

Der Schweizer und sein Staat

Autor(en): **Schmidt, Georg C.L.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **4 (1936-1937)**

Heft 8

PDF erstellt am: **17.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-759071>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der Schweizer und sein Staat

von Georg C. L. Schmidt

Seitdem die Bewegungen zugunsten einer Totalrevision der Bundesversammlung in der Volksabstimmung vom 18. September 1935 zusammengebrochen sind, war vor der schweizerischen Oeffentlichkeit von den Grundfragen der Staatsgestaltung nicht mehr viel die Rede. Die Träger dieser Bewegungen verschwanden vom politischen Kampfplatz, oder sie wandten sich neuen Sternen zu, oder sie nahmen geduldig die schrittweise Verwirklichung jener Ziele in Angriff, welche die Gesamt-erneuerung des Grundgesetzes, nach ihrer Ansicht, mit einem Schlage hätte realisieren sollen. Erst in der jüngsten Zeit haben sich weitere Kreise wieder mit dem Kernproblem der Staatspolitik beschäftigt, mit der Beziehung des Einzelnen zum Staate. Der Anstoss zu diesen Erörterungen ging jedoch nicht von politischen Bewegungen aus, sondern von Gelehrten. Und diese Forscher legten den Akzent ihrer Darstellung nicht so sehr auf den Bund als Vertreter der Gemeinschaft denn auf den Bürger als Glied und als Widerpart der politischen Verbände. William E. Rappard¹⁾ stellt in seinem grossen Werk „L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse“ bezeichnenderweise den Einzelmenschen schon thematisch an die Spitze. Hans Huber²⁾ aber hat vor dem Schweizerischen Juristenverein nicht, wie so viele vor ihm, die Krisis der liberalen Demokratie erörtert, sondern ausdrücklich „Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte“; mit dieser Fassung seines Themas deutet er vom Standpunkt des Bürgers her dieselben Konflikte an, welche das zuerst genannte Schlagwort vom Staate her umschreibt.

Immerhin steht der Genfer Staatswissenschaftler jenen Bewegungen, die sich im Zeichen eines neuen Bundes gebildet haben, erheblich ferner als der Lausanner Jurist, lässt er den Schwei-

¹⁾ L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse, par William E. Rappard, Professeur à l'Université de Genève. Zürich 1936, Editions Polygraphiques S. A.

²⁾ Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, von Bundesrichter Dr. Hans Huber, Lausanne. Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins 1936, erstes Heft. Basel, Helbing und Lichtenhahn.

zern doch ausdrücklich die Wahl zwischen einer Belebung ihrer alten politischen Rechte und Freiheiten auf der einen und den Segnungen des Wohlfahrtsstaates auf der andern Seite. Hans Huber³⁾ hingegen glaubt: „Die Freiheitsrechte sind etwas verblasst. Die Staatsauffassung, nach welcher der Staat seine Rechtfertigung nur im Schutze dieser Freiheiten fand, ist überwunden, und das einfache Gesetz wird, auch wenn es ein polizeiliches ist, nicht nur als Ausnahme von einer Freiheit zugestanden, sondern als positivrechtliche Verwirklichung einer gerechten Ordnung... Das Erbe des 19. Jahrhunderts, der Epoche des Illusionsverlustes, das uns zugefallen ist, bürdet uns auf, uns nicht in Bekenntnissen zu erschöpfen, sondern die verfassungspolitischen Aufgaben in Angriff zu nehmen, die am Wege liegen: Ordnung der Beziehung von Wirtschaft und Staat, Ordnung der Gesetzgebung nach den Anforderungen der Zeit“.

I

Rappard richtet seine Betrachtung überhaupt nicht so sehr auf die aktuellen Fragen der Staatspolitik aus als auf die Vergangenheit. Sein Buch schildert, unter dem Gesichtswinkel der Stellung des Einzelnen, die schweizerische Verfassungsgeschichte der letzten hundertdreissig Jahre, von der Helvetik bis auf die Gegenwart.

