die Kantone schränkten die Unabhängigkeit des Individuums ein. – Rappard (1936) 149 f: „Il n'est donc pas paradoxal de soutenir que l'émancipation politique de l'individu a été retardée beaucoup plus que hâtée en Suisse par la défense des libertés cantonales. Pendant longtemps, en effet, l'Etat fédéral n'a limité rien l'autonomie de l'individu. Au contraire.“

246 Auch Troxler (1833) 13: „Souveräne Kantone – diesen setzt entgegen die unabhängige selbstherrliche Nation, wovon die Kantone nur die Standquartiere und toten Gehäuse sind, in welche ihr nicht wieder das alte Ungeziefer sollt sich einnisten lassen.“

247 Kaiser (1875) 180

240 J. Meyer (1875) Bd. 2, 89: Bis auf den heutigen Tag ist uns die Redensart geläufig, der Einheitsstaat sei bei uns schlechterdings unmöglich. – Anders Kaiser (1875) 185: „Als Gemeinplatz betrachte ich geradezu die Ansicht, welche behauptet, unsere Geschichte sei gegen die Zentralisation in der politischen Gestaltung des Landes.“

241 F. Fleiner (1941) 203

242 Bäumlin (1954) 152. – Siehe auch Segesser (1879) Bd. 3, 321. – Kägi (1945) 48. – Giacometti (1949) 32. – Riklin (1980) 140 f

243 Segesser (1879) Bd. 3, 329

1848 war das Mehrheitswahlssystem noch unbestritten. Für die erste Wahl des Nationalrates 1848 wurde ein provisorischer Wahlmodus festgelegt. Das Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates vom 21. Dezember 1850²⁴⁸ schuf ein Mehrheitswahlssystem mit drei Wahlgängen. Für die Wahl von 120 Nationalräten wurden 49 ungleiche Wahlkreise gebildet, in denen je ein bis vier Vertreter zu wählen waren.²⁴⁹ Aufgrund der eidgenössischen Volkszählungen wurden die Wahlkreise jeweils neu umschrieben (so 1863, 1872, 1881, 1890, 1902, 1911), was der radikal-liberalen Parlamentsmehrheit Gelegenheit zur „Wahlkreisgeometrie“ bot. Aufgrund dieses Mehrheitswahlsystems ergaben sich erhebliche Differenzen zwischen Wähler- und Mandatsanteilen der konkurrierenden Parteien. So errangen z. B. die Radikalen bei den Nationalratswahlen von 1860 mit einem Wähleranteil von 48,2 Prozent 57,1 Prozent der Sitze, während die Konservativen mit einem Wähleranteil von 21,2 Prozent nur 10,7 Prozent der Sitze erreichten. 1917 betrug die Differenz zwischen Wähler- und Mandatsanteil + 13,7 Prozent zugunsten der Radikalen, aber – 20,2 Prozent zu Lasten der Sozialdemokraten.²⁵⁰

„Das Verdienst, der Idee der Proportionalwahl zum erstenmal klaren Ausdruck gegeben zu haben, gebührt dem Franzosen Victor Considérant“²⁵¹ (1808–1893). In Genf²⁵² wurde Considérant Zeuge heftiger Parteikämpfe. Bei den Grossratswahlen vom 7. Oktober 1846 erhielt die radikale Partei mit 1 409 Stimmen 19 Vertreter, während die Konservativen mit 1 342 Stimmen 29 Sitze erlangten. Die durch religiöse Gegensätze gesteigerte Parteiwut führte zur offenen Revolution. Am 26. Oktober 1846 reichte Considérant den Mitgliedern des neu eingesetzten Genfer Verfassungsrates ein offenes Schreiben ein mit dem Titel „De la sincérité du gouvernement représentatif où exposition de l'élection véridique“. Considérants Grundgedanke war, „que tous les électeurs d'une même opinion puissent se réunir, se grouper, et se choisir en proportion de leur nombre et de leur droit, les représentants qui leur conviennent“.²⁵³ Der Genfer Verfassungsrat nahm

indessen von Considérants Schreiben keine Notiz. Die Idee der Proportionalwahl war noch zu neu, und deren praktische Durchführung erschien unmöglich. Ab etwa 1860 entstanden in verschiedenen Kantonen und im Bund Wahlreformbewegungen, die vor allem publizistisch der Proporzidee zum Durchbruch verhelfen. Auf politischer Ebene forderten naturgemäss die Minderheitsparteien den Proporz. Am 15. Januar 1865 gründete Professor Ernst Naville in Genf den ersten Wahlreformverein. Weitere Gründungen in anderen Kantonen folgten, und am 14. September 1876 wurde in Bern von vier Wahlreformvereinen der „Schweizerische Verein für proportionale Stellvertretung“ ins Leben gerufen. 1875 gelangte der konservative Physikprofessor E. Hagenbach-Bischoff mit einem eigenen Vorschlag eines Proporzwahlsystems an den Basler Grossen Rat.²⁵⁴ Politische Praxis wurde der Proporz zuerst im Kanton Tessin – obwohl es hier kaum eine Wahlreformbewegung gegeben hatte. Schon seit der Unabhängigkeit des Kantons standen sich zwei Parteien gegenüber, „die einander an numerischer Stärke wie an Leidenschaftlichkeit stets ziemlich ebenbürtig gewesen sind“.²⁵⁵ Bei den Grossratswahlen vom 3. März 1889 erreichten die Konservativen mit 51,3 Prozent der Stimmen 77 Mandate, die Liberalen mit 48,7 Prozent dagegen nur 35. Dieses Wahlergebnis führte zu Tumulten, die eine bewaffnete eidgenössische Intervention notwendig machten. Gemäss eines Vorschlags des Bundesrates wurde am 11. Januar 1891 ein Verfassungsrat nach dem Proportionalverfahren gewählt.

Auf Bundesebene war der Proporz seit 1871 Gegenstand ständiger politischer Vorstösse im Parlament. Im Juli 1871 forderte der Luzerner Nationalrat Adam Herzog-Weber²⁵⁶ in einer Motion die Proporzwahl des Nationalrates. Die radikal-liberale Mehrheit im Bundesparlament, die von 1848–1891 alle Bundesräte gestellt hatte, sperrte sich gegen die Abschaffung des Mehrheitswahlrechtes. Carl Hilty, der 1882 zur Frage des Wahlsystems im Auftrag

248 Siehe Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, II. Bd., Bern 1851, 210–231

249 Vgl. His (1938) Bd. 3, 358 ff. – Gruner (1978 II) Ed. 1A, 94 f

250 Quelle: Gruner (1978 II) Bd. 3, 485

251 Emil Klöti, Artikel Verhältniswahl, in: Reichesberg (1911) Bd. 3/II, 1150. – Nach Scheffold (1966) 213, scheint dies in Europa die erste vollständige Darstellung des Verhältniswahlverfahrens zu sein. – Siehe auch Jagmetti (1921) 160. – Für die europäische Wahlreformliteratur war das Buch des Engländers Thomas Hare, The election of representatives, parliamentary and municipal, 1859, von grosser Bedeutung. Hare schlug ein System mit Eventualstimmen vor, während Considérant bereits das Prinzip der Listenwahl entwickelt hatte. – Vgl. dazu Klöti (1901) 8 ff

252 Zur Wahlreformbewegung in Genf siehe Klöti (1901) 19 ff

253 Considérant (1846) 7

254 Diese Eingabe wurde publiziert unter dem Titel „Die proportionale Vertretung bei den Basler Grossratswahlen“, Basel 1882. Weitere Publikationen von Hagenbach-Bischoff waren: Gutachten über die Anwendung der Proportionalvertretung statt des absoluten Mehrs, Basel 1888; Berechtigung und Ausführbarkeit der proportionalen Vertretung bei unseren politischen Wahlen, Basel 1884 (zusammen mit Studer und Pictet); Die Frage der Einführung der Proportionalvertretung statt des absoluten Mehrs, Basel 1888.

255 Klöti (1901) 34

256 Herzog-Weber hatte bereits 1862 eine kleine Broschüre veröffentlicht: Über das richtige Wahlverfahren in der repräsentativen Demokratie.

des Bundesrates ein Gutachten ausgearbeitet hatte²⁵⁷, nannte den Proporz konsequent „Minoritätenvertretung“. Der Proporz befördere den Parteiengeist und mache das „mandat impératif“ zur Notwendigkeit, behauptete Hilty.²⁵⁸ Nach gescheiterten Versuchen 1900 und 1911 wurde 1918 – bis dahin war der Proporz in zehn Kantonen zum Durchbruch gelangt²⁵⁹ – eine Verfassungsinitiative zur Verhältniswahl des Nationalrates vom Volk angenommen. Bei den Nationalratswahlen von 1919 verlor die radikal-liberale Fraktion ihre absolute Mehrheit, während die Sozialdemokraten ihre Sitzzahl fast verdoppeln konnten. Seit 1919 vermochte keine Partei mehr die absolute Mehrheit im Nationalrat zu erringen. Allmählich trat auch bei den Radikal-Liberalen ein Gesinnungswandel ein. Der Proporz entspreche, trotz einiger Nachteile, am besten der Demokratie, meint Giacometti.²⁶⁰ Die Expertenkommission zur Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung schlägt in Art. 60 ihres Verfassungsentwurfes auch für den Ständerat das Proporzwahlverfahren vor.

c. Konkordanz

Das Konkordanzprinzip kann – wie das Mehrheitsprinzip und der Proporz – als Konfliktregelungsmechanismus zwischen rivalisierenden Gruppen betrachtet werden. An die Stelle von Mehrheitsentscheidungen oder autoritärer Entscheidungen einzelner tritt das „gütliche Einvernehmen“, die Suche nach einem breit abgestützten Kompromiss. Die Eigentümlichkeit der Konkordanz ist, dass sie meist nicht aufgrund zwingender Rechtsnormen praktiziert wird, sondern auf freier Vereinbarung beruht. Hohe Verwaltungs- und Armeestellen sowie Sitze in Regierungen, Gerichten und Kommissionen werden im

Verhältnis der Stärke der Parteien und unter Rücksichtnahme auf Regionen und Landessprachen verteilt, was Entscheide mit Kompromisscharakter garantiert. Der Modus des Parlamentsproporzes wird so auf andere öffentliche Körperschaften ausgeweitet. Innerhalb der Regierungen wiederum gilt das Kollegial- und Turnusprinzip.²⁶¹

Die Ausbildung des Konkordanzprinzips als Konfliktregelungsmechanismus muss aus den spezifischen historischen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen politischen Systems verstanden werden. Wie beim Föderalismus oder der Neutralität waren es nicht Ideen oder bewusste Entscheidungen, die zur Konkordanzdemokratie geführt haben, sondern der Zwang der Verhältnisse. Schon die Bundesbriefe von 1291 und 1315 hielten fest, dass bei Konflikten unter Eidgenossen die Erfahrensten und Klügsten den Streit schlichten und gütlich beilegen sollten. Die Orte Basel, Schaffhausen, Glarus und Appenzell waren gemäss ihren Bundesbriefen gehalten, „dahin zu arbeiten, Aufruhr, Zewiung und Spähne zwischen den Orten beizulegen, und wenn das nicht sein möchte, stille zu sitzen“. ²⁶² In wichtigen Fragen war auf der Tagsatzung Einstimmigkeit erforderlich, was zu Kompromiss und Ausgleich zwang. In bezug auf die gemeinen Herrschaften galten die Grundsätze der konfessionellen Parität und der turnusweisen Verwaltung. Steiner sieht in der Geschichte der Schweiz eine deutliche Tendenz zum „gütlichen Einvernehmen“. ²⁶³ Die volle Proportionalisierung des Bundesrates seit 1959 erscheine unter diesem Blickwinkel als konsequenter Abschluss einer langen historischen Entwicklung. ²⁶⁴ Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die alten Eidgenossen ein durchaus kriegerisches Naturell hatten, und dass Streitigkeiten zwischen den Orten auch in Bürgerkriegen entschieden wurden. ²⁶⁵ Friedliche Konfliktregelung

257 Hilty, Über die Anwendbarkeit der sogenannten Minoritätenvertretung bei den eidgenössischen Wahlen, Bern 1883. Aus diesem Gutachten bezogen die Proporzgegner ihre Argumente. Auch der Bundesrat stützte sich in seinen „Antiproporzbotschaften“ auf Hilty. „Ein Land ohne Majorität gleicht... einem Schiff ohne Ballast und ohne Kompass“ (Bundesblatt 1910 I 492). Vgl. auch BBl 1883 IV 214 ff, BBl 1914 II 119 ff. – Klöti (1901) 144, kritisiert, Hilty kehre in seinem Gutachten zu stark den Parteimann heraus. Es entbehre der „nötigen Objektivität“.

258 Hilty (1890) 63 ff. – Hilty hielt zeitlebens an seiner Meinung fest. – Vgl. Hilty (1900) 537 ff; (1906) 326

259 Nämlich 1890 TI, 1891 NE, 1892 GE, 1894 ZG, 1895 SO, 1898 SZ, 1905 BS, 1909 LU, 1911 SG, 1916 ZH. – Gruner (1978 II) Bd. 1A, 540, sieht den Proporz als Musterfall der allgemeinen Erscheinung, „dass institutionelle Neuerungen sich gesamtschweizerisch erst dann durchzusetzen vermögen, nachdem sie in den Kantonen erprobt worden sind“.

260 Giacometti (1949) 490, Anm. 50

261 Kollegial- und Turnusprinzip wurzeln in der alten Eidgenossenschaft. – Siehe dazu z. B. Dubs (1877) Bd. 1, 85. – J. Meyer (1875) Bd. 2, 189. – Feller (1938) 26. – Giacometti (1949) 569. – Neidhart (1970) 37

262 Heusler (1920) 236 f

263 Steiner (1970) 39 f

264 Steiner (1970) 40: „Dieses Gemeinsame, das sich wie ein roter Faden durch die eidgenössische Geschichte zieht, besteht im Willen, Konflikte im gütlichen Einvernehmen aller Beteiligten zu lösen.“ – Kritisch zu dieser Deutung: Germann (1975) 187

265 Alter Zürichkrieg 1436/50 (Exekution der Besatzung von Greifensee!); Kappeler Kriege 1529 und 1531; Villmerger Kriege 1656 und 1712; Sonderbundskrieg 1847. – Ferner die sozialen Konflikte des Bauernkrieges 1653 und des Generalstreiks 1918. – Das Stanserverkommen von 1481 wiederum gilt als paradigmatischer Fall eines „gut schweizerischen Kompromisses“.

und Verzicht auf Majoritätspositionen waren während der Regeneration in den Kantonen nicht üblich²⁶⁶; vielmehr herrschten heftige Parteienkämpfe.

Die institutionalisierten Zwänge zur Zusammenarbeit, Referendum und Proporz, haben die Tendenz zur Konkordanzdemokratie entscheidend verstärkt. Allmählich bildete sich ein politischer Stil und eine politische Kultur²⁶⁷ aus, in welcher die politische Elite die friedlichen Konfliktregelungsmuster als hohe Werte internalisierte.²⁶⁸ Die gesellschaftlichen Bedingungen der Konkordanz sieht Lehmbruch im Sektionalismus und in der geringen „Versäulung“ der schweizerischen Gesellschaft, d. h. das Individuum hat stärkere Präferenzen für die territoriale Gruppe, innerhalb derer es lebt, als für die soziale Schicht, der es angehört.²⁶⁹ Daraus resultiert eine regionale Überschneidung der Interessengegensätze, so dass die Interessenkoalitionen in der Schweiz eher locker seien. Galt das friedliche Konfliktregelungsmuster der Konkordanz zunächst im Bereich konfessioneller und regionaler Auseinandersetzungen, so wurde es seit der Helvetik auf Konflikte zwischen Sprachgruppen ausgeweitet. Mit dem Einzug eines Konservativen in den Bundesrat (1891) begann die Entwicklung zur Konkordanzdemokratie im Bund, und das sogenannte „Friedensabkommen“ von 1937 in der Maschinen- und Metallindustrie zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern bedeutete den Beginn der „Sozialpartnerschaft“ im wirtschaftlichen Bereich.

In jüngster Zeit mehren sich die Bedenken in bezug auf die Effizienz und die Innovationskapazität der Konkordanzdemokratie.²⁷⁰ Germann meint, Wahlbeteiligung sei u. a. eine Funktion der Konfliktintensität. Das subjektive Gefühl der politischen Ohnmacht werde durch das Konkordanzsystem ver-

stärkt. In Anlehnung an ein Wort von Maurice Duverger schreibt Germann: „Konkordanzdemokratie ist par excellence Demokratie ohne das Volk.“²⁷¹

d. Rechtsstaat

Die Idee des Rechtsstaates als wichtigstes Korrektiv zur Demokratie soll im folgenden Kapitel dargestellt werden. Die Ideen des Konstitutionalismus, der Legalität und der unantastbaren Freiheitsrechte (Naturrechte) waren zunächst als Schranke gegen den Absolutismus konzipiert. Mit der Entwicklung der modernen Demokratien wurden sie zu Korrektiven der Volkssouveränität. Nach der französischen Revolution haben liberale und konservative Denker immer wieder vor demokratischem Absolutismus gewarnt, so Alexis de Tocqueville (1805–1859)²⁷², John Stuart Mill (1806–1873)²⁷³, Benjamin Constant (1767–1830), in der welschen Schweiz Antoine Elisé Cherbuliez (1797–1869)²⁷⁴ und Alexandre Vinet (1797–1847)²⁷⁵. Constant kritisierte die „subtile Metaphysik“ von Rousseaus „Contrat social“.²⁷⁶ „Die Volkssouveränität ist nicht unbegrenzt; sie wird vielmehr durch die Grenzen eingeschränkt, die ihr die Gerechtigkeit und die Rechte des Individuums setzen.“²⁷⁷ Zur Sicherung der individuellen Freiheit trat Constant ein für absolute Freiheitsrechte, das Repräsentativprinzip, das Zensuswahlrecht und starke Staatsglieder.

266 Gruner (1978 II) Bd. 1A, 541: „Mit einer einzigen Ausnahme, Genf, kennen alle schweizerischen Kantone im 19. Jahrhundert die Herrschaft einer hegemonialen oder prädominierenden Mehrheitspartei.“ – Nach Klöti (1901) 217, waren im letzten Jahrhundert die meisten Proportionalisten Gegner der proportionalen Wahl der Regierung.

267 Die politische Kultur als Sozialisationsraum der politischen Elite erzeugt Wertvorstellungen über die Modalität der Lösung gesellschaftlicher Konflikte. Die institutionellen Rahmenbedingungen führen zu Vorstellungen über erfolgreiche politische Strategien.

268 Vgl. Lehmbruch (1967) 54 ff. – Steiner (1971) 81 f. – Deutsch (1976) 16. – Als weiterer Erklärungsgrund der Konkordanz muss der Verzicht auf eine „heroische Aussenpolitik“ gesehen werden.

269 Lehmbruch (1967) 31 ff

270 Vgl. etwa Meier/Riklin (1974). – Lehmbruch (1967) 49 f. – Neidhart (1970 II). – Germann (1975) 152 ff

271 Germann (1976) 438 f

272 Siehe z. B. Tocqueville (1835) II/6

273 Mill (1859) Einleitung: „Das Volk kann infolgedessen beabsichtigen, einen Teil der Gesamtheit zu bedrücken, und Vorsichtsmassregeln dagegen sind ebenso geboten wie gegen jeden andern Missbrauch der Gewalt.“

274 Siehe Cherbuliez' Werk „De la démocratie en Suisse“, 1843

275 Vinet (1945/1846) Bd. 4, 185: „Man hat jenes Getöse, das aus dem Schosse des Volkes hervorgeht, wie der Dampf aus einer flüssigen Masse emporsteigt, die der Wirkung eines starken Feuers ausgesetzt wird, zu Orakelsprüchen erhoben. Aber das dunkle Gefühl des Volkes selbst protestiert gegen diese Vergöttung. . . . Wie ist doch gewöhnlich das Denken der Menge sklavisch und willenlos, veränderlich und geteilt!“

276 Constant (1972/1814) Bd. 3, 331

277 Constant (1972/1815) Bd. 4, 28

4. Rechtsstaat

A. Historischer Hintergrund

Erst mit der Helvetik hat die Idee des Rechtsstaates – der rechtlich, rational legitimierten Staatsmacht – in die Schweiz Eingang gefunden.²⁷⁸ Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts ist vor allem die deutsche Rechtsstaats-theorie rezipiert worden.²⁷⁹ Die politische Praxis vermochte indessen mit der staatsrechtlichen Theorie bei weitem nicht Schritt zu halten.²⁸⁰ Bis heute besteht in der Schweiz ein zwiespältiges Verhältnis zur Rechtsstaatsidee – zu sehr dominierten die Dogmen der Volkssouveränität und des Gewaltenmonismus. Den Verfassungsvätern von 1848 schwebte eine Art „gouvernement d'assemblée“ vor, freilich ohne die Möglichkeit des Regierungsturzes. Sie wollten ein „Übergewicht der Bundesversammlung über einen nicht geraden machtlosen, aber doch einigermaßen ‚gefügigen‘ und nicht allzu selbständigen Bundesrat einrichten“.²⁸¹ Die ältere, gewaltenmonistische, „demokratische“ Auslegung sah dementsprechend in der Verfassungsnorm der „obersten Gewalt“ (Art. 71) einen allgemeinen Vorrang des Parlaments gegenüber dem Bundesrat.

