Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 6 (1938-1939)
Heft: 7

Artikel: Das Dach und die Säulen
Autor: Schmidt, C.L.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-760240

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: 08.02.2026

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

Das Dach und die Säulen

Versuch einer Sichtung des föderalistischen Gedankengutes

Von Georg C. L. Schmidt.

Seit dem Verzicht auf eine aktive Aussenpolitik hat die Eidgenossenschaft in einem ständigen Wechsel zwischen scharfen inneren Spannungen und weitausgreifenden Bemühungen um ein neues Gleichgewicht gelebt. Doch selten trat dieser Wechsel schroffer auf, und selten schwächte er die Stellung der Schweiz inmitten der europäischen Staaten gefährlicher als in unseren Tagen.

Einig ist das Land in der Bekämpfung offensichtlicher Uebergriffe in seine Gebietshoheit. Einig war das Volk beim Anblick des österreichischen Zusammenbruches und im Angesicht eines drohenden Krieges um den territorialen Bestand der Tschechoslowakei. Einig sind die Behörden und der Souverän auch heute noch über die Notwendigkeit einer bewussten geistig-politischen Selbstbehauptung, einer stärkeren Rüstung für die militärische Landeswehr, einer konsequenteren Wahrung der überlieferten Neutralität und eines planvollen Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit, welche den besten Nährboden für fremde Einflüsse darstellt. Doch schon bei der Wahl der Wege zur Erfüllung dieser grundsätzlichen Forderungen gehen die Ansichten auseinander. Und diese Meinungsverschiedenheiten wachsen sich zu ernsten Spannungen aus, je weiter das politische Gespräch sich vom grundsätzlichen Boden weg verschiebt in die Ebene der praktischen Bewältigung.

Diese Konflikte in der praktischen Politik hängen nicht bloss mit einzelnen Sachfragen zusammen; sie beziehen sich auch auf die Grenzziehung und Machtverteilung zwischen den verschiedenen Trägern staatlicher Befugnisse. Das eidgenössische Grundgesetz bestimmt in Artikel 71 zwar deutlich, die oberste Gewalt im Bunde liege bei der Bundesversammlung, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone. Doch dieser Verfassungssatz wird nicht nur grundsätzlich angezweifelt; auch seine praktische Durchführung ist denkbar unsicher und wechselvoll. Die Art seiner Anwendung im politischen Alltag lässt sich

vielleicht mit dem Bild umschreiben, das Dach des eidgenössischen Staatsaufbaus, verkörpert durch die Inhaberin der obersten Bundesgewalt, laufe heute oft Gefahr zusammenzubrechen wegen des fortgesetzten Auseinanderstrebens der tragenden Säulen, der Volksteile und der Kantone.

Ein solcher Vergleich trifft nur zu, sofern der herrschende Kompetenzkonflikt von der Zentralgewalt her gesehen wird. Wer denselben Tatbestand von unten und aussen her betrachtet, wird weit eher zu der Feststellung neigen, dass die Stimmberechtigten und die eidgenössischen Stände nicht ohne ein gewisses Recht gegen die übermässige Ausdehnung der obersten Bundesgewalt Klage führen können. Die Beschwerden des Souveräns über die Handhabung dieser Gewalt, von den Linksparteien beträchtlich aufgebauscht, lassen sich dahin zusammenfassen, dass die Räte sich den Stimmberechtigten nicht mehr in dem vorgeschriebenen Masse zum Kampf über ihre Erlasse stellen. In welcher Form dieser Klage Rechnung getragen werden soll, wird die Volksabstimmung entscheiden, welche zu Beginn des nächsten Jahres über die „Dringlichkeits-Initiative" der Richtlinien-Bewegung und über den Gegenentwurf der Bundesversammlung stattfindet.

I.

Inzwischen haben sich auch die Verfechter der kantonalen Freiheiten zum Kampf gegen die Inhaberin der obersten Bundesgewalt gesammelt. Den Anstoss zur Bildung dieser Fronde gab die Abstimmung über die Vereinheitlichung des schweizerischen Strafrechtes. Seither verwahren sich namentlich die Welschen mit erbitterter Schärfe gegen jedwede Ausdehnung der eidgenössischen Befugnisse. Aus Freiburg kam unlängst die Klage, ein künstlicher, lebloser, von jedem Lufthauch abgeschlossener Einheitsstaat, bestehend aus dem Bundesrat, seinen Büros, seinen Parlamentariern und seinem gewinnhungrigen Tross, habe sich mit erdrückendem Gewicht über die eigentliche Eidgenossenschaft der Kantone hingelagert und sei im Begriff, sie zu ersticken. Im Banne derartiger Gefühle haben die aktivsten Föderalisten beschlossen, die Widerstandszentren gegen die Vereinheitlichung des Strafrechts in einem Aktionskomitee zusammenzufassen, welches die Rechte der Kantone bei der Ausarbeitung

des neuen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Verfassungsrechtes geltend machen soll.

Diesen Kreisen tritt namentlich die Sozialdemokratie mit dem grobschlächtigen Vorwurf der „Reaktion" entgegen; doch auch die Gewerkschaften und einzelne Wirtschaftsverbände betrachten das Aufflammen des föderalistischen Widerstandes mit gereizter Unruhe. Die Ursachen dieser Einstellung liegen auf der Hand. Die Machtposition der Sozialisten ist im Bunde stärker ausgebaut als in manchen Kantonen, und viele Verbände haben ihre ganze Aktion seit langem auf die Beeinflussung der Zentralgewalt eingestellt. Beide würden an Einfluss verlieren, wenn die Kantone auf Kosten des Bundesstaates an Boden gewinnen sollten.

