

Wolf Linder

Schweizerischer Föderalismus in gesellschaftspolitischer Perspektive ⁱ

Erschienen in: Widerspruch 71 (2018), 7-16

Föderalistische Systeme gewähren ihren subnationalen Einheiten grösstmögliche Autonomie unter dem Dach einer gemeinsamen Regierung. Zudem sind diese Einheiten an den wichtigen Entscheidungen der zentralen Staatsgewalt beteiligt. Weltweit werden nach dieser klassischen Definition nur knapp 30 von rund 200 Staaten als föderalistisch bezeichnet. Zumeist sind es Länder, in denen die subnationalen Einheiten ethnisch, kulturell, sprachlich oder religiös begründete Autonomieforderungen gegenüber der nationalen Staatsgewalt geltend machten. Die Stabilität föderalistischer Systeme ist darum verletzlich, denn sie hängt ab vom Gleichgewicht zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften. Überwiegen erstere, kommt es zu einem unitarischen System wie etwa beim historischen Zusammenschluss Englands und Wales mit Schottland und Irland zu Grossbritannien. Obsiegen zentrifugale Kräfte, fällt die Föderation auseinander, wie die Beispiele Jugoslawiens, der UdSSR oder die friedliche Scheidung zwischen der Tschechei und der Slowakei illustrieren.

Wie weit prägt Föderalismus die Gesellschaftspolitik eines Landes? Lässt er beliebige Entwicklungen zu, ist er also gewissermassen „blind“ für seine Folgen? Oder begünstigt er bestimmte Interessen, systematisch und über lange Zeit? Der nachstehende Beitrag untersucht diese Frage am Beispiel der Schweiz. Er wirft zunächst einen Blick zurück auf die Entstehung des Föderalismus bei der Gründung des Bundesstaats und verweist auf seine engen Beziehungen zur politischen Kultur des Landes. In den nächsten Abschnitten werden folgende Fragen diskutiert: Was sind die Folgen der überproportionalen Vertretung kleiner Kantone beim Bund? Was für eine Bedeutung hat der Föderalismus für Linke Politik, die sozialen Ausgleich, die Integration und den Schutz von Minderheiten, sowie progressive gesellschaftspolitische Reformen erreichen will? Der Beitrag schliesst mit kritischen Fragen zur jüngsten Herausforderung des Föderalismus - der Globalisierung.

Entstehung des schweizerischen Föderalismus

Neben den USA und Australien zählt die Schweiz zu den ältesten Föderationen. Der Gründung des Bundesstaats 1848 aus den „souveränen“ Kantonen des Staatenbunds von 1815 gingen harte Auseinandersetzungen voraus, die im Sonderbundkrieg von 1847 gipfelten. Vor allem die konservativen, katholischen und ländlichen Kantone bekämpften die Idee eines Bundesstaats und befürchteten, darin von der liberalen Mehrheit industrialisierter Kantone minorisiert zu werden. Die Verfassung von 1848 war darum ein Kompromiss: Es kam zwar zum gemeinsamen Dach der Eidgenossenschaft, aber die Bundeskompetenzen waren im wesentlichen beschränkt auf die Aussenpolitik, auf Armee, Zollwesen, Mass und Gewicht, Geld und Post. Die übrigen Aufgaben behielten die Kantone in der eigenen Hand. Die Schweiz entstand als „Staatsbildung von unten“, und dieses Prinzip gilt bis heute: Neue Bundesaufgaben erfordern die Zustimmung sowohl von Volk und Kantonen in der Volksabstimmung. Ohne finanzielle Autonomie wäre die hohe politische Autonomie von Kantonen und Gemeinden freilich an einem kleinen Ort: Bund, Kantone und Gemeinden erheben je eigenen Steuern können daher ihre Aufgaben auch nach eigenen Präferenzen gestalten. Darum sind sowohl die Finanzen wie die politischen Aufgaben weniger zentralisiert als in den meisten übrigen Föderationen.

