Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum

Herausgeber: Forum Helveticum

Band: 16 (2007)

Artikel: Föderalismus, de quoi s'agit-il? Grundlagen und Reformbestrebungen im schweizerischen Föderalismus

Autor: Freiburghaus, Dieter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-833149

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

FÖDERALISMUS, DE QUOI S'AGIT-IL? GRUNDLAGEN UND REFORMBESTREBUNGEN IM SCHWEIZERISCHEN FÖDERALISMUS

Dieter Freiburghaus

Wahrlich ein grosses, breites und tiefes Thema, welches mir die Tagungsleitung vorgegeben hat! Gerade deswegen möchte ich meine Ausführungen auf *ein* Thema beschränken, auf *eine* These, und die lautet: «Die Reformunfähigkeit des Föderalismus verunmöglicht den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union (EU)!».

Sehr einleuchtend ist sie nicht gerade. Wir reformieren den Föderalismus doch ständig! Hat nicht unlängst Max Frenkel einen schönen Artikel mit dem Titel *Und ewig renaissiert der Föderalismus* geschrieben? Und zweitens: Wie soll er einen Beitritt verhindern, wo doch föderalistische Staaten wie Deutschland, Österreich und Belgien sich in der Union pudelwohl fühlen? Und uns die Konferenz der Kantonsregierungen immer wieder nachweist, wie beitrittsfreudig die Kantonsregierungen sind?

Aber beginnen wir mit den Tatsachen: In der Tat hat sich der helvetische Föderalismus seit 1848 institutionell nur wenig verändert. Damals gab es 22 Kantone, darunter drei halbe. Heute gibt es 23, darunter drei halbe. Allerdings ist es nicht mehr politisch korrekt, von «Halbkantonen» zu sprechen, sondern man sagt: Kantone mit halber Stimmkraft! 1848 bezeichnete die Bundesverfassung die Kantone als souverän, und sie verfügten über alle Kompetenzen, die nicht an den Bund übertragen waren. Auch das ist in der Bundesverfassung von 1999 noch genau so. Der Ständerat ist immer noch gleich zusammengesetzt: zwei Stimmen für Zürich, zwei Stimmen für Uri. Die Kantonsgrenzen haben sich nicht verändert, ausser durch die Trennung des Kantons Jura von Bern. Der Bund garantierte damals den Bestand der Kantone in ihren Grenzen und er tut es heute noch.

Es gibt 26 Regierungen mit ungefähr 160 Regierungsräten, 26 Parlamente mit ungefähr 3000 Parlamentariern, 26 Obergerichte, 26 Verwaltungen mit allem Drum und Dran, 26 Gesetzessammlungen und 26 Amtsblätter. Es gibt 26 Völker, 26 mal Wahlen, 26 Wappen, 26 Verfassungen. Und jeder Kanton hat seine besonderen Würste!

Das ist schon erstaunlich, denn selbst bei schweizerischen politischen Institutionen ist *diese* Konstanz nicht üblich. Von 1848 bis 1891 hatten wir eine Einparteienregierung, heute sind alle vier grossen Parteien beteiligt. Damals hatten wir das Majorzwahlsystem für den Nationalrat, heute den Proporz. Die Konkordanz ist ein Ergebnis des Zweiten Weltkriegs. 1848 hatte das Volk nur zur Verfassung etwas zu sagen, heute auch zu allen Gesetzen und Staatsverträgen. Der Föderalismus dagegen ist von einmaliger institutioneller Konstanz.

Alles andere, unser gesamtes Leben, hat sich in dieser Zeit radikal verändert, «modernisiert»: Da ist die Beschleunigung, die Verkleinerung aller Distanzen. 1848 dauerte eine Reise von Genf nach Zürich zwei Tage, heute zweieinhalb Stunden oder mit dem Flugzeug 50 Minuten. Da ist die Zunahme der Mobilität: Auf meinem Arbeitsweg von Solothurn nach Lausanne durchquere ich vier Kantone. Man arbeitet in Zürich und schickt sein Vermögen nach Obwalden in die Wellnesskur. Da ist aber auch die übernationale Regulierung: Die meisten Normen und Vorschriften sind heute zwischen Portugal und Estland gleich oder ähnlich. Ein griechischer Arzt kann ohne weiteres sowohl in Ober- wie auch in Niedererlinsbach eine Praxis eröffnen. Da ist die Globalisierung: Mittelamerikanische Bananen sind billiger als Walliser Aprikosen. Aber weil wir die Walliser Aprikosen schützen müssen, können wir in den USA unsere Textilien schlecht verkaufen. Und, last but not least, die Informationstechnologie, der Informationsaustausch in Bruchteilen von Sekunden um die ganze Welt: Wenn Sie Tschechische Schecken züchten, chatten Sie mit Kollegen von Kamtschatka bis Kasachstan (es geht um Kaninchen).

