

# Vorlesung Schweizer Politik

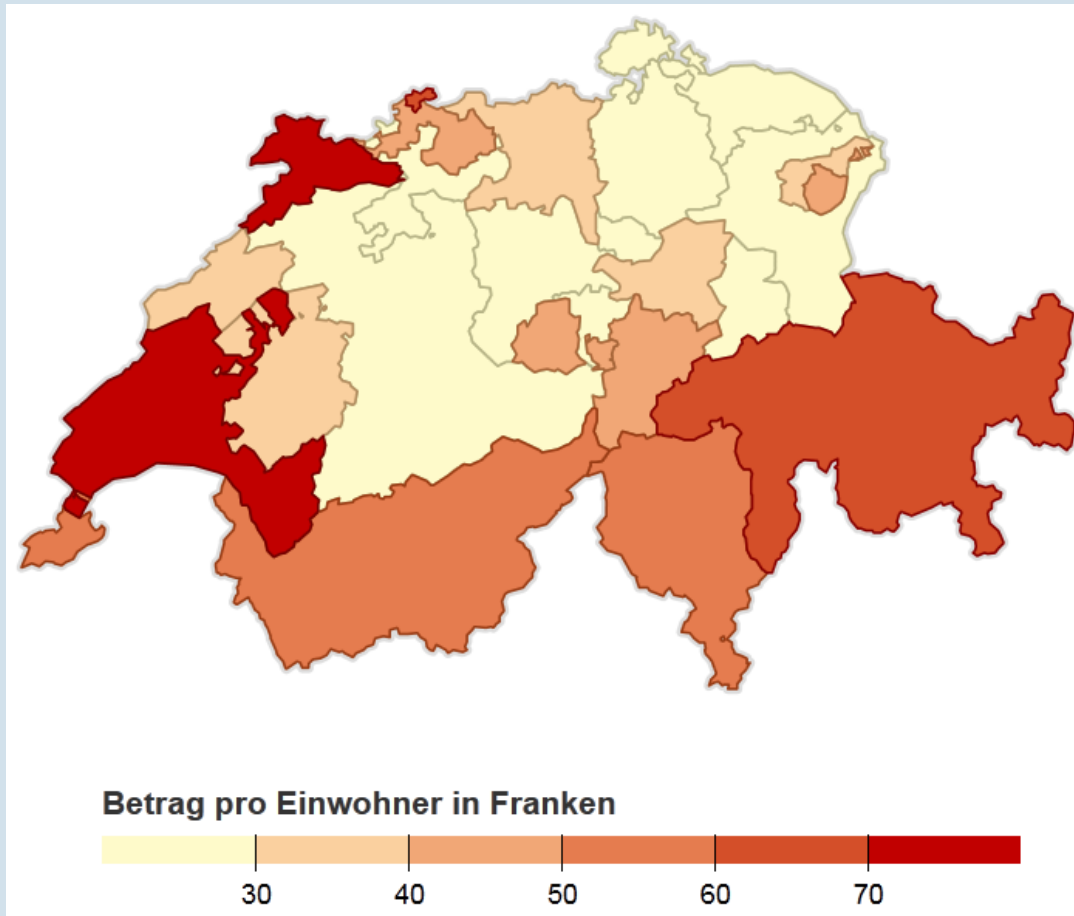


FÖDERALISMUS

## Fragen am Anfang der Sitzung

- Welches sind die zentrale Elemente des schweizerischen Föderalismus?
- Welche Institutionen sichern den Schweizer Föderalismus?
- Welches sind Stärken und Schwächen des Schweizer Föderalismus?