Die weitere Mitwirkung der Kantone an den Entscheidungen des Bundes geschieht auf mehreren Wegen. Das Zweikammersystem des Parlaments verlangt für gültige Entscheidungen die doppelte Mehrheit in beiden Räten, dem proportional nach Bevölkerungsgrösse der Kantone besetzten Nationalrat und dem Ständerat, in dem jeder Kanton zwei Sitze hält. Damit sind die Kantone mit gleicher Stimme an allen Entscheidungen des Parlaments vertreten.

Allerdings berücksichtigt der Ständerat ähnlich wie der Nationalrat eher die regionalpolitischen und wirtschaftlichen Interessen seiner Wählerschaft als föderalistische. So erstaunt es nicht, dass die Kantone in den letzten 20 Jahren ihre Anliegen vermehrt über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einbringen. War es zunächst die Aussenpolitik, in denen sie vermehrte Anhörung verlangten, so haben sich die Kantonsregierungen seither als einflussreiche Akteure gegenüber Bundesrat und Verwaltung etabliert. Von der Bildungs-, der Finanz- bis zur Umweltpolitik stimmen sie in der KdK ihre Interessen ab und machen sie in Bern geltend. Daneben sind die seit

1874 in der Verfassung verankerten Instrumente der Kantonsinitiative und des Kantonsreferendums weniger wichtig. Der Kantonsinitiative, die von jedem Kanton ergriffen werden kann, fehlt die Rechtsverbindlichkeit. Sie ist ein blosser Antrag an das Parlament. Lehnt eine der Kammern ab, darauf einzutreten, gilt sie als erledigt. Das Kantonsreferendum kann von acht Kantonen ergriffen werden, blieb aber bis 2003 toter Buchstabe, als es von elf Kantonen gegen eine Steuergesetzrevision erstmals ergriffen wurde und zum Erfolg führte.

Föderalismus als Teil gesellschaftlich-politische Kultur

Föderalismus ist mehr als eine Verfassungsstruktur. Er ist eingebettet in Geschichte und politische Kultur. Entsprechend unterschiedliche „Föderalisten“ gibt es. In den USA stand die vertikale Trennung der Staatsgewalten, damit die Begrenzung staatlicher Macht zugunsten individueller Freiheiten im Vordergrund. Der deutsche Föderalismus des 19. Jahrhunderts entstand auf Betreiben politischer Eliten der Länder, die Mitsprache beim Bund forderten. Für die Schweiz könnte der Satz zutreffen, den Napoleon nach dem vergeblichen Versuch getan haben soll, aus dem losen Staatenbund vor 1798 einen Einheitsstaat zu machen: „La Suisse est fédéraliste ou elle n'existe pas“. Jahrzehnte später, als es um die Schaffung des Bundesstaates ging, mag das Gleiche gegolten haben: Eine schweizerische Gesellschaft gab es damals noch gar nicht, sondern allein diejenige von Kantonen unterschiedlicher Geschichte, Konfession und Sprache. Die Verfassung von 1848 sagte denn auch, der Bund bestehe aus „den vereinigten Völkern der 22 souveränen Kantone“. Deren Mehrheit sah es damals als notwendig, ein Stück ihrer Autonomie für die gemeinsame Wahrung nationaler Unabhängigkeit und einen zollfreien Wirtschaftsraum einzuführen. Der weitere Ausbau des Bundesstaates verlief nicht ohne Widerstand. Zahlreiche Verfassungsvorlagen scheiterten in Volksabstimmungen am Ständemehr. Erhält der Bund neue Kompetenzen, so sichern sich die Kantone meist einen beträchtlichen Handlungsspielraum für eigene Vollzugsgesetze. Auch die eigentliche Umsetzung vieler Bundesaufgaben liegt in der Hand der Kantone oder wird gemeinsam mit dem Bund besorgt. So trifft der Föderalismus bei uns auf eine politische Kultur, an der dem britischen Historiker Clive Church¹¹ unter anderem folgendes auffällt: die Wertschätzung regionaler Eigenheiten,

das Vertrauen in die Fähigkeit dezentraler Entscheidungsstrukturen, die politische Zusammenarbeit für die Lösung gemeinsamer Probleme, sowie das Misstrauen gegenüber zentralisierter Bürokratie und politischer Machtballung.

