Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 52 (1972-1973)
Heft: 2

Artikel: Regionen anstelle von Kantonen?
Autor: Schürmann, Leo
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162741

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: 02.07.2025

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

LEO SCHÜRMANN

Regionen anstelle von Kantonen?

Der Gedanke erscheint verlockend, die politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Aufgaben, die sich der Schweiz in den kommenden Jahrzehnten stellen werden, dadurch besser lösbar zu machen, dass neue territoriale Gebilde kreiert werden, die sich nicht an die Kantonsgrenzen halten und sich nicht daran stossen. Er zielt weit über alles hinaus, was es heute an interkantonalen Formen der Zusammenarbeit gibt, rüttelt an der Existenzberechtigung der Kantone und würde im langfristigen Verlauf zu deren Ablösung durch gewissermassen sachlich zweckmässigere und rational besser begründbare Gebietskörperschaften führen.

Will man sich ein Urteil über solche Möglichkeiten bilden, ist zu überlegen, welche Funktionen den Kantonen heute und morgen richtigerweise (noch) zukommen können und zukommen sollen, ob sie hierin durch andere Organisationen überhaupt ersetzbar sind und, wenn ja, wie diese anderen Organisationen zu gestalten wären.

An der Basis befragt: Die Funktion der Teile

Im Zusammenhang mit finanzpolitischen Erörterungen, hauptsächlich über die Verbesserung des Finanzausgleiches, ist gerade jetzt wieder – wie schon so oft – viel davon die Rede, dass die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich zu überprüfen sei. Die Entwicklung der kantonalen Finanzen verläuft ungünstig; offensichtlich werden zahlreiche Aufgaben von den Kantonen über kurz oder lang gar nicht mehr wahrgenommen werden können. Die unkluge Konkurrenz von Bund und Kantonen bei der direkten Besteuerung von Einkommen und Vermögen setzt der kantonalen Finanzhoheit so enge Grenzen, dass schon von daher ein zunehmendes Engagement des Bundes an vielen herkömmlich kantonalen Aufgaben unvermeidlich sein wird.

Doch ist die vom Finanziellen ausgehende Frage nach der Neuverteilung der Aufgaben falsch gestellt. Es handelt sich nicht um ein Verschieben von Gewichten oder Zwecken vom Bund auf die Kantone oder umgekehrt und entsprechende finanzielle Ausgleichszahlungen. Vielmehr sind die heutigen und die möglichen künftigen kantonalen Funktionen unter dem einzigen Gesichtspunkt ihrer Veränderbarkeit an sich und der

Folgen ihrer Veränderungen auf das bundesstaatliche System als ganzes zu prüfen. Nur so gelingt methodisch der Einstieg in die Problematik. Den Kantonen stehen diejenigen Aufgaben zu, die sich aus jenen Funktionen, die man ihnen weiterhin zubilligen wird, ergeben – und dann mit allen Konsequenzen, auch den finanziellen.

Es lassen sich drei Funktionsgruppen unterscheiden, die bundesstaatlichen Gliedstaaten zukommen können: politisch-verwaltungsmässige, kulturell-soziale und wirtschaftlich-finanzielle.

Die Kantone als Wahl- und Verwaltungskreise...

Den Kantonen kommt eine politische Funktion insofern zu, als sie bei der Willensbildung des Staatswesens massgeblich beteiligt sind. Sie sind Wahlkreise für die Nationalratswahlen und Wahlkörper für die Ständeratswahlen. Durch die Bestellung ihrer eigenen Organe schaffen sie die politische Grundstruktur des Landes überhaupt. Sie sind eigene Willensbildungszentren und sind zusätzlich an der Meinungsbildung im Bunde beteiligt.

