Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 76 (1996)
Heft: 4

Artikel: Föderalismus : eine Strategie der Kompromisse
Autor: Nef, Robert
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165572

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: 11.12.2025

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

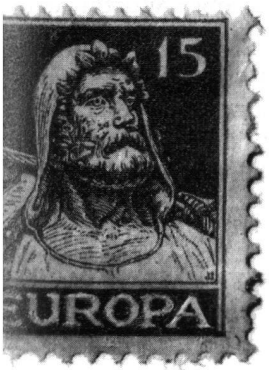
Robert Nef

Föderalismus – eine Strategie der Kompromisse

Die zunehmende globale Vernetzung ruft nach neuen Formen politischer Organisation und Kooperation. Ist der Föderalismus wirklich das politische Organisationsprinzip der Zukunft, welches die Kapazität und Flexibilität von Netzen fruchtbar macht, oder führt er zu neuen Verstrickungen? Nach dem Grundsatz der Subsidiarität rückt die Gemeinde- und Privatautonomie ins Zentrum des Interesses.

Der an der University of Alabama lehrende amerikanische Politologe *William H. Stewart*[1] hat mit wissenschaftlicher Akribie in Verbindung mit einer erfrischenden Portion Spieltrieb und Sammellust nicht weniger als 495 verschiedene Konzepte des Föderalismus ermittelt, in alphabetischer Reihenfolge mit Textauszügen und Zitaten charakterisiert und in einem geistreichen Einleitungsessay kommentiert. Damit belegt er die in der Begriffs-, Institutions- und Wirkungsgeschichte angelegte Vielfalt föderalistischer Strukturen und die Phantasie der wissenschaftlichen und politischen Kommentatoren, welche immer wieder neue Adjektive und Metaphern gefunden und erfunden haben, um die Komplexität zum Ausdruck zu bringen. *Morton Grodzin* beschreibt etwa den amerikanischen Föderalismus als *«marble cake federalism»*, als Marmorkuchen, *«in welchem verschiedenfarbige Ingredienzen in einem untrennbaren Gemenge verbunden sind, und dessen Farben sich in vertikalen und diagonalen Adern und unerwarteten Wirbeln durchmischen»*. Ebenfalls dem kulinarischen Bereich entstammt der *«spaghetti federalism»* (*«the image of spaghetti comes from simultaneous trends of diversity and convergence»*, p. 161) und der *«sweet and sour federalism»*, bei dem sich zeigt, dass Bundeshilfe zwar süss ist, die Bedingungen und Auflagen, die damit verbunden werden aber sauer aufstossen können.

1 William H. Stewart: Concepts of Liberalism, University Press of America, Lanham (MD) 1984.



Meret Oppenheim: Wilhelm Tell – Europa (Briefmarke), 1972, Gouache auf Schweizer Briefmarke der zwanziger Jahre, 2,3 x 2 mm, Privatbesitz, Bern. © 1992 Schweizerisches Landesmuseum, Bundesamt für Kultur.

Schwierigkeiten bereiten auch die Bedeutungsunterschiede in verschiedenen Sprachen sowie die Anwendung im jeweiligen historischen und nationalen Kontext. Die Bezeichnung hat immer wieder als positive Umschreibung des eigenen Programms gedient, aber auch für die negative Kennzeichnung des politischen Gegners herhalten müssen. (Vgl. dazu «Liberal», «föderalistisch», konservativ» – «vertauschte Mäntel» beim Übersetzen, *Robert Nef*, «Schweizer Monatshefte», Bd. 74, 1994, S. 5 ff.) Dieser Artikel hat verschiedene sehr gehaltvolle Zuschriften ausgelöst, auf die im folgenden kurz eingegangen werden soll. Der Kompromiss zwischen zentralistischen und dezentralistischen Strebungen ist schon im Begriff angelegt. Die klassische Auseinandersetzung dazu ist in den Federalist Papers 1787 von *Hamilton, Madison* und *Jay* eröffnet worden. *Jörg Baumberger* gibt in seiner Zuschrift dazu folgende Präzisierungen:

«Wir haben keinen Anlass, die amerikanischen Verfassungsschöpfer eines geheimen Zentralismusplans zu verdächtigen. Sie strebten sicher redlich eine föderalistische Verfassung im konventionellen, theoretischen Sinne der multiplen «Untertanenschaft» und der Souveränitätsteilung an. Die politische Konfiguration der Zeit zwang sie jedoch, ihr Grundgesetz vor allem nach einer Seite zu verteidigen: gegen die Verfechtung grösserer Rechte der Gliedstaaten.

