

Föderalismus nach innen und nach aussen

Autor(en): **Weilenmann, Hermann**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **4 (1964)**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-170697>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FÖDERALISMUS

NACH INNEN UND NACH AUSSEN

von

DR. HERMANN WEILENMANN

ehemals Direktor der Volkshochschule des Kantons Zürich

Wenn Demokratie nicht als ein Begriff des Staatsrechts, sondern in ihrem umfassendsten Sinn als eine Form des sozialen Verhaltens — die Willensbildung einer Gruppe durch die Gesamtheit ihrer Angehörigen — aufgefasst wird, so stellt der Föderalismus einen Bestandteil der Demokratie dar.

Keine Gruppe, auch die einheitlichste und kleinste nicht, kann bei allen ihren Entscheidungen auf die Einstimmigkeit ihrer Glieder rechnen. Nicht nur Einzelne, die mit dem gefassten Beschluss nicht einverstanden sind, auch kleinere und grössere Minderheiten und, soweit Regierungen, Beamte, Fachleute, mit der Beschlussfassung beauftragt sind, gegebenenfalls sogar die potentielle Mehrheit, müssen sich mit unerwünschten Regelungen abfinden können. Doch die Demokratie wird ihrer Bestimmung erst untreu, wenn sie nicht zu verhindern vermag, dass ein Teil der Bevölkerung von einer kompakten Majorität dauernd in Minderheit versetzt wird. Die praktisch von der Mitbestimmung Ausgeschlossenen entfremden sich einem Staat, der die Entscheidungen über Ansprüche, die für sie lebenswichtig sind, andern überlässt. Nur eine Aufteilung der Kompetenzen unter die verschiedenen Gruppen, aus denen sich ein Volk zusammensetzt, die jeder Gruppe in ihrem Bereich ein Recht auf Selbstbestimmung gibt, lässt deren Willen innerhalb des Staates irgendwie zum Ausdruck kommen. Je grösser die Verschiedenheiten in einem Volke sind, desto wichtiger wird dann die Frage, ob die Anerkennung ihrer autonomen Rechte die Minderheiten so stark an ihren Staat zu binden vermag, dass sie der Gefahr des Partikularismus und des Abfalls nicht erliegen.

Die dreifache Aufgabe der politischen Wissenschaft in Bezug auf den Föderalismus nach innen ist daher, zu untersuchen, 1. welche Gruppen mit besonderen Ansprüchen in einem gegebenen Staat bestehen, 2. wie weit sie durch die föderalistische Ordnung in ihrem Eigenleben gesichert sind, und 3. ob ihre Selbstbestimmung den nationalen Zusammenhang zu stärken oder zu schwächen vermag.

Die Bildung von Gruppen

Jeder Gruppe liegt eine gemeinsame Eigenschaft zu Grunde, nach der die Menschen, welche diese Eigenschaft aufweisen, gruppiert und somit als zusammengehörig betrachtet werden können. Es kann eine körperliche oder geistige Beschaffenheit sein (Alter, Geschlecht, Hautfarbe, Bildung), oder die durch Geburt, Wohnort, Tätigkeit, Erziehung oder selbstgewählte Einordnung bewirkte Zugehörigkeit zu einer Familie, einem geographisch bestimmbar Raum, einem Beruf, einer Konfession, einem Volk. Gleiche Beschaffenheit und Zugehörigkeit bringen übereinstimmende Bedürfnisse und Umweltsbeziehungen hervor: die Menschen, Dinge, Institutionen, mit denen Gleichgeartete verbunden sind, werden ihnen zum gemeinsamen Gut. Das Interesse, dieses Gut zu erringen oder sich zu erhalten, einigt sie. Dabei kann es sich nur um Werte handeln, die der Konkurrenz entzogen sind: immaterielle wie die Heimat, die Sprache, der Glaube, oder solche materiellen Werte, die besser gemeinsam als vom Einzelnen allein genützt werden können.

Doch vollendet sich die Gruppe erst, wenn es ihren Angehörigen bewusst geworden ist, dass sie wegen ihrer gleichen Eigenschaften und Zielsetzungen zusammengehören, und wenn sie sich aus eigenem Willen in sie einbeziehen, also auch die Pflichten auf sich nehmen, die zur Erfüllung des Gruppenzwecks erforderlich sind. Das bedeutet, dass die Zugehörigkeit zu einer Gruppe persönliche Einsicht und Entscheidung verlangt. Während die Zahl der nach ihrer Beschaffenheit und Zugehörigkeit gruppierten Menschen objektiv feststellbar ist, bleibt es ungewiss, wie viele von denen, die auf Grund ihrer persönlichen Eigenschaften einer Gruppe angehören könnten, auch das Interesse, das Bewusstsein und den Willen haben, sich ihr wirklich anzuschließen. So wird eine Familie, ein Verband, ein Staat, eine Kirche oft nur von einem Kern besonders Anteilnehmender zusammengehalten, während die übrigen, auch wenn sie sich zur Gruppe bekennen, sich passiv verhalten.

Zu Konflikten kommt es, wenn der Kern der Gruppe Forderungen stellt, die über den eigentlichen Gruppenzweck hinausgehen und darum persönliche Ansprüche verletzen können, oder wenn die Gruppe auch Menschen in sich einbezieht, denen die gruppenbildenden Eigenschaften fehlen und die sich darum ganz andere Ziele setzen, ausserdem, wenn die Gruppe von aussen kommenden Einflüssen unterliegt und gezwungen ist, einem fremden Willen den Vorrang vor dem eigenen zu geben.

Jeder Mensch gehört zu gleicher Zeit unzähligen Gruppierungen an; denn jede seiner Beschaffenheiten und Zugehörigkeiten verbindet ihn mit andern. Der Einzelne hat selbst zu wählen, ob ihm jeweils die territorialen, die sozialen, die politischen, oder die kulturellen Zugehörigkeiten wichtiger erscheinen, ob er sich im Zweifelsfall für seine Kirche oder für den Staat, den Beruf oder den Stand, die Familie oder das Volk entscheiden soll. Doch jede Entscheidung bringt ihn in Widerspruch zu andern möglichen Zugehörigkeiten; auch die innigste Verbundenheit betrifft nur einen Sektor

seiner Persönlichkeit; keine Gruppe, ausser der Menschheit als Ganzes, schliesst sämtliche menschlichen Eigenschaften in sich ein. Doch der Wille, einer Gruppe anzugehören, kann so intensiv sein, dass einer für sie selbst sein Leben hingibt.

Hier kann nur von Gruppen die Rede sein, deren Angehörige mehrere Umweltsbeziehungen, Bedürfnisse und Interessen gemeinsam haben und darum in mehrfacher Weise miteinander verbunden sind. Wer, wie die Glieder einer zusammenlebenden Familie, Beziehungen zu dem von ihr bewohnten Haus und dessen Umgebung, zu den gemeinsamen Verwandten, Freunden, Mitarbeitern und Gegnern hat, wer sich derselben väterlichen Autorität verpflichtet weiss, am Ertrag des Familienvermögens beteiligt und mit den familiären Sitten und Anschauungen vertraut ist, lernt leicht, dass er mit den andern zusammengehört, und dass sie alle aufeinander angewiesen sind. In gleicher Weise können die Bewohner einer Stadt, eines Quartiers, einer umgrenzten Landschaft sich mit den Bauten, Strassen und Plätzen, mit ihren Mitbürgern, Behörden und Ordnungen, mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten und kulturellen Leistungen, mit der Geschichte und den Zukunftsplänen ihrer Heimat im Guten und Bösen so stark verbunden fühlen, dass ihnen diese zum Bestandteil ihrer persönlichen Umwelt und damit zum gemeinsamen Lebensinhalt werden. Solche vielfältige Beziehungen schaffen auch Eigenschaften, die nicht territorial bedingt sind, der Stand, die Klasse, die Sprache, der Glaube, die Rasse, der Beruf.

Alle Sondergruppen können in einem Volk vereinigt sein, sofern der volksbildende Wille trotz ihrer Verschiedenheit in ihnen stark genug ist, die gemeinsamen Bedürfnisse und Interessen, die ja zugleich die jedes Einzelnen sind, den bloss individuellen voranzustellen. Dann sind auch die Voraussetzungen geschaffen, dass aus dem Willen, seinem Volk anzugehören, der Wille zur Selbstverwaltung und, unter günstigen Umständen, zum eigenen Staat entsteht. Der politische Wille im engeren Sinn setzt jedoch eine Organisation voraus, die das Volk in seiner Gesamtheit zum Träger und Inhaber der Staatsgewalt macht ¹.

Der Föderalismus der Gemeindestaaten

Ein Modell solcher zur Eigenstaatlichkeit gelangten Gruppen bieten die im Kampf gegen den *Feudalismus* aufgekommenen *Klein- und Kleinststaaten* des *europäischen Mittelalters*. Noch deutlicher als die Städte zeigen die bäuerlichen Talgemeinden der Alpen, dass in Europa seit alters neben der auf Herrschaft und Unterwerfung begründeten auch eine genossenschaftliche, nicht einzelnen Menschen, sondern der Gesamtheit dienende Form des Zusammenlebens bestand.

