

Der Föderalismus in der Schweiz. Entwicklungstendenzen im 19./20. Jahrhundert

PETER STADLER

Das föderative System der niederländischen Republik, das auf der Union von Utrecht beruhte, und dasjenige der alten Eidgenossenschaft sind von schweizerischen Historikern schon öfters miteinander verglichen worden.¹ Beide Staaten-gruppierungen sind aus einer Auseinandersetzung mit dem Hause Habsburg hervorgegangen, beide stellten eine Konföderation dar, die ihren Staaten ein grösstmögliches Mass an Selbständigkeit beliess, beide besaßen gemeinsame Organe, die sich glichen: hier die Generalstaaten, dort die eidgenössische Tagsatzung. Schliesslich ist auch an die Untertanengebiete zu erinnern, über die sowohl die Niederlande als die alte Schweiz geboten. Erst in jüngster Zeit sind neben den politisch-militärischen auch die geistigen Beziehungen erforscht worden, die die Niederlande mehr als gebenden, die Eidgenossenschaft als empfangenden Teil erscheinen lassen: viele reformierte Schweizer haben in Holland - in Leiden zumal - studiert, und die Anregungen, die von Justus Lipsius und Hugo Grotius auf die schweizerische staatsrechtliche Literatur ausgingen, sind beträchtlich gewesen. Was damit indirekt zusammenhängt: die Reorganisation des schweizerischen Militärwesens im siebzehnten Jahrhundert ist ohne direkte Einflüsse der oranischen Heeresreform undenkbar. Das Vorbild des niederländischen Steuerwesens sollte zu ihrer Finanzierung dienen, konnte dann allerdings der bäuerlichen Unruhen wegen nur unvollständig verwirklicht werden.

Nun gab es aber auch wesentliche Strukturunterschiede. Es fehlte natürlich die Dynastie, die den Vereinigten Provinzen in kritischen Augenblicken immer wieder höheren Zusammenhang verlieh; es fehlte die konfessionelle Einheit, es fehlte vor allem auch der politisch wie wirtschaftlich präpotente Einzelstaat, wie ihn Holland innerhalb der Republik der Vereinigten Niederlande darstellte. Vollends

1. Edgar Bonjour, 'Die Schweiz und Holland. Eine geschichtliche Parallelbetrachtung' (1936), wiederabgedruckt in *Die Schweiz und Europa* (Basel, 1958) 33 ff. (mit Angabe älterer Lit.); Claudio Soliva, 'Der kleine Grotius von Zürich', in *Festschrift für Ferdinand Elsener zum 65. Geburtstag* (Sigmaringen, 1977) 233 ff., sowie vor allem die Zürcher Diss. von Frieder Walter, *Niederländische Einflüsse auf das eidgenössische Staatsdenken im späten 16. und frühen 17. Jahrhundert* (Zürich, 1979).

ging der Schweiz die Dimension der überseeischen Expansion ab, die den Vereinigten Niederlanden in der Frühneuzeit grossmachtähnliche Züge verlieh. Beiden Konföderationen aber ist zuletzt das gemeinsame Schicksal zuteilgeworden, von der Französischen Revolution verschlungen zu werden. Damit bricht die Parallele ab, die wir nicht weiterverfolgen wollen. Vielmehr wenden wir uns nun den Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert zu. Es diene der Klärung, wem mit einer Definition begonnen wird.

Unter Föderalismus versteht man in der Schweiz gemeinhin ein Prinzip, das auf dem staatlichen Selbstbewusstsein der Kantone neben der Zentralgewalt und notfalls auch im Widerspruch zu ihr beruht.² Ein Grundsatz, der sich nach unten auch auf das Eigenleben der Gemeinden und ihre relative Autonomie im kantonalen Verbands erstreckt. Es geht also im schweizerischen Wortgebrauch primär nicht um die bundesstaatliche Ordnung und um das Verbindende - was ja Föderalismus auch noch beinhalten kann -, sondern um die Eigenständigkeit der Teile

2. Die Literatur über den schweizerischen Föderalismus ist uferlos, da fast alle staatsrechtlichen oder verfassungsgeschichtlichen Darstellungen darauf zu sprechen kommen. Die umfassendste Sammlung der Verfassungstexte bieten immer noch Simon Kaiser und Johann Strickler, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart* (Bern, 1901). Auswahl mit neueren Ergänzungen: Hans Nabholz und Paul Kläui, *Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone* (Aarau, 1940).

