

Unterwegs zum föderalen Verwaltungsstaat

Niemand weiss es genau, aber es sind heute sicher über 300 interkantonale Vereinbarungen, mit welchen die Kantone in unterschiedlicher Zahl und in verschiedensten Sachbereichen zusammenarbeiten. Kooperativer Föderalismus hiess einst die Losung. In der Kooperation sah man seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts den Königsweg zur Bewältigung kantonaler Aufgaben, die einer alleine nicht zu lösen vermag. Königsweg deshalb, weil die grenzüberschreitende Aufgaben-Wahrnehmung möglich ist, ohne kantonale Kompetenzen auf die Bundesebene abgeben zu müssen. In vielen Fällen, etwa zur Betreuung einer gemeinsamen Kehrlichtverbrennungs- oder Abwasserreinigungsanlage, beim Betrieb einer gemeinsamen Bildungsanstalt usw., funktioniert die Zusammenarbeit gut.

Gesamtschweizerisches Ziel

Ins Blickfeld und in die Kritik geraten sind in jüngster Zeit aber interkantonale Vereinbarungen mit überregionaler Ausrichtung, die auf eine gesamtschweizerische Lösung angelegt sind. Ihr Bestreben ist es, dass möglichst alle Kantone beitreten, kooperieren und bestimmte Aufgaben auf die gleichen Ziele ausgerichtet wahrnehmen. So gibt Harnos, die Vereinbarung über die obligatorische Schule, den Vertragskantonen Ziele und Strukturen vor. Harmonisieren wird dies genannt, böse Zungen sprechen von Gleichmacherei und Zentralisierung.

Harnos hat es denn auch nicht leicht, vor dem Volk zu bestehen: Die Stimmberechtigten dreier Kantone lehnten die Vereinbarung bisher ab, acht Kantone befürworteten sie, davon fand aber nur in dreien eine Volksabstimmung statt. Vor einer Woche meldete ferner die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren (GDK), dass alle 26 Kantone der interkantonalen Vereinbarung zur hochspezialisierten Medizin beigetreten sind und dass das Konkordat in Kraft gesetzt wurde. Ein zehnköpfiges Beschlussorgan wird künftig darüber entscheiden, was zur Spitzenmedizin zählt und wo diese angeboten wird.

Fragwürdigen Sukkurs erhalten die Konkordate mit gesamtschweizerischer Ausrichtung durch die mit der Föderalismusreform und insbesondere durch die mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) in die Verfassung aufgenommenen Artikel. So hiessen im November 2004 Volk und Stände gut, dass in neun Sachbereichen die Bundesversammlung interkantonale Verträge für allgemeinverbindlich erklären oder abseitsstehende Kantone zum Beitritt verpflichten kann. Damit geraten die Kantone, sobald eine grössere Anzahl sich für ein Konkordat entschieden hat, unter Druck, auch mitzuziehen.

Nicht nur, dass mit diesen Zwangsmitteln die föderalistischen Argumente untergraben werden, welche an sich für interkantonale Vereinbarungen sprechen. Sie akzentuieren auch das demokratiepolitische Defizit, das Konkordaten innewohnt. Vor zwei Wochen entschied deshalb die Staatspolitische Kommission des Nationalrats, die vor vier Jahren vom Volk verabschiedete und erst Anfang 2008 in Kraft gesetzte Kompetenz der Bundesversammlung zur Allgemeinverbindlicherklärung wieder zu streichen (NZZ 27.01.09). Sie stimmte einer entsprechenden parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion zu. Wenn ihr die Ständeratskommission folgen wird, wird die Nationalratskommission eine Vorlage dazu ausarbeiten.

Genehmigungsdemokratie

Konkordate reduzieren die Demokratie faktisch auf eine Genehmigungsdemokratie. Denn interkantonale Vereinbarungen sind Produkte der Exekutiven. Die Parlamentarier können diese von den Beamten vorbereiteten und zwischen den Regierungen ausgehandelten Verträge jeweils nur noch genehmigen oder ablehnen. Die Versuche, Parlamente in den Aushandlungsprozess einzubeziehen, sind bisher nicht wirklich geglückt. Die

interkantonalen Verträge verstärken deshalb unbestreitbar den Verwaltungsbeziehungsweise Beamtenstaat. Der Freiburger Staatsrechtsprofessor Peter Hänni erinnert in diesem Zusammenhang freilich daran, dass mit den Regierungsräten immerhin vom Volk direkt gewählte Magistraten am Werk sind. Doch es lässt sich nicht wegdiskutieren: Die Entscheidungsgestaltung bleibt dem parlamentarischen und damit weitgehend dem politischen Diskurs entzogen. Geht es um Sachbereiche, die dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstehen, ist der Genehmigungsbeschluss dem Volk zu unterbreiten. Diesem Prinzip ist dringend nachzuleben. Denn damit beschränkt sich die demokratiepolitische Kastration primär auf die Parlamente und trifft nicht auch noch im gleichen Ausmass das Volk.

