

# **Die Funktionsfähigkeit des Föderalismus aus Schweizer Sicht**

Referat gehalten von Prof. Dr. René Rhinow

am Symposium vom 29. Mai 2000

**„Das Europa von Morgen braucht den Föderalismus“**

in Salzburg.

## **I. Einleitende Bemerkungen**

Dass ich als Schweizer an einem Symposium sprechen darf, das dem „Europa von Morgen“ gewidmet ist, ehrt und freut mich. Denn die grosse Bedeutung des Föderalismus in meinem Land kontrastiert in auffälliger Weise mit der Einbindung der Schweiz in das politische Europa. Wahrscheinlich ahnten die Veranstalter, dass die Schweiz mit der deutlichen Zustimmung zu den bilateralen, sektoriellen Verträgen mit der EU vom vorletzten Wochenende in ihrer Integrationspolitik einen wichtigen Schritt vorangekommen ist.

Sicher ist Ihnen bekannt, dass zur Zeit der Föderalismus in der Schweiz zu einer eigentlichen „Grossbaustelle“ geworden ist, von der ich Ihnen gerne berichte. Vielleicht könnte damit die Hoffnung verbunden sein, der schweizerische Föderalismus *in action* vermöchte dem „Europa von Morgen“ Impulse zu vermitteln. In der Tat sind aus der Schweiz immer wieder entsprechende Anregungen ausgegangen, etwa von *Denis de Rougemont* (1906-1986), der schon früh für ein Europa der Regionen plädiert hat, oder 1995 von einer Tagung der *Schweizerischen Friedensstiftung* im Rahmen des 50jährigen Bestehens der UNO, die eine sog. „Basler Charta zur föderalistischen Konfliktbewältigung“ im Sinne einer Konkretisierung und Umsetzung der „Agenda für den Frieden“ verabschiedet hat.

Und es ist mir ein grosses Anliegen, auf die vielfältigen Bemühungen österreichischer und schweizerischer Staatsrechtslehrer hinzuweisen, den Föderalismus Österreichs und der Schweiz rechts- und systemvergleichend in fruchtbarer Weise darzustellen, allen voran *Herbert Schambeck, Theo Oehlinger* und *Peter Saladin*.

Um es gleich vorweg zu nehmen: In der Schweiz zweifelt niemand an Sinn und Notwendigkeit des Föderalismus. Ja, dieser bildet die eigentliche *raison d'être* dieses einmaligen Bundes verschiedener Sprach-, Kultur- und Religionsgemeinschaften. Das heisst freilich nicht, dass der schweizerische Föderalismus nicht reformbedürftig wäre - im Gegenteil. Aber Reform wird als Stärkung des Föderalismus, als dessen Aktualisierung verstanden, die vor allem auch Stellung und Gewicht der Gliedstaaten, der unteren Ebene, heben soll. Der vielzitierte Satz des Zürcher Staatsrechtler *Werner Kägi* aus dem Jahre 1944 gilt unangefochten auch noch heute: „Die Schweiz wird föderalistisch sein oder sie wird nicht sein“.

Vom berühmten Anarchisten *Pierre Joseph Proudhon* (1808-1865) stammt aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Prophezeiung, „le XX<sup>e</sup> siècle ouvrira l'ère des fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans“. *Proudhon* hat recht erhalten, wenn man vor allem die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ins Blickfeld nimmt und neben der Entwicklung zu kontinental-europäischen Bundesstaaten auch die zunehmende Dezentralisierung in ehemals zentralistischen Einheitsstaaten mitberücksichtigt.

Wenn nun also die Schweiz und die friedliche Welt auf den Föderalismus angewiesen ist, dann wohl auch Europa. Dem Schweizer Schriftsteller *Max Frisch* wird sogar der nicht gerade bescheidene Satz zugeschrieben, Europa sei zu verschweizern ... Er meinte damit natürlich nicht, die EU sollte der Schweiz beitreten, wenn diese sich schon der EU nicht (oder noch nicht) anschliessen will. Er plädierte auf diese Weise für föderalistische Strukturen in ganz Europa.

Ich werde im Folgenden auf *drei Bereiche* näher eingehen. Zuerst möchte ich einen Blick auf die Grundlagen, quasi auf die Philosophie des schweizerischen Föderalismus werfen, dann in sehr geraffter Form die konstituierenden Elemente des schweizerischen Föderalismus in Erinnerung rufen. Im dritten Teil geht es schergewichtig darum, die aktuelle Reformdiskussion in der Schweiz anhand von vier Baustellen oder Stossrichtungen vorzustellen: die Befestigung gliedstaatlicher Autonomie, der Ausbau des Mitwirkungs- und Umsetzungsföderalismus, die Aufgaben- und Finanzreform und die Bestrebungen zur Regionalisierung oder Gebietsreform.

## II. Grundlagen des schweizerischen Föderalismus

Die Geschichte der Schweiz ist durch eine Entwicklung von zwischenstaatlichen Bündnissen über den Staatenbund bis hin zum *Bundesstaat* gekennzeichnet. Seit der eigentlichen Staatsgründung im Jahre 1848 stellt die Bundesstaatlichkeit - neben der spezifischen Demokratieverankerung - einen Grundpfeiler des politischen Systems dar. 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.

