

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Föderativer Aufbau
Schlagworte	Föderale Aufgabenverteilung
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1989 - 01.01.2019

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
Unbekannt, Autor
Ziehli, Karel

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans; Porcellana, Diane; Unbekannt, Autor; Ziehli, Karel 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Föderativer Aufbau, Föderale Aufgabenverteilung, 1989 - 2017. 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	15
Städte, Regionen, Gemeinden	16

Abkürzungsverzeichnis

SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
EnDK	Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
BV	Bundesverfassung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
EG	Europäische Gemeinschaft
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
ch Stiftung	Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
SSV	Schweizerischer Städteverband
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz

CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
EEE	l'Espace économique européen
CDEP	Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Économie Publique
CDEn	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Cst	Constitution fédérale
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CE	Communauté européenne
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
ACS	Association des communes suisses
Fondation ch	Fondation pour la collaboration confédérale
UVS	Union des Villes Suisses
CTA	Conférence tripartite sur les agglomération

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Föderativer Aufbau

Föderativer Aufbau

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 01.01.2014
MARC BÜHLMANN

In der gängigen Lehrmeinung ist der **Föderalismus** – neben dem Milizsystem und der direkten Demokratie – einer der zentralen **Pfeiler des Politischen Systems** der Schweiz. In der Tat scheint die Identifikation mit der Schweiz über das Verbundenheitsgefühl mit der eigenen Gemeinde und vor allem mit dem eigenen Kanton zu funktionieren – die abgelehnten Gemeinde- und Kantonsfusionen können hier als Indizien herangeführt werden. Allerdings geraten die Vielgliedrigkeit und das Subsidiaritätsprinzip immer stärker unter Druck: Globalisierung, Mobilität oder Kommunikationstechnologien scheinen die Organisation vieler Probleme auf nationalstaatlicher, ja internationaler Ebene vordringlich zu machen. Abhängigkeiten über Kantons- und Landesgrenzen hinweg machen föderale Lösungsansätze und das Subsidiaritätsprinzip obsolet. Zunehmender Zentralisierungsdruck (vgl. dazu das Föderalismus-Monitoring) machen dem Föderalismus zu schaffen. Der auch im Berichtsjahr heftig umstrittene Finanzausgleich (vgl. dazu ausführlich Kapitel 5), aber auch die zunehmenden interkantonalen Konkordate scheinen lediglich Hilfskonstrukte zu sein, mit denen zwar die territoriale Gliederung erhalten wird, die letztlich aber ebenfalls zu einer Zentralisierung von Problemen beitragen. Eine lose Reihe von Beiträgen aus Wissenschaft und Praxis, die in der NZZ unter dem Stichwort „Föderalismus in Bewegung“ erschienen, wollte dem Spannungsfeld zwischen Subsidiarität und Zentralisierung auf den Grund gehen. Wurden auf der einen Seite ökonomische Gründe für die Überkommenheit des Kantönliges ins Feld geführt, wurde auf der anderen Seite darauf hingewiesen, dass die multiethnische Zusammensetzung der Willensnation Schweiz letztlich ohne föderale Organisation nicht bestehen könne. Die vorgebrachten Vorschläge, wie etwa eine grundlegende Reform der territorialen Strukturen über Kantonsgrenzen hinweg, Änderungen des Ständemehrs, Aufwertung der Städte oder Strukturen, die nichtterritorialen Minderheiten besser Rechnung tragen, waren allerdings nicht wirklich neu und wiesen darauf hin, dass der Föderalismus eine Dauerbaustelle bleiben wird. Auch die Teilnehmer an der Föderalistentagung – die alle vier Jahre stattfindet und von der CH-Stiftung organisiert ist, welche von den Kantonen getragen wird – kamen zum Schluss, dass sich an den 200-jährigen föderalistischen Strukturen in absehbarer Zeit kaum etwas ändern wird. Für grosse Reformen gehe es der Schweiz schlicht zu gut, so die Quintessenz.¹

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.06.1989
HANS HIRTER

Der Ständerat behandelte als Erstrat die – nach dem Vorziehen des oben erwähnten Beschlusses und der Separatbehandlung des Hochschulförderungsgesetzes – verbleibenden sechs **Erlasse des zweiten Massnahmenpakets** zur Aufgabenneuverteilung. In diesem Paket bringt allerdings lediglich die Totalrevision des Fischereigesetzes eine echte Neuordnung der Kompetenz und Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Gliedstaaten. Die Beschlüsse über die Erstellung einer Schulwandkarte der Schweiz und über minime Änderungen der Strassen resp. der Militärgesetzgebung fanden in der vom Bundesrat beantragten Form Zustimmung. Der Beschluss über die Bildung von kantonalen Invalidenversicherungsstellen sowie derjenige über eine Totalrevision des Fischereigesetzes wurden mit einigen kleinen Änderungen ebenfalls gutgeheissen. Eine wesentliche Modifikation ergab sich hingegen bei der Neufassung des Wasserbaugesetzes (bisher Wasserpolizeigesetz genannt). Hier lehnte der Rat mit Stichentscheid des Präsidenten den Antrag des Bundesrates ab, den finanzstarken Kantonen in Zukunft keine Beiträge an Wasserbauten auszurichten.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.12.1989
HANS HIRTER

Das zum 2. Massnahmenpaket gehörende, aber auf Wunsch der Kantone beschleunigt behandelte Bundesgesetz über die **Genehmigung kantonalen Gesetze** durch den Bund **fund** im Berichtsjahr **auch die Zustimmung des Nationalrats**, der die im Vorjahr vom Ständerat vorgenommenen Detailkorrekturen übernahm.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.10.1990
HANS HIRTER

Der Nationalrat befasste sich in der Herbstsession **als Zweitrat mit dem zweiten Massnahmenpaket** zur Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Nach dem früheren Beschluss, dessen wichtigsten Teil, die Revision des Hochschulförderungsgesetzes, separat zu behandeln, beschränkte sich die ursprünglich als Wiederbelebung des Föderalismus konzipierte Vorlage auf einige administrative Vereinfachungen.

Die sechs Erlasse waren denn auch nur in einigen Details umstritten. Eine wesentliche Differenz zum Ständerat ergab sich einzig bei der Neufassung des Wasserbaugesetzes, wo sich die Volkskammer der bundesrätlichen Version anschloss, wonach an finanzstarke Kantone keine Bundesbeiträge mehr ausgerichtet werden sollen. Kleinere Abweichungen zu den Beschlüssen des Ständerats schuf die Volkskammer zudem bei den Bundesgesetzen über die Invalidenversicherung und über die Fischerei.⁴

POSTULAT
DATUM: 31.12.1990
HANS HIRTER

Die wachsende Integration Westeuropas und die Entwicklungen in Osteuropa führten allgemein zu einem grösseren **Interesse an föderalistischen Ordnungsprinzipien**. Dass die Schweiz mit ihrer reichen Erfahrung an praktiziertem Föderalismus einen Beitrag zu dieser Diskussion leisten könnte, ist evident. Dieser Meinung wird auch vom Parlament geteilt: der **Nationalrat überwies** ein von der Mehrheit der Abgeordneten unterzeichnetes Postulat Ott (sp, BL), welches die Errichtung einer internationalen Forschungsstelle für den Föderalismus durch den Bund anregt.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.06.1991
HANS HIRTER

Die noch bestehenden **Differenzen beim zweiten Massnahmenpaket** zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen **konnten** im Berichtsjahr **ausgeräumt werden**. Beim Wasserbaugesetz beharrte der Ständerat auf seiner Entscheidung, dass bei Hochwasserschutzbauten auch die finanzstarken Kantone subventionsberechtigt sein sollen, worauf der Nationalrat nachgab.⁶

