Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 23 (1943-1944)
Heft: 9-10

Artikel: Bund und Kanton
Autor: Ludwig, Carl
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159082

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: 15.07.2025

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

Möglichkeiten ins Auge zu sehen und immer wachsamer zu werden gegenüber der drohenden Gefahr — indem wir einerseits gegen die versteckten und offenen Revolutionäre in unserm Lande einen kompromißlosen Kampf führen, anderseits aber — und zwar nicht unter ihrem Druck — nach einer möglichst weitgehenden Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit trachten.

Bund und Kanton.

Von Regierungsrat **Carl Ludwig**, Basel.

Die Frage „Bund und Kanton" mag heute vielleicht auf den ersten Blick reichlich akademisch und nicht sehr aktuell erscheinen. Die großen, zum Teil sehr leidenschaftlich geführten Auseinandersetzungen zwischen Föderalismus und Zentralismus sind ja bereits im 19. Jahrhundert ausgetragen worden. Ins 20. Jahrhundert und hauptsächlich in die Zeit nach dem ersten Weltkrieg fallen nur noch einige wenige Nachzügler zu diesen Kämpfen. Bei den eidgenössischen Abstimmungen der letzten Jahrzehnte sind immer mehr rein realpolitische Überlegungen ausschlaggebend gewesen, d. h. Überlegungen darüber, was am praktischsten, am rationellsten, am bequemsten sei, und wenn man hiebei das Argument Föderalismus überhaupt noch ins Feld geführt hat, so ist das mehr als einmal ein bloßer Vorwand gewesen, um die wirklichen Motive zu verdecken, zu denen man sich öffentlich nicht zu bekennen wagte. In besonderer Weise ist das bei den Auseinandersetzungen über den Absinth- und den Alkoholartikel der Fall gewesen. Die letzte eidgenössische Volksbefragung, die dem Schweizerbürger Gelegenheit gegeben hat, sich zu einer sehr wichtigen Zuständigkeitsverschiebung von den Kantonen auf den Bund zu äußern, liegt allerdings erst wenige Jahre zurück — die Abstimmung über das Schweizerische Strafgesetzbuch. Aber gerade jenes Mal haben die Anhänger des Gesetzes den Gegnern mit einem gewissen Recht vorhalten können, daß der grundsätzliche Streitpunkt bereits im Jahre 1898 entschieden worden sei, als sich Volk und Stände über Artikel 64 bis der Bundesverfassung auszusprechen hatten.

Trotz dieser Entwicklung ist festzustellen, daß die Frage „Zentralismus oder Föderalismus" gerade heute wieder eine besondere Bedeutung bekommen hat und zu den Problemen gehört, mit denen wir uns in der Nachkriegszeit sehr ernstlich auseinanderzusetzen haben werden.

Der Grund hiefür liegt in Folgendem: Auf dem Wege der Generalvollmachten ist eine sehr starke Verlagerung der Staatsgewalt auf den Bund begründet worden. Eine große Reihe von Kompetenzen, die vor dem Krieg bei den Kantonen gelegen hatten, steht jetzt eidgenössischen Instanzen zu.

An sich ist gegen diese Regelung sicherlich nichts einzuwenden. Im Gegenteil: zu einer Zeit, wo die Schweiz ihre ganze Kraft dafür einsetzt, daß sie ihre Unabhängigkeit erhält, daß das Volk zu essen hat, und daß die Wirtschaft in Gang bleibt, bildet sie eine absolute Notwendigkeit. Die gleichen Erwägungen, die dazu geführt haben, daß während des Krieges Bundesgewalt, die verfassungsmäßig dem eidgenössischen Parlament oder sogar dem Volk zusteht, an den Bundesrat delegiert worden ist, haben auch bedingt, daß die Kantone während des Krieges auf einen großen Teil ihrer Selbständigkeit verzichten müssen. Für solche Zeiten des Staatsnotstandes muß dafür gesorgt sein, daß in Fragen, die das allgemeine Landesinteresse berühren, sofortige und gleichzeitig nach einem einheitlichen Gesichtspunkt orientierte Entscheide getroffen werden können.

