

# Der schweizerische Föderalismus : Anachronismus oder Modell für Europa?

Autor(en): **Bussmann, Werner**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **32 (1992)**

PDF erstellt am: **19.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-172912>

## **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.

Werner Bussmann

# Der schweizerische Föderalismus: Anachronismus oder Modell für Europa?

In Europa gibt es 16 Staaten, die (gemessen an der Einwohnerzahl) kleiner sind als die Schweiz. Diese befindet sich – auch was die Sorgen um die Erhaltung ihrer Eigenständigkeit angeht – somit in guter Gesellschaft. Was die Schweiz von andern Ländern unterscheidet, ist ihre starke Untergliederung in Kantone und Gemeinden und deren Kleinheit im internationalen Vergleich. Aufgrund dieser und weiterer Tatsachen (finanzielle Autonomie, Politikverflechtung) ist der schweizerische Föderalismus in Europa ein einzigartiges System, welches je nach Deutungsmuster als anachronistisch oder als modellhaft beurteilt werden kann.

En Europe, il y a 16 Etats qui sont plus petits que la Suisse; celle-ci se trouve donc en bonne compagnie, également en ce qui concerne le souci qu'elle se fait pour le maintien de son indépendance. Ce qui distingue la Suisse des autres pays, c'est sa structure très décentralisée (cantons et communes) et ses petites dimensions par rapport aux autres pays. De ce fait, et pour d'autres raisons encore (autonomie financière, imbrication politique), on peut dire que le fédéralisme suisse est un système unique en Europe, qui, suivant comment on l'interprète, peut être considéré comme anachronique ou comme un modèle pour l'Europe.

## I. Als Kleinstaat in Europa

Überquert man Europa im Vogelflug, so machen Staaten, welche weniger oder gleich viele Einwohner wie die Schweiz haben, nur 5,25 Prozent der Bevölkerungszahl (Europa ohne [ehemalige] UdSSR) aus.<sup>1</sup> Von der Zahl der Staaten her gesehen befindet sich die Schweiz indessen in guter Gesellschaft mit anderen Kleinstaaten, nämlich mit:

Land	Einwohnerzahl (in Mio.)	Fläche (in km <sup>2</sup> )
Vatikan	0,0001	0,4
San Marino	0,002	60
Andorra	0,005	453
Liechtenstein	0,028	157
Monaco	0,028	1,8
Island	0,125	103 000
Malta	0,36	316
Luxemburg	0,38	2 586
Estland	1,6	45 100
Lettland	2,7	64 600
Albanien	3,1	28 748
Irland	3,5	70 283
Litauen	3,7	65 200
Norwegen	4,2	323 877
Finnland	5,0	304 623
Dänemark	5,1	43 070
Schweiz	6,8	41 293
Österreich	7,6	83 850
Schweden	8,4	410 928
Bulgarien	8,8	110 912
Belgien	9,9	30 519
Griechenland	10,0	131 990
Portugal	10,4	92 389
Ungarn	10,6	93 032
Niederlande	14,9	33 933

Abbildung 1: Kleinstaaten in Europa

Ein Blick auf die anderen Kleinstaaten und deren Geschichte zeigt freilich, dass das (Über-)Leben in einem von grösseren Mächten dominierten Kontinent seit je prekär gewesen ist. Drei Kleinstaaten (Estland, Lettland, Litauen) wurden 1940 von

<sup>1</sup> In den nachfolgenden Darstellungen wurde das Auseinanderfallen Jugoslawiens nicht berücksichtigt.

der damaligen Sowjetunion einverleibt und sind erst letztes Jahr wieder unabhängig geworden. Fünf Kleinstaaten (Vatikan, San Marino, Andorra, Liechtenstein, Monaco) leben in symbiotischem Verhältnis mit ihrem grösseren Nachbarstaat und verzichten auf eines oder mehrere der Attribute, welche im 19. Jahrhundert den Staat erst eigentlich ausmachten: eine Grenze mit Zollstationen, eine Armee, eine eigene Währung sowie eigene Post- und Eisenbahnbetriebe. Fünf der Kleinstaaten (Luxemburg, Island, Irland, Norwegen, Dänemark) haben sich einem Bündnis (EG und/oder NATO) angeschlossen. Vier der Kleinstaaten (Schweiz, Schweden, Finnland, Österreich) pflegen selbstgewählte oder durch Niederlagen auferzwungene Neutralität. Ein Kleinstaat (Albanien) lebte bis in jüngste Zeit praktisch abgeschottet von der Aussenwelt. Dass die EWR/EG-Diskussion in der Schweiz derart hohe Wellen schlägt, ist nicht erstaunlich, war die Existenz der Kleinstaaten doch schon immer mit der Gefahr der Einverleibung (Baltische Staaten) oder der Angleichung bzw. Symbiose verbunden; beiden Gefahren wurde die Neutralität oder gar der Versuch zur Abschottung entgegengesetzt. Jedes Abgehen von der Neutralität ist deshalb mit der Angst der Selbstaufgabe verbunden, eine Erfahrung, welche die Schweiz mit anderen Staaten (v.a. Österreich, Finnland) teilt.