Im Föderalismus wird auch eine besondere Ausprägung der Macht- und Gewaltenteilung gesehen, die der Erhaltung der Vielfalt sowie dem Schutz der politischen, kulturellen, sprachlichen und regionalen Minderheiten allgemein zu dienen hat. Andererseits steht er in einer engen Wechselwirkung zum Demokratieprinzip, lässt sich doch das Partizipationsideal in kleinräumigeren Verhältnissen besser realisieren.

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 ohne-hin schon *klein* erscheint, und die 26 Kantone unterscheiden sich nochmals stark in ihrer Geschichte, territorialen Grösse, Sprache, Konfession, Wirtschaft, Geographie, Stadt-/Landstrukturen sowie politischen Binnendifferenzierung. Die Schweiz stellt insofern ein "*Land von Minderheiten*" dar, weil sich alle Bürger und Bürgerinnen - 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.

Der schweizerische Föderalismus hat sich so *von unten nach oben* entwickelt. Er ist ein „*Integrationsföderalismus*“, der lebendige politische Einheiten auf einer höheren Ebene verbindet, und in einer steten, unauflösbaren Spannung von Einheitsherstellung und Autonomiewahrung, von Stabilität und flexibler Neuordnung steht. Die Gliedstaaten sind - geschichtlich gesehen - , Lebens- und Heimatsräume, die sich nach der französischen Revolution, in der lehrreichen Phase von 1798 bis 1848 herausgebildet oder verfestigt haben, und die sich gegen Zentralisierungstendenzen mit wechselndem Erfolg zur Wehr setzen. 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.

### III. Konstituierende Elemente des Föderalismus

1. In der Schweiz gilt seit dem 1. Januar dieses Jahres eine neue, aktualisierte Bundesverfassung. Im Prozess der Verfassungsreform war die Stärkung des Föderalismus ein wichtiges Anliegen. (Ich komme darauf zurück.) Unter anderem ist es auch darum gegangen, die wesentlichen Pfeiler und Ausprägungen des Föderalismusprinzips im Verfassungstext klar, anschaulich und bürgerverständlich zum Ausdruck zu bringen. Oberster Leitwert (oder erneuerte Philosophie) dieses Föderalismus war einerseits die *Kooperation* von Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander im Geiste der Subsidiarität und Solidarität, andererseits die *Dreistufigkeit* des Föderalismus. Dieser Föderalismus, der Grundlage, Leitwert und Geist der schweizerischen Bundesstaatlichkeit bildet, geht aber nicht in diesem auf; er ist 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.

Vielleicht liegt in dieser komplexen Vermischung, der fehlenden „Veränderung“ gerade 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 Graubünden bilden wichtige Brücken zwischen den Landesteilen.

2. Welches sind nun die tragenden Elemente der *Bundesstaatlichkeit*? Ich erwähne stichwortartig acht:
  - a) Einmal: Eigenstaatlichkeit, Autonomie und Eigenständigkeit der Kantone. Diese sind nach herrschender Anschauung Staaten, weil sie alle Merkmale eines politischen Systems, einer Demokratie mit Verfassung, Rechtsordnung, Parlament, Regierung, Justiz, Volksrechten und (Kantonal-), Parteien erfüllen. Die Autonomie umfasst eine Organisations-, Aufgaben-, Finanz- und (bedingte) „Umsetzungsautonomie“, gepaart mit einem (horizontalen und vertikalen) Finanzausgleich.
    - b) Ich ziehe den Begriff Umsetzungsautonomie dem „Vollzugsföderalismus“ vor. Denn angesichts der grossen Zunahme der Bundesaufgaben wird es immer wichtiger, den Kantonen *Gestaltungsspielräume im Rahmen der Umsetzung* des Bundesrechts zu öffnen und zu gewährleisten. Umsetzung ist damit mehr als blosser Vollzug. Er schliesst eigenverantwortliche Politikgestaltung mit ein.
  - c) Zweitens: Die Regelung der *Kompetenz- und Aufgabenteilung* zwischen Bund und Kantonen im Sinne der „*Kompetenzvermutung*“ zugunsten der Kantone. Die neue BV zählt die

Bundeskompetenzen in einem eigenen Kapitel auf, garniert mit Zielbestimmungen sowie Verfassungs- und Gesetzgebungsaufträgen.

