Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur

Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Band: 77 (1999)

Heft: 2

Artikel: Der schweizerische Föderalismus aus der Sicht von Globalisierung und europäischer Integration

Autor: Cottier, Thomas / Wüger, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-341489

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

Der schweizerische Föderalismus aus der Sicht von Globalisierung und europäischer Integration*

Der Föderalismus erfüllt in der Schweiz eine wichtige Funktion für den Zusammenhalt der verschiedenen Sprachgruppen, Kulturen und Landesteile. Historische Eigenheiten der Stände haben eine relativ starke territoriale Differenzierung der Schweiz notwendig gemacht. Dies war wohl die einzige Möglichkeit, Einheit in der Vielfalt zu gewährleisten. Heute stehen diese traditionellen Unterschiede

Thomas Cottier
Daniel Wüger

jedoch nur noch teilweise für die Notwendigkeit des Föderalismus. Neue Herausforderungen, insbesondere die hier zu behandelnde Globalisierung und die regionale europäische Integration, fordern neue Lösungen und Ansätze und damit eine Auseinandersetzung mit den tradierten Formen des schweizerischen Föderalismus. Während vor allem die Wirtschaftsverfassung auf regionaler und globaler Ebene determiniert wird, stellen sich auf nationaler Ebene neue und heute noch kaum verfasste Themen, so namentlich die internationale Migration und die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung.

Globalisierung und neue Ebenen der Politik und des Rechts

Die Globalisierung, verstanden als markante Zunahme der Interdependenzen über die Landesgrenzen hinaus, ist ein Prozess, der am augenscheinlichsten im Bereich der Wirtschaft zutage tritt. Aber auch andere gesellschaftliche Bereiche sind vermehrt durch internationale Bezüge geprägt. Verursacht wurde dies durch verschiedene Faktoren, die wir vor allem im Bereich der Technologie (Netzwerke, neue/günstigere Transportmittel und Produktionsmethoden), der Politik (Öffnung der nationalen Finanz- und Warenmärkte) und der Massenmedien sehen.
Globalisierung ist aber nicht als Einbahnstrasse zu sehen, sondern wirkt auf die sie begünstigenden Faktoren, insbesondere die Politik und das Recht, zurück. Dies führt zu einem dialektischen Prozess, bei dem sich Globalisierung und die politischen und rechtlichen Strukturen gegenseitig beeinflussen. Die Globalisierung muss politisch und rechtlich bewältigt werden. Dies äussert sich in neuen Ebenen der Politik und der Rechtsetzung, die die neuen Herausforderungen zu meistern versuchen. In der regionalen und internationalen Integration bilden sich so neue Orte der Politik und des Rechts in einem global zu verstehenden Verfassungsgefüge. Der grosse Integrations-

* Dieser Artikel beruht auf verschiedenen Beiträgen: Thomas Cottier und Daniel Wüger: «Auswirkungen der Globalisierung auf das Verfassungsrecht: Eine Diskussionsgrundlage», erscheint dieses Frühjahr in einem Sammelband der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW): Herausgeforderte Verfassung, Die Schweiz im globalen Kontext; Thomas Cottier: «Reforming the Swiss Federal Constitution: An International Lawyer's Perspective», erscheint Mitte dieses Jahres, erhältlich beim Autor; Daniel Wüger: «Globalization – Challenges to Constitutions – The Case of Treaty Making», in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Vol. 4 Nr. 2, Sommer 1998, S. 111 ff.

schub der Europäischen Union (EU) in den 80er und 90er Jahren mit der Vollendung eines gemeinsamen Binnenmarktes und der Währungsunion sowie die Ausweitung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) zur Welthandelsorganisation (WTO) 1995 sind in diesen Zusammenhängen zu sehen. Auch andere internationale Bereiche können solche Ausweitungstendenzen aufweisen: die globalen Umweltregimes, die Bekämpfung der Kriminalität, die Sicherheitspolitik und die wirtschaftliche Zusammenarbeit ausserhalb von WTO und EU, insbesondere die finanzpolitische Koordination innerhalb der Gruppen der Sieben und der Zehn (G7, G10), der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und des Internationalen Währungsfonds (IWF).