POSTULAT
DATUM: 03.06.1992
HANS HIRTER

Mit der **Diskussion der Maastrichter Verträge** der Europäischen Gemeinschaft ist in Europa ein Begriff aktualisiert worden, der in der Schweiz schon lange als eine der wichtigsten Staatsmaximen gilt, die Subsidiarität. Gemeint ist damit, dass die staatlichen Aufgaben an die jeweils unterste Ebene zugeteilt werden sollen, welche diese Aufgaben erfüllen kann und will. Im Rahmen der Debatte über die Legislaturplanung des Bundesrates wurde von der vorberatenden Kommission des Ständerats die Meinung geäußert, dass diesem Prinzip in der Schweiz in den letzten Jahren zu wenig Beachtung geschenkt worden ist. Sie reichte deshalb eine **Richtlinienmotion** ein, **welche vom Bundesrat verlangte, ein klares Konzept auszuarbeiten, wie in Zukunft die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen aussehen soll** und welche Auswirkungen ein Beitritt zum EWR auf diese Rollenverteilung haben wird. Zusätzlich sollte das Konzept aber auch eine Aufgabenabgrenzung zwischen Staat und Privaten vornehmen und aufzeigen, welche staatlichen Aktivitäten an Private übertragen werden könnten. Nachdem der Bundesrat dargelegt hatte, dass sich die Regierung gerade im Zusammenhang mit dem EWR und einem zukünftigen EG-Beitritt bereits mit diesen Fragen auseinandersetzt, waren die Motionäre mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden.⁷

POSTULAT
DATUM: 10.12.1992
HANS HIRTER

Nicht nur auf konzeptioneller, sondern auch auf institutioneller Ebene belebte die Europapolitik die Diskussion zwischen Bund und Kantonen. **Der EWR hätte zwar die Verlagerung eines Teils der Gesetzgebungsautonomie von den Kantonen nach Brüssel gebracht, beim Vollzug der EWR-Normen wäre aber die bestehende Kompetenzverteilung** zwischen dem Bund und den Kantonen **nicht geändert** worden. Wie bereits das Parlament, meldeten nun auch die Kantone Anspruch auf eine grössere Einflussnahme auf die Aussenpolitik des Bundesrats an. Insbesondere die Grenzkantone, welche schon heute mit ihren Nachbarregionen grenzüberschreitende Zusammenarbeit pflegen, verlangten mehr als blosse Konsultationsrechte in Fragen der europäischen Integrationspolitik. Die von einer Arbeitsgruppe der Kantonsregierungen vorgebrachte Idee, wonach der Bundesrat bei den Verhandlungen über die Anwendung und Weiterentwicklung des EWR-Rechts soweit sie kantonales Recht betreffen, an die Stellungnahme einer Mehrheit der Kantone gebunden sein sollte, konnte sich freilich nicht durchsetzen. In der EWR-Debatte beschloss das Parlament immerhin, dass der Bundesrat bei derartigen Verhandlungen nicht nur die Interessen der Kantone, sondern auch deren Kompetenzen hätte schützen müssen. Das Scheitern des EWR-Vertrags

verstärkte in den Grenzregionen – namentlich in Genf, im Jura und in Basel – die Überzeugung, dass der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit in Zukunft grösseres Gewicht zukommen muss. Um sich über die Entstehung zukünftiger europäischer Grossregionen ein besseres Bild machen zu können, gab der Ständerat mit einem Postulat beim Bundesrat einen entsprechenden Bericht in Auftrag.⁸

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 18.12.1992
HANS HIRTER

Das Resultat der Abstimmung vom 6. Dezember über den EWR-Vertrag mit dem scharfen Gegensatz zwischen den deutlich zustimmenden französischsprachigen Kantonen und dem ablehnenden Rest der Schweiz weckte bei nicht wenigen Kommentatoren die Angst vor einem Auseinanderbrechen der Schweiz entlang der Sprachgrenze. **In der Westschweiz wurden** zwar in den Bistros, in einigen Presseorganen und – allerdings nicht zum erstenmal – vom Rassemblement jurassien **Sezessionsgelüste geäussert**. Die grosse Mehrzahl der französischsprachigen Politiker und auch der Medien bemühten sich hingegen um eine Entdramatisierung und Entemotionalisierung der Differenzen zwischen den Sprachregionen. National- und Ständerat setzten nach dem 6. Dezember Kommissionen ein, welche Vorschläge für eine Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses erarbeiten sollen.⁹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 31.12.1992
HANS HIRTER

Die Minorisierung der geschlossenen französischsprachigen Schweiz am 6. Dezember hat auf jeden Fall die **Idee einer gemeinsamen politischen Kultur und gemeinsamer Interessen innerhalb der Romandie gestärkt**. Bereits zuvor hatte sich die in der Westschweiz früher und heftiger einsetzende Wirtschaftszession ähnlich ausgewirkt. Unter diesen Vorzeichen erstaunt es nicht, dass in der französischsprachigen Schweiz, welche bisher besonders auf ihre Differenzierung und die Eigenständigkeit ihrer Kantone gepocht hatte, die Idee eines institutionellen Zusammenschlusses Anhänger gewann. An einer u.a. von der Tageszeitung "Nouveau Quotidien" organisierten Tagung in Glion (VD) schlug der Genfer Staatsrat Segond(fdp) die Bildung eines mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Rates der französischsprachigen Kantone vor. Dieser sollte zuerst im Bereich der Raumplanung, später auch in der Bildungs- und Gesundheitspolitik die bisherigen kantonalen Instanzen ablösen. Dass Segonds Idee namentlich bei seinen Kollegen aus anderen Kantonsregierungen auf grosse Skepsis stiess, war angesichts des in der Westschweiz besonders ausgeprägten Föderalismus und den Vorbehalten gegenüber der Metropole Genf zu erwarten.¹⁰

ANDERES

DATUM: 20.03.1993
HANS HIRTER

Eine Aufwertung der Stellung der Kantone in der Bundespolitik wünscht auch die CVP. Ständerat Cottier (cvp, FR) und Nationalrat Engler (cvp, AI) (93.3169) reichten identische Motionen ein, in denen sie namentlich auch **institutionelle Änderungen** fordern. So soll beim Kantonsreferendum die heute erforderliche Anzahl von acht beteiligten Kantonen gesenkt werden, damit beispielsweise die sechs mehrheitlich französischsprachigen Kantone eine Volksabstimmung verlangen können, und zusätzlich soll auch ein ähnlich ausgestaltetes Initiativrecht eingeführt werden. Vorgeschlagen wird in den Motionen auch ein Bundesgesetz über die **Mitwirkung der Kantone bei der Aussenpolitik** und die Bildung einer nationalen Regierungskonferenz aus Vertretern des Bundesrates und der Kantonsregierungen.¹¹

MOTION

DATUM: 06.12.1993
AUTOR UNBEKANNT

Die Ablehnung des EWR-Vertrags verstärkte nicht nur in den Kantonen der Westschweiz **das Interesse an einer grenzüberschreitenden Politik im Rahmen der Regionen der EU**. Eine am Tag nach der EWR-Abstimmung eingereichte Motion (92.3489) Spielmann (pda, GE) verlangte, dass den Kantonen die Möglichkeit gegeben wird, eine Vertretung zu EU-Institutionen zu entsenden, und dass sie Kompetenzen im Rahmen der Beteiligung an Regionalorganisationen der EU erhalten. Eine ähnliche Motion (92.3501) Epiney (cvp, VS) im Nationalrat sowie im Ständerat eine Motion (93.3102) Schüle (fdp, SH) und ein Postulat (92.3525) Onken (sp, TG) legten das Schwergewicht auf die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In seinen Antworten wies der Bundesrat darauf hin, dass bereits in der heutigen Praxis den Kantonen relativ grosse Kompetenzen zugestanden werden und deshalb eine Änderung von Art. 9 und 10 BV nicht erforderlich sei. So sei zum Beispiel die Mitarbeit der Kantone in grenzüberschreitenden regionalen Organisationen seit 1981 durch ein internationales Abkommen gesichert. Der Ständerat stimmte sowohl der Motion Schüle als auch dem Postulat Onken zu. Im Nationalrat meldeten die SD und die Lega Widerstand an, da sie von derartigen Bestrebungen ein Aufbrechen der Schweiz entlang

ihrer Sprachgrenzen befürchten. Trotzdem überwies der Rat die Motionen Spielmann und Epiney in der vom Bundesrat beantragten Postulatsform; diejenige des Ständerats (Schäle) sogar als Motion.¹²

INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT
DATUM: 07.12.1993
HANS HIRTER

Der beschleunigte Gang der Gesetzgebungstätigkeit im Zusammenhang mit Eurolex und Swisslex und die daraus entstehenden Vollzugsprobleme hatten bei verschiedenen **Kantonsregierungen** den Wunsch nach einer effizienteren Interessenvertretung gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung hervorgerufen. Zusätzlich zu dem von der Landesregierung im Rahmen der EWR-Vorbereitung geschaffenen Kontaktgremium **gründeten sie am 8. Oktober in Bern eine Konferenz der Kantonsregierungen** (KdK). Die neue Organisation besteht aus einer Plenarkonferenz, in welche jeder der 26 Kantone und Halbkantone ein Regierungsmitglied abordnen darf, und die mit einem qualifizierten Mehr von 18 Stimmen Beschlüsse fassen und Stellungnahmen abgeben kann. Daneben wird ein "leitender Ausschuss" aus sieben bis neun Regierungsräten gebildet. Im Unterschied zum Kontaktgremium gehört der Bundesrat dieser Organisation nicht an. Er kann jedoch eingeladen werden und die Konferenz um die Traktandierung von Geschäften ersuchen. Die Gründung dieser neuen Institution löste nicht nur Freude aus. Der Bundesrat akzeptierte zwar den Beschluss der Kantonsregierungen, sah aber keinen Anlass, sein Kontaktgremium wieder abzuschaffen. Expliziter fiel die Kritik von einigen Ständeräten aus, welche die neue Institution als einen Angriff auf ihre eigene Ratskammer interpretierten.¹³

KANTONALE POLITIK
DATUM: 10.12.1993
AUTOR UNBEKANNT

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.¹⁴

MOTION
DATUM: 31.12.1993
AUTOR UNBEKANNT

Der Ständerat überwies eine Motion Bloetzer (cvp, VS) für eine **verbesserte Koordination zwischen Bundes- und Kantonsverwaltungen** bei Entscheidungs- und Bewilligungsverfahren.¹⁵

MOTION
DATUM: 31.12.1993
AUTOR UNBEKANNT

Ebenfalls gegen den Widerstand der SD und der Lega hiess der Nationalrat eine bereits 1991 eingereichte Motion Mühlemann (fdp, TG) für eine aktive Unterstützung der Bestrebungen zugunsten der Bildung von **grenzüberschreitenden Regionalorganisationen** gut. Die kleine Kammer unterstützte diese Motion ebenfalls. Auch die Ständeräte, welche der Arbeitsgruppe der Grenzkantone zu Frankreich angehören, forderten unter anderem eine direkte Vertretung der Kantone bei der EU und eine verstärkte Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch den Bund. Der Bundesrat setzte als Reaktion auf diese Begehren eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, welche einen Bericht über die internationale Zusammenarbeit in den Grenzregionen sowie über die Einbeziehung der Kantone in die Aussenpolitik ausarbeiten soll.¹⁶

BERICHT
DATUM: 12.03.1994
HANS HIRTER

Die Aushandlung und vor allem dann die Ablehnung des EWR-Vertrags hatte das Interesse der Kantone einerseits an der Mitgestaltung der Aussenpolitik und andererseits an einer engeren grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit geweckt. Als Antwort auf diverse 1993 vom Parlament überwiesene Vorstösse legte der Bundesrat einen Bericht zu diesem Thema vor. Dieser enthält eine Bestandesaufnahme bezüglich rechtlicher Voraussetzungen und praktischer Erfahrungen. Er stellt dabei insbesondere fest, dass die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit von der Initiative der Kantone, Gemeinden und weiterer regionaler öffentlicher und privater Institutionen abhängt. Es gelte deshalb für diese Körperschaften, den ihnen durch die grosszügige Auslegung von Art. 9 und 10 BV eingeräumten Spielraum noch vermehrt zu nutzen; beispielsweise können Kantone in Politikbereichen für die sie zuständig sind (Bildung, Regionalverkehr, Abfallbeseitigung etc.) mit ausländischen Staaten oder Regionen Verträge abschliessen. Eine Integration von einzelnen Regionen in den EWR sei jedoch nicht möglich, da die Liberalisierung des Güter- und Personenverkehrs in den Kompetenzbereich des Bundes fällt.

Das in den letzten Jahren ausgebauten **Informations- und Mitspracherecht der Kantone in der Aussenpolitik** des Bundes, welches sich allerdings infolge der Ablehnung der EWR-Vorlage auf keine verfassungsmässige Grundlage stützen kann, wird von der Landesregierung in ihrem **Bericht** positiv beurteilt. Neue Instrumente auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe zur Intensivierung dieser Politik schlägt der Bundesrat nicht vor. Er stellte aber in Aussicht, dass er gemeinsam mit den Kantonen die Frage der rechtlichen Regelung der kantonalen Mitwirkung in der Aussenpolitik angehen wolle. Zudem kündigte er an, dass er eine Koordinations- und Informationsstelle für die Kantone schaffen und dem Parlament einen Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden kantonalen und regionalen Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG II der EU unterbreiten werde. Der Bericht wurde im Nationalrat von den Sprechern aller Fraktionen ausser der FP gelobt und formell zur Kenntnis genommen.¹⁷

MOTION

DATUM: 05.10.1994
HANS HIRTER

Der Ständerat überwies eine im Vorjahr von Cottier (cvp, FR) eingereichte Motion, welche verschiedene konkrete Forderungen zur Revitalisierung des Föderalismus und zum Ausbau der institutionellen Rechte der nicht deutschsprachigen Kantone enthält, grösstenteils als Postulat. Die Forderung nach einem Gesetz für die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik und für eine weniger restriktive Formulierung der ausserpolitischen Kompetenzen der Kantone in der Bundesverfassung (Art. 9 BV) wurden gegen den Antrag von Bundesrat Koller in der Motionsform belassen. **Der Nationalrat hat die gleichlautende Motion Engler (cvp, AI) (93.3169) noch nicht behandelt.**¹⁸

INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT

DATUM: 26.10.1994
HANS HIRTER

Die **Botschaft** zum Bundesbeschluss über INTERREG II wurde im Oktober vorgestellt. **INTERREG** ist eine 1991 und 1992 beschlossene Gemeinschaftsinitiative der EU zum Ausbau der **Infrastrukturen in den Grenzregionen** und zur Förderung der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die EU stellt in diesem Rahmen Geldmittel für Projekte auf EU-Gebiet zur Verfügung, wenn regionale Körperschaften oder Private mindestens 50% zur Finanzierung beitragen. 14 der 16 schweizerischen Grenzkantone haben sich bisher an derartigen Projekten beteiligt und dabei auch finanzielle Beiträge an Vorhaben im Ausland geleistet. Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft zum Nachfolgeprogramm INTERREG II einen Rahmenkredit von CHF 24 Mio. für die Jahre 1995-99 vor, um für die schweizerischen Partner die Voraussetzungen für eine Mitarbeit bei den gemeinsamen grenzüberschreitenden Programmen zu verbessern. Für eine Bundesbeteiligung sprechen nach Ansicht des Bundesrates nicht nur regionalpolitische, sondern - gerade nach der Ablehnung des EWR-Vertrags - auch integrationspolitische Gründe. Subventionieren will der Bund freilich nur die Beteiligung an der Erarbeitung und Umsetzung der gemeinsamen Programme und die Bildung von gemeinsamen administrativen und institutionellen Strukturen, nicht aber die einzelnen Infrastrukturprojekte. Deren Finanzierung ist wie bisher auf der Grundlage der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sicherzustellen.¹⁹

