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

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 45 (1965-1966)

Heft: 8: Staatsstruktur und Wirtschaftsordnung

Artikel: Die veränderte Stellung von Kanton und Gemeinde im modernen Industrie- und Sozialstaat

Autor: Brugger, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161764

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: 13.12.2025

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

Die veränderte Stellung von Kanton und Gemeinde im modernen Industrie- und Sozialstaat

ERNST BRUGGER

Die Frage, ob der Föderalismus mit seiner Aufteilung der öffentlichen Gewalt auf Bund, Kantone und Gemeinden noch zeitgemäß sei, wird immer häufiger gestellt. Das uneingeschränkte, positive Ja auf diese Frage ist eher selten geworden; laut und vernehmlich werden Zweifel an der Güte und Zweckmäßigkeit unseres heutigen staatspolitischen Systems vorgebracht. Wir erleben es in zunehmendem Maße, daß Föderalismus mit Kantönligeist und Kirchturmpolitik, ja gar mit Zersplitterung der Kräfte und mit Obstruktion gleichgesetzt wird. Die Kritik richtet sich vor allem gegen die Kantone und Gemeinden, während der Bund eher in der Rolle des bemitleidenswerten Vaters erscheint, der mit seinen unbotmäßigen und mißratenen Kindern nicht mehr fertig wird. Souveräne Kantone und autonome Gemeinden seien Hemmnisse für die Lösung großer Zukunftsaufgaben, und ihr Weiterbestand in der heutigen Form sei nichts anderes als der untaugliche Versuch, die Aufgaben der Zukunft mit den Mitteln der Vergangenheit zu lösen. Es ist ohne Zweifel so, daß das Ansehen der Kantone und Gemeinden als mit hoheitlichen Aufgaben betraute Selbstverwaltungskörper abgenommen hat; ihre Existenzberechtigung in ihrer heutigen Form wird sogar da und dort in Frage gestellt.

Wie weit ist diese Kritik berechtigt? Ich möchte mich nicht mit jenen Kritikern auseinandersetzen, denen anscheinend die Grenzen, die einem demokratischen Kleinstaat gezogen sind, einfach zu eng werden, denen die Schweiz verleidet ist und die deshalb à tout prix etwas Neues wollen, weil sie glauben, alles Gute und Zukünftige müsse unbedingt auch neu sein. Hingegen dürfte es richtig und notwendig sein, sich auf die veränderte Stellung von Kantonen und Gemeinden in der modernen Gesellschaft zu besinnen, die daraus resultierenden Schwierigkeiten aufzudecken und aus den veränderten Verhältnissen die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Die nachfolgenden Ausführungen haben nicht den Charakter einer umfassenden politisch-soziologischen Studie; ich möchte lediglich ein paar Gesichtspunkte darstellen, wie sie sich aus meiner praktischen Tätigkeit (ich war früher Gemeindepräsident einer zürcherischen Gemeinde und bin heute Direktor des Innern des Kantons Zürich) gewissermaßen «an der Front» herausgebildet haben.

Welches sind die Schwierigkeiten politischer, soziologischer und verwaltungsmäßiger Natur, welche die Arbeit in Kanton und Gemeinde erschweren?

1. Durch die moderne Entwicklung von Verkehr, Technik und Wirtschaft werden die räumlichen Grenzen übersprungen und für kleinräumliche Lösungen, die an den oft willkürlich gewählten Kantons- und Gemeindegrenzen haltmachen sollten, bleibt kein Platz. Diese Feststellung gilt vor allem für folgende Aufgabenbereiche: Verkehrsplanung, Wasser- und Abwasseranlagen, Gewässerschutz, Kehrichtverwertung, Straßenbau, Landes- und Regionalplanung. Bei der Lösung dieser großen Aufgaben drängt sich immer mehr die Notwendigkeit auf, daß sich mehrere Kantone oder Gemeinden zu interkantonalen oder interkommunalen Verbänden zusammenschließen. Solche Zusammenschlüsse sind zwar unter dem Gesichtspunkt der Verwaltung sehr zweckmäßig; sie zwingen aber anderseits zum Verzicht auf einen Teil der eigenen Entscheidungsbefugnis zugunsten des größern Verbandes.

