



## Föderalismus: Auslauf- oder Zukunftsmodell?

THEA BÄCHLER, MLaw \*

ANGELIKA SPIESS, MLaw, Rechtsanwältin\*\*

*Das Institut für Föderalismus lancierte diesen Herbst eine Vortrags- und Diskussionsreihe zu aktuellen Fragen rund um den Föderalismus. Unter der Leitung der Professoren Peter Hänni, Eva Maria Belser und Bernhard Waldmann erfolgte eine breite und interdisziplinäre Auseinandersetzung mit dem Zustand und der Zukunft des Föderalismus in der Schweiz und in Europa. Anhand von grundsätzlichen Themen und aktuellen Streitfragen in besonderen Politikbereichen, wie etwa der Bildung, der öffentlichen Finanzen, der Sozialhilfe und der Migration debattierten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft die Herausforderungen, die mit moderner Staatlichkeit und neuen Aufgaben verbunden sind.*

### Inhalt

<b>I. Einleitung</b> .....	2
<b>II. Welche Zukunft für den Föderalismus in der Schweiz?</b> .....	2
<b>III. Wieviel Einheitlichkeit ist notwendig im Bildungsraum Schweiz?</b> .....	6
<b>IV. Finanzen im Bundesstaat</b> .....	8
<b>V. Sozialhilfe - Schadet der Föderalismus den Armen?</b> .....	10
<b>VI. Migration et intégration</b> .....	13
<b>VII. Can Federalism save the EU?</b> .....	16

## I. Einleitung

Der Föderalismus gehört zusammen mit der Demokratie zu den tragenden Strukturprinzipien der schweizerischen Staatsorganisation. Die föderale Struktur ist Garantin für Autonomie und Minderheitenschutz und gewährleistet ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Einheit und Vielfalt. Gleichzeitig führen Autonomie und Vielfalt zu einer Rechtszersplitterung, die in Zeiten der fortschreitenden Globalisierung und der institutionellen Vernetzung des Landes auf zunehmende Kritik stösst. Für zusätzliche Herausforderungen sorgt darüber hinaus die Kleinräumigkeit der bestehenden territorialen Gliederung.

Hat der Föderalismus als Staatsform, die Einheit und Vielfalt zu vereinen sucht, eine Zukunft oder muss er als ein Auslaufmodell gelten, das den Herausforderungen einer dynamischen und globalisierten Staatlichkeit nicht mehr gewachsen ist? Ist die Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Staat neu zu erfinden oder sind nur Anpassungen erforderlich, um mehrstufiges, vielfältiges und koordiniertes Staatshandeln auch unter veränderten Bedingungen zu erlauben?

Zu diesen und anderen Fragen organisierte das Institut für Föderalismus diesen Herbst eine Vortrags- und Diskussionsreihe unter der Leitung der Professoren Peter Hänni, Eva Maria Belser und Bernhard Waldmann. Die einzelnen Veranstaltungen widmeten sich folgenden Schwerpunktthemen:

- Welche Zukunft für den Föderalismus in der Schweiz? (12.10.2016)
- Wieviel Einheitlichkeit ist notwendig im Bildungsraum Schweiz? (26.10.2016)
- Finanzen im Bundesstaat (2.11.2016)
- Sozialhilfe – Schadet der Föderalismus den Armen? (9.11.2016)
- Migration et intégration (16.11.2016)
- Can Federalism save the EU? (30.11.2016)

## II. Welche Zukunft für den Föderalismus in der Schweiz?

Den Auftakt der Vortrags- und Diskussionsreihe bildete eine Debatte unter Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Politik über den Zustand und die Zukunft des Föderalismus in der Schweiz. Unter der Leitung von Prof. Bernhard Waldmann (Universität Freiburg) diskutierten Regierungsrat Benedikt Würth (SG), Lukas Rühli (Avenir Suisse), Prof. Giovanni Biaggini (Universität Zürich) und Prof. Eva Maria Belser (Universität Freiburg), ob der tradierte Föderalismus in der Schweiz eine Zukunft hat oder wie die föderale Ordnung an die neuen Herausforderungen anzupassen wäre. Braucht es eine Gebietsreform oder noch mehr Kooperation? Wie lässt sich die Autonomie der Kantone in ihrer Substanz erhalten? Wie wirkt sich die zunehmende Internationalisierung des Rechts auf die föderale Ordnung aus? Wie lässt sich auch in Zukunft ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Einheit und Vielfalt gewährleisten?

---

\* Thea Bächler ist Doktorandin am Institut für Föderalismus (thea.baechler@unifr.ch); sie forscht im Rahmen eines Projekts des Schweizerischen Nationalfonds SNF zum Thema: «Die verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben der Sozial- und Nothilfe.»

\*\* Angelika Spiess ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus (angelika.spiess@unifr.ch).

## 1. Ursprung und Funktion des Föderalismus in der Schweiz

Im Rahmen einer Einführung skizzierte BERNHARD WALDMANN die Begriffe des Föderalismus und der Bundesstaatlichkeit. Ursprünglich als Idee zur Organisation von politischen Gemeinschaften entwickelt, finde der Föderalismus seine Verwirklichung nicht nur in Bundesstaaten, sondern auch in inter- und supranationalen Gemeinschaftsformen. Selbst im Anwendungskontext von Bundesstaaten werde der Föderalismusbegriff häufig mit unterschiedlichen Konnotationen unterlegt. Während im deutschsprachigen Raum der Akzent auf die Autonomie und Eigenständigkeit der Gliedstaaten (Kantone, Länder) gelegt werde, sei im angloamerikanischen Raum der Begriff «federalism» eher auf eine Stärkung der Zentralgewalt innerhalb des bundesstaatlichen Gefüges ausgerichtet.

Als Instrument der Friedenssicherung erlaube es eine föderale Staatsorganisation, verschiedene Völker und Regionen unter einer gemeinsamen Verfassung zu vereinen («Einheit in der Vielfalt»), ihnen aber gleichzeitig ein gewisses Mass an Selbstbestimmung einzuräumen und sie so vor einer systematischen Majorisierung durch die anderen zu schützen («Vielfalt in der Einheit»). Daneben stärke ein föderalistisches System auch die Demokratie, die Bürgernähe und den Innovationsgeist. Trotz zahlreicher Vorteile habe der Föderalismus aber auch Nachteile, so z.B. Rechtszersplitterung oder Ungleichbehandlungen. Als Risiken des Föderalismus würden häufig die Begünstigung von Sezessionsbestrebungen oder ein «Race to the bottom»-Effekt genannt.

Anschliessend kam Waldmann auf den verfassungsrechtlichen Rahmen der föderalen Staatsorganisation zu sprechen, bevor er mit der Kleinräumigkeit und Kleinteiligkeit der Verhältnisse, der Globalisierung, der Binnenmobilität und der Einwanderung sowie der Konzentration der Medien einige tatsächliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen skizzierte, welche die tradierte föderale Ordnung auf die Probe stellten. Zu den Entwicklungen der letzten Jahre gehörten insbesondere eine zunehmende Zentralisierung, eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen, Einflussverluste der kantonalen Parlamente oder eine Überlagerung angestammter Minderheiten durch neue, immigrationsbedingte Minderheiten.

Abschliessend ging Waldmann kurz auf einige Reformansätze für die bundesstaatliche Ordnung ein, die von Seiten der Wissenschaft, aber teilweise auch von Seiten der Politik vorgeschlagen werden. Dazu gehörten etwa umfassende Gebietsreformen, die Einführung einer suprakantonalen Ebene, die stärkere Einbindung der Städte und Gemeinden oder der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit.