Doch wie bei jeder Auseinandersetzung auf dem Boden unserer Demokratie, so haben sich auch schon zwischen den Föderalisten und Zentralisten besorgte Friedensstifter eingefunden. Den Föderalisten bedeuten sie mit ernster Miene[1]), dass es heute notwendig sei, „im Innern des Staates unter gar keinen Umständen Gräben zu vertiefen oder gar neue aufzureissen, sondern ganz im Gegenteil Brücken zu schlagen, welche die gegenseitige Verständigung erleichtern". Es sei müssig, sich bei der Erörterung des Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Kantonen aufzuhalten. Denn die Reibungsflächen, welche sich in diesem Verhältnis einstellen könnten, würden verschwinden, sowie die massgebenden Männer „den Geist der Zusammenarbeit, der Verständigung, der gegenseitigen Rücksichtnahme, kurzum eine freundeidgenössische Gesinnung" an den Tag legten. Den Sozialisten geben die Friedensstifter zu bedenken, dass es unter den Föderalisten doch auch „rechte Leute" gebe, und dass nicht notwendig jeder reaktionär gesinnt sei, der sich für die Kompetenzen der Kantone wehre... Das Rezept, welches diesen Schiedsrichtern vorschwebt, lautet: „Grundsätzliche Einwendungen zurückzustellen, elementare Vorbehalte unterdrücken, das Gemeinsame herausstellen, das Verbindende, Versöhnliche betonen: Dann lassen sich auch wieder praktische Erfolge erzielen!"

---

[1]) Vgl. im besonderen den Artikel „Föderalistische Front" in No. 1316 der „Neuen Zürcher Zeitung".

Zweifellos lässt sich diese Verfahrensweise bis zu einem gewissen Grade rechtfertigen mit der Arglist der Zeit, welche unseren Staat und die schweizerische Wirtschaft besonders grossen Gefahren aussetzt. Doch empfinden wir sie auch etwas als Ausfluss jener fragwürdigen Haltung, die heute in den schweizerischen Ratssälen als „modern" gilt: Man setzt alles daran, um als nüchterner Kopf, als konstruktiver Geist, als Realpolitiker, als gewiegter Unterhändler zu gelten, und scheut nichts mehr als den Ruf eines Prinzipienreiters. Deshalb verschwinden aus den Parlamenten allmählich der Mut zu echten Idealen sowie die Energie zur kraftvollen Austragung sachlicher und grundsätzlicher Antinomien; man beugt sich nur zu gerne vor den „praktischen Notwendigkeiten" und sucht allzu bereitwillig den Kompromiss. Ueber dieser Bereitschaft haben die Ratsverhandlungen allenthalben viel von ihrem Tiefgang, die politischen Kämpfe viel von ihrem Ernste eingebüsst.

Gegenüber Einzelfragen oder technischen Problemen ist ein „nüchternes", ein „unvoreingenommenes" Denken gewiss am Platz. So darf ein bürgerlicher Parlamentarier sich der Korrektion der Dünnern oder der Uebernahme der Genfer Villa Barthon durch den Bund nicht einfach deshalb widersetzen, weil auch die Sozialisten, seine weltanschaulichen Gegner, für die Vorlage stimmen. Doch Parlament und Volk müssen in nächster Zeit nicht bloss technische Probleme, sondern Lebensfragen des Staates lösen. Sie müssen zu Entscheidungen bereit sein, die nicht nur die Abgabe der Stimme oder die Leistung von Steuern erheischen, sondern den Einsatz des ganzen Menschen. Damit sich in kritischen Augenblicken nicht zahllose Gegensatzpaare überkreuzen und eine saubere Lösung verunmöglichen, sollten die wirklich akuten Grundfragen ernsthaft geklärt werden. Zu diesen Grundfragen gehört auch die Beziehung zwischen Zentralgewalt und Kantonen, welche die Föderalisten neu ordnen möchten.

II.

Der Föderalismus unserer Tage kann sich auf alte Traditionen berufen. Als eigenes Gebilde hat er bisher nicht allzu feste Formen angenommen. Am lebendigsten wirkt er sich vorerst in der Kritik der eidgenössischen Erlasse aus. Massvoll wird diese Kritik in der freisinnigen „Revue" von Lausanne, in den

liberalkonservativen Blättern von Genf und Basel vertreten. Erbitterung und oft auch verletzende Schärfe kennzeichnen die Angriffe der „Gazette de Lausanne", der „Suisse Libérale" von Neuenburg, des christlichsozialen „Courrier de Genève", der Genfer „Suisse" und verschiedener jungkonservativer Organe. Der grundsätzliche Gehalt dieser Kritik lässt sich nicht auf einige Leitsätze reduzieren. Statt dessen möchten wir in kurzen Strichen die Thesen eines Sonderheftes über den Föderalismus umschreiben, welches die katholische „Schweizerische Rundschau"[2]) im Verein mit Vertretern zahlreicher Parteien, Kulturgruppen und Landesteile herausgegeben hat.

Bundesrat Etter stellt an die Spitze der zahlreichen Aufsätze die Forderung, dass die föderalistische Bewegung in die konstruktive Gestaltung münden solle, weil der Föderalismus seinem Wesen nach auf den bündischen Zusammenschluss selbständiger Körperschaften in einer höheren Gemeinschaft hinziele. Die Auseinandersetzung zwischen Föderalisten und Verfechtern der obersten Gewalt im Bunde sei letzten Endes ein Sonderfall der alles staatliche Leben beherrschenden Spannung zwischen Freiheit und Gemeinschaft. Gegen diese schöne Deutung lässt sich höchstens einwenden, dass sie zu allgemein gehalten ist. Geht es den Föderalisten unserer Tage wirklich nur um die Lösung des gespannten Verhältnisses zwischen der kantonalen Freiheit und der eidgenössischen Gemeinschaft? Oder tritt bei einzelnen unter ihnen nicht schon ein Erlahmen des Sinnes für die Zusammengehörigkeit der Kantone, für den gliedhaften Charakter der eidgenössischen Stände, für die Lebensansprüche des Bundesstaates und der anderen Landesteile zutage? Versagt bei andern nicht das Verständnis für die Abhängigkeit der einzelnen Klasse vom Wohlergehen des ganzen Volkes, kommt ihnen nicht das Bedürfnis abhanden, die eigenen Ansprüche durch die Zustimmung der anderen Volksschichten legalisieren zu lassen? Und wenn sich ein derartiger Partikularismus nachweisen liesse, wäre er nicht vielleicht auf das Unvermögen der Zentralgewalt zurückzuführen, dem ganzen Lande vorwärtsweisende, begeisternde Aufgaben zu stellen, welche Hingabe, Unterordnung und Zucht verlangen? Sofern eingehende

[2]) Heft 4 des Jahrganges 1938/1939. Verlagsanstalt Benziger & Co. A.-G., Einsiedeln.

