

NZZ Live

Veranstungsausblick

6. September 2021

Debatte | Bernhard Theater Zürich und online
Mythos Schweiz:
Föderalismus in der Krise?

11. September 2021

Promenade | Region Genf
Tagesausflug in
die Weinregion Genf

14. September 2021

NZZ Podium | NZZ-Foyer, Zürich, und online
China - USA:
Kampf um die Welthegemonie

7. Oktober 2021

Investment live | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Digitalisierung und Vorsorge:
Endlich Durchblick
bei den drei Säulen?

17. Oktober 2021

Debatte | Kaufleuten Zürich
40 Jahre Opernhauskrawalle –
über die Legitimation von Gewalt

20. Oktober 2021

Zukunftsdebatte | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Mobilität der Zukunft

21. Oktober 2021

NZZ Podium | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Weltrisikogemeinschaft:
handlungsfähig sein und bleiben

26. Oktober 2021

Zukunftsdebatte | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Perspektive 2040: In Zürich
nur noch Wolkenkratzer?

1. November 2021

Gespräche | Bernhard Theater Zürich
David Signer:
Afrikanische Aufbrüche –
wie Träume fliegen lernen

5. November 2021

Gespräche | Bernhard Theater Zürich
Die Welt von morgen – Simonetta
Sommaruga im Gespräch

8. November 2021

Genussakademie | NZZ-Foyer, Zürich
Schweizer Weinduell:
Weinspezialistin gegen
WeinakademikerEine Übersicht über alle
Veranstaltungen der NZZ finden
Sie unter: nzz.ch/liveDen Föderalismus zementieren,
normalisieren oder reformieren?

Drei Zukunftsperspektiven für die kantonale Interessenvertretung im Bund

RAHEL FREIBURGHHAUS

In guldernen Lettern und den vier Landesprachen präsentiert sich die Marmortafel beim Hauseingang an der Speichergasse 6 in Bern. In dem pompös anmutenden Bau tüftelte Albert Einstein einst an bahnbrechenden Theorien – heute beherbergt er grosszügige Büroräumlichkeiten, welche die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 13 Direktorenkonferenzen sowie 16 assoziierte Organisationen unter einem Dach vereinen.

Böse Zungen spötteln über den «Palast der Selbstbewussten», wohingegen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der Kantone die «ausgezeichnete Dialogplattform» rühmen. Das 2008 eröffnete «Haus der Kantone» erleichtere die interkantonale Zusammenarbeit, was ein schlagkräftigeres, weil geeintes Auftreten gegenüber dem Bund ermögliche. Nur rund 250 Meter nordwestlich verrät eine weitaus diskretere Türklingel die Untermieter im Bollwerk 19: «antenna amministrativa». Von dort aus streckt der Tessiner Beauftragte für Aussenbeziehungen seine Fühler zum in Fussgängerdistanz gelegenen Parlamentsgebäude und zur zentralen Bundesverwaltung aus, um im Auftrag des Staatsrates für die Anliegen des Südkantons zu weibeln.

Fernab der Bundesstadt drucken Regionalzeitungen derweil übergrosse Stellenannoncen, mit denen Regierungsräte nach einer oder einem loyalen Delegierten suchen, der für ein stattliches Salär die «Interessenvertretung auf Bundesebene» verantwortet und die kantonale «Lobbyarbeit generell unterstütz[t]». Und Regierungspräsidenten twittern direkt aus den Amtsstuben, um dem Bundesrat ihre schwere Enttäuschung über den InstA-Verhandlungsabbruch mit der EU in einer ungefilterten Instant-Reaktion kundzutun.

Schöne alte Klagen

Wohl nie zuvor waren die mannigfachen Bemühungen der Kantonsregierungen, sich im bundespolitischen Willensbildungsprozess Gehör zu verschaffen, für die Öffentlichkeit sichtbar. Allzu leicht wird dabei übersehen, wie ungleich, prekär und reformbedürftig die vertikalen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bundesstaat geworden sind.

Spätestens seit den 1970er Jahren wird ebendieser Missstand von politikwissenschaftlicher und staatsrechtlicher Seite in erschreckender Regelmässigkeit vorgetragen. Dass die Gliedstaaten mit angemessenem Gewicht an landesweit verbindlichen Entscheidungen partizipieren können, ist für den Föderalismus nämlich ebenso essenziell wie deren Autonomie, über ihre innere Organisation zu bestimmen, eigene Steuern zu erheben oder Bundesgesetze den örtlichen Verhältnissen angepasst umzusetzen. Nur wo den nachgeordneten Entitäten wirkmächtige Teilhabeinstitute an die Hand gegeben sind, um die Bundespolitik mitzuprägen, bleibt die föderale Machtbalance im Lot.