1848 hatte die Schweiz zweieinhalb Millionen Einwohner, heute sind es sieben. Das Bundesland Baden Württemberg hat zehn, Bayern zwölf und Nordrhein-Westfahlen achtzehn. Deutschland hat 82 Mio. Einwohner und sechzehn Bundesländer. Wir aber haben 26 Kantone, 26 Regierungen, 26 Amtsblätter usw., und dies in einer Zeit, in der Frankreich und Deutschland zu klein geworden sind, um noch eine eigenständige nationale Politik zu betreiben.

Am Föderalismus habe sich nichts verändert? Doch, natürlich hat sich was verändert. Materiell, inhaltlich, politisch. Was tat der Bund 1848? Er hatte nur wenige Kompetenzen: Die Aussenpolitik, die Verteidigung, jedenfalls zum Teil, das Zollwesen, die Post, das Münz- und Pulverregal, die Gründung einer Hochschule. Interessant ist, dass der Bund diese Aufgaben alle selbst ausführte: Mit seinen Konsuln und Gesandten, mit der Armee, dem Zollkorps, der Post, der Münzwerkstätte, den Pulverfabriken und der ETH. Er war weiter zustän-

dig für die Herstellung eines einigermassen funktionierenden Binnenmarktes, er garantierte Niederlassungsfreiheit für Christen, Handels- und Gewerbefreiheit. Das Zivilgesetzbuch kam erst 1907, das Strafgesetzbuch sogar erst 1937. Alles andere machten die Kantone.

Heute gibt es keinen Bereich staatlicher Politik mehr, in welchem der Bund nicht tätig ist, im Laufe der Zeit hat er immer neue Befugnisse dazu gewonnen. Von A bis Z, von der Atomenergie bis zum Zivilprozessrecht. Es gibt nur noch ganz wenige Bereiche, in denen die Kantone selbständig Politik machen, und selbst in die Innenhöfe kantonaler Souveränität greift nun der Bund ein: Wir haben unlängst über den «Schulvogt» abgestimmt, dieses Gespenst von 1882. Offenbar fürchtet ihn heute niemand mehr. Mit vereinheitlichten Kinderzulagen wird die kantonale Familienpolitik aufgemischt, dieses Lehrbeispiel von Subsidiarität. Die Kantonspolizeikorps werden bald dieselbe Uniform tragen und Funkgeräte benutzen, mit denen sie sogar untereinander kommunizieren können. Und auch für die Kampfhunde und den Feinstaub wollen die Kantone nicht mehr allein zuständig sein.

Ist gegen diese Zentralisierung kein Kraut gewachsen? Warum hat das der Ständerat nicht verhindert? Zweimal hat man eine Rückverlagerung und klarere Trennung der Kompetenzen probiert, zweimal mit wenig Erfolg. Bei der Übung in den 80er Jahren wurden schlussendlich etwa die Bundessubventionen für die schweizerische Schulwandkarte gestrichen, die es seit 1894 gab! Beim Neuen Finanzausgleich und der Aufgabenverteilung, über die wir unlängst abgestimmt haben, hatte man ursprünglich eine ziemlich mutige Trennung gewollt, doch in den meisten Fällen hat man dann zurückbuchstabiert, etwa aus Angst vor 150 Rollstuhlfahrern auf dem Bundesplatz!

