Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur

Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Band: 77 (1999)

Heft: 2

Artikel: Wer hat Angst vor dem real existierenden Föderalismus? Und wer vor dem virtuellen?

Autor: Sager, Fritz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-341492

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: 13.07.2025

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

Wer hat Angst vor dem real existierenden Föderalismus? Und wer vor dem virtuellen?

Mit 74,7 Prozent Ja-Stimmenanteil hat das Volk am 7. Februar 1999 mit der Kantonsklausel ein Instrument des schweizerischen Föderalismus gekappt, das im Vorfeld der Abstimmung von seiner Gegnerseite nicht ganz zu Unrecht als staatspolitisches Relikt bezeichnet worden ist. Die Bereitschaft war denn auch gross, aus dem hohen Ja-Stimmenanteil auf einen Volkswillen zur breiten Reform des Föderalismus made in Switzerland zu schliessen.

Fritz Sager

Weg mit den alten Zöpfen, wurde gefordert, es gibt noch viel Widersinnigeres im föderalistischen Brevier auszumerzen als nur das eine Wahlhindernis, das unsere Bundesversammlung so hinterhältig daran hindert, die Klügsten, Schönsten und Besten ins hohe Amt zu wählen. An erster Stelle wird dabei immer mal wieder das Ständemehr genannt, mit dessen Hilfe hoffnungslose Hinterwäldler entgegen dem Willen der Mehrheit nicht nur weiterhin die Kultur an der (allzu) kurzen Leine halten, sondern auch die Anerkennung einer bestimmten Gruppe junger Schweizerinnen und Schweizer als Schweizerinnen und Schweizer blockieren können.[1] Ebenso gern aber nervt man sich an einem Finanzausgleich, den keiner kapiert, oder auch an ganz vielen kantonalen Parallel-Leerläufen – sei es bei den Energiesparmassnahmen, sei es beim Spitalbau –, weil es die föderale Kompetenzordnung halt so vorsieht.

Ist er tatsächlich so schlimm, der Föderalismus, oder verbirgt sich unter dem garstigen Äussern nicht doch noch ein goldiges Herz? Im folgenden soll nach einer kurzen Klärung des dem Artikel zugrunde liegenden Föderalismusverständnisses gezeigt werden, dass das Problem nicht in den Absichten des Föderalismus liegt, sondern darin, dass die zu lösenden Probleme sich rascher wandeln als die institutionalisierte Lösung. Wo das erkannt ist, werden Schritte unternommen, die verkrustete Form aufzubrechen. An ihrem Erfolg kann sich nicht nur die Reformierbarkeit des Föderalismus, sondern auch seine Demokratiefähigkeit zeigen.

Der real existierende Föderalismus

Der eingangs evozierte Eindruck war Absicht, er bedeutet: Der Föderalismus ist ein konservatives Postulat. Er wurde eingeführt, um die Sonderbundkantone, die nach ihrer Niederlage ja nicht eben sonderlich bundesstaatlich gelaunt waren, 1848 doch noch zum Mitmachen beim Vorhaben «Schweiz» zu bewegen. Der Kompromiss zwischen Demokratie (Gleichheit der Bürger [2]) und Föderation nach dem Vorbild der USA (Gleichheit der Gliedstaaten) hat, wie man unterdes-

[1] Kulturförderung und erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer scheiterten am 12. Juni 1994 beide am Ständemehr.

[2] ...und Bürgerinnen ab 1971.

sen weiss, nicht schlecht hingehauen. In jenem 19. Jahrhundert, das Europa im exzessivsten Nationalismusrausch seiner bisherigen Existenz erlebte, vier Ethnien und zwei Religionen[3] so friedlich beieinanderzuhalten – das war und ist schon bemerkenswert. Der staatspolitische Machtteilungsmix funktionierte sogar so gut, dass bei der Revision der Bundesverfassung von 1874 gewisse Kompetenzen auf Bundesebene verlagert werden konnten.[4] Die institutionalisierte Mitwirkung der Kantone bei Entscheiden auf eidgenössischer Ebene besteht heute nicht nur aus den greifbaren Institutionen Ständerat und Ständemehr sowie Standesinitiative, ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung durch fünf und Ständereferendum durch acht Kantone, sondern manifestiert sich auch in der Teilnahme der Kantone am Vernehmlassungsverfahren des Bundes[5] und nicht zuletzt im Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone.[6]

Der Schweizer Förderalismus gibt der Demokratie immer mal wieder den nötigen Impuls von unten.

