Die Gleichheit der Kantone

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Wissen und Leben**

Band (Jahr): **23 (1920-1921)**

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-749772

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

DIE GLEICHHEIT DER KANTONE[1]

Die Gleichheit der Kantone ist ein Grundsatz des schweizerischen Staatsrechts, welcher nirgends ausdrücklich ausgesprochen ist und doch unbestritten gilt. Auf dem Prinzip der Gleichheit der eidgenössischen Stände ruhte die schweizerische Eidgenossenschaft vor 1798. Es beherrschte den Bundesvertrag von 1815, und es ist übergegangen in die Bundesverfassungen von 1848 und 1874. Das Prinzip ist kein spezifisch schweizerisches, vielmehr begegnet es uns im Rechte fast aller Staatenbünde und Bundesstaaten; fast überall gilt der Grundsatz der Gleichheit der Gliedstaaten. So soll auch die folgende Betrachtung sich nicht beschränken auf die schweizerischen Verhältnisse, sondern die Verfassungen anderer demokratischer Bundesstaaten mit berücksichtigen.

Die Gleichheit der Gliedstaaten von Staatenbund und Bundesstaat ist geschichtlich geworden aus der völkerrechtlichen Gleichheit der Staaten. Denn bevor sich die Gliedstaaten zu einer engeren Gemeinschaft zusammenschlossen, waren ihre Beziehungen ausschließlich vom Völkerrecht beherrscht, also einem Recht, dessen Grundprinzip dasjenige der Staatengleichheit ist.[2]) Das Völkerrecht, als Recht der zwischenstaatlichen Beziehungen, hat sich bis in den Bundesstaat hinein erhalten. Wenn die Kantone heute Verträge miteinander abschließen, oder wenn sie über den Verlauf der gemeinsamen Grenze streiten, so unterstehen sie dem Völkerrecht, und damit herrscht zwischen ihnen der Grundsatz der Gleichheit. Und zwar gilt in den zwischenstaatlichen Beziehungen dieser Grundsatz — solange keine gemeinschaftliche Organisation gebildet wird — absolut; ja er bildet bei Streitigkeiten das Rechtsprinzip, auf welches der richterliche Entscheid sich stützt.[3])

Es ist aber nicht das Prinzip der Gleichberechtigung in den *zwischenstaatlichen* Beziehungen, welches im folgenden behandelt werden soll, sondern es ist die Frage der Gleichheit in einem *Verbande* mehrerer Staaten. Erst in einem solchen Verbande — dessen wichtigste und im folgenden einzig zu behandelnde Formen Staaten-

---

[1]) Akademische Antrittsrede, gehalten an der Universität Zürich.

[2]) Max Huber, *Die Gleichheit der Staaten* in Festgabe für Kohler, 1909.

[3]) *Entscheidungen des Schweiz. Bundesgerichts.* IV, S. 46, XXVI, 1. Teil, S. 450.

bund und Bundesstaat sind — wird das Prinzip der Gleichheit zu einem Problem. Da gilt es nur noch ausnahmsweise absolut; denn da stellen sich seiner Durchführung Schwierigkeiten in den Weg. Erst bei dem Zusammentreffen mit diesen Schwierigkeiten sind Wesen und Schranken des Prinzips erkennbar.

Diese Schwierigkeiten liegen in zwei Richtungen:

Einmal in der *Organisation der Staatenverbindung*. Das Problem, das sich hier stellt, kann so formuliert werden: Wie muss der Organismus der Staatenverbindung beschaffen sein, damit die Gleichheit der Einzelstaaten gewahrt wird?

Zweitens liegen die Schwierigkeiten darin, dass Zweifel entstehen an der *Berechtigung des Gleichheitsprinzips* überhaupt. Es taucht die Frage auf: Ist es zweckmäßig und gerecht, dass alle Gliedstaaten gleichberechtigt sind, sollte nicht eine Abstufung der Rechte nach ihrer Größe und Bedeutung erfolgen?

Diese zwei Fragen sollen gesondert behandelt werden.

I. Die Frage nach der *Organisation der Staatenverbindung* ist zugleich die Frage nach der Beschaffenheit des gemeinschaftlichen Organs. Wie muss das gemeinschaftliche Organ *zusammengesetzt* sein und wie muss es *beschließen?*

In der *Zusammensetzung* des Organs ist die Gleichheit jedenfalls dann gewahrt, wenn alle Gliedstaaten darin vertreten sind. So sind im obersten Organ jedes Staatenbundes alle Bundesglieder repräsentiert. Dies war der Fall in der Tagsatzung der alten Eidgenossenschaft (vor 1798 und von 1815—1848), wo jeder Ort seinen Gesandten hatte, sowie im Kongress der nordamerikanischen Staaten (1778—1788) vor Gründung der heutigen Union.

Aber jeder Staatenbund ist gezwungen, außer diesem obersten Organ noch andere Organe zu schaffen. Denn der allgemeine Staatenkongress ist zu schwerfällig, um auch für weniger wichtige Geschäfte in Funktion treten zu können. Deshalb hat die alte Eidgenossenschaft die Führung der täglichen Geschäfte dem Vorort Zürich übertragen und damit allerdings auf die Gleichheit der Stände vollständig verzichtet. Weniger weit ging der Bundesvertrag von 1815: er hat die Besorgung der vorörtlichen Geschäfte auf die drei Kantone Zürich, Bern und Luzern beschränkt. Zwischen diesen Orten wurde die Gleichheit dadurch gewahrt, dass der Vorort in zwei-

jährigem Turnus unter ihnen wechselte.[1]) Damit tritt uns eine neue Methode für die Wahrung der Gleichheit entgegen: der Turnus.