¹ H. Weilenmann, The Interlocking of Nation and Personality Structure, in « Nation-Building », hsg. von Karl W. Deutsch und William J. Foltz, Atherton Press, New York, und Prentice Hall, London, 1963. Deutsch in « Volkshochschule », Zürich, Jg. 1963, Hefte 6-9.

In den beidseits von Bergzügen umschlossenen, flussaufwärts und -abwärts durch Schluchten, Talstufen, Gewässer voneinander getrennten Talabschnitten schliesst die Natur die Bewohner von selbst zusammen. Die steilen, vom felsigen Grat der Gebirge abfallenden Hänge die Weiden und Wälder, unten das ebene Feld, wo die Dörfer und die Kirche stehen, bilden die gemeinsame Umwelt, die jeder in sein Leben aufgenommen hat. In ihrer Abgeschlossenheit mussten sich die Bergler selber helfen können. Doch der Einzelne war zu schwach gegen die schwere Natur; die Alpwirtschaft, der Transport über die Pässe, die Sicherung gegen Lawinen und Überschwemmungen, die Abwehr feindlicher Einwirkungen verlangten die Teilnahme aller.

Selbst in diesen überschaubaren Verhältnissen bestand aber keine ursprüngliche Einheit. Wohl schlossen sich in Zeiten der Gefahr in einigen Tälern Adelige, Freie und Unfreie zu gemeinsamem Handeln zusammen, doch solche Ansätze zu einer Föderation der Mächtigen mit den Machtlosen hielten den Erfordernissen des Lebens nicht stand. Erst als im Laufe des 14. und 15. Jahrhunderts die ansässigen Adelsfamilien vertrieben, ausgerottet oder selber zu Bauern gemacht und die Unfreien als Gleichberechtigte aufgenommen worden waren, erlangten die kleinen Gemeindestaaten der Alpen die Kraft, die sie im Kampf gegen die Mächte des Tieflands brauchten.

Nicht nur in den heute schweizerischen Alpentälern, auch beidseits der *Pyrenäen*, in den *baskischen Provinzen* und in einigen Tälern *Navarras* ist es den Bewohnern gelungen, die Stände praktisch abzuschaffen. Dort erklärten sie sich nicht nur als frei, sondern, weil ihr Blut nie mit maurischem vermischt worden war, als adlig, und eines Standes waren die Bergbauern des Briançonnais in den Westalpen seit sie sich beim Anfall des Dauphiné an Frankreich die Selbstverwaltung erkaufen konnten.

Auch nachdem die Trennung in Stände aufgehoben war, bestanden die gewollten Verschiedenheiten der Bevölkerung weiter. Jeder Hof bildete eine soziale und wirtschaftliche Einheit, und die Interessen waren nicht die gleichen, wenn einer auf der Schatten- oder auf der Sonnenseite, im Talboden oder am Berghang, in der Nähe des Hauptdorfes oder in weiter Entfernung davon gelegen war. Jede Familie unterschied sich von den andern: es gab Viehzüchter und Ackerbauern, Säumer und Handwerker, Wirte, Händler und im Ausland tätige Unternehmer. Die Auffassungen der Reichen und der Armen, der stets im Tal Daheimgebliebenen und der als Söldner oder Arbeiter aus der Fremde Zurückgekehrten liessen sich nicht leicht vereinen.

Eine der grossen Leistungen der Demokratien der Alpen und der Pyrenäen war, dass sie sich eine Ordnung gaben, die jedem das gleiche Recht gewährte, sich für seine Lebensbedürfnisse und die seiner Gruppe einzusetzen. Überall, wo es gelungen war, die feudalen Mächte abzuwehren und sich selber zu regieren, bildeten sich — ohne dass eine gegenseitige Beeinflussung vermutet werden könnte — erstaunlich gleichartige Institutionen aus.

In Territorien kleinen Umfangs entwickelte sich seit dem Ende des 13. Jahrhunderts in den italienischen Tälern am Südhang der Alpen und wohl auch im Baskenland schon früher die Talgemeinde, und, wo volle Selbständigkeit beansprucht wurde, die *Landsgemeinde* zum obersten Organ des Zwergstaates. In ihr wählte die Gesamtheit der persönlich versammelten waffenfähigen Männer die obersten Beamten und entschied nach dem Willen der Mehrheit über die gemeinsamen Angelegenheiten. Auch dort, wo nicht die Mehrheit der Männer, sondern die der Familien die Beschlüsse fassten, geschah dies in solchen Zusammenkünften.

In den mehrere Talabschnitte umfassenden, bereits durch ihre Zugehörigkeit zum selben landesherrlichen Verband zusammengeschlossenen Territorien dagegen liess sich diese Art der Willensbildung schon wegen der grösseren Entfernungen nicht anwenden. Hier konnte der Wille des Volkes nur auf föderalistische Art, durch die Übertragung der Entscheidungsgewalt auf einen aus Vertretern der einzelnen Talabschnitte und Siedlungen gebildeten Rat, zum Willen des Staates gemacht werden. Die Institution des Rates war schon in den regelmässigen Versammlungen des Dritten Standes vorgebildet und erhielt durch die Verdrängung oder Zurücksetzung des Adels und des Klerus seine demokratische Form, so in Graubünden, im Wallis, in den baskischen Provinzen Guipúzcoa, Viscaya, Labourd, weitgehend auch in Soule und Basse-Navarre in Navarra, im Briançonnais, in Andorra. In der Schweiz brauchte die Landsgemeinde den Rat, um dem Staat eine jederzeit handlungsfähige Behörde zu geben. Alle diese Räte setzten sich aus Vertretern der verschiedenen Landesteile zusammen, und jeder Landesteil, ob er gross oder klein, arm oder reich, bäuerlich oder städtisch war, ordnete die gleiche Zahl von Personen in ihn ab.

An einigen Orten bildete sich sogar eine Art Zweikammersystem aus. So wurde in Uri nur ein kleiner Teil des Rates durch die Landsgemeinde gewählt; seine übrigen Mitglieder waren Abgeordnete der zehn Wahlbezirke und wurden nicht von den Männern allein, sondern von den im eigenen Haushalt lebenden Familien ernannt, sodass der politische Wille zweifach, sowohl durch die Gesamtheit der männlichen Bevölkerung, wie durch die Gesamtheit der Höfe, zum Ausdruck kam.

In den Schweizeralpen wie im Bereich der Pyrenäen fand der föderative Gedanke seine Ergänzung in der Institution des *Referendums*. Am stärksten ausgebaut war dieses in Graubünden und dort besonders im Gotteshausbund, wo die in den Talabschnitten gebildeten Gemeinden rätoromanischer, deutscher und italienischer Sprache bis ins 19. Jahrhundert die volle richterliche und politische Gewalt innehatten. Der Rat des Bundes wie der des Gesamtstaats der III Bünde konnte von sich aus keine Entscheidungen treffen. Er bereitete zwar die Landesgeschäfte vor, aber die Abstimmung erfolgte in jeder einzelnen Gemeinde gesondert; Aufgabe der Bundeshäupter war es, aus deren oft unklar gehaltenen Meinungsäusserungen den Willen der Mehrheit des Volkes herauszufinden.

Die gleiche Methode der Willensbildung wurde in Labourd, einer der baskischen Provinzen Frankreichs, angewandt. Auch dort stellten die Mitglieder des Rates in ihrer ersten Zusammenkunft nur die Liste der zu Behandlung kommenden Geschäfte auf und brachten sie dann in ihre Dörfer, wo das Volk darüber abzustimmen hatte; auf Grund der eingegangenen Voten fasste der Rat in einer zweiten Sitzung den dem Willen der Mehrheit entsprechenden Beschluss.

Im Engadin waren auch Entscheidungen der Gemeinde dem Referendum der Dörfer und Höfe unterstellt; andere Bündnergemeinden überliessen die Ernennung der Gemeindebeamten nach einer zum voraus festgesetzten Reihenfolge den Bewohnern der einzelnen Siedlungen und Höfe.

Auch die Institution der *Initiative* kam schon früh in den Alpen auf. In den Tal- und Landsgemeinden hatte jeder das Recht, Wahlvorschläge einzureichen; Gesetzesanträge dagegen konnten schon aus praktischen Gründen nur behandelt werden, soweit sie der Rat vorher besprochen hatte. In Uri musste er der Landsgemeinde jedoch alle Anträge zur Abstimmung vorlegen, die von sieben verschiedenen Familien eingereicht worden waren; im kleinen Urserental genügte es, dass fünf Familien die Einberufung der Talgemeinde verlangten.

