

Jean-François Aubert
Jean-François Bergier
Bernard Cathomas
Roselyne Crausaz Németh
Michel Haldy
Beat Kappeler

Dieter Kläy
Georg Kreis
Andreas Ladner
Christian Lutz
Ruth Meyer Schweizer
Philibert Muret

Leonhard Neidhart
Nordostschweiz. NHG
NSH Fribourg
Heinz Pantli
Fabio Pontiggia
Suzette Sandoz

Dietrich Schindler
Guiu Sobiela-Caanitz
Gita Steiner-Khamsi
Christian Wanner

Redaktion / Rédaction

Roberto Bernhard

Die Schweiz als Wille und Vorstellung

Beiträge zu einem Dauerthema

La Suisse: Acte de volonté et conception

Contributions à un problème permanent

La Svizzera come atto di volontà e concetto

Contributi ad un argomento permanente

La Svizra, fritg da la voluntad e da l'imaginaziun

Patratgs davart in tema durabel

Verlag Sauerländer

Neue Helvetische Gesellschaft:

Jahrbuch ... / Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) = Annuaire ... / Nouvelle Société Helvétique (NSH). – Aarau; Frankfurt am Main; Salzburg: Sauerländer.

Früher Schriftenreihe

Die **Schweiz als Wille und Vorstellung**: Beiträge zu einem Dauerthema = La Suisse: acte de volonté et conception / Roberto Bernhard (Red.). – Aarau; Frankfurt am Main; Salzburg: Sauerländer, 1994

Jahrbuch ... / Neue Helvetische Gesellschaft (NHG); 1994/95

ISBN 3-7941-3853-8

NE: Bernhard, Roberto [Red.]; La Suisse: acte de volonté et conception 1994/95. Die Schweiz als Wille und Vorstellung. – 1994

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Redaktionelle Mitarbeit

Bei der redaktionellen Durchsicht der Aufsätze und bei der Korrektur wirkten verdankenswerterweise mit: Für die deutsche Sprache Frau *Ruth Isler-Walser*, Primarlehrerin und Korrektorin (Effretikon), für die romanischen Sprachen Herr Dr. phil. *Ernst Hablützel*, Romanist und Seminarlehrer in Kreuzlingen (Kesswil), bei der Korrekturlesung in zu Dank verpflichtender Weise unterstützt durch Herrn Prof. Dr. phil. *Bruno Quadri*, Herrn alt Direktor und Redaktor *Hans Schaufelberger* sowie Frau *Ruth Fehrlin-Berger*, Journalistin.

Die anderssprachigen Zusammenfassungen der Aufsätze sind, soweit sie nicht vom Jahrbuch-Redaktor Dr. iur. *Roberto Bernhard* (R. B.) stammen, Herrn Dr. phil. *Bernard Cathomas* (B. C.), Präsident der NHG Graubünden, Frau *Nelly Haldi*, Redaktorin der NHG-Mitteilungen (N. H.), Herrn *René Retornaz*, alt Zentralpräsident NHG (R. R.), und Herrn Dr. phil. *Guiu Sobiela-Caanitz*, Übersetzer (G. S.), zu verdanken; den Grossteil ihrer Übertragung ins Italienische besorgte freundlicherweise Herr Prof. Dr. phil. *Bruno Quadri*, alt Kantonsschulrektor (B. Q.). Die Hervorhebungen im Text sind in ihrer Mehrzahl von der Redaktion vorgenommen worden.

Wir danken der Stiftung Pro Helvetia, ferner der Schweizerischen Kreditanstalt, der Sulzer AG, der Schweiz. Bankgesellschaft Winterthur, der Genossenschaft Migros Winterthur-Schaffhausen sowie Herrn Dr. Dr. h. c. Ernst Basler und einem ungenannten Spender für ihre Unterstützung.