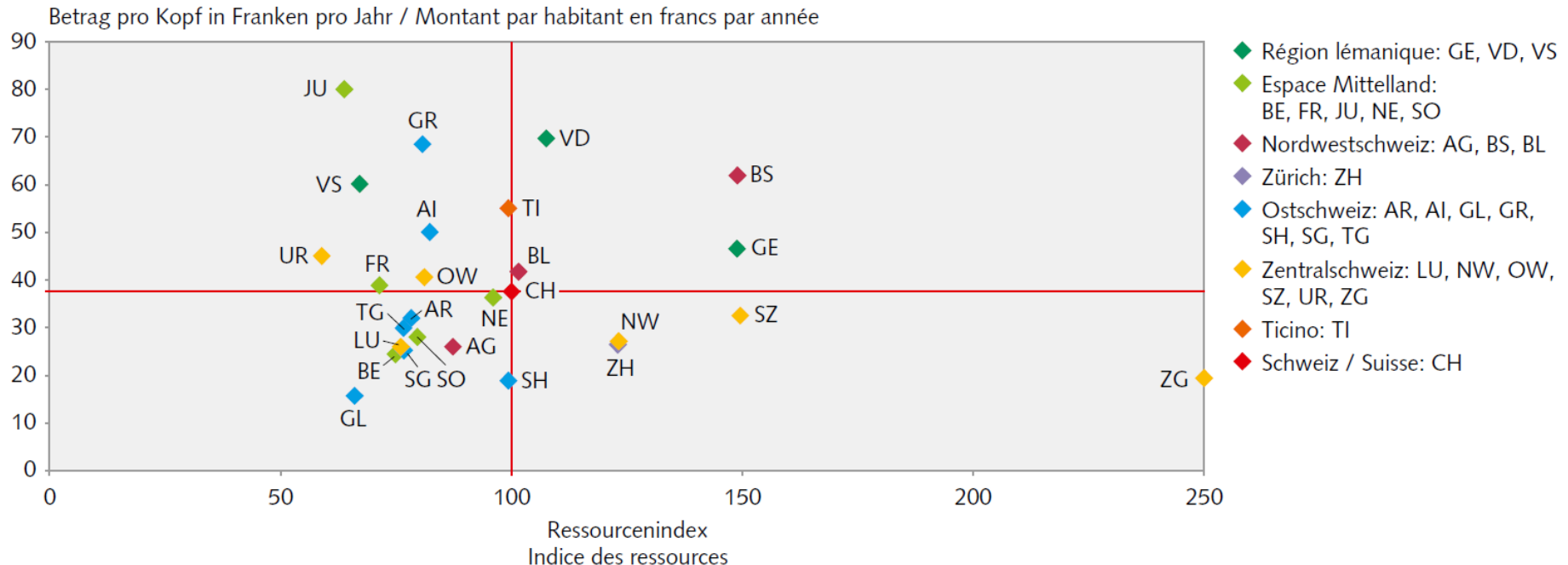
Stipendien pro  
Einwohner (2013),  
in Fr.



BfS 2014

# Zentrale Elemente des Föderalismus

## Stipendienbetrag im Verhältnis zur Bevölkerung und Ressourcenindex 2012 Montant des bourses par rapport à la population et indice des ressources en 2012



© Bundesamt für Statistik (BFS) / Office fédéral de la statistique (OFS)

