

13/04/2016 |

## Bundesstaat

Eine allgemein gültige Definition des B.s ist nicht möglich, da die Übergänge zwischen dezentralisiertem Einheitsstaat, B. und [Staatenbund](#) fließend sind. Gemäss geltender Auffassung sind folgende Elemente typisch für eine bundesstaatl. Ordnung:

Die Gliedstaaten bilden zusammen einen Bund. Dabei kommen den Gliedstaaten sowie dem Bund jeweils die Staatsmerkmale parallel zu. Beide besitzen je eine vollständige, gewaltenteilige Staatsorganisation. Die Gliedstaaten wirken bei der Willensbildung des Bundes mit. Die Kompetenzaufteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten ist durch eine [Bundesverfassung \(BV\)](#) vorgegeben, welche die Bundeskompetenzen nennt (für die Schweiz der Art. 3 BV 1848, 1874 und 1999). Die Gliedstaaten besitzen subsidiär eine Generalkompetenz. Der Bund besitzt die "Kompetenz-Kompetenz". Bund und Glieder können den Einzelnen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen.

In der Abgrenzung zum Staatenbund erscheint v.a. die Rechtsgrundlage wesentlich. In diesem ist es ein Vertrag, für dessen Änderung die Einstimmigkeit der Bundesglieder nötig ist. Im B. ist es eine Verfassung, deren Änderung mit qualifizierter Mehrheit möglich ist. Der Staatenbund hat als Kollektiv keine Staatsqualität und kann selbst keine Gesetze mit unmittelbarer Verbindlichkeit für den Einzelnen erlassen und vollziehen.

Das [Bundesrecht](#) besitzt im Sinne einer Kollisionsregel vor dem gliedstaatl. Recht Vorrang. Der Bund hat aber keine rechtl. Vorrangstellung gegenüber den Kantonen inne; allfällige Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Gliedstaaten werden in allen B.en vor dem obersten Gericht ausgetragen.

Der Einheitsstaat vereinigt dagegen alle verfassungs-, gesetzgebende und rechtssprechende Gewalt in einer einzigen Staatsorganisation, den Zentralbehörden, und kennt keine Gliedstaaten. Im Einheitsstaat stellen die territorialen und körperschaftl. Aufteilungen vorwiegend Administrationseinheiten mit allenfalls gewissen Selbstverwaltungskompetenzen dar.

Als klassische Bundesstaaten gelten heute die Schweiz, Deutschland und die USA, alles Staaten mit einer stark bünd. Tradition. Aber auch Belgien, Österreich, Australien, Brasilien oder Indien haben sich bundesstaatl. Ordnungen gegeben.

### 1 - Begriff und Konzept

Erst zu Beginn des 19. Jh. kam das Begriffspaar "Staatenbund" und "Bundesstaat" im dt. Sprachraum in Gebrauch. Gemäss der dogmat. Untersuchung von Siegfried Brie (1874) wurde es von Karl Salomo Zachariä kurz nach 1800 geprägt. Das Konzept des B.s ist aber wesentlich älter als der konkrete Begriff. Der hannoveranische Geheime Rat Ludolf Hugo sah bereits in seiner 1661 erschienenen Dissertation das Hl. Röm. Reich durch eine zweifache Regierung gelenkt: Das Reich bilde als Gesamtstaat ein gemeinsames Staatswesen, aber auch die einzelnen Gebiete, aus denen es zusammengesetzt sei, seien als Fürstentümer eigene Staatswesen. Hugo verwendete zwar den Begriff B. nicht, grenzte aber die zweifache Regierung im Reich gegen die Bündnissysteme der Schweiz und der Niederlande ab und machte damit bereits im 17. Jh. auf den Unterschied zwischen B. und Staatenbund aufmerksam.

Erste praktikable Umsetzungen des bundesstaatl. Konzepts entwickelten die ersten Kommentatoren der amerikanischen Unionsverfassung, Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, in den *Federalist Papers*. In der Verfassungsdiskussion zitierten sowohl die Federalists bzw. Unionists wie auch die Antifederalists bzw. Particularists Beispiele aus der eidg. Geschichte, um ihre Thesen zu untermauern. Nach 1787 wurde Nordamerika rasch zum Vorbild, an dem sich polit. Vordenker aus Deutschland und der Schweiz orientierten.

Die moderne dt. Geschichte kennt drei Bundesstaatsgründungen (1871, 1919, 1949); die Gründung des Dt. Reiches 1871 zeigt, dass ein solcher Prozess nicht unbedingt wie in der Schweiz auf demokrat. Grundlage von unten her erfolgen muss, sondern auch von oben her angeordnet werden kann. In der Schweiz bezeichnet man in der staatsrechtlichen wie in der hist. Forschung in der Regel nur das 1848 entstandene Gemeinwesen als B. (und in den Epochen übergreifenden Werken demzufolge die Zeit ab 1848 als Bundesstaatsgeschichte), obwohl diese enge Begriffsauslegung schon im 19. Jh. in Frage gestellt worden ist.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