Diese Entwicklungen bleiben nicht ohne Wirkung auf die Nationalstaaten. Verschiedentlich wird etwa ein Verlust an nationalstaatlichem Handlungsspielraum diagnostiziert. Aber auch die Verfassungsordnungen sind davon betroffen. Hatte die Bundesverfassung bisher lediglich drei verschiedene Verfassungsebenen (Gemeinden – Kantone – Bund), so kommen jetzt neue Etagen hinzu. Die Entwicklung regionaler (4. Ebene) und globaler (5. Ebene) Verfassungsstrukturen muss von der Bundesverfassung bewältigt werden. Insbesondere die starke faktische Verflechtung mit Europa macht ein grosses Mass an Koordination und zum Teil auch Anpassung notwendig. Das Swisslex-Projekt und der sogenannte «autonome Nachvollzug» entspringen dieser Notwendigkeit, genauso wie die seit Anfang der 90er Jahre anhaltende und sicher noch eine Weile andauernde Diskussion um die Zukunft der Schweiz in Europa, die als «Zwischenergebnis» Anfang dieses Jahres zum Abschluss der bilateralen Verträge geführt hat.

Die nationale Verfassung wird trotz dieser Entwicklungen Ort hauptsächlicher Identifikation von Bürgerinnen und Bürgern bleiben und die zentrale Grundlage bilden, anhand deren sich das Recht überhaupt erst durchsetzen lässt. Die internationalen Regimes können diese Aufgaben zumindest in der näheren Zukunft nur teilweise übernehmen, da diesen die politische Legitimation dazu noch weitgehend fehlt. Grosse Herausforderungen müssen also weiterhin vor allem auf der innerstaatlichen Ebene des Verfassungsgefüges angegangen werden. Es stellen sich neue Staatsaufgaben, wie etwa im Bereich der Migration und der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung. Die nationale Verfassung muss dabei heute fähig bleiben, die verschiedenen Ebenen des politischen und rechtlichen Diskurses zu integrieren, d.h. zu einem akzeptablen Ganzen zusammenzufügen. Der schweizerische Föderalismus muss vor diesem Hintergrund überdacht werden.

In der regionalen und internationalen Integration bilden sich neue Orte der Politik in einem globalen Verfassungsgefüge.

Der schweizerische Föderalismus

Der schweizerische Föderalismus ist im internationalen Vergleich von einer relativ starken Dezentralisierung und einer am Ausgleich orientierten Politik zwischen Bund und Kantonen geprägt. Der Bund ist durch den «Vollzugsföderalismus» stark auf die Kantone angewiesen und deshalb gezwungen, vielerlei Rücksichten zu nehmen. Dazu kommt, dass die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen von der Souveränität der Kantone ausgeht. Das System beruht auf dem Prinzip der sogenannten enumerativen Einzelermächtigung (Art. 3 BV). Der Bund ist zuständig, soweit die Verfassung ihn ermächtigt (eine Kompetenz enumeriert). Fehlt diese explizite Ermächtigung, so sind die Kantone zuständig. Werden neue Staatsaufgaben notwendig, fallen diese automatisch den Kantonen zu. Eine Tradition der «implied powers», d.h. von Bundeskompetenzen, die nicht explizit erwähnt sind, aber abgeleitet werden kön-

nen, kennt die Schweiz, bis auf wenige Ausnahmen, nicht und würde politisch von den Kantonen wohl auch nicht akzeptiert. Daran ändert auch die neue Bundesverfassung nichts (Art. 42 nBV).

Die Kompetenzaufteilung in der Aussenpolitik zeigt ein gänzlich anderes Bild. Der Bund verfügt über eine unbeschränkte Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen, also auch in den Bereichen, wo die Kantone innenpolitisch für den Erlass von Gesetzen zuständig sind (Art. 8 BV, 54 nBV). Die Kantone haben lediglich beschränkte Kompetenzen in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen (sog. kleine Aussenpolitik, Art. 9 BV, 56 nBV). Es besteht also eine Asymmetrie, die dazu führt, dass der Bund für die Umsetzung seiner Aussenpolitik, insbesondere der völkerrechtlichen Verträge, auf die Zustimmung der Kantone angewiesen ist. Eine Ausnahme bilden lediglich direkt anwendbare Vertragsbestimmungen, die vom Einzelnen vor Gericht ohne weiteres auch gegenüber entgegenstehendem kantonalem Recht geltend gemacht werden können. Diese Asymmetrie hat dazu geführt, dass der Bund in internationalen Verhandlungen heute umfassend auf die Kantone Rücksicht nimmt und diese bereits im Verhandlungsprozess weitgehend konsultiert. Die Verhandlungen zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), zur WTO und zu den bilateralen Verträgen mit der EU (Von-Wattenwyl-Gespräche) waren von einem ständigen begleitenden Diskurs zwischen Bund und Kantonen geprägt. Diese gewohnheitsrechtliche Praxis hat in der Bundesverfassung ihren Niederschlag gefunden (Art. 54 Abs. 3, Art. 55 nBV) und soll nun auch in einem Bundesgesetz über die Beteiligung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes verankert werden, dessen Notwendigkeit allerdings politisch umstritten ist.

