

## Der Föderalismus aus Schweizer Sicht<sup>1</sup>

Ich freue mich, hier in Rom über unseren Schweizer Föderalismus sprechen zu dürfen – und ihn darauf hin zu untersuchen, was er für andere Staaten oder für Europa beitragen könnte.

Ich werde die Thematik in 3 Schritten behandeln: Zuerst möchte ich einen Blick auf das Wesen und die Kernelemente des schweizerischen Föderalismus werfen – und sollte ich zu ausführlich über Aspekte sprechen, die Ihnen bestens bekannt sind, so bitte ich Sie, mich ungeniert zu unterbrechen. Ich werde dann abkürzen oder einen schnelleren Gang einlegen ... Im 2. Teil geht es mir darum, die Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus zu beleuchten – Sie werden sehen, es sind einige! Schliesslich werde ich im letzten Teil der Frage nachgehen, welche zentralen, unabdingbaren Aspekte jeder bestehende oder künftige Föderalismus zu beachten hat, sei es nun auf nationaler oder internationaler Ebene.

### Vom Wesen des schweizerischen Föderalismus

Die Geschichte der Schweiz ist durch eine Entwicklung von zwischenstaatlichen Bündnissen über den Staatenbund bis hin zum *Bundesstaat* gekennzeichnet. Es handelt sich also um einen assoziativen, nicht dissoziativen Föderalismus. Wir sprechen in der Schweiz eher von einem Integrationsföderalismus. Seit der eigentlichen Staatsgründung im Jahre 1848 stellt die Bundesstaatlichkeit – neben der spezifischen Demokratieverankerung – einen Grundpfeiler des politischen Systems dar.

Die Gliedstaaten sind – geschichtlich gesehen – , *Lebens- und Heimaträume*, die sich nach der französischen Revolution, in einer lehrreichen Phase von 1798 bis 1848, herausgebildet oder verfestigt haben, und die sich gegen Zentralisierungstendenzen mit wechselndem Erfolg zur Wehr setzen. Im *Gestaltungsprinzip des Föderalismus* wurde und wird die adäquate Antwort auf ein Neben- und "Durcheinander" von unterschiedlichen Sprach- und Kulturgemeinschaften, Konfessionen, Berg-, Tal- und Flachlandregionen, Städten, Agglomerationen und Landgebieten sowie historisch gewachsenen politischen und sozialen Gruppierungen erblickt, die es im Bundesstaat zu integrieren galt und gilt.

Der schweizerische Föderalismus trägt wie andere Bundesstaaten das Doppelgesicht von *Integration* und *Unitarisierung* einerseits sowie von *Erhaltung von Autonomie* und *Vielfalt* andererseits. Dabei wird diese Vielfalt in einem Gemeinwesen gehegt, das ohnehin schon *klein* erscheint, und die 26 Kantone unterscheiden sich nochmals stark in ihrer Geschichte,

---

<sup>1</sup> Text nicht publ.; der Vortragsstil wurde beibehalten.

territorialen Grösse, Sprache, Konfession, Wirtschaft, Geographie, Stadt-/Landstrukturen sowie politischen Binnendifferenzierung. Föderalismus steht hier für Autonomie, nicht wie in den USA „federalism“ für Zentralisierung. In dieser Beziehung ist die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus mit der europäischen Integration durchaus vergleichbar, zwar nicht in der geschichtlichen Dimension und in der räumlichen Grössenordnung, wohl aber in seiner prinzipiellen und strukturellen Entfaltung.

Die Schweiz stellt insofern ein "*Land von Minderheiten*" dar, weil sich alle Bürgerinnen und Bürger – je nach Blickwinkel – in Mehrheiten *und* in Minderheiten finden und sich deshalb das Verständnis sowohl für den Schutz von Minderheiten als auch für die Respektierung von Mehrheitshaltungen entwickeln konnte.