Soweit das Institutionelle. Seit 1848 hat der Föderalismus aber noch einen weiteren, äusserst wichtigen Wandel erfahren, indem er sich nämlich von einer blossen Rechts- und Organisationsnorm des Staates zu einem eigentlichen staatspolitischen Prinzip mauserte. Anders als institutionell-funktionalistische oder verfassungsrechtliche Definitionen es tun, nennt der Sozialphilosoph Ernst Deuerlein den Föderalismus ein über die blosse Kennzeichnung der Staatsorganisation hinausgehendes «Form- oder Strukturelement», mit dem der Mensch die «Spannung zwischen der Bewahrung seiner Individualität und der Zuordnung zu einer Gesellschaft» überwinden kann.[7] In diesem Sinne sind «föderative Institutionen und Verfahren (...) nur Manifestationen an der Oberfläche von Gesellschaften, deren föderative Qualität tiefer liegt.»[8] Diese Grundidee ist im vorliegenden Fall der Schweiz die Gleichbehandlung der verschiedenen Gliedstaaten, ungeachtet ihrer Grösse und Bevölkerungsstärke, sowohl untereinander sowie in ihren Beziehungen zum Bund mit dem Ziel des Minderheitenschutzes, der dezentralen Machtkontrolle, kurz: der Unterfütterung des inneren Auskommens durch föderativen Konsens.

Der schweizerische Föderalismus hat neben seinen grossen Verdiensten als Integrationsinstrument aber noch ein weiteres, nicht zu unterschätzendes Plus: Er gibt unserer Demokratie immer mal wieder den nötigen Impuls von unten. Föderative Strukturen haben nämlich den Vorteil breiterer Interessenberücksichtigung; Minderheiten und dezentral organisierte Gruppen haben darin eher die Möglichkeit, ihre Ziele zu artikulieren und durchzubringen. Auch auf Vollzugsseite tut ein Föderalismus wie der unsrige, der den Kantonen nicht nur die Implementation der Bundesgesetzgebung, sondern auch die eigentliche Programmgestaltung überträgt, unter bestimmten Voraussetzungen Gutes. Dann nämlich, wenn ein breiter Konsens Vollzugsinnovationen in Form von lokalen Sonderlösungen zulässt, die als leuchtendes Beispiel auch wieder auf die Bundesebene zurückstrahlen können.[9] Der Föderalismus hat also durchaus auch basisdemokratische und innovative Aspekte.

[3] Ausserhalb des Christentums nahm die Integrationsfreude dann allerdings drastisch ab.

[4] Wenn auch nicht mehr so viele, wie noch bei der gescheiterten BV-Revision von 1872 geplant gewesen waren.

[5] Vgl. hierzu: Fritz Sager, Die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes, in: LeGes 1/1999.

[6] Die aktuellste Übersicht über den schweizerischen Föderalismus bietet: Adrian Vatter, Föderalismus, in: Klöti, Ulrich, Wolf Linder und Peter Knoepfel (Hg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Zürich 1999.

[7] Ernst Deuerlein, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, Bonn 1972, S. 317.

[8] Kurt Nüssli, Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten, Grüsch 1985, S. 70.

[9] Wolf Linder, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern/Stuttgart 1987, S. 222ff. Vgl. auch vom selben Autor: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern/Stuttgart 1999, S. 177ff.

Wo ist das Problem?