## 2. Wo steht der schweizerische Föderalismus heute?

Für Regierungsrat BENEDIKT WÜRTH waren in den letzten Jahren sowohl positive wie auch negative Entwicklungen des Föderalismus zu beobachten. Positiv aufgefallen sei beispielsweise, dass im Rahmen der aktuellen Unternehmenssteuerreform III die Mitwirkungsrechte der Kantone vom Bund weitgehend respektiert wurden. Im europäischen Vergleich habe sich gerade auch in der Asylpolitik gezeigt, dass das föderalistische System die Flüchtlingskrise gut zu bewältigen vermochte. Die zunehmende Komplexität der «Multi-Level-Governance» werde allerdings dann zum Problem, wenn Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Ressourcenverteilung nicht klar zugeordnet seien und ein Steuerungsproblem entstehe (wie z.B. bei subsidiären Bundeskompetenzen).

Zu den negativen Entwicklungen gehöre, dass die Errungenschaften der vor 10 Jahren durchgeführten Föderalismusreform, namentlich die Aufgaben- und Finanzentflechtung sowie die Verankerung von Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz, bereits stark verblasst seien. Das von der *ch* Stiftung

durchgeführte Monitoring zum Föderalismus habe in den letzten Jahren wieder neue Verflechtungen der Staatsebenen sowie einen ungebrochenen Trend hin zur Zentralisierung aufgezeigt. Anlass für solche Verflechtungen ergäben sich häufig aus Volksinitiativen, wie z.B. der «Veloinitiative». Diese verlange eine Bundesregelung für einen Bereich, in dem dies nicht notwendig und sinnvoll sei. Gleiches gelte auch für die Anschubfinanzierung des Bundes bei der KITA-Förderung, die sich über föderalistische Grundsätze hinwegsetze – aber dennoch auf keinen Widerstand stosse. Der anhaltende Zentralisierungstrend wiederum sei auf verschiedene Faktoren zurückzuführen und gründe u.a. im Lobbyismus, dem «departementalen Denken» der Regierungsmitglieder, dem medialen Trend zur Problembewirtschaftung und dem Ruf nach mehr Regulierung. Daneben leisteten auch die fehlende Bereitschaft, den unteren Staatsebenen eigenverantwortliche Lösungen zuzutrauen und die mangelnde Akzeptanz unterschiedlicher Lösungen der Zentralisierung Vorschub.

Gemäss LUKAS RÜHLI ist die Erfolgsbilanz des schweizerischen Föderalismus – im Vergleich zu anderen föderalistischen Modellen, wie sie im Ausland zu beobachten sind – beachtlich. Zu den herausragenden Eigenschaften des schweizerischen Bundesstaates zählten die sehr hohe Autonomie der Körperschaften sowie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz («wer zahlt, befiehlt»). Der dreiteilige Staatsaufbau (Bund – Kantone – Gemeinden) verhindere zudem ein «Race to the bottom», da konkrete Entscheide einer Staatsebene sich auch auf der Entscheidebene auswirken würden. So hätten z.B. Steuererhöhungen in der Regel keinen Wegzug von juristischen oder natürlichen Personen zur Folge. Eine neue Herausforderung hingegen liege in der schwindenden Tendenz der Gesellschaft und Politik, unterschiedliche Lösungen der einzelnen Staatsebenen zu akzeptieren. In Bezug auf eine territoriale Gebietsreform kämen Kantonsfusionen – insbesondere im Raum SO, BS, BL – durchaus weiterhin in Betracht, nicht jedoch eine komplette Restrukturierung des Staatsgebietes.

### **3. Beobachtungen zur Entwicklung des Föderalismus**

Die Vorzüge des schweizerischen Föderalismus illustrierte GIOVANNI BIAGGINI mit einem Vergleich zur Ausgestaltung des Föderalismus in den Nachbarstaaten Deutschland und Österreich. In Deutschland seien die staatlichen Ebenen wesentlich stärker miteinander verflochten. Daher werde bei Wahlen in den Ländern stets die Bundespolitik thematisiert, während regionale Anliegen kaum diskutiert würden. In Österreich dagegen bestehe nur ein Scheinbundesstaat, da die Länder kaum über finanzielle Autonomie verfügten.

Anhand von zwei Beobachtungen zeigte Biaggini problematische Trends in der neueren Entwicklung des schweizerischen Föderalismus auf. Zum einen sei eine zunehmende Institutionalisierung des Föderalismus in hybriden Organisationen festzustellen. So wurde z.B. die Schweizerische Hochschulkonferenz, eine Institution von Bund und Kantonen, als oberstes hochschulpolitisches Organ der Schweiz eingeführt. Dieses neu geschaffene Entscheidungsgremium sei aber – im Vergleich zu einem Parlament – weniger transparent und durch das qualifizierte Mehr für neue Argumente weniger offen. Zudem sei es von der parlamentarischen Kontrolle weitgehend entkoppelt («Entparlamentarisierung»). Dem Bund komme innerhalb dieses Organs eine fragwürdige Rolle zu, da er mit seinen eigenen Hochschulen und auch als Geldgeber in einem Interessenkonflikt stehe. Zudem könnte er durch sein Veto-Recht das Gremium blockieren. Als zweite Beobachtung führte Biaggini den zunehmenden Druck auf die Subsidiarität an, der durch die wachsende Ökonomisierung, Mediatisierung und Skandalisierung noch weiter steigen werde. So sei z.B. bei der Vorlage für ein Hundegesetz auf Bundesebene nicht etwa der Bund die treibende Kraft gewesen. Da die geplante Bundesregelung scheiterte, herrsche nun ein eigentlicher «Hundeföderalismus» mit stark voneinander abwei-

chenden kantonalen Regelungen, was wiederum die Stimmungsmache gegen die Rechtszersplitterung, die auch als «Flickenteppich» bekannt ist, noch weiter befeuert.

Als Grundlage für die Konfliktlösung im Bundesstaat müsse die Verfassung mit einfachen Strukturen und klaren Lösungen aufwarten. Die Einführung der subsidiären Bundeskompetenz im Bildungswesen – und der ähnlich gelagerten Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten durch den Bund nach Art. 48a BV<sup>3</sup> – hätten die Aufgabenteilung jedoch weiter verwischt. Auch die zahlreichen gleichzeitig geführten Föderalismusdiskussionen zeugten davon, dass ein Kompass zur Orientierung fehle.

#### 4. Föderalismus als Zukunftsmodell?

Eine rosige Zukunft für den Föderalismus prophezeite EVA MARIA BELSER. Ihrer Ansicht nach sei der Föderalismus als ein flexibles Instrument anzusehen, das die Funktion eines Werkzeugkastens habe. Vor diesem Hintergrund seien Veränderungen an der herkömmlichen Aufgabenteilung im Bundesstaat nicht als «Föderalismuskrise» zu werten, sondern ein Zeichen für die Flexibilität des föderalen Systems. Als gute Werkzeuge hätten sich in der jüngeren Vergangenheit insbesondere die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz erwiesen, wobei deren Umsetzung ein allgegenwärtiger Kampf sei.

Als zukunftssträchtiges Instrument biete der Föderalismus Antworten darauf, wie Demokratie gesichert, staatliche Dienstleistungen zur Verfügung gestellt und der Staat dem öffentlichen Wohl verpflichtet werden könne. Diese «Vielfalt in der Einheit» setze jedoch Toleranz für Ungleichheit voraus. Die von den Medien diskutierten Tendenzen der «Zentralisierung» und «Dezentralisierung» seien für sich alleine noch kein Grund zur Beunruhigung, sofern die Subsidiarität gewahrt sei. Diese bedinge allerdings, dass der Bund erst aktiv werde, wenn dies auch notwendig sei (keine «Ohne-Not-Eingriffe»). Alles in allem sei der Föderalismus ein Erfolgsmodell, das zahlreiche Probleme relativ elegant zu lösen vermöge. Die schweizerische Ausgestaltung des Föderalismus sei ein eigentliches Exportprodukt der Schweiz.