Für alle Einzelheiten über die Entwicklung zwischen 1798 und 1914 bleibt grundlegend: Eduard His, *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts* (3 Bde., Basel, 1920-1938). Im folgenden einige Titel, die das Problem speziell thematisieren: Hans Nabholz, *Der Kampf um den zentralistischen Gedanken in der eidgenössischen Verfassung 1291-1848* (Zürich, 1918); Fritz Fleiner, *Ausgewählte Schriften und Reden* (Zürich, 1941) (darin die Abhandlungen 'Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz' und 'Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika'). Max Imboden, 'Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus' (Basel, 1955) (wiederabgedruckt in *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge* (Basel, 1971); hier noch weitere Aufsätze zu diesem Themenkreis). Ferner das Föderalismus-Heft der *Schweizer Monatshefte*, XXXIX (November 1959) 681 (hier vor allem die Studie von Dietrich Schindler, 'Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus', 697-709); 'Föderalismus', *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften*, IV (1964); 'Der Föderalismus vor der Zukunft', *Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft* (Bern, 1965). Daraus gesondert: Herbert Lüthy, 'Vom Geist und Ungeist des Föderalismus' (Zürich, 1971). Zur gegenwärtigen Rechtswirklichkeit: Yvo Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd. 86 (Bern, 1974); *Föderalismus-hearings. Le federalisme réexaminé. Protokolle von zehn öffentlichen Befragungen zum Zustand des schweizerischen Föderalismus* (3 Bde., Bern, 1973). Daraus zusammenfassend: Leonhard Neidhart, 'Der Föderalismus in der Schweiz' (Zürich-Köln, 1975). Zuletzt Roland Ruffieux, 'Federalisme et liberté en Suisse durant la première moitié du XIXe siècle', in Raymond Oberlé, ed., *Le concept de liberté dans l'espace rhénan* (Mulhouse, 1976) 9 ff; Max Frenkel, 'Swiss Federalism in the twentieth Century', in J. Murray Luck, ed., *Modern Switzerland* (Palo Alto, USA, 1978) 323 ff. Zur neuesten Entwicklung: *Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen 1977/78*, hrg. von der Eidgenössischen Justizabteilung (Bern, 1978).

innerhalb des Ganzen. Karl Ludwig von Haller wollte deshalb schon früh - nämlich 1807 - das damals aufkommende Schlagwort ersetzt wissen durch den Ausdruck 'Selbständigkeit der Schweizer Kantone'.³ Seine geschichtlichen Wurzeln hat der Föderalismus denn auch in der alten Eidgenossenschaft und ihrem Staatenbund. Bewusst zum Problem erhoben aber wurde er doch erst an der Wende vom achtzehnten zum neunzehnten Jahrhundert, als es sich darum handelte, den durch die französische Okkupation erzwungenen Einheitsstaat der Helvetik zu beseitigen oder doch zu modifizieren. Die helvetische Republik von 1798 hatte die alten Untertanenverhältnisse beseitigt und damit eine soziopolitische Nivellierung geschaffen, die nicht nur in der Französischen Revolution, sondern auch in Neuerungen des aufgeklärten Absolutismus ihre Präzedentien findet. Sie reduzierte die Kantone zu blossen Verwaltungsbezirken und konzentrierte alle Gewalt auf die Zentrale, die ihrerseits Befehlsempfängerin der Besatzungsmacht war. Die Helvetik blieb eine kurze Episode von langer Nachwirkung. Ihre tiefere historische Bedeutung beruht darin, dass sie zum ersten Mal aus der Schweiz einen modernen und konfessionsfreien Staat von gleichberechtigten Staatsbürgern machte und damit spätere Entwicklungstendenzen vorwegnahm. Sie bildete gleichsam eine These, zu welcher die nachfolgende Staats- und Verfassungsentwicklung eine Reihe von Antithesen aufstellte.

Wir wollen diese Etappen nicht im einzelnen verfolgen: sie führen nach mehreren Experimenten zur napoleonisch oktroyierten Mediationsverfassung von 1803 und zu dem unter Einflussnahme der Siegermächte zustande gekommenen Bundesvertrag von 1815. Beide Grundgesetze markieren eine Rückkehr zu weitgehender kantonaler Souveränität, bedeuten aber im Vergleich zum *ancien régime* eine wesentliche Straffung und Modernisierung. Beibehalten wird vor allem eine wesentliche Errungenschaft der Helvetik: die Integration der ehemaligen Untertanengebiete oder der minderberechtigten Zugewandtschaften, die - mit der einen Ausnahme des zum Kanton Bern geschlagenen Fürstbistums Basel - als gleichberechtigte Kantone oder Kant onsteile anerkannt wurden. Freilich blieb der Staatenbund von 1815 nur beschränkt handlungsfähig, da sein oberstes Organ - die Tagsatzung als eidgenössischer Gesandtschaftskongress - kaum eine brauchbare Exekutive abgab. Sie versagte, als zollpolitische Anforderungen herantraten oder dem Druck der Heiligen Allianz zu begegnen war. Nach innen beruhte die Ordnung 1815 zu ausschliesslich auf der Herrschaft der herkömmlichen politischen Führungsgruppen. Diese mangelnde soziale Durchlässigkeit hat mit zur raschen Abnützung des Systems von 1815 beigetragen. Als 1830 der politische Erneuerungsprozess der Regeneration anhub, erfasste der expandierende Liberalismus vor allem die grossen Kantone des Mittellandes mit ihrem demographischen und

3. Zit. bei Christoph Pfister, *Die Publizistik Karl Ludwig von Hallers in der Frühzeit 1791-1815*, Europäische Hochschulschriften, Reihe III, Bd. 50 (Bern, 1975) 87.

