

# Aufbruch zu neuen Grenzen?

## Debatten um den Schweizer Föderalismus

von Philippe Koch und Daniel Kübler

*Der Beitrag nimmt die kürzlich durchgeführte Dritte Nationale Föderalismuskonferenz der Schweiz zum Anlass, um die aktuelle wissenschaftliche Debatte um den eidgenössischen Föderalismus darzustellen. Seitdem die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs in Kraft getreten ist, stehen neue Themen im Zentrum der Diskussion: die Agglomerationspolitik, die Rolle der Kantone in der Außenpolitik und im Rahmen der Beziehungen zur EU, Territorialreformen auf kommunaler Ebene sowie der Horizontal- und der Steuerföderalismus. Angesichts neuer Herausforderungen hat sich der Schweizer Föderalismus gewandelt. Dieser Wandel beschränkte sich allerdings meist auf die intergouvernementalen Beziehungen.*

*On the occasion of the recent Third National Conference on Federalism, this contribution presents the current academic debate concerning the Swiss federal system. Following the reform of the financial equalisation scheme (Finanzausgleich), new issues have moved to the centre of the debate: agglomeration policies, the role of the Cantons in foreign policy (particularly concerning the EU), territorial reforms at the local level, and recent developments in Swiss horizontal and fiscal federalism. The system has undergone major changes in the face of new challenges that have, however, thus far been limited to issues of intergovernmental relations.*

### I. Einleitung

Der dezentrale Föderalismus der Schweiz weist seit der Staatsgründung vor über 150 Jahren ein hohes Maß an Beständigkeit auf.<sup>1</sup> Die Kombination von föderativen und direktdemokratischen Institutionen gewährt einer großen Anzahl von Veto-Spielern Einfluss in der Bundespolitik und erschwert eine grundlegende Veränderung des Staatsaufbaus. Gleichwohl konnten im letzten Jahrzehnt Reformen umgesetzt werden, die nicht nur die praktisch-politische, sondern auch die wissenschaftliche Debatte zum Föderalismus belebt haben. Ziel dieses Artikels ist es, die aktuelle Föderalismusdiskussion in der Schweiz vor diesem Hintergrund darzustellen, mit Blick auf die künftige Entwicklung zu beurteilen und in den internationalen Kontext einzuordnen.

1 Braun, D.: Dezentraler und unitaristischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich, in: Swiss Political Science Review 9/1 (2003), 57–89.

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts erwies sich der Schweizer Föderalismus als sehr reformfreudig. Auf Bundesebene wurden Entscheidungen getroffen, die mit Blick auf die vertikale und horizontale Zusammenarbeit als Paradigmenwandel bezeichnet werden können.<sup>2</sup> So sieht die neue Bundesverfassung von 1999 einerseits eine gewichtigere Rolle der Kantone in der Außenpolitik vor (Art. 55 und Art. 56 BV). Andererseits werden erstmals Städte und Agglomerationen explizit auf Verfassungsebene erwähnt (Art. 50 BV). Dieser „Städteartikel“ bildet auch die Grundlage für die sogenannte Agglomerationspolitik des Bundes, die vom Bundesrat im Jahr 2001 begründet wurde.<sup>3</sup> Eine Veränderung der vertikalen und horizontalen Koordination hat zudem der Bildungsartikel zur Folge (Art. 61a BV), der 2006 durch eine Volksabstimmung angenommen wurde. Er sieht – in einem bis dahin weitgehend den Kantonen unterstellten und für die kantonale Identität wesentlichen Politikbereich – einerseits zusätzliche Kompetenzen für den Bund vor und verpflichtet andererseits die Kantone zur Zusammenarbeit. Die umfassendste Reform des letzten Jahrzehnts bestand jedoch in der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 28. November 2004 sowohl von den Stimmberchtigten als auch von einer Mehrheit der Kantone angenommen wurde. Der NFA trat 2008 in Kraft und begründet nicht nur eine neue Berechnung der Ausgleichzahlungen zwischen Geber- und Empfängerkantonen. Er beinhaltet auch eine Entflechtung von Finanz- und Aufgabenkompetenzen und soll damit zur Beseitigung von als falsch beurteilten Anreizen beitragen.<sup>4</sup> Des Weiteren verpflichtet der NFA die Kantone zur Zusammenarbeit in bestimmten Politikbereichen und gewährt dem Bund weitgehende Kompetenzen bei der Durchsetzung dieser interkantonalen Kooperation. Der NFA hat nicht nur grundlegende finanzielle Veränderungen zur Folge. Es wurden auch neue föderative Instrumente eingeführt, die zu einer veränderten Praxis des horizontalen und vertikalen Föderalismus geführt haben.<sup>5</sup>

2 Fischer, M./Sciarini, P./Traber, D.: The silent reform of Swiss federalism: the new constitutional article on education, in: Swiss political science review 16/4 (2010), 747-771; Braun, D.: Constitutional change in Switzerland, in: Publius: the journal of federalism 39/2 (2009), 314-340; Kübler D./Schenkel W./Leresche J.-P.: Bright lights, big cities? Metropolization, intergovernmental relations and the new Federal urban policy in Switzerland, in: Swiss political science review 9/1(2003), 35-60.

3 Bundesrat: Agglomerationspolitik des Bundes, Bern, 2001.

4 Linder, W.: Die deutsche Föderalismusreform – von aussen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus, in: Politische Vierteljahrsschrift, 48/1 (2007), 3–16.

5 Braun, D., a.a.O., 2009, 315.

Im Zuge dieser Reformen hat sich die akademische Debatte insbesondere auf die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs konzentriert. Ökonomische und finanzpolitische Gesichtspunkte standen dabei im Zentrum.<sup>6</sup> Nach der Umsetzung des NFA treten neue Themen in den Mittelpunkt der akademischen Diskussion.