Publié avec l'aide de la Fondation Pro Helvetia, ainsi que celle du Crédit Suisse, de Sulzer SA, de l'Union de Banques Suisses Winterthur, de Genossenschaft Migros Winterthur-Schaffhouse, de M. Ernst Basler, docteur honoris causa et d'une personne qui n'est pas nommée.

Roberto Bernhard (Redaktor)
Die Schweiz als Wille und Vorstellung
La Suisse: Acte de volonté et conception

Copyright © 1994 by Verlag Sauerländer, Aarau

ISBN 3-7941-3853-8
Bestellnummer 0803853

Bernard Cathomas

Federalissem – in pretext per impedir midadas ed avertura?



Introducziun

In assistent ed in student da l'università da Genevra proponan ina nova formula per eruir la maiorità dals chantuns (Ständemehr) tar votaziuns federalas, perquai ch'il sistem actual dat memia bia paisa als chantuns pitschens. – Forzas progressivas vulesan dismetter u almain refurmar il cussegl dals stadis che frenescha mintgatant novaziuns. Cusseglie federal Otto Stich ha mess en discussiun ina conferenza dals presidents da las regenzas chantunalas e cussegliers guvernativs empè dal cussegl dals stadis. E las citads svizras vulan ina nova organisaziun e dapli preschientscha en ils gremis decisivs da la confederaziun. – *Tut questas propostas tangheschan il federalissem* e mettan quel en discussiun, na per dismetter quest princip statal cumprovà, mobain per adattar el a novas pretensiuns. *Talas iniziativas ston vegnir prendidas serius.* Il federalissem stat sco pitga da noss sistem. Quai che valeva 1848, na sto dentant en mintga cas e senza midadas valair anc oz e per l'avegnir. Tar questa objecziun las sequentas 5 remartgas:

I. La maiorità dals chantuns – in frain?

Il resultats da pliras votaziuns federalas cumprovan che questa dumonda è giustifitgada. Chantuns cun pitschna populaziun han per la maiorità dals chantuns la medema paisa sco ils chantuns gronds. Sche quai sa repeta che gist quests chantuns impedeschan – malgrà ina maiorità dal pievel – resultats positivs en dumondas essenzialas, alura sto quest sistem almain vegnir mess en dumonda e reponderà. Cyrill Hess ed Alexander H. Trechsel da l'università da Genevra proponan in model da trais stgalims per *reparter la paisa dals chantuns*: gronds (4 % e dapli la populaziun da l'entira Svizra); mesauns (2–4 %) e pitschens (sut 2 %). Quest model fiss en mintga cas praticabel e nun è simplamain «acrobatica da cifras», sco quai ch'in adversari en la gassetta conservativa «Schweizerzeit» pretendà. Il princip federalistic vegness bain tangà, dentant resguardà. Tuttina: ina schanza en ina votaziun dal pievel nun è probabla. Il chantuns pitschens stuessan seglir sur l'atgna umbriva. La finala faschessan els quai per l'agen avantatg. Sche quests chantuns furman in «réduit» en in mund che

pretenda avertura e cunfruntaziun activa, alura pudessi succeder ch'els sezs èn la finala ils sperdiders. – Ils giuvenns da l'univeristad da Genevra han chapì – ultra dal princip federalistic – anc in'ulteriura chaussa impurtanta: *ch'ins na po salvar en il futur princips valabels dad ier, senza adattar els a novas necessitads en novs contexts.*

2. Dischmetter u remplazzar il cussegl dals stadis?

Decisiuns frenantas dal cussegl dals stadis – fitg burgais en sia cumposiziun – han sveglià en tshertgels progressivs dubi envers questa chombra. Ins ha er gia udì il clom: davent cun quest frain! Nagina schanza en ina votaziun dal pievel! Il cussegl dals stadis ha gist cun novissimas posiziuns fatg impressiun: el ha votà per mantegnair la legitimaziun da recurs da las organisaziun da l'ambient; el ha spindrà l'artitgel da linguatg. El sa mussa adina puspè sco correctiv necessari. **El è effectivamain nunremplazzabel** en noss sistem federalistic, er betg cun ina conferenza dals presidents da las regenzas chantunals e da cussegliers guvernativs responsabels per ils ressorts specials mintgamai en discussiun, sco quai che cusseglier federal Otto Stich ha mess en discussiun la fin dal 1993.

