

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 44 (1964-1965)
Heft: 11

Buchbesprechung: Bücher

Autor: [s.n.]

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: 12.02.2026

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

BÜCHER

DER PROVISORISCHE FRIEDEN

Welches sind die geistigen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strömungen, die zur Charta von San Francisco und damit zu den Vereinten Nationen geführt haben? Wie sieht der große Ordnungsentwurf aus, der das Ergebnis so mancher Einflüsse ist und mit dem man 1945 die Nachkriegswelt zu organisieren hoffte? Hat die neue Weltordnung, hat die UNO-Charta dem seitherigen, nun bald zwanzigjährigen weltpolitischen Geschehen ihren Stempel aufzudrücken vermocht? Hat sie bestanden, versagt?

Max Hagemann, der frühverstorbene Völkerrechtslehrer an der Basler Universität, liefert uns in seinem vor kurzem vom Eugen-Rentsch-Verlag herausgegebenen Werk *Der provisorische Frieden — Die Bauprinzipien der internationalen Ordnung seit 1945* eine Gesamtschau, die zumindest im deutschen Sprachgebiet eine klaffende Lücke füllt und zum Verständnis der heutigen Weltordnung entscheidend beiträgt.

Der Verfasser macht den Leser zunächst in leichtfaßlicher, vielleicht etwas trockener und von manchmal unnötigen Anglizismen durchsetzter Sprache mit den allgemeinen Ordnungsproblemen vertraut, mit denen die Staatsmänner der Siegermächte 1945 konfrontiert waren: die Frage nach den verantwortlichen Trägern der neuen Ordnung, nach dem neuen Ordnungsprinzip überhaupt, schließlich nach dessen praktischer Konkretisierung in der Nachkriegswelt. Die Antworten auf diese Grundprobleme gingen auf zwei Grundströmungen zurück, die beide ihre Hauptvertreter weit überwiegend in den Vereinten Staaten hatten, Antworten, die in die Ideengeschichte der Vereinten Nationen als die Konzeption der *Legalisten* und diejenige der *Realisten* eingegangen sind. Beiden gemeinsam war in Erinnerung an die Schrecken des Zweiten Weltkrieges einerseits, die Folgen der Appeasementpolitik der dreißiger Jahre andererseits, das Prinzip des weitgetriebenen *Kriegsverbots* und dessen *Siche-*

rung. Aber in der Ausgestaltung der Mechanismen zur Verhinderung internationaler Gewaltanwendung unterschieden sich die beiden gedanklichen Schulen wesentlich. Die *Legalisten* folgten dem Leitbild eines universalen Bundesstaates. Der umfassende Ordnungsanspruch dieser Idee erforderte eine Auseinandersetzung mit allen wesentlichen politischen, militärischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der anzustrebenden Weltordnung überhaupt und legte auf die Befriedigung der wirtschaftlichen Wünsche der Menschheit großes Gewicht. In der Vorstellungswelt der Legalisten sollte die allmähliche Einebnung der Gegensätze auf der Welt friedliche Wandlungsprozesse erleichtern — ein dynamisches, aus der unheilvollen Radikalisierung der Politik der dreißiger Jahre als Folge der Weltwirtschaftskrise schöpfendes Konzept, das die formale Ausgestaltung der Willensbildung innerhalb der UN und namentlich das heikle Problem der Verantwortung der Großmächte etwas in den Hintergrund zu verdrängen erlaubte.

Demgegenüber knüpfte die Schule der *Realisten*, denen das amerikanische Staatsdepartement zuzurechnen ist, von vorneherein an die friedenssichernde Rolle der Hauptmächte an und wies diesen eine Sonderrolle zu. Da indessen auch die Realisten dem föderativen Konzept der Weltorganisation nahestanden, wurde der innere Bruch im Gesamtentwurf unvermeidlich, indem Sicherheitsrat und Generalversammlung aus zwei verschiedenen Ideenwelten hervorgingen: jener aus dem von der Heiligen Allianz wie vom Völkerbund her bekannten Prinzip der Staatenverbindung, die auf dem Einstimmigkeitsgrundsatz fußt, diese aus der auch von den Legalisten vorgeschlagenen Konzeption des dem Majoritätsprinzip verhafteten Bundesstaates. Als gedankliche Brücke diente die Vorstellung, daß die Organisation des Sicherheitsrates eine von den gegenwärtigen internationalen Machtverhältnissen diktierte

Notlösung darstelle, die allmählich der legalistischen Konzeption weichen würde, wenn einmal das umfassende Wirtschafts- und Sozialprogramm der UNO, das auch die Realisten vertraten, Neid und Mißtrauen in der Welt reduziert haben würden.

Diese gedanklichen Hauptströmungen, denen beiden ein großes Stück optimistischen amerikanischen Idealismus unverkennbar zu eigen ist, standen 1944/45 auf den beiden großen Vorbereitungskonferenzen von Dumbarton Oaks und San Francisco zur Diskussion; freilich nicht allein, sondern zusammen mit der *ultrarealistisch* zu nennenden Linie der Sowjets, die in den geplanten UN eine auf Dauer angelegte Fortsetzung des Kriegsbündnisses zwischen der Sowjetunion, den Vereinigten Staaten und Großbritannien zur Wahrung der russischen Sicherheit gegen Deutschland zu sehen wünschten, und mit der auf Präsident Roosevelt zurückgehenden sogenannten *Policemen*-Linie, die den Legalismus auf die nackte Sicherung des Landfriedens zu reduzieren trachtete. Interessant zu wissen ist, daß die große Mehrheit der mittleren und kleineren Staaten in San Francisco der legalistischen Konzeption den Vorzug gab, daß aber die beiden Hauptmächte, Rußland und Amerika, unbedingt auf ihr Vetorecht pochten und damit Entscheidendes dazu beitrugen, daß die UNO weit mehr ein Organ internationaler Kooperation als ein bundesstaatlicher Anfang wurde. Der ebenfalls auf Betreiben der Großmächte gefaßte Beschluß, die innerstaatlichen Verhältnisse aus dem Kompetenzkatalog der Weltorganisation auszuklammern, wirkte in derselben Richtung. Was der UNO-Charta von San Francisco an Einfluß der legalistischen Richtung noch anhaftet, ist einmal die Anerkennung von Recht und Gerechtigkeit als Führungsmaximen für die Tätigkeit der Vereinigten Nationen und dann die Heraushebung des Vetorechts als einer ausgesprochenen Ausnahmeregelung, die zudem einer «legalistischen Gebrauchsanweisung» unterliegt.

