

### **3. Nationale Föderalismuskonferenz 2011: Neue territoriale Herausforderungen**

**26.-27. Mai 2011, Mendrisio**

#### **Die politisch-institutionelle Perspektive**

Prof. em. Dr. Wolf Linder, Universität Bern

*“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)

#### **Einführung**

Die neuen territorialen Herausforderungen, mit denen wir uns hier beschäftigen, haben allesamt eine politisch-institutionelle Dimension. Zwar sind territoriale und politisch-institutionelle Fragen nicht deckungsgleich, aber ich sehe fünf institutionelle Föderalismusthemen, die in besonders engem Zusammenhang mit räumlichen Fragen stehen, nämlich:

- Kantons- und Gemeindefusionen,
- die unterschiedlichen Lasten und Leistungsfähigkeiten der Kantone und Gemeinden,
- das Auseinanderfallen von territorialen Grenzen und politischen Aufgaben,
- das unterschiedliche politische Gewicht der Kantone, und schliesslich
- die Aushöhlung politischer Kompetenzen durch die Globalisierung.

In all diesen Themen steckt erheblicher politischer Zündstoff. Modernisierungsvertreter auf der einen Seite halten die heutigen institutionellen Gegebenheiten für überholt, verlangen „grosse Reformen“, sehen aber Widerstände ringsum und halten den Föderalismus daher für eines der gravierendsten Probleme des schweizerischen Systems. Strukturkonservative auf der anderen Seite betonen nach wie vor die Vorzüge und Vorteile der kleinräumigen Gliederung unseres Föderalismus, die zu den Identitätsmerkmalen der Schweiz gehört, wie selbst der zentralistische Modernisierer Napoleon einst einräumen musste.

Ich möchte im folgenden eine kurze Standortbestimmung zu diesen fünf Themen vornehmen. In den bisherigen Lösungsansätzen und ihren Grenzen sind durchaus auch Anzeichen pragmatischer Annäherung zwischen Modernisierern und Strukturkonservativen zu sehen. Auf dieser Grundlage skizziere ich sodann die Perspektiven „grosser“ Territorialreform. Mein Fazit in Thesenform präsentiert keine Lösungen, sondern möchte, dem Anlass entsprechend, zur Diskussion anregen.

## **Bisherige Lösungsansätze und ihre Grenzen**

### *Kantons- und Gemeindefusionen*

26 Kantone und rund 2600 Gemeinden für ein 7,8-Millionen-Volk werden manchmal als schierer institutioneller Luxus apostrophiert, aber wir sehen sie eben auch als Garantie politisch-kultureller Vielfalt und lokaler Selbstbestimmung. Immerhin: es gibt Gemeinden, die zu klein sind um zu überleben, sowie Gemeinden und Kantone, die durch Zusammenschluss mit anderen Vorteile erwarten. Fusionen werden daher diskutiert. Dabei sehen wir allerdings eine höchst unterschiedliche Entwicklung bei Kantonen und Gemeinden. Bei den Gemeinden sind in jüngerer Zeit bemerkenswerte Fusionsprozesse zu sehen, etwa im Kanton Tessin, oder im Kanton Glarus, dessen Landsgemeinde 2006 die Zusammenlegung seiner 25 Gemeinden zu drei Grossgemeinden beschloss. Hier ist eine eigentliche nationale Trendwende zu beobachten: blieb bis gegen Ende 2000 die Zahl der Gemeinden mit gut 3'000 während Jahrzehnten stabil, so ist sie seither auf rund 2'600 zurückgegangen. Ganz anders die Kantone. Fusionsbestrebungen unter den Kleinkantonen gibt es keine. Wer den Innerrhödlern, deren Kanton weniger Einwohner zählt als die Stadt Zürich an Beamten, eine Fusion mit Ausserrhoden oder gar St. Gallen andrehen möchte, käme an die falsche Adresse. Wenig Chance hatte das Projekt einer Fusion der Kantone Waadt und Genf, das von den Stimmbürgern 2002 abgelehnt wurde.

