

13/04/2016 |

Kantone

Die Bündnispartner der frühen Eidgenossenschaft wurden im 14. Jh. meist als Städte und Länder, ab der 1. Hälfte des 15. Jh. immer mehr als Orte bezeichnet. Als franz. Entsprechung zu Ort fand der Begriff *canton* (Winkel, Landschaft, Ort) zuerst in der Westschweiz Verwendung; ab 1475 ist er in Freiburger Akten überliefert. Die Bezeichnung der eidg. Orte als K. verbreitete sich ab den 1490er Jahren im franz. und ital. Sprachgebiet und bald auch in andern Teilen Europas. Im deutschsprachigen Raum dagegen erscheint er erst ab 1650, ohne sich gegen die bevorzugten Begriffe Ort und Stand durchzusetzen. Insbesondere die um 1550 aufgekommene Benennung als Stand, die Freiheit und Souveränität implizierte, erfreute sich grösserer Beliebtheit. Die Helvet. Revolution brachte 1798 die Begriffe Ort und Stand zum Verschwinden. Für die neuen obersten Gebietseinheiten innerhalb der Helvet. Republik setzte sich die Bezeichnung Kanton durch. Nach der Mediationsakte (1803) galten die Begriffe Kanton und Stand synonym, nach dem Bundesvertrag (1815) benannten sich die K. bevorzugt als Stände. Im Bundesstaat bezeichnen die Bundesverfassungen seit 1848 die "souveränen" Gliedstaaten des Bundes als K., in dt. Sprache synonym auch als Stände.

1 - In der alten Eidgenossenschaft (bis 1798)

Die Städte und Länder der spätm. [Eidgenossenschaft](#) waren nur durch ein Geflecht von versch. Bündnen zusammengeschlossen. So bestand z.B. zwischen Zürich und Bern vor 1423 kein direkter Vertrag. Gemeinsam war den [Bundesbriefen](#), dass sie den militär. Beistand, die schiedsgerichtl. Erledigung von Streitigkeiten ([Schiedsgericht](#)) und die gegenseitige Rechtshilfe regelten. Jeder Ort konnte jedoch andere Bündnisse eingehen, wie dies etwa in der burgund. Eidgenossenschaft und im Schwäb. Städtebund geschah. Konkordate wie der Pfaffenbrief (1370) oder der Sempacherbrief (1393) ergänzten das Bundesgeflecht. Die früh gefestigte Reihenfolge der acht Orte Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus und Zug drückte die Hierarchie der (Reichs-)Städte vor den Ländern sowie die nachrangige Stellung von Glarus und Zug aus. Tagungen zu Schiedsgerichts-, Kriegs- und Vertragsfragen entwickelten sich im frühen 15. Jh. zu [Tagsatzungen](#), an denen u.a. die Regierung der [Gemeinen Herrschaften](#) geregelt wurde. Sie blieben bis 1798 die einzige gemeinsame Institution der eidg. Orte. Die häufigen Tagungsorte Zürich und Luzern traten als erste [Vororte](#) hervor. An der Beschickung der Tagsatzungen und am Turnus der Landvögte in den gemeinen Herrschaften ist erkennbar, dass Ob- und Nidwalden zusammen als Stand Unterwalden galten.

Das Stanser Verkommnis von 1481 entschärfte das akut gewordene Problem der Sonderbünde, stärkte die Position der einzelnen Orte und leitete mit der gemeinsamen Aufnahme von Solothurn und Freiburg, allerdings in zurückgesetzter Stellung, die Erweiterung zur dreizehnörtigen Eidgenossenschaft ein. Basel und Schaffhausen wurden 1501 aufgenommen; Appenzell folgte 1513. Diese Verträge waren nicht identisch und stellten die neuen Orte, z.B. in Bündnisfragen und in der Herrschaftsverwaltung, auch nicht den acht alten gleich.