Weiterhin ist im allgemeinen auch anzuerkennen, daß die eidgenössischen Instanzen bei der Einschränkung der kantonalen Kompetenzen auf dem Wege von Vollmachtenbeschlüssen möglichste Zurückhaltung beobachtet haben. Vor allem hat sich der Bundesrat gehütet, ohne zwingenden Grund in das kantonale Verfassungsrecht selbst einzugreifen, etwa in der Weise, daß er den kantonalen Regierungen Zuständigkeiten übertragen hat, die ihnen nach eigenem Recht nicht zugekommen wären.

Gelegentlich lassen sich allerdings auch Fälle feststellen, wo der Bund die Kantone ohne Beeinträchtigung des Landesinteresses ruhig selbst hätte handeln und entscheiden lassen dürfen. Beispielsweise ist es — trotzdem die nationalrätliche Vollmachtenkommission das in Abrede stellt — kaum nötig gewesen, die Beurteilung der kriegswirtschaftlichen Übertretungen den Kantonen wegzunehmen und sie besondern eidgenössischen Strafrechtskommissionen zu überweisen. Die kantonalen Gerichte hätten auf alle Fälle ihre Entscheide ganz erheblich rascher fällen können, als das den eidgenössischen Kommissionen möglich ist, und die Wahrung des — zweifellos wesentlichen — Interesses an einer einheitlichen Praxis wäre auch durch die Einräumung eines Appellationsrechtes an einen Ausschuß des Bundesgerichtes möglich gewesen. Ein weiteres Beispiel für ein unnötiges Übergreifen der Bundesgewalt in die kantonale Hoheit bildet der Vollmachtenbeschluß über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechtes. In dieser Hinsicht hat man völlig die Tatsache verkannt, daß vor dem Schweizerbürgerrecht das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht steht.

Aber nicht diese — immerhin vereinzelten — Übergriffe machen das Problem „Föderalismus oder Zentralismus" wieder aktuell, sondern die eigentliche Gefahr liegt darin, daß man sich an den Zustand, wie er durch die Generalvollmachten geschaffen worden ist, allmählich gewöhnt und demgemäß bereit sein könnte, auch nach Aufhebung der Vollmachten die heutigen Einschränkungen der kantonalen Kompetenzen zu akzeptieren und durch die ordentliche Gesetzgebung sanktionieren zu lassen. Inwiefern bei den Bundesinstanzen die Tendenz besteht, die ihnen durch die Vollmachten eingeräumte erweiterte Macht beizubehalten,

läßt sich freilich schwer feststellen. Aber auch wenn diese Tendenz in keiner Weise vorhanden wäre, so bedeutete das noch lange nicht, daß jene Gefahr nicht bestünde. Denn wenn wir uns überlegen, wie es dazu gekommen ist, daß — vor dem Krieg, ohne Vollmachtenregime, unter mehr oder weniger normalen Verhältnissen — so viele, ganz gewiß nicht dringliche Kompetenzverschiebungen zu Ungunsten der Kantone erfolgten, so müssen wir immer wieder erkennen, daß die Schuld hieran in erster Linie nicht im Machthunger der Bundesämter liegt, sondern viel eher im Versagen der Kantone, und zwar in einem Versagen, das meistens nicht auf wirklichem Unvermögen beruht hat, sondern auf dem fehlenden Willen, selbst zu handeln und selbst eine Verantwortung zu übernehmen. Hätten etwa alle Kantone und Gemeinden bei der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen an Ausländer wirklich zum Rechten gesehen, dann wäre kein Anlaß vorhanden gewesen, im Jahre 1925 (im Anschluß an Vollmachtenbeschlüsse!) einen Artikel 69ter in die Bundesverfassung aufzunehmen und ein Ausführungsgesetz hiezu zu erlassen, das die kantonale Fremdenpolizeihoheit in außerordentlich starker, bisweilen fast unerträglicher Weise einschränkt. Auch die Strafrechtsvereinheitlichung, die den Kantonen die so wichtige Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiet des Strafrechtes sozusagen vollständig genommen hat, hätte nicht kommen müssen, wenn alle Kantone selbst für die Modernisierung ihrer Strafgesetze gesorgt hätten und gewisse Unzuträglichkeiten auf dem Konkordatsweg beseitigt worden wären. Weiterhin: hätten alle Kantone ihre Pflicht auf dem Gebiete der politischen Polizei restlos erfüllt, dann wäre die Notwendigkeit der Schaffung einer Bundespolizei nie entstanden.

