

# Föderalismus und Demokratie

Autor(en): **Haug, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **12 (1944-1945)**

PDF erstellt am: **26.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-759371>

## **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.

# FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE

VON HANS HAUG

Eine Betrachtung, die es unternimmt, die wechselseitigen Beziehungen zwischen Föderalismus und Demokratie zu untersuchen, muß an ihre Spitze eine Begriffsklärung stellen. Obwohl von Föderalismus und Demokratie im gesellschaftswissenschaftlichen und politischen Gespräch immer wieder die Rede ist, konnte man trotzdem nicht zu einer Einigung auf klar umrissene Sachverhalte, die mit den Worten Föderalismus und Demokratie gedeckt werden sollen, gelangen. Weil wir uns vor schillernde, unabgeklärte Begriffe gestellt sehen, unsere Aufgabe aber darin besteht, ihr Verhältnis zueinander in Betracht zu ziehen, muß der erste Teil des Aufsatzes der Begriffsbestimmung gehören. Dabei gilt, was für jede Begriffsbestimmung gelten muß: Was wir hier mit Föderalismus und Demokratie begreifen, ist nicht *der* Föderalismus und *die* Demokratie, also eine Begriffswelt, die gar nicht anders aufgebaut werden könnte, sondern sind lediglich unsere Begriffe im gegebenen Fall. Immerhin muß sich jede Begriffsbestimmung darum bemühen, das allgemein Anerkannte sowie den äußern Wortsinn zu respektieren, damit eine gewisse Begriffssicherheit entsteht. Andererseits ist dem erkennenden Vorwärtsschreiten nicht damit gedient, daß aus der Begriffswelt jede Anpassung an neue Verhältnisse, jede Mitberücksichtigung des Sittlich-Notwendigen der Sicherheit wegen ausgeschlossen wird. Die Erstarrung ist auch hier gleich gefährlich wie die willkürliche Sprengung.

## I.

Besonders verworren und auseinanderstrebend sind die inhaltlichen Deutungen des Wortes Föderalismus. Die Diskussion darüber, welches der eigentliche und welches der uneigentliche Föderalismus sei, läßt sich auf zwei Lehren reduzieren, die ihren Ursprung in gründlich voneinander abweichenden sozialphilosophischen Bekenntnissen haben. Die erste Lehre, aus der Staatsrechtswissenschaft hervorgegangen,

spricht nur dort von Föderalismus, wo ein Bundesverhältnis von Herrschaftsverbänden vorliegt, welche sich dadurch charakterisieren, daß sie allen auf ihrem Gebiet vorhandenen menschlichen Organisationen übergeordnet sind.<sup>1</sup> Von Föderalismus im Sinne dieser Lehre kann also nur dann die Rede sein, wenn eine Verbindung von *Staaten* ins Auge gefaßt wird, deren Wesensmerkmal es eben ist, auf einem Gebiete höchster Herrschaftsverband und damit souverän zu sein. Das soziologische Zuhöchstsein bedeutet rechtlich die Eigenschaft der Verfassung eines Herrschaftsverbandes, normativ aus keiner höheren Ordnung mehr ableitbar zu sein. Praktisch bedeutsam wird dieser Föderalismus unter Staaten aber erst mit seiner Verankerung in der These, daß dem Gliedstaat im Bundesstaat Souveränität und damit Staatscharakter zukomme, dies trotz seiner offensichtlichen normativen wie faktischen Abhängigkeit von Bundesverfassung und Bundesgewalt. Das Verhältnis zwischen Gliedstaaten und Bund im Bundesstaat ist also ein Verhältnis unter — notwendig souveränen — Staaten. Wo man sich aber auf der «Höhenstufe des Staatlichen», des höchsten Herrschaftsverbandes bewegt, kann legitim von Föderalismus, und zwar vom eigentlichen, echten Föderalismus gesprochen werden.