2. Die moderne Entwicklung bringt eine derartige Vielfalt an weitschichtigen und schwierigen Problemen, daß sich der Bürger und seine kantonalen und kommunalen Behörden ihrer oft nicht mehr mit der nötigen Kompetenz annehmen können. Es fehlt am notwendigen Sachverstand. Es ist etwas Wahres daran, wenn gesagt wird, der moderne Politiker sei ein Mann, der von mehr und mehr immer weniger und weniger wisse, bis er schließlich von allem nichts mehr verstehe. Das, was früher eine Frage des politischen Abwägens und des persönlichen Ermessens nach den Regeln des gesunden Menschenverstandes war, ist heute oft eine Folge technischer Gegebenheiten. Damit liegt die wahre Entscheidung nicht mehr bei den politischen Behörden oder beim Souverän, sondern bei Experten und technischen Spezialisten. Das Gefühl der Ohnmacht gegenüber der Technik führt aber zu einer gewissen Apathie und fördert zudem die Bereitschaft, solche Aufgaben den übergeordneten Organen abzutreten.

3. Die Größe der zu lösenden Aufgaben sprengt oft auch die finanziellen Möglichkeiten vor allem der wirtschaftlich schwächeren Kantone und Gemeinden. Zweckgebundene Subventionen führen zwangsläufig zu einer Einmischung von oben nach dem Grundsatz: Wer mitzahlt, befiehlt mit! Diese finanzielle Abhängigkeit wird verstärkt durch den wirtschaftlichen Konzentrationsprozeß, der zu großen Unterschieden in der fiskalischen Leistungsfähigkeit der Kantone und Gemeinden führt und einen entsprechenden Ausbau des Finanzausgleichs notwendig macht.

4. Die Kantone und Gemeinden haben nicht nur eigene, hoheitliche Aufgaben zu erfüllen, sondern auch übertragene, bei denen sie die Rolle der stellvertretenden Verwaltungsinstanz zu übernehmen haben, das heißt im Auftrag der übergeordneten Organe handeln. Es ist unverkennbar, daß diese übertra-

genen Verwaltungsaufgaben lawinenhaft anwachsen und damit den freien Raum für eigenes Handeln einengen. Die Hausaufgaben, welche Vater Bund auf diesem Gebiet zu stellen pflegt, sind oft derart umfangreich und kurzfristig, daß der kantonale und kommunale Verwaltungsapparat damit ganz einfach überfordert wird. (Beispiele: Zivilschutz, Ersatzleistungen zur AHV, Einführung des neuen Arbeitsgesetzes.) Das routinemäßige Verwalten hat ein Ausmaß angenommen, daß vielerorts die Zeit und die Kraft für eigene schöpferische Aufgaben fehlen. Kantone und Gemeinden haben aber nicht nur zu verwalten, sie haben vor allem auch zu gestalten und eigene Verantwortlichkeiten zu übernehmen, wenn sie ihren Platz im föderalistischen Staate richtig ausfüllen wollen.

Diese mehr technischen Schwierigkeiten werden akzentuiert durch die gegenüber früher stark veränderte Stellung des Einzelmenschen in der Gemeinschaft:

5. Die heutige Bevölkerungsvermehrung und die neue Siedlungsart führen dazu, daß die Zahl der Pendler, die ihr Tagewerk außerhalb ihrer Wohngemeinde oder ihres Wohnkantons verbringen, immer größer wird. Eine Verwurzelung in der Wohngemeinde wird dadurch zum mindesten erschwert, und die Zahl derjenigen, die dort nur noch die Rolle des Übernächtlers spielen, wird immer größer. Der Pendler wird in der Regel viel stärker mit den Problemen seines Arbeitsortes konfrontiert als mit denjenigen seiner Wohngemeinde. Damit geht aber auch der Wille, sich am Wohnort politisch zu engagieren und etwas Eigenes zu leisten, zurück. Das Bewußtsein innerlicher Zugehörigkeit zur Wohngemeinde geht weitgehend verloren. Oft hat man den Eindruck, daß das Bestehen selbständiger Kantone und Gemeinden nur noch als sinnlose Komplikation des Verwaltungsaufbaues in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet empfunden wird. Die Beziehung zur örtlichen Behörde und Verwaltung wird unpersönlich, womit eine wichtige Funktion der Gemeinde, als Bindeglied zwischen Staat und Bürger zu amten, abstirbt. Die Überblickbarkeit im kleinen Raum wird damit zum leeren Begriff. Für diese Leute wird die Gemeindeautonomie zur mühsam aufrechterhaltenen Fiktion, und das hohe Prinzip der geteilten Verantwortung, von welchem unser Föderalismus lebt, wird für sie sinnlos.

