

22. November 2021, ergänzt am 6. Oktober 2022

Struktur und Wandel des Schweizer Föderalismus

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist komplex und verändert sich seit der Gründung der modernen Schweiz 1848 stetig. So zeigt sich, dass die Kantone in vielen Bereichen einem Zentralisierungsdruck ausgesetzt sind. Gleichzeitig stellen sie nach wie vor einen zentralen Baustein der Schweizer Politik dar.

Die Bundesverfassung von 1848 verbindet Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit einem föderalen Staatsaufbau¹. Die föderalen Prinzipien und Institutionen sind dabei auffallend stabil:² So ist die Bundesstaatlichkeit auch gemäss der Totalrevision der Bundesverfassung (BV) von 1999³ «mehr als nur ein rechtliches Prinzip»: Sie ist eines ihrer «strukturbestimmenden Elemente», gar eines der «identitätsstiftenden Kernstücke[]» und damit «staatspolitische Maxime».⁴ Sowohl in der Präambel als auch in Art. 1 BV ist neben dem demokratischen auch das föderale Staatsprinzip verbrieft: Das Schweizervolk *und* die Kantone in ihrer Gesamtheit sind Verfassungsgeber und bilden *zusammen* die Eidgenossenschaft. Dies hat verschiedene Implikationen, zwei im Besonderen.

1. Der erste Pfeiler des Schweizerischen Bundesstaats ist die *Mitwirkung der Kantone im Bund*⁵ (Art. 45 BV; siehe *shared rule*⁶). So bedarf eine Änderung der Verfassung die Zustimmung einer Mehrheit von Volk *und* Ständen. Im obligatorischen Verfassungsreferendum (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV), dessen Annahme das Ständemehr bedingt (Art. 142 Abs. 2–4 BV), liegt denn auch der Kern des Föderalismus: «Die Beteiligung an der Verfassungsrevision ist das wichtigste Mitwirkungsrecht der Kantone», so die Staatsrechtslehre⁷. Die vertikale Einbindung der Kantone auf Ebene Bund soll im Weiteren durch die Standesinitiative (Art. 160 BV), Vernehmlassungen (Art. 147 BV), das Kantonsreferendum (Art. 141 BV), insbesondere den Ständerat (Art. 148 und Art. 150 BV) und den Vollzugsföderalismus (Art. 46 BV) garantiert werden.⁸
2. Die beschränkte aber vielfältige *Autonomie der Kantone* ist der zweite Pfeiler des schweizerischen Bundesstaats.⁹ Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung und der gesellschaftlichen und territorialen Pluralität ist diese Dimension im Schweizer Föderalismusdiskurs gar die dominierende.¹⁰ Zunächst ist der Bestand der Kantone per Verfassung garantiert (Art. 1 und Art. 53 BV). Der Kern der kantonalen *self-rule*¹¹ liegt dann in Art. 3 BV begründet. Dieser schreibt «ein System der *Nichtzentralisierung*»¹² fest: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.» (Art. 3 BV). Daraus ergeht in Art. 47 Abs. 2 BV nicht nur die Organisationsautonomie, sondern auch die Freiheit, als Kanton seine Aufgaben selbst zu bestimmen (sofern sie nicht dem Bund übertragen sind; Aufgabenautonomie, siehe auch Art. 43 BV) und die entsprechende Finanzierung sicherzustellen (Finanzautonomie).

Autonomie und Aufgabenteilung: Wer macht was?

Die Autonomie der Kantone und die Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen wird oft als Ausdruck des dezentralen Föderalismus der Schweiz gewertet und insbesondere in Abgrenzung zu stärker vereinheitlichten Systemen wie jenem Deutschlands herausgestrichen.¹³ Dabei wird die prinzipiell dezentrale Aufgabenteilung im Schweizer Bundesstaat durch das Subsidiaritätsprinzip gesichert (Art. 5a BV, Art. 43a Abs. 1 BV): Alle Staatsaufgaben sollen auf der tiefst möglichen und bürgernahsten Ebene bewältigt werden. Eine weitestgehend autonome Gesetzgebung und Umsetzung durch die Kantone findet beispielsweise im Strafvollzug oder in der Kulturpolitik statt.¹⁴ Eng verbunden mit letztgenannter ist die gesellschaftlich wie politisch gewichtige Bildungspolitik, womit die Kantone ihren Spezifika Rechnung tragen können: «Bildung galt – und gilt bis heute – als Kernkompetenz der Kantone»¹⁵. Dies schliesst Prozesse der Abstimmung und Angleichung in diesem Bereich¹⁶ genauso wie bei weiteren kantonalen Autonomien aber keinesfalls aus. Sinnbildlich hierfür steht die ausgeprägte interkantonale Zusammenarbeit im Bundesstaat im Generellen (Art. 48 und 48a BV).

