Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 20 (1940-1941)
Heft: 5

Artikel: Zur Frage: Zentralismus oder Föderalismus
Autor: Stocker, Werner
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-333904

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

In einem Augenblick, da die Landwirtschaft einiger Zehntausend neuer Arbeitskräfte bedarf, wäre es nicht zu verstehen, wollte die Landwirtschaft die im kommenden Frühjahr aus der Schule entlassenen Jugendlichen nicht so vollzählig als nur möglich auf ihren Heimwesen behalten. Auch hier muß ohne Zweifel mit einer verpflichtenden Vorschrift nachgeholfen werden, da der Appell an die gute Einsicht und den freien Willen vor derartigen Aufgaben zu versagen pflegt. Es wäre in der Tat nicht zu rechtfertigen, daß selbst unter den heutigen Verhältnissen wieder Tausende von bäuerlichen Lehrlingen und Lehrtöchtern in bisher schon übersetzte Berufe eintreten, während in der Landwirtschaft heute Not besteht. Dabei sind es nicht zuletzt notorisch übersetzte Mittelstandsbranchen, in denen Lehrling und Lehrtochter als billige Arbeitskraft beliebt sind, so daß auf diese Weise das Übel aus sich selber heraus sich immer weiter verschlimmern muß.

So wertvoll alle Vorschläge für Arbeitsbeschaffung auch sein mögen, so wollen wir uns doch nicht der Einsicht verschließen, daß bei der heutigen weitgehenden Abschließung vom Weltmarkt keine andere Aufgabe der Wirtschaft an Wichtigkeit dieser gleichkommt: *Nahrung zu pflanzen!* Wir mögen noch so schöne, noch so großzügige Arbeitsbeschaffungsprojekte fördern, so geht doch nichts über diese wichtigste aller Arbeiten: *Brot und Kartoffeln zu pflanzen; denn es könnte die bittere Stunde der Not kommen, da wir schmerzlich bedauern müßten, dem Hunger nicht mit allen Kräften vorgebeugt zu haben!* Diese Aufgabe zu lösen, heißt auf manche alte Gewohnheit verzichten, erfordert die Entschlußkraft, sich durchaus auf eine neue Situation umzustellen.

Neben den staatlich befohlenen Maßnahmen bleibt etwas zu leisten, wo viel mehr persönliche Initiative sich einsetzen sollte. Ich habe nicht den Eindruck, daß in unserem Land die letzte Familie, die es könnte, bereit und gewillt ist, ihre Kartoffeln und ihr Gemüse selber zu erzeugen. Ich habe nicht den Eindruck, daß die Familiengärten und die Gartengenossenschaften sich in der wünschbaren Weise vermehren. Ich habe nicht den Eindruck, daß unsere lieben Parteigenossen in den Gemeindebehörden *durchweg* sich mit dem nötigen Nachdruck für die Bereitstellung von Kartoffeln und Gemüsebauland einsetzen. Diese Arbeiten müssen ungesäumt an Hand genommen, müssen die neuen Kleingärtner besammelt und organisiert werden, wenn der Mehranbau Ende März klappen soll. Darum frisch ans Werk! Besser, jetzt selber Hand anlegen und das, was man vollbringen kann, selber leisten, als später sich über die andern beklagen, wenn man zuwenig zu beißen hat.

Zur Frage: Zentralismus oder Föderalismus

Von Werner Stocker.

Wenn in der alten Eidgenossenschaft der föderalistisch-zentralistische Widerstreit gleichsam unter der Zeitlupe vor unsern Augen sich abwickelt, in großen Abständen und mit im ganzen nicht schroff

gegensätzlichen Ergebnissen — dominierend bleibt immer ein ausgeprägter Föderalismus[1] —, so zeigt das halbe Jahrhundert von 1798 bis 1848 ein völlig anderes Bild. In ständigem Wechsel und in kürzesten Zeitabschnitten jagen sich jetzt die extremen Gegensätze, es spielen heiße innere Kämpfe bis zum Bürgerkrieg sich ab, und es fehlt nicht an ausländischen Interventionen, bis endlich aus These und Antithese die dauernde Lösung des Bundesstaates von 1848 hervorgeht.

I.