Die helvetische Verfassung ist der Eidgenossenschaft von fremden, revolutionären Truppen aufgezwungen worden. Trotzdem ist sie dem heute geltenden Grundgesetz, welches aus dem freien Entschluss des Volkes hervorgegangen ist, näher verwandt als die autochthonen, überlieferten Staatsordnungen des Alten Regiments. Dem einzelnen Manne hat sie einen grossen Zuwachs an Geltung und Einfluss gebracht.

Allen Einwohnern des Staatsgebietes verlieh sie ein und dasselbe Bürgerrecht, während früher die Zugehörigkeit zu den Körperschaften öffentlichen Rechtes nach dem Orte aufgegliedert und nach dem Grade abgestuft gewesen war. Allen Bürgern auferlegte sie die gleichen Pflichten gegenüber dem Staat, während früher in den Formen und im Mass der Unterwerfung unter die öffentliche Gewalt die grösste Mannigfaltigkeit ge-

³⁾ Seiten 193 a und 200 a.

herrscht hatte. Alle Menschen stellte sie im Rahmen der repräsentativen Demokratie auf dieselbe Stufe, ohne dass ein Entgelt für die Einbusse ererbter Vorrechte statthaft gewesen wäre; vor dieser Zeit war ein jeder in einen bestimmten Stand, in besondere Pflichten und beschränkte Rechte hineingeboren worden und hatte diesen Stand nur unter ernststen Gefahren verlassen können. Allen Bürgern gewährte die helvetische Verfassung die volle Freiheit des wirtschaftlichen Erwerbs, während früher die Regalien der Obrigkeit sowie die Privilegien der Stände und Zünfte den Unternehmungsgeist beengt hatten. Sie stellte Welsche, Tessiner und Deutschschweizer einander ebenbürtig gegenüber, während unter dem Alten Regiment die Führung der Eidgenossenschaft bei der deutschen Schweiz gelegen hatte.

Für den französischen Eroberer stellte diese Verfassung bloss ein Mittel dar zur Erreichung machtpolitischer Ziele, so etwa zur Ausschaltung des Widerstandes einzelner Orte gegen seine europäische Politik, zur Einziehung des Staatsschatzes bestimmter Obrigkeiten, zur Sicherung der östlichen Flanke bei dem kommenden Angriff auf das Reich. Der Schweizer Peter Ochs hingegen, welcher mit einer an Hochverrat grenzenden Rücksichtslosigkeit in Paris die Revolutionierung seines Vaterlandes förderte, sah in dem helvetischen Staatsrecht den einzigen Weg, um das Individuum aus der patrizischen oder zünftischen Enge, aus „der Herrschaft eines willkürlich aufgebauten Staates“ zu befreien. Weder die konkrete Not noch die besonderen Bedürfnisse seines Volkes lagen ihm am Herzen, wohl aber die Möglichkeit, den in diesem Volke lebenden vernunftbegabten Menschen (denn die Vernunft macht für den Aufklärer den Wert des Individuums aus) die Freiheit der Person, der Arbeit, des Eigentums, des Gedankens und der Meinungsäusserung zu erringen.

Im helvetischen Parlament stand neben der grossen Masse radikaler Demokraten und neben der Gruppe gemässigter Republikaner ein Trupp konservativer Patrizier, der unnachgiebig auf den Vorrechten der alten Herren und Oberen beharrte. Auch diese Opponenten wären, als sie sich auf der Tagsatzung zu Schwyz vom September 1802 versammelten, bereit gewesen zu einem Verzicht auf die Beherrschung der Untertanenländer und auf die Vorrechte der Geburt, wenn sie mit diesen Opfern den

Bann des französischen Einflusses hätten brechen können. Ihr Verzicht kam jedoch zu spät; denn schon gab Napoleon mit der Proklamation von Saint-Cloud das Signal zur Ausarbeitung der Mediationsakte.

