

Die Geschichte des Schweizer Föderalismus

Den Schweizer Bundesstaat, so wie wir ihn heute kennen, gibt es erst seit 1848. Bis dahin war die Schweiz ein Staatenbund. Wenn man die Vielseitigkeit und die föderale politische Struktur der Eidgenossenschaft von heute verstehen möchte, muss man ihre Geschichte vor der Gründung des Bundesstaates kennen.

Stefanie Magel, Thomas Studer

Der Föderalismusgedanke in der Schweiz

Wenn man sich mit Föderalismus auseinandersetzt, fängt man am besten beim Begriff an, der sich vom lateinischen Wort *foedus* (Bündnis) ableitet. In der staatsrechtlichen Literatur des 16. und 17. Jahrhunderts bezeichnete der Föderalismus eine Variante der politischen Ordnung im Sinne eines Staatenbundes. Für diese Form des Staatsaufbaus existieren verschiedene Auslegungen. Allen gemein ist, dass Föderalismus im weitesten Sinne den Zusammenschluss kleinerer Einheiten zu einem grösseren politischen Gebilde bedeutet. Die Selbständigkeit der kleineren Einheiten bleibt dabei erhalten. Allerdings wird die Umsetzung dieses Prinzips unterschiedlich gehandhabt. So wird das Gewicht im amerikanischen, kanadischen oder australischen Föderalismus stärker auf die Notwendigkeit der Einheit gelegt, während der Föderalismusgedanke in der Schweiz, Deutschland und Österreich die Vielfalt in der Einheit als prägendes Element betont. Diese Vielfalt in der Einheit und die dezentrale Organisation unterscheiden föderalistische Staaten von einem zentralistischen Einheitsstaat, wie zum Beispiel Frankreich, in dem die Staatsgewalt über das gesamte Staatsgebiet, meist von der Hauptstadt aus, zentralistisch ausgeübt wird.

Der Schweizer Föderalismus baut auf den Grundsätzen der Solidarität und Subsidiarität auf. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser, also mit tieferen Kosten und/oder höherer Qualität, erfüllen kann als die untergeordnete Staatsebene. So werden die Selbstbestimmung und die Selbstverantwortung der einzelnen politischen Ebe-

nen und Instanzen gefördert. Die Schweiz kennt mit den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund drei Staatsebenen, wobei der Bund die oberste politische Ebene ist. Heute kümmert sich der Bund unter anderem um die internationalen Beziehungen und die Landesverteidigung, während die Kantone die Aufgaben der Polizei und des Erziehungswesens (Schule) regeln. Der Unterhalt und Bau von lokalen Strassen, die Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung oder das Abfallwesen sind unter anderem Aufgaben der Gemeinden. Solidarität als zweiter Grundsatz des Föderalismusgedankens bezeichnet die Pflicht der gegenseitigen Hilfestellung und beinhaltet zum Beispiel den Finanzausgleich, der einen Ausgleich der Mittel zwischen schwachen und starken Kantonen zum Ziel hat.

In der Schweizer Politik wird oft von einem vertikalen und einem horizontalen Föderalismus gesprochen. Dabei geht es um die Aufteilung der Staatsgewalt auf den drei Staatsebenen. Die Gewaltentrennung zwischen diesen drei Ebenen wird vertikaler Föderalismus genannt, jene unter den 26 Kantonen horizontaler Föderalismus. Vertikale Institutionen verhelfen den Kantonen zur Einflussnahme auf Entscheidungsfindungen des Bundes. Beispiele solcher vertikaler Institutionen sind: der Ständerat, das Ständemehr, die Ständesinitiative, das Kantonsreferendum und der Sprachenproporz. Horizontale Institutionen verhelfen den Kantonen zur gemeinsamen Koordination der kantonalen Politik. Die Konkordate, die kantonalen Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen und die Konferenz der Kantonsregierungen sind Beispiele für diese horizontalen Institutionen. Um zu verstehen, weshalb in der Schweizer Politik der

Föderalismus eine wichtige Rolle spielt und tief verwurzelt ist, werfen wir einen Blick zurück in die Geschichte.

Ein lockerer Staatenbund

Die Schweiz war bis 1848 – mit einer kurzen Ausnahme während der Helvetik – ein lockerer Bund aus Staaten, der sich hauptsächlich zur militärischen Verteidigung zusammengeschlossen hatte. Von der Mitte des 17. Jahrhunderts bis 1798 setzte sich die Schweiz aus drei miteinander verbündeten Staatsgebilden zusammen: der Eidgenossenschaft, der Landschaft Wallis und den Drei Bünden. Der untenstehenden Karte ist die Struktur der Schweiz im 18. Jahrhundert zu entnehmen.

