

Das föderalistische System in der Schweiz: Grundzüge und Reformvorschläge

Eva Maria Belser

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Föderalismus stellt zusammen mit der direkten Demokratie eines der wesentlichen Merkmale der schweizerischen Staatsorganisation dar. Von Alexis de Toqueville stammt der berühmte Ausspruch: „Il y a des cantons, il n’y a pas de Suisse.“ An der Weltausstellung 2002 in Sevilla wurde der Gedanke von einem Künstler aufgenommen und zum Motto gemacht „La Suisse n’existe pas.“

Wie erklärt man einem Menschen oder einer Familie, die in der Schweiz arbeiten und heimisch werden will oder vor Not oder Verfolgung in dieses Land geflohen ist, dass es die Schweiz nicht gibt und dass er oder sie sich vielmehr mit den Eigenheiten von Gemeinden im Kanton Waadt, Bern, Zug oder Appenzell herumzuschlagen hat? Dass nicht nur die Organisation der Ämter und Dienststellen und ihre Zuständigkeiten überall ein wenig anders sind, sondern auch das Schul-, das Polizei- und Gesundheitswesen, die Sozial- und Nothilfe – und dass der Erfolg eines ausländerrechtlichen Gesuchs davon abhängig sein kann, in welchem Kanton man es einreicht?

Bevor man sich der Beantwortung dieser schwierigen Fragen annimmt, sollte man feststellen, dass die Aussage, die Schweiz existiere nicht, offensichtlich falsch ist. Tocqueville prägte den Ausdruck 1836, zwölf Jahre vor der Gründung des Bundesstaats. Heute passt die Aussage nur noch zur Schweiz, wenn sie auf Witz oder Provokation abzielt, auf die zahlreichen Identitätskrisen der Schweiz anspielt oder die Vielfalt der Schweiz betonen will.

Im Übrigen liegt auf der Hand, dass es die Schweiz nicht nur gibt, sondern dass es ihr wohlgeht, gerade weil es ihr gelungen ist, Vielfalt und Einheit unter einen Hut zu bringen.

Auch im Bereich der Migration, wo das Ermessen der Kantone oft gross und die Vielfalt der Praktiken entsprechend ausgeprägt ist, liegt auf der Hand, dass die Schweiz sehr wohl existiert, auch dann, wenn man sie nur dort sehen will, wo sie erfolgreich für Einheit sorgt. Es ist die Schweiz, die neue völkerrechtliche Pflichten einget, etwa mit dem Abschluss des

Freizügigkeitsabkommens mit der EU. Es ist die Schweiz, die das Asyl- und das Ausländergesetz schafft und revidiert, Höchstzahlen für die Arbeitsmigration aus Drittstaaten festlegt und die Regeln über den Familiennachzug prägt.

Völkerrecht, Verfassung, Bundesgesetze und zahlreiche Verordnungen sorgen dafür, dass schweizweit die gleichen Regeln gelten, wo dies als sinnvoll erscheint oder wo sich die Schweiz völkerrechtlich zu bestimmen Verhaltensweisen oder zur Einhaltung von Mindestvorschriften verpflichtet hat. Widerspricht kantonales Recht oder eine kantonale Praxis dem übergeordneten Recht, so kann es keinen Bestand haben. Im Zweifelsfall ist es am Bundesgericht, die Rechtslage zu klären.

Die Vielfalt im schweizerischen Föderalismus ist also keine beliebige. Sie besteht nur dort, wo sich der Verfassungsgeber – also Volk und Stände – für die Vielfalt und gegen die Einheit entschieden haben. Dass wir über das Mass von Vereinheitlichung, Harmonisierung, Vielfalt und Koordination entscheiden können, gehört zu den entscheidenden Vorteilen föderalistischer Staaten: Man muss sich nicht auf alles einigen. Die Schweizerinnen und Schweizer konnten und können sich nicht auf ein einheitliches Bildungssystem oder auf einheitliche Regeln für das Verhältnis von Kirche und Staat einigen. Und sie mussten und müssen es auch nicht. Die föderalistische Schweiz zieht es in vielen Fragen vor, Vielfalt zu akzeptieren als Minderheiten zu überstimmen. Die Schweiz duldet Unterschiede aber nicht nur, sie sieht sie auch als Teil von dem, was die Schweiz ausmacht. Die Vielfalt des Landes (und damit Unterschiede) zu fördern, gehört nach der Verfassung sogar zu den Zwecken der Eidgenossenschaft (Art. 2 BV).