Die in San Francisco begründete Vormachtstellung der Großmächte zwang diese zu zwei Konzessionen, welche die Weltorganisation in ihrer globalen Ordnungsaufgabe

noch einmal relativierten: das Recht zum regionalen Zusammenschluß und zur kollektiven Selbstverteidigung; mit andern Worten: eine Ersatz-Sicherheitsordnung — freilich als subsidiär bezeichnet — als Ausgleich für das Übergewicht der Großmächte, mußte die UNO-Charta von Anfang an zulassen.

Der *Antwort der Praxis* auf das Ordnungswerk von San Francisco, in dem idealistische Wissenschaftlichkeit und vordergründiges politisches Absichtdenken eine zerbrechliche Ehe eingingen, widmet Hagemann den Hauptteil seiner Betrachtungen. Der sowjetischen Nachkriegsoffensive, die in der im Augenblick des Triumphs über Hitlerdeutschland wiederaufgenommenen ideologisch-weltrevolutionären Linie begründet liegt, stellt er die westliche Welt, primär die Vereinigten Staaten gegenüber, die sich mit den legalistischen Hintergrundsströmungen der UNO-Charta als mit deren *donné idéal* identifizieren und dieses Idealbild mit Hilfe eines geduldigen Zuwartens einerseits, der Herausbildung eines *modus vivendi* als Ersatzlösung andererseits in eine günstigere Zukunft zu tragen bemüht sind. Die Übergangslösungen bestehen in dem zunächst der Philosophie des «containment» anhängenden Zusammenschluß der Westmächte und zugewandter Staaten in neuen Formen kollektiver Sicherheit (NATO, SEATO usw.) und in der Inangriffnahme des wirtschaftlichen Wiederaufbaus im Rahmen des Marshall-Plans. Beides sieht Hagemann mit dem kollektiven Sicherheitssystem der UNO verbunden und, was wichtiger ist, von der UNO-Ordnung, beziehungsweise ihren geistigen Quellen her innerlich legitimiert.

Parallel zu dieser gewissermaßen fortwährenden Verwirklichung des *Donné idéal* der Weltorganisation, die in dem umfangreichen Aufbauprogramm vornehmlich der USA in den Entwicklungsländern besonders deutlich zum Ausdruck kommt, vollzieht sich im Rahmen der Vereinigten Nationen die Abwicklung des *Modus vivendi* als Politik des gerade noch möglichen absoluten Minimums, das die strikte Konzentration auf die *Sicherung des unbedingten Kriegsverbots* ist. Seine Realisierung wird durch das internationale Rüstungsgleichgewicht und namentlich

durch den Hemmungsfaktor der beidseitigen atomaren Abschreckung wesentlich erleichtert, besonders zwischen den beiden feindlichen ideologischen Lagern, die sich auf die Verdeutlichung und Verwirklichung ihrer jeweiligen militärischen und politischen Verpflichtungen beschränken. Innerhalb der freien Welt gestaltet sich die Friedenssicherung schwieriger und erfordert alternativ oder parallel zueinander den Druck der Hauptmacht Amerika und dosierte UNO-Maßnahmen (zum Beispiel im Suezkonflikt). Dagegen kann eine auf den UNO-Prinzipien aufbauende Friedenssicherung innerhalb des sozialistischen Lagers im allgemeinen nicht erfolgen, da sich weder im Rahmen der Weltorganisation noch durch westlichen Zusammenhalt ein ausreichendes Gewaltmonopol herausbilden läßt (Ungarn). Bürgerkriege in den nichtverpflichteten Staaten erlauben meistens ein Wirksamwerden der UNO, wo nicht, wie im Falle der Libanonkrise, die Dringlichkeit des Zeitfaktors ein direktes, aber auf die UNO-Charta abgestütztes Eingreifen einer Einzelmacht erfordert.

In der Bewertung der Lösungen, denen die Vereinten Nationen seit 1945 die allgemeinen Ordnungsprobleme zugeführt haben, ist Hagemann der Weltorganisation günstig gesinnt: trotz allen Schwierigkeiten der ideellen und organisatorischen Verbindung zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung und trotz der im Laufe der Zeit so tiefgreifend verwandelten Zusammensetzung der UNO haben die westlichen Stützungs-mächte das *Problem der Verantwortung* durch ihr geduldiges Bekenntnis zu den UNO-Prinzipien zu bewältigen vermocht; das *Ordnungsprinzip der Friedenswahrung* ist realisiert worden; und auch die gelebte *konkrete Nachkriegsordnung* deckt sich mit der geplanten, indem es gelungen ist, um das Kriegsverbot herum eine lebensfähige Gesamtordnung zu entwickeln. Hagemann schreibt: «Daß das ‚The-world-we-want‘-Programm von 1945 in der Praxis der Nachkriegszeit trotz widrigsten Umständen seine Autorität und Lebenskraft bewahren konnte, ist letztlich wohl bedingt dadurch, daß die geistigen Werte, die hinter ihm stehen, sich in ihrer Autorität zu erhalten vermochten. Alle jene

großen Ideen, auf die das Wohlfahrtsprogramm der UNO geistig zurückzuführen ist, konnten sich überraschenderweise, so ist man versucht zu sagen, am Leben erhalten.»

