

Integration mitgestalten oder nur Gesetze vollziehen?

Föderalistische Staaten zeichnen sich dadurch aus, dass der Ebene Gliedstaaten (in der Schweiz Kantone) bestimmte Befugnisse zugestanden werden, diese also echte Autonomie innehaben und nicht die gesamte Entscheidungsgewalt beim Zentralstaat liegt. Die Kompetenzen der Gliedstaaten können jedoch sehr unterschiedlich gestaltet werden, in der Schweiz reichen sie relativ weit. Es existieren Aufgaben, welche vollständig im Kompetenzbereich der Kantone liegen (z.B. obligatorische Schule) sowie Gemeinschaftsaufgaben, bei denen die Kantone in die Entscheidungsfindung zumindest involviert sind. Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist ein Beispiel für eine Gemeinschaftsaufgabe. Anhand dieser wird gezeigt, dass eine starke Beteiligung der Kantone an einer komplexen Staatsaufgabe zu einem verstärkten Koordinationsaufwand und einer intensiven Zusammenarbeit sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen Bund und Kantonen führt. Dieser Koordinationsaufwand kann als Preis bezeichnet werden, welcher in einem föderalistischen System bezahlt werden muss, wenn die Gliedstaaten aktiv in die Gestaltung von Staatsaufgaben einbezogen werden.

In der Schweiz, die sich im internationalen Vergleich durch eine wichtige Stellung der Gliedstaaten auszeichnet, ist die interkantonale Zusammenarbeit nicht nur intensiv, sie nimmt auch vielgestaltige Formen an. So existieren verschiedene Ebenen der Zusammenarbeit. Auf gesamtschweizerischer Ebene bestehen die Konferenz der Kantonsregierungen sowie 18 Direktorenkonferenzen der kantonalen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher wie die Erziehungsdirektorenkonferenz oder die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. Diese Konferenzen führen eigene Sekretariate im Haus der Kantone in Bern. Neben den ge-

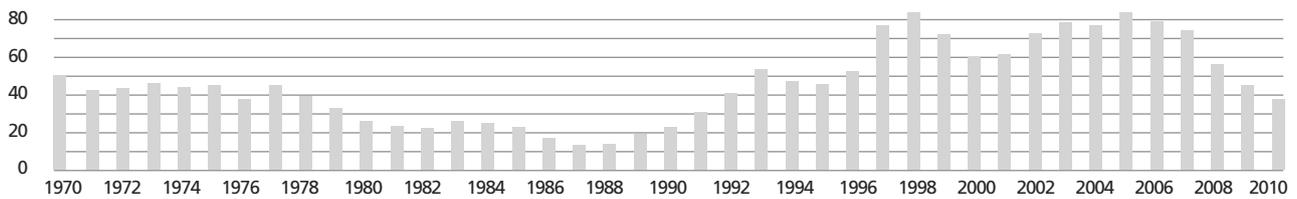
samtschweizerischen Konferenzen existieren 4 regionale Regierungskonferenzen sowie regionale Direktorenkonferenzen, in welchen Kantone einer bestimmten Region zusammenarbeiten. Ausserdem bestehen beinahe 80 gesamtschweizerische administrative sektorische Konferenzen für die Zusammenarbeit auf Ämterebene, im Migrationsbereich etwa die Konferenz der Integrationsdelegierten. Daneben gibt es zahlreiche regionale sektorische Konferenzen, in welchen Ämter der einzelnen Regionen vertreten sind (vgl. Heuberger 2010).

Ein wichtiges Mittel der Zusammenarbeit sind die interkantonalen Vereinbarungen, auch Konkordate genannt. Besonders bei Staatsaufgaben, welche vor allem oder ausschliesslich in kantonaler Zuständigkeit liegen, sind sie verbreitet, da eine gewisse Koordination notwendig ist. So sind Konkordate im Bereich der Bildung am stärksten präsent (Bochsler/Koller/Sciarini/Traimond/Trippolini 2004).

Interkantonale Zusammenarbeit oder Zentralisierung?

