

3. Nationale Föderalismuskonferenz:
Neue territoriale Herausforderungen
Mendrisio, 26.-27. Mai 2011

Die institutionelle Perspektive

Prof. em. Dr. Wolf Linder, Universität Bern

wolf.linder@ipw.unibe.ch

www.wolf-linder.ch



*„La Suisse est fédérative ou elle
n’est pas.“*

(Napoleon Bonaparte zugeschrieben, 1803)

*„Der Föderalismus ist das
gravierendste Problem des
schweizerischen Systems“*

(dem Politologen H.P. Kriesi zugeschrieben,
2010)

Die politisch-institutionelle Problematik des schweizerischen Föderalismus: Fünf Dimensionen

1. Die Zahl der Einheiten
2. Die unterschiedliche Grösse und Leistungsfähigkeit von Kantonen und Gemeinden
3. Territoriale Grenzen und politische Aufgaben: immer weniger deckungsgleich
4. Das unterschiedliche politische Gewicht der Kantone
5. Globalisierung: Die Aushöhlung politischer Kompetenz

Bisherige Lösungsansätze und ihre Grenzen

1. Kantons- und Gemeindegrössen

- 26 Kantone und 2600 Gemeinden für 7.8 Mio. Einwohner: Institutioneller Luxus oder Garantie politisch-kultureller Vielfalt?
- Fusion als Antwort auf „zu kleine Einheiten“. Die Beispiele Glarus (Gemeinden) und Waadt-Genf (Kanton). Unterschiedliche Entwicklung auf Gemeinde- und Kantonsebene. Gründe
- Offene Frage: gibt es die „optimale Grösse“?

Bisherige Lösungsansätze und ihre Grenzen

2. Unterschiedliche Lasten, unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Kantonen und Gemeinden

- Finanzausgleich, Lastenausgleich: Erfolgreiche institutionelle Reform (im Vergleich etwa zu Deutschland)
- Kleinere Einheiten: Einkauf von Leistungen bei grösseren Einheiten (Hochschulen, Spitäler).
- Horizontale Kooperation: Verträge und Verbände
- Lösungen verbreitet, Effektivität z.T. hoch. Aber: Intransparenz, weder politisch-demokratische Kontrolle noch Wettbewerb.

Bisherige Lösungsansätze und ihre Grenzen

3. Das Auseinanderfallen von territorialer Grenze und politischen Aufgaben (Städte)

- Klassische Lösung: Vertikale und funktionale Aufgabenteilung
- Wo vertikale Lösungen versagen: Neue Formen horizontaler Kooperation (zwischen Kantonen, Agglomerationen, Stadt-Umland-Zusammenarbeit), aber
- Drei ungelöste Probleme:
 - Blosses Agenda-Setting oder Entscheidungskompetenz mit demokratischer Mitwirkung?
 - Interne Willensbildung und Transaktionskosten
 - Frage der „Vierten Ebene“: Institutionalisierung von „Regionen“ oder „Agglomerationen“. Aber: Jedes „Problem“ hat einen anderen Perimeter

Bisherige Lösungsansätze und ihre Grenzen

4. Das unterschiedliche politische Gewicht der Kantone

- Ständemehr: Die Veto-Macht der Kleinkantone oder warum eine Urnerin soviel zu sagen hat wie 35 Zürcherinnen
- Konsequenzen vergangener Innenpolitik und künftiger Aussenpolitik
- Warum die Reform des Ständemehrs glücklos blieb oder: Verfassungspolitik als Einbahnstrasse
- Territorialreform als Lösung des gordischen Knotens?

Bisherige Lösungsansätze und ihre Grenzen

5. Globalisierung: Die Aushöhlung politischer Kompetenz

- Mit zunehmender Internationalisierung übertreten föderalistische Zentralregierungen öfters ihre Kompetenz... und internationale Gerichtsbarkeit wirkt direkt bis in Kantone und Gemeinden
- Reaktion der Kantone: stärkere Mitwirkung an den Entscheidungsvorgängen des Bundes
- Frage: Schwächt oder stärkt diese Mitwirkung der Kantone die (verbliebene) nationale Unabhängigkeit?

Perspektiven „grosser“ Territorialreform I

Sieben Grossregionen statt 26 Kantone?- Eine Kontroverse!

- „Grösser und homogener ist effizienter und macht wettbewerbsfähiger“ (Avenir Suisse)
 - Die Theorie besserer fiskalischer Äquivalenz etc. - und die Kritik einer empirischen Untersuchung (Bruno Frey 2002)
 - Kann betriebswirtschaftliche Logik auf politische Institutionen übertragen werden?
 - Hintergrund der Kontroverse: zwei unterschiedliche Sichtweisen politischer Institutionen:
 - Output-Perspektive: Management für öffentliche Güter
 - Input-Perspektive: Prozess-Nutzen: Legitimation, Akzeptanz durch Subsidiarität und demokratische Teilhabe an politischer Entscheidung
 - Input-Output Perspektive: Vergessen! Beispiel Integration
-

Perspektiven „grosser“ Territorialreform II

Die Idee institutionalisierter Agglomeration

- Eigendynamik der Institutionalisierung durch variable Geometrie, Freiwilligkeit der Teilnahme, aber exklusive Vorteile der Mitgliedsgemeinden. Theoretische Vorteile und praktische Schwierigkeiten
 - Demokratische Zweckgemeinden (Frey 2002): Gemeinden optimaler Grösse für je eine einzelne Aufgabe
 - Vorteil: Verbindet Effektivität mit Demokratie
 - Nachteil: Wieviele Einrichtungen sind den Stimmbürgern zumutbar?
-

Schluss: Thesen und Gegenthesen I

1. Einerseits: Die Vorteile „grosser“ Territorialreform sind aus theoretischer Sicht umstritten. Territorialreform stösst politisch auf starken Widerstand. Kein Grund daher für intellektuelles oder politisches Engagement.
2. Andererseits: Verzicht auf Territorialreform birgt das Risiko, dass Gemeinde- und Kantonsföderalismus zur leeren Hülle werden: die Entscheidungen laufen über informelle Formen zwischengemeindlicher und -kantonaler Zusammenarbeit. Engagement ist vor allem nötig, um die getrennte Diskussion von Output- und Input- Perspektiven zusammenzubringen.

Schluss: Thesen und Gegenthesen II

3. Territoriale Reform ist nötig aber unmöglich. Kleinräumiger Gemeinde- und Kantonsföderalismus sind Hemmschuhe für die internationale Integration und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Der Politologe Kriesi hat recht: *Der Föderalismus ist das gravierendste Problem des schweizerischen Systems.*
4. Globalisierung und Trend zur Grösse: *frag-würdig.* Territorialreform wird dank direkter Demokratie dann und so kommen, wenn und wie es richtig ist: wenn die Mehrheit der Stimmbürgerschaft dafür gewonnen werden kann. Dieser Prozess kommt von unten und wird lange dauern. Napoleon hat recht: *La Suisse est fédérative ou elle n'est pas.*