Ils dischavantatgs dad in tal gremi en cumparegliaziun cun il cussegl dals stadis acutal surpaisan: Ina tala conferenza accumulass las influenzas da las regenzas chantunals e concentrass las decisziuns sin pli paucas persunas che fin uss. La tenuta da las regenzas dals chantuns vegness transmessa directamain sin plaun federal. Il cussegl dals chantuns daventass in gremi da politichers professionals. Las administraziuns chantunals prendessan, sur ils presidents da las regenzas, influenza directa sin la politica federala. La cuntinuitad da la lavur vegness disturbada, cunquai ch'ìls presidents da las regenzas chantunals midan per regola dad onn tar onn. Il cussegl dals stadis perdess sia identitad e sa degradass ad in cussegl che represchentass interess chantunals perticulars ed avess *difficultads da vesair l'interess federal entir.*

Il cussegl dals stadis en la furma actuala cun cussegliers elegids spezialmain per questa incumbensa nun è per franc betg in gremi da gronda forza innovativa e da dinamica exorbitanta; el è dentant in garant per cuntinuitad, per reflexiun sin valurs cumprovadas ed in ferm factur dal federalissem, senza gist sa concentrar be sin ils chantuns. Ina vista cumplexsiva e pass sur ils interess particulars dals chantuns èn pli tgunsch pussaivels cun in cussegl dals stadis independent che cun ina conferenza da presidents da regenzas e schefs da departements chantunals. *Las regenzas chantunals han, sch'ellas tgiran contacts regulars ed averts cun las delegaziuns en las chombras federalas, excellentas pussaivladads da far valair lur dretgs ed interess en il parlament naziunal – er en il cussegl naziunal! – senza esser sezzas directamain preschentass en quests gremis.* La repartiun da la pussonza sin pliras persunas è sut l'aspect dal federlaissem gist usché impurtanta sco la repartiun da la pussonza tranter confederaziun e chantun.

3. Novas regiuns per novas soluziuns

Ina nova repartiziun da la Svizra en regiuns – sco structura nova empè dals chantuns – nun è imaginabla. (Gnanc il chantun Grischun sa lascha reparter en novs circuits, malgrà che la repartiziun actuala che datescha da la mesadad da l'ultim tschientaner è oz facticamain antiquada.) Ina nova repartiziun en regiuns dasper e sur ils chantuns istorics è indispensabla e per part gia realisada. En il sector da la planisaziun, dal traffic, da la scolaziun e dal sanitaresser **s'impona pli e pli ina collavuraziun interchantunala anc pli intensiva che fin uss.**

En quest connex è er da considerar ils giavischs da **las citads che vulan in «secretariat da stadi» per lur interess e che dumondan dapli sustegn da la confederaziun** per schliar lur problems specifics da traffic, drogas, canera e d'infrastructura culturala. Dus terzs da la populaziun svizra vivan oz en las citads e lur aglomeraziuns. Las citads sa dostan permanentamein per che las vischnancas cunfinantas e vaschinas gidian a purtar las infrastructuras, da las qualas era quels d'ordaifer han gronds avantatgs (teater municipal, museums, posts da cussegliaziun per drogas, etc.). En cumparegliaziun cun lur populaziun e cun la dimensiun dals problems han las citads – sin il plaun instituziunal federal – ina pitschna influenza. Ellas han il sentiment da vegnir a la curta. Ils represchentants dals chantuns pretendan gugent che las citads sa dostian per franc bain avunda per lur avantatg. E la «provincia» ha resalvas e ressentiments encunter las citads. Igl astgass esser politicamain difficil per las citads, malgrà lur forza economica e lur gronds problems actuals vesaiVELS per mintgin, da cuntanscher urbida e sustegn.

