

Die Rückkehr der Kantone als Treibstoff des Föderalismus

Version originale parue dans le [Temps du 11.12.2008](#)

Christophe Koller*

Der Schlüssel zum schweizerischen Erfolg, in Bezug auf Zusammenhalt und Funktionsweise, kann an vier Prinzipien festgemacht werden, welche den Föderalismus charakterisieren: 1) Kultur; Respekt vor Minderheiten. 2) Institutionen; Anwendung des Konkordanzsystems. 3) Politik; Mehrparteienregierung, keine Personalisierung der Macht (Charisma und Diktat sind schlecht angesehen in der Schweiz. 4) Wirtschaft; interkantonaler Finanzausgleich (Umverteilung zwischen reicheren und ärmeren Gebieten). Zusätzlich zu diesen vier Prinzipien müssen zwei weitere Bedingungen erfüllt sein: Kenntnisse der Landessprachen und religiöse Toleranz. Diese beiden Faktoren sind sehr wichtig für ein Land, welches sich durch grosse kulturelle und soziale Unterschiede auszeichnet.

Die neuen Untersuchungen, welche im IDHEAP im Rahmen der BADAC** durchgeführt werden, sind darauf angelegt, von Seiten der öffentlichen Verwaltung her, die Charakteristiken des helvetischen Föderalismus zu durchleuchten. Die Analyse der Beschäftigten des öffentlichen Sektors im engeren Sinne (zentrale Verwaltung des Staates und Bildung), erlaubt eine neue Entschlüsselung des politisch-administrativen Systems. Die föderalistische Organisation ist in der Schweiz kein lebloser Körper. Sie nimmt im Gegenteil vielfältige Formen an, je nach Kantonszugehörigkeit, territorialer Einheit, Mehrheitskultur, Mehrheitsreligion, sowie nach sozialer und ökonomischer Entwicklung. Bereits Denis Rougemont, einer der Väter des europäischen Föderalismus, sah im Föderalismus einen lebenden Akteur, der fähig ist, sich über die Zeit hinweg und gemäss dem kulturellen, sozialen und ökonomischen Umfeld zu verändern und anzupassen. Kurz, ein „variabler Föderalismus“.

Im Herzen dieser Organisation gelegen, spielen die kantonalen öffentlichen Dienste eine führende Rolle als Mittler. Die Kantone beschäftigen 43% der 328'000 der Angestellten des öffentlichen Sektors im engeren Sinne, vor den Gemeinden (38%) und weit vor dem Bund (11%), sowie den öffentlich rechtlichen Körperschaften (9%). Der Dezentralisierungsgrad – gemessen an den Angestellten der Gemeinden im Bezug auf das Total der Angestellten der Kantone und Gemeinden - erreicht 47%, wobei grosse kantonale Unterschiede festzustellen sind. Dass es auf das Gleichgewicht zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung setzt, ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt des schweizerischen Systems. Die Lenkung regionaler Unterschiede wird erleichtert, indem diese respektiert werden.

Die Analyse der Zahlen der Betriebszählung 2001 und 2005 erlaubt es, zwei staatliche Organisationsformen herauszuarbeiten: Zentralisierung und Dezentralisierung. Die erste ist „kantonalistisch“, die zweite „kommunalistisch“. Die neuste Entwicklung zeigt eine Stärkung des ersten Modells (welches eher in den Kantonen der lateinischen Schweiz präsent ist) auf Kosten des zweiten (dominierend in den deutschsprachigen Kantonen). Das erste Modell ist eher etatistisch, interventionistisch und urban; es wird in den Dimension „Gesellschaft“ und „allgemeines Interesse“ gedacht. Es ist gegen die Umwelt offen und ausgabenseitig gesteuert. Der Sozialstaat und Umverteilungsmechanismen spielen eine wichtige Rolle. Beim zweiten, dem dezentralisierten Modell, stehen das Individuum und die Freiwilligkeit im Zentrum. Seine Anhänger sind weniger aufgeschlossen für externe Einflüsse, für sie sind eigene Ersparnisse wichtig und sie sehen im Staat und in der Bürokratie eine Verschwendung von Ressourcen. Es handelt sich um unterschiedliche Vorstellungen der Rolle des Staates, welche sich gemäss geographischen Regionen und politischen Verhältnissen unterscheiden, diese sind in letzter Zeit durch eine stärkere Links-rechts-Polarisierung in fast allen kantonalen Parlamenten gekennzeichnet. Aber trotz der Koexistenz der beiden Modelle, gibt eine gegenwärtig feststellbare politisch-institutionelle Angleichung den Anschein, dass ein Prozess der Konvergenz stattfindet und die Unterschiede zwischen dem kantonalen und dem kommunalen Ansatz reduziert werden. Dieser Prozess rührt von einer notwendigen Modernisierung der Institutionen, welche von der Positionierung der Schweiz gegenüber eines Europas und einer Welt voller Veränderungen gekennzeichnet ist. Es ist nicht zu vergessen, dass die Schweiz den grössten Teil ihres Wohlstandes dem Export, dem Kapitalfluss und der freien Zirkulation der Arbeitskräfte verdankt. Sie