## **II. Kantone und Gemeinden: Kleinstrukturierter Kleinstaat**

Während sich die Schweiz als Kleinstaat in guter Gesellschaft befindet, offenbart ein Blick in ihre interne Organisation einige Besonderheiten. Man kann es ganz pointiert so formulieren: Kein anderer Staat besitzt im selben Masse wie die Schweiz eine *innere Kleingliederung* und zugleich *Autonomie* der Gebietskörperschaften. Betrachten wir diese beiden Aspekte einen nach dem andern.

### **1. Innere Durchgliederung**

Staatsgrösse und innere Durchgliederung müssen nicht parallel laufen. Verschiedene Kleinstaaten (Vatikan, San Marino, Monaco) sind Stadtstaaten; lokale und zentralstaatliche Ebene fallen zusammen. Unter den Staaten, welcher kleiner als die Schweiz sind (vgl. Abb. 1), hat nur Norwegen eine Zwischenebene, denen eine gewisse Autonomie zukommt. Unter den Staaten, die höchstens doppelt so viele Einwohner haben wie die Schweiz, ist nur Österreich bundesstaatlich organisiert. Denkbar wäre es, dass auch wesentlich grössere Staaten eine sehr starke innere Durchgliederung aufweisen; dies ist – wie Abbildung 2 zeigt – aber nicht der Fall.

Land	Anzahl mittlere Einheiten	Grösse der mittleren Ein- heiten in 1000 km <sup>2</sup>	Mio. Einwohner pro mittlere Einheit	Einwohner pro Gemeinde
Norwegen	19	17,0	0,22	9 375
Dänemark	16	2,7	0,32	18 909
Schweiz	26	1,6	0,24	2 133
Österreich	9	9,3	0,84	3 300
Schweden	24	17,1	0,35	29 929
Belgien	9	81,2	1,10	7 300
Niederlande	12	3,5	1,24	17 400
Frankreich	96	5,6	0,58	1 542
Grossbritannien	53	4,3	1,08	123 000
Italien	20	15,0	2,88	
Deutschland	16	22,3	4,94	7 907

Abbildung 2: Einwohnerzahl und Grösse der mittleren und der lokalen Gebietskörperschaften

Die Tabelle zeigt deutlich, dass die Schweiz neben Norwegen die kleinsten mittleren Gebietskörperschaften (Norwegens Fylker umfassen durchschnittlich etwas weniger Einwohner, aber siebzehnmal mehr Fläche als die Kantone) und neben Frankreich die kleinsten Gemeinden hat, insgesamt somit am stärksten durchgliedert ist. Diese starke Durchgliederung ist Folge der kleingekammerten Geographie im Alpenraum. Sie hat indessen auch das durch die Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen möglich gewordene Zusammenwachsen ehemals getrennter Räume, das im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts stattgefunden hat, überdauert.

## 2. Finanzpolitische Autonomie

Ein wichtiger Gradmesser für die Autonomie einer Gebietskörperschaft sind ihre finanziellen Kompetenzen, das heisst ihre Fähigkeit, nach eigenen Kriterien Steuern erheben und über diese Einnahmen verfügen zu können. Hier kann ich mich sehr kurz fassen: In allen andern Ländern Europas erhält die mittlere Ebene ihre Einnahmen weitgehend durch den Zentralstaat zugeteilt;<sup>2</sup> *nur in der Schweiz* können die mittleren Gebietskörperschaften (Kantone) Steuern erheben und dieses Steuersubstrat in beliebigem Masse ausschöpfen, und *nur in der Schweiz* ist ein Teil der Einnahmen des Zentralstaats (Warenumsatzsteuer, Verbrauchssteuern, direkte Bundessteuer) in der Verfassung zeitlich beschränkt. Was die (rel.) grosse Freiheit beim Entscheid über

2 Dies trifft auch auf die BRD, den in Europa ausser der Schweiz am stärksten föderalistisch organisierten Staat, zu. Artikel 106 des Grundgesetzes sieht vor, dass die Einnahmen nach Massgabe der Ausgabenlast auf Bund und Länder verteilt werden.

die Verwendung der Einnahmen angeht, so teilen die Kantone diese mit zahlreichen anderen Gebietskörperschaften (z.B. deutsche und österreichische Bundesländer).

Aufgrund der ausgeprägten finanzpolitischen Autonomie der Kantone wird die schweizerische Spielart des Föderalismus auch als «Konkurrenz-Föderalismus» bezeichnet.<sup>3</sup> Seine Kennzeichen: Ausgeprägter Wettbewerb der Kantone um Standortvorteile gegenüber der Wirtschaft; hierbei Anreiz zum Tiefhalten der Steuersätze;<sup>4</sup> deshalb starke Anreize für ein möglichst sparsames Ausgabenverhalten;<sup>5</sup> dadurch generell Tendenz zur Einbindung des Staats.