In der frühen Neuzeit bestand die als [Corpus helveticum](#) bezeichnete Eidgenossenschaft als Bund 13 souveräner Orte mit ihren einzelörtischen oder gemeinsamen Herrschaften, [Zugewandten Orten](#), Verbündeten (Drei Bünde, Wallis) und Schirmherrschaften (z.B. Kloster Engelberg). Die [Eidgenössische Vermittlung](#) verdrängte das Schiedsgericht als Mittel der Konfliktregelung. Zwar sahen sich die Orte in den Zeiten des Konfessionalismus, des Absolutismus und der Aufklärung mit neuen Themen konfrontiert. Projekte zur Bundesreform blieben jedoch auf der Strecke; die [Landfriedensbünde](#) und die [Defensionalordnungen](#) waren die einzigen Ergebnisse der zähen Verhandlungen zwischen kath. und ref. Ständen bzw. Länder- und Stadtorten.

Autorin/Autor: Andreas Kley

2 - In der Helvetik (1798-1803)

Mit dem Einmarsch franz. Truppen und der Errichtung der [Helvetischen Republik](#) als Einheitsstaat nach franz. Muster ging 1798 die alte Eidgenossenschaft unter. Das Gebiet der Republik wurde im Frühjahr 1798 in 10, dann 22 und schliesslich 19 ähnlich grosse K. eingeteilt, die aber bloss Verwaltungs-, Gerichts- und Wahlbezirke unter je einem Regierungsstatthalter mit einer Verwaltungskammer waren. Die alten städt. K. blieben nur dem Namen nach und z.T. in neuen Grenzen bestehen, wogegen die ehemaligen Länderorte verschwanden. Neu errichtet wurden die K. Léman, Wallis, Oberland, Aargau, Baden, Waldstätten, Lugano, Bellinzona, Thurgau, Linth, Säntis und Rätien.

Dieses Gebilde hatte jedoch keinen Bestand. Mit der Verfassung von Malmaison (1801) und der 2. Helvet. Verfassung (1802) gewannen die K. beschränkte staatl. Kompetenzen (z.B. Finanzen, Erziehung) zurück. Sie durften eigene Behörden bestellen (z.B. Kantonaltagsatzungen) und wurden beauftragt, [Kantonsverfassungen](#) ("Organisationen") zu entwerfen, die indes nicht in Kraft traten. 1802 wurden zudem die K. Waldstätten, Oberland, Baden, Bellinzona, Lugano, Linth und Säntis aufgelöst; das Wallis schied aus der Helvet. Republik aus.

Autorin/Autor: Andreas Kley

3 - Zwischen Mediationsakte und Bundesverfassung (1803-1848)

Die [Mediationsakte](#) stellte die Souveränität der K. wieder her, allerdings in modernisierter Gestalt. Erstmals regelte ein einziger Vertrag die Beziehungen aller K. zueinander. Erstmals wurde auch festgehalten, dass die K. alle Gewalt ausübten, die sie nicht ausdrücklich dem Bund übertrugen. Die 13 alten und die 6 neuen K. erhielten, im Rahmen der Abhängigkeit von Frankreich, eigene [Kantonsverfassungen](#), die ihre öffentl. Aufgaben (z.B. Zivil- und Strafrecht, Polizeigewalt) umschrieben. Die Untertanenverhältnisse blieben abgeschafft, alle K. waren grundsätzlich gleichgestellt. In der Tagsatzung besaßen Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubünden, die als bevölkerungsreichste K. galten, jedoch zwei Stimmen. Zudem lösten sich mit Freiburg, Solothurn und Luzern bzw. Bern, Basel und Zürich drei kath. und drei ref. K. als Vororte für ein Jahr ab. Die Regierung des Vororts war zugleich Bundesregierung, ihr Vorsteher Landammann der Schweiz. Der Bund erhielt Kompetenzen in der Aussenpolitik, der Armeeführung und zur Wahrung der innern Ordnung.