Es ist eine Methode, welche außerordentlich häufig angewendet wurde und immer wieder angewendet wird. Das ältere schweizerische Staatsrecht kennt eine Menge von Beispielen. Ein bestimmter Turnus galt oft für die älteren städtischen Räte und Bürgermeister, für die Besetzung der Ämter nach konfessionellen Gesichtspunkten. Er galt auch für die zwei eidgenössischen Repräsentanten im eidgenössischen Kriegsrat, Vertreter der bürgerlichen Obrigkeiten bei der höchsten militärischen Behörde; diese wurden von der Tagsatzung nach einer bestimmten Kehrordnung aus sämtlichen Orten gewählt: die zwei ersten aus Zürich und Luzern, die zwei folgenden aus Bern und Uri usw.[2])

So wahrt der Turnus die Gleichheit, aber er ist doch nur ein Surrogat für die absolute Gleichberechtigung der Staaten, entstanden aus einem praktischen Bedürfnis. Denn er ersetzt diese durch eine zeitliche Alternierung zwischen Überordnung und Unterordnung. In einem einzelnen Moment besteht keine Gleichheit, vielmehr sind einige Staaten bevorzugt, andere benachteiligt. Erst innerhalb einer gewissen Zeitspanne stellt sich die Gleichheit her; wenn der Turnus einmal um ist, ist jeder so oft bevorzugt und so oft benachteiligt worden wie jeder andere.

Es bestehen also nach dem Gesagten zwei Möglichkeiten für die Zusammensetzung des gemeinschaftlichen Organs, durch welche die Gleichheit der Staaten gewahrt wird: Vertretung sämtlicher Staaten oder Vertretung nur eines oder einzelner Staaten, aber Wechsel in der Stellung nach bestimmter Kehrordnung.

Wie ist nun aber die *Beschlussfassung* des gemeinschaftlichen Organs zu regeln, um die Gleichheit der Staaten nicht zu verletzen? Sie ist dann strikte gewahrt, wenn die Beschlüsse *einstimmig* zustande kommen. Dann ist jeder Staat nur an seinen eigenen Willen gebunden, keiner hat einem andern zu gehorchen oder zu befehlen. So sind auch die Verfassungen der Staatenbünde, wie diejenige der amerikanischen Konförderation von 1778 und der schweizerischen

---

[1]) Die Mediationsverfassung sah sechs Direktorialorte vor (Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich, Luzern), welche ihre Stellung von Jahr zu Jahr wechselten.

[2]) F. Stettler. *Das Bundesstaatsrecht vor 1798.* S. 85.

Eidgenossenschaft von 1815, einstimmig eingegangen worden. Wenn auch einzelne Staaten durch die politischen Verhältnisse zum Beitritt genötigt wurden, so ist dieser doch juristisch als ihre freie Tat aufzufassen. Wie die Eingehung, so konnte auch jede Änderung der Bundesverträge nur einstimmig erfolgen.

Aber die Einstimmigkeit galt nur für wichtige Geschäfte. Sie wäre für weniger wichtige Angelegenheiten eine ungeeignete Beschlussesform gewesen. Daher galt neben der Einstimmigkeit regelmäßig das *Mehrheitsprinzip*. Ist dieses mit der Gleichheit der Gliedstaaten vereinbar?

Damit es vereinbar ist, müssen jedenfalls alle Staaten gleichviel Stimmen haben. Dies war in der Eidgenossenschaft und im amerikanischen Staatenbund der Fall: jeder Gliedstaat hatte eine Stimme. Aber widerspricht nicht das Wesen des Majoritätsentscheides der Gleichheit? Ist diese nicht dadurch verletzt, dass die Mehrheit ihrem eigenen Willen, die Minderheit einem fremden Willen folgen muss? Die Frage muss bejaht werden. Die Gleichheit gilt nur insofern, als jedem Staat eine Stimme gegeben ist; *während der Abstimmung* sind die Staaten einander gleich, *dem gefassten Beschluss* gegenüber stellen sie sich ganz verschieden: die Mehrheit befiehlt, die Minderheit gehorcht. Das gleiche gilt im demokratischen Staat, wo auch eine Minderheit von Bürgern einer Mehrheit gegenübersteht. Aber die Frage ist im Staatenbund viel wichtiger. Denn die Stellung des überstimmten Staates ist eine wesentlich andere, als diejenige des überstimmten Bürgers. Der einzelne Staat ist im Verhältnis zur Staatengemeinschaft bedeutend wichtiger, als der einzelne Bürger gegenüber dem Staat. Er verschwindet nicht, wie dieser, in der Masse, und unterzieht sich daher weniger leicht dem fremden Willen. Dies um so weniger, als sich der Staat nicht, wie das Individuum, einfach passiv dem Beschluss unterwerfen kann, sondern ihn seinen eigenen Untertanen gegenüber — vielleicht mit Gewalt — durchführen muss. Diese eigenartige Stellung des Staates gegenüber jeder Majorisierung hat es mit sich gebracht, dass das Mehrheitssystem innerhalb der Staatenbünde und ähnlicher Gebilde nie zur vollen Durchführung kam.

