

«DER FÖDERALISMUS HAT EINDEUTIG EIN IMAGEPROBLEM.»

Im Gespräch mit Eva Maria Belser, Trägerin des Föderalismuspreises 2019

Vor welchen Herausforderungen steht die föderale Schweiz – und wie entwickelt sich der Föderalismus weltweit? Darüber sprachen wir mit der Freiburger Staatsrechtlerin Eva Maria Belser, Trägerin des Föderalismuspreises 2019.

Unser Verhältnis zum Föderalismus ist gespalten. Wir sind zwar stolz auf unsere Tradition, nehmen das System aber oft negativ wahr. Woran liegt das?

Eva Maria Belser: Viele Menschen erachten den Föderalismus zu Unrecht als eine veraltete und komplizierte Staatsform, die das Regieren erschwert und zu ungerechtfertigten Ungleichheiten führt. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird oft mehr als Problem denn als Chance wahrgenommen. Viele scheinen zu unterschätzen, dass der Föderalismus die Schweiz nicht nur zu dem gemacht hat, was sie ausmacht, sondern dass wir ihm auch heute viel verdanken. Der Föderalismus stellt eine einmalige Quelle kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reichtums dar und ermöglicht uns, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung unserer Vielfalt zusammenzuleben, wie es die Präambel der Bundesverfassung so schön zum Ausdruck bringt. Leider neigen viele Akteure, nicht zuletzt die immer stärker konzentrierten Medien, aber auch grosse Teile der Zivilgesellschaft, dazu, Vielfalt zwar hochzuhalten, aber dann doch als Problem zu erachten, wenn sie sich zeigt. Ich verstehe nicht, warum oft so ab-



Die Trägerin des Föderalismuspreises 2019, Eva Maria Belser, Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus.

schätzig von einem föderalen Flickenteppich die Rede ist, obwohl doch ein bunter Perserteppich viel schöner und wertvoller ist als eine eintönige Bodenmatte! Der Föderalismus hat eindeutig ein Imageproblem.

Was könnte die ch Stiftung tun, um dieser Wahrnehmung entgegenzuwirken?

Die ch Stiftung leistet hervorragende Arbeit für den Föderalismus und dessen Pflege. Aber im Bereich des Images, der schlechten Presse, die der Föderalismus leider manchmal hat, könnte die ch Stiftung vielleicht tatsächlich noch mehr unternehmen. Die vielen rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leistungen und Neuerungen, die wir den Kantonen und den Gemeinden verdanken, sollten noch stärker ins

öffentliche Bewusstsein gelangen. Was abwertend als Kantönligeist bezeichnet wird, stellt doch in Wirklichkeit oft eine Vielgeistigkeit sicher, die kreative Kräfte freisetzt. Handlungsbedarf gibt es sicher auch im Bereich der Bildung und der Staatskunde. Viele Menschen, vor allem auch Junge, wissen nur wenig über die Funktionsweise des Föderalismus und was es bedeutet, wenn der Staat auf mehreren Ebenen funktioniert.

Wie nehmen Sie die Rolle der ch Stiftung wahr?

Die ch Stiftung ist in mehrfacher Hinsicht zu einem unverzichtbaren Akteur des schweizerischen Föderalismus geworden. Erstens ist sie die einzige Stiftung, die sich gemäss ihrem Zweck um den Föderalismus kümmert und ihn verstehen, stärken, weiterentwickeln und verbessern will. Der Föderalismus ist ständig in Bewegung, Fragen der Subsidiarität und der Zusammenarbeit erfordern deshalb laufend neue Antworten. Ein föderaler Staat ist deshalb auf eine Institution angewiesen, die den Auftrag hat, die Entwicklung der Aufgabenteilung und der Mitwirkung zu verfolgen, zu kommentieren und mitzugestalten. Die ch Stiftung kann und soll diese Rolle nicht alleine wahrnehmen, aber sie ist – zusammen mit der KdK – zweifellos zu einer zentralen Drehscheibe des Föderalismus und der Zusammenarbeit geworden. Harmonisierung, Vollzugsföderalismus und wirksame Mitwirkung – all das ist ohne effiziente Koordination nicht zu haben. Zweitens, und auch diese Rolle ist von grosser Bedeutung, setzt sich die ch Stiftung für die Verständigung zwischen den verschiedenen Sprachgruppen des Landes ein. Es ist von lebenswichtiger Bedeutung für die Schweiz, die Einheit und den Zusammenhalt des Landes mit Leben zu erfüllen und die sprachliche Vielfalt nicht als gegeben hinzunehmen, sondern immer wieder neue Brücken zu bauen. Es ist unverzichtbar, den föderalistischen Geist für jede Generation neu zu erschaffen.

2008 wurden der Finanzausgleich und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) grundlegend reformiert. Wie hat sich der Föderalismus seither entwickelt?

Die NFA war eine tiefgreifende Reform. Allerdings droht die so sorgfältig neu geschaffene Ordnung, vor allem die Entflechtung und die fiskalische Äquivalenz, schon wieder verloren zu gehen. Zahlreiche Teilrevisionen der Bundesverfassung und Neuerungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene haben dazu beigetragen, dass die Verteilung der Zuständigkeiten und die Regelung der Finanzflüsse leider in vielen Bereichen schon nicht mehr die angestrebte Klarheit aufweisen. Verbundaufgaben und Verflechtungen aller Art sind wieder entstanden und hier und dort nähern wir uns wieder dem alten System – mit allen negativen Folgen.

«Was abwertend als Kantönligeist bezeichnet wird, stellt doch in Wirklichkeit oft eine Vielgeistigkeit sicher, die kreative Kräfte freisetzt.»