Das föderalistische Mehrebenensystem werde in Zukunft noch an Komplexität gewinnen, unter anderem auch aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Metropolregionen und Städten. Der Umgang mit dieser Komplexität werde durch die Herstellung von Transparenz erleichtert. Denn undurchsichtige Systeme leisteten Vorschub für ein Sündenbockdenken («Shaming and Blaming»), das keine konstruktive Grundlage für demokratische Prozesse bilde. Wichtige Pfeiler der Transparenz seien zum einen die Pflege der kantonalen Öffentlichkeit, die zu einem Grossteil von den lokalen und regionalen Medien wahrgenommen werde – und durch deren Zentralisierung zunehmend unter Druck gerate. Zum anderen sei der Föderalismus-Bildung im Schulwesen die notwendige Beachtung zu schenken, um einer allfälligen Politikverdrossenheit des Stimmvolkes vorzubeugen.

---

<sup>3</sup> «Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten [...]» (Art. 48a Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV; SR 101).

## 5. Fazit

In der Podiumsdiskussion wurden verschiedene Entwicklungen und Trends herausgearbeitet, wie insbesondere die zunehmende Zentralisierung, die Tendenz zu einem sektorpolitischen Föderalismus oder die Erosion des Subsidiaritätsprinzips. Einig waren sich die Diskussionsteilnehmer, dass es zwar Probleme gibt, aber insgesamt «auf hohem Niveau» gejammert wird. Es brauche zwar immer wieder Anpassungen, dies allerdings eher in kleinen, punktuellen Schritten als über eine Gesamtreform des Systems.

## III. Wieviel Einheitlichkeit ist notwendig im Bildungsraum Schweiz?

Die Bildung ist eine zentrale Aufgabe des Staatswesens. Vom Kindergarten bis zur Hochschule – überall ist der Staat präsent. Seit dem Inkrafttreten der sog. Bildungsverfassung 2006 stehen die Anliegen der Koordination, der Harmonisierung, der Durchlässigkeit und der damit angestrebten Chancengleichheit im Mittelpunkt teils heftiger politischer Auseinandersetzungen. Fremdsprachenunterricht und Lehrplan 21, aber auch die Kooperation im Hochschulbereich wecken Ängste, Abwehrreflexe und Zweifel. Wie soll sich der sog. Bildungsraum Schweiz weiterentwickeln, wieviel Autonomie ist sinnvoll, wo erzeugen Koordination und Harmonisierung kontraproduktive Ergebnisse?

Unter der Leitung von Prof. Peter Hänni (Universität Freiburg) entwickelte sich unter den Referierenden Dr. Mauro Dell'Ambrogio (Staatssekretär SBF<sup>4</sup>), Matthias Aebischer (Nationalrat BE), Prof. Astrid Epiney (Rektorin Universität Freiburg) und Alain Pichard (Stadtrat Biel) eine lebhafte Debatte, die von Frühfranzösisch und Lehrplan 21 über die Bologna-Reform und das HarmoS-Konkordat bis hin zur heterogenen Hochschullandschaft und der Drittmittelfinanzierung von Professuren ein weites Themenspektrum umfasste<sup>5</sup>.

### 1. Heterogene Bildungslandschaft Schweiz

Als Einstieg in die Diskussion äusserte sich MAURO DELL'AMBROGIO zur Frage, wieviel Einheitlichkeit im Bildungsraum Schweiz notwendig ist. Der Staatssekretär hielt gleich zu Beginn seiner Ausführungen fest, dass das Schweizer Bildungssystem sich internationaler Anerkennung erfreue. Die beiden entscheidenden Erfolgskomponenten sieht er in der dualen Berufsbildung sowie in der hohen Qualität der Hochschulen. Die kantonale Hochschulautonomie sei ein Beispiel für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, das eine zentrale Regelung nur dort erlaubt, wo dies auch nötig ist. Die heterogene Bildungslandschaft der Schweiz habe in der Vergangenheit zu Innovation geführt, obschon auch eine gewisse Konsolidierung durch die wechselseitige Übernahme von «Best Practices» festzustellen sei. Zur Einstiegsfrage «Wieviel Einheitlichkeit ist notwendig im Bildungsraum Schweiz?» lautete sein Fazit: «So viel wie nötig und so wenig wie nur irgendwie möglich»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (<http://www.sbf.admin.ch>).

<sup>5</sup> Siehe zur Veranstaltung den Medienbericht der Freiburger Nachrichten vom 28.10.2016 unter: [http://www.unifr.ch/webnews/content/56/file/Ringvorlesung\\_FN\\_2016-10-28.pdf](http://www.unifr.ch/webnews/content/56/file/Ringvorlesung_FN_2016-10-28.pdf).

<sup>6</sup> Das Kurzreferat ist auf der Webseite des Instituts für Föderalismus aufgeschaltet unter: <http://www.unifr.ch/webnews/content/56/file/Modul%20Referat%20DellAmbrogio.pdf>.

## **2. Hochschulautonomie der Kantone**

Zur Illustration der Hochschulautonomie der Kantone nannte ASTRID EPINEY als Beispiel die Regulierung von allfälligen Nebenbeschäftigungen der Professorenschaft, die nur in der Kompetenz der kantonalen Universitäten liege. Der Bund verfüge in dieser Frage über keine verfassungsrechtliche Zuständigkeit, soweit es sich nicht um seine eigenen Bildungsinstitutionen handle.

Gleichwohl erfahre die kantonale Hochschulautonomie durch bundesrechtliche Vorgaben Einschränkungen, so etwa in Bezug auf die Akkreditierung einer Institution und dem damit verbundenen Bezeichnungsrecht sowie auch hinsichtlich der Voraussetzungen der Beitragsberechtigung für Bundessubventionen.

Gerade in Fragen der Finanzierung ortete die Rektorin der Universität Freiburg die grösste Bedrohung für die Hochschulautonomie. Zudem wäre im Bereich der Drittmittelfinanzierung eine einheitliche Vorgehensweise aller kantonalen Hochschulen sinnvoll, um die Einflussnahme auf Forschungsergebnisse durch private Investoren auszuschliessen.

## **3. Frühfranzösisch in der Deutschschweiz**

Zur Thematik des Frühfranzösisch in der Deutschschweiz führte MATTHIAS AEBISCHER aus, dass die unterschiedliche Regelung des Fremdsprachenunterrichts kein zentrales Hindernis für die Mobilität von Familien darstelle. Gleichwohl gebiete es der Anstand und Respekt gegenüber den Minderheiten und den anderssprachigen Landesteilen, dass die jeweils andere Landessprache unterrichtet werde. In Bezug auf die Einführung des frühzeitigen Fremdsprachenunterrichts hegt Nationalrat Aebischer dennoch grundsätzliche Bedenken, die auch vom zweiten Pädagogen in der Diskussionsrunde, dem Stadtrat Alain Pichard, geteilt werden.