## **2 - Die Entwicklung zum Bundesstaat von 1848**

### **2.1 - Helvetik und Mediation**

Bis zum Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft 1798 bestand die Schweiz aus einem uneinheitl. Bündnisgeflecht. Die einzelnen Stände waren nicht durch einen einzigen Vertrag allesamt, sondern durch jeweils ähnl. Verträge gruppenweise untereinander verbunden, wobei sie durchaus mehreren solchen Allianzen angehören konnten (**Eidgenossenschaft**). Von grosser Tragweite war die Loslösung des **Corpus helveticum** vom Hl. Röm. Reich Dt. Nation und die völkerrechtl. Anerkennung der Unabhängigkeit im Westfälischen Frieden 1648. Das oberste Organ der Alten Eidgenossenschaft war die Tagsatzung. Es handelte sich um die period. Versammlung von Abgesandten der einzelnen Stände; zugewandte und verbündete Orte waren teilweise ebenfalls vertreten. Jeder Ort besass eine Stimme, grundsätzlich war für Beschlüsse Einstimmigkeit erforderlich.

Die als Einheitsstaat konzipierte **Helvetische Republik** bedeutete einen radikalen Bruch mit der Vergangenheit. Den Kantonen kam jetzt eine ähnl. Rolle wie den Departementen in Frankreich zu. Im Gegensatz zum straffen Zentralismus, der weder Kantonen noch Gemeinden Raum für Selbstverwaltung belies, sollten einige grundlegende Postulate des westeurop.-amerikan. Verfassungsrechts wie Volkssouveränität, Freiheit, Gleichheit, Demokratie, das Prinzip der Gewaltenteilung und der geschriebenen, rechtsstaatl. Verfassung die Zeit der franz. Intervention überleben und ab 1830 in die kant. Regenerationsverfassungen sowie in die BV 1848 Eingang finden.

1801 präsentierte Napoleon den Verfassungsentwurf von Malmaison, welcher der Schweiz eine klar bundesstaatl. Struktur gegeben hätte. Die von **Unitariern** und **Föderalisten** 1802 jeweils vorgelegten Überarbeitungen dieser Verfassung führten zu andauernden Regierungswirren; auch der Entwurf der sog. 2. Helvet. Verfassung, die wieder eher unitarisch ausgerichtet war, wurde nur angenommen, weil man die Nichtstimmenden zu den Befürwortern zählte. Nach dem Rückzug der franz. Truppen im Sommer 1802 und der anschliessenden Eskalation des Konflikts bot Napoleon schliesslich seine Vermittlung an; in diesem Zusammenhang fiel sein berühmtes Diktum, nach dem die Schweiz wegen der grossen Unterschiede der historischen und geografischen Gegebenheiten zwischen den einzelnen Kantonen zum Staatenbund bestimmt sei. Die von Napoleon oktroyierte **Mediationsakte** enthielt 19 **Kantonsverfassungen** mit je 20 Artikeln; das Kapitel 20 bildete die "Bundesverfassung". Damit wurden die Kantone als selbstständige Gliedstaaten wiederhergestellt.

Im Gegensatz zur Alten Eidgenossenschaft bestand nun ein einheitl. Grundgesetz; der Bund hatte zudem eine festere Struktur erhalten. Die Eidgenossenschaft der Mediationszeit wird deshalb von einigen Wissenschaftlern als Staatenbund mit bundesstaatl. Elementen (z.B. Alfred Kölz) betrachtet. Andere interpretieren sie dagegen als B. (Jakob Schollenberger). Der Art. 12 der "Bundesverfassung" von 1803 wies nämlich den Kantonen alle Gewalt zu, die nicht ausdrücklich der Bundesbehörde übertragen war; es handle sich somit um eine eigentliche Bundesstaatsklausel, wie sie im 10. Verfassungszusatz der amerikan. Unionsverfassung ebenfalls enthalten sei. Zudem besass die Tagsatzung in Bundesangelegenheiten die Entscheidungskompetenz mit - zum Teil qualifiziertem - Mehrheitsentscheid.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

## 2.2 - Der Bundesvertrag 1815: Gründungsakt eines Staatenbunds?

Nach dem Sturz Napoleons hob die Tagsatzung am 29.12.1813 die Mediationsakte auf Verlangen der siegreichen Alliierten auf. Der unter dem Druck der Grossmächte schliesslich vereinbarte [Bundesvertrag](#) vom 7.8.1815 fasste alle Allianzen des vorhelvet. Bündnisgeflechts zu einem einzigen Bund zusammen und wies deshalb gegenüber der Alten Eidgenossenschaft Merkmale einer vermehrten Integration auf; im Vergleich zur Mediationsakte waren die Bande aber loser geknüpft. In Bundesangelegenheiten galt das Mehrheitsprinzip. Die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip lässt auf eine "minimale Staatsqualität" (Alfred Kölz) des neuen Bundes schliessen. Da sich in Art. 1 des Vertragswerks die Kantone (und nicht der Bund) gegenseitig die Verfassungen garantieren und die Kompetenzen der Zentralgewalt noch schwächer als in der Mediationsakte ausgebildet waren, wurde der Bundesvertrag in der staatsrechtl. Literatur trotzdem mehrheitlich als staatenbündische Konstruktion interpretiert. Dagegen ist einzuwenden, dass die Tagsatzung die Kantone schon in einem Beschluss vom 20.8.1816 als "Glieder des Eidg. Bundesstaats" und den Bundesvertrag in einem weiteren solchen vom 15.7.1818 synonym auch als "Bundesverfassung" bezeichnete.