Allerdings übersteigen komplexe Aufgaben wie etwa der Umweltschutz oder die Hochschulen die Kräfte kleiner Kantone. In solchen Fällen behilft man sich mit interkantonaler Kooperation: Der grössere Kanton erbringt die Leistungen, der kleinere Kanton entschädigt den Aufwand. Solche Kooperationsformen funktionieren in der Regel gut; sie sind auch unter Gemeinden verbreitet (etwa bei Schulen der Sekundarstufe oder bei der Entsorgung). Damit wird die Zentralisierung oder die Fusion zu grösseren Einheiten vermieden. Freilich weisen gerade Gemeindeverbände Demokratiedefizite aus; ihre politische Kontrolle lässt oft zu wünschen übrig. Aber offensichtlich nehmen StimmbürgerInnen den Verlust demokratischer Kontrolle in Kauf, wenn damit die Zentralisierung oder Gemeindefusionen umgangen werden können.

Spannungsfeld Föderalismus- und Demokratieprinzip

„Eine Person eine Stimme“, heisst die Grundregel für Wahlen und Entscheidungen in der Demokratie. So belegt der Kanton Zürich aufgrund seiner demografischen Grösse von 1,4 Mio. EinwohnerInnen 35 von 200 Sitzen in der Volksskammer, der Kanton Glarus mit rund 40 000 EinwohnerInnen nur einen einzigen. Die Entscheidungsregel des Föderalismus dagegen lautet: „Jeder Gliedstaat gleiche Stimme“. Daher sind Glarus und Zürich mit der gleichen Zahl von je zwei Sitzen im Ständerat vertreten. Das bedeutet eine Überrepräsentation der kleinen, Deutschschweizer und zumeist ländlichen Kantone, mit der demokratische Mehrheiten überstimmt werden können. Das gilt zunächst im Ständerat, wo die 23 Stimmen aus den kleinsten Kantonen zwar nur etwa ein Fünftel der Bevölkerung vertreten, aber eine Stimmenmehrheit des Nationalrats aushebeln können. Das gilt auch in allen Verfassungsabstimmungen mit Doppelmehr: Hier wiegt die Stimme einer Glarnerin 35mal mehr als die Stimme einer Zürcherin. Die Überrepräsentation kleiner Kantone entfaltet unterschiedliche Wirkungen im Parlament und in Volksabstimmungen:

- Im Parlament ist die gemeinsame Blockbildung kleiner Kantone heute eher selten. Langzeitstudien zur Politik des Parlaments zeigen aber, dass wegen des Gewichts des

Ständerats die Interessen von kleinen, ländlichen Kantone während Jahrzehnten bevorteilt waren. Dass es zugleich katholische Kantone waren, spielt heute nur noch eine geringe Rolle, weil die einst bedeutsame konfessionelle Spaltung aus den meisten gesellschaftspolitischen Fragen verschwunden ist. Von einer Benachteiligung sprechen heute jedoch grosse Städte wie Zürich, Bern, Lausanne oder Luzern. Anders als für die kleinen Kantone gibt es für sie keine begünstigte Vertretung ihrer Interessen, obwohl ihr Anteil an den Stimmberechtigten immer grösser geworden ist.

-

- In Volksabstimmungen dagegen kann die Überrepräsentation der Kleinkantone nach wie vor eine starke Rolle spielen. Das Stimmverhalten und die Präferenzen der Stimmbürgerschaft der Kantone in einzelnen Politikbereichen sind unterschiedlich und konstant. So erweisen sich ländliche, kleinere Kantone der Deutschschweiz deutlich skeptischer gegenüber einer Öffnung der Aussenpolitik, wie sich an den Abstimmungen zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR 1992 und den folgenden Urnengängen zu den bilateralen Verträgen oder auch zum UNO-Beitritt belegen lässt. Geht es um Abstimmungen im Verfassungsrang wie beim EWR- oder dem UNO-Entscheid, so reichen 51 Prozent Volksmehr nicht für die Annahme. Vielmehr wäre im Fall des EWR ein Volksmehr von 57 Prozent Ja nötig gewesen um auch das Ständemehr von 12 aus 23 Stimmen zu erreichen. Das kommt salopp gesagt einem Wettlauf gleich, bei dem die „Demokraten“ 100, die „Föderalisten“ aber nur 80 Meter rennen müssen, um zu gewinnen.