- d) [Dabei ist die Umschreibung der Kompetenzen zum Teil in Anlehnung, ausnahmsweise sogar in wörtlicher Übernahme des alten Textes erfolgt. Es wurde aber grossen Wert auf eine mittlere Dichte gelegt, die Aufgabe, Materien und Ziele festlegt, ohne in einen üppigen Detaillierungsgrad zu verfallen.]
- e) Drittens: 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 2. Kammer des Parlamentes (Art. 150 Abs. 3 BV) und mit dem Erfordernis des Volks- und des sog. Ständemehrs bei allen Verfassungsänderungen, gewissen neuen Staatsverträgen oder bei verfassungssuspendierendem Dringlichkeitsrecht (Art. 140 Abs. 1 BV). Und da jede neue Bundeskompetenz einer Verfassungsänderung bedarf, kommt eine solche ohne Zustimmung der Mehrheit der Gliedstaaten nicht zustande.
- f) [Evtl. Hinweis auf Österreich: In der Schweiz keine „Versteinerungstheorie“, Anerkennung von stillschweigenden Bundeskompetenzen, dafür aber starkes föderalistisches Gewicht bei formellen Änderungen.]
- g) Zu dieser Mitwirkung gehören aber auch das Vernehmlassungsverfahren (Art. 147 BV), 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 (Art. 141 Abs. 1 BV).
- h) Auf diesen Mitwirkungs föderalismus wird grossen, ja zunehmenden Wert gelegt. Wie in Österreich haben sich auch in der Schweiz verschiedene Formen eines „Konferenz föderalismus“ entwickelt, insbesondere Konferenzen der Vorsteher kantonaler Departemente (Ministerien) und - seit bald 10 Jahren - der „KdK“, der Konferenz der Kantonsregierungen.
- i) Im Rahmen der Verfassungsreform stand viertens die Notwendigkeit eines vielfältigen und solidarischen Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen im Sinne eines *partnerschaftlichen Föderalismus* voran. Diese Solidarität lässt sich nicht auf die alte Kategorie eines Treueverhältnisses reduzieren; sie 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 makings, also von der Entwurfsphase bis zum Vollzug, bedarf.

j) [Die neue Bundesverfassung betont in besonderem Ausmass die Bedeutung eines dialogischen und kooperativen Föderalismus. Der neue «Partnerschaftsartikel» (Art. 44 BV) verpflichtet Bund und Kantone zur Zusammenarbeit, zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Unterstützung.

k) Im Einzelnen werden folgende Grundsätze verankert:

eine allgemeine *Unterstützungs- und Zusammenarbeitspflicht* in der Aufgabenerfüllung im Sinne einer nichtjustiziablen, programmatischen Zielnorm (Abs. 1). Diese Zusammenarbeit kann etwa durch interkantonale Vereinbarungen (horizontaler kooperativer Föderalismus), interkantonale (Regierungs-)Konferenzen, gemeinsame Vernehmlassungseingaben oder informales Handeln geschehen.

die Verpflichtung zu *Amts- und Rechtshilfe* als Konkretisierung des Zusammenarbeitsgebotes (Abs. 2),

eine allgemeine *Rücksichtnahme- und Beistandspflicht* (Abs. 2),

eine *Verhandlungs- und Vermittlungspflicht* bei Streitigkeiten,

und damit auch der überlieferte Grundsatz der *Bundestreue*, der sich in Art. 44 Abs. 2 BV widerspiegelt.]

e) Den *dreistufigen Staatsaufbau* (Bund, Kantone und Gemeinden) habe ich - fünftens - bereits erwähnt: Die neue Verfassung verankert ausdrücklich die Gemeinden und deren Autonomie sowie die Städte, Agglomerationen und Berggebiete.

f) Sechstens: Konstituierendes Element ist die Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone - was bei den grossen Disparitäten zwischen den Kantonen (Zürich umfasst 1,2 Mio., Appenzell-Innerrhoden 15'000 Einwohner und Einwohnerinnen, der Kanton Basel-Stadt eine Fläche von 37, Graubünden von 7'000 km<sup>2</sup>) alles andere als selbstverständlich erscheint.

g) Siebtens schliesslich ist die ausdrückliche Garantie des Vorrangs des Bundesrechts und

h) achtens die Garantie des Bundes für Bestand, Gebiet und verfassungsmässige Ordnung der Kantone zu erwähnen.

#### **IV. Aktuelle Herausforderungen**

Lassen Sie mich zuerst einen Blick auf die aktuelle Lage und die Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus werfen, die beide den Reformprozess ausgelöst haben.

Im Grunde genommen erlebt und erleidet der schweizerische Bundesstaat gleich oder zumindest ähnliche Entwicklungen wie etwa Österreich oder Deutschland. Deshalb sollen einige wenige Stichworte genügen:

Erstens haben sich die Lebensverhältnisse gesamtschweizerisch ausgeglichen, namentlich infolge der sozioökonomischen Veränderungen und der sozialstaatlichen Entwicklung. 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. Zudem decken sich politische Grenzen und Lebens- wie Wirtschaftsräume, oder - anders formuliert - Arbeitsregion, Wohnregion, Konsumregion, Erholungsregion und politische Region nicht mehr, was vor allem in den Agglomerationen, in denen rund ein Drittel der Bevölkerung lebt, zu einem Auseinanderklaffen von Problemanfall, politischer Problemlösungszuständigkeit und zu externen Nutzeffekten (sog. spillovers) führt. In diesem Auseinanderklaffen von Nutzniessern öffentlicher Leistungen, Kreis der Entscheidungsträger und Kreis der Kantonsträger, was als sog. fehlende *fiskalische Äquivalenz* bezeichnet wird, orten Ökonomen den Hauptgrund für ein Föderalismusversagen in der Schweiz.