Die Gefahr, daß man im Anschluß an das Vollmachtenregime weitere, vermeidbare Zentralisationsmaßnahmen hinnimmt, ist umso größer, als heutzutage die Einsicht in die grundlegende Bedeutung des föderativen Charakters unseres Bundes nur noch in verhältnismäßig kleinen Kreisen besteht.

Zuzugeben ist ohne weiteres, daß die Beibehaltung der einen oder der andern Zentralisationsmaßnahme, die durch die Vollmachten veranlaßt worden ist, noch lange nicht die Schaffung eines schweizerischen Einheitsstaates bedeutet, wie er etwa gewissen freisinnigen Doktrinären des ausgehenden 19. Jahrhunderts vorgeschwebt hat. Aber wenn man den Kantonen Stück für Stück ihrer Kompetenzen wegnimmt und auf diese Weise ihre Autonomie immer mehr einschränkt, so liegt darin doch jedes Mal wieder ein weiterer Schritt in der Richtung gegen den Einheitsstaat. Die allgemeinen Verhältnisse, vor allem auf wirtschaftlichem und verkehrspolitischem Gebiet, werden uns auch in Zukunft zu weitern Vereinheitlichungen zwingen. Umso wichtiger ist es, daß man dort sehr deutlich Nein sagt, wo für einen Eingriff in die kantonale Selbständigkeit keine wirklich dringende Notwendigkeit besteht. Auf alle Fälle ist es bei der heutigen Lage geboten, daß sich unser Volk wieder einmal darüber Re-

chenschaft gibt, wie wesentlich und wie wichtig für den Bestand der Schweiz die Aufrechterhaltung starker und selbständiger Kantone ist, und welche bedenklichen Folgen eintreten müßten, wenn die Kantone zu bloßen Verwaltungsbezirken degradiert würden.

In der Bundesverfassung ist in drei Artikeln von der Souveränität der Kantone die Rede: In Artikel 1, wo es heißt, daß die 22 souveränen Kantone einen Bundesstaat bilden, in Artikel 3, wo festgestellt wird, daß die Kantone souverän seien, so weit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung selbst beschränkt werde, und in Artikel 5, wo der Bund den Kantonen ihre Souveränität im Rahmen von Artikel 3 ausdrücklich gewährleistet.

Mit der Frage, welche juristische Bedeutung dem Begriff „kantonale Souveränität" zukomme, haben wir uns nicht zu befassen. Außer Zweifel steht jedenfalls, daß unsere Verfassung die Eigenstaatlichkeit der Kantone und ihre primäre Selbständigkeit ausdrücklich hervorhebt.