In den Staatenbünden können Mehrheitsbeschlüsse nur über Gegenstände gefasst werden, welche ausdrücklich im Bundesvertrag genannt sind. Dieser ist einstimmig eingegangen und dadurch haben

alle Gliedstaaten ihre Unterwerfung unter Mehrheitsbeschlüsse von vornherein erklärt. Damit ist auch die Gleichheit der Staaten gewahrt.

Sobald aber ein Majoritätsbeschluss außerhalb dieser Gegenstände gefasst werden soll, entstehen Schwierigkeiten. Als der schweizerische Bundesstaat 1848 in dieser Weise zu Stande kam, entspann sich eine Kontroverse über die juristische Zulässigkeit dieser Gründung. Darauf ist nicht einzutreten. Erwähnenswert ist aber, dass mehrere Kantone erklärten, sie seien zwar für die Verwerfung der neuen Bundesverfassung, sie würden sich aber doch einer annehmenden Mehrheit unterziehen. Durch diese Erklärung haben sie die juristischen Schwierigkeiten der Durchführung des Mehrheitsbeschlusses, die sie voraussahen, für sich beseitigt.[1])

Eine Illustration zu dem hier Gesagten bildet die Verfassung des Kantons Graubünden. Dort galt noch in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts das sogenannte föderative Referendum: ein Gesetz galt als angenommen, wenn ihm die Mehrheit der Gemeinden zugestimmt hatte. Diese sind, wie die Staaten, Gebietskörperschaften, und ihre Abstimmung zeigt ähnliche Schwierigkeiten in der Durchführung des Majoritätssystems wie die Abstimmung der Staaten im Staatenbund. Die bündnerischen Gemeinden konnten denn auch nicht nur mit Ja und Nein stimmen, sondern ihre Stimmabgabe konnte auch „bedingt", „unbestimmt", „überlassend" sein oder ganz ausbleiben, ja es konnten einzelne Artikel eines Gesetzes angenommen, andere verworfen werden. Die „Klassifikation der Mehren" war daher eine schwierige Sache.[2])

Im Staatenbund ist aber selbst dort, wo das Majoritätsprinzip formal-rechtlich gilt, sein praktisch reibungsloses Funktionieren nicht garantiert. Um nur zwei Beispiele zu nennen: der Sonderbundskrieg ist deshalb ausgebrochen, weil sich eine Minderheit von Staaten der Mehrheit nicht unterziehen wollte, und in der amerikanischen Union entbrannte der Sezessionskrieg über die gleiche Frage, obschon die Union damals schon Bundesstaat war. Das Mehrheitssystem, auch wenn es juristisch unanfechtbar fundiert ist, kann nicht durchgeführt werden, wenn starre Parteien einander gegenüberstehen. Vielmehr ist es notwendig, dass Mehrheit und

---

[1]) *Abschiede* 1848 Teil II S. 64, 69, 78.

[2]) Oechsli, *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert,* II. S. 752. R. A. Ganzoni, *Beiträge zur Kenntnis des bündnerischen Referendums.* 1890.

Minderheit fluktuieren, dass nicht immer die gleichen Staaten Mehrheit und Minderheit bilden, sondern dass ein Staat bald zur Mehrheit, bald zur Minderheit gehört. Es muss ein ähnlicher Wechsel zwischen Überordnung und Unterordnung stattfinden, wie beim System des Turnus. Der Unterschied liegt nur darin, dass beim Turnus der Wechsel gesetzlich vorgeschrieben ist, beim Mehrheitssystem aber sich aus den tatsächlichen politischen Verhältnissen heraus ergeben muss. Nur wenn das der Fall ist, ist trotz des Mehrheitssystems die Gleichheit der Gliedstaaten nicht nur formalrechtlich, sondern tatsächlich gewahrt.

So stehen dem Mehrheitssystem erhebliche Schwierigkeiten im Weg, und es ist deshalb nicht zu verwundern, dass die Staatenbünde ihre wichtigeren Beschlüsse, die Verfassungsrevisionen, nur einstimmig fassen. Aber das Prinzip der Einstimmigkeit hat noch schlimmere Folgen als dasjenige der Mehrheit: ein einziger Staat kann durch sein Veto gegen eine Verfassungsrevision alle übrigen hemmen. Und doch sind Majorität und Einstimmigkeit Konsequenzen des Prinzips der Gleichheit.

Solche Erfahrungen haben die Frage auftauchen lassen, ob überhaupt das Prinzip der Gleichheit der Staaten gerechtfertigt sei.