Die Aufgaben, die ausschliesslich dem Bund zukommen, sind explizit in der Verfassung aufgezählt (Art. 42 BV, Art. 54–135 BV). Für Gesetzgebung und gleichzeitige Umsetzung sorgt er insbesondere in der Geld- und Währungspolitik (Art. 99 BV), der Aussenpolitik (Art. 54 BV), der Verteidigung und der Armee (Art. 60 BV) sowie dem Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 BV). Auffällig ist hier, dass auch der Bereich Radio und Fernsehen (Art. 93 BV) vom Bund dominiert wird: beginnend mit der Vergabe von Radiolizenzen ab den 1920er Jahren und der Gründung der SRG 1931. Gerade in föderalen Staaten ist es nicht unüblich, dass dieses Politikfeld bei den Gliedstaaten liegt. So ist etwa im bereits genannten Vergleichsfall Deutschland Medienpolitik im Generellen stets Ländersache.¹⁷ In der Schweiz können indes Debatten über ein verstärktes Engagement der Kantone in der direkten und indirekten Medienförderung beobachtet werden, beispielsweise in den Kantonen Bern¹⁸, Graubünden¹⁹ und Waadt²⁰. Somit bestehen bei dieser vermeintlichen Bundesaufgabe durchaus Felder, in denen beide Ebenen parallel tätig sein können.²¹

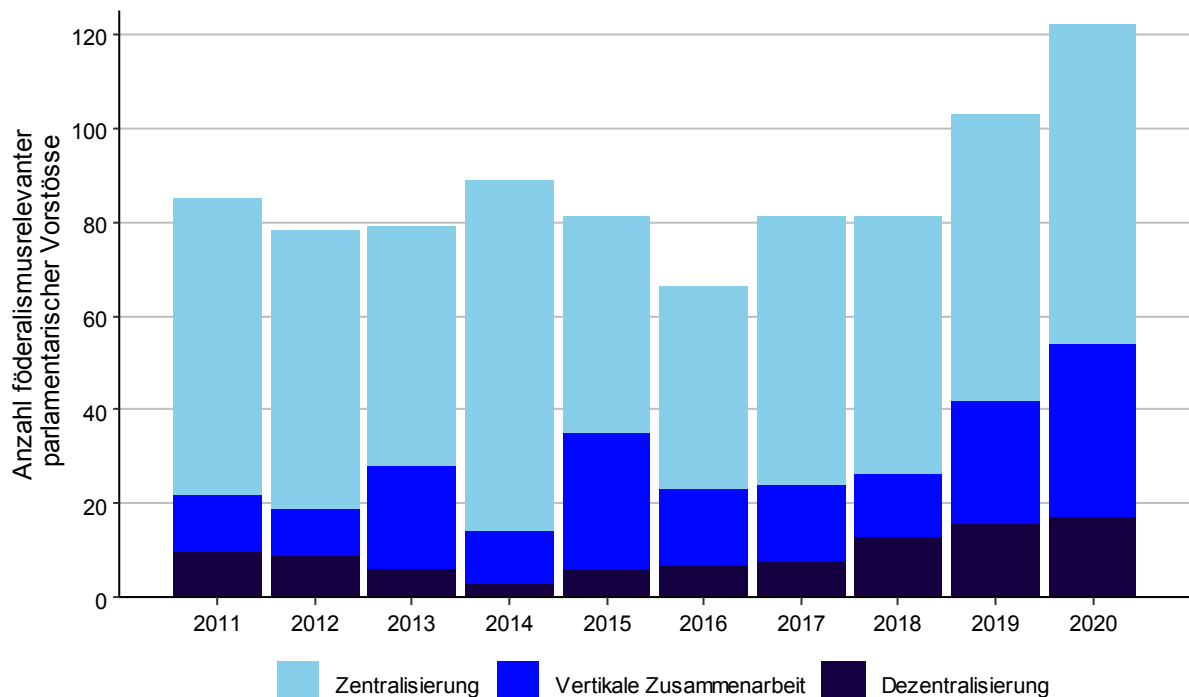
Eine parallele Kompetenz besteht weiter bei den direkten Steuern (Art. 128 BV). Ebenfalls gemeinsam, aber konkurrierend kann der Bund in Bereichen wie beispielsweise der Landwirtschaft (Art. 104 BV) tätig werden: In Abwesenheit jeglichen Eingriffs zur Bundesstaatsgründung 1848 hat der Bund hier spätestens mit dem «Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz)» von 1951 seine Gesetzgebungskompetenz weitestgehend ausgeschöpft.

