

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagnote	Föderale Aufgabenverteilung
Akteure	Jura
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Heidelberger, Anja
Hirter, Hans
Porcellana, Diane
Schaub, Hans-Peter
Unbekannt, Autor

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Heidelberger, Anja; Hirter, Hans; Porcellana, Diane; Schaub, Hans-Peter; Unbekannt, Autor 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Föderale Aufgabenverteilung, Jura, 1993 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Föderativer Aufbau	1
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	2
Interkantonale Zusammenarbeit	3
Wahlen	3
Wahlen in kantonale Parlamente	3
Öffentliche Finanzen	3
Finanzausgleich	4

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
BV	Bundesverfassung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
Cst	Constitution fédérale
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
PFCC	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Föderativer Aufbau

Föderativer Aufbau

Jahresrückblick 2021: Föderativer Aufbau

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
HANS-PETER SCHAUB

Wie schon im Vorjahr befeuerte der anhaltende Kampf von Bund und Kantonen gegen die **Covid-19-Krise** auch 2021 die öffentliche **Debatte um Vor- und Nachteile sowie allfälligen Reformbedarf des Föderalismus** in der Schweiz. Die Stärken des Systems zeigten sich etwa darin, dass einzelne Kantone mit Innovationen vorangingen, die andere Kantone oder der Bund im Erfolgsfall übernehmen konnten – ein Beispiel dafür waren 2021 die vom Kanton Graubünden eingeführten Massentests, die zum Vorbild für die nationale Teststrategie wurden. Ein anderer Vorteil bestand darin, dass den regional teilweise unterschiedlichen epidemiologischen und gesellschaftlichen Ausgangslagen durch spezifische Regimes Rechnung getragen werden konnte. Kantonal unterschiedliche Regelungen wurden jedoch in der Presse bisweilen auch als «Flickenteppich» problematisiert, zumal die Unterschiede nicht immer sachlich begründbar erschienen. Wenn es aufgrund der epidemiologischen Entwicklung unpopuläre Massnahmen zu beschliessen galt, war teilweise auch ein Schwarzpeterspiel zu beobachten, das die Entscheidungsfindung verzögerte, indem Kantone und Bund einander gegenseitig die Verantwortung zuschoben – so etwa beim Entscheid über Massnahmen zur Eindämmung der fünften Welle Anfang Dezember. Die Grenzen des Föderalismus traten auch in der Auseinandersetzung um die Öffnung der Restaurantterrassen in Skigebieten zutage, als mehrere Kantone sich vorübergehend weigerten, die verbindliche Vorgabe des Bundes zur Schliessung der Terrassen umzusetzen. Im Weiteren stellten die Planung und Durchführung von Tests, Impfungen und Contact-Tracing die Kantone vor grosse Herausforderungen, welche von manchen Beobachterinnen und Beobachtern auch der Kleinheit der kantonalen Verwaltungen zugeschrieben wurden.

Nicht nur, aber auch vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise wurden **Reformvorschläge für das föderalistische System der Schweiz** diskutiert. Dazu gehörte die auch von der KdK propagierte Idee, ein paritätisch zusammengesetztes gemeinsames Führungsgremium von Bund und Kantonen zu schaffen, das bei künftigen Krisen die Koordination und Vorbereitung von Entscheidungen des Bundesrats und der Kantonsregierungen übernehmen würde. Der Stadtpräsident von Biel schlug derweil vor, mit einem Städterferendum, bei dem analog zum bestehenden Kantonsreferendum acht grössere Städte eine nationale Referendumsabstimmung bewirken könnten, die Rolle der Städte in der Bundespolitik zu stärken; der Vorschlag erinnerte an Forderungen nach einem Gemeindereferendum oder nach einer Vertretung der Städte im Ständerat, die in den letzten Jahren erfolglos geblieben waren. Ob eine nennenswerte Föderalismusreform diesmal mehrheitsfähig werden könnte, war Ende 2021 noch nicht absehbar.