Unmittelbar auf den Zusammenbruch des morschen Föderativsystems folgt unter dem Diktat Napoleons die rein unitarische (zentralistische) Einheitsverfassung vom 12. April 1798. Sie verkündet die Helvetische Republik als «Einen, unzerteilbaren Staat»: «Es gibt keine Grenze mehr zwischen den Kantonen.» Nur formal, aus rein technischen Gründen der zentralen Verwaltung bleibt eine Einteilung in Kantone, Bezirke und Gemeinden bestehen. Aus gleichen Gründen werden die Kantonsgrenzen ohne jede historische Rücksicht verändert (Zug erhält zum Beispiel einen großen Teil der Gemeinen Herrschaft Aargau) und neue Kantone wie Lugano, Bellinzona, Sargans gebildet, schließlich die Urkantone nebst Glarus, Appenzell, Zug, St. Gallen und Sargans in die drei neuen Kantone Waldstätten, Lindt und Säntis aufgeteilt. Als einzige gesetzgebende Behörden fungieren der eidgenössische Senat und der eidgenössische Große Rat, welche gemeinsam die Exekutive, das fünfgliedrige Direktorium, wählen, während jeder Kanton einen Regierungsstatthalter und eine Verwaltungskammer erhält.

Die extrem-zentralistische Verfassung ruft der schärfsten Reaktion, die im Zeitraum von drei Jahren in nicht weniger als acht Revisionen (darunter vier eigentliche Staatsstreiche) zum Ausdruck kommt. Am 7. Januar 1800 wird das Direktorium gestürzt und durch einen «Vollziehungsausschuß» ersetzt, der am 8. August gleichen Jahres ebenfalls weichen muß und dem «Gesetzgebenden Rat» Platz macht. In dieser Behörde entwickeln sich die Fraktionen der Föderalisten, geführt von dem Schwyzer Alois Reding, und der Zentralisten oder Unitarier, an ihrer Spitze die Aargauer Rengger und Stapfer, zu immer schärferer Gegensätzlichkeit, und es gelingt bald der einen, bald der andern Gruppe in der Form von Staatsstreich oder friedlicher Revision, ihre Verfassungsgrundsätze für kurze Zeit zur Geltung zu bringen. Die wilden Stürme legen sich endlich mit der sogenannten zweiten Verfassung vom 2. Juli 1802, die als erste vom *Volke* angenommen wird. Sie bildet bereits eine gewisse Synthese der gegensätzlichen Prinzipien und gibt, weniger weit gehend als die Redingschen Entwürfe, aber doch die kantonale Selbständigkeit wieder betonend, in mancher Bestimmung das Vorbild für die Bundesverfassung von 1848. Indessen war auch ihr kein langes Leben beschieden. Nach dem Rückzug der französischen Truppen — August 1802 — erheben sich die Innerschweizer, dann auch Zürich, Aargau und Bern gegen den Zentral-

[1] Vgl. meinen Aufsatz in der «Roten Revue» (November 1940).

gewalt, und am 27. Oktober tritt in Schwyz die alte eidgenössische Tagsatzung zusammen, um die früheren Zustände wiederherzustellen.

Zum zweitenmal greift Napoleon ein. Seine Truppen unter General Ney besetzen neuerdings die Waadt, erzwingen die Rückkehr der helvetischen Regierung nach Bern und die Auflösung der Schwyzer Tagsatzung. — Im Dezember treffen dann in Paris die Mitglieder der «Helvetischen Consulta» ein, 63 Delegierte, wovon 45 Unitarier und 18 Föderalisten, um mit den französischen Experten eine neue Bundesverfassung zu beraten und im Februar aus Napoleons Hand die von ihm selbst redigierte Mediationsakte (Vermittlungsakte) entgegenzunehmen.

II.

