

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Föderativer Aufbau
Schlagworte	Schengen/Dublin, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans
Porcellana, Diane
Schaub, Hans-Peter

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans; Porcellana, Diane; Schaub, Hans-Peter 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Föderativer Aufbau, Schengen/Dublin, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 1995 - 2021. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Föderativer Aufbau	1
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	1
Interkantonale Zusammenarbeit	4
Städte, Regionen, Gemeinden	5

Abkürzungsverzeichnis

GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
EU	Europäische Union
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
EpG	Epidemiengesetz

CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
UE	Union européenne
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
LEp	loi sur les épidémies

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Föderativer Aufbau

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

POSTULAT
DATUM: 16.10.2012
MARC BÜHLMANN

Auch auf die **Aussenpolitik** wollen die Kantone mehr Einfluss nehmen. Insbesondere die Verhandlungen mit der EU würden immer häufiger auch die Kantonshoheit betreffen. Die Europakommission der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) platzierte deshalb bei der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) Mitte Oktober die Forderung, früher über Erörterungsgespräche mit der EU informiert und einbezogen zu werden. Für Kritik hatte insbesondere gesorgt, dass die Kantonsvertreter erst im Februar aus den Medien von der Roadmap des Bundesrates für die EU-Abkommen erfahren hatten. Im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BGMK) müsse eine Stärkung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Kantone verankert werden. Ein Postulat der APK-S, das einen Bericht über Möglichkeiten für ein verbessertes Zusammenwirken von Bund und Kantonen in der Aussenpolitik gefordert hatte, wurde allerdings in der Frühjahressession von der kleinen Kammer abgelehnt.¹

POSTULAT
DATUM: 18.06.2015
MARC BÜHLMANN

Mit einem Strauss an Forderungen hatte der Kanton Tessin 2014 auf Probleme aufmerksam gemacht. Konkret forderte der Südschweizer Gliedstaat in drei Standesinitiativen eine Aufkündigung des Grenzgängerabkommens und entsprechende Neuverhandlungen mit Italien (14.302), einen Sonderstatus für Kantone im Finanzausgleich, die von negativen Auswirkungen der Freizügigkeit aufgrund ihrer Grenzlage besonders betroffen sind (14.303) sowie eine kantonale Autonomie für die Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten für Grenzgängerinnen und Grenzgänger (14.304). Mit dem deutlichen Ja zur Masseneinwanderungsinitiative und der eher überraschenden Ablehnung des RTVG hatte die Tessiner Bevölkerung ebenfalls ein Zeichen gesetzt – beide Resultate waren auch als Protestvoten gegen Bundesbern interpretiert worden. Die Probleme und **Sorgen des Südkantons** stiessen deshalb insgesamt auf offene Ohren.

Allerdings lehnte der Ständerat als Erstrat alle drei in einem Paket diskutierten Standesinitiativen in der Sommersession ab. Die WAK-SR, die mit dem Geschäft betraut war, betonte, dass sie die Anliegen des Kantons Tessin sehr ernst nehme. Man habe sich nicht nur mit einer Delegation des Tessiner Parlaments, sondern auch mit Eveline Widmer-Schlumpf und Johann Schneider-Ammann getroffen, um sich über die Probleme in der Südschweiz auszutauschen. Zwar beantragte die Kommission einstimmig die Ablehnung der drei Standesinitiativen, legte aber gleichzeitig ein Postulat vor: Der Bundesrat soll aufzeigen, welche auch im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative diskutierten Massnahmen und Handlungsmöglichkeiten bestehen, um die Probleme im Kanton Tessin zu lindern. Ein Aufruf von Fabio Abate (fdp, TI), wenigstens bei der Festlegung von Höchstzahlen eine föderalistische Lösung anzustreben und der letzten der drei Standesinitiativen Folge zu geben, fand immerhin 12 weitere Unterstützer; 22 Nein-Stimmen und drei Enthaltungen versenkten diesen Vorstoss aber ebenso wie die beiden anderen. Das Postulat wurde freilich – nachdem es auch von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf positiv hervorgehoben wurde – angenommen.²

MOTION
DATUM: 25.11.2015
MARC BÜHLMANN

Nicht zufrieden mit dem Verlauf der Diskussionen um die Forderungen aus dem Kanton Tessin zeigte sich Giovanni Merlini (fdp, TI). Nachdem der Ständerat die drei Standesinitiativen des Kantons Tessin abgelehnt hatte, reichte der Tessiner Nationalrat eine Motion ein, in der er eine **Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Bund und dem Kanton Tessin** fordert. In seiner abschlägigen Antwort verwies der Bundesrat auf den Bericht zur Erfüllung des WAK-Postulats, der in der Zwischenzeit vorlag.