Lassen sich die Kantone in dieser Funktion ersetzen? Es gibt zweifellos Anhaltspunkte dafür, dass sich das kantonale Denken und Empfinden abschwächt und dass mehr landsmannschaftlich und damit in einem gewissen Sinne regional überlegt und reagiert wird, beispielsweise bei den Bundesratswahlen. Es gibt eine Ostschweiz, eine Zentralschweiz und eine Westschweiz, wo in nationalen Angelegenheiten geschlossen operiert wird; die Kantonsgrenzen sind hiefür ohne Belang. Die Vorschläge, die auf eine Volkswahl des Bundesrates in irgendeiner Form abzielen, abstrahieren meistens völlig von der politischen Substruktur der Schweiz, wie sie in den Kantonen (und Gemeinden) vorhanden ist.

Anderseits wird es bei den schweizerischen Gegebenheiten, auch wenn man ausschliesslich national denkt, nicht möglich sein, dass politische Meinungen und politische Entschlüsse nur an einem Orte gebildet und gefasst werden. Die Notwendigkeit einer Mehrheit solcher Orte ist schon verwaltungsmässig bedingt, indem die Durchsetzung des allenfalls einheitlich gefassten Willens jedenfalls dezentralisiert erfolgen muss. Auch eine verwaltungsmässige Dezentralisation ist politisch relevant. Zudem würde es eine Verarmung an politischer Kultur und eine Schwächung der politischen Kräfte bedeuten, wollte man die jetzt noch vorhandenen selbständigen politischen Kraftzentren eliminieren. Der bundesstaatliche Rahmen gewährleistet ja die Koordination dieser Kräfte zugunsten sowohl der einzelnen Glieder als auch ihrer Gesamtheit hinreichend. In der Schweiz sind heut-

zutage die kantonalen Impulse jedenfalls nicht gegenläufig und für die nationale Integration nicht nur nicht abträglich, sondern ohne jede Einschränkung förderlich.

...zwischen planerischer Geometrie und Tradition

Man könnte einwenden, dass die ungleiche Grösse der Kantone ihre politische Funktion als Wahlkreise fragwürdig mache, indem der sonst gerühmte Vorteil der Volksnähe in den grossen Kantonen verlorengehe. Man kann dem durch Aufteilung des Kantonsgebietes in mehrere Wahlkreise auch bei den Nationalratswahlen begegnen, ohne dass man das Wesentliche der kantonalen Existenz gefährdet. Eine rein geometrische Einteilung des schweizerischen Staatsgebietes für Wahlzwecke wäre nur dann sinnvoll, wenn damit ein höherer politischer Zweck verbunden wäre, beispielsweise die Sicherstellung einer regierungsfähigen Mehrheit im Rahmen eines parlamentarischen Systems. Dafür besteht wohl auf lange hinaus weder ein Bedürfnis noch eine Chance.

Wollte man trotzdem die politische Funktion der Kantone in Frage stellen, so wäre das geschichtliche Argument ins Feld zu führen. Solange man der historischen Entwicklung in etwas noch Rechnung trägt und dem Affektionswert der Historie und der historischen Legitimation noch einigen Kredit gibt, ist die Brauchbarkeit der Kantone als Wahlkreise und politische Machtfaktoren nicht zu bezweifeln. Gerade eine reiche Gesellschaft, wie wir sie darstellen, kann es sich leisten, mehr als bloss nützliche und zweckmässige Regelungen zu treffen. Zudem liesse sich psychologisch und auf mannigfache andere Art belegen, dass eine herkömmliche politische Struktur einer bloss rationalen meistens überlegen ist.

Es kommt die Notwendigkeit der verwaltungsmässigen Dezentralisation dazu. Wollte man diese schematisch gestalten, indem durchschnittlich gleich grosse Verwaltungsbezirke geschaffen würden, entstünden wegen der ungleichen topographischen Gestaltung des Landes und den verschiedenen politischen Traditionen wohl mehr Friktionen als Erleichterungen. Auch wäre das System der ehrenamtlichen Verwaltungstätigkeit kaum mehr brauchbar. Vor allem aber ginge die Selbständigkeit verloren und der damit doch zumeist noch verbundene Sinn für Verantwortung. Zweifellos sind Reibungsverluste vorhanden. Die Klagen über die ungleiche Durchführung von Bundesmassnahmen in den Kantonen sind bekannt. Das könnte aber nur mit einem straffen zentralistischen System beseitigt werden, womit politische Möglichkeiten nach anderer Richtung vollständig verlorengingen.