Die Idee des Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation ist denn auch weiterhin bestechend und findet Nachahmer auf allen Kontinenten. 40% der Weltbevölkerung lebt in föderalistischen Staaten. Und jene Staaten, die nicht bereits föderal oder dezentral organisiert sind, erwägen eine Föderalisierung oder eine Dezentralisierung. Föderalisierung und Dezentralisierung liegen weltweit im Trend und gelten als wichtige Bestandteile der Entwicklungszusammenarbeit. Man erhofft sich von der vertikalen Teilung der Macht, der Ressourcen und der Verantwortung eine Stärkung der Staatlichkeit, mehr Effizienz, mehr Bürgernähe, weniger Korruption, mehr Demokratie, mehr Minderheitenschutz und oft auch die Beilegung ethnischer, kultureller oder sozialer Konflikte.

Am Institut für Föderalismus sind wir fast täglich mit Anfragen aus so unterschiedlichen Ländern wie dem Sudan, Indien, Äthiopien, Sri Lanka, Kosovo, ja sogar China und Nordkorea konfrontiert, die sich dafür interessieren, wie es der Schweiz gelingt, kulturelle, sprachliche, religiöse, aber auch soziale, wirtschaftliche und politische Vielfalt zu pflegen, ohne den Zusammenhalt des Landes zu gefährden.

Im schweizerischen Bundesstaat gilt – seit 1999 ausdrücklich – der Grundsatz der Subsidiarität: Eine Zuständigkeit soll möglichst weit unten angesiedelt sein; beim Einzelnen oder bei der Familie, wenn diese in der Lage sind, eine Situation zu meistern; bei der Gemeinde, wenn eine lokale Lösung dem Problem angepasst ist; beim Kanton, wenn die Aufgabe den Kräften und Möglichkeiten der Kantone entspricht und einheitliche Lösungen nicht (oder allenfalls nur punktuell) erforderlich sind. Eine Bundeszuständigkeit ist dann sinnvoll und gerechtfertigt, wenn die Aufgabe die Kraft der Kantone übersteigt (auch dann, wenn diese zusammenarbeiten) oder wenn es eine einheitliche Regelung braucht.

Für den Bereich der Migration ist der Bedarf nach einheitlichen Regelungen grundsätzlich unbestritten. Es bestehen denn auch umfassende Bundeskompetenzen im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts (Art. 121 BV). Gestützt auf diese umfassende Zuständigkeit hat der Bund unter anderem das Asyl- und das Ausländergesetz geschaffen.

Vielfalt entsteht im Bereich der Migration aufgrund verschiedener Faktoren:

1. Zunächst beeinträchtigt die Zuständigkeit des Bundes im Asyl- und Ausländerrecht nicht die anderen Zuständigkeiten, die den Kantonen aufgrund der Verfassung zustehen, etwa im Bereich der Bildung oder der Polizei oder der politischen Rechte innerhalb der Kantone. Diese Regelung hat es einigen Kantonen ermöglicht, niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern das aktive und z.T. auch das passive Wahlrecht zuzugestehen – ein schönes Beispiel dafür, dass Innovation oft von den Kantonen und Gemeinden ausgeht. Eine einheitliche Lösung würde zwar für die Gleichbehandlung aller Ausländerinnen und Ausländer sorgen, aber sie wäre wohl nur auf einem tiefen Niveau zu finden (es käme also zu der aus dem europäischen und internationalen Raum bekannten Nivellierung nach unten). Es gibt keinen Grund, Kantone und Gemeinden auszubremsen, die für ihren Kanton offenere und flexiblere Regelungen vorsehen. Die Vielfalt wird erst dann zum Problem, wenn die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verfassung verletzen – wie das bekanntlich der Kanton Appenzell mit der Verweigerung des Frauenstimmrechts getan hat.
2. Vielfalt entsteht zweitens dadurch, dass der Bund zwar für eine umfassende Regelung der Ausländer- und Asylfragen zuständig ist, die Umsetzung aber weitgehend den Kantonen überlässt. Es gilt der Vollzugsföderalismus: Der Bund gibt zwar die Regeln vor, aber die Kantone sind – hier wie anderswo – mit der Umsetzung des eidgenössischen Rechts betraut. Der Bund hat ihnen dabei nach der Verfassung möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen (Art. 46 Abs. 2). Hier kriegen die Kantone die föderalistische Spannung im Bereich der Aussenpolitik allerdings sehr stark zu spüren: Der Bund steuert, aber fast alle Folgen, positive wie negative, treten

bei Kantonen und Gemeinden ein. Soweit es um das Freizügigkeitsabkommen mit der EU geht, bleibt den Kantonen auch kaum Gestaltungsfreiheit: Sie haben die Migration zu erdulden wie sie kommt und mit den Folgen umzugehen. Ganz anders verhält es sich jedoch bei der Zulassung von Angehörigen aus Drittstaaten zum Arbeitsmarkt und beim Familiennachzug von Personen mit Aufenthaltsbewilligung, wo die Kantone über erhebliche Gestaltungsfreiheit verfügen.

