

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
**Band:** 23 (1983)  
  
**Artikel:** Der Beitrag der Kantone zur Regierbarkeit der Schweiz  
**Autor:** Frenkel, Max  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172333>

### **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:** 24.12.2025

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

# DER BEITRAG DER KANTONE ZUR REGIERBARKEIT DER SCHWEIZ

von Max Frenkel

*Regierbarkeit ist der Grad der zweckmässigen Anpassung der staatlichen Willensbildung an den Problemlösungsbedarf. Was ist der Beitrag der Kantone an den Abbau oder an die Ausweitung des Problemlösungsbedarfs sowohl im eigenen Bereich wie im Rahmen der Probleme des Gesamtstaates? Der Aufsatz kommt aufgrund der Auswertung theoretischer und empirischer Studien zum Schluss, dass die Existenz der Kantone übers Ganze gesehen als wesentlicher Beitrag an die Verringerung der Regierbarkeitsproblematik in der Schweiz betrachtet werden könne. Was den Binnenbereich betreffe, seien die Kantone relativ effiziente Problemlöser. Die Bewertung ihres Leistungsangebots hänge allerdings stark von ideologischen Prämissen ab. Für progressiv/staatsinterventionistische und angebotsorientierte Beobachter sei es über weite Strecken ausbaubedürftig, in konservativ/populistischer und nachfrageorientierter Schau dagegen ziemlich zufriedenstellend.*

*La gouvernabilité est le degré d'adaptation des procédures de décision de l'Etat aux problèmes environnants. Dans quelle mesure les Cantons contribuent-ils à la diminution ou à l'augmentation de ces problèmes, tant au niveau cantonal qu'au niveau de la Confédération? Après considération d'analyses théoriques et empiriques, le présent article arrive à la conclusion que l'existence des Cantons est un facteur essentiel de la réduction des problèmes de gouvernabilité en Suisse. Les Cantons seraient par ailleurs relativement efficaces dans la solution de leurs problèmes internes. Mais l'appréciation de la gamme de leurs prestations serait dans une large mesure influencée par des prémisses idéologiques. Pour un observateur progressiste/interventioniste, qui part de l'offre possible de prestations, cette gamme est encore à élargir sensiblement. L'observateur conservateur/populiste lui, qui part de la demande, trouvera par contre que l'éventail des services cantonaux est plutôt satisfaisant.*

## I. Problemstellung

Wenn man über die Schreibmaschine hinweg oder durch die Fenster der Seminarräume hinaus in die reale Welt sieht, wirkt jede Diskussion über die Regierbarkeit der Schweiz irgendwie wirklichkeitsfremd, künstlich. Lichtsignale brennen und werden erst noch befolgt. Das Geld der Nationalbank wird im Warenhaus tatsächlich angenommen. Strassen werden imstandgehalten, Steuern bezahlt, Gesetze publiziert, Kranke operiert, usw. Die Schweiz „funktioniert“. Sie funktioniert nicht nach jedermanns Geschmack, und jeder stellt Mängel fest. Aber übers Ganze gesehen hat es die Eidgenossenschaft bisher fertiggebracht, die Ansprüche ihrer Bürger leidlich zu befriedigen und die Unzufriedenheit in Grenzen zu halten. Keine schlechte Leistung, denkt man an die Widersprüchlichkeit dieser Ansprüche. Viele andere Staaten, vor allem grössere, tun sich hier sichtlich schwerer. Doch das Thema der Regierbarkeit hat nun einmal seine Konjunktur in der Bundesrepublik Deutschland und will auch in der Schweiz behandelt sein.

Woran denkt man eigentlich, wenn man von Regierbarkeit spricht? Die Literatur erweckt den Eindruck, dass sich jede Auseinandersetzung mit dem politischen Willensbildungsmechanismus unter diesen Titel stellen lässt. Das ist auch nicht überraschend. Denn es ist ja so, dass das zentrale formale Anliegen des Staates das Regieren oder das Steuern (*gouverner, govern*) ist. Von Regierbarkeit sprechen heisst davon sprechen, ob der Staat als Willensbildungsmechanismus seinen Funktionen gerecht werde. Ist er effizient und effektiv?

Die Frage hat ihre ideologische Seite. Erbringt der Staat jene materiellen Leistungen (soziale Sicherheit, Freiraum, Landesverteidigung usw.), welche der einzelne Beobachter von seinen Wertvorstellungen her von ihm erwartet. Die Frage hat aber auch eine mehr formale oder systemtheoretische Seite: Kann der Staat die sich ihm stellenden Probleme so abarbeiten, dass sie seinen Fortbestand bzw. den Fortbestand der Gemeinschaft, der er dient, nicht gefährden? Kann er sich an seine Problemumwelt wirksam adaptieren? Dieser formale Zugang scheint mir für die Behandlung des Themas ergiebiger zu sein als der andere. Er bringt eine breitere Perspektive. Regierbarkeit ist so der Grad der zweckmässigen Anpassung der staatlichen Willensbildung an den Problemlösungsbedarf.

Was heisst nun aber Problemlösungsbedarf? Sicher gibt es jede Menge sachlicher Probleme. Aber wie erkennt man jene, welche einer Lösung bedürfen? Bereits hier setzt das Regieren oder Steuern an. Zu Bedürfnissen, mit denen der Staat zu tun hat, werden Probleme erst dann, wenn sie durch die Gesellschaft als solche erkannt und an ihn herangetragen werden. Die Kanäle, die dafür zur Verfügung stehen, spielen eine ausschlaggebende Rolle.

Hier kommen nun die Kantone ins Spiel. Was ist der Beitrag der Kantone an den Abbau des Problemlösungsbedarfs (oder an seine Aufblähung)? Die Frage hat zwei offensichtliche Zielrichtungen. Es kann unterschieden werden

zwischen der Lösung von Problemen im eigenen Bereich und dem Beitrag an die Lösung der Probleme des Gesamtstaates. Von beidem wird im folgenden die Rede sein.