Konkurrenz-Föderalismus findet sich sonst in keinem andern Land in Europa und weltweit m.W. in dieser ausgeprägten Form nur in den USA, einem Land mit ganz anderen Grössenverhältnissen.<sup>6</sup>

### III. Föderalistische Entwicklungsdynamik

Die für die Schweiz typische Verbindung von Konkurrenz-Föderalismus und innerer Kleingliederung ist verantwortlich für die föderalistische Entwicklungsdynamik, welche in der Schweiz seit der Gründung des Bundesstaats eingesetzt hat. Sie beruht auf einem Grundproblem der Kantone: Diese sind zunehmend zu klein für die Bewältigung der Probleme der heutigen Welt;<sup>7</sup> ihre Entscheide haben oft Auswirkungen auf die Nachbarkantone (sog. «spillovers»). Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist bei suboptimaler Grösse der Gebietseinheiten mit einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern zu rechnen. Dem kann mit einer Zentralisierung oder mit andern Massnahmen (horizontale Zusammenarbeit/Lastenausgleich, vertikale Ausgleichsbeiträge u.a.m.) begegnet werden; letzteres Massnahmen, welche zu einer horizontalen oder vertikalen Verflechtung zwischen den Gebietskörperschaften, kurz zu Politikverflechtung führen. Die Zusammenhänge sind in Abbildung 3 veranschaulicht:

3 Frey 1991.

4 Dadurch wird die formelle Fähigkeit der Kantone, eine ausgeprägte wohlfahrtsstaatliche Politik zu betreiben, stark eingeschränkt.

5 Dieses ist auch abgesichert durch Instrumente wie das Finanzreferendum, die Genehmigung des Budgets durch das Volk oder die Beschränkung der Verschuldung.

6 Ein US-Bundesstaat hat durchschnittlich 20mal mehr Einwohner als ein Kanton.

7 Zur Illustration seien Aufgabenbereiche herangezogen, bei welchen die Kantone noch über relativ grosse Autonomie verfügen: Bildung, Gesundheit, Kultur. In allen drei Sachbereichen strahlen Entscheide eines Kantons (z.B. Verlängerung der Volksschuldauer, Schliessung eines Regionalhospitals oder Intensivierung der Kulturpolitik) in die Nachbarkantone aus.

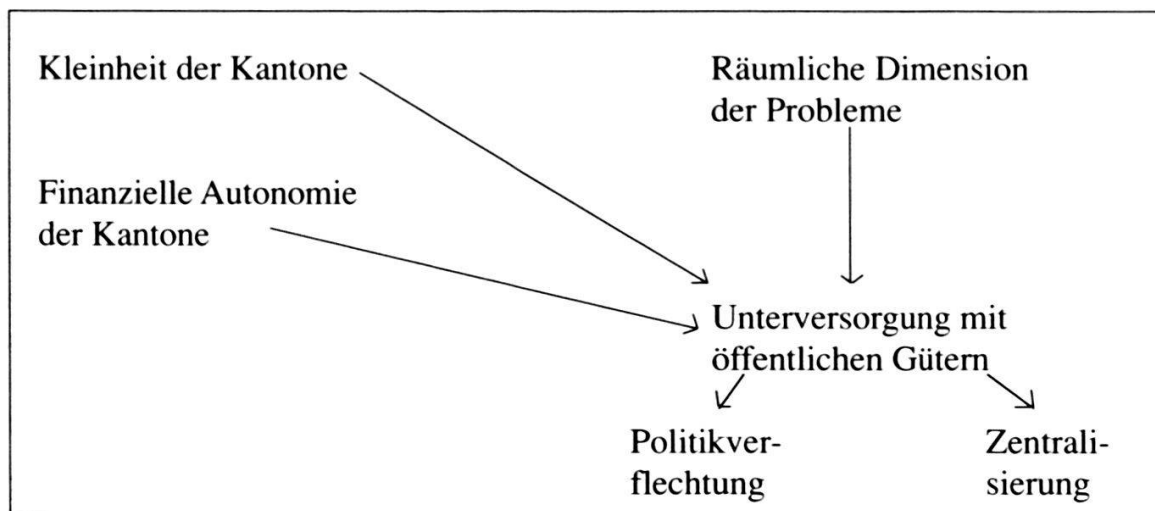


Abbildung 3: Entwicklungsdynamik des schweizerischen Föderalismus

Eine Zentralisierung als Weg zur Vermeidung einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern<sup>8</sup> war in der Schweiz nur in begrenztem Umfang möglich<sup>9</sup>, weil sie die Lebensgrundlagen des Konkurrenz-Föderalismus zerstört hätte, da dem Bund mehr Einnahmen hätten zugeteilt werden müssen.<sup>10</sup> Blieb somit nur die Politikverflechtung, welche darin besteht, dass

- der Bund rechtliche Vorschriften erlässt und in den meisten Sachbereichen auch Beiträge ausrichtet,
- Bund und Kantone untereinander sowie die Kantone untereinander sehr eng zusammenarbeiten.<sup>11</sup>

Die Politikverflechtung ist ein Lebelement des heutigen schweizerischen Föderalismus, das in der politikwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Literatur unter verschiedenen Stichworten («Vollzugsföderalismus», «kooperativer Föderalismus», «Aufgabenverbund Bund-Kantone» u.a.m.) abgehandelt und in der poli-

8 Die Nichtunterversorgung der Schweiz mit öffentlichen Gütern ist eine Grundannahme des Autors – genährt durch vergleichende Beobachtung in anderen europäischen Ländern. Bestehende und künftige Indikatorsysteme (z.B. im Bereich Bildung, Gesundheit und Verkehr) werden es erlauben, die Frage nach der Ausstattung mit öffentlichen Gütern inskünftig mit besseren empirischen Grundlagen anzugehen.