Ausserdem hatte sich das Nationalbewusstsein seit der Helvetik trotz der Zerrüttungen durch die Verfassungskämpfe weiterentwickelt. Auch wenn man noch nicht so recht wusste, was die Schweizer Nation ausmachte, so ging von diesem Bewusstsein doch eine integrative Wirkung aus. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Entstehung eines einheitl. [Bürgerrechts](#). Das moderne Staatsangehörigkeitsrecht entstand in der Franz. Revolution und wurde in der Helvetik übernommen. Das in der Verfassung der Helvet. Republik (Art. 19) verankerte Schweizerbürgerrecht galt auch in der Mediationszeit (Art. 4 im 20. Kap. der Mediationsakte). Zwar kehrten die Kantone 1815 zum früheren Landrecht zurück. Der Begriff des "Schweizerbürgers" oder "Schweizers" wurde aber in den interkant. Verträgen weiter verwendet - er wurde also als bestehend vorausgesetzt. So ist z.B. im Konkordat betreffend das Niederlassungsverhältnis unter den Eidgenossen von 1819 vom "Schweizer" die Rede (z.B. Art. 1). Damit waren die "Cantons-Bürger" der Konkordatskantone gemeint und Art. 3 sprach von denjenigen Personen ohne Bürgerrecht, aber mit dauernder Niederlassung, welche den "übrigen Schweizer-Bürgern" gleichgestellt seien. Andere Konkordate sprachen von "schweiz. Angehörigen". Die BV von 1848 griff deshalb auf diese Vertragswerke zurück, wenn sie in Art. 42 bestimmte, dass jeder Kantonsbürger auch Schweizerbürger sei. Bezüglich der Behörden waren die Begriffe "Schweiz. Eidgenossenschaft" oder "Bundesbehörden" in zahlreichen [Konkordaten](#) verwendet worden.

Für die Weiterentwicklung des Bundesvertrages von 1815 war die Zusammenarbeit der Kantone mittels Konkordaten von grösster Bedeutung. Die in diesen verwendeten Begriffe und die Zuständigkeiten der Tagsatzung zeigen, dass die Konkordate nicht einfach Verträge souveräner Staaten waren (als solche waren die Kantone auch von der internat. Staatenwelt nicht anerkannt). Trat die absolute Mehrheit von zwölf Kantonen einem Vertrag bei, der während der Tagsatzung von einer Mehrheit der eidg. Stände abgeschlossen worden war, so galt dieser als "Eidg. Konkordat". Die so bezeichneten Verträge begründeten die Zuständigkeit der Tagsatzung als einer Bundesbehörde. Ein einfacher Austritt aus einem Eidg. Konkordat war nicht mehr möglich. Vielmehr musste nach einem Tagsatzungsbeschluss von 1836 die Mehrheit der Mitgliedskantone dem Austrittsgesuch eines Standes zustimmen. Wurde der Austritt verweigert, so hatte die Tagsatzung über die Zulassung des Austritts zu befinden. Schliesslich war selbst im Bundesvertrag von 1815 das Mehrheitsprinzip verankert worden. Die Konkordate waren zwar bloss für die zustimmenden Kantone verbindlich. Sie wurden indessen von der Tagsatzung genehmigt und sogar beschlossen. Da sie somit Bestandteil des [Bundesrechts](#) wurden und die Qualität von Tagsatzungsbeschlüssen erreichten, sind sie als Vorläufer der Bundesgesetze anzusehen. Die Artikel über die Bundeszuständigkeiten in der BV von 1848 und die ersten Bundesgesetze haben Materien aus früheren Konkordaten wieder aufgegriffen und auf eidg. Ebene geregelt, so etwa das Forum des aufrecht stehenden Schuldners, die Frage der Niederlassungsverhältnisse, den Eheschluss und die Scheidung zwischen gemischtkonfessionellen Gatten, die Heimatzugehörigkeit und Ausweispapiere, das Post- und Militärwesen, Kriegsdienste im Ausland, die Linth-Korrektion, die Festlegung von Massen und Gewichten oder diejenige des Münzfusses.

Mehrheitsbeschlüsse der Tagsatzung kamen grundsätzlich mit einem absoluten Mehr von zwölf Kantonsstimmen (Paragraph 8 Abs. 3 Satz 2 Bundesvertrag) zustande; sie galten als allgemein verbindlich. Für die Erteilung besonderer Vollmachten an den Vorort (Zürich, Bern oder Luzern) oder eine vorörtl. Behörde war eine Zweidrittelsmehrheit nötig (Paragraph 9 Abs. 1). Schliesslich war für die Kriegserklärung, den Friedensschluss und die Errichtung von Bündnissen mit auswärtigen Staaten eine Dreiviertelsmehrheit erforderlich (Paragraph 8 Abs. 3 Satz 1). Das Reglement der eidg. Tagsatzung vom 14.9.1835 bestätigte das Mehrheitsprinzip in Art. 45. Die 22 Kantone waren untereinander durch ein Geflecht von Verträgen und einer sich rasch entwickelnden einheitsstiftenden Begrifflichkeit verbunden. Ein Ausscheiden aus dem Bund war faktisch ausgeschlossen.