Unter den Schweizern, welche mit öffentlichem Auftrag oder inoffiziell an der Gestaltung dieser Verfassung Anteil nahmen, herrschte ein besonders scharfer Kampf um die Gleichheit der politischen Rechte. Der Konsul fühlte sich durch das Ideal der politischen Gleichheit unangenehm an seine revolutionäre Vergangenheit erinnert. Sein Machtwort fiel daher zugunsten einer Lösung, welche den Schein einer indirekten Volksherrschaft aufrechterhielt, in Tat und Wahrheit jedoch die alten Regenten wieder in den Sattel hob. Jedermann erhielt in den Kantonen zwar das aktive Wahlrecht. Doch über die Wählbarkeit in die lebenslänglichen Ratsstellen entschieden, wenn auch nicht die Geburt, so zum mindesten das Vermögen, das Ansehen und die politisch-administrative Erfahrung. Diese aristokratisch aufgebauten kantonalen Parlamente wählten aus ihrer Mitte, und zwar gleichfalls auf Lebzeiten, die Glieder des Kleinen Rates. Während Napoleon auf diese Weise die politischen Rechte des Einzelnen deutlich beschränkte, so gewährleistete er dem Bürger auf der anderen Seite die Freiheit der Niederlassung, des Erwerbs und der politischen Betätigung gleichermassen im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft. Die Untertanenländer hob er auf, und den wirtschaftlichen Verkehr zwischen den Kantonen suchte er von den alten Schranken nach Möglichkeit zu befreien. Für dieses massvolle Grundgesetz dankten die Kantone dem späteren Kaiser der Franzosen in begeisterten Adressen und mit treuer Bundesgenossenschaft bis zu seinem Sturze.

Unter der Herrschaft des Bundesvertrages von 1815 schmolzen die politischen Rechte und wirtschaftlichen Freiheiten des Bürgers sehr erheblich zusammen, und die kantonalen Grenzen legten sich dem erwachenden Wirtschaftsleben wieder als schwere Hindernisse in den Weg. Wenn der Rückschritt gegenüber der Mediationsverfassung nicht noch weiter gedieh, so liegt das Verdienst weder bei der Tagsatzung noch bei den einzelnen Kantonen. Die alliierten Mächte Oesterreich und Russland mussten vielmehr den katholischen und den um Bern gruppierten Orten erst mit dem Abbruch der diplomatischen Be-

ziehungen drohen, bis sie aus dem passiven Widerstand gegen den Bundesvertrag heraustraten und auf die Restauration der alten Untertanenländer verzichteten. Die Frage, ob der Bundesvertrag auch die politischen Rechte des Bürgers umschreiben solle, brachte an der Tagsatzung die liberalen Abgeordneten oft in scharfen Gegensatz zu der patrizischen Anschauung, der eigentliche Souverän sei die Obrigkeit, und alles Volk, die Hintersassen so gut wie die Bauern, die Bürger so gut wie der regierende Stand, sei dieser Obrigkeit zugehörig, sei an sie gebunden.

Die Anhänger dieser Staatsidee unterlagen gegen Ausgang der Zwanziger Jahre, vor allem jedoch nach der Juli-Revolution in Frankreich, einer doppelten Gegnerschaft. Einmal erhob sich gegen sie, als Erbe der Republikaner im helvetischen Parlament, das kultivierte Bürgertum, welches die Restaurationsverfassungen als Hindernisse empfand für die Entfaltung des Individuums, für den aufgeklärten Fortschritt und für seinen eigenen Aufstieg zur Macht. Diese Schicht dachte an echt liberale Reformen; die Freiheit lag ihr mehr am Herzen als die Gleichheit. Neben ihr und zeitweise auch unter ihrer Führung stand die grosse Masse der Bauern und Arbeiter, welche die Traditionen der „Patrioten“ und „Demokraten“ unter der helvetischen Verfassung wieder aufnahm. Sie sehnte sich weniger nach Freiheit; denn viele aus ihren Reihen verloren just wegen der in voller Freiheit aufblühenden Fabrikindustrie Arbeit und Brot. Wenn die Menge des Volkes schon nach Freiheit begehrte, so dachte sie nicht an die Möglichkeit individueller Entfaltung, welche sie bietet, sondern real und einfach an die Beseitigung der Pflichten und Lasten, denen sie seit altersher unterworfen war. Ihr eigentlicher Leitstern war die Gleichheit zwischen Herren und Volk, zwischen Stadt und Land, zwischen Reich und Arm, zwischen Vornehmen und „Geringen“ in der Herrschaft über die Verbände des öffentlichen Rechts.

