

Von Aktivisten, Passivisten und Monetisten

Andrea Caroni, Zug

Sehr geehrte Freundinnen und Freunde des gepflegten Föderalismus

Mesdames et Messieurs en vos titres et fonctions

Signore e Signori

Wenn wir uns mit der Frage befassen, woher der vielgeschmähte **Zentralisierungsdruck** kommt, empfiehlt sich (wie in fast allen Lebenslagen) zunächst ein Blick in die **Bundesverfassung**. In deren Artikel 43a, Absatz 1 steht ja bekanntlich:

«Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.»

Diese Bestimmung beschreibt das Prinzip der **Subsidiarität**, einen der **zentralen Pfeiler des Föderalismus**. Subsidiarität bedeutet, dass eine Aufgabe der tiefst möglichen Staatsebene übertragen wird, die sie selbst lösen kann; **nur** wenn sie dazu nicht in der Lage ist, wird sie an die nächsthöhere Ebene delegiert.

La **subsidiarité**, en tant que fondement du fédéralisme, n'est pas seulement un beau principe constitutionnel – elle revêt une grande importance dans la pratique.

Plusieurs raisons expliquent le succès de ce principe : C'est notamment le fait que le fédéralisme protège la liberté, fait émerger des idées dans un contexte concurrentiel et renforce la participation et l'acceptation des décisions. C'est bien pour cette raison que la centralisation doit être **l'exception**, et non la **règle**.

Tatsache ist jedoch: es wird seit Jahren zentralisiert, was das Zeug hält. Woher kommt der **Zentralisierungsdruck**? Schauen wir uns Beispiele aus der Gesetzgebung an, dann wird klar: er entsteht sowohl **von unten** in den Kantonen als auch **von oben** vom Bund her. Die Gründe dafür lassen sich meines Erachtens tatsächlich alle unter dem Stichwort «**Bequemlichkeit**» zusammenfassen. Wir können mindestens drei verschiedene Arten von **Bequemlichkeit** unterscheiden. Zwei davon sind **Push-Effekte**, wo also dem Bund Aufgaben «von unten» zugeschoben werden. Ich nenne sie den **Monetismus** und den **Passivismus**. Einer, und zwar ein gewichtiger, ist ein **Pull-Effekt**, wo der Bund aktiv Aufgaben der Kantone oder sogar der Gemeinden übernimmt. Er ist auf vielseitigen **Aktivismus** zurückzuführen - ja, man kann auch aktiv werden aus Bequemlichkeit.

Monetismus oder «Die hohle Hand»

Der Monetismus, oder einfacher gesagt, das liebe Geld, ist sicher einer der häufigsten Push-Faktoren für Zentralisierungsbestrebungen. Wenn es teuer wird, machen die Kantone, manchmal aber auch Wirtschaftsvertreter oder die Bevölkerung beim Bund «**die hohle Hand**».

Beispiele für solchen Monetismus gibt es zuhauf:

- **Kita-Subventionen:** einige Kantone subventionieren ihre Kindertagesstätten schon lange, andere nicht. Eine parlamentarische Initiative hat zu einer vorerst befristeten **nationalen Förderung** geführt. Dahinter standen gleichstellungspolitische Forderungen, Druck aus der Wirtschaft und nicht zuletzt: Der Wunsch nach Finanzierung von «**oben**». Aktuell wird geprüft, ob daraus ein dauerhafter Bundesbeitrag werden soll - wiederum gestützt auf eine Kommissionsinitiative der WBK-N, aber mit dem Segen der Kantone.

- **Prämienverbilligungen:** Auch das wäre eigentlich eine **kantonale Aufgabe**, und trotzdem finanziert der Bund mit. Damit sinkt der Anreiz für die Kantone, ihren Einfluss auf die Gesundheitskosten optimal auszuüben, etwa durch eine effiziente Spitalplanung.

Les conséquences d'un tel **quémandage** sont évidentes : si les cantons ne doivent pas payer eux-mêmes les prestations, ils n'ont pas vraiment de raison de chercher des moyens économiques et efficaces pour résoudre un problème.

Passivismus

Auch dem zweiten Push-Faktor begegnen wir häufig: dem **Passivismus**. Etwa weil die Kantone den Aufwand einer eigenen Gesetzgebung scheuen oder heikle Themen meiden. «Der Bund wird es schon richten», so die Haltung. Und bei delikaten Themen denkt sich manch einer noch dazu: «Es ist dann auch der Bund, der sich daran die Finger verbrennt.»

- Ein Beispiel dafür ist der Versuch, **Kampfhunde** zu verbieten: 2006 griffen drei Kampfhunde ein Kind an und verletzten es tödlich. Gestützt auf eine parlamentarische Initiative wurde die WBK des Nationalrates aktiv und arbeitete eine Gesetzesvorlage – obwohl es keine verfassungsrechtliche Grundlage dafür gab.