Aus der oft bis ins Einzelne gehenden Übereinstimmung der an so verschiedenen Orten gefundenen Lösungen lässt sich schliessen, dass der föderalistische Aufbau diesen Menschen eine ihrem Wesen entsprechende und die ihren Ansprüchen am besten angepasste Form des Zusammenlebens bedeutet.

Anwendungen des Föderalismus nach aussen

Im 13. und 14. Jahrhundert, zur selben Zeit, als die Gemeindestaaten der Alpen ihre Unabhängigkeit erkämpften, breiteten von drei Seiten her im Norden Habsburg, im Süden Mailand, im Westen Savoyen ihre Herrschaft gegen das Gebirge aus. Die Gemeinden der Urschweiz widerstanden der Übermacht der Dynasten, weil sie ihr ein besseres Recht entgegenhielten; doch auch das beste Recht half ihnen nur, wenn sie über die nötige Anzahl ausgebildeter Truppen verfügten. Da die unverrückbaren Grenzen ihrer Berge sich nicht wie die Grenzen der Fürstentümer und Städte des Flachlands auf die umliegenden Gebiete erweitern liessen, blieb ihnen keine andere Möglichkeit, ihre militärische und politische Macht zu erweitern, als die Föderation mit Nachbargemeinden, die ebenso nach Unabhängigkeit strebten wie sie.

Nachdem Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden 1291 ihren *Bund* geschlossen hatten, verbanden sie sich im 14. Jahrhundert mit Glarus und Zug, im Anfang des 15. Jahrhunderts mit den Gemeinden des obern Wallis. Gleichzeitig trug Schwyz den Gedanken der Gemeindefreiheit an den obern Zürichsee, ins Toggenburg und Appenzellerland; Unterwalden nahm sich

der nach Unabhängigkeit strebenden Täler in Berner Oberland und Entlebuch an; Uri verband sich mit Urseren und, über die Wasserscheide des Gotthard hinaus, mit der italienischen Leventina, Glarus mit dem Grauen Bund in Graubünden. Um das Jahr 1400 waren die Schweizeralpen fast in ihrem ganzen Umfang, von den Grenzen des Tirols bis gegen den Genfersee, in einem komplizierten System ineinander verflochtener *Bünde bürgerlicher Gemeinden* politisch geeinigt.

Nur auf sich selbst gestellt hätte die sich bildende alpine Föderation dem Ansturm der Mächte des Tieflands erliegen müssen. Es war daher von entscheidender Bedeutung, dass die Eidgenossenschaft der Gemeinden der Urschweiz nicht nur bürgerliche Gemeinden ihrer Art, sondern schon in der Mitte des 14. Jahrhunderts die im Vorfeld der Alpen gelegenen Städte Luzern, Zürich und Bern in ihren ewigen Bund aufnahmen und sich dadurch feste, gegen Habsburg und Savoyen gerichtete Bollwerke schufen.

Mit dem Beitritt von *Städten* zerbrach aber die ursprüngliche Einheit des Bundes. Wohl nahmen diese von den Alpengemeinden einige demokratische Anregungen auf, aber an den Grundsätzen ihrer auf Herrschaft begründeten Politik hielten sie fest und beeinflussten damit auch ihre bürgerlichen Bundesgenossen. Seit dem Anfang des 15. Jahrhunderts wurden denn auch nur mehr Städte und Gemeinden, die bereits die volle Unabhängigkeit erstritten hatten, als Gleichberechtigte in die Eidgenossenschaft aufgenommen, den andern aber nur die Rechte zugestanden, die sie zur Zeit des Anschlusses schon besaßen. Eine Folge dieser Anpassung an die europäische Ordnung war, dass die sich bildenden Fürstenstaaten die Angliederung der deutschen, italienischen und französischen Untertanengebiete in den zwischen 1475 und 1515 nacheinander gegen Burgund, gegen das Reich und, in Italien, gegen Frankreich geführten Kriegen als durchaus legitim anerkannten.

Das äusserst kompliziert zusammengesetzte Staatsgebilde, zu dem sich die schweizerische Eidgenossenschaft des 16. bis 18. Jahrhunderts entfaltet hatte, war nur in sehr beschränktem Ausmass föderalistisch aufgebaut.

Wenn die *Selbstbestimmung der Gruppen*, ihre Gleichberechtigung bei der Bildung des gemeinsamen Willens und die freiwillige Einordnung aller Kennzeichen des Föderalismus sind, so haben selbst die 13 souveränen Kantone das letztgenannte Erfordernis kaum erfüllt. An der Selbstbestimmung und Gleichberechtigung hielten sie unbeirrt fest, obschon das aristokratisch regierte Bern nach der Einverleibung der Waadt allein mehr Einwohner zählte als die andern Kantone, ohne Zürich, zusammen und 33 mal mehr als der Kanton Zug. Aber die Eidgenossenschaft besass weder eine Exekutivbehörde noch ein oberstes Gericht; ihr einziges Organ war der aus gleichviel Gesandten jedes Kantons bestehende Rat der Tagsatzung, deren Empfehlungen den kantonalen Regierungen ad referendum zur Beschlussfassung unterbreitet wurden. Für diese galt der Wille der Mehrheit nur soweit als sie ihm selbst zustimmten. Zudem bildeten sich nach der Reformation zwei konfessionelle Sonderbünde, die schliesslich fast allein

noch durch das gegenseitige Interesse an der Verwaltung der gemeinsamen Vogteien und an der Aufrechterhaltung der mit dem Ausland geschlossenen Sold- und Handelsverträge zusammengehalten wurden.

Vollends setzte sich der *Partikularismus* bei den *Zugewandten* durch, die als völlig unabhängige Staaten nur mehr lose mit der Schweiz verbunden waren; auch die mit einzelnen Kantonen Verbündeten und die untertänigen Städte ordneten ihre Angelegenheiten im Rahmen ihrer Rechte selbst. Sogar die bäuerlichen Untertanen wurden zur Mitarbeit in den örtlichen Behörden und Gerichten zugezogen und lernten sich dabei als Angehörige der besonderen sozialen Einheit ihrer Gemeinde oder ihrer Vogtei erkennen. Dies allein macht es verständlich, dass die Untertanen aller Sprachen sich nach dem Umsturz von 1798 nicht nur aus eigenem Willen für die Schweiz entschieden, sondern auch bereits genügend vorbereitet waren, sich im politischen Leben zu bewähren.

Der Föderalismus der heutigen Schweiz

Heute sind in der Schweiz die formalen Forderungen des Föderalismus fast restlos erfüllt. Obschon die Verfassung nur die Kantone nennt, sind sowohl die regionalen Gruppen, in die das Land aufgeteilt ist, die Kantone und in ihnen die Gemeinden, wie die nicht territorial bestimmten, zu politischen Parteien vereinigten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gruppen, die ihrerseits durch ihre Sektionen in den Kantonen und Gemeinden verwurzelt sind, im Besitz der Selbstverwaltung und geniessen unter ihresgleichen Gleichberechtigung. Die Tatsache, dass der zwischen Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich eingekeilte kleine Bundesstaat inmitten des immer kriegsbereiten Europa seine Unabhängigkeit bewahren konnte, beweist, dass auch das dritte Erfordernis des Föderalismus, die freiwillige Einordnung, erfüllt war.

Bei einer so verschiedenartige Eigenschaften und Zugehörigkeiten aufweisenden Bevölkerung hätte die erforderliche nationale Einheit niemals, wie es andernorts versucht wurde und noch versucht wird, durch Vereinheitlichung erzwungen werden können. In der Schweiz liess sich die Einheit einzig auf die Einigkeit begründen, mit der das ganze Volk, so wie es war und sein wollte, sich die von ihm gewünschte Ordnung auferlegte. Es gab darum für die Schweiz keine bessere Politik, als den Staat so einzurichten, dass alle seine Angehörigen Anlass hatten, ihm in ihrem eigenen Interesse anzuhängen.

Das liess sich nur erreichen, wenn die vom Volk gewünschten Verschiedenheiten des Glaubens, der Sprache, der regionalen Bindungen, der politischen Zielsetzungen, der Traditionen und der Wirtschaftsweise unverfälscht im Staat zum Ausdruck kamen und von ihm gleichsam als konstitutive Elemente der nationalen Existenz anerkannt wurden. Nicht nur beanspruchen die Schweizer das Recht, als Staatsbürger, ohne die nationale

Einheit zu beeinträchtigen, nach der ihnen gemässen Art zu leben; der Staat hat auch dafür zu sorgen, dass kein Teil der Bevölkerung in ihren partikulären Bedürfnissen und Interessen, in ihren Ansprüchen, und selbstgegebenen Ordnungen, soweit sie den Frieden nicht stören, verletzt wird.