## Geschichte des Föderalismus

### The Federalist Papers

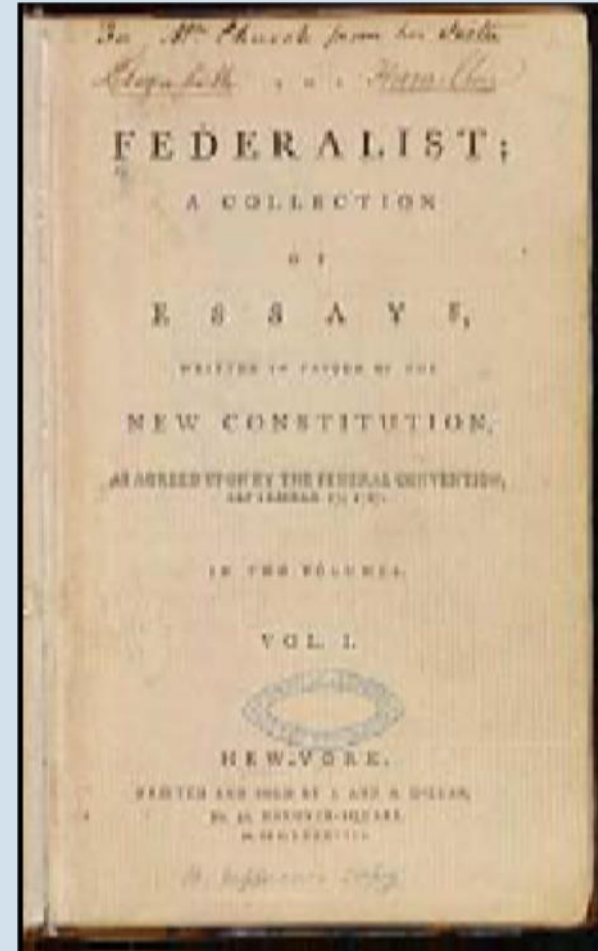
85 Essays geschrieben in den Jahren 1787/88 mit dem Ziel, Unterstützung für die US-Verfassung zu gewinnen.

#### No. 51

In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government; and the usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments.

In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments.

Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself.



## Definition des Föderalismus

Föderalismus bedeutet Machtaufgliederung durch vertikale Gewaltenteilung mittels Gewährung von weitgehender territorialer Eigenständigkeit. (Vatter 2014, S. 427). Er bezweckt politische Einheit unter Wahrung grösstmöglicher Autonomie der Glieder des Staatsverbandes.

Wichtige Elemente sind:

- Eine unverletzbare Identität und Autonomie der Gliedstaaten, d.h. die Gliedstaaten haben die Kompetenz, Recht zu sprechen und verfügen über Einnahmen (self-rule)
- Die Mitentscheidung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Zentralstaates (shared rule)

## Wesenselemente des schweizerischen Föderalismus:

- Ausgedehnte Autonomie der Kantone, keine politische Kontrolle durch Bund
- Gleichberechtigung der Kantone
- Intensive Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes
- Kompetenzvermutung zu Gunsten der Kantone (Subsidiaritätsprinzip)
- Idee der Solidarität und des wirtschaftlich-sozialen Ausgleichs zwischen Kantonen
- Ausgeprägter kooperativer Vollzugsföderalismus

## *Formen des Föderalismus*

- **Unitarischer versus dezentraler** Föderalismus
  - **Dualer versus kooperativer** Föderalismus
  - **Symmetrischer versus asymmetrischer** Föderalismus
  - **Konkurrenzierender versus solidarischer** Föderalismus
- Föderalismus durch **Zusammenschluss** selbständiger Staaten versus Föderalismus durch **Zerteilung** von bisherigen Zentralstaaten (z. B. Spanien, Belgien)



## Vergleich des deutschen und des schweizerischen Föderalismus

	Deutschland	Schweiz
Grundstruktur	Unitarisch	Dezentral
Historisch	Element zentralisierender Staatsbildung von oben	Konstitutives Element der Staatsbildung von unten
Grundkonzept der Gliedstaaten	Kontrolle und Teilhabe am Zentralstaat	Grösstmögliche Autonomie, Nicht-Zentralregierung, eigene Politik
Erwartete Systemleistung	Einheitlichkeit der Lebensbedingungen	Garantie der Differenz von Multikultur und Sozialstruktur
Parlamentarische Vertretung	Zweite Kammer als Exekutivvertretung	Zweite Kammer als Kantons- nicht aber als Exekutivvertretung
Fiskalstruktur	Gemeinsame Bund-Länder-Kompetenz, kein Wettbewerb	Nicht-zentrales Steuersystem, Wettbewerb Kantone und Gemeinden
Charakteristiken der Umsetzung	Formalisierungsgrad hoch, Berechenbarkeit hoch	Formalisierungsgrad niedrig, «laboratory federalism»

