

# Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat : Heranreifung eines Staates

Autor(en): **Eichenberger, Kurt**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **78 (1998)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165935>

## **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.

**Kurt Eichenberger,**  
geboren 1922 in Burg  
(Aargau), studierte  
Rechtswissenschaft und  
Geschichte in Zürich  
und Bern; Dr. iur. und  
Fürsprecher, Gerichtsschreiber, Direktionssekretär I der aargauischen Direktion des Innern und des Gesundheitswesens, Oberrichter; Privatdozent und Extraordinarius in Bern; vollamtlicher Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel (seit 1963), emeritiert 1992. Dr. rer. publ. h.c., Dr. iur. h.c. – Mitglied oder Vorsitzender von Expertenkommissionen und Arbeitsgruppen des Bundes und von Kantonen. Gutachter und Konsulent vorwiegend zu staatsrechtlichen und staatspolitischen Problemen. Gesetzgebungsarbeiten, Kommentierungen, Publikationen, Referate.

# VOM SCHWEIZERISCHEN WEG ZUM MODERNEN STAAT

## Heranreifeung eines Staates

*Die Eidgenossenschaft ist herangewachsen in einem jahrhundertelangen Ablauf, ohne von den Anfängen an und durch die Jahrhunderte hindurch zielsicher auf die Staatlichkeit und die Funktionsfähigkeit, wie sie sich nunmehr am Ende des zweiten Jahrtausends darbieten, planvoll zuzuschreiten. Immer ging es irgendwie voran; selbst die Glaubensspaltung hat das Gefüge nicht gesprengt.*

Die Schweiz als Staat hat nicht plötzlich dagestanden, weder um 1300 oder um 1500, noch präziser in den jetzt gefeierten Jahren 1648, 1798 oder 1848. Kein unerwartetes Ereignis, kein unvorbereiteter Zusammenschluss, kein Kraftakt aus eigenem oder aus fremdem Willen hat ein staatliches Gebilde hervorgerufen. Selbst die Helvetik war nicht einfach ein französischer Überfall mit Okkupation und Diktaten.

Während dieses bedächtigen Prozesses war die Schweiz in ihrer Existenz von innen und von aussen hundertfach gefährdet, an Dutzenden von Wegkreuzungen zu fundamentalen Entscheidungen gedrängt, zu rügbaren oder lobenswerten Ergebnissen gelangt. Teils absichtsvoll, teils determiniert, teils klugen Willens, teils unverdient begünstigt ist aus den Ländern und Orten ein integriertes Staatswesens heranreift. Im Rückblick betrachtet beinahe ein historisches Wunder: Welche verbundenen politischen Gemeinschaften und schliesslich staatlichen Einheiten sind im kontinentalen Europa ohne Unterbrüche und dazwischenliegende Auflösungen seit dem späten Mittelalter bis an die Schwelle einer Post-Post-Moderne, holprig freilich, insgesamt aber doch geradlinig, dergestalt vorangeschritten? Welche haben, von Randbereichen abgesehen, fünfhundert Jahre lang den territorialen Umfang und die geopolitische Grundsituation gehegt und behauptet?

Wenn nun doch drei Jahreszahlen besonders hervorgehoben werden, so werden sozusagen Etappenziele genannt, mit Ankunft und Neustart. Sie schliessen langwierige Entwicklungen ab und setzen Meilensteine, von wo aus sie Anläufe für näch-

ste historische Perioden nehmen. Dabei werden sie das Erreichte im wesentlichen beibehalten und als tragende Pfeiler für die nächstfolgende Ebene erproben, meist festigen und voranführen.

Das Jahr 1648 als das des Westfälischen Friedens steht erstens für die rechtliche Loslösung der Eidgenossenschaft vom Reich, womit ihre schon 150 Jahre zuvor im Schwabenkrieg faktisch erstrittene Unabhängigkeit und allseitige Reichsfreiheit als Freiheit vom Reich – Souveränität hiess sie bald einmal – in der Staatenwelt feststand. Zweitens ist ihre im Dreissigjährigen Krieg geklärte bewaffnete Neutralität substantiell und dauerhaft geworden. Und drittens darf man mit Fug diesem Jahr – trotz der späteren zwei Villmergenkriege, sozialer und bündischer Konflikte und selbst des Sonderbundskrieges in einer konfessionellen Folie – den stabilisierenden Beginn der konfessionellen Entspannungen zuschlagen. Zusammengezogen sind es Konsensgewissheiten, nationale Kohärenzen, soziale Angleichungen und Toleranzbereitschaften als eidgenössische Konstanten, die wetterfest werden.