Für intensive Debatten sorgte das **Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Gebieten** in der Schweiz. Sie flammten zunächst nach dem Abstimmungswochenende vom 13. Juni auf, an dem gleich bei drei Vorlagen – dem CO₂-Gesetz, der Trinkwasser- und der Pestizidinitiative – über unterschiedliche Betroffenheiten und Interessen von Stadt- und Landbevölkerung diskutiert wurde und sich in den meisten städtischen Gemeinden Ja-Mehrheiten, in den ländlichen Gebieten hingegen überwiegend Nein-Mehrheiten ergaben. Richtig Fahrt nahm die Debatte aber auf, als sich die SVP bei 1.-August-Reden und in den darauf folgenden Wochen über «Schmarotzertum» und Arroganz von «Luxus-Sozialisten und Bevormunder-Grünen» in den Städten beklagte und sich als Verteidigerin der Interessen der Landbevölkerung darstellte. Die Partei lancierte dabei etwa Forderungen nach einer Revision des Finanzausgleichssystems oder nach der Einführung eines Bezirks- oder Gemeindemehrs bei kantonalen Abstimmungen analog zum Ständemehr auf Bundesebene. Gegenstimmen warfen der SVP vor, mit ihrer Rhetorik die Bevölkerung zu spalten und den Stadt-Land-Graben selbst mutwillig zu vertiefen; im Übrigen fliesse aus den meisten Städten mehr Geld aufs Land als umgekehrt.

Bei einer Stimmbeteiligung von über 88 Prozent entschieden sich die Stimmberechtigten von **Moutier** am 28. März mit 54.9 Prozent Stimmenanteil für einen

Kantonswechsel ihrer Gemeinde von Bern zu Jura. Nachdem eine erste Abstimmung zum selben Thema 2017 wegen Unregelmässigkeiten annulliert worden war, handelte es sich beim diesjährigen Urnengang in den Worten von Le Temps um «la votation la plus contrôlée de l'histoire suisse». Zwar gab es auch im Zusammenhang mit der diesjährigen Abstimmung wieder Gerüchte um Abstimmungstourismus und um mögliche Ungereimtheiten im Wählendenregister der Gemeinde, doch Abstimmungsbeschwerden blieben diesmal aus; dazu dürfte auch das relativ deutliche Ergebnis beigetragen haben. Die Kantone Jura und Bern unterzeichneten in der Folge eine Roadmap für die Verhandlungen über die Modalitäten des Kantonswechsels; demnach soll Moutier spätestens ab dem 1. Januar 2026 offiziell Teil des Kantons Jura sein.

Auch 2021 kam es in verschiedenen Kantonen zu **Gemeindefusionen**, beispielsweise in Tresa TI, Assens VD oder Seedorf UR. Zwei besonders prominente Fusionsprojekte standen indessen im Gegenwind: Das seit 2017 laufende Vorhaben einer Fusion der Stadt Freiburg mit den umliegenden Gemeinden wurde beerdigt, nachdem eine Konsultativabstimmung im September in sechs von neun potenziellen Fusionsgemeinden negativ ausgefallen war. Und von den Gemeinden um die Stadt Bern beschlossen 2021 auch Kehrsatz und Frauenkappelen den Ausstieg aus den Fusionsabklärungen, nachdem Bolligen und Bremgarten dies bereits früher getan hatten und Köniz gar nie eingestiegen war. Im Projekt verbleiben somit noch die Stadt Bern und Ostermundigen.

Die **Presse berichtete 2021 deutlich häufiger als in den drei Vorjahren über Fragen des Föderalismus**, wie die APS-Zeitungsanalyse (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang) zeigt. Dies ist zum einen auf das Thema der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Pandemiebekämpfung zurückzuführen, vor allem aber auch auf die Abstimmung in Moutier. Diese wurde insbesondere in jurassischen und bernischen Zeitungen sehr ausgiebig behandelt und ist für den klaren Spitzenwert an Zeitungsartikeln im März 2021 verantwortlich (vgl. Abbildung 1). Seit 2016 war der Föderalismus in der Presse denn auch nur einmal noch häufiger Thema als 2021 – nämlich im Jahr 2017, als in Moutier der erste Anlauf für eine Abstimmung über die Kantonszugehörigkeit stattfand.¹

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Ebenfalls nicht fachspezifisch ausgerichtet ist die im Juni gegründete **Konferenz der Westschweizer Kantone**, in der die Regierungspräsidenten sowie ein weiteres Exekutivmitglied aus den vier französischsprachigen Kantonen Genf, Jura, Neuenburg und Waadt sowie den drei sprachlich gemischten Kantonen Bern, Freiburg und, Wallis vertreten sind. In der Deutschschweiz bestehen derartige regionale Regierungspräsidentenkonferenzen schon seit längerer Zeit.²