Quelle: Linder /Mueller: 424

## Vergleich der föderalistischen Strukturen von CH, D, A, NL und F (1)

	Staatstyp	Anzahl Teilstaaten	Steueraufkommen Regionen*
CH	Föderaler Bundesstaat	26 Kantone	66
D	Unitarischer Bundesstaat	16 Länder	22
A	Unitarischer Bundesstaat	9 Länder	8
NL	Dezentraler Einheitsstaat	16 Provinzen	Keine eigenen Steuern
F	Einheitsstaat	26 Regionen 96 Departemente	Keine eigenen Steuern

\* Anteil Steueraufkommen Regionen am Total des Steueraufkommens des Landes in %

## Vergleich der föderalistischen Strukturen von CH, D, A, NL und F (2)

	Kompetenz regionale Institutionen	Einfluss Region auf nationale Gesetze
CH	Hoch Parlament, Regierung und eigene Gesetze	Sehr hoch (gewählter Ständerat mit allen Rechten)
D	Hoch Parlament, Regierung und eigene Gesetze	Hoch (Bundesrat als Vertreter der Länderregierungen)
A	Hoch Parlament, Regierung und eigene Gesetze	Mittel (aufschiebendes Veto des BR gegenüber dem NR)
NL	Tief Ernannt, Vollzugsbehörde	Mittel (erste Kammer mit Veto aber ohne Vorschlagsrecht)
F	Tief Ernannt, Vollzugsbehörde	Tief (Senat kann Gesetze verzögern)

## Vergleich der föderalistischen Strukturen von CH, D, A, NL und F (3)

	Anzahl Gemeinden	Kompetenzen	Steueraufkom- men Gemeinden*
CH	2'400	Hoch bis mittel, Vollzugsbehörden mit teilweise grosser Autonomie	23
D	11'300	Mittel, Länder bestimmen kommunale Verfassungen	8
A	2'300	Mittel, agieren als verlängerter Arm des Bundes und der Länder und sind in ausgewählten Bereichen autonom	11
NL	443	Tief, autonom in ausgewählten Bereichen	3
F	36'300	Tief, Bürgermeister gleichzeitig Repräsentant Zentralstaat	11

\* Anteil Steueraufkommen Gemeinden am Total des Steueraufkommens des Landes in %

## Der Grundaufbau des föderalistischen Systems (Linder/Mueller 2017: 175)

	<i>Exekutive</i>	<i>Legislative</i>		<i>Judikative</i>
	BUNDESRAT	Bundesversammlung		BUNDESGERICHT
Bund	7 Bundesräte, Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung, Präsidium in jährlicher Rotation	NATIONALRAT: 200 Nationalräte, Volkswahl, Anzahl Sitze gemäss kantonaler Bevölkerungsgrösse	STÄNDERAT: 46 Ständeräte, 2 pro (Voll-)Kanton, Volkswahl nach kantonalen Regeln	38 haupt- und 19 nebenamtliche Bundesrichter, Wahl durch die Bundesversammlung
Kantone	REGIERUNGSRAT 5–7 Mitglieder, Volkswahl nach kantonalen Regeln	KANTONSPARLAMENT 49–180 Mitglieder, Volkswahl nach kantonalen Regeln		KANTONSGERICHT Wahl durch Regierung, Kantonsparlament oder Volk
Gemeinden	GEMEINDERAT 3–30 Mitglieder, Volkswahl nach kommunalen Regeln	Vor allem grosse Gemeinden: GEMEINDEPARLAMENT 17–125 Mitglieder, Volkswahl nach kommunalen Regeln	Vor allem kleine Gemeinden: GEMEINDEVERSAMMLUNG (Vollversammlung aller Stimmberechtigten)	BEZIRKSGERICHT, FRIEDENSRICHTER Wahl durch kantonale Behörden oder Volk

## Unterschied Politiksystem Bund und Kantone (Linder/Mueller 2017: 192)

- Volkswahl der Exekutive in den Kantonen
- Erweiterte direkte Demokratie in den Kantonen
- Keine zweite Parlamentskammer in den Kantonen
- Weniger formalisierte vorparlamentarischer Einfluss der Verbände und Interessengruppen in den Kantonen
- Einfachere parteipolitische Verhältnisse in den Kantonen

## Gemeinden in der Schweiz: Die Struktur der Schweiz mit 2'222 Gemeinden



Quelle: <http://www.wikipedia.org>

## Gemeinden in der Schweiz: Die Struktur der Schweiz mit 2'222 Gemeinden

3'145 Gemeinden (1990) bzw. 2'222 Gemeinden (1.1.2018)

Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts.