Auch die richterliche Gewalt war 1848 sehr schwach ausgebildet. Von einem unabhängigen Bundesgericht konnte erst 1874 die Rede sein. Von 1848–1874 konnten Parlamentarier zugleich Bundesrichter sein, und das Bundesgericht hatte keine direkte Kompetenz zur Rechtsprechung bei Verletzung verfassungsmässiger Rechte.²⁸² Noch heute kann das Bundesgericht, obwohl von Staatsrechtslehrern seit Jahrzehnten unermüdlich gefordert, Bundesgesetze nicht auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung prüfen

278 Garzoni (1952) 223. – R. Fleiner (1917) 33. – Bäumlin (1965) 82

279 Der Rechtsstaatsbegriff ist eine Schöpfung des deutschen Rechtskreises. Viele Schweizer Juristen hatten in Deutschland studiert, und einige waren auch als Hochschullehrer im nördlichen Nachbarland tätig (so Bluntschli und F. Fleiner). – In Frankreich und in den angelsächsischen Ländern hat sich keine differenzierte Rechtsstaats-theorie ausgebildet. Es gibt dort auch keinen Sammelbegriff für das, was im deutschen Sprachraum unter Rechtsstaat subsumiert wird.

280 Kägi (1952) 197. – Imboden (1971) 467

281 G. Schmid (1971) 185

282 Vgl. Protokoll (1848) 141 f, 204

(Art. 113 Abs. 3 der Bundesverfassung).²⁸³ Giacometti²⁸⁴ und Kägi²⁸⁵ meinen, durch diese Formel besitze die Bundesversammlung faktisch juristische Allmacht. Der Verfassungsentwurf von 1977 möchte zwar die Möglichkeit der richterlichen Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen²⁸⁶ schaffen, aber weder in Form einer präventiven noch einer repressiv-abstrakten Normenkontrolle, sondern als repressiv-konkrete Kontrolle. „Das letzte Wort haben ... die eigentlichen politischen Organe der Verfassungs- und Gesetzgebung; es soll auch durchaus so bleiben.“²⁸⁷ Überhaupt herrsche in der Schweiz die Neigung vor, die Gerichte der gesetzgebenden Gewalt unterzuordnen, meinte schon 1872 Rüttimann²⁸⁸. Es erscheint als undenkbar, dass ein Richter-gremium einen eidgenössischen Volksentscheid aufheben könnte.²⁸⁹ Regierungen, Parlamente und Verwaltungen wehrten sich gegen eine stärkere Kontrolle ihrer Tätigkeit. Mit anderen Juristen forderte Imboden: „Dem Richter muss eine sehr viel stärkere Stellung gegeben sein.“²⁹⁰

Während der beiden Weltkriege übertrug das Parlament dem Bundesrat ausserordentliche Vollmachten, womit die Verfassung teilweise suspendiert wurde. Ein „Notrecht“ kennt die Bundesverfassung aber nicht²⁹¹, weshalb Giacometti urteilte: „Die Vollmachtenbeschlüsse sind ... illegal.“²⁹² Die

283 Giacometti (1949) 932: Dieser Artikel ist vorab zu erklären aus der politisch höheren Bewertung der Legislative gegenüber der Justiz durch den Verfassungsgesetzgeber. – Er geht zurück auf einen 1874 von Bundesrat Dubs im Nationalrat gestellten Antrag.

284 Giacometti (1949) 933

285 Kägi (1945) 113

286 Zur Verfassungsgerichtsbarkeit als Normenkontrolle: Am 5. März 1799 machte Paul Usteri den Vorschlag eines Geschworenengerichts, das über die Verfassung wachen sollte. In dem vom helvetischen Senat am 5. Juli 1800 genehmigten Verfassungsentwurf war – nach den Ideen von Sieyès – ein Geschworenengericht vorgesehen. – Vgl. Jagmetti (1921) 53 ff. – Dietschi (1926) 31. – 1847 und 1874 stand eine richterliche Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen nicht zur Diskussion. – Am 22. Januar 1939 wurde eine Initiative auf Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit verworfen.

287 Expertenkommission Totalrevision (1977) 180

288 Rüttimann (1872) Bd. 2, 218

289 Ruck (1957) 280, Anm. – Bei kantonalen Volksentscheiden ist dies möglich.

290 Imboden (1971) 296

291 Rüttimann (1872) Bd. 2, 247. – Giacometti (1945) 40 f

292 Giacometti (1949) 789

Theorie hat sich im nachhinein bemüht, diese Praxis zu legitimieren.²⁹³ Generell stellt sich die Frage, ob der Rechtsstaat überhaupt nur in „normalen Zeiten“ funktionsfähig sei.²⁹⁴ – Rechtsstaatlich problematisch ist auch das sogenannte Dringlichkeitsrecht nach Art. 89^{bis} der Bundesverfassung. Zwar ist der Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses nicht verfassungswidrig, aber sein Inhalt kann gegen die Verfassung verstossen.²⁹⁵ Erst 1939 und 1949 wurde dieser Parlamentskompetenz durch Initiativen der „Richtlinienbewegung“²⁹⁶ die Spitze gebrochen: Seit 1939 sind dringliche Bundesbeschlüsse zu befristen, und seit 1949 kann gegen sie das Referendum ergriffen werden. Dringliche Bundesbeschlüsse, „welche sich nicht auf die Verfassung stützen“, unterliegen dem obligatorischen Referendum.

293 Z. B. Favre (1970) 468. – Kägi, in: Häfelin u. a. (1979) 254: „Ich halte es für sachlich unrichtig, von der ‚Illegalität des Vollmachtenregimes‘ zu sprechen.“ Es handle sich hier vielmehr um eine legitime und legale Einrichtung unserer Grundrechteordnung.

294 Kägi (1945) 115. – Kägi (1952) 200: „Die Normalverfassung ist durch die Ausnahmeverfassung bedroht, das Normalrecht durch das Notrecht.“ – In seiner Botschaft vom 2. September 1933 betreffend Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts schreibt der Bundesrat (Bundesblatt 1933 I 1068): es sei zu prüfen, „ob die getreue Beobachtung der gesetzlichen Formen... möglich sei“. Aufgrund der Dringlichkeit der Massnahmen und des ungewissen Ausgangs eines verfassungskonformen Vorgehens sei diese Frage zu verneinen. Es bestehe ein ungeschriebenes Recht, „welches den Leitern des Gemeinwesens nicht nur die Befugnis verleiht, sondern es geradezu zur Pflicht macht, den Staat nicht über der Erfüllung von starren Formen zugrunde gehen zu lassen“. Vgl. auch Bundesblatt 1935 II 561, wo der Bundesrat diese Ansicht wiederholt.

295 Eichenberger (1949) 86 f.

296 Im Bericht über das Volksbegehren für die Rückkehr zur direkten Demokratie meint der Bundesrat (Bundesblatt 1948 I 1068): „So besteht die Gefahr, dass der Volksentscheid anders ausfallen würde, als es in ruhigen Zeiten bei genügender Aufklärung der Fall wäre, und anders, als es im Interesse des Ganzen liegt.“ Die Erwägung, dass ein unzweckmässiger Volksentscheid zu erwarten sei, könne die Ausschaltung des Volkes rechtfertigen. „Welcher Niedergang des rechtsstaatlichen Denkens!“ kommentierte Giacometti (1949) 789, Anm. 7.

B. Der Grundwert Rechtsstaat

a. Freiheitsrechte

Die Idee der Freiheitsrechte kam mit der Helvetik in die Schweiz²⁹⁷, in Anlehnung an die amerikanische und die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte.²⁹⁸ „Schweizerischerseits wurden sie [die Menschenrechte] erstmals verkündet am 12. April 1798, von einem Fenster herab des Rathauses von Aarau, unter dem Donner der Geschütze und dem Jubel der Bevölkerung.“²⁹⁹ Die Idee von Freiheitsrechten, die dem Individuum eine staatsfreie Sphäre zur Entfaltung seiner Persönlichkeit garantieren, fasste im schweizerischen Liberalismus rasch Fuss. Diese Rechte waren konzipiert als Abwehrrechte gegenüber dem Staat.³⁰⁰ Für die aufstrebende Wirtschaft waren vor allem die Handels- und Gewerbefreiheit und der Schutz des Privateigentums³⁰¹ bedeutsam. Verständlicherweise wurden die in den kantonalen Regenerationsverfassungen und in der Bundesverfassung verankerten Freiheitsrechte auch von den politischen Minderheiten hoch gehalten: Presse- und Vereinsfreiheit gewährleisteten ihnen die Beteiligung am öffentlichen Leben. Den wirksamsten Minderheitenschutz bilden die Freiheitsrechte dann, wenn sie dem Zugriff der politischen Mehrheit entzogen sind. „Es gibt individuelle und soziale Rechte, die im Staat nur ihre Garantie, nicht ihre Entstehung haben, und an welche die Demokratie so wenig rühren darf als die Monarchie.“³⁰² Wie Segesser betrachteten die meisten Staatsdenker die Freiheitsrechte als absolut, unverletzlich und unantastbar³⁰³, und oft wurde

297 Giacometti (1941) 548. – Giacometti (1949) 240

298 Die Magna Charta von 1215 und die Bill of Rights von 1689 gelten als die ideengeschichtlichen Wurzeln der Freiheitsrechte. Vgl. auch die Virginia Bill of Rights sowie die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 und die französische Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1789. Theoretisch ausgebildet wurde die Idee der unantastbaren, unveräusserlichen Menschenrechte von der Naturrechtslehre.

299 Ernst (1940) 38

300 Ruck (1957) 97. – Marti (1958) 74

301 Giacometti (1949) 286: „Es erscheint unvorstellbar, wie der freie Wettbewerb und die Privatautonomie ohne Privateigentum spielen könnten.“ – Böhmert (1872) 44. – Hilty (1889) 92 f. – His (1929) Bd. 2, 432. – Ruck (1957) 115. – Kritisch: Bäumlin (1954) 159. – Expertenkommission Totalrevision (1977) 73

302 Segesser (1879) Bd. 3, XXXIV. f.

303 Z. B. Constant (1972/1815) Bd. 4, 25 f. – Dubs (1877) Bd. 1, 151, 175. – Kägi (1945) 43, 158. – Troxler (1820) 43, unterscheidet zwischen unveräusserlichen und veräusserlichen Rechten.

zur tieferen Begründung eine Verankerung im Metaphysischen gesucht. Allerdings herrschte auch weitgehender Konsens darüber, dass die Freiheitsrechte nicht schrankenlos sind, vielmehr am Allgemeinwohl und an den Mitmenschen ihre Begrenzung finden.³⁰⁴

Es genügt nicht, dass die Freiheitsrechte verfassungsmässig statuiert sind; der Staat muss auch unabhängige Instanzen schaffen, die im Fall einer Verletzung von verfassungsmässigen Rechten angerufen werden können. Seit 1848 wacht der Bund über die Gewährleistung der Freiheitsrechte in den Kantonen. Dem Bundesgericht in Lausanne kommt das Verdienst zu, in einer schöpferischen Rechtsprechung die Freiheitsrechte rechtlich ausgebildet und ergänzt zu haben. Zaccaria Giacometti stellte die berühmte These auf, dass die Bundesverfassung nicht nur jene Freiheitsrechte garantiere, die explizit im Verfassungstext erwähnt sind, sondern jede individuelle Freiheit, die durch die Staatsgewalt gefährdet ist.³⁰⁵

b. Konstitutionalismus, Legalität

Die Ideen der geschriebenen Verfassung und des Vorrangs der Verfassungsvor der Gesetzgebung verdankt die Schweiz ebenfalls der Helvetik. Der Konstitutionalismus hat sich in den Neu-England-Kolonien aus den königlichen Freiheitsbriefen entwickelt. Theoretisch konnte er begründet werden mit dem Gedanken des Gesellschaftsvertrages, aus dem die Idee des *pouvoir constituant*³⁰⁶ des Volkes abgeleitet wurde. Alle andern Staatsgewalten sind dann *pouvoirs constitués*, dem Volk untergeordnet und durch das Volk legitimiert.³⁰⁷ Mit der Regeneration haben sich das obligatorische Verfassungsreferendum in allen Kantonen (ausser Freiburg) und die Wahl von Verfassungsräten in der Mehrzahl der Stände durchgesetzt.

304 Hilty (1890) 180: Eigentliche „angeborene“ Rechte in dem Sinn, dass sie unter keinen Umständen dem Interesse der Gesamtheit geopfert werden können, kann kein vernünftiges Staatsrecht anerkennen. – Schindler (1948) 76: „Dem Missbrauch muss gesteuert werden, damit der Gebrauch möglich bleibt.“ – Ruck (1957) 97. – H. v. Frisch (1912) 25. – Giacometti (1941) 173. – Die Expertenkommission Totalrevision (1977) 30, postuliert, dass die Grundrechte „in ihrem Wesenskern“ unantastbar bleiben sollen.

305 Giacometti (1955). – Siehe auch Giacometti (1949) 241 f. – Kägi (1952) 192

306 His (1938) Bd. 3, 296. – Jagmetti (1921) 19 ff

307 Dubs (1877) Bd. 1, 147. – Jagmetti (1921) 22. – Schefold (1968) 399, 426. – Imboden (1974) 175

„Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an Verfassung und Gesetz gebunden.“³⁰⁸ Nach dem Legalitätsprinzip³⁰⁹ muss jedes Gesetz verfassungskonform und formell korrekt zustandegekommen sein, und jedes konkrete staatliche Handeln muss sich auf eine abstrakte Rechtsnorm stützen können (Vorbehalt des Gesetzes). Durch die Bindung der Staatsmacht an das Recht wird ihr Verhalten voraussehbar. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit – staatliche Eingriffe dürfen nicht weitergehen, als das zu erreichende Ziel es erfordert – wurde vom Bundesgericht als ungeschriebene Verfassungsnorm ausgebildet. Wie bei den Freiheitsrechten genügt es nicht, das Legalitätsprinzip zu statuieren. Die Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns muss vielmehr durch unabhängige Gerichte kontrolliert werden. Auch hier hat die Praxis mit der Theorie nicht Schritt gehalten. Die Krönung des Rechtsstaates sei nicht durch den Ausbau der Volkssouveränität zu erreichen, meinte Fritz Fleiner, sondern durch eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit. „Aber auch hier zeigt es sich, wie stark wir in den Tugenden und Fehlern unseres nationalen Lebens bis zum heutigen Tag im Banne Rousseaus stehen.“³¹⁰ Ein eidgenössisches Verwaltungsgericht³¹¹ wurde erst 1928 eingerichtet, nachdem schon seit 1914 die verfassungsmässige Grundlage dazu bestand. In den meisten Kantonen hat sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit erst später und bis heute noch nicht überall durchgesetzt.

c. Machtteilung

Zwischen Macht und Gesellschaft besteht ein dialektisches Verhältnis: Gesellschaft ist die Bedingung der Möglichkeit von Macht³¹², und Macht ist Funktionsimperativ der komplexen Gesellschaft. Macht birgt die Gefahr des Machtmissbrauchs³¹³, deshalb soll sie gebündelt, beschränkt, kontrolliert

308 Artikel 4 des Verfassungsentwurfs der Expertenkommission Totalrevision (1977)

309 Im Gegensatz dazu galt während des Ancien régime das Prinzip des „freien Ermessens“.

310 F. Fleiner (1941) 170

311 Die Verwaltung entscheidet z. T. noch immer über die richtige Anwendung von Rechtsnormen, die sie selbst ausgearbeitet hat. – Sehr scharf dazu Giacometti (1949) 908 f, An. 21 a: „Ein wirklicher Rechtsschutz fehlt in der Verwaltungsrechtsprechung durch die Verwaltung wie im Inquisitionsprozess. Der Unterschied besteht nur darin, dass im letzteren Ankläger und Richter zusammenfallen, während bei der verwaltungsbehördlichen Verwaltungsrechtsprechung Beklagter und Richter identisch sind.“

312 Luhmann (1975) 2

313 Montesquieu (1748) XI/4: „Eine ewige Erfahrung lehrt jedoch, dass jeder Mensch, der Macht hat, dazu getrieben wird, sie zu missbrauchen. Er geht immer weiter, bis er an Grenzen stösst.“

und geteilt werden.³¹⁴ In der schweizerischen Literatur wird meist nur die funktionale Gewaltenteilung behandelt und dem allgemeinen Machtteilungsproblem keine grosse Beachtung geschenkt. Betont wird eher der Zusammenhang der Gewalten.³¹⁵ „Dieser lieblose Grundsatz [der Gewaltenbalance], der auch unter die hochgepriesenen Erfindungen eines Montesquieu gehört, scheint mir gerade in der Hölle ausgebrütet zu sein, und Satan selbst hätte keinen ärgeren Rat zur Zerstörung jeder Republik geben können.“³¹⁶

Die Zuweisung von Staatsfunktionen an verschiedene Staatsorgane (funktionale Machtteilung) war in der alten Eidgenossenschaft weitgehend unbekannt.³¹⁷ Die Landsgemeinde anerkannte, wie erwähnt, keine festen Schranken ihrer Befugnisse und griff nach Belieben auch in Kompetenzen der Räte ein. Der Landammann besass als Vorsitzender der Landsgemeinde, der Räte und der Gerichte eine starke Stellung.³¹⁸ In den Städten kannte man zwar Kleine und Grosse Räte; der Kleine wurde aber eher als Ausschuss des Grossen Rates verstanden, und beide Räte waren eine Domäne des Patriziates bzw. der Zünfte. In einer nicht totalitären Gesellschaft ist faktisch natürlich stets eine Machtteilung vorhanden. Auch in der alten Eidgenossenschaft fehlte es nicht an Misstrauen gegenüber Machtballungen bei einzelnen.³¹⁹ Die rationale Idee der Machtteilung als bewusstes gesellschaftliches Organisationsprinzip zur Verhinderung von Machtmissbrauch ist in der Schweiz indessen erst ab 1798 durchgedrungen.³²⁰ Nach Oswald ist die Schweiz wohl dasjenige Land Europas, das der Gewaltentrennung den grössten Widerstand entgegengesetzt hat.³²¹

Funktionale Gewaltenteilung ist indessen nur ein Aspekt der allgemeinen Machtteilungs-idee.³²² Die Formen der sozialen und föderativen Machtteilung wurden erst im nachhinein als bedeutsam für die Schweiz entdeckt.³²³ Aus der starken Differenzierung der schweizerischen Gesellschaft – geographisch, sprachlich, kulturell, sozial, konfessionell – resultiert eine politische Kräftevielfalt. Es gibt keine dominierende Mehrheitsgruppe. Kompromiss und Konkordanz, das „gütliche Einvernehmen“, werden zu unausweichlichen Notwendigkeiten³²⁴ und als Werte internalisiert: Längerfristig gereicht es allen Gruppen zum Vorteil, wenn auch die Anliegen von Minderheiten berücksichtigt werden. Auf diese grosse Bedeutung der föderativen (vertikalen) Machtteilung und der Konkordanz ist bereits hingewiesen worden (3. D.). Diese Machtteilungsformen sind, im Gegensatz zur horizontalen Inter- und Intra-Organikontrolle, nur teilweise rechtlich verankert; gleichwohl sind sie sehr wirksame Vorkehrungen gegen Machtmissbrauch.

Trotz der Auffächerung in Machtgruppen und -organe in Gesellschaft und Staat darf nicht übersehen werden, dass es an der Spitze dieser sozialen Verbände Überlappungen gibt. Die liberale Konzeption der staatlichen Machtbegrenzung war zuerst gegen den Absolutismus gerichtet – dann haben bürgerliche Gruppierungen selbst die Staatsmacht übernommen. Das althergebrachte Milizsystem (S. 50 ff) vermindert einerseits die Macht des Staatsapparates und vergrössert das politische Führungspersonal, begünstigt aber andererseits die Tendenz zur Bildung einer Machtelite, die in Staat, Armee, Gesellschaft und Wirtschaft die Spitzenpositionen besetzt. – Wenig gesehen wird, dass nicht nur zuviel, sondern auch zu wenig Macht zum Problem werden kann.³²⁵ In der alten Eidgenossenschaft und unter dem Bundesvertrag von 1815 hatte die Tagsatzung keine selbständigen Befugnisse. Im modernen Staat können die direktdemokratischen Institutionen problematisch werden, wenn es zuviele Vetogruppen gibt, welche die Lösung dringender Aufgaben verhindern können. Gesellschaftliche Verbände, die sich zwischen Staat und Individuum geschoben haben, wirken als Blockier-

314 Siehe Riklin (1980). – Constant (1792/1815) Bd. 4, 25: „Keine Macht auf Erden ist unbegrenzt. .“. – Rousseau (1762) sagt zwar, dass die Souveränität unteilbar sei (II/2), fordert aber andererseits, dass derjenige, der Gesetze macht, sie nicht ausführen soll (III/4).