Die Folgen waren und sind Verlagerungen resp. Neubegründungen von Aufgabenzuständigkeiten auf Bundesebene, Zwänge zu kooperativen Problemlösungen zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund. Immer mehr entwickelt sich der Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone zur aufgabenintensiven und finanziell belastenden *Vollzugs- oder besser Umsetzungsaufgabe*. So nehmen deshalb auch die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone zu, vor allem in Form von Abgeltungen bei Aufgabenüberwälzung durch den Bund (sog. "Schmieröl" des Föderalismus).

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

Dieses *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.

Die Vorteile dieser Politikverflechtung liegen in einer relativ flexiblen und anpassungsfähigen Konkretisierung der Bundespolitik. Auch erlaubt diese Umsetzung der Politik auf tiefer Ebene Rücksichtnahme auf kantonale und regionale Eigenheiten sowie eine bürgernähere Verwaltung. Schliesslich fördern konkurrierende Problemlösungen gegenseitige Erfahrung und Kostenbewusstsein. Überhaupt ist festzustellen, dass die Zunahme der Bundeskompetenzen die politischen Handlungsspielräume der Kantone nicht eingeengt, sondern angesichts der grossen Tragweite der erwähnten Umsetzungspolitik eher ausgeweitet haben dürfte.

Doch entstehen aus der Politikverflechtung auch "Kosten", etwa in Form einer resultierenden *Unübersichtlichkeit* der effektiven Kompetenzverteilung und Verantwortungszuweisung sowie der Entscheidungsabläufe. Die *Koordinations- und Kooperationsbedürfnisse* nehmen exponentiell zu, ebenso aber die Reibungsverluste, der Zeitbedarf und die Schwierigkeiten der Konsensherstellung, z.B. bei der Lastenverteilung in vertikaler und horizontaler Hinsicht.

Die Hauptgefahr dieses Mischsystems von unterschiedlich verteilten Entscheidungskompetenzen, Finanzierungslasten und Nutzen liegt darin, dass die Verantwortlichkeiten nicht mehr richtig wahrgenommen werden, Effektivität und Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung abnimmt, die Vollzugskrise wächst und die diagnostizierte „Verflechtungsfalle“ zuschnappt.

Angesichts dieser Entwicklung bewegt sich die Reformdiskussion in der Schweiz auf drei Ebenen: der *Mitwirkungsebene*, der Ebene der Autonomiebefestigung sowie der *Aufgaben- und Finanzreform* und der Ebene der *Regionalisierung*.

## **V. Zur Reformdebatte in der Schweiz**

### **1. Die Mitwirkung der Kantone an der Bundespolitik**

Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Bildung des Bundeswillens stellt - wie bereits erwähnt - einen zentralen Pfeiler des schweizerischen Bundesstaatsverständnisses dar.

Die Kantone haben nun im Rahmen der Verfassungsreform, aber auch vor- und nachgelagert auf einen Ausbau ihrer Partizipationsrechte gepocht, nach der Regel: „Je weniger Autonomie, desto mehr Partizipation“.

Ihre Anliegen wurden weitgehend erfüllt. So verankert die neue Bundesverfassung das Recht der Kantone, an der *Willensbildung* des Bundes, insbesondere an der Rechtsetzung *mitzuwirken*, rechtzeitig und umfassend vom Bund über dessen Vorhaben *informiert* zu werden und *Stellungnahmen* abzugeben, wenn ihre Interessen betroffen sind (Art. 45 BV).

In der *Aussenpolitik* wird einerseits der Bund verpflichtet, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und ihre Interessen zu wahren (Art. 54 Abs. 3 BV). Andererseits regelt ein eigener Artikel (Art. 55 BV) in drei Absätzen die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden. Um nachzudoppeln, hat das Parlament kürzlich noch ein *Bundesgesetz* über die Mitwirkung der Kantone an der Aus-senpolitik erlassen.

Es ist ein offenes Geheimnis, dass sich die kantonalen Promotoren dieser Mitwirkungsgarantien vom österreichischen und vom deutschen Vorbild leiten liessen. Im Rahmen der Verhandlungen über die bilateralen Verträge hat denn die Konferenz der Kantonsregierungen aktiv und konstruktiv Einfluss genommen.



## **2. Stärkung von kantonaler Autonomie sowie von Effektivität und Effizienz in der Aufgabenerfüllung**

Die zweite Ebene betrifft zwei miteinander eng verzahnte Postulate: Autonomie und Verantwortung der Gliedstaaten sollen trotz Verlagerung der Kompetenzen auf die Bundesebene (und internationale Ebene!) gestärkt werden; und ihre öffentlichen Leistungen sollen unter optimaler Ressourcennutzung effektiv und effizient erfolgen können.