Untersuchungen zur Bejahung dieser Fragen nötigen würden, könnte man von den Föderalisten kaum eine konstruktive Haltung verlangen. Die Mitarbeiter an dem Sammelheft der „Schweizerischen Rundschau" geben uns keine eindeutige Antwort. Ihre Aufsätze lassen uns erkennen, dass die „Spannung zwischen Freiheit und Gemeinschaft" in den politischen Zentren unseres Landes einen ungleichen Grad und Inhalt aufweist oder dass, anders gesagt, in die Opposition gegen die oberste Gewalt im Bunde, welche manche unter dem Oberbegriff des „Föderalismus" zusammenfassen, sehr verschiedene Tendenzen Eingang gefunden haben.

Geistig am nächsten steht Herrn Etter unter allen Autoren der „Schweizerischen Rundschau" Nationalrat Dr. K. Wick. Entschieden wendet er sich dagegen, dass der Föderalismus zum Partikularismus umgedeutet und in schroffen Gegensatz zu einem vermeintlich vorhandenen Unitarismus gesetzt werde. In Wirklichkeit sei der Föderalismus keine letzte Position. Das oberste Ziel der politischen Gestaltung stelle die vernünftige, geordnete Freiheit des einzelnen Menschen dar. Im Dienst an diesem Ziel besitze der Föderalismus als freiheitliches, lockerndes Element dasselbe Daseinsrecht wie der Autoritätsanspruch des Gesamtstaates. Nicht ein Maximum, sondern ein Optimum an föderalistischen Errungenschaften sei erstrebenswert: der bestmögliche Ausgleich zwischen dem bindenden Zugriff der Zentralgewalt und der kantonalen Absonderung.

Zu diesem massvollen, eine Mitte verkörpernden Standpunkt nimmt der Vertreter der liberal-konservativen Richtung unter den Mitarbeitern der „Schweizerischen Rundschau" schon eine exzentrische Stellung ein. Dr. Hermann Büchi ist daran gelegen, die relativ liberalste Lösung der politischen Probleme zu begünstigen und ein „Festfahren" des öffentlichen Lebens „in der Gebundenheit" zu verhindern. Der Bund repräsentiert, nach seiner Ansicht, am meisten und eindrucksvollsten die bürokratische, etatistisch-staatssozialistische Tendenz in der Politik. Deshalb erblickt er für die Liberalen einen wesentlichen Rückhalt im Kampf der Föderalisten gegen die Ausdehnung der Bundesgewalt. Diese utilitaristische Betrachtung des Föderalismus führt ein anderer Anhänger des Wirtschaftsliberalismus noch weiter. Dr. Robert Eibel erblickt nämlich im Schutz der kantonalen

Hoheiten eine wirksame Abwehr gegen die Gefahr der Planwirtschaft, weil diese Wirtschaftsform notwendig zentralistisch aufgebaut werden müsste. Ueberdies erinnert er an die Tatsache, dass die vom liberalen Standpunkt aus wertvolle, vorsichtige und sparsame Finanzgesinnung des Schweizervolkes sich wohl auf die Gemeinden und Kantone, doch nicht mehr auf den Bund auswirken könne, und zieht aus dieser Einsicht den Schluss, die Zentralgewalt müsse sich auf die Regelung der nationalen Existenzfragen konzentrieren.

Andere Strömungen leiten die Welschen in das Sammelbecken des Föderalismus. Dr. Alfred Borel vertritt die Ansicht, dass die Westschweiz der Einordnung in einen grösseren Verband besonders deshalb widerstrebe, weil sie in sich selbst durchaus keine Einheit bilde. Jeder der welschen Kantone fusse vielmehr auf besonderen staatlichen Ueberlieferungen, auf einer nur ihm eigentümlichen Geistesverfassung, auf speziellen Wirtschaftsverhältnissen und strebe deshalb anderen Zielen zu als die welschen und deutschsprachigen Stände um ihn her. Der welsche Föderalismus erklärt sich, nach Borels Auffassung, auch aus der Tatsache, dass die Westschweiz an der historischen Aufgabe der Eidgenossenschaft, die zentralen Alpenpässe zu schützen, und damit auch an dem Bewusstsein einer schweizerischen Mission, die europäische Mitte zu hüten, nur mittelbar und von ferne Anteil nimmt. Endlich rührt die Spannung zwischen der Westschweiz und Bern von der geschichtlichen Tatsache her, dass die schweizerische und demokratische Tradition der wichtigsten welschen Kantone nicht viel mehr als hundert Jahre alt ist. Dr. Rodolphe Rubattel wirft noch andere Elemente zum Verständnis des welschen Föderalismus in die Diskussion: die Unzufriedenheit der welschen Politiker mit ihrer Rolle als Minderheit im Bundesstaat, die Furcht vor der Aufsaugung des ursprünglichen, vielfältigen politischen Lebens in den Kantonen durch die „leblose", „gleichmacherische" Bundesbürokratie, die Abneigung gegen staatliche Lösungen, welche nicht dem Volksempfinden („génie du pays"), sondern abstimmungspolitischen Berechnungen entsprechen, sowie endlich die Ueberzeugung, dass nur eine vielgestaltige und ihre Mannigfaltigkeit bejahende Schweiz vor der Geschichte bestehen und im Angesicht der egalitären Staatsentwicklung Europas eine Mission zu erfüllen hat.