Die Eidgenossenschaft ihrerseits setzte sich aus 13 souveränen Orten zusammen. Davon verstanden sich Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug und Glarus als Alte Orte, die bereits vor 1415 miteinander verbündet waren. Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen und Appenzell galten als neue Orte, die zwischen 1481 und 1513 zur Eidgenossenschaft hinzukamen. Die Städte St. Gallen, Mühlhausen, Biel und das Fürstentum Neuenburg waren der Schweiz zugewandte Orte. Sie waren Verbündete von niedrigerem Rang und standen in einem lockeren Verhältnis zu den 13 souveränen Orten. Sowohl den souveränen als auch den zugewandten Orten unterstanden sogenannte Untertanengebiete, in denen ein grosser Teil der Bevölkerung lebte. Die Herrschaftsorte stellten turnusgemäss für zwei Jahre einen Landvogt in den Untertanengebieten.

Um Politik zu betreiben und gemeinsame Geschäfte zu behandeln, diente der damaligen Schweiz die Tagsatzung. Der Begriff ist von der Wendung «einen Tag setzen» abgeleitet



Abbildung 1: Die Struktur der Eidgenossenschaft im 18. Jahrhundert (Karte von Marco Zanoli).

und bedeutet, einen Termin zu vereinbaren – wie zum Beispiel für Rechtsgeschäfte. An der Tagsatzung nahmen die vollberechtigten Orte mit je zwei und die zugewandten Orte mit je einem Gesandten teil, der Vorsitz rotierte. Diese Versammlung war das politische und symbolische Zentrum der Eidgenossenschaft und Treffpunkt der Elite sowie der Ort für den offiziellen und informellen Informationsaustausch. Die wichtigsten Aufgaben der Tagsatzung waren neben Hilfsverpflichtungen und Schiedsverfahren die gemeinsamen Herrschaften, die Aussenpolitik, das Söldnerwesen und die Verteidigung. Ihre Befugnisse waren jedoch stark begrenzt, da Entschlüsse jeweils einstimmig gefasst werden mussten – was nicht immer einfach war, da sich jeweils die Minderheit der Meinung der Mehrheit anschliessen musste. Dies zeigte sich zum Beispiel 1798 beim Einmarsch von Napoleon, als die Tagsatzung nicht im Stande war, sich auf einen Beschluss zur militärischen Verteidigung zu einigen. Die Versammlung wurde entweder von sich selber, einem oder mehreren Orten oder auf Wunsch durch den Vorort, also den gastgebenden Ort, einberufen. Sie fand durchschnittlich dreimal jährlich statt und dauerte jeweils einige Tage bis mehrere Wochen. Neben den eidgenössischen Tagsatzungen fanden zusätzlich jährlich noch sieben bis neun katholische und ein bis drei reformierte Versammlungen statt.

Der Einheitsstaat unter Napoleon

Die Schweiz, die sich bislang nicht als Nation verstand, wurde 1798 durch Frankreich besetzt. Die französische Besatzungsmacht setzte die Gründung der Helvetischen Republik durch. Gemäss dem Vorbild Frankreichs wurde die Schweiz während der Jahre 1798 bis 1803 ein zentralistisch organisierter Staat mit einem von Frankreich aufgezungenen Grundgesetz, das sich an die französische Verfassung anlehnte. Dadurch

verloren die Kantone ihre Souveränität und wurden zu reinen Verwaltungsdistrikten der helvetischen Zentralregierung gemacht. Diese Zeitspanne der französischen Fremdherrschaft wird Helvetik genannt.

Nach dem Abzug der französischen Truppen aus der Schweiz im Jahre 1802 kam es zu Unruhen zwischen den Unitariern, die für einen Zentralstaat gemäss französischem Vorbild eintraten, und den Föderalisten, die sich die Souveränität und Autonomie der

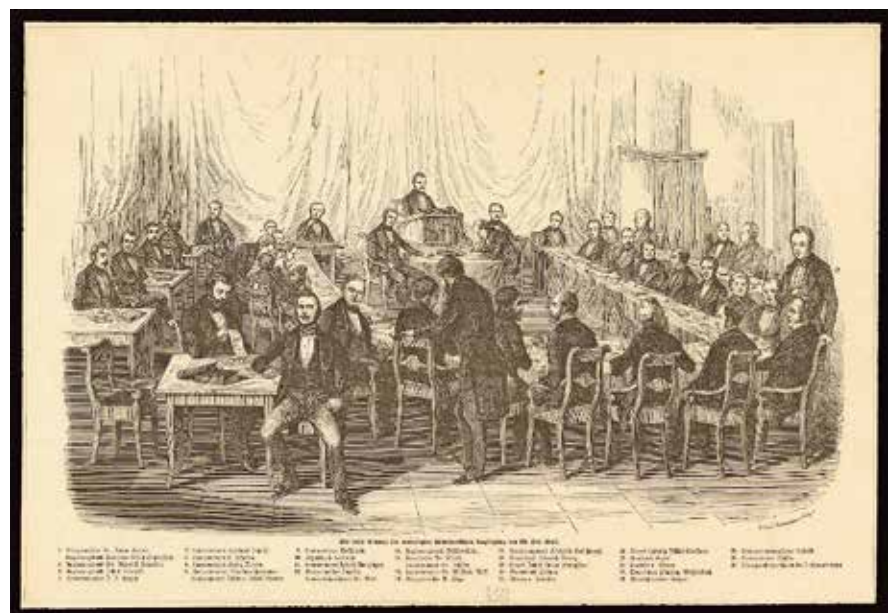


Abbildung 2: Eine Sitzung der vereinigten schweizerischen Tagsatzung (Quelle: Zentralbibliothek Zürich, Graphische Sammlung und Fotoarchiv).