Dass die liberal-individualistische und die demokratisch-egalitäre Bewegung sich damals verbanden, um das Alte Regiment ein zweites Mal zu stürzen und gemeinsam eine neue Ordnung aufzubauen, ist für die Geschichte des schweizerischen Staates von bleibender Bedeutung. Denn von diesen Strömungen haben zwei Grundtendenzen des eidge-

nössischen Staatsrechtes ihren Ausgang genommen, welche 1848 so gut wie um 1930 die Bundesverfassung mit gestalteten. Die eine zielt darauf ab, dem Bürger eine Entfaltung zu gewährleisten, welche vom Staate zwar geschützt aber möglichst wenig beeinflusst wird. Die andere geht darauf aus, das Volk so weit als irgend möglich selbst über seinen Staat bestimmen zu lassen.

II

Als die Bundesverfassung von 1848 entstand, lag der protestantisch-liberalen Mehrheit der Tagsatzung viel daran zu verhindern, dass ihre Gesinnungsfreude in den überwiegend katholischen oder konservativen Gegenden unter dem Zugriff der kantonalen Gewalten zu leiden hätten. Deshalb nahm die liberale Tendenz in dem ersten Grundgesetz der neuen Eidgenossenschaft einen breiten Raum ein. Nicht nur die Rechte des Volkes wurden gewährleistet, sondern ausdrücklich auch die Rechte des Einzelnen, dort wo er sich in Minderheit befindet. Garantiert wurde auch die Freiheit der Presse, der Petition und der Vereinsbildung. Bundesrat und Bundesversammlung erhielten den Auftrag, diese Rechte und Freiheiten zu schützen; sie nahmen die Aufgabe ernst und schöpften sogar neues Recht, wo ihre Erfüllung es erforderte. Andere liberale Bestandteile der ersten Bundesverfassung gehen auf Begehren der städtischen oder doch stark industrialisierten Kantone zurück: so das Recht zur freien Niederlassung im ganzen Staatsgebiet und die Aufhebung der kantonalen Zollschranken.

Die Verfassung von 1848 begründete zwar eine indirekte Demokratie. Dennoch trug sie dem Bestreben, das Volk selbst über die öffentlichen Fragen entscheiden zu lassen, in manchen Dingen Rechnung. Neben die Kammer der eidgenössischen Stände stellte sie eine Volkskammer, und auf dem Umweg über die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen schuf sie auch die Möglichkeit, die staatsrechtliche Entwicklung in den Kantonen dem Spruch der Volksvertreter aus der ganzen Schweiz zu unterstellen. Die Verhandlungen der Bundesversammlung wurden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Regierungsgewalt erhielt nicht ein einzelner Mann, sondern eine Kollegialbehörde. Verfassungsänderungen wurden dem Urteil von Volk und Ständen unterworfen.

Zaghaft trat 1848 zum erstenmal auch eine dritte Tendenz der eidgenössischen Staatspolitik zutage: der *Etatismus*, das Bestreben, den Staat in den Dienst individueller Interessen zu stellen. Ein Begehren des Tagherrn von Schaffhausen, zum Schutz des heimischen Handwerks solle der eidgenössische Zolltarif nicht bloss die fremden Luxusgüter sondern auch die ausländischen Gewerbe-Erzeugnisse höher belasten als die blossen Rohstoffe, wurde vom Parlament zwar verworfen. Annahme fand hingegen ein Verfassungsartikel, welcher den Bund zur Ausführung oder Unterstützung öffentlicher Arbeiten ermächtigte, sofern sie im Interesse der Schweiz oder eines bedeutenden Teils des Landes lägen. Die Entstehung dieser Bestimmung ist für die Hintergründe des gesamten schweizerischen *Etatismus* bezeichnend; der Artikel ist nicht durch eine grundsätzliche Stellungnahme für den Staatseingriff oder für den öffentlichen Regiebetrieb ausgelöst worden, sondern durch den Zwang der technischen Entwicklung, durch die Ausbreitung des Eisenbahnverkehrs. Auf Grund dieses Artikels, der 1874 ausdrücklich auf die Bahnfragen zugeschnitten wurde, setzte der Bund sich tatkräftig für den Ausbau des Eisenbahnverkehrs ein, bis es um die Jahrhundertwende zum „Rückkauf“ der wichtigsten Linien kam. Aber auch andere Schritte auf dem Weg zum *Etatismus* hat schon die erste Bundesverfassung angebahnt: die Vereinheitlichung der Münzen, Masse und Gewichte, die Begründung einer monopolistischen Staatspost und eines eidgenössischen Telegraphendienstes.