Ein zentraler Ausgangspunkt ist dabei der zunehmende „Horizontalföderalismus“<sup>7</sup>, d.h. die wachsende Kooperation unter den Kantonen, die den Schweizer Föderalismus in Richtung eines Mehr-Ebenen-Systems mit steigendem Verflechtungsgrad fortentwickelt.<sup>8</sup> Die Kantone stehen dabei in zweierlei Hinsicht im Fokus: einerseits mit Blick auf ihre horizontale Zusammenarbeit und andererseits mit Blick auf die Einflussnahme der Kantone auf die Bundesebene.<sup>9</sup> Als Hauptinstrument der interkantonalen Zusammenarbeit gelten die Konkordate; Auseinandersetzungen über einzelne von ihnen haben in den vergangenen Jahren zu einer erkennbaren Politisierung des Horizontalföderalismus geführt. Die Konkordate werden aufgrund der Dominanz der Exekutive und des teilweise unklaren Einbezugs der Parlamente als undemokratische Formen föderalstaatlicher Entscheidungsfindung kritisiert. Gleichzeitig sehen die kantonalen Regierungen in diesen Instrumenten auch eine Möglichkeit, Zentralisierungstendenzen zu entschärfen.<sup>10</sup> In der Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Mitte der 1990er Jahre als Antwort auf die Ablehnung des EWR-Beitritts dokumentierte sich der Wille, die kantonalen Interessen geschlossener auf Bundesebene zu vertreten. Dies insbesondere in der Außenpolitik, da in gewissen sektoralen Verhandlungen mit der EU kantonale Handlungsspielräume direkt berührt werden. Mit der Einleitung des sogenannten Kantonsreferendums (zum ersten Mal in der Geschichte des Bundesstaats) hat die KdK 2003 ihren Einstand als

6 Vatter, A.: Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich, 2006, 185.

7 Germann, R.E.: Die Kantone: Gleichheit und Disparität, in: Klöti, U. et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 2002, 385-419.

8 Linder, W., a.a.O.; Blatter, J.: Horizontalföderalismus und Schweizer Demokratie, in: Swiss Political Science Review 16/2 (2010), 247-277; Klöti U.: Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus, in: Knoepfle, P./Linder, W. (Hrsg.): Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann, Basel, 2000, 17-30.

9 Bolleyer, N.: Consociationalism and Intergovernmental Relations – Linking Internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity, in: Swiss Political Science Review 12/3 (2006), 1-34; Bochsler, D.: Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments cooperate with each other, in: Regional and Federal Studies 19/3 (2009), 349-370.

10 Bolleyer, N./Börzel, T.: Non-hierarchical policy coordination in multilevel systems, in: European Political Science Review 2/2 (2010), 157-185, 182.

schlagkräftiger Akteur auf Bundesebene gegeben.<sup>11</sup> Wie *Vatter* feststellt, sind es Institutionen wie die KdK, Konkordate oder sektorspezifische Regierungskonferenzen, die an Einfluss gegenüber dem Bund gewinnen, während „klassische“ vertikale Institutionen der kantonalen Mitsprache (Ständerat, Standesinitiativen) eher an Bedeutung verlieren.<sup>12</sup> Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sich die innerstaatlichen Beziehungen in der Schweiz vom traditionellen, hierarchischen Vollzugsföderalismus wegentwickeln, hin zu einem heterarchischen, verflachten Mehr-Ebenen-System.<sup>13</sup>

Die zunehmende Komplexität der Entscheidungsprozesse im System des Schweizer Föderalismus bildet das zentrale Argument für die grundsätzliche Forderung nach Territorialreformen. Sie stellt den zweiten Themenkomplex der gegenwärtigen Föderalismusdebatte dar, der sowohl Gemeinden als auch Kantone und neue Raumkategorien (insb. Agglomerationen und Metropolitanräume) umfasst. In den vergangenen zehn Jahren wurde die Zahl der Gemeinden durch Fusionen so stark reduziert wie nie zuvor. Mehr als zehn Prozent der Gemeinden wurden seit der Jahrhundertwende aufgelöst oder gingen in anderen Gemeinden auf. Gemeindefusionen sind in vielen Kantonen zentraler Bestandteil institutioneller Reformpolitik, mit dem Ziel, die staatliche Leistungserbringung effizienter und demokratischer zu gestalten. Bislang wurden Gemeindefusionen jedoch vor allem im ländlichen Raum umgesetzt; in urbanen Kontexten kam es nur zu vereinzelten kommunalen Zusammenlegungen. Dort liegt der Fokus eher auf Reformen zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf stadtregionaler Ebene. Die Agglomerationspolitik des Bundes schuf hier neue Rahmenbedingungen für die interkommunale und -kantonale Zusammenarbeit, die die Einrichtung von Steuerungsstrukturen erleichterten.<sup>14</sup> In einigen Agglomerationen (etwa Fribourg und Bern) finden sich organisatorische Neuerungen, die einer vierten Staatsebene nahe kommen. Gleichzeitig werden auch die Kantone von der territorialpolitischen Dynamik in Agglomerationen und Metropolitanräumen erfasst. Interkantonale Gremien werden geschaffen, in denen Gemeinden und Kantone auf gleicher Ebene und vor allem mit ungewissem Ausgang zusammenarbeiten. Inwiefern diese oftmals weichen institutionellen Strukturen demokratisch legiti-

11 *Fischer, A.:* Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze, in: *Vatter, A. (Hrsg.): Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zürich, 2006, 132–150.

12 *Vatter, A., a.a.O.*, 2006, 177–181.

13 *Kübler, D. et al., a.a.O.*, 2003, hier 277.

14 *Koch, Ph.:* *Governancewandel und Demokratie in Schweizer Agglomerationen*, Baden-Baden, 2011.

miert sind und ob sie die Grundlage für größere territoriale Veränderungen darstellen, ist umstritten. Sicher erscheint, dass sie das föderalistische System in ihrer territorialen Grundlage herausfordern.

## II. Aktuelle Themen der Föderalismusdebatte in der Schweiz

Angeregt durch die 2002 in St. Gallen durchgeführte Zweite Internationale Föderalismuskonferenz organisiert die Konferenz der Schweizer Kantonsregierungen im Dreijahresrhythmus Nationale Föderalismuskonferenzen, in denen sich Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft zur Diskussion der aus ihrer Sicht aktuellen und grundsätzliche Fragen des Schweizer Föderalismus zusammenfinden. Die Erste Nationale Föderalismuskonferenz wurde im Jahr 2005 an der Universität Fribourg durchgeführt. Thema waren die anstehenden Herausforderungen an den kooperativen Föderalismus der Schweiz. Die Zweite Föderalismuskonferenz fand drei Jahre später in Baden statt und war der Wettbewerbsfähigkeit und der Effizienz des Schweizer Föderalismus gewidmet. Die Dritte Föderalismuskonferenz wurde im Frühling 2011 in Mendrisio durchgeführt und stand unter dem Titel *Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen*. Ziel der Konferenz war es, anhand dieses Leitthemas die tiefgreifenden sozialen, wirtschaftlichen, demografischen und kulturellen Veränderungen zu beleuchten, welche die Schweiz in den letzten Jahrzehnten geprägt haben. Die Dritte Nationale Föderalismuskonferenz stellte mithin eine gute Gelegenheit dar, die aktuelle Diskussion über den Schweizer Föderalismus zu intensivieren und zu substantiiieren.