Gerade die Diversität, die sich die Schweiz erhalten hat, bietet viele Möglichkeiten der Integration: Man kann sich im urbanen-industriellen Raum oder im ländlich-landwirtschaftlichen Bereich integrieren; man wird die Romandie vorziehen, wenn man französisch oder eine verwandte Sprache spricht oder die Deutschschweiz, wenn man aus einem deutschsprachigen oder osteuropäischen Staat stammt. Während man etwa in Deutschland, Frankreich oder in Italien relativ genaue Vorstellungen davon hat, was es heisst, Staatsangehöriger zu sein, so gibt es sehr viele Arten, Schweizer oder Schweizerin zu sein oder zu werden.

Föderalismus kann auch deshalb segensreiche Wirkungen entfalten, weil die Kantone und Gemeinden, welche die Herausforderungen, den Nutzen und die Probleme der Migration zuerst und vor allem spüren, auch Handlungsmöglichkeiten haben.

Nicht nur im Migrationsbereich sondern generell sind es in der Regel die Gemeinden, insbesondere die Städte, welche Rechtssetzungsbedürfnisse oder Umsetzungsschwierigkeiten als erste entdecken. Sie sind an der Front tätig und wissen meist zuerst, wo der Schuh drückt. Lässt man sie auf neue Probleme und Schwierigkeiten reagieren, z.B. im Bereich sozialer oder raumplanerischer Fragen oder der Integration, können sie die vielgerühmte Funktion des Laboratoriums wahrnehmen. Es würde oft lähmend lange dauern, müsste man für eine Regelung (oder auch für die Lockerung oder Abschaffung einer Regelung) darauf warten, bis auch jene Landesgegenden damit einverstanden sind, zu denen die neuen Probleme, Schwierigkeiten oder Lösungen noch gar nicht vorgedrungen sind.

Unterschiede lassen sich auch dadurch rechtfertigen, dass Kantone und Gemeinden sehr unterschiedlich von der Migration betroffen sind. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung mag im schweizweiten Durchschnitt bei ca. 22% liegen, im Kanton Genf oder Waadt sind die Zahlen und die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung aber ganz anders als in Bern, im Tessin oder in Nidwalden. Entsprechend unterschiedlich sind die kantonalen und kommunalen Bedürfnisse und Prioritäten. Ein oder zwei ausländische Kinder, die noch die Sprachkenntnisse erwerben oder verbessern wollen oder die von einzelnen Unterrichtselementen dispensiert werden wollen, stellen die Schule nicht vor die gleichen Herausforderungen wie Klassen, die wahrhaft multikulturell sind. Es ist denn auch

nicht erstaunlich, dass die Integrationspolitik zunehmend föderalisiert und kommunalisiert wird. Integrieren kann man sich nur lokal – und die Gemeinden und Kantone wissen in der Regel am besten, was es dazu braucht.

Unterschiedlich ist auch das Bedürfnis nach ausländischen Arbeitskräften. Während einige Kantone kaum Arbeitsstellen anzubieten haben, wünschen sich andere Kantone im Interesse ihrer Wirtschaft eine Erhöhung der Quoten (allgemein oder für bestimmte Berufsgruppen).

Nicht zuletzt ist das Ausmass der Offenheit gegenüber ausländischen Personen nicht überall gleich. Die Kantone und Gemeinden scheinen das ihnen eingeräumte Ermessen durchaus auch dazu zu nutzen, um ausländerrechtlichen (offenen oder verschlossenen) Stimmungen Rechnung zu tragen. Auch diese Unterschiede sind grundsätzlich hinzunehmen, solange sie in Einklang mit dem übergeordneten Recht stehen.

