

Das neue Standardwerk zum Schweizerischen Föderalismus

Rudolf Hrbek

Adrian Vatter 2018: *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*, London/New York.

Adrian Vatters Gesamtdarstellung des Eidgenössischen Föderalismus ist in der von *Paolo Dardanelli* und *John Kincaid* herausgegebenen Reihe „Routledge Studies in Federalism and Decentralization“ erschienen, in der neben Monographien mit den Ergebnissen eigenständiger Forschung zu ausgewählten Spezialfragen Werke veröffentlicht werden, „that address key issues of policy-relevant interest or summarise the research literature and provide a broad comparative coverage“. Die Studie des an der Universität Bern lehrenden und forschenden Politikwissenschaftlers Vatter, einem profilierten Kenner des politischen Systems der Schweiz, fällt in diese zweite Kategorie. Adressaten des englischsprachigen Werks sind alle an Fragen föderaler Struktur und Ordnung sowie politischen Prozessen im Rahmen und unter den Bedingungen föderaler Struktur Interessierten. Dabei zielt Vatter ausdrücklich nicht darauf, die Schweizerische Ausprägung des Föderalismus als alleiniges Vorbild und zur Nachahmung sowie zum Export empfohlenes „Modell“ zu verstehen. Die im Titel verwendete Bezeichnung „a Federal Model“ soll lediglich auf ein Einzelbeispiel im Kontext einer weltweit großen Zahl von Föderalstaaten verweisen, wobei das Einzelbeispiel allerdings als erfolgreich und leistungsfähig, sowohl hinsichtlich Problemlösung als auch demokratischer Legitimation, gilt. Man könne, so *Wolf Linder* – Vorgänger Vatters auf der Berner Professur – in seinem Vorwort zu Vatters Werk, von diesem Einzelbeispiel lernen, wie es der Schweizerische Föderalismus geschafft hat, die Balance zwischen *unity* und *diversity* – einem Kernproblem jedes föderalen Arrangements – zu halten; religiöse und sprachliche Minderheiten zu schützen; schließlich auch, ein neues Regelwerk für den Finanzausgleich – ein anderes Kernproblem für jeden Föderalstaat – zu schaffen. Vatter fasst die Zielsetzung seines Werks im kurzen einleitenden Kapitel wie folgt zusammen: „introduce students and scholars alike to the origins, structure, operation, transformation, and significance of Swiss federalism“; ausdrücklich werden als Haupt-Adressaten seiner Gesamtdarstellung „a wider – that is an international – public“ (S. 4) genannt. Wichtig ist ihm die Herausarbeitung der Grundprinzipien des Schweizerischen Föderalismus, als die er die weitgehende Autonomie und Gleichberechtigung der Kantone, ihre Mitwirkungsrechte an Entscheidungsprozessen auf Ebene des Bundes, sowie ihre Kooperationspflicht bezeichnet; sie würden „the core thematic statement of the book“ (S. 4) bilden. Und wichtig ist ihm der Hinweis auf die Anpassungs- und Reformfähigkeit des Schweizerischen Föderalismus; dazu verweist er zum einen auf die Totalrevision der Verfassung (die neue Fassung ist 1999 in Kraft getreten), zum zweiten auf die im Zeitraum 2004/2008 erfolgte Einführung der sogenannten *NFA* (*Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*). Was letztere Reform betrifft, unterstreicht Vatter zutreffend, dass im Gegensatz dazu mit

den im Zuge der mehrjährigen und in Etappen unternommenen Bemühungen um eine Föderalismus-Reform in Deutschland eine überzeugende Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht erreicht worden ist.