Im Jahre 1798 dringen die politischen und ideell-ideologischen Niederschläge der Aufklärung und der europaweiten Ausbreitung der Französischen Revolution vollends in die Schweiz ein. In Schmach, Leid, Triumph, in bewegten Wandlungen und Anpassungen werden in den nachdrängenden Jahrzehnten die Bestandteile für den «Modernen Staat» mit einer tief-schürfenden Änderung der Gesellschaft zusammengetragen. Verfassungsrecht, Freiheitsrechte, Rechtsgleichheit, Staatsorganisation der repräsentativen Republik, normative Staatsaufgaben werden zu blei-

benden konstitutionellen Faktoren. 1798 bringt noch kein Aufatmen und keine beruhigten Gemüter für eine grundlegend erneute Staatsgemeinschaft. Aber das Jahr bleibt brennende Fackel für die Verabschiedung des *Ancien Régime* und die Öffnung auf die unaufhaltsame «neue Ordnung» zu, der sich die Eidgenossenschaft als ein in der europäischen Kultur und Politik eingefügtes Gemeinwesen nicht entwinden kann. Wie jeder andere Staat hat auch sie ihre eigene Geschwindigkeit, in der sich die Wandlungen vollziehen. Phantasievolle Versuche mit restaurativen Rückbindungen samt gewohnten föderativen Zusammenfügungen kehren ihre kreative Energie einer neuen, vom Drang zu massvollen Einheitlichkeiten miterfassten Staatlichkeit zu.

Dem Jahre 1848 darf durchaus als eine Art Vollendung gehuldigt werden. Was die vorangehenden 200 und davon dynamisiert die letzten 50 Jahre im Hin und Her der Gemeinschaftsformung und schliesslich in realitätsnahen Verfassungsentwürfen (1830–1848) erfochten haben, verdichtet sich nun zu einem vervollständigten modernen Staat in unangetasteter Souveränität inmitten der Staatengemeinschaft des 19. Jahrhunderts: Der erste veritable Bundesstaat in Europa, die unbestrittene Republik, die ausgewachsene Bundesverfassung mit tauglichen Gliedstaatsverfassungen, ein kohärenter Nationalstaat, eine liberale und zur Radikalität geneigte hochgradige Demokratie, ein Gleichheitsstaat, ein Rechtsstaat mit gesicherten Grundrechten, ein zur Selbstbehauptung gewillter Staat, eine Neutralität mit humanitären Ausrichtungen, ein die kulturellen Basiswerte erkennender und fördernder Staat, ein Gemeinwesen auf der Route, die zum Sozialstaat führt – sie sind von 1848 an so eingepflanzt, dass sie sich von da weg aufrecht kräftigen und in Selbstsicherheit entfalten können.

### **Ein europäischer Staat**

Die Schweiz ist in Europa eingebettet. Sie erkennt und hegt die «Idee Europa» aus tiefgründender Verwurzelung. Sie macht bedeutende Wandlungen des Erdteils mit, bevorzugterweise mit einiger Verzögerung und Einschränkung. Deswegen ist sie verhältnismässig langsam und wirkt oft kon-

.....  
*Verfassungsrecht,  
 Freiheitsrechte,  
 Rechtsgleichheit,  
 Staatsorgani-  
 sation der  
 repräsentativen  
 Republik,  
 normative  
 Staatsaufgaben  
 werden 1798  
 zu bleibenden  
 konstitutionellen  
 Faktoren.*  
 .....