9 Seit dem grossen Zentralisierungsschub im 19. Jahrhundert (Eidgenössische Technische Hochschulen, Post, Eisenbahnen, Alkoholverwaltung) sind im 20. Jahrhundert keine grösseren neuen Aufgaben vollständig (Finanzierung und Vollzug) beim Bund angesiedelt worden; sogar die Sozialversicherung wird u.a. von kantonalen Ausgleichskassen vollzogen und von den Kantonen mitfinanziert.

10 Ein instruktives Beispiel hierfür ist die Finanzierung der Sozialwerke, dem Wesen nach eine Aufgabe des Bundes. Um die Einnahmenbasis des Bundes nicht ausweiten zu müssen, verfiel man bei der Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die AHV (1925) auf die Idee, die Kantone daran finanziell mitzubeteiligen; dieses Modell wurde dann auch bei der Einführung der IV und der Familienzulagen in der Landwirtschaft weitergeführt (vgl. Bussmann 1983).

11 Bussmann 1986, Saladin 1984, Knapp 1984, Frenkel 1986.



tischen Auseinandersetzung namentlich im Zusammenhang mit der Aufgabenneuverteilung Bund-Kantone erörtert, aber wissenschaftlich noch nicht genügend vertieft worden ist.<sup>12</sup>

Die vorangegangenen Darlegungen wollten zeigen, dass der schweizerische Föderalismus einige Besonderheiten aufweist, die ihn von anderen Systemen der Kompetenz- und Aufgabenverteilung unterscheiden.<sup>13</sup> Nun darf aber die Betonung von Besonderheiten nicht dazu führen, dass solche Systeme mit dem Hinweis auf ihre «Einzigartigkeit» (als Wert an und für sich) nicht einer kritischen Diskussion zugänglich gemacht würden. Besonderheiten können leicht als Absonderlichkeiten betrachtet werden bzw. dazu führen. Mit dem Verzicht auf kritische Beurteilung wird die Chance verspielt, Leistungen zu dokumentieren und zu legitimieren, Stärken und Schwächen zu erkennen und letztere allenfalls (ohne gravierende Nebenwirkungen) zu beseitigen oder zu vermindern.

Allerdings ist das Argumentieren über schwer vergleichbare Systeme auch mit grossen Schwierigkeiten verbunden, weil damit Fragen des Beurteilungsmassstabs aufgeworfen werden. Legt man die Massstäbe des Normalfalls an «besondere» Systeme, dann werden diese im Vergleich schlecht abschneiden. Das Resultat wird umgekehrt ausfallen, wenn die Werte, welche der Sonderfall zu verwirklichen versucht, als Massstab für den «Rest der Welt» genommen werden. Dementsprechend kann der schweizerische Föderalismus als Anachronismus oder als Modell für Europa betrachtet werden.

#### **IV. Anachronistischer schweizerischer Föderalismus?**

Der schweizerische Föderalismus hat anachronistische Züge. In einer Zeit des Aufbruchs und des grossräumigen Zusammenschlusses in Europa leistet sich die Schweiz den Luxus von Gebietskörperschaften (Kantone, Gemeinden), die mit den heutigen Problemzusammenhängen nur noch wenig zu tun haben. Während andernorts nach dem Zweiten Weltkrieg leistungsfähigere Gebilde geschaffen (Länder der BRD) und Gemeinden zusammengelegt wurden (BRD, Dänemark, Schweden, Belgien), wurde in der Schweiz ein neuer Kanton gegründet (1987: JU)<sup>14</sup> und eine

12 Ein erster Schritt ist die Dissertation von Kurt Nüssli (1985). Der Autor konzediert allerdings die schmale Datenbasis der Indikatoren zur Verflechtung (S. 294). Er kommt zum Schluss, dass im finanziellen Bereich nicht von einer Zunahme der Verflechtung zwischen 1950 und 1982 ausgegangen werden kann; im rechtlichen Bereich wird allerdings eine spürbare Verflechtung festgestellt (S. 283). Neben dieser auf die Schweiz bezogenen Studie wären indessen auch Ländervergleiche im Hinblick auf bestimmte Charakteristika des Föderalismus sehr bedeutsam; diese setzen allerdings einigermaßen vergleichbare Grunddaten der einzelnen Länder voraus.

13 Dabei muss – mangels geeigneter Typologien und Indikatoren – die Frage offenbleiben, ob die Systeme anderer europäischer Staaten unter sich ähnlicher sind oder ob auch zwischen ihnen sehr grosse Unterschiede bestehen.

14 Damit setzt sich ein säkularer Trend in Richtung stärkerer Fragmentierung fort, der mit der Trennung von OW/NW (1340) begonnen und sich bei den Kantonen AI/AR (1597) sowie BS/BL (1832) fortgesetzt hat.



Wiedervereinigung abgelehnt (BL/BS: 1969), und stehen Zusammenschlüsse von Gemeinden weitgehend ausser Diskussion. Dies hat zur Folge, dass namentlich die Lebenszusammenhänge der in den Agglomerationen lebenden Bevölkerung (etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung) institutionell nicht mehr richtig abgebildet werden (Linder 1991). So erstreckt sich die Grossagglomeration Zürich bis in die Kantone Aargau, Zug, Luzern und Nidwalden und beschlägt die Agglomeration Basel neben den Kantonen Basel-Landschaft, Solothurn und Aargau auch Gebiete des Landes Baden-Württemberg und von Elsass-Lothringen.