Es scheint also, dass die politische und verwaltungsmässige Funktion der Kantone zum unabdingbaren politischen Bestand des Landes gehört und dass die Kantone erst dann in ihrer Existenz in Frage gestellt wären, wenn man ihnen diese Funktion absprechen würde.

Sie ist auch unter bundesstaatlichem Aspekt notwendig. Das Ständemehr bremst in durchaus erwünschter und vertretbarer Art die Trends, die in den Städten und Agglomerationen vorherrschen. Es zwingt den Fortschrittswillen und die wirtschaftliche Dynamik dieser hochindustrialisierten Gebiete, auf die Lage in den kleinen, mehr agrarischen Kantonen Rücksicht zu nehmen. Auch die Unterschiede in der Mentalität, der Ideologie und den Konfessionen finden im Ständemehr ihren Ausdruck und erhalten so staatspolitisches Gewicht. Das Volksmehr ist progressiv und in seiner Tendenz oftmals insofern ordinär, als es auf Vorteil und Gewinn bedacht ist. Das Ständemehr ist geistiger und gewissermassen geistreicher, weil es Irrationales und in gutem Sinne traditionalistisches Verhalten widerspiegelt und die Berücksichtigung solcher Faktoren im Bundesstaate erzwingt. Künftige Regionen müssten auf alle Fälle so gestaltet werden, dass sie den grossen ethnischen und kulturellen Gegebenheiten der Nation Rechnung tragen und dass die unter Umständen desintegrierende Wirkung des Volksmehrs durch ein dem heutigen gleichwertiges Ständemehr korrigiert werden könnte.

Kulturell-soziale Kooperation

Die Kantone betreuen jetzt noch ein weites Feld eigener Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Gerichts- und Unterrichtswesens, der Kultur und der Kirchenpolitik. Sie sind überdies Heimat im bürgerrechtlichen Sinne, und ihre Gemeinden sind das ultimum refugium des Schweizers. Die Kantone erbringen auf Grund dieser Aufgaben Leistungen, die respektabel sind. Doch mag es sein, dass auf lange Sicht alle diese Aspekte durch zentrale Betreuung besser und einfacher, auch billiger gewährleistet werden können. Das ganze Gesundheits-, Krankenkassen- und Fürsorgewesen wird wohl über kurz oder lang schon wegen der Computertechnik anderweitig und einfacher gelöst werden können, als das jetzt geschieht. Im Schulwesen werden völlig aufeinander abgestimmte Regelungen unausweichlich. Der Bürger lehnt es ab, dass der Leistungsstaat wegen seiner föderalistischen Struktur nicht so effizient ist, wie er das ohne diese föderalistische Struktur angeblich wäre oder vielleicht tatsächlich sein könnte.

Die kulturelle Funktion der Kantone könnte man für deren Bestand als in mittlerem Masse essentiell bezeichnen. Sicherlich sind die Aufgaben

dieses Sektors ohne Zeitverlust durch neuartige, vorab kooperative Lösungen zu bewältigen.