Als Folge der abgelehnten Kantonsfusion der beiden Basel gewann die Idee eines Vollkantons oder zumindest einer je doppelten Ständeratsvertretung für Basel-Stadt und Basel-Landschaft wieder an Fahrt. Bereits 1995 hatte Hans Rudolf Gysin – damals noch Nationalrat für Basel-Landschaft – eine entsprechende parlamentarische Initiative eingereicht, die allerdings auch aufgrund des Widerstands der Regierung von Basel-Stadt gescheitert war. Derselbe Gysin hatte 2014 eine kantonale Initiative eingereicht, die den Baselbieter Regierungsrat auffordert, eine eidgenössische Volksinitiative zu lancieren, mit der ein **Vollkanton** Basel-Landschaft umgesetzt werden soll. Das in der BaZ als "Schnapsidee" bezeichnete Vorhaben stiess laut einer von derselben Zeitung bei nationalen Parlamentarierinnen und Parlamentariern durchgeführten Umfrage auf wenig Wohlwollen. Zwar sei die Wirtschaftskraft der Nordwestschweiz so gross, dass lediglich zwei Ständeräte die Bedeutung derer nicht widerspiegeln; mit diesem Argument müssten aber auch andere Kantone eine Auf- oder gar Abwertung bei der Zahl der Ständesvertreter erhalten, was der Idee des Föderalismus widerspreche. Neben der parlamentarischen Unterstützung auf Bundesebene müsste aber auch der Nachbarkanton einverstanden sein. Einige Ereignisse im Laufe des Jahres 2015 zeigten jedoch auf, dass die beiden gewesenen Fusionspartner nicht (mehr) sehr gut aufeinander zu sprechen sind. So brachten etwa die Sparbeschlüsse der Baselbieter Regierung zu Lasten der Universität Basel und anderer gemeinsamer Institutionen den Stadtkanton in Rage. Die Hoffnung, dass die Ablehnung der Fusionsinitiative die Partnerschaft der beiden Nachbarn voranbringen soll, hatte sich bisher nicht bewährt –

KANTONALE POLITIK
DATUM: 10.12.1993
AUTOR UNBEKANNT

KANTONALE POLITIK
DATUM: 31.12.2015
MARC BÜHLMANN

im Gegenteil: Die Fronten zwischen den beiden Basel schienen sich eher noch zu verhärten. Bereits Ende Mai hatte die Stadtregierung entsprechend signalisiert, dass sie von der Idee eines Vollkantons Basel-Landschaft nicht viel halte. Die Baselbieter Regierung, gezwungen durch die gültig eingereichte Initiative von Gysin, sondierte auch bei den anderen Nachbarkantonen und erhielt von Solothurn, Aargau und Jura durchgängig abschlägige Antworten. Wann die Initiative der Bevölkerung vorgelegt wird, war Ende 2015 noch nicht klar.³

INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT
DATUM: 23.01.1996
HANS HIRTER

Interkantonale Zusammenarbeit

Die vier Staaten Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Schweiz schlossen am 23. Januar einen "Karlsruher Abkommen" genannten Staatsvertrag ab, welcher die **Zusammenarbeit zwischen kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften in den Grenzregionen** erleichtern soll. Das Vertragsgebiet umfasst Luxemburg, die französischen Regionen Lothringen und Elsass, die deutschen Bundesländer Saarland, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sowie die Kantone Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Jura und Solothurn. Als wichtigste Neuerung erhalten die Gemeinden dieser Regionen die Kompetenz, ohne vorherige Bewilligung durch übergeordnete Instanzen grenzüberschreitende Zusammenarbeitsverträge abzuschliessen und bereits bestehenden Zweckverbänden beizutreten.⁴

Wahlen

Wahlen in kantonale Parlamente

STANDESINITIATIVE
DATUM: 15.03.2018
DIANE PORCELLANA

Le **Conseil des Etats s'est penché sur le projet de la CIP-CE** faisant suite aux initiatives cantonales (14.316 et 14.307) **visant l'autonomie cantonale en matière de procédure électorale**. Le débat sur l'entrée en matière a suscité de nombreuses discussions. Le résultat de la procédure de consultation a été à maintes reprises mobilisé pour soutenir la divergence de positions entre les cantons. La question de la garantie des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution aux articles 8 et 34 a également été soulevée. Une comparaison avec la procédure électorale du Conseil national a également été faite, pour dénoncer l'ingérence du Tribunal fédéral dans l'organisation et les procédures électorales cantonales. L'entrée en matière a été finalement décidée par 26 voix contre 14.

