

Das Machtgefüge gerät aus der Balance

Autor(en): **Freiburghaus, Rahel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **101 (2021)**

Heft 1086

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-958202>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das Machtgefüge gerät aus der Balance

Föderalismus verlangt eine fein austarierte Kombination aus Autonomie und Mitwirkung. An beidem haben die Kantone eingebüsst.

von Rahel Freiburghaus

Zur unantastbaren Domäne der Kantone erklärte manch ein welscher Stand das Strafrecht und rief den eidgenössischen Räten ein «energisches Halt»¹ zu, nachdem der Bundesrat im Jahre 1918 eine Botschaft über dessen Vereinheitlichung vorgelegt hatte. 26 Strafkataloge, mancherorts vom französischen «Code pénal» inspiriert und anderswo die Handschrift einer hegemonialen Mehrheitspartei tragend: In ihrer Absicht, «kantonal[e] Gegensätze [zu überwinden]»², schlug der Landesregierung heftigster Gegenwind entgegen. Führende Intellektuelle schrieben öffentlich für oder wider den Zentralismus an. In Befürwortung einer nationalen Lösung bediente sich etwa Robert Tobler, promovierter Jurist und später führender Kopf der Frontenbewegung, einer «organische[n] Anschauung»: Jedweder Staatsebene seien «arteigen[e] Aufgaben»³ zuzuweisen. Beim Strafrecht handle es sich um einen jener Bereiche, in denen Vielfalt hinter einem schweizweiten Regelwerk zurücktreten müsse.

Fast ein Jahrhundert später schickten sich Bund und Kantone gemeinsam an, die Kompetenzausscheidung gleich in mindestens vier Bereichen neu abzustecken – namentlich AHV-/IV-Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Bahninfrastruktur und regionaler Personenverkehr. Obgleich mit der 2008 in Kraft getretenen «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung» (NFA) 17 verworrene Verbundsaufgaben entflochten und das fiskalische Äquivalenzprinzip «Wer zahlt, befiehlt» gestärkt wurde, blieb die Tendenz zu unheiligen Mischverantwortlichkeiten und schleichender Zentralisierung ungebrochen.⁴ Kostensteigerungen, ebenso «Schwarz-Peter-Spiele», in denen man sich den Ball hin- und herschiebt, sind deren unleugbare Folge. Im Sommer 2019 setzten Bundesrat und Kantonsregierungen eine paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation ein. Handfeste Empfehlungen, was es in einer «NFA II» zu (de)zentralisieren gilt, sollen Ende 2022 vorliegen.⁵

Autonomie und Mitwirkung bedingen sich gegenseitig

«Autonomie» und «Mitwirkung»: In diesen beiden Pfeilern finden sich die beiden bundesstaatsgeschichtlichen Episoden wieder. Sie zeugen davon, wie die eigenständigen Wirkungskreise der beiden Staatsebenen stetig neu justiert werden müssen, deren Zusammenspiel darauf angelegt ist, den jeweiligen Umfang staatlichen

Tuns angesichts der sich fortlaufend wandelnden Gegenwartsanforderungen neu auszuhandeln.

Etymologisch aus dem Lateinischen *foedus* abgeleitet, gibt Föderalismus ein machtteilendes Ordnungsprinzip vor, in dem begrenzt eigenständige, nachgeordnete Einheiten zu einem übergreifenden «Bund» oder «Bündnis» zusammengeschlossen sind. «[S]elf-rule plus shared rule»⁶ macht dem US-amerikanisch-israelischen Politikwissenschaftler Daniel J. Elazar zufolge den Kern des Föderalismus aus. Während sich das «self» auf die Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrechte jedweden Gliedes bezieht, umschreibt «das Gemeinsame» gliedstaatliche Teilhabe an der nationalen Entscheidungsfindung. Föderalismus theoretisch wirkt Mitbestimmen autonomiebewahrend: Gehen einst souveräne Völkerrechtssubjekte in einem staatenbündischen beziehungsweise bundesstaatlichen Gefüge auf, sollen sie wirkmächtige Mitwirkungsrechte vor Übergriffen des Zentrums schützen. Fehlen sie, gerät die föderale Machtbalance aus dem Gleichgewicht.

Nicht die «self-rule»-, sondern die «shared rule»-Komponente ist es denn auch, welche die eigentlichen Föderalstaaten empirisch von bloss dezentralen Systemen trennt.⁷ Verlagerte etwa die unter dem britischen Premierminister Tony Blair angestossene «Devolution» gewisse Zuständigkeiten weg von Westminster und hin zu den schottischen, nordirischen und walisischen Regionalparlamenten, bleibt das Vereinigte Königreich wegen der fehlenden Partizipationsarchitektur in ausgesprochen unitarischen Strukturen verhaftet. Vollkommener Föderalismus kann weder das eine noch das andere missen; Autonomie und Mitwirkung bedingen sich gegenseitig.