Sie sehen also: formell, institutionell hat sich der Föderalismus kaum verändert, materiell, politisch hat eine radikale Erosion der kantonalen Kompetenzen stattgefunden. Eigentlich hätte das einmal zu einer radikalen Reform der Institutionen führen müssen: Entweder man hätte anerkannt, dass wir ein unitarischer Staat geworden sind und die Kantone halt eben Vollzugsorgane, oder aber man hätte eine grosse Gebietsreform durchgeführt, aus der fünf bis sechs lebensfähige Kantone hervorgegangen wären. Man hat aber weder das eine noch das andere getan, denn beides ist nicht im Interesse der kantonalen Eigenständigkeit, der kantonalen Politiker, der 160 Regierungsmitglieder, der 3000 Parlamentarier, der 26 Druckereien, die die 26 Amtsblätter drucken.

Doch wie gelingt es eigentlich diesen kantonalen politischen Apparaten zu kaschieren, dass sie weitgehend leeres Stroh dreschen? Man hat sich da alles Mögliche einfallen lassen.

Einmal hat man den Kantonen weitgehend die Finanzkompetenzen überlassen. Das nützen die Kantone weidlich aus, um völlig unterschiedliche Steuern zu erheben, und um sich damit gegenseitig – und den andern europäischen Ländern – gute Steuerzahler abzujagen. Weil dabei einige Kantone mehr oder weniger verarmen, muss man ihnen mit einem neuen Finanzausgleich unter die Arme greifen, der vom Bund und wohlhabenden Kantonen finanziert wird. Man wird diesen Finanzausgleich in den kommenden Jahren ständig verstärken müssen, denn das Grundübel der zu geringen Wirtschaftskraft peripherer Kantone liesse sich nur mittels Kantonsfusionen beheben.

Das Zweite, was man gemacht hat, ist ein radikaler Vollzugsföderalismus. Ich habe Ihnen gesagt, dass im 19. Jahrhundert der Bund seine wenigen Aufgaben mittels eigener Organe vollzog. Nun, heute hat er fast alle Aufgaben, aber kaum zusätzliche Vollzugsorgane, denn grundsätzlich werden alle Bundespolitiken von den Kantonen vollzogen. Nun, das allein würde nur einige Verwaltungsstellen erfordern, nicht ganze Staatsapparate. Um diese zu rechtfertigen, schrieb man in die Verfassung, dass der Bund den Kantonen beim Vollzug möglichst grosse Spielräume lassen müsse, und diese nützen die Stände dann genüsslich aus, um die Solothurnisierung, Tessinisierung und St. Gallisierung der Bundesgesetze zu betreiben.

Die dritte Gegenmassnahme gegen die Aushöhlung kantonaler Staatlichkeit ist die KdK, die Konferenz der Kantonsregierungen, ein Hybrid aus Tagsatzung und Ministerrat der EU. Sie wurde 1993 gegründet, und zwar im Zusammenhang mit dem Europäischen Wirtschaftsraum, als sich die Kantone bewusst wurden, dass dieser tief in ihre Kompetenzen eingreifen würde. Der Zweck der KdK ist seither, die Stellung der Kantone dem Bund gegenüber zu stärken. Sie hat sich prächtig entwickelt, hat heute fünfzehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und hat, obwohl kein Verfassungsorgan, einen starken Einfluss auf die Bundespolitiken. Die KdK spricht gerne im Namen der Kantone, aber natürlich spricht sie nur im Namen der Kantonsregierungen, und das ist nicht dasselbe. Es sind eben vor allem die Regierungen, die an der Aufrechterhaltung der 26 Kantone interessiert sind, und die KdK ist ihre Speerspitze.

Die vierte Methode, den Scheinföderalismus am Leben zu erhalten, ist, dass die Kantone mit Argusaugen über ihre Restkompetenzen wachen, auch da, wo es kaum mehr Sinn macht. Zwei Beispiele: Schengen führt zu einer Neuorganisation der Sicherheit an der Landesgrenze, eine Bundesaufgabe. Dafür gibt es das Grenzwachcorps. Aber da nun die Kontrollen kurz hinter der Grenze durchgeführt werden, betritt man kantonales Territorium, und da ist die Kantonspolizei zuständig. Man sollte zusammenarbeiten? Ja, wird man auch tun, indem das Grenzwachkorps mit jedem kantonalen Polizeikorps Abkommen über die Zusammenarbeit abschliesst. Die Spitalplanung müsste eigentlich längst bundesweit koordiniert werden, und sei es nur darum, weil es den Kantonen nicht gelingt, sie sinnvoll durchzuführen. Die Spitäler von Nidwalden und Obwalden sind viel zu klein und damit zu teuer. Seit Jahren will man sie zusammenlegen. In Stans. Das ist fünfzehn Kilometer von Sarnen entfernt. Aber man fährt durch den Kernwald. Und das ist doch der Weg, den die Obwaldner den napoleonischen Truppen verraten haben, um in Stans einzufallen! Also kann man die Spitäler nicht zusammenlegen.