Welche drei Zukunftsperspektiven besitzt die für den Föderalismus derart zentrale Mitwirkungskomponente also hierzulande?

Stillschweigend akzeptieren

Eine erste Variante besteht darin, den «Ist-Zustand» weiterhin wortlos hinzunehmen. Untätigkeit heisst, die ungleich gewordenen Zugangschancen zu zementieren. Nur eine einzige Kantonsregierung kann sich glücklich schätzen, eine ehemalige Kollegin im Bundesrat zu wissen, die auch einmal nach Feierabend zum Telefonhörer greift, um sich der drückenden Anliegen ihrer Heimat persönlich zu vergegenwärtigen. Längst nicht alle Kantonshauptorte sind geografisch derart vorteilhaft gelegen, damit Chefbestimmten und Chefbeamte in nützlicher Frist persönlich im Bundesamt



Die Kantonswappen in der Kuppel des Bundeshauses.

GAËTAN BALLY / REUTERS

oder in der zuständigen Sachbereichskommission vorstellig werden können.

Datenerhebungen zeigen, dass die unterschiedlichen Landesgegenden in den Kaderpositionen der Bundesverwaltung seit Bundesstaatsgründung keineswegs proportional vertreten sind – und dass die Präsidien der gewichtigen interkantonalen Konferenzen meist unter einem kleinen Zirkel an «Regimentsfähigen» ausgemacht werden. Auch müssen die Exekutiven finanziell darbenende Stände in Zeiten angespannter Finanzlage stets damit rechnen, dass «Aussenbeziehungsposten» mit zum Ersten zählen, was ihnen die Parlamente wegzürzen.

In der gelebten Verfassungspraxis widerstrebt all dies dem föderalistischen Grundprinzip der Gleichheit der Kantone. Wenn heute oftmals schlicht die kühnste Strategie, das tragfähigste Beziehungsnetzwerk oder die finanziell aufwendigste «botschaftsähnliche» Niederlassung in «Bundesbern» obsiegt, strapaziert das die freundeidgenössische Solidarität.

Ungeschönt sagen, was ist

Bei einer zweiten Handlungsoption geht es um eine ausschliesslich diskursive Neubewertung des Status quo. Deren Tragweite ist allerdings nicht zu unterschätzen. Sagen, was ist: Statt den Ständerat als «Kantonskammer» oder eigentlichen «Hort des Föderalismus» zu verklären, ist dessen institutionelle Konstruktion endlich ungeschönt anzuerkennen. Ohne direkte Einsitznahme der Kantonsbehörden treten gliedstaatliche Interessen nämlich allzu oft hinter dem Parteibuch zurück; eine Tendenz, die sich durch die Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage im Jahre 2014 weiter verstärkte.

Ihrer bedeutungsschwangeren Bezeichnung als *Standesinitiative* wird auch das Initiativbegehrenrecht kaum je gerecht, mündete in den letzten drei Legislaturen doch nur rund ein Prozent in einem Erlassentwurf der Bundesversammlung. Der renommierte Staatsrechtler Ivo Hangartner hat mit seiner Anfang der 1970er Jahre gestellten Diagnose recht behalten, wonach die über das «Volksverdict» ermittelte Standesstimme bestenfalls als Minderheitenschutz taugt, aber keinesfalls der föderalen Mitsprache dient. Sich weiterhin mit «lehrbuchmässigen» Aufzählungen symbolisch überhöhter vertikaler Föderalismusinstitutionen zu begnügen, widerspiegelt die Realität schon lange nicht mehr.

In der Schweiz bedarf es einer «Normalisierung» derjenigen Begrifflichkeiten, welche die amerikanische Forschung seit Jahrzehnten voraussetzt: Subnationale Exekutiven sind als genuine Interessengruppen anzudenken, die gegenüber dem Bund lobbyieren. Solche Termini mögen anrühlich klingen oder kantonsseitige Abwehrreflexe hervorrufen. Mit gebotener Nüchternheit betrachtet, liefern sie jedoch das nötige begriffliche Rüstzeug, um zu benennen, wie die Kantone dem Verfassungsgebot gemäss «an der Willensbildung des Bundes mit[wirken]» (Art. 45 Abs. 1 BV).