## **II. Die Spezifika der Kantone als Problemlösungsarenen**

Die Kantone sind Gebietskörperschaften eigener Art. Sie haben zwar eine volle Staatsorganisation mit allen drei Gewalten (Legislative, Exekutive und Justiz). Sie weisen als Problemlösungsarenen Besonderheiten auf, welche sie deutlich vom Bund unterscheiden (und die sie zum Teil auch mit den Mittelstufen anderer Bundesstaaten teilen).

Die Kantone sind verhältnismässig kleine Staatswesen. Die Bevölkerungszahlen gehen von 1 123 000 (Zürich) bis 13 000 (Appenzell Innerrhoden) hinab. (Eine sehr gute Darstellung der sich daraus ergebenden organisatorischen Konsequenzen bietet Hans Geser „Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation“.) Damit geht eine starke Fragmentierung des relativ kleinen Gesamtstaatsgebiets in recht unterschiedlich autarke Teile einher.

Die Kantone sind politisch relativ autark. Ihre politischen Eliten sind von denen des Bundes eher wenig beeinflussbar. Was öffentliche Leistungen angeht, sind aber nur die grössten Kantone einigermaßen autark.

Die Kantone sind „eingeschlossene“ Staatswesen. Sie sind durch den Bund mediatisiert. Das Bundesrecht geht ihrem Recht vor, und die Bundespolitik hat in den hauptsächlich konsumierten Medien insgesamt den Vorrang vor der ihren. Diese Einbindung in ein umfassenderes Ganzes verhindert aber auch extreme Abweichungen im Tun oder Lassen zwischen den Kantonen.

Die Kantone sind die ordentlichen Vollzugsorgane des Bundes. Dieser hat eine verhältnismässig schwach entwickelte Direktkontaktverwaltung (abgesehen natürlich von SBB, PTT, Zoll usw.). Seine Verwaltung ist vor allem Kontrollverwaltung. Soweit die Rechtsverwirklichung Behördentätigkeit auslöst, ist es überwiegend kantonale Behördentätigkeit. Diese Belastung des kantonalen Behördenapparats hat in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Sie hat das Verhältnis zwischen „selbstgesteuerter“ und „aussengesteuerter“ Staatstätigkeit in den Kantonen statistisch und politisch zulasten der ersten spürbar verschoben.

Die Kantone weisen eine im Vergleich mit dem Bund grössere Homogenität der Bevölkerung auf. Auch wenn die Bevölkerungsunterschiede innerhalb der Kantone (und nicht zuletzt auch innerhalb der kleinen Kantone) recht deutlich sind – vier Kantone sind sogar zwei- bis dreisprachig –, so sind die Unterschiede der Mentalitäten, Konfessionen, Sprachen, wirtschaftlichen Ausrichtungen usw. national doch wesentlich grösser.

Die Kantone verfügen über ein reicheres Arsenal direktdemokratischer Instrumente als der Bund. Dieser kennt die Verfassungsinitiative, das Verfassungs-, das Vertrags- und das Gesetzesreferendum, die Kantone haben darüberhinaus auch Gesetzesinitiative, Finanzreferendum und Volkswahl der

Regierungen eingeführt. In fünf Jahren besteht noch die Institution der Landsgemeinde, die unter anderem mit der Volkswahl weiterer Behörden und Beamten verbunden ist. Dementsprechend ist die politische Kultur der Kantone „populistischer“ als die des Bundes.

Die Kantone zeigen einen verhältnismässig geringen Professionalisierungsgrad von Regierung, Verwaltung und Parlament. Das trifft in besonderem Masse für die kleineren darunter zu. Der Grund dafür dürfte bei den kurzen Kommunikationswegen, bei der geringeren Nachfrage nach staatlichen Dienstleistungen und bei einem direktdemokratischen „Antibürokratieeffekt“ zu suchen sein. Vorgezogen werden Ehrenämter, Nebenämter und generalisierte im Gegensatz zu spezialisierten Beamtungen.

Die Kantone werden zwar unter den an sich verlangsamend wirkenden Bedingungen der direkten Demokratie regiert. Beschleunigend für die politische Willensbildung wirkt aber die Tatsache, dass wir hier nur Einkammerparlamente finden. Zudem steht diesen – abgesehen von den grössten Kantonen – sehr wenig Zeit für ihre Arbeit zur Verfügung, was wahrscheinlich eine weitere Ursache ihrer relativ raschen Arbeitsweise ist.

### III. Kantonale Problemlösungsbeiträge und -defizite

Es liegt auf der Hand, dass die Kantone zum Abbau des Problemlösungsbedarfs ebenso beitragen wie zu seiner Entstehung. Das gilt sowohl für den gesamtstaatlichen Bereich als auch für den eigenen.

#### *1. Gesamtstaatliche Funktionen*

Die Existenz von 27 Anlaufstellen für politische Ansprüche (von den Gemeinden abgesehen) hat notwendigerweise Konsequenzen für den gesamtstaatlichen Problemlösungsbedarf. Wenn man rein theoretisch davon ausgeht, dass eine gewisse Parallelität zwischen der Grösse oder Zentralität einer Arena politischer Willensbildung und der „Grösse“ eines Problems, das in ihr behandelt wird, anzunehmen ist, dann darf davon ausgegangen werden, dass Arenen verschiedener Grösse potentiell insgesamt mehr Ansprüche politisch aktualisieren können als eine einzige, die des Bundes. Es steht insgesamt auch mehr Behandlungszeit zur Verfügung. (Eine Illustration aus einem verwandten Gebiet ist die etwa von Vincent Ostrom beschriebene Unfähigkeit zentralisierter Organisationen, z. B. der Grossstadt Los Angeles, sehr kleine oder lokale Probleme, z. B. die Ungezieferbekämpfung in Schulhäusern, effizient zu lösen.)