Die kritische Beurteilung des «uneigentlichen Föderalismus» seitens der angeführten Lehre erschließt uns den Kern der zweiten Lehre. Der «uneigentliche Föderalismus» steigt von der «Höhenstufe des Staatlichen» hinab in den Bereich unterstaatlicher Verbände. Für die Anhänger des Föderalismus im Sinne des Bundesverhältnisses souveräner Staaten vollzieht sich damit ein völliger Szenenwechsel. In der Tat öffnen sich weite Horizonte. Der Föderalismus der zweiten Lehre sieht im Gliedstaat des Bundesstaates nur eine Stufe innerhalb einer Skala, einen Kreis innerhalb eines «Systems konzentrischer Kreise» (Nawiasky), die, von den kleinsten Gemeinschaften ausgehend, über die Vielfalt der sozialen Verbände aufsteigen bis zum Staat, der eine oberste Gebietsgewalt verkörpert. Dieser zweite Föderalismus wurde gelegentlich mit dem «Prinzip der Subsidiarität der Gesellschaftstätigkeit» identifiziert, weil es in seiner Idee liegt, einen vorstaatlichen Anspruch der organisch gewachsenen Zwischenglieder aller Grade und Stufen auf die Kompetenz zur Selbstverwaltung anzuerkennen, und weil er nur dann in die Beschränkung dieser Kompetenz einwilligt, wenn ohne sie die Wohlfahrt der Glieder oder des schützenden Bundes beeinträchtigt würde. In der päpstlichen En-

<sup>1</sup> Exponent dieser Auffassung ist die Bundesstaatslehre von *Hans Nawiasky*. Von der dringend notwendigen Scheidung zwischen «eigentlichem» und «uneigentlichem» Föderalismus ist insbesondere im Aufsatz «Zweierlei Föderalismus» (Schweizerische Rundschau, 42. Jahrgang, S. 219) die Rede.

zyklika «Quadragesimo anno» vom 15. Mai 1931 wird das Subsidiaritätsprinzip mit den Worten umschrieben: «Jede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen und Begriff nach *subsidiär*; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.»

Was aber ist eigentlicher und was uneigentlicher Föderalismus? Aussonderungskriterium der ersten Lehre ist der Staatscharakter der Gliedgemeinwesen, die durch ihren Zusammenschluß das föderative Gemeinwesen, den Bund, geschaffen haben. Es liegt also scheinbar ein sauberes Kriterium vor, mit dessen Hilfe wohl auch eine saubere Grenzziehung möglich sein sollte. Allein das Kriterium der Souveränität, im Sinne eines rechtlichen und soziologischen Zuhöchstseins, ist nicht zwingend und deshalb nicht Grund genug, den Sachverhalt oberhalb der Grenze, das Verhältnis der Gliedstaaten unter sich, der Wesensverschiedenheit wegen anders zu betiteln als den weiten Bereich unterhalb der Grenze, das Gefüge der kleinen Herrschaftsverbände: Bezirke, Gemeinden und andern öffentlichen Körperschaften. Wer sich der Auffassung anschließt, daß sich der schweizerische Kanton von der Gemeinde nur quantitativ, nicht aber qualitativ unterscheidet, wer also den Kantonen nur eine relative Position im Staatsgefüge zuweisen kann, der darf eine Anschauung, die den Sozialkörper in seiner ganzen strukturellen Differenziertheit zu erfassen sucht, der also nicht nur die Autonomie der Gliedstaaten, sondern auch jene aller untern Verbände am Herzen liegt, mit gutem Gewissen eine föderalistische nennen. Die Grenzziehung auf der Stufe des Gliedstaates kann nicht eine begrifflich-logische, sondern allein eine politische Beweisführung rechtfertigen.

Der terminologische Streit müßte nicht dermaßen ernst genommen werden, wäre er nicht Ausdruck einer tiefgreifenden Anschauungsdivergenz. Diese ist dadurch besonders verschärft worden, daß sich der Föderalismus im Sinne des Subsidiaritätsprinzips mit der *einfachen* Gliederung des Sozialkörpers in *Gebietskörperschaften* nicht zufrieden gibt, sondern auf eine *doppelte* Gliederung abzielt. Neben die Gebietskörperschaften (Gemeinden, Bezirke, Kantone) sollen die *Leistungsgruppen* als Glieder eigenen Rechtes treten. Als Gruppen von starker Lebensgemeinschaft ist ihr Anspruch auf die Selbstverwaltungskompetenz, trotz dem Mangel einer räumlichen Begrenzung, nicht minder gerechtfertigt. Das Postulat der doppelten Gliederung, das sich als föderalistisches ausgibt, ist verbunden mit der Ideenwelt der Berufsständischen Ordnung. Im Blick darauf gewinnt der Kampf unserer ersten Lehre um einen engen Begriff des Föderalismus praktische Bedeutung. In der Tat ist die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, es könnte im Namen des Föderalismus (im Sinne des Sub-