Mitte Oktober legte der Bundesrat den Bericht in Erfüllung des WAK-Postulates vor. Im Bericht wurden die bisher getroffenen und künftig geplanten Massnahmen aufgezeigt, mit denen den Wünschen des Tessins entgegengekommen werden soll. Der Bericht fasste den zunehmenden **Druck auf den Tessiner Arbeitsplatz** ausführlich zusammen. Allerdings wurde auch darauf verwiesen, dass der Südkanton Massnahmen ergriffen habe, die in Konflikt mit bestehenden Abkommen insbesondere mit Italien stehen, was zu einer Schwächung der Position der Schweiz geführt habe. Im Fokus stand dabei wohl die Forderung des Tessins, dass Grenzgänger einen Strafregisterauszug vorlegen müssen, was nicht nur im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU heikel ist, sondern auch vom Präsidenten der Region Lombardei als Schikane bezeichnet wurde. Bezüglich der Forderungen des Tessins, die Grenzgängerbesteuerung anzupassen, verwies der Bundesrat im Bericht auf die laufenden Verhandlungen mit Italien. Insgesamt bekräftigte die Regierung, dass man den permanenten Dialog mit dem Südkanton sehr ernst nehme und als zielführend erachte. Spezifische Lösungen seien jedoch in gewissen Fällen und insbesondere im Rahmen von internationalen, völkerrechtlichen und innereidgenössischen, föderalistischen Verpflichtungen nicht immer möglich.

Im Nationalrat wurden die drei Tessiner Standesinitiativen (14.302, 14.303, 14.304), welche der Ursprung des WAK-Postulats waren, in der Wintersession ebenfalls gemeinsam behandelt. Auch hier wiesen die Kommissionssprecher darauf hin, dass die Sorgen des Kantons Tessins ernst genommen würden, man aber keine vorschnellen Lösungen anvisieren und auf die Ergebnisse der Verhandlungen des Bundesrates mit Italien warten wolle. Letztere waren auch Ende 2015 noch im Gang. Das Nein zu den drei Initiativen sei denn auch nicht als Non-Chalance zu werten, aber es müsse eine gesamtheitliche Lösung gefunden werden. Nachdem ein vor allem von der SVP getragener Minderheitsantrag für Folge geben der Kündigung des Grenzgängerabkommens mit Italien (14.302) zurückgezogen wurde, versenkte auch die Volkskammer alle drei Standesinitiativen.³

Le 28 février 2020, la «situation particulière» au sens de la loi sur les épidémies (LEp) a été promulguée après que les cantons aient été consultés. Si les manifestations de plus de 1'000 personnes ont été interdites par le Conseil fédéral, en deçà la décision revenait aux cantons (art.2 Ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Covid-19)). Le canton du Tessin a été le premier à ordonner la fermeture des restaurants, cafés, bars et magasins non alimentaire. Pour la restauration, il a été suivi quelques jours plus tard par les cantons de Bâle-Campagne, du Jura et de Neuchâtel. Neuchâtel a même interdit toutes manifestations publiques. Alors que le Tessin et le Valais avaient demandé une fermeture beaucoup plus hermétique de la frontière avec l'Italie, le Conseil fédéral s'est contenté – le 13 mars 2020 dans l'Ordonnance 2 Covid-19 – de renforcer les contrôles Schengen au sud des Alpes. Les **cantons romands** – qui ont réclamé des mesures plus sévères auprès du Conseil fédéral – **ont aussi pris les devants** en annonçant la fermeture des écoles et des établissements publics.