Minderheitenschutz: Wo der Föderalismus wirkt und wo nicht

Als besonderes Merkmal des schweizerischen Föderalismus gilt gemeinhin der Schutz von Minderheiten. In der Tat hat die hohe Autonomie den Kantonen erlaubt, ihre sprachlichen, historisch-politischen und konfessionellen Eigenheiten in hohem Masse zu bewahren. Dabei ist aber eines zu beachten: Der Föderalismus schützt bloss territoriale Minderheiten, die im Rahmen ihres Kantons zudem über eine politische Mehrheit verfügen. Mit anderen Worten: Bleibt der Karpfen in seinem Reservat des föderalistischen Teichs, so bleibt er vor den hungrigen Hechten geschützt. Verirrt er sich in den Teil der Hechte, so ist er seines Lebens weniger sicher. So funktioniert der Schutz

der Sprachregionen für die Kantone der Romandie oder des Tessins gegenüber der Deutschschweizer „Übermacht“ von siebzig Prozent, weil sie in „ihren“ Kantonen über eine sichere Mehrheitsstellung verfügen. Aber der Föderalismus gewährt keinen Sprachenschutz für die Viertelmillion Personen portugiesischer Sprache in der Schweiz, selbst wenn alle von ihnen das Stimmrecht hätten. Denn diese leben verteilt in allen Regionen der Schweiz und haben damit keine Möglichkeit zur Formierung einer politischen Mehrheit in einem Kanton. Viele Minderheitenprobleme bedürfen daher anderer Schutzgarantien, etwa der Rechtsgleichheit oder der Grundrechte. Zudem funktioniert der Schutz sprachlicher Minderheiten vor allem im Verhältnis zum Bund. Dieser anerkennt vier Landessprachen in der Verfassung und garantiert über das öffentlich-rechtliche Radio und Fernsehen auch die Versorgung aller Regionen mit einem vollwertigen Informationsangebot eigener Sprache. Wer vor eidgenössischen Amtsstellen etwas vorbringen will, kann das in einer beliebigen der Amtssprachen des Bundes tun. Mehrsprachige Kantone wie Graubünden, Freiburg oder Wallis gewähren solche Multikulturalität durch Minderheitsstatute. Einsprachigen Kantonen ist dies jedoch fremd. Wer als Deutschschweizer in Genf vor Gericht geht, hat sich der französischen Sprache zu bedienen. Praktiziert die mehrsprachige Schweiz insgesamt ein Integrationsmodell, so folgen die einsprachigen Kantone einem Assimilationsmodell.

Sozialer Ausgleich: Zwischen Berg und Tal, aber nicht zwischen Oben und Unten

Berglandwirtschaft stirbt mancherorts aus, denn sie trifft auf schwierigere Bedingungen als diejenige des Mittellands. Viele Dienstleistungen können nur in gut erreichbaren Zentren erbracht werden und fehlen in ländlichen Gegenden. Wohlhabende, die es sich leisten können, bauen ihre Villen dort, wo es unverbaute Seesicht gibt. Das sind Beispiele räumlicher Ungleichentwicklung, die sich mit sozialer Ungleichheit verbinden, Sie haben eine doppelte Folge. In ärmeren Gemeinden sind die Pro-Kopf-Steuererträge geringer; ihre Einwohner müssen im Vergleich mit reicheren Gemeinden einen höheren Teil ihres Einkommens aufbringen, um zum Beispiel eine Schule gleicher Qualität zu unterhalten. Wohlhabende weichen in steuergünstigere Gemeinden aus, und ein Teufelskreis beginnt: Die Verbleibenden bezahlen noch höhere Steuern, wollen sie ihre Schule behalten. Diesen Teufelskreis – ein race to the bottom - zu durchbrechen, ist das Ziel des Finanzausgleichs: Ein Teil des Steuereinkommens wohlhabender Regionen wird