wirtschaftlichen Uebergewicht und ihrer bereits fortschreitenden Industrialisierung.⁴ Nicht nur den Radikalismus einer empordrängenden politischen Elite von jungen Akademikern und Offizieren, auch wirtschaftliche Organisationen wie der Zürcher Industrieverein oder der Schweizerische Gewerbeverein drängten nach einer 'vereinten Schweiz' mit dem Ziel, 'ihre nationalökonomische Existenz sich zu sichern und in bleibendem Zustand zu erhalten'.⁵ Zuletzt hielt nur noch ein Kern überwiegend katholischer Kantone an der alten Ordnung fest. Der Sonderbundskrieg brachte die Entscheidung, das Jahr 1848 mit der Bundesverfassung die politische Lösung. Sie regelte das Verhältnis von Bund und Kantonen in einer Weise, die sich bewährt hat, obwohl sie damals konservativen Beurteilern improvisiert und fremdartig erschien. Der Vorwurf hängt mit dem Modell der amerikanischen Unionsverfassung zusammen, das den schweizerischen Verfassungsschöpfern ein schwieriges Dilemma überwinden half. Dieser spontanen Entscheidung war ein längerer geistiger Annäherungsprozess vorausgegangen. Bereits 1800 hatte ein Waadtländer Pfarrer in einem Essay eine ähnliche Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen vorgeschlagen, wie sie in der amerikanischen Bundesverfassung niedergelegt sei.⁶ Die Parallele war aufgezeigt, sie gewann nach der Restauration wieder an Aktualität. 1833, als der erste missglückte Anlauf zu einer Bundesrevision unternommen wurde, und dann wieder 1848 wies der Philosoph Ignaz Troxler ausdrücklich darauf hin. Er betonte, Nordamerika stehe da als 'grosses leuchtendes und lehrreiches Beispiel einer Eidgenossenschaft mit Bundesverfassung und der Verbindung der Zentralität mit Föderalismus', zugleich aber als 'Beispiel einer göttlich-menschlichen Gesellschaftsschöpfung, welche die ganze Welt nicht kannte'.⁷ Die damit fast ins Metaphysische entrückte Analogie bestand darin, dass in beiden Fällen ein Bund von Staaten unterschiedlicher Grösse, aber auch divergierender politisch-sozialer Struktur zu einer Einheit zusammenzufassen war.⁸ Daher der Gedanke einer

4. Unter Mittelland versteht man das Gebiet zwischen Alpen, Jura und Rhein also die sozio-ökonomisch entwickeltste und reichste Zone der Schweiz.

5. Hans Nabholz, 'Die Entstehung des Bundesstaates wirtschaftsgeschichtlich betrachtet', in *Ausgewählte Aufsätze zur Wirtschaftsgeschichte* (Zürich, 1954) 205. Zur Haltung des Schweizerischen Gewerbevereins: Walter Rupli, *Zollreform und Bundesreform in der Schweiz 1815-1848, Wirtschaft-Gesellschaft - Staat*, I (Zürich, 1949) 183.

6. David-Frédéric Monneron, *Essai sur les nouveaux principes politiques* (Lausanne, 1800) (ins bes. das Kapitel 'De l'unité fédérative'). Die sogenannte Verfassung von Malmaison vom 29. Mai 1801, die aber nicht in Kraft trat, enthält eine gewisse Annäherung an amerikanische Vorstellungen: neben einer Tagsatzung, die proportional nach Grösse und Volkszahl der Kantone zusammengesetzt wurde, einen Senat mit nicht mehr als drei Mitgliedern pro Kanton, dazu eine exekutive Spitze von zwei Landammännern, die alternierend die Regierungsgeschäfte führten; dem regierenden Landammann untersteht ein Staatssekretär. Text: Kaiser und Strickler, *Geschichte und Texte*, 65-72.

7. Vgl. dazu Emil Spiess, *Ignaz Paul Vital Troxler* (Bern und München, 1967) 535 ff., 891 ff.

8. Aus zeitgenössischer Sicht behandelt bei Jakob Rüttimann, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz* (2 Teile, Zürich, 1867-76).

doppelten Repräsentation, wobei dem nach Kopfzahl der Bevölkerung zu wählenden gesamtschweizerischen Nationalrat der sogenannte Ständerat als Vertretung der Kantone gleichberechtigt zur Seite stand. Indessen modifizierte die schweizerische Bundesverfassung das amerikanische Beispiel unter anderem darin entscheidend, dass sie auf eine präsidentiale Spitze verzichtete. Die Regierung wurde vielmehr auf sieben Bundesräte verteilt, wobei der Bundespräsident nur als *primus inter pares* fungierte. Dieses Kollegialsystem kam insofern föderativen Wünschen entgegen, als die Exekutive dadurch nicht zentralistisch personifiziert wurde, sondern eine Berücksichtigung verschiedener Kantone und Landesteile gewährleistete. Das politische Leben pulsierte eben noch ganz vorwiegend in den Kantonen, ihren Hauptorten und Parlamenten; sie bildeten noch auf lange Zeit das Experimentierfeld für Innovationen verfassungsrechtlicher Art. Während die Unterlegenen des Sonderbundkrieges das Ende der kantonalen Selbständigkeit beklagten, sahen es ausländische Zeitgenossen anders. Ein bezeichnendes Beispiel bietet die Berichterstattung eines Arthur de Gobineau, der um 1850 der französischen Gesandtschaft als Attaché angehörte. Er glaubte nicht an die Zukunft des Bundesstaates, weil ihm dessen Regierung - eben der Bundesrat - viel zu schwach erschien. Gobineau spricht von einer *impuissance complète* dieses Gremiums, das ganz von den Kantonen abhängt.