Einer der Haupteinwände der Anti-Federalists gegen die Verfassung, war das Fehlen einer Bill of Rights, d.h. eines Katalogs individueller Freiheitsrechte, die auch gegen

den Zentralstaat wirksam durchgesetzt werden könnten, ein Vorwurf, der z. B. ebenfalls die Maastrichter Verträge trifft. (Die «Bill of Rights» wurde in den USA bald nachgeliefert.) Der Grund für diese Unterlassung war in beiden Fällen derselbe: Man konnte sich nicht vorstellen, dass der ausdrücklich zum Schutze des Bürgers gegen die willkür- und interventionismusverdächtigen Gliedstaaten geschaffene Zentralstaat langfristig die Versagen der Gliedstaaten auf höherer Ebene, und ausgestattet mit zentraler Monopolmacht, wiederholen könnte. Vielleicht gibt es in der Geschichte nicht nur ein Gesetz der Anziehungskraft des zentralen Haushalts, sondern auch eines der Unterschätzung dieser Anziehungskraft anlässlich der Schaffung neuer Zentralinstanzen.»

Zur Begriffsgeschichte in Frankreich ist der Zuschrift Baumbergers folgendes zu entnehmen: *«In Frankreich waren die sog. Föderationsfeiern 1790 eindeutig Feiern im Zusammenhang mit der Verschmelzung der bislang ungeordneten Haufen von Bürgerwehren zur zentralisierten Nationalgarde. Die Föderationsbewegung war eine enthusiastische Hinwendung zum Zentrum.*

Die «Föderalismus»-Bewegung, die schliesslich durch die Jakobiner blutig niedergeschlagen wurde, war hingegen eine eindeutige Dezentralismus-Bewegung. Und seither hat «Föderalismus» in Frankreich einen eindeutig negativen Klang. Föderalismus denotiert dort nicht die geschickte Kombination zweier eingegengesetzter Konzepte zu einer robusten Synthese mehrfacher und geteilter Souveränität, sondern so verhasste Dinge wie Feudalismus, Antidemokratie und letztlich Sezession.

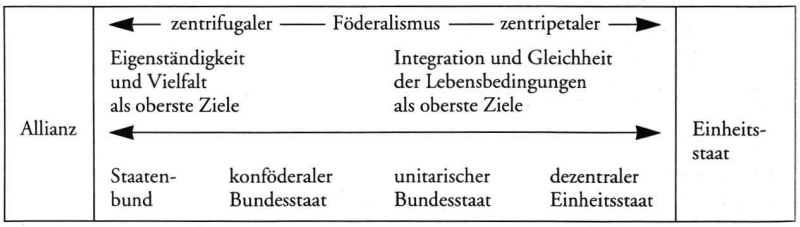
Dieter Chenaux-Repond weist in seiner Zuschrift auf die in der Europa-Diskussion zentrale Unterscheidung zwischen Föderalismus und Konföderalismus hin:

«Wir wären in der Schweiz in unserer Auseinandersetzung mit der Europäischen Union ein gutes Stück weiter, wenn nicht ausgerechnet wir zur Begriffsverwirrung immer wieder beitrügen. Konföderalisten vertreten nicht eine «grosse Eigenständigkeit der Bündnispartner», vielmehr deren totale Souveränität innerhalb rein vertraglicher Grenzen. Die Föderalisten dagegen vertreten grosse Eigenständigkeit im Rahmen eines Staates, einer Schicksalsgemeinschaft. Ob übrigens die Konföderalisten mit ihrem zwangsläufigen Bestehen auf Eigenständigkeit Freiheit und Minderheitenschutz besser wahrnehmen als Föderalisten, darf man gerade am Beispiel der Schweiz in höchstem Masse bezweifeln. Die Schweizerische Konföderation kannte nur ein einziges durchgehendes Prinzip: die Gemeindefreiheit. Den Schutz der Individualrechte wie der Minderheiten hat erst der Bundesstaat sich zur Aufgabe gemacht. ‹Bern› hat uns, historisch betrachtet, keineswegs weniger, sondern mehr Freiheit gebracht.»

Der Kompromiss zwischen zentralistischen und dezentralistischen Strebungen ist schon im Begriff angelegt.

Diese Schlussthese ist kaum widerlegbar, aber auch nicht unanfechtbar.

Um dem Wirrwarr der Begriffsgeschichte zu entgehen, hält man sich vielleicht am besten an die wörtliche Übersetzung. «Föderalisten» sind im ursprünglichen Wortsinn «Bündler», so dass die Angelsachsen, welche vor allem die zentralisierende Tendenz heraushören, nicht völlig falsch liegen. Die Europäische Union ist nach gängiger Auffassung eine Institution, welche sowohl staatenbündische (konföderalistische) als auch bundesstaatliche (föderalistische) Merkmale hat. «Föderalistisch» meint nicht einfach das Gegenteil von «zentralistisch», sondern bezeichnet auch die Alternative zu «autonomistisch» und «partikularistisch» sowie zu «konföderalistisch». Dies hat zur Folge, dass der Föderalismus in der Auseinandersetzung mit Autonomisten, Partikularisten und Konföderalisten eine zentralisierende Tendenz zum Ausdruck bringt und in der Auseinandersetzung mit Zentralisten eine dezentralisierende. Anschaulich stellt dies *Rainer-Olaf Schultze* im Wörterbuch «Staat und Politik» (Hrsg. *Dieter Nohlen*, München 1991, S. 140) dar:



Eine ausführliche Würdigung der revolutionären Dialektik zwischen Staatseinheit und Föderalismus in Frankreich findet sich in einem Nachdruck eines Buchs, das 1928 erstmals erschienen ist. (*Hedwig Hinze*, Staatseinheit und Föderalismus in Frankreich, Frankfurt am Main 1989). Die Autorin zeigt eindrücklich, warum und inwiefern sich der französische Staat als Pro-

motor der Zentralisierung versteht und wie in diesem Land Nationalität, Staatlichkeit, Gerechtigkeit, Ordnung und Zentralität derart zu einer Gesamtidee verschmolzen sind, dass sogar die Dezentralisierung nur als Aktivität der Zentrale verstanden werden kann. Das Buch gibt – implizit – auch wichtige Aufschlüsse über das französische Verständnis der Europäischen Union.

In den USA hat man nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr die freiheitsvermittelnde Komponente des «Federalism» hervorgehoben und ihn aus der bis heute zunehmend populären wertkonservativen Sicht als politisch-moralisches Postulat glorifiziert. So schreibt etwa *Felix Morley* 1959 in seinem Buch «Freedom and Federalism», *«that liberty under God is man's most precious birthright, and that our best means of securing Liberty is through the political device of Federalism.»* Ein – im europäischen Sinn – liberales Plädoyer für den Föderalismus mit dezentraler Tendenz findet sich in der äusserst lesenswerten Schrift von *Clint Bollik*[2].

Zentralismus versus Protekionismus?