Tatsächlich führt die Fragmentierung der Entscheidzentren aber auch und vor allem dazu, dass der zentralstaatliche Problemlösungsdruck fragmentiert wird (mit dieser Erscheinung hat sich vor allem Fritz Scharpf für die BRD befasst). Die vor allem national besonders gut organisierten und professiona-



lisierten Interessenorganisationen sind wesentliche Initianten des Problemlösungsbedarfs. Viele, vor allem staatsinterventionistische Anliegen, welchen die bundesstaatliche Aufgabenverteilung die zentralstaatliche Arena verschliesst, werden in den Kantonen mangels gleichwertiger Interessenartikulation schon gar nicht vorgebracht, oder sie haben dort wegen Barrieren keinen Erfolg, die durch die direkte Demokratie oder durch den Konflikt etwa mit Freiheitsgarantien der Bundesverfassung gesetzt werden. Der Verweis auf die jeweils andere Problemlösungsebene ist zudem für den Bund wie für die Kantone, vor allem für die Exekutiven, eine recht erfolgversprechende Strategie zur Abweisung von Ansprüchen (Illustrationen wären im Bereich von Nationalstrassenbau, Kulturförderung usw. zu finden). Darüberhinaus wird das in der Schweiz traktandenmässig am stärksten belastete Parlament, das des Bundes, durch die Existenz kantonaler Parlamente von all jenen Geschäften entlastet, welche es in einem Einheitsstaat ebenfalls übernehmen müsste. Das Gleiche gilt sinngemäss für die Exekutiven, Verwaltungen und Gerichte.

Ein wichtiges Element der bundesstaatlichen wie jeder Willensbildung ist das Sammeln, Übermitteln und Verarbeiten von Informationen. Das gehört zu den Hauptaufgaben der Bürokratie. Jede Bürokratie hat jedoch, wie uns die moderne amerikanische Bürokratietheorie etwa eines Gordon Tullock zeigt, die Tendenz, Informationen nicht aus der Aussenwelt zu beziehen, sondern sich auf letztlich selbsterzeugte Daten abzustützen. Zudem umgeben sich Zentralbehörden selten mit Kritikern, was zur Einschränkung der Suche nach Alternativen und damit zu einer grösseren Wahrscheinlichkeit von Irrtümern führt. Dem wirkt die bundesstaatliche Struktur entgegen, indem sie hierarchisch unabhängige Machtzentren schafft. Eine Kantonsregierung ist nicht vom Wohlwollen des Bundesrates abhängig. Die Informationen, die sie in die Willensbildung einbringt, sind von der Bundesbürokratie weitgehend unabhängig. (Der sogenannte kooperative Föderalismus mit seiner engen Vernetzung der Verwaltungen wirkt dem allerdings eher wieder entgegen.) Die Mitwirkung der Kantone im Bund bringt so einen Kontrollaspekt ein, der die Zuverlässigkeit der Information fördert. Ebenso werden die Informationswege verkürzt, wenn Anliegen bereits auf weniger zentraler Ebene erledigt werden können.

Ein bedeutender Teil der Gesetzgebung des Bundes verlangt nach einer lokalen Adaptation. Ein typisches Beispiel ist die Raumplanung, wo die Grundsätze des Bundesrechts an in der Schweiz recht unterschiedliche Verhältnisse angepasst werden müssen. Auch dabei spielen die Kantone eine bedeutende Rolle. Sie bringen nationale und lokale Ansprüche zum Einklang. Sie sind „points of requisite variety“. Damit wird den Willensbildungsmechanismen des Bundes eine Arbeit abgenommen, welche sie wegen der Problemferne kaum gleichermassen befriedigend oder nur mit viel grösserem Aufwand leisten könnten. Dass dabei zuweilen auch Konflikte verstärkt werden, zeigt allerdings gerade das Beispiel der Raumplanung etwa im Kanton Wallis (wobei offen bleibe, welche der beiden Optiken, die Walliser oder die nationale, richtiger ist). Im allgemeinen kann in der Schweiz jedoch von einer

grossen Loyalität der Kantone gegenüber den national festgelegten Inhalten der von ihnen vollzogenen Bundesprogramme gesprochen werden.

Dieser kantonale Vollzug verringert natürlich auch die Grösse des sonst notwendigen Verwaltungsapparats des Bundes. Dieser kann sich auf die Kontrolle und die Bereitstellung zentraler Dienste beschränken, welche eine besondere fachliche Qualifikation erfordern. Wahrscheinlich verringert der kantonale Vollzug auch den Personalbedarf insgesamt. Die Gründe dafür würden sowohl bei den beschriebenen Gegebenheiten der bundesstaatlichen Informationsverarbeitung wie in den noch weiter unten behandelten Sparsamkeitsmechanismen der kleinern Staatswesen zu suchen sein. Zur Abklärung wäre allerdings noch einige empirische Forschung anzustellen. (Ein mir kürzlich vorgelegter Vergleich zwischen der Verwaltungsorganisation des englischen und des schweizerischen Volksschulwesens deutet in die angegebene Richtung.)

In den Bereich der Informationsverarbeitung gehört auch die Innovationsfrage. Dass Föderalismus innovationsfördernd sei, ist eine klassische Feststellung. Sie wird aber in der Schweiz zuweilen bestritten. Tatsächlich verhindert der schweizerische Föderalismus oft bundesweite Neuerungen. Seine vielen Vetostellen wirken hemmend und damit eher konservativ. Das ist natürlich an sich nichts Negatives; man kann darin mit Edward McWhinney auch einfach die Notwendigkeit eines genügend breiten nationalen Einverständnisses sehen, bevor weitreichende Experimente unternommen werden. Aber die Tatsache einer gewissen Neuerungshemmung, die vor allem ideologisch orientierte Regierbarkeitskritiker stört, bleibt doch bestehen. Auf der andern Seite gab und gibt es gerade in der Schweiz recht viele Beispiele für kantonale Innovation. So sind etwa in der Schweiz die direktdemokratischen Einrichtungen wie Verfassungs- und Gesetzesreferendum, Volksinitiative, Proportionalwahl usw. zuerst auf dem Boden der Kantone entstanden, bevor sie im Bund eingeführt wurden. Die Fabrikgesetzgebung hatte einen glarnerischen Vorläufer. Der erste Ombudsmann, um ein modernes Beispiel zu nehmen, nahm sein Amt 1971 in der Stadt Zürich auf. Der Kanton Zürich folgte 1978 nach, und die Institution wird wohl auch noch in andern Kantonen und im Bund Fuss fassen. Weitere Beispiele wären etwa die Schul- und Universitätsexperimente der französischen Schweiz, die Beschwerdemöglichkeit gegen Arbeitsvergebungsentscheide, die § 22 der Schwyzer Submissionsverordnung vorsieht, usw. Ähnliche Feststellungen kann man auch in den Vereinigten Staaten machen.