sidiaritätsprinzips) der «eigentliche» Föderalismus (im Sinne des Bundesverhältnisses souveräner Staaten) aus der Welt geschafft werden, etwa durch die Errichtung einer Berufsständischen Ordnung, die dann notgedrungen der kantonalen Autonomie den Todesstoß versetzen müßte.

Es wird zu den Aufgaben der praktischen Politik zählen, dieser Gefahr zu begegnen. Jedenfalls folgt sie nicht notwendig aus einer Gesellschaftslehre, der es allein auf die Berücksichtigung aller Zwischeninstanzen ankommt, und die darauf besteht, daß bei der Verteilung der Zuständigkeiten nicht einseitig verfahren werde. Eine Gesellschaftsauffassung aber, die nicht am Schema Bundesstaat haften bleibt, sondern den dort verwirklichten Gedanken fortführt, indem sie das Lebensrecht aller zwischen Einzelmensch und Staat gewachsenen Einheiten respektiert, soll unserer Betrachtung als föderalistische zugrunde gelegt werden. In seinem Buch «Deutschland und der Föderalismus» schreibt *Constantin Frantz*: «Der Föderalismus ist ein neues politisches Prinzip, das von vorneherein in einen universalen Zusammenhang der Dinge einführt. Der Föderalismus geht aus von den ganz materiellen Grundlagen der menschlichen Gesellschaft und geht in *stufenmäßigem* Fortschritt von dem Niederen zum Höheren über.» *Gonzague de Reynold* sagt in seiner «Selbstbesinnung der Schweiz»: «Man bleibt an der Oberfläche des Föderalismus, wenn man ihn mit kantonalen Souveränität verwechselt. Der Föderalismus ist mehr und etwas Besseres als eine bloße Staatsform — er ist ein soziales Prinzip, eine Auffassung des Menschen und des Lebens.»

## II.

Demokratie wird in der modernen Diskussion häufig mit Gleichheit, Geistesfreiheit, sozialer Gerechtigkeit, Toleranz und andern Lebensmaximen verwechselt. In der allgemeinen Verwirrung hat man sich schließlich nicht gescheut, selbst diktatorischen Regierungsformen den Ehrentitel der (wahren) Demokratie zu verleihen. Unbestreitbar ist der ideelle Ausgangspunkt der Demokratie die naturrechtliche These von der *Gleichwertigkeit* der Menschen. Die Anerkennung der Gleichheitsthese zwingt folgerichtig demokratische Befehlsformen auf. Wo durchgängige persönliche Gleichwertigkeit der Angehörigen eines Volkes vorausgesetzt wird und neben der Notwendigkeit besteht, allgemein verbindliche Befehle zu erteilen, kann es nur die größere Zahl sein, die über ihren Inhalt und imperativen Charakter entscheidet. Demokratie ist also die Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit und führt damit zu weitreichender Identität von Herrschern und Be-

