

# Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus

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

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **39 (1959-1960)**

Heft 8: **Föderalismus in der heutigen Welt**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160969>

## **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.

# ENTWICKLUNGSTENDENZEN DES SCHWEIZERISCHEN FÖDERALISMUS

VON DIETRICH SCHINDLER

In einer im Jahre 1865 veröffentlichten Schrift gab der Luzerner Konservative Anton Philipp von Segesser der Meinung Ausdruck, daß der schweizerische Bundesstaat nur eine Übergangsform zwischen Staatenbund und Einheitsstaat sei. Er erklärte, die Umstände der Entstehung der schweizerischen Bundesverfassung im Jahre 1848 hätten es mit sich gebracht, daß die unitarische Tendenz die vorherrschende Richtung geworden sei, während sich die Kantonalität auf eine Oppositionsstellung zurückgedrängt gesehen habe. Er hielt dafür, daß der Übergang der föderalen Gestalt der Eidgenossenschaft in den Einheitsstaat nur noch eine Frage der Zeit sei<sup>1</sup>.

Die Entwicklung unseres Bundesstaates in den fast hundert Jahren, die seit dieser Äußerung Segessers verflossen sind, scheint den Beweis für die Richtigkeit jener pessimistischen Prognose zu erbringen. Unitarisierung und Zentralisierung haben die Schweiz dem Einheitsstaat immer näher gebracht. Die Macht des Bundes ist stetig gewachsen, während die Kantone an Bedeutung verloren. In den vergangenen Jahren haben sich die Stimmen derer gemehrt, die das baldige Ende des Föderalismus erwarten. So schrieb vor wenigen Jahren ein in Amerika tätiger deutscher Staatswissenschaftler: «Der Föderalismus ist im Abstieg begriffen. Selbst in den ältesten und am besten durchgebildeten Föderativstaaten, der Schweiz und den USA, wo die Tradition und die emotionale Einstellung der Aufrechterhaltung des bundesstaatlichen Gedankens zugute kommen, hat sich gezeigt, daß die wirtschaftlichen Imperative des technologischen Staates eine einheitliche Wirtschaftspolitik für das ganze Staatsgebiet verlangen und jenen Wirtschaftsegoismus der Einzelstaaten nicht zulassen können, der den eigentlichen Kern der Staatssouveränität im Bundesstaat darstellt<sup>2</sup>.»

Niemand kann die Begründetheit eines solchen Pessimismus bestreiten. Dennoch fällt es schwer, an ein baldiges Ende des schweizerischen Föderalismus zu glauben. Ist es nicht erstaunlich, daß auch heute noch, fast hundert Jahre nach Segessers Prognose, in der Schweiz ein starkes und lebendiges föderalistisches Bewußtsein besteht? Der Föderalismus ist tiefer verwurzelt, als der von der Raschheit der neuzeitlichen Entwicklung gebannte Beobachter glauben möchte. Die Verbundenheit des Einzelnen mit den kleinen Gemeinschaften, Gemeinde und Kanton, ist besonders in ländlichen Regionen und im Welschland noch stärker als diejenige mit dem Bund.

Im folgenden sollen die Kräfte und Tendenzen dargestellt werden, welche die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus bestimmen. Es wird versucht, damit ein Bild der heutigen Lage des Föderalismus in der Schweiz zu entwerfen.

### *Die zentralistische Tendenz*

Das hervorstechendste Merkmal der Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates seit 1848 ist die zunehmende Zentralisierung, die Verschiebung des politischen Gewichtes von den Kantonen auf den Bund. In den Anfangsjahren des Bundesstaates lag das Hauptgewicht des politischen Lebens noch eindeutig in den Kantonen. Dem Bund waren anfänglich nur wenige Aufgaben anvertraut. Er hatte im wesentlichen nur die auswärtigen Angelegenheiten und einen Teil des Militärwesens zu besorgen und überdies die Post-, Zoll- und Pulververwaltung zu übernehmen. Der größte Teil der Staatsaufgaben blieb bei den Kantonen. Die enge Beschränkung der Bundeskompetenzen stand in einem Mißverhältnis zur Größe der neuen Behördenorganisation, dem Parlament mit seinen zwei Kammern und dem Bundesrat. Nicht zu Unrecht schrieb J. C. Bluntschli im Jahre 1849, der neu gegründete Bundesstaat lasse sich vergleichen mit einem «großen und kostbaren Palaste, in welchem wenig Räume wirklich benutzt werden, oder mit einem Aktienetablissement mit öfteren Generalversammlungen und zahlreichem Personale, aber kleinen Geschäften<sup>3</sup>.»

Der erste bedeutsame Schub der Zentralisierung erfolgte anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874. Dem Bund wurden verschiedene neue Aufgaben übertragen, die zur Folge hatten, daß sich seine Ausgaben ziemlich genau verdoppelten (1871: 10 Millionen, 1876: 20 Millionen). Seither ist die Zentralisierung rasch und kontinuierlich weitergeschritten. Seit 1874 erlebte die Bundesverfassung insgesamt 62 Partialrevisionen, von denen rund zwei Drittel, nämlich 43, den Zweck hatten, dem Bunde neue Kompetenzen zu übertragen<sup>4</sup>. In neuerer Zeit hat sich die Entwicklung beschleunigt. Allein seit 1945 wurde die Bundesverfassung 21mal abgeändert, wobei in 15 Fällen neue Bundeskompetenzen geschaffen oder — wie im Falle der Bundesfinanzordnung, der Preiskontrolle und der Brotgetreideversorgung — befristete Bundeskompetenzen neu bestätigt wurden. Die vergangenen zwei Jahre brachten dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in vier neuen Materien, nämlich in den Gebieten der Atomenergie, des Filmwesens, der Nationalstraßen und des Zivilschutzes.