Das System des schweizerischen Bundesstaats ist wie das aller klassischen Bundesstaaten „unschön“ organisiert. Es weist Doppelspurigkeiten, Überschneidungen, unterschiedliche Grösse der einzelnen Teile, eine Aufgabenteilung ohne klare Linie usw. auf. Das fordert Kritik geradezu heraus. Wenn man sich aber einmal von der bei vielen Politikern und Staatsrechtlern populären Vorstellung löst, dass Überschneidungen notwendigerweise ineffizient und Regierbarkeitshindernisse seien, kann man sich der Möglichkeit zuwenden, dass sie auch eine steuerungsfördernde Funktion haben könnten.

Nach Platt ist ein solches bundesstaatliches Modell „virtually equivalent conceptually to a system of negative feedbacks – what engineers call ‘stabilization feedbacks’. These work to prevent stresses from building up to the point where some part of the structure breaks down ‘suddenly and dangerously’. When properly operative, they produce a dynamic equilibrium that continually responds to pressure, allowing the system to change in an orderly fashion and in a responsible period of time. . . The system does not assume good will – it does not need to”. (Publius 3–2 1973 S. 105) Noch etwas weiter geht die Theorie der Redundanzen (Überflüssigkeiten), welche die auch mathematisch belegbare These aufstellt, dass Überschneidungen ein System stabilisieren, weil sie verhindern, dass der Ausfall irgendeines Bestandteiles katastrophale Folgen für die betreffende Funktion oder gar für das Ganze hat. Föderalismus wird damit zum Organisationspostulat des Krisenmanagements. Als gemeinverständliches Bild für diesen Sachverhalt dient immer wieder das Schiff mit mehreren voneinander unabhängigen Luftkammern. Dieses Schiff schwimmt auch noch mit einem Leck weiter, wenn das Schiff, dessen Hohlraum nicht unterteilt ist, bereits untergeht. Der Ausfall der zentralen politischen Behörden in Bern bedeutet nicht den Ausfall der Regierungstätigkeit in der Schweiz. Und umgekehrt würde wohl jedem, der einen Staatsstreich in der Schweiz versuchen wollte, bereits die föderalistische Komplexität des Landes recht zu schaffen machen.

Auch Redundanz, die nicht vollständig ist sondern nur Teilbereiche erfasst – was ja dem staatlichen Normalfall entspricht –, hat positive Aspekte. Sie bringt Äquipotentialität, das heisst die parallele Fähigkeit verschiedener Systembestandteile – in unserem Fall der Kantone und des Bundes – ein Problem aufzugreifen. Das bedeutet erhöhte Anpassungsfähigkeit und ist unter dem Gesichtswinkel der Regierbarkeit eine erwünschte Erscheinung. So stellt sich etwa das Problem des Datenschutzes allen Staatsebenen. Greift es der Bund nicht auf, tun es Kantone, oder umgekehrt. Damit wird auch die Erscheinung des föderalistischen Wettbewerbs angetippt, der den Bereich realisierbarer Alternativen vergrössert und so die Informationslage der politischen Willensbildung verbessert.

Bisher war vor allem von Willensbildungsmechanismen die Rede und damit von mehr informationstheoretischen Überlegungen. Ein besonderer Problemlösungsbedarf der Schweiz wird jedoch durch ihre demographischen Gegebenheiten ausgelöst. Es ist offensichtlich, dass die verschiedenen Sprachen, Kulturen, Mentalitäten usw. des Landes dessen Regierbarkeit wie kaum etwas anderes gefährden könnten. Man denke nur etwa an die Probleme Belgiens oder Indiens. Dass hier einer der Hauptbeiträge des Föderalismus oder der Kantone zur Regierbarkeit der Schweiz liegen, gehört zu den Grunderfahrungen des Schweizlers. Die Kantone, besonders die kleinen und die einer Minderheit angehörigen, bilden einen Fokus für die Loyalität ihrer Bevölkerungen. Eine bundesstaatliche Aufgabenteilung, welche Bereiche wie Erziehung, Kulturpflege, Polizei, Raumordnung usw. vor allem durch die Kantone gestalten lässt, sorgt dafür, dass gerade das in kleinern, homogene-



ren Gebietskörperschaften geregelt wird, worauf unterschiedliche Wertvorstellungen besonders differenziert und empfindlich reagieren. Damit können Reibungen und Spannungen auf nationaler Ebene zu einem grossen Teil abgebaut beziehungsweise verhindert werden. Diese Funktion der Kantone wird allerdings durch die fast unentwirrbaren Verschränkungen der Aufgaben des modernen Staates deutlich erschwert. Es ist fast unmöglich geworden, Aufgaben und Gebietskörperschaften deckungsgleich zu machen. Schon der Begriff der „Aufgabe“ für etwas, das in Wirklichkeit ein Bündel verschiedenst lokalisierter und teilweise interdependenter Aktivitäten ist, täuscht eine Klarheit vor, die es längst nicht mehr gibt und geben kann.