## **4. Lehrplan 21**

Zur Einführung des Lehrplan 21 erhellt aus den Ausführungen von ALAIN PICHARD, dass dessen Notwendigkeit nicht ohne weiteres ersichtlich sei, zumal bereits vor Inkrafttreten des Schulkonkordats HarmoS die kantonalen Lehrpläne zu 80 % identisch waren. Neu am Lehrplan 21 sei insbesondere die kompetenzbasierte Ausrichtung. Zu dieser Kompetenzorientierung des Lehrplan 21 merkte der Bieler Stadtrat Pichard an, dass damit ein Modell aus der Berufsbildung auf die Volksschule übertragen wurde, obschon «Bildung» mit «Ausbildung» nicht gleichzusetzen sei. Auch zur Frage des Frühfranzösisch bezog Pichard Stellung. Aufgrund seiner langjährigen Erfahrung als Lehrer war sein diesbezügliches Votum eindeutig: «Frühfranzösisch war ein Fehlentscheid».

## **5. Fazit**

Aus der Podiumsdebatte wurde ersichtlich, dass die Heterogenität der Bildungslandschaft in der Schweiz viel Raum für Innovation und massgeschneiderte Lösungen bietet. Im Ausland gilt der duale Bildungsweg als wegweisend, und schweizerische Hochschulen geniessen einen hervorragenden Ruf. Trotz dieser Erfolgsbilanz ist die kantonale Eigenständigkeit im Schul- und Hochschulwesen einem hohen Anpassungsdruck ausgesetzt und faktisch bereits in vielerlei Hinsicht eingeschränkt. Wie weit die Harmonisierung im Schulwesen gehen soll und ob die Stossrichtung von Lehrplan 21 oder Frühfranzösisch zielführend ist, konnte nicht abschliessend erörtert werden. Im

Hochschulbereich hingegen wäre zumindest eine einheitliche Haltung der kantonalen Institutionen bei der Drittmittelfinanzierung wünschenswert.

## **IV. Finanzen im Bundesstaat**

Wer sich ein Bild über die Autonomie der Gliedstaaten eines Bundesstaates machen will, stösst unweigerlich auf die Frage der Finanzordnung. Das ist in der Schweiz nicht anders. Wieviel Einheitlichkeit ist notwendig, wieviel Vielfalt ist wünschbar und stärkt so die Eigenverantwortlichkeit der Gliedstaaten und der Stimmberechtigten? Die Grundsatzentscheidungen dazu sind in der Bundesverfassung enthalten, aber wird sich das Modell auch in Zukunft behaupten können? Die Expertenrunde befasste sich mit den künftigen Herausforderungen in der Finanzpolitik und diskutierte ausgewählte Aspekte der Unternehmenssteuerreform III sowie Tragweite und Grenzen des Finanzausgleichs im Spannungsfeld von Solidarität und Wettbewerb.

Die Veranstaltung unter der Leitung von Prof. Peter Hänni (Universität Freiburg) wurde durch Gastreferate von Peter Hegglin (Ständerat ZG), Dr. Eva Herzog (Regierungsrätin BS), Prof. Mark Schelker (Universität Freiburg) und Dr. Peter Mischler (FDK<sup>7</sup>) eingeleitet und mit einer Diskussionsrunde abgeschlossen.

### **1. Zentrale Herausforderungen der Finanzpolitik**

Zur aktuellen Lage der Finanzpolitik führte PETER HEGGLIN aus, dass Bund und Kantone sich derzeit in einer guten Ausgangsposition mit einer soliden finanziellen Situation befänden. Als zentrale Herausforderungen betrachtete er die zunehmende Überalterung der Gesellschaft mit steigenden Gesundheitskosten, die unsichere Finanzierung der Vorsorgewerke, die Kostenentwicklung im Asylbereich, die Spannungen im interkantonalen Finanzausgleich, die Folgen der Negativzinsen sowie die internationale Kritik am schweizerischen Steuersystem. Angesichts dieser komplexen Herausforderungen zeigte der frühere Zuger Finanzdirektor mögliche Handlungsachsen auf, zu denen an vorderster Stelle die Unternehmenssteuerreform III zähle, aber auch die Altersreform 2020, eine pragmatische Umsetzung der Masseinwanderungsinitiative, die Einhaltung der Schuldenbremse auf Bundesebene und ein allfälliger Systemwechsel im Finanzausgleich.

### **2. Unternehmenssteuerreform III aus Sicht der Kantone und Städte**

Die Haltung der Kantone und Städte in Bezug auf die anstehende Unternehmenssteuerreform III (USR III) wurde durch EVA HERZOG näher erläutert. Das zentrale Anliegen der USR III ist es, die privilegierte Besteuerung von Statusgesellschaften abzuschaffen. Die Privilegierung von Statusgesellschaften gilt international als schädliches Steuermodell und die Schweiz könne sich dieser Tatsache nicht länger verschliessen. Innerhalb der Schweiz zeige sich jedoch, dass der Steuerwettbewerb in Bezug auf die privilegierte Gewinnbesteuerung keine grossen kantonalen Unterschiede zeitige – dies im Gegensatz zur allgemeinen Besteuerung.

---

<sup>7</sup> Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (<http://www.fdk-cdf.ch/>).

Die geplante Abschaffung des Steuerprivilegs für Statusgesellschaften führe allerdings zu Steuereinsparungen, die durch unterschiedliche Massnahmen abgefedert werden sollen. Zur Kompensation der zu erwartenden Steuerausfälle sollen neue Instrumente wie die Patentbox, die Inputförderung sowie die zinsbereinigte Gewinnsteuer eingeführt werden. Den prognostizierten Anpassungen der kantonalen Steuersätze stehe eine Erhöhung des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer gegenüber. Regierungsrätin Herzog bemerkte abschliessend, dass die Kantone derzeit die USR III mehrheitlich befürworteten, während die Städte und Gemeinden mangels konkreter Kompensationsaussichten noch skeptisch seien.

### **3. Steuerwettbewerb**

Gemäss MARK SCHELKER ist aus ökonomischer Sicht ein nationaler Steuerwettbewerb über Steuersätze dann sinnvoll, wenn eine harmonisierte Steuerbasis besteht, die keinen Wettbewerb über Ausnahmen oder Lücken erlaubt. Aus Perspektive des internationalen Steuerwettbewerbs ist die privilegierte Gewinnbesteuerung von Statusgesellschaften in der Schweiz grundsätzlich ein Erfolgsmodell, das aber schon seit längerem unter Druck geraten sei und nun mit der USR III durch allgemein akzeptierte Steuermodelle ersetzt werden soll. Die konkrete Ausgestaltung der USR III stelle eine austarierte Kompromisslösung zwischen Bund und Kantonen dar, wobei die Auswirkungen der veränderten Unternehmensbesteuerung auf die Einkommen von natürlichen Personen derzeit nur schwer abzuschätzen seien.

Der internationale Steuerwettbewerb werde auch in Zukunft neue Steuerpraktiken hervorbringen, deren Einführung insbesondere in Zentralstaaten relativ rasch und einfach erfolgen dürfte. Obschon der Föderalismus in der Schweiz bislang als Labor für innovative Steuermodelle galt, würden durch die NFA keine Anreize für die Entwicklung von neuen kantonalen Steuermodellen gesetzt. Daher könnte sich auf Kantonsebene in naher Zukunft eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik aufdrängen, die sich nicht mehr auf Steuerfokus beschränke, sondern vielmehr eine umfassende Strategie für die Standortpolitik verfolge.