Die *Mediationsverfassung*, von 1803 bis 1813 in Kraft, brachte, wenn auch nicht die Wiederherstellung der Zustände von 1798, doch in entscheidenden Fragen eine völlige Abkehr vom Zentralismus. Napoleon hatte sich — so erklärte er wenigstens den schweizerischen Delegierten — nach gründlichem Studium der eidgenössischen Geschichte und Geographie zu einem «Föderalisten» entwickelt. — *Oechsli* (Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, I/297 f.) wirft allerdings die Frage auf, ob der französische Diktator nicht von der Erwägung ausging, durch eine Rückkehr zum alten Föderativsystem die Schweiz zu *schwächen*. Dieser Tendenz entsprach jedenfalls die eigenartige Differenzierung der Zentralgewalt nach innen und nach außen. Der Vorort — der unter sechs Direktorialkantonen jährlich wechselte — und insbesondere der vom Vorort gewählte Landammann der Schweiz besaß wesentliche Kompetenzen nur gegen innen, nicht aber in der Führung der Außenpolitik. Frankreich konnte somit seine Interessen in direkter Fühlungnahme mit den einzelnen Kantonen verfolgen, was entscheidend zur Schwäche der damaligen Position der Eidgenossenschaft in Europa beitrug. Die Schweiz erschien «nach innen als Bundesstaat, nach außen dagegen als bloßer Staatenbund»[2]. Zum erstenmal bringt die Mediationsakte (Art. 2) die Formulierung: «Die Kantone genießen alle Befugnisse, die nicht ausdrücklich der Bundesgewalt übertragen sind», entsprechend dem Art. 3 der Bundesverfassung 1848/74. Aber es fehlte damals das heute vorhandene Gegengewicht der wirklichen Übertragung von für die Zentralgewalt notwendigen Kompetenzen, vor allem in der Außenpolitik, an die Bundesregierung.

Ein Rückgriff auf längst vergangene Zustände der alten Eidgenossenschaft war es auch, wenn die Tagsatzung wieder eingeführt und jedem Kanton, ohne Rücksicht auf seine Volkszahl, ein einziger Abgeordneter zugeteilt wurde, mit der nur unzulänglichen demokratischen Modifikation, daß die Stimmen der Kantone von mehr als 100 000 Einwohnern (Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubünden) doppelt zählten. Ein gesamtschweizerisches Volksparlament stellte

---

[2] *Schollenberger*, Bundesstaatsrecht, S. 123. — Text der Mediationsakte bei *Hilty*, Bundesverfassungen, S. 423 ff.

diese Tagsatzung schon deshalb nicht dar, weil die Delegierten streng an die *Instruktionen* der Kantonsregierungen gebunden waren.

Mochten demgegenüber die jeweiligen Direktorialkantone und Landammänner gewisse — auf ein Jahr beschränkte — Zentralbefugnisse besitzen, so wurde doch durch die ganze Struktur der Mediationsverfassung der Einheitsgedanke geschwächt, der extreme Föderalismus mächtig gefördert.

Diese rückläufige Entwicklung zeitigte nicht nur in der Eidgenossenschaft als Gesamtstaat, sondern ebensosehr im Innern einzelner Kantone ihre Früchte. Graubünden zum Beispiel — «Eldorado des Föderalismus» (Oechsli) — zerfiel wieder in den alten Staatenbund der Drei Bünde und der 26 souveränen Hochgerichtsrepubliken! Die in der Helvetik geschaffene einheitliche Verfassung wurde restlos aufgehoben, die zentrale Kantonsregierung beseitigt. Jedes der 26 Hochgerichte führte wieder die alte eigene Verfassung, die eigene Obrigkeit und auch den eigenen Galgen ein, und innerhalb der Hochgerichte beanspruchte jede Gemeinde eine fast schrankenlose Autonomie.

III.

Als in den Kriegen der Mächte gegen Bonaparte 1813/15 das napoleonische System und mit ihm die Mediationsverfassung endgültig zusammengebrochen war, versagte denn auch zunächst aufs neue der eidgenössische Staatsgedanke. Ging von Zürich aus der Impuls auf eine fortschrittliche, der neuen Zeit Rechnung tragende Entwicklung, so verfolgte Bern die Wiederherstellung des Alten mit Einschluß der Oberherrschaft über die Waadt und den Aargau. Der nach Zürich einberufenen Tagsatzung trat die Gegentagsatzung Berns und seiner Anhänger (Innerschweiz sowie Freiburg und Solothurn) in Luzern entgegen; schließlich vereinigte man sich zur «langen Tagsatzung» vom April 1814 bis August 1815 in Zürich, um eine neue Bundesverfassung auszuarbeiten. Nicht ohne die Intervention der gleichzeitig auf dem Wiener Kongreß tagenden europäischen Mächte kam der neue *Bundesvertrag* vom 7. August 1815 zwischen den 22 souveränen Kantonen der Schweiz zustande. Er faßte in bloß 15 Artikeln die eidgenössischen Stände notdürftig zu einer losen Gemeinschaft zusammen. Ein schweizerischer Vorort, der alle zwei Jahre zwischen Zürich, Bern und Luzern wechselte, blieb zwar bestehen, aber nur «mit den bis zum Jahre 1798 ausgeübten Befugnissen», und auch das Amt des Eidgenössischen Landammanns wurde wieder abgeschafft. Ein Rest von Zentralgewalt blieb nur in der Außenpolitik erhalten, da Kriegserklärung und Friedensschluß sowie Bündnisse und Handelsverträge mit fremden Staaten in die Kompetenz der Tagsatzung gelegt wurden. Aber als ob das schon zu weit ginge, folgt die Einschränkung: «Militärkapitulationen und Verträge über ökonomische und Polizeigegenstände mögen von einzelnen Kantonen mit auswärtigen Staaten geschlossen werden.» — Wenn schließlich auch *innerpolitisch* die Anschauungen einer neuen Zeit nicht gänzlich ignoriert, die Erinnerung an die Volksrechte der Helvetik nicht völlig mißachtet werden konnten, so blieb man doch bei äußerst

