Wie zeitgemäss ist der schweizerische Föderalismus noch? : Thesen zur Zukunft des schweizerischen Föderalismus

Autor(en): **Hänni, Peter**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **77 (1999)**

Heft 2

PDF erstellt am: **09.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-341491

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Macht, empfiehlt sich als Nagelprobe jede Art von Steuerharmonisierung. Je materieller, desto besser. Wird dazu die Diskussion verweigert, erübrigen sich hochtrabende Restrukturierungsphantasien. – Es sei denn, zwecks Marketing.

Martin Schällebaum war bis zu den Neuwahlen im April Präsident der Finanzkommission des Kantons Luzern.

Wie zeitgemäss ist der schweizerische Föderalismus noch?

Thesen zur Zukunft des schweizerischen Föderalismus

Der folgende Beitrag soll – in zwei Hauptblöcke gegliedert – acht Thesen zur Zukunft des schweizerischen Föderalismus zur Diskussion stellen. Dabei geht es zu-

Peter Hänni

nächst darum, drei Thesen zur Ausgangslage zu formulieren, um alsdann einige Überlegungen zu aktuellen Problemfeldern des schweizerischen Föderalismus anzustellen.

Ausgangslage: Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation

1. Der Föderalismus gilt anerkanntermassen als zweckmässig und geeignet, um pluralistische, multiethnische und multikulturelle Gesellschaften im staatlichen Raum zu organisieren. Auf der Grundlage eines reinen Zentralismus lassen sich heute weder im europäischen noch im weltweiten Kontext staatliche Gemeinschaften aufbauen.

Ohne den Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation zu idealisieren oder gar als alleinseeligmachend zu verabsolutieren, drängt sich diese erste These fast von selbst auf: Die Verfechter des Einheitsstaates haben sich nicht einmal in den traditionell stark zentralistisch orientierten Staaten wie Frankreich oder Spanien durchsetzen können. In Italien sieht die derzeit suspendierte Verfassungreform die Einführung eines Föderalismus vor, der sich stark am Modell der BRD orientiert. Weitere Beispiele föderalistischer Entwicklungstendenzen finden sich in Grossbritannien, aber auch in Österreich. Hinsichtlich der Föderalisierung ist zweifellos Belgien am weitesten gegangen. Der von oben im Rahmen der Verfassungsreform eingeführte Bundesstaat unterscheidet sich kaum mehr von einem Staatenbund; ausschlaggebend für diese Entwicklung war zweifellos der schwelende Sprachenstreit zwischen den beiden wichtigsten Sprachgemeinschaften, den Flamen und den Wallonen.

Aber auch im supranationalen Raum der EU dürfte kaum bestritten sein, dass sich das Projekt Europa nur auf der Grundlage des Föderalismus weiterentwickeln kann. Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde deutlich, dass das Prinzip der Subsidiarität gestärkt werden muss.

Demgegenüber lassen sich kaum Staaten finden, die den umgekehrten Weg eingeschlagen haben, indem sie sich neu zentralistisch statt wie bisher föderalistisch organisieren. Die frühere Sowjetunion kann an dieser Stelle ebensowenig als Beispiel angeführt werden wie das ehemalige Jugoslawien oder die Tschechoslowakei. In diesen Fällen war es vielmehr so, dass offenbar nicht einmal der Föderalismus als Organisationsform das Auseinanderbrechen verhindern konnte.

2. Der schweizerische Föderalismus leistet einen zentralen Beitrag zum Zusammenhalt der verschiedenen Sprachgruppen, Kulturen und Landesteile.

Der schweizerische Bundesstaat beruht nicht auf einer ethnischen Grundlage (wie z.B. die BRD) oder auf einem einheitlichen Staatsvolk im französischen Sinne, das als gemeinsame Grundlage auf die Werte der Menschenrechtserklärung von 1789 setzt. Der schweizerische Bundesstaat wurde 1848 vielmehr in einer Bewegung von unten nach oben geschaffen, aus Einsicht in die Notwendigkeiten der Zeit. Die Überlebensfähigkeit dieses künstlichen Gebildes musste durch einen historischen Kompromiss zwischen Zentralisten und Föderalisten gesichert werden. Eckwerte sind dabei das Zweikammersystem, die verfassungsrechtlich abgesicherte Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone (mit der damit verbundenen vertikalen Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung) sowie die begrenzte bundesstaatliche Steuerhoheit.

3. Der schweizerische Föderalismus beruht auf dem Konsensprinzip, und nicht auf dem reinen Mehrheitsprinzip nach dem Muster der Westminster-Demokratie, und ist besser als das reine Mehrheitsprinzip geeignet, kategorische Konflikte zu bewältigen.

Es lassen sich kaum Staaten finden, die sich neu zentralistisch statt föderalistisch organisieren.

Das Konsensprinzip wird stark gefördert durch die Einflüsse der direkten Demokratie: Wenn in einer Entscheidung von Regierung und Parlament nicht alle relevanten Gruppen adäquat berücksichtigt worden sind, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass die Instrumente der direkten Demokratie korrigierend eingesetzt werden. Ausserdem gilt es zu berücksichtigen, dass Föderalismus und Konsensprinzip komplementär in dem Sinne sind, als der Einfluss der Stimmberechtigten um so grösser ist, je bedeutender die Kompetenzen der lokalen und kantonalen Gebietskörperschaften sind.