POSTULAT

DATUM: 16.12.1994
HANS HIRTER

Nach den Kantonen verlangten nun auch die **Städte nach grösseren Einflussmöglichkeiten auf die Bundespolitik**. Gemäss der Ansicht ihrer im Städteverband organisierten Vertreter müsste eine Rücksichtnahme auf ihre Interessen in der Verfassung zwingend verankert werden. Zudem sollten projektbezogene Konferenzen mit Beteiligung von Bund, Kantonen und Gemeinden geschaffen werden. **Diese Forderungen wurden von Nationalrat Gross (sp, ZH) mit einem Postulat auch im Parlament** vorgebracht. Da die Liberale Sandoz (VD) den Vorstoss bekämpfte, wurde dessen Behandlung verschoben.²⁰

MOTION

DATUM: 31.12.1994
HANS HIRTER

Der Nationalrat stimmte einer im Vorjahr vom Ständerat überwiesenen **Motion Bloetzer (cvp, VS) für eine verbesserte Koordination zwischen Bundes- und Kantonsbehörden bei Bewilligungsverfahren zu.**²¹

MOTIONDATUM: 16.12.1995
HANS HIRTER

Die beiden Christlichdemokraten Engler (AI) und Cottier (FR) hatten 1993 mit Motionen (93.3169; 93.3175) ein Massnahmenpaket für eine grundlegende Erneuerung des föderalistischen Systems vorgeschlagen. Der Ständerat hatte 1994 die Mehrzahl ihrer Forderungen in ein Postulat umgewandelt, das Begehren nach einer stärkeren institutionalisierten Mitwirkung der Kantone bei der Aussenpolitik jedoch in der verbindlichen Motionsform überwies. Inzwischen hatte sich auf Wunsch der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine aus Vertretern des Bundes und der Kantone paritätisch besetzte Arbeitsgruppe gebildet. Diese soll - zusammen mit dem Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg - einen Vorschlag für ein entsprechendes Mitwirkungsgesetz ausarbeiten. Obwohl der Bundesrat angesichts dieser neuen Lage gegen einen Parlamentsauftrag in Motionsform nichts mehr einzuwenden hatte, wandelte der Nationalrat auch diesen Teil der Motion in ein Postulat um.

Anfangs Oktober präsentierte die erwähnte paritätische Arbeitsgruppe ihren **Entwurf für ein Mitwirkungsgesetz der Kantone in der Aussenpolitik**. Dieser sieht vor, dass die Kantone bei der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden informiert und angehört werden müssen. Uneinig war man sich über den Grad der Verbindlichkeit der dabei abgegebenen kantonalen Stellungnahmen. Die Vertreter des Bundes plädierten dafür, dass diese nicht bindend sein sollen. Die Kantonsvertreter setzten sich demgegenüber - zumindest bei Vorhaben, die in die Kompetenzen der Kantone eingreifen - für eine verpflichtende Wirkung ein, von der nur abgewichen werden darf, wenn es für das Landesinteresse unumgänglich ist.²²

MOTIONDATUM: 31.12.1995
HANS HIRTER

Der **Nationalrat wandelte eine Motion Epiney (cvp, VS) für ein neues Staatskonzept, den kooperativen Föderalismus, auf Wunsch des Bundesrates in ein Postulat** um. Die Regierung begründete ihren Antrag damit, dass einerseits eine schrittweise Reform des bestehenden föderalistischen Systems effizienter sei als die Ausarbeitung eines neuen Konzepts, und dass andererseits konkrete Forderungen des Motionärs wie z.B. die Bevorzugung von Rahmengesetzen gegenüber detaillierten Erlassen oder die Erleichterung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit bereits erfüllt seien.²³

BUNDESRATSGESCHÄFTDATUM: 31.05.1996
HANS HIRTER

Der **Bundesrat nahm im Mai Kenntnis vom Vorentwurf für ein Gesetz, das den Kantonen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik einräumen soll**. Die Vorarbeiten dazu waren im Vorjahr von einer aus Kantons- und Bundesvertretern paritätisch zusammengesetzten Gruppe geleistet worden. **Er beauftragte das EDA, einen Entwurf zuhanden der Vernehmlassung auszuarbeiten**. Auf die Forderung der KdK (Konferenz der Kantonsregierungen), mit ihr eine formelle Vereinbarung über die sofortige Anwendung der im Gesetz vorgesehenen Regeln abzuschliessen, trat der Bundesrat aber nicht ein. In der Praxis wurden die Regeln jedoch ab dem 1. September auch ohne Vorliegen einer solchen Vereinbarung angewendet.²⁴

ANDERESDATUM: 26.07.1996
HANS HIRTER

Im Rahmen der Neukonzeption des Finanzausgleichs kündigte der Bundesrat auch eine recht umfassende Neuordnung der Bundes- und Kantonskompetenzen an. Von den 50 Aufgabenbereichen, in welchen heute Bund und Kantone gemeinsam tätig sind, möchte er 29 entflechten. Acht Bereiche - darunter die Agrarpolitik und der Nationalstrassenbau - sollen ganz vom Bund übernommen werden, für dreizehn Bereiche - darunter die Berufsbildung, die Wohnbauförderung und die Raumplanung - wären allein die Kantone zuständig und bei acht weiteren würden sich der Bund und die Kantone in die Verantwortung teilen. In der Vernehmlassung kritisierte die SP das Projekt am heftigsten. Zum einen, weil sie angesichts der bestehenden Koordinationsprobleme die zentralstaatlichen Kompetenzen grundsätzlich stärken und nicht abbauen möchte, zum anderen, weil sie von der Kantonalisierung Einsparungen und Leistungsabbau befürchtet. (Zum Finanzausgleich und der Auflistung der von der Entflechtung betroffenen Gebiete siehe hier.)²⁵

MOTION

DATUM: 31.12.1996
HANS HIRTER

Unabhängig von diesem Projekt der Regierung forderte der Tessiner Nationalrat Cavadini (fdp) mit einer Motion eine **Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die Kantone**. Namentlich dort, wo schweizerische Mehrheitsentscheide den wirtschaftlichen Elan einzelner Kantone bremsen, möchte er diesen mehr Entscheidungsspielraum geben. Er nannte dabei explizit die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften, den Grundstückerwerb durch Ausländer und die Öffnung von Strassen für 40-Tonnen-Lastwagen. Der Bundesrat erklärte sich bereit, die letzteren beiden Forderungen in Postulatsform entgegenzunehmen, die erste lehnte er ab. Da Hämmerle (sp, GR) den Vorstoss bekämpfte, wurden Diskussion und Entscheid auf später verschoben.²⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 10.11.1997
HANS HIRTER

Ausgehend von der Feststellung, dass sich beim **Vollzug von Bundesgesetzen und -beschlüssen durch die Kantone** nicht selten Probleme ergeben, weil diese darauf schlecht vorbereitet und zudem auch überlastet sind, reichte Ständerat Rhinow (fdp, BL) eine **parlamentarische Initiative** zur Verbesserung dieses Zustands ein. Er regte darin unter anderem an, dass der Bundesrat in seinen Botschaften sich mit diesen Fragen speziell auseinandersetzt, und dabei namentlich darlegt, ob und wie er die Vollzugstauglichkeit von Beschlüssen mit den Kantonen abgeklärt hat. Zudem sollen die parlamentarischen Kommissionen durch das Geschäftsverkehrsgesetz ausdrücklich legitimiert werden, Kantonsvertreter zur Abklärung dieser Fragen einzuladen. Auf Antrag seiner Staatspolitischen Kommission gab der Rat dieser Initiative Folge.²⁷

KANTONALE POLITIK

DATUM: 02.12.1997
HANS HIRTER

Es ist nichts Neues, dass sich die Nordostschweizer Kantone (ohne Zürich) in der Bundespolitik oft benachteiligt vorkommen. Dies war zuletzt beispielsweise der Fall beim NEAT-Entscheid (Eisenbahntunnels durch die Alpen) und beim Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes (Berechnungsformel für die Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung). Die **St. Galler Regierung schlug** deshalb ihrem Parlament **vor, eine ständige Vertretung in Bern zu schaffen**, um die Interessen des Kantons besser zur Geltung zu bringen. Der Grosse Rat lehnte es aber ab, den dafür beantragten Kredit von CHF 320'000 zu bewilligen. Die Regierung schlug danach vor, dass einer aus ihrem Kreis von Amtes wegen im Ständerat sitzen sollte. Dieser würde einem neu zu schaffenden Departement für kantonsüberschreitende Zusammenarbeit vorstehen.²⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 15.12.1997
HANS HIRTER