vorsichtigen Formulierungen, die mehr eine Empfehlung als einen strikten Rechtsgrundsatz ausdrückten. So, wenn etwa Art. 7 des Bundesvertrages bestimmte:

> «Die Eidgenossenschaft huldigt dem Grundsatz, daß, so wie es, nach Anerkennung der 22 Kantone, keine Untertanenlande mehr in der Schweiz gibt, so könne auch der Genuß der politischen Rechte nie das ausschließliche Privilegium einer Klasse der Kantonsbürger sein.»

Die schöne Huldigung des Grundsatzes hinderte nicht, daß in der Folge in den meisten Kantonen die Rechtsungleichheit zwischen Stadt- und Landbürgern, zwischen Regierungsfamilien und Volk wieder erstand. Führte das zu unheilvollen Spannungen innerhalb der Stände, so war der Zusammenhang des ganzen Bundes schon dadurch gefährdet, daß die Verfassung den Weg zu neuen Sonderbündnissen offen ließ. — Im März 1832 beschlossen die sieben «regenerierten» Kantone Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau im sogenannten Siebnerkonkordat, sich gegenseitig ihre Verfassungen zu garantieren. Ihnen trat der Sarner Bund der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Baselstadt und Neuenburg entgegen, die das alte Recht unter allen Umständen wahren und insbesondere die Wiedervereinigung der inzwischen von ihren Stammkantonen abgefallenen neuen Stände Außerschwyz und Baselland erzwingen wollten. Es kam zu militärischen Interventionen der Tagsatzung, zur Auflösung des Sarner Bundes, zu neuen feindlichen Gruppierungen. Als der Aargau gegen den Wortlaut des Bundesvertrages die Klöster aufhob, Luzern dagegen die Jesuiten ins Land rief, flammte der alte Streit der Konfessionen, der seit der Reformation wiederholt das Föderativsystem gesprengt hatte, wieder auf. Der *Sonderbund* der katholischen Orte vom Dezember 1845 sollte jene Entwicklung besiegeln, die nach langen innern Wirren, Freischarenzügen und schließlich im offenen Bürgerkrieg die Periode des losen Föderativsystems abschloß und an seine Stelle den fester gefügten *Bundesstaat* von 1848 treten ließ.

IV.

Die Bundesverfassung von 1848 bildet noch heute das Fundament der Eidgenossenschaft. Sie ist in der Totalrevision von 1874 und in zahlreichen Teilrevisionen wohl ergänzt, erweitert und in manchen Artikeln neu formuliert worden, aber alle diese Modifikationen haben den Geist und die politische Grundlage von 1848 nicht aufgehoben, sondern großenteils ausgebaut und verstärkt. Jeder politisch Orientierte kennt diese Grundlagen; sie sollen hier nicht im einzelnen erörtert werden. Wohl aber sei auf die nach drei Richtungen sich auswirkende grundsätzlich *neue Auffassung* hingewiesen, die damals die Neugestaltung entscheidend beeinflußt hat und auch heute — gerade heute wieder — von zentraler Bedeutung für jede Erneuerungsdiskussion bleibt.

Einmal im Blick auf die äußere Entstehungsgeschichte des neuen Bundes: Die Verfassung von 1848 ist das *Eigenprodukt* der Eidgenossen.