Die fünfte Methode der Realitätsverkennung, das sind die Konkordate, dieses Krebsübel am schweizerischen Föderalismus. All das, was einzelne Kantone mit dem besten Willen nicht mehr allein regeln können, aber auch nicht dem Bund übertragen wollen, wird Konkordaten übertragen. Das sind Staatsverträge. Die kantonalen Parlamente können in der Regel nur Ja oder Nein sagen, und sagen meistens Ja. Einmal eingerichtet, übertragen die Konkordate die Durchführung der Politik an die Exekutiven. Änderungen sind schwierig, denn alle müssten einverstanden sein. Gegen einzelne Konkordate ist nichts einzuwenden, aber sie sind inzwischen zahllos geworden, wörtlich. Der Kanton Solothurn soll an etwa 150 davon beteiligt sein.

Nicht nur wuchern die Konkordate wie ein Krebsgeschwür, wir haben unlängst noch eins draufgesetzt. Konkordate können jetzt Gesetze erlassen, und die Kantone müssen nicht nur das Bundesrecht, sondern auch das interkantonale Recht beachten (Art. 48, Abs. 4 und 5 BV). Und: Kantone können bundesrechtlich verpflichtet werden, an einem Konkordat teilzunehmen und mitzubezahlen. Ich meine, das ist mit Artikel 47 Abs. 1 der Verfassung, die besagt: «Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone», nicht verträglich. Mit diesem Bundeszwang zum Konkordat produzieren wir nun endgültig die Verflechtung der Verflechtung. Wer wird das noch verstehen? Wo bleiben die demokratischen Rechte?

An allen Ecken und Enden wählen wir inzwischen problematische Ersatzlösungen, Hilfskonstruktionen, teilen und verflechten gleichzeitig, schreiben Regeln in die Verfassung, die entweder gehaltlos oder höchst problematisch sind. Und dies alles, um den Föderalismus zu retten. Und gerettet werden sollte er in der Tat, denn er ist das Salz der helvetischen Erde. Wenn aber das Salz schal wird?

- Der Föderalismus ist Wahrung von Verschiedenheit. Was aber, wenn Bund und Konkordate immer mehr Bereiche gleichschalten?
- Er ist vertikale Gewaltenteilung. Was aber, wenn diese durch Gewaltenverflechtung konterkariert wird?
- Er ist Schule der direkten Demokratie. Was aber, wenn immer mehr Gegenstände der demokratischen Debatte entzogen werden?
- Er ist Innovation durch Konkurrenz. Was aber, wenn diese sich immer mehr auf unredlichen Steuerwettbewerb reduziert?
- Er ist Bürgernähe. Was aber, wenn ihn die Bürgerin und der Bürger nicht mehr durchschauen?

Etwas Ähnliches hatten wir schon einmal, am Ende des Ancien Régime. Da bestand die Eidgenossenschaft aus einer Unzahl von Verträgen und Briefen und Vorkommnissen zwischen jeweils einem Teil aller Orte. Niemandem mehr war klar, was für wen genau galt. Und da man auch nicht mehr wusste, wie man das ändern konnte, und da die Leistungsfähigkeit dieses Systems angesichts der Modernisierung abnahm, kam es, wie es kommen musste. Respektive kam er, Napoleon, und hat alles auf den Kopf gestellt. Dann haben unsere Vorfahren fünfzig Jahre lang ausprobiert und am Schluss ist es ihnen gelungen, die Sache wieder auf die Füsse zu stellen und einen klaren, einfachen und verständlichen Bundesstaat zu gründen. Der ist jetzt an seinem Ende.