### **4. Finanz- und Lastenausgleich: Wo drückt der Schuh?**

Zum Finanz- und Lastenausgleich führte PETER MISCHLER aus, dass bereits 1958 das Prinzip der Umverteilung von Ressourcen eingeführt wurde. Seit der Föderalismusreform 2008 wurde mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) die Unterscheidung in Ressourcen- und Lastenausgleich vorgenommen und vermehrt auf Transparenz und politische Steuerbarkeit gesetzt. Der direkte horizontale Ressourcenausgleich stelle als «Robin-Hood-System» eine schweizerische Eigenart dar. Die vermehrte Transparenz und Steuerbarkeit der NFA sollte der Kohäsion im Bundesstaat dienen, gebe aber auch Anlass zu endlosen Diskussionen. Zudem sei fraglich, ob die NFA auf kantonale Veränderungen im Ressourcenpotential angemessen reagiere. Ebenfalls umstritten sei, ob die Kriterien für die Messung des kantonalen Ressourcenpotentials geeignet und zielführend seien. Gerade in Bezug auf den Steuerwettbewerb wurde in ressourcenschwachen Kantonen wiederholt beobachtet, dass trotz des vermeintlich tiefen Ressourcenpotentials Steuersenkungen vorgenommen wurden. Dieses Phänomen sei allerdings multifaktoriell bedingt und nicht direkt auf Fehlanreize der NFA zurückzuführen. Mit Blick auf die USR III sei daher vorerst abzuwarten, welche finanziellen Auswirkungen sich ergeben würden und ob diese einen Anpassungsbedarf für die NFA implizierten.

## 5. Fazit

Aus den Ausführungen der Expertenrunde wurde deutlich, dass der schweizerische Bundesstaat grundsätzlich über eine gesunde und solide finanzielle Ausgangslage verfügt. Allerdings sind mit Blick auf die demographische Entwicklung, die steigenden Gesundheitskosten und den Kostenanstieg in der Asylpolitik grundlegende Reformen unumgänglich. In Bezug auf das aktuelle Thema der Unternehmenssteuerreform III waren sich die Teilnehmenden darüber einig, dass dieser Reformprozess angesichts des internationalen Drucks nicht länger aufgeschoben werden kann. Die nur schwer abschätzbaren Auswirkungen dieser Steuerreform sollen durch ein austariertes Massnahmenpaket abgedeckt werden. Während auf kommunaler Ebene noch viel Unsicherheit darüber besteht, wie die zu erwartenden Steuerausfälle kompensiert werden können, wird die Reform auf Kantonsebene mehrheitlich unterstützt. Sobald die finanziellen Folgen dieser Reform überschaubar sind, ist die Notwendigkeit einer Anpassung des Finanz- und Lastenausgleichs zu prüfen.

## V. Sozialhilfe – Schadet der Föderalismus den Armen?

An der Podiumsdiskussion zum Thema Sozialhilfe standen folgende Fragen im Vordergrund: Behindern die kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten und die unterschiedlichen Leistungen eine wirksame und nachhaltige Armutsbekämpfung in der Schweiz? Was gilt, wenn einzelne Gemeinden für sehr viel mehr bedürftige Personen aufzukommen haben als andere oder wenn sie Arme in andere Gemeinden abzuschieben versuchen? Sollte der Bund ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe erlassen? Behindert die Aufgabenteilung eine wirkungsvolle Koordination der verschiedenen Massnahmen der Armutsbekämpfung?

Unter der Leitung von Prof. Eva Maria Belser (Universität Freiburg) äusserten sich auf dem Podium Prof. Thomas Gächter (Universität Zürich), Marianne Hochuli (Caritas Schweiz), Mirjam Schlup (Soziale Dienste ZH) und Dr. Felix Wolffers (Sozialamt BE, SKOS).

### 1. Sozialhilfe im Gefüge der sozialen Sicherheit

THOMAS GÄCHTER legte zu Beginn der Veranstaltung dar, in welchem rechtlichen Rahmen sich die Sozialhilfe bewegt. Die Unterstützung Bedürftiger liege grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Die Sozialhilfe sei folglich in 26 kantonalen Sacherlassen, die sehr heterogen ausgestaltet und kaum durch Judikatur oder Leitfäden erschlossen seien, geregelt. Auf Bundesebene existierten zudem spezifische Regelungen für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie Asylsuchende. Aufgrund der Auffangfunktion der Sozialhilfe entstehe ein allfälliger Anspruch auf Sozialhilfeleistungen erst subsidiär und somit nach Ausschöpfung der Sozialversicherungsleistungen (z.B. bei Langzeitarbeitslosigkeit, d.h. wenn eine arbeitslose Person von der Arbeitslosenversicherung ausgenommen wird) oder anderer Leistungen Dritter (z.B. familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen etc.).

Für die Ausgestaltung der kantonalen Sozialhilfeleistungen existierten kaum Vorgaben aus übergeordnetem Recht. Art. 9 und 11 UNO Pakt I<sup>8</sup> sähe zwar ein Recht auf soziale Sicherheit vor, sei aber

---

<sup>8</sup> «Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schliesst die Sozialversicherung ein.» (Art. 9), «Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebens-

nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nicht justiziabel. Art. 12 BV<sup>9</sup>, welcher das Recht auf Hilfe in Notlagen statuiert, garantiere ausserdem nur die Sicherung des zum menschenwürdigen Überleben Notwendige. Die Sozialhilfe solle im Gegensatz dazu ein soziales Existenzminimum gewähren, wobei die Leistungen im interkantonalen und interkommunalen Vergleich aufgrund des grossen Ermessensspielraums teilweise weit auseinandergehen würden. Gemäss Gächter bestehen aber nicht nur grosse Unterschiede bei den finanziellen Leistungen, sondern auch ein zunehmendes «race to the bottom» im Umgang mit den anspruchsberechtigten Personen. Diese teilweise zu beobachtende «Garstigkeit» der Behörden sei insbesondere dort anzutreffen, wo Gemeinden für die Sozialhilfekosten aufzukommen hätten. Aufgrund der Zuwanderung und infolge der Sanierung der Sozialwerke durch den Bund, die auch eine restriktivere Gewährung von IV-Renten mit sich brachte, steige der Kostendruck in der Sozialhilfe stetig an. Vor diesem Hintergrund plädierte Gächter für eine finanzielle Entlastung der Gemeinden, eine Professionalisierung der Sozialämter sowie eine Vereinheitlichung des Verfahrens.

Zum Missbrauch der Sozialhilfe stellte Gächter klar, dass nur wenige eigentliche Betrugsfälle dokumentiert seien. Die Wahrnehmung von Missbrauch sei unterschiedlich, so dass bereits eine verhaltene Mitwirkung des Sozialhilfebezügers den Verdacht auf Missbrauch schüren könne. Die Missbrauchsdiskussion in der Sozialhilfe werde sich vermutungsgemäss – gleich wie zuvor bei Arbeitslosen – mit der zunehmenden gesellschaftlichen Akzeptanz legen.

## 2. Wer bezieht Sozialhilfe?

Als Leiterin des Bereichs Grundlagen und Mitglied der Geschäftsleitung der Caritas Schweiz erläuterte MARIANNE HOCHULI die Facetten der Armut in der Schweiz. Da rund eine Million Menschen als armutsbetroffen oder armutsbedroht gälten, handle es sich keineswegs um ein Randphänomen. Zur armutsgefährdeten Bevölkerungsschicht zählten insbesondere Frauen, Alleinerziehende, kinderreiche Familien, *working poor* und auch ältere Menschen. Armut sei nicht nur eine Frage des Geldes, sondern stelle sich auch dann ein, wenn eine Person aufgrund fehlender Bildung, gesundheitlicher Probleme oder einer prekären Wohnsituation nicht am gesellschaftlichen Leben teilhaben könne.