Hier scheinen nun freilich einige Fragen erlaubt: Gewiß liegt in der im Namen der UNO vollbrachten Friedenswahrung seit 1945 allein schon ein unerhörtes Verdienst der Weltorganisation. Aber ist die Friedenssicherung als solche nicht weit mehr das Ergebnis des von Washington und Moskau getragenen militärischen Kräftegleichgewichts als der sanften Gewalt der Weltorganisation? Und ist die strikte Friedenssicherung, das heißt die Einfrierung des territorialen Status quo nicht etwas ganz anderes als jener «peaceful change», der für die angelsächsischen Väter der UNO-Charta das unabdingbare Korrelat zum Gewaltanwendungsverbot, wenn nicht gar das *Donné idéal* schlechthin bedeutete? Ist das ganze Wohlfahrtsprogramm der Vereinten Nationen, das fast ausschließlich von den westlichen Staaten und vor allem von Amerika finanziert wird, wirklich das Ergebnis der geistigen Autorität der UNO-Satzungen als etwas von den geistigen Wurzeln und auch von den politischen Nützlichkeitsabwägungen der westlichen Staaten Verschiedenes, Selbständiges? Mit anderen Worten: Bedurfte und bedarf es lediglich zur Einfrierung des politischen Status quo und zur Realisierung des internationalen Wohlfahrtsprogramms wirklich der Vereinten Nationen, oder genügen dazu nicht der «heiße Draht» zwischen Moskau und Washington, NATO und Warschauerpakt, Marshallplan, OECD, EWG, EFTA und die bilateralen Entwicklungsprogramme?

Die Fragen stellen heißt keineswegs sie bejahen. Sie sollen lediglich andeuten, daß auch eine etwas andersgeartete Gewichtung dessen denkbar ist, was Hagemann die *Zweischichtigkeit der Lenkung* nennt, das heißt die Aufteilung der internationalen Steuerungsfunktionen auf die UNO einerseits, auf die einzelnen Mitgliedstaaten andererseits. Das Endurteil des einzelnen wird hier, was nur natürlich ist, immer auch von seiner Weltanschauung beeinflusst sein. Weit wichtiger ist, daß der Verfasser dem deutschsprachigen Leser unseres Wissens erstmals eine Zusammenfassung

jenes Materials in die Hand gibt, das die dem Werturteil unbedingt voranzustellende *Analyse der Weltorganisation* erlaubt und hoffentlich dazu beiträgt, das in unserm Land allzu leichtfertig negative Urteil über die Vereinigten Nationen allmählich zu korrigieren.

Das Buch verfügt über einen sorgfältig redigierten wissenschaftlichen Apparat, der es verdient hätte, noch durch den Wortlaut der UNO-Satzungen ergänzt zu werden.

Dieter Chenaux-Repond

FÖRDERUNG DER SCHWEIZERISCHEN KULTUR

Zum Jahrbuch der Stiftung Pro Helvetia

Eine schweizerische Kultur — gibt es das überhaupt? Und wie läßt sie sich von der öffentlichen Hand wirklich fördern? Jacob Burckhardt hat in seinen «Weltgeschichtlichen Betrachtungen» von der Kultur gesagt, sie sei «die ganze Summe derjenigen Entwicklungen des Geistes, welche spontan geschehen und keine universale oder Zwangsgeltung in Anspruch nehmen». Die Kultur gehört mit andern Worten in den Bereich der Freiheit. Sie ist eine Selbstdarstellung des Menschen, die keinem äußeren Muß, sondern dem freien inneren Entschluß entspringt. Sie ist im Prinzip aus jener Antinomie zwischen Zwang und Freiheit herausgehoben, wie sie für den politischen Raum typisch ist. Sie ist das zweckfreie Reich des Wahren, Schönen und Guten, in dem der Mensch in Freiheit Herr ist.

Das Wesen freiheitlicher Kulturpolitik

Kultur ist andererseits aber nur in Gemeinschaft möglich. Sie beruht auf dem Dialog der Menschen und Epochen, und sie bedarf auch der materiellen Grundlagen, die ihr nur die Gesellschaft geben kann. Darum ist Kulturpolitik letzten Endes doch nicht zum vornherein ein Widerspruch in sich selbst, sondern eine Notwendigkeit. Sie hat den äußeren Rahmen des geistigen Schaffens zu sichern. Das schließt, wie die Beispiele geistigen Terrors in den totalitären Staaten bezeugen, die Möglichkeit des krassen Mißbrauchs durch die öffentliche Hand nicht aus. Eine Politik, die sich wie die demokratische in den Dienst der menschlichen Freiheit stellt, wird aber die Kultur als das Reich der

schöpferischen Freiheit nach besten Kräften hegen und pflegen. Die Demokratie hängt von den staatsbürgerlichen Tugenden des einzelnen und damit ganz wesentlich von seiner Bildung und Erziehung ab. Die Kultur des einzelnen ist der Wurzelgrund dieser Staatsform. Darum liegt dessen geistig-kulturelle Förderung in höchstem Maße im Interesse des Gemeinwesens.