Der **Bundesrat veröffentlichte** im Dezember seine **Botschaft zu einem neuen "Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes"**. In der vorher durchgeführten Vernehmlassung hatten sich die Kantone, welche an der Ausarbeitung des Entwurfs beteiligt gewesen waren, durchwegs positiv geäußert. Grundsätzliche Kritik war jedoch von der SP gekommen, welche eine Kompetenzverschiebung in der Aussenpolitik zulasten des Bundes und damit eine Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit namentlich auch in der Frage der europäischen Integration befürchtete. Andere Kritiker sahen keine Notwendigkeit für ein spezielles Gesetz, da die darin enthaltenen Regeln in der Praxis seit Herbst 1996 ohnehin angewendet werden. Der Entwurf des Bundesrates hält fest, dass die Kantone namentlich dort an der Aussenpolitik des Bundes mitwirken dürfen, wo durch den Abschluss internationaler Verträge ihre durch die Verfassung garantierten Kompetenzen oder ihre Rolle als Vollzugsorgan berührt werden. In diesen Bereichen hat der Bund gemäss dem Gesetzesentwurf die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren und sie bereits in der Vorbereitungsphase von bi- oder multilateralen Verhandlungen anzuhören. Namentlich dann, wenn ein aussenpolitisches Vorhaben die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone tangieren kann, haben die Kantone bei der Vorbereitung der Verhandlungsmandate ein Mitspracherecht, und sie sollen in der Regel auch während den Verhandlungen angehört werden. Umgekehrt werden die Kantone verpflichtet, die erhaltenen Informationen vertraulich zu behandeln und die Umsetzung von internationalem Recht, soweit diese in ihre Kompetenz fällt, ohne Verzug vorzunehmen. Der schlanke Gesetzesentwurf, der nur gerade neun Artikel zählt, schafft selbst noch keine neuen Organe, sondern überlässt die konkrete Ausgestaltung der Modalitäten dieser Mitsprache einer zwischen Bund und Kantonen abzuschliessenden Vereinbarung.²⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.12.1998
HANS HIRTER

Der **Ständerat** **befasste sich als Erstrat mit dem neuen Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik** des Bundes. Eine aus Abgeordneten aller vier Bundesratsparteien zusammengesetzte Kommissionsminderheit beantragte Nichteintreten. Ihre Opposition richtete sich nicht gegen den Inhalt des Gesetzes an sich, sondern sie erachteten es schlicht als überflüssig, da dessen Kerngehalt bereits in der neuen Bundesverfassung (Art. 55 der definitiven Fassung) enthalten sei. Die Kommissionsmehrheit hielt dem entgegen, dass die vom Gesetz vorgenommene detailliertere Regelung durchaus nützlich sei. Von besonderer Bedeutung sei dabei namentlich der im Gesetz, aber nicht in der Verfassung enthaltene Grundsatz, dass durch die Mitwirkung der Kantone die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigt werden darf. Der Nichteintretensantrag wurde mit 26:11 Stimmen abgelehnt. In der Detailberatung wurde die Bedeutung dieses letzterwähnten Grundsatzes noch betont, indem er vom sechsten in den ersten Artikel verschoben wurde. Dem Misstrauen, das der Ständerat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) als allfälliges Sprachrohr der Kantone entgegenbringt, wurde insofern Rechnung getragen, als explizit festgehalten wurde, dass der Bundesrat nicht die Meinung „der Kantone“ an sich, sondern diejenige „aller“ Kantone einbeziehen muss. Trotz diesen Präzisierungen liessen sich nicht alle Mitglieder des Ständerats von der Notwendigkeit dieses neuen Gesetzes überzeugen. In der Gesamtabstimmung votierten 26 für und 9 gegen die Vorlage.³⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.12.1999
HANS HIRTER

Als Zweitrat befasste sich der Nationalrat mit dem neuen Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Wie bereits im Jahr zuvor in der kleinen Kammer waren die Meinungen über die Notwendigkeit dieses neuen Gesetzes geteilt. Die Kommissionsmehrheit hatte Nichteintreten beantragt und wurde dabei von den Fraktionen der FDP, der SVP, der GP sowie der äusseren Rechten unterstützt. Mit 81:80 Stimmen **beschloss** der Nationalrat jedoch, **auf das Geschäft einzutreten**. In der Detailberatung schuf der Nationalrat einige Differenzen zur kleinen Kammer. So ersetzte er etwa die vom Ständerat gewünschte Berücksichtigung der Interessen und der Stellungnahmen „aller“ Kantone wieder durch die Bezeichnung „der“ Kantone, um damit klarzumachen, dass nicht in jedem Fall jeder einzelne Kanton berücksichtigt werden muss. Der Ständerat gab in dieser Frage nach, betonte aber, dass dies keinesfalls heissen könne, dass damit die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) als Vertreterin der Kantone gegenüber dem Bund akzeptiert sei. In der Schlussabstimmung votierte im Nationalrat eine Mehrheit von 123:23 für das Gesetz; im Ständerat gab es eine Gegenstimme.³¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 22.12.1999
HANS HIRTER

Die **Staatspolitische Kommission des Ständerats** **legte** in Ausführung einer parlamentarischen Initiative Rhinow (fdp, BL), welcher der Rat 1997 Folge gegeben hatte, **ihre konkreten Vorschläge für eine Verbesserung des Vollzugs der Bundespolitik** durch die Kantone **vor**. Sie beantragte, in das Geschäftsverkehrsgesetz die Bestimmung aufzunehmen, dass der Bundesrat in seinen Botschaften zum geplanten Vollzug Stellung nimmt und auch darlegt, wie er die mit dem Vollzug primär betrauten Kantone und Gemeinden im Vorverfahren berücksichtigt hat und welche Kosten diesen aus den Massnahmen entstehen. Beim Erlass von Verordnungen für Politiken, welche in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, sollen die zuständigen Parlamentskommissionen auf ihr Verlangen hin konsultiert werden. Der Bundesrat erklärte sich mit den Forderungen in Bezug auf die Botschaften einverstanden, lehnte hingegen ein Mitspracherecht der Parlamentskommissionen bei der Ausarbeitung von Verordnungen als Kompetenzvermischung ab. Dieses würde nicht nur den Handlungsspielraum der Regierung in unakzeptabler Weise einschränken, sondern auch zu zeitlichen Verzögerungen führen. Trotz diesen Bedenken hiessen beide Ratskammern die Kommissionsvorschläge oppositionslos gut.³²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.10.2002
HANS HIRTER

Der **Bundesrat** **beantragte** dem Parlament die **Ratifizierung des 2. Protokolls zum europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit** zwischen Gebietskörperschaften. Dieses stellt eine Ergänzung des bestehenden Abkommens dar, indem es die entsprechenden Regeln der regionalen Zusammenarbeit auf Gebietskörperschaften (Gemeinden, Kantone) ausweitet, welche nicht an den Staatsgrenzen liegen. Das **Parlament hiess den Beschluss** diskussionslos und ohne Gegenstimme **gut**.³³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.12.2004
HANS HIRTER

Mit der neuen Bundesverfassung von 1999 wurde die Vorschrift, dass **Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland vom Bundesrat genehmigt** werden müssen, durch eine Informationspflicht ersetzt, wobei neu nicht nur der Bund, sondern auch die anderen Kantone in Kenntnis zu setzen sind. Der Bundesrat schlug Ende 2004 eine Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vor, um den gesetzlichen Rahmen an diese Neuerung anzupassen. Dabei soll insbesondere auch festgelegt werden, in welcher Form die Kantone zu informieren sind, und wie diese und der Bundesrat allfällige Einwände vorbringen können.³⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.10.2005
HANS HIRTER

Das Parlament hiess ohne Gegenstimmen eine im Vorjahr vom Bundesrat beantragte Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes gut. Zweck der Revision war die Regelung der Information des Bundes und der anderen Kantone über **Verträge, welche Kantone unter sich oder mit dem Ausland abschliessen**.³⁵