Aber auch ganz abgesehen von diesen Verfassungsvorschriften: Das Fundament der Eidgenossenschaft sind die Kantone. Die Kantone haben existiert bevor der Bund existiert hat. Sie haben den Bund überhaupt erst geschaffen. In den Kantonen entwickelt sich das schweizerische Staatsbewußtsein; die Kantone bilden den festen Rückhalt und Schutz unserer sprachlichen und konfessionellen Minderheiten, und die Kantone sind auch die eigentlichen Träger des geistigen Lebens: Es gibt eine Basler, eine Genfer, eine Tessiner, eine Bündner Kultur, jede eigenartig, jede der Ausdruck von besondern Lebensbedingungen, jede das Ergebnis einer ganz speziellen geschichtlichen Vergangenheit, aber es gibt keine Bundeskultur. Wenn man von einer schweizerischen Kultur — nicht von einer Bundeskultur — redet, und man darf dies ohne weiteres tun, dann will man damit lediglich zum Ausdruck bringen, daß unsere Einzelkulturen, trotz ihrer starken Verschiedenheit, doch irgendetwas Gemeinsames, irgendetwas Verwandtes haben — als Folge des freien Zusammenschlusses stark ausgeprägter Individualitäten.

Der schönste Reichtum unseres kleinen Landes ist just seine Mannigfaltigkeit, seine Vielgestaltigkeit, seine unendliche Differenziertheit. Das, was Ulrich Dürrenmatt vor mehr als einem halben Jahrhundert in einem seiner bekanntesten Gedichte zum Ausdruck gebracht hat, gilt auch heute noch:

„Dem Himmel dank ich für das Glück,
Daß wir nicht sind aus Einem Stück,
Verschiedenheit, oh welcher Reiz,
Der fünfundzwanzigfachen Schweiz."

Als Folge dieser Mannigfaltigkeit auf geistigem, wirtschaftlichem und soziologischem Gebiet ist denn auch das Eigenleben der Kantone sehr stark

ausgeprägt. Gleichschaltung wäre für unser Land der Anfang vom Ende. Ein starkes Eigenleben in den Kantonen und damit auch eine starke Selbständigkeit der Kantone ist nicht nur die Voraussetzung dafür, daß wir vom Minderheitenproblem verschont bleiben, sondern auch dafür, daß die Schweiz die große Aufgabe erfüllen kann, die ihr im Dasein der Nationen gestellt ist. Der Sinn unseres Bundes ist nicht eine Organisation, die alles über einen Leisten schlägt, und ist keine Nivellierung, die naturgegebene Unterschiede verwischt, sondern der Sinn unserer Eidgenossenschaft ist die Zusammenfassung freier, stolzer, bisweilen auch recht eigenwilliger Gemeinwesen zum gemeinsamen Schutz.

„In allem sind wir nimmer Eins,
Doch Unglück ist das wahrlich keins,
Nur keinen Zwang noch Tyrannei,
Dann sind wir alle wohl dabei.

Denn deutsch und welsch sind Mann und Weib,
Verschieden wohl und doch ein Leib,
Ob keines ohne Fehler sei,
In allem hilft die Schweizer Treu."

Richtig ist allerdings, daß von einem reinen Geschäftsmannstandpunkt aus ein Einheitsstaat etwas viel einfacheres und rationelleres ist als ein Föderativstaat. Aber das Staatsleben — vor allem das Statsleben in unserer Schweiz — darf nicht allein unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden; denn der Staat trägt seinen Zweck nicht in sich selbst, sondern seine Aufgabe besteht darin, lebendigen Menschen die möglichst weitgehende Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu ermöglichen.

Weiterhin: Je größer ein Organismus ist, in dem sich das Gemeinschaftsleben abspielt, desto mehr besteht die Gefahr, daß er zum Beamtenstaat ausartet, daß der Einzelne sich ihm entfremdet, daß er alles Persönliche und Lebendige verliert, daß er im Formellen und Schematischen aufgeht. Und auf der andern Seite: Je kleiner die Gemeinschaftsorganisation ist, desto eher kann sich der Bürger am staatlichen Leben aktiv beteiligen. Eine aktive Beteiligung von möglichst vielen Bürgern am öffentlichen Leben aber bildet die Voraussetzung für eine wirklich lebendige und schöpferische Demokratie. „Der Kleinstaat" — sagt Jakob Burckhardt — „ist vorhanden, damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die größtmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind". Und speziell auf unsere Verhältnisse gerichtet schreibt Philipp Anton von Segesser: „In der Aufrechterhaltung der kantonalen Autonomie liegt der nationale und spezielle Charakter des schweizerischen Wesens."