315 Bluntschli (1831) 42: Die Trennung der Gewalten allein löst den Staatsorganismus auf. – Vgl. auch Bluntschli (1876) Bd. 1, 592. – Marti (1958) 67 f

316 Haller (1808) 275

317 Rüttimann (1867) Bd. 1, 85 f. – Ryffel (1903) 223

318 Blumer (1858) Bd. 2, 138, 189. – Ryffel (1903) 39

319 K. Schmid (1957) 36

320 His (1938) Bd. 3, 314: Die Trennung der Gewalten ist ein naturrechtlicher Grundsatz. – Protokoll (1848) 127: „Seit der Regeneration der Schweiz wären manche Institute ins Leben getreten, wie z. B. gerade die Trennung der Gewalten, von denen das Volk nur eine dunkle und unklare Idee gehabt, oder welche es auch teilweise gar nicht gekannt und dennoch habe man sich bald mit denselben befreundet und schätze sie als ein Gut, dessen man sich um keinen Preis entäussern würde.“

321 Oswald (1943) 423

322 Riklin (1980) 138 ff, unterscheidet zehn Formen der Machtteilung: Die funktionelle, personelle, existentielle, soziale, zeitliche, föderale, wirtschaftliche, publizistische, internationale, demokratische. – Siehe auch Aubert (1967) Bd. 2, 454 f. – Kägi (1952) 226 f. – Bäumlin (1954) 125 f

323 Der Gedanke der föderativen Machtteilung taucht in den USA bereits in der Diskussion um die Verfassung auf. – Siehe Hamilton u. a. (1787) Nr. 51

324 Gruner (1977) 22: „Der friedliche Ausgleich ist der kategorische Imperativ seiner [des Staates] Innenpolitik.“

325 Luhmann (1975) 83 f

mächte³²⁶, indem sie zur Durchsetzung ihrer Interessen jene politischen Rechte in Anspruch nehmen, die ursprünglich dem einzelnen und den politischen Vereinigungen zugeordnet waren. Die Grenzen der Entscheidungskapazität werden dann selbst zu Machtquellen, was den Glauben an die Funktionsfähigkeit der halbdirekten Demokratie erschüttert. Oft bleibt dann nur noch der Griff zum Dringlichkeitsrecht.

C. Gefahren des Rechtsstaates

a. Soziale Ungerechtigkeit

Die liberal-radikale Bewegung hatte mit der Gründung des Bundesstaates 1848 ihr Werk im wesentlichen vollbracht und die Staatsmacht übernommen. Ihre Staatstheorie zielte nun nicht mehr ab auf Veränderung des Bestehenden, sondern auf Verteidigung und Legitimation des Erreichten.³²⁷ Idealpolitik wich einer nüchternen Realpolitik.³²⁸ Der Bundesstaat war nicht auf streng rechtsstaatlichem Weg zustande gekommen.³²⁹ Die neuen Träger der Staatsmacht, darunter auch ehemalige Freischarenführer³³⁰, beharrten nun streng auf dem Prinzip, dass die geltende Ordnung nur auf rechtsstaatlichem Weg abgeändert werden könne.³³¹ Der Rechtsstaat diene nunmehr dazu, das Erreichte zu konsolidieren, und nach liberalem Selbstverständnis sollte er

326 Kägi (1961) 170: „Das Verfassungsdenken steht bis heute noch stark im Banne des Kampfes gegen die Staatsgewalt; darob hat man die Gefährdungen, die von Konzentrationen wirtschaftlicher (und damit auch politischer) Macht an ganz anderer Stelle des Sozialkörpers ausgingen, lange verkannt.“ – Germann (1975) 167: Im privaten Bereich herrscht Machtkonzentration, im staatlichen Bereich häufen sich die Blockierungen.

327 His (1938) Bd. 3, 189. – Hilty (1875) richtete am Schluss seiner Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft einige „praktische Worte“ an die Studierenden: Nie etwas noch nicht vorhandenes Ideales zu verwirklichen trachten, sondern Bestehendes verbessern und idealisieren; die Vervollkommenung unseres Staates stets auf liberalem Weg suchen (S. 300); an die liberale Partei glauben (S. 302).

328 His (1938) Bd. 3, 1196

329 Der Bundesvertrag von 1815 enthielt keine Revisionsklausel. Vgl. His (1938) Bd. 3, 23

330 Der „Freischarengeneral“ Ulrich Ochsenbein wurde Bundesrat. Robert Steiger, der in Luzern wegen seiner Teilnahme am zweiten Freischarenzug zum Tode verurteilt worden war, dann aber fliehen konnte, wurde 1848 Nationalratspräsident.

331 Kaiser (1858) Bd. 1, 268: Nach 1848 war bei den einstigen Freunden gewaltsamer Reformen jeder Widerstand verpönt.

jene Rechtssicherheit und jene staatsfreien Räume garantieren, die für eine freie Entfaltung des Individuums notwendig wären. Die freie Aktivität der Individuen in einer vom Staat gesicherten Ordnung werde von selbst zu gesellschaftlicher Harmonie führen.

Skizzieren wir in groben Zügen diese liberale Harmonielehre: Alle Menschen sind von Natur aus gleich. Jeder hat die gleichen Chancen, von seinen Freiheiten Gebrauch zu machen.³³² Das politische und das ökonomische System sind offen, jedermann kann politische Ämter besetzen und wirtschaftlich tätig werden. Im privatrechtlichen Bereich ist das Individuum autonom (sog. Privatautonomie), es kann nach freiem Willen Bindungen eingehen (Vertragsfreiheit). Es stehen sich gleichrangige, mündige Vertragspartner gegenüber.³³³ Die freie Entfaltung individueller Kräfte in einer Privatwirtschaft³³⁴ – die nicht durch staatliche Eingriffe gestört werden darf (*laissez-faire*)³³⁵ – führt über den „naturgegebenen Marktmechanismus“ zu ge-

332 Kaiser (1875) 606: „Niemand wird davon ausgeschlossen, Eigentum zu erwerben.“

333 In einer Botschaft an das Parlament über die Kinderarbeit (Bundesblatt 1870 III 879) hielt es der Bundesrat nicht für eine Sache der Gesetzgebung, „in die Arbeitsverhältnisse der Erwachsenen sich einzumischen“. Im Gegensatz zum Kind habe der Erwachsene am Recht der eigenen Selbstbestimmung und an den politischen Rechten „eine Reihe von Schutzmitteln gegen missbräuchliche Behandlung und Ausbeutung“.

334 Giacometti (1941) 162: Individuelle Freiheit kann wohl nur auf dem Boden der Privatwirtschaft richtig gedeihen.

335 Humboldt (1792) III: „... Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist.“ – Zum Eisenbahnbau vertrat 1852 eine Minderheit der nationalrätlichen Kommission um Alfred Escher folgende Anschauung (vgl. BBl 1852 II 58): „Oberster, staatswirtschaftlicher Grundsatz. ... soll. ... sein und bleiben: Die Privattätigkeit ungehemmt gewähren zu lassen, solange sie den Staatszweck nicht gefährdet, und alles aus dem Wege zu räumen, was deren Emporkommen und freie Entwicklung stört oder hindert.“ – Einer der Verteidiger des Manchester-Liberalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war der in Zürich lehrende deutsche Nationalökonom Victor Böhmert. – Noch (1949) 245, meinte Giacometti: „Eine gelenkte Wirtschaft führt. . . letzten Endes zur Diktatur.“

sellschaftlicher Harmonie³³⁶, zu Wohlfahrt und Fortschritt.³³⁷ Wer in diesem freien Leistungswettbewerb unterliegt, hat sich zu wenig angestrengt und ist selbst für seine Lage verantwortlich.³³⁸ Soziale Härtherzigkeit konnte damit gerechtfertigt werden, dass ein Eingreifen des Staates das „Naturgesetz“ von Angebot und Nachfrage beeinträchtigen und in letzter Konsequenz auch den Ärmsten schaden würde.³³⁹ Johann Konrad Zellweger, ein Anhänger des englischen Geistlichen und Nationalökonom Robert Malthus (1766–1834), vertrat die Ansicht, nun müsse eben an die Stelle der grossen Epidemien der Hunger treten.³⁴⁰ Für liberalkonservative und religiöse Kreise war die Proletarisierung eine Folge von unsittlichem Lebenswandel³⁴¹ und der Zerstörung der gottgegebenen Sozialordnung.³⁴² Nicht materielle Hilfe, die nur die körperlichen Begierden aufrecht erhalten hätte, sondern religiöse Erbauung und Anleitung zur Arbeit erschien diesen konservativen Kreisen als das richtige Heilmittel.³⁴³

336 Vgl. Böhmert (1872) 49. – Rimli (1951) 127. – Schindler (1948) 224. – Rutishauser (1935) 37: „Im Sinn der Epigonen der klassischen Nationalökonomie war der Freisinn erfüllt von einer hoffnungsfreudigen Harmonielehre.“ – Ein führender Vertreter der Harmonielehre war der Franzose Frédéric Bastiat (1801–1850). Sein Hauptwerk trug den bezeichnenden Titel „Les harmonies économiques“ (Paris 1849). – Der Klassiker der Harmonielehre ist indessen Adam Smith (1723–1790). Berühmt geworden ist seine Formulierung der „unsichtbaren Hand“, die, auch wenn jedermann nur egoistisch seinen eigenen Gewinn verfolgt, das allgemeine Wohl fördert. „Ja, gerade dadurch, dass er das eigene Interesse verfolgt, fördert er häufig das der Gesellschaft nachhaltiger, als wenn er wirklich beabsichtigt, es zu tun.“ Adam Smith (1789) IV/2

337 Mill (1859) III

338 Marti (1958) 62: Der Armengenössige wird im Aktivbürgerrecht eingestellt. Wer unterliegt, scheidet aus, das ist der tiefere Sinn dieser rechtlichen Regelung.

339 Sommer (1978) 24. – Bonjour (1939) 48: „Wie der Fabriksturm von Uster (1832) beweist, brachte der Liberalismus in seinen Anfängen kein soziales Empfinden auf; er strafte die empörte Armut als Verbrechen.“ – Malthus (1798) V: „Man kann sagen, die Armengesetze bringen in einem gewissen Ausmass die Armen, die sie unterhalten, selbst hervor.“

340 Gruner (1968) 43

341 Hauser (1961) 330. – Kritisiert wurde vor allem die unbeschränkte Freiheit zu heiraten und Kinder zu zeugen. – Vgl. Brunner (1870) 16. – Mill (1859) V

342 Sommer (1978) 26. – Gruner (1968) 43 f. – Zur Haltung der Liberal-Konservativen in der Schweiz vgl. Rimli (1951) 82 ff

343 Gruner (1968) 190: Die Idee, dass soziale Not durch Erziehung und Anleitung zu tätigem Verhalten zu überwinden sei, ist reformierten Ursprungs und lässt sich letztlich auf Calvins Arbeitsethos zurückführen. – Schihin (1936) 46, 243, 275. – In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es Armenhäuser, Zwangsarbeitsanstalten und eine Armenpolizei. Vgl. His (1938) Bd. 3, 982 ff. – Hauser (1961) 128

Die im Sonderbundskrieg von 1847 unterlegene katholisch-konservative Minderheit integrierte sich nach 1891 rasch in den bürgerlichen Bundesstaat. Die Rolle der politischen und ideologischen Opposition ging gegen Ende des 19. Jahrhunderts auf die sozialistische Bewegung über. Zwar gab es schon um 1850 vereinzelt kommunistische und sozialistische Strömungen in der Schweiz³⁴⁴; diese hatten aber nur punktuellen Einfluss. Erst 1888 gelang im dritten Anlauf die Gründung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz. Die politischen Frontstellungen im 19. Jahrhundert dürfen aber nicht ohne weiteres mit jenen unserer Tage gleichgesetzt werden.³⁴⁵ Demokraten und linksradikale Kreise arbeiteten damals mit der Arbeiterbewegung zusammen.

Die sozialistische Anschauung stand in scharfem Kontrast zur liberalen. Dem Bild der gesellschaftlichen Harmonie wurde jenes der Anarchie ungebundener Kräfte gegenübergestellt: Der Rechtsstaat ist nur „formal“, er täuscht individuelle Gleichheit und Freiheit vor³⁴⁶ und kann seine hohen Ansprüche für die Mehrheit der Bevölkerung nicht einlösen. Er zementiert vielmehr die Privilegien einer Minderheit und die soziale Ungerechtigkeit. Weder bestehen gleiche Startchancen, noch kann jedermann in gleicher Weise von seinen Rechten und Freiheiten Gebrauch machen. Die Individuen treten

344 Einer der ersten Agitatoren war der deutsche Schneidergeselle Wilhelm Weitling (1808–1871), der 1843 aus der Schweiz ausgewiesen wurde. Johann Jakob Treichler (1822–1906), der von französischen Frühsozialisten beeinflusst war, trat 1856 ins Lager Alfred Eschers über. Zu nennen wären im weiteren Karl Bürkli (1823–1901), Pierre Coullery (1819–1903), Johann Philipp Becker (1809–1886) und Hermann Greulich (1842–1925). Albert Steck (1834–1899) kann als Gründer der sozialdemokratischen Partei der Schweiz bezeichnet werden.

345 Liberalismus als weltanschauliche Konzeption ist zu unterscheiden von der parteipolitischen Struktur der „Liberalen“. Während der Regeneration bildeten die antiklerikalen und egalitaristischen „Radikalen“ den „linken Flügel“ der „Liberalen“. Diese linke Position ging in den 1860er Jahren an die „Demokraten“ über, die einen Ausbau der Volksrechte anstrebten und auch sozialpolitische Postulate vertraten. Nunmehr bildeten die Radikalen das Zentrum und die Liberalen den „rechten Flügel“. Diese „freisinnige Grossfamilie“ war keine geschlossene Einheit, vielmehr gab es in ihr die verschiedensten Strömungen, von der manchesterliberalen bis zur etatistischen. Die FDP wurde erst 1894 gegründet. – Vgl. Gruner (1977) 73 ff

346 In einem „Aufruf an alle Arbeitervereine der Schweiz“ im August 1877 schrieb das Berner Aktionskomitee des Schweizerischen Arbeitertages: „Trotz aller papierner ‚Voksrechte‘ und ‚Volksfreiheiten‘ ist die grosse Masse des Schweizervolkes in Wahrheit weder frei noch den Besitzenden in Rechten gleich.“ Zitiert nach Berghoff-Ising (1895) 170 f

nicht gleichwertig in Vertragsbeziehungen ein.³⁴⁷ Der Arbeiter ist gezwungen, seine Arbeitskraft auf dem Markt feilzubieten. Das Arbeitsverhältnis kann, aufgrund der dem Arbeitgeber zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen, zum Herrschaftsverhältnis werden.³⁴⁸ Macht über Sachen schafft Macht über Menschen. Nicht das Laster erzeugt die Armut, sondern die Armut, die aufgrund der Gesellschaftsstruktur existiert, gebiert das Laster. Hier muss der Staat eingreifen, dem Schwächeren zu Hilfe eilen und selbst wirtschaftlich tätig werden, um jedermann eine ausreichende Existenz zu sichern. Die „soziale Frage“ ist vor allem ein Umverteilungsproblem: Ausbeutung und „arbeitsloses Einkommen“ (Zins, Grundrente³⁴⁹) müssen beseitigt werden. Infolge der Zentralisation des Kapitals ist die freie Konkurrenz zur Fiktion geworden.³⁵⁰ Der Marktmechanismus bedarf der Korrektur, weil er nur auf Bedürfnisse reagiert, denen eine Kaufkraft gegenübersteht.³⁵¹

347 Marx (1867) Bd. 1, 21. Kap.: „Der römische Sklave war durch Ketten, der Lohnarbeiter ist durch unsichtbare Fäden an seinen Eigentümer gebunden. Der Schein seiner Unabhängigkeit wird durch den beständigen Wechsel der individuellen Lohnherren und die fictio juris des Kontrakts aufrechterhalten.“ – Habermas (1973) 43: „... Das Klassenverhältnis kann in der unpolitischen Form der Lohnabhängigkeit anonyme Gestalt annehmen“. – Im Programm der SPS von 1870 hiess es: „Von einem freien Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeiter ist wohl kaum die Rede bei dem gedrückten Lohn der grossen Mehrheit der Arbeiter, der ihnen kaum ermöglicht, von einem Tage zum andern zu leben.“

348 Grimm (1931) 164. – Gridazzi (1935) 253. – „Das heute herrschende System der Lohnarbeit ist die Grundursache der Unfreiheit und der ungenügenden Lebenslage der Volksmasse. ...“, stellt das SPS-Programm von 1888 fest. – Max Weber (1921) 440, formulierte zur Arbeitsvertragsfreiheit: „Es steht im ‚freien‘ Belieben der Arbeitsmarktinteressenten, sich den Bedingungen des, kraft der Rechtsgarantie seines Besitzes, ökonomisch Stärkeren zu fügen.“

349 Vgl. Schär (1892)

350 So stellt selbst die Enzyklika „Quadragesimo Anno“ von (1931) 47, fest: „... Der freie Wettbewerb hat zu seiner Selbstaufhebung geführt; an die Stelle der freien Marktwirtschaft trat die Vermachtung der Wirtschaft; das Gewinnstreben steigerte sich zum zügellosen Machtstreben.“

351 Marx (1971/1844) 300. – Hardmeier (1957) 179

b. Tyrannei des Stärkeren

Zunehmend erkannten auch liberale und konservative Denker die Problematik der manchesterliberalen Position³⁵², wie sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der Praxis vor allem von Wirtschaftsführern der liberalen Parteigruppe vertreten worden war. Individuelle Freiheit hatte die Bildung mächtiger privatwirtschaftlicher Organisationen ermöglicht. Diese wurden zu neuen Bedrohungen für die Freiheit, weil Freiheit die Freiheit miteinschliesst, abhängige Mitmenschen zu unterdrücken.³⁵³ Nicht nur eine Tyrannei der Mehrheit, auch eine Tyrannei des Stärkeren, der sich auf sein formales, vom Staat garantiertes Recht beruft, ist möglich. „Die Berufung auf den Rechtsstaat kann, wenn sie systematisch und hartnäckig erfolgt, eine gefährliche Perversion des Geistes verraten.“³⁵⁴ Machtunterschiede innerhalb sozialer Beziehungen müssen durch den Staat ausgeglichen werden.³⁵⁵ Gefragt wird ferner nicht nur nach den vom Staat gewährleisteten Freiheitsrechten, sondern auch danach, wer faktisch von diesen Freiheiten überhaupt Gebrauch machen kann.³⁵⁶ So setzt etwa die Eigentumsfreiheit materiellen Besitz voraus. Vorrang sollen jene Freiheiten haben, die verallgemeinerungs-

352 Einer der ersten „Interventionisten“ in der Schweiz war Simonde de Sismondi (1773–1842); vgl. sein Werk „Nouveaux principes d'économie politique“, 1819. – Schindler (1944) 117: Der Liberalismus „hatte zu sehr auf Anstand, Selbstdisziplin und Intelligenz des Volkes, ja jedes einzelnen gezählt“.

353 Näf (1934) 9: „Die Erfahrung aber lehrte, dass ungehemmte wirtschaftliche Unternehmungsfreiheit zu erschreckenden Missbräuchen und Missständen, zur Ausnützung des Schwachen durch den Starken führte. ...“. – H. Huber (1971) 148: Ein Vertrag kann ebenso sehr ein Instrument des Zwangs und der Machtausübung wie der freien Selbstbestimmung werden. – Vgl. auch Aubert (1967) Bd. 2, 627. – Expertenkommission Totalrevision (1977) 55

354 Aubert (1980) 170

355 Dubs (1877) Bd. 1, 169: Die Forderung nach Schutz der Arbeit vor der Ausbeutung durch das Kapital hat viel Berechtigtes. – Oswald (1943) 481 Anmerkung: „Die staatliche Macht kämpft heute nicht gegen das Individuum, sondern leiht ihm die helfende Hand, um es nicht untergehen zu lassen im Kampf gegen Wirtschaftskräfte, die sich der Aufsicht des Staates zu entziehen gewusst oder sogar seine Beherrschung an sich gerissen haben, und von deren Überwachung nicht zuletzt der Fortbestand der Demokratie abhängt.“

356 T. Fleiner (1975) 132: Die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit kommt angesichts der zunehmenden Konzentration nur wenigen Bürgern zu. – Dubs (1878) Bd. 2, 121: Den Rentiers, die aus ihrem Vermögen zehren, braucht man das Niederlassungsrecht nicht besonders zu garantieren; sie sind auch ohne solche Garantie überall gern gesehen. – Vgl. auch Hilty (1890) 187. – Rawls (1979) 233

fähig³⁵⁷ sind, d. h. von jedermann in Anspruch genommen werden können. Aufgabe des Staates ist es, Voraussetzungen zu schaffen, die eine tatsächliche Inanspruchnahme der Freiheitsrechte durch die Mehrheit ermöglichen.³⁵⁸

D. Korrektive zum Rechtsstaat

a. Drittwirkung von Grundrechten

Eine Möglichkeit, das Machtgefälle unter Privatpersonen auszugleichen, ist die sogenannte Drittwirkung von Grundrechten.³⁵⁹ Grundrechte sind, sagt Hans Huber, subjektiv beziehungslos (d. h. nicht allein gegen den Staat gerichtet), denn Menschenwürde und freie Entfaltung sind unteilbar.³⁶⁰ Erst die Spaltung des Rechts in privates und öffentliches hat die liberale Grundrechtskonzeption möglich gemacht. Nach der Idee der Dritt- oder Horizontalwirkung der Grundrechte sollen dem einzelnen seine Grundrechte auch dort garantiert werden, wo sie durch soziale Mächte gefährdet sind (z. B. Meinungsäusserungsfreiheit, Privatsphäre, Wirtschaftsfreiheit, Koalitionsfreiheit, politische Freiheit).³⁶¹

³⁵⁷ Bäumlin (1978) 108

³⁵⁸ Kägi (1952) 225: Das Postulat einer prinzipiellen „Minimalisierung des Staates“ ist eine überholte Formel. „Dem modernen Staat mussten... vermehrte Kompetenzen gerade deshalb übertragen werden, um die formal gewährleisteten Freiheitsrechte in einer Welt ungleicher Voraussetzungen auch für die Armen und wirtschaftlich Schwächeren zu einer wirklichen Möglichkeit zu machen. Die Formel, welche den Staat auch heute auf den blossen ‚Rechtsbewahrstaat‘ beschränken möchte, ist wirklich eine ‚reaktionäre‘, ja in ihren Auswirkungen geradezu rechtsstaatsfeindliche Formel.“ – Aubert (1980) 193: „Den Freiheiten, die grundsätzlich keiner Gesetze bedürfen, stehen andere, schwächere gegenüber, die erst durch das Gesetz Wirklichkeit werden.“ – Expertenkommission Totalrevision (1977) 23. – Hangartner (1980) 161

³⁵⁹ Vgl. Expertenkommission Totalrevision (1977) 55 f. – Bäumlin (1978) 106, 110. – T. Fleiner (1975) 118. – Ruck (1957) 19, 97 Anm. 6

³⁶⁰ Vgl. Hans Hubers grundlegenden Aufsatz „Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen“ (1955), in: Huber (1971) 139 ff. Nach Huber ist diese Frage im schweizerischen Schrifttum seit 1848 kaum je einlässlich erörtert worden.

