Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 8 (1940-1941)
Heft: 9

Artikel: Föderalismus oder Planwirtschaft?
Autor: Küng, Emil
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-758182

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: 08.12.2025

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

Föderalismus oder Planwirtschaft?

Von Emil Küng

Die Kampfrufe des 19. Jahrhunderts sind etwas verstummt: Nicht mehr um den Widerstreit zwischen Zentralismus und Föderalismus, zwischen Unitarismus und Partikularismus als staatspolitische Prinzipien geht es heute. Dem politischen Föderalismus wird von der Mehrzahl der schweizerischen Staatsbürger die volle Berechtigung zuerkannt; er soll nicht angetastet werden und steht eigentlich ausser der Diskusion. Anders dagegen der „wirtschaftliche Föderalismus", das ökonomische Selbstbestimmungsrecht der kantonalen und vielleicht regionalen und kommunalen Gemeinschaften und Verwaltungskörper. Diese Autonomie scheint heute aufs stärkste gefährdet durch das Vordringen des bürokratischen Normenstaates. Machen wir uns daher zunächst einmal klar, welche Kräfte bei der Unterhöhlung des wirtschaftlichen Föderalismus am Werke sind, fragen wir uns sodann, auf welchen Gebieten sie allenfalls gebremst oder zurückgedämmt werden können und sollen, geben wir uns ferner Rechenschaft, wohin ihr ungezügeltes Walten führt, und ziehen wir schliesslich die Resultante aus den vorwärtsdrängenden und retardierenden Kräften, stellen wir eine Bilanz auf über die Argumente für und gegen den Etatismus, um so einen Ausblick in die Zukunftsentwicklung zu eröffnen!

Die Tendenzen zur Zentralisation

Am elementarsten und nachdrücklichsten im Sinne einer Verstärkung des Bundesgewalt wirken wohl zahlreiche Gegebenheiten der technischen Entwicklung. Als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Eisenbahnen ihren unerhörten Aufschwung nahmen, enthielt sich zunächst der Bund lange Zeit, irgendwelche Massnahmen in nationalem Rahmen zu ergreifen. Die Folge war ein Verkehrschaos. Noch heute büssen die „Garantiestädte" der „Nationalbahn" für die mangelhafte Koordinierung der seinerzeitigen Eisenbahnbauten, noch jetzt haben die Enkel für die Sünden ihrer Grossväter aufzukommen. Dass die Kompetenzen zur Regelung des Post-, Telegra-

phen- und Telephonwesens der Zentralgewalt übertragen wurden, ergab sich aus der Natur der Dinge. Die Ausnützung der Wasserkräfte, sei es durch Elektrizität oder durch Schiffahrt, musste gleichfalls fast notgedrungen einheitlich geordnet werden. Selbstverständlich erscheint es, dass der Bund das Radiowesen von sich aus regelte und es vermied, dass etwa die verschiedenen Sender sich in ihrem Programm durchkreuzten oder überschnitten. Trotzdem mag natürlich für den kulturellen Föderilismus in diesen Programmen noch der weiteste Spielraum offen stehen. Dass die Luftschiffahrt vernünftigerweise nicht Angelegenheit der Kantone sein kann, ist naheliegend. Verkehrsordnungen für das Automobilwesen, die unbedingt erlassen werden müssen, beanspruchen ebenso zwangsläufig Gültigkeit für das ganze Gebiet des Staates.

Auffallend ist ferner, wie die moderne Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik nach einheitlicher Lösung der Aufgaben ruft. Unmittelbar in die Augen springend sind dabei die kriegswirtschaftlich notwendig gewordenen Eingriffe, wie Rationierungsmassnahmen, Arbeitsdienstpflicht, Zwang zu vermehrtem Getreideanbau, Bildung von Aussenhandelssyndikaten, Preiskontrolle und dergleichen. Sie sind jedoch grundsätzlich ausserordentlicher Natur, sollen nach dem Kriege wieder abgebaut werden und können daher nicht ohne weiteres als Aeusserung einer dauernd wirksamen Neigung zu immer stärkerer Vereinheitlichung gewertet werden. Indessen ist schon die Friedenswirtschaft aufschlussreich genug. War nicht in den vergangenen Dreissigerjahren eine Krisenlinderungs- und Depressionsüberwindungspolitik dringend nötig, wenn nicht soziale Spannungen zum eruptiven Ausbruch kommen sollten, und war nicht der Bund allein fähig, durchgreifende Schritte zu unternehmen? Es ist undenkbar, dass die Kantone für sich allein oder durch Konkordat etwa die Einrichtungen der Krisenhilfe und der Arbeitslosenunterstützungen hätten einführen und tragen können. Eine sinnvolle Geld-, Kredit- und Währungspolitik zur Ueberwindung der Depression ist evidentermassen nur in gesamtstaatlichem Rahmen denkbar. Aehnliches trifft aber auch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik im allgemeinen zu. Es würde unzweifelhaft ein heilloser Wirrwarr entstehen, wenn jeder Kanton seine eigenen Berufsbildungsgesetze, seine

besondern Einschränkungen der Gewerbefreiheit, seine speziellen Bankengesetze statuierte. Vollends dem kantonalen Zugriff entziehen sich etwa Normierungen über das Kartellwesen, über Versicherungen, über Preise landwirtschaftlicher Produkte und dergleichen, kurz, über Dinge, deren Bestand und Auswirkungen weit über das kantonale Gebiet hinaus reichen.