Das Problem liegt nun aber zuallererst einmal darin, dass das Gleichgewicht zwischen den beiden staatstragenden Grundprinzipien Föderalismus und direkte Demokratie in den 150 Jahren ihres Zusammenwirkens so ziemlich aus dem Lot geraten ist. Die im letzten Jahrhundert vorgenommene Dosierung der beiden Prinzipien hat sich nämlich in den letzten Jahrzehnten massiv zuungunsten des Demokratieprinzips verschoben. Mit nichts lässt sich das so gut illustrieren wie mit der Ständemehrklausel. Die wirkt nämlich heute besser, als manchen lieb ist, und zwar aus drei Gründen:[10] Erstens hat sich die Kantonsdemographie seit dem letzten Jahrhundert grundlegend geändert. Der bevölkerungsstärkste Kanton hat heute 80mal soviel Einwohner wie der kleinste, der am dichtesten bevölkerte ist 150mal dichter besiedelt als der mit der tiefsten Bevölkerungsdichte. Das war nicht immer so. Zweitens hat eine eigentliche «Inflation des Doppelmehrreferendums»[11] eingesetzt. Während in den Jahren von 1951 bis 1969 nur 46 Doppelmehrreferenden durchgeführt wurden, gab es zwischen 1970 und 1990 deren 113. Nicht verwunderlich also, dass von den bisher acht «Ständemehr-Kollisionen» (Ständemehr gegen Volksmehr) sechs in den vergangenen 30 Jahren stattgefunden haben. Und im selben Zeitraum sind wir mindestens ein halbes Dutzend Mal knapp daran vorbeigeschlittert. Damit in direktem Zusammenhang steht der dritte Grund, die kontinuierliche Ausdehnung des Geltungsbereichs der Doppelmehrregel, die ihren vorläufigen Abschluss 1977 im Ständemehrerfordernis bei Staatsverträgen fand, die den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit vorsehen. Darunter fiel 15 Jahre später nach Ansicht des Bundesrates auch der EWR – eine Ansicht, über die sich auch heute noch trefflich streiten lässt und die die Schweiz – zumindest für helvetische Verhältnisse – an den Rand einer Staatskrise brachte. Gleichzeitig mit dieser Übergewichtung des Föderalismusprinzips entwickelte sich das Demokratieverständnis aber gerade in die entgegengesetzte Richtung. Die verstärkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen hat heute eine ungleich höhere Bedeutung im politischen Bereich als damals in den düsteren Zeiten des fehlenden Frauen- und noch teilweise praktizierten Zensusstimmrechts.

Das Gleichgewicht zwischen Föderalismus und direkter Demokratie ist aus dem Lot geraten.

Doch auch hinsichtlich seiner eigentlichen Hauptaufgabe, des Minderheitenschutzes nämlich, hinkt der heutige Föderalismus ein gutes bisschen der Zeit hinterher. Er schützt zwar jene Minoritäten, die sich über (seit 150 Jahren praktisch unveränderte) geographische Räume definieren lassen. Moderne Gesellschaften zeichnen sich aber durch vielfältige Konfliktlinien aus, die entlang verschiedenster Dimensionen verlaufen, und jene «politischen Minderheiten», die in der heutigen Politik eine Rolle spielen, entziehen sich grösstenteils der Territoriallogik des Sonderbundkrieges: EinwohnerInnen urbaner Zentren, AusländerInnen, Frauen, Risikobetroffene usw. lassen sich in der Regel nicht den alten Kantonsgrenzen zuordnen. Auch krankt die Effizienz des Vollzugsföderalismus bisweilen (und immer öfter) an der starren Aufteilung in unsere 26 Vollzugseinheiten. Die notwendige intensive Kooperation zwischen den einzelnen Machtebenen kann einerseits eine Verwischung von Verantwortlichkeiten zur Folge haben andererseits führt sie zu einem hohen Konsensbedarf, der wiederum eine Neigung zum Immobilismus nach sich zieht. Kulturelle Vielfalt, wenn sie übel will, tendiert so auf Beibehaltung

[10] Adrian Vatter und Fritz Sager, Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft SZPW 2(2)1996, S. 165-200.