Le conseil fédéral est presque absolument désarmé, en fait et en bonne volonté ... Il n'est au fond rien, il ne dispose de rien, il ne peut rien.⁹

Das war etwas überspitzt, aus dem Erlebnisbereich des Bonapartismus geurteilt. Soviel aber war klar: Der Bund übernahm nur die staatlichen Aufgaben, denen sich die Kantone nicht unterziehen konnten und wollten. Finanziell war er zunächst auf indirekte Steuern - vor allem Zolleinnahmen - beschränkt. Er richtete sich demgemäss auf kleinem Fuss ein; seine Institutionen behielten noch lange etwas Provisorisches. Selbst ein konservativer Beobachter wie Bluntschli konstatierte an der neuen Verfassung

ein so auffällendes Schwanken ... zwischen Kantonalität, Föderalismus und Nationalität, dass bei ihrer Betrachtung nicht leicht ein Gefühl dauerhafter Gestaltung aufkommen kann.¹⁰

Es gab ja auch keine Präponderanz eines einzelnen Kantons und folglich keine hegemonieähnliche Ausgangslage. Dennoch haben die Tendenzen zur Zentralisierung sehr bald die Oberhand gewonnen und die Kraft des Bundesstaates ge-

9. Zit. bei Emil Dürr, 'Arthur de Gobineau und die Schweiz in den Jahren 1850-1854', *BaslerZeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, XXV (1926) 185 f.

10. Johann Caspar Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes*, I (Zürich, 1849) 558.

stärkt. Dieser Prozess, der wesentlich durch die Nationalstaatsbildungen in Italien und Deutschland vorangetrieben wurde, ist bekannt und braucht hier im einzelnen nicht belegt zu werden: Die Verfassungsrevision von 1874 bezeichnet einen wichtigen Abschnitt dieses Weges. Seither ist die Verfassung als Ganzes nicht mehr revidiert worden, aber die zahlreichen Partialrevisionen, die inzwischen erfolgten, kommen summiert dem Ergebnis einer Totalrevision sehr nahe: die meisten räumten dem Bunde zusätzliche Befugnisse ein. Die grosse Beschleunigung im Ausbau der Bundeskompetenzen trat Ende des neunzehnten und dann im zwanzigsten Jahrhundert ein mit den sachlich gebotenen Vereinheitlichungen im Militär- und Rechtswesen, der Eisenbahnverstaatlichung und der Sozialfürsorge. Ihr stärkster Motor aber wurde - wie in den Vereinigten Staaten auch - das Recht des Bundes zur Erhebung eigener Steuern: diese sind seit dem Ersten Weltkrieg unter wechselnden Benennungen zur permanenten Einrichtung geworden.¹¹ Damit wuchsen die Mittel und die administrativen Kräfte des Bundes schliesslich ins Grosse an - durch Finanzausgleich und Bundessubventionen hat er heute die Möglichkeit, gerade die finanzschwachen Kantone und damit die traditionellen Stützpfiler des Föderalismus weitgehend von sich abhängig zu halten.

Kann man aber einfach pauschal von einem Abbau des Föderalismus im Bundesstaat sprechen? Sicherlich geht es viel zu weit, die Kantone als souverän zu bezeichnen, wie dies die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 noch übereinstimmend tun - richtiger ist es wohl, mit Fleiner-Giacometti von 'potenzierten Selbstverwaltungskörpern' zu sprechen.¹² Denn Souveränität meint oberste Gewalt im Staat und umfasst auch das Recht auf eigene Aussenpolitik. Davon kann seit 1848 keine Rede mehr sein - übrigens war diese Möglichkeit schon vorher den Kantonen nur in beschränktem Ausmass, sozusagen gruppenweise, zugestanden gewesen. Selbst die katholischen Kantone hatten nur zusammengeschlossen eine politische Handlungseinheit - den anderen Kantonen und dem Ausland gegenüber - zu bilden vermocht. Die schweizerischen Kantone waren im europäischen Zusammenhang ganz einfach zu klein, um wirkliche souveräne Gebilde darstellen zu können. Allerdings fiel es nicht allen Zeitgenossen leicht, davon Kenntnis zu nehmen. Man kann dies an zwei Beispielen, nämlich Aeusserungen von Persönlichkeiten verdeutlichen, die verschiedenen Epochen angehören, aber doch repräsentativ sind für das Verständnis dessen, um das es in der grundsätzlichen Auseinandersetzung im schweizerischen Selbstverständnis des neunzehnten Jahrhunderts ging. Ganz an dessen Anfang, nämlich im November 1801, schrieb Frédéric-César Laharpe, gestürzter Direktor der Helvetischen Republik und damit

11. Zu dieser Entwicklung Eduard Merk, *Hauptprobleme der direkten Bundessteuern*, Diss. Zürich (Immensee, 1950) 19 ff.; Hanspeter Oechslin, *Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz von 1848 bis 1966*, Diss. Freiburg, Schweiz (Einsiedeln, 1967).