II. Die Gleichheit der Gliedstaaten von Staatenbund und Bundesstaat ist ein Teil des Problems, das ich bezeichnen möchte als das *Problem der Gleichwertigkeit.* Überall, wo sich mehrere Rechtssubjekte zu einer höheren Einheit zusammenschließen, entsteht das Problem, sei es im Privatrecht, sei es im öffentlichen Recht. Was gleichwertig ist, hat auf die Bildung des Verbandswillens den gleichen Einfluss. Im privatrechtlichen Verein sind die einzelnen Mitglieder gleichwertig, in der Aktiengesellschaft die Aktien, im demokratischen Staat die Bürger. Es können auch besondere Berufs- und Interessengruppen als gleichwertig angenommen werden, wie in vielen mittelalterlichen Städteverfassungen die Zünfte, in modernen Gewerbegerichten Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Das Eigenartige ist nun, dass Gleichwertigkeiten verschiedener Art nebeneinander bestehen können. So sind im Staatenbund die Einzelstaaten gleichwertig, aber diese Gleichwertigkeit wird oft gekreuzt durch eine Gleichwertigkeit anderer Art, nämlich erstens durch die Gleichwertigkeit der einzelnen *Individuen* und zweitens durch die Gleichwertigkeit von *Gruppen* wirtschaftlicher, politischer oder konfessioneller Art.

Eine solche Bildung gleicher *Gruppen,* welche neben die gleichberechtigten Staaten treten, begegnet uns im Bundesvertrag von 1815. Darin war das Institut eidgenössischer Repräsentanten vorgesehen, welche bei der Vertagung der Tagsatzung dem Vorort beigegeben werden konnten. Es sollten sechs Repräsentanten gewählt werden und zu diesem Zwecke waren die Kantone in sechs Gruppen eingeteilt, deren jede einen Repräsentanten zu ernennen hatte. Innerhalb dieser Gruppen hätten die Kantone im Turnus gewechselt. Worin allerdings die Gleichwertigkeit dieser Gruppen liegt, ist nirgends deutlich gesagt.[1]) Wenn aber die Gruppen näher betrachtet werden, so ergibt sich die Absicht, die Kantone gleichen politischen Charakters zu Klassen zusammenzufassen. Deshalb bilden die drei Direktorialorte Zürich, Bern, Luzern eine Gruppe, die drei Urkantone eine zweite Gruppe und die ehemaligen Untertanenländer Waadt, Thurgau, Tessin eine weitere Gruppe.[2]) Als gleichwertig werden also die verschiedenen *historisch-politischen Typen* der Kantone angesehen.[3])

Ein ähnlicher Gedanke hatte bei der Auswahl der drei Direktorialorte Zürich, Bern und Luzern geherrscht. Sie erschienen — nach dem Ausdruck von J. C. Bluntschli[4]) — als die „natürlichen Spitzen und Repräsentanten der verschiedenen Gruppen und politischen Systeme, welche seit Jahrhunderten die schweizerischen Stände geteilt und geordnet hatten.“ [5])

Ein weiteres Beispiel für die Bildung und Gleichordnung von Gruppen von Staaten bildet die bundesstaatliche Verfassung Canada's von 1867. Die Verfassung sieht einen Senat vor, der in folgender

---

[1]) Die Tagsatzungskommission führte aus, sie habe versucht „eine Rotation aufzufinden, die zuvörderst dem Zwecke selbst entspricht, anderseits auf die Verhältnisse der Kantone an sich und zum Ganzen gehörige Rücksicht nimmt und endlich den allenfalls neu eintretenden Kantonen einen Platz sichert“. *Abschied* der außerordentlichen eidg. Tagsatzung 1814/5. Teil I, S. 102.

[2]) Die Einheitlichkeit der Gruppen wurde durch den Beitritt der drei Kantone Wallis, Neuenburg, Genf zur 4., 5. und 6. Gruppe gestört.

[3]) Eine Einteilung der Kantone in sieben Gruppen — in der Hauptsache nach territorialen Gesichtspunkten — zur Wahl der sieben Mitglieder eines eidgenössischen Staatsrates schlägt vor J. C. Bluntschli in einer Denkschrift von 1844. *Politisches Jahrbuch.* Bd. 28, S. 326.

[4]) *Geschichte des schweiz. Bundesrechts.* Bd. I[1], S. 494.

[5]) Von den sechs Vororten der Mediationsverfassung waren drei protestantisch und drei katholisch.

Weise zusammengesetzt ist: Die vier damaligen Provinzen werden in drei Kreise eingeteilt und jeder durch vierundzwanzig Senatoren vertreten. Was diese drei Kreise als gleichwertig erscheinen ließ, war die *besondere rechtliche und wirtschaftliche Eigenart* eines jeden.[1]) Ontario mit seiner landwirtschaftlichen Bevölkerung und seinen landwirtschaftlichen Interessen bildete den ersten Wahlkreis, Quebec mit seiner französischen Bevölkerung und Gesetzgebung den zweiten Wahlkreis, und die beiden Provinzen Neu Schottland und Neu Braunschweig, die vor allem maritime und kommerzielle Interessen zu vertreten hatten, den dritten Wahlkreis.[2])

Die Bildung dieser Gruppen ist immer bis zu einem gewissen Grade vom Gutfinden des Gesetzgebers abhängig. Er setzt als gleichwertig, was ihm als gleichwertig erscheint. Es gibt aber Gruppenbildungen, welche sich mit so elementarer Kraft durchsetzen, dass der Gesetzgeber nur mit ihnen rechnen, nicht aber auf ihre Umschreibung einwirken kann. Solche Gruppen sind die *konfessionellen Parteien.* Die Gleichwertigkeit der konfessionellen Parteien setzt sich neben das Prinzip der Gleichwertigkeit der Staaten.