Wirtschaftlicher Verschmelzungsprozess

Die Kantone als Wirtschaftsräume und Träger der Finanzhoheit sind fragwürdig geworden. Der Gefährdungsgrad erreicht hier sein höchstes Mass. Die Wirtschaftspolitik ist national bestimmt und muss das sein. Die Unterschiede in der Besteuerung von Ort zu Ort werden nicht mehr verstanden und sind als solche funktionell auch gar nicht mehr begründbar. Im Gegenteil, sie verfälschen die Standortwahl und stören die raumplanerischen Intentionen. Industriepolitik auf dem Wege von Steuervergünstigungen ist nicht mehr angängig. Die kantonalen Steuergesetze müssten konsequent aufeinander abgestimmt werden. Letztlich wird sich die Frage stellen, ob den Kantonen überhaupt auf lange Sicht eigene Steuerquellen erhalten bleiben sollen. Hier könnte sich der Kreis nach vorne schliessen. Wer politischer Willensträger sein will, muss wohl auch eine gewisse finanzielle Bewegungs- und Gestaltungsfreiheit besitzen. Wären die Kantone in Frage gestellt, auch wenn sie keine finanzielle Selbständigkeit mehr besässen? Man wird das derzeit und auch im Blick auf andere föderalistische Staaten eher bejahen. Doch könnte ein verfassungsmässig verankertes Anteilrecht der Kantone an den Bundeseinnahmen ausreichen, um sie in ihrer politischen Selbständigkeit abzusichern, ähnlich wie das im Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden zutrifft, wo die Gemeindeautonomie keineswegs in entscheidendem Masse von der Steuerhoheit abhängig ist.

Auf Grund solcher Überlegungen und Analysen müsste man versuchen, ein Bild von einem künftigen, möglichen Status der Kantone zu gewinnen.

Regionalisierung = Provinzialisierung?

Was könnten – als Gegenbilder – Regionen sein? Man denkt wohl zur Hauptsache an wirtschaftlich geschlossene, verkehrsmässig zusammenhängende Gebiete, Gebiete auch, wo sich planerisch vieles einfacher regeln und lösen liesse. Das ORL-Institut hat Arbeitsmarktregionen gebildet, die einen klaren funktionalen Sinn aufweisen. Neuerdings gibt es auch den Begriff der Entwicklungsgebiete und darin den Ausdruck «Regionalisierung», worunter man die Zusammenfassung von Gebieten versteht, die sich

für ein Entwicklungskonzept eignen. Diese Versuche und Bestrebungen abstrahieren völlig von den Kantonsgrenzen. Sie korrigieren geradezu die Nachteile der oft willkürlichen kantonalen Grenzverläufe, indem sie andere, vorab wirtschaftliche und raumplanerische Funktionen stärker betonen und zum Tragen bringen. Doch werden solche regionalen Konzepte mühelos über die Kantone und innerhalb der Kantone abgewickelt. Auch die interkantonale Lösung regionaler Aufgaben gelingt auf diese Weise, sogar in Form öffentlich-rechtlicher Zweckverbände. Könnte es sein, dass diese wirtschaftlich-finanziell induzierte Regionalisierung späterhin auch kultur- und sozialpolitisch und schliesslich allgemein-politisch und verwaltungsmässig relevant wird? Die Bildung öffentlich-rechtlicher Zweckverbände im Planungswesen und die Versuche, damit neuartige politische Willensträger ins Leben zu rufen, wenn auch beschränkt auf Planungszwecke, scheinen in diese Richtung zu weisen. So wäre nicht auszuschliessen, dass auf lange Sicht von der Region her eine stärkere Integrationswirkung ausgeht als vom Kanton. Es würde sich dann das Wort bestätigen, dass die Gemeinden – die ja die Träger regionaler Zusammenschlüsse sind und ein höchst flexibles Element hiefür darstellen – unsterblicher sind als die Kantone. Dass damit eine Provinzialisierung verbunden sein könnte, wäre in Kauf zu nehmen. Das Quartier- oder Vorortsdenken bewegt sich notwendigerweise auf bescheidenerem Niveau als das an das abstrakte Vorstellungsvermögen appellierende Denken in Städten oder eben in Kantonen. Regionalisierung als politisches Phänomen dürfte mit einer Minderung an politischem und kulturellem Gehalt zwangsläufig verbunden sein.

Wird sich die künftige Entwicklung daran kehren? Es ist nicht auszuschliessen, dass die Kantone unter die Räder der Regionalisierung geraten, es ist aber wahrscheinlicher – und im ganzen wünschbarer –, dass sie – mit neuer Kraft – überdauern.