Unzweideutig tritt dieser Zusammenhang in der Aussenhandelspolitik zutage. Wenn der Bund mit fremden Staaten Abkommen über den Kompensationsverkehr abzuschliessen gezwungen ist, so werden seine Vertreter bei den Verhandlungen die Importkraft des ganzen Landes in die Wagschale werfen müssen. Dass aber die Gestaltung unserer Aussenhandelsbeziehungen immer mehr Reglementierungen mit sich bringt, ist nicht der Machtgier der Bundesbürokratie zuzuschreiben, sondern der Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse im Ausland.

Für die Wirtschaftspolitik stellt sich die Grundsatzfrage: Will man sich auf ein absolutes Minimum von Eingriffen beschränken, oder will man darüber hinaus zu einer einigermassen umfassenden und systematischen, einem Gesamtprogramm eingegliederten Regelung schreiten? Jedes Steckenbleiben zwischen diesen beiden Formen ist unbefriedigend und bietet Angriffsflächen für die Kritik. Denn es fordert weitere Interventionen geradezu heraus und es ruft auch stets nach einer sinnvollen Unterordnung der zahllosen Einzelaktionen unter einen festumrissenen Plan. Sonst fehlt jeder Ueberblick und jede Einheitlichkeit. Es besteht lediglich ein wahlloses Konglomerat von Massnahmen, die aber nicht in inneren Beziehungen zueinander stehen, die nicht aufeinander abgestimmt sind, wirtschaftspolitische „Tagespolitik" und Improvisation, Zustände, die sich ausserordentlich nachteilig geltend machen.

Neben diesen sachlichen Motiven sind es persönliche Beweggründe politischer und soziologischer Art, die den Etatismus des Bundes verstärken. Auf die Verwirtschaftlichung der Politik hat in scharfsinniger Analyse schon Dürr hingewiesen. Schon während der grossen Agrarkrise der Siebziger- und Achtzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts begann die Landwirtschaft die liberale Wirtschaftspolitik

nicht mehr als wohltuende Freiheit von hemmenden Fesseln, sondern als verhängnisvolles Fehlen eines Schutzwalles gegen die Ueberschwemmung mit überseeischen Produkten zu empfinden. Agrarische Schutzzölle wurden daraufhin zugelassen. Die Binnenindustrie begehrte ähnliche protektionistische Massnahmen, die Arbeiter erhielten ihren Schutz im Fabrikgesetz mit seinen Ergänzungen nach dem Weltkriege, das Gewerbe wollte vor der übermächtigen Konkurrenz der Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte bewahrt werden. Der Staat wird von den wirtschaftlichen Gruppen mobilisiert, aus seiner bisherigen „Neutralität" hervorgeholt und als Instrument in den Dienst der einzelnen Wirtschaftsgruppen gestellt.

Aber nicht bloss die objektive Sachlage, die Notstände und die gesamtwirtschaftlich unerwünschten Entwicklungsrichtungen der Marktwirtschaft veranlassen den Staat zu Interventionen, sondern mehr noch der Wille der politischen Parteien, die sich als Vorspann für die Beutezüge der Wirtschaftsgruppen benutzen lassen, die Absicht der Verbände und Interessenten, sich des neuen „strategischen Prinzips" des Einsatzes der Staatsmacht im Kampfe um den Anteil am Sozialprodukt so weitgehend als möglich zu bedienen. Es handelt sich dabei oft nur um die „Fortsetzung des Konkurrenzkampfes mit andern Mitteln" und auf höherer Ebene. Der Endeffekt ist, dass dem Bund von der politischen Mehrheit stets vermehrte Lasten aufgebürdet und Zuständigkeiten eingeräumt werden. Als Beleg für diese Behaupbtung sei hier eine kleine Zahlenreihe angeführt, die das absolute und relative Steigen der Bundesausgaben und -Einnahmen, der fundierten Schulden und der Bevölkerung von 1850—1934 wiedergibt.[1])