### **a. Autonomiebefestigung**

Dem Autonomieanliegen der Kantone wurde quasi in einer ersten Etappe, nämlich im Rahmen der Verfassungsreform, grosse Beachtung geschenkt. So verpflichtet die BV den Bund:

(nur) die Aufgaben zu übernehmen, „die einer *einheitlichen Regelung* bedürfen“ (Art. 42 Abs. 2 BV),

das Bundesrecht grundsätzlich durch die *Kantone umsetzen* zu lassen (Art. 46 Abs. 1 BV),

den Kantonen möglichst grosse *Gestaltungsfreiheit* zu belassen und daher den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Art. 46 Abs. 2 BV),

zudem der *finanziellen Belastung Rechnung zu tragen*, die mit der Umsetzung von Bundesrecht verbunden ist, indem er den Kantonen *ausreichende Finanzierungsquellen* zu belassen und für einen angemessenen Finanzausgleich zu sorgen hat (Art. 46 Abs. 3 BV).

Doch nicht genug: In Art. 47 BV heisst es ebenso lapidar wie klar: „Der Bund wahr die Eigenständigkeit der Kantone“.

Die Autonomie der Kantone wurde aber noch weiter verstärkt und teilweise ausgebaut.

So ist die Kompetenz der Kantone zum *gegenseitigen Vertragsschluss* nicht nur weiterhin anerkannt, sondern durch deren Befugnisse erweitert worden, *gemeinsame Organisationen* und Einrichtungen zu schaffen sowie insbesondere Aufgaben von *regionalem Interesse* gemeinsam wahrzunehmen (Art. 48 Abs. 1 BV). Der Bund kann sich an solchen Vorhaben im Rahmen seiner Zuständigkeiten sogar beteiligen.

Die Pflicht, interkantonale Verträge durch den Bund genehmigen zu lassen, wurde abgeschafft.

Die sog. kleine *Aussenpolitik der Kantone* fand ihre verfassungsrechtliche Verankerung und erstreckt sich neu uneingeschränkt auf ihren gesamten Zuständigkeitsbereich. Auch hier ist die Genehmigungspflicht auf Bundesebene abgeschafft worden.

Mit diesen Gewährleistungen werden im Binnenbereich namentlich die Aufgabenautonomie, die Finanzautonomie und die Umsetzungsautonomie verstärkt, im Aussenbereich die aus-senpolitischen Vertragsautonomie.

## ***b. Aufgabenverteilung und fiskalische Äquivalenz***

In einer zweiten Etappe geht es darum, Autonomie und fiskalische Äquivalenz zu realisieren. Zu diesem Zweck ist seit einigen Jahren eine Reform im Gange, die (zu) bescheiden den Titel „Neuer Finanzausgleich“ (NFA) trägt, schwergewichtig aber auch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen betrifft.

Von einer Projektorganisation, die vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragen wird, sind am 31.3.1999 in einem (Schluss-)Bericht Vorschläge unterbreitet worden, die - wie in der Schweiz üblich - einem breiten Vernehmlassungsverfahren unterzogen wurden. Die Ergebnisse dieses Verfahrens liegen seit dem 31. März dieses Jahres vor. Es liegt nun am zuständigen Departement und am Bundesrat, diese Vorschläge in eine konkrete Vorlage umzugies-sen, welche Verfassungs - und Gesetzesänderungen beinhalten wird. Die Botschaft soll in der ersten Hälfte 2001 verabschiedet werden, so dass der NFA ab dem Jahr 2004 wirksam werden könnte.

Zentrales Anliegen des Neuen Finanzausgleichs ist es, in einer Gesamtschau das komplexe und komplizierte Mischsystem von Kompetenzen, Aufgaben und Finanzströmen zu entwirren, neu zu ordnen und Transparenz zu schaffen. Die staatlichen Aufgaben sollen nach dem Subsidiaritätsprinzip jener Ebene zugewiesen werden, die sie am besten erfüllen kann.

Die Aufgabenteilung soll optimal mit den finanzpolitischen Mechanismen im Bundesstaat verbunden, Aufgaben und Finanzströme sollen entflochten werden.

Hauptziel des Finanzausgleichs bleibt zwar die Verringerung der Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen. Ein Kernanliegen ist aber auch die Schaffung wirksamer und kostengünstigerer Strukturen im Zusammenspiel der staatlichen Institutionen. Vom NFA werden deshalb Effizienzgewinne für Bund und Kantone von insgesamt schätzungsweise 2 bis 2,5 Milliarden Franken erwartet. Mehr Effizienz soll insbesondere über die Zuweisung klarer Verantwortlichkeiten entstehen. Die Kantone erhalten mehr frei verfügbare Mittel anstelle der bisher üblichen zweckgebundenen Beiträge. Damit entfällt auch der fragwürdige Anreiz, für jedes Einzelprojekt den vom Bund vorgesehenen Maximalbetrag auszugeben.