³⁶¹ Bei der Revision des Fabrikgesetzes 1910 hatte der Bundesrat in Art. 15 die Formulierung aufnehmen wollen: „Wegen der Ausübung eines verfassungsmässigen Rechtes kann nicht gekündigt werden“ (vgl. BBl 1910 III 680). Dieser Satz wurde aber vom Parlament gestrichen.

b. Zweite Ebene der Demokratisierung

Wie die politische Demokratie ein Korrektiv zur Staatsmacht bildet (S. 28), so soll die zweite Ebene der Demokratisierung („Fundamentaldemokratie“) als Korrektiv zu gesellschaftlichen Mächten wirken. Die politische Selbstbestimmung soll ergänzt werden durch eine umfassende Selbstbestimmung in allen Lebensbereichen, vorab im Bereich der Wirtschaft. Eigentumsrechte erscheinen als eine zu schmale Legitimationsbasis für Herrschaftspositionen im ökonomischen System; die Legitimation muss vielmehr, wie im politischen System, auf der Zustimmung der Machtunterworfenen beruhen. Die Idee einer demokratischen Organisation der Wirtschaft zieht sich durch die ganze sozialdemokratische Programmdiskussion von 1870–1980. Schon das Programm von 1870 forderte „die Umwandlung der Lohnarbeit in genossenschaftliche Arbeit, wo an die Stelle des Arbeitslohnes der Arbeitsertrag tritt“. Das Initiativbegehren „Recht auf Arbeit“ von 1894 verlangte eine „demokratische Organisation der Arbeit in den Fabriken und ähnlichen Geschäften, vorab des Staates und der Gemeinden“. Gleiche Gedanken finden sich im „Plan der Arbeit“ von 1935, im Manifest „Die neue Schweiz“ von 1942 und im Programmentwurf der SPS von 1980. Interessant ist, dass die Arbeiterbewegung ihre Ideen nicht nur aus frühsozialistischem Gedanken gut bezog, sondern sich auch auf eidgenössische Traditionen berief³⁶², auf die genossenschaftliche Selbstbestimmung freier Bauern in der Urschweiz³⁶³. Im Lauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden in der Schweiz zahlreiche Einkaufs- und Produktivgenossenschaften gegründet, die aber, wenn sie sich nicht der kapitalistischen Wirtschaftsweise anpassten, nicht lange überlebten.³⁶⁴ Eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, die aus der Sicht der SPS eine Vorstufe der Arbeiterselbstverwaltung ist, wurde in der Volksabstimmung vom 21. März 1976 abgelehnt.

³⁶² Bürkli (1891) 13: „Der Ursprung der Eidgenossenschaft liegt im alt-schweizerischen Bodenkommunismus.“ – Vgl. auch Arnold Künzli, in: Programmrevision SPS (1980) 7 f

³⁶³ Vgl. Hans Müller, Artikel Genossenschaftswesen, in: Reichesberg (1905) Bd. 2, 252. – Abegg (1964) 21. – Ryffel (1903) 9 f

³⁶⁴ Arbeitsgruppe (1975) 62. – Abrecht (1953) 177: „Man hat lange geglaubt, die Produktivgenossenschaften würden die Überwindung des Lohnarbeitersystems, ja sogar die Lösung der sozialen Frage bringen. Diese Hoffnungen wurden zum grossen Teil enttäuscht.“ – Vgl. auch Gruner (1968) 1052

Der in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begründete Rechtsstaat hatte formell allen die gleichen Entfaltungsmöglichkeiten und Abwehrrechte gegenüber dem Staat garantiert. Nur eine Minderheit konnte aber diese Chancen tatsächlich nutzen, was zu einer ungleichen Güter- und Machtverteilung führte. Faktisch privilegierte Minderheiten konnten sich zur Verteidigung ihrer Positionen auf den Rechtsstaat berufen. Individuelle Freiheit hat indessen nicht nur rechtliche, sondern auch materielle Voraussetzungen.³⁶⁵ Die Sicherung einer ausreichenden materiellen Existenz in Gegenwart und Zukunft ist für die grosse Mehrheit der Bevölkerung die Bedingung der Möglichkeit von Freiheit³⁶⁶ – eine Anschauung, die heute auch in liberalen Kreisen akzeptiert ist. Wer selbst über genügend materielle Ressourcen verfügt, bedarf des Sozialstaates nicht; für jenen aber, dessen einzige Einkommensquelle die Arbeit ist, gibt es bei Verlust des Arbeitsplatzes infolge von Unfall, Krankheit, Alter oder wirtschaftlicher Rezession keine Freiheit mehr.³⁶⁷ Er ist dann erst recht schutzlos einer möglichen Tyrannei des Stärkeren ausgeliefert. Der Sozialstaat wirkt damit als Korrektiv zugunsten des sozial Schwächeren. Dem Sozialstaat liegt auch die Idee einer nationalen Solidari- tätsgesellschaft zugrunde. Was sich der einzelne erwirbt, ist nicht allein seiner

365 His (1938) Bd. 3, 1189. – Regierungsrat Jakob Stämpfli erklärte am 7. Februar 1849 im Berner Grossen Rat: „... Wie gesagt wurde, ist der Magen mit der politischen Freiheit und Gleichheit nicht befriedigt; es ist wahr, dass der Mensch mit der Press- und Redefreiheit nicht gelebt hat, dass auch seine materiellen Bedürfnisse befriedigt werden müssen. Das ist die Frage, mit der sich die künftige Hälfte des Jahrhunderts beschäftigen wird.“ Zitiert nach Rutishauser (1935) 34

366 Regli (1969) 87. – Bäumlin (1978) 108. – Kägi (1952) 191: „Die grosse Mehrheit des Volkes hat den schrittweisen Ausbau des Wohlfahrtsstaates bejaht in der richtigen Erkenntnis, dass erst durch die Eingriffe des Staates die Freiheit des einzelnen für grosse Kreise des Volkes aus einer formalen Möglichkeit zu einer erfüllten Wirklichkeit zu werden vermag.“ – Expertenkommission Totalrevision (1977) 60: Heute vermag nicht mehr ein Minimum an Staatlichkeit ein Maximum an individueller Freiheit zu garantieren. – Auch Constant hatte gesehen, dass Armut Abhängigkeit bedeutet. Er hat daraus aber nicht die Konsequenz der Notwendigkeit einer staatlichen Sozialpolitik gezogen, sondern leitete daraus die Notwendigkeit des Zensuswahlrechtes ab, weil nur jene, die das nötige Einkommen hätten, um unabhängig von jedem fremden Willen leben zu können, die staatsbürgerlichen Rechte einsichtig ausüben können. Vgl. Constant (1972/1815) Bd. 4, 82 ff

367 Sismondi (1901) Bd. 2, 240: „... Wenn man zu jeder Stunde um sein Leben kämpfen muss, finden alle Leidenschaften ihren Brennpunkt im Egoismus, ein jeder vergisst den Schmerz des andern in seinem eigenen, alle Gefühle der Natur werden abgestumpft...“.

individuellen Leistung zuzuschreiben, sondern hat die gesellschaftliche Infrastruktur und Arbeitsteilung zur Voraussetzung. Es entspricht deshalb einem Gebot der Gerechtigkeit, dass jedem Gesellschaftsmitglied zumindest die lebensnotwendigen Existenzmittel gesichert werden.

5. Sozialstaat

A. Historischer Hintergrund

Mit dem Aufkommen der kapitalistischen Wirtschaftsweise wurde der Wertaustausch zur Grundlage sozialer Beziehungen.³⁶⁸ Die solidarischen Gemeinschaften der aus dem Mittelalter überlieferten berufsständischen und feudalen Ordnung brachen auseinander³⁶⁹, die optimale Kapitalverwertung wurde zum vorherrschenden Wirtschaftsprinzip³⁷⁰, und das lebensschwache Individuum wurde mit der Empfehlung, es möge nun für sich selbst verantwortlich sein, in die „Freiheit“ entlassen. Der Frühkapitalismus führte auch in der Schweiz, wenngleich nicht im selben Ausmass wie in andern Ländern, zu Proletarisierung und Massenarmut.³⁷¹ Die „Arbeiterfrage“ oder „soziale Frage“ beschäftigte das ganze 19. Jahrhundert. Nur langsam wurde erkannt, dass Armut nicht von Gott vorbestimmtes Schicksal oder allein individuellem Versagen zuzuschreiben ist, sondern auch gesellschaftliche Ursachen hat.³⁷²

368 Smith (1789) I/2

369 Enzyklika (1931) 37. – Sommer (1978) 229

370 Marx/Engels (1848) I: Die Bourgeoisie „hat die buntscheckige Feudalbande, die den Menschen an seinen natürlichen Vorgesetzten knüpfte, unbarmherzig zerrissen und kein anderes Band zwischen Mensch und Mensch übriggelassen als das nackte Interesse, als die gefühllose ‚bare Zahlung‘. Sie hat die heiligen Schauer der frommen Schwärmerei, der ritterlichen Begeisterung, der spießbürgerlichen Wehmut in dem eiskalten Wasser egoistischer Berechnung ertränkt.“

371 Weitling (1842) I/12: „In der Schweiz gibt es wenig Fabriken. ... Damit ist nun nicht gesagt, dass die Schweiz das Gelobte Land sei, wo Milch und Honig fliesse, o nein! weit gefehlt. Es gibt Arme die Menge, nur tritt die Armut noch nicht in ein so grelles Licht als in den andern Ländern.“

372 C. A. Schmid, Artikel Armenwesen, in: Reichesberg (1903) Bd. 1, 324: „Man weiss heutzutage, dass jeder einzelne Armenfall als soziales Vorkommnis unbedingt auf die allgemeinen und die persönlichen Ursachen des Armseins zurückgeführt werden muss, das heisst gleichzeitig verschuldet und unverschuldet ist.“ – 1919 anerkannte der Bundesrat, dass „die ökonomische Lage der arbeitenden Bevölkerung die Folge des gesamten Wirtschaftslebens“ sei, wie es vom Staat geregelt werde (BBl 1919 IV 2). – Vgl. auch Kaiser (1875) 607.

Vertreter aller weltanschaulichen Richtungen setzten sich, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Vorschlägen, für die Lösung der „sozialen Frage“ ein.³⁷³

Während die Schweiz innerhalb Europas in bezug auf die Arbeiterschutzgesetzgebung führend war, blieb sie hinsichtlich der Sozialversicherungsidee weit hinter andern Staaten zurück. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg gelangte dieser Gedanke auf breiter Front zum Durchbruch. Die Regierungen und Parlamente nahmen dabei eine fortschrittlichere Haltung ein als das Volk: Etliche sozialpolitische Projekte wurden durch die doppelte institutionelle Hürde von Verfassungs- und Gesetzesreferendum um Jahrzehnte verzögert.

Drangen die Ideen der Demokratie, des Konstitutionalismus, der Menschenrechte und der Gewaltenteilung aus dem Westen (Grossbritannien, USA, Frankreich) in die Schweiz, so die Ideen des umfassenden Rechtsstaates und des Sozialstaates aus dem Norden.

B. Der Grundwert Sozialstaat

a. Caritas und Fürsorge

Aus dem Mittelalter stammt die Tradition der Caritas: Die brüderliche Unterstützung des leidenden Mitmenschen aus christlicher Nächstenliebe.³⁷⁴ Almosen und Fürsorge sicherten kurzfristig das Überleben, ohne die gesell-

schaftlichen Ursachen der Armut zu beseitigen.³⁷⁵ Gegen Ende des 19. Jahrhunderts begann indessen die christlich-soziale Bewegung immer mehr auch sozialreformerisch tätig zu werden.³⁷⁶ Ein Vorkämpfer dieses Überganges von der Caritas zur Sozialpolitik war der Kapuzinerpater Theodosius Florentini (1808–1865).³⁷⁷ Er gründete Fabriken, Anstalten, Schulen und Orden, u. a. die Kongregation der Schwestern von Ingenbohl. Als unermüdlicher sozialpolitischer Kämpfer im Parlament trat Caspar Decurtins (1855–1916) auf, der Berater Papst Leos XIII. bei der Ausarbeitung der Enzyklika *rerum novarum* (1891) war.

Das Schweizer Heimatortprinzip entwickelte sich aus der gegenseitigen Abschliessung der Gemeinden gegen den Zuzug von Armen.³⁷⁸ 1491 und nochmals 1551 beschloss die eidgenössische Tagsatzung, jeder Ort solle seine Armen selbst unterhalten.³⁷⁹ Nach der Reformation waren die Stände wenig geneigt, andersgläubige Arme zu unterstützen. Hinzu kam der Druck des Bevölkerungswachstums. Das traditionelle Bürgerrechtsprinzip wurde erst im 20. Jahrhundert allmählich durch das Territorialprinzip abgelöst.³⁸⁰

b. Sozialgesetzgebung

Die staatliche Bildungspolitik hätte von einem dogmatischen liberalen Standpunkt aus als unzulässiger Eingriff in die individuelle Freiheit verstanden werden können. Die Ideen des öffentlichen Unterrichts und der allgemeinen Schulpflicht waren aber schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts von

373 Simonde de Sismondi forderte schon 1819 die gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit für Kinder und Frauen auf zehn Stunden. – Hilty (1890) 214, Anm. 1: „Dagegen ist die Sicherung der arbeitenden Klassen vor den... Gefahren der Krankheit, der Arbeitslosigkeit und des Alters und ihre bedeutend grössere Beteiligung an dem Gewinne, der den Arbeitgebern durch sie verschafft wird, eine Forderung der Gerechtigkeit und der Menschenliebe, von der man sich einst nur wundern wird, dass sie in christlichen Staaten nicht weit früher gehört worden ist.“ – Die Enzyklika von (1891), die sich scharf gegen sozialistische Vorschläge aussprach, postulierte (S. 38): „Die Arbeiter, die ja zumeist die Besitzlosen bilden, müssen vom Staate in besondere Obhut genommen werden.“ – Bluntschli setzte sich in seinem Entwurf für ein zürcherisches Fabrikgesetz so energisch für den Schutz der Arbeiter ein, dass er damit den geschlossenen Widerstand der Fabrikherren provozierte. Vgl. Gruner (1968) 194. – Siehe auch Brunner (1870) 66

374 Enzyklika (1891) 24: Almosen ist eine Pflicht der christlichen Liebe, „und darum kann sie auch nicht auf gerichtlichem Wege erzwungen werden“. – Gruner (1968) 187, 1000 f. – Loosli (1950) 10. – Hauser (1961) 130

375 Schihin (1936) 7 f: Im schweizerischen Katholizismus wurde die Arbeiterfrage, das spätere Zentralproblem der sozialen Frage, im Gegensatz zur Armenfrage geradezu stiefmütterlich behandelt. – Im Parteiprogramm der „Konservativen Union“ von 1880 hiess es: Der Grundunterschied, welche die Konservativen von Liberalen und Sozialdemokraten trenne, sei „die Überzeugung, dass die soziale Frage vorzüglich dadurch glücklich gelöst wird, dass christlicher Sinn und christliche Sitte wieder grösseren Einfluss auf das Leben gewinnen“. Zitiert nach J. Winiger, Artikel Katholische Volkspartei, in: Reichesberg (1911) Bd. III/1, 273

376 Beuret (1959) 12. – J. Beck, Artikel Christlich-soziale Bewegung, in: Reichesberg (1903) Bd. 1, 740 ff. – Die katholischen Arbeitervereine richteten sich vor allem nach den päpstlichen Soziallehren von 1884 und 1891.

377 Loosli (1950) 44. – Beuret (1959) 33 ff

378 Peyer (1978) 115 f

379 Hans Anderegg, Artikel Armenwesen, in: Reichesberg (1903) Bd. 1, 299 f

380 Zuerst in den Kantonen Bern und Appenzell-Innerrhoden. Vgl. Hilt (1938) Bd. 3, 980. – Hilty (1890) 221, verteidigte das Heimatprinzip: Auf ihm beruhe ein grosser Teil des wahren Patriotismus.

keiner Seite mehr bestritten.³⁸¹ Die Hebung des Bildungsniveaus entsprach sowohl den Erfordernissen der demokratischen Staatsform³⁸² als auch den Bedürfnissen der aufstrebenden Industrie.³⁸³ Für den Grütliverein und die Sozialdemokratie war Bildung die erste Voraussetzung zur Emanzipation der Arbeiterklasse (Parole: „Durch Bildung zur Freiheit“). Die Schulen in der alten Eidgenossenschaft waren auf einem bedenklichen Tiefstand gewesen.³⁸⁴ Die Idee der allgemeinen Schulpflicht setzte sich in der Schweiz erst mit der Helvetik durch, und zwar als Ausfluss der allgemeinen Aufklärungsbestrebungen. Durch Beschluss des helvetischen Vollziehungsrates vom 6. Dezember 1800 wurde die allgemeine Primarschulpflicht rechtlich verankert. Johann Heinrich Pestalozzi (1746–1827) erhielt am 24. April 1801 staatliche Unterstützung für seine Lehranstalt.³⁸⁵ Mit der Mediation (1803) kehrte man im Schulwesen zum Föderalismus zurück. Der Grundsatz der allgemeinen Schulpflicht wurde nach und nach von verschiedenen Kantonen übernommen, und vereinzelt auch die Unentgeltlichkeit des Unterrichts für Arme eingeführt. Das Uster-Memorial von 1830 forderte „als einer der wichtigsten Wünsche (eine) durchgreifende Verbesserung im Schulwesen“.³⁸⁶ Die Bundesverfassung von 1848 überliess die Volksschule der Kompetenz der Kantone. 1874 wurde den Kantonen die Pflicht auferlegt, für obligatorischen und unentgeltlichen Primarunterricht unter staatlicher Leitung zu sorgen. Wohl mit Recht sieht His in der Verbesserung des öffentlichen Unterrichts im Laufe des 19. Jahrhunderts eines der bedeutsamsten Ereignisse in der politischen und kulturellen Geschichte der Schweiz.³⁸⁷

381 Mill (1859) V: „Ist es nicht ein fast von selbst einleuchtender Grundsatz, dass der Staat von jedem Menschen. . . Bildung bis zu einem gewissen Standard fordern und erzwingen kann?“

382 His (1938) Bd. 3, 1009: „Denn keine Staatsform ist so sehr auf die intellektuelle, moralische und staatsbürgerliche Bildung aller Volksgenossen angewiesen, wie die Demokratie. . .“.

383 Ein Konflikt mit der Schulpflicht ergab sich aus der im 19. Jahrhundert weit verbreiteten Kinderarbeit. Zur Illustration vgl. den Auszug aus dem Tagebuch eines Lehrers von 1845 in: Arbeitsgruppe (1975) 38 f.