4. In cussegl federal pli grond fiss er pli federalistics

Tenor artigel 96 da la constituziun federala na po vegnir elegì en il cussegl federal pli ch'in represchentant dal medem chantun. Ins po – suenter las merlitgas cun il domicil da cussegliera federala Ruth Dreifuss – sa dumandar, schebain quest princip va oz anc a favur dal federalissem e fa anc senn. Pli impurtantas ma paran autras **dumondas da refurma dal cussegl federal**, sco per exempel *l'engrandament dal gremi*. Quel possibilitass er da tegnair quint dapli da giavischs federalistics. Ils singuls ministers pudessan vegnir dischtgargiads e gruppas da differenta specia pudessan vegnir resguardadas pli commensuradamain. *Fin ch'ina tala refurma na vegn betg fatga, po er la restricziun sin in cusseglier federal ord il medem chantun restar en vigur.*

5. Cunfins dal federalissem

Federalissem nun è in recept en mintga cas. En la societad moderna cun sia mobilitad da la populaziun e cun l'internazionalisaziun en divers secturs da viver daventa in federalissem malchapi spert obsolet. Sch'ins pretenda da la populaziun

flexibilitad e mobilitad per chattar plazzas da lavur, alura ston era ils differents sistems da scola tranter ils chantuns vegnir coordinads. Quai pretenda dapli che l'entschatta unitaria da la scola; la coordinaziun sto er tangar ils curriculumms, ils meds d'instrucziun e las proceduras d'access d'in stgalim da scola a l'auter. – Directamain grotesc daventa il federalissem, sche la confederaziun deleghescha als chantuns la competenza da fixar las limitas da tempo sin las vias naziunalas, mintgin sin ses territori. Ina tala repartiziun da cumpetenzas ed incumbensas metta en dumonda il funcziunament dal stadi en in sector fitg relevant, quel da la protecziun da l'ambient. Federalissem da dastga chaschunar in spustar decisziuns malempernaivlas dad in'instanza sin l'autra. **Federalissem pretenda curaschi d'agir, da sutensi e da surengiu. Il pli davos astga il federalissem sa degenerar ad ina metoda d'impedir novaziuns e midadas cun meds apparentamain democratics.** Quai che nus duvrain oz nun è in «réduit», mobain ina avertura envers il mund ed ina cumprova en las realitads da la societad midada en in context europeic e mundial midà.

Zusammenfassung

Wird der Föderalismus als Vorwand missbraucht, um Veränderungen im Innern unseres Landes und eine Öffnung nach aussen zu verhindern? Ob es um die Annäherung an Europa, um eine neue Gewichtung des Ständemehrs, um eine Reform des Ständerats, um die Bildung kantonsgrenzüberschreitender Regionen oder um eine verstärkte Vertretung der Städte im Bunde geht, immer wird auch mit dem «Föderalismus» dagegen argumentiert. Die Erhaltung der alten Strukturen und Formen scheint vor der Gestaltung der Zukunft zu stehen. Dabei verdienen die Vorschläge für Reformen im Bereich des Föderalismus durchaus eine vertiefte Auseinandersetzung, auch wenn ihre Verwirklichung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist oder gar nicht in Frage käme. Der Föderalismus hat sich in der Schweiz bewährt; er hat die moderne Schweiz eigentlich überhaupt erst ermöglicht. Ohne die föderalistische Zuteilung von Befugnissen und Rechten wäre das tiefe Misstrauen gegen den «Bund» vielerorts kaum überwunden worden. Der Föderalismus wird auch in Zukunft grundlegend sein für die Schweiz und für Europa. Gerade deshalb muss er kritisch überprüft und neuen Bedürfnissen angepasst werden. Er muss mit anderen Forderungen eines modernen Staates wie der Gleichberechtigung, der raschen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit und der Berücksichtigung neuer Minderheiten verträglich gemacht werden.