Zu den Gründen für die Armut in der Schweiz zählt gemäss Hochuli zum einen der Arbeitsmarkt, der kaum noch Stellen für ungelernete Arbeitnehmende bereithalte. In der Ausbildung habe sich zum andern noch keine Chancengleichheit durchgesetzt, zumal das Ausbildungsniveau immer noch stark von der jeweiligen sozialen Schicht abhängig sei. In Sachen familienfreundlicher Arbeitsbedingungen sei die Schweiz im europäischen Vergleich weit zurückgeblieben, weshalb das Armutsrisiko für Alleinerziehende und Grossfamilien hoch sei. Eine wachsende finanzielle Belastung seien nicht zuletzt auch die Krankenkassenprämien, die vielerorts nicht im Gleichschritt mit den entsprechenden kantonalen Verbilligungen ansteigen würden. Hingegen sei zu beobachten, dass in Kantonen mit grosszügigeren Prämienverbilligungen und zusätzlichen kantonalen Sozialleistungen – wie z.B. Ergänzungsleistungen für Familien – das Risiko der Sozialhilfeabhängigkeit vermindert werden könne.

---

standard an [...]» (Art. 11 Abs. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966; für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992; UNO Pakt I; SR 0.103.1).

<sup>9</sup> «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» (Art. 12 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV; SR 101).

Die Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt skizzierte Hochuli wie folgt: Für rund einen Drittel der Betroffenen sei die Sozialhilfe eine kurzfristige Überbrückungslösung, da diese Personen innerhalb Jahresfrist wieder im Arbeitsmarkt Fuss fassen könnten. Ein weiteres Drittel schaffe die Ablösung von der Sozialhilfe erst nach längerer Unterstützungsdauer, während circa ein Drittel auf dem Arbeitsmarkt gar keinen Anschluss mehr finde.

### **3. Was ist die Aufgabe der Sozialhilfe?**

Aus der Perspektive der Sozialen Dienste der Stadt Zürich nahm deren Direktorin MIRJAM SCHLUP zur sich verändernden Aufgabe der Sozialhilfe Stellung, die sich von einer Übergangslösung vermehrt zu einer langfristigen Existenzsicherung entwickle. Dieser Tendenz müsse durch politische Weichenstellung bei Bildungs- und Integrationsfragen Gegensteuer gegeben werden.

Von den Grundprinzipien der Sozialhilfe<sup>10</sup> sei das «Individualisierungsprinzip» Fluch und Segen zugleich. Auf der einen Seite wäre ein Rahmengesetz mit klaren und verbindlichen Eckwerten zu begrüssen, da ein solches für Betroffene und Behörden Rechtssicherheit schaffen würde. Auf der anderen Seite sei die individuelle Beziehung zwischen der Betreuerin und dem Sozialhilfebezügler eine Stärke des Systems, das mithilfe, die Mitwirkungs- und Minderungspflicht der Leistungsbeziehenden umzusetzen.

Zu den Rahmenbedingungen für eine optimale Aufgabenerfüllung durch die Sozialämter hält Schlup fest, dass mit der Vorgabe von einheitlichen Eckwerten – im Gegensatz zu einer zentralisierten Regelung – weiterhin lokale und regionale Projekte realisierbar wären. Durch gesetzliche Mindestanforderungen an Sozialdienste wie beispielsweise vorgegebene Einzugsgebetsgrössen oder die Pflicht, ausgebildete Fachleute statt Laien einzustellen, könnte ein entsprechendes Rahmengesetz bereits die notwendige Professionalisierung in der Umsetzung der Sozialhilfe herbeiführen.

### **4. Harmonisierung versus verbindliche Vorgaben**

FELIX WOLFFERS konnte als Co-Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) einerseits die Sichtweise des nationalen Fachverbandes einbringen und andererseits als Leiter des Sozialamtes der Stadt Bern auf seine Erfahrungen aus der Praxis zurückgreifen. In Bezug auf die Forderung nach einem nationalen Rahmengesetz gab er zu bedenken, dass die Sozialhilfekosten nur 1,6 % der Ausgaben für alle Sozialleistungen ausmachen würden. Gerade angesichts dieses relativ geringen finanziellen Betrages sei die Aufrechterhaltung von 26 unterschiedlichen kantonalen Regelungen ein viel zu hoher Aufwand. Daher befürworte die SKOS eine bundesrechtliche Mindestregelung, von der die Kantone – analog zu den Familienzulagen oder Ergänzungsleistungen – nach oben abweichen könnten. Damit wäre zumindest eine Grundsicherung garantiert, zumal künftige Flücht-

---

<sup>10</sup> Die Grundprinzipien der Sozialhilfe sind in den SKOS-Richtlinien aufgeführt. Die SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe. Mitglieder der SKOS sind alle Kantone, viele Gemeinden, verschiedene Bundesämter und private Organisationen des Sozialwesens. Die SKOS-Richtlinien definieren, wie die Sozialhilfe berechnet wird und mit welchen Massnahmen die soziale und die berufliche Integration der Betroffenen unterstützt werden kann. Die Richtlinien sind Empfehlungen, die von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -Sozialdirektoren (SODK) verabschiedet und durch die kantonale Gesetzgebung und die kommunale Rechtsetzung und Rechtsprechung verbindlich werden.

lingsschübe die Diskussion um Leistungskürzungen in der Sozialhilfe und die Dynamik des negativen Wettbewerbs unter den Kantonen zukünftig noch verschärfen würden.

Wolffers führte weiter aus, dass der Bundesrat in einem Bericht die fehlende Verbindlichkeit der SKOS Richtlinien als nicht mehr zeitgemäss erachtete. Dennoch sei der Bund nicht aktiv geworden, sondern habe die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zum Handeln aufgefordert. Mit dem Ziel, die politische Legitimation der SKOS-Richtlinien zu stärken, werden die Richtlinien seit 2015 von der SODK verabschiedet. Eine rechtlich verbindliche Regelung zur Existenzsicherung wäre der aktuellen Lage allerdings vorzuziehen, so wie sie z.B. auch für Ergänzungsleistungen oder landwirtschaftliche Subventionen gelte. Dies insbesondere angesichts der Tatsache, dass in einer liberalen Wirtschaft der Arbeitsmarkt nur für kompetitive und ausgebildete Menschen eine Beschäftigungsmöglichkeit bereithalte. Für unqualifizierte Arbeitnehmende blieben – wenn überhaupt – nur unsichere, schlecht bezahlte Stellen. Die sog. Sockelarbeitslosigkeit werde daher bestehen bleiben. Das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit – und damit auch der Sozialhilfeabhängigkeit – sei eine Realität und müsse gesellschaftlich akzeptiert werden.

Aus Sicht des Sozialamtes der Stadt Bern stimmte Wolffers der Forderung nach Professionalisierung der Sozialdienste zu. Analog zum Benchmarking in der ALV wäre auch in der Sozialhilfe eine dezentrale Steuerung mit einer zentralen Finanzierung denkbar. Derzeit seien nur grosse Städte finanziell in der Lage, innovative Projekte durchzuführen. Bundessubventionen für Innovationen würden für Projekte in der Sozialhilfe nicht erteilt.

## 5. Fazit

Die Anwesenden waren sich einig, dass der Entwicklung, die die Sozialhilfe in den letzten Jahren durchlaufen hat, mit neuen Ideen entgegengetreten werden muss. Insbesondere die Tatsache, dass die Sozialhilfe heutzutage in vielen Fällen nicht mehr eine Überbrückungshilfe darstelle, sondern vielmehr eine länger anhaltende Unterstützung bedeute, stelle eine grosse Herausforderung dar. Im Zentrum der aktuellen Diskussion stünden die Finanzierung und damit verbunden die Tendenz zu einem negativen Wettbewerb um Betroffene, der in einigen Regionen der Schweiz zugenommen habe. Die Expertenrunde war sich aber auch einig darüber, dass die Sozialhilfe und die entsprechenden Akteure die anstehenden Probleme nicht isoliert lösen können. Vielmehr muss die Sozialhilfe als Teil des Gefüges rund um die (veränderten) Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, die Sozialversicherungen, den ausländerrechtlichen Vorgaben und Integrationsmöglichkeiten, die ausserfamiliäre Betreuungssituation etc. betrachtet werden.