.....  
*Wer Europa  
 verstehen will,  
 wird die Schweiz  
 verstehen  
 müssen, und  
 die Schweiz zu  
 erfassen, wird  
 dann gelingen,  
 wenn der Kern  
 Europas begriffen  
 worden ist.*  
 .....

servativ-zurückhaltend, ist so in der hier herausgehobenen Epoche aber wiederholt vor extremen Ausschlägen oder entbehrlichen Umwegen bewahrt geblieben; sie hat zum Beispiel in der Zeit des Totalitarismus des 20. Jahrhunderts mit einem «hochgemuten Pessimismus» gestützt auf an sich erfahrene Europawerte standgehalten. Immerhin: Sie vermag, wenn es ihr tunlich erscheint, im Gleichschritt mit anderen Staaten und Gesellschaften Neuem offen entgegenzugehen, z. B. in der Sozialstaatlichkeit, in den Sicherungen des kollektiven Friedens, in der Gesundheitsvorsorge. Und sie ist nicht unfähig voranzuschreiten, z. B. in wirtschaftlichen, in technischen, in staatsgrundsätzlichen Bereichen. Kollektive Freiheit namentlich im kleinräumigen Gemeinwesen ist vorrangiger Wert in Realität – die allerdings namentlich im 17. und 18. Jahrhundert Einbussen wegen Nachahmungen der europäischen Verfürstlichungen erleidet – und geht deutlich vom 19. Jahrhundert an vielfach wegleitend auch zu sicheren individuellen Freiheiten über. Seit dieser Zeit ist die Schweiz Vorreiter des demokratischen Gedankenguts. Weitere europäische Werte, Haltungen, Manieren und Zwecksetzungen sind ihr eigen geworden. Sie lässt sich von europäischer Gesinnung mitziehen und fühlt sich wahrlich «zu Hause» im europäischen Gefüge. Zugleich öffnet sie sich ohne Herrschaftsansprüche gegenüber aussereuropäischen Staaten und Gesellschaften – das belegen schon ihre einstigen konfessionellen Leitfunktionen, ihre Exportindustrie, ihre heimatstreuen Auswanderer – und führt europäische Grundwerte in eine frühe Globalisierung ein, bringt über die Meere weltweite Einblicke und Entfaltungsmöglichkeiten zurück.

Der Satz ist nicht überheblich gemeint, vielmehr die Wiedergabe alter Erfahrungen: Wer Europa verstehen will, wird die Schweiz verstehen müssen, und die Schweiz zu erfassen, wird dann gelingen, wenn der Kern Europas begriffen worden ist. Seit 1648 hat sich die durchdringende Verknüpfung – selbst durch die Phase des monarchischen und alsdann republikanischen Nationalstaats betont nach 1848 bis weit ins 20. Jahrhundert hinein – nicht aufgelöst. Wenn nunmehr drei Jubiläumsjahre gefeiert werden, so sind es zugleich Besinnungen darauf, dass alle drei von euro-

päischen Entwicklungen und Beben ausgegangen sind und Europa als Idee und Realität zur Seite haben. Allerdings sind die endgültige Ablösung vom Reich, die nur beschränkte Anhänglichkeit an europasichtige Revolutionierungen und insbesondere die recht frühe Ausbildung eines eigenwilligen Liberalismus, der den Staat akzeptiert und umsorgt, Signale dafür, dass die Eidgenossenschaft Distanz und Selbstordnungen wahrt und durchhält. Sie ist in ihrer Europazugehörigkeit nur geringfügig simpler Nachahmer. Sie wahrt materiell und institutionell weitgehend das eigene Gepräge. Die 1648 schliesslich abgeschnittene Reichsbindung zeigt eine Grundmentalität der Eigenständigkeit, derentwegen sich die formende und geformte Eidgenossenschaft keinem europäischen Verbund politischer Natur bis jetzt zugesellt hat. Sie ist – als Staat – für sich, und sie ist es nicht ungern. Doch auch dies ist letztlich und gerade europäisch.