Diese Förderung der Kultur muß aber zugleich dem Wesen des Reichs der Freiheit entsprechen. Das heißt, der kulturelle Bereich muß sich möglichst nach seiner freiheitlichen Eigengesetzlichkeit entwickeln können. Die geistige Autonomie der Kultur muß bei jeder Art von öffentlicher Unterstützung voll gewahrt bleiben. Damit aber wird unsere erste Frage, ob es denn eine schweizerische Kultur als klar definierbaren Begriff überhaupt gebe, im Grunde genommen hinfällig. Denn Förderung dieser Kultur kann im Sinn der liberalen Demokratie nicht heißen, geistige Modelle und Programme zu formulieren und zu verwirklichen. Wenn das Wesen des schweizerischen Geisteslebens nicht klar umrissen, sondern durch die Vielfalt der Sprachen und Formen und damit der Kulturlandschaften charakterisiert ist, so besteht die Kulturförderung nicht zuletzt auch darin, diese Vielfalt weiterhin wahren zu helfen. Allerdings würde sie ihren Sinn verfehlen, wenn sie dabei nicht zugleich auch das Bewußtsein zu erhalten und zu fördern suchte, daß die Mannigfaltigkeit unseres kulturellen Lebens zugleich im gemeinsamen Wurzelgrund unserer Staatsidee und damit im politischen Willen, über alle Vielgestaltigkeit hinweg eine staatliche Einheit zu bilden, fest verankert ist.

Gemäß dem eidgenössischen Staatsaufbau, der den öffentlichen Körperschaften von Gemeinde, Staat und Bund nur jene Aufgaben zuweist, die nicht privat oder vom jeweils kleineren Kreis bewältigt werden können, greift die öffentliche Hand auch im kulturellen Bereich nur dort helfend und fördernd ein, wo es nicht anders geht oder wo, wie im Fall der Staatsschule als dem Ort der staatsbürgerlichen Gemeinschaftsbildung im Geiste der Toleranz, eine staatliche Lösung im Interesse des Gemeinwesens liegt. Abgesehen von der Schaffung der Eidgenössischen Technischen Hochschule schon bald nach der Gründung des Bundesstaates konnte deshalb lange kaum von einer gesamtschweizerischen Kulturpolitik die Rede sein. Auch heute noch ist dieses Gebiet vielleicht am deutlichsten nach den Grundsätzen eines ungebrochenen Föderalismus organisiert. Der Bund greift nur dort ein, wo deutliche Lücken oder Mängel sichtbar werden.

Das war in den fünfziger Jahren der Fall auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung, was zur Gründung des Nationalfonds führte. Und es war vor allem auch am Ende der dreißiger Jahre notwendig, als unser Land, dessen Sprachgruppen bis dahin engen kulturellen Kontakt mit den jeweiligen Nachbarstaaten gepflegt hatten, in gefährlichem Ausmaß einer totalitären Kulturpropaganda zum Zweck der Aushöhlung seiner geistigen Abwehrkraft ausgesetzt war. Auf Grund einer Botschaft des Bundesrates vom 8. Dezember 1938 «über die Organisation und die Aufgabe der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung» kam es im Herbst 1939 durch einen Vollmachtenbeschluß zur Bildung einer Arbeitsgemeinschaft «Pro Helvetia», die sich zunächst auf die geistige Landesverteidigung zu konzentrieren hatte. Erster Präsident war der ehemalige Bundesrat Heinrich Häberlin. Ihm folgte alt Staatsrat Paul Lachenal aus Genf. 1952 wurde mit Prof. J. R. von Salis erstmals ein Wissenschaftler mit der Leitung betraut. Seit 1964 amtiert Dr. Michael Stettler als Vorsitzender. Inzwischen hat sich längst auch der juristische Charakter der «Pro Helvetia» ge-

wandelt. 1949 wurde sie durch einen Bundesbeschluß zu einer Stiftung öffentlichen Rechts.

Das Prinzip der Subsidiarität

Zur Feier des 25jährigen Bestehens hat der Stiftungsrat der «Pro Helvetia» ein vom Orell-Füßli-Verlag (Zürich) betreutes Jahrbuch herausgegeben, das offenbar zugleich eine Publikationsreihe eröffnen soll. Es ist von hohem dokumentarischen Wert und bietet einen ausgezeichneten Überblick über die Vielfalt der Tätigkeit und deren Wandel im Laufe dieses Vierteljahrhunderts. In 16 ausführlichen Beiträgen wird über die weitverzweigte Aktivität und ihre Probleme Bericht erstattet. Jeanne Hersch hat ferner «Quelques remarques sur la situation culturelle de la Suisse» beigesteuert, während J. R. von Salis in einem Essai den Geist des «Hirschengrabens», des stimmungsvollen Zürcher Sitzes der Stiftung, beschwört und Carl Doka das Problem der «Kulturwahrung und Kulturförderung in den Kantonen» erörtert. Von besonderem Interesse sind auch drei bundesrätliche Stellungnahmen zu grundsätzlichen Kulturproblemen, die dem Band beigelegt sind: Philipp Etters Antwort auf eine Interpellation über die «Pro Helvetia», H. P. Tschudis Vortrag «Erfüllt der Bund seine kulturellen Aufgaben?» und F. T. Wahls Antwort auf eine Interpellation über kulturelle Beziehungen mit kommunistischen Staaten.

Der Rapport macht sichtbar, daß die «Pro Helvetia» eine echt schweizerische Lösung darstellt. Der Stiftungscharakter sichert die geistige Autonomie, die bei aller notwendigen und nützlichen Zusammenarbeit mit den Exponenten von Politik und Staatsverwaltung ständig gewahrt bleiben soll. Und der Einblick in die Arbeitsweise läßt auch deutlich erkennen, daß es hier nicht um die Förderung einer helvetischen Einheitskultur und schon gar nicht um die Inthronisierung einer eidgenössischen «Zensurbehörde» geht. Der Stiftungszweck umfaßt gemäß Artikel 3 des einschlägigen Bundesbeschlusses «1. die Erhaltung des schweizerischen Kulturbesitzes und die Wahrung der kulturellen

Eigenart des Landes; 2. die Förderung des schweizerischen kulturellen Schaffens, gestützt auf die in den Kantonen sowie in den verschiedenen Sprachgebieten und Kulturkreisen frei wirkenden Kräfte; 3. die Förderung des gegenseitigen Austausches kultureller Werte zwischen den verschiedenen Sprach- und Kulturgebieten des Landes; 4. die Werbung im Ausland um das Verständnis für schweizerisches Gedanken- und Kulturgut. Im Rahmen dieser Aufgaben schenkt die Stiftung der Erhaltung und Förderung der Volkskultur ihre besondere Aufmerksamkeit».