Zuletzt gibt es insbesondere solche Bereiche, in denen der Bund gesetzgeberisch tätig ist und die Kantone die Umsetzung übernehmen (gemäss Art. 46 Abs. 1 BV), beispielsweise beim Umweltschutz (Art. 74 Abs. 3 BV) oder den Sozialversicherungen (Art. 111 ff. BV). Hier ist aus föderalistischer Sicht wichtig, dass der Vollzugsföderalismus möglichst autonomieschonend sein sollte: «[D]er Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone [stellt] nicht einfach eine Verwaltungsaufgabe dar[], sondern [umfasst] ein wichtiges Element der politischen Gestaltung».²² Die Empirie zeigt denn auch, dass die Kantone durchaus Gebrauch von ihren Freiheiten bei der Umsetzung von Bundesgesetzen machen. Beispiele sind Unterschiede in den kantonalen Alkoholpräventionspolitiken²³ oder jene bei den Prämienverbilligungen²⁴.

Zentralisierungstendenzen und deren Ursachen

Entgegen dieser prinzipiell dezentralen Aufgabenteilung sehen Beobachterinnen und Beobachter die Kantone «[i]m Sog des Zentralstaates»²⁵. Die Kantone selbst weisen auf einen anhaltenden Zentralisierungsdruck hin.^{26 27 28} Wie sich dies unter anderem äussert, zeigt Abbildung 1. So verlangten föderalismusrelevante parlamentarische Vorstösse in National- und Ständerat in der Periode 2011 bis 2020 in der grossen Mehrheit der Fälle (ca. 67%) eine Zentralisierung im adressierten Aufgabenbereich. Jeder fünfte dieser Vorstösse (ca. 22%) zielte auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ab (beispielsweise um Doppelspurigkeiten zu vermeiden), jeder zehnte auf eine dezentrale Lösung (ca. 11%).

Abbildung 1: Zentralisierungsdruck im Parlament, 2011–2020



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die absolute Anzahl föderalismusrelevanter parlamentarischer Vorstösse im Zeitraum 2011 bis 2020. Die hier dargestellten 865 Vorstösse wurden gemäss Quelle in einem zweistufigen Verfahren auf Basis aller 7'782 im Untersuchungszeitraum eingereichter parlamentarischer Vorstösse herausgearbeitet. Die weitere parlamentarische Beratung wurde nicht berücksichtigt.