Es mag viele Gründe geben, warum Fusionen bei den Gemeinden heute möglich, bei den Kantonen aber kaum denkbar sind. Ich vermute als wichtigstes, dass die kantonale Identität von Politikern wie von Stimmbürgern für bedeutender gehalten wird als die kommunale, und dass damit zusammenhängend Fusionsvorteile auf kommunaler Ebene nicht nur eindeutiger sondern politisch auch besser zu kommunizieren sind.

### *Unterschiedliche Lasten, unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Kantonen und Gemeinden*

Wenn die Kantone trotz unterschiedlicher Grösse, unterschiedlicher Lasten und Leistungsfähigkeit ihren Einwohnern in vielen Bereichen gleichwertige Leistungen anbieten können, so verdanken wir dies gerade nicht-territorialen Strategien. Zu diesen nicht-territorialen Strategien gehören als wichtigstes der Finanz- und Lastenausgleich, der etwa im Vergleich zu Deutschland eine sehr erfolgreiche institutionelle Reform hinter sich hat. Sodann kaufen kleinere Kantone bei den grösseren Leistungen ein, die sie selbst nicht erbringen können, zum Beispiel im Bereich der Hochschulen und Spitäler. Daneben sichern Verträge und gemeinsame Institutionen die horizontale Zusammenarbeit und gemeinsame Erbringung vieler öffentlicher Leistungen von Gemeinden und Kantonen. Die Vielfalt der Formen kooperativer Leistungserbringung unter den Kantonen und Gemeinden ist gross, und ihre Effektivität wird positiv vermerkt.

Weniger gern gesprochen wird über die Schattenseiten, nämlich die fehlende Transparenz und die fehlende politisch-demokratische Kontrolle. Zwar sind die Zeiten vorbei, in denen ich bei einer Untersuchung lokale Behörden angetroffen habe, die nicht einmal über eine Liste aller interkommunalen Einrichtungen verfügten, in denen ihre Gemeinde Mitglied war. Aber trotz New Public Management gibt es auch heute noch viele Arrangements interkommunaler oder interkantonalen Kooperation, in denen weder Wettbewerb auf dem Markt noch politisch-demokratische Kontrolle strengeren Kriterien genügen. Hier schimmert das Grunddilemma der nicht-territorialen Kooperation durch: Letztere belässt zwar die historischen politischen Einheiten und erweitert deren Leistungsfähigkeit, dies aber auf Kosten direkter Kontrolle durch Parlamente und Stimmbürgerschaft.

### *Das Auseinanderfallen von territorialen Grenzen und politischen Aufgaben*

Das Problem des Auseinanderfallens territorialer Grenzen und politischer Aufgaben ist keinesfalls neu. Nehmen wir das Problem sozialer Sicherheit. Für die AHV ist der Bund zuständig, für die Ergänzungsleistungen die Kantone, und für die Sozialhilfe die Gemeinden. Hier wurde also durch die vertikale Aufgabenteilung eine Lösung gefunden, in der jede föderale Ebene entsprechend ihren funktionalen Stärken beteiligt ist. Diese klassische Lösung versagt allerdings, wenn Aufgaben räumlich wachsen, nicht