Der deutsche Politologe *Fritz Scharpf* spricht in seiner insgesamt von einem Wohlwollen gegenüber dem Prinzip getragenen Monographie über «Optionen des Föderalismus» von einem *«Nullsummen-Kompetenzkonflikt»*[3]. Dies ist angesichts der real existierenden Finanzknappheit auf allen Ebenen und der beschränkten Möglichkeiten, zusätzliche fiskalische Ressourcen anzuzapfen, eine realistische Einschätzung. Ohne Verfassungsreform hat – so Scharpf – der Föderalismus in Deutschland keine Zukunft, eine Reform, *«die gerade aus ökonomischen Gründen die Rückverlagerung von Gesetzgebungs-, Besteuerungs- und Gestaltungskompetenzen auf die Länder – und zwar auf die einzelnen Länder – zum Ziel hätte»*. Er bedauert zu Recht, dass sich diese Einsicht noch nicht ausgebreitet habe, denn seine Überlegungen entsprechen nicht dem in der Bundesrepublik vorherrschenden Trend zur Zentralisierung. Sie verdienen daher ebenso Beachtung wie seine Warnungen vor einer europäischen Wirtschaftspolitik, welche *«die protektionistischen Tendenzen der Nationalstaaten dämpft und durch den wachsenden Protektionismus der Gemeinschaft ersetzt»* (S.12). Die von Scharpf an der Schweiz gerühmte flexible «Nischenstrategie» (er nennt Fremdenverkehr, Finanzdienstleistungen und Internatsschulen) ist allerdings eher von der Privatautonomie als von einer klein- und gliedstaatlichen Wirtschaftspolitik initiiert worden. Gegenüber dieser wäre auf innerstaatlicher Ebene dieselbe Protektionismus-Kritik angebracht, die Scharpf gegenüber der EU äussert. Zentralisierung ist von Liberalen und Freihändlern im Lauf der Geschichte immer wieder als Gegengift zum gliedstaatlichen Protektionismus und Interventionismus propagiert worden, als Hilfsmittel, um die notwendigen wirtschaftlichen Freiräume durch Privatisierung und Deregulierung voranzutreiben. Aus diesem Grund waren die Liberalen in der Schweiz wie schon die freihändlerischen «Federalists» in den USA für mehr Bundeskompetenzen. Aufgrund der zweifelhaften historischen Erfahrungen mit der Formel «Deregulierung unter dem Schutz der Zentrale» muss man sich fragen, ob diese Strategie nicht ein Irrweg gewesen sei und ob aus einer freien Konkurrenz der Subsysteme um die bestmögliche Lösung nicht letztlich in jeder Hinsicht mehr Autonomie für alle resultiert hätte bzw. in Zukunft resultieren würde... (Dies sei hier lediglich als Gegenthese zu Chenaux-Reponds Hinweis auf die freiheitsstiftende Kraft der Zentralisierung festgehalten.)

Man muss sich fragen, ob aus einer freien Konkurrenz der Subsysteme nicht letztlich in jeder Hinsicht mehr Autonomie für alle resultiert hätte.

Föderalismus und Gemeindefreiheit

Es fällt übrigens auf, dass in der schweizerischen Föderalismusdiskussion in der Regel nur das Verhältnis von Bund und Kantonen angesprochen wird und dass das Thema «Gemeindeautonomie» in ein anderes Ressort verwiesen wird. Dies hat seine Gründe. Die Kantone, die ihrerseits – wenigstens verbal – gegenüber dem Bund auf ihre Rechte pochen und sich antizentralistisch profilieren (sofern es nichts kostet), sind gegenüber den Gemeinden in aller Regel zentralistisch (wenn es nicht um die Dezentralisierung von Kosten oder andern politischen Lasten geht). Das einzige Gegengewicht zum Zentralismus der Kantone bilden die zahlreichen Vertreter von Gemeindebehörden, die in der Regel

2 Clint Bollik: European Federalism: Lessons from America. Institute for Economic Affairs, Occasional paper 93, London 1995.