Mit der liberalen, der demokratischen und der etatistischen Tendenz glaubt William E. Rappard die Beziehungen zwischen Individuum und Staat in der neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte hinlänglich definiert zu haben. Diese Strömungen waren im Kern schon 1848 gegeben. Alle Aenderungen, welche seit jener Zeit am schweizerischen Grundgesetze vorgenommen worden sind, stellen vielleicht Anwendungen der drei Prinzipien auf neue Sachgebiete dar, aber keine grundsätzlichen Neuerungen.

Bis es zur ersten Totalrevision der Bundesverfassung kam, siegten die Demokraten in den wichtigsten Kantonen über die Liberalen alten Schlages. Deshalb liegt das wesentlich Neue des Grundgesetzes von 1874 in dem Verzicht auf die re-

präsentative Staatsform und in der Verwirklichung der demokratischen Forderung eines Referendums für alle nicht dringlichen Gesetze und Bundesbeschlüsse. Die Liberalen begnügten sich damit, die schon bestehenden Garantien für die Freiheit des Glaubens, der Niederlassung und des wirtschaftlichen Erwerbs auszubauen. Dagegen machten die Etatisten beträchtliche materielle Fortschritte.

Zu einem kulturpolitischen Etatismus wurde der Grund gelegt durch die Bestimmung, der Bund habe darüber zu wachen, dass in den Kantonen ein obligatorischer, neutraler und, soweit er in öffentlichen Anstalten erteilt wurde, auch unentgeltlicher Schulunterricht unter weltlicher Aufsicht erteilt werde. 1902 trat als Ergänzung die Pflicht zur Subventionierung des Primarschulunterrichtes hinzu.

Der wirtschaftliche Etatismus fand seinen Niederschlag in dem soeben erwähnten Verfassungsartikel über die Beaufsichtigung und Regelung des Bahnverkehrs. Er kam sodann zum Ausdruck in der Vorschrift, dass der Bund den Schutz des Bergwaldes organisieren solle. Zudem stützte er sich auf die Befugnis der Eidgenossenschaft zum Erlass von Bestimmungen über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten; 1891 wurde aus dieser Vollmacht das Notenmonopol der Nationalbank. An den hergebrachten, liberalen Grundsätzen über die Gestaltung des Zolltarifs hielt das Parlament von 1874 zwar fest, doch nicht aus innerer Ueberzeugung, sondern aus Rücksicht auf die Volksmeinung. Später sind diese Grundsätze vielfach umgangen worden; das Volk hat sich jedoch in drei Abstimmungen von 1898, 1903 und 1923 mit diesem notwendigen Verfassungsbruch für einverstanden erklärt. Im Laufe der Zeit fand der wirtschaftliche Etatismus auch Halt an neuen Verfassungsbestimmungen über den Erfinderschutz, die Aufsicht über die Ausbeutung der Wasserkräfte, die Kontrolle der Schifffahrt, des Flugwesens, des Strassenverkehrs. Entscheidend fällt jedoch die Agrargesetzgebung ins Gewicht, welche anfangs bloss der Produktionsförderung dienen, später jedoch die einseitige, arbeitsexensive Bodennutzung, die Landflucht, das Wachstum des linksgerichteten Proletariats verhindern sollte.

Ein sozialpolitischer Etatismus kam in der Bundesverfassung von 1874 erstmals zur Geltung mit dem Artikel 34,

welcher im Grundsatz die Kinderarbeit, die Arbeitszeit der Erwachsenen sowie den Arbeiterschutz in den Fabriken der eidgenössischen Aufsicht unterstellt. Auf der gleichen Linie lag die 1885 beschlossene, 1930 nicht eben glücklich ergänzte Bestimmung, dass der Bund die Erzeugung und den Handel mit gebrannten Wassern beschränken solle. Das Absinthverbot (von 1908), die Vorschriften über die Lebensmittelpolizei (von 1897), über die Bekämpfung der Tuberkulose (von 1913), über die Unfallversicherung (von 1890), über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (von 1925) verfolgen gleichfalls Zielsetzungen des sozialen Etatismus. Endlich dient auch die 1908 erteilte Befugnis zum Erlass einheitlicher Vorschriften über das Gewerbe den eidgenössischen Behörden als Handhabe beim Schutz bedrängter Schichten des Mittelstandes, also zur Verfolgung sozialer Zwecke. Alle Formen des Etatismus haben zur Mehrung der eidgenössischen Ausgaben und Schulden beträchtlich beigetragen.