auftrennbar sind und daher nicht mehr mit den historischen territorialen Grenzen zur Deckung gebracht werden können. Das gilt vor allem für die städtischen Verflechtungsräume und Agglomerationen, von denen einige nicht nur die gemeindlichen, sondern auch die kantonalen Grenzen gesprengt haben oder gar über die Landesgrenze hinausreichen. Der Koordinationsbedarf reicht von der Planung bis zur Umsetzung eines erheblichen Teils öffentlicher Güter und Dienste, und es ist eine grosse Zahl von Gebietskörperschaften einzubeziehen. Politisch erschwert wird die Koordination nicht zuletzt durch die unterschiedliche Interessenlage von Zentrums- und Umlandgemeinden. Der ungleiche Kreis von Zahlern und Nutzniessern vieler zentraler Leistungen führt zu einseitigen Lastenverteilungen und Free-Rider-Problemen, deren Lösung wegen der fiskalischen Autonomie der Gemeinden an enge Grenzen stösst. Als ausgesprochen starke und institutionalisierte Koordinationsleistung im Agglomerationsbereich fallen die Verbände des öffentlichen Verkehrs auf. Die Gründe ihres Erfolgs sind offensichtlich: Die Kooperation ist systemnotwendig und bringt Vorteile für alle Beteiligten; hinzu kommen die Planungskompetenzen und Finanzierungsbeiträge von Kanton und Bund sowie des Verkehrsträgers der SBB. Solche günstigen Voraussetzungen finden sich nur in wenigen Aufgaben der Agglomeration, und noch geringer sind die Anreize für eine allgemeine Agglomerationspolitik. Immerhin existiert seit 2001 die sog. „Tripartite Agglomerationskonferenz“. Ins Leben gerufen vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen sowie dem Gemeinde- und dem Städteverband dient sie der Zusammenarbeit in den Agglomerationen und der Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Auch in den einzelnen Metropolangebietem ist vieles in Bewegung. Zu nennen sind die Gründung des „Trinationalen Eurodistricts Basel“ 2007, in welchem die „Regio Basiliensis“ den Schweizer Part vertritt, oder die Gründung des Metropolitanvereins Zürich 2009, in welchem acht Kantone und rund 65 beteiligte Gemeinden über die sog. Metropolitankonferenz versuchen zu einer verstärkten Zusammenarbeit und Vernetzung zu gelangen. Zwei Merkmale fallen an beiden Beispielen auf. Erstens wird, nicht zuletzt im Zuge der Globalisierung, der Perimeter der Agglomeration geografisch weit gezogen- für Zürich etwa mit dem Einbezug auch der Stadt Luzern, für Basel mit einer Reihe oberrheinischer Städte. Das scheint ambitiös, deckt sich aber mit der Meinung jener Raumexperten, welche die verstärkte Vernetzung aller Städte des schweizerischen Mittellands fordern. Zweitens ist umfasst die Koordinationsplattform nicht nur die Gemeinde- sondern auf die Kantonsebene, was funktional den Rahmen des

klassischen Agglomerationskonzepts als Verflechtungsraum von Kern- und Umlandgemeinden sprengt.

Offen bleiben muss, wie die neuen Formen der horizontal wie vertikal erweiterten Kooperation mit jenen Fragen umgehen, die im alten „Stadt-Umland“-Konzept ungelöst blieben. Die erste Frage gilt dem Entwicklungspotential: Sollen und können sich solche Agglomerations-Konferenzen über das blosse Agenda-Setting hinaus zu Trägern mit Entscheidungskompetenzen und demokratischer Mitwirkung entwickeln? Die zweite Frage ist diejenige der Effizienz: Kann mit der frühzeitigen Vernetzung und internen Willensbildung auch das Konfliktpotential neuer Politiken ausgelotet und mit vernünftigen Transaktionskosten abgebaut oder gar überwunden werden? Schliesslich stellt sich drittens die Frage, ob über die informelle Vernetzung und Koordination hinaus eben nicht doch eine formelle politische Institutionalisierung notwendig ist, um den Agglomerationsprozess in vernünftige, nachhaltige Bahnen zu lenken.

#### *Das unterschiedliche politische Gewicht der Kantone*

Der Föderalismus bringt eine Durchbrechung des Demokratieprinzips. Statt der Entscheidungsregel „jede Person eine Stimme“ gilt die Regel: „ein Kanton eine Stimme“. Dem einzelnen Stimmbürger aus einem kleinen Kanton kommt damit in der Verfassungspolitik ein höheres Stimmengewicht zu als dem Stimmbürger eines bevölkerungsreichen Kantons. Zur Ermittlung des Ständemehrs wiegt beispielsweise die Stimme einer Urnerin heute gleich viel wie diejenige von 38 Zürcherinnen. Da bei Verfassungsabstimmungen das doppelte Mehr erforderlich ist, kann es auch zu Kollisionen zwischen Föderalismus- und Demokratieprinzip kommen: Eine föderalistische Mehrheit verwirft, was eine demokratische Mehrheit annimmt, und umgekehrt. Theoretisch ist es möglich, dass 9 Prozent der Stimmenden aus den kleinsten Kantonen eine föderalistische Mehrheit von 11,5 Ständestimmen erreicht und damit eine Vorlage zur Fall bringt, obwohl sie von 91 Prozent aller Stimmenden gewollt wird. Praktisch liegt diese föderalistische Sperrminorität höher. In den sechs Abstimmungen, die trotz erreichten Volksmehr wegen des Ständemehrs scheiterten, lag der Stimmenanteil der 11,5 kleinsten, ablehnenden Kantone zwischen 20 und 25 Prozent aller abgegebenen Stimmen.