Aspekte der Gemeindeautonomie:

- *Bestandesgarantie*: Wird in manchen Kantonsverfassungen durch namentliche Erwähnung der Gemeinden oder deren Gesamtzahl gewährleistet. In manchen Kantonen ist das Parlament befähigt, über den Bestand der Gemeinden zu entscheiden.
- Freiheit, innerhalb der kantonalen Gesetzgebung eine passende *politische Struktur und Verwaltungsorganisation* zu wählen.
- Recht, für die eigenen Bedürfnisse *Steuern* zu erheben.
- *Befugnis, Sachbereiche autonom zu regeln*: Gemeindeautonomie ist durch die kantonale Verfassung begrenzt.



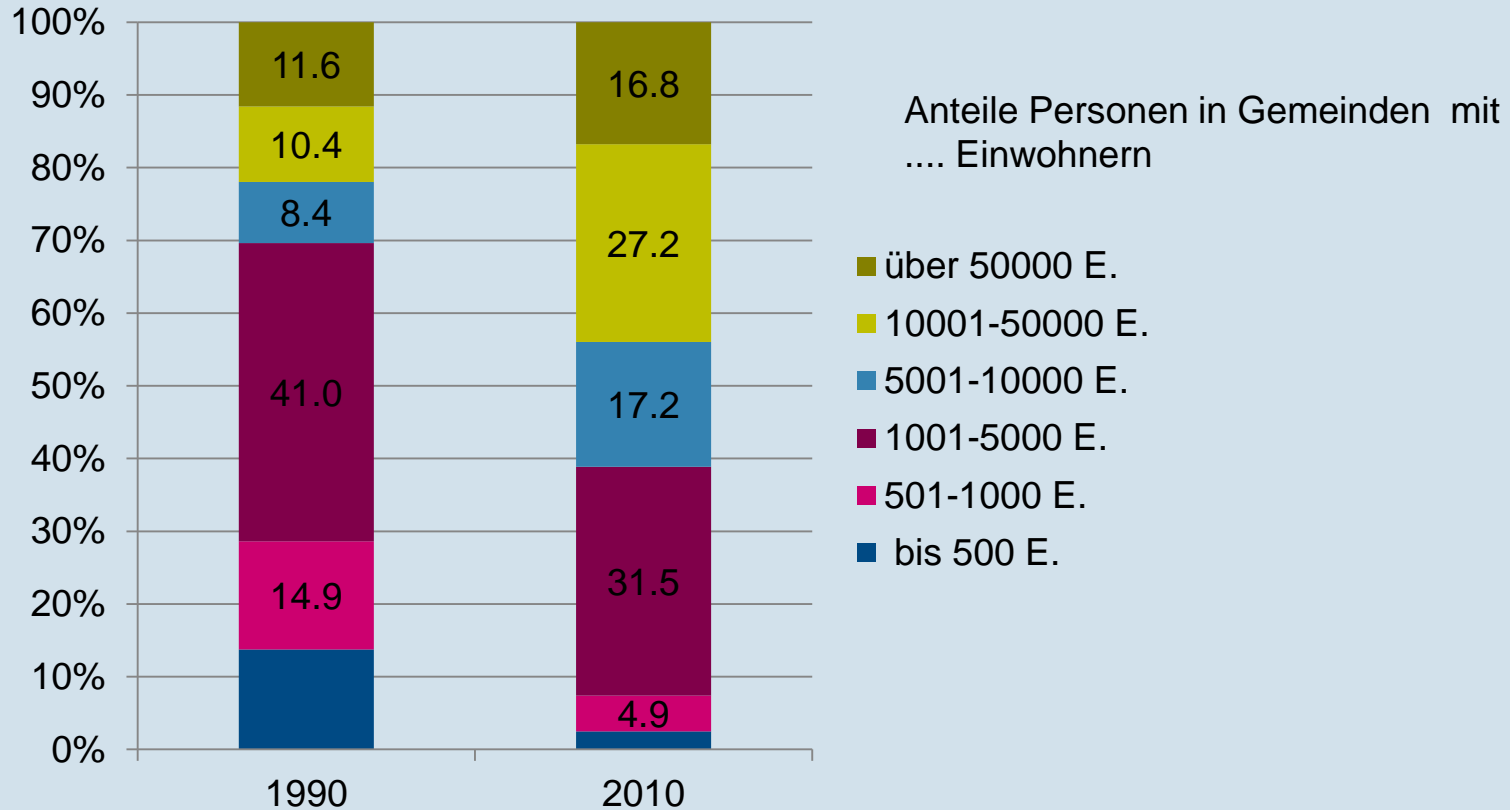
## Gemeinden in der Schweiz: Die Struktur der Schweiz mit 2'400 Gemeinden