III

Die staatspolitische Entwicklung, welche auf diesen Seiten nur eine knappe Wiedergabe finden konnte, hat William E. Rappard in klarer Anordnung und mit lebendiger Anteilnahme geschildert. Die Grundgedanken des Werkes dürften dem Verfasser vorgeschwebt haben, noch bevor er an seine Ausarbeitung herantrat. Doch möchte er nicht den Eindruck aufkommen lassen, dass er den konkreten Text auf eine willkürliche Weise interpretiere. Daher geht er der Vorgeschichte der verschiedenen Verfassungen und ihrer wichtigsten Artikel gründlich nach und belegt die Absicht der das jeweilige Recht schöpfenden Körperschaften durch ausführliche Zitate aus Botschaften, Parlamentsreden, diplomatischen und privaten Korrespondenzen. In einzelnen Fällen, so gegenüber den Schöpfern des helvetischen Staates, des Bundesvertrages und der ersten Bundesverfassung, sprengen diese „Motivenberichte“ schier den Rahmen der Gesamtdarstellung. Rappard hat zur Kenntnis unserer Verfassungsgeschichte einen Beitrag von bleibendem Wert und von echt schweizerischer Gediegenheit geleistet.

Die wenigen Bedenken, welche hier noch stehen mögen, verfolgen weder den Zweck, noch sind sie dazu geeignet, den

Rang des Werkes irgendwie zu beeinträchtigen. Sie beziehen sich übrigens weniger auf die Analyse der Verfassungen selbst als auf die Beurteilung ihrer Vorgeschichte und ihrer Auswirkungen.

Um die finanzwirtschaftlichen Folgen des Etatismus zu veranschaulichen, gibt Prof. Rappard eine tabellarische Uebersicht⁴⁾ über die Einnahmen, Ausgaben und Schulden des Bundes von 1850 bis auf 1934. Diese Zahlen setzt er in Beziehung zu den entsprechenden Bevölkerungsziffern. Doch scheint er uns nicht ganz mit dem erforderlichen Nachdruck hervorzuheben, wie viel der Schweizerfranken in den letzten 80 Jahren von seiner Kaufkraft eingebüsst hat.

Um die Helvetik in einen möglichst scharfen Gegensatz zum Alten Regiment zu rücken, schildert der Autor die geistige und politische Verfassung der Schweiz vor 1798 als denkbar rückständig. Der kritischen Vernunft, so führt er beispielsweise aus⁵⁾, habe die alte Obrigkeit den Zutritt zum politischen Denken nicht gestattet. In Wirklichkeit haben die regierenden Schichten von sich aus seit 1750 ihre Sendung und ihr Herrschaftsrecht der kritisch-rationalen Prüfung unterzogen. Das Ergebnis war bei den einen das Bekenntnis zur aufgeklärten Despotie, bei den anderen eine entschlossene Wendung zum Dienst am gemeinen Nutzen und zu ernstesten Sozialreformen. Nicht den Regenten selbst, sondern dem Umschlag der gesamteuropäischen Lage ist es zuzuschreiben, wenn diese Reformen nicht tief ins Volk gedrungen sind. Uebrigens erlaubte Zürich einem Erzieher der regierungsfähigen Jugend vom Range Johann Jacob Bodmers ausgesprochen demokratische Aussetzungen an der zünftischen Oligarchie. Nur wo sie mit revolutionären Gelüsten gepaart war, wurde die kritische Vernunft von den Obrigkeiten aus gesundem Selbstbehauptungswillen bekämpft.