[11] Raimund E. Germann, Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31/1991, S. 263.

lokaler und regionaler Autonomie. Das kann man auch als Tendenz zur Segmentierung und Fragmentierung bezeichnen. Damit unterläuft aber die Kooperation eine Rechtfertigung des Föderalismus überhaupt, nämlich die Idee der Machtaufgliederung und der vertikalen Gewaltenteilung. Zu spüren kriegen das unsere föderalistischen Institutionen in Form eines zunehmenden Legitimationsverlusts.

Der Legitimationsverlust trifft die institutionalisierte Form des Föderalismus, nicht seine Grundidee.

Die neuen Formen der Zusammenarbeit

Wohlgemerkt: Der Legitimationsverlust trifft die institutionalisierte Form des Föderalismus, nicht aber seine Grundidee und auch nicht seine Ziele. Das wiederum hat die angenehme Nebenwirkung, dass der Weg zu Reformen frei wird. Dort, wo der Föderalismus als Problemlösungsinstrumentarium verstanden wird, hat die Erkenntnis veränderter Problemlagen bereits zum logischen Schritt der Modifikation des Instrumentariums innerhalb des Möglichen geführt. Möglich sind bislang vor allem verschiedene Formen der regionalen Zusammenarbeit.[12] Die Verfassungskommission des Ständerats liess zwar im Mai 1997 verlauten, die «neue Bundesverfassung soll dem heute gelebten Föderalismus gerecht werden.»[13] Im gleichen Pressecommuniqué wurde dann allerdings sofort beschieden, dass jenen, die die Lücken im föderativen Auffangnetz am schmerzlichsten spüren, nämlich den Städten und ihren Agglomerationen[14], vorerst noch nicht konstitutiv geholfen werden könne.[15] Dabei tut sich gerade in den urbanen Räumen Bemerkenswertes, und zwar ganz nach dem beschriebenen föderalistischen Muster der Innovation von unten, aus lokalisierbarer Not heraus sozusagen. Reagiert haben fast alle, und alle ein bisschen anders: Es finden sich staatliche, halbstaatliche und rein private Lösungen, privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Verbunde. Einen besonders interessanten Ansatz verfolgt dabei der Kanton Freiburg mit seinem Agglomerationsgesetz von 1995, nach dem sich die urbanen Gemeinden nach einer Volksabstimmung als vierte Staatsebene zu einer Agglomeration mit eigener Rechtspersönlichkeit vereinen können. Die Feuerprobe steht zwar noch aus, ist aber unterdessen in die Nähe gerückt: Mitte April haben Vertreter der SP, der CSP und der Grünen ihre Initiative «créons notre agglo» mit 2609 Unterschriften in der Stadt Freiburg deponiert. In den betroffenen Umlandgemeinden ist die Initiative bereits eingereicht. Es steht zu hoffen, dass die Freiburger den Schritt ins Neuland urbaner Zusammenarbeit wagen.

Ähnlich disparat sieht es auf kantonaler Ebene aus: von rein gar nichts bis zur funktionierenden grenzüberschreitenden Einbindung in die benachbarte Euroregio findet sich alles. Dazu zwei Beispiele: Die wohl am weitesten gediehene interkantonale Kooperation ist der Espace Mittelland mit den Kantonen Bern, Fribourg, Solothurn, Neuchâtel und Jura. 1994 haben die Regierungen dieser fünf Kantone zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine intensivere Zusammenarbeit beschlossen, die grundsätzlich die gesamte Bandbreite der Verwaltungstätigkeit umfassen sollte. Der

[12] Einen Überblick bieten: Fritz Sager und Adrian Vatter, Formen regionaler Zusammenarbeit in der Schweiz, in: NZZ, 21. Dezember 1998. (Basiert auf einer Kurzstudie, die von der Geschäftsleitung der SP Baselland in Auftrag gegeben wurde.)

[13] Pressemitteilung VK-SR vom 2.5.1997.

[14] Notabene wohnen zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung in urbanen Räumen.