## VI. Migration et intégration<sup>11</sup>

A n'en pas douter, l'identité de l'Etat fédéral suisse est profondément marquée par la coexistence d'une grande diversité au sein de la population. Son organisation étatique de type fédéral garantit la protection des minorités linguistiques, religieuses et culturelles établies. Avec la migration, de nouvelles minorités se sont installées en Suisse, mais la diversité culturelle qui en résulte n'est pas pour autant liée à des territoires aux frontières bien définies. La question se pose de savoir comment le

---

<sup>11</sup> Für das sorgfältige Lektorat des französischsprachigen Texts sei Nicolas Schmitt und Julien Borlat an dieser Stelle herzlich gedankt.

modèle fédéral doit être développé afin de contribuer en fin de compte à la coexistence de tout le monde dans la diversité et l'unité (l'une et l'autre étant indispensables). La conférence s'est penchée sur le phénomène de la migration, de la nouvelle diversité culturelle et de la question de l'intégration de toutes ces personnes dans la société civile.

La discussion entre les experts Prof. Gianni D'Amato (Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM, Université de Neuchâtel), Martine Brunschwig Graf (Présidente de la Commission fédérale contre le Racisme), Erwin Jutzet (Conseiller d'Etat FR) et Nicolas Roguet (Délégué à l'intégration GE) a été menée par Dr Nicolas Schmitt (Université de Fribourg).

### **1. La migration induit-elle des changements dans l'aménagement traditionnel du fédéralisme ?**

Sur cette question, Monsieur le Conseiller d'Etat ERWIN JUTZET a souligné le fait qu'il s'agit d'une question très théorique, et qu'il convient de considérer les faits. Le nombre de personnes étrangères en Suisse a augmenté ces dernières années, ce qui représente un défi pour les cantons, compétents pour effectuer l'intégration des personnes étrangères. Selon M. Jutzet, la Confédération a mis en place beaucoup de programmes, que les cantons doivent mettre en œuvre, étant précisé que leur marge de manœuvre est très grande dans ce domaine. Eu égard à la question de départ, M. Jutzet a indiqué que la réponse dépendait fortement de la définition donnée au terme « fédéralisme ». Il s'agit de partir d'une conception selon laquelle le fédéralisme constitue un mode de gouvernement politique qui tente toujours de régler les problèmes à l'échelon le plus proche des citoyens et citoyennes, dans le sens où on a affaire à une collectivité définie par un territoire, et non pas par une identité particulière. Selon M. Jutzet, la diversité n'empêche pas l'aménagement traditionnel du fédéralisme si l'on part d'une telle conception.

Selon la présidente de la Commission fédérale contre le Racisme, Madame MARTINE BRUNDSCHWIG GRAF, le principe du fédéralisme poursuit le but de toujours désigner la collectivité la plus adéquate pour remplir une tâche étatique. Il s'agit aussi d'un contrôle politique et démocratique dans la mesure où la possibilité de s'exprimer est garantie à chaque niveau de l'Etat. Mme Brunschwig Graf a déclaré que le fédéralisme assurait ainsi une certaine proximité politique. Au niveau de l'intégration des personnes issues de l'immigration, la décentralisation des compétences s'est avérée positive, car elle a permis de gérer les affaires de la manière la plus proche des citoyens et citoyennes. Rejoignant M. Jutzet sur ce point, Mme Brunschwig Graf a dit que la migration n'induisait pas une nouvelle conception du fédéralisme en raison du caractère souple de celui-ci. A cet égard, elle a évoqué la migration suisse du XIX<sup>ème</sup> siècle, quand la Suisse était encore considérée comme un pays d'émigration, et elle en a conclu que la conception de migration a connu de grands changements. Pour comprendre la diversité en Suisse, il ne faut pas seulement considérer ladite conception susceptible de changements, mais aussi la grande migration interne, c'est-à-dire celle survenant entre les cantons. De surcroît, elle a précisé que même si c'est le législateur fédéral qui est compétent pour légiférer en matière de migration, il incombe aux cantons et aux communes de mettre en œuvre ladite législation et que, de ce fait, l'intégration des individus dépend largement de ces entités. Pour conclure, Mme Brunschwig Graf a rappelé que, finalement, les droits fondamentaux doivent être respectés indépendamment du lieu.

Monsieur GIANNI D'AMATO a invoqué le fait que le fédéralisme constituait non seulement un mode de gouvernement qui facilite la gestion des affaires d'une manière la plus proche des citoyens et

citoyennes, mais aussi un instrument permettant aux cantons de conjurer des idées de la Confédération qu'ils désapprouvent. Enumérant les différents essais de la Confédération pour rendre le droit des migrations moins restrictif, par exemple en vue de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers de deuxième génération,<sup>12</sup> ce que les cantons ont tous refusé, M. D'Amato a exposé le fait que le fédéralisme ainsi que la démocratie directe peuvent aussi représenter un instrument de blocage en faveur des cantons dans le but de contrer des projets centralisés. En outre, il a déclaré que le fédéralisme d'exécution promouvait des interprétations cantonales et communales différentes s'agissant d'une intégration fructueuse. Toutefois, les conséquences que M. D'Amato a énoncées sont de double caractère : d'une part la large marge d'appréciation augmente selon lui le risque d'arbitraire, car les standards peuvent varier fortement. D'autre part, la décentralisation offre également la possibilité aux cantons de trouver des solutions sur mesure, en fonction des exigences locales.

Un aperçu de la pratique a été donné par Monsieur NICOLAS ROGUET, Délégué à l'Intégration du canton de Genève. A son tour, M. Roguet a parlé des exigences locales qui peuvent être prises en considération grâce au système fédéral. Les enjeux de la migration divergent fortement d'un canton à l'autre. La souveraineté cantonale et la mise en œuvre autonome sont bénéfiques pour l'intégration des personnes étrangères. Selon lui, on ne peut pas trouver une solution commune à tous les cantons, compte tenu de leurs différences. Ainsi, le canton de Genève connaît une réalité très différente de celle du canton de Schwyz par exemple. En outre, M. Roguet a déclaré que le canton de Genève a fait des progrès, comme l'introduction du droit de vote au niveau communal pour les personnes étrangères en 2005.<sup>13</sup> Il a conclu que la décentralisation dans sa structure permet beaucoup de souplesse, ce qui est favorable à une intégration réussie.

## **2. Le fédéralisme (au sens de pouvoir partagé), est-il favorable à l'intégration ?**

S'agissant de la deuxième question posée, M. JUTZET a déclaré qu'une intégration fructueuse dépendait largement de la réciprocité entre les trois acteurs que sont l'autorité, la personne migrante et la population d'accueil. Les autorités sont tenues de créer les conditions essentielles à l'obtention de bons résultats, tandis qu'il est attendu de la population d'accueil qu'elle ne reste pas passive et qu'elle constitue un milieu associatif. Enfin, la population migrante est invitée à prendre en main sa propre intégration. M. Jutzet a souligné le fait que la créativité des communes à mettre en place des projets d'intégration ne connaît pas de limites et que le canton de Fribourg a fait de bonnes expériences avec des initiatives prises par des communes.

