

## Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus\*

Wien 2004, von Prof. Dr. René Rhinow

### I. Einleitende Bemerkungen

Der Titel des Symposiums verleitet dazu, mit der doppelten Frage zu beginnen, ob der schweizerische Föderalismus ein Sonderweg sei und ob er, falls dies zutrifft, eine Sackgasse darstelle oder einen Königsweg.

Föderalistische Gebilde und vor allem auch Bundesstaaten sind immer Sonderfälle. Wenn wir die Bundesstaaten dieser Welt einander gegenüberstellen, so weisen sie zwar vergleichbare konstituierende Elemente auf, wie eine mehr oder weniger große Autonomie der Gliedstaaten eine prinzipielle Mitwirkung der Gliedstaaten auf den oberen Ebene des Bundes. Das unterscheidet sie von Einheitsstaaten. Doch dann hören die Gemeinsamkeiten rasch auf und es beginnen die spezifischen Charakteristiken des je besonderen Bundesstaates. Insofern ist die erste Frage zu bejahen, doch ist diese Erkenntnis ohne jeden besonderen Wert.

Ob der schweizerische Föderalismus eine *Sackgasse* ist? 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. «Le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité», schrieb *Denis de Rougemont* 1948. 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 viel zitierte Satz des Zürcher Staatsrechtlers *Werner Kägi* aus dem Jahre 1944 gilt unangefochten auch noch heute: „Die Schweiz wird föderalistisch sein oder sie wird nicht sein“.

Und von einem *Königsweg* zu sprechen, verbietet sich einem Schweizer, jedenfalls im Ausland, nicht nur aus Gründen der Bescheidenheit, sondern auch deshalb, weil wir nie einen

---

\* Leicht modifizierte und ergänzte Fassung des mündlich gehaltenen Vortrages am Symposium vom 25. November 2003 „Der Schweizer Sonderweg: Sackgasse oder Königsweg?“ in Wien. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Ich danke Herrn RA lic. iur. Andreas Reller, LL.M. für die kompetente Mitarbeit bei der Herstellung der gedruckten Fassung. Der Text knüpft teilweise an einen Vortrag an, den der Verfasser am 29. Mai 2000 in Salzburg gehalten hat (vgl. Die Funktionsfähigkeit des Föderalismus aus Schweizer Sicht, in: Salzburg, Geschichte & Politik, Mitteilungen der Dr.-Hans-Lechner-Forschungsgesellschaft, 12. Jg., H.1/2, 2002, 37 ff.).

König kannten, sodass uns auch Königswege eher an mittelalterliche Schlachten erinnern als an zukunftssträchtige Modelle und Lösungen.

## 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.

Der Föderalismus stellt auch eine besondere Ausprägung der *Macht- und Gewaltenteilung* dar, 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 ohnehin 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 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.

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 Autonomie-wahrung, von Stabilität und flexibler Neuordnung steht. 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. 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.

Dieser Föderalismus, der Grundlage, Leitwert und Geist der schweizerischen Bundesstaatlichkeit bildet, 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.

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.

### **III. Konstituierende Elemente des Föderalismus**

Welches sind nun die tragenden Elemente der *Bundesstaatlichkeit*?

#### **a. Eigenstaatlichkeit, Autonomie und Eigenständigkeit der Kantone**

Die Kantone 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 (vgl. Art. 3 Bundesverfassung vom 18. April 1999, in Kraft seit 1.1.2000, SR 101, nachfolgend BV).

Die Autonomie umfasst eine Organisations-, Aufgaben- und (bedingte) „Umsetzungsautonomie“ – ein Begriff, der mir besser gefällt als „Vollzugsautonomie“, weil er die Gestaltungsfreiheit auch bei der Umsetzung von Bundesrecht zum Ausdruck bringt. Diese Aufgabenautonomie ist zwar abnehmend, aber immer noch recht beträchtlich, wenn wir sie mit anderen Bundesstaaten vergleichen. Besonders hervorzuheben ist gegenüber dem österreichischen (und deutschen) Bundesstaat die Finanzautonomie mit der originären Steuerhoheit, gepaart mit einem (horizontalen und vertikalen) Finanzausgleich, sowie die innen- und außenpolitische Vertragsautonomie.