Essuyant de nombreuses critiques de la part des scientifiques, du monde médical et particulièrement du Tessin, le Conseil fédéral a alors décrété – le 16 mars 2020 – la «situation extraordinaire». Aux commandes, il a, dès lors, pu ordonner les mesures nécessaires pour tout ou autre partie du pays (art. 7 LEp). Confiant l'exécution des ordonnances fédérales aux pouvoirs cantonaux, la participation des cantons restait essentielle à leur mise en œuvre. Le 21 mars 2020, après que le Tessin a notamment été dans l'illégalité en allant au-delà des exigences du Conseil fédéral s'agissant des chantiers et des industries, le Conseil fédéral a décidé de permettre – sous certaines conditions – aux cantons de restreindre ou d'arrêter les activités dans des branches entières de l'économie. Au fur et à mesure des semaines, l'Ordonnance 2 Covid-19 a été à plusieurs reprises révisées en fonction de la situation sanitaire jusqu'à la fin de la situation extraordinaire fixée au 19 juin 2020. Les cantons ont pu retrouver certaines compétences comme par exemple pour l'instruction publique dès la fin avril, s'agissant de la reprise des cours pour les degrés primaires et secondaires agendée le 11 mai 2020.

De retour en «situation particulière», les cantons ont retrouvé à nouveau une certaine autonomie. Ils ont en priorité la compétence d'agir en cas de nouvelle augmentation d'infections liées au Coronavirus. Ils devront prendre les mesures qui s'imposent, en privilégiant celles qui ont fait leurs preuves. De son côté, le Conseil fédéral a chargé les différents départements fédéraux à se préparer pour pouvoir réagir. Fin juillet, le Comité directeur de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé

(CDS) tirait un bilan plutôt positif de la reprise par les cantons de la responsabilité d'une grande partie des mesures de lutte contre la Covid-19. Bien que la responsabilité partagée entre la Confédération et les cantons puisse engendrer des réglementations cantonales divergentes, les échanges relatifs aux mesures prévues ou adoptées «fonctionnent bien» selon le comité.⁴

POSTULAT
DATUM: 08.12.2021
HANS-PETER SCHAUB

Der Ständerat behandelte in der Wintersession ein **Postulat** der grünen Baselbieter Ständerätin Maya Graf. Sie wollte damit vom Bundesrat einen Bericht verlangen zur Frage, welche Optionen es für die «**verbindliche Beteiligung der Kantone**» an **bestimmten aussenpolitischen Entscheidungen** gibt. Namentlich sollte es um Entscheidungen gehen, die direkte Auswirkungen auf die Exportbranchen der Kantone, auf essenzielle Wirtschaftszweige der Schweiz, auf den Bildungs- und Forschungsstandort oder auf den täglichen grenzüberschreitenden Austausch haben. Die Postulantin begründete ihren Vorstoss damit, dass in vielen Themenfeldern der Bedarf nach grenzüberschreitenden Regelungen sowie nach einer dynamischen Rechtsübernahme wachse, wie etwa die – einige Monate vor der Einreichung des Postulats abgebrochenen – Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU gezeigt hätten. Ein vermehrter Einbezug der Kantone dränge sich deshalb auf, denn eine verstärkte aussenpolitische Zusammenarbeit erfordere erstens eine breitere innenpolitische Legitimation und betreffe zweitens auch kantonale Kompetenzen und Aufgabenbereiche stark. Mit Graf und ihren sechs Mitunterzeichnenden standen Ständeratsmitglieder aus sieben verschiedenen Grenzkantonen und vier verschiedenen Fraktionen hinter dem Postulat.

Der **Bundesrat** beantragte die Ablehnung des Vorstosses, denn die Mitwirkungsrechte der Kantone seien in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes schon ausreichend geklärt: Grundsätzlich sei die Aussenpolitik Sache des Bundes, er müsse aber die Kantone bei der Vorbereitung von Entscheiden, die deren Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betreffen, einbeziehen. Dies geschehe insbesondere mit dem Instrument der Anhörung. Die Stellungnahmen der Kantone seien für den Bund zwar nicht verbindlich, er müsse sie aber berücksichtigen und den Kantonen bei abweichenden Entscheiden seine Gründe darlegen. Was das Rahmenabkommen betreffe, habe der Bundesrat im Übrigen die Annahme der gleichlautenden Motionen 19.3167 und 19.3170 beantragt, die für den Fall einer Unterzeichnung des Abkommens eine gesetzliche Grundlage für ein Mitspracherecht der Kantone bei der dynamischen Übernahme von EU-Recht gefordert hätten.