Und nun? Kein Napoleon in Sicht? Der EU-Beitritt als Ersatz? Damit komme ich zum letzten Teil meiner These: Dass die Reformunfähigkeit des Föderalismus den Beitritt der Schweiz zur EU verunmögliche. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Es ist natürlich nicht allein der Föderalismus, der den Beitritt verhindert. Darauf würden wir uns nicht verlassen wollen! Wir

sind anti-beitrittsmässig gleichsam überversichert. Der Vorort ist dagegen, die Bauern sind dagegen, die Banken sind dagegen. Wir wollen den Euro nicht und nicht die höheren Zinssätze, die damit einhergehen würden. Wir lassen uns die Souveränität des Volkes nicht einschränken, denn alles, was wir seit 150 Jahren getan haben, ist, die Volksrechte auszuweiten. Wir wollen keine Mehrwertsteuer von mindestens 15 Prozent. Und wir wollen nicht jährlich 5 Mrd. Franken nach Brüssel abliefern. Schliesslich haben die Sozialdemokraten den eigentlich zentralen Grund für den Nichtbeitritt in ihrem neuesten Positionspapier genannt, das raffinierterweise so tut, als wäre es ein Plädoyer für den Beitritt: Es kommt, haben sie gesagt, nicht in Frage, dass die Schweiz im Beitrittsfalle gezwungen würde, das Briefpostmonopol von 100 auf 50 Gramm zu senken! Niemals!

Aber über all das wollte ich eigentlich gar nicht sprechen. Auch nicht über unsere Kollegial- und Konkordanzregierungen, die eine Vertretung der schweizerischen Interessen innerhalb der EU verunmöglichen würden. Sondern über den Föderalismus, oder eben über diesen an der Herz-Lungen-Maschine kräftiger Geldflüsse hängenden Scheinföderalismus. Er kann nur noch unter der Glasglocke helvetischer Abgeschlossenheit überleben. Würde er der Erschütterung eines Beitritts ausgesetzt, fiele er in sich zusammen wie ein Kartenhaus. Mehrere neunmalkluge juristische Gutachten haben zwar nachgewiesen, dass der Föderalismus kaum beeinträchtigt würde, wobei sie sich auf Vergleiche mit unsern Nachbarn gestützt haben. Nur ist eben in Österreich der Föderalismus nur noch Folklore, und auch Deutschland ist ein mehr oder weniger unitarischer Bundesstaat. Und eben: Baden-Württemberg hat achtmal so viele Einwohner wie der Kanton Zürich, 28 mal so viele wie der Kanton Luzern und 666 mal so viele wie Appenzell-Innerrhoden. Das dies bei einem Beitritt nicht gut gehen könnte, ahnen und vermuten wir. Und weil wir uns nicht zutrauen, den Föderalismus entsprechend zu reformieren, ergibt sich daraus ein starker Grund, um nicht beizutreten.

Nun werden Sie mich auf einen Widerspruch aufmerksam machen: Warum denn sind so viele Kantonsregierungen einem Beitritt gegenüber recht positiv eingestellt? Warum haben die Kantonsregierungen dafür vorletztes Jahr sogar den Europapreis der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz (NEBS) erhalten? Da kann ich ihnen drei Hypothesen anbieten:

1. Diese Regierungen glauben an die von ihnen bestellten Gutachten. Das ist sehr unwahrscheinlich.

2. Die etwas aufgeklärteren Kantonsregierungen wissen, dass es so mit dem Föderalismus nicht mehr weitergehen kann. Sie wissen aber auch, dass wir selbst zu einer Reform nicht in der Lage sind. Also hoffen sie auf den Deus ex Machina, auf die EU. – Auch nicht sehr überzeugend, denn die kantonalen Magistraten wissen natürlich, dass die EU auf uns keinen Druck in Richtung Beitritt ausüben wird.

3. Die Kantonsregierungen sind ganz sicher, dass wir nicht beitreten werden, und nutzen, wie seit den Zeiten des EWR, das Europaargument, um auf die Bundespolitiken noch mehr Einfluss zu gewinnen.

Das könnte hinkommen.

PS: Dies hier ist eine so genannte Polemik, also eine Form der Rede, die in der Schweiz weitgehend unbekannt ist, denn die Schweizer meinen immer, was sie sagen.