Ordentliche Ausgaben			**Ordentliche Einnahmen**	
1850	4,6 Mill. =	100	4,7 Mill. =	100
1934	480,2 Mill. =	10439	453,6 Mill. =	9651
Fundierte Schulden			**Bevölkerung**	
1850	3,9 Mill. =	100	2,4 Mill =	100
1934	1763,8 Mill. =	45226	4,1 Mill. =	171

Und dazu ein Kommentar des gleichen Verfassers: „Das Schweizervolk beklagt" — dabei meint er freilich speziell das

[1]) Die Statistik entstammt dem Werke von Rappard, W., L'individu et L'Etat dans L'évolution constitutionnelle de la Suisse, Zurich 1936.

zollpolitische Gebiet — „in seiner grossen Mehrheit den Verlust seiner Wirtschaftsfreiheit ebenso wenig wie seine politische Demokratie. Beide wurden auf dem Altar des Etatismus geopfert."

In der Tat liegt wohl in diesem Punkte die wesentlichste Quelle des anwachsenden Staatsinterventionismus: In dem verbreiteten Glauben an die Allmacht des Staates, in der zumindest passiven, sicher aber nicht defensiven Haltung gegenüber der Wirksamkeit des Gesetzes der sich ausdehnenden Staatstätigkeit. Man heischt Hilfe vom Staat, bevor sich die Selbsthilfe wirklich als unzulänglich erwiesen hat; man überträgt Aufgaben an den Bund, wo die Anstrengung der einzelnen oder der Wirtschaftsgruppen vielleicht ebensogut zum Ziele führen würden; man erwartet, dass das Heil immer nur von oben herab, von der Organisation und von der gesetzgeberischen Regelung komme. Es ist eine gewisse „Futterkrippengesinnung", die sich hier breit macht. So wird der „Nachtwächterstaat" zum Normen- und Planwirtschaftsstaat, so bildet sich aus der einzelwirtschaftlich gesteuerten Marktwirtschaft der chaotische Verbandspluralismus heraus. Die wirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten werden nicht mehr schlechthin hingenommen, ihre Auswirkungen gewissenmassen als unvermeidbare Naturereignisse, die Wirtschaft als Schicksal angesehen, sondern der Staat wird beauftragt, die Wirtschaftsverhältnisse nach dem Willen der Menschen zu beeinflussen und zu lenken.

Rückgängigmachung der Vereinheitlichungen?

Ist es möglich oder opportun, im Hinblick auf die von der öffentlichen Meinung gewünschte Wiedererstarkung der kantonalen Selbständigkeit und Autonomie gewisse bestehende bundesstaatliche Regelungen wieder abzubauen? Ist mit andern Worten das Postulat der „démobilisation de l'Etat" erfüllbar? Nehmen wir an, es würde in Wirklichkeit durchgeführt, so wäre die Lösung wohl kaum die, dass an die Stelle der Ordnung durch den Bund das Nichts träte, denn offenbar hat der Bund nur eingegriffen, weil ein Bedürfnis danach vorhanden war. Sondern nun werden die Kantone oder vielleicht Gemeinden sich mit den selben Problemen auseinanderzusetzen haben und auf irgend

Ne
die
de

eine Art eine Normierung treffen müssen zu erlassen, geht aber auch die Notwendigkeit auf die Gliedstaaten über, für die Kosten der Massnahmen aufzukommen. Diese unausweichliche Konsequenz wird viel zu wenig beachtet, und es ist fraglos, dass wenn den Kantonen tatsächlich die Wahl überlassen würde, neue Sachgebiete zur eigenständigen Erledigung an sich zu ziehen, sie von dieser Möglichkeit recht wenig Gebrauch machen würden.

Heute sind die uns umringenden massgeblichen Grosstaaten totalitäre Machtgebilde, deren Kräfte, völlig in der Hand des Einheitsstaates konzentriert, „schlagartig" eingesetzt zu werden pflegen. Heute ist der Vernichtungskrieg total, und unser kleines Gebiet ist an allen Punkten in kürzester Zeit von fremden Flugzeugen erreichbar. Können wir angesichts dieser Machtballungen und unserer eigenen Gefährdung eine Aufteilung, eine Zersplitterung der Kompetenzen verantworten? Die Frage stellte sich vor einiger Zeit in höchst konkreter Form, als es darum ging, den militärischen Vorunterricht der noch nicht dienstpflichtigen männlichen Jugend unter der Aegide des Bundes einzuführen oder entsprechende Schritte der Freiwilligkeit de rKantone zu überlassen. Da prallten wieder Förderalisten Zentralisten aufeinander, und die Befürworter der eidgenössischen Regelung wiesen mit Nachdruck darauf hin, dass die Armee, wenn sie abwehrbereit und schlagkräftig sein soll, unbedingt einer straffen hierarchischen Leitung und einheitlichen Ausbildung bedürfte.