Le débat s'est poursuivi lors de la discussion par article. L'alinéa 1bis ajouté à l'article 39 Cst sur proposition de la majorité de la commission est approuvé par 24 voix contre 16. Au vote d'ensemble, le projet de la CIP-CE est alors adopté par 26 voix contre 15. Les représentantes et représentants des cantons de Vaud, de Neuchâtel, du Jura, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont voté selon la position de leur canton lors de la procédure de consultation, à savoir contre une modification constitutionnelle ou en faveur de la proposition de la minorité. Robert Cramer (verts, GE) et Paul Rechsteiner (ps, SG) ont statué, comme leur canton, en faveur de la proposition de la minorité. Daniel Jositsch (ps, ZH) a défendu la position du canton de Zurich en faveur de la proposition de la minorité, a contrario de Ruedi Noser (plr, ZH). Finalement, Pascale Bruderer Wyss (ps, AG), Hans Stöckli (ps, BE) et Roberto Zanetti (ps, SO) n'ont pas représenté l'avis de leur canton, en votant contre le projet de la commission. Sous l'angle partisan, sept des huit parlementaires contre le projet, sont socialistes. Ces derniers ont supporté l'avis de leur parti. C'est au tour du Conseil national de se prononcer sur le projet.⁵

Öffentliche Finanzen

Finanzausgleich

Im August 2018 erschien der **dritte Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich 2016–2019**, den der Bundesrat dem Parlament alle vier Jahre vorlegt. Darin bilanziert die Regierung den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, so dass das Parlament daraus Konsequenzen ziehen und gegebenenfalls Anpassungen des Finanzausgleichssystems vornehmen könnte. Während die ersten zwei Berichte (2008–2011, 2012–2015) den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem beinhaltet hatten, fokussierte dieser dritte Bericht auf die Überprüfung der Zielerreichung sowie auf Systemanpassungen beim Finanzausgleich. Die Aufgabenteilung hingegen soll im Bericht zur Motion der FK-NR (Mo. 13.3363) erläutert werden.

Der dritte Wirksamkeitsbericht zeigt auf, dass die Ziele gemäss FiLaG in der Periode 2016–2019 grösstenteils erfüllt wurden. Der Bericht hob hervor, dass der Anteil zweckfreier Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen von 31 Prozent (2007) auf 40 Prozent erhöht wurde. Dies soll helfen, die kantonale Finanzautonomie zu wahren. Gleichzeitig gelang es, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen mithilfe des Ressourcenausgleichs um einen Drittel zu reduzieren. Dabei veränderte der Ressourcenausgleich die Position der ressourcenstarken Kantone mit tiefen Grenzabschöpfungsquoten – also dem Anteil, um den der Zuschuss aus dem Ressourcenausgleichstopf gekürzt wird, wenn die Steuerkraft steigt – im Steuerwettbewerb nicht. Ressourcenschwache Kantone hingegen haben aufgrund der relativ hohen Grenzabschöpfungsquote von durchschnittlich 80 Prozent kaum Anreize, ihr Ressourcenpotenzial zu steigern – dadurch würden ihnen teilweise sogar mehr Zuschüsse entgehen, als sie zusätzliche Steuern einnehmen könnten. Überdies wurde die minimale finanzielle Pro-Kopf-Ressourcenausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts in den Jahren 2016 bis 2018 sogar übertroffen: Der ressourcenschwächste Kanton Jura erzielte eine Ausstattung von 88 Prozent. Dabei hat sich gezeigt, dass das Mindestausstattungsziel angemessen, jedoch die Dotation des Ressourcenausgleichs zu hoch war.