Weitere Elemente der föderalistischen Bewegung ruft Dr. E. F. J. Müller (Freiburg) in Erinnerung. Er erwähnt den Gegensatz zwischen den reformierten Ständen der Eidgenossenschaft, welche als die stärkere Partei seit den Glaubenskriegen „eher zentralistische Ziele" verfolgen, und den katholischen Orten, welche sich als der schwächere Teil „auf die föderalistische Komponente schweizerischer Staatlichkeit" festgelegt haben. Kompliziert wurde dieser Gegensatz durch die noch ältere Spannung zwischen den räumlich und empfindungsmässig eng umgrenzten Bauerndemokratien des Alpenlandes und den weitausladenden städtischen Herrschaftsstaaten der Ebene. Diese Spannung verlor sich in einem gewissen Grade, seitdem sich in den Landsgemeindeorten unter der Gegenreformation eine aristokratische Staatspraxis ausbildete und seitdem die städtischen Territorialgebilde des Flachlandes versuchten, sich im Geist der demokratischen, innerschweizerischen Befreiungstradition zu erneuern. Die Helvetik unterbrach den Prozess des Ausgleichs, und 1848 wurde den innern Orten das Gesetz des Siegers aufgezwungen. Die Form der gesamtschweizerischen Staatlichkeit, so glaubt der Autor, habe seit jenem Jahre einseitig der Tradition der äusseren Orte entsprochen. Die Kontinuität des schweizerischen Staates erheische jedoch ein klares Bewusstsein von den Unterschieden und Spannungen zwischen dem innerschweizerischen und dem städtisch-protestantischen Strukturelement. Deshalb dürfe die Angleichung der schwächeren Innerschweiz an die herrschende Doktrin und Praxis eidgenössischer Staatspolitik nicht zu weit gedeihen. Die „föderalistisch-katholisch-innerschweizerische Komponente" müsse sich vielmehr in Zukunft „kräftig und zielbewusst regen." In den Dienst an dieser Forderung stellt sich heute am deutlichsten die jungkonservative Bewegung, und in ihrer Zeitschrift, der „Neuen Ordnung", veröffentlicht Dr. E. F. J. Müller bezeichnenderweise eine ausführliche Darstellung des bitteren föderalistischen Testaments, das Philipp Anton von Segesser den Luzernern hinterlassen hat.

III.

Die Strömungen, welche wir soeben als Elemente des neuerwachten Föderalismus geschildert haben, sind überaus mannigfaltig. Sie stimmen überein in ihrer zentrifugalen Wirkung, aber

sie widersprechen sich nicht bloss in ihren geistigen Voraussetzungen, sondern auch in ihren praktisch-politischen Konsequenzen. In dem Sammelheft der „Schweizerischen Rundschau" kommen jedoch neben den integralen Föderalisten noch Politiker zum Wort, die extrem zentralistische Lösungen zwar ablehnen, im übrigen Bund und Kantone aber auf die gleiche Stufe setzen und ihnen, nach einer vielzitierten, wenn auch etwas nichtssagenden Formel Louis Ruchonnets, die Aufgaben zuweisen, zu deren Erfüllung sie sich eben „am besten eignen". Deshalb ist es begreiflich, dass die konservativen „Freiburger Nachrichten" an die Besprechung des genannten Sonderheftes die Befürchtung knüpfen, der Föderalismus könne zur Modesache werden und derart an sittlichem Ernst und politischer Durchschlagskraft einbüssen.

Aus grösseren Tiefen scheint das Bekenntnis zum Föderalismus zu fliessen, welches Gonzague de Reynold in Bestätigung früherer Publikationen mit einer langen Reihe von „Billets à ces Messieurs de Berne" in der „Gazette de Lausanne"[3]) abgelegt hat. Diese Billets sind brillant geschrieben; auch zeugen sie von dem ernsten Bestreben des Freiburger Gelehrten, die Existenzbedingungen des schweizerischen Staates sich selbst und seinen Zeitgenossen zu verdeutlichen. Doch melden sich in ihnen oftmals bitterer Hohn und verletzende Kritik zum Wort. Gonzague de Reynold beschränkt sich übrigens nicht darauf, seiner Zeit das Lebensrecht der Kantone in Erinnerung zu rufen. Er fragt ganz allgemein nach den Voraussetzungen einer wirksamen nationalen Existenz. Von Bern könne man diese Sinngebung nicht erwarten, erschöpfe seine Leistung sich doch im Vereinheitlichen, Verstaatlichen und Zentralisieren immer weiterer Lebensbereiche. Die Erkenntnis unserer nationalen Bestimmung sei vielmehr gebunden an ein scharfes, richtiges Denken und an die strenge Befolgung der als richtig erkannten Grundgedanken, an die Erweckung einer einfachen und kraftvollen „piété patriotique", des Sinnes für unsere geschichtliche Grösse und des Respekts vor der Wahrhaftigkeit im öffentlichen Leben. Das Er-

[3]) Vgl. die Nummern vom 22. und 26. April, 6., 13. und 19. Mai, 3. und 17. Juni, 4., 11., 19. und 25. Juli, 2., 11., 23., 30. August, 12., 23. und 28. September, 6., 10. und 14. Oktober. Mit der föderalistischen Doktrin, welche hier besonders betrachtet werden soll, befassen sich die Aufsätze vom 19. und 25. Juli.

fassen der eidgenössischen Mission sei des weiteren an die Einsicht gebunden, dass Europa im Begriffe stehe, die Kultur des 19. Jahrhunderts in einer erschütternden Folge von Kriegen und Revolutionen abzustreifen. Die Schweiz dürfe sich von dieser Neuorientierung nicht ausschliessen. Als positive Beiträge zu einer anderen Ordnung solle sie liefern einen stark ausgeprägten Föderalismus, eine christliche Auffassung der menschlichen Persönlichkeit, die Ausrichtung des öffentlichen Lebens an einem echten, von der besten abendländischen Zivilisation geläuterten Gemeinsinn sowie die Orientierung der Politik an den Konstanten der nationalen Geschichte.