Eine ähnliche Frage stellte sich ferner, als der Bundesrat Vorschläge für die Finanzierung der Mobilisations- und Aufrüstungskosten ausarbeiten musste. Da hätte er sich eigentlich an den ungeschriebenen staatspolitischen Grundsatz halten sollen, die direkten Steuern ausschliesslich den Kantonen zu überlassen. Wenn zweieinhalb und mehr Milliarden aufzubringen sind, ist es einleuchtend, dass eine Geltungsdauer der direkten Bundessteuern seit jeher zeitlich begrenzt, dennoch aber kam es dazu, dass sie seit dem letzten Weltkrieg sozusagen ununterbrochen erhoben wurden. Dies geschah sicherlich nicht aus dem bösen Willen oder aus der Machtgier der Bundesbehörden heraus, sondern entsprang einzig und allein dem Druck der Verhältnisse.

Für eine „föderalistische Gegenoffensive", für eine Rückgängigmachung vollzogener Zentralisationen scheint daher der gegenwärtige Zeitpunkt denkbar wenig Erfolgsaussichten zu bieten.

Was bedeutet die Bedrohung des Föderalismus?

Der ungestüme Vormarsch der Zentralisation in Regierung und Verwaltung stellt nichts weniger dar als die Gefährdung einner der wesentlichsten tragenden Ideen der schweizerischen Eidgenossenschaft. „Die Schweiz ist ihrer Natur nach weit mehr föderalistisch als demokratisch", behauptet Wick[1]) und auch Max Huber vertritt die Auffassung, dass „das Wesentliche der schweizerischen Staatsstruktur der föderative Aufbau des Bundes und die weitgehende kommunale Freiheit innerhalb der Kantone" sei.

In der Tat: Die Schweiz ist entweder föderalistisch, oder sie wird nicht mehr sein. Ohne föderalistischen Aufbau der alten Bünde wäre es ausgeschlossen gewesen, dass sich Gebietsteile und Bevölkerungen von so verschiedener Wesensart zusammenfanden und — was noch viel wichtiger ist — nach einer Periode der Trennung und der Fremdherrschaft wieder zueinanderstrebten, obgleich vorher Untertanenverhältnisse, gemeine Herrschaften und Sonderherrschaften bestanden hatten. Im Rahmen dieses seltsamen schweizerischen Staatenbundes vor der Revolution waren Katholiken und Protestanten, Kalvinisten und Zwinglianer, Stadtkantone und Landkantone, patrizisch regierte, von Zünften beherrschte und durch die Landsgemeinden geführte Gemeinwesen, reiche und arme, grosse und kleine, mächtige und schwache Bundesglieder, Romanen und Germanen, freie alte Orte, Untertanengebiete und zugewandte Orte, deutsch und französisch, italienisch und romanisch sprechende Eidgenossen durch mannigfaltige völkerrechtliche Verträge miteinander verknüpft.

Dieser Zusammenschluss von derart heterogenen Elementen — der darüber hinaus im Gegensatz etwa zu den deutschen und italienischen Einigungsbestrebungen verhältnismässig selten

[1]) Wick, K., Der innerschweizerische Föderalismus. Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch, herausgegeben von der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Jahrgang 1938, S. 53.

durch Krieg erfolgte —, er wäre gänzlich undenkbar gewesen, hätte man nicht den Gliedern in dem sich konsolidierenden Staatsgebäude weitreichende Freiheiten belassen. Wie war es überhaupt erklärlich, dass sich nach der Helvetik oder nach der Mediation ehemalige Untertanenländer und zugewandte Orte freiwillig und mit Begeisterung zu dem damals doch gewiss wiss schächlichen eidgenössischen Staatswesen bekannten und nicht Anlehnung suchten an ihre mächtigen stamm- und sprachverwandten Brüder? Nur so, dass sie schon lange vorher dank der Weitsicht und Toleranz der schweizerischen Regierenden zur weitgehenden Selbstverwaltung erzogen worden waren, sie schätzen gelernt hatten und mit Recht erwarten durften, dass ihnen diese Autonomie weiterhin zugestanden würde, wenn sie sich der Eidgenossenschaft anschlössen. Im Genusse grosszügiger Freiheiten und reicher Selbstverwaltung historisch erwachsen, lockte sie der „Anschluss" an die Sprachgenossen keineswegs.