Die Politikverflechtung ist eine logische Folge der übermässigen Kleingliederung des Landes. Sie hilft, eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern zu vermeiden, ist aber ihrerseits mit zahlreichen Problemen verbunden. Dazu zählen die Unklarheit der Kompetenzen, das Erfordernis der Beteiligung mehrerer Ebenen am Vollzug, die Schwerfälligkeit der administrativen Abläufe (z.B. Genehmigungsverfahren auf Ebene Bund und Kantone) und die mit der Aufgabenverflechtung verbundenen Konsenserfordernisse.<sup>15</sup>

Es gibt zwei sehr unterschiedliche Strategien, um Abhilfe für die erwähnten Probleme zu schaffen.

Die erste Möglichkeit liegt darin, die immer grösserwerdenden Problemdimensionen durch eine Gebietsreform oder durch eine Anpassung bzw. Zentralisierung der finanziellen Kompetenzen aufzufangen. Eine Gebietsreform könnte darin bestehen, dass sich Kantone erneut zusammenschliessen (z.B. BS/BL, AI/AR, UR/SZ/NW/OW) oder dass die Kantone ihre regionale Zusammenarbeit (z.B. in der Romandie, in der Nordwestschweiz usw.) sehr stark intensivieren. Eine zentralisierende Finanzreform könnte in einer materiellen Steuerharmonisierung oder in der Übertragung von Finanz- oder Aufgabenkompetenzen an den Bund bestehen. Dies würde erlauben, gewisse Aufgaben vollständig durch den Bund zu finanzieren und zu vollziehen; dadurch könnte die Politikverflechtung vermindert werden.<sup>16</sup>

Die zweite Möglichkeit besteht darin, die heutigen Problemdimensionen zu ignorieren und zurück zur Klarheit der Aufgabenteilung der früheren Zeiten zu finden. Es geht somit darum, «klare Verhältnisse» zu schaffen und die Kompetenzen entweder dem Bund oder (besser!) den Kantonen zuzuteilen. Dies erfordert eine Beschneidung der Verflechtung, zum Beispiel durch Beschränkung der Rechtsetzungstätigkeit und der Subventionen (und Einnahmen!) des Bundes. Voraussetzung für die Gangbarkeit dieses Lösungsweges ist das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Kantone. Dass diese Strategie zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führen kann (vgl. Abb. 3), wird von ihren Befürwortern negiert bzw. angesichts der für sie überbordenden Staatstätigkeit als erwünschte Nebenwirkung angesehen.

So unterschiedlich die beiden erwähnten Strategien politisch auch erscheinen mögen, so nahe stehen sie in bezug auf das Paradigma, dem sie verpflichtet sind. Folgende Werte liegen ihm zugrunde: Klarheit, Gradlinigkeit, Übersichtlichkeit, Berechenbarkeit, Zielgerichtetheit, somit die Werte der Moderne. Der Blickwinkel

15 Zum Beispiel Botschaft 1981, S. 740–742.

16 Dies wurde im Rahmen einer Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen für die Invalidenversicherung sowie für den Bau und Unterhalt von Nationalstrassen vorgeschlagen.

ist derjenige der Wirtschaftlichkeit: Es sollen optimale Kontrollspannen gefunden, Kosten gespart, Abläufe vereinfacht und Übersicht geschaffen werden. Je nach politischer Ausrichtung besteht dabei ein Vorurteil zugunsten von «Economies of scale» (sinkende Stückkosten bei Grossproduktion) oder von überschaubaren Kleinstrukturen, damit man die Sache «im Griff hat».

## V. Modell in und für Europa?

Die Schweiz als Modell für Europa. Inländische<sup>17</sup> und ausländische Beobachter<sup>18</sup> empfehlen die Schweiz als Vorbild für die Architekten der Europäischen Gemeinschaft oder greifen auf altbewährte Prinzipien des schweizerischen Staatsaufbaus zurück (so Delors mit dem Subsidiaritätsprinzip<sup>19</sup>). Das friedliche Zusammenleben von vier Kulturen, von zwei Konfessionen, von Stadt und Land, Berg und Tal: darin wird die grosse Leistung des Föderalismus gesehen, die gerade im Hinblick auf ein künftiges geeintes Europa relevant sein könnte.

Wie funktioniert nun dieses «Modell»? Wie hat der Föderalismus – durch Verteilung herrschaftlicher Befugnisse auf Bund und Kantone – zu diesem Ergebnis beigetragen? Hervorzuheben ist einmal die Polyvalenz der Kantone. Diese sind nicht nur Gebilde zur möglichst wirtschaftlichen Leistungserfüllung, sondern – gerade wegen ihres Nichtüberlappens mit sozialen, kulturellen und ökonomischen Grundtatbeständen – Orte der Integration. So gehen beispielsweise die Sprachgrenzen quer durch die Kantone GR, VS, FR und BE<sup>20</sup> hindurch, und sind diese Kantone Testgebiete, an denen sich die Unterschiede zwischen Kulturen in mühseliger Auseinandersetzung<sup>21</sup> «abarbeiten», was den Zentralstaat stark entlastet.<sup>22</sup> Die List des politischen Systems der Schweiz besteht darin, dass es aus Bausteinen (Föderalismus, Volksrechte) besteht, welche irgendwelchen Minderheiten als Instrumente offenstehen, und welches Starrheit (beispielsweise der Gebietsaufteilung) mit grosser inhaltlicher Offenheit kombiniert. Man kann die Schweiz vielleicht als System charakterisieren, welches Verfahren, aber nicht Inhalte festlegt<sup>23</sup> und dadurch ein grosses Potential für Änderungen aufweist.