384 Vgl. His (1920) Bd. 1, 629. – Grimm (1920) 208: „Lesen, Schreiben, Religion – das waren die Fächer, in denen man unterrichtete, und dieser Unterricht war barbarisch roh. Eine wirkliche Erziehung fehlte. Die Lehrmittel nahmen Rücksicht auf den geistlichen Zweck der Schule und dienten zur Vorbereitung des Gehorsams der angehenden Untertanen.“

385 His (1920) Bd. 1, 648 f

386 Dändliker (1881) 6

387 His (1929) Bd. 2, 700

Die ersten Eingriffe des Staates in die Wirtschaftsfreiheit erfolgten auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes. Solche Massnahmen waren in der Schweiz indessen politisch nicht leicht durchzusetzen. Bis etwa 1880 gabe es eine starke manchesterliberale Strömung, die jeden Eingriff des Staates in die Unternehmerfreiheit entschieden ablehnte.³⁸⁸ Schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten etliche industrialisierte Kantone, zuerst 1815 Zürich³⁸⁹, Massnahmen zum Schutz der Kinder in den Fabriken ergriffen. Das von der Glarner Landsgemeinde am 22. Mai 1864 angenommene Fabrikgesetz³⁹⁰ leistete Schrittmacherdienste auf dem Gebiet des Schutzes der erwachsenen Fabrikarbeiter. Das eidgenössische Fabrikgesetz vom 23. März 1877, das entgegen ersten Intentionen des Bundesrates auch die Arbeitszeit von Erwachsenen regelte³⁹¹, war eine europäische Pionierleistung. Bei der Gesetzesrevision von 1910 konnte der Bundesrat stolz feststellen, das Fabrikgesetz von 1877 habe „für die damalige Zeit eine ebenso mutvolle wie weise Tat“ bedeutet.³⁹² Auf dem Gebiet des internationalen Arbeiterschutzes ging die Schweiz mit Initiativen voran.³⁹³ Eine Pioniertat war auch der gesetzliche Schutz von Gesamtarbeitsverträgen (1911).

Mit der Subventionierung der Landwirtschaft (1884/93) und der Verstaatlichung der Eisenbahnen (1898) zeichnete sich eine Tendenzwende zum allgemeinen wirtschaftlichen Interventionismus ab. Während der beiden Weltkriege waren tiefgreifende Eingriffe in die Privatwirtschaft notwendig gewesen. Die Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre erschütterte den liberalen

388 Rutishauser (1935) 120, meint, dass sich zwischen 1870 und 1880 der entscheidende Umschwung der Majorität des freisinnigen Bürgertums zugunsten sozialpolitischer Interventionen vollzog. – His (1938) Bd. 3, 1190

389 Das war der erste Akt einer europäischen Kinderschutzgesetzgebung. Die Verordnung des Zürcher Regierungsrates konnte aber nicht durchgesetzt werden. Vgl. Hauser (1961) 334 f

390 Einer der Väter dieses Gesetzes war Pfarrer Bernhard Becker.

391 Während des Abstimmungskampfes von 1877 behaupteten Fabrikantenkreise, der Normalarbeitstag von 11 Stunden verletze den Grundsatz der persönlichen Freiheit. „Oder wollt ihr, dass der freie Schweizer des ursprünglichsten aller Rechte, des Rechtes, nach seinem Belieben über seine Arbeitskraft zu verfügen, beraubt werde?“ – Das Gesetz wurde am 21. Oktober 1871 knapp angenommen. – Siehe Arbeitsgruppe (1975) 91 f

392 Bundesblatt 1910 III 575

393 1891 ergriff die Schweiz die Initiative zur Einberufung der ersten internationalen Arbeitskonferenz, 1896 schlug sie die Schaffung eines internationalen Amtes zum Schutze der Arbeit vor, 1900 gehörte sie zu den Mitbegründern der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeitsschutz.

Glauben an die Selbstheilungskräfte der freien Wirtschaft.³⁹⁴ Die staatliche Wirtschaftspolitik hat sich seither tiefgreifend gewandelt³⁹⁵: Der Staat hat nicht mehr nur die ökonomischen Rahmenbedingungen zu setzen, sondern er ist – theoretisch fundiert durch die Keynes'sche Konjunkturtheorie³⁹⁶ – zum eigentlichen Lenker und Wachstumsmotor der Volkswirtschaft geworden, der mit antizyklischen Interventionen auf alarmierende Konjunkturindikatoren reagiert. Verfassungsgeschichtlich markieren die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung von 1947 (Art. 31^{bis}) diesen Wendepunkt. Damit erhielt der Bund den Auftrag, „die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen“ zu treffen. Immer bedeutsamer wurde auch die konjunktur- und umverteilungspolitische Funktion der Fiskalpolitik. Als erster Kanton führte 1840 der konservativ (!) regierte Kanton Basel-Stadt einen progressiven Steuertarif ein.³⁹⁷

c. Sozialversicherung

Nach dem Gedanken der Sozialversicherung schliessen sich alle Erwerbstätigen zu einer grossen, solidarischen Risikogemeinschaft zusammen. Durch die Zahlung eines Beitrages (Prämie) sichern sie sich materiell ab gegen Einkommensverluste infolge von Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit. Private und öffentliche Kranken- und Hilfskassen gab es in der Schweiz bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Erst in den 1880er Jahren brach der Gedanke einer staatlichen obligatorischen Sozialversicherung durch.³⁹⁸ Diese Idee drang von Deutschland her in die Schweiz: Unter der Führung von Bismarck schuf das Deutsche Reich 1883 eine Kranken-, 1884

eine Unfall- und 1889 eine Invaliden- und Altersversicherung.³⁹⁹ 1890 wagte Carl Hilty die Prophezeiung: „Das, was jetzt kommt, ist die deutsche Revolution anstelle der französischen; bei uns in der Schweiz die soziale Helvetik, diesmal in Anlehnung an Deutschland, wie vor hundert Jahren an Frankreich.“⁴⁰⁰ Die Forderung nach einer allgemeinen obligatorischen Arbeiterversicherung findet sich sowohl im Programm der SPS von 1888 wie auch in jenem des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes von 1891. Schon 1885 hatte der Grütliverein in einer Eingabe an den Bundesrat eine staatliche Arbeiterversicherung verlangt. 1890 wurde die Verfassungsgrundlage für ein Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) geschaffen. Dessen Verwirklichung gelang aber erst im zweiten Anlauf 1912.⁴⁰¹ Das sozialpolitische Tauwetter, das nach dem Generalstreik vom November 1918 herrschte, wurde während der Depression anfangs der zwanziger Jahre von einem rauen Wind verdrängt. Immerhin wurde jetzt der Gedanke einer allgemeinen obligatorischen Arbeiterversicherung auch von breiten Kreisen der Freisinnigen mitgetragen.⁴⁰² Nachdem ein Verfassungsartikel 1925 in der Volksabstimmung angenommen worden war, scheiterte 1931 das AHV-Gesetz. Der endgültige Durchbruch der Sozialversicherungsidee erfolgte erst unter dem Druck des Zweiten Weltkrieges⁴⁰³, als, gewarnt durch die Erfahrungen im Ersten Weltkrieg⁴⁰⁴, für die Wehrmänner und ihre Familien gesorgt werden musste. Unter Umgehung der Volksrechte wurde mittels Vollmachtenbeschluss die Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) geschaf-

394 Hans von Greyerz, in: Handbuch (1980) Bd. 2, 1191. – Für liberal-konservative Kräfte war die Wirtschaftskrise gerade ein Beweis für ein Versagen der Interventionspolitik. – Vgl. Rimli (1951) 227.

395 Zur Kriseninitiative von 1935, die sich „die Sicherung einer ausreichenden Existenz für alle Schweizer Bürger“ zum Ziel setzte, nahm der Bundesrat sehr ablehnend Stellung. Der Initiativvorschlag „will das gemeine Wohl von oben her durch den Staat herbeiführen, während wir der Auffassung sind, es müsse von unten her durch das Individuum, die Familie sowie soziale Gruppen und Stände gebaut werden“. Die Initiative führe „zu einer sozialistischen Gestaltung der Wirtschaft“. Vgl. BBl 1935 I 298 f.

396 John Maynard Keynes (1883–1946), Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 1936.

397 Die Steuerprogression war im 19. Jahrhundert Gegenstand heftiger Diskussionen. – Haller (1825) Bd. 6, 128 ff., lehnte sie als eine „verderbliche Erfindung“ ab. Aus dem Gleichheitspostulat folge, dass die Steuern für alle gleich sein müssten.

398 His (1938) Bd. 3, 1000.

399 In Anlehnung an die Bismarck'sche Anschauung der Sozialpolitik als innere Sicherheitspolitik wurde gegen Ende des 19. Jahrhunderts Sozialpolitik auch mit ihrer staatserhaltenden Funktion begründet: Die untersten Klassen sollten in den Staat integriert werden, und gesunde Kinder sollten die Wehr- und Wirtschaftskraft des Landes erhalten. – Vgl. Sommer (1978) 48, 86. – Rutishauser (1935) 121, 123. – Ruck meinte noch (1957) 213, die herrschende Auffassung sei sich darin einig, „die Erfüllung des staatlichen Wohlfahrtzweckes habe sich fortlaufend im Rahmen des staatlichen Sicherheits- und Ordnungszweckes zu halten“.

400 Hilty (1890) 207, Anm. 1.

401 Treibende Kraft des Verfassungsartikels von 1890 war Bundesrat Ludwig Forrer (1845–1921). Auf ihn geht auch das erste KUVG (die „Lex Forrer“) zurück, das 1900 vom Volk abgelehnt wurde.

402 Zimmermann (1948) 116: Im Freisinn wurde seit 1914 nie parteioffiziell eine Stimme gegen die Einführung der AHV laut.

403 Sommer (1978) 177: Bis zum Zweiten Weltkrieg hatte sich der Gedanke der Solidarität gegen die tief verwurzelten individualistischen und liberalen Vorstellungen nicht durchsetzen können.

404 Im Juni 1918 waren 692 000 Personen auf Notstandsunterstützung angewiesen.

fen, die sich bewährte und rasch populär wurde.⁴⁰⁵ Der Überschuss der LVEO diente als Grundstock der neuen AHV, die 1947, als grösstes schweizerisches Sozialwerk, vom Volk mit dem überwältigenden Mehr von rund 860 000 Ja- gegen 215 000 Nein-Stimmen angenommen wurde.

d. Sozialrechte

Der Gedanke der Sozialrechte im Sinne von programmatischen Aufträgen an den Staat wurde erstmals von Thomas Paine formuliert.⁴⁰⁶ Artikel 21 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte statuierte: „Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.“ Berühmt geworden ist ein Antrag des nachmaligen Bundesrates Henri Druey im waadtländischen Grossen Rat im Mai 1845. Inspiriert von französischen Frühsozialisten, wollte Druey in die neue Verfassung des Kantons einen Artikel aufnehmen, der die Pflicht und das Recht auf Arbeit proklamieren sollte.⁴⁰⁷ Im Gegensatz zu den Freiheitsrechten sind Sozialrechte nicht auf gerichtlichem Weg durchsetzbar. Sie werden vielmehr als Sozialgestaltungsaufträge an den Staat verstanden.⁴⁰⁸ Der Staat hat die Verwirklichungsbedingungen der Sozialrechte zu schaffen. So hat er zum Beispiel das Recht auf Arbeit durch eine Politik der Vollbeschäftigung zu sichern. Das Recht auf menschenwürdige Existenz⁴⁰⁹ fordert vom Staat Massnahmen zur Korrektur des Leistungsprinzips durch das Bedürfnisprinzip⁴¹⁰. Die schweizerische Praxis und Lehre steht bis heute der Idee der Sozialrechte eher skeptisch gegenüber.⁴¹¹ Verfassungsinitiativen zur Einführung eines „Rechtes auf Arbeit“ wurden 1894 und 1946 verworfen. Ein „Recht auf Bildung“ scheiterte 1973 am Ständemehr. Auf internationaler Ebene wurden Kataloge von Sozialrechten in die allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und in

405 Sommer (1978) 678

406 Paine (1791) II/5 schlug vor: Kindergeld für jedes Kind bedürftiger Familien, gestaffelte Altersrente, Ausbildungsbeihilfe, Mutterschafts- und Ehestandsbeihilfe, staatliche Arbeitsbeschaffung für Arbeitslose, Abschaffung des Lohnstops in Inflationszeiten.

407 Gruner (1968) 453: „Druey ist. . . der erste schweizerische Staatssozialist.“

408 Expertenkommission Totalrevision (1977) 61 f. – Favre (1970) 246. – Müller (1973). – H. Huber (1948) 150: „... Im Postulat der neuartigen Sozialrechte ist der Ruf nach Gerechtigkeit an die Stelle des Rufes nach Freiheit getreten.“

409 Hilty (1890) 211 ff. – Bäumlin (1954) 67

410 Vgl. Apostelgeschichte 4, 34–35. – Rawls (1979) 344 ff

411 H. Huber (1948) 159

die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 aufgenommen. Der neu gegründete Kanton Jura statuiert in seiner Verfassung von 1977 das Recht auf Arbeit, das Recht auf Wohnung und das Recht auf Ausbildung.

C. Gefahren des Sozialstaates

a. Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Seit Mitte der siebziger Jahre scheint sich in bezug auf die weitere Entwicklung des Sozialstaates eine Tendenzwende abzuzeichnen. Im Zuge der Finanzkrisen in den westlichen Staaten gerieten auch die finanziellen Grundlagen der Sozialwerke ins Wanken. Zunehmend wurden im In- und Ausland die Gefahren des Sozialstaates bewusst. Als Hauptgefahr steht heute die Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit⁴¹² im Blickfeld. Wenn das Pendel vom Leistungsprinzip allzu stark in Richtung Bedürfnisprinzip ausschlägt, Leistung bestraft statt belohnt wird, dann ist ein allgemeiner Leistungsabfall die Folge. Wenn die Gewinnmarge der Unternehmen zu klein wird, dann vermindert sich die Investitionsneigung. Wenn der Staat unrentable Betriebe und Wirtschaftszweige subventioniert oder verstaatlicht, dann verhindert er unter Umständen notwendige Umstrukturierungen und fördert die Ineffizienz. Wenn der Staat mehr ausgibt, als er einnimmt, dann lebt er auf Kosten künftiger Generationen. Am Ende der Kette steht das Schreckgespenst einer Ausbeutung aller durch alle, bis die Sozialruine perfekt ist.⁴¹³

b. Gefährdung von Rechtsstaat, Demokratie und Föderalismus

Weniger im Blickfeld sind die vom Sozialstaat ausgehenden Gefährdungen des Rechtsstaates, der Demokratie und des Föderalismus. Der Sozialstaat bewirkt einen Machtzuwachs des Staates. Die Bürokratie schwillt an. Nicht nur, aber auch infolge des Ausbaus des Sozialstaates werden immer mehr Bürger zu staatlichen Lohnempfängern, immer grösser werden der Staatsanteil am Sozialprodukt und die staatlichen Transferzahlungen. Diese staatliche Machtballung widerspricht der Idee der Machtbeschränkung des Staates als Wesenselement des Rechtsstaates. Sie birgt den Keim einer neuen Tyrannei, eines neuen Totalitarismus in sich. Das Wachstum der Rechtssetzung im Daseinsvorsorge- und Leistungsstaat macht den Bürger immer hilfloser, sich

412 Vor dieser Gefahr wurde auch schon früher immer wieder gewarnt. Siehe z. B. Rüttimann (1876) Bd. 3, 71. – M. Huber (1916) 8. – Ermatinger (1936) 287

413 Siehe Wittmann (1980)

im Dickicht der Rechtsnormen und Amtsstellen zurechtzufinden.⁴¹⁴ Um Rechtssicherheit zu schaffen, wird reglementiert, aber das Überhandnehmen der Reglementierung bewirkt Rechtsunsicherheit. Marti meint, mit der Sorge um das Wohl des Bürgers nehme die ganze Staatstätigkeit vormundschaftliche Züge an. „... damit degradiert man den freien Bürger zum Mündel des Staates.“⁴¹⁵ Das aber schwächt die Demokratie, welche Mündigkeit und aktive Beteiligung voraussetzt. Die Zentralisierungstendenz des Sozialstaates gefährdet den Föderalismus. Die Anonymität dieser auswuchernden Macht fördert schliesslich die Entfremdung zwischen Bürger und Staat, jenem Staat, der auszog, dem Bürger zu helfen. So gefährdet der extreme Sozialstaat letztlich sich selbst.

c. Zerstörung der Umwelt

Die wohl schwerwiegendste Gefahr, die zwar nicht vom Sozialstaat verursacht, aber seine Entstehung und Entwicklung ermöglicht⁴¹⁶ hat, ist das ungehemmte Wirtschaftswachstum. Der Weg zum Sozialstaat wurde massgeblich durch das kontinuierliche Wachstum des Sozialprodukts geebnet, welches eine Finanzierung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen aus den ökonomischen Zuwächsen ermöglichte, so dass soziale Grosskonflikte infolge Umverteilung bestehender Einkommen vermieden werden konnten. Nun scheinen sich aber weltweit die Grenzen wirtschaftlichen Wachstums abzuzeichnen.⁴¹⁷ Schon 1972 stellte der Bundesrat in seinem Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik fest: „Wir stehen am Übergang einer vorwiegend auf quantitatives Wachstum ausgerichteten Periode zu einem Zeitabschnitt, in welchem humanitäre und qualitative Aspekte des Lebens den Vorrang erhalten müssen.“⁴¹⁸ Der Raubbau an nicht regenerierbaren Rohstoffen und

die Zerstörung der natürlichen Umwelt⁴¹⁹ beeinträchtigen nicht nur die Lebensqualität der heutigen Generation, sondern bewirken eine neue Form von Tyrannei, nämlich die Tyranisierung künftiger Generationen durch die lebende. Was aber, wenn die zu verteilende Gütermenge nicht mehr wächst, sondern gleich bleibt oder gar kleiner wird? Die sozialen Konflikte infolge wirtschaftlicher Stagnation oder Schrumpfung sind nicht absehbar.

D. Korrektive zum Sozialstaat

Heute stehen wir mitten in der Suche nach Korrekturen zum Sozialstaat und zur Wachstumswirtschaft. Die einen sehen die Lösung in einer systemimmanenten Vervollkommenung des Sozialstaates, in der Schliessung sozialstaatlicher Lücken und der Behebung offenkundiger Mängel. Andere suchen nach Systemänderungen, sei es in Richtung auf Reprivatisierung und „Gesundumschrumpfung“ des Staates⁴²⁰ oder in Richtung verstärkter Sozialisierung. Die politische Linke scheint zum Teil von etatistischen Konzepten abzukommen und sieht die „historische Wende“ in der umfassenden Demokratisierung und Dezentralisierung „in allen Lebensbereichen“.⁴²¹ Die seit Beginn der siebziger Jahre sich formierende Alternativ- und Ökologiebewegung, die ihre Ideen zum Teil schon in die Praxis umgesetzt hat⁴²², möchte sich von den Zwängen der Leistungs- und Konsumgesellschaft befreien und die drohende ökologische Katastrophe durch ein einfaches, umweltbewusstes und solidarisches Leben in kleinen Gemeinschaften abwenden.

Eines ist sicher. Die heutigen bedrohlichen Zukunftsperspektiven erfordern eine neue Staatsethik. Alle bisherige Ethik bewegte sich überwiegend im Rahmen der zwischenmenschlichen Beziehungen innerhalb der lebenden Generation. Die Natur des Menschen und die Natur der Dinge standen fest. Nun macht es aber die moderne Wissenschaft und Technik möglich, die

414 Hohe Regelungsdichte ist allerdings keine Eigentümlichkeit des Sozialstaates allein; sie findet sich heute vielmehr in allen staatlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Bereichen. Die Befreiung des Menschen von naturwüchsigen Bindungen ist nur möglich gewesen durch die Schaffung arbeitsteiliger, komplexer Organisationsformen, die nun dem einzelnen als soziale Zwänge entgegenreten. „In Wirklichkeit ist ein solches Technosystem ein grosses Gefängnis...“ [Binswanger u. a. (1978) 306].

415 Marti (1958) 123

416 Paradoxerweise hat die Entfaltung der Produktivkräfte den Sozialstaat nicht nur möglich, sondern überhaupt erst notwendig gemacht, indem die Funktion auseinandergerissener solidarischer Gemeinschaften ersetzt werden musste durch Risikogemeinschaften der Sozialversicherung.

417 Meadows (1972). — Gruhl (1975). — Binswanger u. a. (1978)

418 Bundesblatt 1972 I 1032

419 In diesem Zusammenhang verdient das „Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei“ vom 11. Oktober 1902 eine Erwähnung. Es postuliert in Artikel 31: „Das Waldareal der Schweiz soll nicht vermindert werden“ und formuliert auch bereits den Grundsatz des Realersatzes bei Rodungen.

420 Aus der internationalen Literatur vgl. Friedman (1962). — Nozick (1974). — Hayek (1960) und (1973 ff.). — In der Schweiz wurden neoliberale Postulate v. a. von Liberalen und Freisinnigen aufgegriffen („mehr Freiheit — weniger Staat“). Allerdings ist diese Art Neoliberalismus theoretisch noch wenig fundiert. Vgl. Janssen/Hummeler (1979). — Wittmann (1979) und (1980)

421 Programmrevision SPS (1980)

422 Hohenweger/Mäder (1979)

Natur des Menschen und die Natur der Dinge zu verändern. Eine zeitgemässe Ethik verlangt deshalb die Erweiterung der Menschengerechtigkeit zur Naturgerechtigkeit⁴²³, der Gerechtigkeit innerhalb der lebenden Generation zur Gerechtigkeit gegenüber künftigen Generationen.⁴²⁴ Die Rolle, die der Staat dabei zu spielen hat, ist der Gegenstand der neuen Staatsethik.