Die ständerätliche Kommission führte dann aber doch bei den Kantonen eine **Umfrage** zur Vorlage des Parlaments durch: Bei der Beratung in der Frühjahrssession 2010 gab der Rapporteur einen **aufschlussreichen Einblick** in die Haltung der Kantone. Er äusserte sich wie folgt: «*Ich habe diese Umfrage beantragt - in der Hoffnung, dass die Kantone ihre Bereitschaft signalisieren würden, selber eine minimale Harmonisierung vorzunehmen, und dass damit ein Bundesgesetz überflüssig würde. Dies war aber nicht so. Die Resultate der Umfrage lauten zusammengefasst (...):*

*Die Kantone sehen sich nicht in der Lage, von sich aus eine **Harmonisierung** vorzunehmen. Die Kantone sprechen sich mehrheitlich für eine **Bundeslösung** aus. Die Kantone sprechen sich in ihrer Mehrheit sogar dafür aus, auf kantonale Lösungen zu **verzichten**, wenn die eidgenössischen Räte einem nationalen Gesetz zustimmen.»*

Mindestens seitens der Kantone ist das ein klarer Fall von **Passivismus**. Seitens der beiden vorberatenden Kommissionen im Parlament wohl eher einer von überbordendem **Aktivismus**, zu dem wir später noch mehr hören werden.

Trotzdem kam das Parlament dann doch noch zur Besinnung und hat die Vorlage in der Wintersession 2010 in der Schlussabstimmung in beiden Räten **deutlich abgelehnt**. Vier Jahre nach dem tragischen Vorfall, der den aktiv-passiven Legiferierungsdrang ausgelöst hatte, hatten sich die Wogen wieder geglättet und man konnte auf ein nationales Kampfhundeverbot verzichten.

- Auch die 2021 angenommene Volksinitiative «**Ja zum Verhüllungsverbot**» illustriert diesen Passivismus. In seiner Botschaft und auch noch unmittelbar nach Annahme der Initiative vertrat der Bundesrat klar die Haltung, bei Annahme würde **keine** Bundesregelung geschaffen, sondern 26 kantonale Umsetzungen, da die Regelung der Ordnung im öffentlichen Raum im Kompetenzbereich der Kantone liege. Aber noch im selben Jahr verlangten **drei parlamentarische Vorstösse**, dass die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung nicht den Kantonen überlassen werden dürfe. Der KKJPD-Vorstand konsultierte alle Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und teilte danach der damals zuständigen Bundesrätin Karin Keller-Sutter mit, dass die Kantone eine

Umsetzung des neuen Artikel 10a der Bundesverfassung durch den Bund als **zweckmässig** erachten würden.

Ja, Föderalismus kann mühsam sein. Aber wer diese Mühe scheut, zentralisiert aus **Bequemlichkeit** - ohne Notwendigkeit.

Aktivismus

Nun möchte ich aber nicht einfach alle Schuld an der Zentralisierung den Kantonen in die Schuhe schieben - ich bin mir sehr bewusst, dass Zentralisierung oft auch von der **Bundesebene** kommt.

Bundespolitikerinnen und -Politiker verwechseln Tatendrang oft mit echter **politischer Verantwortung**. Anstatt es auszuhalten, dass sie nicht zuständig sind, und ein politisches Anliegen denjenigen zu überlassen, die zuständig sind, nämlich den Kantonen, betreiben sie übermotivierten **Aktivismus**. Ich unterscheide hier **strategische Aktivisten** und **Verlegenheits-Aktivisten**. Die strategischen Aktivisten sind die Überzeugungstäter, die wirklich eine einheitliche Bundesregelung anstreben, weil sie das besser finden oder zumindest einfacher, als ihre Idee in 26 Kantonen durchzusetzen. Die Verlegenheits-Aktivisten sind Gelegenheitstäter. Also jene, die aus Bequemlichkeit oder Verlegenheit eine Bundeslösung befürworten. Weil sie nicht zu erklären wagen, dass sie nicht zuständig sind oder dass sie ein Anliegen nur aus föderalistischen Gründen nicht unterstützen. Ganz genau voneinander abgrenzen lassen sich auch diese beiden Kategorien nicht immer.

La conséquence dans les deux cas est la **centralisation**. Et je dois malheureusement admettre que cet activisme ne vient pas que du Conseil national – le **Conseil des États** y contribue aussi passablement. Tout comme la

démocratie directe : les **initiatives populaires**, comme nous l'avons déjà vu, sont aussi régulièrement à l'origine de cet activisme.