17 So beispielsweise die NZZ vom 12. November 1991 (S. 35) in einem Bericht über ein finanzwissenschaftliches Kolloquium.

18 So beispielsweise Carl Friedrich von Weizsäcker (1991) am Europatag in Sils und Ernst-Wolfgang Böckenförde 1991.

19 Vgl. u.a. CE, Parlement Européen, Documents de la Séance, 31 octobre 1990 (rapport de M. Valéry Giscard d'Estaing); Rede von Jacques Delors vom 21. März 1991 in Maastricht; Résolution sur la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, in: Journal officiel de la Communauté Européenne, N° C 183/162.

20 Durch Schaffung des Kantons Jura hat die innerkantonale Mehrsprachigkeit allerdings etwas abgenommen.

21 So beispielsweise im Kanton Freiburg die Auseinandersetzungen um die Rechte der deutschsprachigen Minderheit.

22 Diese Handlungsentlastung ist allerdings in den Konflikten um den Kanton Jura und um das Laufenthal nicht möglich gewesen.

23 In der schweizerischen Bundesverfassung wird im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz den Kantonen kein unabänderlicher Bestand an Kompetenzen garantiert.

Dass sich der Konkurrenz-Föderalismus gerade in der Schweiz halten konnte (im Gegensatz etwa zur Bundesrepublik Deutschland), hat aus dieser Sicht viel mit der «anachronistischen» Gebietsstruktur der Kantone zu tun. Gerade wegen ihrer Kleinheit und wegen des Nichtüberlappens ihrer Grenzen mit sozialen, kulturellen und ökonomischen Scheidelinien konnte man sich den Luxus – besser den Vorteil – ihrer Autonomie leisten. Dank ihrer Kleinheit ist Konkurrenz-Föderalismus möglich, weil der Wettbewerb zwischen den Kantonen und allfällige Fehlschläge kantonalen Politik nicht ganze Sprachgruppen oder Bevölkerungsteile betreffen.<sup>24</sup> Die Kleinräumigkeit erlaubt ein «voting by feet»<sup>25</sup>, ohne dass dadurch grossräumige Wanderungen ausgelöst würden. Die Konkurrenz löst Innovationen aus, welche im «föderalistischen Labor» auf ihre Tauglichkeit getestet werden.<sup>26</sup> Dass der schweizerische Föderalismus entgegen den Adepten, die auf «economies of scale» setzen, auch wirtschaftlich leistungsfähig sein kann, versuchen vergleichende empirische Studien über die Effizienz des öffentlichen Sektors nachzuweisen.<sup>27</sup> Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die hohen Konsenserfordernisse schweizerischer Politik und die damit verbundenen Blockierungsmöglichkeiten beim Vollzug eine in der Regel hohe Befolgung sichern und das Risiko eines Ausscherens aus den Vollzugspflichten vermindern.

Dass in der Schweiz eine starke Politikverflechtung besteht, muss aus dieser Sicht durchaus nicht negativ gewertet werden. Diese bietet nämlich geradezu die «requisite variety», um den heutigen – verflochtenen, interdependenten – Problemlagen gerecht zu werden. Der «Unübersichtlichkeit» der Lebensverhältnisse entspricht die Unübersichtlichkeit der Entscheidungsabläufe. Die Unklarheit der Zuständigkeiten und die Unbestimmtheit der Entscheidungsverläufe sind eine adäquate Antwort auf die Komplexität der modernen Gesellschaft, deren Bewältigung durch das frühere Modell parlamentarischer Verwaltungssteuerung heute nicht mehr möglich ist; Politikverflechtung ermöglicht ein Konzertieren der verschiedenen Akteure und erlaubt sachlich angemessene Lösungen.

Was kann Europa von der Schweiz lernen? Mir scheint, dass die Schweiz – zusammen mit anderen Ländern – zeigen könnte:

- dass sich auf historisch gewachsenen Gebietskörperschaften ein leistungsfähiges Staatswesen aufbauen lässt,
- dass die Kleinheit und Unterschiedlichkeit der Bauelemente (Kantone) weder im Hinblick auf die Mitwirkung an der Willensbildung noch im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung und den Vollzug unüberwindbare Hindernisse darstellen,

24 Kantonale Volkseinkommenszahlen zeigen deshalb auch ein sehr bunt geschecktes Bild, d.h. es gibt keine deutlichen Schwerpunkte reicher bzw. armer Kantone. So liegen beispielsweise in der Spitzengruppe (ZG, BS, GE, ZH) und am Schluss (JU, OW, VS, AI) ausser ZH und ZG keine Kantone in unmittelbarer Nachbarschaft.

