

Drei Gründe für eine grosse Territorialreform

Die Kantone verlieren zusehends an Handlungsfähigkeit, und die politischen Gräben zwischen den Kantonen schrumpfen. Die nationale Ebene dagegen hat politisch stetig an Bedeutung gewonnen. Eine grosse Territorialreform könnte den Schweizer Föderalismus beleben. Von Daniel Bochsler

Eigentlich hätte der Föderalismus viele Vorteile, auch in der Schweiz: Die Kantone planen und erbringen ihre Leistungen viel näher an der Lebensrealität der Bürgerinnen und Bürger als Bundesbern, gerade bei regionalpolitisch bedeutenden Fragen. Zweitens dürften die Kantone die politischen Konflikte in der Schweiz, namentlich Kulturkampf und Sprachenkonflikt, entschärft haben: Sie können divergierenden politischen Befindlichkeiten und Meinungen Rechnung tragen. Und drittens sind die Kantone historisch gewachsen und mit ihnen die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Kantonspolitik.

Demokratiedefizite

Doch heute haben sich die Kantone überlebt: Sie verlieren zusehends an Handlungsfähigkeit, die politischen Gräben zwischen den Kantonen schrumpfen, und mit wenigen Ausnahmen messen die Schweizerinnen und Schweizer dem Bundeshaus eine grössere Bedeutung bei als ihrem Kanton. In vielen Politikbereichen wird die Kantonsautonomie zur Illusion: Seit den 1970er Jahren hat sich die Zusammenarbeit der Kantone intensiviert. Die grossen Regionen der Schweiz wachsen gesellschaftlich und ökonomisch zusammen, viele Bürgerinnen und Bürger pendeln über Kantonsgrenzen hinweg. Und entsprechend arbeiten die Kantone in vielen Politikbereichen – vom öffentlichen Verkehr bis zur Polizei – eng zusammen. Politisch bringt die Zusammenarbeit mittels Konkordaten und Regierungskonferenzen aber Demokratiedefizite mit sich. Das Recht der Kantonsparlamente und der kantonalen Stimmenden, die Politik selbständig zu gestalten, wird zum unverbindlichen Mitspracherecht in der Aushandlung von Konkordaten degradiert. Einige Kantone begegnen dem mit der Schaffung interkantonalen Parlamentskommissionen. Letztlich kann aber nur die Angleichung der politischen Ebenen an die Räume der Zusammenarbeit das Demokratiedefizit beheben. Ein wichtiges Argument gegen eine zentralisierte Politik ist die Meinungsvielfalt. Gerade im 19. Jahrhundert standen die Kantonsgrenzen auch für tiefe politische Gräben, etwa für den Sprachenkonflikt oder den Kulturkampf zwischen katholisch-konservativen und protestantisch-liberalradikalen Kantonen. Im Rahmen ihrer Kompetenzen können die Kantone besser als der Bund auf die kantonal divergierenden Meinungen Rücksicht nehmen. Historisch preschten einige Westschweizer Kantone mit dem Frauenstimmrecht und später mit dem Ausländerstimmrecht vor. Und getreu diesem Motto verlangte SP-Präsident Levrat im Nachgang zur Annahme der Masseneinwanderungsinitiative Rücksichtnahme auf den kantonal unterschied-

lichen Grad an Skepsis gegenüber der Migration: Kantonale Einwanderungsquoten sollten den Anteilen zur Einwanderungsinitiative Rechnung tragen.

Meine Analyse der Resultate aller nationalen Volksabstimmungen seit 1874 zeigt aber, dass territoriale Gräben im Abstimmungsverhalten massiv zurückgegangen sind. Noch bis ins frühe 20. Jahrhundert war für das Abstimmungsverhalten in erster Linie entscheidend, ob jemand in Luzern oder Zürich, in Basel-Stadt oder im Wallis wohnte. Innerhalb der Kantone waren die Meinungen einheitlicher. In einer typischen Abstimmung betrug die Differenz zwischen zwei zufällig ausgewählten Schweizer Kantonen über 20 Prozentpunkte.

Heute hat sich die politische Landkarte der Schweiz geändert. Die Kantone ticken gleicher, die durchschnittliche Differenz ist auf 8 Prozentpunkte geschrumpft. Der Kulturkonflikt ist weitgehend Geschichte. Der neue Konflikt zwischen einer liberalen, offenen Schweiz und Integrations skeptikern entzweit die Stimmen stärker als zwischen den Kantonen. Bei einzelnen symbolträchtigen Abstimmungen – EWR oder Masseneinwanderungsinitiative – treten markante Differenzen zwischen den Sprachregionen auf. Diese haben aber auf längere Sicht nicht zugenommen, sondern bleiben punktuell. Anstatt in 26 Kantonen lassen sich die Unterschiede in den politischen Orientierungen der Schweizerinnen und Schweizer ebenso gut in einigen wenigen Grossregionen abbilden: Westschweiz, Nordwestschweiz, Zentralschweiz, Tessin, Zürich und Ostschweiz. Also beispielsweise in den regionalen Regierungskonferenzen oder (mit geringfügig anderer Grenzziehung) den statistischen Grossregionen. Dies gilt übrigens nicht nur bei typisch nationalen Politikbereichen (Aussenpolitik oder Sozialwerke), sondern auch bei Themen in kantonalen Kompetenz, etwa in Bildungs- und Föderalismusfragen. Sechs oder sieben neue Kantone würden den Bürgerinnen und Bürgern in den meisten politischen Fragen ebenso sehr eine politische Heimat bieten wie die 26 Kantone. Eine regionale Zusammenarbeit mittels Konkordaten und Regierungskonferenzen gibt es in diesen Regionen bereits, aber die Regierungskonferenzen sind auf Beratungs- und Koordinationsfunktion beschränkt und politisch schwach legitimiert.

Druck fehlt

Eine starke kantonale Identität sollte auch mit einer regen Bürgerbeteiligung an kantonalen politischen Prozessen einhergehen. Diese existiert aber nur in zwei Kantonen: Die Tessinerinnen und die Jurassier beteiligen sich besonders stark an kantonalen Wahlen, stärker als auf Bundesebene. Schweizweit sieht das Bild umgekehrt aus. Die Be-

teiligung an Nationalratswahlen ist um 14 Prozentpunkte höher als bei kantonalen Wahlen (namhafte Ausnahmen finden sich nur bei unattraktiven Wahlen in Einerwahlkreisen). Die Kantone sind also zu klein für die Leistungserbringung, unbedeutend punkto politischer Identifikation, und die politischen Gräben sind in Grossregionen gut aufgehoben. Eine grosse Territorialreform könnte dem Schweizer Föderalismus neues Leben einhauchen. Die Erfahrung zeigt aber: Solange es keinen starken Druck dafür gibt, bleibt sie eine Utopie.

Daniel Bochsler ist Assistenzprofessor für vergleichende Politikwissenschaft am Zentrum für Demokratie Aarau und an der Universität Zürich.