Im gleichen Zusammenhang beklagt Prof. Rappard⁶⁾ übrigens „le malheureux pasteur Waser de Zurich, dont ses curiosités pour la statistique nationale devaient... le conduire à l'échafaud". Nach neueren Untersuchungen lässt sich die Ent-

⁴⁾ Seite 518.

⁵⁾ Seite 23.

⁶⁾ Vergl. hiezu: Johann Heinrich Waser von Hans Martin Stückelberger. Phil. I Diss. Zürich 1932.

hauptung Johann Heinrich Wasers auf Grund des damals geltenden Rechtes damit rechtfertigen, dass er die Obrigkeit in einer deutschen Zeitschrift sowohl des verderblichen monopolistischen Handels mit Gegenständen des Kriegsbedarfs als auch der Bestechung bezichtigte, dass er durch lange Jahre hin Verdächtigungen gegen seine Regenten ausstreute, Drohbriefe und aufrührerische Reden verfasste, dass er im Lauf der Zeit aus sechs verschiedenen Archiven zahlreiche in Rechtskraft stehende Staatsverträge, Pfand-, Lehen- und Kaufbriefe, besonders das Kyburger Inventar von 1452, entwendete und dass er schliesslich die Bibliothek und das Instrumentarium der „Physicalischen Gesellschaft“ um viele kostbare Stücke beraubte.

Das Individuum sei unter dem Alten Regiment nicht nur machtlos gewesen, lehrt der Verfasser des weiteren, es habe vielmehr so tief im Schlummer gelegen, dass nicht einmal die grosse Stimme Rousseaus zu ihm gedrungen sei. Mit dem Begriff Individualismus kann eine theoretische Einstellung zum Leben oder eine praktische Haltung gemeint sein. Dass es in der Schweiz schon vor der Helvetik einen Kreis kultivierter Geister gab, welche einer individualistischen Staatstheorie, und zwar auch den Lehren Rousseaus, anhing⁷⁾, lässt sich einwandfrei nachweisen. Wenn dieser Kreis sich erst in den letzten Jahren des Alten Regiments wesentlich erweiterte, so liegt darin keine schweizerische Eigenheit; denn bis zur Einberufung der Generalstände auf den August des Jahres 1788 war Rousseau selbst in Frankreich nur wenigen als Staatstheoretiker bekannt. Auch an Anhängern einer individualistischen Wirtschaftslehre⁸⁾ herrschte unter dem späten Ancien Régime in der Schweiz kein Mangel; der Kampf der „Oekonomischen Patrioten“ für eine Aufteilung der Dorfallmenden, für die Einhagung der Feldflur, für die Ansiedlung der Bauern auf einsamen, geschlossenen Höfen sowie ihr Kult mit einzelnen Musterbauern spricht eine deutliche Sprache. Als Lebenshaltung aber setzte der Individualismus sich in unserem Volke

⁷⁾ Vergl. Die schweizerische Aufklärung als Wegbereitung der sozialen Emanzipation, 1712 bis 1789, von Eugen Teucher, Basel 1935, Emil Birkhäuser und Cie. A.G., besonders Seiten 95 bis 104.

⁸⁾ Vergl. Verfs. Der Schweizer Bauer im Zeitalter des Frühkapitalismus, Bern 1932, Paul Haupt, Seiten 161 bis 171 und 93 bis 98.

gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts immer stärker durch; selbst der Stand, welcher bisher den mittelalterlichen Bindungen die grösste Treue bewahrt hatte, die Bauernschaft, wurde mit Macht von ihm ergriffen.

Doch wenn der Verfasser es dem landesväterlichen Polizeistaat schon als Nachteil auslegen will, dass er das Individuum ohne Macht und waches Bewusstsein belassen habe, dann dürfte er eigentlich den Baumeistern der späteren Staatsordnungen nicht nachsagen, sie hätten ihr Werk ohne Rücksicht auf die Beziehung zwischen Staat und Individuum vollbracht. Seine erste Aussage über das Alte Regiment steht in einem gewissen Missverhältnis zu den folgenden Sätzen⁹⁾ über die verfassungsrechtliche Entwicklung des 19. Jahrhunderts: „Cette évolution s'est poursuivie sans que ses artisans se soient le moins du monde souciés des changements qu'elle apporterait aux relations entre l'individu et l'Etat. Ces changements sont incontestablement pour une part leur oeuvre. Mais c'est une oeuvre inconsciemment et incidemment accomplie par des hommes dont les intérêts, les préoccupations et les visées étaient tout autres”.