Und so ist es auch heute noch. Wie aber, wenn Freiheiten und Selbstbestimmungsrecht der Bundesglieder wie der einzelnen Staatsbürger immer mehr beschnitten werden? Wenn der verwaltungsrechtliche, politisch-strukturelle und wirtschaftsrechtliche Unterschied gegenüber den umgebenden Ländern kleiner wird? Dann wird bestimmt auch die natürliche Affinität zum schweizerischen Bunde, die mächtige „zentripale Kraft", die sondererbarerweise gerade in der grossen Freiheit der der Gliedstaaten, Gemeinden und Bürger ihre Quelle hat, nachlassen. Der freiwillige — und sowohl politisch wie ethisch umso wertvollere — Zusammenhalt wird sich lockern, die Verteidigungswürdigkeit der bisher hochgehaltenen Werte wird fraglicher, denn diese selbst verblassen. Es stellt sich heraus, dass gerade in der scheinbaren Schwäche die eigenartige, von unten nach oben gewachsene und umso dauerhafter verwurzelte Stärke der Schweiz liegt — eine Stärke zudem, die sich in einer langen geschichtlichen Erfahrung gründet.

Allein mehr noch ist mit unserm Föderalismus in Gefahr. Je mehr sich Bürger und Verbände daran gewöhnen, Schwierigkeiten, die sich ihnen entgegenstellen, vom Staate lösen zu lassen, je mehr der Bund zu einer wirtschaftlichen Auffangesellschaft wird und die Sozialisierung

in

der Verluste um sich greift, umso mehr erlahmt naturgemäss die Selbstverantwortlichkeit, zu der sich Unternehmer, Erwerbsgesellschaften und Produktionszweige verpflichtet fühlen. Leicht ist zentralisiert, doch weit schwerer ist es, undankbare Aufgaben, die der Staat einmal den Einzelnen abgenommen hat, wieder zurückzugeben. Einfach ist es, Angelegenheiten, die bis dahin regional, kantonal oder kommunal geordnet wurden, auf den Bund zu überwälzen, doch unendlich mühevoller, Traditionen der Selbstverwaltung wieder anzupflanzen, die Gewohnheit wieder zu wecken, sich stellende schwierige Probleme mit eigenen Mitteln und Kräften anzupacken und zu lösen.

Am entscheidensten aber wirkt sich die Bedrohung des Föderalismus dadurch aus, dass mit der Beschränkung oder dem Verschwinden unserer föderativen Struktur unsere „Sendung" in der Welt mehr oder minder gegenstandlos würde. Ein hervorragender Deutscher, der lange Zeit in der Schweiz lebte, Josef Nadler, hat diesen Zusammenhang zutiefst erkannt, dass nämlich „die weltgeschichtliche Bedeutung des schweizerischen Staatsgedankens sich erst heute offenbare. Die Eidgenossnenschaft ist, womit das wahrste und gewichtigste Wort ihrer Bejahung gesagt wird, Urform und schaffendes Grundbild des kommenden Europa". Ein friedliches Europa ist nur denkbar, wenn die einzelnen Völkerschaften, Sprachgemeinschaften und Staaten in gegenseitiger Achtung nebeneinander leben, wenn keine Unterdrückung besteht und jeder Staat die Freiheit zur Selbstverwaltung hat. Lebendiges Vorbild einer solchen Ordnung bleibt aber die Schweiz nur solange, als sie nicht selbst sie zu blossen Verwaltungprovinzen herabdrückt. Sie verlöre vielleicht den bedeutsamsten Teil ihrer staatlichen Seinsrechtfertigung, ginge sie diesen Weg zu Ende.

Ausblick

Fest steht nach diesen Ausführungen, dass die zu einer weiteren Zentralisation drängenden Kräfte nachdrücklich wirksam sind, dass eine Rückgängigmachung bestehender bundesstaatlicher Regelungen in nennenswertem Umfange nicht in Frage kommt, dass indessen anderseits die grössten Anstrengungen gerechtfertigt sind, die einer weiteren Einengung der

gliedstaatlichen und kommunalen wirtschaftlichen Autonomie Einhalt gebieten. Nicht Träger der Wirtschaft soll der Staat werden, sondern ihr Ordner soll er bleiben, und zwar Ordner nur dessen, was unbedingt eine gemeinschweizerische Lösung erfordert: „Im Notwendigen bundesmässige Einheit, im übrigen kantonale Freiheit".[1]) Das von Bundesrat Ruchonnet geprägte Schlagwort mag dabei wegleitend sein: „Unifions, mais ne centralisons pas!" wobei aber auch die Vereinheitlichungen heute kritisch unter die Lupe zu nehmen sind.