Es wäre freilich falsch, anzunehmen, daß der Bund den Kantonen fortlaufend Kompetenzen entzogen hätte. Beim größeren Teil der neuen Bundeskompetenzen handelte es sich nicht um Aufgaben, die die Kan-

tone zuvor ausgeübt hatten, sondern um vollständig neue Staatsaufgaben, mit denen sich die Kantone noch nicht befaßt hatten<sup>5</sup>. Nur in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates bestand die Zentralisierung in einer Übergabe kantonaler Aufgaben an den Bund. So hatten zum Beispiel die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechts, die stärkere Zentralisierung des Militärwesens, die Schaffung des Banknotenmonopols des Bundes usw. eine entsprechende Verminderung des kantonalen Kompetenzbereichs zur Folge. Diese Entwicklung war mit dem ersten Weltkrieg zur Hauptsache abgeschlossen. Seither betreffen die neuen Bundeskompetenzen vorwiegend die ganz neuen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik und des modernen Verkehrs. Dabei ist bemerkenswert, daß die Umwandlung der Schweiz zum modernen Wirtschafts- und Sozialstaat sich vorwiegend in einer Stärkung des Bundes, in viel geringerem Maße aber in einer Stärkung der Kantone auswirkte. Obwohl auch die kantonalen Staatsapparate anwuchsen, nahm der Umfang ihrer Tätigkeit weit weniger zu als derjenige des Bundes. Dies zeigt sich vielleicht am deutlichsten in einer Gegenüberstellung der Entwicklung der Bundesausgaben und der Gesamtausgaben der Kantone. Im Jahre 1850 betragen die Bundesausgaben 23% der Ausgaben sämtlicher Kantone. Von da an stiegen sie kontinuierlich an. Im Jahre 1900 standen sie auf 50%, im Jahre 1930 auf 82%, 1950 auf 107% und 1958 auf 110%<sup>6</sup>. Die Bundesausgaben übersteigen heute somit die Ausgaben aller Kantone zusammen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei einem Vergleich der Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Im Jahre 1900 entrichtete der schweizerische Steuerzahler 35% seiner Steuern (einschl. Zölle) an den Bund, 33% an die Kantone und 32% an die Gemeinden. Im Jahre 1958 waren es 51% an den Bund, 26% an die Kantone und 23% an die Gemeinden<sup>7</sup>.

Die Zentralisierung kommt auch deutlich in der Zunahme des Bundespersonals zum Ausdruck. Während im Jahre 1913 die Bundeszentralverwaltung 2887 Personen umfaßte, standen im Jahre 1957 17 554 Personen in ihrem Dienst, was einer Vermehrung um 608,9% gleichkommt<sup>8</sup>. Auffallend ist, daß die Zunahme des gesamten Bundespersonals im gleichen Zeitraum nur 149,6% beträgt.

Die Zentralisierung in unserem Bundesstaat hat seit 1848 nie eine Unterbrechung erfahren. Nie ist eine Umkehr eingetreten, nie eine Aufgabe an die Kantone zurückübertragen worden. Die Idee, einmal die umgekehrte Richtung einzuschlagen, erschiene geradezu als absurd. Selbst Kreise, die ausgesprochen föderalistisch gesinnt sind, haben nie einen derartigen Versuch unternommen. Die zunehmende Zentralisierung scheint somit eine Zwangsläufigkeit zu sein. Treffend schrieb William Martin in seiner Geschichte der Schweiz: «L'expérience enseigne que, dans une Confédération, on ne peut guère innover sans centraliser. Le besoin de progrès a eu pour résultat de pousser constamment à la revision

de la constitution fédérale, dans un sens centralisateur<sup>9</sup>.» Der Weg der Zentralisierung gleicht einer Einbahnstraße, auf der es nur ein Vorwärts, aber kein Rückwärts gibt.

### *Die wachsende finanzielle Abhängigkeit der Kantone vom Bund*

In engstem Zusammenhang mit der stetigen Ausdehnung der Bundeskompetenzen steht die zunehmende finanzielle Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Dem Bunde wurden nicht nur neue Aufgaben zur selbständigen Erfüllung übertragen, sondern er wurde überdies veranlaßt, auch an die Aufgaben der Kantone finanziell beizutragen. Seit der Gründung des Bundesstaates stiegen die Bundesbeiträge an die Kantone sowie die gesetzlichen Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen ununterbrochen an. Besonders stark ist das Wachstum bei den Bundesbeiträgen. Diese wurden eine immer bedeutendere Stütze der kantonalen Finanzhaushalte. Während die Kantone im Jahre 1890 3,6% ihrer Ausgaben aus Bundesbeiträgen bestritten, waren es im Jahre 1900 bereits 6,2%, 1931 7,6% und 1957 schließlich 10,3%. Einen geringeren Anstieg weisen die gesetzlichen Anteile an Bundeseinnahmen (z. B. an der Wehrsteuer, am Militärpflichtersatz usw.) auf. Ihre Zunahme verläuft ziemlich genau parallel zur Zunahme der übrigen Einnahmen der Kantone. So betragen sie im Jahre 1900 7,3% der Gesamteinnahmen der Kantone, 1931 6,5% und 1957 7,2%<sup>10</sup>.