Das Fundament des schweizerischen Föderalismus ist die *Selbstverwaltung der Kantone und Gemeinden*. In ihnen besteht ein grosser Teil der regionalen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verschiedenheiten nicht, mit denen sich der Gesamtstaat abzufinden hat. Praktische Probleme werden denn auch im Bund und in den Kantonen oft nicht auf die selbe Weise gelöst. Während auf Bundesebene neben dem Deutschen, dem Französischen und Italienischen sogar das Rätoromane als Nationalsprache anerkannt ist, sodass jeder in seiner eigenen Sprache mit den Bundesbehörden verkehren kann, wenden die Kantone in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung grundsätzlich nur die Sprache ihrer eigenen Bevölkerung an. Innerhalb seines Kantons kann darum ein Tessiner die italienische Kultur und Sprache ebenso ungestört pflegen wie ein Genfer die französische oder ein Luzerner die deutsche. In den mehrsprachigen Kantonen finden die Minderheiten den gleichen Rückhalt in den sich selbstverwaltenden Bezirken und Gemeinden.

Da die Sprache zweifach, durch die Kantone und den Bund, gesichert ist und nie als nationales Kennzeichen bewertet wurde, ist die Spaltung des Schweizervolkes in sich bekämpfende *Nationalitäten* vermieden worden. Die kleinen Verschiebungen und Unstimmigkeiten, die sich aus dem Zusammenleben Verschiedensprachiger ergeben können, spielen sich nur im lokalen Raume ab und beeinträchtigen den Sprachfrieden im Bunde nicht. Ohne dass es zu einer Vermischung der Sprachen gekommen ist, sind die Sprachgrenzen seit Jahrhunderten nahezu unverändert geblieben.

Diese Stabilität ist nicht zuletzt der freiwilligen Assimilation der anderssprachigen Minderheiten zu verdanken. Die in den Kantonen französischer Sprache wohnenden Deutsch- und Italienischsprechenden pflegen mindestens in der zweiten Generation ihre Sprache aufzugeben. In der italienischen Schweiz, wo die Anpassung meist etwas länger dauert, dämmte, mit Zustimmung der ganzen Schweiz, der Kanton Tessin durch seine Gesetzgebung das Überhandnehmen des Deutschen ein. Bei den Rätoromanen, die schon aus wirtschaftlichen Gründen eine zweite Sprache beherrschen müssen, wird ihre in viele Dialekte zerfallene Sprache in Schule und Schrifttum von den vom Bund und vom Kanton Graubünden unterstützten Gemeinden gepflegt. Alle Kantone aber nehmen, ohne das Prinzip der Einsprachigkeit aufzugeben, auf die mangelnden Sprachkenntnisse der Zugewanderten gebührend Rücksicht.

Seine zweite Grundlage besitzt der schweizerische Föderalismus in den *Parteien*. Durch die Einführung der Proportionalwahl ist die Bildung einer gesamtschweizerischen Mehrheits- und Regierungspartei unmöglich geworden. Wohl können sich mehrere Parteien zu Blöcken vereinigen, doch in den gesetzgebenden Räten ist die Zusammenarbeit meist so kollegial, dass sich

in einigen Fällen bereits der Übergang zu einem aus vielen Wurzeln genährten Einparteiensystem vorzubereiten scheint; der siebenköpfige Bundesrat besteht aus Angehörigen sämtlicher grösseren Parteien. Da die Gesetzesentwürfe zuerst von den Fraktionen des Parlaments, dann von den meist alle Parteien umfassenden Kommissionen, schliesslich noch von beiden Kammern durchbesprochen werden, ist den Minderheiten mehrfach Gelegenheit geboten, ihre Einwände vorzubringen. Auf diese einzugehen, ist umso notwendiger, als letzten Endes das Volk, nicht das Parlament, über die Annahme oder die Ablehnung eines Gesetzes entscheidet.

Nur ein Bruchteil aller Schweizer ist eingeschriebenes Mitglied einer politischen Partei; bei den Wahlen und Abstimmungen können sich daher jederzeit unvorhergesehene, ausserhalb der Parteien stehende Mehrheiten bilden. Manche vom Parlament nahezu einstimmig angenommene Vorlage ist denn auch vom Volk ebenso eindeutig verworfen worden. So ist es eine vordringliche Aufgabe der Räte, den Gesetzen eine Form zu geben, welcher die verschiedensten Gruppen der Bevölkerung in ihrem eigenen Interesse zustimmen können. Die gleiche Rücksicht müssen die Kantone und Gemeinden auf ihre Minderheiten nehmen.

Das offensichtliche Bestreben, den Staat zum Bild seines Volkes zu machen, sowie die Einsicht, dass auch die jeweilige Mehrheit auf die Zustimmung der *Minderheiten* angewiesen ist und dass ein Beschluss nur richtig sein kann, wenn er bei keinem Teil des Volkes lebenswichtige Ansprüche verletzt, sind zu Leitbildern der schweizerischen Politik geworden. Ihnen ist es zu verdanken, dass seit 1848 selbst unvereinbar scheinende Gegensätze die Bildung eines gemeinsamen, für alle erträglichen und für alle annehmbaren politischen Willens nie verhindert haben.

Veränderung in den Grundlagen des Föderalismus

Der schweizerische Föderalismus geht von der Annahme aus, dass die Bevölkerung aus eindeutig feststellbaren Gruppen zusammengesetzt ist, die einen eigenen Willen zu bilden vermögen und von der Notwendigkeit ihrer Vereinigung überzeugt sind. Aber die Grundlagen, auf die er sich aufbaut, sowohl die Selbständigkeit und Einheit der Kantone wie die monolithische Geschlossenheit der politischen Parteien, sind durch die geschichtlichen Vorgänge erschüttert worden.

Die Garantie der *Freizügigkeit*, die *Industrialisierung*, die Verbesserungen des Verkehrs und die immer weiter um sich greifende wirtschaftliche Verflechtung haben Zuwanderer anderer Konfession, anderer Sprache und anderer Kantonsangehörigkeit in die früher unvermischten Kantone gezogen und dadurch deren Grenzen aufgeweicht. Zugleich machten es die wirtschaftlichen Umwälzungen unvermeidlich, die Kompetenzen des Bundes zu vermehren, während die Gemeinden immer stärker auf die Hilfe ihres Kantons, die Kantone auf die Hilfe des Bundes angewiesen sind, um die

im öffentlichen Interesse liegenden neuen Aufgaben erfüllen zu können. Je mehr Subventionen sie entgegennehmen, desto leichter gewöhnen sie sich daran, einen Teil ihrer Unternehmungen nur mehr als ausführende Organe einer vorgesetzten Behörde zu erledigen.

Andererseits vermindert der Ausbau des *Referendums*, der Initiative und der *Proportionalwahl* die Bedeutung der Parteien und macht den Staat ganz von der politischen Einsicht seiner einzelnen Bürger abhängig. Nur soweit diese bereit und fähig sind, auf die ihnen vor gelegten Fragen die richtige Antwort zu geben, lassen sich die Beschlüsse fassen, die für eine zeitgemässe Weiterentwicklung des Bestehenden nötig sind. Von jedem einzelnen muss daher erwartet werden, dass er zum mindesten versteht, was er mitzuentcheiden hat. Die wenigsten sind aber in der Lage, all die politischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge, sozialen Erfordernisse und Probleme kultureller Art, mit denen sich der Staat heute zu befassen hat, aus eigener Erfahrung zu beurteilen. Auch wer sich damit begnügt, die Empfehlungen der Gruppe zu befolgen, die seinen Bedürfnissen und Interessen am besten entspricht, muss erst wissen, wo er hingehört. Das Freiheitsrecht der Gruppenwahl setzt Kenntnisse voraus, die ohne Schulung und unermüdlichen Anteilnahme am öffentlichen Leben nicht zu erlangen sind. Das schweizerische System bindet die Handlungsfähigkeit des Staates an die Erziehung: nie darf die Volksbildung in ihrem weitesten Sinn hinter den ständig anwachsenden staatlichen Aufgaben zurückbleiben!

Noch sind in den meisten Kantonen und im Bund die *Frauen* nach mittelalterlichem Brauch von der direkten Mitbestimmung ausgeschlossen. Viele von ihnen sind auch nicht geneigt, neben ihren sonstigen Obliegenheiten noch die Verantwortung für die gesamtschweizerische, kantonale und kommunale Politik auf sich zu nehmen, die fast jeden Monat einen Gang zur Urne auferlegt. Angesichts der Vielfalt der politischen Geschäfte ziehen es auch stimmberechtigte Männer vor, sich auf die Führung von Beamten und Fachleuten zu verlassen statt selber mitzustimmen. Die Schweiz scheint ja die meisten ihrer Aufgaben bereits gelöst zu haben, und der innere Friede ist so gut gewahrt, dass die noch verbleibenden Auseinandersetzungen die Leidenschaften selten mehr erregen.

Solange sich keine lebenswichtigen Probleme stellen, kann es geschehen, dass die vollendete Demokratie, statt den Willen des Volkes zum Willen des Staates zu machen, das Volk davon abhält, sich um die Bildung eines eigenen Willens zu bemühen.