Um diese Ziele zu erreichen, stellt der NFA fünf Instrumente bereit:

- 1) **Die Aufgabenentflechtung:** 15 Bereiche gehen vollumfänglich und 17 teilweise in die Verantwortung der Kantone über. Für weitere 6 Bereiche ist nur noch der Bund verantwortlich. Durch die Aufgaben-Neuverteilung verringert sich die heutige Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen wertmässig um 5,3 Milliarden oder gut 40 Prozent. Für Aufgaben von insgesamt knapp 14 Milliarden sind neu entweder der Bund oder die Kantone allein zuständig.

2) **Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**, mit der vor allem zentralörtliche Leistungen abgegolten werden und damit *Spillovers* internalisiert werden sollen. 9 Aufgabenbereiche werden der interkantonalen Zusammenarbeit unterstellt (dazu gehören etwa die Institutionen zur Betreuung und Förderung behinderter Personen, die Fachhochschulen oder der öffentliche Agglomerationsverkehr). Hier können bisher mit Zentrumsfunktionen belastete Kantone (wie Zürich, Basel-Stadt, Bern, Waadt und Genf) Entlastungen erwarten, während andere (wie Schwyz, Zug oder Aargau) mit Mehrbelastungen zu rechnen haben.

3) **Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen:** Bei 16 Verbundaufgaben (im Umfang von rund 5 Milliarden) liegt die strategische Führung beim Bund, die operative Verantwortung bei den Kantonen. Der Bund schliesst mit den Kantonen zielorientierte und ergebnisabhängige Mehrjahresvereinbarungen ab und entrichtet Global- oder Pauschalbeiträge. Zweckgebundene Bundesbeiträge können so effizienzorientiert ausgestaltet werden.

4) **Abgeltungen für sozio-geographisch bedingte Sonderlasten bestimmter Kantone:** Berg- (wie bisher) und neu auch Stadtkantone erhalten für Sonderlasten gezielte Abgeltungen des Bundes. Auch werden überproportionale Lasten einzelner Kantone zusätzlich abgegolten. Es handelt sich einerseits wie bisher um die Kantone mit einem hohen *Berggebietsanteil*, andererseits neu um einen soziodemographischen Belastungsausgleich für *Agglomerationen und Stadtkantone* (mit überdurchschnittlicher Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen, nämlich Sozialhilfebezüger und ältere, arbeitslose sowie ausländische Bevölkerung in Kernstädten, sog. A-Städte).

5) **Der Ressourcenausgleich unter den Kantonen:** Er soll die Leistungsfähigkeit der finanzschwächeren Kantone mit einem nicht zweckgebundenen Finanzausgleich sicherstellen. Dafür stehen zwei Instrumente zur Verfügung: der *Disparitätenabbau* (Abbau von Unterschieden zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen, wobei diese Mittel nicht vom Bund ausgeschüttet werden, sondern von den reicheren zu den ärmeren Kantonen fliessen) und die *Mindestausstattung* (Bundesbeiträge für jene Kantone, die nach dem Disparitätenabbau immer noch unterhalb eines politisch zu definierenden Mindestmasses liegen).

Der NFA soll so alle Beteiligten zu Gewinnern machen:

Der Bund kann die Steuermittel gezielter einsetzen, sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren und vermehrt strategisch steuern.

Die Kantone erhalten mehr Kompetenzen und einen grösseren Handlungsspielraum. Ihnen fliesst insgesamt mehr frei verfügbares Geld anstelle zweckgebundener Mittel zu. Der Finanzausgleich wird gerechter und effizienter.

Die Bürgerinnen und Bürger können erwarten, dass die Steuermittel wirksamer und wirtschaftlicher eingesetzt werden.

Wenn diese Reform ohne grössere Abstriche gelingt, wäre wohl eine bundesstaatliche Pioniertat vollbracht. Bis jetzt stehen die Anzeichen gut, dass das Gros der Vorschläge gute Chancen auf Realisierung besitzt.

### **3. Regionalisierung und Gebietsreform**

- a) Ein drittes Feld föderalistischer Bewegung betrifft die Regionalisierung oder/und Gebietsreformen. Wenn ich diese beiden Erscheinungen zwar in einem Atemzug nenne, aber dennoch getrennt erwähne, dann aus folgendem Grund: Unter Region und Regionalisierung wird heute in Europa Unterschiedliches verstanden; darauf möchte ich nicht näher eingehen. Wichtig scheinen mir aber für das Verständnis und die Diskussionen folgende vier Unterscheidungen zu sein:

Regionalisierung kann

eine *integrierende* oder *dezentralisierende* Tragweite aufweisen,

mit *Gebietsreformen verknüpft* sein oder sich bloss auf vielfältige Formen der *Kooperation und Vernetzung* erstrecken,

kann innerhalb nationalstaatlicher Grenzen oder aber grenzüberschreitend erfolgen,

und schliesslich auf die Bildung neuer stabiler *Gebietskörperschaften* oder bloss auf flexible, oft verwaltungstechnisch motivierte *Zweckregionen* gerichtet sein.