Das Prinzip der Mehrheitsdemokratie geht davon aus, dass es in der staatlichen Gemeinschaft darum geht, durch demokratische Mehrheitsentscheide Verteilungskonflikte zu lösen. Interethnische Konflikte, Streitigkeiten zwischen Religionen oder zwischen Sprachgemeinschaften sind demgegenüber kategorische Konflikte. Für das Verständnis des schweizerischen Staatsaufbaus ist nun die Erkenntnis von zentraler Bedeutung, dass solche Konflikte über die Prinzipien des Föderalismus, der Autonomie und der Mitsprache geregelt werden müssen, um zu verhindern, dass Minderheiten nicht systematisch in die Verliererrolle gedrängt werden. Ein klassisches Beispiel für diese Prozesse und Zusammenhänge lieferte die Gründung des Kantons Jura. Die Politik ist immer wieder neu herausgefordert, dieses für die Schweiz absolut zentrale

Gleichgewicht unter den jeweils gegebenen Umständen zu erarbeiten, denn allen Vereinheitlichungstendenzen zum Trotz bleibt der Bund ein fragiles Kunstgebilde, das seine Legitimationskraft nicht allein aus sich selber heraus gewinnen kann, sondern als Gemeinschaftsprojekt nur dann überlebensfähig bleibt, wenn zwischen berechtigten Gleichheitspostulaten und der Autonomie auf kantonaler und regionaler Ebene ein Kompromiss gefunden werden kann.

Der Bund bleibt ein fragiles Kunstgebilde.

Problemfelder, Tendenzen und Lösungsansätze für eine Weiterentwicklung des schweizerischen Föderalismus

Ungeachtet dieser soeben dargestellten Ausgangslage gilt es, gewissen internationalen und nationalen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Zu diesen Entwicklungen gehört insbesondere, dass zum einen die vermehrte Integration der Schweiz in Europa zu einer Verschiebung der verfassungsrechtlich abgesicherten kantonalen Kompetenzbereiche hin zum Bund führt, und zum andern, dass neue Staatsaufgaben (und z.T. auch bestehende Staatsaufgaben) vermehrt auf Bundesebene zu lösen sind.

4. Die internationalen Entwicklungen sowie die Übertragung neuer oder bestehender Staatsaufgaben auf den Bund lassen es als notwendig erscheinen, das bisherige Konzept des Föderalismus, das sich stark am Prinzip der Selbstbestimmung orientiert, vermehrt durch eine Komponente der Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung auf Bundesebene zu ergänzen.

Aktuelle Beispiele dieser Entwicklungen sind einerseits das derzeit in den Räten hängige Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, mit dem die durch die vermehrte Integration der Schweiz eingetretene Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes aufgefangen werden soll. Der Umstand, dass der Bund angesichts seiner umfassenden aussenpolitischen Zuständigkeit auch in ureigene Domänen kantonaler Zuständigkeiten einzugreifen berechtigt ist, kann nur dann ohne gravierende Legitimationseinbussen bewältigt werden, wenn die Kantone eine institutionelle Absicherung ihrer Mitwirkungsrechte zugestanden erhalten, und zwar sowohl auf Bundesverfassungs- wie auch auf Bundesgesetzesebene. In die gleiche Richtung zielen die Bestrebungen, im Rahmen einer Anpassung des Geschäftsverkehrsgesetzes die Vollzugstauglichkeit von Bundesregelungen generell mit den Kantonen abzusprechen. Gewinner einer derartigen Verstärkung des Mitwirkungselementes sind aber nicht nur die Kantone, sondern ebensosehr auch der Bund, denn das «Projekt Schweiz» gewinnt dadurch an innerer Stabilität und vermeidet desintegrative Tendenzen und Zerfallserscheinungen.

5. Finanzausgleich und Aufgabenverteilung müssen neu strukturiert werden.

Es dürfte unbestritten sein, dass der bisherige Finanzausgleich kaum Auswirkungen auf die Finanzkraft der Kantone gezeitigt hat. Die bestehenden Disparitäten haben sich tendenziell eher verschärft. Nachdem ein erstes Projekt in den 70er Jahren kläglich gescheitert ist, scheint die Zeit reif für eine fundamentale Erneuerung des Systems. Allerdings ist der Weg für eine definitive Neukonzeption noch lang und beschwerlich; ein Scheitern wäre indessen für die weitere Entwicklung des Föderalismus (und damit des Bundesstaates insgesamt) fatal.

In den gleichen Zusammenhang gehören die Bestrebungen für eine Neuverteilung

der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Leitmotiv soll dabei sein, dass kantonale Aufgaben von den Kantonen und Bundesaufgaben vom Bund zu finanzieren sind. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht von den politischen Akteuren, dass das System der Aufgabenverteilung in einer Art und Weise entflochten wird, die das Ganze transparent und nachvollziehbar machen und gleichzeitig die politischen Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen des Staates wieder sichtbar werden lassen. Auch hier gilt es allerdings, sich auf eine harte und lange Auseinandersetzung gefasst zu machen, doch das angestrebte Ziel lohnt den Einsatz.