12. Fritz Fleiner und Zaccaria Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Zürich, 1949) 45.

deren Apologet, seinem früheren Zögling, dem eben an die Regierung gelangten Zaren Alexander I. einen längeren Brief, worin er vor einer Wiederherstellung des Ancien Régime in der Schweiz - die damals durchaus möglich schien - warnte. Auf die Frage 'Donnera-t-on à l'Helvétie le régime fédératif?' antwortete er:

Ce régime a des avantages incontestables dans une position insulaire, ou pour un pays tel que l'Amérique septentrionale. Dans le cas où se trouve l'Helvétie, au contraire, dont le territoire placé au centre de l'Europe sépare ceux de grands états rivaux, jamais un gouvernement fédératif n'aurait assez de force et de vitesse pour empêcher que ce territoire ne devînt l'arène de leurs armées.¹³

Laharpe's Ueberlegung geht also davon aus, dass die Schweiz als ohnehin exponierter Kleinstaat in der Mitte Europas sich den Luxus eines Föderalismus nach nord-amerikanischer Art gar nicht leisten könne - ihm stehen die kriegerischen Heimsuchungen von 1799 noch sehr unmittelbar vor Augen. Die andere Aeusserung, ist rund siebzig Jahre später formuliert worden und entstammt den sogenannten *Weltgeschichtlichen Betrachtungen* Jacob Burckhardts - sie dürfte bekannter sein und lautet:

Der Kleinstaat ist vorhanden, damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die grösstmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind ... Denn der Kleinstaat hat überhaupt nichts als die wirkliche tatsächliche Freiheit, wodurch er die gewaltigen Vorteile des Grossstaates, selbst dessen Macht, ideal völlig aufwiegt; jede Ausartung in die Despotie entzieht ihm den Boden, auch in die Despotie von unten, trotz allem Lärm, womit er sich dabei umgibt.¹⁴

Was Jacob Burckhardt von dem Helvetiker Laharpe unterscheidet, ist keineswegs bloss die Differenz von Zentralismus und Föderalismus. Beide gehen vielmehr von einem ganz verschiedenen Kleinstaatbegriff aus. Für Laharpe ist der Kleinstaat die Schweiz und nichts kleineres. Für Burckhardt hingegen ist es die Polis, oder konkretisiert der kleine Stadtstaat Basel, und nicht etwa der Bundesstaat, zu dem er - wie fast alle Federalisten seiner Generation - ein gebrochenes Verhältnis hatte. Auch der junge Segesser bekannte, dass die Schweiz ihn nur deshalb interessiere, weil sein Heimatkanton Luzern darin gelegen sei; er ist erst nach und nach in den Bundesstaat hineingewachsen. Was aber bis 1848 noch möglich war, erwies sich nach 1870 in zunehmendem Masse unreal: man konnte nicht mehr von der Polis im Sinne des Kantons ausgehen, schon deshalb nicht, weil die demokratischen Bewegungen deren alte Führungsschicht in die Opposition verdrängt hatten, zugunsten jener 'Despotie von unten', die Burckhardt so

13. Jean-Charles Biaudet und Françoise Nicod, ed., *Correspondance de Frédéric-César de Laffarpe et Alexandre Ier*, I (Neuchâtel, 1978) 347. Brief vom 21. November 1801 an den Zaren.

14. Jacob Burckhardt-Gesamtausgabe, VII (Basel, 1929) 24 f.

argwöhnisch diagnostizierte. Dieser Prozess, ebenso sozial als politisch intendiert, war irreversibel. Infolgedessen standen die Apologeten des kantonalen Kleinstaates - darunter auch Jacob Burckhardt und Philipp Anton von Segesser - zum vornherein auf verlorenem Posten. Ihre kritisch-ablehnende Haltung ist jedoch für den konservativen Föderalismus nicht schlechthin repräsentativ, oder doch höchstens in der ersten Phase des Bundesstaates. Um 1880 beginnt sich ein bedeutsamer Mentalitätswandel und auch eine Verlagerung im Föderalismus abzuzeichnen. Das ist einmal generationsbedingt: die Zeitgenossen der Epoche vor 1848 gehen dahin oder verlieren an politischem Einfluss. Im Katholizismus selbst, der nach wie vor festesten Bastion des Föderalismus, zeichnet sich eine Akzentverschiebung ab. Der Kulturkampf, der die Abwehrhaltung noch einmal verstärkt hatte, verliert an Virulenz. Vor allem bildet sich ausserhalb der katholischen Kantone mit ihren traditionellen und festgefügteten Honoratioren-Eliten ein numerisch rasch anwachsender Diasporakatholizismus in den Industrieballungen und grösseren Städten - dies eine Folge der in der Bundesverfassung garantierten Niederlassungsfreiheit und der dadurch ausgelösten Binnenwanderungen. Das alles führte zu einer allmählichen Verjüngung der politischen Kader, einem Wandel der politischen Organisationsformen, es förderte auch die Anpassung an den Bundesstaat.¹⁵