### «Sonderfall Schweiz»?

Die Schweizer selbst, doch verbreitet auch das Ausland, bezeichnen die Schweiz oft als «Sonderfall» inmitten der Europazugehörigkeit. Bald ist es eine Begründung für spezifische Gestaltungen und Abgrenzungen gegenüber dem Staatlichen und Gesellschaftlichen der umgebenden Welt, bald ist es Vorwurf und Selbstanklage wegen angeblicher Vorteilsverschaffungen und selbstsüchtigen Verhaltens der Nation, die die Solidarität mit aller Welt gelobe, jedoch regelmässig auch einen eigenen Nutzen kompensatorisch heraushole. In der Tat haben die Jahre 1648, 1798 und 1848 manche Eigenheiten der Strukturen, Funktionen, Gebaren und Mentalitäten sanktioniert oder eingebracht, an denen Bürgerschaft und Staatsleitung wesensgemäss bis heute festgehalten haben. Vieles davon diene und dient der eigenen Erhaltung und einem kontinuierlichen, wie wohl moderaten Fortschritt. Dank dessen ist aber trotz ursprünglich hinderlichen Voraussetzungen ein Hochleistungsstaat und eine wache und weltoffene Gesellschaft herangediehen, die als moderner Staat und aufgeschlossene Sozietät einen beachtlichen Stand zu erreichen und einen – wenn man das Wort als bescheiden gemeint aufnimmt – verlässlichen Nutzen

Die Schweiz  
hat, wenn sie  
existieren  
will, den  
geschichtlichen  
und politischen  
Gesetzlichkeiten  
zu folgen.

Die alte Eidgenossenschaft erwuchs aus dem Zusammengehen von bodenständigen Bergbauern und beweglichen Stadtbürgern. Die Luzerner beschwören den Bund 1332 auf dem Weinmarkt.

für die Staatengemeinschaft zu erbringen vermag.

Die Schweiz ist doch wohl kein pejorativer «Sonderfall». Und mit dem, was sie Taugliches hervorbringt, erhebt sie sich nicht über andere Staaten und Gesellschaften. Die westlichen Staaten namentlich haben durchwegs vielerlei Gesichter, und keiner bildet eine Handlungseinheit der rechtlichen und moralischen Fehlerlosigkeit. Die Schweiz hat, wenn sie existieren will, den geschichtlichen und politischen Gesetzlichkeiten zu folgen. Und diese gehen vorderhand nicht allein im Streben nach rechtem Frieden und ausgeglichener Freiheit auf, sondern folgen notgedrungen auch den Regeln der realen Staatlichkeit und der gesellschaftlichen, einschliesslich der wirtschaftlichen Kräfte: Macht und Wettbewerb sind bei ihnen und diese bestimmen politisches und gesellschaftliches Tun und Geschehen mit. Die Eidgenossenschaft mag sich begründeterweise als Sonderfall im erstrebenswerten Sinne deuten, wenn sie Macht bündigt und richtiges Recht durchsetzt. Sie darf



Alleingang  
auszuhalten  
und gleichwohl  
Verbundenheit  
zu pflegen,  
charakterisiert  
unsere  
auswärtigen  
Beziehungen.

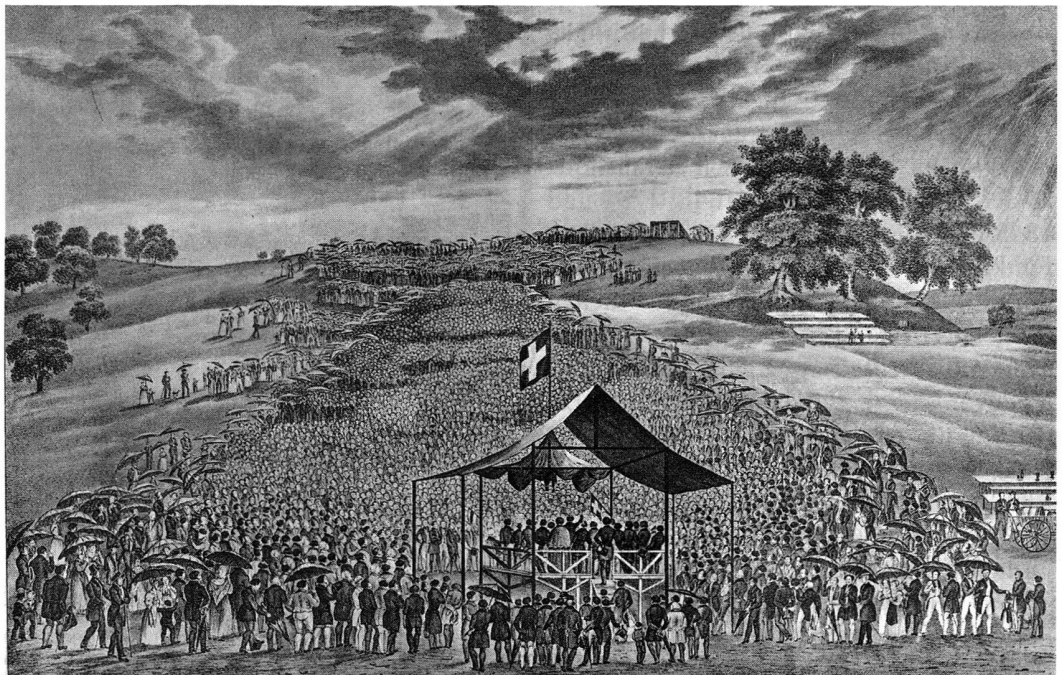
sich herausnehmen, jenen Staaten und gesellschaftlichen Zusammenschlüssen, die sich in einer Übermacht ergehen, ihre Vorbehalte deutlich zu machen. Vertiefte Festigkeit bei Demokratie, Recht, föderativer Ordnung, sozialer Gerechtigkeit und realer Sicherheit sind Versuche des Kleinstaats, als Sonderfall der Ausgleichs- und Konsensfähigkeit ohne devote Haltung im Selbst-Stand den überdehnten Mächtigkeiten entgegenzutreten.