Im Gegensatz zu allen früheren Versuchen seit dem Ende des 18. Jahrhunderts — Helvetik, Mediation und Bundesvertrag — besaß nach der Überwindung der Krise von 1847 die Schweiz die innere Kraft, fremde Einflußnahme auf die Organisation des neuen Bundes durchaus abzulehnen. An äußern Druckversuchen fehlte es auch damals keineswegs, besonders nicht von seiten jener Mächte, die mit dem Sonderbund offen sympathisiert hatten. Aber die Tagsatzung und die von ihr ernannte Revisionskommission, geführt von Ochsenbein, Furrer, Steiger, Druey, Frey-Herosé, Munzinger — um nur einige der bedeutendsten Köpfe zu nennen — widerstand diesem geistigen Drucke. Der von der Kommission am 8. April 1848 vorgelegte Entwurf der neuen Bundesverfassung erwuchs auf dem soliden Boden eigener Erfahrung und ausschließlich eidgenössischer Landesinteressen.

Sodann war von entscheidender Wichtigkeit, daß in glücklicher Synthese zwischen historischer Herkunft und Bedürfnis der neuen Zeit jene Form des *Bundesstaates* gefunden wurde, die den völligen Einheitsstaat von 1798 ablehnte, aber auch den überlebten und damit lebensunfähig gewordenen losen Staatenbund endgültig überwand. Nicht mehr ein bloßer Vertrag verbindet die Kantone, sondern eine gemeinsame Verfassung des ganzen Bundes. Es sind nicht mehr die Kantone, die sich gegenseitig ihre eigenen Verfassungen garantieren, sondern der *Bund* übernimmt die Gewährleistung aller Kantonsverfassungen. Die Kantone behalten ihre Souveränität innerhalb der *Schranken der Bundesverfassung;* sie üben jene Rechte aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Diese Bestimmungen des Art. 3 der Verfassung von 1848 haben bis heute sich unverändert erhalten. Aus ihnen konnten Praxis und Rechtslehre den Grundsatz entwickeln, der dem Geist des neuen Bundes entspricht und eindeutige Klarheit über das gegenseitige Macht- und Rechtsverhältnis zwischen Bund und Kantonen geschaffen hat: *Bundesrecht bricht kantonales Recht.* Der Bund steht nicht neben, sondern über den Kantonen als ihre gesamtstaatliche Zusammenfassung[3].

Und auf diesem Boden konnte die dritte grundlegende Neugestaltung, die eigentliche *innerpolitische* Erneuerung aufgebaut werden: Die Freiheitsrechte des Volkes, die demokratischen Grundrechte des Bürgers werden von Bundes wegen für das ganze Gebiet der Schweiz geschaffen und gewährleistet. Es zeugt für den souveränen Weitblick der Staatsmänner, die den neuen Bund errichteten, daß sie nicht gezögert haben, in dieser Hinsicht auf die Verfassungen der Helvetik zurückzugreifen, die *guten* Errungenschaften, die damals mit den Stürmen der Französischen Revolution in unser Land getragen worden waren, wieder aufzunehmen und in schweizerische Form zu gießen. Die Trennung der Gewalten, die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und im Gerichtsverfahren, das Recht zur Ehe und zur freien Religionsausübung, Niederlassungsbefugnis und Pressefreiheit: Rechte des Volkes

---

[3] Vgl. *Fleiner,* Schweiz. Bundesstaatsrecht, S. 421; *Burckhardt,* Kommentar zur BV., S. 823.

und des Einzelnen, die bisher von zahlreichen Ständen grundsätzlich verweigert oder praktisch verunmöglicht worden waren, setzte die Bundesverfassung jetzt kraft ihrer Zentralgewalt einheitlich durch. Was ein loses Föderativsystem niemals vermocht hatte, schuf der aus freiem Willen der großen Mehrheit des Volkes und der Stände erfolgte Zusammenschluß zu einer zentralen Bundesorganisation. Zu einer Organisation, die den Rückfall einzelner Kantone in völlig undemokratische Zustände unterband und im Bund wie in den Kantonen zwar die politische Demokratie nicht auf einen Schlag verwirklichte, aber den Boden ebnete und die Bahn freigab für eine Entwicklung zur freien, fortschrittlichen Republik.

V.