Die Kantone nehmen im politischen System der Schweiz nach wie vor einen wichtigen Platz ein, obwohl insbesondere in den 70er- und 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts eine schleichende Zentralisierung festzustellen war. Durch eine stete Ausdehnung der Transferzahlungen an die Kantone konnte der Bund das politische Geschehen in der Schweiz immer eigenständiger bestimmen (Blöchliger 2005). Die wachsende Zentralisierung widerspiegelt sich im Rückgang der unterzeichneten interkantonalen Vereinbarungen in der entsprechenden Zeitspanne (vgl. Grafik).

Aufgrund wachsender Unzufriedenheit mit der Schwächung der Position der Kantone begannen anfangs der 1990er-Jahre die Arbeiten an einer Erneuerung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Parallel zum politischen Willen, die Kantone zu stärken, stieg auch die Anzahl der abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen wieder an (vgl. Grafik). Das Anfang der 1990er-Jahre begonnene Projekt «Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausglei-



Grafik: Entwicklung der abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen aller Kantone (gleitender Mittelwert)
Quelle: BADAC, IDHEAP; Institut für Föderalismus, Universität Freiburg

ches (NFA)» wird vom Eidgenössischen Finanzdepartement als «grösste Föderalismusreform seit Bestehen des Bundesstaates» bezeichnet. Ein erklärtes Ziel der NFA-Reform ist die Wiederbelebung des Föderalismus, unter anderem indem den Kantonen wieder klare Aufgaben zugeordnet werden, sowie durch eine Stärkung der partnerschaftlichen Mitgestaltung in Angelegenheiten, welche Kantone und Bund betreffen. Dafür wurde auch der interkantonalen Kooperation ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Kantonen sowie deren substantieller Ausbau wurden als zentrale Punkte der NFA hervorgehoben, ebenso wie die Stärkung der interkantonalen Organe (Bundesrat 2001).

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wurde 2004 in einer Volksabstimmung mit 64,4 Prozent der Stimmen angenommen. Mit Ausnahme der SP waren die (damaligen) Bundesratsparteien für die Reform, insbesondere beurteilten sie anlässlich der Vernehmlassung die interkantonale Zusammenarbeit positiv.

Kritik an der interkantonalen Zusammenarbeit

In jüngster Zeit hat sich die öffentliche Meinung über die interkantonale Zusammenarbeit aber grundlegend geändert. Nachdem rund um die Debatte über die NFA-Vorlage noch deren Effizienzgewinn in den Vordergrund gestellt worden ist, wird heute eher ein möglicher Demokratieverlust thematisiert. Da die Zusammenarbeit häufig auf Regierungsebene sowie zwischen Ämtern erfolgt, stärkt deren Intensivierung die Stellung von Regierungen und Verwaltungen im Vergleich zu den kantonalen Parlamenten (Iff/Sager/Herrmann/Wirz 2009; Meyer 2006). Das Föderalismusmonitoring der CH-Stiftung (Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit) zeigt, dass besonders in Presseartikeln zunehmend die Kosten und weniger der Nutzen der interkantonalen Zusammenarbeit in den Vordergrund gestellt und häufig suggeriert wird, durch diese werde eine nicht vorgesehene vierte Staatsebene geschaffen (CH-Stiftung 2009: 5-6). Das Monitoring stellt zudem fest, dass in jüngster Zeit die Konferenzen auch in der Literatur fast durchwegs negativ beurteilt werden. So bezeichnet der ehemalige NZZ-Journalist Roger Friedrich in seinen Essays über Föderalismus das Haus der Kantone als zweites Bundeshaus und wirft den interkantonalen Konferenzen vor, «eine Art Nebenbundesrat» sein zu wollen.

Veranschaulicht werden kann die rasant schwindende Unterstützung für die interkantonale Zusammenarbeit nicht zuletzt durch die Debatte rund um das Schulkonkordat HarmoS. In der Mehrheit der durchgeführten Volksbefragungen scheiterte das Konkordat, obwohl die Verfassungsgrundlage, auf welcher die Vereinbarung beruht (Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung), noch von allen grossen Parteien unterstützt worden war und in der Volksabstimmung im Jahre 2006 einen Ja-Anteil von 86 Prozent erreicht hatte. Als Zeichen dafür, dass der interkantonale Weg ins Stocken geraten ist, kann auch die Tatsache gewertet werden, dass die Anzahl interkantonaler Vereinbarungen, welche jährlich abgeschlossen werden, seit einigen Jahren wieder im Rückgang begriffen ist (vgl. Grafik).