Die Asymmetrie hat dazu geführt, dass der Bund in internationalen Verhandlungen heute umfassend auf die Kantone Rücksicht nehmen muss.

Wie weit die Kompetenz des Bundes in Fällen geht, in denen sich die Kantone weigern, Ausführungsbestimmungen zu internationalen Abkommen zu erlassen, ist in der juristischen Lehre umstritten. Die herrschende Meinung geht davon aus, dass der Bund befugt ist, die Kantone in diesen Fällen zur Gesetzgebung anzuhalten und nötigenfalls auf dem Weg der Ersatzvornahme die entsprechenden Reglementierungen selbst vorzunehmen. Bezeichnenderweise hat der Bund in seiner jüngeren Geschichte von dieser Möglichkeit aber nie Gebrauch gemacht. Das damit einhergehende Problem der Rechtsunsicherheit bleibt aber verfassungsrechtlich ungelöst.

Die Globalisierung stellt dieses Verhältnis von Bund und Kantonen auf die Probe. Die Verlagerung der Politik auf die regionale und globale Ebene erschwert den skizzierten Ausgleich. Es gibt heute kaum noch Sachbereiche, die nicht einen Bezug zu einem internationalen Regime aufweisen, unabhängig davon, ob es sich innerstaatlich um eine Sache des Bundes oder der Kantone handelt. Entscheidungen, die der traditionellen Innenpolitik zugeordnet werden können, haben deshalb unter Umständen direkte Auswirkungen auf die Aussenbeziehungen, währenddem vermehrt internationale Regeln die Innenpolitik beeinflussen. Man spricht deshalb heute von einer eigentlichen Verschmelzung der Innen- und Aussenpolitik. Die Schweiz hat in den 90er Jahren mit der Alpenschutzinitiative und der «Nazi-Gold-Affäre» zwei sprechende Beispiele dafür erlebt. Die Kantone strebten deshalb in den letzten zwanzig Jahren mehr Einfluss in der Aussenpolitik und vereinzelt sogar auf internationaler Ebene an (Europabeauftragte der Kantone, Büro der Kantone in Brüssel). Ausserdem wurde und wird vermehrt die interkantonale Zusammenarbeit (Konkordate, neue Kantone [Genf-Waadt, Nordwestschweiz], Zusammenarbeitsverträge, Zweckverbände) und die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit im Rahmen der kleinen Aussenpolitik der Kantone betont.

Es sind also vor allem zwei Tendenzen zu verzeichnen, die den schweizerischen

Föderalismus beeinflussen. Einerseits wird die Bundespolitik vermehrt überlagert durch regionale und internationale Übereinkommen. Andererseits ist ein stärkeres Streben der Kantone nach Autonomie zu verzeichnen. Die Bundesverfassung wird deshalb in zweifacher Hinsicht herausgefordert. Einerseits muss es möglich sein, eine «föderalismusverträgliche» Aussenpolitik zu betreiben, die den Handlungsspielraum des Bundes gleichzeitig nicht zu stark einengt. Andererseits muss der föderale Ausgleich unter den Kantonen auf eine neue Basis gestellt werden, der den Kantonen genügend Autonomie für neue Lösungen bietet und gleichzeitig den nationalen Zusammenhalt nicht gefährdet. Die Bestrebungen um einen neuen Finanzausgleich gehen in diese Richtung. Wir möchten uns hier auf die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen beschränken, obwohl wir die Bedeutung anderer Probleme nicht verkennen. Insbesondere den Ausgleich zwischen Stadt und Land, schon von jeher ein Problem der schweizerischen Bundespolitik und allein schon durch die Topographie unseres Landes bedingt sowie durch die zunehmende Verstädterung, sehen wir auch in Zukunft als zentrales Problem des schweizerischen Föderalismus an.

Lösungsansätze

Die bestehende Kompetenzaufteilung auf der Basis enumerativer Einzelermächtigungen und des Ausschlusses von «implied powers» sehen wir als Haupthindernis für einen zeitgemässen Föderalismus. Dieses Konzept hat sich als sinnvoll für die nationalstaatliche Organisation der letzten 150 Jahre erwiesen. Mit dem zunehmenden Einfluss des internationalen Rechts sowie der internationalen Politik auf den Staat stösst es heute aber an seine Grenzen. Das rigide Verständnis erweist sich in der Praxis als nachteilig für die Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung an die internationalen Rahmenbedingungen. Mit der zunehmenden Bedeutung des Staatsvertrages wird sich dieses Problem verschärfen.