3 Fritz W. Scharpf: Optionen des Föderalismus in Europa, Campus, Frankfurt am Main 1994.

mindestens ein Drittel der kantonalen Parlamentsangehörigen stellen. Aber das Einstehen für Eigenständigkeit ist auch bei dieser «Autonomielobby» vorwiegend fiskalisch ausgerichtet und auf die Mehrung persönlicher politischer Macht, d.h. man will mehr befehlen, aber nicht mehr bezahlen. In einer subtilen – allgemein zu wenig beachteten – Untersuchung zur Bündner Gemeindeautonomie zeigt der amerikanische Politologe *Benjamin Barber*[4] auf, wie der *«Federalism»*, d. h. die Integration des Kantons Graubünden in den Bundesstaat, letztlich den Tod der Gemeindefreiheit innerhalb des Kantons beschleunigt und nicht etwa gebremst hat. Dieser Befund mag vor allem für jene interessant sein, welche eine Analogie zwischen der «Verbundesstaatlichung» der Schweiz und dem Integrationsprozess in Europa herstellen und die im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt von einer Erhöhung kantonaler, regionaler und lokaler Autonomie träumen, weil «Brüssel» weiter weg ist als «Bern». Dass eine Föderation auf höherer Ebene die nachgeordnete gliedstaatliche Ebene einschränkt und entmachtet und dafür die kommunalen, regionalen und kantonalen auf deren Kosten stärkt, dürfte eine fatale Täuschung sein. Das Aufgeben von Souveränität ist – auf welcher Ebene auch immer – nach allen bisherigen Erfahrungen eine Einbahnstrasse. Vielleicht ist es kein Zufall, dass ausgerechnet ein Amerikaner als Aussenstehender den Tod der Gemeindefreiheit diagnostiziert hat, während dieselbe Institution in unsern staatsbürgerlichen Lehrbüchern immer noch als «Keimzelle» unseres Staates gefeiert wird... Gewiss sind die Gemeinden in der Schweiz keineswegs tot, aber um ihre Autonomie ist es schlecht bestellt, und die Zeugungskraft dieser Keimzellen ist so wenig beeindruckend wie die der Kantone. Wem es mit dem «Geist des Föderalismus» und mit dem damit verknüpften Subsidiaritätsprinzip ernst ist, der sollte m. E. die Gemeindeautonomie unbedingt miteinzubeziehen. Auf der lokalen Ebene wäre die Transparenz zwischen Aufgaben und Ausgaben am besten möglich, und eine Machtkontrolle kann nicht nur institutionell, sondern auch personell stattfinden. Gemeinden könnten auch mit Reformen wie etwa Privatisierungskonzepten und Gutscheinsystemen experimentieren und zu Wegbereitern von Neuerungen werden statt zu engstirnigen Bremsern.

4 Benjamin Barber: The Death of Communal Liberty, Princeton University Press, New Jersey 1974.

5 Jürg Stüssi-Lauterburg: Föderalismus und Freiheit, Effingerhof AG, Brugg 1994.

Das Aufgeben von Souveränität ist nach allen bisherigen Erfahrungen eine Einbahnstrasse.

Alte Erfahrungen

Die Auseinandersetzung mit dem Föderalismus hat in der Schweiz zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingesetzt (und nicht wie *Riklin* unter Berufung auf *de Rougemont* im ersten Band des «Handbuchs Politisches System der Schweiz» S. 57 bemerkt *«gegen Ende des 19. Jahrhunderts»*). *Jürg Stüssi-Lauterburg* hat seine mit einer umfangreichen Quellensammlung ergänzten Untersuchungen zum Aufstand gegen den Zentralstaat der Helvetik von 1802 zu Recht mit dem Titel «Föderalismus und Freiheit»[5] versehen. Das Buch verdient im Hinblick auf die Jubiläumsfeiern von 1998 vor allem bei jenen Beachtung, die grossen Wert auf die «200-Jahrfeier» des Untergangs der «Alten Eidgenossenschaft» legen und die in *Napoleon* den freiheitsfreundlich gesinnten Wiederhersteller föderativer Strukturen sehen wollen. Das Buch beginnt mit einem fanfarenartigen Satz, der bereits seine zentralen Thesen zusammenfasst. *«Der Aufstand von 1802 erzwang in der Schweiz den Föderalismus, brachte Bonaparte zur erneuten Intervention in unserm Land, führte mit zur englischen Kriegserklärung an Frankreich im Jahre 1803 und stimulierte Schiller zur Behandlung des Tell.»* Das komplizierte Geschehen jener Zeit wird in den Schulbüchern häufig nur kurz und aus lokalpatriotischer Sicht gewürdigt und sicher nicht – wie es im Untertitel etwas grossspurig, aber nicht ohne glaubwürdige Belege heisst – als *«ein in der Schweiz geschriebenes Kapitel Weltgeschichte»*. Für Napoleon verkörperten *«les fédéralistes»* ein Feindbild, und er stellte ihnen die *«patriotes»* gegenüber, die Freunde Frankreichs. Auf Seite 344 ist in der Anmerkung 35 auch das entscheidende Originalzitat von Napoleon wiedergegeben: *«Il faut que, pour cequi regarde la France, la Suisse soit française, comme tout les pays qui confinent à la France.»* In welchem Land Europas damals die wahren Freunde einer unabhängigen Schweiz sassen, lässt sich ebenfalls in den Quellen nachlesen: in Grossbritannien. *«England ergriff 1803 unter anderem wegen Bonapartes Besetzung der*