6. Rückblick

A. Besonderheiten der Ideengeschichte in der Schweiz

a. Traditionalismus

Staat und Gesellschaft werden in der Schweiz gewöhnlich als historisch gewachsene Ordnung betrachtet, in denen das Individuum seinen Platz findet. Daraus ergibt sich ein stark konservativer Sinn, eine Identifikation mit der Geschichte der „Heldenväter“, die Suche nach Stabilität und – selbst bei der Arbeiterschaft⁴²⁵ – die Ablehnung alles Revolutionären.⁴²⁶ Schon seit dem Mittelalter ist die Staatslehre von religiösen Zügen geprägt. Streng positivistische Positionen sind selten; es dominiert das Bestreben nach einer letzten Verankerung im Metaphysischen, in einer christlichen Tradition und Ethik.⁴²⁷

b. Pragmatismus

Die schweizerischen Staatsdenker haben keine grossen deduktiven Denksysteme errichtet.⁴²⁸ Vielmehr haben sie Teile ausländischer Theorien über-

nommen und pragmatisch den hiesigen Verhältnissen angepasst. Erkenntnistheoretische Fragen, deren Bearbeitung keinen praktischen Nutzen verspricht, werden gern übergangen. Die Staatslehre, von Liberalen dominiert, ist deskriptiv und affirmativ. Sie orientiert sich überwiegend an vorgegebenen Institutionen. Soziologische Analyse ist selten. Es fällt auf, dass die meisten Staatsdenker auch politische Ämter innehatten. Schweizerisches politisches Denken ist eher verwandt mit jenem der Engländer und Nordamerikaner als mit jenem der Nachbarstaaten der Schweiz.⁴²⁹ Aus dieser pragmatischen Haltung kann aber nicht ohne weiteres geschlossen werden, die Schweiz sei theorie- oder dogmenfeindlich. Etliche Dogmen, Mythen und Fiktionen haben zäh überlebt.⁴³⁰ Grundbegriffe bleiben oft diffus und vieldeutig.⁴³¹ Auch Pragmatismus kann zum Dogma erstarren.

Pragmatisch ist auch das Menschenbild. Die Realistik, allgemein als ein Zug des Schweizers angesehen⁴³², bricht auch in der Staatslehre durch. Das

19 f. – Oswald (1943) 407. – Bornhauser (1834) 9. – Henke (1824) 191. – Zur Illustration vgl. Protokoll (1848) 9 f. – Tumarkin (1948) 20: „Dieser auf jede philosophische Systembildung verzichtende und in kritischer Prüfung der eigenen unmittelbar erlebten Weltanschauung sich äussernde philosophische Geist ist es, was die schweizerische Geistesgeschichte uns eindrucksvoll zum Bewusstsein bringt.“

429 Beat von Muralt empfahl in seinen „Briefen über die Engländer und Franzosen“ (1725) seinen Landsleuten, sich den Ernst und den gesunden Menschenverstand der Engländer zum Vorbild zu nehmen, und sich nicht vom „Bel esprit“ der Franzosen blenden zu lassen.

430 His (1938) Bd. 3, 1196 f (zu den liberalen Doktrinen). – Imboden (1971) 314: Viele tragende Vorstellungen der Bundesverfassung erweisen sich als „liebevoll gepflegte Fiktionen“.

431 M. Huber (1934) 14 f. – H. v. Frisch (1912) 10: Es herrscht eine auffallende Unklarheit gerade in den grundlegenden rechtlichen Begriffen. – Dubs (1877) Bd. I, XI, klagte, die Rekrutenprüfungen zeigten ein beschämendes und erschreckendes Unwissen der grossen Masse in Vaterlandskunde. „Daraus ergibt sich, dass unsere Demokratie zu gutem Teil auf einem hohlen Grunde aufgesetzt ist.“ Ist es noch Volksherrschaft, wenn das Volk von den elementaren Verhältnissen keinen Begriff hat? „Augenscheinlich leben wir da in einer Selbsttäuschung.“

432 Weiss (1946) 365. – Abegg (1964) 94. – Oswald (1943 II) 4. – Walter (1966) 302: Die Schweizer sind nüchtern, sparsam und arbeitsbesessen, unsentimental, wenig gastfreundlich gegenüber unbekannten Fremden. „Dies alles sind Charakterzüge, die sich den Begriffen ‚bäurisch‘ und ‚kommerziell‘ einfügen, den Lebensstil sozialer Schichten zum Ausdruck bringen, die durch die Enge der natürlichen Verhältnisse, die Kammerung der geographischen Landschaft und den puritanischen Geist männlichen Bauern-, Hirten-, Handwerker-, Händler- und Söldnertums geprägt worden sind.“

423 Jonas (1979)

424 Rawls (1979) 319 ff

425 Vgl. Hans Müller, Artikel Arbeiterbewegung, in: Reichesberg (1903) Bd. I, 75. – Berghoff-Ising (1895) 20, 45, 203

426 Fehr (1926) 77. – Bonjour (1939) 21. – Custer (1942) 21: „Es kam [im 18. Jahrhundert] vor, dass ein Landmann einem Reformen lange zuhörte und dann erklärte: ‚Ihr habt recht, aber ich bleibe bei dem, was ich weiss und schon oft getan habe.‘“

427 In der neueren Staatslehre vor allem Schindler (sen.) und Kägi. – Zur religiösen Fundierung siehe Tumarkin (1948) 21 ff, 65 f, 84, 87, 106 f, 154 f. – T. Fleiner (1981). – Kägi (1952) 216. – Im Hof, in: Handbuch (1980) Bd. 2, 734

428 Fast durchwegs wird die Meinung vertreten, das schweizerische Staatswesen sei nicht auf Theorien aufgebaut worden: F. Fleiner (1923) 22. – Schindler (1948) 215. – Kaiser (1858) Bd. I, 83. – Rüttimann (1867) Bd. I, 25. – Hüly (1875) 12; (1888)

Verhältnis zur Gewalt ist ambivalent: Betont wird einerseits die kriegerische Natur⁴³³, andererseits die Friedfertigkeit des Schweizers. Es besteht eine Tendenz zur politischen Mässigung, zur Vermeidung von Extremen⁴³⁴, aber auch zur Unterschlagung antinomischer Gegensätze, zur Mittelmässigkeit und Selbstgerechtigkeit.⁴³⁵

433 Hilty (1875) 289: „Die Schweizer sind von Natur eine kriegerische Nation...“. Siehe auch Hilty S. 62. – Feller (1938) 6, 17. – H. G. Keller (1947) 154. – J. Meyer (1878) Bd. 1, 479. – Nef (1949) 505, 512. – F. Fleiner (1941) 320: „Die Liebe zum Waffenhandwerk liegt dem Schweizer im Blut.“ – Nach Feller/Bonjour (1979) Bd. 1, 322, soll Thomas Morus in „Utopia“ (1517) unter dem Kriegervolk der Zapoleten die Schweizer verstanden haben. Morus schreibt in Kapitel 29.c., es kümmere die Utopier nicht, wie viele der Söldner der Zapoleten zugrunde gehen; „vielmehr sind sie überzeugt, dass sie sich den grössten Dank des menschlichen Geschlechts verdienen, wenn sie den Erdball von diesem Abschaum der Menschheit, von diesem ganz abscheulichen und verruchten Volke reinigen könnten“.

434 Weiss (1946) 364 f: Wir dürfen „das Masshalten zwischen den Extremen, welches als Lebensnotwendigkeit aus der natürlichen und historischen Vielfältigkeit und Gegensätzlichkeit der schweizerischen Verhältnisse erwächst, als den zentralen und allgemeinsten schweizerischen Charakterzug ansprechen“. – Dazu zwei historische Illustrationen: Engels (1847) 395, irrt sich sehr, als er die Sieger des schweizerischen Bürgerkrieges von 1847 wie folgt einschätzte: „Hoffentlich werden die Exekutionstruppen ihr möglichstes tun, um aller Biederkeit, Urkraft und Einfalt den Garaus zu machen.“ – Obwohl der Bundesrat im Vorfeld des Generalstreiks vom November 1918 „skrupellose Hetzer“ und „Vertreter des bolschewistischen Terrors“ am Werk sah, war er gewillt, die Mitgliederzahl der Landesregierung auf neun zu erhöhen, um der sozialdemokratischen Partei eine Vertretung einzuräumen. „Wir... reichen der schweizerischen sozialdemokratischen Partei und deren Führern in eidgenössischer Treue die Hand zu gemeinsamer Arbeit für die Wohlfahrt des ganzen Volkes und namentlich auch für das Wohl der gesamten Arbeiterschaft.“ Vgl. BBl 1918 V 63–73

435 Keyserling (1929) 298: „Es gibt... keinen schlimmeren Pharisäer auf Erden als den begüterten, gebildeten und zumal den schreibenden Schweizer.“ – Gruner (1968) 183 f: Im Zusammenhang mit der Proletarisierung wurden einzelne positive Erscheinungen des schweizerischen Soziallebens auf eine nicht statthafte Weise generalisiert. „Ein dem Schweizer vielfach eigener Geist der Selbstbespiegelung und der Eigenliebe übersieht oder vertuscht die eigenen Schattenseiten und benützt den Vergleich mit dem Ausland vorwiegend dazu, sich der Vorzüglichkeit und Unübertrefflichkeit seiner eigenen Institutionen zu vergewissern.“ – Bäumlin (1978) 16

c. Eklektizismus

Verbunden mit der Frage nach den Ursprüngen von politischen Ideen ist jene nach den theoretischen Leistungen der Schweiz. Rückblickend können wir feststellen: Sie sind eher gering.⁴³⁶ Insofern mag der Titel dieser Arbeit unangemessen erscheinen. Wenn wir Jean-Jacques Rousseau und Benjamin Constant – deren Werke in der Tat in der Schweiz und in andern Staaten einen starken Einfluss ausgeübt haben – nicht zu den schweizerischen Denkern zählen⁴³⁷ und uns die politische Situation in der Schweiz vor 1798 vergegenwärtigen, dann kann die Meinung von I. P. V. Troxler und Fritz Fleiner, die Schweiz habe sowohl die konservative wie auch die radikal-liberale Staatstheorie hervorgebracht⁴³⁸, nicht geteilt werden. Das moderne schweizerische Staatswesen beruht auf Ideen, die selektiv vom Ausland übernommen und unsystematisch mit autochtonem Gedankengut vermischt wurden. Die schweizerischen Staatsdenker haben in ihren Werken jene Ideen verarbeitet, die gerade „in der Luft lagen“, ohne Rücksicht auf ein philosophisches System. In den Texten finden sich selten deklarierte Hinweise auf Klassiker der politischen Philosophie. Wesentliche Ideen sind gar, wie selbst Fritz Fleiner einräumt⁴³⁹, 1798 aufgezwungen worden.

436 Für das 18. Jahrhundert siehe Im Hof, in: Handbuch (1980) Bd. 2, 740

437 Tumarkin (1948) 107 f, hält das Denken Rousseaus für „unschweizerisch“. Auf die Streitfrage, ob Rousseau von altschweizerischen Institutionen inspiriert worden ist, kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. Im Hof, in: Handbuch (1980) Bd. 2, 737. – Ryffel (1903) 138. – Constant (1972/1797) Bd. 3, 121: „Ich bin kein Ausländer. Französischer Herkunft und Nachkomme einer aus religiösen Gründen des Landes verwiesenen Familie, bin ich, sobald ich konnte, in mein Vaterland [Frankreich] zurückgekehrt.“

438 Troxler (1820) 4. – F. Fleiner (1941) 170. – Gemeint sind die Theorien Hallers, Rousseaus und Constants.

439 F. Fleiner (1941) 166

a. Traditional-metaphysische Legitimation vor 1798

Die Legitimation des politischen Systems – vom Individuum aus gesehen: die Einsicht in die Notwendigkeit und Berechtigung der gegebenen Ordnung⁴⁴⁰ – ist eine Bedingung für die gesellschaftliche Stabilität. Allein durch Zwang lässt sich keine dauerhafte Ordnung begründen.

Bis 1798 war das politische System der Eidgenossenschaft vornehmlich traditional und metaphysisch legitimiert. Es herrschte das Legitimitätsprinzip, die „hergebrachte Ordnung“ galt als die einzig mögliche. Die gesellschaftliche Ordnung erschien als von Gott vorgegeben, sie konnte nur erkannt, nicht erzeugt werden, und war demnach dem menschlichen Eingriff entzogen.⁴⁴¹ Die Souveränität gilt als von Gott an bestimmte gesellschaftliche Gruppen geliehene⁴⁴², Aufstand gegen die herrschende Ordnung erscheint als Frevel gegenüber Gott⁴⁴³. Religion und Wissenschaft standen ganz im Dienst dieser Ordnung. Eine differenzierte Legitimationstheorie war nicht nötig – das Bestehende wurde nicht problematisiert. Alternative Sinnentwürfe wurden von einer strengen Zensur unterdrückt.

440 Max Weber (1921) 516. – Imboden (1971) 115: Politische Macht ist durch Vertrauen und Glauben geweckte Gefolgsbereitschaft. – T. Fleiner (1975) 80: Die Menschen müssen an die grundsätzliche Gerechtigkeit der Ordnung glauben, der sie unterworfen sind.

441 Troxler (1820) 10. – Bäumlin (1961) 7. – Carlen (1978) 86. – Allgemein: Rawls (1979) 593

442 In kirchlichen Kreisen lebten diese Anschauungen weiter: Enzyklika (1891) 36: Jede Autorität kommt von Gott. – Jeremias Gotthelf (1959) 102 f: „Gegenwärtig ist ein kindisches Renommieren an der Tagesordnung, ein sich Schämen alles Christlichen, daher die dumme Rederei, kein christlicher, sondern ein Rechtsstaat sein zu wollen. ... Dass Gott erbarm! ... Und trotz allem Geplapper von Rechtsstaat sind wir doch eigentlich ein Gottesstaat geblieben. ... Gottlob, der Grundsatz herrscht trotz allen Namen dem Wesen nach noch unter uns, alle Obrigkeit sei von Gott, aus Gottes Gnaden, und alle Ordnung sei von Gott, sei in seinem Namen und unter der Verantwortung gegen ihn zu verwalten.“

443 Römerbrief 13, 1–3: „Jeder einzelne ordne sich den staatlichen Gewalten unter! Denn es gibt keine Obrigkeit, die nicht von Gott gewollt wäre. ... Wer sich also der übergeordneten Gewalt widersetzt, der widersetzt sich der Ordnung Gottes. Solche Empörer ziehen sich selbst das Gericht zu.“

b. Überlagerung durch rationale Legitimation nach 1798

Mit dem Einbruch aufklärerischer und naturrechtlicher Ideen zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde die traditional-metaphysische durch eine rationale Legitimation überlagert. Es herrschte nunmehr die naturrechtliche Überzeugung, dass alle Menschen gleichwertige moralische Subjekte sind⁴⁴⁴, und dass der Staat von Menschen zum Wohle der Menschen gemacht ist.⁴⁴⁵ Der Staat schöpft seine Autorität aus dem geschriebenen Recht, das die Grundlage der rationalen Herrschaftsform ist. Von grosser Bedeutung für die Ideengeschichte ist die Idee des Gesellschaftsvertrages im Sinne Rousseaus. An die Stelle der von Gott abgeleiteten Souveränität tritt die Volkssouveränität.

Seit 1798 lässt sich eine fortschreitende rationale Durchdringung der Staatstheorie feststellen, wenngleich immer wieder eine letzte Verankerung in der Tradition und im Metaphysischen⁴⁴⁶ gesucht wird. Das Aufkommen der Sozialwissenschaften in der Schweiz förderte empirisch-analytische Untersuchungen von Staat und Gesellschaft und problematisierte metaphysische Deutungen. Der Verfassungsentwurf von 1977 hält zwar – nicht als „Verpflichtung auf eine bestimmte Weltanschauung“, sondern als Bekenntnis, „dass sich Mensch und Staat nicht auf sich selbst gründen“ wollen⁴⁴⁷ – an der Präambel „Im Namen Gottes des Allmächtigen!“ fest, legt aber ansonsten eine rationalistische Legitimation des Staates zugrunde. So heisst es z. B. an erster Stelle unter den Staatszielen (Art. 2 des Verfassungsentwurfs): „Der Staat sorgt für das friedliche Zusammenleben der Menschen in einer gerechten Ordnung.“ Ein kollektivistischer Mythos tönt hingegen noch in der Präambel der Bundesverfassung von 1874 an, deklariert sie doch die Absicht, „die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern“.

444 Schindler (1948) 68, 70. – Dieses Axiom kann freilich auch nicht rational begründet werden. Das Naturrecht sei Metaphysik, Glaube, schreibt Giacometti (1945) 43.

445 Dubs (1877) Bd. 1, 20: Der Staat ist nur eine menschliche Einrichtung. – Rousseau (1762) I/1: Die gesellschaftliche Ordnung stammt nicht von der Natur, sie beruht auf Vereinbarungen. – Vgl. auch Gittermann (1941) 286. – Im Liberalismus wurde aus der „Schöpfungsordnung“ die „natürliche Ordnung“.

446 Kägi (1945) 68: Die Anschauung, dass es ein objektives Reich der Werte gibt, ist im Vordringen. – Schindler (1948) 55, wandte sich gegen den Positivismus. Das Naturrecht werde wieder erstehen in dem Sinne, dass „eine von jeder gesetzgeberischen Willkür unabhängige Grundordnung des menschlichen Zusammenlebens als schlechthin gegeben anerkannt wird“.

447 Expertenkommission Totalrevision (1977) 18

c. Mythos und Entmythologisierung

Auch der moderne Staat kommt, vor allem in Zeiten der äusseren Bedrohung, ohne Mythen und Metaphysik nicht aus.⁴⁴⁸ So hat die nationalsozialistische Gefahr in den dreissiger Jahren eine ganze Flut von Schriften hervorgerufen, welche die staatliche Existenz der Schweiz metaphysisch zu rechtfertigen suchen. Im Volksbewusstsein fest verankert sind noch immer der Befreiungsmythos und der Mythos einer weltgeschichtlichen Sonderexistenz und Sendung der Schweiz. Allein der lange Bestand der Eidgenossenschaft erscheint als ein Zeichen eines „Lebensgesetzes“ oder der Vorsehung.⁴⁴⁹ Metaphysisches dringt nicht mittels abstrakter Theorien ins Volksbewusstsein, sondern wird schon in der frühen Sozialisation vermittelt⁴⁵⁰ durch Legenden, Bilder, Symbole und Riten.⁴⁵¹ Prägende Wirkung haben z. B. Vorstellungen der Landgemeinde, des Rütlischwurs, der Schlachten von Morgarten und Sempach oder Heldengestalten wie Tell, Winkelried, Niklaus von Flüe, Pestalozzi, Dufour, Dunant, Guisan.⁴⁵²

Vereinzelte Kritik an der mythischen Verklärung der Gründungsgeschichte der Eidgenossenschaft hat es immer wieder gegeben. 1760 erschien anonym die Schrift des Berners Gottlieb Emanuel Haller „Der Wilhelm Tell. Ein dänisches Mährchen“. 1835 publizierte Joseph Eutyck Kopp seine „Urkunden

zur Geschichte der eidgenössischen Bünde“. Beide Schriften verwarfen die Tellensage, was bei patriotischen Zeitgenossen Reaktionen der Ablehnung und Empörung hervorrief. Robert Grimms „Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen“ (1920) begegnete die Geschichtswissenschaft mit einer „conspiration du silence“⁴⁵³. Scharf hatte Grimm den Geschichtsunterricht in der Volksschule kritisiert: „So gelingt es, eine Tradition grosszuziehen, die einer schmetternden Freiheitsfanfare gleicht, das Geschichtsbild mystisch verklärt, es mit dem Hauch der Gottähnlichkeit umgibt und im biderben Schweizer Patrioten jenes berauschende Selbstgefühl weckt, das ihn die Unfreiheit und Knechtschaft der Gegenwart in dem Masse vergessen lässt, als er sich in die ersten Freiheitskämpfe der Vergangenheit versenkt und sein staatsbürgerliches Glück in demutsvoller Ehrfurcht vor den Altvordern statt im eignen Wohlergehen sucht.“⁴⁵⁴

In jüngster Zeit zeichnet sich eine Tendenz zur Entmythologisierung der Schweizergeschichte ab, was teilweise parallel geht mit einer verstärkten Hinwendung zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte. So haben z. B. Otto Marchi (1971) und Max Frisch (1971) das landläufige Bild des Nationalhelden Wilhelm Tell demontiert. Hans Rudolf Hilty (1981) hat den heiliggesprochenen Bruder Klaus ins Licht des Alltagslebens gerückt. Aber nicht nur die ferne Vergangenheit, auch der „nationale Selbstbehauptungskampf“ der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges wird entmythologisiert. Max Frisch: „Eindruck nach 30 Jahren: Wir übten uns in einer Legende.“⁴⁵⁵ Friedrich Dürrenmatt: „Unsere Feigheit rettete uns, nicht unser Mut – der hätte uns vielleicht vernichtet.“⁴⁵⁶

Der Trend zur Entmythologisierung und zu einer rationalistischen Legitimation des Staates ist jedoch nicht allgemein. In der vom Schriftsteller Adolf Muschg formulierten Präambel des Bundesverfassungsentwurfes von 1977 werden zwar keine gängigen kollektiven Mythen neu beschworen, aber es wird doch versucht, den Staatsbürger emotional anzusprechen, ihn an Herkunft und Aufgabe des schweizerischen Staatswesens zu erinnern und über einen nüchternen Pragmatismus hinauszuhoben:

453 Feller/Bonjour (1979) Bd. 2, 762

454 Grimm (1920) 8

455 M. Frisch (1974) 95

456 F. Dürrenmatt (1981) 226

448 K. Schmid (1957) 67: „... Der durchschnittliche Mensch in unserer Zeit in seiner durchschnittlichen ‚Aufgeklärtheit‘ und durchschnittlichen metaphysischen Wurzellosigkeit bedarf offenbar des Glaubens, sein Staat und seine Nation seien metaphysisch handlungsberechtigt; er will das.“ – Siehe auch Frei (1967) 103

449 Giacometti (1941) 553: „Bund und Kantone sind Hüter einer grossen, ja unsterblichen Staatsidee...“. – M. Huber (1916) 30: „Wir werden bleiben, was wir sind, oder wir werden nicht sein.“ – M. Huber (1934) 18. – Curti (1882) III. – Feller (1938) 4. – Rougemont (1965) 257

450 Platon, Der Staat, 376 e–377 e: „Weisst du nicht, ... dass wir den Kindern zuerst Mythen (Sagen) erzählen? Die sind doch, im ganzen gesehen, unwahr, wenn auch etwas Wahres daran ist. ... Nun weisst du doch, dass bei jeder Sache der Anfang das Wichtigste ist, besonders bei einem jungen und zarten Wesen. ... Dürfen wir also einfach zulassen, dass die Kinder beliebige Mythen von einem beliebigen Erzähler anhören...? ... Dann müssen wir offenbar zuerst die Mythendichter beaufsichtigen...“.

