

Föderalismus, Vielfalt und Glück

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **93 (2013)**

Heft 1005

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-737010>

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.

Föderalismus, Vielfalt und Glück

Wenn das Mehr der Stände die Mehrheit der Wähler überstimmt, dann heisst es jeweils: weniger Föderalismus, mehr Demokratie! Das ist zu kurz gedacht. Und zu kurzfristig. Ein Plädoyer für echte kantonale Souveränität.

von Dieter Freiburghaus

Drei Buben unterhalten sich darüber, woher die Kinder kommen. Der deutsche Junge vertritt die bewährte Storchentheorie, während der Franzose meint, Kinderkriegen habe etwas mit der Liebe zu tun. Jeder hat gute Argumente, doch der Schweizer schweigt. «Und wie ist das bei euch?», wollen schliesslich die andern beiden wissen. «Das ist von Kanton zu Kanton verschieden», antwortet der Tellensohn.

Und in der Tat: Unser Land hat, zusammen mit den USA, wohl den am stärksten ausgeprägten Föderalismus aller modernen Staaten. Die Kantone verfügen über beträchtliche eigene Kompetenzen in den Bereichen Kultur und Bildung, Gesundheit und Soziales, Justiz und Polizei, Steuern und Abgaben. Der Bund ist dank neuer Aufgaben zwar immer stärker geworden – etwa in den Gebieten Verkehr und Energie, Hochschulen, Sozialversicherungen und Asyl –, doch da sie für den Vollzug seiner Gesetze fast vollumfänglich zuständig sind, können sie sich jederzeit revanchieren.

Die Verfassung sagt diesbezüglich in ihrem Art. 46.3: «Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.» Und «Bern» ist in der Regel recht nachsichtig, wenn die Kantone von dieser

Der Föderalismus bändigt die politische Macht, indem er sie auf viele Gebietskörperschaften verteilt.

Gestaltungsfreiheit einen extensiven Gebrauch machen – so etwa bisher in der Raumplanung. Ganz abgesehen davon ist der Föderalismus durch Ständerat und Ständemehr abgesichert. Der Ständerat ist zwar nicht die Lobby der Kantone, aber er wahrt

doch oft deren Interessen. Beide Kammern – Ständerat und Nationalrat – haben im Gegensatz zu Deutschland exakt dieselben Befugnisse, und jeder Gliedstaat ist mit demselben Stimmengewicht vertreten: ein Plus für den Föderalismus. Demselben Zweck dient das Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen. Neue Kompetenzen können nur dann dem Bund übertragen werden, wenn die Mehrheit der Kantone dies will. Und wenn die kleinen Kantone zusammenspannen, reichen 15 Prozent der Bevölkerung für ein Nein der Stände. Von ganz besonderem Gewicht aber ist, dass die

Dieter Freiburghaus

ist emeritierter Professor für europäische Studien am Institut de hautes études en administration publique in Lausanne und Autor des Grundlagenwerks «Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik» (2009).

Gebietskörperschaften (Kantone und Gemeinden) sich zu einem grossen Teil aus eigenen, von ihnen gesetzten Steuereinnahmen finanzieren. Das ist die Grundlage ihrer Autonomie.

Bändigung der Macht

Der Föderalismus ist also in der Schweiz gut verankert und hat starke Argumente auf seiner Seite: Er bändigt die politische Macht, indem er sie auf viele Gebietskörperschaften verteilt. Er ermöglicht und garantiert eine bürgernahe Politik, einen Aufbau des Staates von unten nach oben. Er sichert den Frieden zwischen den Sprach- und Kulturräumen und schützt generell Minderheiten. Die Steuerkonkurrenz führt zu einem sorgfältigen Umgang mit öffentlichen Mitteln.

Und trotzdem stand der Föderalismus in den letzten Jahren zunehmend in der Kritik. Die Kantone seien, so wird gesagt, zu klein für modernes Public Management. Aber ist Grösse denn hier überhaupt ein Kriterium? Das deutsche Bundesland Nordrhein-Westfalen hat 18 Millionen Einwohner, die ganze Schweiz deren acht. Oder wäre bewiesen, grosse Unternehmen hätten generell bessere Überlebenschancen als kleine, Elefanten bessere als Mäuse? Weiter in der Kritik: Die politischen und die funktionalen Räume stimmten nicht mehr überein, was zu Fehlallokationen führe. Doch da funktionale Räume je nach Funktion andere sind, kann es eine solche Deckungsgleichheit bei der heutigen Mobilität grundsätzlich nicht mehr geben: Was dem einen seine Pendler, ist dem andern sein Steueraufkommen. Der Föderalismus mit seinen Mehrspurigkeiten sei teuer, so wird weiter moniert. Aber warum hat die Schweiz dann einen der kostengünstigsten Staatsapparate? Die Gleichberechtigung der Kantone im Ständerat und beim Ständemehr führe zur Verletzung des Prinzips «ein Mensch, eine Stimme». Es ist aber gerade das Wesen des Bundesstaates, sich über das Volk und über die Stände zu legitimieren.