Was hier unter dem Stichwort der Loyalität beschrieben wurde, ist die Integrationsleistung der Kantone. Diese integrieren (die Gemeinden sind natürlich miteinbegriffen) als erste die Bürger im politischen Gemeinwesen. Integrieren heisst zugleich auch Legitimieren. Die Tatsache, dass im homogenen Gemeinwesen die Machtausübung einfacher in Einklang zu bringen ist mit den Vorstellungen der Machtunterworfenen verstärkt deren Folgebereitschaft. Das ist Legitimation der Staatsmacht. Diese, manchmal knurrende, Duldung eigener und die Ablehnung fremder „Vögte“ ist natürlich und spielt in landesweiten Referenden auch immer wieder eine grosse Rolle („Berner Schulvogt“, „Berner Raumplanungsvogt“ usw.). Schon im Bundesbrief von 1291 finden wir ja die Ablehnung fremder Vögte als wesentlichen Bestandteil.

Die Loyalitätsbeziehungen zwischen den Kantonen und ihren Bevölkerungen richten sich aber nicht einfach gegen den Bund. Im Gegenteil, wenn man das Ganze sieht. Die historische Leistung der Kantone war die Übertragung von Loyalitäten an den Bund, die Vermittlung von Legitimation. In minoritären Kantonen ist diese Funktion auch heute noch lebendig. Etwas zugespitzt ausgedrückt: Der Waadtländer ist deshalb Schweizer, weil ihm das erlaubt, Waadtländer zu sein. Das erklärt zum Beispiel auch die gerade in der französischen Schweiz heftige Ablehnung der Ethnienpostulate Roland Béguelins. Diese würden den Einfluss der Kantone zugunsten von – historisch gesehen – regionalen Kunstgebilden schwächen und zugleich den potentiell destabilisierenden Konflikt der Sprachen anheizen, woran angesichts der Zahlenverhältnisse gerade die französische Schweiz kein Interesse haben kann.

## *2. Binnenfunktionen*

Die kantonale Willensbildung ist nicht schwerfälliger als die des Bundes. Die Kantone sind nicht „schlechter“ regierbar als der Bund. Die interkantonale Willensbildung mag langsamer sein als die im Bund. Sie beruht eben auf ähnlichen Voraussetzungen wie die transnationale, die ihrerseits ebenfalls weniger rasch ist als die in eigentlichen internationalen Organisationen. Nimmt man als Beispiel den Gesetzgebungsprozess heraus, läuft dieser in den

Kantone mit ihren Einkammerparlamenten und kürzeren Sitzungsdauern trotz weiter ausgebauter Referendumsmöglichkeiten rascher als der des Bundes ab. So dauerte etwa der Realisierungsweg der in der Luzerner Gesetzesammlung 1981 abgedruckten Grossratserlasse nach Verabschiedung der entsprechenden Vorlage – meist durch die Regierung – durchschnittlich 161 Tage oder, wenn man noch den Ablauf der Referendumsfrist bzw. das Datum der Referendumsabstimmung berücksichtigt, 184 Tage. In St. Gallen waren es 221 oder 273 Tage und in Solothurn 273 oder 353 Tage. (Im allgemeinen ist die Solothurner Realisierungszeit sehr viel kürzer. Rechnet man die Volksabstimmungsvorlagen vom 5. April 1981 ab, welche den Kantonsrat besonders lange beschäftigten, liegen die Durchschnitte bei 83 und 102 Tagen.) Stellt man die gleiche Rechnung beim Bund mit der Amtlichen Sammlung 1982 an (die Publikationspraxis berücksichtigt hier die Inkraftsetzung), kommt man auf Durchschnittswerte von 371 und 432 Tagen. Solche Rechnungen sagen natürlich für sich allein noch nicht sehr viel aus. Sie deuten aber doch darauf hin, dass es interessant sein könnte, sich mit einem Vergleich der Rechtssetzungstätigkeit einmal vertieft zu befassen, auch – gerade unter dem Gesichtspunkt der Regierbarkeit – mit dem der gescheiterten Vorlagen.

Nach einem Wort Leonhard Neidharts am Wenkenhofseminar 1982 zur „Regierbarkeit des modernen Leistungsstaates“ bedeutet Regierbarkeit das Machbare möglich werden zu lassen. Aber wer beurteilt, was machbar ist und ermöglicht werden soll? Es gibt dafür zwei grundsätzlich unterschiedliche Optiken, die der Produzenten öffentlicher Leistungen und die der Konsumenten. Produzenten sind die Verwaltungen und Politiker, Konsumenten die Bürger. Welche Optik die richtigere sei, ist umstritten und kann wohl ohne ideologischen Stellungsbezug nicht festgelegt werden. Ein mehr progressiv/staatsinterventionistischer Ansatz wird davon ausgehen, dass es eine Aufgabe der Eliten sei, das zu erkennen und zu verwirklichen, was langfristig im Interesse aller liegt. Der eher konservativ/populistische Standpunkt wird dagegen als Mass die Präferenzen des Bürgers nehmen. Je nachdem erscheinen die Kantone als nur unter erschwerten Bedingungen oder fast ideal regierbar. Es ist ja eindeutig so, dass im Kontinuum von der grossen zur kleinen Gebietskörperschaft der Einfluss der Bürokratien und andern spezialisierten Eliten auf das staatliche Leistungsangebot abnimmt. Dieses richtet sich mehr nach den Vorstellungen eines breiten Publikums, soweit dieses überhaupt politisch aktiv ist. Je übersichtlicher eine Gebietskörperschaft ist, und je mehr direktdemokratische Mechanismen eine Rolle bei ihrer Willensbildung spielen, desto einsehbarer und gewichtiger ist der Zusammenhang zwischen den Kosten (Steuern) einer Leistung auf der einen und ihrem für den Bürger erkennbaren Nutzen auf der andern Seite. Dabei liegen die Verwaltungs- und die Publikumspräferenzen oft deutlich auseinander (im einzelnen siehe dazu etwa meinen Aufsatz „Optimizing What?“, Riehen 1980).