#### **b. Kompetenz-Kompetenz des Bundes und Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**

Die Kompetenzen des Bundes sind in der Bundesverfassung einzeln und abschließend aufgezählt (sog. Verfassungsvorbehalt zugunsten der Kantone, Art. 3, 42 Abs. 1 BV). Der Bund

besitzt die „Kompetenz-Kompetenz“, dh. er legt die Aufgabenteilung fest und entscheidet, welche Aufgaben vom ihm wahrgenommen werden, freilich unter Mitwirkung der Kantone (vgl. die Grundsätze in Art. 44 f. u. 55 BV). Den Kantonen kommt eine sog. subsidiäre Generalkompetenz zu (Art. 3 BV).

### c. Partizipativer Föderalismus

Von großer Bedeutung ist die *Mitwirkung der Gliedstaaten* auf der Ebene des Bundes (partizipativer oder kooperativer Föderalismus, Art. 45 BV). 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 (Art. 148 Abs. 2, 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 BV). 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 (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).

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 zehn Jahren – die Konferenz der Kantonsregierungen („KdK“).

### d. Partnerschaftlicher Föderalismus

Die Bundesverfassung gebietet ein vielfältiges und solidarisches Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen im Sinne eines *partnerschaftlichen Föderalismus* (Art. 44 BV). 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.

Zur Partnerschaft gehören:

- Eine allgemeine *Unterstützungs- und Zusammenarbeitspflicht* in der Aufgabenerfüllung im Sinne einer nichtjustiziablen, programmatischen Zielnorm (Art. 44 Abs. 1 BV). Diese Zusammenarbeit kann etwa durch interkantonale Vereinbarungen (horizontaler koopera-

tiver 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* (Art. 44 Abs. 2 BV),
- eine *Verhandlungs-* und *Vermittlungspflicht* bei Streitigkeiten (Art. 44 Abs. 3 BV),
- und damit auch der überlieferte Grundsatz der *Bundestreue*, der sich in Art. 44 Abs. 2 BV widerspiegelt.

#### **e. Dreistufiger Staatsaufbau**

Die neue, seit Anfang 2000 geltende Bundesverfassung verankert ausdrücklich einen dreistufigen Staatsaufbau (Bund, Kantone und Gemeinden); die Gemeinden und deren Autonomie sowie die Städte, Agglomerationen und Berggebiete werden ausdrücklich verfassungsrechtlich festgeschrieben (Art. 50 BV).

#### **f. Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone**

Konstituierendes Element ist die Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone (vgl. Art. 142 Abs. 3 u. 4 BV) – was bei den 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>) alles andere als selbstverständlich erscheint.

#### **g. Vorrang des Bundesrechts und Bundesgarantie**

Schließlich ist die ausdrückliche Garantie des Vorrangs des Bundesrechts und die Garantie des Bundes für Bestand, Gebiet und verfassungsmäßige Ordnung der Kantone zu erwähnen (Art. 49 u. 51-53 BV).

### **IV. Aktuelle Herausforderungen**

Lassen Sie mich zuerst einen Blick auf die aktuelle Lage und die Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus werfen, die beide einen Reformprozess ausgelöst haben, der kurz vor dem Abschluss, jedenfalls vor der Volksabstimmung steht.

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. Die Kantone sind nicht (mehr) in der Lage, viele der bedrängenden modernen Aufgaben selbstständig 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 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. In diesem Auseinanderklaffen von Nutznießern öffentlicher Leistungen, Kreis der Entscheidungsträger und Kreis der Lastenträger, was als sog. fehlende *fiskalische Äquivalenz* bezeichnet wird, orten Ökonomen den Hauptgrund für ein Föderalismusversagen in der Schweiz.

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. Immer mehr entwickelt sich die *Umsetzung* des Bundesrechts durch die Kantone zur aufwendigen und finanziell belastenden Aufgabe. 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 überall eingengt, sondern angesichts der großen Tragweite der erwähnten Umsetzungspolitik auch 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.