herrschen, Befehlenden und Gehorchenden. Demokratie, wie wir sie hier verstehen wollen, ist eine Regierungs- oder Staatsform, die allen Staatsangehörigen, welche bestimmte Bedingungen erfüllen, ein gleiches Recht auf direkte oder indirekte Mitbestimmung beim Erlaß der Gesetze gewährleistet. Klarheit muß darüber bestehen, daß liberale Postulate wie Gewaltenteilung, staatsgewaltfreie Sphären, Freiheitsrechte nur funktionell, nicht aber teleologisch notwendig zur Demokratie gehören. Was aber mit der Demokratie gedacht werden muß, ist die Voraussetzung der innern Einheit, der substantiellen Homogenität. Damit der Entscheid der größern Zahl mehr sei als das Diktat einer nur ihre Sonderinteressen wahrnehmenden Mehrheit, müssen die ideologischen Voraussetzungen der Demokratie, vorab die Gleichwertigkeit, in der sozialen Wirklichkeit zumindest annähernd erfüllt sein. Ohne einen Grundstock von gemeinsamen Auffassungen, ohne Ausgeglichenheit der Lebensverhältnisse ist keine Demokratie auf die Dauer haltbar. Das vorbeugende Auffangen der in jeder Staatsform schlummernden Entartungsmöglichkeiten kann auch als Kompensationsvorgang gewertet werden. Jede Staatsform bedarf im Außerstaatlichen der Gegengewichte.<sup>2</sup> Eine freiheitlich-demokratische Staatsform mit der Tendenz zur Gleichmacherei auch dort, wo Ungleichheit sein muß, verlangt nach polar gegensätzlichen Kompensationsfaktoren, wie sie religiöse Bindung, starker Bürgersinn, Selbstverwaltung etwa darstellen können. Daß der Föderalismus als unentbehrliches Gegengewicht zur Demokratie, als ihre funktionelle Voraussetzung zu gelten hat, soll im folgenden Gegenstand der Darlegung sein.

### III.

In vier Richtungen kann der Föderalismus den Hauptfordernissen der Demokratie Genüge leisten.

1. Er erfüllt die Voraussetzung der Gleichwertigkeit. Gleichheit im Sinne der gleichen Möglichkeiten, in die staatlichen Notwendigkeiten Einsicht zu gewinnen, ist nur dort tatsächlich vorhanden, wo die demokratische Gesetzgebung nicht weiter reicht als die natürlichen menschlichen Beziehungen. Demokratie ist nur dort etwas Besseres als Tyrannei der Mehrheit, wo diese Schranke respektiert wird. Nur wer die Not des Nachbarn kennt, sie handgreiflich vor sich sieht, ist überhaupt in der Lage, die Behauptung seiner eigenen Interessen mit denen des Nachbarn in Einklang zu bringen. Wer könnte verkennen, daß einzig die räumliche Nachbarschaft, die Kleinheit der Verhält-

<sup>2</sup> Vgl. in erster Linie *Dietrich Schindler*: «Verfassungsrecht und soziale Struktur», Zürich, 1944, 2. Aufl.

nisse, das notwendige Gleichmaß der Ueberschau und damit die Entscheidungsfreiheit des einzelnen gewährleisten. Föderalismus aber ist die Reduktion des politischen Lebens auf das räumlich Begrenzte, auf das, was der Durchschnittsbürger einsehen und verstehen kann.<sup>3</sup>

Die räumliche Nachbarschaft entspricht indessen nicht nur den technischen Erfordernissen der Demokratie, sondern vorab den ausschlaggebenden geistig-moralischen. Von den Segnungen genossenschaftlicher Selbstverwaltung in freien Gemeinden, von der auf räumliche Nachbarschaft rückführbaren kollektiven Verträglichkeit, Selbstdisziplin, Mäßigung und Gesetzestreue, die den Extremen die Spitze brechen und die Leidenschaften mildern, kündigt *Adolf Gasser* in seiner «Gemeindefreiheit als Rettung Europas» überzeugend: «Auf dem Boden der Gemeindefreiheit sind die einigenden Kräfte des Geistes und der Gesinnung jeweils mächtiger als die trennenden Kräfte der Materie — und demgemäß stellen hier Recht und Moral unvergleichlich wichtigere Gemeinschaftsfaktoren dar als die Wirtschaft.»