Die politische Veto-Macht der kleinen Kantone erschöpft sich nicht in solchen relativ seltenen Kollisionsfällen. Vielmehr wirkt sich das starke politische Gewicht der kleinen, eher ländlichen und konservativen Kantone in vielen Politikbereichen aus. In der

Aussenpolitik beispielsweise muss in der Regel ein Volksmehr von 55-60 Prozent erreicht werden, damit auch ein bejahendes Ständemehr zustande kommt. Aber auch im Ständerat kommt das grosse Gewicht kleinen Kantone in der gesamten Gesetzgebung zum Zug. Kleine Kantone sind in Interessengegensätzen zwischen Stadt und Land bevorteilt.

Zu Recht lässt sich nun sagen, dass es gerade der Sinn des Föderalismus sei, die bevölkerungsschwachen Kantone vor einer Tyrannei der Mehrheit der grossen Kantone zu schützen. Ebenso berechtigt ist aber die Feststellung, dass sich mit der demografischen Wanderung in urbane Kantone das Gewicht des Föderalismus stets vergrössert, der Einfluss der demokratischen Mehrheit entsprechend verringert hat. Um nochmals den Kantonsvergleich heranzuziehen: Im Jahre 1900 betrug das Stimmgewicht eines Urners erst das 22-fache eines Zürchers. Zudem sind seit jener Zeit die Volksabstimmungen mit Doppelmehr um ein Vielfaches häufiger geworden.

So erstaunt es nicht, dass eine Reihe von Vorschlägen entwickelt wurde, um dem Demokratieprinzip wieder grösseres Gewicht zu verschaffen. Nationalrätin Leni Robert schlug 1992 vor, dass erst ein qualifiziertes Ständemehr von zwei Dritteln das Volksmehr aushebeln sollte. Ihr Vorstoss blieb erfolglos, wie auch ein ähnlicher Vorschlag von Nationalrat Fehr 1993. Den umgekehrten Weg, wonach ein qualifiziertes Volksmehr das Ständemehr „überstimmt“, stammt von den Politologen Sager und Vatter. Ständeratsreformen mit anderer Gewichtung der Kantone schlugen Hess und Trechsel (1-3 Vertreter pro Kanton nach Bevölkerungsgrösse) sowie Stadtpräsidentin Yvette Jaggi (besondere Standesstimme für die grössten fünf Städte) 1993 vor.<sup>1</sup> Linder schliesslich präsentierte die Idee des „stärkeren Mehrs“, also bei ungleichem Volks- und Ständemehr das prozentual höhere als gültig zu erklären.

Die verschiedenen Vorschläge samt ihren Auswirkungen auf die Kollisionsfälle sind nachstehend tabellarisch vorgestellt.

---

<sup>1</sup> Zu diesen Vorschlägen ausführlich: Adrian Vatter und Fritz Sager, Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs, in: Swiss Political Science Review 2(2) (1996), pp. 1ff.