Unterschiede zwischen politischen Akteuren auf kommunaler Ebene im Vergleich zu Bund und Kantonen:

- Starke Position der Exekutive gemeinsam mit der Verwaltung
- Legislative nimmt Auslösungs- und Gesetzgebungsfunktion oft nur beschränkt wahr
- Lokalparteien haben sehr wichtige Rolle
- Geringer Einfluss der Verbände
- Direktdemokratische Instrumente vor allem in grösseren Deutschschweizer Städten wichtig. In der lateinischen Schweiz dominiert das repräsentativ-demokratische Modell
- Rechtssetzung und Rechtssprechung nur in geringem Masse ausgebaut.

Quelle: Vatter 2014: 441 f.

## Gemeinden in der Schweiz: Wo wohnt die Schweizer Bevölkerung?



## Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Vorwiegend Bund	Noten- und Münzwesen; Landesverteidigung; Zollwesen; Post; Organisation der Bundesbehörden; Luftfahrt; Eisenbahn; Abschluss von Staatsverträgen; Fernseh- und Radioanstalten; Kernenergie; Strafrecht; Alkoholverwaltung; ETH und Sportschulen; Asylwesen; Berufsbildung; Forschung
Vorwiegend Kantone	Polizeiwesen, Kirchenwesen; Spital- und Gesundheitswesen; Bestattungswesen; Energiewirtschaft; regionales Bau- und Planungsrecht; Stipendien; höheres Bildungswesen; kantonale Verwaltungsorganisation; Strafvollzug; regionale Wirtschaftsförderung
Vorwiegend Gemeinden bzw. Städte	Öffentlicher Verkehr (in städtischen Gemeinden); Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung; Abfallwesen; Steuerfuss; Sozialhilfe; Kultur; lokale Raumplanung; Gemeindeverwaltung
Bund und Kantone	Raumplanung; Landwirtschaft; Umweltschutz; Zivilschutz; Arbeitsgesetz; Zivil- und Strafrecht; Strassenbau; AHV/IV; Handel und Industrie; Krankenversicherung
Kantone, Städte und Gemeinden	Kantonsstrassen; Gesundheitswesen; Schule und Ausbildung; Umweltschutz; Orts- und Regionalplanung; Sport

Quelle: Schenkel/Serdült 1999

## Institutionen des Föderalismus: Wie wird der Föderalismus gesichert?

*Unterscheidung zwischen Institutionen des vertikalen und des horizontalen Föderalismus*