- b) Unter *integrierender Regionalisierung* verstehe ich das Bemühen, Gebietskörperschaften unter einer bestimmten Zielsetzung zusammenzufassen, also beispielsweise - und hier kommt die zweite Unterscheidung zum Zuge - aus mehreren Kantonen oder Bundesländern eine neue staatsrechtliche Einheit zu schaffen, und damit Grenzen zu verändern, oder aber über den territorial unveränderten Gliedstaaten eine regionale staatsrechtliche Zwischenebene einzufügen, die wiederum unterschiedliche Strukturen aufweisen kann.

*Dezentralisierende Regionalisierung* heisst demgegenüber Binnendifferenzierung im Rahmen grösserer Gebietskörperschaften, beispielsweise mit dem Ziel, ethnische und historische Identität, Bürgernähe sowie überschaubare Lebensräume oder auch nur

Verwaltungseinheiten herzustellen. *Peter Pernthaler* spricht in diesem Zusammenhang von einer „typischen Äusserungsform der Postmoderne“.

Für die Schweiz stellt die Regionalisierung auf europäischer Ebene und die Anerkennung vielfältiger Zweckregionen im eigenen Land kein Problem dar. Sie ist Mitglied des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas", beteiligt sich an verschiedenen Interreg-Programmen der EU, war treibende Kraft zur Ausarbeitung des europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, und sie wirkt im Rahmen von mehreren *Euregios* mit dem benachbarten Ausland zusammen.

Neuerdings hat der Begriff der Region sogar Eingang gefunden in die Bundesverfassung, indem es in Art. 175 Abs. 4 BV heisst, die Bundesversammlung habe bei der Wahl des Bundesrates (der Bundesregierung) darauf Rücksicht zu nehmen, dass „die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind“.

In der Schweiz finden wir auch eine enge Zusammenarbeit zwischen bestimmten benachbarten Kantonen, insbesondere zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, oder die regionale Kooperation von kantonalen Regierungen, ja auch von Parlamenten, sei es zur gemeinsamen Problembewältigung, zur Minderung und Milderung der erwähnten *Spillovers*, sei es zur wirkungsvolleren Einflussnahme auf die Bundespolitik.

Heute umfasst die Schweiz - neben 26 Kantonen und knapp 3'000 Gemeinden - 138 Planungsregionen, 54 Bergregionen, 14 wirtschaftlich-gefährdete Regionen, 106 Mobilitätsregionen, 10 „Konferenzen“ oder Kommissionen in grenzüberschreitenden Gebieten - und dazu natürlich 4 Sprachregionen usw..

- c) *Gebietsreformen* waren in der Schweiz aber bis vor kurzem Tabu. Historisch bedingte Ausnahmen bestätigen die Regel: Die versuchte, aber bislang gescheiterte Wiedervereinigung der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft 1969, die Gründung des Kantons Jura in Form einer Abspaltung des katholisch-französischsprachigen Teils des ehemaligen Kantons Bern (1978), sowie - im Gefolge davon - der Kantonswechsel des Bezirks Laufental vom Kanton Bern zu Baselland (1994) und der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura (1996). Dies sind aber eher Bereinigungen von historischen Altlasten, die auf den Wiener Kongress von 1815 zurückgehen, als zukunftsorientierte Neugliederungen.

In jüngster Zeit ist hingegen die Bildung von neuen Regionen *wieder* und sind Gebietsreformen *neu* zum Thema geworden:

Gerade vor einiger Zeit hat - erstens - ein Prozess von Fusionen von *Kleinstgemeinden* in einigen Kantonen begonnen. (Die Zahl der Gemeinden hat sich seit 1850 von 3205 auf 2900 verringert, wobei 68 Gemeindetrennungen 370 Fusionen gegenüberstehen.)

Zweitens ist die Diskussion über eine Bildung von *Grossregionen* zu erwähnen - als Antwort auf die Globalisierung, auf das vermehrt problematisierte Auseinanderklaffen von Staats- und Marktgrenzen, auf die wachsenden Unterschiede in der Finanzkraft der Kantone. Aufrüttelnd wirkt auch die Entwicklung eines grossen Teils der Schweiz zu einem „multipolaren, metropolitanen Grossraumgebiet“<sup>9</sup>, das durch vier Pole gekennzeichnet wird: Gross-Zürich und Ostschweiz, die drei Millionen Einwohner und Einwohnerinnen umfassen, das Genferseebecken (bis nach Martigny), Basel und die Nordwestschweiz sowie Bern und Mittelland. Dazu kommt aber als 5. Region der Tessin ohne eigentlichen Pol.

Drittens hat sogar eine Debatte eingesetzt über den *Zusammenschluss von Kantonen* zu Gross- (oder jedenfalls grösseren) Kantonen, so namentlich in der welschen Schweiz mit Genf und Waadt, in der Innerschweiz unter der Federführung von Luzern und in der Nordwestschweiz.

Ins Feuer geblasen hat das Bundesamt für Statistik, das im letzten Jahr eine Aufteilung der Schweiz in 9 Grossregionen vorgenommen hat, um die Schweizer Regionalstatistik ins europäische System der NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) von Eurostat einzubinden. Eine Analyse einer Grossbank hat nachgewiesen, dass ein Zusammenschluss zu 7 Grossregionen die heute bestehenden Unterschiede der Kantone bezüglich Standortqualität, Bevölkerungsstruktur und Einkommenswachstum vermindern würde.