Nun bestreiten wir natürlich nicht, dass der Föderalismus einige Nachteile hat, die Frage ist bloss, ob sie die Vorteile überwie-



«Bütschi, Gräubschi, Bitzgi, Bützgi, Bätzi, Bätz, Übeschi, Görbschi!», fotografiert von Michael Wiederstein.

gen. Wer dieser Ansicht ist, schlägt uns im Wesentlichen zwei Lösungen vor: 1) die Zusammenlegung von Kantonen oder 2) die Verlagerung von Kompetenzen nach Bern, verbunden mit geringeren Vollzugsspielräumen für die Kantone.

1) Also Kantonsfusionen? Alle Bemühungen, an den Kantons- grenzen zu rütteln, sind bisher im Sande verlaufen. Selbst zwischen sogenannten Halbkantonen sind Zusammenschlüsse nicht mehrheitsfähig oder werden nicht einmal diskutiert. Die beiden Unterwalden ob und nid dem Wald gab es schon 1291. Eine Volksabstimmung über die Fusion von Waadt und Genf führte 2002 zu einem vernichtenden Nein von ungefähr 80 Prozent auf beiden Seiten. Die regionale Zusammenarbeit von Kantonen bleibt punktuell und pragmatisch, der «Espace Mittelland» wurde 2009 zu Grabe getragen. Der Metropolitanraum Zürich und die Hauptstadtregion Bern sind bei den umliegenden Kantonen nicht sehr beliebt. Der oft angestellte Vergleich mit den Gemeindefusionen hinkt, denn diese finden meistens erst dann statt, wenn Personal und Geld definitiv knapp werden oder wenn der Kanton Druck ausübt. Keines dieser Argumente trifft auf die Kantone zu: Der neue Finanzausgleich garantiert auch langfristig eine genügende Finanzausstattung ärmerer Kantone, an Personal mangelt es nicht, und Druck von Seiten des Bundes wäre die sicherste Methode, Annäherungen zu verhindern. Die Kantone verfügen in der Schweiz offensichtlich immer noch über eine identitätsbildende Kraft, welche die Bewohner des Landes dazu bringt, Erschwernisse und vermeintliche «Ungerechtigkeiten» des Föderalismus auf sich zu nehmen.

2) Weit gefährlicher ist die Tendenz, vereinheitlichende Bundesaktivitäten zu erfinden, auszubauen und auszudehnen. Da geht es etwa um die landesweite Regelung und Reduktion des Alkoholausschanks. Da geht es um Schulpläne, Bildungstests und Lehrerausbildung. Hundehalter und Grossealtern sollen einheitliche Atteste für ihre Betreuungsaufgaben erwerben. Eine verstärkte Kinder- und Jugendpolitik soll von Bundes wegen gefördert werden – inklusive Kinderparlamente. Kinderzulagen, Sozialhilfesätze und Stipendien werden vereinheitlicht. Der Bund erlässt Standards für Behindertenheime und Behindertenbetreuung. Es werden einheitliche und strenge Rauchverbote gefordert. Flussufer sollen überall ähnlich renaturiert werden. Gegen den Steuerwettbewerb wird Druck aufgebaut, eine Bundeserbschaftssteuer soll erhoben werden. Ein neuer Familienartikel wurde unlängst nur mit dem Ständemehr zurückgewiesen. Es sind oft unbedeutend erscheinende Aktivitäten, die aber durch ihre Wechselwirkung und gegenseitige Verstärkung zu einer Erosion eigenständiger kantonaler Politik führen. Wenn aber die Kantone nicht mehr über ein wohlgefülltes und substantielles Dossier von eigenständigen Politiken verfügen, wird Föderalismus zu Folklore.

Hang zur Gleichmacherei

Warum ist diese Ausweitung von Bundesaktivitäten möglich, wo sie doch durch das Ständemehr verhindert werden sollte? Ein Hauptgrund ist, dass sich die Befugnisse von Bund und Kantonen in weiten Bereichen überlappen: «Kooperativer Föderalismus»

heisst das. Ausserdem kann der Bund nicht nur durch Gesetze in die Hoheitssphäre der Kantone eingreifen, sondern auch durch Standards, Leitlinien und Finanzierung von erwünschtem Verhalten: Soft Law klingt so freundlich. Dazu fühlt er sich durch umfassende Wohlfahrts- und Sozialziele seiner Verfassung legitimiert, ja verpflichtet. Und da, wo der Bund nicht eingreift, sorgen unzählige Konferenzen kantonaler Direktoren und Amtsvorsteher und unüberschaubar viele Konkordate für mehr Einheitlichkeit.