Im Bundesvertrag von 1815 war somit bereits ein neuer staatl. Organismus angelegt, der sich infolge der zunehmenden Verfestigung des Mehrheitsprinzips und der Schaffung eidg. Institutionen durch Konkordate ständig in Richtung B. weiterentwickelte. Als problematisch sollte es sich erweisen, dass der Bundesvertrag keine Bestimmungen über seine Revision enthielt.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

### 2.3 - Die gescheiterten Revisionsbestrebungen 1831-1835

In den grösseren Kantonen kam es nach 1830 zu einer **Regeneration** der Ideen der Franz. Revolution und entsprechenden Verfassungsänderungen (**Kantonsverfassungen**). Die liberalen Kantone drängten gleichzeitig auch auf eine Revision des Bundesvertrages im Sinne ihrer neuen Verfassungen; die konservative Gegenseite stemmte sich aber gegen Neuerungen und verlangte für jede Abänderung des Bundesvertrages Einstimmigkeit. 1832 beschloss die Mehrheit der Tagsatzung (13½ Stände), eine Kommission mit der Ausarbeitung eines Revisionsentwurfes zu betrauen. Der Entwurf der sog. Bundesurkunde (**Rossi-Plan**) sah die Einrichtung eines gewaltenteilig organisierten B.s vor. Die Revision des Bundesvertrages scheiterte schliesslich in verschiedenen kant. Volksabstimmungen am Widerstand der kath. und ref. Konservativen, Föderalisten und Radikalen, wie auch ein zweiter Anlauf aus den Jahren 1833-35. Da in Pellegrino Rossis Bericht die amerikan. Verfassung explizit diskutiert wurde, dürfte er Ignaz Paul Vital Troxler zur Publikation eines nichtamtl. Verfassungsentwurfs angeregt haben, in dem der Gelehrte das Zweikammersystem propagierte.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

### 2.4 - Gründung des Bundesstaates von 1848

In den 1840er Jahren gewannen im liberalen Lager die radikalen und im kath.-konvervativen die restaurativen Kräfte an Gewicht. Die zunehmende Konfessionalisierung, die sich etwa im Aargauer Klosterstreit, in den Freischarenzügen und in der Gründung des Sonderbunds manifestierte, verschärfte den Konflikt weiter. 1847 erlangte das liberale Lager an der Tagsatzung die Mehrheit. Am 5.7.1847 diskutierte die Tagsatzung die Frage, ob sie mit einem Mehrheitsbeschluss von zwölf Stimmen die Auflösung des Sonderbundes anordnen könne. Die Position des Sonderbunds wurde von Bernhard Meyer verfochten, der den Mehrheitsbeschluss als "Despotie" geisselte. Dagegen wandte der Thurgauer Johann Konrad Kern ein, dass der Bundesvertrag zwar die Zuständigkeit in vielen Bereichen der Tagsatzung entzöge; diese könne aber in allen Bundesfragen mit absoluter Mehrheit entscheiden. Eine Bestimmung des Bundesvertrages besage eindeutig, dass in allen Bundesfragen, für die nicht ausdrücklich wie für Kriegserklärungen oder den Abschluss von Bündnissen mit dem Ausland die Mehrheit von drei Vierteln der Stimmen gefordert werde, die absolute Mehrheit, also zwölf Stimmen, für einen rechtsverbindl. Beschluss genüge. Die These Kerns wurde von der liberalen Mehrheit übernommen und die Tagsatzung beschloss mit 13 Stimmen (darunter zwei Halbkantone) die Auflösung des Sonderbunds. Bemerkenswert an dieser jurist.-polit. Auseinandersetzung über das Mehrheitsprinzip blieb, dass sich beide Seiten auf den Bundesvertrag beriefen und die Bereitschaft signalisierten, den Bundesvertrag von 1815 durch eine andere Grundlage zu ersetzen.

Nach der Auflösung des Sonderbunds durch die bewaffnete Bundesexekution im Nov. 1847 war der Weg frei für eine Reform des Bundesvertrags. Die schon vor Kriegsbeginn geschaffene Revisionskommission nahm ihre Arbeit am 17.2.1848 auf und legte schon am 8.4.1848 einen Entwurf vor, der von der Tagsatzung am 27.6.1848 nahezu unverändert mit einem Mehr von 13 Kantonen verabschiedet wurde. Das Grundgesetz trug mit "Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft" einen Titel, der vereinzelt auch schon für den Bundesvertrag von 1815 angewandt worden war.