## V. Internationalisierung

Eine besondere Herausforderung für den Föderalismus stellt der wachsende Einfluss der Internationalisierung auf die Staatstruktur 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 bilateralen, sektoriellen 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 allem in folgenden *Bereichen des Föderalismus* bemerkbar:

- Es werden *vermehrt internationale Vereinbarungen* abgeschlossen. Dies bewirkt eine Übertragung von Kompetenzen des Bundes und der Kantone auf die internationale Ebene und gleichzeitig eine Stärkung des Einflusses der Regierung gegenüber der Legislative.
- Damit verbunden ist die zunehmende Wahrnehmung der *Kompetenz des Bundes*, in den auswärtigen Angelegenheiten auch in Bereichen zu handeln, die im *innerstaatlichen Verhältnis den Kantonen* zustehen.

- Voraussichtlich werden die internationalen Rechtsakte zunehmen, die durch *Bund und Kantone umgesetzt* und vollzogen werden müssen, wobei auch weiterhin Umsetzung und Vollzug grundsätzlich bei den Kantonen verbleiben werden.

## VI. Zur Reformdebatte in der Schweiz

### a. Allgemeines

Diese Entwicklungen im Binnenbereich des Föderalismus und in internationaler Hinsicht haben in der Schweiz verschiedene Reformen ausgelöst. Der Ruf nach einer Reform des Föderalismus wurde in letzter Zeit vor allem im Zusammenhang mit dem (versuchten) Beitritt der Schweiz zum EWR (1992) erhoben. Ging es damals in erster Linie um eine verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Außen- und Integrationspolitik des Bundes, so konzentrierten sich die späteren Reformbestrebungen zuerst auf eine Neugestaltung des Finanzausgleichsystems, weiteten sich in der Folge aber auf eine Föderalismusreform schlechthin aus.

### b. Totalrevision der Bundesverfassung

Mit der Totalrevision der BV 1999 wurde eine erste Phase der Föderalismusreform abgeschlossen. Sie stand vor allem unter dem Motto des *partnerschaftlichen Föderalismus* und der *Autonomiebefestigung* der Kantone. Die BV verankert verschiedene Grundsätze des schweizerischen Föderalismus in einem allgemeinen Kapitel der Verfassung, nimmt die Gemeinden, Städte und Agglomerationen in die BV auf und führt einzelne neue Regelungen ein (vgl. Art. 42 ff. BV). Sie bewirkt mit der erfolgten Stärkung der Stellung der Kantone auch eine Sensibilisierung für deren Anliegen und Herausforderungen.

Den *Autonomieanliegen* der Kantone tragen verschiedene Verfassungsgarantien Rechnung: In Art. 47 BV heißt es ebenso lapidar wie klar: „Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone“. Der Bund soll (nur) die Aufgaben übernehmen, „die einer *einheitlichen Regelung* bedürfen“ (Art. 42 Abs. 2 BV) ; das Bundesrecht soll grundsätzlich durch die *Kantone umgesetzt* werden (Art. 46 Abs. 1 BV); der Bund soll zudem den Kantonen möglichst große *Gestaltungsfreiheit* belassen und daher den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen (Art. 46 Abs. 2 BV); er soll aber auch auf die *finanzielle Belastung* Rücksicht nehmen, 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).

Die neue Bundesverfassung verankert 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 auch ein *Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Außenpolitik des Bundes* (vom 22. Dezember 1999, BBl 1998 1163 ff., SR 138.1) erlassen.

Die sog. „*kleine*“ *Außenpolitik der Kantone* ist nun verfassungsrechtlich verankert und erstreckt sich neu uneingeschränkt auf ihren gesamten Zuständigkeitsbereich.

### c. **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

Der noch der Abstimmung von Volk und Ständen unterstehende Bundesbeschluss über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; BBl 2002, 2291; BBl 2003, 6591) stellt von seinem Umfang her zweifellos die bedeutungsvollste Föderalismusreform seit der Gründung des Bundesstaates dar. Die Reform besteht in einer Stärkung von Bund und Kantonen in ihren jeweiligen Rollen, was vor allem durch eine *Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung* angestrebt wird. Zudem soll die bundesstaatliche Zusammenarbeit effizienter ausgestaltet, die interkantonale Zusammenarbeit substantiell ausgebaut und der Finanzausgleich unter den Kantonen wirkungsvoller und vor allem politisch steuerbar gestaltet werden.