In der Tat ist die positive schweizerische Rechtsentwicklung wenigstens formalrechtlich diesen Geboten einigermassen nachgekommen. Auch wo sich die Bundesgewalt die Gesetzgebungskompetenz übertragen liess — sei es zur Regelung neu auftauchender Fragen, sei es an Stelle bisher kantonal geordneter Materien —, hat sie in den allermeisten Fällen die kantonalen Verwaltungsorgane mit dem Vollzug der Gesetze betraut. Eidgenössische Verwaltunngsbehörden existieren lediglich bei den dem Bunde zustehenden Monopolen, bei der auswärtigen Verwaltung, bei der Militärverwaltung u. s. f.; in der Regel aber sollen die Kantone dadurch, dass sie die Ausführungsbestimmungen zu den Bundeserlassen selbst aufzustellen und anzuwenden haben, einerseits an der ganzen Ordnung interessiert werden und anderseits soll ihnen auch so weit als möglich Gelegenheit geboten werden, die Besonderheiten ihrer kantonalen Verhältnisse gebührend zu berücksichtigen. Handelt es sich um die Erhebung von Steuern, so werden die Kantone regelmässig mit nahmhaften Quoten am Ertrage beteiligt. Trägt die kantonale Vollzugsverwaltung eidgenössischer Vorschriften nichts ein, so werden die Gliedstaaten doch durch Subventionen für ihre Mühe entschädigt. Gerade in dieser Dezentralisation der Exekutive, mithin in einem eminent föderalistischen Moment, liegt ein Vorsprung der heute so sehr angefeindeten Subventionen. Würde man die Vollziehung einem eidgenössischen Beamtenapparat übertragen, so könnte man gewiss einen erheblichen Teil der Subventionen zum Verschwinden bringen, gleichzeitig aber würde damit die verwaltungsmässige Dezentralisation geschwächt.

[1]) Ruck, E., Schweizerisches Staatsrecht. In: Das Schweizer Recht, Band II, Zürich 1938, S. 705.

Charakteristisch für die ausgesprochen bundesstaatliche Ordnung der Dinge in diesem Bereich ist die Art und Weise, wie die Zentralgewalt für die Gesetzmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der kantonalen Vollzugsverwaltung, d. h. also eigentlich für die richtige Durchführung ihrer Absichten durch die kantonalen Organe sorgt. Im Gegensatz zu dem, was man von einem durch das Prinzip der straffen Ueber- und Unterordnung beherrschten bürokratischen Apparat erwartet, steht den eidgenössischen Oberinstanzen kein direktes Eingriffsrecht in die Handlungen der kantonalen Behörden zu. Die Departemente und Abteilungen des Bundes, welche die Aufsicht über den kantonalen Vollzug zu führen haben, müssen sich zuerst an den Bundesrat wenden, denn er allein ist formell zur Oberaufsicht berechtigt und auch befugt, um mit den kantonalen Organen in Verbindung zu treten. Dabei hat der Bundesrat aber wiederum nicht etwa unmittelbare Rügen zu erteilen, sondern er muss sich an die Kantonsregierungen halten und diese haben dann die Abhilfe des Misstandes in die Wege zu leiten. Es ist so, wie es Ruck[1]) in anschaulicher Weise formuliert hat: „Der Bund hat mehr und mehr Aufgaben für seine Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung übertragen erhalten und ist damit sowie durch seine finanzielle Ueberlegenheit und die gesteigerte Leistungsfähigkeit seines „Staatsapparates" den Kantonen gegenüber ein grosser Herr geworden. Er lässt aber die Kantone als kleine Herren gelten, betont selbst ihre Stellung als Staaten und schont ihr staatliches Eigenleben: Von einer Entwicklung zum Einheitsstaat kann keine Rede sein."

Die eigentliche „Auftragsverwaltung", bei der die kantonalen Beamten in Ausführung eidgenössischen Rechts unmittelbar der Bundesgewalt unterworfen sind und von ihr ohne Umwege Dienstanweisungen entgegenzunehmen haben, bilden in der Verwaltungspraxis eine verschwindende Ausnahme (etwa bei Volkszählungen, statistischen Erhebungen u. s. w.).

Gefahren drohen somit keine auf diesem Gebiet; sie entspringen ausschiesslich der Tendenz, dass der Bund entweder den Kanntonen Aufgaben abnimmt oder von sich aus seine Macht in bisher gesetzgebungslerem Raum erwei-

[1]) a. a. O. S. 687.

tert, sodass neben dieser Omnipotenz die Kantone faktisch und unwillkürlich an Bedeutung verlieren.

In erster Linie würde es sich deshalb praktisch darum handeln, zu verhindern, dass weitere Sachgebiete, in denen bis dahin die Kantone zuständig waren, lediglich um der „technischen" Vorteile der Einheitlichkeit willen dem Bunde übertragen werden. Die Rechtsgestaltung der Eidgenossenschaft soll und muss ihr buntscheckiges Gewand behalten, jenes Gewand, das die einzig angemessene Hülle für unsere so eigenartige historische Entwicklung und für unsere „sachliche" und politische Vielfalt ist.