Der Föderalismus ist nicht allein durch die Schwächung des Zusammengehörigkeitsbewusstseins der Kantone und Parteien bedroht; aus den eidgenössischen Volksabstimmungen ergibt sich, dass in verschiedenen Landesteilen Zusammenhänge bestehen, welche die *Grenzen der Kantone sprengen*.

In den 90 *Abstimmungen*, die in den Jahren 1934-1964 durchgeführt worden sind¹, stimmte die Mehrheit der Stimmberechtigten der 17 deutsch-

¹ Statistisches Jahrbuch der Schweiz; von 1934 bis Juni 1964 fanden 93 Abstimmungen über 90 Gegenstände statt.

schweizerischen Kantone und Halbkantone, der drei französischsprachigen Kantone, der vier mehrsprachigen Kantone Bern, Freiburg, Wallis und Graubünden, sowie des italienischen Kantons Tessin 26 mal gleich. In 13 weiteren Abstimmungen wiesen alle 25 Kantone ausser einem¹, in 9 Abstimmungen alle ausser zwei² die selbe Mehrheit auf. Somit bleiben 38 Abstimmungen, bei welchen sich eine Minderheit von wenigstens drei Kantonen ergab. In diesen 38 Abstimmungen stimmten Schwyz, Obwalden und Nidwalden 30 mal, Zürich, Schaffhausen und Glarus 28 mal, Aargau, Solothurn und der zweisprachige, mehrheitlich deutsche Kanton Bern 27 mal, die drei französischsprachigen Kantone Waadt, Neuenburg und Genf 26 mal gleich³.

Noch eindrücklichere Übereinstimmungen zeigen sich, wenn die Ergebnisse von nur zwei Kantonen miteinander verglichen werden.

Trotzdem sie seit dem 13. Jahrhundert politisch getrennt sind, hatten die bürgerlichen und katholischen Halbkantone Ob- und Nidwalden in den 38 Abstimmungen 36 mal die selbe Mehrheit; 26 mal schloss sich ihnen ausser Schwyz der nicht weniger katholische und bürgerliche Halbkanton Appenzell Inner-Rhoden an. Dagegen wies Schwyz nur 18 mal das selbe Ergebnis auf wie der benachbarte Kanton Zürich, je 17 mal wie die eine starke landwirtschaftliche Bevölkerung aufweisenden, mehrheitlich protestantischen Kantone Bern und Waadt, 15 mal wie Basel-Stadt und 13 mal wie Genf.

In 36 von den 38 Fällen hatten auch die beiden katholischen mehrheitlich französischsprachigen Kantone Freiburg und Wallis die selbe Mehrheit, und 23 mal stimmte Graubünden wie sie, doch nur 18 mal der Kanton Bern.

Uri, das 32 mal die selbe Mehrheit hatte wie Luzern und 26 mal wie der durch den Gotthardverkehr mit ihm verbundene Kanton Tessin stimmte nur 21 mal wie sein Urschweizer Bundesgenosse Schwyz und wie Schwyz, Ob- und Nidwalden zusammen nur 19 mal. Die drei Kantone Uri, Luzern und Tessin stimmten 22 mal gleich.

Die Kantone des Mittellands, Aargau und Solothurn, waren 31 mal, Aargau und Bern 28 mal gleicher Meinung; in der Ostschweiz stimmten St.Gallen und Thurgau 25 mal, St. Gallen, Thurgau und Appenzell 23 mal gleich.

30 übereinstimmende Ergebnisse hatten trotz ihrer 1833 erfolgten Trennung Basel-Stadt und Basel-Land, ebenso Waadt und Genf, Waadt und Neuenburg, 29 Genf und Neuenburg sowie Zürich und Schaffhausen, und in Graubünden stimmte die Mehrheit 25 mal wie die des Tessins und 24 mal wie die des Kantons Zürich.

¹ Appenzell Ausser-Rhoden 4mal, Genf 2mal, Uri, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Basel-Stadt, Schaffhausen, Thurgau je 1mal.

² Genf 4mal, Schaffhausen und Ausser-Rhoden je 2mal, sieben deutschsprachige Kantone, Graubünden, Tessin, Waadt je 1mal.

³ Nicht berücksichtigt in diesen Zahlen ist, wie gross jeweils die Mehrheit in den Kantonen war; eine eingehendere Untersuchung müsste auch die Ergebnisse der Bezirke und Gemeinden, namentlich in den mehrsprachigen Kantonen, in Betracht ziehen.

Auch innerhalb dieser regionalen Gruppierung tritt jedoch das *Eigenleben der Kantone* manchmal noch deutlich genug in Erscheinung. So wurde 1937 eine Initiative über das Verbot der Freimaurerei einzig vom Kanton Freiburg angenommen, und nur die Bevölkerung von Basel-Stadt sprach sich 1958 mehrheitlich für die Verkürzung der Arbeitszeit auf 44 Stunden aus. Selbst ein sowenig revolutionäres Sozialgesetz wie das über den Familienschutz, wurde 1945 von Appenzell Ausser-Rhoden abgelehnt (in Genf stimmte eine Mehrheit von 94,3 % dafür), und 1947 verweigerte Obwalden sogar seine Zustimmung für die Alters- und Hinterlassenenversicherung, während der Kanton Tessin dafür eine Mehrheit von 81,2 % aufbrachte.

Noch ist den *einzelnen Kantonen* die Beschlussfassung über so viele und so wichtige Bereiche des öffentlichen Lebens vorbehalten, dass ihre Funktion als Träger des Volkswillens erhalten bleibt. Aber es ist zu prüfen, ob zwischen ihnen und dem Bund nicht eine weitere Instanz im Entstehen begriffen ist. Die Tatsache, dass in verschiedenen Landesteilen, in der Urschweiz, am Gotthard, um Zürich, im Mittelland, um Basel, in der Ostschweiz und Westschweiz die Bevölkerung mehrerer Kantone so oft im selben Sinn entschieden hat, könnte den Gedanken aufkommen lassen, den *Föderalismus* auch im *überkantonalen Raum* anzuwenden. Solange die Verschiedenheit der Auffassungen nur in der konservativen oder fortschrittlichen Haltung gegenüber Sachfragen zum Ausdruck kommt, braucht man sich nicht damit zu befassen. Sollten sich aber zwischen einzelnen Landesteilen grundsätzliche, die Existenz der Schweiz unmittelbar berührende Gegensätze zeigen, muss auf das Problem eingegangen werden. Das gilt in erster Linie für das Verhältnis zwischen der deutschen und der romanischen Schweiz.

Deutsche und romanische Schweiz

Vom 15. Jahrhundert, als die eidgenössischen Bünde sich in französisches und italienisches Sprachgebiet auszudehnen begannen, bis ins 18. Jahrhundert hat die Sprachverschiedenheit das Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem Kanton oder zum Bund nie ernstlich beeinträchtigt. Sie erhielt einige politische Bedeutung in der Helvetischen Republik, welche die deutsch und italienisch Sprechenden des Kantons Uri verschiedenen Kantonen zuteilte und die französischsprachige Waadt von Bern abtrennte. Aber die in der Schweiz gefundene Lösung des Nationalitätenproblems sicherte auch weiterhin das friedliche Zusammenleben.

Im *Ersten Weltkrieg* zeigte sich zum erstenmal in aller Deutlichkeit, dass die vielfältigen Bindungen an das gleichsprachige Ausland die Schweizer *deutscher und romanischer Sprache* auseinanderrißen. Der Überfall auf das neutrale Belgien und der Krieg gegen Frankreich, die in der deutschen Schweiz anfänglich mit nur geringem Protest hingenommen wurden, erregten in der französischen Schweiz leidenschaftlichste Parteinahme gegen

Deutschland. Erst die Klassenspaltung am Ende des Krieges und der nun auch von den Deutschsprechenden erwartete Sieg der Westmächte ebneten allmählig den tiefen Graben ein, der sich längs der Sprachgrenze aufgetan hatte. Zu solcher Zwietracht kam es im Zweiten Weltkrieg nicht, da sich die deutsche Schweiz mit wenigen Ausnahmen hermetisch gegen das nationalsozialistische Deutschland abschloss und die italienische Schweiz sich ebenso entschieden gegen den Fascismus wandte. Seither wirkte sich die Weltpolitik fast nur noch in Bezug auf die Haltung gegen den Kommunismus aus. Die meisten Deutschschweizer, die das Tausendjährige Reich, in dem sie doch eine bevorzugte Stellung hätten einnehmen können, aus ganzer Seele gehasst und gefürchtet hatten, machen noch heute keinen Unterschied zwischen der deutschen und der russischen Diktatur, während man in der französischen Schweiz eher geneigt ist, sich den westlichen Bemühungen um einen Ausgleich anzuschliessen.

In ihren Volksabstimmungen besitzt die Schweiz ein Instrument, mit dem sich nicht nur die vorübergehenden, auf sachliche Sonderbedürfnisse begründeten, sondern auch die dauernden, auf weltanschauliche Grundfassungen hinweisenden Verschiedenheiten manifestieren¹.