Doch woher dieser Druck und Drang zur Gleichmacherei? Sie sind das Werk einer unheiligen Allianz: Da sind die Bürokraten, die alles übersichtlich, einfach und also möglichst gleich lieben. Da sind die Technokraten, die aus dem Staat eine gut geölte Maschine machen möchten.

Der Wille zur Vielgestaltigkeit, die Freude am Anderssein des andern. Die hat man oder man hat sie nicht.

Optimierung! Effizienz! Keine Doppelspurigkeiten! Da sind Ökonomen, die ihre Massstäbe an Politik anlegen, nicht wissend, dass die Hauptaufgabe der Politik die gesellschaftliche Integration ist. Da sind die Volksbeglucker, für die

mehr Staat mehr Glück bedeutet. Und dazu kommen noch die vielen von der Gerechtigkeitsfraktion, für die nur Einheitlichkeit gerecht sein kann. Wenn die fünf zusammen jagen, ist das Wild Föderalismus bald erledigt!

Lust auf Unterschiede

Was sind die Gegenmittel? Die Verfassung, freilich nur dann, wenn sie geändert werden müsste, um dem Bund mehr Aktivitäten zu erlauben. Das Parlament nur dann, wenn die unheilige Allianz in einem Regulierungsbereich nicht die Mehrheit hat – was immer seltener wird. Das Volk und die Kantone nur dann, wenn sie gefragt werden. Ernsthaft entgegenzutreten kann dieser Tendenz zur Einheitlichkeit auf Dauer nur der Wille zur Vielgestaltigkeit, die Lust auf Unterschiede, die Freude am Anderssein des andern. Die hat man oder man hat sie nicht. Aber in der Auseinandersetzung mögen einige weitere Argumente nützlich sein.

Mit der Gerechtigkeit ist es so eine Sache, sie lässt sich sehr gut für eigene Interessen einspannen. Und Gerechtigkeit durch mehr Gleichheit erreichen zu wollen, ist wohl keine sehr gute Idee. Chancengleichheit klingt gut, sie figuriert sogar unter den Staatszielen in Artikel 2 der Verfassung. Doch in welchem Alter muss man einer Akademiker- und einer Einwandererfamilie die Kinder wegnehmen, damit sie im Leben die gleiche Chance haben?

Fassbarer ist das rechtliche Gebot der Gleichbehandlung. Es besagt, dass Gleiches nur nach Massgabe seiner Gleichheit gleich behandelt werden soll und darf. Und also ist es ungerecht, Ungleiches gleich zu behandeln. Sind zwei Familien mit gleicher Kinderzahl und ähnlichem Einkommen gleich, wenn die eine im Limmatal und die andere in Muotathal wohnt? Wenn die einen Grossealtern in Ankara und die andern im Nachbarhaus wohnen? Ausserdem

gilt der Gleichbehandlungssatz nur vor demselben Recht, und wenn das kantonale Recht eben unterschiedlich ist, können auch gleiche Tatbestände ungleich behandelt werden – von den Grundrechten einmal abgesehen. Wenn man das nicht will, will man keinen Föderalismus, sondern einen Einheitsstaat, wie damals 1798: «Die helvetische Republik macht einen unzertheilbaren Staat aus.» Ausserdem verschafft die unterschiedliche Ausstattung der Kantone mit öffentlichen Gütern und unterschiedlichen Steuersätzen den Bürgern die Möglichkeit, nicht nur durch *vote* Einfluss auszuüben, sondern auch durch *exit*, durch Wechsel des Wohnorts. Gleichbehandlungsgebote und Gerechtigkeitsforderungen müssen also keineswegs zur Vereinheitlichung führen.