Die kantonalen Finanzhaushalte werden heute somit — Bundesbeiträge und gesetzliche Anteile zusammengerechnet — zu 17,5% vom Bunde getragen. Die Zahlen sind in den einzelnen Kantonen allerdings stark verschieden, da für die finanzschwachen Kantone höhere Subventionsansätze bestehen als für die finanzstarken. So betragen im Kanton Uri im Jahre 1957 die Bundesbeiträge 42,9% der Gesamteinnahmen des Kantons, die gesetzlichen Anteile 5,5%, womit Uri insgesamt 48,4% seiner Einnahmen vom Bunde bezog. Auf der anderen Seite erhielt der Kanton Basel-Stadt im selben Jahr nur 2,6% seiner Einnahmen aus Bundesbeiträgen und 6% aus gesetzlichen Anteilen, insgesamt also 8,6% aus Bundesmitteln.

Die Zunahme der finanziellen Leistungen des Bundes an die Kantone führt zu einer gewissen Beeinträchtigung der kantonalen Selbständigkeit. Dies gilt namentlich für die Bundesbeiträge, welche vom Bunde stets nur für bestimmte Zwecke geleistet werden und deren Verwendung von der Bundesverwaltung überprüft wird. Durch die an die Subventionsleistung geknüpften Bedingungen vermögen die Bundesbehörden einen bestimmenden Einfluß auf die Durchführung kantonalen Aufgaben auszuüben. Die gesetzlichen Anteile andererseits fallen den Kantonen ohne Zweckbestimmung zur freien Verwendung zu, wodurch die kantonale

Selbständigkeit bedeutend weniger tangiert wird. Einzig bei den kantonalen Anteilen an den Benzinzöllen und beim sogenannten Alkoholzehntel ist der Verwendungszweck vom Bunde vorgeschrieben.

### *Ursachen der genannten Erscheinungen*

Die allgemeinen Ursachen der zunehmenden Zentralisierung und Vereinheitlichung im schweizerischen Bundesstaat sind zu bekannt, als daß darauf näher eingetreten werden müßte. Sie liegen namentlich in der Verbesserung und Zunahme des interkantonalen und internationalen Verkehrs, in der Entwicklung zum modernen Wohlfahrtsstaat, in den Folgen der Wirtschaftskrisen und der zwei Weltkriege und schließlich im wachsenden Egalitarismus. Viele Unterschiede von Ort zu Ort, die in früheren Zeiten als natürlich empfunden wurden, wie etwa die Verschiedenheit des Zivil- und Strafrechts, wirkten angesichts der veränderten Verhältnisse und Auffassungen störend. Zentralisierung und Vereinheitlichung waren zweifellos zu einem großen Teil unvermeidlich. Soweit sie zur Überwindung des früheren kantonalen Partikularismus beigetragen haben, sind sie auch durchaus zu begrüßen.

Es ist hier jedoch auf eine speziellere und weniger beachtete Ursache der Zentralisierung hinzuweisen, welche keineswegs als unvermeidlich bezeichnet werden kann. Viele der neuen Staatsaufgaben sind vom Bunde lediglich deshalb übernommen worden, weil es sich als einfacher erwiesen hat, sie dem Bunde als den Kantonen aufzubürden. Carl Ludwig hat in dieser Zeitschrift seinerzeit ausgeführt, die Ursache der Machtvermehrung des Bundes liege im Versagen der Kantone<sup>11</sup>. So überspitzt diese Feststellung ist, läßt sich doch nicht übersehen, daß viele der neuen Staatsaufgaben nur deshalb vom Bunde übernommen wurden, weil die Kantone sich dazu als zu schwerfällig erwiesen. Insbesondere hat sich gezeigt, daß es leichter ist, beim Bund Mittel für eine neue Staatsaufgabe flüssig zu machen als bei den Kantonen. Dies hat seine Ursache wiederum darin, daß die Kantone stärker demokratisiert sind als der Bund und infolgedessen einen geringeren Grad an Beweglichkeit aufweisen als dieser. Ausgaben, die in den Kantonen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, können im Bund vom Parlament allein bewilligt werden. Von Bedeutung ist außerdem, daß, namentlich in den kleineren Kantonen, die Übernahme einer neuen Staatsaufgabe durch den Kanton unmittelbar eine Erhöhung des Steuerfußes zur Folge haben oder die Erschließung einer neuen Finanzquelle erforderlich machen kann. Beschließt jedoch der Bund eine neue Ausgabe, so verspürt der Bürger die finanziellen Auswirkungen nicht unmittelbar, sondern gibt sich der Meinung hin, daß ein anderer die Rechnung begleiche. Fritz Fleiner vertrat die Auffassung, daß die starke Demokratisierung in den Kantonen

wesentlich eine Reaktion auf die Kompetenzerweiterung des Bundes gewesen sei. So schrieb er: «In der Periode, in der der Bund seine Kompetenzen erweitert hat, sind die Kantone zur reinen Demokratie übergegangen. Der innere Zusammenhang zwischen den beiden politischen Ereignissen ist nicht schwer nachzuweisen. Gegenüber dem immer stärker werdenden Bund haben die Kantone ihre Selbständigkeit dadurch zu behaupten versucht, daß sie ihr ganzes öffentliches Leben auf eine breitere Grundlage gestellt haben, nämlich auf die reine Demokratie<sup>12</sup>.» Heute können wir feststellen, daß die Demokratisierung in den Kantonen nicht nur die Kompetenzerweiterung des Bundes nicht zu verhindern vermochte, sondern ihr im Gegenteil noch Vorschub leistete.