Tabelle 7.13: Übersicht über die Auswirkungen von fünf Reformvorschlägen anhand der 6 Doppelmehrkollisionen von 1970 bis 1995

	Geltende Regelung		Qualifiziertes Ständemehr (Robert)	Qualifiziertes Volksmehr (Sager/Vatter)	Genfer Modell (Hess / Trechsel)	Städte-Modell (Jaggi)	Stärkeres Mehr (Linder)
Kriterium für Entscheidung zugunsten der Stände:	Einfache Mehrheit von 23 = 11,5 Ständestimmen <sup>1</sup>		Zwei Drittel von 23 = 15,5 Ständestimmen	Volksmehr unter 52,5 Prozent	Mehrheit aus 50=25 Ständestimmen	Mehrheit aus 28=14 Ständestimmen	% Ständemehr höher als % Volksmehr
	Volk % Ja	Stände Anzahl (%) Nein	Veränderungen zugunsten des Volksmehrs				
Finanzordnung	55,4	13 (59.1)	X	X			
Bildungswesen	52,8	11,5 (52.3)	X	X	X	X	X
Konjunkturartikel	52,8	11 (50)	X	X		X	X
Energieartikel	50,9	12 (52.2)	X		X	X	
Kulturförderung	51	12 (52.2)	X		X	X	
Einbürgerung	52,8	13 (56.5)	X	X		X	
Total Veränderungen			6	4	3	5	2

<sup>1)</sup> Für die Kollisionsfälle vor 1979 wurde das Ständemehr aus 22 Kantonen berechnet und sinngemäss auch für die anderen Modelle angewandt.

Quelle: Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Bern: Haupt, 2005 (2), S. 198

Dass diese Vorschläge politisch scheiterten oder auch als akademische Ideen wenig Beachtung fanden, ist leicht erklärbar: Jede Reform des Föderalismus hat die Hürde der bestehenden Föderalismus-Sperrminorität zu nehmen. Und es ist nicht zu erwarten, dass die kleinen Kantone auf ihre bisherige Privilegierung verzichten. Dies zeigt aber auch, dass die Einräumung von kollektiven Minderheitenrechten in der Verfassung Irreversibilitäten schafft und einer Einbahnstrasse gleicht: Sie kann von einer demokratischen Mehrheit eingeführt, aber kaum mehr zurückgenommen werden. So dürfte eine Revision der Gewichtung der Kantone einen Gordischen Knoten darstellen, dessen Lösung allenfalls im Rahmen einer umfassenden Territorialreform aussichtsreich wäre.

### *Globalisierung: Die Aushöhlung politischer Kompetenz*

Globalisierung vermindert ganz allgemein den politisch-autonomen Handlungsspielraum von Nationalstaaten, führt zur Verlagerung der Entscheidungsanteile vom Parlament auf die Exekutive und ist keine Besonderheit föderalistischer Staaten. Aber im Föderalismus gewinnen diese Veränderungen eine zusätzliche Brisanz. Mit zunehmender Internationalisierung übertreten föderalistische Zentralregierungen öfters ihre Kompetenz, da in internationalen Verhandlungen auch über Regulierungen entschieden wird, die intern den Gliedstaaten zustehen. Und was für die Vertragsaushandlung gilt, zeigt sich auch im Vollzug: Internationales Recht sowie Urteile internationaler Gerichte gelten bis in die Gemeinden und ihren eigenen

Kompetenzbereich hinein. Das Phänomen der Globalisierung wird deshalb als Aushöhlung dezentral-föderalistischer Kompetenzen oder „kalte“ Unitarisierung wahrgenommen.

So ist denn die Reaktion der Kantone durchaus verständlich: Sie verlangen eine stärkere Mitwirkung an den Entscheidungsvorgängen des Bundes, vornehmlich in den Bereichen, die als Aussen- oder Europapolitik gilt, aber nicht nur. Mit der Institutionalisierung der „Konferenz der Kantonsregierungen“ ergänzen die Kantone die traditionellen Organe der kantonalen Finanz-, Gesundheits- und weiteren Direktoren und haben eine Plattform für einen politisch abgestimmten und damit verstärkten Einfluss auf die Bundespolitik geschaffen. Der Erfolg wird davon abhängen, ob es den Kantonen gelingt, über das traditionelle Verständnis der Unantastbarkeit kantonaler Kompetenzen hinauszuwachsen. Denn im Prozess der Globalisierung kann der Bund keine Befugnisse zurückgeben, die er selbst in der Internationalisierung nicht zu behalten in der Lage ist. Erforderlich ist also eine pro-aktive Mitwirkung, welche die verbleibende Unabhängigkeit nationaler (Aussen-) Politik insgesamt stärkt.