«Pro Helvetia» hat sich also ihrer Zielsetzung nach auf sämtlichen Ebenen und Sparten zu betätigen, soweit dies notwendig und erwünscht ist. Dieser universalen Aufgabenstellung gegenüber erscheint die finanzielle Dotierung — sie hat 1964 den Betrag von 1,2 Millionen Franken erreicht — auf den ersten Blick nun allerdings als äußerst bescheiden. Doch bei genauerer Betrachtung zeigt es sich, daß mit diesen Mitteln doch erstaunliche, wenn auch im allgemeinen wenig spektakuläre Wirkungen erzielt werden. Der Vielfalt unseres kulturellen Lebens entspricht eben meist auch eine Mannigfaltigkeit der Hilfsquellen, ganz abgesehen von der Opferbereitschaft vieler unserer «Kulturträger». So bedarf es oft nur einer Starthilfe oder eines ergänzenden Zuschusses der Stiftung, um private oder regionale Initiativen einer erfolgreichen Verwirklichung entgegenzuführen.

Es ist unmöglich, im Rahmen dieses Hinweises ein auch nur einigermaßen vollständiges Bild dieser subsidiären Hilfe zu geben. Von der Unterstützung unserer Heimatmuseen über die Erhaltung und Förderung unserer Mundarten, die Subventionierung von Zeitschriften, Filmen und Kunstaussstellungen bis hin zur Ermöglichung von Gastdozenturen spannt sich ihr Bogen. Die Gesellschaft für das schweizerische Volkstheater hat mehrfach und für verschiedene Zwecke, so unter anderem für die Ausbildung von Regisseuren und Laienspielern oder für Wettbewerbe, Beiträge erhalten. Heimatbücher wurden durch Druckzuschüsse ermöglicht. Auch der «Kunstführer der Schweiz»

von Hans Jenny wurde mit 25 000 Franken subventioniert. Besonders wichtig ist dieses Mäzenatentum auch auf dem Gebiet unserer Klassikerausgaben. So wäre die wichtige Edition der Werke eines Robert Walser oder Albin Zollinger ohne die Hilfe der «Pro Helvetia» weit schwerer gefallen. Von besonderer Bedeutung sind in unserem sprachenreichen Land auch die Übersetzungen, um die sich die Stiftung immer besonders stark gekümmert hat. Groß sind auch ihre Verdienste um die Förderung des Musiklebens und der bildenden Künste.

Schwerpunktverlagerung

Von Anfang an wurden die Mittel der «Pro Helvetia» ungefähr zu gleichen Teilen einer gezielten Tätigkeit im allgemeinen Landesinteresse einerseits und der weitverzweigten Kulturförderung im oben erwähnten Sinn eines modernen demokratischen Mäzenatentums andererseits zugeführt. Entsprechend der damaligen politischen Situation richtete sich die direkte öffentliche Aktivität nach der Gründung zunächst fast ganz auf die geistige Landesverteidigung. Während des Zweiten Weltkriegs unterstützte «Pro Helvetia» vor allem die kulturelle Betreuung der Armee im Rahmen des Programms von «Heer und Haus». Äußerst wichtig war auch die Finanzierung des «Schweizerischen Feuilleton-Dienstes» und des «Service de Presse Suisse», die unsere Zeitungen endlich von ausländischen kulturellen Pressediensten unabhängig machten.

Bei Kriegsende war die Lage von Grund auf verändert. Bundesrat Etter erklärte damals im Nationalrat, es gehe nun um den «Ausbruch aus der geistigen und kulturellen Réduitstellung, in die wir ohne unser Verschulden uns gedrängt sahen». Wenn sich auch in der Folge neue, langfristig gesehen nicht weniger bedrohliche Fronten abzeichneten, so war es doch richtig, daß die «Pro Helvetia» daraufhin die Hälfte ihrer Mittel für eine systematische Kulturwerbung im Ausland verwendete. Es wurden Ausstellungen, Konzert- und Vortragsreisen organisiert sowie Reisen ausländischer Wissen-

schafter, Studenten und weiterer Persönlichkeiten veranstaltet. Seit 1952 besteht auch ein spezieller «Kultureller Auslandpressediens», der die Aufgabe hat, die Zeitungen und die weiteren Massenmedien des Auslands mit einwandfreiem, streng sachlichem Informationsmaterial über unser Land zu versorgen. In einer rasch sich wandelnden Umwelt, mit der unser Land durch die wirtschaftliche Verflechtung immer enger verbunden ist, bildet gerade diese Kulturwerbung ein wichtiges, der Zielsetzung der Stiftung genau entspre-

chendes Tätigkeitsfeld, das aller Beachtung wert ist.

Man möchte wünschen, daß das vorliegende Buch viele aufmerksame Leser findet. Denn obwohl «Pro Helvetia» zu jenen Institutionen gehört, die ohne großes Aufheben mehr im stillen wirken, kann sie ihre Leistung nur dann noch weiter steigern, wenn ihre Tätigkeit die nötige Resonanz und damit die notwendige Unterstützung in der Öffentlichkeit findet.