Diesen Beziehungen hat sich die empirische Forschung erst seit einigen Jahren zugewandt, und zwar vor allem in den Vereinigten Staaten. So ist

zum Beispiel Ellinor Ostrom (Publius 6-2 1976 S. 33 ff.) in einer Grossuntersuchung der Hypothese nachgegangen, dass die Zentralisierung der Polizeidienste in Agglomerationen zu effizienteren Ergebnissen führe als es fragmentierten, autonomen Polizeidiensten zu erreichen möglich sei. Das Resultat der Studie weist eher in die gegenteilige Richtung. Es hat sich gezeigt, dass die meisten der spezialisierten technischen Dienste, die ein grösseres Gebiet voraussetzen, durch vertragliche Abmachungen, Zweckverbände usw. auch für kleinere Polizeibezirke dienstbar gemacht werden können. Städtische Gebiete, deren Polizeikräfte kleinräumig organisiert sind, zeigen nun aber eine deutliche Tendenz zu grösserer Zufriedenheit der Bewohner mit der Qualität der Polizeidienste, die darüberhinaus auch weniger kosten. Ein Grund für dieses Ergebnis ist wahrscheinlich die Tatsache, dass grosse Polizeiorganisationen mehr Mittel für die Verwaltung und für Detektivdienste zur Verbrechensaufklärung verwenden als die kleinen, die ihre Mittel vor allem in Patrouillendiensten und damit in etwas für den Bürger besser Sichtbarem investieren. Ähnliche Erfahrungen brachten Untersuchungen über amerikanische Sozialfürsorgeprogramme (der Grossteil der Gelder wird für Personalkosten verwendet) sowie deutsche, englische und schwedische Gemeindezusammenlegungen (Ausbau verwaltungsintensiver und teurer Dienste bei abnehmender Befriedigung des Publikums) zutage. Entsprechende Abklärungen wären in der Schweiz noch anzustellen. Es ist aber auch ohne diese offensichtlich, dass in kleinern Kantonen geringere Ansprüche an den Umfang des öffentlichen Leistungsangebots gestellt werden als in grössern. Der Problemlösungsbedarf aus der Sicht des Publikums ist dort geringer als hier. Das Gleiche dürfte für das Verhältnis Kantone/Bund zutreffen. Das würde bedeuten, dass die Kantone unter dem Aspekt der Befriedigung von Publikumspräferenzen tendenziell „leichter“ zu regieren sind als der Bund. Im Lichte der Präferenzen der Anbieter von Staatsleistungen ist dagegen wohl der Bund „regierbarer“. Dem als richtig anerkannten Ausbau der Polizeikräfte zum Beispiel erwächst im einzelnen Kanton kein allzugrosser Widerstand. Der für den Einsatz bei inneren Unruhen als notwendig erachteten Ausbau dagegen hatte bisher wohl die Unterstützung der Verwaltungen und wurde auch schon zweimal von der Bundesversammlung gutgeheissen, scheiterte aber am Referendumswiderstand in den Kantonen.

Effiziente Problemlösungen zeichnen sich durch eine möglichst sparsame Verwendung knapper Ressourcen aus. Zu diesen Ressourcen gehören Geld und Personal.

Wer von Geld spricht, meint Kosten. Für die Zwecke der Darstellung lassen sich Informationskosten, Mobilitätskosten, Kosten der Enge und der Weite sowie Externalitätenkosten unterscheiden.

Informationsverarbeitung bringt Kosten. Am geringsten sind sie dort, wo die Distanz zwischen dem Anfallen der Information und ihrer endgültigen Verarbeitung klein ist. Jede Weitergabe von Information bringt

zwei Kostensorten. Einmal den eigentlichen Aufwand für die notwendigen Zwischeninstanzen (Löhne, Verwaltungsinfrastruktur usw.). Und dann entstehen auch Kosten aus der bereits erwähnten Informationsverzerrung, zu der jede Hierarchie neigt, und die zu teuren Fehlentscheiden führen kann. In dieser Beziehung dürften die Kantone kostengünstiger arbeiten als der Bund. Auf der andern Seite kann der föderalistische Aufbau auch zu höhern Kosten der Informationsverarbeitung führen. Das kann dann der Fall sein, wenn für einen Entscheid mit territorial weitreichenden Folgen die Informationsverzerrung dadurch zustande kommt, dass nur lokale Daten zugrundegelegt werden, wie das etwa bei den weiter unten behandelten Externalitätenproblemen der Fall ist. Eine weitere Optik ist die des einzelnen Bürgers. Ein föderalistisches System offeriert ihm zusätzliche Zugangsstellen (multiple access) und zum Teil kürzere Wege. Demgegenüber ist jedoch der höhere Stand staatsbürgerlichen Wissens, der für die Nutzung des Systems notwendig ist, als Kostenfaktor zu erwähnen.

Wegen der Wettbewerbssituation, in der sie sich befinden, sind die Kantone nicht frei in ihrem Handeln. Denn mindestens theoretisch kann jeder Einwohner durch Wegzug in einen andern Kanton seiner Unzufriedenheit Ausdruck geben (Tiebout-Hypothese). Massnahmen wie zum Beispiel Steuererhöhungen, die eine Abwanderungsgefahr mit sich bringen, sind nur beschränkt möglich. Als vor einigen Jahren der Kanton Basel-Stadt eine sogenannte Reichtumssteuer einführte, wurden einige Gemeinden durch den Wegzug sehr guter Steuerzahler empfindlich getroffen. Dieser interkantonale Wettbewerb ist auch einer der Gründe, warum bestimmte Querschnittsaufgaben wie Einkommensumverteilung, Konjunkturpolitik usw. von Kantonen nur beschränkt wahrnehmbar sind. Ein aktuelles Beispiel ist der von der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren ausgearbeitete Verhaltenskodex zur Verhinderung übertriebener und letztlich einer fast steuerungsneutralen Umverteilung vom öffentlichen in den privaten Sektor gleichkommenden Konkurrenz beim Einsatz von Anreizen für neue Wirtschaftsansiedelungen. Der Kodex dürfte zwar nicht ganz ohne Wirkung bleiben. Er hat aber doch vergleichsweise wenig „Biss“.