Bei der verbreiteten Kritik an der interkantonalen Zusammenarbeit wird oft ausser Acht gelassen, dass diese nicht zuletzt eine Folge der wichtigen und in den letzten Jahren zusätzlich gestärkten Rolle der Kantone ist. Das nachfolgend detailliert behandelte Beispiel der Integration zeigt, dass ein starkes Engagement der Kantone in einem Politikbereich zu einem erhöhten Koordinationsaufwand sowie zu einem stärkeren Austausch und damit einhergehend zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit führt. Dies gilt sowohl für die Kooperation zwischen Bund und Kantonen als auch für diejenige zwischen den Kantonen.

Interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Integration

Der Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern folgt weitgehend idealtypisch der Neuordnung der Aufgabenteilung nach den Vorgaben der NFA. Der Bund konzentriert sich vor allem auf die Aspekte der strategischen Zielsetzung und übernimmt eine Koordinationsaufgabe. Entscheidungen werden vom Bund aber nicht alleine getroffen, sondern unter Mitwirkung der Kantone. Dafür sind Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geplant (SODK 2007: 5). Ebenfalls – wie gemäss NFA-Architektur gefordert – werden im Bereich der Integration verschiedene Zusammenarbeitsformen gefördert. Artikel 57 des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer verpflichtet die Kantone zur Zusammenarbeit mit dem Bund (vertikale Zusammenarbeit). So können die kantonalen Integrationsfachstellen Leistungsaufträge für Integrations-

projekte mit dem Bund abschliessen. Zudem sind die Kantone dazu verpflichtet, Ansprechstellen für Integrationsfragen zu bezeichnen. Ebenfalls haben die Kantone Einsitz in Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Bundes, welche die Integrationsförderung koordinieren.

Die Bundesgesetzgebung verpflichtet die Kantone aber nicht nur zur vertikalen, sondern auch zur horizontalen Zusammenarbeit (Zusammenarbeit untereinander). Zu diesem Zweck existieren verschiedene Organe wie die Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration (KoFI), ein Zusammenschluss von kantonalen Kompetenzzentren in diesem Bereich. Besonders hervorzuheben ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten (KID). Sie ist einerseits Ansprechstelle des Bundes und stellt andererseits die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sicher. Die KID spielt eine besondere Rolle, weil sie sowohl in die horizontale wie auch in die vertikale Koordination involviert ist. Deren Geschäftsstelle wird vom Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geführt. Die KID ist zudem in Regionalkonferenzen unterteilt, welche die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene sicherstellen. Ebenfalls ist die Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, die sich mit Fragen und Problematiken befasst, welche die Agglomerationen betreffen, in die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich involviert. Die TAK organisiert zum Beispiel die nationalen Integrationskonferenzen, an welchen Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aktuelle Themen diskutieren. Wie die KID ist sie bei der KdK angesiedelt. Damit ist die Konferenz der Kantonsregierungen stark in den Bereich der Integrationsförderung involviert.

Neben der gesamtschweizerischen interkantonalen Zusammenarbeit gewinnt im Bereich der Integration die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zunehmend an Bedeutung. So haben die Zentralschweizer Kantone das «Zusammenarbeitsprojekt Integration» beschlossen und die «Plattform Integration Zentralschweiz» eingerichtet. Ebenso arbeiten die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in diesem Bereich zusammen. Zu erwähnen sind auch gemeinsame Projekte von Kantonen wie die Migrationszeitung MIX der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Solothurn und Zürich.