Abbildung 3: Die Fahne der Helvetischen Republik.

Kantone zurückwünschten. Am 25. Mai 1802 nahm das Stimmvolk in der ersten schweizerischen Volksabstimmung eine von den Unitariern entworfene neue Verfassung an – allerdings nur, weil die Nichtstimmenden zu den Annehmenden gezählt wurden. Daraufhin versank die Schweiz in einem Bürgerkrieg, dem sogenannten «Steckli-krieg», angelehnt an die bescheidene Bewaffnung der föderalistischen Rebellen. Um



Abbildung 4: Politische Schaukel – Napoleon als Mediator zwischen Unitariern und Föderalisten.

den Unruhen ein Ende zu setzten, entsandte Napoleon erneut Truppen in die Schweiz. Er befürchtete, dass die an Macht gewinnenden Föderalisten seine Pläne für eine neue politische Ordnung in Europa durchkreuzen könnten.

Napoleon versammelte die politische Elite der Schweiz in Paris, um eine neue Verfassung für die Schweiz, die sogenannte Mediationsakte, zu erarbeiten. Diese wird auch Vermittlungsakte genannt, da sie zwischen den Föderalisten und Unitariern vermitteln sollte. Sie kam dem Anliegen Ersterer nach, indem die Souveränität der Kantone gestärkt und die zentralistisch organisierte Schweiz wieder zu einem Staatenbund wurde. Gleichzeitig wurden auch Anliegen der Unitarier beachtet. Ein Beispiel dafür war, dass die während der Helvetik eingeführte Rechtsgleichheit sowie die Niederlassungs-, Handels- und Gewerbefreiheit bestehen blieben. Die Schweiz erhielt den offiziellen Namen «Schweizerische Eidgenossenschaft» und zählte 19 Kantone. Die einzelnen Kantonsverfassungen waren in der Mediationsakte definiert.

Napoleon begründete die Wiederherstellung der Souveränität der Kantone folgendermassen:

«Je mehr ich über die Geographie, die Geschichte und die Gewohnheiten Eures Landes studiert habe, desto stärker bin ich überzeugt, dass es nicht einer zentralen Regierung und einheitlichen Gesetzgebung unterworfen sein sollte. Es braucht verschiedene Regierungen in einem so unterschiedlichen Land. Das föderalistische System ist den Interessen der grossen Staaten zuwider, denn es zersplittert deren Kraft. Es ist den kleinen Staaten aber sehr günstig, denn es lässt ihnen ihre natürliche Stärke. [...] Die kantonalen Reorganisationen, ich wiederhole es, sollten sich vollziehen nach den Sitten, der Religion und den Meinungen eines jeden Kantons. Die Gemeinden der kleinen Kantone können nach ihrem Belieben ihre Alpstreitigkeiten regeln.»¹

Die Befreiungskriege der Jahre 1813 bis 1815, welche die französische Vorherrschaft Napoleons über grosse Teile des europäischen Kontinents beendeten, führten zur

Ausserkraftsetzung der Mediationsverfassung und damit zum Ende der Mediation. Aus Anlass der Niederlage Napoleons riefen die Siegermächte Österreich, Preussen, Russland und Grossbritannien den Wiener Kongress ein, um gemeinsam eine dauerhafte europäische Nachkriegsordnung zu beschliessen. Für die Schweiz begann eine Zeit des Umbruchs, die von Streitigkeiten unter den Kantonen geprägt war. Auseinandersetzungen über die territoriale und konstitutionelle Ordnung führten die Schweiz wiederholt an den Rand eines Bürgerkriegs und provozierten mehrfach die Intervention der Grossmächte. Sie erwogen gar eine Aufteilung der Schweiz, was die Tagsatzung, die wieder als politisches Zentrum fungierte, schliesslich dazu bewog, sich auf einen Bundesvertrag zu einigen. Dieser sicherte in erster Linie die Freiheit der Kantone, die Bundesgewalt beschränkte sich praktisch ausschliesslich auf das Militärwesen. Der Bundesvertrag wurde am 7. August 1815 als erste selbstgeschaffene Staatsordnung beschworen. Die Regelung der ungelösten territorialen Konflikte wurde dem Wiener Kongress übertragen. Dort wurden die bis heute gültige Landesgrenze sowie die Kantonsgrenzen gezogen. So wurde die Schweiz 1815 wieder zu einem Staatenbund, der neu 22 Kantone umfasste. Der Wiener Kongress erklärte ferner die immerwährende Neutralität der Schweiz, da diese auf Grund der strategisch wichtigen geographischen Lage des Landes im Interesse aller europäischen Staaten lag. Diese Neutralitätserklärung bestimmte die zukünftige schweizerische Aussenpolitik massgeblich.