Die Konferenzteilnehmer diskutierten in zahlreichen Ateliers (Arbeitsgruppen) die gegenwärtigen Probleme und Herausforderungen im Schweizer Föderalismus. Während ein Atelier den Risiken und Chancen der Verstädterung und der Agglomerations- und Metropolitanpolitik gewidmet war, standen die Folgen der Europäisierung der Schweizer Politik für den Föderalismus und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in zwei weiteren Ateliers zur Diskussion; Fragen der Gemeindefusion traten hinzu. Schließlich standen die interkantonale Zusammenarbeit und der Steuerföderalismus auf der Themenliste weiterer Arbeitsgruppen.

### 2. Agglomerationspolitik

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind die urbanen Ballungsräume in der Schweiz – hierzulande spricht man von Agglomerationen – stark gewachsen, weitgehend ungeachtet der politisch-administrativen Grenzen. Im Gegensatz zu

anderen europäischen Ländern verzeichnete die Schweiz in dieser Periode kaum Territorialreformen. Die Agglomerationen des Landes präsentieren sich heute als großflächige Siedlungsräume mit einem fragmentierten und kleinräumigen Institutionengefüge. Sie erstrecken sich über eine Vielzahl von Gemeinden, liegen oft auf dem Gebiet mehrerer Kantone und reichen in Einzelfällen auch weit in die Nachbarländer hinein (dies gilt etwa für Basel, Genf und Chiasso). Dass diese institutionelle Struktur zu Koordinationsproblemen führt, liegt auf der Hand. Bisher konzentrierte sich die Diskussion der „Agglomerationsprobleme“<sup>15</sup> im Wesentlichen auf zwei Aspekte. Aus eher ökonomischer Sicht wurde vor allem das Problem der negativen *spill-over*-Effekte (Zentrumslasten) thematisiert,<sup>16</sup> während in politikwissenschaftlicher Hinsicht die Kooperationshindernisse in den Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Vordergrund standen; hier kam es bei Agglomerationsfragen immer wieder zu Blockaden.<sup>17</sup> Als eines der wesentlichen Probleme wurde die schwache Rolle der Städte gegenüber den Kantonen hervorgehoben, welche die vertikale Zusammenarbeit über die drei Ebenen erschwert.<sup>18</sup>

Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich in dieser Frage einiges zum Besseren gewendet.<sup>19</sup> Wichtige Impulse gingen dabei vom Bund aus. In der Tat legte dieser nach Jahren intensiven „Lobbyings“ städtischer Interessenverbände sein bisheriges, fast schon demonstrativ zur Schau gestelltes Desinteresse an städtischen Problemen ab.<sup>20</sup> Im 1996 publizierten *Raumordnungsbericht* erkennt die Landesregierung die wichtige Rolle der Agglomerationen als Motoren der nationalen Wirtschaft an. Die Kompensation von Zentrumslasten für die städtischen Kantone war eine wichtige Motivation für die angesprochene Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs. Parallel dazu hat sich der Bund an die Ausarbeitung einer eigentlichen Agglomerationspolitik gemacht, deren Ausgestaltung im

15 Bassand M./Joye D./Schuler M.: *Les enjeux de l'urbanisation / Agglomerationsprobleme in der Schweiz*, Bern, 1988.

16 Frey, R.L.: *Städtewachstum – Städtewandel: eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen*, Zürich, 1990.

17 Klöti U.: *Stadtpolitik als Zusammenarbeit*, in: *Die Stadt morgen – Demain les villes*, Bern, 1997; Schenkel, W.: *Die Agglomeration im schweizerischen Föderalismus*, Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 7/4 (2001), 141-145.

18 Klöti, U./Haldemann T./Schenkel W.: *Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich*, Chur, 1993.

19 Schenkel W./Haldemann T.: *Schweizerische Agglomerationspolitik – Stillstand oder Bewegung?* in: Serdült/Widmer (Hrsg.): *Politik im Fokus. Festschrift für Ulrich Klöti*, Zürich, 2003, 143-168.

20 Geissmann U.: *Von der Abstinenz zur Agglomerationspolitik des Bundes*“, in Serdült/Widmer (Hrsg.), a.a.O., 2003, 133-141.

*Kernstadtbericht* (1999) bzw. im *Bericht zur Agglomerationspolitik* (2001) konkretisiert wurde. Die notwendige rechtliche Grundlage für eine solche Agglomerationspolitik wurde durch die Einfügung des Artikels 50 in der 1999 revidierten Bundesverfassung geschaffen, mit dem der Bund die Kompetenz zugesprochen erhielt, auf die spezifischen Probleme von Städten und Agglomerationen einzugehen. Dies geschieht im Wesentlichen auf zwei Wegen. Einerseits fördert er die Schaffung neuer Strukturen zur vertikalen und horizontalen Kooperation in Agglomerationen. Dazu gehört die im Jahre 1999 ins Leben gerufene *Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK)*, die Vertretern des Bundes, der Kantone und der Städte bzw. Gemeinden eine Plattform zur verbesserten Abstimmung der für Agglomerationen relevanten Strategien und Sektoralpolitiken bietet. Weiter wurden 2001 die sogenannten *Modellvorhaben* eingeführt, in deren Rahmen der Bund Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit in konkreten Agglomerationen unterstützt. In einer Reihe von Agglomerationen entstanden aus solchen Modellvorhaben neue Kooperationsformen, so etwa die *Regionalkonferenzen* im Kanton Bern, der Agglomerationsrat in Fribourg und die Metropolitankonferenz in Zürich. Andererseits schuf der Bund neue Förderinstrumente zur Finanzierung konkreter Infrastrukturprojekte. Im Rahmen sogenannter *Agglomerationsprogramme* kann der Bund substanzelle Finanzbeiträge für Entwicklungsvorhaben in Agglomerationen leisten (etwa im Bereich der Verkehrsinfrastruktur), unter der Bedingung, dass gewisse Anforderungen an die Zusammenarbeit und die Raum- und Verkehrsplanung erfüllt werden.