Madame BRUNSCHWIG GRAF, pour sa part, a rappelé que même si les cantons rencontrent des difficultés très différentes dans leurs situations respectives, on partage néanmoins certaines choses qu'il convient de gérer ensemble. Selon elle, la législation sur l'intégration des personnes étrangères est comparable à la législation sur l'aménagement du territoire ou sur l'éducation : tandis que les cantons gardent une certaine autonomie dans la gestion des affaires, il faut toujours définir des règles applicables pour tous afin de garantir le fonctionnement du système dans son ensemble. Le fédéra-

---

<sup>12</sup> Cf. Arrêté fédéral du 24.06.1983 tendant à faciliter certaines naturalisations (rejeté), Arrêté fédéral du 17.12.1993 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers) (rejeté), Arrêté fédéral du 03.10.2003 sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération (rejeté).

<sup>13</sup> Cf. Art. 48 al. 3 Constitution de la République et canton de Genève (RS. 131.234).

lisme est un instrument qui permet de trouver des solutions communes lorsqu'une telle nécessité se fait ressentir, en respectant les besoins des cantons en même temps.

Monsieur D'AMATO s'est demandé le niveau de coopération qu'il fallait atteindre pour que l'on ait une vision commune. Selon lui, il importe que les cantons trouvent plus ou moins les mêmes structures et approches, autrement dit des convergences. La mise en œuvre a lieu au niveau des commissions intercantionales de même que, en cas de besoin, au niveau fédéral. De plus, il faut vérifier que les cantons aient suffisamment de marge de manœuvre dans le cadre de l'exécution, car l'avantage du système fédéral est que les cantons peuvent fonctionner comme des laboratoires.

Monsieur ROGUET a souligné, de son côté, l'importance du fédéralisme dans le cadre de l'intégration de personnes étrangères. En donnant des exemples de la pratique du canton de Genève, il a avancé qu'une marge de manœuvre importante est essentielle pour la mise en application des directives fédérales.

### 3. Conclusion

Pour conclure, on peut dire sans l'ombre d'un doute que la Suisse ne se caractérise pas seulement par une population très diverse, mais aussi par vingt-six cantons très divers qui envisagent des situations et besoins très différents dans la matière discutée. Comme M. Schmitt a résumé, les défis auxquels les cantons sont confrontés dans le cadre de la législation sur l'intégration et de sa mise en œuvre touchent le cœur du fédéralisme. M. D'Amato, notamment, a mis toutefois en garde contre une mise en péril de la vision commune au cas où certains cantons bloqueraient des idées progressistes. Néanmoins, les panélistes se sont tous accordés pour conclure que la décentralisation et la grande marge de manœuvre dont bénéficient les cantons présentent un grand avantage pour la bonne réalisation de l'intégration.

## VII. Can Federalism save the EU?

The European project aiming to bring the EU Member States closer together has stagnated in recent times: It appears that the European Monetary Union largely depends on rescue mechanisms and serious interventions, that the existing structures are overburdened by migration which calls into question the open borders within the European Union, and that its community of laws and values has been replaced by either non-compliance with the Treaties or international ad hoc solutions. Furthermore, not only is accession to, but also Member States' withdrawal from, the Union currently under discussion. All these difficulties raise the question of whether the current structures actually allow or rather impede the EU to pursue its objective that is the European integration process.

The conference on the fairly provocative topic «Can Federalism save the EU?» was dedicated to federalism as a potential solution to tackle the challenges the European Union is facing. Prof. Eva Maria Belser (University of Fribourg), who moderated the event, asked if the concepts of federalism and decentralization, both traditionally known as systems of government of *nation states*, could also be transmitted to the *supranational* level. In other words, is the future leading towards more national diversity or towards more unity and hence more shared responsibility? To answer this question, however, the hybrid nature of the European Union – somewhere between a confederal and a federal structure; somehow neither an international organisation nor a supranational entity – has to be taken

into consideration. Prof. Robert Schütze (Durham University, UK, and College of Europe, Bruges, BE) and Dr. Markus Kern (Institute of European Law, University of Fribourg) were invited to present and discuss the issues.

## 1. Federalism and the European Union...

In his presentation, ROBERT SCHÜTZE demonstrated the complexity of the idea of *federalism* in the history of the European Union. Although it was seen as an integration theory to explain the European Union in the early decades after its foundation, the concept of federalism later got declined and replaced by the concept of neo-functionalism. However, Schütze showed that the classification of the EU as a federal concept highly depends on the definition of federalism in place: While the «classic» understanding of federalism from the nineteenth century known from nation states like Switzerland or Austria focuses on the sovereignty of the state, a milder concept of federal structures such as that of the United States has a broader understanding of sovereignty that is divided by the Union and the States. By quoting one of the founding fathers, James Madison, Schütze elaborated on federalism as a concept set between international and national law, hence why it is comparable to the European structures on the foundational, the institutional and the substantive level. Furthermore, he outlined similarities between the United States and the European Union in reference to the supremacy clause, the democratic representation as well as to the division of powers. Schütze concluded that the EU *can* be considered a federal entity, in spite, or rather because, of the fact that federalism does not fit into a clear definition.

A second part of the presentation was dedicated to the future of a federalist European Union. The recent withdrawal from the EU by the United Kingdom, one of the Member States most vigorously opposed to a federalisation of the European Union according to Schütze, will open the door for potential changes. Schütze suggested that «Brexit» might, in consequence, result in a reinforcement of the European integration, most notably with regards to the social policy of the European Union, tax harmonization and the Union's own resources. In addition, he pointed out that further centralization might be the key to solving the various crises of the EU, in particular regarding the financial crisis and the migration crisis. Schütze concluded that, while the nation state was too small for the big problems and yet too big for the small problems, more federalism as a «middle ground» allowed the big problems to be solved on a unitary level whilst maintaining and ensuring diversity necessary for addressing the smaller questions. In doing so, it combines national identity and international unity, which, according to Schütze, are both necessary to solve the problems of the 21<sup>st</sup> century.

## 2. ... from a Swiss perspective

In his comment to what was said, MARKUS KERN agreed that a qualification of the European Union as a federal entity with sovereign states could be the key to solving the EU's problems. And, more importantly, it might decouple the concept of federalism from the national level, consequently opening the door to comparison of instruments, processes and institutions. Yet, Kern insisted that the answer to the initial question largely depends on *what* has to be saved: Are the financial or the migration crises the biggest threat or rather further restrictions of the internal market, unpleasant popular votes or other reasons as to why the Union is prevented from fulfilling its mission as a pacifying entity?

In pointing out what the EU could learn from the Swiss example, Kern emphasised the importance of a rather undogmatic approach to federalism. The concept of sovereignty embedded in Art. 3 of the Swiss Constitution<sup>14</sup> is yet not entirely solved, but widely accepted by the subnational entities. Kern elaborated on the assets of the Swiss federal framework, in particular the hesitation to «one-size-fits-all» solutions and thus the very important encouragement of competition between the cantons, as well as its high flexibility. While it remains unclear if federalism in the European context is supposed to lead toward more centralisation, hence creating more aversion against the idea of a federal structure, Kern opted for a more practically orientated federalism that not only reinforces centralisation but also simultaneously encourages decentralisation where a more local solution is needed.

### **3. Conclusion**

To conclude, the panellists agreed that a federalisation of the European Union would be suitable to save the Union from many of its current issues. Kern pointed out the importance of an open-minded and practical approach. With regards to problems that show a high level of connectivity between the Member States (or even between more global players), Schütze demonstrated that a basic common framework is needed. However, the discussion showed that despite more federalism being a serious solution from an academic point of view, it is likely to have a difficult time on the political level.

---

<sup>14</sup> «The Cantons are sovereign except to the extent that their sovereignty is limited by the Federal Constitution. They exercise all rights that are not vested in the Confederation.» (Art. 3 Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999; SR 101).