Bei den Verhandlungen im **Ständerat** in der Wintersession 2021 betonte die Postulantin Maya Graf, dass die Aussenpolitik in der heutigen hochgradig verflochtenen Welt und in einer föderalen Demokratie nicht einfach Sache des Bundes sein könne. Die Kantone seien nicht reine Umsetzungsinstanzen international verhandelter Themen, sondern bei zahlreichen Themen in ihren eigenen Kompetenzbereichen betroffen, so etwa in der Gesundheitspolitik, der Verkehrspolitik oder der Energiepolitik. Blosser Anhörungen seien vor diesem Hintergrund nicht ausreichend, zumal bereits die Bundesverfassung festhalte, dass der Bund bei der Aussenpolitik «Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone [nehmen] und ihre Interessen [wahren]» müsse und dass die Kantone dann, «wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind, [...] in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit[wirken].» Eine solche besondere Betroffenheit liege insbesondere bei stark vernetzten Grenzkantonen oft vor. Letztlich verlange das Postulat bloss einen Bericht über die Möglichkeiten zur Umsetzung dessen, was bereits in der Verfassung stehe.

Unterstützung erhielt Graf von den Mitte-Vertretern Charles Juillard (mitte, JU) und Benedikt Würth (mitte, SG). Juillard fand, dass sich die Frage des angemessenen Einbezugs der Kantone keineswegs auf das Rahmenabkommen beschränkt habe, sondern sich auch in Zukunft bei vielen weiteren Abkommen stellen werde. Würth betonte, die Mitwirkung der Kantone sei eine Kompensation dafür, dass die Aussenpolitik dazu tendiere, Themen national zu steuern, die eigentlich auf kantonaler Ebene angesiedelt sind. Das Gesetz regle bisher aber nur den Einbezug der Kantone bei Verhandlungen klar. Aussenpolitik finde jedoch auch dann statt, wenn – wie derzeit nach der Beerdigung des Rahmenabkommens – keine Verhandlungen liefen. Der vom Postulat geforderte Bericht solle deshalb zeigen, wie die Kantone auch in einer solchen Situation besser einbezogen werden können. In der Vergangenheit habe es beispielsweise immer wieder Diskussionen dazu gegeben, wie der Bundesrat die Kantone bei Sondierungen einzubeziehen hat, die im Vorfeld von Verhandlungen stattfinden; hier seien durchaus noch Fragen offen.

Aussenminister Ignazio Cassis vertrat sodann den Ablehnungsantrag des Bundesrats. Er gab Würth Recht, dass die Mitwirkung der Kantone bei der generellen Aussenpolitik

heute weniger klar geregelt sei als bei Verhandlungen. Allerdings gebe es Gefässe wie den föderalistischen Dialog oder den Europa-Dialog, über welche die Kantone mitwirken könnten und ein ständiger Austausch gepflegt werde. Bei den Beziehungen mit der EU kämen noch zwei weitere Mechanismen hinzu, in denen die Kantone und der Bund bereits kooperierten: erstens die sogenannte kleine Aussenpolitik, also die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene; zweitens gebe es drei Mitarbeitende im EDA, die von der KdK delegiert und bezahlt werden, die aber vollwertig in die Arbeiten der EDA-Abteilung Europa in Bern sowie in Brüssel integriert seien. Ohnehin seien die Kantone auch in der Aussenpolitik die wichtigsten institutionellen Partner des Bundesrats, und dieser könne faktisch «kaum etwas tun, wenn die Kantone dagegen sind». Eine Auslegeordnung in einem Bericht könne man immer machen, aber der Bundesrat sehe beim Einbezug der Kantone keinen Handlungsbedarf – anders wäre dies bei einem Wechsel zu einer dynamischen Übernahme von EU-Recht gewesen, doch dies stehe nach dem Scheitern des Rahmenabkommens nun ja nicht mehr auf der Tagesordnung.

In der **Abstimmung** folgte schliesslich eine hauchdünne Mehrheit des Ständerats dem Bundesrat – mit 22 Nein- zu 21 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung wurde das Postulat abgelehnt.⁵

Interkantonale Zusammenarbeit

INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT
DATUM: 04.04.1995
HANS HIRTER