6. Die interkantonale Zusammenarbeit wird vor dem Hintergrund finanzpolitischer Probleme sowie der internationalen Integration der Schweiz erheblich an Bedeutung gewinnen. Bei der Wahrnehmung kantonaler Aufgaben sind vermehrt regionale Lösungen anzustreben mit entsprechendem Lastenausgleich.

Im Rahmen des Projektes über einen neuen Finanzausgleich und die Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen haben die mit dem Vorprojekt befassten Arbeitsgruppen folgende, in kantonaler Zuständigkeit liegende Sachthemen identifiziert, die für eine regionale oder gesamtschweizerische Zusammenarbeit in Frage kommen:

- der öffentliche Agglomerationsverkehr;
- die Spitzenmedizin und die Spitzenkliniken;
- die Abfallentsorgung;
- die Kultureinrichtungen;
- Kantonale Universitäten;
- Fachhochschulen;
- der Straf- und Massnahmenvollzug.

Diese Liste ist m.E. zu ergänzen um den Bereich der Sicherheit, d.h., es wäre zu prüfen, inwieweit mit regionalen Polizeikorps eine adäquate Organisationsstruktur geschaffen werden könnte, die den heutigen Bedürfnissen und Bedrohungslagen im Bereich der inneren Sicherheit eher gerecht werden könnten. Unter ökonomischen Gesichtspunkten drängt sich zudem die Frage nach der gemeinsamen Erfüllung von weiteren Verwaltungsaufgaben auf, namentlich im Falle benachbarter und sehr kleiner Kantone.

7. Die quantitative und qualitative Zunahme der interkantonalen Zusammenarbeit erfordert zum einen eine bessere demokratische Legitimation interkantonaler Organe bzw. interkantonaler Institutionen, die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut sind, und zum andern müssen die bundesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine sinnvolle Zusammenarbeit geschaffen werden.

Die geltende Bundesverfassung gibt sich (ebenso wie die totalrevidierte) gegenüber der interkantonalen Zusammenarbeit eher reserviert. Der bundesverfassungsrechtliche Rahmen setzt nach derzeit herrschender Lehre und Praxis der interkantonalen Zusammenarbeit insbesondere dort Grenzen, wo diese Zusammenarbeit in die Schaffung einer weiteren (dritten) institutionellen Ebene zwischen Bund und Kantonen mündet. Diese Grenzziehung verhindert den Erlass von verbindlichen Normen durch interkantonale Organe sowie quantitativ einschneidende Zusammenlegungen kantonaler Verwaltungseinheiten. Es wäre daher zu prüfen, ob nicht die Bundesverfassung in einer Weise angepasst werden müsste, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Öffnung bereitgestellt werden könnten, durch die alsdann das ganze Potenzial der interkantonalen Zusammenarbeit ausgeschöpft werden könnte.

Auch die Parlamente müssen sich in einer adäquaten Weise organisieren, um die Aufgaben sachgerecht wahrnehmen zu können.

Integrative Prozesse führen regelmässig zu einer Schwächung der Parlamente und damit der demokratischen Rückkoppelung von politisch relevanten Weichenstellungen. Dieses Phänomen lässt sich auf europäischer Ebene ebenso beobachten wie auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene. Mit der Forderung nach vermehrter interkantonaler Zusammenarbeit verbindet sich daher die Forderung nach besserer Mitbeteiligung der Parlamente in allen Phasen derartiger integrativer Prozesse: Das gilt für die Erarbeitung der Verträge ebenso, wie das heute schon bei der Ratifikation gewährleistet ist, und muss weiter ausgedehnt werden auf die Phase des Vollzugs (Kontrollfunktion der Parlamente). Allerdings müssen sich die Parlamente selber in einer adäquaten Weise organisieren, damit sie diese Aufgaben auch sachgerecht wahrnehmen können.

8. Das Thema der Gebietsreform wird mehr und mehr enttabuisiert. Es sind Modelle zu erarbeiten und zu prüfen, die eine Reduktion der Anzahl der Kantone auf sechs oder sieben vorsehen. Vor- und Nachteile sind unter ökonomischen, politischen, kulturellen sowie sprachlichen Gesichtspunkten zu analysieren und dem bestehenden Zustand gegenüberzustellen.

In einer längerfristigen Perspektive erscheint auch die Gebietsreform als mögliches Entwicklungsfeld des schweizerischen Föderalismus. Es wäre indessen verfehlt, einzig auf diese Karte zu setzen in der Hoffnung, dass hier der Deus ex machina liegt, der unsere Probleme der Staatsorganisation mit einem Schlag zu lösen imstande wäre. Immerhin kann die Entkrampfung und Enttabuisierung des Themas impulsgebend auch für die übrigen Lösungsansätze, namentlich für die interkantonale Zusammenarbeit, wirken.

Peter Hänni arbeitet am Föderalismusinstitiut der Universität Fribourg.