BERICHT
DATUM: 19.06.2007
HANS HIRTER

In Ausführung eines Postulats Pfisterer (fdp, AG) präsentierte der Bundesrat einen **Bericht zu den Auswirkungen der schweizerischen Europapolitik auf den Föderalismus**. Er nahm darin eine Bestandsaufnahme der Mitwirkungsrechte der Kantone vor und beschrieb allfällige Probleme bei der Übernahme europäischen Rechts im Rahmen von weiteren Abkommen oder gar bei einem Beitritt zur EU. Neue Institutionen zur Koordination, Mitwirkung oder Information möchte die Regierung vorläufig keine schaffen. Hingegen könnte sie sich eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen vorstellen, welche die Ausübung dieser Aktivitäten vereinfacht.³⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 23.09.2009
HANS HIRTER

Mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen war im Jahr 2004 die Verfassungsbestimmung (**Art. 48a BV**) eingeführt worden, welche es mit einfachem Bundesbeschluss erlaubt, **Konkordate** zwischen den Kantonen unter bestimmten Bedingungen als allgemeinverbindlich zu erklären. Dies ist allerdings nur in wenigen Aufgabenbereichen möglich und setzt voraus, dass eine qualifizierte Mehrheit der Kantone dem Konkordat beigetreten ist. Dieser Artikel, welcher Kantone verpflichten kann, Gesetzesbestimmungen zu übernehmen, die sie vorher im Parlament oder in einer Volksabstimmung abgelehnt haben, war damals im Nationalrat vor allem von der Linken bekämpft worden. Jetzt kam die **Forderung nach seiner ersatzlosen Streichung von der SVP-Fraktion in Form einer parlamentarischen Initiative**. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats hatte sich zwar dagegen ausgesprochen. Aber die SPK des Nationalrats beantragte mit klarer Mehrheit (15 zu 2 bei 4 Enthaltungen), dieser Initiative Folge zu geben. Sie argumentierte, dass es dem Prinzip des Föderalismus widerspreche, einzelne Kantone gegen ihren Willen zum Eintritt in ein Konkordat zu zwingen. Zudem sei das Verfahren der Rechtssetzung über Konkordate ohnehin ungenügend demokratisch legitimiert. Dies sei deshalb der Fall, weil die einzelnen Bestimmungen eines Konkordats nicht von einem vom Volk gewählten Parlament, sondern von Konferenzen der kantonalen Regierungen festgelegt werden, und sie von den kantonalen Parlamenten nur noch als Ganzes genehmigt oder abgelehnt werden können. Das Plenum gab der SVP-Initiative mit 80 zu 68 Stimmen Folge; die Opposition kam vor allem von der FDP und den Grünen.

Das Problem der fehlenden Mitbestimmungsrechte der Parlamente bei der Ausarbeitung von Konkordaten beschäftigte auch einen Ausschuss aus Parlamentariern der Westschweizer Kantone. Er legte den Entwurf für eine Übereinkunft vor, welche den Einbezug der kantonalen Legislativen bei der Gestaltung von interkantonalen Verträgen ermöglichen soll.³⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.03.2010
MARC BÜHLMANN

Der **Ständerat lehnte eine** 2009 vom Nationalrat noch gutgeheissene **parlamentarische Initiative der SVP ab**. Die SVP hatte die **Streichung von Artikel 48a** der Bundesverfassung beantragt, der Anfang 2008 in Kraft getreten war. Der Artikel erlaubt es, **Konkordate zwischen Kantonen** unter bestimmten Bedingungen und in definierten Bereichen als allgemeinverbindlich zu erklären. Die SVP – unterstützt von der staatspolitischen Kommission des Nationalrats – hatte bei der Debatte 2009 geltend gemacht, dass dieser Artikel dem Prinzip des Föderalismus widerspreche. In der kleinen Kammer hatte dieses Argument keine Chance. Nach dem Willen des Ständerats sollen zuerst Erfahrungen mit dem neuen Instrument gesammelt werden, bevor wieder über dessen Aufhebung nachgedacht werde. Zudem eigne sich Artikel 48a BV, um

Trittbrettfahrerkantone einzubinden, die ohne eigene Verpflichtungen einzugehen von einem Konkordat anderer Stände profitieren.³⁸

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.³⁹

BERICHT

DATUM: 28.10.2013
MARC BÜHLMANN

In einem jährlichen Monitoring soll aufgezeigt werden, wie sich der Schweizer Föderalismus entwickelt. Der von den Kantonen finanzierte, von der CH-Stiftung verfasste und Mitte 2013 erschienene Bericht „Föderalismus 2012“ beurteilte die **Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen** grundsätzlich positiv. Bemängelt wurde aber der bisweilen zu kurzfristige Einbezug in aussenpolitische Entscheide, etwa bei der Ventilklausel. Auch bei den Stromverhandlungen mit der EU seien die Kantone zu wenig gut in die Beratungen einbezogen worden. Zudem stellte der Bericht einen generell zunehmenden Zentralisierungsdruck fest, der sich in parlamentarischen Vorstössen, in der Medienberichterstattung aber auch in lancierten Volksinitiativen manifestiere. In einem gemeinsamen Positionspapier forderten Parlamentarier der IPK (Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz aus den Kantonen BL, BS, BE, SO, AG) eine Grundsatzdiskussion über die ideale Aufgabenverteilung. Sie fürchteten eher zunehmende Lastenabwälzungen vom Bund auf die Kantone, die zu verhindern seien. Für eine weitere Aufgabenentflechtung im Sinne eines „NFA 2“ machte sich Mitte Mai Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf stark.⁴⁰

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 26.07.2014
MARC BÜHLMANN

Ende Juni legte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ihr **Föderalismus-Monitoring** für die Jahre 2011 bis 2013 vor, in dem eine anhaltende Tendenz zur Zentralisierung festgestellt wurde. Diese Konklusion beruhte auf einer Analyse von rund 250 Vorstössen zwischen 2011 und 2013, die die Beziehung zwischen Bund und Kantonen tangierten. Mehr als drei Viertel dieser Vorstösse strebten eine Zentralisierung an. Lediglich 34 der 205 Vorstösse im Nationalrat zielten auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und 21 Anliegen hatten eine dezentralisierende Absicht. Die Verhältnisse im Ständerat waren ähnlich, obwohl die Kantonskammer ja eigentlich eher für föderalistische Lösungen sein müsste – so der Bericht. Als Gründe für die Zentralisierungstendenz wurde neben verstärktem Lobbying, das sich teilweise über die Kantonshoheit hinwegsetze, auch die zunehmende internationale Verflechtung genannt. Der Bund wurde zudem kritisiert, dass er den Kantonen viele Vollzugsaufgaben überantworte, ohne dafür zu bezahlen. Selbstkritisch kam der Bericht allerdings auch zum Schluss, dass die Kantone aus Bequemlichkeit oder in Erwartung von Bundesmitteln leichtfertig Aufgaben an den Bund abträten.⁴¹

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 30.04.2015
MARC BÜHLMANN

Das 2014 von der ch-Stiftung (Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit) erstmalig vorgelegte, die Jahre 2011 bis 2013 umfassende Föderalismusmonitoring fand 2015 eine Fortsetzung. Ende April 2015 wurde ein Bericht zum Jahr 2014 vorgelegt, der die Entwicklung des Föderalismus beleuchtet. Analysiert wurden parlamentarische Vorstösse, die Rechtsprechung, Publikationen zum Thema und eine Befragung der Kantone zu bedeutenden Erlassen. Im Zentrum standen die Fragen, ob die Mitwirkung der Kantone an der nationalen Willensbildung rechtzeitig erfolgen kann, ob die Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen funktioniert und ob die kantonale Umsetzungsautonomie gewahrt ist. Insgesamt wurde die **Fortsetzung einer Zentralisierungstendenz bei parlamentarischen Vorstössen** festgestellt. Kritisiert wurde zudem, dass Vernehmlassungsverfahren teilweise zu Unzeiten eingeleitet und mit zu kurzen Fristen versehen würden. Es gebe zudem Erlasse, bei denen das