### *Zentralistische und unifizierende Tendenzen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich*

Neben dem staatlichen Zentralismus in der Schweiz läuft parallel ein wirtschaftlicher Konzentrationsprozeß, der bedeutsame Rückwirkungen auf den föderativen Aufbau unseres Staates hat. Er zeigt sich zunächst darin, daß die wirtschaftliche Macht der Schweiz sich zunehmend in der deutschen Schweiz und vor allem in Zürich konzentriert. Die wichtigsten industriellen Unternehmungen, Banken, Versicherungsgesellschaften und Wirtschaftsverbände haben ihren Sitz in Zürich oder anderen Orten der deutschen Schweiz. André Siegfried nannte diese Erscheinung eine «neue Form des Zentralismus», einen «Neo-Zentralismus<sup>13</sup>». Während der staatliche Zentralismus sein Zentrum in Bern hat, strebt die wirtschaftliche Konzentrationsbewegung auf Zürich hin. Zwischen Bern und Zürich hat sich ein ähnliches Verhältnis herausgebildet wie zwischen Washington und New York. Die Zentralisierung der Wirtschaft in Zürich und in der übrigen deutschen Schweiz wirkt sich namentlich ungünstig auf das Verhältnis zwischen der deutschen und welschen Schweiz aus. Es hat sich gezeigt, daß die welsche Schweiz auf die zentralistische Entwicklung der Wirtschaft im allgemeinen noch empfindlicher reagiert als auf den staatlichen Zentralismus. Der «impérialisme zurichois» — um einen jüngst gelegentlich verwendeten Ausdruck zu gebrauchen — wirkt noch abschreckender als «Bern» es tut. Dies ist, wie besonders Olivier Reverdin betont hat, in der Tatsache begründet, daß die welsche Schweiz in den Behörden des Bundes stets eine wenigstens proportionale Vertretung hat und auch immer verschiedene Spitzenpositionen im Staat und in der Armee ausfüllt, wogegen die führenden Stellungen in der schweizerischen Wirtschaft fast ausschließlich von Deutschschweizern eingenommen werden<sup>14</sup>. Die welsche Schweiz zieht daher den staatlichen Zentralismus demjenigen der Wirtschaft vor, ja sie spielt den einen Zentralismus gegen den anderen aus. Abstimmungsergebnisse der vergangenen Jahre haben gezeigt, daß die welsche Schweiz protektionistischen Maß-

nahmen des Bundes eine wesentlich größere Sympathie entgegenbringt als die deutsche Schweiz. Diese angesichts des starken föderalistischen Empfindens in der welschen Schweiz paradoxe Erscheinung erklärt sich daraus, daß die welsche Schweiz in den protektionistischen Maßnahmen des Bundes ein Mittel sieht, dank dem sie eine gewisse Kontrolle über die schweizerische Wirtschaft ausüben kann, eine Kontrolle, die ihr innerhalb der wirtschaftlichen Unternehmungen und Organisationen fehlt.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hat sodann eine weitere dem Föderalismus abträgliche Tendenz ausgelöst, nämlich das Anwachsen der Wirtschaftsverbände und die Zunahme ihres Einflusses auf den Staat. In allen freiheitlichen Staaten haben sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte große und meist stark zentralistisch organisierte Interessenverbände gebildet. In dieser Entwicklung kommt zum Ausdruck, daß die Bürger sich heute in zunehmendem Maße nach beruflichen und interessensemäßigen Gesichtspunkten zusammenschließen, während zugleich die auf territorialer Grundlage beruhenden Gemeinschaften, Gemeinden und Kantone, an Bedeutung verlieren. Die neuen funktionellen Gemeinschaften treten in Konkurrenz mit den herkömmlichen lokalen und regionalen Gemeinschaften. Viele Bürger fühlen sich mit ihrem Berufs- oder Interessenverband stärker verbunden als mit ihrer Gemeinde oder ihrem Kanton.

Die Interessenverbände treten heute in verschiedener Hinsicht als ebenbürtige Mächte neben den Kantonen auf, so namentlich im Gesetzgebungsverfahren und bei der Durchführung von Bundeserlassen. Die Entwürfe aller wichtigeren Bundesgesetze werden den Verbänden und den Kantonen gleichzeitig zur Vernehmlassung vorgelegt. Art. 32 der Bundesverfassung schreibt dieses Verfahren für die Ausführungserlasse zu den Wirtschaftsartikeln ausdrücklich vor. Die Erfahrung zeigt, daß der Stellungnahme der Verbände dabei regelmäßig mehr Gewicht zukommt als derjenigen der Kantone<sup>15</sup>. Dies ist leicht zu erklären, verfügen doch die Verbände über eine Mitgliedschaft mit eindeutigen und gleichgerichteten Zielen, wogegen die kantonalen Regierungen sich kaum auf eine einheitliche Meinung der Stimmberechtigten ihrer Kantone berufen können. Die Verbände konkurrenzieren die Kantone aber auch bei der Durchführung der Bundeserlasse. In manchen Fällen, besonders in der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung, sind sie an Stelle der Kantone Vollzugsorgane des Bundes geworden. Es sei erinnert an die Funktionen der Verbände bei der Durchführung der Bundesvorschriften über die Uhrenindustrie und die Milchwirtschaft oder an die Tatsache, daß in der AHV und in der Arbeitslosenversicherung die Verbände neben den Kantonen Kassen errichten können.