- Beispiele gibt es auch hier mehr als mir lieb ist. Der **Schutz vor dem Passivrauchen** ist so eines. Der «Überzeugungstäter» war ein bekannter Arzt im Nationalrat, der bereits 2004 die Mindeststandards für rauchfreie Innenräume mit einer parlamentarischen Initiative ins Rollen brachte. Immerhin war der Betreffende damals noch nicht Mitglied des Ständerates, so dass diese Sünde zu Lasten des Nationalrates geht.
- Un altro esempio di attivismo per comodità è la **legge federale sugli orari di apertura dei negozi**. Nel 2014 (duemila quattordici) il Consiglio federale ha presentato il relativo messaggio dopo che un anno prima una mozione di un ex consigliere agli Stati ticinese era stata accolta da entrambe le Camere. La mozione chiedeva di **prolungare in tutta la Svizzera** gli orari di apertura dei negozi. Si voleva così attenuare la **pressione concorrenziale** dovuta al franco forte. L'autore della mozione si aspettava un successo maggiore **a livello federale** che nel suo Cantone d'origine.
- Bei der **Minarett-Initiative** von 2009 hat die Stimmbevölkerung sogar in die Kompetenzen der Gemeinden eingegriffen, die ja für die Bauvorschriften zuständig sind. Auch in diesem Fall empfahlen Bundesrat und Parlament die Ablehnung unter anderem auch mit Verweis auf die kantonalen und kommunalen Kompetenzen. Trotzdem wurde die Initiative **klar angenommen**.

Es ist all diesen Aktivisten und Aktivistinnen zu wünschen, sich bei allem Tatendrang einfach auch mal als **unzuständig** zu erklären und dafür einzustehen. Sie können sich dabei ja auf **Montesquieu** berufen, und sich sinngemäss sagen:

Wenn es nicht nötig ist, ein Bundesgesetz zu machen, ist es nötig, **kein** Bundesgesetz zu machen.

Zurück zur Subsidiarität

Wir sehen: die Push- und Pulleffekte, die das Subsidiaritätsprinzip aushebeln, sind vielfältig, und oft kommt der Druck zur Vereinheitlichung einer Materie auf Bundesebene sowohl von «**oben**», also von der Bundesebene, wie von «**unten**», sei es von den Kantonen oder von der Stimmbevölkerung. Akteure, denen ihre aktive, passive oder monetäre **Bequemlichkeit** wichtiger ist als der Respekt vor der Bundesverfassung und dem gelebten Föderalismus, gibt es viele. Wer hier das längste Sündenregister hat, möchte ich offenlassen: auf jeden Fall trägt auch der Ständerat das seine dazu bei, ungeachtet aller **Föderalismus-Sonntagsreden**.

Dass die daraus folgende überbordende Zentralisierung in vielen Fällen problematisch ist und ohne Notwendigkeit stattfindet, ist sicher unbestritten. Die Frage ist, was können wir dagegen tun? Ich darf hier etwas unbescheiden vermerken, dass ich **meinen Beitrag** zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips geleistet habe. Aufgrund einer von mir eingereichten parlamentarischen Initiative verlangt das Parlamentsgesetz seit 2018, **dass der Bundesrat in jeder Botschaft darlegt, inwiefern eine Gesetzesvorlage das Subsidiaritätsprinzip achtet**. Wie viele Gesetzesvorlagen aufgrund dieser Bestimmung nicht beschlossen wurden, wurde allerdings noch nicht im Detail ausgewertet.

Ansonsten lege ich uns allen ans Herz, uns einige **Prüffragen** zu stellen, bevor wir einen Zentralisierungsversuch initiieren oder unterstützen. Wie erkennen wir, ob eine Zentralisierung wirklich angebracht ist? Ich glaube, es ist gar nicht so schwer. Wir müssen einfach folgende Fragen beantworten:

- Gibt es überhaupt **Handlungsbedarf**?

- Wenn ja: **Übersteigt** die Aufgabe nachweislich die Kraft der Kantone oder müssen Unterschiede in den Kantonen wirklich **beseitigt** werden?
- Wenn eines davon zutrifft: Wäre ein **Konkordat** realisierbar, statt dass der Bund aktiv wird?

Erst wenn die Antworten auf diese Fragen ergeben, dass **nur** der Bund eine Aufgabe lösen kann, sollte auf Bundesebene legiferiert werden.

Geschätzte Damen und Herren. Ich komme zum **Schluss**. Wie weiter? Das Projekt «**Entflechtung 27**» bietet eine gute Gelegenheit, unsere Haltung zum Föderalismus zu klären: **Doppelspurigkeiten** sollen abgebaut und die **Zuständigkeiten** der verschiedenen Ebenen klar geordnet werden. Wenn wir uns dann alle an die Entflechtungsbeschlüsse halten, wenn wir nicht die hohle Hand machen, aber dann handeln, wenn wir auch effektiv zuständig sind - kurz, wenn wir nicht aus lauter **Bequemlichkeit** aktiv werden, dann, ja dann hat das **Subsidiaritätsprinzip** auch in Zukunft eine Chance.

Meine Bitte an uns alle - in Bern, in den Kantonen, in den Gemeinden: **Bleiben wir unbequem**. Widerstehen wir dem **Aktivismus**, dem **Passivismus** und vor allem dem **Monetismus**. Und fassen wir den Mut, manchmal einfach **nichts** zu tun.

Zum **Schluss** möchte ich allen Organisatoren und Teilnehmenden danken für die heutige Tagung. Sie alle halten das Fähnlein des Föderalismus aufrecht, sei es auf Stufe Gemeinde, Kanton oder Bund – zumindest hier und heute. Tragen wir Sorge, dass das konsequent so bleibt. Herzlichen Dank für die Einladung.