Auf dem Weg zum Bundesstaat

Unter dem Einfluss der französischen Julirevolution von 1830 setzte auch in der Schweiz ein liberaler Aufschwung ein. Die wichtigsten Forderungen dieser Zeitspanne, die Regeneration genannt wird, waren die Volkssouveränität und Rechtsgleichheit. Bis 1831 wurden in insgesamt zwölf Kantonen neue, liberale Verfassungen verabschiedet und die Aristokratie bzw. das Patriziat abgeschafft. Auf nationaler Ebene ging es im Kern um die Frage, ob die Kantone sou-

¹ Kreis, Georg: Ist übermorgen noch gut, was vorgestern gut war? Der schweizerische Föderalismus aus historischer Sicht, in: René L. Frey (Hg.): Föderalismus – zukunfts-tauglich?! Zürich 2005, S. 47, zusammengefasst nach Conrad von Mural: Hans von Reinhard, Zürich 1838, S. 105ff., und Ulrich Im Hof: Ancien Régime, Aufklärung, Revolution und Fremdherrschaft (1648–1815), Aarau 1966, S. 59ff. (Quellenhefte zur Schweizer Geschichte).



Abbildung 5: Der Bundesvertrag der 22 Kantone 1815.

und lehnten die Schaffung eines Bundesstaates ab.

1833 machte sich die Tagsatzung an die Revision der Bundesverfassung. Sie arbeitete einen gemässigten liberalen Entwurf aus, der einen Bund mit nur sehr wenigen Kompetenzen vorsah. So fehlte insbesondere ein nach Bevölkerungszahl zusammengesetzter Nationalrat, was den bevölkerungsschwachen, konservativen Kantonen der Zentralschweiz mehr Gewicht verlieh. Allerdings scheiterte die Revision, da die Änderung des Bundesvertrags die Zustimmung aller Kantone verlangte. Der Entwurf wurde von der Zentralschweiz wie auch von den reformierten Kantonen Bern und Basel-Stadt abgelehnt, gleichzeitig waren mit Freiburg und Solothurn auch mehrheitlich katholische Kantone bei den Befürwortern zu finden.

Im weiteren Verlauf der 1830er Jahre kam es wiederholt zu Machtkämpfen um die politische und gesellschaftliche Ordnung der Eidgenossenschaft, die von einer immer stärkeren Konfessionalisierung und Radikalisierung zwischen den liberalen (mehrheitlich städtisch-reformierten) und konservativen (mehrheitlich ländlich-katholischen) Kantonen geprägt war. Als die Luzerner Regierung 1844 den ultrakonservativen Jesuitenorden an die theologische Lehranstalt berief, wurde dies von weiten Kreisen

verän bleiben oder sich zu einem Nationalstaat mit umfassenden Kompetenzen zusammenschliessen sollten. Auf der einen Seite arbeiteten sowohl die Liberalen als auch die Radikalen auf die Schaffung des Bundesstaates hin. Die Liberalen strebten besonders die ökonomische Freiheit an, die durch einen rechtsstaatlichen Rahmen

gewährleistet werden sollte. Die Radikalen forderten wiederum uneingeschränkte politische Gleichheit und verfolgten das Ziel der nationalen Einigung und die Errichtung eines starken Zentralstaates. Dabei waren sie gegen jegliche kirchliche Autorität. Auf der anderen Seite vertraten die Konservativen die traditionelle Souveränität der Kantone

Der Sonderbundkrieg in der Schweiz 1847



Abbildung 6: Der Sonderbundkrieg 1847 (Karte von Marco Zanoli).

der katholischen Bevölkerung begeistert aufgenommen. Sie nahmen die Jesuiten als Bastion gegen die Moderne wahr, die sie als kirchen- und religionsfeindlich empfanden. Gleichzeitig wurde die Berufung von liberaler und radikaler Seite massiv bekämpft und fand selbst bei den gemässigten Konservativen in Luzern keine Zustimmung. In zwei sogenannten Freischarenzügen, die beide scheiterten, versuchten radikal-liberale Aufständische die konservative Regierung des Kantons Luzern zu stürzen und die Jesuiten zu vertreiben. Zum Schutz vor weiteren Freischarenzügen schlossen sich sieben katholisch-konservative Kantone in Luzern zu einer «Schutzvereinigung» zusammen, einem Bündnis, das dem Schutz der Religion und der kantonalen Souveränität dienen sollte. Das Schutzbündnis sah einen Kriegsrat vor, der sich aus je zwei Abgeordneten der beigetretenen Kantone zusammensetzte und die Kompetenz besass, Truppen aufzubieten und über diese zu befehlen. Diese Vollmachten verstiessen gegen den Bundesvertrag, weshalb das Schutzbündnis von den liberalen Kantonen als ein verbotener Sonderbund angesehen wurde. 1847 eskalierte die Situation und es kam zum Sonderbundskrieg zwischen den liberal-radikalen und den konservativ-katholischen Kantonen: Erstere traten für eine stärkere Zentralisierung ein, Letztere verteidigten den Föderalismus. Der Sonderbundskrieg dauerte 25 Tage und endete mit einem Sieg der Liberalen. Er forderte etwa 60 Tote und knapp 400 Verletzte. In der Folge schickte die Tagsatzungsmehrheit eidgenössische Repräsentanten in die besiegten Kantone, wo neue Regierungen bestellt, die Jesuiten ausgewiesen und die Verfassungen im liberalen Sinn revidiert wurden.