Der Zerfall der napoleon. Herrschaft spaltete die K. Ende 1813 in eine "alte" und eine "neue" Schweiz. Restaurative Kräfte in Bern, Freiburg, Solothurn und den Innerschweizer K.n suchten die Anerkennung der 1803 gegründeten K. rückgängig zu machen. Der [Bundesvertrag](#) von 1815 stellte aber die alten und neuen K. in einem [Staatenbund](#) auf die gleiche rechtl. Basis. Neu traten Wallis, Neuenburg und Genf dem Bund als K. bei. Tagsatzung und Vorortsregierung blieben die einzigen Organe des mit aussen- und sicherheitspolit. Kompetenzen ausgestatteten Bundes, als dessen Vororte sich neu Zürich, Bern und Luzern im Zweijahresturnus ablösten. Bis 1848 trugen zudem [Konkordate](#) zur vertragl. und rechtl. Harmonisierung zwischen den K.n bei.

Zu Beginn der Regeneration gaben sich 1830-31 elf K. liberale Verfassungen. Bereits 1831 wurde in den regenerierten K.n auch der Wunsch laut, den Bundesvertrag durch eine [Bundesverfassung \(BV\)](#) zu ersetzen. Moderate Entwürfe einer Bundesurkunde scheiterten jedoch 1833 ([Rossi-Plan](#)). Im Kt. Basel führten die Spannungen zwischen Konservativen und Liberalen im selben Jahr zur Kantonstrennung. Danach vertieften sich in der Frage nach der Stellung der K. im Bund die Gräben zwischen Föderalisten und Zentralisten, Konservativen und Radikalen. Die Spannungen entluden sich 1847 im Sonderbundskrieg. Die Niederlage der sieben kath.-konservativen K. des [Sonderbunds](#) ebnete den Weg zur Gründung des Bundesstaats.

Autorin/Autor: Andreas Kley

4 - Im Bundesstaat (seit 1848)

Mit der BV von 1848 wurde die Eidgenossenschaft zum **Bundesstaat**, der, aus den K.n zusammengesetzt, auf dem **Föderalismus** aufbaut. Staatlichkeit und **Souveränität** der K. erhielten eine eingeschränkte Bedeutung. So verloren sie ihre aussenpolit. Handlungsfähigkeit weitgehend, und der Bund übernahm die Gewährleistung für die Kantonsgebiete und -verfassungen. Grundsätzlich üben die K. seit 1848 alle Rechte aus, die nicht gemäss BV dem Bund übertragen sind. Somit sind neue Aufgaben zuerst Sache der K. und werden nach dem Grundsatz der **Subsidiarität** nur dann dem Bund übertragen, wenn sie einer einheitl. Regelung bedürfen.

Eine besondere Stellung haben die K. bei der Willensbildung im Bund, namentlich durch die Mittel des Ständemehrs (bei obligator. Verfassungs- und Staatsvertragsreferenden), durch die Wahl der Ständeräte (zwei pro Kanton) und durch das Recht zur Standesinitiative.

Klarer als zuvor umschreibt die BV von 1999 das Verhältnis zwischen Bund und K.n: Sie betont das partnerschaftl. Zusammenwirken, hält den Vorrang des Bundesrechts vor entgegenstehendem kant. Recht sowie die Mittel der Bundeskontrolle (Bundesaufsicht, **Bundesinterventionen**) fest und bezieht neu auch die dritte Ebene der **Gemeinden** mit ein.

Nachdem für die Gründung des Kantons Jura 1979 eine entsprechende Verfassungsgrundlage noch gefehlt hat, regelt die BV von 1999 die Verfahren bei Bestandes-, Gebiets- und Grenzveränderungen der K. Gemeinsame Aufgaben mehrerer K. haben denn auch im späten 20. Jh. Vorschläge zu Zusammenschlüssen hervorgebracht, etwa in der West- und Innerschweiz. 1999 wurden z.B. in den Kt. Genf und Waadt Initiativen lanciert, die auf einen Zusammenschluss der beiden K. abzielen. Wurden Ob- und Nidwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden ab 1848 als Halbkantone bezeichnet, so verwendet die BV von 1999 diesen Begriff nicht mehr. Mit Ausnahme des einzelnen Ständeratssitzes und der halben Standesstimme sind die genannten Stände den übrigen K.n gleichgestellt. Die beiden Basel streben jedoch nach je zwei Ständeratssitzen und ganzen Standesstimmen.