Gewiss, wir müssen für unsern Föderalismus Opfer bringen, nicht nur an der „Aesthetik des Rechtsgebäudes", sondern substanziellere Opfer. Wir müssen Nachteile und Ungleichheiten in Kauf nehmen, die sich schwer verdauen lassen. Ein aktuelles Beispiel bietet die Steuertaxation. Es ist sicherlich stossend, wenn volle 40 Prozent des gesamten Ertrages der Krisensteuer durch die Kantone Zürich und Baselstadt aufgebracht wurden und dies zum Teil der straffen Steuerveranlagung in diesen Kantonen oder umgekehrt der laxeren Handhabung der gleichen eidgenössischen Steuervorschriften in andern Kantonen zuzuschreiben ist. Es ist nichts als ein unabweisbares Postulat der Gerechtigkeit, wie der Zweckmässigkeit und der Mehrung des Ertrages, wenn hier ein gleichmässigeres Vorgehen verlangt wird, damit keine Kapitalflucht in die begünstigten Gebiete stattfindet und die loyalen Kantone dadurch abermals benachteiligt werden. Sobald dieser Forderung aber praktisch Rechnung getragen werden soll, bedingt das entweder eine striktere Aufsicht und Kontrolle der kantonalen Steuerbehörden durch die Bundesorgane, oder — wenn solche Zumutungen zurückgewiesen werden — es verlangt eine Ausdehnung der bundeseigenen Verwaltung. Um diese Alternative kommen wir nicht herum, sofern wir die Gerechtigkeit verwirklichen wollen und die Kantone nicht von sich aus überall strengere Masstäbe anlegen.

Könnten wir darum nicht auf diese Steuern (Wehrsteuer, Wehropfer, Umsatzsteuer) verzichten? Niemals, wenn wir nicht die Schrecken der Inflation heraufbeschwören wollen. Gerade

hier, wo der Bund „unrechtmässigerweise" auf das eigentlich den Kantonen vorbehaltene Gebiet der direkten Steuern vorstösst — gerade hier offenbart sich am drastischsten, von welcher harten Zwangslage er zu diesen „Uebergriffen" veranlasst wird, Nicht bloss der Einfachheit halber, sondern aus elementarer Sorge um das Wohl von Staat und Volk, zur Verhütung schwerster sozialer Erschütterungen wird der Bund zu diesen Grenzverletzungen getrieben. Hier muss offenkundig die föderalistische Rücksichtahme vor dem höheren Landesinteresse zuzurücktreten. Aehnlich verhält es sich bei andern Aufgaben von überragender Wichtigkeit, deren Lösung von den untergeordneten Gebietskörperschaften nur lückenhaft in Angriff genommen wird. Noch heute gibt es Gegenden, da das Brot entgegen den Bundesvorschriften frisch aus dem Ofen verkauft wird. Die Bestandesaufnahme, die eine unerlässliche Voraussetzung für eine sinnvolle Verbrauchsbeschränkung bildet, wird in gewissen Kantonen nur äusserst lax durchgeführt. Die Ermächtigung der Kantonsregierungen zur Abgabe von Sonderbezugsscheinen während der Zeit der Bezugssperre hat in Einzelfällen aufsehenerregende Missbräuche zur Folge gehabt. Aber das sind Dinge, die den Föderalismus in der heutigen Zeit in höchstem Grade diskreditieren und die den Ruf nach einer kräftigen zentralen Lenkung, nach dem Abbau der gliedstaatlichen Autonomie, nach der schärferen Kontrolle der kantonalen Ausführungsinstanzen oder deren Ersetzung durch bundeseigene Verwaltungsorgane als sachlich durchaus begründet erscheinen lassen. Denn durch solche Nachlässigkeit oder gar Obstruktion wird die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen unterhöhlt, damit aber ihr Lebensnerv bedroht. An der Dringlichkeit der Anordnungen selbst kann indes vernünftigerweise nicht gezweifelt werden. In diesem Zusammenhange ist auch nicht zu verkennen, dass der „Föderalismus" häufig nur als Verdeckungsideologie dafür zu dienen hat, dass man sich um seinen — vielleicht beträchtlichen und privat gesehen schmerzlichen — Beitrag an die Lasten des Bundes drücken will. Das Wort wird dann missbraucht als Etikette und Deckmantel für rein egoistische Bestrebungen. Diese hinter der Maske der vorgebrachten „sachlichen" Gründe und Scheingründe zu erkennen, fällt freilich nicht immer leicht.

Nehmen wir jedoch an, die Argumentation entspringe ehrlicher Besorgnis, so stellt sich immer noch die allgemeine Frage, wie weit der Verzicht auf die gliedstaatliche Selbstbestimmung zu gehen habe. Mit andern Worten: Wo ist die Grenzscheide, da die Opfer zugunsten unseres föderativen Aufbaues untragbar werden? Diese Linie lässt sich unmöglich allgemeingültig, für alle Fälle und für alle Zeiten bestimmen. Sie ist immer wiederholter politischer Entscheidung vorbehalten.