Die Schweiz hat ihre Individualität. Sie ist eigenwillig, nicht unterwerfungsbereit und demzufolge oft unbequem; sie sieht in ihrem kleinen Raum mit einer spannungsreichen inneren Pluralität und zugleich einer stabilisierten Zusammenfügung ihre Identität. Alleingang auszuhalten und gleichwohl Verbundenheit zu pflegen, charakterisiert ihre auswärtigen Beziehungen. Sie verkehrt nicht in einem mythischen Heroismus, sondern in praktikabler und rationaler Ausrichtung, die im ökonomisch-technologischen Zeitalter dem Kleinen Chancen gibt, dem Kolossalen zu widerstehen. Die drei Jahre, denen die Jubiläen gelten, haben ihre Beiträge zur heutigen Identität erbracht. Die Gegenwart hält die wesentlichen bis jetzt in ihrer Obhut oder trägt sie als Eigenart und Dauerproblem dieses Bundesstaates und seiner Gesellschaft mit sich. Verloren ist die tragfähige Identität bis jetzt nicht, auch wenn

überspitzter Intellektualismus es zyklisch mit Eifer ankündet.

### **Reformbereitschaft und Reformskepsis**

Der standfeste Staat braucht Institutionen, Aufgabenstellungen, Aktivitätsfähigkeiten inmitten einer Gesellschaft, die ihn will und ihre eigenen komplementären Möglichkeiten anstrengt. 1848 werden Elemente dieser Kongruenz mit der Bundesverfassung und den begleitenden Kantonsverfassungen ausgedrückt, und 1874 bestätigt sie der Bund in einer Totalrevision. Den seither aufkommenden Änderungsbedürfnissen gegenüber herrschen zwei hauptsächliche Haltungen vor. Einerseits werden Gesamtrevisionen als Zeichen des erwünschten Fortschritts begrüsst, andererseits als Risiko vermieden. Belässt man die Verfassung, wird Stabilität vorgezeigt, jedoch die Gefahr provoziert, dass interpretierende Wucherungen einsetzen und die angelegte Verfassung ersticken. Ändert man sie, schiessen Fehlgriffe des planenden Überlegens und missglückte Anlagen einer Neuordnung in die Höhe. Politisch sind Mehrheiten für gerundete und voranschreitende Werke schwer erhältlich. Die Bürgerschaft des 20. Jahrhunderts – und das nicht nur in der Schweiz – sieht, im Gegensatz zu ihren



Stehet auf, Eidgenossen, benutzet die gegenwärtige Volksentrüstung zur Rettung des Vaterlandes, zur Schaffung einer neuen gerechten Bundesverfassung. Lith.: J. Werner in Herisau.

Vorvätern des 19. Jahrhunderts, zudem ihre politischen Interessen und Erfüllungen in anderen Entscheidungen und Gestaltungen denn in abstrakten Rechtsnormen hoher Stufe; Verfassungsgebungen sind derzeit keine hohen Attraktivitäten.