Die neue Organisation des Staates gab dem Bunde die Kompetenzen zur zentralen Ordnung aller jener Fragen, die von unmittelbarer Bedeutung für die ganze Eidenossenschaft sind. Wie wichtig und für die weitere Entwicklung des Bundesstaates lebensnotwendig eine solche Regelung war, zeigte sich sehr bald. Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts ist gekennzeichnet durch eine Revolution der technischen Entwicklung. Aus ihr ergab sich eine Umwälzung im Wesen der Verkehrsmittel wie auch im Rechts- und Handelsleben, die den Staat vor gänzlich neue, gewaltige Aufgaben stellte. Die Probleme des Staatsbetriebes und der staatlichen Kontrolle landeswichtiger Wirtschaftszweige verlangten ihre Lösung. Auf dem durch die Verkehrsentwicklung eng gewordenen Raum der Schweiz hätte eine lose Föderation unabhängiger Orte im Stil der alten Eidgenossenschaft oder des Bundesvertrages von 1815 ein anachronistisches, kaum lebensfähiges Gebilde dargestellt. Endlose Verhandlungen und Interessenkollisionen unter den 25 großen, kleinen und kleinsten Ständen hätten einheitliche Regelungen um Jahre und Jahrzehnte verzögert oder gänzlich verunmöglicht, vielleicht den Bestand der Eidgenossenschaft aufs neue gefährdet. — Die Verfassung von 1848 erlaubte es, Fragen der Eisenbahngesetzgebung, des Post- und Telegraphenwesens, der Geldprägung und Notenemission, des Zivil- und Strafrechts als *Bundessache* zu erklären und einheitlich zu normieren. Daß dabei manche notwendige Neuerung auch im Bundesstaat nur zögernd und nach harten Kämpfen sich durchsetzte, ist bekannt. Das eidgenössische Strafrecht, 1898 mit dem grundlegenden Verfassungsartikel beschlossen, wurde erst 1938 zur Wirklichkeit. Das Staatsmonopol der Banknotenemission war 1848 und noch in der Totalrevision von 1874 abgelehnt worden, ebenso in einem Referendumskampf vom Jahre 1880. Im folgenden Jahre wurde zunächst eine verschärfte Bankenkontrolle durch Bundesgesetz eingeführt, und 1891 nahmen Volk und Stände den Art. 39 BV an, der die zentrale Notenbank einführte[4].

---

[4] Eine lehrreiche Schilderung dieser Kämpfe gibt *E. His*, Staatsbetrieb, Privatbetrieb und gemischter Betrieb, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkwirtschaft, 1940/I.

Noch anschaulicher zeigt die Geschichte der Gesetzgebung über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte den Kampf um die Angleichung an die technisch-wirtschaftliche Entwicklung einerseits, die Auseinandersetzungen zwischen föderalistischen und zentralistischen Prinzipien anderseits. 1891 hatten schweizerische und deutsche Wissenschaft und Technik gemeinsam zum erstenmal den Beweis erbracht, daß elektrische Kraft durch Kupferdrähte auf weite Entfernung fortgeleitet werden könne. Für Industrie und Verkehrspolitik (Eisenbahnen!) ergaben sich völlig neue Perspektiven, und die natürlichen Wasserkräfte der Schweiz erhielten eine ungeahnte Bedeutung. Die Erkenntnis, daß der volkswirtschaftliche Wert der neuen Errungenschaft eine einheitliche, dem ganzen Lande dienende Gesetzgebung erfordere, gewann rasch an Boden. Eine Gesellschaft «Freiland» unternahm alsbald einen radikalen Vorstoß mit dem Begehren, es seien sämtliche noch ungenutzte Wasserkräfte als Bundeseigentum zu erklären. Der föderalistische Widerstand machte sich ebenso energisch und mit Erfolg geltend, und noch jahrelang herrschte in der Bundesversammlung die Meinung vor, es könnte eine befriedigende Lösung im Wege des *Konkordats* zwischen den Kantonsregierungen gefunden werden. Schließlich setzte dann ein Kompromiß sich durch, der 1908 im Art. 24bis BV seinen Ausdruck fand: Die Oberaufsicht über die Wasserkräfte und ihre Nutzung wird dem Bunde übertragen, ebenso die Befugnis, einheitliche Bestimmungen über Abgabe und Fortleitung elektrischer Energie zu erlassen; die Kantone bleiben — unter Vorbehalt der im Landesinteresse gegebenen zentralen Regelung — kompetent zur Gesetzgebung über die in ihrem Gebiete liegenden Wasserkräfte. In welchem Maße die Erkenntnis, daß ein rein föderatives Konkordat der Entwicklung der Dinge nicht mehr genügen könne, im Schweizervolke durchgedrungen war, zeigen die Abstimmungszahlen: der Verfassungsartikel zeitigte 304 923 Volks- und 21½ Standesstimmen für die Annahme, nur 56 237 Volks- und ½ Standesstimmen dagegen. Das ausführende Bundesgesetz trat am 22. Dezember 1916 in Kraft, ohne daß das Referendum verlangt worden wäre[5].