Es gibt jedoch auf der andern Seite starke Argumente für Vielfalt. Jeder weiss, dass eine artenreiche Magerwiese ökologisch wertvoller und stabiler ist als ein einheitliches Kartoffelfeld ohne Unkraut. Und man versucht bekanntlich deswegen seltene Tier- und Pflanzenarten zu erhalten, weil ein möglichst vielfältiges Genmaterial eine Versicherung gegen Veränderungen der Umwelt

darstellt. Selbst wenn diese Beispiele nur Metaphern für die Gesellschaft wären, sprächen sie für Vielfalt. Doch die Gesellschaft ist auch ein natürliches System, und einige Voraussetzungen für ihre Stabilität und Lebensfähigkeit werden wohl jenen

der natürlichen Natur nicht unähnlich sein. Oder gibt es keinerlei Zusammenhang zwischen der Vielfalt der Schweiz und ihrer politischen Stabilität? Dass ständig viele Lösungen für ähnliche Probleme ausprobiert werden? Dass Fehler im Kleinen leichter zu korrigieren sind als im Grossen? Dass man voneinander lernen kann – nicht um es am Schluss gleich zu machen, sondern nur auf andere Weise anders?

Bütschgi und Bitzgi

Die Natur ist von einer überwältigenden Vielfalt. Nicht zwei Sternhaufen sind gleich und nicht zwei Planeten, nicht zwei Felsen und nicht zwei Tierarten, nicht zwei Völker, nicht zwei Menschen und nicht zwei Sprachen. Doch gewisse Völker haben in der Sprachenvielfalt eine Strafe Gottes für die Hybris gesehen, allerdings nur diejenigen, welche nur einen allgewaltigen Gott und also eine richtige Religion haben. Und nur eine wahre Wissenschaft und eine Wissenschaftssprache. Was der römischen Universalkirche ihr Latein ist, ist der westlichen Wissenschaft ihr Pidginenglisch. Theorien und Kategorien wollen Vergleichbarkeit, Einheit und wenn möglich die Weltformel. Solche Menschen fürchten sich vor dem Lebendig-Chaotischen, vor dem Anderssein des andern, der Polyphonie der Welt. Doch wer nicht wertet und nur schaut, für den ist die Vielfalt der Welt das Glück: Bütschgi, Gräubschi, Bitzgi, Bützgi, Bätzi, Bätz, Übeschi, Görbschi! ◀

Zur Lage...

Markus Fäh und Andreas Oertli

... der Verbindlichkeit

Verbindlichkeit kommt von «Verbinden» und ist eigentlich eine Tugend. Sichere Bindungen und verbindliche Strukturen sind die Basis eines gesunden persönlichen Lebens, produktiven Wirtschaftens, einer freundlichen Gesellschaft.

Verbindlichkeit beruht auf einer doppelten Übereinkunft. Sie setzt einen zeitlichen und örtlichen Rahmen voraus, an den sich alle halten. Ein Fussballspiel dauert immer 90 Minuten, und die Regeln gelten während der ganzen Dauer für alle. Das ist der strukturelle Aspekt.

Der symbolische Aspekt besteht darin, dass eine Aussage gilt und nicht nach Belieben geändert werden kann. Ein Entscheid des Unparteiischen ist nicht verhandelbar, selbst wenn er falsch liegt. Dies schafft zwar das Risiko von Irrtümern, minimiert aber das Konfliktpotential unter den Spielern. Der einzelne ist aufgerufen, unangenehme Entscheidungen und ihre Folgen auszuhalten, weil er weiss, dass er insgesamt so besser fährt. Das tut er aber nur, wenn er davon ausgehen kann, dass auch der andere so denkt und handelt.

Verbindlichkeit in unserer unübersichtlichen und schnellen Welt ist eminent wichtig, da sie Sicherheit und Verlässlichkeit schafft. Wer mit sich und den anderen rechnen kann, agiert mutiger, kreativer, belastbarer und leistungsfähiger.

Verbindlichkeit ist eine Grundvoraussetzung einer freiheitlichen und friedlichen Gesellschaft. Wenn der Glaube an das gesprochene und geschriebene Wort verlorengelht, was zählt dann noch?

Wenn die Verbindlichkeit erodiert, werden wir zu Zynikern.

Politiker kümmern sich nicht darum, was sie noch gestern vertreten haben, nur damit sie um jeden Preis wieder gewählt werden. Investoren können den Quartalszahlen von Firmen keinen Glauben mehr schenken, weil sie davon ausgehen müssen, dass man ihnen eine tickende Zeitbombe in den Katakomben der Unternehmen verheimlicht, von der das Management später treuherzig behaupten wird, nichts davon gewusst zu haben.

Dominieren die Zyniker, gleiten wir ab in eine Gesellschaft des kurzfristigen Denkens, der Perversion des Momentanen, des Aufkündens sinnstiftender Loyalitäten.

Lassen wir uns darum von den Zynikern abschrecken – statt dass wir auf die Idee verfallen, sie zu imitieren. Verbindlichkeit beginnt bei uns selbst. Wie das gute Leben.

Markus Fäh ist Psychoanalytiker/Coach.
Andreas Oertli ist Unternehmensberater/Coach.