Noch ein weiteres Element trug gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts zur Bereicherung und Verstärkung der föderalistischen Tendenzen bei. Die welschschweizerischen Kantone, bis 1848 eher Förderer der Vereinheitlichung, sind bald schon zu Trägern und Sammelpunkten einer antizentralistischen Opposition geworden. Es wäre ein lohnendes Thema, diesen Prozess der Adaptation bzw. Nicht-Adaptation der welschen Schweiz, ihre Opposition gegen Bern und dessen Etatismus im einzelnen zu untersuchen. Sicherlich spielt dabei ein sprachliches Minoritätsbewusstsein mit. Die Mehrsprachigkeit der Schweiz ist zwar seit 1848 verfassungsrechtlich gewährleistet.¹⁶ Diese Sicherungsbestimmung hat wesentlich zum Sprachenfrieden beigetragen, aber eine Präponderanz des alemannischen Schweizertums nicht zu bannen vermocht. Dadurch sind Abwehrreflexe entstanden. Jedenfalls bot die Schweiz um die Jahrhundertwende keineswegs bloss das Beispiel eines reinen und ungetrübten Sprachenfriedens, wie es eine manchmal zu idyllisierende Sicht hat wahrhaben wollen. Es gab ziemlich intensive, obgleich kleinräumige und auch kleinkarierte Auseinandersetzungen, wobei aufs ganze

15. Urs Altermatt, *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto. Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848-1919* (Zürich Köln, 1972). Allerdings möchte ich eher von einem Weg aus dem Ghetto sprechen, der die Integration in den Bundesstaat letztlich doch gebnet hat.

16. Cyril Hegnauer, *Das Sprachenrecht der Schweiz*, Studien zur Staatslehre und Rechtsphilosophie, Heft 3 (Zürich, 1947) 33 f. Vgl. auch Peter Schächli, *Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen* (Diss. Zürich, 1971).

gesehen die französische Sprache eher expandierte. Sicher ist der vielberufene Graben, der sich nach 1914 zwischen Deutsch und Welsch auftat, bereits in diesen Vorkriegsdiskussionen angelegt gewesen.¹⁷ Die welsche Schweiz empfand sich sehr ausgesprochen als Minderheit, zumal sie während mehrerer Jahre nur mit einem einzigen Bundesrat in der Landesregierung vertreten war. Alte waadt-ländische Abwehrinstinkte gegen Bern kamen hinzu. Bezeichnenderweise sind die Waadt wie auch etwa Fribourg im zwanzigsten Jahrhundert zu eigentlichen 'föderalistischen Kampfkantonen' (U. Meile) geworden.¹⁸ In diesem Zusammenhang muss wohl auch die Entstehung des Kantons Jura gesehen werden. Dieses Gebiet hatte seine geschichtliche Eigenständigkeit - eben die von einer politischen Elite bewusst wachgehaltene Tradition des Fürstbistums Basel - und es war, ähnlich der Waadt im achtzehnten Jahrhundert, der bernischen Herrschaft entwachsen.

Die Verstärkung des welschschweizerischen Elements durch einen ganz französischsprachigen Kanton kann aber ebenso als innereidgenössische Ausgleichsübung verstanden werden. Sie verstärkt zugleich das Potential der Sperrminorität gegenüber einem deutschschweizerisch-protestantischen Uebergewicht. Bekanntlich muss seit gut einem Jahrhundert jede vom Bund ausgehende Vorlage auf den Widerspruch sowohl der katholischen als auch der welschschweizerischen Kantone gefasst sein; nicht wenige sind an dieser kombinierten Opposition gescheitert. Ein bedeutender Vertreter der Romandie, nämlich Gonzague de Reynold, hat deshalb von einer tiefen inneren Verwandtschaft zwischen den Welschschweizern und den Innerschweizern gesprochen und den Föderalismus scharf dem sogenannten Kantönligeist als einer Dekadenzerscheinung entgegengesetzt. Föderalismus sei auch nicht dem Regionalismus oder der blossen Dezentralisation vergleichbar, er sei vielmehr die schweizerische Wirklichkeit - 'la réalité suisse, le caractère constant et unique grâce auquel il existe réellement une Suisse'.¹⁹ Diese ideologische Verklärung macht aus dem Föderalismus fast einen Mythos, signalisiert aber zutreffend den Geist jener föderalistischen Kombination der *coincidentia oppositorum*, die sich so oft als wirksame Bremse im Bundesstaat erwiesen hat.

Das Instrumentarium des Föderalismus hat sich um die Jahrhundertwende bereichert. Die demokratische Bewegung, die sich in verschiedenen Kantonen in den 1860er Jahren durchsetzte und mit der Bundesrevision von 1874 auch auf eidgenössischer Ebene zu einem Teilerfolg gelangte, trug dazu bei. Zwar blieb das Prinzip der Repräsentativdemokratie in der Eidgenossenschaft gewahrt, und

17. Dazu Hans-Peter Muller, *Die schweizerische Sprachenfrage vor 1914* (Wiesbaden, 1977).

18. Dazu die noch unveröffentlichte Zürcher Lizenziatsarbeit von Urs Meile, 'Der schweizerische Föderalismus in der Zwischenkriegszeit' (1979).