Richard Reich

DER FÖDERALISMUS VOR DER ZUKUNFT

Jahrbuch 1965 der Neuen Helvetischen Gesellschaft

Die Diskussion über das altbestandene Thema des eidgenössischen Föderalismus ist in ein ungewohntes Stadium der Gärung getreten. Nicht etwa in dem Sinne, daß sich die Gemüter pro und contra Föderalismus erhitzten — niemand wäre bereit, das Odium einer Gegnerschaft auf sich zu laden —, aber doch in der Weise, daß sich ganz unverkennbar entscheidende Wandlungen abzeichnen. Sprechen einige bereits von einem eigentlichen «Neoföderalismus» (Pierre Glasson / Dietrich Schindler), so verhalten sich andere betont zögernd und abwartend; es kommt wohl nicht von ungefähr, wenn in der jüngsten Vergangenheit verschiedene Organisationen die Erfahrung machen mußten, daß es sich als praktisch unmöglich erweist, qualifizierte Persönlichkeiten als Referenten für die Propagierung des Föderalismus im herkömmlichen Stil zu finden. Um so begrüßenswerter ist das Unterfangen der Neuen Helvetischen Gesellschaft, den neu sich stellenden Fragen auf den Grund zu gehen. Einem Gespräch auf dem Schloß Lenzburg ließ sie im April des vergangenen Jahres ein Kolloquium in Vitznau folgen; was dort von kompetenter Seite zum Föderalismus ganz allgemein oder aber in bezug auf einzelne Sektoren staatlicher Tätigkeit ausgeführt wurde, ist nunmehr — zusammen mit Beiträgen von 15 weiteren Autoren — in ihrem

Jahrbuch 1965 unter dem Titel «Der Föderalismus vor der Zukunft» festgehalten worden¹.

Die Neue Helvetische Gesellschaft befaßt sich in ihrem neuesten Jahrbuch nicht zum ersten Mal mit diesem einen Strukturelement unseres Staatswesens. *Theo Chopard*, Zentralpräsident der NHG und Redaktor des Jahrbuches, geht in seinem Vorwort von einem Ausspruch aus, den an der gleichen Stelle Werner Kägi schon vor zwei Jahrzehnten getan hat: «Die Schweiz ist föderalistisch, oder sie ist nicht.» Wer nun aber von den nachfolgenden Aufsätzen ein kunstvoll orchestriertes Plädoyer zugunsten des schweizerischen Föderalismus altvertrauter Prägung erwartet, wird bald eines anderen belehrt. Nach der Lektüre der 22 Beiträge erfüllt ihn im Gegenteil die düstere Ahnung, daß dem so verstandenen Föderalismus wenig Überlebenschancen verblieben sind. Der Schock ist groß: ein Grundpfeiler unseres Staates wird in Frage gestellt, ein liebgewordenes Gedankengebäude zerfällt. Dies ist nicht etwa das Resultat einer übereinstimmenden Kritik der verschiedenen Autoren, sondern das verblüffende Ergebnis ihrer gegenseitigen Ergänzung. Keiner verwirft das Ganze, aber was der eine Verfasser als Positivum gewahrt wissen möchte, läßt der nächste mit erstaunlicher Promptheit als nichtig erscheinen.

Als erster kommt Bundesrat *H. P. Tschudi* mit seinem in Vitznau gehaltenen Vortrag «Die Erfüllung der Zukunftsaufgaben durch den föderalistischen Staat» zum Wort. Der jetzige Bundespräsident legt ein beredtes Bekenntnis zum Föderalismus ab, den er als «das für unser Land beste und zweckmäßigste System» bezeichnet. Unscheinbarer, aber in ihrer Wirkung sehr viel weittragender sind die zwischen den Huldigungen an die Kantone eingestreuten sachlichen Hinweise auf die schweizerischen Verhältnisse. Es ist davon die Rede, daß im Verhältnis zur Größe der sich stellenden Aufgaben unsere Kantone sehr kleine Staatswesen sind, denen es zur Bewältigung dieser Probleme innert gebotener Zeit an den nötigen finanziellen und personellen Mitteln gebrechen kann. Beiläufig wird angedeutet, daß die Gliedstaaten der USA und der Bundesrepublik Deutschland keineswegs in der Größenordnung der schweizerischen Kantone liegen, sondern daß ihre Einwohnerzahl sich eher in der Nähe der ganzen Eidgenossenschaft befindet. Es wird auch konstatiert, daß der Bevölkerung der wichtige Grundsatz der primären kantonalen Zuständigkeit nicht mehr als Selbstverständlichkeit erscheint, und anerkannt, daß gute Gründe für die Einstellung bestehen können, im Zuspieren einer neuen Verpflichtung an den Bund einen Erfolg zu erblicken. Die Sorge dafür, daß alle bisherigen Aufgaben den Kantonen bleiben und neue ihnen zugeteilt werden, wird an die Bedingung geknüpft, daß diese ihre Aufgaben mit Erfolg bewältigen können. So stößt der aufmerksame Leser auf gar manche Mienen gegen den Föderalismus, und wenn er vom Sozialdemokraten Tschudi vor die dialektische Überwindung des Gegensatzes zwischen dem Aufrechterhaltenwollen des Föderalismus und dem *Zwang*, sachgerechte Lösungen zu finden, gestellt wird, so nimmt er nicht an, daß die Synthese im Verzicht auf die Verwirklichung von Zielen, die im Ausgangspunkt zum Föderalismus entgegengesetzt sind, gesehen wird.