Eine weitere den Föderalismus beeinträchtigende Entwicklung liegt in der zunehmenden Wanderbewegung der Bevölkerung zwischen den Kantonen und in der dadurch bedingten Tatsache, daß ein immer größer



werdender Teil der Bevölkerung außerhalb der Heimatgemeinde oder des Heimatkantons wohnt. Es ist von einer «Verschweizerung der Kantone», von der Bildung einer «schweizerischen Einheitlichkeit» gesprochen worden. Ein Zeichen dafür ist die gewisse Verflachung und Vermengung der schweizerischen Dialekte. In der Tat liegt hierin eine Schwächung des Föderalismus. Indessen neigt man in der Schweiz wohl eher zu einer Überschätzung dieses Faktors. Es darf nicht übersehen werden, wie rasch sich zugewanderte Schweizer assimilieren und wie viele von ihnen auch in der Politik ihres Wohnsitzkantons Eingang finden. Es wäre im übrigen falsch, wenn man — wie dies in der Schweiz häufig geschieht — den Sinn des Föderalismus nur in der Erhaltung folkloristischer Eigenarten sehen würde.

### *Die föderalistischen Tendenzen*

Die Zentralisierung hat die föderalistischen Kräfte in der Schweiz nicht abzutöten vermocht. Im Gegenteil, Zeiten besonders starker Konzentration der Staatsgewalt beim Bund riefen stets eine föderalistische Gegenbewegung hervor. Die föderalistische Opposition hat in der Schweiz verschiedene Stützen. Ihren stärksten Rückhalt findet sie zweifellos in den welschen Kantonen, die den Föderalismus als den wirksamsten Schutz gegen die deutschsprachige Mehrheit empfinden. Abgesehen davon dürfte die Anhänglichkeit an das kantonale Eigenleben in den ländlichen und gebirgigen Kantonen noch stärker sein als in den Kantonen mit größeren städtischen Agglomerationen. Die unterschiedliche Stärke der föderalistischen Gesinnung in den verschiedenen Landesteilen der Schweiz läßt sich zahlenmäßig feststellen, wenn man die Wahlbeteiligung bei den kantonalen Parlamentswahlen und diejenige bei den Nationalratswahlen miteinander vergleicht. So ist zum Beispiel im Kanton Genf die Stimmbeteiligung bei den Wahlen in den kantonalen Großen Rat regelmäßig erheblich höher als bei den Nationalratswahlen. Zwischen 1930 und 1950 betrug sie bei den Großratswahlen durchschnittlich 71,5%, bei den Nationalratswahlen 55%. Dies weist darauf hin, daß der durchschnittliche Bürger im Kanton Genf sich für den Kanton mehr interessiert als für die Eidgenossenschaft. In den größeren Kantonen der deutschen Schweiz dagegen ist die Stimmbeteiligung bei den kantonalen Großratswahlen und den Nationalratswahlen annähernd gleich. Im Kanton Zürich wird bei den Nationalratswahlen sogar eine um ein Geringes höhere Beteiligung registriert als bei den Kantonsratswahlen (in den Jahren 1930—1950 durchschnittlich 73,7% bei den Kantonsratswahlen und 75,5% bei den Nationalratswahlen). Im Kanton Bern halten sich die beiden Zahlen fast genau die Waage (70,6% gegen 70,3%), während im Kanton Basel-Stadt die Großratswahlen wiederum einen kleinen Vor-

sprung vor den Nationalratswahlen haben (71,2% gegen 67,8%), was möglicherweise damit zusammenhängt, daß der Kanton hier praktisch identisch mit der Gemeinde ist. Es ist nämlich offenbar die Gemeinde, die auch heute noch das Interesse des Bürgers in allererster Linie anzieht. Dies läßt sich in der Stadt Zürich deutlich feststellen, wo die Wahlbeteiligung bei den Wahlen in den Gemeinderat (das städtische Parlament) stets höher ist als bei den kantonalen und eidgenössischen Wahlen. Die Zahlenverhältnisse für die Jahre 1930 bis 1950 sind folgende: Gemeinderatswahlen 77,5%, Kantonsratswahlen 68,5%, Nationalratswahlen 71,6%. Bezeichnend ist hierbei, daß der Kanton erst an dritter Stelle kommt<sup>16</sup>.