[15] Vgl. dazu auch die Äusserung Bundesrat Kollers vor dem Schweizerischen Städteverband: «Als wichtige soziale Realität sind die Städte aus der Verfassung weitgehend ausgeklammert. Dies ist indirekt die Folge einer staatsrechtlichen Grundordnung, welche der Erhaltung der kantonalen Autonomie und Eigenständigkeit sehr grosse Bedeutung zumisst.» (zit. nach: Josef Estermann, Die Not der Städte und die Notwendigkeit einer federal urban policy, in: Schweizerischer Städteverband [Hg.], Die Stadt von morgen. Publikation zum hundertjährigen Jubiläum des Schweizerischen Städteverbandes 1897–1997, Bern 1997, S. 100.) Die Föderalismusreform wird auf Bundesebene nun vorerst über den Finanzausgleich angegangen.

Espace Mittelland startete mit sieben konkreten Projekten, denen unterschiedlicher Erfolg beschieden war. Während die gemeinsame Kandidatur für die Expo.01 zum Erfolg führte, konnte beispielsweise keine gemeinsame Fachhochschule Mittelland gegründet werden. Unterdessen sind Bemühungen zur Zusammenlegung von Verwaltungsaufgaben im Gange.

Eine grenzüberschreitende Erfolgsstory hat die Region Basel zu bieten, wo schon in den 1960er Jahren der privatrechtliche Verein «Regio Basiliensis» gegründet wurde, der seit 1975 als Schweizer Vertretung für die Oberrhein-Kooperation fungiert und so die Interessen der beiden Basel in grenzüberschreitenden Belangen wahrnimmt. Diese frühen Anfänge sowie die kontinuierliche Auseinandersetzung mit ihrer richtigen Form haben in der Nordwestschweiz die am stärksten institutionalisierte und am besten funktionierende grenzüberschreitende Kooperation entstehen lassen, die sich unter allen 15 Grenzkantonen findet. Auf diesem Boden gedieh nun auch die jüngste handfeste Frucht interkantonaler und interregionaler Zusammenarbeit: Seit dem 1. Juni 1997 verkehrt zwischen Frick bzw. Laufenburg im Aargau und Mulhouse im Elsass die «Grüne Linie» der Regio-S-Bahn als Durchmesserlinie über Basel. Die gelungene Kooperation über die Staatsgrenze hinweg hat Modellcharakter, und zwar nicht nur für weitere Strekken des Regio-S-Bahn-Netzes – am Oberrhein weiss man bereits seit längerem, dass die Überwindung von Grenzen und anderen institutionellen Hindernissen möglich ist –, sondern auch für weitere Grenzagglomerationen, die mit ihrem Pendlerverkehr zu kämpfen haben.

In welche Richtung weist der Weg?

Was ist von diesen neuen Formen der Zusammenarbeit zu halten? Privatrechtliche Verbunde sind nicht unbedingt der Inbegriff der Demokratie. Aber: Der Problemdruck, der zu neuen Kooperationsformen führte, ist erst in zweiter Linie ein demokratischer. Soll heissen: Weil unterschiedliche politische Inhalte unterschiedliche Perimeter betreffen, wird die territoriale Deckungsgleichheit zwischen sanktionierender bzw. zahlender und betroffener Bevölkerung des öftern ausgehebelt. Mit dem Versuch, den Gültigkeitsbereich der Problemlösung der Geographie des Problems anzugleichen, wird deshalb nicht nur der zunehmenden Heterogenität der politischen Aufgaben, sondern zu einem gewissen Grade auch dem Demokratiedefizit entgegengetreten – ein Gedanke, der in der Wissenschaft in Gestalt des dynamischen Modells der «Functional Overlapping Competing Jurisdictions» (funktionale, überlappende und untereinander in demokratischer Konkurrenz stehende Gebietseinheiten) Eingang gefunden hat.[16] Ein zweites ist, dass neuere Kooperationsformen dem wachsenden staatlichen Steuerungsdefizit nicht nur durch Flexibilisierung der geographischen Wirkungskreise, sondern ebenso durch die Abstützung auf eigentliche, jeweils problemspezifische Politiknetzwerke begegnen, bestehend aus Vollziehenden (Exekutive und Verwaltung), betroffenen Interessen (z.B. Lobbies) und interessierten Betroffenen (z.B. Bürgergruppen), die weniger eine Legitimation durch das Territorium denn durch den jeweiligen Politikbereich suchen – so gesehen ist das also eine Art Ersatz-Föderalismus für die erwähnten nicht-territorialen Minderheiten. Wie der Föderalismus ist das zwar nicht wirklich demokratisch, erfüllt aber die Aufgabe des Minderheitenschutzes um Weiten besser.