Namentlich zuhanden der deutschschweizerischen und meist zentralisationswilligen Mehrheit sei dabei festgehalten, dass bei der Beurteilung letzter persönlicher Werte, bei Zulassung oder Verweigerung von Freiheiten und Selbstbestimmungsrechten das schablonenhafte Majoritätsprinzip der Demokratie ein ungeeignetes Mittel darstellt, den richtigen Weg zu finden. So wenig die ganze gebildete Welt bis zu Kopernikus in ihrer Auffassung recht hatte, die Sonne drehe sich um die Erde, so wenig also in rein logischen Fragen die Mehrheit automatisch recht hat und die Minderheit sich ihr fügen muss, so wenig ist es politisch klug, wenn eine parlamentarische Majorität Beschlüsse fasst, die eine Verletzung der Minderheit in ihren tiefsten Anschauungen und Rechten bedeuten. Es geht hier nicht um Wirtschaftsfragen, bei denen ein Mehr oder Weniger nicht zu sehr ins Gewicht fällt, und darum darf hier auch die Mehrheit nicht steifnackig auf ihrem formellen Recht beharren.

Tut sie es, werden immer weitere zentralisierende Massnahmen durchgeführt, so muss sich notwendig der Unwille bei der immer aufs neue unterliegenden Minderheit stauen. Dann wird das Ressentiment gegen „Bern" immer affektgeladener, die Abneigung gegen bundesrechtliche Vorschriften stets ausgeprägter und hemmungsloser, aber auch undifferenzierter. Dann gleitet der Föderalismus aus einem fruchtbaren Prinzip ins ausschliesslich Negative ab, und die wahllose Verneinung alles dessen, was von Bern kommt, dann wird er zum „kantonalen Nationalismus".[1]) Hier tritt ein spezifisch bundesstaatlichen Paradoxon zutage. Je mehr wir im

[1]) Der Ausdruck stammt von J. de la Harpe. Vgl. seinen Artikel „Föderalismus und Zentralismus" im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft Bern 1939, S, 443.

Hinblick auf die Stärkung unserer notwendigen Einheit und Schlagkraft nach aussen und zur Behebung wirtschaftlicher Notstände im Innern der Zentralgewalt Befugnisse zuerkennen, je mehr wir also scheinbar die Kräfte zusammenfassen, umso spürbarer machen sich gerade die zentrifgalen, auseinanderstrebenden oder mindestens Widerstand leistenden Tendenzen geltend. Sodass aus der gewollten Festigung und Stärkung des Bundeswillens in Wirklichkeit eine Untergrabung des Zusammenhaltens wird.

Lassen wir uns nicht ohne weiteres von der unerhörten organisatorischen Zusammenfassung der politischen Gewalt bei unsern Nachbarstaaten ins Bockshorn jagen. Wenn die Schweiz in ihrem politischen Leben andere, ihrem besondern Wesen angepasste Wege geht, so setzt sie damit nur eine jahrhundertealte Tradition fort. Fast zu allen Zeiten seiner Existenz befand sich die staatliche Struktur unseres Landes in einem schroffen Gegensatz zu den umliegenden Gebieten. Entstanden aus dem Abwehrwillen einiger ländlicher Talschaften gegen den Machthunger eines werdenden Grosstaates, löste sich später die alte Eidgenossenschaft gerade deshalb noch völlig aus dem Reichsverbande, weil sie ein politisches Sonderleben nach eigenem Geschmack, in Freiheit und bündischem Aufbau und nicht Eingeordnetheit in den Rahmen eines Territorial- und Nationalstaates führen wollte. Eine Republik unter lauter Monarchien, ein mehrsprachiger Kleinstaat unter sprachgleichen Grosstaaten, eine nahezu immerwährende Demokratie unter Autokratien, ein Staatenbund und Bundesstaat unter Einheitsstaaten — so hat sich die Schweiz in ständiger Spannung zur Umwelt durch die Jahrhunderte hindurch behauptet und ihre ursprünglichen Wesenszüge treu bewahrt. Wird sie ihren Föderalismus, eine Hauptquelle ihres innern Reichtums und ihrer Kraft, auch durch die Arglist unserer Zeit hindurch und namentlich gegenüber dem Vordringen des wirtschaftlichen Interventionismus und der Planwirtschaft erhalten? Voraussetzung dafür ist freilich, dass die regionale, kantonale und lokale Eigenart, die Selbständigkeit auf kulturellem, religiösem, sittlichem und politischem Gebiete umso fruchtbarer gepflegt werde und in dieser Weise dennoch einen ausschlaggebenden Einfluss auf die Formung auch des Wirtschaftsrechts ausübt.

wi
reg
a