Kosten der Enge und der Weite entstehen daraus, dass etwa Infrastruktureinrichtungen erst von einer gewissen Territoriumsgrösse an finanzierbar und vor allem auslastbar sind. Der Kanton Obwalden z. B. ist zu klein für ein Spital mit Apparaturen der Spitzenmedizin (Überlegungen dieser Art sind übrigens im Ausland recht oft die Berechnungsgrundlage für Gebietsreformpostulate). Investitionen in dieser Richtung wären niemals effizient. Es liegen Kosten der Enge vor. Diese sind allerdings in der Schweiz in der Regel nicht besonders problematisch. Die notwendige Grössenordnung (benefits of scale) kann auch mit Anschlussverträgen, Zweckverbänden usw. erreicht werden. Der Kanton Obwalden kann mit der Spitzenmedizin Luzerns und Zürichs rechnen. Dass es Kosteneinspa-



rungen der zunehmenden Grösse gibt, ist offensichtlich. Es scheint jedoch, dass es auch das Gegenteil gibt, nämlich Kosten, die mit zunehmender Grösse überproportional steigen (*diseconomies of scale*). Soweit vorwiegend ausländische Studien vorhanden sind, treten Einsparungen der Grösse vorwiegend nur dort auf, wo es um kapitalintensive und nicht um personalintensive öffentliche Dienstleistungen geht. Oder mit anderen Worten: Eine Datenverarbeitungsanlage wird wahrscheinlich in einem grösseren Verwaltungsbereich kostengünstiger ausgenützt werden können als in einem kleineren. Eine Wohlfahrtsbehörde dagegen kann in einem grösseren Raum wegen des zusätzlichen Personalbedarfs für Führung und Kontrolle kaum billiger arbeiten als in einem kleinen.

Diese Tendenz wird zusätzlich verstärkt durch die Tatsache des Fehlens eines marktwirtschaftlichen Konkurrenzmechanismus im öffentlichen Sektor. Das öffentliche „Unternehmen“ ist deshalb vergleichsweise wenig aufmerksam gegenüber überproportional wachsenden Managementkosten bei wachsender Grösse.

Ein Kostenfaktor, der in der ökonomischen Theorie des Föderalismus eine grosse Rolle spielt, sind die *Spillovers* oder räumlichen Externalitäten. Es handelt sich dabei um die Erscheinung, dass öffentliche und andere Güter bzw. Infrastrukturleistungen, die in einem Gebiet angeboten werden, Wirkungen auch für andere Gebiete verursachen, ohne dass diese einen Beitrag an die Kosten leisten, bzw. dass sie mit Nachteilen belastet werden, denen kein entsprechender Vorteil gegenübersteht. Klassische Beispiele sind unsere Universitäten, die Theater und Industrien. Ideal wäre es natürlich, wenn für jeden Bereich die räumlichen Grenzen so abgesteckt werden könnten, dass weder die Vor- noch die Nachteile Kantonsgrenzen überschreiten. Die *Spillovers* wären dann „internalisiert“. Eine solche Möglichkeit gibt es allerdings – ausser im Weltstaat – nicht. Es bleiben immer grenzüberschreitende Belange übrig. Räumliche Externalitäten sind eine Belastung der Problemlösungskapazität der Kantone. Zum Teil können sie allerdings mit regionalen, finanziellen Lastenausgleichsvereinbarungen, Konkordatseinrichtungen usw. bewältigt werden. Man kann sich aber mit René Frey fragen, ob die Spielregeln für den interkantonalen Lastenausgleich nicht vom Bund kommen sollten (so etwa Art. 56/5 des Entwurfs Furgler für eine neue Bundesverfassung).

Die andere der oben erwähnten knappen Ressourcen ist das Personal.

Die bereits oben genannte Untersuchung von Hans Geser (insbesondere S. 168 ff.) zeigt, dass mittlere und kleine Kantone eine sehr sparsame Personalstellenpolitik betreiben. Ihre Strategie ist, neue Funktionen wenn immer möglich nicht Spezialisten anzuvertrauen sondern Verwaltungsgeneralisten bzw. sie im Ehren- oder Nebenamt erledigen zu lassen. Zudem ist hier der Einsatz von Honoratiorenkommissionen häufiger, und die „Verwalteten“ selber werden stärker im Dialog zum Vollzug herangezogen (Geser nennt das „interaktiven Vollzug“). Die Gründe dürften auch hier im einsichtigeren Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und



öffentlichen Leistungen sowie in den überblickbareren Verhältnissen zu suchen sein. Ein wesentlicher Faktor für den Erfolg dieser Personalstrategie ist allerdings die Möglichkeit, bei besonders komplizierten Problemen die in der Regel recht gut spielende Unterstützung durch grössere Verwaltungen anzusprechen, sei es die eines grössern Kantons, sei es die des Bundes. Als Kontaktvermittler dienen hier die über 600 regionalen und nationalen Organisationen, in denen sich kantonale Funktionäre regelmässig treffen. Erschwert wird die Strategie allerdings durch die in neuerer Zeit häufigeren Eingriffe des Bundes in die Organisationshoheit der Kantone. Bundesgesetze stellen recht detaillierte Anforderungen an die kantonale Vollzugsorganisation auf und verlangen insbesondere – darin folgen sie der streng divisionalen Gliederung der Bundesverwaltung – die Einrichtung spezialisierter Ämter und Behörden. (Es hat manchmal den Anschein, als ob man beim Bund den effizienten kantonalen Vollzug eines Anliegens nur dann gewährleistet sieht, wenn dafür ein besonderes Amt besteht.) Insgesamt gesehen ist jedoch anzunehmen, dass die im Ausland festgestellte und bereits erwähnte kosteneffizientere Verwaltung durch kleinere Gebietskörperschaften, auch was die Personalkosten angeht, für die schweizerischen Kantone ebenfalls angenommen werden darf.