Solche Kämpfe um die Erdauerung neuer und zentraler Lösungen hängen mit dem Wesen unserer Demokratie zusammen. Der immer noch stark föderalistische Geist der Eidgenossen sorgt zur Genüge dafür, daß die Zentralisation nicht überstürzt, sondern erst dann durchgeführt wird, wenn die tatsächliche Entwicklung es gebieterisch verlangt. Entscheidend ist, daß die Grundlagen für diesen *Ausgleich* zwischen Föderalismus und Zentralismus 1848 geschaffen worden sind und bis heute sich bewährt haben.

VI.

Welche Lehren ergeben sich aus dem Blick auf die bisherige Entwicklung für die heutige Zeit?

---

[5] Vgl. *Mutzner*, Die Bundesgesetzgebung über die Ausnutzung der Wasserkräfte (Pol. Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft, XXX/S. 245 ff.; *Burckhardt*, Kommentar zur BV., Art. 24bis, S. 172 ff.

Vor allem die Erkenntnis, daß mit dem «Predigen des Föderalismus»[6] schlechthin, wie es heute manchenorts im Schwange ist, eine wirkliche, in die Zukunft weisende Erneuerung noch nicht erzielt wird. Wenn Autoren wie Philipp *Etter*[7], Denis *de Rougemont* u. a. erklären, die Schweiz sei «durch ihre geographische Lage für die föderalistische Staatsform prädestiniert»[8], so scheinen sie zu übersehen, daß geographische Grenzen, Barrikaden von Berg, Tal und Fluß, Distanzen von Ort zu Ort seit hundert Jahren an Bedeutung sehr viel verloren haben. Will man im Ernste behaupten, unsere einzelnen Bergtäler bildeten heute noch «eine geschlossene Einheit, eine Welt für sich»[9]? Haben nicht Eisenbahn, Auto, Telephon und Wirtschaftsentwicklung diese Abgeschlossenheit hundertfach durchbrochen, sind nicht mit der Entfaltung von Handel und Industrie Tausende von Glarnern, Bündnern oder Innerschweizern in andern Kantonen ansässig geworden und umgekehrt? — Eben diese Entwicklung hat die oben kurz skizzierte Zentralisierung der gesamtschweizerischen Aufgaben zwangsläufig mit sich gebracht, und nichts wäre verhängnisvoller als die Tendenz, diese Entwicklung zu ignorieren oder als bereits abgeschlossen zu betrachten. *Zentrale, einheitliche Lösung der großen, das ganze Volk unmittelbar angehenden Aufgaben* — das ist die erste Lehre und Forderung, die aus dem Blick auf die Geschichte und auf die heutige Lage der Schweiz sich ergibt. Daß solcher Aufgaben gerade die neueste Zeit nicht wenige bringt, ist heute wohl allgemeine Erkenntnis. Ihrer einheitlichen Lösung aus föderalistischen Erwägungen sich entgegenstellen, heißt einen unheilvollen Rück- und Irrweg propagieren. In den großen Fragen der Volkswirtschaft, der Arbeitsbeschaffung, der Leitung und Kontrolle von Finanz- und Bankwesen, der Sozialversicherung bildet heute kein Bergtal und kein Kanton eine «geschlossene Einheit für sich». In diesen Fragen ist das *ganze* Land eine einzige Interessengemeinschaft. Wer daher den Föderalismus als Tradition, Prädestination, ja, als Schicksalsfrage der Schweiz schlechthin verkündet, sollte zum mindesten klar und genau sagen, wo die Grenzen dieses Föderalismus liegen und welche Lebensgebiete er heute noch beherrschen kann und soll. Wer diese Klarheit vermissen läßt, leistet jenen Kreisen Vorschub, die das Schlagwort vom Föderalismus benutzen, um auch in wirtschaftlichen und sozialen Zentralproblemen der Eidgenossenschaft einen Rückweg zum *Partikularismus* zu beschreiten, der alles andere bedeutet als eine wirkliche Erneuerung[10]. In wirtschaftlichen und finanziellen Landesfragen ist kein Platz mehr für «souveräne» Kantonalpolitik, weil die tatsächlichen Grundlagen sich radikal geändert haben: «Einst gründeten und stützten die Kantone den Bund; jetzt stützt der