Im übrigen dürfte es schwer halten nachzuweisen, dass die vielen, welche an den schweizerischen Verfassungskämpfen teilgenommen haben, ihre Politik nach allen möglichen Leitsternen, nur nie nach dem Verhältnis zwischen Individuum und Staat ausgerichtet haben. Zum mindesten die Liberalen haben dieser Beziehung oft gedacht, lag ihnen doch daran, den Bürger vom Einfluss der öffentlichen Gewalten möglichst zu befreien. Von Peter Ochs sagt Rappard¹⁰⁾ selbst: „Il s'agissait (scil. pour lui) essentiellement d'arracher l'individu à l'emprise d'un Etat arbitraire”. Selbst über die späte Zeit, da der soziale Etatismus seinen Einzug in die Bundesverfassung hielt, fällt der Verfasser¹¹⁾ das Urteil: „La liberté de l'individu demeurait l'idéal incontesté de l'immense majorité des Suisses”. Die Etatisten berücksichtigten zugegebenermassen stärker die technische Entwicklung und ihre gewaltigen sozialen Folgen als die menschlichen Grundlagen der Politik. Doch bis in die jüngste Vergangenheit ist ihnen bei jeder Gelegenheit der Einwand entgegengehal-

⁹⁾ Seite 5.

¹⁰⁾ Seite 48.

¹¹⁾ Seite 430.

ten worden, wegen ihrer Politik leide das Leben des Einzelnen schwer unter der öffentlichen Kontrolle und der staatlichen Fürsorge. Ob in diesen Angriffen vom Menschen schlechthin, vom privaten Lebensbereich, von der Selbstverantwortung der sittlichen Persönlichkeit oder von der Initiative des Unternehmers die Rede war, statt ausdrücklich vom Individuum — das fällt wenig ins Gewicht.

Wenn er mit seinem Werturteil auch zurückhält, so verfolgt William E. Rappard in seinem grosszügigen Ueberblick über die schweizerische Verfassungsgeschichte doch ein staatspolitisches Ziel. Er will dem Leser die Ursachen und die ernststen Folgen des Etatismus klar vor Augen führen, die Gefahren jener Tendenz¹²⁾ „de faire servir l'Etat à l'affranchissement de l'individu ou à l'enrichissement de la collectivité“. Wegen ihres grossen Finanzbedarfes schwächt jede etatistische Politik die Volksgemeinschaft, welcher sie zu dienen vorgibt. Den einzelnen beschränkt sie in seiner Bewegungsfreiheit. Den demokratischen Einrichtungen des Referendums und der Initiative raubt sie allen tieferen Sinn, weil sie gezwungen ist, dem Volksurteil mehr und mehr heikle Sachfragen zu unterbreiten, die nur von Fachleuten, nicht von der grossen Menge des Volkes verstanden und gerecht entschieden werden können. Als „citoyen éclairé par les enseignements du savant“ beurteilt Rappard¹³⁾ daher die Zukunft des schweizerischen Wohlfahrtsstaates mit den Sätzen: „Entweder richtet er seine Leistungen auf produktive Grundsätze aus, oder er muss einer erheblich freieren Staatsordnung weichen. Um produktiv zu wirken, sollte er sich einer Selbstzucht unterwerfen, die mit seinen Gepflogenheiten im Widerspruch steht. Die ersten Opfer dieser Umstellung würden die gleichen Kreise sein, welche die Wohltaten des Staates auch als erste zu spüren bekamen. Eine solche Neuorientierung könnte kaum ohne eine gewisse Diktatur in die Wege geleitet werden; denn das Schweizervolk hat den Geschmack an Opfern längst verloren. Weil dieses Volk sich jedoch, nach unserer Ansicht, noch weniger mit einer Diktatur abfinden könnte..., scheint uns, dass es noch eher zu Freiheit und Demokratie zurückkehren werde.“

¹²⁾ Seite 421.

¹³⁾ Seite 536.