Subsidiaritätsprinzip und die kantonale Autonomie nicht immer beachtet würden. Einige Kantone gaben zu Protokoll, beim Bund ein Misstrauen zu spüren. Die Fülle an Vorschriften und Kontrollen wurde teilweise gar als schikanös bezeichnet. Der Bericht beschrieb freilich auch erfreuliche Entwicklungen für die Kantone, so etwa den verbesserten Einbezug der Gliedstaaten in die Verhandlungen mit der EU. Die meisten Kantone stellten der Bundesverwaltung insgesamt ein gutes Zeugnis aus, da sie – im Gegensatz zum nationalen Parlament – besser auf die Einhaltung der föderalistischen Prinzipien schaute. Der Bericht schloss aus den Analysen, dass keine Sofortmassnahmen erforderlich seien und die im vorjährigen Dreijahresbericht aufgeführten Empfehlungen ausreichten.⁴²

KANTONALE POLITIK
DATUM: 31.12.2015
MARC BÜHLMANN

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 Ständevertreter 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 – 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.⁴³

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 29.04.2016
MARC BÜHLMANN

Ende April 2016 erschien das Föderalismusmonitoring des Jahres 2015. Die jährlich erscheinende Analyse der Entwicklung des Föderalismus fokussiert auf die Projekte und Vorhaben des Bundes und stützt sich auf Beurteilungen dieser Entwicklung durch kantonale Akteure, namentlich die interkantonalen Konferenzen und die Kantone selber.

Die Kantone bemängelten, dass der Bundesrat die Tendenz zeige, bei Verordnungen weiter zu gehen als dies vom Gesetz vorgesehen sei – als Beispiel wurde die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung KVAV erwähnt. Die Regierung versuche, mit Weisungen Einfluss auf die Kantone zu nehmen, was diese in ihrem Spielraum einenge und sie zu **reinen Vollzugsstellen von Bundesrecht degradieren**. Der Bund müsse zudem der in der Verfassung verankerten vertikalen Aufgabenteilung gerechter werden. Die Kantone verwiesen hier auf eine 2014 angenommene Motion zu diesem Thema. Schliesslich kritisierten die Kantone, dass sie vor allem bei parlamentarischen Initiativen häufig nicht früh genug in den Willensbildungsprozess einbezogen würden. Konkrete Forderungen stellten die Kantone beim Vernehmlassungsverfahren: Anhörungsverfahren sollen nicht ein paar Tage vor den Ferien oder zum Jahreswechsel hin gestartet werden und den Vorschlägen der Kantone müsse besser Rechnung getragen werden, insbesondere bei Vorlagen, die von den Gliedstaaten umgesetzt werden müssten. Auch die Planung dieser Umsetzung etwa im Rahmen von Erlassen müsse stärker mit den Kantonen abgesprochen werden. Ein übertriebener administrativer Aufwand sei zu vermeiden.

Im Sinne einer Gesamtbeurteilung schätzen die Kantone im Rahmen des Föderalismusmonitorings jeweils auch den Grad der Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund auf einer Skala von eins (keine Respektierung) bis zehn

(umfassende Respektierung) ein. Die Kantone vergaben Noten zwischen vier und acht, was einem Durchschnitt von 5.8 entsprach (2014: 5.76). Zusätzlich sollte die Veränderung dieser Respektierung beurteilt werden. Vier Kantone beanstandeten eine leichte Verschlechterung und zwei stellten eine Verbesserung fest. Alle anderen Gliedstaaten gaben an, keine Veränderungen feststellen zu können.

Auch die einzelnen Kantonskonferenzen vergaben Noten. Hier schwankten die Bewertungen zwischen vier (z.B. EnDK oder VDK) und neun (z.B. SODK oder FDK). Je nach Politikbereich werden die Mitwirkungsmöglichkeiten und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung sehr unterschiedlich bewertet. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vergab eine sechs. Sie beobachtete zwar insgesamt eine Verbesserung, die Missachtung der Mitwirkungsrechte der Kantone bei den Diskussionen des Bundes mit der EU über das Freizügigkeitsabkommen beeinträchtigte die Bewertung jedoch.⁴⁴

POSITIONSPAPIER UND PAROLEN

DATUM: 24.06.2016
MARC BÜHLMANN

Verschiedentlich – etwa im Rahmen des Föderalismusmonitorings – hatten Kantone und Kantonskonferenzen die **Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen** bemängelt. Mit einem konkreten Projekt will die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einen neuen Schritt hin zu einer weiteren Entflechtung vor allem der Verbundaufgaben unternehmen. Nach der ersten, im Rahmen der NFA-Reform 2008 durchgeführten eindeutigen Zuweisung der Aufgaben zum Bund oder zu den Kantonen, waren eine Reihe dieser Verbundaufgaben, die von beiden Partnern gleichzeitig erfüllt werden, übrig geblieben. 2014 war von den Räten eine Motion angenommen worden, mit der die Regierung den Auftrag erhielt, diese Verbundaufgaben und eine mögliche weitere Entflechtung zu überprüfen. Die KdK wollte dieses Anliegen unterstützen und wies darauf hin, dass seit 2008 bereits wieder neue Verflechtungen zu beobachten seien. Zudem müsse der Tendenz zu Zentralisierung und Lastenabwälzung Einhalt geboten werden. Ende Juni legte die KdK ein konkretes Positionspapier vor, mit dem die Stellungnahmen verschiedener Kantone zusammengefasst wurden. Gefordert wurde weniger eine Entflechtung als vielmehr eine Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz: Wer bezahlt, soll auch entscheiden und profitieren können. Wo dies nicht (mehr) der Fall ist, verlangen die Kantone eine höhere finanzielle Beteiligung des Bundes. Als konkretes Beispiel dienten etwa die Vorgaben des Bundes für Sportunterricht an der Schule: Bildungspolitik ist eigentlich eine Domäne der Kantone; weil der Bund in diesem konkreten Fall allerdings in die Kantonshoheit eingreift, soll er sich bei der Umsetzung angemessen finanziell beteiligen. Besonders weit auseinander klaffe der Entscheidungs- und Finanzierungsspielraum im Gesundheits- und Pflegebereich.⁴⁵

ANDERES

DATUM: 11.01.2017
KAREL ZIEHLI

En prévision de la votation sur la **naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération** qui aura lieu le 13 février 2017, la question de la **centralisation des compétences** entre cantons et Confédération s'est invitée dans le débat. En effet, jusqu'à présent, la naturalisation des étrangers était un domaine de compétence majoritairement réservé aux cantons – à l'exception des cas de naturalisation par filiation, par mariage et par adoption qui est du domaine de compétence de la Confédération. Avec cette nouvelle loi, qui ne concerne que les étrangers ayant – entre autres conditions – moins de 26 ans et installés en Suisse depuis trois générations, la Confédération s'octroierait cette part là des naturalisations, impliquant de facto une normalisation des pratiques au niveau cantonal. Parmi les critiques de cette centralisation des tâches, le député grison Stefan Engler (pdc, GR) estime qu'il revient aux cantons et aux communes de déterminer si une personne est assez intégrée ou non pour obtenir le passeport rouge à croix blanche. De plus, il fait remarquer que la plupart des cantons possèdent déjà des processus simplifiés pour cette catégorie-là de la population. Dans le camp des défenseurs de la nouvelle loi, le fait que de grosses différences existent entre les cantons – à l'image du canton de Lucerne, qui ne dispose d'aucune procédure simplifiée – marque une inégalité de traitement qui ne devrait plus avoir lieu d'être, d'où cette volonté de normaliser les pratiques en transférant cette compétence à l'échelon fédéral. La position des "fédéralistes" est toutefois minoritaire, comme le montre l'acceptation de la loi soumise à la votation populaire par la chambre des cantons.⁴⁶

Le ministre st-gallois des finances, Benedikt Würth (SG, pdc), a été élu, en ce début d'année 2017, à la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux CdC. Ce membre du parti démocrate-chrétien succède ainsi à un collègue de parti, le valaisan Jean-Michel Cina (VS, pdc). Il aura pour tâche de représenter les cantons au niveau fédéral, afin de leur donner plus de voix, dans une optique de défense du fédéralisme. Le St-Gallois – connu pour sa recherche de compromis plutôt que de conflit – n'hésitera, pour autant, pas à utiliser la voie judiciaire pour défendre la structuration fédéraliste du pays, concrétisée par le principe de subsidiarité. Celui-ci – qui consiste à ce que le niveau étatique le plus bas, pour autant qu'il en soit apte, remplisse les tâches dévolues à l'Etat – serait, selon le nouveau directeur de la CdC, en effet menacé par une tendance à la centralisation de tâches qui, pourtant, n'en auraient pas besoin. Benedikt Würth postule de plus que, en comparaison internationale, les Etats fédéralistes s'en sortent mieux que les Etats fonctionnant sur une base centralisée.