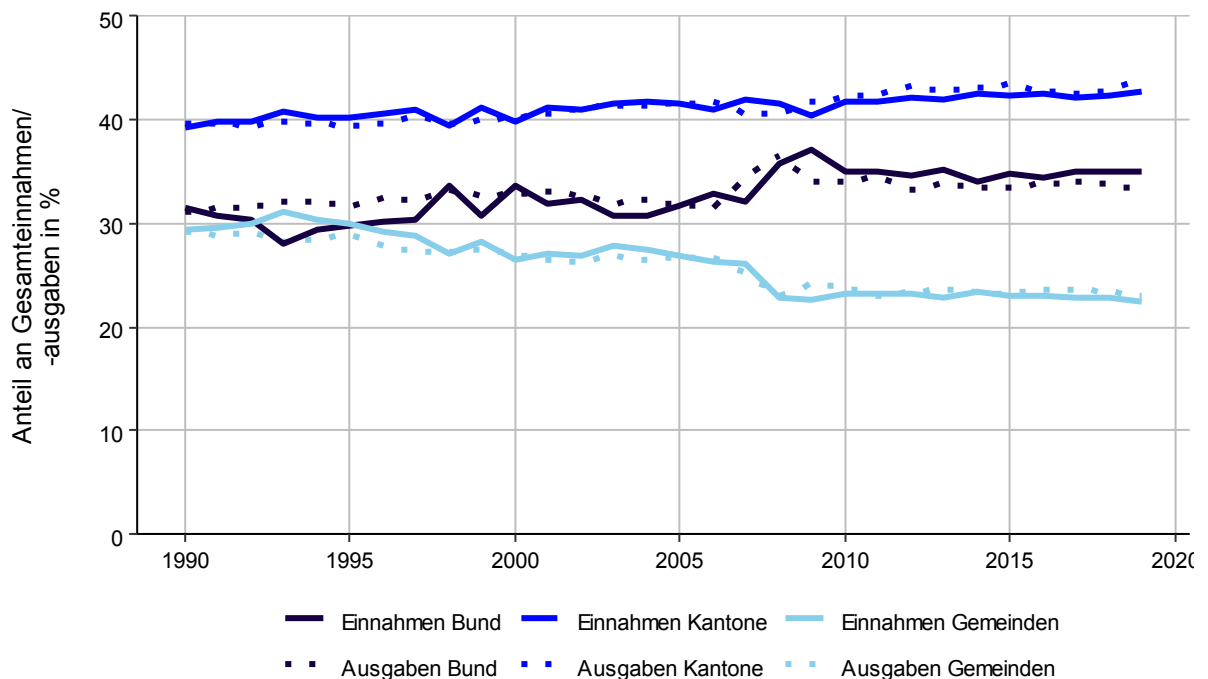
Quelle: ch Stiftung^{29 30 31}.

Eine Langzeitstudie³² zeigt, dass zwischen 1848 und 2010 in vielen Bereichen eine tatsächliche Zentralisierung der Gesetzgebung stattgefunden hat. Als Gründe werden bedeutende Wegmarken im historischen Verlauf genannt: Neben den Totalrevisionen der BV 1874 (beispielsweise über die Kompetenz zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen) und 1999 (als Anpassung an die politische Praxis) sind dies der Erste (via die Einführung der direkten Bundessteuer) und Zweite Weltkrieg (siehe die Wirtschaftsartikel 1947 und die Einführung der AHV 1948). Die Kantone verweisen darauf, dass Zentralisierung vor allem auch ein «schleichendes Phänomen»³³ ist, und erkennen vielfältige Ursachen: bundesparlamentarische Vorstösse (siehe oben), Druck im Rahmen von Volksinitiativen (siehe beispielsweise die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»³⁴), internationale Vorgaben (siehe unter anderem deren Niederschlag im Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung [STAF]³⁵), (vermeintlich) attraktive Tauschgeschäfte (Kompetenzen gegen

Bundessubventionen) oder eine extensive Kompetenzauslegung (unter anderem mit Konsequenzen für den Gestaltungsspielraum beim Vollzug).³⁶

Anders als bei der Gesetzgebung gilt, dass der Politikvollzug weiterhin mehrheitlich bei den Kantonen liegt und sie zudem, auch im internationalen Vergleich³⁷, über weitreichende fiskalische Kompetenzen verfügen.³⁸ So zeigt Abbildung 2, dass es die Kantone sind, die im Vergleich der Staatsebenen am meisten Einnahmen und Ausgaben auf sich vereinen. Dies verbildlicht den Befund der Forschung, dass die Schweiz insbesondere administrativ und fiskalisch weiterhin dezentral organisiert ist. Die Tatsache, dass bei den Kantonen der grösste Teil der Ausgaben anfällt, zeugt von deren Bedeutung im ressourcenintensiven Vollzug. Ebenso sind es vor allem kantonale Aufgaben, welche von einem übermässigen Kostenanstieg betroffen sind, allen voran die Bereiche Gesundheit und Pflege.³⁹ Die nötigen Einnahmen stammen zudem mehrheitlich aus eigenen Steuern und Abgaben⁴⁰, was wiederum Beleg für die fiskalischen Autonomien der Kantone ist. Dies soll nicht verdecken, dass sich ein relevanter Teil der kantonalen Einnahmen auch aus Transfers ergibt. Beides – eigene kantonale Finanzierungsquellen ebenso wie ein Beitrag des Bundes an ihre finanziellen Mittel – ist in der Verfassung zugunsten der «Eigenständigkeit der Kantone» festgeschrieben (Art. 47 Abs. 2 BV).

