

Föderalismus / Subsidiarität: „Woher kommt die Schweiz?“

Die Schweiz ist kein Land, das aus einer bestehenden kulturellen Einheit in einem bestimmten Territorium entstanden ist. Die Eidgenossenschaft war in den Anfängen ein eher lockeres System von Bündnissen von verschiedenen Städten und Orten. Der Zweck dieser Bündnisse war vor allem die Sicherung des inneren Friedens sowie die Abwehr von auswärtigen Gefahren, wie etwa der Einfall von fremden Armeen. Zur Festigung des Landes wurde später die Institution der Tagsatzung eingerichtet, bei der die Stände ihre Interessen mit einer Repräsentation wahrnehmen konnten.

Föderalismus: Was ist das?

In föderalistischen Staaten kann jede Ebene (Bund, Kantone, Gemeinden) autonom über gewisse Aufgaben entscheiden. Deshalb hat auch jede Ebene direkte Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern. Der Bund wie auch die Gliedstaaten (Kantone) können Gesetze erlassen und diese vollziehen. Beide haben auch die Kompetenz, Recht zu sprechen und beide verfügen über eigene Einnahmen. Ebenso werden für beide Ebenen Regierung und Parlament demokratisch gewählt.

Die Gliedstaaten (Kantone) sind bei der Willensbildung auf der übergeordneten Ebene beteiligt, in der Schweiz durch den Ständerat, das Ständemehr bei Volksabstimmungen und die Teilnahme an Vernehmlassungen. Die Stellung der Gemeinden wird in den einzelnen Kantonsverfassungen definiert.

Der Föderalismus ermöglicht es, Verschiedenartigkeit in einer Einheit zu leben. Für die Schweiz, mit mehreren Sprachen und grossen topographischen Unterschieden, ist er eine wichtige Voraussetzung für das Zusammenleben.

Föderalistische Staaten sind neben der Schweiz u.a. die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Mexiko, Australien, Indien, Österreich und Deutschland.

Die unterschiedlichen Regionen, Sprachen, Religionen, Kulturen und Mentalitäten waren von Anfang an vom *gemeinsamen* Willen getragen, *gemeinsame* Ziele zu erreichen (die Schweiz als „Willensnation“). Dieser föderalistische Ansatz prägt noch heute die Schweiz. Er gilt als Vorbild, das Eigenheiten belässt und dennoch Identität stiftet.

Als Napoleon mit seiner Armee 1798 in die Schweiz einzog, erhielt der Staatenbund der Eidgenossenschaft eine neue Verfassung, die zur Helvetischen Republik und damit zum Einheitsstaat führte. Die alten Grenzen zwischen den Ständen bzw. Kantonen wurden aufgehoben, die neu definierten Gliedstaaten (z.B. Kanton Sätis, Kanton Linth) besaßen keine Autonomie mehr und wurden zu reinen Verwaltungsbezirken degradiert.

Ein solches zentralistisches System widersprach grundsätzlich dem föderalistischen Gestaltungsprinzip der Eidgenossenschaft und war zum Scheitern verurteilt: Mit dem Abzug der französischen Truppen im Jahre 1802 entstanden bürgerkriegsähnliche Zustände. Napoleon sah sich deshalb veranlasst, mit der

Mediationsakte im Jahre 1803 wieder föderale Staatsstrukturen einführen zu lassen, die mit dem Bundesvertrag von 1815 im Wesentlichen auf den Stand vor 1798 zurückgeführt wurden¹.

Entscheidend für die Ausgestaltung unserer heutigen föderalen Ordnung war dann der Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat auf der Grundlage der Bundesverfassung von 1848. Aufgrund der historischen Gegebenheiten musste ein Gleichgewicht zwischen der Souveränität der Gliedstaaten und dem Gesamtstaat gefunden werden.