Trotz dieser Vorteile des Föderalismus für migrationspolitische Fragen sind viele Klagen gegen die Vielfalt und den Kantönlicheist durchaus verständlich und berechtigt. Sie zielen aber meist weniger auf den Föderalismus als Staatsform, sondern auf einzelne Ausformungen oder Praktiken des föderalistischen Staats. Und tatsächlich gibt es Fehler im System, die frustrierend und störend sind. Ein schlecht konzipierter Föderalismus kann tatsächlich zum Fluch werden: Wenn Ungleichheit herrscht, wo Gleichheit nötig und angebracht wäre; wenn Zuständigkeiten und Abläufe unklar oder unnötig kompliziert sind; wenn die Verflechtung der Staatsebenen die Verfahren lang und unübersichtlich macht; oder wenn die gegenseitige Information oder die Zusammenarbeit ungenügend ist. Noch schlimmer wird es, wenn der Föderalismus zweckentfremdet und damit missbraucht wird – etwa um Änderungen zu blockieren, die man *per se* und nicht aus föderalistischen Gründen will oder nicht will oder um Probleme oder kostspielige Aufgaben von einer Ebene auf die andere zu schieben.

Gerade im Bereich der Migration ist hier in der Vergangenheit durch eine Vielzahl von Reformen und Rochaden einiges durcheinander geraten und die Zuständigkeiten und Abläufe sind nicht immer klar geregelt. Gewisse Unterschiede – etwa im Bereich der Sozial- und Nothilfe – haben wenig mit föderalistisch erwünschter Vielfalt zu tun als vielmehr mit dem Wunsch, Unliebsames auf die Kantone (oder Gemeinden) abzuschieben. Der Fluch ist in diesen Fällen nicht der Föderalismus, sondern bestimmte – und zum Glück veränderbare – Ausgestaltungen des Ausländer- und Asylrechts und der Zusammenarbeit.

Werfen wir nun aber zum Schluss einen Blick auf die grundsätzlichen Mängel des Systems und auf anstehende, geplante oder gewünschte Reformen im Bereich des Föderalismus.

Eine grosse Föderalismusreform ist mit dem Neuen Finanzausgleich und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (dem NFA), der 2008 in Kraft getreten ist, bereits gelungen.

Die neueren Reformvorschläge, die seither diskutiert werden, sind so zahlreich wie die Mängel, die im föderalistischen System erkannt werden.

1. Die erste Schwierigkeit für den Föderalismus ergibt sich aufgrund der rapide wachsenden Bedeutung der Aussenpolitik und des Völkerrechts. Immer öfter und immer intensiver ist der Bund hier in Bereichen tätig, für die er nach aussen zuständig ist, aber nicht nach innen. Vor allem im Zuge der Europäisierung sehen sich die Kantone mit weitreichenden Eingriffen in ihre Zuständigkeiten konfrontiert. Zwar hat man versucht, Abhilfe zu schaffen, indem die Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik verstärkt wurden. Doch vermag diese Mitwirkung den Autonomieverlust nur unzureichend zu kompensieren: Viele aussenpolitische Entscheide lassen wenig Spielraum – und auch wenig Zeit – für kantonale Mitwirkung.
2. Die zweite Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass die historisch gewachsenen territorialen Einheiten immer weniger den tatsächlichen Lebens- und Arbeitsräumen entsprechen. Urbanisierung und Mobilität haben dazu geführt, dass die Städte weit über die Gemeinde- und oft auch Kantonsgrenzen hinausgewachsen sind und dass viele Fragen, z.B. Verkehr, Gesundheits- und Bildungswesen, innerhalb der politischen Einheiten nur unzureichend gelöst werden können.

Zur Überwindung dieser Diskrepanz zwischen rechtlichen und funktionalen Räumen geschieht einiges:

Da sind zunächst die Fusionen, die sich bei ganz kleinen und bei Agglomerationsgemeinden bewährt haben. Im Zuge von Fusionen sind in der Schweiz in den vergangenen Jahren Hunderte von Gemeinden in grösseren Einheiten aufgegangen – und der Trend setzt sich ungebremst vor.

Viel spricht dafür, auch Kantonsfusionen ins Auge zu fassen. Die Reformvorschläge reichen von kleineren Fusionen (etwa der Halbkantone) zu einer totalen Neuorganisation des Raums in sieben Regionen. Sie gelten als ebenso interessant wie unrealistisch. Die meisten halten Kantonsfusionen für sinnvoll, kaum jemand für möglich.