Obwohl die Inkraftsetzung der Bundesverfassung gleichbedeutend für die Gründung der modernen Schweiz steht, relativierte die Geschichtswissenschaft «1848» jüngst als eine «lediglich [...] geringfügige Zäsur»⁸. Aus kantonaler Warte dominierte Kontinuität. Der den Ständen gegenüber zwar weisungsbefugte, aber überaus schwache, minderbemittelte Bund beeindruckte kaum. Die eigentliche Bundesverwaltung – im wesentlichen aufs Zoll-, Pulver- und Postregal beschränkt – zählte im Jahre 1849 nur 80 Personen. Die Bundeseinnahmen speisten sich vor allem aus den an den Landesgrenzen erhobenen Warenzöllen. Noch in den



«Heute klappt eine enorme Schere zwischen der Fülle an Gesetzen und Verordnungen, die die Kantone aufwendig umzusetzen haben, und der ihnen unter der Hand wegbrechenden Gesetzgebungsmacht.»

Rahel Freiburghaus



Rahel Freiburghaus, fotografiert von Daniel Jung.

Abb. Grad der (De-)Zentralisierung in der Schweiz seit 1850

1850er Jahren überstieg der Staatshaushalt des grössten Standes Bern denjenigen der klammen Eidgenossenschaft bei weitem.⁹

Wie stark sich die Gewichte seither verschoben haben, zeigte unlängst ein breitangelegtes, international vergleichendes Forschungsprojekt. Auf einer siebenstufigen Skala haben Politikwissenschaftler den De-/Zentralisierungsgrad systematisch vermessen und für insgesamt 22 Politikfelder nachgezeichnet, wie die kantonalen Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Finanzierungskompetenzen seit Anbeginn des Bundesstaates weniger wurden (siehe Abbildung).¹⁰ An Autonomie büssten die Stände insbesondere in legislativer Hinsicht ein: Industrialisierung, Klassenkämpfe, Krisen, Kriegswirren und bundesrätliche Notrechtsregime ebneten dem gestaltenden Leistungs- und Wohlfahrtsstaat den Weg, der seinen Siegeszug in den 1950er bis 1970er Jahren antrat. Sollen nebst althergebrachten Freiheitsrechten auch ambitionierte Sozialziele Eingang in die Bundesverfassung finden? Gebietet der Bund der Zersiedelung alleinig am raschesten Einhalt? Bei immer neuen Regulierungsbereichen war es immer öfter die Bundesebene, der die Regulierungszuständigkeit zufiel. Quasi teleologisch folgte deren Ermächtigung dem «Popitz'schen Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats» (1927): Eine Lösung auf Bundesstufe sei ja schliesslich sachlich und funktional geboten. Kaum jemand trat öffentlich für den Föderalismus ein, vielmehr machte man ihn zum Mitschuldigen für das «helvetische Malaise»¹¹.

«Wir können zwar selber Steuern erheben, aber uns bleibt immer weniger Spielraum, etwas damit anzufangen», klagen Regierungsräte Dekaden später hinter vorgehaltener Hand. Wissenschaft und Praxis gehen einig: Legislative, administrative und fiskalische Zentralisierung verliefen nicht im Gleichschritt. Heute klafft eine enorme Schere zwischen der Fülle an (Rahmen-)Gesetzen und Verordnungen, die die Kantone aufwendig umzusetzen haben, und der ihnen unter der Hand wegbrechenden Gesetz-

gebungsmacht. So viel die Stände im Vollzug manövrieren mögen und so gefestigt ein Spitzenplatz unter den weltweit finanzautonomen Gebietseinheiten ist: Legiferieren können die einst so machtvollen Träger des Bundesstaates nur noch in der Bildung, Sprachbelangen und dem Strafvollzug. «Das Schreckgespenst Zentralisierung», bilanziert der Lausanner Politikwissenschaftler Sean Mueller, «ist vor allem ein legislatives.»¹²

Die Kantone entdecken das «Lobbying»

Für die stark anwachsenden Bundesaufgaben legt die Föderalistentheorie zwei konkurrierende Deutungen nahe: Entweder fehlt es den Kantonen gänzlich an bundespolitischen Mitwirkungsinstrumenten, oder das bestehende Arsenal genügt(e) nicht, um ihre gesetzgeberischen Hoheiten langfristig zu bewahren. Ersteres zu verneinen, fällt leicht. Ständemehr, Ständerat, Standesinitiative, Kantonsreferendum, Vernehmlassung, Vollzugsföderalismus: An verfassungsmässig geschützten Wegen, im Zentrum mitzumischen, fehlt es den hiesigen Gliedstaaten keineswegs.