### **Perspektiven „grosser“ Territorialreform**

Das oft gemalte Bild einer politisch wenig reformfähigen Schweiz halte ich für falsch. Wer mit andern Ländern vergleicht, muss zum Schluss kommen, dass sich das schweizerische System durch eine lebhaft und relativ erfolgreiche Reformtätigkeit auf allen föderalistischen Ebenen auszeichnet—dies nicht zuletzt in institutionellen Fragen. Freilich folgen diese Reformen der Logik einer Konkordanzdemokratie und ihren Volksrechten: Innovationen sind graduell und werden in ihrer Bedeutung eher heruntergespielt als gross plakatiert, wie das Beispiel der Totalrevision der Bundesverfassung sehr schön zeigt, die als blosse „Nachführung“ definiert wurde. Nun finden sich freilich im Bereich föderalistischer Territorialreform ein jüngeres und ein älteres Projekt, die sich beide als Denkanstösse für eine „grosse“ Innovation verstehen. Ich möchte einige ihrer Aspekte kurz beleuchten.

#### *Sieben Grossregionen statt 26 Kantone?- Eine Kontroverse!*

Über die Fusion von einzelnen Kantonen hinaus wurde, etwa von Avenir Suisse, eine gesamtschweizerische Territorialreform der Kantone zur Diskussion gestellt. Prominent ist der Vorschlag, die bisherigen Kantone durch sieben Regionen ähnlicher Grösse zu ersetzen, die zudem auch wirtschaftlich homogener strukturiert sind. Begründet werden



solche Vorschläge etwa mit höherer Effizienz und höheren Skalenerträgen grosser Einheiten, besserer fiskalischer Äquivalenz sowie geringerem Bedarf an Ausgleichsleistungen, welche insgesamt zu besserer Wettbewerbsfähigkeit führen sollen. Freilich lassen sich solche theoretische Annahmen zur höheren Effizienz grosser Einheiten in empirischen Studien nur teilweise bestätigen, wie etwa der Zürcher Geograph Hans Elsasser<sup>2</sup> aufgezeigt hat. Stimmt aber umgekehrt das Grössenargument, dann wäre es konsequent weiter zu denken: Wäre eine einzige Grossregion Schweiz nicht effizienter als die vorgeschlagenen sieben Grossregionen? Auch diese erscheint noch suboptimal, weil sie bevölkerungsmässig erheblich kleiner wäre als das Bundesland Baden-Württemberg ...

Das Gedankenspiel zeigt, dass politische Institutionen nicht allein von einer wirtschaftlichen Output-Logik her konzipiert werden können. Der Ökonom Bruno Frey argumentiert denn auch für institutionelle Lösungen, die zunächst einer Input-Logik folgen, welche der demokratischen Legitimation und Akzeptanz der Entscheidungen Beachtung schenkt. Statt Kantonsfusionen schlägt er demokratische Zweckgemeinden vor.<sup>3</sup> Für jede zu erfüllende staatliche Aufgabe gibt es eine sogenannte Zweckgemeinde, deren Grösse immer so gewählt ist, dass aufgabenspezifisch eine optimale Effizienz erreicht wird. Jede Aufgabe kann daher in Einheiten anderer Grössen verwaltet sein, und die politische Behörde jeder Zweckgemeinde wird gesondert von der Stimmbürgerschaft ihres Einzugsbereichs gewählt. Das Konzept verbindet Input- und Output-Logik: Die demokratische Teilhabe an der Zweckgemeinde schafft eine besondere Legitimation und Akzeptanz, weil ein relevanter Kreis von Stimmbürgern die relevanten Entscheidungen für einen bestimmten Aufgabenbereich zu treffen vermag. Freilich hat auch dieser Vorschlag seine Achillesferse: Statt in zwei „Allzweck-Institutionen“ von Gemeinde und Kanton wirkt der einzelne Stimmbürger in einer möglicherweise grossen Zahl von politischen „Ein-Zweck-Institutionen“ mit. Es stellt sich daher die Frage, wie viele solcher Institutionen der Identifikationsfähigkeit und dem effektiven Partizipationsvermögen der Stimmbürgerschaft zumutbar sind.