25 In «Pendlerdistanz» zu allen grösseren Schweizer Städten gibt es Gemeinden, welche mit attraktiven Steuersätzen Zuzüger anzulocken versuchen.

26 So hat sich beispielsweise der Kanton Zürich bei der Schaffung eines S-Bahn-Netzes Handlungsspielräume geschaffen und gezeigt, dass auch in verflochtenen Politikstrukturen (Bund, Kanton Zürich, Stadt Zürich, SBB, Nachbarkantone) Innovationen möglich sind.

27 Pommerehne 1990.

- dass sich mit relativ wenigen Grundentscheiden (Subsidiaritätsprinzip, flexible kantonale Mitwirkungsrechte, plebiszitäre Mitwirkungsrechte, Wahlrecht) das Zusammenleben von unterschiedlichen Kulturen regeln lässt, weil die damit geschaffenen Strukturen polyvalent sind.

Vertrauen auf historisch gewachsene Einheiten, einfache Grundregeln, weitgehender Verzicht auf verfassungsmässige Fixierung des Inhalts auf Dauer, daneben Aufbau einer «Kultur» des Zusammenlebens verschiedener Kulturen und einer gemeinsamen «Ideologie» für das Verhältnis Staat – Gesellschaft: dies könnten etwa die Rezepte der Schweiz sein. Ihre Erfahrungen lassen sich nicht nur bei der Lösung ethnischer Probleme anderer Staaten (v.a. Osteuropa), sondern auch beim Aufbau eines föderativen europäischen Staatswesens fruchtbar machen. Eine Europäische Politische Union wird aller Voraussicht nach scheitern, wenn man sich bei ihrem Aufbau von einem «unitarischen» Föderalismusmodell leiten lässt, welches der Union sehr grosse Einnahmenkompetenzen zuteilen würde. Demgegenüber hätte das Schweizer Modell, welches auf der Finanzautonomie der unteren Gliedstaaten beruht und dem Bund (bzw. der Union) nur beschränkte Kompetenzen einräumt, erheblich bessere Chancen als Leitbild für eine künftige europäische Finanzverfassung.

Das dem Bild «Modell für Europa» zugrundeliegende Verständnis beruht auf systemtheoretischen Überlegungen.<sup>28</sup> Es orientiert sich an der Vielfalt der zu erfüllenden Funktionen und an der damit verbundenen Anforderung nach Polyvalenz föderalistischer Strukturen. Es legt namentlich auch Wert auf die kulturellen Funktionen des Föderalismus. Die Hauptleistung besteht aber nicht im Erfüllen je einzelner Funktionen (wie Wirtschaftlichkeit, Integration von Sprachkulturen, Lernfähigkeit), sondern in der Integration dieser unterschiedlichen Anforderungen und deren Neudefinition.

## VI. Besonderheiten als Gefahr und Chance

Schweizerischer Föderalismus als Anachronismus oder Modell für Europa? Die vorangehenden Darstellungen zeigen, dass beide Sichtweise möglich sind. Anzustreben ist eine vertiefte Auseinandersetzung über die Denkmodelle, welche den Föderalismus angemessen erklären und beurteilen können. Eine solche Diskussion hat in der Schweiz noch kaum stattgefunden. Bisher wurden vor allem staatsrechtliche Fragen der Kompetenzverteilung Bund – Kantone<sup>29</sup> und namentlich die Frage der Politikverflechtung<sup>30</sup> erörtert, was für das Verständnis des schweizerischen Föderalismus indessen nur teilweise ergiebig war. Inskünftig bedarf es einerseits einer theoretischen Vertiefung der Föderalismusdebatte und anderseits verstärkter vergleichender empirischer Forschung.<sup>31</sup> Letzteres erfordert Kenntnis anderer fö-

28 Es wurde für den Schweizer Föderalismus namentlich von Frenkel (1984) entwickelt.

29 Zum Beispiel Saladin 1984, Knapp 1984.

30 Zum Beispiel Nüssli 1985, Bussmann 1986.

31 Beispielsweise in bezug auf die Finanzverfassung, Indikatoren der Verflechtung und Zentralisierung, der Ausstattung mit öffentlichen Gütern, des Vollzugs u.a.m.



deralistischer Systeme, weil nur so die Spezifika des eigenen Systems verstanden und weitervermittelt werden können. Der Austausch muss auf wissenschaftlicher Ebene, aber auch auf politisch-administrativer Ebene – beispielsweise im Kontakt mit ausländischen Delegationen, welche sich für den schweizerischen Föderalismus interessieren –, erfolgen.<sup>32</sup>

Leider – so bleibt anzumerken – ist die Politikwissenschaft (nicht nur in der Schweiz!) bisher eher schlecht gewappnet für die Auseinandersetzung um konkurrierende Föderalismusmodelle. In etwas anderem Zusammenhang hat Scharpf, der bereits in den siebziger Jahren Impulse für die Föderalismustheorie auslöste (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976), die normativen Schwächen der Disziplin konstatiert und verstärkte Anstrengungen zur Erforschung der Wechselbeziehungen zwischen Hierarchie und Verhandlungssystemen gefordert (Scharpf 1991). Solche Forschungsanstrengungen könnten auch der Erklärung und Beurteilung föderalistischer Systeme nützen, und die von Scharpf hervorgehobenen Vorteile von Verhandlungssystemen könnten neben anderen Faktoren eine Erklärung dafür bieten, dass die Schweiz ein gutes und kostengünstiges Angebot an öffentlichen Gütern und ein hohes Mass an politischer Integration aufweist. Das theoretische Explorieren von Verhandlungssystemen und ihrer Interaktion mit Hierarchie wird möglicherweise aber auch die Grenzen und somit die «Anachronismen» des real existierenden Föderalismus in der Schweiz besser ausloten lassen.