Abbildung 2: Anteile der drei Staatsebenen an deren Gesamteinnahmen und -ausgaben, 1990–2019



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die prozentualen Anteile der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden am Total der Einnahmen und Ausgaben aller drei Staatsebenen. Zu diesem Zweck wurden aus den Hauptaggregaten der Finanzierungsrechnung der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV (FS-Modell) zunächst die jeweiligen Einnahmen und Ausgaben pro Ebene zu einem Total aller drei Staatsebenen aufsummiert. Hernach wurden die Einnahmen und Ausgaben pro Ebene in Relation zum errechneten Total aller drei Staatsebenen gesetzt.

Quelle: EFV⁴¹.

Schweizer Bundesstaat: *Quo vadis?*

Die Ausführungen haben gezeigt, dass sich die Kantone hohem Druck ausgesetzt sehen, der insbesondere bei der Gesetzgebung zu einer effektiven Zentralisierung geführt hat. Wie das Beispiel der Medienförderung zeigt, erschliessen sich aber auch die Kantone neue Handlungsfelder. Ausserdem ist ihre Bedeutung im Rahmen des Politikvollzugs und insbesondere bei fiskalischen Aufgaben ungebrochen hoch.

Zuletzt lässt sich aus dem Befund zunehmender legislativer Zentralisierung bei verbleibender kantonaler Umsetzung erwarten, dass der Koordinationsbedarf wächst. Dadurch gewinnt die vertikale Mitwirkung der Kantone im Bund als eines der beiden föderalen Wesensmerkmale immer weiter an Bedeutung. Die bereits stark institutionalisierte horizontale Koordination (etwa via Konferenzen im Haus der Kantone) ist hier eine entscheidende Vorbedingung zur wirkmächtigen Einbringung im Bund. Schliesslich gilt ganz grundsätzlich und sollte keine Worthülse sein (Art. 44 Abs. 1–2 BV): «Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen. Sie schulden einander Rücksicht und Beistand.»