19. Gonzague de Reynold, *Défense et illustration de l'esprit suisse* (Neuchâtel, 1939) 57, 71 ff.

zu einer Volkswahl der Bundesräte ist es weder damals noch später gekommen. Dafür wurden seit 1874 Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (nicht dringlicher Natur) dem fakultativen Referendum unterstellt, falls 30000 Stimmbürger dies verlangten. Damit war die direkte Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung institutionalisiert. Diese Neuerung war bereits in den meisten Kantonen erprobt und wurde nun auf die höhere Ebene des Bundes übertragen. Sie ermöglichte verhältnismässig kleinen Gruppen, über nicht genehme Gesetze einen Abstimmungskampf zu erzwingen - eine Chance, von der immer wieder und häufig mit Erfolg Gebrauch gemacht worden ist. Ein Beispiel: 1882 scheiterte ein Versuch, das Volksschulwesen zu zentralisieren, an einer solchen Referendumsabstimmung. 1891 kam noch das Initiativrecht für einzelne Verfassungsartikel hinzu. Man sieht, wie demokratische Tendenzen, denen es ursprünglich keineswegs um eine Schwächung der Zentralgewalt ging, den Wirkungsbereich des Föderalismus erweiterten, indem sie unzufriedene Kräfte verschiedenster Richtung in seinem Sinne mobil machen konnten. Daraus ergab sich, dass die Opposition in zunehmendem Masse unberechenbarer und unüberblickbarer wurde, zumal die direkte Demokratie mit ihren Sachvorlagen den Stimmbürger ohnehin intellektuell und emotional strapaziert. Hier wäre überdies an das komplexe Verhältnis von Föderalismus und Parteien zu erinnern. Die Parteien, die sich um die Jahrhundertwende zu organisieren begannen, beruhen durchwegs auf kantonalen Grundlagen, bei oft nur lose organisierten Dachverbänden. Der Bundesrat war bis 1891 von der liberal-radikalen Siegergruppierung monopolisiert, dann hielt der erste Vertreter der katholisch-konservativen Opposition, der zugleich ein Repräsentant des Föderalismus war, Einzug in die oberste Landesbehörde. Sie ist dann sukzessive zu einem Spiegelbild des Machtverhältnisses der grossen Parteien und zu einem Ausdruck der Konkordanzdemokratie geworden - perfekt schliesslich seit 1959, als auch die Sozialdemokratie zu vollberechtigter Partizipation gelangte. Dabei spielte jeweils weniger politische Konzessionsbereitschaft als vielmehr das Bestreben mit, abseitsstehende Schichten in die politische Ordnung und das Gesellschaftsgefüge des Bundesstaates zu integrieren. Das föderalistische Prinzip, wonach nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates einem Kanton entstammen darf, hat sich bisher aufrechterhalten lassen - es schränkt zwar die Selektion ein, wahrt aber die Vertretungschancen kleinerer Kantone in der Exekutive.

Der Föderalismus ist - mindestens indirekt - auch an der 'Verwirtschaftlichung der schweizerischen Politik' erstarkt.²⁰ Mit der politischen ist die wirtschaftliche und industrielle Struktur des Landes dezentralisiert geblieben, indem sie sich

20. Der Begriff bei Emil Dürr, *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik* (Basel, 1928) insbes. 21 ff.

zwar nicht ausgesprochen kantonal, aber doch regional entwickelt hat. Wohl gibt es die grossstädtischen Wirtschafts- und Bankenzentren, aber daneben seit Beginn der Industrialisierung eine Vielfalt kleinerer, wichtiger Industriesiedlungen. Diese Erscheinung hat die politische wie die wirtschaftliche Bedeutung einzelner Kantone - darunter auch ausgesprochener Kleinkantone - gehoben; aus dieser Verbindung von Wirtschaft, Gemeinde und Kanton ist mancher profilierte Politiker hervorgegangen. Erich Gruners Forschungen zur schweizerischen Parlamentariersoziologie geben darüber reichen Aufschluss.²¹ Schon der Ausbau des schweizerischen Bahnnetzes in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates liess sich - entgegen ursprünglichen Absichten - nicht auf Bundesebene bewerkstelligen, sondern blieb der Privatinitiative anheimgestellt. Unter der mehr oder weniger straffen Aufsicht der Kantone errichteten die Eisenbahngesellschaften und die hinter ihnen stehenden Bankenkonsortien ein Netz, dessen wuchernde Vielfalt und Ueberdichte man mit Recht als lebendiges Abbild des Föderalismus bezeichnet hat.²² Wohl sind diese Bahnen nach 1898 verstaatlicht und ist damit der Einfluss der häufig in der Kantonalpolitik verwurzelten Eisenbahnbarone gebrochen worden. Dafür war eine andere Macht im Kommen: die der wirtschaftlichen Interessenverbände, deren Gewicht in den Anfangsjahren des Bundesstaates noch gering gewesen war. Auch hier markieren die Jahre um 1880 eine Zäsur: um diese Zeit beginnt - in der Schweiz wie auch im Deutschen Reiche - der grosse Aufschwung dieser Verbände als einer direkten Folge der Depressionen, Rezessionen und Agrarkrisen.²³ Sie haben sich seither institutionalisiert und einen so starken Einfluss gewonnen, dass jede eidgenössische Gesetzgebung im sogenannten Vernehmlassungsverfahren neben den Kantonen auch die interessierten Verbände - in denen informell ja vielfach auch kantonale Interessen aufgehoben sind - zu begrüssen hat. Vor allem aber erweist sich die Steuerhoheit der Kantone und auch der Gemeinden als Instrument des Föderalismus von andauernder und zunehmender Wirkkraft. Die Attraktivität steuerbegünstigter Zonen hat ein eigentliches Filialnetz von wirtschaftlichen Unternehmen erstehen lassen, sie hat das Gewicht auch marginaler Gebiete und wirtschaftlich benachteiligter Kantone gehoben und ihre Interessen mit denen der Wirtschaftsverbände und mit denen der Banken eng verflochten. Dadurch konnten die von Anfang an vorhandenen Elemente der Dezentralisation trotz zunehmender Urbanisierung und der aufsaugenden Kraft grosser Agglomerationen ihre Bedeutung bewahren. Auch die bereits erwähnten Bundessubventionen haben diese Tendenz nicht wesentlich ver-