Die Ausführungen in Rumantsch grischun begründen näher die folgenden Ansichten:

1. Eine neue Regelung des Ständemehrs bei eidgenössischen Abstimmungen ist ernsthaft zu prüfen.
2. Eine Konferenz von Regierungsräten (Präsidenten plus ein Fachregierungsrat je nach Traktandum) wäre ein schlechter Ersatz für den heutigen Ständerat.
3. Die vermehrte Bildung kantonsgrenzüberschreitender Regionen zur Lösung neuer Aufgaben drängt sich auf, ebenso ein direkter Zugang der Städte zum Bund.
4. Wichtiger als die Abschaffung der Kantonalvertretungen im Bundesrat wäre eine Erweiterung dieses Gremiums.
5. Der Föderalismus wird obsolet, wenn er nur rückwärtsgewandt ist, bloss den Status quo zementiert und Neuerungen verhindert.

B. C.

Résumé

Le fédéralisme est-il utilisé comme prétexte pour empêcher les changements à l'intérieur du pays, et une ouverture vers l'extérieur? Qu'il s'agisse du rapprochement avec l'Europe, de la double majorité des cantons et du peuple, de la constitution de régions transcendant les frontières cantonales, d'une représentation accrue des villes dans les instances fédérales, à chaque fois l'opposition emploie largement l'argument du fédéralisme.

Le maintien des anciennes structures et formules paraît avoir le pas sur l'adaptation à un monde nouveau. Il convient d'examiner avec soin et un souci d'approfondissement les différentes propositions de réforme, même si leur réalisation devait se heurter à des difficultés d'application ou même ne pourrait entrer en considération.

Le fédéralisme s'est affirmé dans notre pays et a même contribué à la création de la Suisse moderne: sans la répartition des pouvoirs et des droits, il n'aurait pas été possible de surmonter la méfiance vis-à-vis du «pouvoir fédéral» dans plusieurs milieux. Le fédéralisme continuera d'être important et en Suisse et en Europe. C'est même la raison pour laquelle il est nécessaire de procéder à un examen critique et à des adaptations aux nouvelles exigences: notamment celle qui touche à l'égalité des droits, ou à la rapidité de décision et la capacité d'action, ou à la considération due à de nouvelles minorités.

Les positions formulées en Rumantsch grischun sur les points précités, sont les suivantes:

- 1. L'exigence de la majorité des cantons dans les votations populaires devrait faire l'objet d'un examen;*
- 2. Une conférence des Conseils d'Etats (au niveau de leurs présidents et d'un conseiller d'Etat, chef du Département concerné, selon l'objet à l'ordre du jour) n'est pas une solution de remplacement pour l'actuel Conseil des Etats;*
- 3. La constitution accrue de régions transcendant les frontières cantonales apparaît de plus en plus nécessaire pour résoudre des problèmes nouveaux, de même qu'une antenne des villes auprès de la Confédération;*
- 4. Il serait plus important d'élargir le nombre des membres du Conseil fédéral que de modifier les règles sur la représentation quantitative maximale des cantons dans l'exécutif de notre Etat fédéral;*
- 5. Le fédéralisme est obsolète, s'il est tourné vers le passé et ne vise qu'à cimenter le statu quo et empêcher la novation.*

R. R.

Riassunto

Il federalismo è diventato un pretesto per impedire evoluzioni all'interno del nostro paese e un'apertura sul mondo?

Che si tratti dell'avvicinamento all'Europa, di una nuova valutazione della maggioranza dei cantoni, di una riforma del Consiglio degli Stati, della formazione di regioni intercantionali o di una rappresentanza rafforzata delle città nella Confederazione, ogniquale volta l'opposizione si manifesta all'insegna del «federalismo».

Il mantenimento delle vecchie strutture sembra prevalere sulla costruzione dell'avvenire. Eppure le proposte di riforma nel campo del federalismo meriterebbero una discussione approfondita, anche se la loro realizzazione sarà molto difficile, anzi certe proposte fuori discussione.