Schweiz gegen Frankreich das Schwert» (S. 281).

Neue Impulse

Einen neuen Impuls hat die Föderalismusidee erhalten durch die Herausforderung verschiedenster real existierender Überlappungen ethnischer Gruppen, politisch-historischer Grenzen und struktureller und infrastruktureller wirtschaftlicher Verflechtungen. Das Bild des «Leopardenfells» entspricht in multikulturellen und hoch arbeitsteiligen Gesellschaften eher der Realität als das des Schachbretts. Das Modell der «sauberen Trennung und Abgrenzung» territorialer und fiskalischer Hoheit hat heute in verschiedenster Hinsicht ausgedient. In letzter Konsequenz führt es zum Wahn der «ethnischen Säuberung» nach bosnischem Nicht-Vorbild. Das von den beiden Ökonomen *Reiner Eichenberger* und *Bruno Frey* kürzlich in der «Neuen Zürcher Zeitung» skizzierte Modell eines «dynamischen Föderalismus» (Eine «fünfte Freiheit» für Europa, «NZZ» Nr. 30, vom 6. Februar 1996) ist in verschiedenster Hinsicht aktuell, da es an überlappende, wettbewerbliche Rechtsgemeinschaften anknüpft. Die «Focj» *(Functional, overlapping, competing jurisdictions),* in der Einzahl «Focus» genannt, bestimmen sich *«nach der zu erfüllenden Funktion»,* und da jede Funktion eine andere Ausdehnung der Jurisdiktion erfordert, konkurrieren sie mit ihrem Angebot um Gemeinden und Bürger. Sie haben eigene Steuerhoheit – und dies ist wohl gleichzeitig der springende Punkt und die Schwachstelle bei der Realisierung. Vielleicht sollte man gar nicht von Steuern ausgehen, sondern von Preisen bzw. von Benutzungsgebühren oder «Mitgliederbeiträgen», denn welche bereits existierende Gebietskörperschaft wird angesichts der leeren Kassen etwas von ihrer Steuerhoheit abgeben wollen, bzw. welche Steuersubjekte sind noch bereit, neue, zusätzliche Steuervögte zu akzeptieren? Die Steuerschraube lässt sich wohl kaum mehr wirksam anziehen, da der damit bewirkte Produktivitätsverlust bzw. der dadurch zusätzlich provozierte Steuerwiderstand insgesamt sinkende Steuererträge zur Folge hat. Möglicherweise werden aber die sogenannten Engpässe in den öffentlichen Finanzen schon sehr bald als Sackgassen erkannt. Bei der Umkehr wird man sich hoffentlich an das «Zürcher Focus-Modell» erinnern, welches nicht auf Zentralisierung und Harmonisierung setzt, sondern die Diversität fördert, ohne zuviel Flexibilität zu opfern. Damit meidet es möglicherweise die von Scharpf anschaulich beschriebene «Verflechtungsfalle», die darin besteht, dass gleichzeitig die Konsens- und Kompromissbereitschaft sinkt, die Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit abnimmt und die kollektiven Erwartungen, Ansprüche und Erfordernisse wachsen. In solchen Situationen schlägt eigentlich die Stunde der Wiederentdeckung der Privatautonomie, jene Problemlösungsstrategie unter Beteiligten und Betroffenen, welche Kompromisse direkt aushandelt, die Finanzierung *«inter partes»* und – in der Regel – *«inter vivos»* (das heisst: nicht zu Lasten kommender Generationen) regelt. Die Verschuldungsgrenze solcher Verbandspersonen ist mit der Selbstfinanzierung bzw. mit der diesbezüglichen Kreditwürdigkeit verknüpft, und das Preis-Leistungs-Verhältnis bleibt stets unter dem heilsamen Damoklesschwert des Konkurses. Das Privatrecht operiert mit flexiblen und nicht allgemeinverbindlichen Verträgen und erlaubt dadurch «Verbindlichkeiten nach Bedarf und nach Mass», d. h. ein Minimum an Zwang und ein Maximum an Effizienz. Ob man bei einem konsequenten Weiterdenken des Zürcher Focus-Ansatzes nicht schliesslich beim genossenschaftlichen Modell der Selbstorganisation anlangt oder bei andern privatwirtschaftlichen Körperschaften und Anstalten, ist eine offene Frage. Was sind Dienstleistungsunternehmen (mit oder ohne öffentliche Beteiligungen und Auflagen) anderes als rechtlich verselbständigte, funktionale, überlappende, wettbewerbliche Akteure – eben «Focj»?