6. Die persönliche Verbundenheit zu seinem Kanton und mit der eigenen Gemeinde wird vor allem auch dadurch abgewertet, daß auf Grund des heutigen zum Teil hektischen Wachstumsprozesses die Kongruenz zwischen dem persönlichen Erlebnisbereich und dem Hoheitsbereich von Staat und Gemeinde verloren geht. Gemeinde und Gemeinschaft sind vielerorts nicht mehr dasselbe. Der persönliche, nachbarliche und soziale Erlebnisbereich ist meistens viel kleiner. Er wird zudem durch die spezialisierte Berufsgemeinschaft konkurrenziert. Das echte menschliche Partnerschaftsverhältnis mit der durch das öffentliche Recht organisierten Gemeinschaft geht damit verloren, und an seine

Stelle tritt eine Art Vertragsverhältnis, das nur noch unter dem Gesichtspunkt rationeller Zweckmäßigkeit und zur Sicherstellung von Funktionen der täglichen Bedarfsdeckung sinnvoll erscheint.

7. Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten auf viele Schultern, wie sie der föderalistische Staatsaufbau will, setzt denkende und urteilsfähige Menschen voraus. Der heutige arbeitsteilige Wirtschaftsprozeß, der die meisten von uns zu Spezialisten stempelt, trägt wenig zur Förderung der allgemeinen Urteilsfähigkeit bei. Das politische Disengagement ist darum gerade bei Spitzenleuten der Wissenschaft, Technik und Wirtschaft erstaunlich oft und markant anzutreffen. Die Frage nach dem Wohl der Gemeinschaft wird ersetzt durch diejenige nach der Brauchbarkeit und Zweckmäßigkeit der Dinge, und anstelle des Glaubens an die eigene Verpflichtung und Leistung der Gemeinschaft gegenüber tritt der Glaube an die Organisation und den Apparat. Man hat nicht mehr genügend Urteilskraft und keinen genügend gereiften Erfahrungsschatz, um zu erkennen, daß das, was nicht in jedem einzelnen an Verantwortung und Bewußtheit, Treue und Zuverlässigkeit vorhanden ist, auch nicht in der Gemeinschaft angestrebt und verwirklicht werden kann. Eine Ausdrucksform dieses Verhaltens ist die Tatsache, daß es im kantonalen und kommunalen Bereich immer schwieriger wird, sogenannte «fähige» Leute für ein öffentliches Amt zu gewinnen, das nichts oder doch nur wenig einbringt. Dieses Verhalten eröffnet aber auch die Möglichkeit — und sie wurde bereits durchexerziert —, daß öffentliche Entscheide von gerissenen Stimmungsmachern und Reklamefachleuten «gemacht» werden. Die Freiheit des Wortes und der Propaganda gibt ja auch dem staatspolitisch Unfähigsten, dem Primitivsten und ganz und gar Unverantwortlichen die Möglichkeit, seine demagogische Begabung in der Öffentlichkeit auszutoben. Die kleine zur Entscheidung aufgerufene Gemeinschaft bleibt aber nur sinnvoll, wenn ihre Glieder nicht nur nach der Zweckmäßigkeit und momentanen Nützlichkeit fragen, sondern auch die grundsätzlichen Aspekte eines für die Gemeinschaft wichtigen Entscheides sehen.

8. Durch den stark erleichterten Bevölkerungsaustausch wird aber auch die heimatliche Verwurzelung gefährdet. Nach der Volkszählung von 1960 waren von 1000 im Kanton Zürich Wohnhaften nur noch 265 in ihrer Wohngemeinde heimatberechtigt; 180 waren in einer andern Gemeinde des Kantons heimatberechtigt, 424 in einem andern Kanton und 131 im Ausland. Diese Tatsache findet ihren sinnfälligen Ausdruck im Zerfall heimatlicher Volksbräuche und in der Vermischung der Mundarten. Fernsehen, Radio, Zeitungen und Illustrierte wirken über Gemeinden, Regionen und Kantone hinweg und verwischen das Wenige, was an lokaler Eigenart noch vorhanden ist. Kantone und Gemeinden verlieren dadurch ihr «eigenes Gesicht» und werden, sofern diese Entwicklung weiterschreitet, sich bald gleichen wie ein Ei dem andern. Die Nivellierung ist ja ohnehin ein Kind unserer Zeit; sie wird genährt von einem wahren Mißtrauen gegenüber der Vielgestalt. Ich meine mit Nivellierung

nicht die Gleichstellung des wirklich Gleichen, sondern die Gleichstellung des Ungleichen, welcher der Gedanke zugrunde liegt, daß Vereinheitlichung und Schema F an sich schon ein Fortschritt seien. Doch kehren wir zur Binnenwanderung zurück! Ihre Auswirkung und diejenige der Massenmedien auf die einheimische Bevölkerung ist da und dort schon so stark, daß der Wille, örtliche Eigenart zu pflegen, einer eigentlichen Resignation gewichen ist. Hand in Hand damit geht leider oftmals der Verzicht auf die aktive Pflege der Ortskultur, die wie kaum etwas anderes geeignet wäre, der kleinen Gemeinschaft Zusammenhang, Gehalt und Glanz zu geben.