Abgesehen von den besonders föderalistisch gesinnten Regionen kommt der föderalistische Widerstand immer wieder in allen Teilen der Schweiz in Volksabstimmungen und öffentlichen Debatten zur Geltung. In neuerer Zeit haben föderalistische Argumente namentlich in den Debatten über die Bundesfinanzreform und über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in Bundessachen eine bedeutsame Rolle gespielt. Wenn auch der Föderalismus vielfach nur als Vorspann zu dienen hat, um eine aus anderen Gründen unerwünschte Vorlage zu Fall zu bringen, so zeigt sich dabei doch, wie tief verwurzelt das föderalistische Empfinden geblieben ist. Die Einsicht, daß die lokale und regionale Autonomie viel besser als eine zentralistische Staatsorganisation geeignet ist, die lebendige Mitwirkung des Bürgers am Staat zu ermöglichen und die Initiative zu fördern, ist noch allgemein verbreitet. Der enge Zusammenhang zwischen unserem föderativen Staatsaufbau und unserer Demokratie wird noch immer erkannt.

Welchen Erfolg hat der föderalistische Widerstand gehabt? Man kann hierzu zwei Feststellungen machen. Einmal hat sich gezeigt, daß die föderalistische Opposition dann meistens wirkungslos geblieben ist, wenn es darum ging, neue, durch die technische oder wirtschaftliche Entwicklung bedingte Staatsaufgaben einzuführen. Die Zentralisierung hat sich in diesen Fällen meistens als unvermeidlich erwiesen. Bemerkenswert ist, daß das Volk die Übertragung solcher Staatsaufgaben an den Bund in verschiedenen Fällen zunächst verweigerte, nach einer Anzahl von Jahren aber die Ansicht änderte und seine Zustimmung gab. So wurde 1880 das Banknotenmonopol verworfen, 1891 aber angenommen. Ähnlich wurde 1894 ein Gewerbeartikel der Bundesverfassung verworfen, 1908 aber angenommen. Ebenso scheiterten die Bundesgesetze über die Kranken- und Unfallversicherung und die Alters- und Hinterlassenenversicherung im ersten Anlauf (1900 und 1931), fanden aber nach einigen Jahren in neuer Form die Gunst der Stimmberechtigten (1912 und 1947). Auch die direkte Bundessteuer scheint, nach anfänglich intensiver Bekämpfung von föderalistischer Seite, je länger je mehr zu einer dauerhaften und von der Mehrheit des Volkes akzeptierten Einrichtung zu werden.

Andererseits läßt sich feststellen, daß die Kantone trotz aller Zentrali-

sierung einen festen Bestand an Kompetenzen behalten haben, der ihnen von keiner Seite streitig gemacht wird. Zu diesen gliedstaatlichen Reservatrechten gehören namentlich die Gebiete der Erziehung und Kultur. Obwohl der Bund auch in diesem Bereich, nämlich zugunsten der höheren Bildung, fördernd tätig ist, was übrigens schon seit 1848 in der Bundesverfassung vorgesehen ist, bleibt den Kantonen hier doch ein Feld völlig freier Entfaltung. Eine charakteristische kantonale Materie ist sodann die ganze Rechtspflege, das heißt Gerichtsorganisation und Prozeßrecht. Zum eisernen Bestand der kantonalen Kompetenzen gehören ferner die Fürsorge, weite Teile des Gesundheitswesens und die Polizei. Alle diese Gebiete werden zweifellos auch bei zunehmender Zentralisierung den Kantonen verbleiben.

Eine bedeutsame Stütze des schweizerischen Föderalismus besteht sodann darin, daß den Kantonen in der Regel die Vollziehung der Bundesgesetze obliegt. In diesem Punkt unterscheidet sich der schweizerische — wie auch der deutsche und österreichische — Föderalismus vom amerikanischen. Während in den USA alle Bundesgesetze durch bundeseigene Organe vollzogen werden und der Bund zu diesem Zweck eine umfangreiche, über alle Gliedstaaten verteilte Bundesbürokratie einschließlich einer vollständigen Gerichtshierarchie unterhält, beschränkt sich die Eidgenossenschaft auf zentrale Bundesorgane und überläßt die Durchführung seiner Erlasse den Kantonen. Dadurch wird die Bedeutung des föderativen Aufbaues unterstrichen, und es wird den Kantonen ein gewisses Maß freier Gestaltung belassen. Allerdings hat die moderne Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung (Landwirtschaftsgesetz, Uhrenstatut, AHV), wie bereits angetönt, an Stelle der Kantone teilweise andere Organe mit der Durchführung der Bundesvorschriften beauftragt.

### *Vergleich mit der Entwicklung in ausländischen Bundesstaaten*

Die Entwicklung in den ausländischen Bundesstaaten ist, wie die verschiedenen Aufsätze in diesem Heft zeigen, in ganz ähnlicher Weise verlaufen wie die Entwicklung in der Schweiz. Überall hat sich der Zuständigkeitsbereich des Zentralstaates ausgedehnt, überall haben die Gliedstaaten an Bedeutung verloren. Angesichts der Parallelität der Entwicklung drängt sich von selbst die Frage auf, in welchem Bundesstaat die Zentralisierung am stärksten fortgeschritten sei und in welchem andererseits der Föderalismus sich am besten behauptet hat. Die Antwort auf diese Frage ist nicht leicht zu erteilen, denn es zeigt sich alsbald, daß der eine Bundesstaat, der in der einen Hinsicht zentralistischer gestaltet ist als die anderen, in anderer Hinsicht wieder föderalistischer ist. Die Gesichtspunkte, nach denen man die Stärke der Zentralisierung und des Föderalismus bemessen kann, sind allzu vielgestaltig, als daß man die