Die Frage, unter welcher Voraussetzung die neue **Bundesverfassung (BV)** in Kraft treten könne, war noch immer offen. Diesbezüglich orientierte man sich an den modernen Regenerationsverfassungen von Bern oder Basel-Stadt, gemäss denen das Volk über eine Revision des Bundesvertrags zu entscheiden habe. Im Hinblick auf das Quorum zur Annahme durch die Kantone gab es kaum Zweifel, dass auch hier das im Bundesvertrag festgeschriebene Mehrheitsprinzip, das sich im Rahmen der Konkordate weitgehend durchgesetzt hatte, zur Anwendung kommen sollte. Nach Art. 1 der Übergangsbestimmungen der BV von 1848 hatten sich die Kantone über die Annahme der Verfassung auszusprechen, und zwar durch die von der Kantonsverfassung vorgeschriebene oder, wenn Bestimmungen darüber fehlten, durch die jeweils oberste kant. Behörde. Nach Art. 2 hatten die Kantone die Ergebnisse der Abstimmung dem Vorort zuhanden der Tagsatzung mitzuteilen. Die BV wurde von 15½ Kantonen angenommen und von 6½ Kantonen, mehrheitlich ehemaligen Sonderbundskantonen, abgelehnt. Fast alle Kantone führten Volksabstimmungen durch; einzig in Freiburg votierte allein der Gr. Rat, da die Regierung eine negative Stellungnahme des Volkes befürchtete. Die meisten ablehnenden Kantone akzeptierten jetzt das Mehrheitsprinzip und erklärten, dass sie sich an die Verfassung gebunden fühlten.

Die Frage, ob der Mehrheitsbeschluss eine staats- und völkerrechtl. Basis habe, ist in der Literatur umstritten. Ludwig Rudolf von Salis hielt die Verfassung von 1848 für eine "hist. Tatsache, die mit ihrem Geschehen das bestehende Recht beiseite setzte". Jakob Schollenberger vertrat dagegen die Ansicht, dass es "von alters her in der schweiz. Rechtsanschauung begründet (erscheine), u.U. sogar eine Änderung des Bundes mit blosser Mehrheit der Kantone vorzunehmen". Die Verfassungsrevision wurde jedenfalls nur möglich, weil die bundesstaatl. Integration schon vor 1848 weit gediehen war. Vor dem Hintergrund des erstarkten Nationalbewusstseins erscheint die Bundesstaatsgründung im Rückblick einerseits als Konsequenz einer langen Entwicklung. Andererseits ist sie auch das Resultat des Sonderbundskriegs und der spezif. Bedingungen des Revolutionsjahres 1848.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

### **3 - Der Bundesstaat nach 1848**

#### **3.1 - Stabilität bis 1874**

Die restaurativen Ultras aus dem kath. Lager standen dem neuen Gemeinwesen ablehnend gegenüber. Die ref. Konservativen beteiligten sich von Anfang an am neuen Machtkartell, und auch die kath.-konservativen Föderalisten begriffen bald die Vorteile, die ihnen gerade die Bundesstaatlichkeit bot. Die Einführung des Zweikammersystems mit zwei gleichgestellten Räten (**Bundesversammlung**) analog dem amerikanischen Vorbild sicherte den Kantonen grosses Gewicht bei der polit. Willensbildung auf Bundesebene. Die kant. Interessen wurden durch die Bundesstaatsklausel des Art. 3 geschützt. Die Kantone besaßen weiterhin die Schul- und Kirchenhoheit; und das Ständemehr schützte sie vor weiter gehenden Zentralisierungsmassnahmen durch Total- oder Partialrevisionen der BV. Die Abgabe der Standesstimme durch das Volk oder den Gr. Rat blieb noch den Kantonen anheim gestellt.

Die Träger des neuen B.s waren die liberalen Besitz- und Bildungseliten und der bürgerl. Mittelstand. Zusammengehalten durch persönl. Bekanntschaften, politische und geschäftl. Beziehungen, gestalteten sie Wirtschaft und Gesellschaft in den folgenden Jahren weitgehend nach ihren Interessen um. Dabei kam ihnen zugute, dass in den 1850er Jahren infolge der erreichten polit. Stabilität, des Eisenbahnbaus und anderer Faktoren ein wirtschaftl. Wachstum einsetzte, das auch die Bundeseinnahmen reichlicher als erwartet fliessen

liess. Die unteren Bevölkerungsschichten, die Kleinbauern, die Handwerker, das Gewerbe, die Arbeiterschaft, die sich zu organisieren begann, und die Frauen waren von der polit. Mitwirkung weitgehend ausgeschlossen. Es dauerte noch Jahre, bis das mancherorts versteckt weiter praktizierte Zensusprinzip bei der Stimmberechtigung überall abgeschafft wurde.