Und dann noch etwas: Die weitgehende Selbständigkeit der Kantone erlaubt es nicht nur, daß sich jeder Kanton so einrichtet, wie es seine besondern Verhältnisse verlangen und wie es ihm angemessen scheint, son-

dern sie hat gleichzeitig auch den höchst bedeutsamen Vorteil, daß auf einem kleinen Gebiet Versuche angestellt werden können, die, wenn sie sich bewähren, später einmal auch den andern Kantonen und dem Bund, vielleicht sogar dem Ausland zugute kommen. So ist vor hundert Jahren in Basel der Gedanke der progressiven Besteuerung entstanden und hat von hier aus seinen Siegeszug nach ganz Europa angetreten. Heutzutage fallen insbesondere Versuche sozialpolitischer Natur in Betracht, etwa im Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung oder der Einführung von Familienausgleichskassen.

Schließlich sprechen auch gewichtige finanzpolitische Überlegungen gegen alle unnötigen Zentralisationsbestrebungen und Zentralisationsmaßnahmen. Jeder Schweizer weiß, wie schwer nicht nur der Einzelne, sondern auch die Kantone und Gemeinden durch die großen Finanzansprüche des Bundes getroffen werden. Insofern es sich dabei um die Deckung von Kriegsschulden handelt, ist diese Belastung ohne weiteres hinzunehmen und läßt sich auch gegen die Erhebung direkter Bundessteuern kein durchschlagender Einwand erheben. Umsomehr besteht aller Anlaß zur Fürsorge dafür, daß der ordentliche Finanzbedarf des Bundes nicht noch weiter anwachse. Die Erfüllung dieser Forderung ist aber nur möglich, wenn die Kantone dem Bund gewisse Aufgaben wieder abnehmen. Allein auf diesem Weg läßt sich der so dringlich notwendige und so ungemein schwer durchzuführende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen verwirklichen. Dauernde Eingriffe des Bundes in das Gebiet der kantonalen Steuerhoheit könnten sehr leicht zu den gleichen Folgen führen, wie sie in Deutschland die Finanzreform Erzbergers ausgelöst hat — zur Vernichtung der Eigenstaatlichkeit unserer Kantone.

„Föderalismus oder Zentralismus" ist nur die eine Seite des Problems Bund und Kanton. Ihr Gegenstück bietet die Treue der Kantone gegenüber dem Bund und unter sich selbst. Auf diesem Treueverhältnis beruht das Zusammenhalten der Gliedstaaten im größern Verband. Je inniger und aufrichtiger der Treuegedanke unser Gemeinschaftsleben durchdringt, desto kräftiger steht die Eidgenossenschaft nach außen da. Die Treue der Kantone gegenüber dem Bund aber hat sich nicht nur darin zu offenbaren, daß sie die ihnen als Vollzugsorganen zugewiesenen Pflichten in voller Loyalität erfüllen, sondern sie bedingt auch, daß sie dem Bund keine Aufgaben übertragen, die sie bei gutem Willen selbst zu bewältigen in der Lage sind.

Zusammenfassend ist festzustellen: Die Beibehaltung des föderativen Charakters unserer Eidgenossenschaft ist eine eigentliche Lebensbedingung für die Schweiz. Sie allein entspricht unserer Geschichte und unserem ganzen Wesen. Sie allein gewährleistet uns eine Demokratie, die mehr ist als bloße Form, und sie ist gleichzeitig der beste Schutz dagegen, daß wir vom Staat alles erwarten, ihm alles aufbürden und schließlich dazu kommen, ihn zu vergötzen.