In Svizzera il federalismo si è affermato, rendendo di fatto possibile la creazione della Svizzera moderna. Senza la ripartizione federalista di competenze e diritti, la profonda diffidenza nei riguardi di Berna non sarebbe stata vinta da molte parti. Anche in futuro il federalismo sarà la pietra angolare per la Svizzera ed anche per l'Europa. Perciò bisogna esaminarlo attentamente adattandolo alle nuove esigenze.

È indispensabile che il federalismo sia in grado di risolvere anche altri problemi di uno Stato moderno: l'uguaglianza di diritti, la facoltà di decidere e di agire prontamente, il rispetto di nuove minoranze.

Ecco i pareri espressi dall'autore in lingua romancia:

- 1. Dovrebbe essere esaminato un nuovo regolamento concernente la maggioranza dei cantoni per le votazioni federali.*
- 2. L'attuale Consiglio degli Stati non può essere sostituito da una Conferenza dei presidenti dei Consigli di Stato (eventualmente assistiti dal capo di un determinato dicastero).*
- 3. La promozione di regioni intercantionali e contatti più diretti fra le città e la Confederazione si impongono per far fronte a nuovi impegni.*
- 4. Invece di abolire la rappresentanza dei cantoni in seno al governo federale, bisognerebbe piuttosto aumentare il numero dei Consiglieri federali.*
- 5. Un federalismo retrogrado, ostile a qualsiasi innovazione, diventa obsoleto, perchè non fa che cementare lo status quo.*

B. Q.

Ruth Meyer Schweizer¹⁾

Direkte Demokratie und Milizprinzip²⁾



Vor kurzem versuchte sich der Chef der «Gruppe für eine Schweiz ohne Armee» (GSOA), Nationalrat Andreas Gross, zu profilieren, indem er Europa *die Schweiz als Vorbild* für die Herausbildung demokratischer Strukturen empfahl. Er hatte dabei vor allem auch die tragenden Pfeiler Initiative und Referendum unserer direkten Demokratie als des wirklichen Sonderfalls im Sinn. Insbesondere im Vorfeld der EWR-Abstimmung konnte man ähnliche Empfehlungen auch aus anderen Lagern der EWR- und EG/EU-Gegner hören. Solche Empfehlungen sollten zur Vorsicht mahnen. Sie stehen einerseits in einem bedenkenswerten *Gegensatz zu internen Verunsicherungen und tiefgreifenden Konflikten*, die auch als Folge direkt demokratischer Strukturen interpretiert werden können. Andererseits übersehen sie, dass unsere politischen Strukturen zwingend in einer historisch gewachsenen politischen Kultur verankert sind. Wolf Linder ist da in seinem neuen Buch «Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies» (1994) weit vorsichtiger, wenn er schreibt: «Switzerland's model of a power-sharing democracy therefore cannot be exported in its entirety. But its history is illustrative, and structures of power-sharing, properly adapted and embedded in specific cultural patterns, could serve in other countries. This process has to be selective» (174).

Direkte Demokratie und Milizprinzip

Diese beiden wesentlichen Sonderfall-Charakteristika sind theoretisch und praktisch miteinander verknüpft, indem beide strukturell die wichtigsten politischen Funktionen auf allen politischen Ebenen dem Staatsbürger selbst übertragen und nicht an professionelle Amtsträger delegieren. Das misst dem Konzept des mündigen Staatsbürgers grösstes Gewicht bei und setzt ein ganz spezifisches Staatsverständnis voraus, wie am Milizprinzip deutlich aufgezeigt werden kann:

– Das Volksganze steht über dem individuellen Volksangehörigen.

1) Für zahlreiche wertvolle Anregungen habe ich Hans Jörg Schweizer-Meyer sehr zu danken Anlass.

2) Referat anlässlich des NHG-Lenzburg-Kolloquiums vom 27./28. Mai 1994.