Während die 17 Kantone und Halbkantone der deutschen Schweiz in den 38 Abstimmungen, in welchen wenigstens drei Kantone mehrheitlich gleicher Meinung waren, nur dreimal alle die selbe Mehrheit aufwiesen, stimmten die Ergebnisse der drei französischsprachigen Kantone Waadt, Neuenburg und Genf 26 mal, zusammen mit dem Tessin 20 mal, wenn auch die Kantone mit französischer Mehrheit, Freiburg und Wallis, mitgerechnet werden, noch 15 mal überein. In 12 der 26 Abstimmungen, in welchen Waadt, Neuenburg und Genf die selbe Mehrheit hatten, stimmte aber auch mehr als die Hälfte der deutschsprachigen Kantone und Halbkantone wie sie; in drei Fällen stellten sich acht, in einem sieben, in zwei Fällen sechs auf ihre Seite. Wenn sich aus dem Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmungen eine grundsätzliche *Verschiedenheit* zwischen der *deutschen* und der *französischen Schweiz* nachweisen lässt, so kann dies nur in den im Laufe der letzten dreissig Jahre durchgeführten acht Abstimmungen geschehen, in welchen weniger als fünf der deutschschweizerischen Kantone die gleiche Mehrheit wie die drei französischsprachigen hatten.

1957 wurde ein von Waadt, Neuenburg und Genf abgelehntes Gesetz über den *Zivilschutz* auch von vier Kantonen und Halbkantonen deutscher Sprache, Schwyz, Basel-Stadt, Basel-Land und Aargau, sowie von Freiburg und Wallis abgelehnt. Einige Kantone der deutschen Schweiz brachten so geringe annehmende Mehrheiten auf, dass das Gesetz nicht angenommen wurde. Den grössten Prozentsatz der Annehmenden hatten Graubünden, Luzern und Obwalden (25,6 %); der Kanton Tessin wies eine annehmende Mehrheit von 10,2 % auf.

¹ Vgl. dazu ROLAND RUFFIEUX « Les incidences politiques de plurilinguisme », in *Res publica, Revue de l'institut belge de science politique*, vol. IV, 3, 1962.

Drei deutschsprachige Kantone, Zürich, Basel-Stadt und Basel-Land, unterstützten 1955, zusammen mit den Kantonen Bern und Tessin die drei französischsprachigen bei der Annahme einer Initiative über den Schutz der *Mieter und Konsumenten*, und schon im Jahre 1950 hatten die selben Kantone, ausser Basel-Land wie sie einem Gesetz über die Förderung der Wohnbautätigkeit zugestimmt. Die grösste ablehnende Mehrheit (45-64 %) brachten St.Gallen, Wallis, Obwalden, Appenzell Ausser-Rhoden und Inner-Rhoden auf.

Eine Volksabstimmung über den *Transport mit Motorfahrzeugen* brachte 1951 ein annehmendes Mehr von 1,3 % im Kanton Waadt, von 24,3 und 26,2 % in Genf und Neuenburg, von 26,0 % im Kanton Tessin, von 0,8 % im Kanton Graubünden und von 4,7 % in Basel-Stadt; alle andern Kantone lehnten ab, am heftigsten Aargau, Schwyz und Obwalden.

Diese Ergebnisse bestätigen vorerst nur, dass die drei Kantone französischer Sprache mehr mit den städtischen als mit den bäuerlichen Kantonen der deutschen Schweiz gemeinsam haben. Auf eine grundsätzliche Verschiedenheit der Auffassungen in den beiden Landesteilen weisen einzig die vier Abstimmungen hin, die über Fragen der *Landesverteidigung* und des *Frauenstimmrechts* abgehalten wurden.

Am 4. Juni 1939 lehnten alle drei französischsprachigen Kantone die von der Bundesversammlung gutgeheissenen Kredite zum Ausbau der *Landesverteidigung* und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einhellig ab, Neuenburg mit einem Mehr von 4,5 %, Genf von 7,4 %, der Kanton Waadt mit 22,1 %. Freiburg begnügte sich mit einem annehmenden Mehr von 2,4 %, Wallis mit einem von 3 %, aber sämtliche deutschsprachigen Kantone stimmten den Krediten mit einem von 16,7 (Obwalden) bis 67,7 % (Uri) steigenden Mehr zu; die höchste annehmende Mehrheit wies der Kanton Tessin mit 77,7 % auf!

1962 wurde dem Volk eine Initiative über das *Verbot der Atomwaffen* vorgelegt. Alle drei französischsprachigen Kantone setzten sich dafür ein; das annehmende Mehr betrug in Genf 21,0, in der Waadt 27,4, in Neuenburg 41,5 %. Auf ihre Seite stellte sich der Kanton Tessin mit einem Mehr von 5,6 %. Die deutschsprachigen und die mehrsprachigen Kantone lehnten die Initiative mit einem Mehr von 24,4 (Bern und Basel-Land) bis 93,8 % (Obwalden) ab; nur in Basel-Stadt sank das Mehr, ähnlich wie im Tessin, auf 6 %.

Bei einer nochmaligen Befragung im Jahre 1963, ob das Entscheidungsrecht über die Ausrüstung der schweizerischen Armee mit *Atomwaffen* von den gesetzgebenden Kammern auf das Volk zu übertragen sei, erklärten sich der Kanton Waadt mit einem Mehr von 18,3 %, Genf mit 29,1 % und Neuenburg mit 39,0 % dafür. Der Kanton Tessin war wiederum, mit einem Mehr von 11,8 %, derselben Auffassung, und wie die vereinigte romanische Schweiz stimmte diesmal auch der Halbkanton Basel-Stadt; sein annehmendes Mehr machte 3,9 % aus. Alle übrigen, auch die mehrsprachigen Kantone — Freiburg mit einem Mehr von 26,4, Wallis mit 33,3 % —

lehnten die Initiative ab, Basel-Land und Bern mit 11,7 und 15,4 %, Appenzell Inner-Rhoden und Obwalden mit über 80 %.

Auf eine verschiedene Geisteshaltung weist auch die Stellungnahme zum *Frauenstimm-* und *-wahlrecht* hin, über dessen Einführung das Volk im Jahre 1959 erstmals zu entscheiden hatte. Im Kanton Waadt sprach sich eine Mehrheit von 2,6 % der ihr Stimmrecht ausübenden Männer dafür aus, in Neuenburg waren es 4,4 %, nur der Kanton Genf entschied sich mit einer annehmenden Mehrheit von 20 % entschlossen für den Versuch. Die deutschsprachigen und mehrsprachigen Kantone ausser Basel-Stadt, wo sich nur 6,5 % mehr Stimmberechtigte dagegen ausgesprochen hatten, lehnten das Frauenstimmrecht mit einem Mehr von wenigstens 25 % ab. Im Kanton Tessin (ähnlich wie in Basel-Land, Zürich und Bern) ergab sich eine Mehrheit von 25,8 % dagegen, im Wallis und in Freiburg erreichte das ablehnende Mehr 39 und 40 %. Die höchste Prozentzahl der Ablehnung, 90,3 %, erreichte Appenzell Inner-Rhoden, aber auch Uri, Schwyz, Obwalden brachten Mehrheiten von über 70 % zugunsten der überlieferten Ordnung auf.

Der Unterschied zwischen der *Traditionsgebundenheit* der *deutschen Schweiz*, insbesondere der einstigen alpinen Gemeindestaaten, und der *Weltoffenheit* der drei *französischsprachigen* Kantone, der im Ergebnis der Abstimmung über das Frauenstimmrecht zum Ausdruck kommt, weitet sich in den Abstimmungen über die Militärkredite und die — durchaus theoretische — Verwendung der Atombombe zu einem Gegensatz zwischen dem unbedingten Willen zur Landesverteidigung und dem Vertrauen auf den Schutz internationaler Organisationen aus. Dieser Gegensatz, der sich auf das Überwiegen einer realistischen und einer idealistischen politischen Haltung in den zwei Sprachräumen zurückführen lässt, hängt mit der Auslegung der schweizerischen Neutralität zusammen. Er gibt aber auch zu erkennen, dass die Mehrheit der deutschsprachigen Schweiz sich in Fragen, welche die Existenz der Schweiz betreffen, stärker mit dem Gesamtstaat identifizieren, während in der französischen Schweiz der grössere Teil der politisch aktiven Bevölkerung im Bewusstsein ihrer zahlenmässigen Minderheit die Selbständigkeit und Unabhängigkeit ihrer Kantone auch im Fall eines nationalen Notstandes nicht preiszugeben gewillt ist.

Solange die Kantone die besonderen Bedürfnisse und Interessen ihrer Bevölkerung in dieser Weise aufzufangen vermögen, erfüllt der Föderalismus seine Aufgabe. Zu einer Krise käme es erst, wenn die französische Schweiz als Ganzes, zusammen mit der italienischen Schweiz, jemals der ganzen deutschen Schweiz entgegengestellt würde.