Die Bundesverfassung von 1848

Im Februar 1848 begann eine Revisionskommission der Tagsatzung mit dem Ausarbeiten der neuen Verfassung, die bereits im Juni von der Tagsatzung akzeptiert wurde. Angesichts der unsicheren Lage wegen der Revolutionen im nahen Ausland wollte man schnell klare Verhältnisse schaffen. Die Abstimmung in den Kantonen fand während des Sommers statt: 15½ Kantone stimmten der Verfassung zu, 6½ lehnten sie ab. Luzern und Freiburg, zwei der wichtigsten Sonderbundskantone, stimmten ihr zu – allerdings nur, weil in Luzern die Nichtstimmenden als Ja-Stimmen gezählt wurden und in Freiburg der neugewählte Grosse Rat, in dem die Radikalen die Mehrheit innehatten,

die Verfassung ohne Volksbefragung verabschiedete. In den anderen fünf Sonderbundskantonen wurde sie abgelehnt, wie auch im Tessin. Im Grenzkanton war der Übergang der Zollhoheit an den Bund der ausschlaggebende Grund für die Ablehnung. Dass die Verfassung von der Mehrheit der Kantone angenommen wurde, genügte der Tagsatzungsmehrheit. Die Katholisch-Konservativen ihrerseits setzten Einstimmigkeit für eine Revision voraus, weshalb sie die Einführung der neuen Verfassung als revolutionären Schritt betrachteten.

Allerdings hatten die Liberalen bei den Verhandlungen über die neue Bundesverfassung nicht auf ganzer Linie ihren Willen gegenüber den Konservativen durchgesetzt. Vielmehr wurden sowohl zentralistische als auch föderalistische Elemente in die Verfassung aufgenommen. Gleichzeitig verfolgte die Schweiz im Gegensatz zur Nationalstaatenbildung anderer europäischer Staaten wie zum Beispiel Frankreich nicht die Idee eines einheitlichen Staates mit nur einem Staatsvolk, einer Sprache, einer Kultur und einer Religion, sondern versuchte, die kulturelle und sprachliche Vielfalt zu bewahren. Dies zeigt sich im Bericht über den Entwurf der Bundesverfassung vom 8. April 1848, der den neuen Bundesstaat folgendermassen beschreibt:

«Ein Föderativsystem, welches die beiden Elemente, welche nun einmal in der Schweiz vorhanden sind, nämlich das nationale oder gemeinsame und das kantonale oder besondere, achtet, welches jedem dieser Elemente gibt, was ihm im Interesse des Ganzen und seiner Ziele gehört, welches sie verschmelzt, vereinigt, welches die Glieder dem Ganzen, das Kantonale dem Nationalen unterordnet, indem sonst keine Eidgenossenschaft möglich wäre und die Kantone in ihrer Vereinzelung zugrunde gehen müssten –; das ist's, was die jetzige Schweiz bedarf, das ist's, was die Kommission anstrebt in dem Entwurf einer Bundesverfassung, den sie der Tagsatzung vorzulegen die Ehre hat; das ist der Grundgedanke der ganzen Arbeit, der Schlüssel zu allen Artikeln.»²

Die Staatsaufgaben blieben mehrheitlich unter der Hoheit der damals 25 Kantone, die ihre Autonomie und Souveränität beibehielten. Die Zölle – die bis dahin durch die Kantone an ihren Grenzen erhoben wurden, was besonders den Grenzkanto-

nen hohe Einnahmen verschaffte – wurden aufgehoben und der Bund erhielt das alleinige Recht zu Erhebung von Zöllen an der Aussengrenze der Eidgenossenschaft – damit war ein gemeinsamer Wirtschaftsraum entstanden. Weiter erhielt der Bund die Kompetenzen im Post- und Münzwesen sowie teilweise im Militär.

Die Bundesversammlung mit ihren zwei Kammern wurde in Anlehnung an den amerikanischen Kongress gebildet. Mit dem National- und Ständerat erhielt das Parlament ein föderalistisches und ein zentralistisches Element: jeder Kanton («Stand») schickte zwei Vertreter in den Ständerat und pro 20 000 Einwohner, also proportional zur Bevölkerungszahl, einen Vertreter in den Nationalrat. So konnte der Konflikt zwischen den Radikalen und den Konservativen gemildert werden. Beide Räte tagen bis heute getrennt und sind einander gleichgestellt, ein Beschluss benötigt immer die Zustimmung beider Räte. Als Nachfolger der Tagsatzung bot der Ständerat den bevölkerungsschwachen Kantonen, darunter viele Verlierer des Sonderbundkrieges, Schutz vor Mehrheitsentscheidungen der neuen Nation. Gleichzeitig stand der Nationalrat für eine zentralistische Volksvertretung und damit für die Gleichheit aller Bürger, weshalb die radikalen und bevölkerungsreichen Kantone wie Zürich und Bern ein Einkammersystem nach französischem Vorbild bevorzugt hätten. Diese enge Verstrickung von Föderalismus und Demokratie in der Schweizer Politik kommt auch im notwendigen Doppelmehr (Volks- und Ständemehr) für Änderungen in der Bundesverfassung zum Tragen. Die föderalistische Verfassung und die Gewährung kantonaler und lokaler Autonomie entspannte in den ersten Jahren des jungen Bundesstaates die Lage zwischen Protestanten und Katholiken beziehungsweise zwischen Föderalisten und Zentralisten.

Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit

Nachdem eine Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1872 scheiterte, weil sie von den Konservativen und den Westschweizern als zu zentralistisch empfunden wurde, gelang die Revision 1874 im zweiten Anlauf. Die überarbeitete Bundesverfassung weitete die Kompetenzen des Bundes aus, der nach

² Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission, S. 9.



Abbildung 7: Blatt zur Erinnerung an das Inkrafttreten der Schweizerischen Bundesverfassung am 12. September 1848.

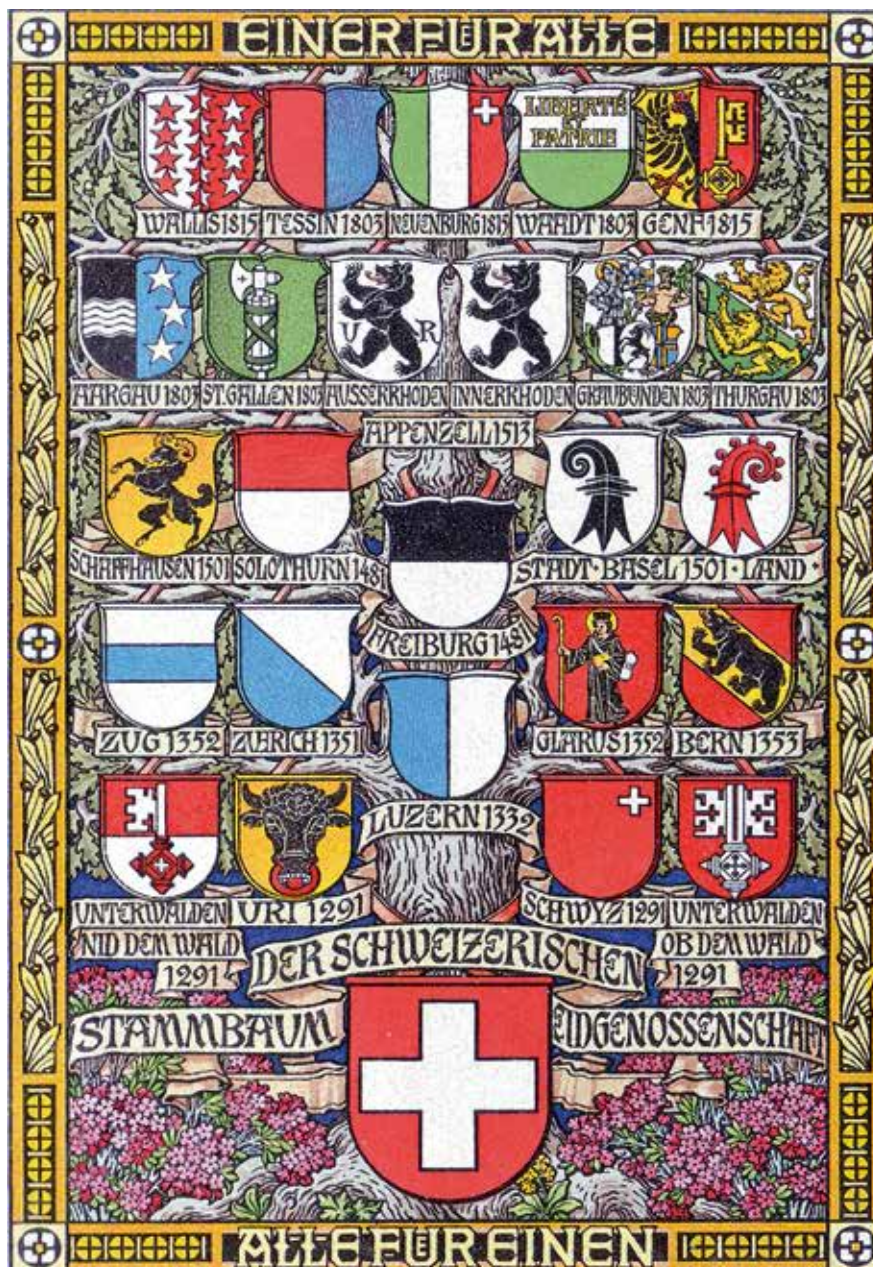


Abbildung 8: Stammbaum der Kantone.