### Institutionen des vertikalen Föderalismus:

- Ständerat
- Ständemehr
- Standesinitiative
- Kantonsreferendum
- Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren
- Vollzug
- Föderativ organisiertes Parteiensystem
- Vertretung der sprachlichen Minderheiten im Bundesrat, im Bundesgericht und in der Bundesverwaltung, Garantie der verschiedenen Amts- und Nationalsprachen

Quelle: Linder 2012

## Föderaler Vollzug

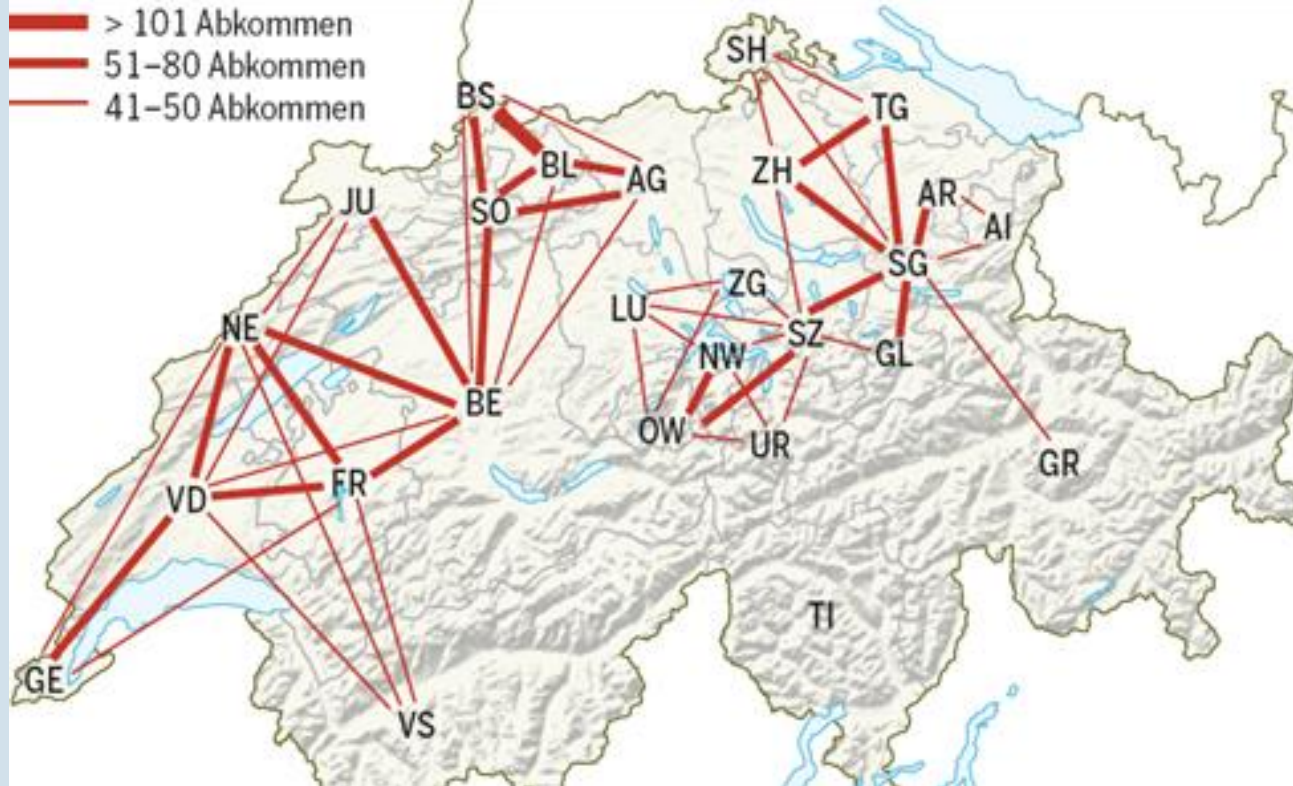
- Nationaler Vollzug  
z.B. Nationalstrassen
- Kantonaler Vollzug  
z.B. Sozialhilfe
- Kooperativer Vollzug,  
Bund und Kanton übernehmen Aufgabe gemeinsam  
z.B. Prämienverbilligung