Dieser Föderalismus, der zwar Grundlage, Leitwert und Geist der schweizerischen Bundesstaatlichkeit bildet, ist aber *mehr als Bundesstaatlichkeit*. Denn die Grenzen der Gliedstaaten decken sich weder mit den offenen Grenzen der Sprach- und Kulturgemeinschaften noch mit denjenigen der verschiedenen Konfessionen. Der Föderalismus entfaltet sich auf *3 Ebenen*: Bund, Kantone, Gemeinden. Andererseits steht er in einer engen Wechselwirkung zum *Demokratieprinzip*. Einerseits lässt sich doch das Partizipationsideal in kleinräumigeren Verhältnissen besser realisieren. Andererseits aber begrenzt er ein wichtiges Element der Demokratie, die Stimmengleichheit der Bürger und Bürgerinnen.

So liegt in dieser komplexen *Vermaschung*, der fehlenden „Versäulung“, wohl das Geheimnis des schweizerischen Föderalismus. Deshalb wäre es auch falsch, die Schweiz in reine Sprachregionen aufzugliedern, die sich einander gegenüberstehen. Die zweisprachigen Kantone Bern (mit dem Südjura), Freiburg, Wallis und das dreisprachige Graubünden bilden wichtige Brücken zwischen den Landesteilen.

### Fünf Kernelemente

- **Die Eigenstaatlichkeit, Autonomie und Eigenständigkeit der Kantone ist** ein ganz zentraler Punkt: Die Kantone haben nach herrschender Anschauung den Charakter von *Staaten*, weil sie alle Merkmale eines politischen Systems, einer Demokratie mit Verfassung, Rechtsordnung, Parlament, Regierung, Justiz, Volksrechten und (Kantonal-) Parteien erfüllen.

Die Autonomie umfasst verschieden Bereiche: eine *Organisationsautonomie*, eine *Aufgabenautonomie*, eine (bedingte) „*Umsetzungsautonomie*“ im Sinne einer Gestaltungsfreiheit auch bei der Umsetzung von Bundesrecht. Und, ganz wichtig, eine *Finanzautonomie* mit der originären Steuerhoheit, gepaart mit einem (horizontalen und vertikalen) Finanzausgleich. Diese Finanzautonomie

ist besonders hervorzuheben, vor allem gegenüber dem österreichischen (und dem deutschen) Bundesstaat, die keine derartige Autonomie kennen. Doch mildert ein vertikaler und horizontaler Finanzausgleich die Härten unterschiedlicher finanzieller Ressourcen ab. Als 5. Autonomie erscheint die innen- und aussenpolitische *Vertragsautonomie*, freilich in den Grenzen des Bundesrechts.

- Die **Kompetenzen** des Bundes sind in der Bundesverfassung einzeln und abschliessend aufgezählt (sog. Verfassungsvorbehalt zugunsten der Kantone. Der Bund besitzt die sog. „Kompetenz-Kompetenz“, dh. er legt die Aufgabenteilung fest und entscheidet, welche Aufgaben vom ihm wahrgenommen werden, freilich unter Mitwirkung der Kantone.
- Von grosser Bedeutung ist die *Mitwirkung der Gliedstaaten* auf der Ebene des Bundes (**partizipativer oder kooperativer Föderalismus**). Diese Mitwirkung ist in der Schweiz besonders intensiv ausgestaltet, vor allem mit dem vom Volk – in den Kantonen – gewählten *Ständerat* als gleichberechtigte Kammer des bikameralen Parlamentes und mit dem Erfordernis des sog. Ständemehrs bei allen Verfassungsänderungen, gewissen neuen Staatsverträgen oder Dringlichkeitsrecht, welches die Bundesverfassung vorübergehend abändert.
- Und da jede neue Bundeskompetenz einer Verfassungsänderung bedarf, kommt eine solche ohne Zustimmung der Mehrheit der Gliedstaaten nicht zustande. Zu dieser Mitwirkung gehören aber auch das Vernehmlassungsverfahren, die Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV) sowie das Recht von acht Kantonen bei Gesetzen, gewissen Staatsverträgen und dringlichen Bundesgesetzen das fakultative Referendum zu verlangen.