---

<sup>2</sup> Hans Elsasser, Philipp Klaus, Urs Keller, Gemeinde- und Kantonsfusionen: Ein Modell mit Zukunft? Geografisches Institut, Zürich 2003

<sup>3</sup> Bruno S. Frey, Kantonsfusionen bringen nichts. NZZ am Sonntag. 21. Juli 2002. Nr. 19.

### *Die Idee institutionalisierter Agglomeration*

Die Idee, Kernstädte und Umlandgemeinden in einer gemeinsamen Institution zusammenzufassen, ist keineswegs neu. Sie verspricht, einen erheblichen Teil der Verflechtungsproblematik politisch-demokratischen Entscheidungsprozessen zuzuführen. Die politische Abneigung gegen jeden Vorschlag einer „Vierten föderalen Ebene“ ist freilich allgegenwärtig, und die Kantone scheinen wenig Neigung zu verspüren, solche Projekte mit ordnender Hand oder finanziellen Anreizen zu unterstützen. Das Verhältnis von Zentrums- und Peripheriegemeinden schliesslich ist nicht nur von handfesten Interessengegensätzen, sondern oft auch von historisch-emotionalen Ablehnungen geprägt.

Freilich gibt es theoretische Ueberlegungen, wie zumindest einige dieser Widerstände überwunden werden könnten. Wenn wir uns fragen, wie die EU in einem halben Jahrhundert ohne jeden Zwang von sechs auf 27 Mitglieder anwachsen konnte, so lässt sich das leicht beantworten: die Union verschafft Vorteile, die nur den Mitgliedern zukommen. So wollten eben fast alle europäischen Länder von diesen Vorteilen profitieren und traten aus eigenem Antrieb bei. Von einer solchen Dynamik könnte auch ein Agglomerationsverband profitieren, falls es ihm gelingt, Vorteile zu produzieren, welche exklusiv jenen Gemeinden zukommen, die bereit zur Mitgliedschaft sind. Es wäre ferner nicht nötig, dass alle Gemeinden im Agglomerationsperimeter beitreten. Ebenso kann ein solcher Verband ohne weiteres mit variabler Geometrie für verschiedene Aufgaben und mit gewählten Behörden und Volksrechten ausgestattet werden. Ein solches Modell entspricht damit einer Mischung zwischen demokratischen Ein-Zweckverbänden und klassischen Vorstellungen einer politischen Agglomeration.

Machen wir uns indessen keine Illusionen: Alle hier vorgestellten „grossen“ Territorialreformen sind weit weg von den realpolitischen Gegebenheiten.

### **Thesen zur Diskussion**

1. Einerseits: Die Vorteile „grosser“ Territorialreform sind aus theoretischer Sicht umstritten. Umfassende Territorialreform stösst politisch auf starken Widerstand. Es gibt daher keinen Grund für intellektuelles oder politisches Engagement.

2. Andererseits: Der Verzicht auf das Engagement zur „grossen“ Territorialreform birgt das Risiko, dass Gemeinde- und Kantonsföderalismus zur leeren Hülle werden: Die Entscheidungen laufen über informelle Formen zwischengemeindlicher und – kantonalen Zusammenarbeit. Das ist nicht erwünscht. Engagement ist vor allem nötig, um die getrennte Diskussion von Output- und Input- Perspektiven zusammenzubringen.

3. Umfassende territoriale Reform ist nötig aber unmöglich. Kleinräumiger Gemeinde- und Kantonsföderalismus sind Hemmschuhe für die internationale Integration und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Der Politologe Kriesi hat recht: *Der Föderalismus ist das gravierendste Problem des schweizerischen Systems.*

4. Territorialreform wird dank direkter Demokratie dann und so kommen, wenn und wie es richtig ist: Wenn nämlich 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.*