2. Nicht allein das Gleichmaß der Ueberschau ermöglicht die Bildung der an sich fiktiven *volonté générale*. Auch die Anteile der einzelnen an den Interessen, die vom demokratischen Staatseingriff betroffen werden, müssen gleiche sein. Trifft eine von der Gesamtheit gewollte Regelung lediglich die Interessen von einzelnen oder von Gruppen, sind also die Interessenanteile nicht gleichmäßig verteilt, dann kann eine solche Regelung unmöglich diesen Minderheitsinteressen — und nur diese, nicht die Mehrheitsinteressen bedürfen in derartigen Fällen des gesetzlichen Schutzes — gerecht werden. Erklären wir den Sachverhalt mit einem Beispiel: Es wäre sinnlos und ungerecht, wenn die Aktivbürgerschaft der Ostschweiz in einer Abstimmung darüber befinden würde, wie das Verhältnis von Staat und Kirche im Gebiete des heutigen Kantons Genf zu gestalten sei — wie es umgekehrt unrichtig wäre, wenn die Genfer Bürger am Beschlusse einer Kreditbewilligung für Meliorationsarbeiten im st.-gallischen Rheintal, deren finanzielle Auswirkungen nur die St. Galler zu tragen haben, mitwirkten. Unhaltbar wäre es ferner, würden die Bündner Bergbauern in der Frage der Gestaltung der Arbeitsbedingungen in der Maschinenindustrie der Westschweiz mit dem Stimmzettel mitreden, weil diese selben Bergbauern einen Mitspracheanspruch der

<sup>3</sup> Dazu das schöne Wort von *Rousseau*: «Presque tous les petits états, républicains et monarchies indifféremment, prospèrent par cela seul qu'ils sont petits, que tous les citoyens s'y connaissent mutuellement et s'entregardent, que les chefs peuvent voir par eux-mêmes le mal qui se fait, le bien qu'ils ont à faire... il n'y a que Dieu qui puisse gouverner le monde et il faudrait des facultés plus qu'humaines pour gouverner de grandes nations.» (Considérations sur le gouvernement de Pologne.) Zit. bei Werner Kägi: «Historische Meditationen».

Stadt-Basler in der Frage der Regelung der Schul- und Ferienzeit der Bündner Bergbauernkinder als völlig absurd ausschlagen würden.

Wir erkennen also, daß die konzentrischen Kreise des Föderalismus die Stützpunkte der Minderheiten sind. In einem sprachlich, kulturell, wirtschaftlich und religiös vielfältigen Land bedeutet die Ausschaltung der Zwischenglieder die totale Mechanisierung der Demokratie. So bewahrt der Föderalismus die Minderheiten davor, von der größeren Zahl erdrückt zu werden. Im Blick auf das Beispiel der Schweiz darf gelten: Die Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und anderen öffentlichen Verbänden erhebt jeden Volksteil, jede Minderheit in irgendeinem der Rechtskreise zu einer herrschenden Mehrheit. Die schweizerische Freiheit ist nicht die abstrakte Freiheit des demokratisierten Großstaates, die den Bürger trotz aller formalen politischen Freiheit im wesentlichen nicht Träger, sondern Gegenstand der Staatsherrschaft sein läßt.

3. Ein weiteres Erfordernis der Demokratie ist die Begrenzung des Maßes der staatlichen Aufgaben. Der demokratische Staat kann sich die unbeschränkte Uebernahme von Verpflichtungen nicht leisten. Insbesondere hat er sich, dem Instinkt zur Selbsterhaltung folgend, immer der Tendenz zu erwehren versucht, auch den wirtschaftlichen Bereich seiner direkten Einflußnahme zu unterwerfen. Denn überall dort, wo eine ungemessene Zahl kurzfristiger Entscheidungen zu treffen sind, kann das seiner Natur nach schwerfällige demokratische Regime nicht mehr genügen. Die Demokratie setzt deshalb den Bestand von «Staatsgewaltfreien Sphären» voraus, wo die Ordnung nicht durch ein behördliches Kommando, sondern durch das freie Spiel der Kräfte hergestellt wird. Hier liegt der Berührungspunkt, im Sinne der funktionellen Voraussetzung, zwischen Liberalismus und Demokratie.

Dieser ihrem Wesen nach liberalen Voraussetzung genügt auch der Föderalismus. Wir verstehen dies dann sofort, wenn wir uns daran erinnern, daß Föderalismus nicht Engräumigkeit oder gar Zersplitterung an sich, sondern stufenförmigen Aufbau, *bündischen* Zusammenschluß bedeutet. Immer nimmt der höhere Rechtskreis den unteren Verbänden jene Obliegenheiten ab, deren sie sich aus freien Stücken entledigt haben. Die *Verteilung* der Staatsaufgaben auf die konzentrischen Kreise, vom kleinsten Herrschaftsverband aufsteigend bis zum Staat, zeitigt dasselbe Ergebnis wie die liberale Verminderung der Staatsaufgaben, nur daß statt der Verminderung der Gesamtsumme eine bloße Verteilung vorliegt. Der Einwand, diese Verteilung bringe praktisch keine Entlastung, weil der Bürger der unteren Rechtskreise (z. B. der Gemeinden und Kantone) immer auch Bürger des Staates sei, ist bezüglich der direkten Demokratie relativ richtig,