Auf diesen *Mitwirkungs-föderalismus* wird grossen, ja zunehmenden Wert gelegt.

- Der schweizerische Föderalismus ist sodann ein **partnerschaftlicher Föderalismus**. Die Bundesverfassung gebietet ein vielfältiges und solidarisches Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen. geht von der zunehmenden Verflechtung der Aufgaben und von der Erkenntnis aus, dass eine wirkungsvolle Implementation der Bundespolitik sowohl der selbstverantwortlichen Beteiligung der Kantone an der Umsetzung der Bundespolitik wie auch des wechselseitigen Zusammenwirkens im gesamten Prozess des policy making, also von der Entwurfsphase bis zum Vollzug, bedarf. Auf die einzelnen Elemente dieses Partnerschaftsgebotes kann ich nicht näher eingehen.
- Konstituierendes Element ist die **Gleichstellung und Gleichbehandlung** der Kantone (vgl. Art. 142 Abs. 3 u. 4 BV) – trotz der grossen Disparitäten zwischen den Kantonen (Zürich umfasst 1,2

Mio., Appenzell-Innerrhoden 15'000 Einwohnerinnen und Einwohner, der Kanton Basel-Stadt eine Fläche von 37 km<sup>2</sup>, Graubünden von 7'000 km<sup>2</sup>).

### Herausforderungen 1

Lassen Sie mich nun in einem 2. Schritt einen Blick auf die aktuelle Lage und die Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus werfen. Im Grunde genommen erlebt und erleidet der schweizerische Bundesstaat teilweise gleiche oder zumindest ähnliche Entwicklungen wie etwa Österreich oder Deutschland. Deshalb sollen einige wenige Stichworte genügen:

Einmal haben sich die **Lebensverhältnisse** gesamtschweizerisch *angeplichen*, namentlich infolge der sozioökonomischen Veränderungen und der sozialstaatlichen Entwicklung. Zudem decken sich **politische Grenzen und Lebens- wie Wirtschaftsräume**, oder – anders formuliert – Arbeitsregion, Wohnregion, Konsumregion, Erholungsregion und politische Region vielerorts nicht mehr, was vor allem in den Agglomerationen, in denen ein Grossteil der Bevölkerung lebt, zu einem Auseinanderklaffen von Problemanfall, politischer Problemlösungszuständigkeit und zu externen Nutzeffekten (sog. *spillovers*) führt. Dieses Auseinanderklaffen von Nutznießern öffentlicher Leistungen, Kreis der Entscheidungsträger und Kreis der Lastenträger wird als sog. fehlende *fiskalische Äquivalenz* bezeichnet. Die Kantone sind nicht (mehr) in der Lage, viele der bedrängenden modernen Aufgaben selbständig zu erfüllen. Idee und Wirklichkeit des Leistungsstaates, aber auch die wachsende Mobilität liessen das **Verständnis für kantonale Unterschiede** etwa im Sozialbereich oder im Bildungssektor immer mehr schwinden.

Die Folgen waren und sind Verlagerungen sowie Neubegründungen von *Aufgabenzuständigkeiten auf Bundesebene*, Zwänge zu kooperativen Problemlösungen zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund.

### Herausforderungen 2

Zudem haben sich verschiedene Formen eines „**Konferenzföderalismus**“ entwickelt. Zu erwähnen sind insbesondere die Konferenzen der Vorsteher kantonaler Departemente und – seit über zwanzig Jahren – "die Konferenz der Kantonsregierungen" (KdK). Die Folge ist ein Exekutivföderalismus, da vor allem die kantonalen Regierungen die wichtigen Players darstellen, während die kantonalen Parlament und das Volk wenig zu entscheiden haben.

Die **Umsetzung** des Bundesrechts durch die Kantone hat stark zugenommen und sich zur aufwendigen und finanziell belastenden

Aufgabe entwickelt. Wir sprechen vom Vollzugs- oder Umsetzungsföderalismus. So nehmen auch die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone zu, vor allem in Form von Abgeltungen bei Aufgabenüberwälzung durch den Bund (sog. "Schmieröl" des Föderalismus).