Föderalistische Lösung aktueller Probleme

Die entscheidende Frage des Föderalismus ist, ob die Gruppen, die zusammen den Willen des Staates bilden, die Bedürfnisse und Interessen der ganzen Bevölkerung zum Ausdruck bringen, oder ob ein Teil des Volkes

von ihnen nicht erfasst wird. Solange die politischen Parteien imstande sind, sämtliche nicht territorial bedingten Ansprüche ihrer Angehörigen in sich aufzunehmen, erfüllen sie ihren Zweck, und es ist nicht nötig, dass die Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände oder die Kirchen oder die Schichten mit verschiedenen kulturellen Bedürfnissen ihre besonderen Anliegen unmittelbar im Staat vertreten. Desgleichen würde die Einteilung des Landes in Kantone und Gemeinden erst dann nicht mehr genügen, wenn die Bevölkerungsvermischung, die Vermehrung der Kompetenzen des Bundes und die nachweisbare Übereinstimmung überkantonaler Gemeinsamkeiten zur Bildung grösserer regionaler, sozialer und politischer Einheiten führte. Wie weit die seit Einführung der Bundesverfassung von 1848 veränderten Verhältnisse die Grundlagen des schweizerischen Föderalismus umgestalten könnten, sei an zwei Beispielen, dem Malaise der sprachlichen Minderheiten und der Jurafrage, angedeutet.

Nach der Volkszählung von 1960 sind weniger als ein Fünftel der Einwohner der Schweiz *französischer* und nur ein Zehntel, davon mehr als zwei Drittel Ausländer, *italienischer Sprache*; die Rätoromanen machen kaum ein Prozent der Bevölkerung aus. Das gibt den Deutschsprachigen ein Übergewicht, das bei den romanischen Schweizern leicht ein Gefühl der Abhängigkeit von einer anders sprechenden und anders denkenden Mehrheit erwecken könnte.

Dabei ist aber zu beachten, dass die Schweiz in mehrfacher Hinsicht und in allen ihren Teilen *Grenzland* ist, gegen die Alpen, gegen Fremdsprachige, gegen Andersgläubige, gegen das Ausland, und dass das deutschsprachige Gebiet keineswegs einen einheitlichen Block darstellt, sondern seinerseits in viele Sondergruppen aufgeteilt ist. Verbindend wirkt sich auch die schweizerische Rücksichtnahme auf jede Art von Minderheiten und das Bestehen mehrsprachiger Kantone aus, in denen die Deutsch- und Französischsprechenden nicht durch einen scharfen Grenzstrich, sondern durch ein breites Band von einander getrennt sind, in welchem ein ständiger Austausch unerlässlich ist. Im selben Sinn wirkt sich die Pflege der Mehrsprachigkeit in den Schulen aus, die allerdings den französisch und italienisch Sprechenden wenig hilft, weil die Deutschschweizer die deutsche Sprache nur für schriftliche Mitteilungen gebrauchen, im übrigen aber allgemein an ihren von Kanton zu Kanton wechselnden Dialekt festhalten. Das gibt den Sprachen ein verschiedenes Gewicht: während das Französische und Italienische den Ruhm der Grösse in sich tragen, haben sich die Deutschschweizer längst daran gewöhnt, sobald sie ihr eigenes Sprachgebiet verlassen, zu übersetzen.

Das Malaise, einer ständigen *Minderheit* anzugehören, kann aber nur auf Bundesebene entstehen, und auch dort nur in den wenigen Fällen, wenn Fragen, welche die gesamte Schweiz betreffen, von den romanischen Stimmberechtigten anders als von denen der deutsch- und mehrsprachigen Kantone beantwortet werden. In ihrem Kanton und in ihrer Gemeinde sind sie niemals Minderheit. Es muss daher ihr Bestreben sein, die *Selbständigkeit der*

Kantone unter allen Umständen zu verteidigen, und damit handeln sie im Interesse der ganzen Schweiz.

So unentwegt die Romanen die soziale und wirtschaftliche Eigenständigkeit ihrer Kantone dem Bund gegenüber aufrecht erhalten wollen, in kultureller Hinsicht werden ihnen die Kantone zu klein. Schon haben die Französischsprachigen begonnen, sich über die Kantonsgrenzen hinaus zur *Romandie* zusammenzuschliessen, und die Tessiner sind sich bewusst, dass sie im Bund nicht nur einen der 25 Kantone und Halbkantone, sondern die Italianità vertreten. In diesem Jahr ist denn auch unter der Kontrolle des Bundes eine Reorganisation von Radio und Fernsehen vorgenommen worden, welche die Schweiz nach der Sprache unter drei gleichgestellte Direktionen aufteilt, während die deutsche Schweiz bisher drei, die französische zwei, die italienische eines der Programme sendete.

Falls jemals die Zugehörigkeit zu einer *Sprachgruppe* im Bewusstsein der Bevölkerung den *Vorrang* vor der *kantonalen* Zugehörigkeit bekäme, wäre die Schweiz wie andere mehrsprachige Staaten der Gefahr von Nationalitätenkämpfen ausgesetzt. Eine Aufteilung in Sprachgebiete, die den Französisch- und Italienischsprachigen in Bundessachen die gleiche Entscheidungsgewalt wie der Gesamtheit der Deutschsprachigen gäbe, hätte zur Folge, dass immer eine Nationalität von den beiden andern überstimmt werden könnte, was zwangsläufig zu Gegenaktionen führen müsste. Auch wäre das Schweizervolk dann nicht mehr imstande, sich unbefangen und ohne Ressentiment für seine vielfältigen Bedürfnisse einzusetzen, von denen ja nur ein kleiner Teil durch die Sprache bestimmt wird. Es liegt im offenkundigen Interesse aller, dass der Sprachfriede, dessen Erhaltung eine der bedeutendsten Leistungen der Schweiz bedeutet, nicht durch eine falsch-verstandene Auslegung des Föderalismus gefährdet wird.

Anders sind die Bestrebungen zu beurteilen, den heutigen Bestand der im *Basler und Berner Jura* gelegenen Kantone zu ändern. Ein grosser Teil von *Basel-Land*, das sich 1833 nach heftigen Kämpfen von der damals konservativ regierten Kantonshauptstadt als selbständiger Halbkanton abgetrennt hatte, ist in neuerer Zeit in den Einflussbereich der sich immer weiter ausdehnenden Agglomeration Basel geraten. Die an die Stadt gebundenen Einwohner setzen sich wie die Mehrheit der Städter für die Wiedervereinigung der beiden Halbkantone ein, während die Bevölkerung der abgelegenen Täler an ihrer Selbstverwaltung festhalten wollen. Der demokratischen Lösung, die einzelnen Bezirke und Gemeinden entscheiden zu lassen, ob sie sich mit der Stadt vereinigen wollen, steht entgegen, dass dann der bäuerliche Rest von Basel-Land die finanziellen Mittel wohl kaum aufbrächte, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben nötig sind. In Betracht kommt daher nur die Wiederherstellung des ganzen einstigen Kantons. Diese kann aber ohne Überwältigung der Minderheit erst dann vollzogen werden, wenn der Kontakt mit der Stadt auch in den von ihr noch unberührten Gemeinden so eng geworden ist, dass sie dem Anschluss in ihrem eigenen Interesse zustimmen, und das ist vermutlich nur eine Frage der Zeit.

Noch schwieriger ist es, mit dem Masstab des Föderalismus zu prüfen, wie weit die im *Berner Jura* gestellten Begehren nach vermehrter Selbstverwaltung innerhalb des Kantons Bern oder nach Schaffung eines eigenen Kantons berechtigt und durchführbar sind.

Im Jahre 1815 sprach der Wienerkongress Bern als Ersatz für den Verlust der Waadt das mehrheitlich französischsprachige Territorium des ehemaligen Fürstbistums Basel zu, das Bern als « Leberbergische Amtsbezirke » unter seine Verwaltung nahm und an den Überschüssen des deutschen Kantonsteil, ohne sich aber viel um seine besonderen Anliegen zu kümmern, teilhaben liess. Die Frage ist, ob der Berner Jura als Ganzes überhaupt als eine vom Bewusstsein und Willen seiner Bewohner getragene politische Einheit betrachtet werden kann.

Wenn eine solche Einheit jemals bestanden hat, ist sie durch die Geschichte zerrissen worden. Die am Rand des Bistums gelegenen Städte Basel, Biel und La Neuveville hatten sich wie andere Städte von ihrem Landesherrn frei gemacht, der sich schon im 14. Jahrhundert in seine französischsprachigen Besitzungen zurückzog und seither in den Städtchen Porrentruy, Delémont und St. Ursanne residierte. Bern, seit der Mitte des 13. Jahrhunderts mit Biel verbündet, zog im 14. Jahrhundert La Neuveville an sich und schloss im 15. Jahrhundert Burgrechte mit den Bewohnern der geistlichen Herrschaften im Tal von Moutier ab; Biel erwarb Rechte im St. Immortal, ohne es aber je ganz unter seine Hoheit zu bringen. Obschon dem Bischof die formale Souveränität belassen wurde, galten seither die südlichen Täler des Bistums als eidgenössisch; ihre Bewohner kämpften in den Kriegen der Schweizer mit und nahmen wie die andern Verbündeten und Untertanen Berns den reformierten Glauben an. Nur die Intervention der katholischen Kantone bewahrte im 16. Jahrhundert das Fürstentum vor dem völligen Zerfall.