Nach der Teilrevision von 1866 wünschten zwei unterschiedl. Strömungen eine Weiterentwicklung der BV von 1848. Die **Demokratische Bewegung** forderte nicht nur in den Kantonen, sondern auch im Bund die Einführung direktdemokrat. **Volksrechte**, welche die repräsentative Demokratie ergänzen sollten. Die radikale Seite verlangte eine Rechtsvereinheitlichung, da die Abschaffung der innereidg. Zölle noch lange nicht alle Handelsschranken beseitigt hatte: Die Vielfalt der kant. Privatrechts- und Strafrechtsgesetzgebungen behinderte die Binnenwirtschaft. Politiker und Juristen traten aus staatspolit. Gründen für ein nationales Zivil- und Strafgesetzbuch ein. Zusätzlich wollten die Radikalen angesichts der nationalen Einigungen von Italien und Deutschland die Armee stärker zentralisieren.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

### **3.2 - Die Erweiterung der Bundeskompetenzen seit 1874**

Der erste Totalrevisionsentwurf 1872 war den kath. und ref. Konservativen, der Westschweizer Minderheit und z.T. den Liberalen zu zentralistisch und wurde verworfen. Erst 1874 wurde eine zweite, weniger einheitsstaatl. Vorlage angenommen. Diese BV bewirkte im Wesentlichen eine Stärkung des Bundes gegenüber den Kantonen sowie gegenüber der kath. Kirche (langfristig gesehen, festigte der Kulturkampf auch die kath. Sondergesellschaft). Sodann wurde das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt. Der Übergang von der repräsentativen zur halbdirekten Demokratie stärkte die Rolle der Verbände und machte über kurz oder lang den Einbezug der referendumsfähigen Kräfte zu einer Notwendigkeit (**Konkordanzdemokratie**); die erste polit. Kraft, die davon profitierte, waren die Kath.-Konservativen, die ab 1891 einen Bundesrat stellten. Die gegenseitige Annäherung der Kath.-Konservativen und der Liberalen war wesentlich durch die Furcht vor der erstarkten Arbeiterbewegung bedingt; sie gab auch bereits das Modell ab, gemäss dem im 20. Jh. die BGB und später die SP in die Exekutive des B.s eingebunden werden sollten.

Die BV von 1874 leitete einen langfristigen Prozess ein, in dessen Verlauf sich der Bund zum "Schiedsrichter zwischen versch. Interessengruppen" entwickelte und schliesslich auch die "Organisation des Sozialen" bzw. die "Lösung der Verteilungsprobleme" mit übernahm (Brigitte Studer). Bis 1999 wurden dem Bund in rund 140 Teilrevisionen der Verfassung diverse Aufgaben, für die vorher die Kantone zuständig gewesen waren, überantwortet und zahlreiche neue Bundeskompetenzen begründet, die aus dem allgemeinen sozio-ökonom. Wandel (zweite industrielle Revolution, Urbanisierung, Bevölkerungswachstum, Tertiärisierung, techn. Fortschritt usw.) resultierten. Wichtige Integrationsschritte fanden im Zivil- und Strafrecht statt: Das schweiz. Obligationenrecht trat 1883 in Kraft. 1898 wurde dem Bund die Zuständigkeit zur Vereinheitlichung des gesamten Zivilrechts und des Strafrechts erteilt; 1912 trat das Zivilgesetzbuch und 1942 das Strafgesetzbuch in Kraft. Bedeutsam war auch das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs von 1889, welches die Zwangsvollstreckung von privat- und öffentlichrechtl. Geldforderungen einheitlich regelte. Sozialmotivierte Staatsinterventionen waren z.B. das Fabrikgesetz von 1877, die Haftpflichtgesetze 1875-81 oder auch die Gesetze, mit denen die Sozialversicherungen verankert wurden. Weitere Befugnisse erhielt der Bund in den Bereichen Verkehr, Energiewirtschaft und Bürgerrecht.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

### **3.3 - Vom Vollzugsföderalismus zu einem erneuerten Bundesstaatsverständnis für das 21. Jahrhundert**

Da die bündische Geschichte tief im allg. Bewusstsein verwurzelt war, wurde die schweiz. Bundesstaatlichkeit als wesentl. Merkmal der Staatsordnung angesehen und bis in die Nachkriegszeit nie ernsthaft angefochten. Erst ab den 1960er Jahren begannen einzelne Politiker und Wissenschaftler laut darüber nachzudenken,



inwieweit die zahlreichen Kompetenzübertragungen auf den Bund sowie die allgemeine gesellschaftliche und wirtschaftl. Entwicklung das Bundesstaatsprinzip in Frage stellten bzw. ob die Kompetenzen nicht grundsätzlich neu zu ordnen seien.

Eher föderalistisch gesinnte Stimmen kritisierten, dass sich einheitsstaatl. Gestaltungsfaktoren immer mehr durchgesetzt hatten. Sie sahen insbesondere die kant. Finanzautonomie durch die Direkte Bundessteuer bedroht. Diese Steuer hatte sich aus zeitlich begrenzten Sonderabgaben, die aufgrund ausserordentl. Vollmachten in der Zeit der Weltkriege erhoben wurden, zu einem Dauerprovisorium entwickelt. 1958 erteilten Volk und Stände dem Bund schliesslich die Kompetenz, diese Steuern befristet zu erheben (aBV 41<sup>ter</sup>). Bis heute wurde diese Kompetenz immer wieder verlängert (gemäss den ergänzenden Übergangsbestimmungen zu Art. 128 der BV 1999 vorläufig bis 2020).