In unserem Zusammenhange interessieren vorab die Aeusserungen Gonzague de Reynolds über den Föderalismus. Ausdrücklich lehnt er jene „mittelmässigen Schweizer" ab, „welche sich Bund und Kantone als Gewalten gleichen Ranges, gleichermassen als Schmuck eines Cheminée-Aufsatzes vorstellen: eine Säule links, eine Säule rechts, in der Mitte eine Standuhr mit dem Wilhelm Tell, das Ganze im Stil von 1848". Als wahren Föderalismus bezeichnet der Freiburger Patrizier im Gegenteil eine politische Organisation, in welcher verschiedene kleine Staaten oder Städte, um ihr Dasein zu behaupten, um ihre Unabhängigkeit zu verteidigen, um ihre gemeinsamen Interessen zu fördern, auf einen Teil ihrer Souveränität freiwillig verzichten und eine oberste, leitende Zentralgewalt einsetzen. Die Gliedstaaten sind, seiner Ansicht nach, die Schöpfer, Bildner, Gestalter der Zentralgewalt. Weil sie vor der Zentrale da waren, können sie ein höheres Recht für sich beanspruchen. Sie sind kraft ihres Alters und ihrer geschichtlichen Persönlichkeit wahrhaft legitim. Die Bundesgewalt ist abgeleitet von dieser Legitimität. Sie kann höchstens legal sein, so lange sie dem Grundgesetz des Bundes getreu bleibt. Wo sie die Kantone aus der inneren Verwaltung ausschliesst, usurpiert sie ein fremdes Recht. Ihre wahre Bestimmung liegt in der Verteidigung der Staaten gewissenhaft gegen aussen und in der Aufsicht über die Wahrung des Grundgesetzes im Innern, in der Erhaltung und Stärkung der Gliedstaaten, nicht in der Aufsaugung ihrer Befugnisse. Prof. de Reynold sieht das einigende Band zwischen den Kantonen nicht in der Zentralgewalt, welche sie sich gegeben haben, sondern in der Genossenschaft der freien Orte, die mit dem Eid besiegelt, durch Glauben und

Treue befestigt, durch die Geschichte von Jahrhunderten erhärtet und durch das Blutopfer zahlloser Helden zum ewigwährenden Bunde erhoben worden ist.

An und für sich imponiert diese Staatsauffassung durch ihre Schönheit und Geschlossenheit. Dennoch darf die Frage nicht unterbleiben, ob sie sich ohne Verfälschung der wirklichen Verhältnisse als gedankliche Grundlage des öffentlichen Lebens innerhalb der Eidgenossenschaft eignet. Die Antwort muss vom politischen und vom geschichtlichen Standpunkt aus gegeben werden.

Bei einer politischen Betrachtung der Staatslehre Gonzague de Reynolds erinnert man sich unwillkürlich an die Einsicht Montesquieus, dass die föderative Gliederung den besten Schutz für einen Kleinstaat darstelle. Je stärker die Gliedstaaten sich zu behaupten wissen, desto kräftiger gedeiht der Bund. Sofern sich die Kantone gleich leicht aufheben liessen wie die Länder der Weimarer Republik, dann wäre es um die Zukunft unserer staatlichen Unabhängigkeit schlecht bestellt. Vom politischen Standpunkt aus könne man daher nur wünschen, dass die Staatsauffassung des Freiburger Gelehrten in weite Kreise dränge, dass das Volk den Kantonen Recht, Kraft und Eigenständigkeit genug belassen würde, damit sie sich als die ursprünglichen und legitimen Träger unseres staatlichen Daseins und als mitverantwortlich für das Gedeihen des Bundes fühlen würden.

Doch eine politische Einsicht kann sich nicht durchsetzen, wenn sie mit den geschichtlichen Tatsachen im Widerspruch steht. Aus diesem Grunde wird es jeden bedenklich stimmen, wenn Gonzague de Reynold, der bisher als hervorragender Herold der altschweizerischen Traditionen galt, folgende Vorbedingungen für die Verwirklichung seiner Staatsdoktrin aufstellt: „Föderalismus ist der Inbegriff unserer Freiheiten. Um diese Freiheiten richtig zu deuten, bedarf es einer eigentlichen Revolution, der nationalen Revolution. Anders denken lernen über die Politik, die Gesellschaft, die Wirtschaft, den Menschen überhaupt! Umdenken, umlernen!, würden die Deutschschweizer sagen. Die Schweiz anders betrachten! Den Staat der Gesetze und Verordnungen verlassen und in die ursprüngliche Sphäre, in die Eidgenossenschaft der Kantone übertreten! Aus der Ver-

fassung in das Leben zurückkehren! Die Ebene des Rechts verlassen und heimfinden in den Bereich der Philosophie!"

So viele Forderungen — so viele Gegenfragen! Beruhen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und die Geltung des einzelnen Menschen denn auf gedanklichen Konstruktionen, dass wir diese Gegebenheiten umstülpen könnten, wenn wir nur anders über sie zu reflektieren gelernt haben? Leben wir so frei und sorglos auf unserem Kontinent, dass wir bloss umzulernen brauchten, um den sozialen und politischen Aufbau der Schweiz zu wandeln? Ist ein Leben ausserhalb der Rechtsordnung anders möglich denn als Anarchie? Leben wir unsere Verfassung denn nicht selbst bei jedem abschätzigen Urteil über diktatorische Staatsordnungen, bei jedem Wahlakt, bei jeder Abstimmung? Hat je ein Staat auf dem Boden einer einheitlichen Philosophie beruht? Welches spekulative System lag etwa der Stiftung des ersten Bundes zugrunde?.. Solche und ähnliche Fragen bestehen zu Recht, weil Prof. de Reynold für unser staatliches Leben nicht allgemein eine Erneuerung aus sittlichen Impulsen fordert, sondern eine Umstellung nach dem bestimmten Plan seines metaphysischen, politischen Föderalismus. Dass diese Fragen überhaupt möglich sind, legt die Vermutung nahe, die föderalistische Doktrin stehe auf einem gespannten Fuss mit der geschichtlichen Wirklichkeit.