Die NFA verfolgt schwerwiegend folgende *Ziele*:

*Eine Steigerung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems:* Hier geht es um die Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone, die Beseitigung von Verzerrungen des Steuerwettbewerbs, die Verringerung kantonaler Steuerbelastungsunterschiede, die Abgeltung nicht beeinflussbarer Belastungen von Zentrums- und Gebirgskantonen und die Sicherstellung der politischen Steuerbarkeit.

*Eine Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen:* Durch die Aufgabenentflechtung sollen Zentralisierungstendenzen der letzten Jahre gebrochen werden. Dank der Klärung der Kompetenzen erhofft man sich zudem eine optimale Mittelverwendung. Die staats- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit von Bund und Kantonen wird insgesamt erhöht und mit dem Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich soll der Problematik sog. externer Effekte (Spillovers) begegnet werden.

*Eine Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit:* Neue *Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen* zwischen Bund und Kantonen sollen die Mängel der kostenorientierten Einzelobjektfinanzierung beheben und die Ziele staatlicher Tätigkeiten über eine Ergebnissteuerung erreichen.

Zur Erreichung dieser Ziele stützt sich der NFA auf *vier Grundpfeiler*:

- eine *Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung* zwischen Bund und Kantonen;

- neue *Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen* zwischen Bund und Kantonen;
- eine institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit mit *Lastenausgleich*; sowie
- ein neuer *Ressourcenausgleich* und ein *Lastenausgleich* des Bundes (Finanzausgleich im engeren Sinn).

Insgesamt erweckt die Reform aus verfassungsrechtlicher Sicht einen gemischten Eindruck. Im Bereich der Aufgabenteilung bringt sie wünschbare Klärungen, und auch beim eigentlichen Finanzausgleich ist der neue Ressourcen- und Lastenausgleich zu begrüßen. Auf der anderen Seite führt sie in einem überbordenden Ausmaß föderalistische und ökonomische «Maximen» ohne Justiziabilität auf Verfassungsebene ein, was nicht zur Stärkung, sondern zu einer normativen Entleerung der Verfassung beiträgt. Und die angestrebte vermehrte Partizipation der Gliedstaaten auf Bundesebene wie auch die neuen Kooperationsformen bei der interkantonalen Zusammenarbeit weisen sehr stark exekutivstaatliche Wirkungen auf, welche an die *demokratische* Substanz der Kantone gehen können.

Insbesondere wird der schweizerische Föderalismus durch ein neues Institut angereichert, dem ich sehr skeptisch gegenüber stehe: der Möglichkeit des Bundes, auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Kantonen, die sich nicht an regionalen oder gesamtschweizerischen interkantonalen Verträgen beteiligen wollen, zur Zusammenarbeit zu verpflichten – entweder durch Anordnung einer Beteiligungspflicht oder durch Allgemeinverbindlicherklärung des entsprechenden Konkordates –, immerhin soll dagegen das fakultative Referendum offen stehen (vgl. Ziff. I Art. 48 f. des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003, BBI 2003, 6591 ff.).

#### d. Gebietsreformen?

Gebietsreformen auf kantonaler Ebene 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. Immerhin führten sie zur Aufnahme einer Bestimmung über die Änderung in Bestand oder Gebiet der Kantone in die Bundesverfassung (Art. 53 Abs. 2 u. 3 BV).

In jüngster Zeit sind jedoch Gebietsreformen *neu* zum Politikum geworden:

In einigen Kantonen finden Fusionen von *Kleinstgemeinden* statt, vor allem im Tessin. (Die Zahl der Gemeinden hat sich seit 1850 von 3205 auf 2900 verringert, wobei 68 Gemeindetrennungen 370 Fusionen gegenüberstehen.)