Kaum Veränderungen stellte der Bericht schliesslich bei den Sonderlasten fest: Gedeckt würden 30 Prozent der geografisch-topografischen Sonderlasten, 10 Prozent der demografischen Sonderlasten und 4 Prozent der Kernlasten.⁶

Im September 2018 legte der Bundesrat seine Botschaft zur Änderung des **Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)** vor. Diese basiert insbesondere auf der Feststellung im dritten Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich, wonach der Ressourcenausgleich bisher zu hoch dotiert war. Anstelle der angestrebten 85 Prozent hatte die Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons (Kanton Jura) im Jahr 2018 88.3 Prozent des schweizerischen Durchschnitts betragen. Sich auf den im März 2017 von der KdK verabschiedeten Antrag zur Optimierung des Finanzausgleichs stützend schlug der Bundesrat diesbezüglich einen Systemwechsel vor: Neu soll die politische Steuerung des Ressourcenausgleichs nicht mehr über die alle vier Jahre erfolgende Festlegung der Grundbeiträge, sondern über die Festlegung der Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton erfolgen. Diese soll neu garantiert, nicht mehr bloss angestrebt, und entsprechend auf Gesetzesstufe bei 86.5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts festgelegt werden. Da der effektive Wert bisher höher war, soll der Zielwert durch schrittweise Senkung erreicht werden. Durch diese Senkung sparen die ressourcenstarken Kantone sowie der Bund Geld. Der Anteil Ersterer an der Finanzierung des Ressourcenausgleichs wird zudem auf das verfassungsmässige Minimum von zwei Dritteln der Leistungen beschränkt, die dadurch entstehende Finanzierungslücke übernimmt der Bund. Der Bund wird seine Einsparungen in der Höhe von CHF 280 Mio. ins Ausgleichssystem reinvestieren und für eine höhere Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs sowie zur zeitlich beschränkten Abfederung der Auswirkungen dieser Änderungen auf die ressourcenschwächeren Kantone einsetzen. Schliesslich wird auch der Alpha-Faktor, der die Gewichtung der Vermögen im Ressourcenpotenzial beinhaltet, «an die fiskalische Realität», wie es der Bundesrat in seinem Bericht nannte, angepasst.

Mit diesen Änderungen erfüllte der Bundesrat die bereits seit langem gestellten Forderungen der Geberkantone. Deren Beiträge waren absolut in den letzten Jahren stetig angestiegen, weshalb sie eine Änderung des bisherigen NFA-Systems forderten. Der nun vorliegende Entwurf fand entsprechend bei ihnen allen Anklang; Unterstützung wurde ihm aber auch von den meisten Nehmerkantonen zuteil. In der zwischen März 2018 und Juni 2018 durchgeführten Vernehmlassung standen 21 Kantone der Revision

positiv gegenüber. Einzig verschiedene ressourcenschwächere Kantone hatten sich explizit gegen die Vorlage und für eine Beibehaltung des heutigen Systems ausgesprochen (Wallis und Jura) respektive Vorbehalte angemeldet (Freiburg, Neuchâtel und Bern). In den Medien der Romandie wurde denn auch insbesondere thematisiert, dass mit Freiburg, dem Wallis, Neuchâtel und Jura insbesondere französischsprachige Kantone von der Revision benachteiligt würden. Die Deutschschweizer Medien hingegen fokussierten insbesondere darauf, dass der Bund die Einigung zwischen den Kantonen durch die Reinvestition der CHF 280 Mio., die er theoretisch sparen könnte, «erkauft» habe.⁷

1) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Förderativer Aufbau

2) LM und BZ, 5.6.93; Lib, 10.12.93.

3) BaZ, 6.2., 7.2.15; NZZ, 5.5.15; SO, 12.7.15; NZZ, 24.7.15; BLZ, 31.7.15; NZZ, 3.10.15; BaZ, 15.10.15; BLZ, 30.10.15

4) Presse vom 24.1.96; NZZ, 19.8.96.5

5) BO CE, 2018,p.226s

6) Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich 2016-2019

7) BBl 2018, S. 6577; Ergebnisbericht der Vernehmlassung vom 28.9.18; TZ, 3.3.18; NF, NZZ, 10.3.18; LZ, 14.3., 7.4.18; TA, 17.4.18; CdT, 7.6.18; TZ, 18.6.18; BU, NZZ, 20.6.18; NZZ, 29.6.18; TA, 17.7.18; BU, BaZ, 27.7.18; OWZ, 1.9.18; AZ, Lib, NZZ, SGT, 29.9.18; BU, 2.10.18; NZZ, 20.10., 31.10., 1.11.18; NF, 8.11.18; NZZ, 14.11.18