unrichtig aber bezüglich der indirekten. Denn wie wollte der zentralistische Einheitsstaat, der über keine lebensfähigen Gliedgemeinwesen verfügt, eine Reihe verschiedener gesetzgebender Körperschaften konstituieren, von denen die eine die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Landesverteidigung, eine andere auf dem Gebiete des Schulwesens zu besorgen hätte. In der Tat ist das Nebeneinander von gesetzgebenden Körperschaften, die sich in ihren Kompetenzen geteilt und damit ihren Geschäftskreis auf das der parlamentarischen Tätigkeit zuträgliche Maß reduziert haben, einzig im föderalistischen Staat durchführbar.

4. Ist der kleine Herrschaftsverband die Heimat der Demokratie (eine Behauptung, die sich mühelos historisch beweisen ließe), seine außenpolitische Lebensfähigkeit aber nur durch die staatliche Kraft des Bundes, der seine Entstehung dem Zusammenschluß der Glieder verdankt, sichergestellt, dann fragt es sich, ob nicht auch im obersten der Kreise, im Staat, Demokratie verwirklicht werden könne. Hier zeigt sich eine letzte Variante der dienenden Funktion, die der Föderalismus der Demokratie gegenüber erfüllt. Folgendes läßt sich aus dem schweizerischen Beispiel mit allgemeiner Gültigkeit ableiten: Die Demokratie im Bund wäre ohne den demokratischen Unterbau der Gemeinden und Kantone nicht funktionsfähig. Der Hauptgrund dafür ist außerrechtlicher Natur. Er ist in der staatsbürgerlichen Schulung zu erkennen, deren die Gemeinde- und Kantonsbürger in ihrer engeren Heimat teilhaftig werden. «Die Gemeinde ist eine Bürgerschule, eine Anstalt für Menschenbildung» (Adolf Gasser). In Gemeinde und Kanton erwirbt der Staatsbürger sein demokratisches Rüstzeug, nebst den technischen Fertigkeiten aber das Entscheidende: die Liebe zum Staat.

Trotzdem ist die Gefahr unverkennbar, die gerade dem Föderalismus von der Volksgesetzgebung im Bunde her droht.<sup>4</sup> Die Einsicht in diese Gefahr ließ den Satz von der «unauflösbaren Antinomie» aufkommen. Jede Bundesverfassung enthält deshalb eine Reihe von Bestimmungen zum Schutze des Föderalismus. Für die Schweiz sei erinnert an das Zweikammersystem, an das Initiativrecht der Kantone,

<sup>4</sup> Die jedem Bundesstaat innewohnende Zentralisationstendenz umreißt die knappe Formulierung von *Carl Schmitt*: «Sowohl die Demokratie wie auch der Bund beruhen auf der Voraussetzung einer Homogenität. Bildet sich ein Bund demokratischer Staaten, so ist die notwendige Folge, daß die demokratische Homogenität mit der Bundes-Homogenität zusammenfließt. Deshalb liegt es in der natürlichen Entwicklung der Demokratie, daß die homogene Einheit des Volkes über die politischen Grenzen des Gliedstaates hinweggeht und den Schwebезustand des Nebeneinanderbestehens von Bund und politisch selbständigen Gliedstaaten zugunsten einer durchgängigen Einheit beseitigt.» (Verfassungslehre, S. 388.)