Dann hat vor einigen Jahren eine Debatte über den *Zusammenschluss von Kantonen* zu Groß- (oder jedenfalls größeren) Kantonen eingesetzt, so namentlich in

der welschen Schweiz mit Genf und Waadt, in der Innerschweiz unter der Federführung von Luzern und in der Nordwestschweiz. Doch diese Diskussion ist wieder im Sande verlaufen, denn allen Versuchen einer rationalen Regionenbildung haftet etwas Willkürliches, auch Geschichtsloses an.

Die *Grundfrage* stellt sich m.E. wie folgt: Welcher *Stellenwert* kommt heute den historisch gewachsenen *Gliedstaaten* noch zu? Sind sie identitätsbildend und identitätswahrend? Stellen sie für die Großzahl ihrer Bewohnerinnen und Bewohner 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: Gilt das bloß für 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.

Fusionen erscheinen jedenfalls dann problematisch, 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.

## VII. Schlussbemerkungen

Das *Modell* des schweizerischen Föderalismus und der Bundesstaatlichkeit ist für unser Land unentbehrlich, nicht wegzudenken, unwiderruflich. Das schließt indessen nicht aus, dass sich die *konkrete Ordnung* den sich wandelnden Umfeldbedingungen anpassen muss.

Ich meine sogar, dass das schweizerische Modell auch für die *europäische* Ebene fruchtbar gemacht werden könnte, wenn es darum geht, Autonomie der Nationalstaaten und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu einem Ausgleich zu bringen. Damit will ich nicht sagen, der Föderalismus schweizerischer Provenienz sei ein Exportartikel; ich rede bewusst von „fruchtbar machen“, denke also an eine Quelle der Inspiration, nicht an eine Rezeption. Denn Herzstück des Föderalismus ist und bleibt die positive 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.

Vom Schweizer Schriftsteller *Friedrich Dürrenmatt* stammt der nicht gerade bescheidene Satz, die Welt werde entweder untergehen oder „verschweizern“ (Justiz, Zürich 1985, 57). *Dürrenmatt* plädierte damit für föderalistische Strukturen als Grundbedingung zur Schaffung oder Sicherung friedlicher Verhältnisse. Obwohl sich die Schweiz mit der europäischen Integration schwer tut, hätte sie doch gerade in dieser Hinsicht Einiges einzubringen.

Um nochmals zur Ausgangsfrage „Sachgasse oder Königsweg“ zurückzukehren: Ist der Schweizer Sonderweg nicht vielmehr ein Bergweg, oft kurvenreich, steinig und mühsam zu begehen, vom Wanderer einiges abverlangend, an Ausdauer und Geduld vor allem, der aber letztlich doch zum Ziel führt? Und der, wie es Bergwege in sich haben können, auch auf andere Wanderer eine attraktive Ausstrahlung zu entfalten vermag?

\* \* \*

## Literatur

- BIAGGINI GIOVANNI, Föderalismus im Wandel: Das Beispiel des schweizerischen Bundesstaats, (österreichische) Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) 57(2002), 359 ff.
- BRAUN DIETMAR, Tradition und Effizienz in föderalen Strukturen: Das Beispiel des Schweizer Föderalismus, in: Rudolf Hrbek/Franz Knipping/Günter Püttner/Roland Sturm, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 24, Baden-Baden 2003, 91 ff.
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002, insbes. 553 ff.
- Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Verfassungsreform als Föderalismusreform, Zürich 1997
- NEUGEBAUER GREGORY (Hrsg.), Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Zürich 2000
- RHINOW RENÉ, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, insbes. Zweiter Teil
- DENIS DE ROUGEMONT, L'Europe en jeu, Neuchâtel 1948, 29 ff.
- SCHNEIDER HANS-PETER, Der eidgenössische „Bündnisstaat“. Eine Außenansicht des schweizerischen Föderalismus, in: Peter Hänni (Hrsg.), Mensch und Staat. Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, Freiburg Schweiz 2003, 201ff.
- SERDÜLT UWE/WIDMER THOMAS (Hrsg.), Politik im Fokus, Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich 2003, 133 ff.
- KLÖTI ULRICH/KNOEPFEL PETER/KRIESI HANSPETER/LINDER WOLF/PAPADOUPOULOS YANNIS (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 3. Aufl. Zürich 2002, insbes. 77 ff., 385 ff.