Es ist auch festzustellen, dass sich die **mediale Aufmerksamkeit** und die Empörungsbewirtschaftung vor allem auf Themen der Bundespolitik fokussiert, insbesondere in den Bereichen der Europapolitik, der Ausländer- und Flüchtlingspolitik und der Verbrechensbekämpfung.

Hinzu kommt die wachsende Bedeutung der **Aussenpolitik**, die in der Kompetenz des Bundes liegt und angesichts von Globalisierung, Internationalisierung und Standortwettbewerb binnenstaatlich tendenziell zu einer Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung führt.

Eine weitere Herausforderung für den Föderalismus stellt der wachsende Einfluss der **Internationalisierung** auf die Staatsstruktur der Schweiz und dabei insbesondere auch auf die Stellung der Kantone dar. Zwar wurden durch die bilateralen, sektoriellen Verträge zwischen der Schweiz und der EU in erster Linie Kompetenzen des Bundes berührt. Doch sowohl bei der Weiterverfolgung des sog. *bilateralen Wegs* in der Zusammenarbeit mit der EU als auch bei einem allfälligen Beitritt zur EU werden nicht nur Kompetenzen des Bundes, sondern auch solche der Kantone auf die internationale Ebene übertragen werden müssen.

Dabei ist aber der Föderalismus durch die europäische Integration *nicht in seinem Wesenskern bedroht*, da das europäische Recht die interne Staatsorganisation grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlässt. Der Einfluss der Internationalisierung macht sich vor bei der Zunahme *internationaler Vereinbarungen* bemerkbar.

### Fazit

Dieses wachsende *Neben- und Durcheinander von Bundespolitik und gliedstaatlicher* (sowie kommunaler) *Politik* – in Deutschland als "Politikverflechtung" bezeichnet (*Fritz Scharpf*) – dürfte im Grossen und Ganzen die unausweichliche Folge sowohl der Komplexität moderner Problemlagen und Politikgestaltung als auch der starken Gliederung und Kammerung der schweizerischen Politiklandschaft sein.

Mitte des letzten Jahrzehnts wurde mit einer **Neugestaltung des Finanzausgleichs** und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen versucht, die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen zu klären, die bundesstaatliche Zusammenarbeit zu stärken und die Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems zu steigern. Schliesslich stellt der Föderalismus ein staatspolitisches Thema dar, das oft besungen wird, aber wo ein echter Reformwille fehlt. Niemand wagt sich an substantielle

Veränderungen, um die gefühlte, eingespielte und tradierte Balance zwischen den föderalen Interessen nicht zu stören.

### Zukunft des Föderalismus

Ich wende mich nun im letzten Teil einigen Aspekten der Zukunft des Föderalismus zu.

Vorerst möchte ich darauf hinweisen, dass der **Begriff des Föderalismus** in den letzten Jahrzehnten an Konturen verloren hat und heute für unterschiedliche Formen der Regionalisierung und auch Dezentralisierung verwendet wird. Parallel dazu gehen die Entwicklungen in vielen Staaten in eine Richtung zum Föderalismus hin. Man könnte von einem federalism in making oder einem „Präföderalismus“ (Häberle) sprechen, wie in Italien und Spanien. Auf die verschiedenen Gründe kann ich hier nicht näher eingehen („Unregierbarkeit“ auf der nationalen Ebene oder Misswirtschaft; Bestrebungen zur Autonomie und Identität auf der unteren Ebene etc.).

In Europa hat sodann die **Kategorie der Subsidiarität** ein wichtiges föderalistisches Anliegen aufgenommen (Aufbau von unten nach oben; abgesichert in der EU Verfassung), In der Schweiz war dieser Begriff bis vor kurzem nicht geläufig – jetzt steht er in der Bundesverfassung. Es ist aber umstritten, ob er unmittelbar anwendbar und justiziabel ist.