Das Parlament stimmte der **Beteiligung der Schweiz an INTERREG II**, der Fortsetzung eines Gemeinschaftsprogramms der EU zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zu. Der Beschluss war jedoch umstritten. Einzelne Ständeräte kritisierten nicht die Zusammenarbeit an sich, sondern die Absicht, den Kantonen für Organisation, Vorbereitung und Planung von regionalen Projekten Subventionen auszurichten (die Bundesbeiträge an die Realisierung der konkreten Projekte sind von der Vorlage nicht betroffen). Ein Rückweisungsantrag Schiesser (fdp, GL), mit dem Auftrag an den Bundesrat, lediglich eine Vorlage für die bundesstaatliche Finanzierung von flankierenden Massnahmen (Koordination, Kontaktvermittlung zur EU) auszuarbeiten, blieb mit 23:12 Stimmen in der Minderheit. In der Gesamtabstimmung sprach sich der Ständerat mit 23:4 Stimmen für das Projekt aus. Zugunsten des Beschlusses hatten sich in der Debatte vor allem die Vertreter der französischsprachigen Kantone eingesetzt. Auch wenn es sich bei den knapp CHF 5 Mio. pro Jahr für die 16 betroffenen Kantone um eine Bagatellsubvention handle, sei ihrer Meinung nach die Zustimmung wichtig, weil sie auch ein Zeichen gegenüber der EU für die Kooperationsbereitschaft der Schweiz darstelle.

Im Nationalrat gesellten sich zu den in der kleinen Kammer geäusserten föderalistischen und finanzpolitischen Bedenken auch noch europapolitische Einwände. Ein von Steffen (sd, ZH) eingebrachter Nichteintretensantrag scheiterte aber deutlich mit 130 zu 23 Stimmen. (Zu den Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen siehe hier.)⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.10.1999
HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament einen Rahmenkredit von CHF 39 Mio. für den Zeitraum 2000–2006, um eine Beteiligung der Schweiz an der Initiative **INTERREG III** der Europäischen Union (EU) zu gewährleisten. Die von der Europäischen Kommission zum Zeitpunkt der Publikation der Botschaft noch nicht definitiv verabschiedete Initiative stellt eine Fortsetzung der 1999 auslaufenden INTERREG II dar. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im regionalen Rahmen hat sich nach Ansicht des Bundesrates sowohl aus raumordnungs- als auch als integrationspolitischen Gründen derart gut bewährt, dass sich die Schweiz unbedingt weiterhin daran beteiligen sollte. Der Nationalrat stimmte dem Antrag bei einer Gegenstimme (Steinemann, fp, SG) zu; in der Schlussabstimmung sprachen sich auch noch einige Vertreter der Zürcher SVP dagegen aus. Im Ständerat erfolgte die Zustimmung einhellig.⁷

Städte, Regionen, Gemeinden

Auf Antrag des Bundesrates verlängerte das Parlament die Rechtsgrundlage für die Förderung der Beteiligung der Schweiz an der EU-Initiative für die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (**INTERREG III**) um weitere zwei Jahre bis Ende 2008.⁸

1) AB SR, 2012, S. 154 ff.; BaZ, 16.10.12.

2) AB SR, 2015, S. 674 ff.; SO, 21.6.15

3) AB NR, 2015, S. 2277ff.; Bericht BR vom 16.10.2015; TA, 16.7.15; Blick, NZZ, 5.8.15

4) Communiqué de presse de la CDS du 30.07.20; AZ, 1.3., 6.3.20; BLZ, 16.3.20; LT, 20.3.20; CdT, NZZ, 24.3.20; CdT, 26.3.20; AZ, NZZ, 28.3.20; So-Bli, 29.3.20; TA, 9.4.20; NZZ, 14.5., 22.6.20; AZ, TG, 30.6.20; WW, 9.7.20; NZZ, 10.7.20; AZ, 13.7.20; NZZ, 15.7.20; AZ, 18.7.20

5) AB SR, 2021, S. 1259ff.

6) AB NR, 1995, 426ff. ; AB NR, 1995, S. 1718 ; AB SR, 1995, S.117 ff. ; AS, 1995, S. 4089ff. ; BBI, 1995, S. 464ff.

7) AB NR, 1999, S. 2314 ; AB NR, 1999, S.1686 ff. ; AB SR, 1999, S. 577 ff. ; AB SR, 1999, S. 955 ; BBI, 1999, S.8709 f. ; BBI, 2000, S.1683 f.

8) AB NR, 2006, S. 1147f. ; AB NR, 2006, S. 943 ff. ; AB SR, 2006, S. 32 f. ; AB SR, 2006, S. 619 ; BBI, 2006, S. 5863f.