Gemäss Art. 2 Abs. 3 der Integrationsverordnung hat die Integration vor allem in den Regelstrukturen zu erfolgen, womit in erster Linie das Bildungswesen gemeint ist. Aus diesem Grund ist die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) neben der KdK eine weitere interkantonale Instanz, welche stark in die Integrationsförderung involviert ist. Die EDK koordiniert die Integrationsleistungen des Bildungssystems und hat unter anderem die Kommission «Bildung und Migration» geschaffen. Sie ist besonders im Bereich «interkulturelle Schulfragen» aktiv. Eine der wenigen interkanto-

nen Vereinbarungen, welche den Bereich der Integration tangieren, ist das HarmoS-Konkordat. Um die Integration und den Erwerb der lokalen Standardsprache zu verbessern, verpflichten sich die dem Konkordat beitretenden Kantone, den ersprachlichen Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund organisatorisch zu unterstützen.

Für die Koordination der Integration durch das Schulsystem arbeitet die EDK sowohl mit dem Bund als auch direkt mit den kantonalen Erziehungsdepartementen zusammen. Diese bezeichnen gegenüber dem Generalsekretariat der EDK ein bis zwei Beauftragte als Ansprechpersonen in interkulturellen Schulfragen. Ebenfalls existieren Konferenzen sowie Arbeits- und Austauschgruppen auf regionaler Ebene, welche sich lokal um die Koordination der Integration über das schulische System bemühen.

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist eine komplexe Staatsaufgabe, was durch die Involvierung verschiedener Konferenzen verdeutlicht wird. Durch die interkantonale Zusammenarbeit können die Kantone anstehende Probleme gemeinsam lösen, zudem werden Integrationsmassnahmen aufeinander abgestimmt. Da der Anteil ausländischer Personen, welche einen Kantonswechsel vornehmen, immer stärker zunimmt, ist es zu begrüssen, dass nicht 26 komplett verschiedene Integrationskonzepte existieren. Der Aufwand für die Koordination und die Zusammenarbeit in diesem Bereich ist beträchtlich und kann als Preis für die aktive Rolle, welche den Kantonen zugestanden wird, betrachtet werden. Die Alternative zur interkantonalen Zusammenarbeit wäre eine Zentralisierung der Aufgabe Integration. In diesem Falle würde der Bund alle wichtigen Entscheidungen treffen und die Kantone lediglich ausführen.

Rückschlüsse aus dem Fallbeispiel Integration

Dem Thema Integration wird in den letzten Jahren zunehmende Priorität eingeräumt. Vor der Neuordnung der Aufgabenteilung durch die NFA bestand die Tendenz, dass Aufgaben, deren Priorität der Bund erhöhte, zu einem Zentralisierungsschub führten. Dieser erliess vermehrt Vorschriften und überliess den Kantonen zunehmend nur noch Vollzugsaufgaben. Ziel der NFA-Vorlage war es, diesen Trend zu brechen. Im Bereich der Integration sind zum Beispiel Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen in Vorbereitung, durch welche letztere aktiv in die Gestaltung der Aufgabe involviert sind. Diese Mitwirkung ist aber mit einem Koordinationsaufwand verbunden und mit der Schaffung von Gremien, in denen der Bund mit den Kantonen und die Kantone untereinander zusammenarbeiten. Der interkantonalen Zusammenarbeit wird auch im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und insbesondere in der Integrationsverordnung – ganz im Sinne der NFA – ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Eine Stärkung der Ebene der Kan-

tone ist in diesem Bereich mit einer Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit verbunden.

Die interkantonale Kooperation wurde in der NFA-Vorlage als Alternative zu Gebietsreformen (Kantonsfusionen) präsentiert, welche anderenfalls wohl unumgänglich wären. Die Zusammenarbeit ist gerade in den einwohnermässig mehrheitlich kleinen Zentralschweizer Kantonen, für welche komplexe Staatsaufgaben eine Herausforderung darstellen, besonders ausgeprägt. Das kann auch im Bereich der Integration festgestellt werden.