In der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und K.n hat sich das Gewicht seit 1848 zum Bund hin verschoben. Zuerst hatte dieser nur wenige Zuständigkeiten (z.B. Zoll-, Post- und Münzwesen, Aussenpolitik). Die BV von 1874 weitete die Bundeskompetenzen erheblich aus (z.B. Armee, Zivil- und Strafrecht). Auch die meisten der folgenden Kompetenzausscheidungen wiesen dem Bund mehr Aufgaben zu (z.B. Gesetzgebung, Versicherung, Umweltschutz, Verkehr, Steuern). Die beiden Weltkriege und die dazwischen liegende Krisenzeit gaben Anlass, die Bundeskompetenzen im Rahmen des Vollmachtenregimes auszuweiten. Nach dem 2. Weltkrieg wurden diese Vollmachten zwar wieder abgebaut. Der Verfassungsgeber hat aber die ordentl. Kompetenzen des Bundes weiter ausgedehnt, wenn auch seit Ende der 1970er Jahre verlangsamt. Die zahlreichen Bundeskompetenzen, die wachsende Bedeutung des **Finanzausgleichs** und die den K.n zukommenden **Subventionen** des Bundes haben dessen Einfluss auf die K. verstärkt. Sie erschienen bisweilen nur noch als Vollzugsorgane des Bundes.

Diese Entwicklung müssen sich die K. ein Stück weit selbst zuschreiben. Die Vielfalt der kant. Regelungen hat den wirtschaftl. und sozialen Fortschritt zuweilen behindert. Die BV von 1999 trägt dem erhöhten Bedarf an gesamtschweiz. Koordination und einheitl. Regelungen Rechnung. Sie bietet aber auch Grundlagen, auf denen der Föderalismus weiter wirken kann. So wird die Souveränität der K. einzig im Sinne eines "Traditionsanschlusses" erwähnt (Art. 3 BV). Die BV statuiert das Subsidiaritätsprinzip, gemäss welchem der Bund von seinen bestehenden Aufgaben nur jene übernimmt, "die einer einheitlichen Regelung" bedürfen (Art. 42 Abs. 2 BV), und verpflichtet den Bund auch zur Wahrung der Eigenständigkeit der K. (Art. 47 BV). Diese Bestimmungen sollen einen genügend grossen Spielraum für das kant. Eigenleben wahren. In diese Richtung zielt auch die 2004 von Volk und Ständen angenommene "Neugestaltung des Finanzausgleichs" (NFA), dessen Rahmenbestimmungen das Subsidiaritätsprinzip, die Gestaltungsfreiheit der Kantone sowie die Bedeutung der kant. Staatsverträge als Koordinationsinstrument stärken.

Quellen und Literatur

Literatur

- W. Oechsli, «Die Benennungen der alten Eidgenossenschaft und ihrer Glieder», in *JSG* 41, 1916, v.a. 67-87, 182-189
- Peyer, *Verfassung*
- *Kommentar zur BV der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, hg. von J.-F. Aubert et al., 1987-95, (v.a. Ordner 1: Gesch. Einführung und Allg. Bestimmungen)
- J.-F. Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz 1*, 1991, v.a. 218-357, 479-524 (franz. 1967)
- *Hb. Polit. System der Schweiz*, 4 Bde., 1983-93, (s. Reg. in Bd. 4)
- U. Häfelin, W. Haller, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, ⁵2001, 263-366
- M. Illi, *Von der Kameralistik zum New Public Management: Gesch. der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, 2007

Autorin/Autor: Andreas Kley