Dass sich vielmehr ein Tauglichkeitsproblem stellt, zeigt erst ein Blick darauf, wem jene «vertikalen Föderalismusinstitutionen» überhaupt offenstehen. Der Politologieprofessor Adrian Vatter spricht von einer «Demokratisierung» kantonalen Kanäle¹³: Waren es im frühen Bundesstaat die kantonalen Behörden selbst, die ihre Standesvertretung gen «Bundesbern» schickten, ging man bis 1977 überall zur direkten Volkswahl der Ständeratsmitglieder über.¹⁴ Ermittelten die Herrschenden die Standesstimme früher teils nach eigenem Gutdünken, gilt seit 1874 die Losung «Volkserdict ist Standesverdict». Leidtragende waren in jedem Fall die Kantonsregierungen, deren bundespolitische Teilhabe auf Kosten des Souveräns wegbrach. Paradox: Sie verloren den Zugriff auf die von den Verfassungsvätern einst als «Bollwerk» gegen Autonomieverlust gedachten, eigens für sie geschaffenen Zugangspunkte. Und sie müssen mit müdem Lächeln zur Kenntnis nehmen, wie das Parteibuch das Kantonswappen in den Hintergrund drängt, sich die «Ihrigen» im «Stöckli» in erster Linie den kantonalen Wählerschaften verpflichtet fühlen und territoriale Anliegen höchstens dann noch hochhalten, wenn Finanzspritzen zu Infrastrukturprojekten mit unleugbar räumlichem Bezug zur Heimat winken.¹⁵

Doch untätig blieben die 26 Kantonsexekutiven nicht. Anstelle der «demokratisierten» Teilhabeinstitute haben sie eigentliche «Lobbying»-Strategien für sich entdeckt. Während es sich in der US-amerikanischen Forschung bereits in den 1970er Jahren etablierte, subnationale Exekutiven als genuine Interessengruppen anzudenken, setzen sich angemessene Begrifflichkeiten in der Schweiz nur zögerlich durch. Mit Vehemenz verneint man es kantonsseitig, «Lobbygruppe»¹⁶ zu sein, um sich bei der nächsten Gelegenheit wiederum für das «sehr erfolgreich[e] Lobbying für Bundesgelder»¹⁷ – etwa für den Hochwasserschutz – selbst auf die Schultern zu klopfen. Die Kantonsregierungen beteiligen sich mit neuen Formen der Interessenvertretung wie Meinungsmache in der Wandelhalle, Bundeskadertreffen, Telefonaten beziehungsweise Rundschreiben an

«Mit Vehemenz verneint man es kantonsseitig, ‹Lobbygruppe› zu sein, um sich bei der nächsten Gelegenheit wiederum für das ‹sehr erfolgreiche Lobbying für Bundesgelder› selbst auf die Schultern zu klopfen.»

Rahel Freiburghaus

den Bundesrat, inszenierten Medienkampagnen und/oder «Parolenfassungen» vor eidgenössischen Urnengängen am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundes.¹⁸

Handlungsspielraum durch genuine Interessenvertretung?

Ein Auseinanderklaffen zwischen ausgeprägter legislativer Zentralisierung bei weiterhin sehr dezentralen Ausgaben- und Vollzugsstrukturen sowie als Interessenvertretung neugedeutete bundespolitische Teilhabe: Darauf lassen sich die beiden konstitutiven Pfeiler Autonomie und Mitwirkung im Schweizer Föderalismus des 21. Jahrhunderts zuspitzen. Doch vermögen die aus der Not geborenen, von Grund auf erstrittenen «neuen föderalen Einflusskanäle»¹⁹ den ohnehin geschmälernten Handlungsspielraum der Kantone langfristig zu bewahren? Die Zeichen weisen in entgegengesetzte Richtungen.

Ermutigend ist die Selbstwahrnehmung. Sinnbildlich für ein neues Selbstbewusstsein zielt das im Sommer 2008 eröffnete «Haus der Kantone» die Bundesstadt, das der Konferenz der Kantonsregierungen, 13 Direktorenkonferenzen und 16 Fachorganisationen ein gemeinsames Dach bietet. Gebündelte Kräfte, erhöhte Durchschlagskraft – auch weil die 26 Regierungskollegien ihren individuellen Zugriff auf die Bundespolitik ebenso forcierten. Nicht nur in der Pandemie weiss man im Bundesrat bisweilen nicht mehr, wer «die Kantone» sind: im interkantonalen Verbund vereint oder lautstarke Einzelstimme(n)?