---

[6] Denis *de Rougemont*, Aufgabe oder Selbstaufgabe der Schweiz? S. 94.

[7] Philipp *Etter*, Die schweizerische Demokratie (1934).

[8] *de Rougemont*, a. a. O., S. 95.

[9] *Etter*, a. a. O., S. 3.

[10] Was für eine Geistesverwirrung in solchen Kreisen z. B. in der Westschweiz herrscht, zeigt E.-P. *Graber*, Blick auf die Westschweiz, «Rote Revue» (Oktober 1940).

Bund die Kantone[11]». Diese Entwicklung hat durch die Kriegslage sich noch wesentlich verschärft. Sie ist aber nicht erst mit der Kriegswirtschaft entstanden und wird nach dem Kriege nicht abbrechen. Eine stärkere Zentralisierung der Steuerpolitik und gewisser Rechtsgebiete wird, um nur zwei Beispiele zu nennen, auch für die Zukunft ein dauerndes Bedürfnis des Landes bleiben.

Wo bleibt demgegenüber Raum für die föderalistische Gestaltung? Einmal in der *Organisation* des Bundes, sodann im innern Leben und Wirken der Stände, in der Lösung der zahlreichen Fragen kultureller und wirtschaftlicher Natur, die vorwiegend lokale und kantonale Bedeutung haben. — Zentralisation, so wie sie auf Grund der Verfassung von 1848 sich bisher entwickelt hat und organisch sich weiterbilden kann, bedeutet nicht «Diktatur von Bern». Die *Kantone* bestellen als eidgenössische Wahlkreise das Bundesparlament, das — von Kriegsvollmachten abgesehen — die Geschicke der Eidgenossenschaft zu lenken hat. Die Kantone wählen vor allem ihre eigenen Behörden, die alles andere sind als nur Regierungsstatthalter der eidgenössischen Zentralgewalt. Die Kantone endlich gestalten im Rahmen der heute sicher nicht zu weit gehenden Bundesbestimmungen ihr Schulwesen, ihre Gerichtsverfassung, ihre Sitten- und Wirtschaftspolizei und zahllose Aufgaben des Gemeinde- und Staatshaushaltes. In allen diesen Lebensgebieten wird auch in Zukunft, wenn die Eidgenossenschaft sich organisch weiterentwickelt, die Selbständigkeit der Kantone erhalten bleiben.

Ob diese organische Fortentwicklung der Schweiz beschieden sein wird, hängt nicht von uns allein ab. Unsere Aufgabe aber ist es, alle eidgenössischen Kräfte zur größten Geschlossenheit zusammenzufassen und auch dort, wo solcher Zusammenschluß «noch mehr Zentralismus» bedingt, nicht vor neuen und kühnen Lösungen zurückzuschrecken. Nur so wird ein *gesunder Ausgleich* zwischen Zentralismus und Föderalismus auch in der Zukunft möglich sein.

Die finanziellen Auswirkungen der Kriegszeit auf die industriellen Gemeindebetriebe

Von J. Baumann, Zürich

Die industriellen Gemeindebetriebe werden seit Jahren im Interesse des Fiskus zur Erhebung von indirekten Steuern benützt. Die sogenannten Reingewinne machen in den meisten Städten ein Drittel und mehr des Ertrages aller direkten Steuern aus. Sie sind also recht bedeutend, und es rechtfertigt sich darum eine Darlegung ihrer Beeinflussung durch die Kriegsverhältnisse.

Die *Wasserversorgungen* sind überall kapitalintensive Betriebe. Die Jahresaufwendungen sind daher wenig veränderlich, denn sie bestehen

[11] E. Sch., im «Bund», 18. Dez. 1940.