an die Befugnis von fünf Kantonen, durch gemeinsames Verlangen eine außerordentliche Einberufung der Bundesversammlung zu veranlassen, an das fakultative Referendumsrecht der Kantone sowie an das obligatorische Verfassungsreferendum, wobei jede Revision der Bundesverfassung, die ja die wesentlichen Kompetenzverteilungsnormen enthält, der Zustimmung der Mehrheit der Kantone bedarf. Unbekannt ist dem schweizerischen Bundesrecht das Institut der Verfassungsgerichtsbarkeit oder genauer Kompetenzgerichtsbarkeit, da die Bundesgesetze und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse für das Bundesgericht maßgebend sind (BV., Art. 113, Abs. 3). Folgerichtiges föderalistisches Denken müßte auch von den Kantonen verlangen, daß sie in ihre Verfassungen entsprechende Bestimmungen zum Schutze der Gemeinden aufnehmen. Allein, gerade auf dieser Ebene, wo sich der Einfluß der politischen Mächte mehr und mehr verstärkt, kann der Rechtsschutz allein nicht genügen. So wird die Hoffnung auf eine maßvolle Demokratie im Bund, auf eine gerechte Berücksichtigung der Minderheitsansprüche, in die Bürgertugend zurückverlegt. Die Volkserziehung in Gemeinde und Kanton ist und bleibt das Rückgrat wahrer Demokratie auf der obersten Stufe, der Stufe des Bundesstaates.

#### IV.

Ein letztes Wort soll der Sonderstellung gewidmet sein, die jene Verbände in der Vorstellungswelt des Föderalismus einnehmen, die an Stelle der räumlichen eine «persönlich-sachliche» Begrenzung aufweisen, also keine Gebietskörperschaften, sondern Leistungskörperschaften, wie beispielsweise die Berufsverbände, darstellen. Der ganze Föderalismus, der seine Gunst allen zwischen Einzelmensch und Staat gelagerten Einheiten von starker Lebensgemeinschaft gewährt, sie also nicht einseitig auf eine willkürlich gewählte Stufe von Verbänden (etwa der Kantone) beschränkt, kann dem Zwang nicht ausweichen, den Autonomieanspruch der Leistungskörperschaften als grundsätzlich gleichberechtigt mit jenem der Gebietskörperschaften anzuerkennen. Immer wird uns folgerichtiges föderalistisches Denken vor das Phänomen der doppelten Gliederung des Sozialkörpers stellen. Die bange Frage läßt sich nun aber nicht unterdrücken, ob der zu Ende gedachte Föderalismus nicht in die Gefahr gerate, am Gesetz zu zerbrechen, daß jede Uebertreibung von Prinzipien den Keim der Selbstzerstörung in sich trägt. Das Problem des *totalen* Föderalismus gewinnt entscheidende Bedeutung, wenn es in die Fragestellung: Aufbau oder Abbau der Demokratie? einbezogen wird.

Besonders schwer fällt das Bedenken ins Gewicht, daß ein Staat

mit dem doppelten Föderalismus der Gebiets- *und* Berufskörperschaften *übergliedert* werde. Die Errichtung einer Berufsständischen Ordnung in der Schweiz würde beispielsweise die Frage aufwerfen, welches Recht dem anderen vorgehe, ob das kantonale oder das berufsständische. Fiele die Antwort zuungunsten der Kantone aus, dann würde deren Autonomie in ihrem Lebensnerv getroffen. Diese Behauptung kann hier lediglich mit dem Hinweis auf die maximale Differenziertheit des schweizerischen Staates gestützt werden. Entweder wären nämlich die einzufügenden berufsständischen Elemente von vorneherein zur Lebensuntauglichkeit verurteilt, oder es würde andernfalls der Gebietsföderalismus, vorab die kantonale Autonomie, aufs schwerste beeinträchtigt. Das aber besagt im Gedankengang unserer Betrachtung: Ein seinem Wesen nach föderalistischer Umbruch des Staates kann die in Aussicht gestellte Förderung der Demokratie — wobei der Korporativismus die effektive Demokratie im Gegensatz zur formalen Scheindemokratie herbeizuführen glaubt — in ihr Gegenteil verkehren, in einen empfindlichen Abbau, ja in eine gründliche Ausmerzung demokratischer Lebensformen.