In den nördlichen Juratälern und in der Ajoie regierten die seit 1418 ausnahmslos deutschsprachigen Bischöfe als Fürsten des Reichs. Frankreich, das ihre Herrschaft auch nach der Eroberung des Elsass und der Freigrafschaft Burgund anerkannte, aber den kleinen, seit 1579 mit den katholischen Kantonen verbundenen Feudalstaat in die schweizerische Neutralität einschloss, warb dort im 18. Jahrhundert einen Teil seiner Schweizer-söldner an. Die Französische Revolution machte dem unzeitgemäss gewordenen geistlichen Fürstentum 1792 ein jähes Ende.

Auch seit dem Anschluss an Bern wirken sich die durch die Geschichte geschaffenen *Ungleichartigkeiten* zwischen den *südlichen* und *nördlichen Bezirken* weiter aus, ja, sie wurden durch die Industrialisierung Biels und der Uhrmachertäler, an welcher der Norden des Bistums nur wenig Anteil hat, noch vermehrt. Wer von Biel durch die engen Klusen der Juraketten ins St. Immortal, nach Tavannes und Moutier fährt, begegnet überall typisch schweizerischen Dörfern mit blumengeschmückten Häusern und gepflegten Gärtchen, die von einer auf Ordnung und Verträglichkeit eingestellten Lebenshaltung Zeugnis abzulegen scheinen. Sobald aber das Becken von

Delémont erreicht ist und von dort weiter bis Porrentruy, in die Franches-Montagnes oder nach Laufen erinnern die Siedlungen und Bauernhäuser eher an die im Elsass und in Burgund übliche Bauweise; manches ist grosszügiger geplant und weiträumiger gedacht als im Süden, ist aber auch ärmer und wird offensichtlich mit geringerer Sorgfalt unterhalten.

Besser messbar als die Unterschiede in der Lebensgestaltung sind die der Konfession. Von den Einwohnern der drei südlichen Bezirke gehören fast 70 % einer protestantischen Kirche an, in den drei Bezirken französischer Sprache, die seinerzeit dem Bistum nicht entfremdet worden sind, bekennen sich 83 % zum katholischen Glauben, im Laufental noch mehr.

Weniger ausgeprägte Unterschiede zeigen sich in Hinblick auf die Sprache. Der Süden weist eine deutschsprachige Minderheit von 20 % auf; im Norden beträgt sie nur 14,5 %; da jedoch auch der gegen Basel geöffnete Bezirk Laufen zum ehemaligen Fürstbistum gehört, in dem 89 % der Bewohner deutscher Sprache sind, steigt die deutsche Minderheit auch in den nördlichen Bezirken auf 25,3 % an. Einzig in den drei nördlichen Bezirken Delémont, Franches-Montagnes und Porrentruy eignet sich daher die Verschiedenheit der Konfession und der Sprache als Argument für die Trennung vom alten Kantonsteil; im Bezirk Laufen stimmt nur die Konfession, in den Bezirken Courtelary (St.Immortal), Moutier und La Neuveville nur die Sprache mit dem übrigen Kanton Bern nicht überein.

Dennoch ist durch gegenseitige Ungeschicklichkeiten und dank einiger Exzesse einer jurassischen Minderheit seit 1947 die Spannung so gross geworden, dass sich die Regierung des Kantons Bern entschlossen hat, den Begehren des Jura weitgehend entgegenzukommen. Nicht zu berücksichtigen gedenkt sie jedoch die Forderungen, nach einer völligen Aufteilung der staatlichen Funktionen zwischen dem alten und neuen Kantonsteil, wie sie die Einrichtung eines Zweikammersystems und zweier letztinstanzlicher Gerichte zur Folge hätten; selbst die Bildung eines besonderen Wahlkreises für die jurassischen Nationalräte und die Wahl des zweiten, dem Jura vorbehaltenen Ständerats durch die Stimmberechtigten im Jura allein wird abgelehnt. Es ist verständlich, dass der volkreiche Kanton Bern nicht nur mit den Rechten eines Halbkantons im Bund vertreten sein kann, umsomehr als die Jurassier innerhalb des Kantons eine Minderheit von bloss 15 % ausmachen. Doch wären sie auf Grund ihrer Bevölkerungszahl durchaus imstande, einen eigenen Kanton zu bilden, zählen doch die südlichen Bezirke rund 60 000, die französischsprachigen nördlichen Bezirke 58 000, zusammen mit dem Bezirk Laufen 70 000 Einwohner, jeder Landesteil also mehr als die Halbkantone von Unterwalden und mehr als Uri, Glarus und Zug.¹

Wenn der Föderalismus ernst genommen wird, gibt es keine andere Lösung für das heute unlösbar erscheinende Problem, als durch wiederholte Abstimmungen festzustellen, in welchen Bezirken und Gemeinden der Wille

¹ Nach Eidg. Volkszählung vom 1. Dezember 1960, Band 7, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 364.

zur Eigenstaatlichkeit überwiegt und welche dem Verbleiben im Kanton Bern den Vorzug geben. Dann erst lässt sich sehen, ob die Vorzüge, die sich für die abgelegenen Täler und Landschaften aus der Zugehörigkeit zu einem wirtschaftlich starken Kanton ergeben, genügen, um dessen Einheit zu erhalten, oder ob sich sowohl die südlichen wie die nördlichen Bezirke zum Zusammenschluss in einen eigenen Kanton entscheiden.

Doch könnte sich aus diesen Abstimmungen auch ergeben, dass die südlichen Bezirken nicht bereit sind, die finanziellen Lasten auch der nördlichen Bezirke mitzutragen. Dies könnte sie bestimmen, beim Kanton Bern zu bleiben, könnte aber auch zur Folge haben, dass sie die Bildung von zwei Halbkantonen im Jura erwägen. In beiden Fällen wären die nördlichen Bezirke, vorausgesetzt, dass sie sich von Bern lösen wollen, vor das schwierige Problem gestellt, entweder auf die von ihnen erstrebte Einheit der Sprache zu verzichten und der deutschen Minderheit die gleichen Rechte zu geben, die sie selber im Kanton Bern besitzen, oder das Laufental aus ihrem künftigen Kanton zu entlassen.

Was sich in den Juratälern im Kleinen abspielt, gilt auch im Bereich der *europäischen Politik*. In der Schweiz ist man der Meinung, die Integration zu immer umfangreicher werdenden politischen Gebilden dürfe die natürlich gewachsenen Gruppen nicht zerstören. Ihrer Erfahrung würde ein künftiges Europa entsprechen, das nicht auf die Macht der bestehenden Grossstaaten aufgebaut ist, sondern auf der Einigung von unten her beruht, also dass die Bedürfnisse und Interessen, das Bewusstsein und der Wille des einzelnen Menschen und der Gruppen, zu denen er sich mit gleichgesinnten zusammenschliesst, ebenso wie in seiner Gemeinde, seinem Kanton und seinem Land einstmals im ganzen Kontinent ihre wahre Erfüllung finden.

Drängt sich da nicht der Gedanke auf, das neue Europa nicht allein als Vereinigung der heute bestehenden Staaten, sondern zugleich als Föderation der natürlichen sozialen Einheiten, aus denen der Staat seine Kraft zieht, insbesondere der Städte samt dem mit ihnen verbundenen Umkreis, zu verstehen? In ihnen kann, von einer kontinentalen oder weltweiten Organisation geschützt, die Übereinstimmung der Sprachen, des Glaubens, der regionalen Bedürfnisse und wirtschaftlichen Interessen, der politischen Haltung und des Stands der Volksbildung ungehemmt von nationalen Forderungen frei zum Ausdruck kommen.

Die Pluralität der Beziehungen zur persönlichen und gemeinsamen Umwelt wirkt sich erst voll im Staate aus, wenn die starren Grenzen zwischen den Nationen gelockert sind und jeder einzelne und jede Gruppe im gesamten europäischen Bereich, wie heute innerhalb der Schweiz, sich je nach ihrer Beschaffenheit und Zugehörigkeit mit all denen verbinden kann, die in irgend einer Hinsicht gleichen Willens sind wie sie. In den von Fall zu Fall wechselnden, vielfach gegliederten Gruppierungen, die dann im Rahmen eines einigen Europa von Mensch zu Mensch, von Stadt zu Stadt, von Land zu Land entstehen könnten, verlören sowohl die Nationalitätenkämpfe wie die Unterdrückung anderer Minderheiten ihren Sinn.