verschiedenen Bundesstaaten nach dem Grade ihrer Zentralisierung einreihen könnte. So mag etwa die deutsche Bundesrepublik als stärker zentralisiert erscheinen als die Schweiz oder die USA, aber in keinem der beiden letztgenannten Staaten verfügen die Gliedstaaten über ein Organ, das mit gleicher Wirksamkeit die gliedstaatlichen Interessen im Bunde zur Geltung bringen kann wie dies der deutsche Bundesrat dank seiner Zusammensetzung zu tun vermag. Berücksichtigt man den Bereich der Gesetzgebungskompetenzen der Gliedstaaten in den drei genannten Bundesstaaten, so kann man feststellen, daß die amerikanischen Gliedstaaten den weitesten, die deutschen Länder den engsten Kompetenzbereich haben, wobei die schweizerischen Kantone sich in nächster Nähe der deutschen Länder befinden. In den USA sind zum Beispiel die wichtigen Gebiete des Privatrechts und des Strafrechts, ferner des Straßenverkehrs, noch gliedstaatliche Angelegenheiten, wogegen Deutschland und die Schweiz diese Gebiete vereinheitlicht haben. Auf der anderen Seite haben die deutschen und schweizerischen Gliedstaaten einen Vorsprung vor den amerikanischen Staaten, indem die Durchführung der Bundesgesetze zur Hauptsache ihnen überlassen ist und nicht, wie in den USA, vom Bund selbst besorgt wird.

Eine Erscheinung, die nicht im Gebiete der Institutionen, sondern des politischen Verhaltens liegt, verdient, hier noch angeführt zu werden. Der schweizerische Föderalismus hat sich, vor allem im Gegensatz zum angelsächsischen, stets dadurch ausgezeichnet, daß Bund und Kantone ein hohes Maß gegenseitiger Rücksichtnahme aufbrachten. Ihr Verhältnis war mehr auf Zusammenarbeit als auf starre Abgrenzung der Kompetenzen ausgerichtet. In den angelsächsischen Bundesstaaten dagegen (USA, Kanada, Australien) ist der Föderalismus in stärkerem Maße als eine Angelegenheit starrer juristischer Trennung zweier Kompetenzbereiche aufgefaßt worden. Dadurch hat er ein stark juristisches Gepräge erhalten. So ist es nicht erstaunlich, daß der englische Verfassungsrechtler A. V. Dicey das Wort prägte «Federalism means legalism<sup>17</sup>». Föderalismus setzt nach Dicey einen ausgeprägten juristischen Sinn des Volkes voraus. Da es in den angelsächsischen Bundesstaaten die Gerichte sind, die über die Abgrenzung der beidseitigen Kompetenzbereiche entscheiden, wird das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten vorwiegend durch Gerichtsentscheidungen beherrscht. Dies hat die für einen lebendigen Föderalismus nachteilige Folge gezeitigt, daß die Bundesbehörden ihre durch gerichtliche Entscheidungen eindeutig festgelegten Kompetenzen häufig bis zum äußersten ausnützen, ohne Rücksicht auf die Gliedstaaten zu nehmen. Demgegenüber haben sich die schweizerischen Bundesbehörden regelmäßig einer weitgehenden Rücksichtnahme auf die kantonalen Wünsche und Empfindlichkeiten befließigt. In manchen Fällen haben sie darauf verzichtet, ihre Kompetenzen auszunützen. So hat zum Beispiel der Bund meist davon abgesehen,

Staatsverträge über Materien des kantonalen Gesetzgebungsbereichs (z. B. über kulturelle Fragen oder Fragen des Erziehungswesens) abzuschließen, obwohl er dazu zuständig wäre. In ähnlicher Weise hat er auch keine eidgenössische Universität errichtet. Umgekehrt haben die Kantone auf den Bund mehr Rücksicht genommen als die Gliedstaaten in ausländischen Bundesstaaten. So haben sich Volk und Stände stets bereit gefunden, dem Bund durch Verfassungsrevision neue Befugnisse zu übertragen, wenn sich dies als notwendig erwies. In den angelsächsischen Bundesstaaten dagegen scheiterten fast alle Versuche, die Bundeskompetenzen auf dem Wege der Verfassungsänderung zu erweitern, am föderalistischen Widerstand. Die notwendigen Anpassungen erfolgten hier durch das Mittel der richterlichen Auslegung.

Dieser Charakterzug des schweizerischen Föderalismus darf sicher nicht gering geschätzt werden. Toleranz und Wille zur Zusammenarbeit gehören zu den Voraussetzungen eines gesunden Föderalismus. Gerade heute, da angesichts der Komplexität der Probleme eine völlig starre Trennung von zwei Kompetenzbereichen nicht mehr möglich ist, zeigt die schweizerische Methode ihren Wert. Es ist nicht verwunderlich, daß sich unter dem Zwang der Verhältnisse auch in den angelsächsischen Bundesstaaten eine Entwicklung in dieser Richtung angebahnt hat und an Stelle einer starren gegenseitigen Kompetenzabgrenzung in zunehmendem Maße ein «co-operative federalism» tritt, in dem Bundesbehörden und gliedstaatliche Behörden bei der Lösung konkreter Fragen zusammenarbeiten<sup>18</sup>.