Ein weiterer Ansatzpunkt für Kritik am B. war die extreme Ungleichheit unter den Gliedstaaten. Einzelne Stände haben die Grösse und Bedeutung einer Gemeinde, so etwa der Halbkanton Appenzell Innerrhoden oder der Kanton Uri. Umgekehrt besitzt Zürich genügend demografisches und wirtschaftl. Substrat, um sich als gewaltenteiliger Staat zu organisieren. Bei Abstimmungen, für welche die BV ein Ständemehr vorschreibt (Verfassungsänderungen; Staatsverträge über den Beitritt zu Organisationen für die kollektive Sicherheit bzw. zu supranationalen Gemeinschaften; dringl. Bundesbeschlüsse, die keine verfassungsmässige Grundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt), haben die 15'000 Einwohner des Halbkantons Appenzell Innerrhoden halb so viel und die 38'000 Einwohner Uris gleich viel Gewicht wie die 1,2 Mio. Zürichs. Und auch im Ständerat, der seit der Gründung des B.s zur bedeutenderen Kammer geworden ist, sind die Einwohner der kleinen Kantone überproportional vertreten.

Andere Kritiker betonten die unbefriedigenden Resultate der bestehenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Der Bund machte den Kantonen nicht nur viele Vorschriften bezüglich der ihm zugewachsenen Kompetenzbereiche, sondern auch Auflagen für die Behördenorganisation; nötig geworden waren Letztere infolge der vielfältigen Vollzugsaufgaben, für welche die Kantone mehr und mehr herangezogen wurden und die auch die kant. Haushalte erheblich belasteten. Die Kantone schöpften ihrerseits den Handlungsspielraum, den die BV ihnen bezüglich der Festlegung ihrer Aufgaben zugesteht, nicht aus. Zudem glichen sie sich freiwillig in ihrer Organisation dem Bund stärker an, als es die zur Sicherung eines gewissen demokrat. Standards festgelegten Bestimmungen über die Gewährleistung der kant. Verfassungen (Art. 51 BV; Art. 6 aBV) verlangten. Den Verlust an Gestaltungsmöglichkeit und Eigenständigkeit machten die Kantone - in aus rechtl. Sicht allerdings zweifelhafte Art und Weise - wett, indem sie die einzelnen Bundesgesetze jeweils unterschiedlich auslegten. Dieser sog. Vollzugsföderalismus stand und steht in diametralem Gegensatz zum Gebot der rechtsgleichen Gesetzesanwendung, wie Beispiele aus dem Raumplanungs- und Bundessteuerrecht zeigen.

Eine grundlegenden Reform des B.s schien sich somit aufzudrängen. 1965 wurden im National- und Ständerat Motionen für eine Totalrevision der Verfassung eingereicht; ein Verfassungsentwurf wurde nach langen Vorarbeiten 1977 in die Vernehmlassung geschickt. Deren Ergebnis war vernichtend; dabei spielte es auch eine Rolle, dass der Entwurf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen teilweise offen liess. Die Verfassungsrevision geriet ins Stocken.

1984 kam es zu einem Parlamentsbeschluss über ein erstes Massnahmenpaket zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Darin wurden im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs, des Zivilschutzes, der Volksschule, der Unterstützung von Flüchtlingen, des [Finanzausgleichs](#) und der Kantonsanteile an Stempel und Alkohol sowie weiterer Materien Entflechtungsmassnahmen vorgeschlagen. Parlament und Volk hiessen die meisten dieser Vorlagen gut. In einem zweiten Massnahmenpaket wurden 1988 durch die Revision einiger Gesetze aus dem Bereich der Hochschulförderung, der Invalidenversicherung, des Strassenverkehrs und der militär. Landesverteidigung die Kompetenzen neu geordnet. In den 1980er Jahren intensivierten die Kantone auch die Zusammenarbeit untereinander; sei es, dass sie dadurch stärker auf die Willensbildung im Gesamtstaat Einfluss nehmen wollten, sei es, dass sie eine gewisse Koordination bei

der Erfüllung staatl. Aufgaben aus dem kant. Bereich anstrebten.

Als Folge dieser Entwicklungen wurden im Lauf der 1980er und 90er Jahre in der Debatte um B. und **Föderalismus** die Argumentationsweisen nuancenreicher. Man erkannte einerseits, dass die Kantone dank ihrer Beweglichkeit und Bürgernähe vielfach besser geeignet waren, um klass. Staatsaufgaben zu erfüllen; gerade beim Vollzug der Bundesgesetze erwies sich die Bürgernähe als Vorteil. Man beobachtete nicht ohne Selbstzufriedenheit, wie klass. Einheitsstaaten wie etwa Frankreich, Grossbritannien, Spanien oder Italien im Rahmen der europ. Strukturpolitik eine minimale Dezentralisierung einleiteten. Ausserdem begriff man den ausserordentl. Erfolg des schweiz. Staats nach wie vor als Konsequenz der Bundesstaatlichkeit und erfreute sich der, verglichen mit den Nachbarstaaten, immer relativ geringen Staatsquote. Andererseits übersah man nicht, dass die Erosion des Bundesstaatsdenkens, die sich in anderen föderalist. Staaten ebenfalls abzeichnete, eine Folge des allgemeinen sozialen Wandels war. Die Bedürfnisse der Wirtschaft und Gesellschaft verlangten vor dem Hintergrund von europ. Integration und Globalisierung eine gewisse Einheitlichkeit. Viele zentrale Staatspflichten (z.B. im Umweltschutz, Asyl- und Verkehrswesen) überstiegen die finanziellen und personellen Möglichkeiten der Kantone; deshalb waren diese Aufgaben im Laufe des 20. Jh. dem Bund zugewiesen worden.