Regio Basiliensis beispielsweise versucht, die Problemlösung der Geographie anzugleichen und so dem Demokratiedefizit entgegenzutreten.

[16] Vgl. Bruno S. Frey, Neubelebung. Direkte Demokratie und dynamischer Föderalismus, in: Silvio Borner und Hans Rentsch (Hg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Chur/Zürich 1997, S. 183–204.

Bleibt also das Problem der unmittelbaren demokratischen Abstützung solcher neuen Entscheidungsstrukturen. Eine längerfristige Perspektive, die diesem Defizit gezielt entgegentritt, schwebt einzelnen Beteiligten des Espace Mittelland in Form einer «Management-Holding Espace Mittelland»[17] vor, bei der strategische Entscheide an gemeinsame Führungsorgane hinaufdelegiert und parallele Volksabstimmungen durchgeführt würden. Der unschöne Name soll nicht über die gute Idee hinwegtäuschen. Kann die sachspezifische Form der Konfliktbereinigung nämlich an eine möglichst weiträumig koordinierte demokratische Absegnung gebunden werden, wie dies hier angestrebt wird, so kann tatsächlich von einer Demokratiefähigkeit der neuen Formen des Föderalismus gesprochen werden.

Bleibt das Problem der unmittelbaren demokratischen Abstützung solcher neuer Entscheidungsstrukturen.

Der virtuell existierende Föderalismus

Einen zünftigen Schritt weiter geht die Forderung nach einem Zusammenschluss der Kantone in sechs oder sieben Grossregionen. Die Basis dieser Vision für eine Neugliederung der Schweiz lieferte wenig prosaisch das Bundesamt für Statistik, als es 1997 zwecks Verbesserung der Vergleichsmöglichkeiten im Rahmen der europäischen Regionalstatistik eine primär erhebungstechnisch begründete Einteilung der Schweiz in sieben Grossregionen vornahm. Die Neuordnung stiess in der Vernehmlassung bei den kantonalen Ämtern auf unverhofftes Interesse, das auch den Ruf nach einer Behandlung der Problematik auf politischer Ebene beinhaltete. Dieser Bitte kam mit dem Heranrücken des Wahljahres die Grüne Partei nach, die der föderalen Neuordnung der Schweiz nun mittels Volksinitiative zum Durchbruch zu verhelfen plant.[18]

Tatsächlich ist die Idee von wenigen, in sich relativ homogenen und in ihrer Grösse einander ebenbürtigen föderalen Einheiten aus theoretischen wie praktischen Gründen verlockend, könnte so doch mit einem Schlag die Mehrzahl der obenerwähnten Schwächen des heutigen gebietlichen Durcheinanders überwunden werden, ohne substantiell an seinen Stärken zu sägen. Die neuen Vollzugseinheiten hätten erstens alle eine Grösse, die sie dazu befähigen würde, die ihnen aufgetragenen Aufgaben auch tatsächlich zu erfüllen. Damit wäre zweitens auch die Wahrscheinlichkeit der heute gang und gäben Deckungsungleichheit von Zahlenden und Nutzniessenden staatlicher Leistungen viel kleiner. Ebenfalls den Kassen zuträglich wäre ein dritter Vorteil: Die oben beschriebenen Koordinationsbemühungen sind nämlich nicht gratis. Fielen sie weg, stünde das Geld für andere Aufgaben zur Verfügung. Dasselbe gilt viertens auch für die gesamte Administration. Dass bei grösseren Einheiten die Durchschnittskosten sinken, fusioniert uns die Wirtschaft ja schon seit längerem vor. Nicht notwendigerweise aufs Spiel gesetzt würde dabei die Innovationsfähigkeit des Vollzugsföderalismus, würde sich doch an der eigentlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten nichts ändern.