Vatter gliedert seine Gesamtdarstellung wie folgt: Im Anschluss an den kurzen einleitenden Teil erläutert Kapitel 2 („Foundations and structure of Swiss federalism“) historischen Ursprung und Entwicklung des Föderalstaats, skizziert seine institutionelle Ausgestaltung (mit einem Schaubild zum politischen System der Schweiz auf S. 21) und listet die Faktoren für die Autonomie der Kantone, zentrales Merkmal des Schweizerischen Föderalstaats, auf. Kapitel 3 („The institutions of Swiss federalism“) erläutert ausführlich, wie die für einen Föderalstaat charakteristische Verbindung der Prinzipien von *self rule* (Autonomie der Kantone) und *shared rule* (Partizipation der Kantone im Bund) in der Schweiz institutionell ausgestaltet und gewährleistet ist, wobei zu letzterem zwischen der vertikalen Dimension (mit den Zugangs- und Veto-Möglichkeiten der Kantone dem Bund gegenüber) einerseits und der horizontalen Dimension (Kooperation der Kantone untereinander: durch interkantonale Vereinbarungen sowie durch interkantonale Konferenzen, dominiert von den entsprechenden Exekutiven; jeweils mit informativen Schaubildern und Tabellen auf den Seiten 68/69 und 76) andererseits unterschieden wird. Kapitel 4 („Subnational actors in the Swiss federal system“) nimmt die Kantone und die auf der dritten Ebene des Föderalstaats angesiedelten Gemeinden in den Blick. Zunächst werden die Hauptunterschiede der politischen Strukturen des Bundes und der Kantone identifiziert, wobei zusätzlich besonderes Augenmerk auf die großen Unterschiede zwischen den Kantonen gelegt wird. Sodann werden die politischen Systeme der Kantone und – wie Vatter kritisch unterstreicht: oftmals übersehen – der Gemeinden dargestellt; damit trägt er der besonderen Rolle der kommunalen Ebene im Schweizer Föderalstaat Rechnung. Nachdem es in Kapitel 2 um den konstitutionellen Rahmen und in den Kapiteln 3 und 4 um institutionelle Strukturen des Schweizerischen Föderalismus ging, behandelt Kapitel 5 („The process of Swiss federalism“) politische Prozesse, bei denen es im Kern um das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen geht. Ein erster Abschnitt resümiert die Etappen der Entwicklung ihrer Aufgabenteilung seit 1848; ein zweiter Abschnitt erläutert sehr ausführlich die von 2004 bis 2008 erfolgten Bemühungen um eine umfassende Reform des Schweizerischen Föderalstaats und ihr Ergebnis, die *NFA* als einer die Gegebenheiten, Bedürfnisse und Möglichkeiten von Bund und Kantonen (sowohl den finanzstärkeren als auch den finanzschwächeren) angemessen Rechnung tragende Paketlösung, wie sie dem politischen System der Schweiz – als „semi-direct consociational democracy“ (S. 205) – entspricht. Kapitel 6 („Conclusion“) fasst die Hauptergebnisse der Bestandsaufnahme des Schweizerischen Föderalismus zusammen; erörtert, was die Erfahrungen der Eidgenossenschaft mit dem Föderalismus – hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Balance zwischen *unity* und *diversity*, des Schutzes und der Integration verschiedener kultureller und regionaler Minderheiten (dazu beschreibt und würdigt Vatter recht ausführlich den langen Prozess zur Lösung der „Jura-Frage“ und präsentiert ergänzend eine sechsseitige Chronologie dieses Prozesses), schließlich der Reformfähigkeit am Beispiel der *NFA* – lehren; und identifiziert, mit welchen langfristigen und

grundlegenden Herausforderungen der Schweizerische Föderalismus konfrontiert ist. Jedes Kapitel beinhaltet vielfach sehr umfangreiche bibliographische Hinweise (sie machen insgesamt 55 Seiten aus) mit einschlägigen Forschungsergebnissen, auf die sich Vatter bei seiner Gesamtdarstellung stützt. Das ausführliche Abkürzungsverzeichnis ist vor allem für diejenigen Leser nützlich, die mit speziellen Bezeichnungen im politischen System der Schweiz nicht vertraut sind. 16 sehr aussagekräftige Schaubilder und 19 instruktive Tabellen, außerdem zwei Anhänge mit statistischen Daten zu Hauptmerkmalen der Schweiz (Geographie, Bevölkerung, Wirtschaft) und der hinsichtlich vieler Merkmale ganz unterschiedlichen 26 Kantone liefern willkommene Informationen. Ein überaus detaillierter und sorgfältig zusammengestellter *Index* (Sach- und Personenverzeichnis) erleichtert die Nutzung des Buches, das ohne Einschränkung als die Standardpublikation zum Schweizerischen Föderalismus klassifiziert werden kann, zusätzlich. Vatter selbst bezeichnet es als Mangel, dass er die Wirkungen der Europäischen Union und ihrer Politik auf den Schweizerischen Föderalismus in seiner Darstellung und Analyse nicht behandelt hat. Es wäre sicher sehr willkommen, wenn er sich dieses zusätzlichen Faktors, der seit Erscheinen seines Buches nochmals an Gewicht gewonnen hat, gesondert annehmen würde.