Die Rolle der Kantone bei der Integration ihrer Bürger im Staat wurde bereits oben erwähnt.

Was ist Integration? Vom politischen System her gesehen sind Personen und Gruppen dann integriert, wenn und soweit ihre Haltung ihm gegenüber eine allgemeine Unterstützungsbereitschaft oder Loyalität zum Ausdruck bringt (so Karl Deutsch). Integration ist wohl vor allem etwas Gefühlhaftes, das Bewusstsein in einer „richtigen“ Ordnung zu leben. Wie Untersuchungen zeigen, sind nun aber im Normalfall positive Gefühlsbeziehungen zum kleineren Gemeinwesen besser möglich als zum grossen. Das hängt wahrscheinlich weniger mit rationalen Überlegungen zusammen als mit der grössern Überschaubarkeit. Überschaubarkeit darf jedoch nicht einfach als Durchsichtigkeit der Willensbildung umschrieben werden. Diese ist auf der lokalen Ebene recht oft geringer als auf der nationalen. Es geht in erster Linie um das Gefühl, es mit Bekanntem, Verstehbarem zu tun zu haben. Ein weiteres Integrationselement ist die erhöhte Mitwirkungsmöglichkeit im kleinern Bereich. In der Tat hat schon rein rechnerisch eine Stimme in einem Dorf von 1000 Einwohnern mehr Gewicht als in einem Land von sechs Millionen. Aber auch hier spielt vor allem das Psychologische die ausschlaggebende Rolle. Aus dem internationalen Vergleich (Dahl/Tufte) ergibt sich nämlich der interessante Hinweis, dass die politische Mitwirkung und das Gefühl, auch Einfluss zu haben, kaum von der Grösse des Landes abhängen, wohl dagegen von der Grösse der Untergliederungen eines Landes. Das Entscheidende scheint nicht das absolute Stimmgewicht zu sein sondern das verhältnismässige Gewicht beim Vergleich mit den umfassenderen Staatsebenen.

Für die Schweiz darf man wohl sagen, dass die Kantone ihrer Integrationsfunktion recht gut nachkommen. Und wo es grosse Schwierigkeiten gibt, wie das lange Zeit im Berner Jura der Fall war, wird die Lösung typischerweise föderalistisch gesehen.

#### IV. Gesamtschau

Die Existenz der Kantone kann wohl übers Ganze gesehen als wesentlicher Beitrag an die Verringerung der Regierbarkeitsproblematik in der Schweiz betrachtet werden.

Was den eigenen Bereich betrifft, sind die Kantone relativ effiziente Problemlöser. Die Bewertung ihres Leistungsangebots hängt allerdings stark von ideologischen Prämissen ab. Für progressiv/staatsinterventionistische und angebotsorientierte Beobachter ist es über weite Strecken ausbaubedürftig. In konservativ/populistischer und nachfrageorientierter Schau ist es ziemlich zufriedenstellend.

#### Literaturhinweise

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations: *The Federal Role in the Federal System*, Washington 1981.
- Bieri, Stephan: *Fiscal Federalism in Switzerland*, Canberra 1979.
- Breton, Albert/Scott, Anthony: *The economic constitution of federal states*, Toronto 1978.
- Buchanan, James/Tullock, Gordon: *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1974.
- Dahl, Robert/Tufte, Edward R.: *Size and Democracy*, Stanford 1975.
- Deutsch, Karl W.: *The Nerves of Government*, New York 1967.
- Duchacek, Ivo D.: *Comparative Federalism*, New York 1970.
- Frenkel, Max: *Optimizing What?* Riehen 1980. *Besser – Billiger – Bürgernäher*, Bern 1981.
- Frey René L.: *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*, Bern 1977.
- Gasser, Adolf: *Staatlicher Grossraum und autonome Kleinräume*, Basel 1976.
- Germann, Raimund E.: *L'exécution d'une loi*, Jahrbuch 1977 S. 169 ff.
- Geser, Hans: *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, Bern 1981.
- Hawkins, Robert B. jr.: *Self Government by District*, Stanford 1976.
- Kägi, Werner: *Warum noch Föderalismus?* Solothurn 1971.
- Kirsch, Guy: *Föderalismus*, Stuttgart 1977.
- Kohr, Leopold: *The overdeveloped nations*, New York 1978.
- Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies*, New Haven 1977.
- Meylan, Jean/Gottraux, Martial/Dahinden, Philippe: *Schweizer Gemeinden und Gemeindedemokratie*, Lausanne 1972.
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B.: *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1976.
- Neidhart, Leonhard: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970.
- Oates, Wallace E.: *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington 1977.

- Ostrom, Vincent: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama 1973.
- Pawlowsky, Peter: *Räumliche externe Effekte lokaler öffentlicher Leistungen im föderativen Staat*, Basel 1972.
- Publius, *The Journal of Federalism*, Philadelphia ab 1971.
- Richards, Peter G.: *The Reformed Local Government System*, 2nd ed., London 1975.
- Robinson, A. J.: *Federalism and Efficiency*, Canberra 1980.
- Scharpf, Fritz/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz: *Politikverflechtung*, Kronberg/Ts. 1976.
- Politikverflechtung II*, Kronberg/Ts. 1977.
- Schumacher, E. F.: *Small is Beautiful*, 8th reprint, London 1978.
- Senelle, Robert: *La Réforme de l'Etat Belge, Tome III*, Bruxelles 1980.
- Shaffer, William R./Weber, Ronald E.: *Policy Responsiveness in the American States*, London 1974.
- Steiner, Jürg: *Das politische System der Schweiz*, München 1971.
- Theiler, Jürg: *Föderalismus*, Bern 1977.
- Vouga, Jean-Pierre: *De la Fosse aux Ours à la Fosse aux Lions*, Vevey 1976.
- Zwerin, Michael: *A Case for the Balkanization of Practically Everyone*, London 1976.