in die öffentlichen Kassen ärmerer Regionen gelenkt. Dieser Ausgleich findet horizontal statt, also zwischen den Kantonen oder den Gemeinden eines Kantons, aber auch vertikal, das heisst zwischen Bund und Kantonen oder zwischen einem Kanton und seinen Gemeinden. Die so umverteilten Mittel unterstützen die Haushalte ärmerer Kantone und Gemeinden und tragen dazu bei, die Wohlstandsgefälle innerhalb der Schweiz zu vermindern. Hinzu kommt die Abgeltung besonderer Lasten, etwa von Städten für die Bereitstellung überlokaler Dienste. Mit weiteren Massnahmen (Berglandwirtschaftshilfe, Direktzahlungen, neue Regionalpolitik) versucht der Bund zudem, die Standortqualität benachteiligter Regionen insgesamt zu erhöhen. Vollständig beseitigen will und soll der Finanzausgleich diese Wohlstandsgefälle allerdings nicht. Ohne ein gewisses Mass an Steuerwettbewerb beispielsweise fiel die selbstbestimmte Festsetzung der Steuern durch Gemeinden und Kantone dahin. Der Preis föderalistischer Autonomie ist die Hinnahme eines Stücks regionaler Ungleichheit. So bleiben erhebliche Unterschiede der kantonalen und gemeindlichen Einkommen oder der Steuerbelastung. Und die Abwanderung aus den Berggebieten kann zwar etwas gebremst aber nicht verhindert werden. Schliesslich ist der Finanzausgleich zwar eine Solidaritätsleistung zwischen Regionen, nicht jedoch eine Sozialpolitik, welche die Unterschiede zwischen hohen und tiefen persönlichen Einkommen korrigiert.

Progressive Reformen: Föderalismus als Innovationshemmer?

Die späte Einführung des Frauenstimmrechts beim Bund 1971 gilt oft als Beleg dafür, dass der schweizerische Föderalismus innovationsfeindlich sei. So eindeutig ist die Sache allerdings nicht. Das grösste Hindernis des Frauenstimmrechts war eher die direkte Demokratie, in der die Mehrheit aller Männer – sie allein stimmberechtigt – überzeugt werden musste, ihr Privileg mit den Frauen zu teilen. In Repräsentativsystemen war die Abschaffung der Männerdemokratie leichter, weil für politische Parteien jeder Couleur der Anreiz bestand, das Frauenstimmrecht einzuführen, um damit die nächsten Wahlen zu gewinnen. Bleibt das Argument der konservativen Appenzell-Innerrhoder, denen es föderalistische Rücksichtnahmen tatsächlich erlaubten, das „Unvermeidliche“ in ihrem Kanton nochmals zwanzig Jahre hinauszuschieben, bis sich schliesslich die Appenzeller Frauen 1990 mit ihrem Erfolg vor Bundesgericht den Zugang zu ihrer Landsgemeinde erstritten. Umgekehrt war der

Föderalismus aber auch ein Wegbereiter für das Frauenstimmrecht. 1957 führte die Walliser Gemeinde Unterbäch gegen den Willen von Kanton und Bundesbern im Alleingang das Stimm- und Wahlrecht ihrer Frauen ein. Als die Männer 1959 auf nationaler Ebene Nein zur Gleichberechtigung der Frauen sagten, führten Genf, die Waadt und Neuenburg das Frauenstimmrecht trotzdem ein, und weitere Kantone folgten. Das ebnete den Weg für den schweizweiten Erfolg.