Mit der Verfassung und ihren Revisionen sind übrigens auf die Dauer die Änderungen in der gebotenen Breite und Verankerung noch nicht erreicht. Es geht um mehr. Man mag es als Reformen schlechweg bezeichnen, ungeachtet der eingesetzten Rechtssetzungsformen, und es gibt einschneidende Reformen, denen ein rechtsnormativer Ursprung überhaupt nicht zufällt. Seit dem Übergang ins 20. Jahr-

hundert, erheblich gesteigert von der Jahrhundertmitte an, beschleunigen und vermehren sich die Veränderungen materiell und im Verfahren. Die Liste der reformbedürftigen Themata ist lang, doch tatsächlich nur begrenzt auf dem Weg von Verfassungsreformen aufnehmbar.

Was 1648 Heilung und Erneuerung ausmachte, 1798 in die europäisch-atlantische Modernität einzuschwenken suchte, 1848 die volle Staatlichkeit zustande brachte, ist 1998 unterwegs, um in einer veränderten Zeit weiterhin Problemlösungen zu erreichen, dank derer der Staat Schweiz sich zu behaupten imstande bleibt. ♦

.....

Es gibt  
einschneidende  
Reformen,  
denen ein  
rechtsnormativer  
Ursprung  
überhaupt  
nicht zufällt.

.....

### **Sechs Themata mögen als Beispiele dienen**

*Erstens* sind es die innen- und aussenpolitisch offenen Fragen, wie sich die Eidgenossenschaft mit den europäischen Vergemeinschaftungen – vorab mit der EU – angemessen zurechtfindet und wie das sinnvolle Verhältnis sich ausnehmen kann. In *zweiter* Linie sind die strukturellen und funktionellen Staatsgestaltungen soweit Reformen zuzuführen, dass ein «menschengerechter Effizienzstaat» in einer hinreichend sublimierten Gesellschaft auszuschreiten befähigt ist. *Drittens* sind jene Festlegungen zu treffen, die die wirksame halbdirekte Demokratie erfordert, um in der Europäisierung, Globalisierung und Regionalisierung eine zureichende Gestalt zu bewahren. In *vierter* Linie geht es darum, das vernunftgetragene Verhältnis einer demokratisch, rechtsstaatlich und föderativ gesonnenen Staatsgemeinschaft zur heraneilenden Informationsgesellschaft zu finden. *Fünftens* ist dem Nationalen der gehörige Platz anzuweisen und zu sichern, vorweg mit zeitgemässen Integrationsprozessen, mit staatsinternen Aufteilungen und schliesslich praktikablen Einordnungen in supranationalen und internationalen Institutionen und Handlungen. In *sechster* Linie drängt sich unausweichlich die Frage zu, wie die Leitung dieses Staates für die erneuten Situationen und Einrichtungen auszuformen sei und wie sich die Leitbilder der führenden Personen ausnehmen sollten. Die Reformvorgänge sind nicht auf kurze Frist und schlagartig vorkehrbar. Ungleichzeitigkeiten sind trotz den Zusammenhängen in Kauf zu nehmen. Massgeblich ist indessen, dass Energie und gehörige Anstrengungen aufgenommen und nicht leichtfertig unterbrochen werden.

*Die Schweizerische Eidgenossenschaft verdankt ihre Lebensfähigkeit vor allem dem Geiste des Masshaltens und des Vertrauens, jenem «ethischen Kollektivismus», wie er ihre Bevölkerung von alters her beseelt und zusammenhält. Stellt man auf die grossen Linien ab, so geht unverkennbar ein Grundzug zu vernünftigem Ausgleich, zu gesunder Kompromissbereitschaft durch die ganze Schweizergeschichte. Nur dank der altererbten kommunalen Gemeinschaftsethik konnte es der Eidgenossenschaft gelingen, die vielfältigsten Gegensätze auf dem Boden der Freiheit friedlich zu überbrücken: die Gegensätze zwischen Bürgern und Bauern, zwischen Katholiken und Protestanten, zwischen Germanentum und Romanentum, zwischen Staat und Individuum, zwischen Bund und Kantonen, zwischen Kapital und Arbeit.*

Aus: Adolf Gasser, *Gemeindefreiheit als Rettung Europas*, Basel 1947, S. 86.