Ein gewisses Mass an Zusammenarbeit und eine Koordination von getroffenen Massnahmen ist wohl unumgänglich, soll die heutige Landesstruktur mit 26 Kantonen, die eine aktive Rolle in der Politik spielen, beibehalten werden. Damit die interkantonale Zusammenarbeit nicht mit einer zu starken Delegation von Kompetenzen an die kantonalen Exekutiven und Verwaltungen verbunden ist, wird ein stärkerer Einbezug der kantonalen Parlamente als Ausweg vorgeschlagen (Moeckli 2009; Iff/Sager/Herrmann/Wirz 2009). Zu bedenken ist aber, dass dadurch der bereits heute grosse Koordinationsaufwand noch ansteigen würde.

Literatur

BADAC, IDHEAP, 2011, Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte. www.badac.ch.

BFS, 2004, Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040. Neuchâtel: BFS.

Blöchliger, Hansjürg, 2005, Baustelle Föderalismus. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Bochsler, Daniel; Koller, Christophe et al., 2005: Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt.

Bundesrat, 2001, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001.

CH-Stiftung, 2009, Monitoring-Bericht. Föderalismus 2009 vom 29. März 2009.

EDK, 2011, Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007. Kommentar. Entstehungsgeschichte und Ausblick. Instrumente. Bern: EDK.

Friedrich, Roger, 2010, Funktioniert das „Modell Schweiz“? Essays über Vielfalt, Föderalismus und Demokratie. Berlin: Pro Business.

Heuberger, Nils, 2010, Interkantonale Zusammenarbeit aus Sicht der Regionen. Erste Resultate der BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008. Lausanne: Working Paper BADAC-IDHEAP 02/2010

Iff, Andrea; Sager, Fritz; Herrmann, Eva; Wirz, Rolf, 2009, Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). Bern: KPM.

Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle Yvan, 2010, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007. Bern: Haupt Verlag.

Meyer, Markus, 2006, Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene. Bern: Stämpfli Verlag AG.

Moeckli, Silvano, 2009, Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik. In PARLAMENT Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 3/12: 5-11.

SODK, 2007, Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen. Bericht der Projektgruppe Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen zuhanden des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz vom 15. August 2007.

Protagonisti chiamati a forgiare l'integrazione o semplici esecutori della legge?

Negli ultimi anni l'integrazione degli stranieri ha acquisito viepiù importanza ed è stata riconosciuta dalla Confederazione quale compito statale prioritario. Trattandosi di un incarico che la Confederazione e i Cantoni sono chiamati a svolgere congiuntamente, i Cantoni sono coinvolti sia nei processi decisionali sia nell'esecuzione. Ciò provoca un ingente onere in termini di organizzazione e comporta una collaborazione intensa sia tra Confederazione e Cantoni sia tra i Cantoni stessi. Un'alternativa al coordinamento e alla collaborazione tra i diversi livelli statali sarebbe quella di centralizzare tutte le decisioni importanti sotto la responsabilità della Confederazione. Tuttavia ciò sarebbe in contrasto con gli sforzi degli ultimi anni in vista di potenziare il ruolo dei Cantoni. L'articolo analizza le strutture predisposte negli ultimi anni per la collaborazione concreta tra i diversi livelli statali nell'ambito dell'integrazione. Si posiziona altresì di fronte alle critiche rivolte alla collaborazione intercantonale e alla conferenza creata a questo scopo. È segnatamente rilevato un deficit in termini di democrazia, in quanto la collaborazione intercantonale coinvolge in maniera preponderante i governi e le amministrazioni e solo raramente i parlamenti. Da che le conferenze intercantionali hanno acquisito maggiore visibilità grazie al coinvolgimento della Casa dei Cantoni, è criticato anche il crescente onere finanziario e in termini di personale delle conferenze. Eppure la collaborazione intercantonale è un passaggio obbligato se si vuole che i Cantoni conservino il loro influsso e non vengano relegati a meri esecutori delle decisioni della Confederazione.

Nils Heuberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung IDHEAP und Dozent an der Fachhochschule Nordwestschweiz. Er war massgebend an der Ausarbeitung der interkantonalen Stipendienvereinbarung beteiligt und ist Verfasser zahlreicher Publikationen in den Bereichen Bildungsfinanzierung, Studiengebühren und interkantonale Zusammenarbeit.