All dies sind deutliche Hinweise dafür, dass sich im Bereich der Agglomerationsprobleme die Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Städten um die Jahrtausendwende substanzial gewandelt haben. Die neuen vertikalen und horizontalen Kooperationsstrukturen und das verstärkte finanzielle Engagement des Bundes in der Agglomerationsfrage haben das Gefüge des traditionellen Vollzugsföderalismus verändert und das Risiko von Politikverflechtungsfällen deutlich reduziert.<sup>21</sup> Der Bund hat sich zum eigentlichen politischen Unternehmer in Agglomerationsfragen emporgeschwungen, der über finanzielle Anreize auch inhaltliche Akzente setzen kann und so die Entscheidungen der Kantone und Gemeinden vorstrukturiert. Bisher ist die aktiveren Rolle des Bundes von den anderen Akteuren im Schweizer Föderalismus weitgehend positiv aufgenommen worden. Interessenkonflikte zwischen städtischen und ländlichen Regionen über das Ausmaß an Bundesunterstützung für die Agglomerationsgebiete wurden

21 Kübler, D. et al., a.a.O, 2003.

nicht nur über eine gleichzeitige Neugestaltung der Regionalpolitik aufgefangen, die spezifische Förderungsmaßnahmen für ländliche Regionen vorsieht. Zudem gibt es in nahezu allen Kantonen städtische Räume, die für eine Förderung im Rahmen der neuen Agglomerationspolitik in Frage kommen. Neue Konflikte zwischen den Kantonen hat die Agglomerationspolitik bisher nicht provoziert. Dies könnte sich allerdings in naher Zukunft ändern. So stellt sich mit der Weiterentwicklung des Konzepts die Frage, ob der Bund die knapper werdenden Ressourcen weiterhin „mit der Gießkanne“ auf alle Agglomerationen verteilen oder sie eher auf die großen Agglomerationen (also Zürich, Genf-Lausanne und Basel) konzentrieren sollte; dies wird zur Zeit diskutiert. Letztlich hängt das ökonomische Wohlergehen der Schweiz vor allem von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Großagglomerationen als Produktionsstandorte ab. Eine sich hieran ausrichtende Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik könnte neue Interessengegensätze schaffen, vor allem zwischen denjenigen Kantonen, die im Einzugsgebiet der Großagglomerationen liegen, und jenen mit eher sekundären Agglomerationen und Regionalzentren. Damit steht auch die Schweizer Agglomerationspolitik vor dem bekannten Dilemma,<sup>22</sup> sich zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der wichtigsten urbanen Zentren und der interregionalen Solidarität zwischen großen und kleinen Agglomerationen entscheiden zu müssen. Ob und wie im Schweizer Föderalismus ein Ausgleich zwischen diesen Interessengegensätzen gefunden werden kann, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

## 2. EU und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Beziehung zur EU hat die Schweizer Politik in den vergangenen zwanzig Jahren geprägt und sich auch auf die föderalen Strukturen und Praktiken ausgewirkt.<sup>23</sup> Die Schweizer EU-Politik erfolgt seit 1992 und dem Nein der Schweizer Stimmberchtigten zum Beitritt in den EWR auf der Grundlage von bilateralen Verträgen und dem autonomen Nachvollzug von EU-Recht in der Schweizer Rechtsordnung. Dieser Weg wurde an der Urne mehrfach legitimiert. Gleichzeitig zeitigen die bilateralen Verträge direkte Auswirkungen auf die föderale Machtgeometrie, da der Bund in Ausübung seiner außenpolitischen Kompetenzen internationale Verträge abschließt, die sich direkt auf Politiken auswirken,

22 Fainstein, S.: Inequality in global city-relations, in: DISP (2001), 144.

23 Linder, W.: Europe and Switzerland: Europeanization without EU membership, in: Trampusch, Ch./Mach, A. (Hrsg.): Switzerland in Europe, London and New York, 2011, 43–59, 57.

die innerstaatlich der Regelungskompetenz der Kantone unterstehen.<sup>24</sup> Die Schweizer Kantone trifft dieser direkte Effekt der Europäisierung stärker als die Gliedstaaten in anderen Föderationen, da die Kantonsregierungen im Unterschied etwa zu den Bundesländern in Deutschland über keine unmittelbaren und formalen Veto-Potentiale auf Bundesebene verfügen.<sup>25</sup> Zudem stärkt die sektorale Ausrichtung der Verhandlungen territorial ungebundene Interessenorganisationen. Die Internationalisierung und Europäisierung einzelner Politikbereiche hat demnach einerseits zur Folge, dass der Bund gegenüber den Gliedstaaten gestärkt wird. Andererseits stellen diese Prozesse die Privilegierung des politischen Bereichs gegenüber funktionalen Räumen in Frage.<sup>26</sup>

Die Europäisierung der Schweizer Politik beeinflusst aber auch indirekt die Machtbalance zwischen Bund und Kantonen, da einerseits die Exekutive auf Bundesebene gegenüber dem Parlament gestärkt wird und andererseits die Bedeutung des vorparlamentarischen Bereichs abgenommen hat.<sup>27</sup> Die Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative führt zu einer Schwächung des Ständerates als institutionellem Vetopunkt der Kantone auf Bundesebene. Die Europäisierung konsolidiert dabei einen Trend, der bereits aus anderen innenpolitischen Gründen losgelöst wurde. *Vatter* etwa weist darauf hin, dass der Ständerat kaum mehr zu einer starken Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen beiträgt.<sup>28</sup> Vielmehr sind die Auseinandersetzungen im Ständerat wie auch im Nationalrat entlang von Parteidgrenzen organisiert. Mit Blick auf die Bedeutung der vorparlamentarischen Phase spricht *Linder* von der Entwicklung zweier

24 Bislang trifft dies insbesondere folgende Bereiche: Familienzulagen und Sozialhilfe im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens, den Unterhalt von Straßen, Raumplanung und Verkehrsregelung im Rahmen des Abkommen zum Land- und Luftverkehr, das öffentliche Beschaffungswesen, die Diplomanerkennung sowie das Polizeiwesen im Rahmen von Schengen (s. hierzu *Bundesrat*: Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz, Bern, 2007, 5928); aber auch die Bildungspolitik, insbesondere im Hochschulwesen, ist von der Europäisierung betroffen (s. hierzu: *Benninghoff, M./Leresche, J.-P.*: The Internationalization of National Decision-Making Processes: the Case of the Bologna Declaration in Switzerland, in: *Narath, St./Varone, F.* (Hrsg.): Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis, Lausanne und Bern, 2009, 197–214).

25 *Braun, D.*, a.a.O., 2003; *Fischer, M. et al.*, a.a.O., 2010.

26 *Benninghoff, M./Leresche, J.-P.*, a.a.O., 2009, 209–210.

27 *Mach, A./Häusermann, S./Papadopoulos, Y.*: Economic Regulatory Reforms in Switzerland: Adjustment Without European Integration, or How Rigidities Become Flexible, in: *Journal of European Public Policy* 10/2 (2003), 301–318; *Sciarini, P./Fischer, A./Nicolet, S.*: How Europe Hits Home: Evidence From the Swiss Case, in: *Journal of European Public Policy* 11/3 (2004), 353–378; *Häusermann, S./Mach, A./Papadopoulos, Y.*: From Corporatism to Partisan Politics. Social Policy Making under Strain in Switzerland, in: *Swiss Political Science Review* 10/2 (2004), 33–59.

28 *Vatter, A.*, a.a.O., 2006, 179.