Eine andere Möglichkeit, die Kleinräumigkeit zu überwinden, ist die Zusammenarbeit, die im Moment sicher als der grosse Trend des schweizerischen Föderalismus bezeichnet werden kann. Kantone arbeiten zusammen und schaffen gemeinsame Organe und es gibt auch eine zunehmende Zahl von Kooperationsformen, an denen neben einem oder mehreren Kantonen, auch Gemeinden und der Bund beteiligt sind. Viele dieser Kooperationen sind wahrhaft innovativ und experimentieren mit

Möglichkeiten, sinnvoll mit veränderten Lebens- und Wirtschaftsräumen umzugehen. Viele Fragen sind in diesem Bereich allerdings noch nicht abschliessend geklärt und einige Vorwürfe stehen im Raum, etwa der Vorwurf der unzureichenden demokratischen Legitimation, der Exekutivlastigkeit, der mangelnden Transparenz und der Schwerfälligkeit.

3. Eine dritte Schwierigkeit des schweizerischen Föderalismus, der zu Reformvorschlägen geführt hat, ist das zunehmende Ungleichgewicht zwischen den Kantonen. Wer ein föderalistisches System befürwortet, nimmt Abstriche an der Demokratie in Kauf. Es braucht für eine Verfassungsreform eine Mehrheit von Volk und Ständen und im – glücklicherweise nicht erstürmten – Ständerat haben alle Kantone das gleiche Gewicht. Das war so gewollt und ist es wohl heute noch. Die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur haben die Spannungen zwischen Demokratie und Föderalismus jedoch verschärft. Brauchte es bei der Gründung des Bundesstaats 11 Zürcher, um einen Appenzeller aufzuwiegen, so braucht es heute 34.

Mit radikalen Reformen, wie der Schaffung einer dritten Kammer zur Vertretung der Gemeinden, ist allerdings in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Falls überhaupt sind eher kleinere Reformen zu erwarten, etwa die Zahl der Ständeräte für bevölkerungsreiche Stadtkantone auf drei zu erhöhen und die der ganz kleinen Kantone auf eine Person zu reduzieren oder Vertretungen der kantonalen (ev. auch der städtischen) Exekutive in die zweite Kammer zu bestellen. Auch diese Vorschläge sind aber allesamt noch vage und stehen nicht auf der Agenda der nächsten Jahre.

4. Schliesslich gibt es noch die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dass diese durch Art. 190 BV eingeschränkt wird und das Bundesgericht Bundesgesetze selbst dann anzuwenden hat, wenn es der Ansicht ist, dass das Gesetz gegen die Verfassung verstösst, ist aus verschiedener Hinsicht problematisch.

Zunächst aus föderalistischer Sicht: Setzt sich der Bundesgesetzgeber über die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung hinweg, etwa indem er verfassungswidrig in die Zuständigkeiten der Kantone eingreift, so haben die Kantone keine Möglichkeit, sich gegen die Verfassungsverletzung zur Wehr zu setzen.

Reformbedürftig ist die Verfassungsgerichtsbarkeit auch aus der Sicht der Grundrechte. Gerade weil im Bereich der Migration Bund, Kantone und Gemeinden auf so vielfältige und komplizierte Art und Weise zusammenwirken, ist es unerlässlich, dass alle Akteure sich an die Grundrechte der Verfassung halten. Für die neuen Minderheiten in diesem Land ist der grundrechtliche Schutz unerlässlich. Der schweizerische Föderalismus ist gut dafür geeignet, die traditionellen

Minderheiten im Lande zu schützen, die neuen Minderheiten dagegen (etwa die portugiesisch oder türkischsprechenden Menschen, die muslimischen Personen), die geographisch nicht konzentriert, sondern in Lande verstreut leben und nirgendwo (auch nicht auf Gemeindeebene) eine Mehrheit bilden, sind auf den schweizweiten Schutz ihrer Grundrechte durch das Bundesgericht besonders angewiesen. Gegenwärtig ist es so, dass zwar die kantonalen Erlasse auf ihre Grundrechtskonformität überprüft werden können, nicht aber die Gesetze des Bundes. Das kann einem funktionierenden Föderalismus und einem Rechtsstaat nicht dienlich sein.

Von diesem wichtigen Reformschritt lässt sich allerdings nicht ohne Wehmut berichten. Es weist alles darauf hin, dass auch die neuesten Vorstösse in Richtung Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit wieder im Sand verlaufen.

So bleibt uns denn nur zu hoffen, dass der schweizerische Föderalismus sich mit kleinen Schritten fortentwickelt. Fehlentwicklungen und ineffiziente Strukturen beseitigt, Zuständigkeiten entflechtet und mutig mit neuen und demokratischen Formen der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit experimentiert.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.