Die alte Eidgenossenschaft bietet ein klassisches Beispiel dafür. Seit der Glaubensspaltung konnte die Tagsatzung in konfessionellen Fragen keinen Mehrheitsbeschluss mehr fassen, sondern solche Fragen wurden nur noch durch Vergleich der Glaubensparteien entschieden. Es galten nicht mehr die Stimmen der einzelnen Orte, sondern die Stimmen der zwei konfessionellen Gruppen. Die Gleichwertigkeit der Orte war gewichen der Gleichwertigkeit der Glaubensparteien. Der Grund, weshalb kein Mehrheitsbeschluss mehr gefasst werden konnte, lag darin, dass die Mehrheit sofort die Minderheit unterdrückt hätte. Denn Mehrheit und Minderheit, Katholiken und Reformierte, standen sich als starre Parteien gegenüber. Das vorhin erwähnte Fluktuieren zwischen Mehrheit und Minderheit war unmöglich geworden; die Anwendung des Majoritätssystems hätte die Gleichheit aufgehoben — nicht die Gleichheit bei der Stimmabgabe, sondern die Gleichheit gegenüber dem gefassten Beschluss.

Das Prinzip der Gleichberechtigung der Glaubensparteien drängte das Prinzip der Gleichheit der Orte mehr und mehr in den

---

[1]) J. E. C. Munro, *The Constitution of Canada.* 1889. S. 6.

[2]) Die seit 1867 neu hinzugekommenen Provinzen erhielten 3—4 Vertreter im Senat.

Hintergrund, bis schließlich die Orte sich auch bei Geschäften, die mit Religion nichts zu tun hatten, nach konfessionellen Gesichtspunkten trennten und die Angelegenheit durch interkonfessionelle Vereinbarung regelten.[1]) Die konfessionelle Parität hatte das ganze politische Leben durchsetzt.

Die Helvetik beseitigte das mit einem Schlage. Aber noch einmal suchte sich die Parität durchzusetzen. Dem Schöpfer des Sonderbundes, Constantin Siegwart-Müller schwebte der Plan vor, die Schweiz wieder in zwei Glaubensparteien zu spalten und Beschlüsse deren freier Vereinbarung zu überlassen.[2]) Die Waffen entschieden aber zu Ungunsten dieser Idee.

Die schweizerische Verfassungsgeschichte bietet noch weitere Beispiele für die Bildung gleichberechtigter Gebilde neben den bestehenden Staaten: die Trennung von Appenzell und Basel in zwei *Halbkantone.* Als sich Appenzell 1597 aus konfessionellen Gründen und Basel 1831/32 aus politischen Gründen in zwei Teile spalteten, wurden diese beiden Teile als einander gleichwertig angesehen. Dies zeigte sich darin, dass sie (wie schon Ob- und Nidwalden) auf der Tagsatzung die gleiche Vertretung, einen Abgeordneten, erhielten. Aber diese Gleichwertigkeit galt nur im Verhältnis der Halbkantone unter sich. Im Verhältnis zu den übrigen Kantonen blieb es beim Alten: beide Halbkantone zusammen galten als ein Kanton; ihre Stimme auf der Tagsatzung galt nur, wenn sich die beiden Abgeordneten einigen konnten. Heute gilt ihre Stimme beim Verfassungsreferendum als halbe Stimme, aber ohne Rücksicht auf die Stimmabgabe der andern Hälfte.

Die Trennung des Kantons Basel brachte noch einen weiteren Grundsatz zur Geltung. Die Teilung des Staatsvermögens unter die beiden Halbkantone konnte offenbar nicht nach Hälften erfolgen. Deshalb entschloss man sich zur Verteilung nach Maßgabe der Bevölkerung. Baselstadt erhielt 36 %, Baselland 64 %.[3])

Damit ist ein neues Prinzip berührt: *die Abstufung der Berechtigung nach der Bevölkerung der Kantone.* Es führt uns auf

---

[1]) Fleiner, *Die Entwicklung der Parität in der Schweiz,* in *Zeitschrift für schweizerisches Recht.* Bd. 20, S. 103.

[2]) Fleiner, *Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848.* 1898. S. 11.

[3]) *Die Baseler Theilungssache.* Nach den Acten dargestellt. Aarau 1834. S. 67, 105.

die Frage, ob nicht eine solche Abstufung allgemein treten solle an Stelle des Gleichheitsprinzips dieser oder jener Art.