Geschwindigkeiten bei Entscheidungsprozessen auf Bundesebene.<sup>29</sup> Innenpolitische Entscheidungen sehen meist eine lange Phase der vorparlamentarischen Interessensartikulation vor. Kantone können sich in diesen Fällen koordinieren und aktiv am Vernehmlassungsverfahren partizipieren. Außenpolitische Geschäfte werden zunehmend schneller abgewickelt. Die Bundesverwaltung und der Bundesrat übernehmen die Führung, damit ihr Verhandlungsmandat nicht eingeschränkt wird. Dabei verlieren insbesondere kleine Kantone die Möglichkeit, sich einzubringen. Aber auch die Koordination zwischen den Kantonen wird anspruchsvoller.

Die Kantone haben auf die Europäisierung und die damit drohende Entwicklung hin zu einem „Vollzugs-Föderalismus“, wie es ein Teilnehmer der Föderalismuskonferenz formulierte, mit unterschiedlichen Mitteln reagiert. Einerseits sollte die Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik verankert und andererseits die horizontale Koordination zwischen den Kantonen in europapolitischen Fragen konsolidiert werden. Aus institutioneller Perspektive stehen dabei die Gründung der benannten Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 1993 sowie die neue Bundesverfassung von 1999 im Zentrum.

In den Vorbereitungen zu einem Beitritt der Schweiz in den EWR zeigte sich erstmals mit aller Deutlichkeit, dass sich die Außenpolitik des Bundes direkt auf die kantonale Handlungsfähigkeit und Autonomie auswirken kann. Aus diesem Grund wurde im Kontext der EWR-Verhandlungen auch die kantonale Mitwirkung in der Bundesaußenpolitik neu organisiert. Die Ablehnung des EWR verhinderte zudem die Reorganisation der kantonalen Rolle in der Außenpolitik. Dies wiederum war der maßgebliche Auslöser für die Gründung der KdK, deren Hauptaufgabe darin besteht, die Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik sicherzustellen. Rechtlich wurden die Partizipationsrechte in der neuen Bundesverfassung von 1999 (Art. 55-56) und im „Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik“ verankert. Über verschiedene Kanäle sind die Kantone nun an der Gestaltung und Umsetzung der Europapolitik des Bundes beteiligt. So verfügen die Kantone über Informationsbeauftragte in Brüssel sowie innerhalb der Bundesverwaltung. Vertreter der Kantone sind zudem Teil der Verhandlungsdelegation des Bundes über die Abkommen mit der EU. Gleichwohl ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen anspruchsvoll. So finden sich Asymmetrien im Informations- und Ressourcenbereich, die die Position der Kantone trotz der in der Verfassung garantierten Mitwirkungs- und In-

29 Linder, W., a.a.O., 2011, 50.

formationsrechte schwächen. Eine weitere Stärkung der Kantone würde allerdings die Europapolitik an sich erschweren und die Gefahr einer außenpolitischen Blockade erhöhen.

Die Aufgabe der KdK, die Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik zu sichern, bedingt die Koordination kantonaler Interessen und die Suche nach Kompromissen. Die Kantone sind, wollen sie ihren Einfluss geltend machen, gezwungen, sich zu koordinieren und als kollektiver Akteur aufzutreten. Sie können sich gegenüber dem Bund nur dann als glaubwürdige Veto-Spieler positionieren, wenn sie eine gemeinsame Position finden, die auch intern getragen wird. Nur so ist es ihnen möglich, Veto-Macht zu generieren und einzusetzen.<sup>30</sup> Die KdK scheint dabei – nimmt man die Diskussion in der Föderalismuskonferenz als Ausgangspunkt – durchaus erfolgreich zu sein und könnte im Ergebnis die Verhandlungsmacht der Kantone ausweiten. Der Bund weiß um deren Macht im Rahmen kontroverser Abstimmungen. In der innenpolitischen Arena haben die Kantone ihre Verhandlungsmacht bereits demonstriert. Das erstmalige Zustandekommen eines Kantonsreferendums und der Erfolg der Kantone in der Abstimmung 2004 verdeutlichten dem Bund die verbesserte interkantonale Koordination und die gewachsenen organisatorischen Ressourcen, die insbesondere auf die Aktivitäten der KdK zurückzuführen sind.<sup>31</sup> Dieser Befund kann denn auch als paradoxer Effekt der Europäisierung bezeichnet werden. Als Reaktion auf die Schwächung durch die *Europapolitik* des Bundes haben die Kantone ihre Organisations- und Handlungsfähigkeit ausgebaut. Dies wiederum stärkt den Einfluss der kantonalen Regierungen im Rahmen *innenpolitischer* Entscheidungsprozesse.

Neben der „großen“ Außenpolitik des Bundes haben sich auch die Grundlagen und Praktiken der „kleinen“ Außenpolitik der Kantone in den vergangenen Jahren verändert; ihre Auswirkungen auf den Föderalismus sind jedoch begrenzt.

Neben den Mitwirkungsrechten für die Kantone dehnte die neue Bundesverfassung von 1999 auch ihre unmittelbare außenpolitische Handlungsfähigkeit aus. Sie können nun Verträge mit dem Ausland abschließen, soweit sie ihre Zuständigkeitsbereiche nicht überschreiten und die Abkommen den Interessen des Bundes und der übrigen Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie haben gegenüber dem Bund nur noch eine Informations- und keine Bewilligungspflicht mehr. Neben

30 Fischer, M./Sciarini, P./Traber, D. et al., a.a.O., 2010, 751.

31 Fischer, A., a.a.O., 2006, 137–139.

der rechtlichen Grundlage führten zudem die Beteiligung der Kantone an den INTERREG-Programmen der EU und die Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes zu einer quantitativen Ausdehnung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Kantone.<sup>32</sup> Die Auswirkungen auf die föderale Staatsstruktur bleiben trotz mancher materiellen Erfolge (wie etwa des Baus grenzüberschreitender Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr in der Agglomeration Basel) und der symbolischen Ausstrahlung gering. Gefangen im institutionellen Korsett eines Nicht-EU Staates können sie auf der europapolitischen Bühne nicht selbstständig aktiv werden und etwa regionalpolitische Bündnisse eingehen. Dieser Unterschied zwischen den Aktivitäten von EU-Regionen und Schweizer Regionen dokumentiert sich auch in urbanen Räumen. Agglomerationen in Deutschland und Frankreich erweisen sich international als weitläufiger und tiefgreifender vernetzt als urbane Regionen in der Schweiz.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Europäisierung der Schweizer Politik Auswirkungen auf föderalstaatliche Institutionen und Praktiken zeitigt. Zum einen stärkt sie die Exekutiven auf allen Ebenen. Auf Bundesebene ist dies eine direkte Folge der Bedeutungszunahme der Außenpolitik; sie ist eine exekutive Prärogative. Auf kantonaler Ebene werden die Exekutiven gegenüber den Parlamenten gestärkt, da horizontale Institutionen der Interessenartikulation an Bedeutung gewinnen. Die Rolle der kantonalen Legislativen ist in diesen Arenen unterentwickelt und aus akademischer Perspektive zu wenig erforscht. Zum anderen führt die Europäisierung dazu, dass horizontale Instrumente des Föderalismus gegenüber vertikalen Instrumenten an Bedeutung gewinnen. Sie verstärkt mithin einen bereits existierenden Trend im Schweizer Föderalismus.