Es ist für einen Schweizer, der „seinen“ hauseigenen Föderalismus quasi mit der Muttermilch aufgesogen hat und erst noch in einem Land wohnt, welches nicht der EU angehört, gefährlich, sich zu Entwicklungen des Föderalismus allgemein zu äussern. Leicht, ja zu leicht könnte es passieren, dass er Ratschläge erteilen möchte, die in Ländern oder Kontinenten mit anderer Geschichte und Kulturen fremd und wenig zielführend erscheinen. Deshalb halte ich mich zurück, soweit es um Reformen geht, welche die Landesgrenzen übersteigen.

Ich werde Sie also nicht aufhalten mit konkreten helvetischen Reformthemen, wie der Intensivierung der Kooperation zwischen Gebietskörperschaften, eigentlichen Gebietsreformen wie kantonalen oder kommunalen Zusammenschlüssen, der Reform des Ständerates oder des Ständemehrs bei Verfassungsabstimmungen. Ich verweise aber auf die **principles of federalism**, die vom Forum of Federation herausgegeben wurden und Ratschläge wie Kriterien für einen praktikablen Föderalismus bilden.

Ich beschränke mich im Folgenden auf 5 elementare Bedingungen der Weiterentwicklung des Föderalismus.

### Gelebte und anerkannte Vielfalt

Erste elementare Voraussetzung ist und bleibt, was der Schweizer Schriftsteller und Philosoph *Denis de Rougemont* 1948 wie folgt umschrieben hat : «Le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité». Es stellt sich also die grundlegende Frage, ob ein Volk oder ob miteinander verbundene Völker diese Liebe zur Vielfalt aufweisen, ob sie grundsätzlich und im Alltag Unterschiede akzeptieren, zwischen Menschen mit unterschiedlicher Herkunft, Sprache, Religion sowie unterschiedlichen politischen Einstellungen und Lebensbedingungen.

Unterschiedliche Sprachen, gelebter Kulturen und ausgeübter Religionen müssen gepflegt und geschützt werden. Fehlt es hier an Respekt, an der Anerkennung des "Anderen", an der Toleranz, muss Föderalismus scheitern. Gerade die Geschichte Europas zeigt anschaulich, welch grossen und verhängnisvollen Stellenwert die Religionskriege hatten (und nun auf einer anderen Ebene immer noch haben).

Die erwähnten Kernelemente gipfeln in einem Prüfstein jeder Form des Föderalismus: im *Minderheitenschutz*. Dieser muss alle Minderheiten umfassen, nicht nur die geschichtlich gewachsenen – auch die neuen, unbequemen, unvertrauten. Ohne glaubwürdige Anerkennung und verfassungsrechtlicher Schutz von Minderheiten kein föderalistische Staatsgebilde!

### Wille zur Einheit

Die zweite Voraussetzung des Föderalismus ist genau das Gegenteil, nämlich die Einheit, oder besser der Wille zur Einheit.

Es ist der Wille zur Zusammengehörigkeit, zur Integration, also die Herstellung oder positive Bewertung von Einheit statt Nebeneinander oder Separation. Integration kann auf unterschiedlichen Triebkräften beruhen, wie etwa die effizientere Aufgabenerfüllung auf einer höheren Ebene, eine verstärkte Handlungsfähigkeit des Gesamtverbandes, die friedliche Konfliktlösung bis hin zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum.

Integration spielt sich regelmässig von unten nach oben statt – und zur Stabilisierung in den Formen des Rechts. Soll Integration gelingen, braucht es aber auch eine gewisse Homogenität oder Übereinstimmung in gewissen Überzeugungen, Ligaturen zwischen den einzelnen Volksgruppen.