diesem ersten «Zentralisierungsschub» für das gesamte Militär- und Rechtswesen sowie für die Sozial- und Verkehrsgesetzgebung verantwortlich war. Die Übertragung der neuen Aufgaben schlug sich unmittelbar in der Staatsrechnung nieder, die Ausgaben des Bundes stiegen von 1873 auf 1874 um über einen Drittel an. Daneben brachte die Revision einen Ausbau der bürgerlichen Rechte (die Glaubensfreiheit, die Handels- und Gewerbefreiheit, die Niederlassungsfreiheit und die Einführung des Referendumsrechts). Dieser Ausbau machte längerfristig einen Einbezug der referendumsfähigen Kräfte in das politische System notwendig, wovon die Katholisch-Konservativen profitieren konnten, die 1881 ihren ersten Bundesrat stellten. Dadurch wurde auch die Ausöhnung der Katholisch-Konservativen mit dem liberalen Bundesstaat gefördert. Nach der Totalrevision von 1874 wurden weitere Teilrevisionen durchgeführt, von denen viele zu einer Ausweitung der Bundeskompetenzen beitrugen. Allerdings gingen nur noch wenige Kantonskompetenzen auf den Bund über, diese Entwicklung hatte hauptsächlich in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung des Bundesstaates stattgefunden. Während des 20. Jahrhunderts übernahm der Bund vielmehr vollständig neue Staatsaufgaben, wie zum Beispiel die Fragen der Wirtschaftspolitik und den Ausbau des Verkehrsnetzes. Auch der Ausbau der Schweiz zu einem modernen Sozialstaat trug zur Stärkung des Bundes bei. Wie stark der Bund seither im Verhältnis zu den Kantonen gewachsen ist, zeigt sich, wenn man einen Blick auf die Finanzen wirft: Während die Bundesausgaben 1850 weniger als ein Viertel aller Kantonsausgaben betrug, waren es 1900 bereits die Hälfte. Seit den 1970er Jahren sind es rund drei Viertel. Gleichzeitig wurde für die Kantone ihr Anteil an den Bundeseinnahmen immer wichtiger, ihre finanzielle Abhängigkeit vom Bund nahm stetig zu. Dabei war ein Grossteil der Zahlungen des Bundes an die Kantone zweckgebunden, was bedeutet, dass der Bund den Kantonen zwar Zahlungen leistete, ihnen aber gleichzeitig vorschrieb, was sie damit finanzieren mussten. Dies hatte zur Folge, dass die Kantone über die Jahrzehnte immer mehr zu Ausführungsorganen des Bundes wurden und sich ihre Beziehung immer stärker verflochtete. In den 1960er Jahren schätzte Rechtsprofessor Dietrich Schindler die Situation wie folgt ein: «Der Weg der Zentralisierung gleicht einer Einbahnstrasse, auf der es nur ein Vorwärts, aber kein

Rückwärts gibt.» Dass Dietrich Schindler nicht vollumfänglich recht hatte, zeigte die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA), die Gegensteuer zur Zentralisierung gab. Nach dreizehnjähriger Arbeit wurde das Projekt 2008 in Kraft gesetzt und gilt als grösste Föderalismusreform seit der Gründung des Bundesstaates. Mit der NFA sollten das über die Jahre immer unübersichtlicher gewordene Subventionssystem und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen überarbeitet werden, um das Gefälle zwischen den armen und den reichen Kantonen zu verringern und die Effizienz bei der staatlichen Aufgabenerfüllung zu steigern. Viele der sogenannten Verbundaufgaben, die der Bund zusammen mit den Kantonen ausführte, wurden vollumfänglich auf eine der beiden Staatsebenen übertragen, die Mehrheit ging an die Kantone. Gleichzeitig wurde den Kantonen für die Erfüllung der Aufgaben mehr Freiräume eingeräumt, damit diese sie möglichst bürgernah umsetzen können. Bei den verbliebenen Verbundaufgaben wurden neue Instrumente der Zusammenarbeit eingeführt, welche die Zuständigkeit klarer trennen. Der Kern der NFA war die Überarbeitung des Finanzausgleichssystems, das die Verteilung der Bundesgelder

an die Kantone regelte. Das alte System beruhte auf über 50 Einzelmassnahmen, die es unübersichtlich und politisch schwer zu steuern machten. Die Verteilung der Gelder richtete sich nach Finanzkraft der Kantone, das heisst, dass finanzschwache Kantone von höheren Subventionen profitierten als finanzstarke Kantone. Obwohl dies gut gemeint war, hatte es zur Folge, dass finanzschwache Kantone zu einem ineffizienten Mitteleinsatz tendierten und keinen Anreiz hatten, ihre finanzielle Lage zu verbessern – sie hätten dadurch weniger Geld vom Bund bekommen. Im Vordergrund stand der Ersatz dieser zweckgebundenen Subventionen durch einen Finanzausgleich, der aus einem Ressourcenausgleich und einem Lastenausgleich besteht. Der Ressourcenausgleich sorgt dafür, dass auch finanzschwache Kantone ein Mindestmass an Mittel zur Verfügung haben, während der Lastenausgleich nur an Kantone geht, die ausserordentliche Lasten zu tragen haben – wie zum Beispiel Gebirgskantone, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl viel Geld für den Winterdienst und das Schulwesen ausgeben müssen. Über das Geld aus dem Finanzausgleich können die Kantone frei verfügen und es entsprechend den Bedürfnissen der kantonalen Bevölkerung einsetzen. Damit wurde die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung

der Kantone gefördert und der Föderalismus gestärkt. In der jüngsten Zeit drehte sich die Föderalismusdebatte in der Schweiz auch um die zunehmende Beeinflussung von aussen, die den Föderalismus unter Druck setzt. In einer Studie kam der Bundesrat zum Schluss, dass der Föderalismus bei der Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU eine Herausforderung, aber kein Hindernis darstellt. Er kündigte bei Bedarf schrittweise Reformen der föderalistischen Mitwirkungsrechte der Kantone bei Verhandlungen mit der EU an und stellte eine enge Zusammenarbeit in Aussicht. Allerdings zweifeln verschiedene Experten an diesem Versprechen und nennen als Beispiel die Bologna-Reform für einen einheitlichen europäischen Hochschulraum, der in der Schweiz ohne Parlamentsbeschluss und ohne Zustimmung der für Bildung hauptsächlich zuständigen Kantone umgesetzt wurde. Auch in anderen Bereichen verhandelt die EU mit der Schweiz über Dossiers, die eigentlich in die kantonale Zuständigkeit fallen würden, wie zum Beispiel die steuerliche Behandlung von ausländischen Firmen – was laut Gebhard Kirchgässner, emeritierter Professor für Volkswirtschaft an der Universität St. Gallen, nichts mehr mit der ursprünglichen Idee von Föderalismus und Subsidiarität zu tun hat.

Fragen

1. Was bedeutet Föderalismus?
2. Wie ist der Art. 3 der Bundesverfassung von 1848 zu deuten? Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.
3. Wie prägt der Föderalismus die Schweiz?
4. Wie prägt er euren Alltag? Kennt ihr Beispiele dafür aus eurem Unterricht? (Französisch als Fremdsprache, verschiedene Schulmodelle zwischen Kantonen?)
5. Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz trug zum Erhalt der kulturellen Eigenheiten der Kantone und Sprachregionen bei. Kennst du Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonen und Landesregionen? Wo zeigen sie sich? (Abstimmungen, «Röschtigraben».)
6. Was für Vorteile hat die föderalistische Struktur der Schweiz? Was für Nachteile?
7. Was war die Tagsatzung? Erläutere ihre Funktion.
8. Wieso entschied man sich bei der Staatsgründung für ein Zweikammersystem? Erläutere die Funktion der beiden Kammern. Was unterscheidet das Zweikammersystem von der Tagsatzung?
9. Wie unterscheidet sich der Staatsaufbau der Schweiz in der Zeit der Helvetischen Republik von jenem der «Schweizerischen Eidgenossenschaft»?
10. Woran ist das System der Helvetischen Republik gescheitert?
11. Ein Grundpfeiler des Schweizer Föderalismus ist der Finanzausgleich. Weshalb ist dieser so wichtig? Was, denkst du, wären die Folgen, wenn kein Ausgleich zwischen den Kantonen stattfinden würde? Was wären die Konsequenzen für arme/reiche Kantone?

Literatur- und Veranstaltungshinweise:

- Körner, Martin: Die Schweiz 1650–1850, in: Wolfram Fischer et al. (Hg.): Handbuch der Europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Klett-Cotta 1993, Band 4.
- Linder, Wolf: Schweizerische Demokratie, Haupt Verlag, dritte Auflage 2012.
- Maissen, Thomas: Geschichte der Schweiz, hier + jetzt Verlag für Kultur und Geschichte 2012. 4., korrigierte Auflage 2012.
- Besuch im Parlamentsgebäude in Bern: Auskünfte und Anmeldungen bei: Parlamentsdienste, Zentrales Sekretariat, Bundesplatz 3, 3003 Bern. Telefon: +41 58 322 97 11 / zs.kanzlei@parl.admin.ch. Gruppen von 10 bis 50 Personen müssen sich mindestens 6 Monate im Voraus anmelden.
- Besuch im Landesmuseum Zürich: Thema: Durch Konflikt zur Konkordanz – politische Geschichte der Schweiz. Führungen und Eintritt sind für Schulklassen aus der Schweiz kostenlos. Telefon: +41 44 218 65 04 / reservationen@snm.admin.ch.

Autor/-in

Stefanie Magel, Master of Arts Universität Zürich in Wirtschaftsgeschichte und Ökonomie, Politik und Soziologie. Seit Oktober 2013 leitet sie die Geschäftsstelle des Zürcher Heimatschutzes ZVH.

Thomas M. Studer studierte Volkswirtschaft und Wirtschaftsgeschichte und Ökonomie an der Universität Zürich. Er ist wissenschaftlicher Assistent und Doktorand am ökonomischen Seminar der Universität Luzern.