Meine zweite Sorge ist, dass wir zwar grosse Prinzipien des Föderalismus in der Verfassung verankert haben. Es fehlen uns aber noch die Mittel, um die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz ins politische Bewusstsein zu bringen und sie rechtlich durchzusetzen. Solange die wegleitenden Prinzipien des Föderalismus aber den Weg nicht tatsächlich leiten, sondern als symbolische Verfassungsgrundsätze nur dekorieren, solange Zuständigkeiten vermischt oder auf der falschen Ebene angesiedelt werden – zu hoch oder zu tief –, und solange der Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt» ohne Grund durchbrochen wird, kommt es leider zu Störungen im föderalen Gefüge.



Preisübergabe: Staatsrat Pascal Broulis, Preisträgerin Eva Maria Belser und Regierungsrätin Heidi Z'graggen.

Vor welchen weiteren Herausforderungen sehen Sie unser System im kommenden Jahrzehnt?

Die Herausforderung bleibt eigentlich immer die Gleiche: Wir müssen das Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt, Selbstbestimmung und Mitbestimmung immer wieder neu aushandeln. Angesichts der Dynamik unserer Lebenswelt gilt dies zum einen für die Politik-

«Es ist unverzichtbar, den föderalistischen Geist für jede Generation neu zu erschaffen.»

bereiche, die den Bundesstaat seit seiner Gründung beschäftigen, etwa Bildung und Forschung, die Gesundheit, die polizeiliche und soziale Sicherheit, die wirtschaftliche Entwicklung. Es gilt aber erst recht für die vielen Fragen, die ständig neu auf uns zukommen, etwa im Bereich der Digitalisierung, der erneuerbaren Energien, der Bekämpfung des Klimawandels und des Umgangs mit dessen Folgen. Dass etwas

wichtig und dringend ist, bedeutet nicht automatisch, dass es der Zentralisierung bedarf. Gerade in neuen Themenbereichen sind wir auf Innovationen von unten angewiesen.

Welche Rolle spielt die internationale Verflechtung der Schweiz?

Wir denken den Föderalismus traditionellerweise auf zwei Ebenen, Bund und Kantone, aber eigentlich funktioniert die Staatlichkeit auf mindestens fünf Stufen: Gemeinde, Kanton, Bund, Europäische Union und Europarat sowie die internationale Gemeinschaft. Der Föderalismus wappnet uns grundsätzlich gut, mit der internationalen Verflechtung umzugehen. Mit verschiedenen staatlichen Ebenen umzugehen und ständig zu überlegen, wer denn für welche Aufgabe zuständig sein soll und wie effizient zusammengearbeitet werden kann, liegt im Wesen des Föderalismus. Aber die zusätzlichen Stufen führen natürlich zu zusätzlichen Verflechtungen und können die Steuerung, die Autonomie der jeweiligen Akteure und ihr Recht auf Mitwirkung, beeinträchtigen. Die internationale Verflechtung zwingt uns deshalb dazu, die Informationsflüsse von oben nach unten, aber auch von unten nach oben zu verbessern, und die Mitwirkungsrechte zu stärken. Es geht ja nicht nur darum, dass «unten» harmonisiert wird, sondern genauso, dass kommunale und kantonale Probleme und Ideen «oben» aufgenommen werden und das System lern- und entwicklungsfähig bleibt.

Schauen wir über die Landesgrenzen hinaus: Wie entwickelt sich der Föderalismus weltweit?

Der Föderalismus in all seinen Formen liegt zweifellos weltweit im Trend. Länder entscheiden sich aus vielen Gründen dafür, sich von einem Einheitsstaat in einen Bundesstaat zu transformieren: Sie glauben entweder, dass der positive Umgang mit Vielfalt ihrem Land Frieden und wirtschaftliche Entwicklung bringen wird oder dass die Autonomie und das Zusammen-



Die Preistrophäe des Künstlers Florian Graf.
Bild: Schlosserei Glaser

Für Ihr Engagement zugunsten des Föderalismus haben Sie 2019 den Föderalismuspreis erhalten. Was bedeutet Ihnen diese Auszeichnung?

Ich habe mich sehr über die ehrenvolle Auszeichnung gefreut. Ich sah sie vor allem als Anerkennung der Arbeit, die wir am Institut für Föderalismus leisten – im nationalen und im internationalen Bereich. Wir sind ja ein grosses Team, das hervorragend zusammenarbeitet und auf viele Partnerinnen und Partner zählen kann. Mich erstaunt es manchmal selbst, dass mich der Föderalismus als Thema immer mehr begeistert, je länger ich mich mit ihm beschäftige. Subsidiarität und Kompromiss sind für mich zu wegleitenden Ideen der Staatorganisation geworden. Die föderalen Systeme der Welt sind Fundgruben an Ideen, wie das Zusammenleben besser gestaltet werden kann – und sie lassen sich von verschiedenen Perspektiven und Disziplinen untersuchen und beobachten. Wann immer ich mich mit Konfliktbeilegung, Entwicklungszusammenarbeit, Demokratie und Menschenrechten beschäftige: Stets lande ich bei Fragen, wer entscheiden soll, wer mitreden und wer mitbestimmen darf und wie die Beteiligten besser kommunizieren und zusammenarbeiten können. Ohne sich mit Föderalismus zu beschäftigen, kommt man nicht weit, wenn man Konflikte zwischen Sprachgruppen, Religionsgemeinschaften oder zwischen Stadt und Land beilegen will, wenn man die Demokratie stärken und die Entwicklung fördern will und wenn man sich wünscht, dass Staaten vertrauenswürdiger und demokratischer werden und ihre Dienstleistungen für alle verlässlich erbringen. Die Auszeichnung hat mich bestätigt in dieser Einschätzung. Aber natürlich ist sie vor allem Ansporn!