Dies hat mit der bereits angetönten Verschmelzung von Innen- und Aussenpolitik zu tun. Die internationalen Harmonisierungen und die politischen Problemlösungsansätze orientieren sich in keiner Weise an der herkömmlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Ein Beispiel ist das im Rahmen der WTO abgeschlossene Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (agreement on government procurement). Die darin enthaltenen Verpflichtungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Anstellungen, der kantonalen Subventionen und des öffentlichen Beschaffungswesens konnten vom Bund im Binnenmarktgesetz aufgrund der fehlenden Kompetenzen für Kantone und Gemeinden nicht hinreichend harmonisiert werden. So werden viele Sachbereiche auf der Grundlage internationaler Harmonisierungen sowohl vom Bund wie auch von den Kantonen zu regeln sein, wodurch wir Gefahr laufen, eine neue Rechtszersplitterung im Umsetzungsprozess zu erhalten. Der Bund muss daher diejenigen Regelungen konkretisieren können, die einer Harmonisierung auf internationaler Ebene zugeführt wurden, währenddem die Kantone die übrigen Bereiche weiterhin in eigener Regie regeln können und im Interesse des Föderalismus auch sollen. Aber auch dem zunehmenden Autonomiebedürfnis der Kantone muss Rechnung getragen werden. Die Kantone sollen in den Bereiche, wo eine Bundesregelung nicht erforderlich ist, über eine grösstmögliche Regelungskompetenz verfügen. Das in der neuen Bundesverfassung verankerte Subsidiaritätsprinzip (Art. 46 Abs. 2 nBV) könnte als Basis für dieses Verständnis dienen.

Um diese Anliegen zu verwirklichen, ist eine dynamischere Kompetenzverteilung

Die Bundespolitik wird vermehrt überlagert durch regionale und internationale Übereinkommen; anderseits streben die Kantone vermehrt nach Autonomie.

erforderlich, wie dies der Verfassungsentwurf von 1977 forderte. Man versuchte damals, vom Begriff der Kompetenz wegzukommen und diesen durch denjenigen der Hauptverantwortung zu ersetzen. In diesen Bereichen sollte vor allem der Bund für die Gesetzgebung zuständig sein, allerdings gebunden an das Subsidiaritätsprinzip. In den restlichen Bereichen sollte der Bund zudem für die Rahmengesetzgebung kompetent sein, sofern dies sachlich notwendig wäre. Eine solche Aufteilung würde den Anforderungen von Regionalisierung und Globalisierung entsprechen, da der Bund flexibel auf neue Regelungsanliegen reagieren könnte. Nochmals ist allerdings zu betonen, dass die kantonale Autonomie möglichst weitgehend gewährt bleiben muss, was das Subsidiaritätsprinzip ja beabsichtigt. Auch müssen die neuen Bestrebungen der Zusammenarbeit der Kantone untereinander und mit dem grenznahen Ausland gefördert werden.

Der Ausgleich durch ein konsequent gehandhabtes Subsidiaritätsprinzip genügt jedoch nicht. Es muss auch ein Ausgleich im Bereich der politischen Verfahren gefunden werden. Neue Beteiligungsformen der Kantone im Bereich der Aussenpolitik werden deshalb bereits seit den 80er Jahren vorangetrieben. Die direkte Beteiligung der Kantone an der Bundespolitik mit ihren binnen- und aussenpolitischen Dimensionen vermag die Legitimität und Akzeptanz der Entscheidungen zu erhöhen. Dabei sind aber nach wie vor viele Probleme unbewältigt. So ermöglicht der Einbezug der Meinung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zwar die Beteiligung der Exekutive, die Rolle der kantonalen Parlamente ist aber noch ungeklärt. Eingehender Prüfung bedarf die Frage, ob der «Umbau» des Ständerates in eine teilweise Kantonsvertretung die für eine flexiblere Aufgabenteilung erforderlichen Voraussetzungen schaffen könnte. Wir glauben dies, da zwischen Verfahren der Gesetzgebung, der Repräsentation und der Aufgabenteilung ein enger Zusammenhang besteht. Die Kantone sind unter Vorbehalt des Instruktionsverbotes schon heute frei, der Kantonsvertretung durch eine entsprechende Ausgestaltung des Wahlverfahrens oder auch nur durch die Aufhebung des Verbotes von Doppelmandaten besser Rechnung zu tragen.

Die Idee einer dynamischeren Kompetenzaufteilung muss im Zentrum stehen, denn nur so kann dem Umstand angemessen Rechnung getragen werden, dass sich Staatsaufgaben heute immer weniger in Bundesaufgaben, kantonale Aufgaben, Aufgaben der Gemeinden, regionale und globale Aufgaben trennen lassen, sondern sich an Sachbereichen orientieren, die unter angemessenem Einbezug aller Ebenen des globalen Verfassungsgefüges einer Lösung zugeführt werden müssen.

Thomas Cottier/Daniel Wüger, Institut für Europa und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Bern