Das Bild des «Leopardenfells» entspricht in multikulturellen und hoch arbeitsteiligen Gesellschaften eher der Realität als das des Schachbretts.

Die Irrtümer des Regionalismus

Georg Kreis hat in seinem grundlegenden Aufsatz «Die schweizerische Föderalismusdebatte seit 1960»[6] diese Entwicklung nachgezeichnet und sorgfältig dokumentiert. Die Debatte ist geprägt *«von einem Missverhältnis zwischen Analyse und Folgerungen»* (so *Max Frenkel*), und es fällt auf, wie gross die Diskrepanz ist zwischen dem

6 Georg Kreis: Die schweizerische Föderalismusdebatte seit 1960, in: Thomas Fröschl: Föderalismusmodelle und Universitaslehre, Über Staatsverbindungen in der frühen Neuzeit vom 15. zum 18. Jahrhundert, Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit, Bd 21, Wien 1994. Ital. Übersetzung in: Federalismo in camino, ed. Antonia Gili e Remigio Ratti, Locarno 1995.

hohen Stellenwert in der politisch-ideologischen Rhetorik und der Geringschätzung in der Forschung. Die 1967 gegründete «Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit» hat versucht, hier Abhilfe zu schaffen, und sie hat unter anderem das Konzept eines «kooperativen Föderalismus» propagiert und die Idee der regionalen Mehrzweckverbände, wobei die Frage offen blieb, ob die Regionen als vierte Ebene zwischen Gemeinden und Kantonen oder interkantonal bzw. international grenzüberschreitend anzusiedeln wären und ob sie alternativ oder kumulativ zu bestehenden Gebietskörperschaften zu funktionieren hätten oder auch als Körperschaften in privatrechtlicher Form vielfältige Aufgaben übernehmen könnten.

