

«Kooperationen wären stärker zu legitimieren»

Experte sieht durch nur auf Mehrheiten ausgerichtete Föderalismus-Reformen nationalen Zusammenhalt gefährdet

Der Staatsrechtler Bernhard Waldmann erachtet territoriale Neuordnungen auf Kantonsebene vorläufig für nicht realistisch. Geeignete Brücken zwischen politischer Gliederung und funktionalen Räumen seien Regional- oder Metropolitan-Konferenzen.

Herr Waldmann, das Motto der Föderalismuskonferenz lautet: «Neue territoriale Herausforderungen.» So unbestritten diese durch das faktische Ausgreifen der grossen Städte über Kantons- und Landesgrenzen hinweg sind: Die öffentliche Diskussion über die Zweckmässigkeit der föderalistischen Gliederung der Schweiz ist leiser geworden. Wie interpretieren Sie das?

Die Zeit für territoriale Reformen bei den Kantonen ist noch nicht gekommen. Es scheint, dass in diesem Kampf das Herz gegenüber dem Kopf die Oberhand behält. Sosehr Vernunftgründe dafür sprechen mögen, politisch zusammenzuführen, was durch vielfältige Bande zusammenwächst, so sehr sind die Kantone immer noch emotionale Bezugspunkte. Das zeigt sich etwa an den Bernern, die in den Kanton Freiburg ziehen, dann aber an ihren Autos

noch das Wappen mit dem Bären anbringen. Und das zeigte sich in Genf und in der Waadt, als den Stimmberechtigten dort 2002 die Frage einer Kantonsfusion unterbreitet worden war; die Antwort darauf war ein doppeltes Nein.

Ist es nicht einfach so, dass wir uns mit unserem hohen Wohlstand staatliche Kleinräumigkeit und vielfältige Koordinationsgremien auch leisten können?

Es ist schwer zu eruieren, was uns der kleinteilige Föderalismus kostet und welchen Nutzen er generiert. Dafür müsste man vergleichend ermitteln, was



«Regierungskonferenzen sind eine Notwendigkeit.»

Bernhard Waldmann
Universität Freiburg

den Bürgern in verschiedenen organisierten Staaten im Portemonnaie bleibt und welche Güte die staatlichen Dienstleistungen haben. Bekanntlich stehen wir bei beidem sehr gut da. Kleinräumigkeit heisst eben auch Überschaubarkeit,

Bürgernähe, Flexibilität und Unmittelbarkeit von politischen Entscheiden.

Abgesehen davon gibt es die Frage des Gleichgewichts von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, das aus der Diskrepanz zwischen funktionalen Räumen des 21. Jahrhunderts und den kantonalen Grenzen des 19. Jahrhunderts resultiert. Diese Diskrepanz wächst. Voraussetzung, um ihr umfassend zu begegnen, wären Mehrheiten für Veränderungen auf der Ebene der Kantone. Da die Schweiz als Zusammenschluss der 26 Kantone konstituiert ist, müssen Anstösse und Entscheide dazu von dieser Seite kommen – also von unten. Bis das so weit ist, bedarf es alternativer Möglichkeiten. Es gibt bis jetzt keinen Königsweg, aber viele mögliche Brücken: die Metropolitan-Konferenz Zürich zum Beispiel, die Körperschaft der Agglomeration im Kanton Freiburg, oder die Regionalkonferenzen im Kanton Bern, denen sich auch ausserkantonale Gemeinden anschliessen könnten. Hinzu kommen verschiedene Formen sektorieller Zusammenarbeit, etwa die Spital-Region Luzern/Unterwalden.

Drohen solche Gremien oder Institutionen, wenn sie tatsächlich zu politischen Faktoren werden, nicht die demokrati-



Wo ist die Kantonsgrenze? Blick von Spreitenbach im Aargau in den Zürcher Teil des Limmattals.

JANINE SCHRANZ / NZZ

sche Mitbestimmung zu unterlaufen, wie das überkommene Zweckverbände schon zuhauf tun?