Folgerungen

Alle diese Entwicklungstendenzen sind dem Föderalismus wenig zuträglich. Sie haben denn auch da und dort zu Fehlentwicklungen geführt, die nicht einfach hingenommen werden können. Wenn sich beispielsweise das politische Leben einer sogenannten autonomen Gemeinde in hinterwäldlerischer Borniertheit und selbstgefälligem Seldwylertum, in deren Schatten sich kleinlicher Neid und Herzlosigkeit breit machen, erschöpft, so ist etwas nicht in Ordnung. Als wenig nützlich erweist sich auch der permanente Kleinkrieg, der an den Nahtstellen der drei Ebenen um die Kompetenzgrenzen geführt wird. Geradezu verhängnisvoll wird die Situation aber dann, wenn wichtige Aufgaben von einer Instanz zur anderen abgeschoben und damit überhaupt nicht gelöst werden.

Trotz aller Mängel denkt aber im Ernste kaum jemand daran, unser heutiges staatspolitisches System grundsätzlich zu ändern. Schließlich sind seine praktischen Leistungen trotz aller Erschwernisse auch heute noch zum mindesten brauchbar und zum Teil sogar respektabel. Zudem haben wir gar keine echte Alternative zur Verfügung. Der Föderalismus ist die einzige Ordnungskonzeption, welche die notwendige Einheit mit der unabdingbaren Freiheit zu verbinden vermag; sie ist die einzige Möglichkeit, auf dem Wege zu einem menschlichen Staat überhaupt vorwärts zu kommen. Selbst der Historiker Herbert Lüthy, der mit den heutigen Mängeln außerordentlich scharf ins Gericht geht, meint: «Denn der Föderalismus ist die Staatsform der Zukunft. In der schleichenden Zersetzung der klassischen Staatssouveränitäten, die überall im Gange ist, bleibt zwischen tödlicher Balkanisierung und unmöglicher Universalmonarchie nirgends ein anderer Weg als der des Föderalismus, so schwer es auch fällt, ihn zu finden.»

Sofern diese Einsicht und der echte Wille zur Zusammenarbeit vorhanden sind, wird dieser Weg gefunden werden. Neben den jetzt in der Öffentlichkeit diskutierten institutionellen Reformen, sehe ich allerdings ein Problem, dessen Lösung eine Daueraufgabe bleiben wird: Den einzelnen aus seiner engen pri-

vaten Sphäre herauszuholen und ihn an den Aufgaben des öffentlichen Lebens zu engagieren, so daß er mitdenkt, mitarbeitet und mitträgt. Die direkte Demokratie kann ja, sofern sie lebensfähig bleiben will, niemals im Institutionellen und Organisatorischen stecken bleiben. Sie ist ebensosehr Gesinnung und lebt von der menschlichen Haltung ihrer Träger. Sie braucht gerade in einer Zeit, die wie die heutige nicht gemeinschaftsfördernd ist, Menschen mit einem starken politischen Bewußtsein. Diese erzieherische Daueraufgabe kann nur im Rahmen eines föderalistischen Systems gelöst werden. Sie obliegt nicht nur den Behörden, sondern ebenso sehr dem Elternhaus, den Vereinen und politischen Parteien, der Schule und Kirche und der Armee. Es ist dies eine Zielsetzung, bei welcher auch Teilerfolge als echte Erfolge gewertet werden dürfen.

Progrès technique et structure de l'Etat

ERIC CHOISY

Evolution de la technique

Née avec les premiers hommes, la technique a, dès les origines, joué un rôle si important que la préhistoire est caractérisée par les étapes de son développement.

Dans cette période très longue pendant laquelle la main a précédé le cerveau, le perfectionnement des techniques fut extrêmement lent, marqué par un certain nombre de découvertes jalonnant les étapes du progrès matériel, notamment la roue, originaire d'Asie centrale, la charrue déjà fréquemment utilisée dans le haut moyen âge, le gouvernail d'étambot dû aux Normands au Xe siècle, le harnais du cheval. Plus près de nous, l'imprimerie permit la diffusion rapide des idées, mais c'est la machine à vapeur, à la fin du XVIIIe siècle, qui marqua le début de la technique moderne dont le rôle devint si important dans tous les domaines qu'elle est actuellement la caractéristique essentielle de la civilisation occidentale et le but que cherchent à atteindre toutes les nations en voie de développement.

Longtemps indépendante de la science, qu'elle a précédée, la technique met maintenant à profit, en général à bref délai, toutes les découvertes scientifiques, les combinant avec ses méthodes propres, si bien que l'accélération de l'histoire n'est dans aucun domaine aussi frappante que dans celui qui nous occupe.