Führt schließlich die Europäisierung zu einer schleichenden Zentralisierung des politischen Systems der Schweiz? Tatsächlich besteht die Gefahr eines Zentralisierungsschubs, insbesondere durch die Stärkung der Exekutive auf Bundesebene. Dagegen spricht allerdings, dass die politische Elite den Schweizer Föderalismus primär als kompetitiven Föderalismus deutet und diese Deutung in Abstimmungen auch breite Unterstützung findet. So ist es denn auch diese kognitive Rahmung, die die Interessenabstimmung zwischen den Kantonen auch dann ermöglicht, wenn latente materielle Konflikte bestehen und damit die Zentralisierung auch in Zukunft hemmend wirkt.

32 Blatter, J.: Zurück ins Mittelalter? Westfälische Souveränität als nationalstaatliche Monopolisierung der Aussenpolitik, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 31/3 (2002), 337–361, 349f.

### 3. Territorialreformen auf kommunaler Ebene

Die Gemeindelandschaft der Schweiz hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Die Anzahl der Gemeinden nahm seit dem Jahr 2000 um mehr als zehn Prozent ab. In diesem Zeitraum „verschwanden“ mehr Gemeinden durch Zusammenschlüsse als in den vorangehenden 150 Jahren (knapp 350 zwischen 2000 und 2010 gegenüber rund 300 zwischen 1850 und 2000). Dabei handelt es sich nicht mehr nur um Zusammenschlüsse einzelner Nachbargemeinden. Auch Gruppenfusionen und umfassende Reformen der Gemeindestruktur, wie etwa im Kanton Glarus, wo die bestehenden 25 Gemeinden auf drei reduziert wurden, werden häufiger. Zudem sind vermehrt Eingemeindungen in städtischen Räumen (etwa in Lugano, Luzern und Aarau) zu beobachten. Gemeindefusionen, lange ein Tabu in der Debatte über institutionelle Reformen in der Schweiz, gehören nun zum politischen Alltag. Die bestehende Gemeindestruktur befindet sich mithin im Umbruch.

Ein Blick auf die territoriale Verteilung der Gemeinden, die sich zusammengeschlossen haben, verweist auf eine besonders rege Aktivität im ländlichen Raum. Zudem bestehen zwischen den Kantonen große Unterschiede. So wurden in den Kantonen Tessin und Fribourg mit 88 bzw. 75 die meisten Fusionen vollzogen, während es in anderen Kantonen (etwa Zürich, Zug und Basel-Landschaft) zu keinerlei kommunalen Zusammenschlüssen kam. Die Ursachen sind, neben den endogenen Gegebenheiten im gemeindlichen Bereich, demnach auch in den kantonalen Rahmenbedingungen zu suchen. Im Zuge der großen Föderalismusreform des NFA haben zahlreiche Kantone ihre Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen der kantonalen und kommunalen Ebene reformiert oder zu reformieren versucht. Dabei wurden verschiedene (positive und negative) Anreizsysteme für Gemeindestrukturreformen entwickelt und in der Mehrheit der Kantone auch umgesetzt. Diese Reformen zeigen teilweise erst jetzt ihre Wirkung, sodass von einer fortschreitenden Zunahme an Gemeindefusionen ausgegangen werden kann. Unterstützung finden die Kantone zudem in der bereits angesprochenen Neuen Regionalpolitik (NRP) des Bundes, die Projekte zur institutionellen Konsolidierung von Gemeindestrukturen explizit als förderungswürdig bezeichnet. Die neue Agglomerationspolitik setzt ebenfalls Anreize für Gemeindefusionen im urbanen Raum. Die Größe der Städte und die Handlungsfähigkeit von Agglomerationen sind ein Kriterium bei der Zuweisung von Bundesgeldern für Infrastrukturprojekte, sodass sich nach hundertjähriger Abstinenz einige Kernstädte wieder stärker für eine Ausweitung ihres Territoriums und damit für Eingemeindungen einsetzen.

Die Initiative für eine Gemeindefusion geht in den meisten Fällen von der lokalen Exekutive aus. Die politischen Behörden sehen in der Fusion vor allem ein Mittel zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung.<sup>33</sup> Daneben fällt es Gemeinden im ländlichen und periurbanen Raum zunehmend schwer, Behördenmitglieder zu rekrutieren. So werden Gemeindezusammenschlüsse auch als Reaktion darauf in Angriff genommen. Doch speziell in diesem Punkt sind die bisherigen Erfolge eher bescheiden. Zwar wird die Zahl der Ämter, die es zu besetzen gilt, reduziert, doch steigen mit der Größe der Gemeinde auch die Anforderungen an die Behördenmitglieder. Hingegen erleichtern Fusionen insbesondere im ruralen und periurbanen Raum die Aufgabenerfüllung. Die Verwaltung in größeren Gemeinden ist professioneller ausgerichtet, die Dienstleistungen erweisen sich als attraktiver. Inwiefern Gemeindefusionen dagegen zu Skalenerträgen führen, ist umstritten. Zudem entfallen aufgrund von Fusionen zahlreiche Koordinationsaufgaben und können komplexe Formen der interkommunalen Zusammenarbeit aufgehoben werden. Dies verbessert die demokratische Mitwirkung innerhalb der Gemeinden, da die interkommunale Zusammenarbeit meist wenig transparent ist und durch die Gemeindeexekutiven und die Verwaltung dominiert wird. Allerdings umfassen die Gemeindefusionen nach wie vor einen zu kleinen Kreis von Kommunen, um die politisch-institutionellen Grenzen den lebensweltlichen und funktionalen Grenzen anzugeleichen. Insbesondere in urbanen Gebieten haben die Eingemeindungen bislang nicht die notwendige kritische Größe erreicht, um die Handlungsfähigkeit von Agglomerationen bedeutend zu erweitern. Die Fusionen im Raum Lugano und die geplante Fusion im Großraum Luzern stellen in dieser Hinsicht Ausnahmen, allenfalls Beispiele für die zukünftige Entwicklung dar.