451 Haller (1808) 292. – Le Bon (1895) 23

452 Nef (1949) 503 f: „In solchen Erscheinungen und Gestalten sind die besten Kräfte unseres Volkstums und unserer Ideale verkörpert, in ihnen finden wir den Ausdruck unserer ethischen Lebensauffassung nach der sozialen wie nach der individuellen Seite.“ – His (1938) Bd. 3, 1194

Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Im Willen, den Bund der Eidgenossen zu erneuern;
gewiss, dass frei nur bleibt, 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 . . .

Literaturverzeichnis

Zur Zitierweise oft aufgelegter Klassiker:

Die Jahreszahl in den Anmerkungen und im Literaturverzeichnis bezeichnet das Jahr der Erstausgabe. Die erste Unterteilungsstufe des Werkes wird in römischen Ziffern angegeben, eine eventuelle zweite in arabischen [z. B. Montesquieu (1748) X I/4]. Bei Sammelbänden ist sowohl das Jahr der Neuauflage als auch das Jahr der Erstveröffentlichung vermerkt [z. B. Constant (1972/1814)].

Abkürzungen:

PJSE Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft

ZSR Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Abegg, Roman, Die alte Eidgenossenschaft. Ein Versuch über die Genossenschaft, Diss. Zürich, Basel 1964

Abrecht, Peter, Die Produktivgenossenschaften in der Schweiz, Diss. Lausanne 1953

Affolter, Albert, Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts, 2. A., Bern 1923

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe und Schlussbericht, 6 Bände, Bern 1969–1973 (zitiert Arbeitsgruppe Totalrevision)

Arbeitsgruppe für Geschichte der Arbeiterbewegung, Schweizerische Arbeiterbewegung. Dokumente zur Lage, Organisation und Kämpfen der Arbeiter von der Frühindustrialisierung bis zur Gegenwart, Zürich 1975 (zitiert Arbeitsgruppe)

Aubert, Jean-François

-- Traité de Droit constitutionnel suisse, 2 volumes, Neuchâtel 1967

-- Petite histoire constitutionnelle de la Suisse, Bern 1974

-- Le referendum populaire dans la revision totale de 1872/74, in: ZSR, NF 93, I. Halbband, 1974 (II), S. 409–431

-- So funktioniert die Schweiz. Dargestellt anhand einiger konkreter Beispiele, Muri bei Bern 1980 (französisch 1978)

Bäumlin, Richard,

-- Die rechtsstaatliche Demokratie, Diss. Bern, Zürich 1954

-- Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961

-- Der schweizerische Rechtsstaatsgedanke, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, 1965, S. 81–102

-- Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision, Basel 1978

- Jean-Jacques Rousseau und die Theorie des demokratischen Rechtsstaates, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, Bern 1979, S. 13–49
- Balthasar, Joseph Anton Felix, Gedanken und Fragmente des Gemeineidgenössischen Rechtes, Luzern 1783
- Berber, Friedrich, Das Staatsideal im Wandel der Weltgeschichte, München 1973
- Berghoff-Ising, Franz, Die sozialistische Arbeiterbewegung in der Schweiz. Ein Beitrag zur Geschichte der sozialen Bewegung in den letzten dreissig Jahren, Leipzig 1895
- Beuret, Gregor, Die katholisch-soziale Bewegung in der Schweiz 1848–1919, Diss. Zürich 1959
- Bichsel, Peter, Des Schweizlers Schweiz, Zürich 1969
- Binswanger/Geissberger/Ginsburg (Hrsg.), Der NAWU-Report: Wege aus der Wohlfahrtsfalle. Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise, Frankfurt a. M. 1978
- Blumenstein, Ernst, Der rechtsstaatliche Ausbau der schweizerischen Demokratien, Rektoratsrede 1929, Bern 1930
- Blumer, Johann Jakob,
 - Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell. Erster Teil [Band 1]: Das Mittelalter, St. Gallen 1850; 2. Teil, 1. Band [Band 2]: Die neuere Zeit (1531–1798), St. Gallen 1858; 2. Teil, 2. Band [Band 3]: Die neuere Zeit (1531–1798), St. Gallen 1859
- Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts, 2. A., 3 Bände, Schaffhausen/Basel 1877, vollendet und herausgegeben von J. Morel
- Bluntschli, Johann Caspar,
 - Das Volk und der Souverän im Allgemeinen betrachtet und mit besonderer Rücksicht auf die schweizerischen Verhältnisse. Für Gebildete, Zürich 1831
 - Allgemeines Staatsrecht, 2. A., München 1867
 - Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart, 2 Bände (Band 2: Urkundenbuch), 2. A., Stuttgart 1875, Neudruck 1977
 - Die schweizerische Nationalität, Zürich 1915 [1875 II]
 - Lehre vom modernen Staat, 3 Bände, Stuttgart 1876 (Band 1, 6. A.), 1885 (Band 2, 6. A.), 1886 (Band 3, 1. A.), Neudruck 1964
 - Geschichte der neueren Staatswissenschaft, 3. A., München 1881, Neudruck 1964
- Böhmert, Victor, Der Sozialismus und die Arbeiter-Frage, Zürich 1872
- Bonjour, Edgar,
 - Werden und Wesen der Schweizerischen Demokratie, Basel 1939
 - Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik, 9 Bände, Basel 1970 ff [Band 1: 5. A. 1970]
- Bornhauser, Thomas,
 - Ein Wort über die Revision der schweizerischen Bundesakte, den 21. Mai 1832 dem politischen Verein im Thurgau vorgelesen, Trogen 1832
 - Schweizerbart und Treuherr, 2. A., St. Gallen 1834
 - Verfassungen der Kantone der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2 Bände, Trogen 1833 und 1836

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919 (zitiert Botschaft Völkerbund)
- Bridel, Marcel, Précis de Droit constitutionnel et public suisse, 2 volumes, Lausanne 1959 et 1965
- Brunner, Johann Caspar, Die Licht- und Schattenseiten der Industrie, mit besonderer Berücksichtigung unserer schweizerischen Verhältnisse. Ein kleiner Beitrag zur Lösung der Arbeiterfrage, 2. A., Aarau 1870
- Büchi, Hermann, Die politischen Parteien im ersten schweizerischen Parlament (12. April 1798–7. August 1800). Die Begründung des Gegensatzes zwischen deutscher und weltlicher Schweiz, in: PJSE, 31. Jahrgang, Bern 1917, S. 153–428
- Bürkli, Karl, Der Ursprung der Eidgenossenschaft aus der Marktgenossenschaft und die Schlacht am Morgarten, Zürich 1891
- Burckhardt, Carl J., Meine Danziger Mission 1937–1939, München 1960
- Burckhardt, Walther,
 - Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, Basel 1927
 - Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Bern 1931
 - Methode und System des Rechts, Zürich 1936
- Carlen, Louis, Rechtsgeschichte der Schweiz, 2. A., Bern 1978
- Considérant, Victor, De la Sincérité du Gouvernement Représentatif ou Exposition de l'Élection Véridique. Lettre adressée à Messieurs les membres du Grand Conseil Constituant de l'État de Genève, Genève 1846, Neudruck Zürich 1892
- Constant, Benjamin, Werke in vier Bänden, Band 3 und 4: Politische Schriften, hrsg. von Axel Blaschke und Lothar Gall, übersetzt von Eva Rechel-Mertens, Berlin 1970 (Band 1 und 2) und 1972 (Band 3 und 4) [1796 bis 1829]
- Curti, Theodor,
 - Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung (Zugleich eine Geschichte der Schweizerischen Demokratie), Bern 1882
 - Referendum und Initiative, in: Reichenberg (Hrsg.), Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Band 3/1, Bern 1911, S. 438–456
- Custer, Annemarie, Die Zürcher Untertanen und die französische Revolution, Diss. Zürich 1942
- Dändliker, Karl,
 - Der Ustertag und die politische Bewegung der Dreissiger Jahre im Canton Zürich, Zürich 1881 (mit Abdruck des „Uster-Memorials“)
 - Geschichte der Schweiz, 3 Bände, 1. Band 4. A. Zürich 1900, 2. Band 3. A., Zürich 1902, 3. Band 3. A. Zürich 1904
- Deutsch, Karl W., Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Reihe Staat und Politik Nr. 16, Bern 1976
- Diethelm, Ernst, Der Einfluss der Theorie der Volkssouveränität auf die eidgenössischen und kantonalen Verfassungen nach 1798, Diss. Zürich, Pfäffikon 1939
- Dietsch, Urs, Das Volksveto in der Schweiz. Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung, Diss. Bern, Olten 1926
- Domänen, Norbert, Schweizer Verfassungsgeschichte, Geschichtsphilosophie und Ideologie. Eine Untersuchung über die Auslegung der Verfassungsgeschichte der schweize-

- rischen Eidgenossenschaft vom ausgehenden 15. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts durch die nationale Geschichtsschreibung, Bern 1978
- Dubs, Jakob, Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2 Bände, Zürich 1877 und 1878
- Dunant, Henri, Eine Erinnerung an Solferino, Zürich 1959 [1862]
- Dürrenmatt, Friedrich,
- Monstervortrag über Gerechtigkeit und Recht, Zürich 1969
 - Stoffe I–III, Zürich 1981
- Dürrenmatt, Peter,
- Schweizer Geschichte, 2 Bände, Zürich 1976
 - Sonderfall oder Endstation. Die Schweiz im sozialistischen Zeitalter, Zürich 1979
- Eichenberger, Kurt,
- Die oberste Gewalt im Bunde, Diss. Bern 1948, Zürich 1949
 - Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften, Basel 1980
- Engels, Friedrich, Der Schweizer Bürgerkrieg, in: Marx-Engels-Werke Band 4, Berlin (Ost) 1972, S. 391–398 [1847]
- Enzykliken,
- Rundschreiben Papst Leos XIII. über die Arbeiterfrage vom 15. Mai 1891 (Enzyklika Rerum novarum), Verlag Leobuchhandlung St. Gallen
 - Rundschreiben Papst Pius' XI. über die gesellschaftliche Ordnung, ihre Wiederherstellung und ihre Vollendung nach dem Heilsplan der Frohbotschaft (Enzyklika Quadragesimo Anno) von 1931, zum 40. Jahrestag des Rundschreibens Leos XIII., 5. A., Winterthur 1933
- Ermatinger, Gerold, Kapital und Ethos. Die sozialen und kulturellen Taten des schweizerischen Privatkapitals im 19. und 20. Jahrhundert, Erlenbach 1936
- Ernst, Fritz, Die Sendung des Kleinstaates. Ansprachen und Aussprachen, Zürich 1940
- Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht, Bern 1977 (zitiert Expertenkommission Totalrevision)
- Favre, Antpine, Droit constitutionnel suisse, 2. A., Fribourg 1970
- Fehr, Hans, Schweizerischer und deutscher Volksgeist in der Rechtentwicklung, Frauenfeld und Leipzig 1926
- Feller, Richard, Von der alten Eidgenossenschaft, Rektoratsrede Bern 1937, Bern-Leipzig 1938
- Feller, Richard/Bonjour, Edgar, Geschichtsschreibung in der Schweiz, 2 Bände, 2. A., Basel 1979
- Fleiner, Fritz,
- Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923
 - Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941
- Fleiner, Roland, Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz. In ihrer Entwicklung und Umbildung durchgeführt an der Repräsentativ-Verfassung des Kantons Zürich 1814–1842, Diss. Zürich 1917
- Fleiner, Thomas,
- Recht und Gerechtigkeit. Eine Einführung in rechtliche und staatsphilosophische Grundfragen, Zürich 1975

- Haben konservative Staatsideen eine Zukunft? Referat vor der CVP des Kantons Zürich vom 23. 1. 1981, „Ostschweiz“ vom 29. 1. 1981
- Frei, Daniel, Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz, Frauenfeld 1967
- Friedman, Milton, Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971 [1962]
- Frisch, Hans von, Widersprüche in der Literatur und Praxis des Schweizerischen Staatsrechts, Zürich 1912
- Frisch, Max,
- Wilhelm Tell für die Schule, Frankfurt a. M. 1971
 - Dienstbüchlein, Frankfurt a. M. 1974
- Garzoni, Fernando, Die Rechtsstaatsidee im schweizerischen Staatsdenken des 19. Jahrhunderts, Diss. Zürich 1952
- Gasser, Adolf,
- Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie, Aarau 1939
 - Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung, Basel 1943
- Germann, Raimund E.,
- Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1975
 - Der Bürger in der Konkordanzdemokratie, Separatdruck aus „Civitas“ Nr. 7 (März 1976), Jahrgang 31, 1975/76
- Gerstein, Dietmar, Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht, Diss. Lausanne 1968, München 1969
- Giacometti, Zaccaria,
- Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, unveränderter Nachdruck 1979
 - Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945
 - Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949
 - Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit, in: ZSR, NF 74, I. Halbband, 1955, S. 149–171
 - Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Zürich 1960
- Gilg, Peter, Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutschschweizerischen Demokraten in den frühen 60er Jahren des 19. Jahrhunderts, Diss. Bern 1951
- Gittermann, Valentin, Geschichte der Schweiz, Thayngen-Schaffhausen 1941
- Gotthelf, Jeremias, Zeitgeist und Berner Geist, Sämtliche Werke Band 13, Erlenbach-Zürich 1959
- Greyerz, Hans von, Nation und Geschichte im bernischen Denken. Vom Beitrag Berns zum schweizerischen Geschichts- und Nationalbewusstsein, Bern 1953
- Gridazzi, Mario, Die Entwicklung der sozialistischen Ideen in der Schweiz bis zum Ausbruch des Weltkrieges, Zürich 1935
- Grimm, Robert,
- Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen, Bern 1920, Neudruck Zürich 1976
 - Geschichte der sozialistischen Ideen in der Schweiz, Zürich 1931

- Gruhl, Herbert, Ein Planet wird geplündert, Frankfurt a. M. 1975
- Gruner, Erich,
- Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920, 2 Bände, Bern 1966
 - Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat, Bern 1968
 - Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat, Reihe Staat und Politik Nr. 7, Bern 1969
 - Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern 1973
 - Die Parteien in der Schweiz, 2. A., Bern 1977
 - Ist der schweizerische Staat zerstörbar? Reihe Staat und Politik Nr. 23, Bern 1978
 - Die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat 1848–1919, 3 Bände, Bern 1978 (II)
- Gruner, Erich/Haeberli, Wilfried, Quellenheft zur Schweizergeschichte, Heft 7: Werden und Wachsen des Bundesstaates 1815–1945, Aarau 1955
- Habermas, Jürgen, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M. 1973
- Häfelin/Haller/Schindler, (Hrsg.), Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie. Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kagi, Zürich 1979
- Haller, Carl Ludwig von,
- Handbuch der allgemeinen Staatskunde, des darauf gegründeten allgemeinen Staatsrechts und der allgemeinen Staatsklugheit nach den Gesetzen der Natur, Winterthur 1808
 - Restauration der Staatswissenschaft, 6 Bände, 2. A., Winterthur 1820–1834, Neudruck 1964
- Haller, Walter, Die Beanspruchung des amerikanischen Stimmbürgers, Zürich 1970
- Hamilton/Madison/Jay, The Federalist, 1787/88
- Handbuch der Schweizer Geschichte, 2 Bände, 2. A., Zürich 1980 (zitiert Handbuch)
- Hangartner, Yvo, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980; Band II: Grundrechte, Zürich 1982
- Hardmeier, Benno, Geschichte der sozialdemokratischen Ideen in der Schweiz (1920–1945), Diss. Zürich, Winterthur 1957
- Hauser, Albert, Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Erlenbach-Zürich 1961
- Hayek, Friedrich A.,
- Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971 [1960]
 - Law, Legislation and Liberty, A new statement of the liberal principles of justice and political economy, 3 volumes, London 1973, 1976, 1979
- Henke, Eduard, Öffentliches Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone der Schweiz. Nebst Grundzügen des allgemeinen Staatsrechts, Aarau 1824
- Heusler, Andreas, Schweizerische Verfassungsgeschichte, Basel 1920, Nachdruck Aalen 1968
- Hilty, Carl,
- Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft, Bern 1875
 - Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik, Bern 1878
 - Vor 100 Jahren, in: PJSE, Jahrgang 3, Bern 1888, S. 1–96
 - Ferdinand Lassalle und Thomas von Aquino, in: PJSE, Jahrgang 4, Bern 1889, S. 1–121
 - Freiheit, in: PJSE, Jahrgang 5, Bern 1890, S. 1–256

- Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1891
 - Die Doppel-Initiative. Referat an der Konferenz der freisinnig-demokratischen Bundesversammlungs-Mitglieder in Münchenbuchsee, in: PJSE, Jahrgang 14, Bern 1900, S. 537–577
 - Das altbernische Referendum und seine Bedeutung für die moderne Welt, in: PJSE, Jahrgang 20, Bern 1906, S. 211–347
- Hilty, Hans Rudolf, Bruder Klaus oder Zwei Männer im Wald, Zürich 1981
- His, Eduard, Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, 3 Bände, Basel 1920, 1929, 1938, Neudruck 1968
- Historisch-biographisches Lexikon der Schweiz, 8 Bände, Neuenburg 1921 bis 1934
- Holenweger, Toni/Mäder, Werner, (Hrsg.), Inseln der Zukunft. Selbstverwaltung in der Schweiz, Zürich 1979
- Holliger, Carl M., Die Reichen und die Superreichen in der Schweiz, Hamburg 1974
- Huber, Hans,
- Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, in: ZSR, NF 55, 1936, S. 1a–200a
 - Demokratie und staatliche Autorität, Zürich 1939 [Referat]
 - Soziale Verfassungsrechte? In: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht. Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 149–160
 - Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971
- Huber, Max,
- Der schweizerische Staatsgedanke, Zürich 1916 [Referat 1915]
 - Grundlagen nationaler Erneuerung, 2 Vorträge, Zürich 1934
 - Vermischte Schriften, 4 Bände, Zürich 1947, 1948 (2), 1957
- Humboldt, Wilhelm von, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, 1792/1851
- Imboden, Max,
- Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel 1971
 - Staatsformen – Politische Systeme, 2. unveränderter Nachdruck, Basel 1974
- Im Hof, Ulrich, Aufklärung in der Schweiz, Bern 1970
- Jagmetti, Riccardo, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht, Diss. Zürich 1921
- Janssen, Martin/Hummler, Konrad, Bundesverfassung und Verfassungsentwurf: Eine ökonomisch-rechtliche Analyse, Zürich 1979
- Jonaß, Hans, Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt a. M. 1979
- Kagi, Werner,
- Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre, Diss. Zürich 1937
 - Vom Sinn des Föderalismus, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, hrsg. von der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Aarau 1944, S. 44–59
 - Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945, Neudruck 1971
 - Rechtsstaat – Sozialstaat – sozialer Rechtsstaat, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, hrsg. von der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Aarau 1945 (II), S. 129–146
 - Persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht. Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 53 ff