Die angeführten Bestrebungen zeigen, dass allen Versuchen einer rationalen Regionenbildung etwas Willkürliches, auch Geschichtsloses anhaftet.

- d) Die *Grundfrage* stellt sich m.E. wie folgt: Welchen *Stellenwert* kommt heute den historisch gewachsenen *Gliedstaaten* noch zu? Sind sie identitätsbildend und identitätswahrend? Stellen sie für die Grosszahl ihrer Bewohner und Bewohnerinnen noch die Heimat, oder jedenfalls „ein Stück Heimat“ dar? Vor wenigen Jahren wäre die Frage als ketzerisch, deplaziert, überflüssig empfunden worden. Denn die gescheiterte Wiedervereinigung beider Basel, der Kampf um den Kanton Jura und der Kantonswechsel des Bezirks Laufental haben überraschend starke und emotionale Haltungen und Bewegungen ausgelöst. Es ist zweifellos so, dass im Zeitalter der Globalisierung und Internationalisierung die kleinräumigen Strukturen an Bedeutung

gewinnen? Nur: Sind das nur die gewachsenen Strukturen, oder können es auch neu geschaffene sein? Und wie gross sollen diese Gebilde sein, damit sie „heimatgeeignet“ erscheinen? Sind also die im Leistungsstaat problematisch gewordenen Grenzen noch oder wieder von staatspolitischer Bedeutung?

Je nach Beantwortung dieser Fragen - die im übrigen von Land zu Land, ja vielleicht sogar von Region zu Region oder von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfallen können - kommen Fusionen von Gebietskörperschaften in Frage oder müssen andere Lösungen der Kooperation und Vernetzung gesucht werden.

Es kommt aber hinzu, dass Fusionen dann problematisch erscheinen, wenn sie gleichzeitig die Aufteilung anderer Gliedstaaten zur Folge haben (wie das etwa in der Nordwestschweiz der Fall wäre) oder wenn sie das wichtige Ziel der grenzüberschreitenden Regionalisierung nicht erreichen oder sogar erschweren.

Persönlich stehe ich den Fusionen skeptisch gegenüber - jedenfalls in der Schweiz, oder genauer, in absehbarer Zeit in der Schweiz. Die Kosten, die staatspolitischen vor allem, sind wohl zu hoch, und der Erfolg, gerade auch bezüglich fiskalischer Äquivalenz, wohl zu wenig überzeugend.

## **VI. Schlussbemerkungen**

Damit komme ich zum Schluss.

Die Erneuerung des Föderalismus wird am besten von *oben* und von *unten* angegangen: von oben durch die Reform von Aufgabenzuordnung und Ressourcenverteilung, vor allem aber auch durch das Offenhalten von *Gestaltungs- und Experimentierfeldern* für Gliedstaaten und Gemeinden, auch über die Grenzen hinweg. Dafür müssen entsprechende Anreize auf Bundesebene geschaffen werden.

Von unten wird viel darauf ankommen, dass diese Spielräume im Geiste kreativer, situativer und pragmatischer Kooperation und in flexiblen, anpassungsfähigen Organisationsformen auch genutzt werden - im Sinne einer „variablen Geometrie“ (RATTI).

Ob sich daraus später auch Gebietsreformen ergeben, ist denkbar, aber mehr als Ergebnis und Folge, nicht als Wegbereiter einer Föderalismusreform.

Herzstück des Föderalismus ist und bleibt der *gelebte* Föderalismus, die positive Bewertung von Einheit und Vielfalt, Toleranz und Differenz, von Autonomie und dezentralen Strukturen. Grundlegend erscheint wie der Wille der Menschen, *gemeinsam und unterschiedlich* zu sein und gerade darin eine Stärke zu sehen.

Der Föderalismus ist zwar auch, aber weniger eine funktionale, rationalökonomische Angelegenheit; er ist primär und vor allem ein Wert und Gestaltungsprinzip im Dienst von Frieden, Freiheit, Minderheitenschutz und Demokratie.

\* \* \*



## Inhaltsübersicht

### DIE FUNKTIONSFÄHIGKEIT DES

### FÖDERALISMUS AUS SCHWEIZER SICHT

- I. Einleitende  
Bemerkungen  
1
- II. Grundlagen des schweizerischen  
Föderalismus  
3
- III. Konstituierende Elemente des  
Föderalismus  
4
- IV. Aktuelle  
Herausforderungen  
7
- V. Zur Reformdebatte in der  
Schweiz  
8
  - 1. Die Mitwirkung der Kantone an der  
Bundespolitik  
8
  - 2. Stärkung von kantonaler Autonomie sowie von Effektivität und Effizienz in der  
Aufgabenerfüllung  
9
    - a. Autonomiebefestigung  
9
    - b. Aufgabenverteilung und fiskalische  
Äquivalenz  
10
  - 3. Regionalisierung und  
Gebietsreform  
12
- VI. Schlussbemerkungen  
16