Mit Blick auf die föderale Struktur der Schweiz haben die Territorialreformen auf kommunaler Ebene unterschiedliche Auswirkungen. Eine Verringerung der Gemeindezahl führt zu größeren Gemeinden, die professioneller ihre Aufgaben umsetzen können. Dies stärkt einerseits die Autonomie der Gemeinden, da sie weniger auf die Unterstützung seitens des Kantons angewiesen sind. Andererseits können Gemeinden mehr Aufgaben übernehmen, was zu einer zusätzlichen Entlastung der kantonalen Verwaltung führt. Es ist also insbesondere für den Kanton attraktiv, über weniger, aber professionellere und kompetentere Gemeinden zu verfügen. Gemeinden gewinnen durch Fusionen wiederum an politischem Einfluss, da sie organisationsfähiger und handlungsfähiger werden. Dies trifft

<sup>33</sup> Steiner, J.: The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland, in: *Public Management Review* 5/4 (2003), 551–571.

insbesondere im urbanen Raum zu. Kernstädte, die ihr Territorium ausdehnen und damit die Einwohnerzahl steigern, werden auch ihren Einfluss gegenüber dem Kanton erhöhen können. Schließlich haben die kommunalen Gebietsreformen zu einer Politisierung der Beziehung zwischen Kantonen und Gemeinden geführt. Einige kantonale Reformprojekte sind nicht zuletzt daran gescheitert, dass sie Gemeindefusionen explizit oder implizit als Ziel anführten. Zwar nehmen vom Kanton initiierte Territorialreformen zu und finden sie auf kommunaler Ebene häufig eine Mehrheit, doch bleiben sie politisch umstritten und werden zu parteipolitischer Profilierung sowohl auf kantonaler als auch kommunaler Ebene genutzt. Wie umstritten Gemeindefusionen als grundsätzlicher politischer Reformansatz sind, hat sich auch in den Diskussionen anlässlich der Föderalismuskonferenz gezeigt. Gemeindeautonomie und die Identität der Einwohnerinnen und Einwohner werden auf kommunaler Ebene als wertvolle Güter betrachtet, die es gegenüber Effizienzüberlegungen zu würdigen gilt.

#### **4. Der Horizontalföderalismus: interkantonale Zusammenarbeit zwischen Effizienz und Demokratie**

Im kleinräumigen Schweizer Föderalismus präsentieren sich öffentliche Problemlagen zunehmend kantonsübergreifend. Als Reaktion darauf hat der „Horizontalföderalismus“, d.h. die horizontale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Kantonen, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts deutlich zugenommen.<sup>34</sup> Diese Zusammenarbeit wird in ganz unterschiedlicher Weise kodifiziert. Neben vertraglichen Vereinbarungen (sogenannten interkantonalen Konkordaten) finden sich von Kantonen gemeinsam getragene Strukturen (z.B. Universitätsspitäler) sowie formalrechtlich nicht verfasste Koordinationsgremien, wie etwa Regierungskonferenzen, Fachministerkonferenzen oder Beamtenkonferenzen. Alle diese Gremien dienen dem gleichen Zweck, der selbstkoordinierten Abstimmung kantonaler Strategien oder einzelner Sektoralpolitiken. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips sind Entscheidungsfindungen in solchen interkantonalen Zusammenarbeitsstrukturen zwar oftmals schwerfällig. Ihre Notwendigkeit wird jedoch angesichts der im Schweizer Föderalismus eingebauten großen Hürden für eine Zentralisierung von Aufgaben auf die übergelagerte Bundesebene von niemandem ernsthaft bezweifelt. Die meisten Beobachter sind zudem der Mei-

<sup>34</sup> Bochsler, D.: Horizontale Zusammenarbeit als Lösung des Problems der Kleinräumigkeit im Schweizer Föderalismus? Eine quantitative Perspektive, in: Auer, A. (Hrsg.): Herausforderung HarmoS: Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstand, Zürich, 2010, 124-146.

nung, dass die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit mittelfristig sogar noch zunehmen wird. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs wurde ein Verfahren festgelegt, mit dem interkantonale Konkordate auf Antrag von 18 Kantonen vom Bundesparlament für allgemeinverbindlich erklärt werden. Kantone können somit zur Zusammenarbeit gezwungen werden, falls dies als notwendig erachtet wird.<sup>35</sup>

Die aktuelle Diskussion über den Horizontalföderalismus richtet sich somit weniger auf die Frage der Wünschbarkeit interkantonaler Zusammenarbeit – diese wird als Realität zur Kenntnis genommen – als vielmehr auf die demokratietheoretischen Implikationen. In der Tat spielen bei der interkantonalen Zusammenarbeit vor allem die Exekutiven eine zentrale Rolle. Sie treffen sich mit Exekutivvertretern anderer Kantone und handeln die Verträge aus. Die kantonalen Parlamente müssen diese Verträge dann zwar ratifizieren, über eigentliche Gestaltungsmacht verfügen sie allerdings nicht. Ein oft gehörter Vorwurf in diesem Zusammenhang besagt deshalb, dass bei einem Ausbau des Horizontalföderalismus eine Machtverschiebung von den kantonalen Legislativen zu den Exekutiven stattfindet. So sind in vielen Kantonen Bestrebungen zu beobachten, die parlamentarische Mitwirkung in interkantonalen Fragen zu verbessern.<sup>36</sup> Konkrete Vorschläge und Maßnahmen reichen von einer verstärkten Informationspflicht der Regierung über die Schaffung von interparlamentarischen Gremien (d.h. Ausschüssen von Parlamentariern verschiedener Kantone) bis hin zur Einrichtung von ständigen parlamentarischen Kommissionen zur Begleitung interkantonaler Geschäfte. In den vergangenen Jahren wurden zudem Referenden gegen die Ratifikation eines interkantonalen Vertrags durch einzelne Kantone eingefordert. Im Jahr 2010 etwa lehnte die Stimmbevölkerung in mehreren Kantonen den Beitritt zum sogenannten HarmoS-Konkordat ab, mit dem wichtige Eckpunkte in der Volksschule interkantonal koordiniert werden sollten.<sup>37</sup> Solche Prozesse verdeutlichen die Schwerfälligkeit des derzeit praktizierten Horizontalföderalismus, der sich im Zielkonflikt zwischen Effizienz und Demokratie einem klassischen Dilemma ausgesetzt sieht.

35 Die Wahrscheinlichkeit, dass dies tatsächlich geschehen wird, scheint jedoch eher klein. Vgl. dazu unterschiedliche Beiträge in Auer, A., a.a.O., 2010.

36 *Iff, A. et al.:* Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung, Bern, 2010.