## Institutionen des horizontalen Föderalismus:

- Konkordate
- Direktorenkonferenzen
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), seit 1993

## Struktur der interkantonalen Konkordate



Quelle: NZZ, 6. April  
2009

## Beispiele für Konkordate des Kantons Luzern (2009) Gesamtzahl: 45 Konkordate

Titel des Konkordats	Kompetenzen	Kosten in CHF (2009)
Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen	Vereinbarung über die Finanzierung von Heimplätzen	12.3 Mio.
Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin	Vereinbarung betreffend Sicherstellung der Koordination der hochspezialisierten Medizin	0.023 Mio.
Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Seilbahnen und Skilifte		0 Mio.
Interkantonale Universitätsvereinbarung	Regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den Universitäten und die Abgeltung der Kantone an die Universitätskantone	36.7 Mio.
Konkordat über Errichtung und Betrieb der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch		1.2 Mio.



Die Schweiz verfügt über ein föderalistisches Bildungssystem. Kindergarten, obligatorische Schule, Mittelschulen und kantonale Universitäten werden von den Kantonen geregelt, Berufsbildung, Fachhochschulen und ETH sowie ein grosser Teil der Forschung vom Bund. Der Föderalismus ist in Bewegung geraten - braucht das schweizerische Bildungssystem mehr Zentralismus – oder ist die ‚Harmonisierung ohne Zentralisierung‘ der richtige Weg?

Aufgabe:

- **Welche Argumente sprechen für den Föderalismus im Bildungswesen?**
- **Welche Argumente sprechen für mehr Zentralismus im Bildungswesen?**

Problem	Lösungsansatz
Ungleiche Grösse der Kantone	Kantonsfusionen und Reform Ständemehr
Politikverflechtung: Keine klare Trennung der Zuständigkeiten. Mehrere Ebenen sind für die Lösung derselben politischen Aufgabe zuständig	Vom kooperativen Föderalismus zu Multi-Level-Governance (Beispiel Tripartite Agglomerationskonferenz, tripartite Jurakonferenz)
Unterschiedliche Interessen der Kantone hemmen Findung nationaler Lösungen (z.B. Spitzenmedizin)	Entkantonalisierung der Wahlen (Nationalrat national wählen); Kantone als Wahlkreise
Mehrheitsfindung verursacht hohe Nebenkosten (Log rolling und Paket- Lösungen)	Konstruktives Referendum

Föderalismus ist eine Gratwanderung zwischen Autonomie der Gliedstaaten und zentraler Steuerung unter den Aspekten Wirtschaftlichkeit, Gleichheit und Gerechtigkeit.

Föderalismus als tragendes Element der schweizerischen Willensnation:

- Idee eines multikulturellen Staates stand am Anfang der Schweiz („Einheit in der Vielheit“ – „Vielheit in der Einheit“ als Wesen der Schweiz).
- Veränderungen des Föderalismus müssen direktdemokratisch legitimiert werden mit hoher Mehrheitsschwelle.

Die Schweiz weist selbst unter den föderalistischen Staaten eine überdurchschnittlich stark dezentrale Einnahmen- und Ausgabenstruktur auf; Grund: direkte Demokratie.

- Linder, Wolf (2007): Die deutsche Föderalismusreform – von aussen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus, in: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 48. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 3–16.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven and London: Yale University Press
- Oates, Wallace E. (1972): Fiscal federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, Mancur C. (1969): The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59, 479–487.
- Schenkel, Walter/Serdült, Uwe (1999): Bundesstaatliche Beziehungen, in: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 4. Aufl. S. 557.
- Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Reihe Forschung Politikwissenschaft, Band 159, Leske + Budrich. Opladen 2002.
- Vatter, Adrian (2006): "Die Kantone", in: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 4. Aufl. S. 203–232.
- Vatter, Adrian (2014): Das politische System der Schweiz. Studienkurs Politikwissenschaft. Stuttgart.