Auch demokratisch gesehen erwirkten die Grossregionen eine Entspannung, indem sie nicht nur eine ausgeglichenere Vertretung der lokalen Interessen im Ständerat mit sich brächten, sondern auch eine ganz neue Wirkungsweise des Ständemehrs. Die systematische Bevor-

[17] Niklaus Lundsgaard-Hansen, Espace Mittelland – Modell für interkantonale Zusammenarbeit, in: Roberto Bernhard (Hg.), Grenzerfahrungen. Grenzüberschreitende Regional-Zusammenarbeit, Föderalismus-Reformen und Mentalitätsschranken-Wandel, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1997, S. 107–115.

[18] Die gleiche Richtung eingeschlagen hat bereits ein Jahr früher der Waadtländer Nationalrat Philippe Pidoux mit seiner Initiative zur Fusion von Genf und Waadt.

zugung der kleinen und konservativen Inner- und Ostschweizer Kantone würde wegfallen, ebenso das konsequente Überstimmen der grossen und der urbanen Kantone, denn beide Sorten von Gliedstaaten würde es gar nicht mehr geben. Der demokratische Ausgleich würde bereits innerhalb der Regionen geschehen, die Ständestimme neu tatsächlich eine Gleichbehandlung der einzelnen Teile des Ganzen gewährleisten. Mit der Utopie eines solchen benutzerfreundlichen Ständemehrs sind wir dann allerdings auch schon wieder beim Knackpunkt der ganzen Sache angelangt. Nicht nur eine Modifikation der kantonalen Stimme nämlich, sondern erst recht die Abschaffung der Kantone selber wird die föderale Absegnung in Form des Ständemehrs benötigen. An dessen Zustandekommen darf gezweifelt werden. Denn ob gerade jene, denen der Föderalismus zur Absicherung ihrer Identität als Minderheiten eingerichtet wurde, sich aus Praktikabilitätsgründen genau jener Gebietsgliederung, aus der sie als Bewohner der kleinen Einheiten ihren Einfluss beziehen, entledigen werden, ist doch mehr als fraglich. Seine kleinräumige Heterogenität ist ja schliesslich gerade der Witz am schweizerischen Föderalismus, und wenn es an die Identität geht, haben Argumente der politischen Sachdienlichkeit traditionell einen eher schweren Stand.

Was auf jeden Fall feststeht, ist, dass der Druck von aussen in Zukunft nicht abnehmen wird. Die Aufgaben werden sich mehren, denen die kleinen Kantone alleine nicht mehr gewachsen sind. Auch eine Verfahrens- und Rechtsvereinheitlichung wird bei fortschreitender Globalisierung und Liberalisierung auf lange Frist nicht mehr umgangen werden können. Der Reformdruck wird sich also gesamthaft gesehen weiter verstärken, der Inhalt nach einer adäquaten Form verlangen. Es wird sich weisen, ob sich die föderalistische Struktur der Schweiz organisch reformiert auf den Wegen, die bereits eingeschlagen worden sind, oder ob eine Neuordnung tatsächlich mit einem grossen Streich geschafft wird. Erstere Version dürfte die wahrscheinlichere sein. Der Espace Mittelland und die Region Basel, wo unterdessen laut über einen Kanton «Nordwestschweiz» nachgedacht wird, dürfen deshalb nicht die einzigen bleiben, die das institutionalisierte funktionale Zusammenrücken von Kantonen betreiben. Erst nämlich, wenn auch ausserhalb der Vorreiterkantone Entscheidungsträger den notwendigen politischen Willen aufbringen, was angesichts der Dringlichkeit der Problematik ja doch möglich sein sollte, dürfen wir hoffnungsfroh von einer nicht nur demokratie- und damit schweizverträglichen, sondern auch tatsächlich vorhandenen Reformkontingenz des hiesigen Föderalismus ausgehen.

Fritz Sager, Politologe, arbeitet im Büro Dr. Adrian Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern, und ist Forschungsassistent am Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC) der ETH Lausanne.