### *Schweizerischer Föderalismus in einem geeinigten Europa*

Dem schweizerischen Föderalismus wird heute oft entgegengehalten, er wäre nicht mehr möglich, wenn die Schweiz einmal einem europäischen Bundesstaat angehören würde. Es wird geglaubt, daß die kleineren Gemeinschaften dann notwendigerweise zugunsten der größeren zurückzutreten hätten. Man mag sich auch fragen, ob bei der Einreihung der Schweiz in einen größeren Bundesstaat der Aufbau Gemeinde-Kanton-Eidgenossenschaft-Europa nicht ein unerträgliches Übermaß an Zwischengliedern ergäbe. In der Tat müßte der Anschluß der Schweiz an einen europäischen Bundesstaat zur Folge haben, daß die Eidgenossenschaft einen erheblichen Teil ihrer Befugnisse an den europäischen Bund abzutreten hätte und daß auch innerhalb der Schweiz eine weitere administrative Straffung eintreten würde. Wie weit diese neue Zentralisierung gehen würde, läßt sich auf Grund einer bloßen Hypothese eines europäischen Bundesstaates nicht beurteilen. Eines aber ist sicher: Gemeinden und Kantone hätten auch noch in einem europäischen Bundesstaat ihre Rechtfertigung. Es ist eine Verkennung der Sachlage, wenn geglaubt

wird, daß der Föderalismus der kleinen Gemeinschaften, wie wir ihn kennen, einfach durch einen Föderalismus großer Staaten ersetzt werden könnte. Denn Föderalismus bedeutet nicht Zusammenschluß kompakter und zentralistischer Staaten, sondern organischer Aufbau von der kleinsten bis zur größten Gemeinschaft. So wie der Föderalismus in der Schweiz nicht denkbar ist ohne die Gemeindeautonomie, so wird der Föderalismus in Europa auch nicht möglich sein ohne den Aufbau von unten her. Die Einigung Europas vermag deshalb die Bedeutung des schweizerischen Föderalismus keineswegs zu vermindern, sondern sie weist gerade auf die Wichtigkeit des föderativen Aufbaues im Innern der einzelnen Mitgliedstaaten hin.

<sup>1</sup> *A. Ph. v. Segesser*, Sammlung kleiner Schriften, 3. Band, Bern 1879, Seiten XXXVI und 237—239. Den Hinweis auf v. Segesser verdanke ich dem trefflichen Aufsatz von *Hans Huber*, Über Föderalismus, Neue Schweizer Rundschau, N. F., 6. Jg., 1938/39, 237. <sup>2</sup> *Karl Loewenstein*, Verfassungsrecht und Verfassungsrealität. Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 77, 1952, 414. <sup>3</sup> *J. C. Bluntschli*, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, Zürich 1849, Bd. 1, 519. <sup>4</sup> Die letzte berücksichtigte Partialrevision ist diejenige vom 24. Mai 1959 über den Zivilschutz (Art. 22 bis). <sup>5</sup> Vgl. hierzu besonders *Max Imboden*, Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus. Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 74, 1955, 223/4. <sup>6</sup> Berechnet auf Grund der Angaben in *Steiger/Higy*, Finanzhaushalt der Schweiz, 1934, 20/1, und in «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1957/58», Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 306, 12. <sup>7</sup> Berechnet auf Grund der Angaben in «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1957/58», 64. <sup>8</sup> Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1957, 435. <sup>9</sup> *William Martin*, Histoire de la Suisse, Paris 1926, 277. <sup>10</sup> *Steiger/Higy*, a. a. O. 206/7, und «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1957/58», 22. <sup>11</sup> *Carl Ludwig*, Bund und Kanton, Schweizer Monatshefte 1943, 542. <sup>12</sup> *Fleiner*, Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, 202. <sup>13</sup> *André Siegfried*, La Suisse, démocratie témoin, Neuchâtel 1948, 175/76. <sup>14</sup> *Olivier Reverdin*, Betrachtungen über das demokratische Leben in der welschen Schweiz, Schweizer Monatshefte 1957, 146; *derselbe*, La Suisse romande et sa diversité à l'heure des centralisations économiques, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1959. <sup>15</sup> Vgl. hierzu *Hans Huber*, Staat und Verbände, Tübingen 1958, 23/4. <sup>16</sup> Leider ist es mangels veröffentlichter statistischer Unterlagen nicht möglich, weitere Kantone und Gemeinden zu berücksichtigen. Die im Text angeführten Zahlen sind folgenden Publikationen entnommen: *Nationalrat*: «Nationalratswahlen 1955», Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 29, herausgegeben vom Eidg. Statistischen Amt, Bern 1958. *Kanton Zürich*: Statistisches Handbuch des Kantons Zürich, Ausgabe 1949. *Stadt Zürich*: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, verschiedene Jahrgänge von 1930 bis 1950. *Kanton Bern*: Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, Nr. 34 (1955). *Kanton Basel-Stadt*: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt, verschiedene Jahrgänge von 1930 bis 1950. *Kanton Genf*: *William E. Rappard*, De la centralisation en Suisse, Revue française de science politique, vol. 1, 1951, S. 155. <sup>17</sup> *A. V. Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8. Aufl., London 1915, 170. <sup>18</sup> Vgl. *Jane P. Clark*, The Rise of a New Federalism; Federal-State Co-operation in the United States, New York 1938. *Carl J. Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, 1953, 249. *Ulrich Scheuner*, in diesem Heft hinten S. 725, Anm. 1. Ähnlich für die Schweiz *Pierre Glasson* in Politische Rundschau, Heft 3/4, März/April 1959, 62.