Mit der zunehmenden Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen, die man allmählich als Tatsache akzeptierte, wurde das Konzept vom B. vielschichtiger. Neben das Problem der klaren Kompetenzabgrenzung trat gegen Ende des 20. Jh. die Frage, wie die als Folge der Aufgabenvermischung unabdingbare Zusammenarbeit zwischen Gesamt- und Gliedstaaten zu organisieren sei. Dieses differenzierte Verständnis des B.s fand denn auch 1999 Eingang in die neue BV. In Art. 44 ist explizit von gegenseitiger Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen die Rede. Da die neue BV die über die ganze alte Verfassung verstreuten Regelungen über die Zuständigkeiten übersichtlich in ihrem 3. Titel zusammenfasst und in Art. 45 die Mitarbeit der Kantone bei der Gesetzgebung besonders hervorhebt, dürfte sie die Stellung der Kantone gegenüber dem Bund leicht gestärkt haben. An der historisch gewachsenen Kompetenzaufteilung und an den Instrumenten, die den Kantonen zur Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung stehen (Standesinitiative, Kantonsreferendum von mind. acht Kantonen), hat sie allerdings nichts geändert. Aus diesem Grund beantragte der Bundesrat 2001 dem Parlament eine grundlegende Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Dieses Projekt wurde 2003 von den Kammern gutgeheissen, 2004 vom Stimmvolk angenommen und trat 2008 in Kraft.

**Autorin/Autor:** Andreas Kley

### Quellen und Literatur

#### Quellen

- *Offizielle Slg. der das Schweiz. Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, der in Kraft stehenden Eidg. Beschlüsse, Verordnungen und Concordate und der zwischen der Eidgenossenschaft und den benachbarten Staaten abgeschlossenen besonderen Verträge*, 3 Bde., 1820-24
- H. Nabholz, P. Kläui, *Quellenbuch zur Verfassungsgesch. der Schweiz. Eidgenossenschaft und der Kt. von den Anfängen bis zur Gegenwart*, <sup>3</sup>1947
- A. Kölz *Quellenbuch zur neueren schweiz. Verfassungsgesch.*, 2 Bde., 1992-1996

#### Literatur

- S. Brie, *Der B.*, 1874
- J.C. Bluntschli *Gesch. des schweiz. Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart*, 2 Bde., <sup>2</sup>1875
- J.J. Blumer, J. Morel, *Hb. des schweiz. Bundesstaatsrechtes 1*, <sup>3</sup>1891
- C. Hilty, *Die Bundesverfassungen der schweiz. Eidgenossenschaft*, 1891
- L.R. von Salis, «Bundesverfassung», in *HWSVw 1*, 684-692
- H. Nabholz, *Der Kampf um den zentralist. Gedanken in der eidg. Verfassung 1291-1848*, 1918
- A. Heusler, *Schweiz. Verfassungsgesch.*, 1920



- E. His *Gesch. des neuern Schweiz. Staatsrechts, 3 Bde., 1920-38*
- J. Schollenberger, *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz*, <sup>2</sup>1920
- F. Fleiner, «Die Gründung des schweiz. B.s im Jahre 1848», in *Ausgewählte Schr. und Reden*, 1941, 53-80
- E. Bonjour, *Die Gründung des schweiz. B.s*, 1948
- W.E. Rappard *La Constitution fédérale de la Suisse*, 1948
- M. Kopp, *Die Geltung des Mehrheitsprinzips in eidg. Angelegenheiten vom 13. Jh. bis 1848 in seiner Bedeutung für die alte Eidgenossenschaft*, 1959
- U. Häfelin, «Der kooperative Föderalismus in der Schweiz», in *ZSR* 88, 1969, 549-741
- H.C. Peyer, *Verfassungsgesch. der alten Schweiz*, 1978
- J.-F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, <sup>3</sup>1979
- *Hb. Polit. System der Schweiz 3*, hg. von R.E. Germann, E. Weibel, 1986
- *Kommentar zur BV der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, hg. von J.-F. Aubert et al. 1987-1996 (Losebl. mit Bibl.)
- U. Im Hof, *Mythos Schweiz*, 1991
- A. Kölz, *Neuere schweiz. Verfassungsgesch.*, 1992
- *Im Zeichen der Revolution*, hg. von T. Hildbrand, A. Tanner, 1997
- *Werkstatt Bundesverfassung*, hg. von S. Arlettaz et al., 1998
- U. Häfelin, W. Haller, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, <sup>5</sup>2001
- *Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive*, hg. von A. Vatter, S. Wälti, 2003

**Autorin/Autor:** Andreas Kley