Es kommt darauf an, wie diese Organisationen konstituiert sind. Die Freiburger Agglomeration ist eine verfasste vierte Staatsebene, und die Berner Regionalkonferenzen kommen dem nahe. Solche Institutionen verfügen aus staatsrechtlicher Sicht in der Regel über eine hinreichende demokratische Legitimation. Die weit über die Kantons-grenzen ausgreifende Metropolitan-Konferenz Zürich hat dagegen den Status einer blossen «Vorfeld»-Organisation. Sie ist als Verein zur Diskussion von Ideen und Projekten ausserhalb des herkömmlichen staatlichen und staatsrechtlichen Gefüges angelegt. Was ihre Mitglieder, also Kantone und Gemeinden, aus dem machen, was sie auf dieser Plattform erörtern, ist ihnen überlassen. Es ist aber gut möglich, dass gerade dieses Forum das Bewusstsein für die gegenseitigen Abhängigkeiten über Kantons-grenzen hinweg schärft und langfristig auch das Terrain für territoriale Veränderungen vorbereitet.

Resultieren aus alledem nicht Unübersichtlichkeit für die Bürger und Überlastungen der Regierungsmitglieder?

Zweifellos gibt es hier Grenzen, und es ist wichtig, dass die politischen Verantwortlichkeiten durchschaubar bleiben. Insofern sind auch dem Konzept von

variablen Zweck-Gemeinden je nach Aufgabe enge Grenzen gesetzt.

Die Kantone stehen untereinander und in ihrem Verhältnis zum Bund in einem Spannungsfeld zwischen Solidarität und Wettbewerb. Man hat den Eindruck, dass Letzterer an Bedeutung gewinnt.

Es hat schon immer geknistert im föderalen Gebälk. Das ist nicht neu, sondern gehört dazu und hat oft auch eine befruchtende Wirkung.

Besonders kontrovers diskutiert wird der Steuerwettbewerb.

Die Frage, wo dessen Grenzen liegen, hat die Politik zu beantworten. Ich vertraue hier auf ihre regulierende und sanktionierende Wirkung – auch dank unserem direktdemokratischen System.

Speerspitzen auf diesem Feld sind kleine, herkömmlich ländliche Kantone. Ein Vorwurf lautet, dass durch unsere Staatskonstruktion die Peripherien gegenüber den Zentren privilegiert werden.

Tatsächlich ist der schweizerische Föderalismus symmetrisch angelegt. Sollten daran Änderungen vorgenommen werden, etwa durch die Gewichtung der Kantonsvertretungen im Ständerat nach Bevölkerungszahlen, bedürfte dies einer Verfassungsrevision, mithin also einer Zustimmung von Volk und Ständen. Über die Abbildung von Mehrheiten allein lässt sich kein föderaler Zu-

sammenhalt erwirken. Wichtig ist auch das unter anderem im neuen Finanzausgleich abgebildete Credo, wonach im ganzen Land innerhalb einer bestimmten Bandbreite gleichwertige Verhältnisse ermöglicht werden sollen.

Inwiefern sind die Kantone in ihren Entscheidungen noch autonom? Die geografische Mobilität der Menschen erfordert zunehmend Kooperationen, so im Schulwesen. Und es gibt gesellschaftliche Megatrends, denen sie sich nicht entziehen können, zum Beispiel das Rauchverbot. Man muss unterscheiden. Das Harmos-Konkordat für die Schulen macht – alle partiellen Rückschläge eingeschlossen – deutlich, was heute an Harmonisierung zwischen den Kantonen nötig und möglich ist. Vorgegeben wird ein grundsätzlicher Rahmen, der Familien den Umzug erleichtert, aber wo welche Fremdsprachen erste und zweite Priorität haben sollen, ist den einzelnen Kantonen bzw. Regionen zu überlassen. Beim Rauchverbot sehe ich das anders. Hier wären weder interkantonale Eckwerte geschweige denn eine Bundesregelung nötig. Das ist eine Frage der «Hausordnung», die jeder Kanton ohne Schaden für sich selber definieren könnte.