Es ist erstaunlich, wie schnell die raumplanerische Debatte um Regionalisierung und um die regionalwirtschaftliche Förderung bestimmter Gebiete durch Subventionen und Sonderkredite in der Schweiz von den obern Rängen der politischen Traktandenliste verschwunden ist. In bezug auf den interregionalen Finanzausgleich ist dies nicht zu bedauern, denn das Konzept ist mittelfristig unwirksam und langfristig kontraproduktiv. Die Gelder bewirken nur selten die versprochenen und erwarteten «Wohltaten» und fliessen vermutlich grossenteils in falsche Kanäle (d. h. zurück in die Zentren), so dass sich wohl ein Fehlschlag dieser Art von «Entwicklungshilfe» auch im nationalen Kontext nachweisen liesse. Die Idee einer inner- und interkantonalen Umverteilung von öffentlichen Mitteln im grossen Stil hat im Effekt mehr Abreize als Anreize geschaffen, und sie ist letztlich nichts anderes als eine untaugliche interventionistische Korrektur von andern erzwungenen Harmonisierungen, eine Fehlkorrektur von Fehlkorrekturen. Die Idee des Finanzausgleichs und der «Hilfe» an finanz- und strukturschwache Regionen geniesst aber – wie alle Ausgleichsprojekte, bei denen man «Reichen» etwas wegnimmt und «Armen» etwas verteilt – eine hohe politische Popularität. Wieviel von diesen Mitteln im Lauf dieser Umverteilung im Apparat oder bei keineswegs bedürftigen Dritten versickert bzw. fehlgeleitet wird, bleibt das Geheimnis der Umverteiler, die daraus ihre Legitimität und ihre Unersetzlichkeit ableiten. Das Interesse an einer Erfolgskontrolle ist bei solchen verfassungsrechtlich verankerten Überbleibseln aus interventionsgläubigen und -freudigen Zeiten in der Verwaltung und in der zum Teil verwaltungsfinanzierten Forschung aus verständlichen Gründen gering.

Eine andere Facette der Regionalismusdiskussion ist aber, wie *Martin Lendi* zu Recht moniert[7], neu zu eröffnen. Der Bau und Ausbau von Infrastrukturnetzen führt zu einer Fülle von Folgen, denen man nicht ausschliesslich mit nachträglichen Korrekturinstrumenten begegnen sollte. Regional, finanziell und personell gibt es sehr differenzierte Formen der Beteiligung und Betroffenheit, und es besteht ein legitimer präventiver Handlungsbedarf mit dem Ziel, die notwendigen Folgekosten und Interventionen zu minimieren und den Teufelskreis öffentlich induzierter Sachzwänge und «Finanzierungsfallen» zu vermeiden. Mit Föderalismus hat diese Art der Kommunikation insofern zu tun, als sie sich darum bemüht, Gegensätze durch Verständigung zu überbrücken und Kompromisse möglich zu machen. Im Zentrum steht das Prinzip der Öffentlichkeit, d.h. das Publikmachen von Projekten mit allen Modalitäten und absehbaren finanziellen, ökologischen und sozio-kulturellen Folgen, als ein Gebot des Rechtsstaats und der Demokratie. Aus diesem Grund kann es gerade nicht Aufgabe von politisch nicht oder nur schwach organisierten Regionen sein, die öffentliche Regionalismusdiskussion zu führen und die entsprechenden Entscheide zu ermöglichen, zu erzwingen und zu verantworten. Zuständig sind dafür die angestammten demokratisch kontrollierten Hoheitsträger, d. h. Staaten, Gliedstaaten und Gemeinden.

In den neunziger Jahren hat sich das Interesse von der Schnittstelle zwischen Kantonen und Bund verlagert. Das zentrale innen- und aussenpolitische Problem ist heute das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union und damit die Frage nach dem Föderalismus in Europa. Die für die Schweiz so wichtige Frage, wie bundesstaatlich-föderalistisch bzw. wie staatenbündisch-konföderalistisch Europa im 21. Jahrhundert aussehen wird, bleibt offen, so offen wie die Frage, welcher Kompromiss die bestmögliche Lösung in sich birgt und mit sich bringt. ✦

7 Martin Lendi: Schweizer Föderalismus und europäischer Regionalismus, in: Nach 701 Jahren – muss man die Schweiz neu erfinden? Zürich 1992, S. 172.

Das Konzept des Finanzausgleichs ist mittelfristig unwirksam und langfristig kontraproduktiv.