Auch diese Frage ist ein altes Problem des schweizerischen Staatsrechts. Sie musste sich schon frühe aufdrängen, wenn man die *Rechte* der Kantone verglich mit ihren *Pflichten* gegenüber der Eidgenossenschaft. Die Rechte waren gleich, die Pflichten, insbesondere die finanziellen und militärischen Leistungen, aber sehr ungleich. Die Frage wurde denn auch zum erstenmal nach einem Kriegszuge aktuell. Als nach Beendigung der Burgunderkriege die reiche Beute unter die Orte geteilt werden sollte, konnte man sich lange nicht über den Teilungsmodus einigen. Die Länderkantone vertraten den Standpunkt der gleichen Teilung, die Städte verlangten Teilung nach der Anzahl der gestellten Krieger. Je nachdem der eine oder andere Maßstab angewendet wurde, fielen die Teile sehr ungleich aus, hatte doch Bern allein 20,000 Mann gestellt, die fünf Länder zusammen aber nur 14,000. Es bedurfte der Vermittlung des Niklaus von Flüe, um auf dem Tage zu Stans 1481 eine Einigung zu Stande zu bringen. Diese Einigung ist ein Kompromiss: die eigentliche Beute, Geld und bewegliches Gut wird nach der Anzahl der Krieger geteilt; an den eroberten Ländern hingegen sind die Orte gleichberechtigt.[1])

Von da an tauchte die Frage immer wieder auf. Zwar war die Zeit der Glaubensspaltung, mit dem Grundsatz der Parität, nicht angetan, die Rechte der Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl abzustufen. Aber die hochfliegenden politischen Pläne Zwinglis, die allerdings nie zur Verwirklichung kamen, wollten diesen Gedanken durchführen. Das war begreiflich, denn die Reformierten hatten zwar eine Minderheit der eidgenössischen Orte, aber eine Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung für sich. Gestützt darauf wollte Zwingli eine schweizerische Eidgenossenschaft unter der Hegemonie von Zürich und Bern gründen.[2]) Doch nach der Niederlage bei Kappel 1531 mussten solche Projekte, die weit über das Erreichbare hinausgingen, für immer begraben werden. Das positive schweizerische Recht blieb bis zum Jahre 1798 beherrscht von den

---

[1]) Bluntschli, *Geschichte des schweiz. Bundesrechts.* Bd. I[1]. S. 144, 160.

[2]) Bluntschli, a. a. O. S. 336. Oechsli, Zwingli als Staatsmann in *Ulrich Zwingli.* Festschrift, 1919. S. 170.

beiden Grundsätzen der Gleichberechtigung der Orte und demjenigen der Parität. Erst im 19. Jahrhundert kam es anders.

Nachdem die Helvetik, unter der alles bisherige Staatsrecht beseitigt gewesen war, ihre Lebensunfähigkeit bewiesen hatte und es sich um Aufrichtung einer neuen Verfassung — der Mediationsverfassung — handelte, wurde nun auch die Frage aufgeworfen, ob nicht die Rechte der Kantone nach ihrer Größe und Bevölkerungszahl abzustufen seien.[1]) Die Mediationsverfassung von 1803 hat das getan: sie gab den Kantonen mit über 100,000 Einwohnern zwei Stimmen auf der Tagsatzung, den übrigen Kantonen eine Stimme. Sie verließ also bewusst das Prinzip der Gleichheit der Kantone, ohne aber den Kantonen einen genau nach der Bevölkerungszahl abgestuften Einfluss zu gewähren. Das war eine halbe Lösung, die nicht befriedigte.

Der Bundesvertrag von 1815 kehrte zum alt-eidgenössischen System zurück, indem er jedem Kanton auf der Tagsatzung eine Stimme gab. Auch die Revisionsentwürfe der Jahre 1832/33 wahrten das Prinzip der Rechtsgleichheit der Kantone. Der Berichterstatter Rossi rechtfertigte das mit der Notwendigkeit, an der „Cantonalsouveränetät" im Gegensatz zur „Nationalsouveränetät" festzuhalten.[2])

Aber mit der Gleichheit der Rechte ging eine Ungleichheit der Pflichten Hand in Hand. Die Truppenkörper, welche die Kantone zum Bundesheer zu stellen hatten, waren proportional

---

[1]) Die verschiedenen Verfassungen und Verfassungsentwürfe der *Helvetik*, welche die Schweiz zu einem Einheitsstaat machten, sahen das Zweikammersystem vor. Im Großen Rat (oder Tagsatzung, im Gegensatz zum Kleinen Rat oder Senat) waren die zu blossen Verwaltungsbezirken erniedrigten Kantone in der Regel nach ihrer Bevölkerungszahl vertreten. So ausdrücklich die erste helvetische Verfassung vom 12. April 1798 (Kaiser u. Strickler, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen*, Teil B, S. 18), der Entwurf vom 24. Oktober 1801 (a. a. O. S. 80) und die zweite helvetische Verfassung vom 25. Mai 1802 (S. 102). Der Verfassungsentwurf vom 29. Mai 1801 brachte eine feste Skala von 1—9 Vertretern pro Kanton (S. 69) während der französische Entwurf von Malmaison die Tagsatzungsmitglieder auf die Kantone verteilte „dans un rapport composé de leur population et de la part qu'ils supportent dans les contributions générales" (S. 73). Der Entwurf vom 5. Juni 1800 bildet von vornherein gleiche Wahlkreise (S. 50), derjenige der Föderalisten vom 27. Oktober 1801 sieht eine Vertretung der Kantone in einem „Annäherungsverhältnis ihrer Bevölkerung" vor (S. 93). Vgl. auch E. His, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts*. S. 128 ff.