Damit die Identität der Schweiz erhalten werden konnte, hat der Bund seit seinen Anfängen regionale, dezentrale Anliegen gefördert und finanziell unterstützt. Dies im Bestreben, ein gleichwertiges Grundangebot an öffentlichen Leistungen in allen Kantonen und Regionen sicherzustellen. Seit 1848 hat die Fülle staatlicher Aufgaben sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen stark zugenommen. Das wachsende Bedürfnis nach staatlicher Intervention auf den Gebieten der Infrastruktur, der Sozialpolitik und der Konjunkturpolitik hat aber auch zu einer Verlagerung der Gewichte von den Kantonen zum Bund geführt. Als Beispiele seien erwähnt: die Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen und der Schweizerischen Nationalbank zu Beginn des 20. Jahrhunderts, die Einführung neuer Bundeskompetenzen im Bereich Landwirtschaft nach dem 1. und dem 2. Weltkrieg, die Einführung von AHV und IV im Jahre 1948, das zunehmende Umweltbewusstsein in den 60er und 70er Jahren mit den entsprechenden neuen Bundeskompetenzen sowie die Regulierung der 2. Säule der beruflichen Vorsorge im Jahre 1985.

Mit diesen neuen Herausforderungen hat die Entwicklung des Föderalismus nicht Schritt gehalten. Insbesondere das 20. Jahrhundert brachte eine zunehmende, immer weniger durchschaubare Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantonen sowie ein kritisches regionales Wohlstandsgefälle mit sich.

Die Verfassungsreform von 1999 hat mit einer Neukonzeption des Zusammenspiels Bund-Kantone (kooperativer Föderalismus) einen ersten Schritt zu einer umfassenden Föderalismusreform realisiert. Der Bund muss die Kantone konsultieren, falls ihre Interessen oder Zuständigkeiten betroffen sind (Art. 45, 46 und 55 BV). Damit können die Kantone ihre konstitutive Rolle im Bundesstaat, die Mitwirkung in bundespolitischen Fragen, besser wahrnehmen.

Der Grundsatz der Subsidiarität, wonach der Bund nur dann tätig werden kann, wenn ausdrücklich eine Kompetenz in der Verfassung erwähnt ist (Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone) war seit jeher massgebend für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. In der Botschaft zu Verfassungsreform vom 20. November 1996 war vorgesehen, den Begriff der Subsidiarität wörtlich in der Verfassung zu verankern. Diese Verankerung des Begriffs wurde jedoch abgelehnt. Artikel 42 der geltenden Bundesverfassung umschreibt den Gedanken der Subsidiarität lediglich in abstrakter Weise: „Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Abs. 1). Er übernimmt die Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen (Abs. 2)“.

Wie die Praxis zeigt, hat der Wille zur Umsetzung der Handlungsmaxime Subsidiarität oft gefehlt, so z.B. in der EU-Politik, in der Finanzpolitik und bei Bildungsfragen. Mit der NFA soll deshalb das Subsidiaritätsprinzip als staatspolitische Maxime definitiv und explizit in der Verfassung verankert werden. Artikel 5a BV (neu) lautet: „Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.“ Damit soll auch dokumentiert werden, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht nur für das Verhältnis Bund - Kanto-

¹ Napoleon soll in diesem Zusammenhang gesagt haben, glückliche Umstände hätten es ihm erlaubt, Frankreich zu regieren, er fühle sich aber nach wie vor unfähig, die Schweiz zu regieren.

ne gilt, sondern auch für das Verhältnis Kantone – Gemeinden sowie zwischen Staat und Gesellschaft im Allgemeinen.

Mit der NFA wird der zweite Schritt der Föderalismusreform in der Schweiz gemacht. Mit der Aufgabenentflechtung, der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, der Einführung neuer Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen, der Verbesserung der Grundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit sowie der Verstärkung des Finanzausgleichs schafft die NFA die Voraussetzungen, damit Bund und Kantone lebenskräftig ins 21. Jahrhundert hineingehen können. Die NFA ist damit ein wichtiges staatspolitisches Reformvorhaben, da es den Bundesstaat erneuert und zu einer modernen Schweiz führt. Die Wirkungskraft des Föderalismus wird umfassend gestärkt - im Interesse einer effizienten und bürgernahen Aufgabenerfüllung.