Läßt der Politiker Tschudi in kluger Berechnung die Ideologie des Föderalismus unangetastet, so nimmt der Historiker *Herbert Lüthy* ebendiese Ideologie aufs Korn und zer-

trümmert sie in einer großartigen, wortgewaltigen Philippika als «Streitroß einer diffusen, in keiner konstruktiven Instanz verkörperten, rein ideologischen Fronde von Neinsagern», als «Spiegelfechtereien» anonymen Interessenklüngel. Dieser Beitrag «Vom Geist und Ungeist des Föderalismus», der in Form und Aussage aus all den vielen Aufsätzen des Jahrbuches heraussticht und der im Dezemberheft der Schweizer Monatshefte abgedruckt worden ist, bedeutet eine unbarmherzige Abrechnung mit dem engen, verneinenden Föderalismus, der nur um Kompetenzen schachert. Lüthys «Gespensteraustreibung» gilt übrigens nicht nur dieser Rückzugsmentalität, die jede bundesrechtliche Lösung eines Gegenwartsproblems als ideologische Frage bundesstaatlicher Usurpation und kantonalen Abdankung dramatisiert, sie gilt ganz allgemein der die Geschichtswahrheit verfälschenden Sucht zur Verklärung der fernen Vergangenheit, als deren Folge die staatspolitischen Errungenschaften des 19. Jahrhunderts zu Unrecht abgewertet werden. Lüthys Föderalismus ruht in den politischen Institutionen des Bundes, und wenn er den Föderalismus als Staatsform der Zukunft bezeichnet, so visiert er beileibe nicht die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen an, sondern einerseits die universelle Dezentralisierung der Initiativen und Verantwortungen und andererseits die Lebensform der Schweiz ausmachende vielseitige Ausübung der direkten Demokratie, vorab im überschaubaren Raum der lokalen Gemeinschaft.

Findet der Historiker Lüthy nach seiner Abkanzelung des negativen Föderalismus freundliche Worte für das in der schweizerischen Literatur immer wieder dargestellte Gemeinschaftsbewußtsein der in der Gemeinde physisch verbundenen Bürger, so zerschlägt der Soziologe *Edmond Tondeur* in seinem Aufsatz «Sind unsere Gemeinden noch die Träger des Föderalismus?» auch dieses Idealbild urwüchsiger Gemeindedemokratie. Er fordert seinerseits — auf Grund von informativen Gesprächen in zürcherischen Gemeinden — Aufklärung statt Verklärung und qualifiziert es angesichts der Tatsache, daß 55% unserer Bevölkerung in

Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern leben, als glatten Selbstbetrug, nur auf die agrargesellschaftliche Gattung der Gemeinde abzustellen. Die Gemeinde ist heute nicht mehr «Gemeinschaft», Gefühlseinheit, sondern Körperschaft, Rechtsform, und daher stützt sich der «außenpolitische Rigorismus», mit dem die Gemeindeautonomie verfochten wird, zu Unrecht auf die «Vision der von sozusagen allen Bürgern beratenen, beschlossenen und ausgeführten Res publica». Die Gemeinde ist in ihrer modernen Größenordnung zu einem «Gesellschaftsgebilde zweiter Ordnung» geworden, mit einer arbeitsteiligen und professionalisierten Verwaltung. Dies führt zu einer Intellektualisierung der Beziehungen zwischen Bürger und Gemeinde, und an die Stelle der persönlichen Mitsprache tritt die «Solidarität der reinen Zweckmäßigkeit», ohne daß darin ein Schaden für die Idee der Demokratie erblickt werden müßte. Mit diesem Wegfall der affektiven Bindungen an die Gemeinde und ihrer Ersetzung durch die reflektierte Erkenntnis gesellschaftlicher Interdependenz wird sich das politische Programm des Föderalismus nach Tondeur einige wichtige Nuancierungen gefallen lassen müssen...

Diese stufenweise Entthronung des Föderalismus herkömmlicher Prägung wiederholt sich in den einzelne Sachgebiete betreffenden Aufsätzen. *E. Winkler* will um den Preis der Verwirklichung der Bedürfnisse der Landesplanung die Majorisierung einzelner Kantone in Kauf nehmen, und er gelangt zu einer eigentlichen ideologischen Fundierung der Subordination der Kantone, ausgehend davon, daß diese gar nicht in der Lage seien, über das eigene Territorium hinauszublicken. Schon will der Föderalist neue Hoffnung schöpfen, wenn *R. Stüdeli* diesem Standpunkt auf das bestimmteste entgegentritt und sich bereit erklärt, um der Erhaltung der föderalistischen Struktur willen auch nachteilige Folgen einer grundsätzlich selbständigen kommunalen und kantonalen Planung zu riskieren. Allein, der Wahn ist kurz: gleich darauf vertritt *H. Gutersohn* die Auffassung, bei näherem Zusehen lägen die geäußerten Standpunkte nicht so weit auseinander, es brauche auf alle Fälle eine Instanz, welche

die Auswirkungen kantonaler Planungsvorkehren untersuche und hier Entscheidungen fälle; hiezu sei wahrscheinlich eine den Kantonen übergeordnete Stufe einzuschalten.

Ähnliches wird für den Sektor Unterricht und Forschung zum Ausdruck gebracht. Zwar regt *Willy Loretan* in seinem gut fundierten Aufsatz an, anstelle der vorgeschlagenen Bundeshilfe für die Universitäten eine Konkordatslösung ins Auge zu fassen, auf daß sich der Bund der kantonalen Hochschulen nicht auf dem kalten Weg der Subventionierung bemächtige, wie er das auf dem Gebiet des beruflichen Unterrichtswesens getan hat. Finanziell wären die Kantone noch auf Jahrzehnte hinaus in der Lage, den wachsenden Aufgaben im Hochschulwesen zu genügen, würde beispielsweise ihr steuerpolitischer Aktionsradius nicht durch die Wehrsteuer eingeengt. Der Autor macht sich indessen keine Illusionen über die politische Realisierbarkeit dieses Vorschlages, und so fordert er für die Planung, Ausgestaltung und Durchführung aller Bundeshilfe subsidiär die Heranziehung der Kantone als dem Bund gleichgeordneter Gemeinwesen zur Mitsprache und Mitverantwortung. *Charles Tavel* kommt für den Bereich der angewandten Forschung seinerseits zum Postulat einer «action concertée» auf Landesebene, und *Robert Matthey* fällt am Schlusse seiner Betrachtungen über «Enseignement supérieur et Recherche» ein vernichtendes Urteil über den Föderalismus, den er für die unzureichende Verfassung unseres Hochschulwesens verantwortlich macht.