### FVerfassungsinstitutionen

Föderalismus, vor allem Bundesstaatlichkeit, ist auf Verfassungen von Bund und Gliedstaaten angewiesen, die eine minimale Homogenität

aufweisen. Neben der „software“ braucht es auch eine „hardware“. Diese umfasst entscheidende Inhalte: die Stellung und Autonomie der Bundesglieder, die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und der unteren Ebene, deren Mitwirkungsrechte auf der Bundesebene, den bereits erwähnten Minderheitenschutz, eine Regelung des Sprachenrechts und die Religionsfreiheit sowie ein unabhängiger wie ausgebauter Rechtsschutz, mit dem föderalistische Rechte und Minderheitenrechte durchgesetzt werden können.

### Föderalistische Kultur

Das **Herzstück** des Föderalismus liegt in der positiven Bewertung von *Einheit und Vielfalt*, Toleranz und Differenz, von Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit auf der oberen Stufe wie Autonomie der Glieder und dezentrale Strukturen. Grundlegend erscheint der Wille der Menschen, *gemeinsam und unterschiedlich* zu sein und gerade darin eine Stärke zu sehen. Das ist die grosse und oft schwierige Herausforderung mit ihren ambivalenten Zügen, die auch künftig zu meistern sein wird, wenn der Föderalismus eine Chance haben soll.

Es braucht nicht nur l'amour de la complexité, sondern auch den Willen zur Einheit, zur Vielfalt in der Einheit, wie es die schweizerische Bundesverfassung gebietet. Wir sagen auch von der Schweiz, sie sei eine Willensnation, weil sie nicht durch eine einheitliche Kultur oder Religion geprägt worden ist. Es handelt sich also um eine **Kultur des „Sowohl-als-auch“**, nicht des „Entweder-oder“. Oder, wie es de Rougemont genannt hat, um eine Haltung von Autonomie und Solidarität.

Doch im Zeitalter der **Globalisierung** und Internationalisierung gewinnen die *kleinräumigen Strukturen an Bedeutung*. Sie vermitteln Heimatgefühl. Lässt sich dieses bewahren trotz Integration auf einer höheren Ebene? Welche Nähe kann diese den Bürgern und Bürgerinnen vermitteln? Ist das Heimatgefühl auf die gewachsenen Strukturen beschränkt oder lässt sich dieses auch auf neu geschaffene übertragen? Und wie gross sollen diese Gebilde sein, damit sie „heimatgeeignet“ erscheinen? Sind also im Leistungsstaat problematische geworden Grenzen noch oder wieder von staatspolitischer Bedeutung? Mit diesen Fragen, die ich gerne ins Publikum spiegle, leite ich zum über zu einer Skizze der grossen künftigen Herausforderungen des Föderalismus und schliesse dann mit vier Zitaten.

### HERAUSFORDERUNGEN

- Können die Erfahrungen aus dem assoziativen Föderalismus auf den dissoziativen übertragen werden?
- Wie viel Asymmetrie erträgt der Föderalismus?
- Ist der Föderalismus auf föderale Glieder angewiesen?



- Wie verhalten sich Homogenitätsgebote auf Bundesebene zum Föderalismus?
- In welchem Ausmass werden Einbussen an Demokratie im Interesse des Föderalismus hingenommen?
- Wie überlebt der Föderalismus angesichts von Nivellierungen im Leistungs- und Sozialstaat?

Und zum Schluss die angekündigten vier Zitate

- *Karl Jaspers* 1946: Europa hat nur noch die Wahl zwischen Balkanisierung und Helvetisierung
- *Pierre Joseph Proudhon* (1808 – 1865): „Le Xxe siècle ouvrira l'ère des fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans“
- *Friedrich Dürrenmatt*: „Die Welt wird entweder untergehen oder verschweizern“
- *Jeremy Rifkin* zieht den „europäischen Traum“ dem american dream vor: „Die Welt blickt auf dieses grossartige, transnationale Regierungsexperiment und hofft, von dort Orientierungshilfen für die Menschheit in einer globalisierten Welt zu finden. Der Europäische Traum mit seiner Inklusivität, Diversität, Lebensqualität, Nachhaltigkeit, spielerischen Entfaltung, mit den universalen Menschenrechten und den Rechten der Natur sowie dem Frieden gewinnt (...) zunehmend an Attraktivität“.