Aus theoretischer Sicht bietet ein dezentralisiertes Mehrebenensystem allerdings geringe Chancen für „grosse“ Gesellschaftsreformen. Dafür eröffnet es besondere Chancen gradueller Transformation: Im Verfahren des „trial and error“ lassen sich unterschiedliche Reformversuche für das gleiche Problem mit geringem Risiko ausprobieren, vergleichen und verbessern. Von der Fehlerfreundlichkeit wie von den Lernchancen im „föderalistischen Labor“ hat die schweizerische Politik oft profitiert. Eindrücklich ist das Beispiel der Drogenpolitik. Auf lokaler Ebene, als das Drogenelend am Platzspitz Zürichs international Schlagzeilen machte, wurden Erfahrungen gesammelt mit dem damals neuen Vier-Säulen-Modell, einer Kombination von Massnahmen der Prävention, der Therapie, der Schadensminderung sowie der Repression und Kontrolle. In der Zeit der 1990er Jahre, als diese lokalen Erfahrungen auf die nationale Gesetzgebung übertragen wurden, kritisierten UN-Agenturen die Schweiz heftig, weil es ihrer strikten Politik reiner Repression entgegief. Ein zentralistisches System hätte solche Lernprozesse der Politikentwicklung „von unten“ weniger nutzen und dem internationalen Druck wohl auch weniger widerstehen können. Als Gegenbeispiel lässt sich die Umweltpolitik anführen. Kantone wie Baselland, die sich in den 1980er-Jahren durch Pionierleistungen des Energiesparens (Wärmedämmung und Heizung von Gebäuden) auszeichneten, fanden nur wenig und späte Nachahmung, da in anderen Kantonen und beim Bund dafür Mehrheiten fehlten. Weniger korrigierbar sind allerdings strukturelle Eigenheiten eines dezentralisierten Systems. So dient die Summe der autonomen Gemeindepolitiken nicht immer den Interessen des Landes. Der Wettbewerb unter den Gemeinden etwa führt dazu, dass jede für sich möglichst stark wachsen will. Die meisten Gemeinden haben denn auch mehr Bauland eingezont, als sie für die nächste Generation brauchen. Das ist das Gegenteil von sparsamem Umgang mit natürlichen Ressourcen und führt weit weg vom eigentlichen Ziel jeder vernünftigen Ökologie, nämlich des Nullwachstums von Ressourcen- und Flächenverbrauch.

Was aber stimmt an der These, der Ständerat sei ein politischer Bremsklotz? Aus linker Perspektive war diese Einschätzung lange Zeit einsichtig. Denn die Linke erlebte jahrzehntelang, wie ihrer Erfolge im Nationalrat nur zu oft an der bürgerlichen Festung des „Stöckli“ scheiterten. Das war Realität, weil sich die Bürgerlichen durch gegenseitige Wahlunterstützung in kantonalen Zweiertickets fünfzig Prozent der Stimmen in der Majorzwahl zusicherten und damit eine satte Mehrheit im Ständerat erlangten. Der Sieg von konservativ-wirtschaftsliberalen gegenüber sozialstaatlichen oder ökologischen Positionen konnte damit in vielen Fällen vorausgesagt werden. Für die letzten zwei Jahrzehnten gilt dies nicht mehr. Denn SP und Grüne können heute in vielen Kantonen ebenfalls mehrheitsfähige Tickets bilden, während rechte Wahlkoalitionen wegen der Zerstrittenheit des Bürgerblocks weniger zustande kommen und auch weniger Erfolg haben. Heute ist die SVP, gemessen an ihrer nationalen Wählerstärke, in der kleinen Kammer unter-, die SP übervertreten. Der Ständerat ist also nicht per se konservativ, sondern ändert seine Zusammensetzung stärker als Folge veränderter Wahlkoalitionen in der Majorzwahl. Dass er zudem in vielen Fragen gar linker geworden ist als der Nationalrat, hat damit zu tun, dass Abstimmungscoalitionen von SP/Grünen mit der CVP oder FDP häufiger geworden sind. Begünstigt wird dies durch eine längerfristige Entwicklung: In vielen Fragen – etwa der Einwanderung oder des Verhältnisses zu EU – ist der ehemals geschlossene Bürgerblock gespalten. Das führt zu Ansätzen eines „tripolaren“ Systems, in der es Koalitionen zwischen allen drei Blöcken Links - Mitte-Rechts gibt. Zwar sind Koalitionen innerhalb des Bürgerblocks nach wie vor viel häufiger als solche mit SP und Grünen. Letztere dürften aber bessere Chancen haben als in den 1980er Jahren, als sie es mit einem einheitlichen Bürgerblock zu tun hatten. Ein letzter Punkt betrifft Kräfteverhältnisse in der jetzigen Legislatur. Im Nationalrat können die rechtsbürgerlich-liberalen Parteien SVP und FDP derzeit mit 98 Stimmen zwar fast eine Mehrheit bilden, im Ständerat dagegen verfügen CVP und SP zusammen über die absolute Mehrheit von 25 Stimmen. Diese unterschiedlichen Kräfteverhältnisse bringen vermehrte Differenzen zwischen beiden Kammern, haben aber auch jenen bürgerlichen „Durchmarsch“ verhindert, den sich SVP und FDP nach ihrem Wahlsieg 2015 erhofften.