[2]) *Bericht* über den Entwurf einer Bundesurkunde, erstattet von der Kommission der Tagsatzung 1833. S. 92 ff.

ihrer Bevölkerung und die Geldbeiträge, die sie an die Bundeskasse zu leisten hatten, abgestuft nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit (berechnet aus Volkszahl und Nationalvermögen).[1])

Erst mit der Bundesrevision des Jahres 1848 wurde in der Frage der Gleichheit der Kantone ein entscheidender Schritt getan. Man hatte beschlossen, dem Bunde bedeutende Kompetenzen zu übertragen, welche bisher die Kantone ausgeübt hatten. So sollte ihm auch das Post- und Zollwesen zukommen. Und da berechnete man, dass das Post- und Zollwesen des Kantons Bern einen Wert von 600—700,000 Fr. repräsentierte, dasjenige des Kantons Uri einen Wert von 4000—5000 Fr.[2]) Angesichts so verschiedener Opfer erschien eine gleichmäßige Repräsentation als ausgeschlossen. Aber welche Repräsentation sollte man an Stelle der gleichen setzen? Darüber zerbrach man sich den Kopf. Die mit der Revision betraute Kommission konnte, nachdem sie drei Tage über die Frage diskutiert hatte, auch nur beschließen, dass das Repräsentationsverhältnis „in irgend einer Weise" zu ändern sei. Erst nach mühsamen weiteren Verhandlungen einigte sie sich auf das System, das dann in die Bundesverfassung übergegangen ist.[3]) In der Tagsatzung entstanden die Schwierigkeiten von neuem. Die Tagsatzung war von der Wichtigkeit des Gegenstandes so erfüllt, dass sie ihn an die Spitze ihrer Beratungen stellte.[4]) — Von verschiedenen Seiten wurde eine Abstufung der Vertretung vorgeschlagen: die Kantone sollten je nach ihrer Größe 1—6 Vertreter, oder 2—16 Vertreter haben. Aber auf diesem Wege war nicht weiter zu kommen, jeder solchen Abstufung konnte der Vorwurf der Willkür gemacht werden, es fehlte ein klares Prinzip. Die Vertreter der kleinen Kantone erklärten, dass sie die helvetische Einheitsrepublik und selbst ihren

---

[1]) Rüttimann, *Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht*, I. S. 32. Bundesvertrag von 1815 Art. II und III. Entwürfe v. 1832 und 1833 (Kaiser und Strickler S. 231, 234).

[2]) *Abschiede* der Tagsatzung 1847. IV. Teil, S. 42.

[3]) Protokoll über die Verhandlungen der mit der Revision des Bundesvertrages von 1815 beauftragten Kommission. 1847. S. 68, 73, 82, 120c (115); Baumgartner, *Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen.* Bd. IV, S. 224ff.; E. His, *Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht* in *Festgabe der Basler Juristenfakultät* etc. zum Schweizerischen Juristentag 1920.

[4]) *Abschiede* a. a. O. S. 36.

Untergang einer solchen Herabsetzung vorzögen.[1]) So war die Frage der Repräsentation der Kantone zu einem der schwierigsten Punkte des Verfassungswerkes geworden. Sechzig Jahre zuvor war über der analogen Frage die Gründung der amerikanischen Union beinahe gescheitert.[2])

Da konnte nur ein neuer Gedanke helfen. Man kam von der Vorstellung los, dass die Eidgenossenschaft ein Bund von *Kantonen* sei. Man entdeckte, dass es neben den Kantonen ein *schweizerisches Volk* gebe und dass der Bundesstaat nicht nur auf den Kantonen, sondern daneben direkt auf dem Volk ruhen müsse. Deutlich kommt dieser Gedanke im Bericht zum Entwurf der Bundesverfassung zum Ausdruck. Es heißt dort, dass sowohl das kantonale als das nationale Element repräsentiert sein sollen.[3]) Und zwar wurde die Gesamtheit des Volkes und die Gesamtheit der Kantone als gleichwertig angenommen. Damit war die Formel gefunden, welche die Lösung brachte und zwar eine ähnliche Lösung, wie sie schon die Vereinigten Staaten von Amerika angenommen hatten und wie sie heute in allen Bundesstaaten mit geringen Modifikationen gilt.

Es ist das bundesstaatliche *Zweikammersystem.* Die eine Kammer, — in der Schweiz der Nationalrat — vertritt das Volk, in der andern — in der Schweiz im Ständerat, — sind die Gliedstaaten vertreten. In die Volkskammer ordnet jeder Wahlkreis so viel Abgeordnete ab, als seiner Bevölkerungszahl entsprechen, im Staatenhaus haben alle Staaten die gleiche Vertretung. Beide Kammern sind einander gleich, ein Gesetz kann nur durch ihre Willenseinigung zustande kommen. Das ist der Ausdruck dafür, daß Volk und Staaten gleichwertig sind. Auch die Regeln für die Verfassungsabstimmung in der Schweiz bringen das zur Geltung: der Verfassungsartikel tritt nur in Kraft, wenn ihm die Mehrheit des Volkes und die Mehrheit der Stände zugestimmt haben.

Soweit die Kantone noch Einfluss haben auf die Bildung des Bundeswillens, ist das Prinzip der Gleichheit gewahrt: sie sind gleich repräsentiert im Ständerat,[4]) bei der Verfassungsabstimmung

---

[1]) *Bericht* über den Entwurf einer Bundesverfassung, erstattet von der Revisionskommission, 1848. S. 49.