37 Vgl. dazu Auer, A., a.a.O., 2010.

## 5. Steuerföderalismus – zwischen Wettbewerb und Solidarität

Die Ausrichtung des Schweizer Föderalismus an einer Wettbewerbslogik – und nicht an einer Ausgleichslogik, wie dies im deutschen Föderalismus der Fall ist – zeigt sich deutlich im nicht zentralisierten Fiskalsystem.<sup>38</sup> Kantone und Gemeinden verfügen bekanntlich über die Steuerhoheit. Sie erheben gemeinsam rund 60 Prozent der gesamten Steuereinnahmen auf autonome Weise. So besteht unter den Kantonen und Gemeinden ein Steuerwettbewerb. Wettbewerb ist aber nicht das einzige Prinzip, das den Steuerföderalismus prägt. Solidarität wird gleichwertig gewichtet, heißt im Schweizer Kontext aber nicht, das Ziel der Gleichheit der Gliedstaaten zu verfolgen. Die Umverteilung von öffentlichen Mitteln zwischen den Kantonen soll lediglich die notwendige Eigenständigkeit garantieren. „Es ging und geht vielmehr darum, den Kantonen genügend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie zumindest die grundlegenden Bedürfnisse ihrer Bevölkerung auf adäquate Weise befriedigen können.“<sup>39</sup>

Eigenständigkeit als Voraussetzung für effizienten Wettbewerb war denn auch die Zielgröße, die dem NFA die Richtung vorgab. Erreicht werden soll sie mit Hilfe eines horizontalen und vertikalen Ressourcen- und Lastenausgleichs, der den Kantonen mehr eigene Mittel zur Verfügung stellt. Mit dem Ressourcenausgleich erhalten schwache Kantone vom Bund und von den starken Kantonen finanzielle Mittel, um die Leistungsfähigkeit der Kantone anzugeleichen. Der Ausgleich basiert auf einem Ressourcenindex, der das Steuerpotential der einzelnen Kantone ermittelt. Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, dass jeder Kanton über eigene Ressourcen im Umfang von mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts verfügt. Diese durch das Parlament festgelegte Grenze wird als Minimum betrachtet, um die „*equity of starting conditions*“ zu garantieren.<sup>40</sup> Der vertikale Lastenausgleich wiederum soll die Sonderlasten von Gebirgs- und Zentrumskantonen reduzieren.

Das neue Fiskalsystem wird gemeinhin als positiv beurteilt.<sup>41</sup> Gleichwohl ist der Steuerwettbewerb ein politisch durchaus umstrittenes Thema. Anlässlich der Föderalismuskonferenz wurde insbesondere diskutiert, ob der NFA zu einer

38 Braun, D., a.a.O., 2003; Linder, W., a.a.O., 2007.

39 Braun, D., a.a.O., 2003, 82.

40 Braun, D.: Making Fiscal Federalism Self-Enforcing: Germany, Australia, and Switzerland Compared, in: Erk, J./Swenden, W. (Hrsg.): New Directions in Federalism Studies, London and New York, 2010, 172–186, 183.

41 Braun, D., a.a.O., 2010; Linder, W., a.a.O., 2007.

Verschärfung des Wettbewerbs geführt hat. So hätten insbesondere ressourcenschwache Kantone ihre steuerliche Ausschöpfung deutlich gesenkt, was darauf hindeutet, dass die Ausgleichszahlungen für Steuersenkungen und weniger für die Verbesserung der öffentlichen Leistungen einsetzt wurden.<sup>42</sup> Diese Entwicklung scheint jedoch ein kurzfristiger Effekt des NFA zu sein. Denn beteiligt sich ein Kanton am Steuerwettbewerb, in dem er die Steuern senkt, wird sich seine Steuergrundlage ausdehnen. Als Folge davon steigt der Ressourcenindex des Kantons. Eine Erhöhung des Ressourcenindexes bedeutet aber, dass der betreffende Kanton entweder weniger finanzielle Mittel aus den Ausgleichszahlungen erhält oder, wenn es sich um einen ressourcenstarken Kanton handelt, er zusätzliche finanzielle Mittel einschießen muss. Im NFA sind also dämpfende Elemente für den Steuerwettbewerb enthalten.

### III. Fazit

Die Grundmechanismen des Schweizer Föderalismus werden von einer ganzen Reihe von Entwicklungen herausgefordert. Urbanisierung und Agglomerationsdynamik führen zu Inkongruenzen zwischen funktionaler Raumstruktur und institutionellem Besatz. Wirtschaftliche Abhängigkeiten vom europäischen Markt fördern eine Europäisierung von Entscheidungsprozessen. Ungleiche demografische und ökonomische Entwicklungen schließlich stellen die Frage nach dem richtigen Maß an föderalem Steuerwettbewerb und Ausgleich. Dennoch blieben die institutionellen Kernelemente des Föderalismus von Reformen oder Anpassungen bislang weitgehend unberührt. Dies betrifft einerseits die territorialen Grenzen der Kantone: Kantonsfusionen sind heute so unrealistisch wie eh und je – auch wenn auf der Gemeindeebene Territorialreformen offensichtlich in Schwung gekommen sind. Weitere zeitstabile Kernelemente des Schweizerischen Föderalismus sind die zentralen föderalen Institutionen, wie das Ständemehr oder der Ständerat, obwohl schon nahezu gebetsmühlenartig seit Jahren auf die demografischen Ungleichgewichte zwischen den Kantonen hingewiesen wird; sie führen dazu, dass ein Bürger aus dem Kanton Uri (einem kleinen Kanton in der Zentralschweiz) in politischen Entscheidungsprozessen auf Bundesebene gleich viel Gewicht hat wie 35 Bürger aus dem Kanton Zürich (dem bevölkerungsreichsten Kanton). Trotzdem ist heute eine Reform des Ständemehrs oder des Ständerats keine realistische Option.

<sup>42</sup> Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV): Zusatzbericht zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011, Bern, 2011, 27.

Gleichwohl hat der Schweizer Föderalismus auf die neuen Herausforderungen reagiert. Der Wandel scheint sich auf das Gefüge der intergouvernementalen Beziehungen zu beschränken. In der Tat wurden in erster Linie die Beziehungen unter den staatlichen Akteuren angepasst, im Hinblick auf die Formulierung und Implementation konkreter Politiken. Der „arbeitende Föderalismus“ unterliegt mithin einem Wandel. Die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA) hat während langer Jahre die Auseinandersetzung über die Reformen der innerstaatlichen Beziehungen dominiert. Nun, da diese Reform abgeschlossen und in Kraft getreten ist, erkennt man im Rahmen der Schweizer Föderalismus-diskussion neue Themen. Mit der Agglomerationspolitik, den gewachsenen außenpolitischen Kompetenzen der Kantone, aber letztlich auch mit den sich erweiternden Strukturen des Horizontalföderalismus sucht man auf die Veränderung der Ausgangssituation zu reagieren. Damit werden die Karten mit Blick auf die intergouvernementalen Beziehungen neu gemischt und stellen sich als logische Folge Fragen nach der Funktionsfähigkeit des Föderalismus.