Referenzen

- ¹ Häfelin, U., W. Haller, H. Keller und D. Thurnherr (2020). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage*. Schulthess (S. 14).
- ² <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/046249/2009-11-05/> (zuletzt geöffnet am 7.7.2021). Die Autoren geben zu bedenken, dass dies nicht für eine Vielzahl von Kompetenzen gilt, die über die Zeit von den Kantonen zum Bund übergegangen sind; siehe Abschnitt «Zentralisierungstendenzen und deren Ursachen».
- ³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Stand 7.3.2021; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> (zuletzt geöffnet am 7.7.2021).
- ⁴ BR, Schweizerischer Bundesrat (1996). 96.091 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996. *Bundesblatt Nr. 1 vom 14. Januar 1997* 149(1): S. 1–642 (S. 14–16).
- ⁵ Siehe FN 1 (S. 317).
- ⁶ Siehe die Definition von Föderalismus im Beitrag «Wie föderale Staaten entstehen und wie viele es heute gibt»
- ⁷ Siehe FN 1 (S. 322).
- ⁸ Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz, 4. Auflage*. Nomos (S. 448–455).
- ⁹ Siehe FN 1 (S. 317).
- ¹⁰ Stadler, P. (1980). Der Föderalismus in der Schweiz. Entwicklungstendenzen im 19./20. Jahrhundert. In Boogman, J. C. und G. N. van der Plaats (Hrsg.), *Federalism. History and Current Significance of a Form of Government*. Martinus Nijhoff (S. 177–188 [S. 178–179]).
- ¹¹ Siehe die Definition von Föderalismus im Beitrag «Wie föderale Staaten entstehen und wie viele es gibt»
- ¹² Linder, W. und S. Mueller (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Strukturen, Prozesse, 4. Auflage*. Haupt (S. 172).
- ¹³ Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review* 9(1): S. 57–89.
- ¹⁴ Dardanelli, P. und S. Mueller (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): S. 138–165.
- ¹⁵ Manz, K. und L. Criblez (2018). Die kantonalen Erziehungsdirektoren im nationalen Parlament: Akteurverflechtungen im bildungspolitischen Mehrebenensystem (1848–1980). *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 25(3): S. 73–86 (74).
- ¹⁶ Criblez, L. (2008). Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In Criblez, L. (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*. Haupt (S. 9–32).
- ¹⁷ Deutscher Bundestag (2007). *Medienpolitik in Deutschland Übersicht über die föderale Kompetenzverteilung einschließlich der europäischen Medienkompetenzen*. Wissenschaftliche Dienste.
- ¹⁸ Siehe u. a. https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.archiv.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2021/04/20210409_1053_moderne_rechtsgrundlagefuerdieinformationderoeffentlichkeit.html (zuletzt geöffnet am 31.8.2021).
- ¹⁹ Siehe u. a. <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2017/Seiten/2017041201.aspx> (zuletzt geöffnet am 31.8.2021).
- ²⁰ Siehe u. a. <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/12369i-laide-aux-medias-voulue-par-le-conseil-detat-passe-par-la-jeunesse-et-differents-soutiens-c/> (zuletzt geöffnet am 31.8.2021).
- ²¹ Thalmann, U. (2018). Die parallele Kompetenz zur Medienförderung von Bund und Kantonen. *Jusletter* 2.7.2018: S. 1–15.
- ²² Siehe FN 1 (S. 320).
- ²³ Sager, F. (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Swiss Political Science Review* 9(1): S. 309–333.

-
- ²⁴ Balthasar, A. (2003). Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung. *Swiss Political Science Review* 9(1): S. 335–354.
- ²⁵ Schaltegger, C. A. und T. M. Studer (2017). Im Sog des Zentralstaates. *Neue Zürcher Zeitung NZZ* 188[238] vom 16.08.2017 (S. 25).
- ²⁶ ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (2014). *Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013*. ch Stiftung (S. 64).
- ²⁷ ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (2017). *Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016*. ch Stiftung (S. 47–49).
- ²⁸ ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (2022). *Monitoringbericht Föderalismus 2017–2021*. ch Stiftung (S. 7–8).
- ²⁹ Siehe FN 26 (S. 21–24).
- ³⁰ Siehe FN 27 (S. 19–23).
- ³¹ Siehe FN 28 (*Anhang: Parlamentarische Vorstösse* [S. 1–3]).
- ³² Dardanelli, P. und S. Mueller (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): S. 138–165.
- ³³ Siehe FN 27 (S. 47).
- ³⁴ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/zweitwohnungsinitiative/dokumentation.html> (zuletzt geöffnet am 31.8.2021).
- ³⁵ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20190519/steuerreform-und-ahv-finanzierung.html> (zuletzt geöffnet am 31.8.2021).
- ³⁶ Siehe FN 26 und 27.
- ³⁷ Dardanelli, P., J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, A. K. Singh, S. Mueller und S. Vogel (2019). Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): S. 194–219.
- ³⁸ Siehe FN 14.
- ³⁹ EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2016). *Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016*. EFD. URL: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/publikationen/Langfristperspektiven2016.pdf.download.pdf/langfristperspektiven-d.pdf> (zuletzt geöffnet am 17.11.2021).
- ⁴⁰ EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021). *Standardauswertungen Kantone insgesamt*. EFV. URL: https://www.data.efv.admin.ch/Finanzstatistik/d/fs_ktn/ktn.xlsx (zuletzt geöffnet am 10.10.2021).
- ⁴¹ EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021). *Hauptaggregate und Prognosen im FS und GFS-Modell*. EFV. URL: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzstatistik/daten/main_extern.xlsx.download.xlsx/main_extern.xlsx (zuletzt geöffnet am 10.10.2021).