[2]) Freund, *Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika.* S. 5.

[3]) *Bericht* der Revisionskommission. S. 51 ff.

[4]) Mit zwei, die Halbkantone mit einem Vertreter.

hat jeder eine Stimme und auch bei den übrigen Mitwirkungsrechten gilt die Gleichheit (Einberufung der Bundesversammlung, Initiativrecht in der Bundesversammlung, Verlangen des fakultativen Referendums.) *Aber die Gleichheit der Kantone hat ihre Schranke gefunden an der Gleichheit der Bürger.* Denn die Gleichheit der Bürger war die notwendige Voraussetzung dafür, dass das schweizerische Volk als maßgebender Faktor in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Es ist daher verständlich, dass diese Bundesverfassung erst möglich war, nachdem durch die kantonalen Verfassungsrevisionen der 1830er Jahre die politische Rechtsgleichheit der Bürger überall durchgeführt war. Wenn die Bürger innerhalb jedes Kantons gleich waren, so waren sie es auch in der ganzen Schweiz. Der überall gleiche Baustein, aus dem die einzelnen Kantone aufgebaut waren — der Bürger — konnte nun auch gebraucht werden zum Aufbau der neuen Bundesverfassung. So ruht der schweizerische Bundesstaat auf der gleichzeitigen Herrschaft des Prinzips der Gleichheit der Kantone und des Prinzips der Gleichheit der Bürger.

Die Gleichheit der Kantone ist im Bundesstaat noch durch ein Weiteres eingeschränkt oder richtiger, bedroht: durch die unbeschränkte Geltung des Majoritätsprinzips. Der Bundesstaat entscheidet nicht nur, wie der Staatenbund, über diejenigen Gegenstände mit Mehrheit, die ihm durch einstimmigen Beschluss der Gliedstaaten übertragen worden sind, sondern über alles, selbst über seine eigene Kompetenz. Allerdings findet eine Abstimmung der Staaten für sich allein nie mehr statt, sie geschieht immer in Verbindung mit einer Abstimmung des Volkes (oder der Volksrepräsentation). So ist dafür gesorgt, dass nur beim Zusammenfallen der Majoritäten des Volkes und der Kantone — resp. der sie repräsentierenden Häuser — ein Beschluss zustande kommt. Dadurch ist eine Sicherung gegen Missbrauch des Majoritätsprinzips gegeben. Es kann nicht mehr eine Mehrheit von Staaten, welche nur einen kleinen Teil der Bevölkerung umfasst, eine Minderheit, welche den größeren Teil der Bevölkerung beherbergt, majorisieren. Und umgekehrt kann nicht die Mehrheit der Bevölkerung der Minderheit ihren Willen aufzwingen, ohne dass zugleich die Mehrheit der Stände im gleichen Sinne entscheidet.

Aber es gibt einige Bundesstaaten, welche neben dieser allgemeinen Sicherung noch absolute Schranken des Majoritätsprinzips

kennen. Nach deren Verfassungen soll es Halt machen an der Gleichberechtigung der Einzelstaaten. Die nordamerikanische und die australische Verfassung schreiben vor, dass kein Staat der gleichen Vertretung im Senat beraubt werden darf ohne seine Zustimmung. Hier erscheint das Prinzip der Gleichwertigkeit in einer letzten Form. Bei Beschlüssen über Beschränkung der Vertretung eines Staates stehen sich die Interessen der Gesamtheit und des betroffenen Staates diametral gegenüber. Das Majoritätsprinzip könnte bei dieser Interessenlage nur zu unbilligen Ergebnissen führen. Die Verfassung nimmt daher die beiden Interessen als gleichwertig an und lässt einen Beschluss nur zu durch Willenseinigung zwischen Gesamtheit und Einzelstaat. Wo aber, wie in der Schweiz, die Verfassung ähnliche Bestimmungen nicht kennt, ist es in letzter Linie der politischen Einsicht des Volkes überlassen, die Gleichheit der Kantone aufrecht zu erhalten.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Gleichheit der Gliedstaaten das Fundament der Staatenbünde ist; Abweichungen erfolgen nur aus Gründen organisatorischer Notwendigkeit. Die Schranke aber, welche das Prinzip im Bundesstaate findet, ist grundsätzlicher Natur.

Jeder Staat, vor allem der demokratische, ruht letzten Endes auf der Zustimmung der Volksgenossen. Damit die Zustimmung vorhanden ist, müssen die Grundlagen des Staates einfache, jedermann verständliche Prinzipien sein. Komplizierte Organisationsformen werden nicht verstanden. Das Erfordernis der Einfachheit und Klarheit erfüllen die beiden Prinzipien, auf denen, nach langen Kämpfen und Schwierigkeiten, der schweizerische Bundesstaat aufgebaut ist: die Gleichheit der Bürger und die Gleichheit der Kantone.

ZÜRICH DIETRICH SCHINDLER

□□□

„Warum ist Wahrheit fern und weit?
Birgt sich hinab in tiefste Gründe?“

Niemand versteht zur rechten Zeit:
Wenn man zur rechten Zeit verstünde,
So wäre Wahrheit nah und breit
Und wäre lieblich und gelinde.

Goethe, *Westöstlicher Diwan.*

□□□