Wären es wirklich die finanziellen Lasten, welche die Übertragung bisheriger oder neuer Aufgaben an den Bund nötig machten, so wäre der Föderalismus einfach zu erhalten. Die Finanzquellen der Kantone wären zulasten des Bundes zu erweitern. Gibt uns das Jahrbuch diese Antwort? Weit gefehlt — *Vincent C. Frank* plädiert zwar für eine Bereinigung der Finanztransfers zwischen Bund und Kantonen mit dem Ziele einer Stärkung der rechtlichen und faktischen Stellung der Kantone, aber er stellt sich diese Bereinigung so vor, daß sie den Kantonen eine finanzielle Nettomehrbelastung bringt... Der vollständig dem Bund überantwortete

Agrarsektor ist als Exerzierfeld des Föderalismus wenig geeignet. Ein Zusammenhang besteht nach *Wilhelm Gasser-Stäger* immerhin darin, daß ein gesunder Bauernstand den Grundstock für einen gesunden Föderalismus und einen echten Widerstand gegen zentralistische Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung bilden wird. Auch die Aufsätze von *Roland Ruffieux* und *Hans Stercken*, in denen die Bedeutung des Föderalismus für die schweizerische Außenpolitik und für den Aufbau eines integrierten Europas umrissen wird, vermögen den zerbrochenen Mythos nicht wieder aufzurichten.

Unverfälschtes föderalistisches Empfinden scheint dagegen im Beitrag von *Elio Bossi* «Federalismo, prosperità e italianità» mitzuschwingen, wenn von den Kantontagen der Expo und von der zweiten Heimat, der zweiten Fahne jedes Schweizer die Rede ist. Allein, neue Strukturen haben sich zwischen Gemeinde, Kanton und Bund einzuschieben: die interkantonale Region in der Sicht *Waldemar Juckers* (in deren sieben soll die Schweiz sich gliedern) und die Agglomeration nach den Reformplänen *Werner Meyers*. Auch die Landesgrenzen selbst sollen den handelnden Gemeinwesen keine unüberwindbaren Barrieren sein, so wenigstens nach der Meinung von *Jean-Pierre Vouga* und *Hans J. Briner*, die aus der Sicht des Waadtländer Juras und der Regio Basiliensis die Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit untersuchen. All diese neuen Strukturen sollen ihre eigenen Kompetenzbereiche erhalten, und so fragt man sich, inwiefern sich der Kanton von ihnen noch unterscheiden, sich unter diesen rationalen Gebilden als Staatsverband mit Bürgerschaft und Fahne noch behaupten soll.

In dieser Situation scheint uns Trost aus dem Ausland beschieden zu sein, wenn *Wolfram van den Wyenbergh* seine Bewunderung über das ausgeprägte Staatsbewußtsein der Kantone zum Ausdruck bringt. Doch schlägt das erhebende Gefühl, anderen zu imponieren, bald ins Gegenteil um, wenn derselbe Autor sein Erstaunen über die krasen Unterschiede in den kantonalen Steuer- und Schulsystemen kundtut.

Steht und fällt denn nicht der schweize-

rische Föderalismus mit diesen Eigenheiten? Vielleicht traf dies für den Föderalismus zu, wie er bisher begriffen wurde, doch nicht mehr für den Föderalismus des neuen Typus, wie ihn *Werner Imhoof* und *Gert Dürr* für die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik Deutschland skizzieren. Nicht mehr die historisch geprägte Individualität steht im Vordergrund, sondern die bewußte Bildung verschiedener Entscheidungszentren zur Brechung des unmittelbaren Befehlsmechanismus der Zentralverwaltung. An die Stelle des emotionalen tritt das rationale, das funktionale Element. Am eindeutigsten bringt dies *Roger Décosterd* zum Ausdruck, der eine umfassende Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen fordert, wobei dem Bund die langfristige Planung sowie die Kontrolle, den Kantonen und Gemeinden dagegen die Ausführung zukäme.

Die Stimmen, die am Bisherigen festhalten möchten, sind selten, und auch sie fordern ein Aktivwerden der Kantone. *René-Henri Wüst* zitiert Ständerat Guisan, der sich für eine Erhaltung der kantonalen Gesetzeshoheiten einsetzt, nicht ohne eindringlich zu warnen: «Mais sous peine de mourir, le fédéralisme sera action.» Im gleichen Sinne ruft *Hans Tschäni* nach einem neuen, durch enge Zusammenarbeit zwischen den Kantonen charakterisierten Föderalismus. Ob sich die Kantone zu einer solchen Aktion aufrufen werden, ist abzuwarten. Wahrscheinlicher ist der Übergang zu einem rationalen Föderalismus auf der Basis der Dezentralisation, das aber heißt zu einem Föderalismus von Bundes Gnaden. Man mag diese Entwicklung bedauern, sie aufzuhalten fehlt die Kraft. Auch der neue Föderalismus wird seine Werte haben, selbst wenn nichts typisch Schweizerisches mehr daran zu finden sein wird. So möchte man nach der Lektüre des Jahrbuches der NHG ausrufen: *Le fédéralisme est mort, vive le fédéralisme!*

Rudolf Robr

¹Die Schweiz, Nationales Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 1965 (Jahrbuch-Verlag der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Bern).