Ich plädiere somit dafür, den schweizerischen Föderalismus weniger unter den theoretischen Prämissen anzugehen, die ihn zum Anachronismus stempeln, sondern unter Prämissen, die seine Funktionsweise und seine Leistungen zu erklären versuchen und ihn allenfalls gar als «Modell für Europa» nutzbar machen. Bis allerdings die Schweiz in einem solchen Europa Platz finden kann, bedarf es noch verschiedener Anstrengungen. Die Diskussionen um den EWR-Vertrag bzw. um einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft haben gezeigt, dass im Bereich der Konzertierung der Bundes- und Kantonspolitik im übergreifenden Sinne noch ein Nachholbedarf besteht und namentlich die Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung des Bundes noch Probleme aufwirft. Die Schweiz besitzt weder ein Mitwirkungsorgan der Kantone an der Gesetzgebung des Bundes (wie die BRD den deutschen Bundesrat)<sup>33</sup> noch ein politikübergreifendes Organ der Kantone, welches beispielsweise bei Staatsverträgen (des Bundes) über Sachverhalte, welche kantonale Zustän-

32 Im Laufe der vergangenen Jahre hat der schweizerische Föderalismus das Interesse von Delegationen sehr unterschiedlicher Länder geweckt: Nigeria (Jura als Beispiel für die Herauslösung eines Bundesstaates aus einem andern Bundesstaat), China (mehr Kompetenzen an Provinzen), Südafrika (föderative Untergliederung des Landes), Norwegen (Aufwertung der Mittelebene von einer rein administrativen zu einer politischen Ebene), Finnland (Aufwertung der Mittelebene), Europäische Gemeinschaft (Schweiz als Modell einer künftigen [Finanz-]Verfassung der EG) sowie fast alle osteuropäischen Staaten.

33 Der deutsche Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Art. 51 des Grundgesetzes). Die Ständeräte werden zwar nach kantonalem Wahlrecht bestimmt; es besteht aber ein Instruktionsverbot. Die Vertretung kantonaler Exekutivmitglieder in den Eidgenössischen Räten ist im Laufe der letzten Jahre zudem immer mehr beschnitten worden.

digkeiten betreffen, mitwirken könnte.<sup>34</sup> Die europäische Integration bildet somit eine Herausforderung sowohl in bezug auf die Herausarbeitung der Stärken und Schwächen des schweizerischen Föderalismus als auch in bezug auf dessen Anpassung im Hinblick auf eine europäische Integration.

## Bibliographie

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. Die Schweiz – Vorbild für Europa, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14./15. Dezember 1991, S. 65.
- Botschaft 1981, über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981 (Bundesblatt II, S. 737–884).
- Bussmann, Werner (1983). Ursachen bundesstaatlicher Verflechtung, in: Schweizer Monatshefte, Heft 2 Februar, S. 95–103.
- Bussmann, Werner (1986). Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat, Bern: Haupt.
- Frenkel, Max (1984). Föderalismus und Bundesstaat, Band I, Föderalismus, Bern u.a.: Lang.
- Frey, René L. (1991). Verteilung der Finanzierungslasten, Vortrag am Kolloquium vom 8. und 9. November in Saarbrücken, Ms.
- Knapp, Blaise (1984). Le Fédéralisme, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 103, II, S. 281ff.
- Linder, Wolf (1991), Ausbruch aus institutioneller Verkrustung, in: Neue Zürcher Zeitung vom 31. Juli 1991.
- Nüssli, Kurt (1985). Föderalismus in der Schweiz, Konzepte, Indikatoren, Daten, Grisch: Rüegger.
- Pommerehne, Werner W. (1990). Evolution of Public Finance as a Function of Federal Structures, a Comparison between Switzerland and Germany, IIPF 46th Congress, Brussels, 27–30 August 1990, Ms.
- Saladin, Peter (1984). Bund und Kantone. Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 103, II, S. 431ff.
- Scharpf, Fritz W. (1991). Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., Heft 4, S. 621–634.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976). Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor.
- Von Weizsäcker, Carl Friedrich (1991). 700 Jahre Eidgenossenschaft, Ansprache am Europatag vom 7. September 1991 in Sils-Maria (o. Hrsg., o. O.).

34 1974 wurde auf Initiative des Kantons St. Gallen eine Regierungspräsidentenkonferenz geschaffen, welche aber an der jährlichen Rotation ihrer Mitglieder scheiterte. Ansätze zu einem politikübergreifenden Organ bestehen in Form des Kontaktgremiums der Kantone, welches im Zusammenhang mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen geschaffen wurde, aber seine Tätigkeit im Hinblick auf die Koordination Bund-Kantone bei der europäischen Integration weiterentwickelt hat.