Globalisierung: Herausforderung für den Föderalismus

Die Kräfte der Globalisierung fordern seit dreissig Jahren weltweit freie Märkte für Waren, Dienste, Kapital und Personen. Sie haben öffentliche Dienste in vielen Ländern privatisiert, Sparprogramme durchgesetzt und den politischen Einfluss des Nationalstaats vermindert. Dieser neoliberalen Agenda folgt auch die EU in zunehmendem Masse, und die Schweiz, wie wohl nicht Mitglied der EU, hat sich dieser Wirtschaftspolitik weit über die bilateralen Verträge hinaus angepasst. Was passiert dabei institutionell? Generell machen globalisierte Länder die Erfahrung, dass ihre nationalen Parlamente an Einfluss verlieren gegenüber der Macht von Exekutive und Verwaltung, welche das Vertragsrecht auf internationaler Ebene aushandeln. Als Besonderheit der Europäisierung kommt die starke Position der europäischen Gerichtsbarkeit hinzu, welche das EU-Recht in verbindlicher Weise auch dort „dynamisch“ weiterentwickelt, wo auf politischer Ebene kein Konsens unter den EU-Mitgliedern gefunden wird.

Was heisst das nun für den schweizerischen Föderalismus und seine Kultur politischer Problemlösung? Als erstes gibt es Zentralisierungsschübe. EU-Recht nimmt keine Rücksicht auf innerstaatlichen Föderalismus – die Kantone haben es zu vollziehen, auch wenn es ehemals kantonale Kompetenzen tangiert. Der grosse Handlungsspielraum, den der Bund und das Bundesgericht den Kantonen bei der Umsetzung von Gesetzen überliessen, galt einst als besonders erfolgreiches Kennzeichen schweizerischer Föderalmuskultur. Heute wird er zunehmend eingeschränkt. Ähnliche Eingriffe in den Föderalismus sind im Bereich der Menschenrechte und der Rechtsprechung des EMRK-Gerichts in Strassburg zu beobachten. So war es Aufgabe der Kantone, das Verhältnis zwischen Kirche und Staat zu regeln. Sie haben das auf ganz unterschiedliche Weise getan und damit ihren je besonderen konfessionellen und kulturellen Eigenheiten Ausdruck gegeben. Heute jedoch wird etwa die Frage, ob Kruzifixe in Schulzimmern hängen dürfen, letztlich nicht mehr vom Bundesgericht sondern von Strassburg entschieden, dem „autonomieschonendes“ Entscheiden eher fremd ist.ⁱⁱⁱ Ein besonders kühner Eingriff in die föderalistische Kompetenzordnung fand im Bereich des Hochschulwesens statt: Die Einführung des „Bologna“-Systems erfolgte mit dem Federstrich eines Staatssekretärs. Die Kantone, sonst auf die Wahrung ihrer

Kompetenzen im Bildungswesen erpicht, aber auch das Parlament wurden mit einem *Fait accompli* konfrontiert. Das alles sind Aushöhlungen föderalistischer Autonomie und Vielfalt.