IV.

Die Spannung zwischen Idee und Geschichte, von welcher hier die Rede ist, erstreckt sich vornehmlich auf die Schweiz des 19. und 20. Jahrhunderts. Die Eidgenossenschaft, wie sie aus der Zersetzung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation hervorgegangen ist, stellt hingegen in hohem Masse ein Gebilde nach den Vorstellungen Prof. de Reynolds dar. Während sonst die Schutzbündnisse des 13. und 14. Jahrhunderts vornehmlich einen Reichsstand umfassten, die Ritterschaft etwa oder die Handelsstädte, umfasste die Eidgenossenschaft schon früh Ritter, Bürger und Bauern, bäuerliche Genossenschaften und Städte, Gliedverbände von ungleichem Ausmass, Völker verschiedenen Stamms, Provinzen zweier Kulturkreise, und alle diese Teilgebilde führten ein starkes Eigenleben. Während die Bündnisse der Reichsstädte Zweckverbände blieben, die je nach den

Verhältnissen kürzer oder länger dauerten, wurde die Eidgenossenschaft sehr bald ein geheiligter, auf ewige Dauer eingerichteter Bund. Während andere Ueberreste der alten Reichsorganisation die Grundlage zu Territorialstaaten abgaben, die immer neue Landstriche und Lebensbereiche einer einheitlichen Verwaltung unterstellten, beharrten die Glieder der Eidgenossenschaft auf ihrer Selbständigkeit und betrieben gemeinsam bloss den Schutz der Unabhängigkeit gegen aussen, die Wahrung der beschworenen Bünde nach innen. Während die Territorialstaaten auf Machterweiterung und Geltungszuwachs bedacht waren, verzichteten die Eidgenossen nach dem Ausgang des 15. Jahrhunderts auf Eroberungen und konzentrierten die vereinten Anstrengungen auf den Schutz ihrer ortgebundenen Autonomie. Und während die Nachbaarstaaten in wachsendem Masse zum Daseinszweck und Lebensraum einer Dynastie wurden, behauptete sich in den eidgenössischen Orten, ungeachtet aller Einschränkung der Regierungsbasis, ein republikanischer, freiheitlicher, humaner Geist.

Innerhalb der Staatsordnung, welche sich nach dem Sturz des Alten Regiments durchgesetzt hat, verliert der eidgenössische Mythos der Föderalisten in steigendem Masse seinen Wirklichkeitsgehalt. Allerdings steht Gonzague de Reynold in Opposition zu dieser Staatsordnung, und er bekämpft mit Leidenschaft die Strömungen, welche ihr zugrundeliegen. Ist es deshalb schon sinnlos, nach einer sachlichen Uebereinstimmung zwischen seiner politischen Doktrin und der bundesstaatlichen Wirklichkeit der letzten hundert Jahre zu fragen? Wenn Prof. de Reynold im Kampf, in der Kritik, in der Abwehr verharren würde, dann hätte diese Frage in der Tat keine Berechtigung; denn es ist dem Glauben und Gewissen jedes Menschen anheimgestellt, ob er die politischen Postulate der Aufklärung und der Französischen Revolution bejahen will oder nicht. Wie unsere Zitate beweisen, ist der Freiburger Föderalist jedoch von der Ablehnung zum Angriff übergegangen; er spricht von einer nationalen Revolution, er veröffentlicht ein positives Programm für die Erneuerung des Bundes; er verlangt von der Eidgenossenschaft die Umstellung nach einem — wenigstens in den Grundzügen — klar umschriebenen Plan. Erneuerung darf nicht ganze Zeiträume überspringen, sondern ihr Ausgangspunkt muss eine —

gewiss unbefriedigende — Gegenwart sein. Politische Umstellung kann nicht einfach in der Leugnung der Taten eines Jahrhunderts bestehen; vielmehr muss sie davon ausgehen, dass diese Taten ihrerseits schon eine Tradition ausgelöst und das Empfinden des Staatsvolkes in bestimmtem Sinne beeinflusst haben. Pestalozzis Lehre war nicht weniger revolutionär als die föderalistische Doktrin unserer Tage; doch ihr grosser Einfluss auf Politik und Gesittung der Schweizer rührt wesentlich davon her, dass sie an die altprotestantische Ueberlieferung des gemeinen Nutzens und der praktischen Bewährung, an die Erschütterung des ständestaatlichen Organismus und an die geistig-soziale Not, welche das einfache Volk vor dem Sturz des Alten Regimentes beherrschte, unmittelbar und lebendig anknüpfte.

Um den Unterschied zu verdeutlichen, welcher zwischen der wirklichen Eidgenossenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts und dem Bild der Föderalisten von einer „wahren Eidgenossenschaft" besteht, zählen wir nicht die einzelnen Leistungen der neueren schweizerischen Politik auf; es genügt die Kräfte zu nennen, welche diesen Unterschied heraufbeschworen haben. An erster Stelle steht die geistige und politische Aufklärung.

In den Schulbüchern gilt es vielfach als ausgemachte Sache — und an dem letzten Ferienkurs der Stiftung „Lucerna" konnte man es wieder hören —, dass die Aufklärung den freiheitlichen, republikanischen und humanen Geist der alten Eidgenossenschaft belebt und gekräftigt habe. Ohne Zweifel standen die schweizerischen Reformbewegungen aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts im Banne aufklärerischer Ideen; ihre Zielbewegungen lagen auch durchaus in freiheitlicher und humaner Richtung; aber am Aufbau der alten Eidgenossenschaft haben sie nicht viel geändert, ihren Sturz haben sie nicht aufgehalten. Die Aufklärer, welche dem Bundesstaat von 1848 den Weg bereitet haben, dachten nicht mehr an eine Gleichheit innerhalb der aristokratischen Schichten, die sich in den eidgenössischen Republiken zu Stadt und Land während Jahrhunderten herausgebildet hatten, sondern an eine Gleichheit aller Menschen als den Trägern der Vernunft und der Bestimmung zur Vollkommenheit. Diese Aufklärer strebten nicht nach der Erhaltung der alten Freiheiten, sondern nach der Freiheit schlechthin; sie suchten nicht die überlieferten Autonomien, die ererbten Ausnahmen