21. Dazu (in Zusammenfassung früherer Forschungen) Erich Gruner, *Politische Führungsgruppen im Bundesstaat*, Monographien zur Schweizer Geschichte, VII (Bern, 1973).

22. So Herbert Lüthy, *Die Schweiz als Antithese* (Zürich, 1969) 22.

23. Dazu Erich Gruner, 'Der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf das Gefüge des liberalen Staates', *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, VI (1956) 315 ff.

ändert. Wohl haben wir die Erscheinung des sogenannten Vollzugsföderalismus, die den Kantonen lediglich die Ausführung von Bestimmungen überlasst, bei weitgehenden Interventions- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes. Die Praxis zeigt jedoch, dass gerade die von den Subventionen am stärksten abhängigen Kantone auch die gegebenen Widerstandszentren des Föderalismus bleiben. Der Ständerat aber ist heute nicht mehr, wie noch zu Beginn dieses Jahrhunderts, ausschliesslich eine Vertretung der Kantone; er vertritt ebensosehr bestimmte wirtschaftliche Interessen und Interessengruppen.

Soviel zum historischen Aspekt des schweizerischen Föderalismus. Dass er nach wie vor eine ungebrochene Kraft im schweizerischen öffentlichen Leben darstellt, ist unbestritten. Er wird im internationalen Kontext gestützt durch den wiedererwachenden Trend zur Kleinräumigkeit, zur Beschränkung auf überblickbare politische Lebensformen. Die Entstehung des Kantons Jura ist nur ein Beispiel dafür. Versuche, den Föderalismus etwa durch Beseitigung des Ständerates zu schwächen, haben wenig Aussicht; auch dürfte es kaum gelingen, die traditionelle Bedeutung der Kantone durch eine künstliche Regionalisierung wirksam zu konkurrenzieren. Vor allem aber ist es die eben skizzierte wirtschaftliche und steuerpolitische Bedeutung der einzelnen Kantone, die dem Antizentralismus zugute kommt und eine Systemkorrektur ausschliesst.²⁴ Eine Folge davon ist allerdings, dass die Schweiz zu einem Steuerrefugium von internationaler Ausstrahlung geworden ist und dass der Föderalismus zum Aushängeschild wirtschaftlicher Interessengruppen zu entarten droht, die sich des föderalistischen Instrumentariums als eines Mittels zum Zweck bedienen. Daraus erwachsen ihm Gefahren und zugleich gestärkte ökonomische Existenzgrundlagen.

24. Der 'Verfassungsentwurf' einer 'Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung' von 1977, der einige Akzente im Sinne zusätzlicher Zentralisierung setzt, stösst denn auch auf wachsenden Widerspruch aus verschiedenen Kreisen.

Ex Uno Plura? The British Experience

J. H. BURNS

The purpose of this paper is to explore, in at least some of their aspects, the forces and processes that have led to, and the concepts and principles that have governed, the establishment and the possible dismantling of a United Kingdom in the British Isles. To discuss this subject in 1979 is, manifestly, to discuss something that is very much part of the stuff of current politics in Britain, and I shall indeed be concerned later with recent - even very recent - developments. But it is above all an historical perspective that I wish to present; and while recent and contemporary history has an obvious and immediate relevance, the problems must be understood in a chronological context of some considerable length. We need not indeed return to the days of the Heptarchy in England and the vexed question of the status of the Bretwalda. We shall not have to wrestle with the intricacies of Welsh kingship in the Dark Ages or of the evolving relationships between the Picts and the Scots in what some Victorians called, and may have thought of as, North Britain. The High Kings of Ireland need not detain us. Yet there is a medieval dimension to our subject, for it was in the Middle Ages that the notion was in some sense conceived of what, in the event, was to exist in practice for little more than an uneasy century, from 1800 to 1921: the notion of a comprehensive union under one authority of all the British Isles. It goes without saying that the notion was an English notion - though indeed one should perhaps say that it was in origin an Anglo-Norman notion. It was the penetration of Wales, of Scotland, and of Ireland by a Norman baronage backed by the Norman and Angevin kings of England that laid the foundations for the medieval phase in the process with which we are concerned. This is no more than a preamble to my main theme; but it may be worthwhile to pause briefly over it.

One reason for pausing in this way is that we can perhaps see in these medieval developments something which it might not be too fanciful to regard as a kind of feudal *Urfoederalismus*. Thus, in the thirteenth century, the relationship between the English crown and the princes or lords of North Wales, with one of their number embodying their homage and fealty, was one in which a substantial measure of Welsh independence might have been conserved. Nor is it impossible to