Der zum absurden Ende geführte Föderalismus würde aber nicht allein seine eigene Substanz verzehren und damit die Demokratie vermindern. Auch wenn er außerhalb des Föderalismus der Gebietskörperschaften gedacht wird, gleichsam in einen durch keine Zwischenglieder gebrochenen staatlichen Raum hineinprojiziert, ist der berufsständische Föderalismus nur vielfach bedingt ein Ordnungsprinzip, in dessen Rahmen sich demokratische Regierungsformen entfalten können. Einmal verdient das Bedenken Berücksichtigung, daß sich in unserer arbeitsteiligen Wirtschaft breite Schichten des Volkes nur schwer in einem Berufsstand unterbringen lassen, weil sie der Natur ihrer Arbeit nach auf die verschiedenen Produktionszweige verteilt sind. (Buchhalter, Stenotypistinnen, Mechaniker usw.) Ferner ist der Wechsel von Beruf und Arbeitsplatz ungleich häufiger als der Wechsel des Wohnortes. Zu Recht wird deshalb geltend gemacht, daß es innerhalb der berufsständischen Ordnung immer eine wandernde Plebs geben müßte, ohne Verwurzelung und wahrscheinlich auch ohne demokratische Rechte, daß die auf dem Boden eines berufsständischen Föderalismus gewachsene Demokratie nur als geschmälerte, als Scheindemokratie vorgestellt werden könne. Augenfällig ist es schließlich, daß die Berufskörperschaften, im Gegensatz zu den Gebietskörperschaften, keine in sich abgeschlossenen Rechtskreise sind. Vielmehr sind es wirtschaftliche Bande, die sie unlöslich ineinander verflechten, so daß jede Bewegung hier eine Gegenbewegung dort auslöst und die Uebersichtsmöglichkeit nur noch wenigen Bevorzugten zukommen kann.

Wo immer an die Verwirklichung korporativistischer Ideen gedacht

wird, steht die Mitsprachedemokratie in Gefahr. Als Beispiel diene die eidgenössische Vorlage, es seien die Berufsverbände von Staates wegen zu ermächtigen, bei der Setzung von objektivem Recht mitzuwirken, in der Form der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen und -vereinbarungen seitens des Staates.<sup>5</sup> Nicht nur wäre die Mitwirkung der staatlichen Demokratie, des Parlamentes oder des Volkes mittels des Referendums ausgeschlossen, sondern auch die Möglichkeit einer demokratischen Willensbildung innerhalb der Berufsverbände erschiene aus den oben aufgezeigten Gründen fraglich. Falls aber die berufsständische Rechtsetzung nicht allein die Ueberwindung der Spannung zwischen den Arbeitsparteien, sondern die Ausschaltung des Marktkampfes zum Ziele hätte, wäre der Aufrechterhaltung der Demokratie schlechterdings der Boden entzogen.

Trotz allem: Der Föderalismus wird den Leistungsgruppen, den Berufen und Betrieben, ein legitimes Maß von öffentlichen Aufgaben, die sonst dem Staat zufallen würden, überweisen. Es steht außer Zweifel, daß dies im Interesse der Demokratie geschieht, indem kleine Lebensgemeinschaften aktiviert und gewiß auch instand gesetzt werden, ein Stück effektive Demokratie zu verwirklichen.

Föderalismus und Demokratie, in der Schweizerischen Eidgenossenschaft beispielhaft gelebt, sind Ordnungsprinzipien, an die sich heute glühende Hoffnungen klammern. Föderalismus ist der Protest gegen den Kult des Kolossalen und den Wahn der großen Räume, die zu nichts Besserem als zur Entrechtung des Menschen führten. Der Föderalismus, zuinnerst im Gegensatz zur individualistischen Vereinzelung, ist der allein standhafte Schutzwall gegenüber der Dämonie des totalitären Staates.

Der Wert der Demokratie ist nicht in einer Zweckmäßigkeit begründet, sondern in einem Ethos, in der Bereitschaft nämlich, mitanzuhören, mitreden und mitbestimmen zu lassen. Demokratie ist die Ueberwindung jener Unkultur, die im Diktat des Alleinherrschers gipfelt und immer die Ehre des Menschen verletzt.

Föderalismus und Demokratie aber sind zur Synthese bestimmt. Wo sie zusammenfließen, springt der Quell der Freiheit.

<sup>5</sup> Vgl. *Hans Huber*: «Die staatsrechtliche Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen und -vereinbarungen.» Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1940, Heft 3.