kann sich deshalb nicht in sich selbst zurückziehen und mit Protektionismus reagieren, ohne zu riskieren, dass die Wirtschaft und die Gesellschaft einen Schaden davontragen.

Ausserhalb dieser zwei Modelle der Organisation der öffentlichen Verwaltung, sieht der Bund sein Gewicht als Arbeitsgeber schwinden, vor allem zu Gunsten der Kantone, welche sich organisieren und ihren Einfluss stärken, aber ebenfalls zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Gesellschaften. Die Entwicklung des Übergangs der öffentlichen Verwaltung hin zum privaten Sektor wird in Zukunft den Prozess der Agencification¹ bevorzugen. Dieser Prozess folgt aus dem Transfer von Aufgaben des Bundes an die Kantone und der Kantone an die Gemeinden, insofern diese eine kritische Grösse aufweisen und sich in einer entsprechenden finanziellen Lage befinden. Auf jeden Fall ist die Agencifikation ein Ausdruck eines Glaubens oder einer Notwendigkeit zur Professionalisierung und Externalisierung, welche allerdings Grenzen haben. Dieser Wille, die öffentlichen Dienste den Bedingungen des Marktes auszusetzen, existiert in der Schweiz seit Mitte der 1990er Jahre.

Die Schaffung von interkantonalen Konferenzen, wie die Konferenz der Kantonsregierungen und die Zusammenlegung und Sichtbarmachung der interkantonalen Konferenzen (für Erziehung, Gesundheit, Finanzen, Justiz, Polizei und Transport) im Herzen der Hauptstadt, im „Haus der Kantone“, bestätigen die wachsende Bedeutung der Kantone und ihrer Verwaltungen im Mosaik der schweizerischen Institutionen. Die Kantone wollen eine wichtigere Rolle im Bereich der Innenpolitik spielen, um Kräfte des Zentralstaates freizusetzen, damit dieser die Interessen des Finanzplatzes auf internationalem Niveau verteidigen kann. Heute stellt sich folgende Frage: Kann das grössere Gewicht der interkantonalen Konferenzen (horizontale Kollaboration, ohne Miteinbezug des Volkes), dem Beispiel der Gemeindefusionen folgend, zu Kantonsfusionen führen, welche das Gewicht der Kantone, die Funktionsweise des Föderalismus und das aktuelle Kräftegleichgewicht in Frage stellen? Auch wenn kein Zweifel darüber besteht, dass die neuste Entwicklung ein Wachstum von externen Einflüssen aufzeigt, bleibt es dabei, dass die Diskussionen um die Modernisierung der schweizerischen Institutionen weitergedacht wird, auf Basis von territorialen Änderungen und einer nachhaltigen Entwicklung (z.B. Schaffung von zwölf regionalen Räumen)². Die Beobachtung zeigt auf jeden Fall, dass der schweizerische Föderalismus ein Föderalismus nach De Rougemont, ein „variablen Föderalismus“ bleibt und sich heute, nach wie vor, aus einem Puzzle von mehr als 2700 institutionellen Einheiten zusammensetzt, welche mit einem gewissen Erfolg interagieren.

*Christophe Koller, Projektleiter im Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) in Lausanne, Verantwortlicher BADAC** (Datenbank der Kantone und Städte der Schweiz: www.badac.ch); Übersetzung: Nils Heuberger.

¹ Ausgliederung staatlicher Aufgaben.

² Metropolitanraum Zürich, Metropolitanraum Basel, Metropolitanes Netzwerk Genfersee, Hauptstadtdregion, Region Luzern, Città-Ticino, Arc Jurassien, Aareland, Nordostschweiz, Gotthardregion, Wallis, Südostschweiz (ARE 2008)