- Zur Entwicklung des schweizerischen Rechtsstaates, in: ZSR, NF 71, I. Halbband, 1952, S. 173 ff
- Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 151 ff
- Kägi, Werner/Siegenthaler, Hansjörg, (Hrsg.), Macht und ihre Begrenzung im Kleinstaat Schweiz, Zürcher Hochschulforum Band 1, Zürich 1981
- Kaiser, Simon,
 - Schweizerisches Staatsrecht, 3 Bände, St. Gallen 1858, 1859, 1860
 - Grundsätze schweizerischer Politik, Solothurn 1875
- Kaiser, S./Strickler, J., Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart, Bern 1901
- Keller, Gottfried,
 - Das Fähnlein der sieben Aufrechten, Stuttgart 1977
 - Der Landvogt von Greifensee, Stuttgart 1978
- Keller, Hans Gustav, Vom Staatsgedanken und von der Sendung der Schweiz, Thun 1947
- Keyserling, Graf Hermann, Das Spektrum Europas, Die Schweiz: S. 285–318, Heidelberg 1929
- Klöti, Emil, Die Proportionalwahl in der Schweiz. Geschichte, Darstellung und Kritik, Diss. Zürich, Bern 1901
- Kohn, Hans, Der Schweizerische Nationalgedanke. Eine Studie zum Thema „Nationalismus und Freiheit“, Zürich 1955
- Kriesi, Hanspeter, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a. M./New York 1980
- Lampert, Ulrich, Das schweizerische Bundesstaatsrecht, Zürich 1918
- Le Bon, Gustave, Psychologie der Massen, Stuttgart 1973 [1895]
- Lehmbruch, Gerhard, Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Recht und Staat Heft 335/336, Tübingen 1967
- Liver, Peter, Von der Freiheit in der alten Eidgenossenschaft und nach der Idee der französischen Revolution, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 37 ff
- Locke, John, The Second Treatise of Government, 1690
- Loosli, Hans Ulrich, Sozialpolitische Ideen im schweizerischen Katholizismus 1848–1891. Die caritativen Bestrebungen zur Lösung der sozialen Frage, Diss. Zürich 1950
- Lüthy, Herbert, Die Schweiz als Antithese, Zürich 1969
- Luhmann, Niklas, Macht, Stuttgart 1975
- Machiavelli, Niccolò, Il Principe, 1513
- Malthus, Thomas Robert, Essay on the Principle of Population, 1798
- Marchi, Otto, Schweizer Geschichte für Ketzer, Bern 1981 [Zürich 1971]
- Marti, Hans, Urbild und Verfassung. Eine Studie zum hintergründigen Gehalt einer Verfassung, Bern 1958
- Marx, Karl,
 - Die Frühschriften, hrsg. von S. Landshut, Stuttgart 1971 [1837–1848]
 - Das Kapital, 3 Bände, MEW 23–25, Berlin (Ost) 1972 und 1975 [1867, 1885, 1894]

- Marx, Karl/Engels, Friedrich, Manifest der Kommunistischen Partei, in: Marx-Engels-Werke, Band 4, Berlin (Ost) 1972, S. 459–493 [1848]
- Masnata-Rubattel, Claire und François, Macht und Gesellschaft in der Schweiz. Demokratie und Unterdrückung. Darmstadt und Neuwied 1978
- Meadows, Dennis, Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972
- Meier, Alfred/Riklin, Alois, Von der Konkordanz zur Koalition. Überlegungen zur Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems, in: ZSR, NF 93, I. Halbband, 1974, S. 507–526
- Meister, Leonard, Abriss des Eydgenössischen Staatsrechtes überhaupt nebst dem besondern Staatsrechte jedes Kantons und Ortes, St. Gallen 1786
- Meyer, Bruno, Freiheit und Unfreiheit in der alten Eidgenossenschaft, aus: Vorträge und Forschungen Band II, 1955, S. 123–158
- Meyer, Johannes, Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes, 2 Bände, 1. Band: Die alte Zeit bis 1798 (1878), 2. Band: Die Zeit von 1798 bis 1874 (1875), Winterthur 1878 und 1875
- Meyer, Karl, Aufsätze und Reden, Zürich 1952
- Meyer, Martin (Hrsg.), Philosophie in der Schweiz, Zürich und München 1981
- Mill, John Stuart, On Liberty, 1859
- Möckli, Werner, Schweizergeist – Landgeist? Das schweizerische Selbstverständnis beim Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, Diss. Zürich 1973
- Montesquieu,
 - Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence, 1734
 - De l'Esprit des Lois, 1748
- Müller, Jörg Paul, Soziale Grundrechte in der Verfassung? In: ZSR, NF 92, II. Halbband, 1973, S. 687–964
- Muralt, Leonhard von, Alte und neue Freiheit in der helvetischen Revolution, Zürich 1941
- Nabholz, Hans, Föderalismus und Zentralismus in der eidgenössischen Verfassung vor 1798, in: PJSE, Jahrgang 30, Bern 1916, S. 155–213
- Nabholz, Hans/Kläui, Paul, Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone, 3. A., Aarau 1947
- Nabholz/von Muralt/Feller/Duerr/Bonjour, Geschichte der Schweiz, 2 Bände, Zürich 1932 und 1938
- Näf, Werner, Entwicklung und Krise der Demokratie, Bern 1934 [Vortrag]
- Nef, Willi, Die weltanschaulichen Grundlagen der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Individuum und Gemeinschaft, Festschrift zur Fünfzigjahrfeier der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1949
- Neidhart, Leonhard,
 - Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970
 - Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen, Bern 1970 (II)
- Nozick, Robert, Anarchie, Staat, Utopia, München o. J. [1974]
- Orelli, Alois von, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, Handbuch des Öffentlichen Rechts Band IV 1/2, Freiburg i. B. 1885

- Oswald, Wilhelm,
 – Die Gewaltentrennung im schweizerischen Staatsrecht, Basel 1943
 – Ideologie und Wirklichkeit in der demokratischen Staatstheorie, Freiburg 1943 (II)
- Paine, Thomas, *The Rights of Man*, 1791/92
- Petitpierre, Max, *Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*, Neuchâtel 1980
- Peyer, Hans Conrad, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zürich 1978
- Popper, Karl R., *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, 2 Bände, Bern 1957
- Programmrevision SPS, *Ein Programm-Vorentwurf und Materialien für die Diskussion in der SPS*, Bern 1980 (zitiert Programmrevision SPS)
- Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, verfasst durch den Sekretär der Kommission, Herrn eidg. Kanzler [Johann Ulrich] Schiess (1848)
- Ragaz, Leonhard, *Die neue Schweiz. Ein Programm für Schweizer und solche, die es werden wollen*, 2. A., Olten 1918
- Rappard, William E.,
 – *The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 43 (1912), S. 110 ff
 – *L'Individu et l'Etat, Dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, Zürich 1936
 – *Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948*. Übersetzt von A. Lätt, Zürich 1948
- Rawls, John, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Übersetzt von Hermann Vetter, Frankfurt a. M. 1979 (stw)
- Regli, Flavius J. A., *Soziale Sicherheit. Eine sozial- und wirtschaftsethische Untersuchung mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz und der internationalen Solidarität*, Bern 1969
- Reichsberg, Naum, (Hrsg.), *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, 3 Bände, in 4 Teilen, Bern 1903, 1905, 1911
- Renner, Felix, *Der Verfassungsbegriff im staatsrechtlichen Denken der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Ein Beitrag zur Dogmengeschichte*, Diss. Zürich 1968
- Reynold, Gonzague de, *Selbstbesinnung der Schweiz*, Zürich 1939
- Riklin, Alois,
 – *Erfindungen gegen Machtmissbrauch. Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Ideen*, in: Emil Küng (Hrsg.), *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Walter Adolf Jöhr*, Tübingen 1980, S. 125–146
 – *Unvermeidbare und vermeidbare Werturteile*, in: *Beiträge zur Methode des Rechts*, St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1981, Bern 1981, S. 37–68
- Rimli, Bruno, *Sozialpolitische Ideen der Liberal-Konservativen in der Schweiz (1815–1939)*, Diss. Zürich 1951
- Rittinghausen, Moritz, *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*, 5. A., Zürich 1893 [1868–1872]
- Rougemont, Denis de, *Die Schweiz. Modell Europas. Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation*. Aus dem Französischen von S. Eisler, Wien 1965

- Rousseau, Jean-Jacques, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, 1762
- Ruck, Erwin, *Schweizerisches Staatsrecht*, 3. A., Zürich 1957
- Rutishauser, Hans, *Liberalismus und Sozialpolitik in der Schweiz*, Diss. Zürich, Lachen 1935
- Rüttimann, Johann Jakob, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, 3 Bände, Zürich 1867, 1872, 1876
- Ryffel, Heinrich, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, Zürich 1903
- Saxer, Arnold, *Die Soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine Darstellung der Entstehung, des Aufbaus und des gegenwärtigen Standes aller Zweige der Sozialen Sicherheit*, 4. A., Bern 1977
- Schär, J. Fr., „Frei-Land“. *Die wahren Ursachen der sozialen Not, vom Standpunkte der Bodenbesitzreform*, Basel 1892
- Schaffhauser, René, *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, Diss. St. Gallen, Wil SG 1978
- Schefold, Dian, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848*, Basel und Stuttgart 1968
- Shihin, Louis, *Sozial-politische Ideen im schweizerischen Katholizismus. Die Anfänge (1798–1848)*, Diss. Zürich 1936
- Schilling, Kurt, *Geschichte der sozialen Ideen*, 2. A., Stuttgart 1966
- Schindler, Dietrich,
 – *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, 2. A., Zürich 1944
 – *Recht, Staat, Völkergemeinschaft. Ausgewählte Schriften und Fragmente aus dem Nachlass*, Zürich 1948
- Schindler, Dietrich (jun.),
 – *Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band 9, Tübingen 1960, S. 41–68
 – *Die Staatslehre in der Schweiz*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band 25, Tübingen 1976, S. 255–279
 – *Über das staatsrechtliche Denken in der Schweiz*, „*Neue Zürcher Zeitung*“ vom 7./8. Juni 1980, S. 67
- Schmid, Gerhard,
 – *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung*, Basel 1971
 – *Die direkte Demokratie im magischen Vieleck der Staatsziele*, in: *ZSR, NF 97, I. Halbband*, 1978, S. 457–475
- Schmid, Karl, *Aufsätze und Reden*, Zürich 1957
- Schollenberger, Jakob,
 – *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone*, 3 Bände, Zürich 1898, 1899, 1900
 – *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung*, Berlin 1905
 – *Die Schweiz seit 1848*, Berlin 1908
 – *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Geschichte und System*, 2. A., Berlin 1920
- Segesser, Anton Philipp von, *Sammlung kleiner Schriften*, 3 Bände, Bern 1877 und 1879 (2)

- Seiler, Franz, Der Übergang vom föderativen zum modernen Referendum im Kt. Wallis. Eine verfassungsgeschichtliche Studie über die Entstehung der modernen Volksgesetzgebung im Wallis im Lichte der staatsrechtlichen Reform der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts, Diss. Bern 1921
- Simler, Josias, Von dem Regiment der Loblichen Eydgenossenschaft, fortgesetzt von Hans Jacob Leu, 2. A., Zürich 1734/35 [1576]
- Sismond, Jean Charles Leonhard Simonde de, Neue Grundsätze der Politischen Ökonomie oder Der Reichtum in seinen Beziehungen zu der Bevölkerung. Nach der zweiten Ausgabe von 1827 übertragen von Robert Prager, 2 Bände, Berlin 1901
- Smith, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, 1776 (Zitate nach der 5. Auflage von 1789)
- Snell, Ludwig, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 2 Bände, Zürich 1837 und 1844
- Sommer, Jürg H., Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diss. St. Gallen, Diessenhofen 1978
- Spitteler, Carl, Unser Schweizer Standpunkt, Rede vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft am 14. Dezember 1914, in: Gesammelte Werke, 8. Band, Zürich 1947, S. 577–594
- Stegmüller, Wolfgang, Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie, 2 Bände, 6. A., Stuttgart 1978 und 1979
- Steiner, Jürg,
– Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt. Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz, Bern 1970
– (Hrsg.), Das politische System der Schweiz, München 1971
- Steinmann, Ernst, Geschichte des schweizerischen Freisinns, Band 1 (1830–1918), Bern 1955
- Stettler, Friedrich,
– Das Bundesstaatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft vor dem Jahr 1798, Bern/St. Gallen 1844
– Das Bundesstaatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft gemäss den Entwicklungen seit dem Jahr 1798 bis zur Gegenwart, Bern/St. Gallen 1847
- Tocqueville, Alexis de, De la Démocratie en Amérique, 2 volumes, 1835/40
- Tripp, 'Myron Luehrs/Huber, Hans, Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat, Zürich 1942
- Troxler, Ignaz Paul Vital,
– Philosophische Rechtslehre der Natur und des Gesetzes mit Rücksicht auf die Irrlehren der Liberalität und Legitimität, Zürich 1820
– Die sieben Todsünden der Bundesurkunde. Eine Zuschrift an die Eidgenossen in den Kantonsräthen, (1833)
– Die eine und wahre Eidgenossenschaft im Gegensatz zur Centralherrschaft und Kantonthümelei so wie zum neuen Zwitterbunde beider; nebst einem Verfassungsentwurf, Rapperswil 1833 (II)
– Die Sieben Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von 1798 bis 1815. Volksgeschichtliche und staatsrechtliche Grundlage zur unumgänglichen Bundesreform, Zürich 1838

- Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas als Musterbild der schweizerischen Bundesreform, Schaffhausen 1848
- Tschäni, Hans, Die Diktatur des Patriotismus, Basel 1972
- Tumarkin, Anna, Wesen und Werden der schweizerischen Philosophie, Frauenfeld 1948
- Usterl, Paul, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 2. A., Aarau 1821 [1815]
- Versammlung auf dem Rosenberge, bei St. Gallen am 12. des Heumonats 1832 und die Adresse an die Tagsatzung, St. Gallen 1832
- Vinet, Alexandre, Ausgewählte Werke. In deutscher Übersetzung hrsg. von Ernst Staehelin. 1. Band: Liberalismus und Erweckungsbewegung im Zeitalter der Restauration 1814–1830, Zürich 1944. 4. Band: Auseinandersetzungen mit dem siegreichen Radikalismus sowie dem aufbrechenden Sozialismus und Gründung der Waadtländer Freikirche 1845–1847, Zürich 1945
- Wahlen, Friedrich Traugott, Dem Gewissen verpflichtet, Zürich 1966
- Walter, Emil J., Soziologie der Alten Eidgenossenschaft. Eine Analyse ihrer Sozial- und Berufsstruktur von der Reformation bis zur Französischen Revolution, Bern 1966
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. A., Tübingen 1976 [1921]
- Weilenmann, Hermann, Die vielsprachige Schweiz. Eine Lösung des Nationalitätenproblems, Basel 1925
- Weiss, Richard, Volkskunde der Schweiz, Erlenbach-Zürich 1946
- Weitling, Wilhelm, Garantien der Harmonie und Freiheit, Vevey 1842
- Wittmann, Walter,
– Wohin treibt die Schweiz? Bern-München 1979
– Die neuen Ausbeuter, Stuttgart 1980
- Wyss, Annemarie, Die konsumgenossenschaftlichen Grundsätze in der Schweiz von den Anfängen bis zur Gegenwart, Diss. Zürich 1949
- Ziegler, Jean, Eine Schweiz – über jeden Verdacht erhaben, Darmstadt 1976
- Zimmermann, Hans, Sozialpolitische Ideen im schweizerischen Freisinn 1914–1945, Diss. Zürich 1948

Dieser Beitrag möchte anhand der Werke der wichtigsten schweizerischen Staatsdenker des 19. und 20. Jahrhunderts das Werden und den Wandel der schweizerischen Staatsidee kritisch darstellen. Im Sinne einer Ex-post-Rekonstruktion gehen wir davon aus, dass die schweizerische Staatsidee wesentlich von den vier politischen Grundwerten Sicherheit, Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat bestimmt ist. Jeder Grundwert birgt Gefahren in sich, wenn er auf Kosten anderer übertrieben wird, und bedarf deshalb der Korrektive. Aus dem Ineinandergreifen der Grundwerte, ihrer Gefahren und Korrektive resultiert das magische Vieleck der schweizerischen Staatsidee (siehe S. 18).

Die Bünde der alten Eidgenossenschaft wurden vor allem durch die Idee der inneren und äusseren *Sicherheit* zusammengehalten. Die „alte Schweizer Freiheit“ bedeutete die Unabhängigkeit des Kollektivs nach aussen. 1798 erfolgte mit dem Einbruch aufklärerischer und naturrechtlicher Ideen der entscheidende *Paradigmenwechsel* in der schweizerischen Ideengeschichte: Fast alle bedeutenden Ideen des modernen schweizerischen Staatswesens – individuelle Freiheit und Gleichheit, Volkssouveränität, Freiheitsrechte, Machtteilung, rationale Legitimation des politischen Systems – wurzeln in der Helvetik und der Regeneration. Daneben haben *alteidgenössische Traditionen* ihre Wirksamkeit bewahrt, so die Ideen des Föderalismus, der Versammlungsdemokratie, der Milizpolitik, der Konkordanz und der Neutralität. Bei der Entwicklung der *Demokratieidee* lassen sich zwei ideengeschichtliche Linien nachzeichnen: die eine führt zurück zu radikaldemokratischen Ideen der Aufklärung und der amerikanischen und französischen Revolution, die andere zu demokratischen Institutionen in der alten Eidgenossenschaft (Landsgemeinde, föderatives Referendum). Die Umsetzung der abstrakten Idee der Volkssouveränität in praktikable Formen von Volksrechten stellt eine originelle Leistung der schweizerischen Demokratie des 19. Jahrhunderts dar. Die *Rechtsstaatsidee* kam mit der Helvetik in die Schweiz und hat sich im Laufe des 19. Jahrhunderts aus Impulsen der deutschen Rechtsstaats-theorie fortentwickelt. Gegenüber der wirkungsmächtigen Demokratieidee hatte die Rechtsstaatsidee Mühe, sich zu behaupten. Die Idee des *Sozialstaates* vermochte sich in der Schweiz unter deutschen (Sozialversicherungs-idee zur Zeit Bismarcks), amerikanischen (New Deal) und skandinavischen Einflüssen erst spät durchzusetzen.

En s'appuyant sur les oeuvres des penseurs de l'Etat suisse les plus importants du 19e et du 20e siècle, cet article a pour but de donner un aperçu critique du devenir et de l'évolution de la conception de l'Etat suisse. Dans l'esprit d'une reconstruction ex-post, nous partons du fait que la conception suisse de l'Etat est définie essentiellement par les quatre valeurs politiques fondamentales qui sont: la sécurité, la démocratie, l'Etat de droit et l'Etat social. Or chaque valeur fondamentale prenant trop d'importance au détriment des autres, a besoin de correctifs. De l'imbrication des valeurs fondamentales, de leurs dangers et correctifs résulte le polygone magique de la conception de l'Etat suisse (p. 18).

Les alliances de l'ancienne Confédération furent avant tout soutenues par l'idée de *sécurité* intérieure et extérieure. La vieille liberté suisse signifiait l'indépendance de la communauté face à l'extérieur. En 1798, par l'arrivée des idées rationalistes et de droit naturel, se produisit le *changement de paradigmes* décisif dans l'histoire des idées suisses: la quasi-totalité des idées marquantes de l'Etat suisse moderne – la liberté individuelle et l'égalité, la souveraineté populaire, les droits à la liberté, la répartition du pouvoir, la légitimation rationnelle du système politique – trouvent leurs racines dans l'Hélvétique et la Régénération. En même temps de vieilles traditions confédérales – les idées fédéralistes, les idées d'assemblée démocratique, de la politique de milice, de la politique concordataire et de la neutralité – ont gardé toute leur efficacité. Quant au développement des idées démocratiques, on peut observer deux courants historiques: l'un d'eux renvoie aux idées radicales démocratiques du rationalisme et des révolutions française et américaine, l'autre aux institutions de l'ancienne Confédération (Landsgemeinde, référendum). La transposition de l'idée abstraite de souveraineté populaire en des formes praticables de droits populaires constitue une réalisation originale de la démocratie suisse au 19e siècle. L'idée d'Etat de droit arriva en Suisse avec l'Hélvétique et a continué à se développer au 19e siècle sous l'impulsion de la théorie allemande de l'Etat de droit. Cependant, face à l'idée dominante de la démocratie, elle a eu de la peine à s'imposer. Quant à l'idée d'Etat social, ce n'est que tardivement, sous l'influence allemande (conception de l'assurance sociale du temps de Bismarck), américaine (New Deal) et scandinave qu'elle pénétra en Suisse.

Abstract

This contribution outlines the concept and evolution of the Swiss State by examining critically the works of the most important Swiss political thinkers of the nineteenth and twentieth centuries. The Swiss idea of State is based on *four fundamental political values*: security, democracy, a constitutional state and a welfare state. Each of these values may become dangerous if too much importance is given to it to the detriment of the others. Thus, correctives are needed. The magical polygon of the Swiss State (p. 18) is the result of the intermeshing of these fundamental values, their dangers and their correctives.

The alliances of the early Confederation were kept intact by the predominant idea of internal and external security. "Swiss freedom" meant the community's freedom from foreign influence. In 1798 the advent of rationalist ideas and ideas of natural law brought about a decisive *change of paradigms* in the history of Swiss ideas: almost all the significant ideas on which the modern Swiss State is founded — individual liberty and equality, the sovereignty of the people, the right to freedom, the separation of power and the rational legitimation of the political system — have their roots in the Helvetic Republic and the "Regeneration". At the same time, some of the *old Federal traditions*, such as the ideas of federalism, democratic assembly, a militia and a policy of concord and neutrality, have remained. As the *idea of democracy* developed, two historical currents of thought emerge: one looks back to the radical democratic ideas of rationalism and the American and French Revolutions; the other looks back to the democratic institutions of the original Confederation (the Landsgemeinde and the federal referendum). The transformation of the idea of popular sovereignty into a practical system of popular rights is an original achievement of nineteenth century Swiss democracy. The idea of constitutional government came to Switzerland with the Helvetic Republic and, stimulated by German theories on the constitutional state, developed further throughout the nineteenth century. It was never generally accepted, however, because of the strength of the idea of democracy. The welfare state concept came to Switzerland much later, through German (Bismarck's social insurance), American (the New Deal) and Scandinavian influences.