In dieser Lesart funktioniert der Ständerat als solcher nicht länger als relevantes Partizipationsorgan. Vielmehr mausern sich dessen Mitglieder zum bevorzugten Ziel kantonalen Einwirkungsversuche. Von der «eigenen» Kantonsregierung werden sie regelmässig zu Sessionstreffen geladen – und/oder mit «föderalismusfreundlichen» Abstimmungsempfehlungen eingedeckt.

Herbeiführen, was sein sollte

Ein dritter Weg gründet in einer Reform des vertikalen Institutionengefüges, um den frühzeitigen, sachgerechten und chancengleichen Einbezug aller Kantone langfristig sicherzustellen. Das Schweizer Föderalsystem sei eine «sehr schwer erneuerbare Ordnung», konstatierte der Politologe Leonhard Neidhart bereits 1970, als er seine Thesen zur «Reform des Bundesstaates» vorlegte. Es fehle nicht nur an «konkreten Vorstellungen darüber, was umgestaltet werden soll», sondern überhaupt an «Vorstellungsfähigkeit», was sein müsste. Ausgebaute plebiszitäre Elemente, die Vorliebe von Partialrevisionen gegenüber einer Radikalkur sowie ein «kooperationsunwilliger Kantonalismus», der nicht einsehe, wie ««Bewahren» auch einmal «Verändern»» heissen könne, erklären laut Neidhart die erschwerte Veränderbarkeit der föderalen Verfassungsarchitektur.

Umso bemerkenswerter ist es, dass der jüngste Impuls vom Verbund der Stände selbst ausging. Unter der Ägide der KdK schlugen sie im Dezember 2020 vor, ein schlankes und paritätisch zusammengesetztes politisches Führungsgremium einzusetzen. Letzteres solle die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen verbessern und in Krisenzeiten klare, rasche Grundlagen für die gemeinsame Entscheidungsfindung erarbeiten. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass dieser Reformansatz bereits zu Neidharts Zeit

in den 1970er Jahren kursierte. So sinnierten eine bundesrätliche Botschaft sowie der Amtsbericht des St. Galler Regierungsrats über ein «ständiges Organ» in Gestalt einer «zentralen föderativen Kontakt- und Koordinationsstelle». Eine solche gemeinsame Konferenz des Bundespräsidenten und der 26 Regierungspräsidenten, wie sie einem damaligen NZZ-Kommentator vorschwebte, erinnert an das Modell der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz.

Sei es aus politischem Kalkül oder gewieftem Realitätssinn: Soweit Reformideen den für die föderative Staatsordnung charakteristischen Gedanken der Mitwirkung der Glieder überhaupt in zeitgemässer Form neu verwirklichen wollen, scheinen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger althergebrachte Rezepte zu bemühen. Dennoch haben die Kantone jetzt einen ersten, wichtigen Schritt zur überfälligen Reformdebatte gemacht. Die ungleich gewordenen Zugangschancen länger hinzunehmen, wäre aus Sicht der Kantonsregierungen ebenso leichtfertig, wie auf eine glückliche Fügung zu hoffen, mit ihren Interessen auch künftig durchzudringen, ohne die vertikalen Mitspracherechte auf eine solidere Basis zu stellen.

Bedingung ist jedoch, die partikularen Bedürfnisse als *Kanton* in übergeordneten Fragen wie der Weiterentwicklung des Föderalismus oder der Neugestaltung der Aufgabenteilung hinter den kollektiven Anliegen *der Kantone* zurückzustellen. Auch sind die Stände vom Vorwurf eines «unzulässigen» betriebenen, unerwünschten Lobbyings zu befreien – und es ist ungeteilt anzuerkennen, dass sie als konstitutive Träger des Bundesstaats und als Vollzugsverantwortliche über eine besondere Legitimation verfügen, ihre bundespolitischen Interessen mit Nachdruck wahrzunehmen.

Rahel Freiburghaus, Jahrgang 1994, arbeitet als Assistentin und Doktorandin am Lehrstuhl für Schweizer Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Ihr Dissertationsvorhaben geht der Frage nach, wie die Kantonsregierungen auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess einwirken.

NZZ-Veranstaltung: Rahel Freiburghaus diskutiert mit der Leiterin des NZZ-Inlandressorts Christina Neuhaus und weiteren Experten über die Relevanz und die Zukunft des Föderalismus. 6. September 2021, Bernhard-Theater, Zürich, und online.

Tickets unter nzz.ch/live