Entmutigend ist hingegen die Fragilität. Anders als rechtlich verbrieft Föderalismusinstitutionen muss sich «Kantonslobby-

ing» wahlweise auf enge personelle Bande, brüchige Rechtsgrundlagen und/oder tüchtige «Helfer» verlassen. Wechselt das Regierungspersonal oder rotieren die mit «inneren Aussenbeziehungen» betrauten Angestellten, beginnt die Kontaktpflege zu den Bundesbehörden bei null. Und dient den Regierungsräten der Amtsanzeiger seit jeher als zuverlässiges Sprachrohr, erliegen die Verleger der Lokalpresse vielleicht schon morgen dem Spardruck. Mitwirkung, um kantonale Restautonomie zu verteidigen, wird zur Lotterie. Ob der Bund das Zepter über die Skigebiete selbst bei misslicher epidemiologischer Lage den (Tourismus-)Kantonen belässt oder die «Public Health»-Expertokratie mit ihren Vorbehalten durchdringt, entscheidet sich im pluralistischen Wettstreit.

So müssen wir darüber nachdenken, wie kantonale Interessenvertretung auf eine solidere Basis gestellt werden könnte. Heute erscheint der Schweizer Föderalismus in einer Art Schwebezustand: Die «Spieler» erproben neue Mitwirkungsformen, wohingegen Reformen des vertikalen Institutionengefüges kaum auf der politischen Agenda stehen. Solange die Kantone auf glückliche Führung angewiesen sind, um Gehör zu finden, wird das föderale Gleichgewicht weiter aus der Balance geraten. <

¹ Neue Zürcher Nachrichten, 27.2.1930, S. 1.

² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf, enthaltend das schweizerische Strafgesetzbuch vom 23.7.1918, S. 4.

³ Robert Tobler: Föderalismus, Zentralismus und das eidgenössische Strafrecht. In: Schweizer Monatshefte 11 (7), 1931/32, S. 13.

⁴ Sean Mueller und Adrian Vatter: Die Schweiz: Reföderalisierung und schleichende Zentralisierung im Schatten der direkten Demokratie, S. 67–101. In: Föderale Kompetenzverteilung in Europa, hrsg. v. Anna Gamper, Peter Bussjäger, Ferdinand Karhofer, Günther Pallaver und Walter Obwexer. Baden-Baden: Nomos, 2016.

⁵ EFD, Medienmitteilung vom 28.6.2019.

⁶ Daniel J. Elazar: Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987, S. 12.

⁷ Alexander Arens: Federal Reform and Intergovernmental Relations in Switzerland. An Analysis of Intercantonal Agreements and Parliamentary Scrutiny in the Wake of the NFA. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, 2020, S. 33–44.

⁸ Ursula Meyerhofer: Von Vaterland, Bürgerrepublik und Nation. Nationale Integration in der Schweiz 1815–1848. Zürich: Chronos, 2000, S. 214.

⁹ Ebd., S. 415–416.

¹⁰ Paolo Dardanelli und Sean Mueller: Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. In: Publius: The Journal of Federalism 49 (1), 2019, S. 138–165.

¹¹ Dieter Freiburghaus und Felix Buchli: Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz von 1874 bis 1964. In: Swiss Political Science Review 9 (1), 2003, S. 32.

¹² NZZ Online, 5.8.2017.

¹³ NZZ, 24.8.2017, S. 10.

¹⁴ Andreas Auer: Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern: Stämpfli, 2016, S. 114.

¹⁵ Sean Mueller und Adrian Vatter (Hrsg.): Der Ständerat. Die zweite Kammer der Schweiz. Basel: NZZ Libro, 2020; Rahel Freiburghaus, Alexander Arens und Sean Mueller: With or Against their Region? Multiple-Mandate Holders in the Swiss Parliament, 1985–2018. In: Local Government Studies.

¹⁶ Alt Staatsrat und KdK-Präsident Jean-Michel Cina (CVP, Wallis), zitiert nach: Matthias Daum, Ralph Pöhner und Peer Teuwsen: Wer regiert die Schweiz? Ein Blick hinter die Kulissen der Macht. Baden: hier + jetzt, 2014, S. 102.

¹⁷ Alt Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer (SP, Bern) anlässlich einer Medienkonferenz zum Thema «10 Jahre nach dem Hochwasser 2005 im Kanton Bern», 17.8.2015.

¹⁸ Rahel Freiburghaus: Subnationale Interessenvertretung: Einflussnahme der Kantonsregierungen auf die Bundespolitik. Dissertationsvorhaben.

¹⁹ Adrian Vatter: Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model. London/New York, NY: Routledge, 2018, S. 274 (eigene Übersetzung).

Rahel Freiburghaus

ist Assistentin und Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Ihr Dissertationsvorhaben befasst sich mit kantonaler Interessenvertretung.