Kantone und Gemeinden beklagen, der Bund übertrage ihnen schleichend Aufgaben. Höhere Schwellen für den Bezug von Invalidenrenten etwa führten zu zu-

sätzlichen Fürsorgeaufwendungen.

Im Sozialwesen lässt sich eine solche Tendenz beobachten. In anderen Bereichen greift der Bund aber gezielt und steuernd ein, beispielsweise in der Raumplanung. Auch wenn dort die Autonomie von Gemeinden und Kantonen erhalten bleiben soll, scheint es sinnvoll, dass der Bund über Instrumente wie die Agglomerationsprogramme auf einen haushälterischen Umgang mit dem knappen Boden hinwirkt.

Umgekehrt wird moniert, die Gesamtheit der Kantone mutiere über ihre Regierungskonferenzen immer stärker zu einem demokratisch nur indirekt legitimierten Akteur bei der Entscheidungsfindung auf Bundesebene.

Die gebündelte Mitwirkung über Regie-

rungskonferenzen ist eine Notwendigkeit, wenn die Kantone auf Bundesebene wirksam Einfluss nehmen wollen. Einzelnen sind sie dazu zu schwach, und auf die Positionsbezüge ihrer Vertreter im Ständerat haben sie keinen direkten Einfluss. Rein staatsrechtlich sind diese Konferenzen hinreichend abgesichert – ihre Beschlüsse sind für die einzelnen Kantone nicht bindend. Indessen wäre eine stärkere Legitimation wünschenswert. Dies über ein rechtsetzendes Konkordat oder über kantonsinterne Reformen, etwa durch eine verstärkte Einbindung von parlamentarischen Kommissionen in die Entscheidungsfindung über «äussere Angelegenheiten».

Anders als auf der Ebene der Kantone ist unter Gemeinden eine eigentliche Welle

von Fusionen zu beobachten.

In den letzten 10 Jahren sind 11 Prozent aller Schweizer Gemeinden verschwunden. Ich gehe davon aus, dass dieser Trend anhält, zumal er in vielen Kantonen mit finanziellen Anreizen aktiv gefördert wird.

Zu beobachten ist, dass sich wohlhabende Gemeinden Fusionen auch dann entziehen, wenn solche in ihren (Stadt-)Regionen in grösserem Stile stattfinden. Anders als bei den Kantonen läuft die Entscheidungsfindung hier vor allem über das Portemonnaie. Emotionen spielen kaum eine Rolle. Das dürfte auch so bleiben, weil auch hier nur Reformen von unten Erfolg haben. Die Kantone werden sich hüten, Gemeindefusionen zu verordnen, obwohl sie das könnten.

Interview: Paul Schneeberger

Dritte nationale Föderalismuskonferenz

P. S. · Am Donnerstag und Freitag findet in Mendrisio die dritte nationale Föderalismuskonferenz statt; ihr Motto lautet: «Territoriale Herausforderungen». Getragen vom Bundesrat, vom Ständerat, von der Konferenz der Kantonsregierungen und dieses Mal auch vom Kanton Tessin, bietet sie Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft eine Plattform, um aktuelle Fragen des schweizerischen Föderalismus zu diskutieren. Im Mittelpunkt der Referate und Diskussionen in Mendrisio steht die Tatsache, dass sich die beruflichen und privaten Beziehungsnetze von immer mehr Menschen über kom-

munale und auch kantonale Grenzen hinweg erstrecken. Thematisiert im Plenum und in Workshops werden insbesondere neue Formen des horizontalen und vertikalen Föderalismus, wie die Konferenz der Kantonsregierungen und die Tripartite Agglomerationskonferenz, die Rolle der Städte und der Metropolitanräume sowie die grenzüberschreitenden Beziehungen und die Beziehungen mit der Europäischen Union.

Die Binnenperspektiven werden ergänzt durch Blicke von aussen; ein spezielles Augenmerk gilt dabei Bestrebungen zur Dezentralisierung in der Europäischen Union am Beispiel Italiens.