Noch gravierender wären die Auswirkungen, wenn die Bundesversammlung eine interkantonale Vereinbarung als allgemeinverbindlich erklären oder einen Kanton zum Beitritt verpflichten würde. Damit würde eine Unterstellung unter eine Regelung verfügt, zu der unter Umständen weder die kantonale Regierung beigetragen hat noch das Parlament oder das Volk je seine Zustimmung erteilt haben. Der Kanton würde schlicht seiner Autonomie beraubt. Da über die Zwangskooperation die eidgenössischen Räte zu entscheiden haben, hätte es die Bundesversammlung immerhin in der Hand, im Wissen um die demokratiepolitische und föderalistische Problematik mit dem Zwangsmittel äusserst zurückhaltend umzugehen. Die Allgemeinverbindlicherklärung unterliegt zudem dem fakultativen Referendum.

Die mit der NFA eingeführte Reform erlaubt den Kantonsregierungen ausserdem eine weitreichendere Delegation der Rechtsetzungsaufgabe an ein durch das interkantonale Vertragswerk eingesetztes Organ. Dabei müssen allerdings die inhaltlichen Grundzüge im Vertrag selbst festgelegt sein. Dass die Regierungen nicht unwesentliche Entscheide an das interkantonale Beschlussorgan abgeben, zeigt die im Vertrag über die Spitzenmedizin getroffene Lösung. Im Beschlussorgan, das künftig über die in der Schweiz angebotene Spitzenmedizin entscheiden wird, nehmen lediglich zehn Gesundheitsdirektoren Einsitz - unter ihnen obligatorisch jene fünf aus den Kantonen mit Universitätsspitalern.

Föderalistische Berechtigung

Bei aller Kritik haben die interkantonalen Vereinbarungen im föderalen System durchaus auch ihre Berechtigung. Sie erfüllen eine nützliche Funktion und sind im Interesse des Föderalismus und eines dezentral ausgestalteten Staatswesens. Viele Aufgaben liessen sich auf kantonaler Ebene ohne geeignete Zusammenarbeit nicht lösen. Das Kind soll deshalb nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Selbst für die eher neuere Entwicklung zu gesamtschweizerisch ausgerichteten Vereinbarungen lassen sich Argumente finden. Doch rechtfertigen sie sich wegen der Defizite in der demokratischen Abstützung nur in eng begrenztem Rahmen. An einer solchen materiellrechtlichen, ausdrücklich verankerten Beschränkung fehlt es bis heute aber leider.

Zu bedenken ist, dass angesichts der gesellschaftlichen Entwicklungen in einem grundlegend kantonalen Kompetenzbereich in einer Einzelfrage eine gesamtschweizerische Koordination nötig werden kann. Der Weg über eine interkantonale Vereinbarung verhindert dabei eine Kompetenzverlagerung auf den Bund und somit eine weitere Zentralisierung. Ist nämlich Bundesbern einmal zuständig, bleibt es oft nicht dabei. Die Begehrlichkeiten wachsen, über kurz oder lang folgt eine Kompetenzerweiterung. Gleichzeitig ist aber abzuwägen, dass bei einer Verlagerung auf den Bund die Demokratiefrage gelöst ist. Namentlich wenn Rechte und Pflichten für den Einzelnen oder sonstige Entscheide von gewisser Tragweite zur Debatte stehen, ist die Begründung einer Bundeskompetenz aus demokratiepolitischen Überlegungen vorzuziehen. Das Argument, über den Weg eines Konkordats die Kantonskompetenzen zu wahren, vermag das Demokratiedefizit in kantonalen Vereinbarungen mit gesamtschweizerischer Zielsetzung nur bei untergeordneten Fragen aufzuwiegen.