und Vorrechte zu erneuern, sondern den Menschen aus der ständischen Beschränkung, der lokalen Bindung, der kirchlichen Fürsorge und der obrigkeitlichen Vormundschaft zu lösen, damit er aus freien Stücken an seiner Vervollkommnung arbeiten und zum Fortschritt der Gemeinschaft beitragen könne. Diese Aufklärer waren nicht „Humanisten" in dem Sinne, dass sie dem Menschen sein ursprüngliches Widerstandsrecht gegen höhere Uebergriffe wahren wollten —, in der Zuerkennung dieses Rechtes hatte sich viel mehr am deutlichsten die Wertschätzung geäussert, welche die Staatslehre des Mittelalters dem Menschen entgegenbrachte. Die Aufklärer schützten den Menschen, weil sie in der Entfaltung des Individuums und in der Begünstigung seiner persönlichen Initiative die sicherste Gewähr für einen allgemeinen Fortschritt sahen.

Eine zweite Gestaltungskraft des neuen Staates war die Französische Revolution. Weniger deshalb, weil sie bei uns den Einmarsch fremder Truppen, den Sturz der aristokratischen Regierungen und die Errichtung der Helvetischen Republik ausgelöst hat, als aus dem Grunde, dass der von ihr auf Schweizerboden gestiftete Staat ein Einheitsstaat war. Die „République une et indivisible" hat zwar bald einer gemässigt föderativen Uebergangslösung und später dem Staatenbund alter Art weichen müssen. Doch ihr zentralistischer Aufbau ist symbolisch für den Einfluss, welcher von der Französischen Revolution auf die schweizerische Staatsentwicklung ausgehen sollte.

Der grosse Historiker Alexis de Tocqueville[4]) hat nachgewiesen, dass die Revolution nach ihrem wesentlichen Gehalt und ihrer dauernden Wirkung die Vollstreckerin einer Staatsgestaltung war, welche die Bourbonenkönige seit mehr denn einem Jahrhundert gefördert hatten. Diese Staatspolitik bestand in der Konzentration der Regierung, Rechtsprechung und Verwaltung in der Hand einer gebildeten und geschäftigen Beamtenschaft, die ausschliesslich von der zentralen Gewalt abhing. Opfer dieser Konzentration waren die Ortschaften auf dem Lande, welche ihre Selbstverwaltung bis auf kärgliche Reste einbüssten, die Städte, welche mit Ausnahme von Paris ihre Autonomie, Ueber-

[4]) L'Ancien Régime et la Révolution Française. Ueber den Autor hat Th. W. Stadler in Heft 7 des 4. Jahrgangs dieser Zeitschrift einen interessanten Aufsatz veröffentlicht.

lieferung und Eigenart verloren, die Provinzen, welche zu einem kläglichen Schattendasein innerhalb der Verwaltung verurteilt waren, die alten Reichsstände des Adels, der Geistlichkeit und des Bürgertums, welche ihres Rückhalts an der lokalen Selbstverwaltung verlustig gingen. Und als Prophet kündet Tocqueville an, die Zerstörung der lokalen Gewalten, der örtlichen Freiheiten, der Aristokratien werde weiter fortschreiten, bis sich ein Massenstaat in demokratischer oder diktatorischer Gestalt herausgebildet habe, in welchem weder grosse und freie Menschen noch die republikanische Tugend des einfachen Mannes mehr Geltung besitzen würde.

Es liegt auf der Hand, dass die zentralistische und egalitäre Entwicklung in der Schweiz noch nicht bis zum Massenstaat gediehen ist, den Tocqueville vorausahnt. Gleich nahe liegt jedoch die Einsicht, dass die liberal-radikale Mehrheit der letzten Tagsatzung von 1847 bei der Einsetzung einer ständigen Bundesregierung, deren Mitglieder gleichzeitig regieren und einen Zweig der zentralen Verwaltung leiten sollten, eine andere Zielsetzung verfolgt und eine andere Entwicklung eingeleitet hat, als sie dem Föderalisten Gonzague de Reynold vorschweben, wenn er von der Begründung einer obersten und leitenden Zentralgewalt durch die Glieder des Bundes spricht.

Als dritte Gestaltungskraft des neuen Staates hat die kapitalistische Entwicklung zu gelten. Ihre Erscheinungsformen im Gebiet der gewerblichen und kaufmännischen Unternehmung sind bekannt: die Umstellung der Wirtschaftstätigkeit von der Sicherung einer standesgemässen Nahrung auf den grösstmöglichen geldwerten Ertrag, die Verlagerung des industriellen Schwergewichtes aus dem Verlagsgeschäft und der Manufaktur in die Fabrik, die Ausdehnung des Absatzes auf das ganze Land, den Kontinent und die fremden Erdteile, die starke Vermehrung des Volkes, seine Abwanderung zu den Industriezentren, seine zunehmende Differenzierung nach Besitz, Einkommen und Lebensweise. Doch auch in der Landwirtschaft lässt sich, den veränderten Verhältnissen angemessen, eine „kapitalistische Entwicklung" feststellen: der allmähliche Uebergang von dem ständisch, organisch, überlieferungsmässig gebundenen Dasein zu der individualistischen Wirtschaftsweise des modernen Bürgertums, die von distanzierender Ueberlegung, von systematischer Technik,

von weit ausladendem Verkehr, von der erwerbsmässigen Verwertung aller wirtschaftlichen Güter getragen wird.