Schluss

Europäisch vergleichende Umfragen zeigen: Schweizerinnen und Schweizer sind in ihren politischen Einstellungen konservativ-bürgerlicher und erwarten weniger vom Sozialstaat als Befragte aus den Nachbarländern. Auch ohne hemmenden Kantonsföderalismus wäre darum ein umfassendes nationales Sozialstaatsmodell, wie es skandinavische Länder kennen, wohl kaum realisierbar gewesen. Bis heute aber finden sich in den politischen Kulturen der Kantone bedeutende Unterschiede zwischen den Sprachregionen oder zwischen Stadt und Land. Hier garantierte der Föderalismus die Nutzung autonomer politischer Handlungsspielräume innerhalb territorialer Grenzen von Kantonen und Gemeinden. Diese sind weder a priori links oder rechts, sondern richten sich nach den jeweiligen politischen Mehrheiten vor Ort. So gibt es eben nicht nur Pole eines ländlichen Konservatismus, sondern auch Zentren linker urbaner Kultur. Grössere Städte, die sich dabei auf solide politische Mehrheiten stützen, sind heute nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Ob und wie weit aber Städte wie Bern oder Luzern auf ihr kantonales, konservatives Hinterland ausstrahlen können, berührt die offene Frage des zunehmenden Stadt-Land-Konflikts. So zeigen sich denn die meisten Wirkungen des Föderalismus ambivalent, und wo wir von Wirkungen sprechen, sind sie meist mit weiteren institutionellen Eigenheiten verknüpft: der direkten Demokratie, oder der politischen Kultur der Konkordanz. Letztere hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten gelitten. In der politischen Polarisierung um die Europafrage ist eine fruchtbare Auseinandersetzung zwischen dem Lager der Gegner und Befürworter weiterer Integrationsschritte kaum mehr möglich. Dabei geht es um tieferliegende Konflikte: Im Zuge von Globalisierung und Europäisierung haben zwei gesellschaftspolitische Spaltungen stark zugenommen: neben derjenigen zwischen Kapital und Arbeit auch diejenige zwischen Stadt und Land. Dies sind nicht die einzigen gesellschaftspolitischen Herausforderungen für den Föderalismus. Vor Jahren hat der amerikanische Ökonom Dani Rodrik^{iv} in seinem Buch „Das Globalisierungs-Paradox“ die These formuliert: Starke Globalisierung, starker Staat und starke Demokratie zusammen gibt es nicht. Man kann wählen, aber nur unter zwei von den dreien, oder vielleicht gar nur unter einer einzigen Alternative: Das eine ist die neoliberale Hyperglobalisierung,

wie wir sie heute erleben; sie beeinträchtigt Demokratie und nationale Autonomie. Das andere ist das Festhalten an starker Demokratie, die nur innerhalb eigener Staatlichkeit gedeiht, aber die Kraft haben muss, der Globalisierung Grenzen zu setzen. Egal, ob man den Föderalismus dem „starken Staat“ oder der „starken Demokratie“ zuordnet: Bei starker Globalisierung verliert er an Substanz allemal. Das würde ich sowohl als Politologe wie als Altsozialist bedauern,

ⁱ Dieser Aufsatz stützt sich auf die zwei Föderalismuskapitel aus: Linder, Wolf / Müller, Sean, 2017: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern; Vatter, Adrian, 2018: Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model. London, im Erscheinen. Weitere Beiträge des Autors zum Thema unter www.wolf-linder.ch.

ⁱⁱ Church, Clive, 2004: , The Politics and Government of Switzerland, Basingstroke/Hants, Palgrave, 183.

ⁱⁱⁱ In der Sache lässt sich streiten. Nicht nur die Linke bringt der unbedingten Durchsetzung von Menschenrechten grosse Sympathie entgegen. Dass eine solche individualisierte, kontext-ungebundene Konzeption nicht ganz unproblematisch ist, versuche ich zu zeigen in: Wolf Linder, 2010. Zur Universalität von Menschenrechten, Markt und Demokratie – zweifelhafte Begründung, fragwürdige Folgen (Zeitschrift für Politik 2/2010, 207-218).

Zur fragwürdigen politisch-ökonomischen Rolle der europäischen Gerichtsbarkeit: Fritz Scharpf, 2009. Weshalb die EU nicht zur sozialen Marktwirtschaft werden kann. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 7 (3-4), 419-434.

^{iv} Rodrik, Dani, 2011. Das Globalisierungs-Paradox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft. C.H. Beck, München.