Der Einfluss dieser Entwicklung auf den Bundesstaat war mannigfaltig. Die Kantone büssten für das Empfinden und die praktischen Bedürfnisse des Volkes an Bedeutung ein, weil sich der normale Wirtschaftskreis, welcher früher mit den Grenzen eines jeden Ortes zusammengefallen war, ausweitete auf das ganze Land, ja auf fremde Staatsgebiete. Der Konfliktstoff zwischen den Gruppen unseres Volkes wuchs und wurde politisch organisiert, sodass der Gegensatz zwischen den Kantonen und der Zentralgewalt allmählich aus seiner dominierenden Stellung verdrängt wurde. Von den Auseinandersetzungen, die diesen Konflikt im Laufe der letzten hundert Jahre überschatteten, seien genannt der schwere Kampf zwischen dem Unternehmertum und der Klasse der Arbeiter, die Reibungen zwischen den in kapitalistischem Sinne fortgeschrittenen Erwerbszweigen und den an der Ueberlieferung hängenden Wirtschaftskreisen, der Gegensatz zwischen den Vertretern des Grossbetriebes und den von der Konzentration der Betriebe bedrohten Schichten des Mittelstandes, die Widersprüche zwischen der Exportwirtschaft und den am Binnenmarkt orientierten Produktionszweigen, die Differenzen zwischen den städtischen Verbrauchern und der Landwirtschaft. In dritter Linie hat die kapitalistische Entwicklung auf verschiedenen Wegen zur Ausdehnung der Eingriffe der zentralen Staatsgewalt in das Leben der Stände und des einzelnen Menschen geführt. Der steigende Aussenhandel und der wachsende Wirtschaftsertrag, welche die Grundlage der eidgenössischen Einnahmen bilden, verleiteten zur Ausdehnung des Aufgabenkreises und des Ausgabenetats des Bundes; der zunehmende Einfluss der wirtschaftlich Schwachen und sozial Benachteiligten auf die Politik veranlasste den andauernden Einsatz der eidgenössischen Mittel zugunsten des ökonomischen und gesellschaftlichen Ausgleichs; in derselben Richtung wirkten die konjunkturellen Krisen und die in einzelnen Erwerbszweigen auftretenden Dauerkrisen, wie sie im Rahmen der freien Verkehrswirtschaft unvermeidlich sind.

Gonzague de Reynold kennt und bekämpft den Einfluss der politischen Aufklärung und der Französischen Revolution auf den Bundesstaat. Vermutlich weiss er auch um die Bedeutung

des Kapitalismus für unsere staatliche Organisation. Denn in einer späteren Aeusserung zu dieser Frage bezeichnet er den Föderalismus nicht nur als politisches Prinzip, sondern auch als Grundsatz der sozialen Gestaltung, welcher die neuere Entwicklung des sozialen und ökonomischen Rechtes ablösen solle. In diesem Sinne fordert er von den Kantonen, dass sie die Eigenständigkeit der Familien, der Gemeinden, der Berufsstände und der Glaubensgemeinschaften konsequenter schützen sollten, als es bisher geschehen ist. „Die eidgenössischen Orte", so schreibt er, „haben kein Recht gegen den Etatismus und die Zentralisierung zu protestieren, welche ihren Bestand bedrohen, wenn sie die gleichen Tendenzen im eigenen Hause befolgen." Dieser Einwand könnte beispielsweise gegen die Behörden des Kantons Waadt erhoben werden, die sich der Vereinheitlichung des Strafrechtes in der Schweiz aus föderalistischen Erwägungen widersetzt haben, binnen kurzem jedoch ein Armengesetz zur Abstimmung bringen, welches die Verantwortung der Gemeinde für die Minderbemittelten entscheidend schwächt.

Was wir an der Theorie des bedeutenden Freiburger Föderalisten vermissen, ist eine klare Trennung der politischen Wertung von der geschichtlichen Einsicht, ist ein gelassenes Abwägen dieser beiden Urteilsformen gegeneinander. Politisch sind an der Gedankenwelt Prof. de Reynolds die grundsätzliche Ablehnung der Französischen Revolution, der staatstheoretischen Aufklärung und der kapitalistischen Wirtschaftsweise sowie die Bekämpfung des Einflusses dieser Kräfte auf den Bundesstaat. Dieses Urteil soll hier nicht auf seine Berechtigung hin untersucht werden. Dagegen ist es wohl notwendig, dass es in Distanz und gleichzeitig auch in Zusammenhang gebracht werde mit einigen nüchternen geschichtlichen Fragen: Hätte die Schweiz die gewaltige Umwälzung Europas, welche auf die genannten Grundkräfte zurückgeht, nicht mitmachen, sondern den neuen Geist von ihren Grenzen fernhalten sollen? Wenn das nicht möglich war: Hätte sie ihren Staat unter Ausschaltung des fernsten Gedankens an den neuen Geist gestalten sollen? Und sofern auch dieses Auskunftsmittel versagt: Kann die Schweiz heute ihren Staat erneuern unter bewusster Missachtung der drei Strömungen sowie ihres Niederschlages in der Denkweise, in der Lebensform und in den Einrichtungen unseres Landes?

Aus solchen Ueberlegungen ergibt sich, dass eine „nationale Revolution", wie sie Gonzague de Reynold vorschwebt, nicht möglich ist oder doch zum mindesten nicht fruchtbar wäre, wie überhaupt die Ueberlieferung und Eigenart der Schweiz den Kreis der praktisch möglichen politischen Lösungen eng umgrenzen. Nicht eine föderalistische Umwälzung kann den schweizerischen Kleinstaat fördern, wohl aber der bewusste Einbau der kantonalen Rechte in die finanzrechtlichen und wirtschaftspolitischen Reformen, welche uns bevorstehen, sowie die getreue Respektierung der föderalistischen Prinzipien im Aufbau und in den Massnahmen der Verwaltung. Nur wenn diese Grenzen gewahrt bleiben, kann der Föderalismus eine andere Wirkung zeitigen als die Auflösung des Bundesstaates. Zur Erhaltung der nationalen Einheit ist die Zentralkraft, wie José Ortega y Gasset sagt, „ebenso wichtig wie die Kräfte der Zerstreuung. Der Druck des Daches auf die Säulen ist nicht weniger wesentlich für das Gebäude als das Entgegenstreben der Säulen, welche das Dach tragen".