Malgré tout, une étude commandée par la CdC – en préparation à la Conférence nationale sur le fédéralisme qui aura lieu les 26 et 27 octobre 2017 à Montreux – montre que la moitié des personnes interrogées en Suisse n'est que peu ou pas attachée au fédéralisme; un résultat qui peut s'expliquer par une méconnaissance d'un système paraissant complexe. Chez les moins de 30 ans, seuls 37% se sentent attachés à ce principe. Pour Pascal Broulis (VD, plr), conseiller d'Etat vaudois et successeur de Benedikt Würth à la tête de la Fondation ch – également active dans la protection du fédéralisme helvétique –, ce système d'organisation permet de s'occuper le plus simplement possible du citoyen, de par son principe de base qui consiste à partir du bas, la commune, pour aller vers le haut, la Confédération.

Malgré tout, **la Suisse fédéraliste se centraliserait**, comme le montre une étude réalisée dans le cadre d'un projet de recherche international intitulé "Why Centralisation and Decentralisation in Federations? A Comparative Analysis". Sean Müller et Paolo Dardanelli se sont penchés sur 22 domaines politiques (allant de la formation à l'agriculture, en passant par la politique extérieure) qu'ils ont séparé, pour leur analyse, entre pratiques législatives et pratiques de mise en œuvre et y ont inclus une dimension fiscale. Ils ont ainsi analysé l'évolution de ces divers domaines, qu'ils ont classé selon leur degré de centralisation (allant d'un contrôle total de la part des cantons à un contrôle total de la part de la Confédération). Trois résultats en ressortent: premièrement, la Suisse connaît, depuis 1850, un processus constant de centralisation, faisant qu'une grande majorité des 22 domaines politiques analysés est plus de la compétence de la Confédération que des cantons. Mais, en comparaison internationale, la Suisse reste toutefois un pays très décentralisé. Deuxièmement, une nette différence entre pratiques législatives, de mise en œuvre et de fiscalité est à constater quant à cette tendance à la centralisation. Ce processus touche majoritairement le premier domaine, alors que, dans le domaine financier, les cantons et communes suisses sont parmi les plus autonomes, en comparaison internationale. Troisièmement, l'écart de centralisation entre pratiques législatives et de mise en œuvre s'est accentué avec le temps, confirmant l'impression que les cantons deviennent de plus en plus les exécutants de la politique fédérale.

Pour d'autres, comme le journaliste Marcel Amrein, ce processus de centralisation pourrait porter atteinte à un autre pilier qui constitue la Suisse, à savoir celui de la démocratie directe. En effet, le citoyen a beaucoup plus de pouvoir au niveau cantonal et communal qu'au niveau fédéral: plus d'instruments de démocratie directe lui sont mis à disposition, sa voix a un plus grand impact lors de votations et, finalement, il lui sera plus facile d'accéder à une fonction représentative dans ces deux niveaux que sur le plan fédéral. Le fédéralisme permet, en outre, une fragmentation du pouvoir de par la reproduction, dans les trois niveaux, de la forme collégiale de l'exécutif et de la mise sous contrainte de l'organe législatif par les droits populaires que peuvent exercer les citoyens.

Pour autant, le fédéralisme helvétique ne correspond plus à celui établi lors de la création de la Suisse moderne en 1848. Les espaces de vie de la population ne se limitent plus à la seule commune ou au seul canton dans lequel les gens vivent. En effet, de par le développement exponentiel des moyens de transport et de communication, l'espace à l'intérieur duquel les citoyens vivent a fortement évolué. Cela mène à la situation où certaines régions, certains cantons et certaines villes paient pour d'autres (offres culturelles et sportives, infrastructures, etc.), mettant à mal le principe d'équivalence fiscale, qui veut que les personnes profitant de prestations soient les mêmes que celles en assumant les coûts et prenant les décisions – un principe tout autant important que la subsidiarité pour le fédéralisme suisse. Pour accompagner

cette évolution, la Confédération, les cantons et les communes ont mis en place tout un ensemble de mécanismes, tels qu'un meilleur partage des tâches entre les différents niveaux, la réorganisation de la péréquation financière et la coopération intercantonale, amenant toutefois à la création d'un niveau supplémentaire: le fédéralisme coopératif. Celui-ci se matérialise par l'existence, entre autres, de quinze conférences des directeurs cantonaux, de six conférences régionales des gouvernements, de la conférence tripartite regroupant la Confédération, les cantons, les villes et les communes, ainsi que d'environ 750 concordats intercantonaux et 23'000 accords intercommunaux.

Cette fragmentation complexe est remise en question par les tenants d'une réforme du territoire et des cantons. Ceux-ci s'appuient sur un processus depuis longtemps initié, à savoir les fusions entre communes. Au niveau cantonal, cela n'a pour l'heure pas fonctionné, en témoignent le projet de réunification des deux Bâle rejeté par deux fois, en 1969 et en 2014, tout comme celui proposant de faire de Genève et de Vaud un seul et unique canton en 2002. A l'exception de ce qui s'est produit dans le Jura et la création de ce nouveau canton dans les années 70 ainsi que l'extension récente de son territoire, les frontières cantonales semblent intouchables. D'une part, elles bénéficient d'une légitimation historique (avec le temps, les structures ont tendance à s'inscrire dans la normalité) et, d'autre part, il s'agit d'une question de pouvoir: les petits cantons connaissent peut-être des difficultés financières, mais ils bénéficient d'un pouvoir au niveau fédéral qu'ils ne sont pas prêts d'abandonner. En effet, les populations de ces cantons sont surreprésentées au Parlement, en comparaison aux grands cantons.

La segmentation territoriale que nous connaissons aujourd'hui peut pourtant sembler anachronique, lorsqu'on se penche sur le rapport intitulé "Projet de territoire Suisse", délivré en 2012 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des Communes Suisses (ACS). Alors que le rapport quinquennal de cette réflexion commune est sorti en juin 2017, ce projet propose une cartographie des territoires fonctionnels constituant la Suisse du 21^{ème} siècle, afin de répondre aux défis du futur en ce qui concerne les infrastructures, la mobilité, la démographie, l'habitat et d'autres problématiques allant en ce sens. Le projet expose douze territoires fonctionnels qui forment la Suisse, chacun d'entre eux étant façonné selon les flux de trafic, le marché du travail et les relations économiques dominantes. Ces douze régions – construites autour de centres urbains et de zones montagneuses – pourraient, pour certains, comme le journaliste de la NZZ Helmut Stalder, être à la base d'une réforme territoriale permettant de sortir des problèmes posés par le quatrième niveau qu'est le fédéralisme coopératif et sa structure complexe.⁴⁷

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 30.06.2017
DIANE PORCELLANA

La Fondation ch a fourni son rapport "**monitoring du fédéralisme 2014-2016**", dans lequel elle a analysé l'évolution du fédéralisme sur cette période. Le rapport fait suite à la première étude, qui s'était focalisée sur les années 2011-2013. Trois critères ont été examinés, à savoir la participation des cantons au processus décisionnel fédéral, le respect de la répartition des compétences et des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que l'utilisation des instruments de collaboration et la préservation de l'autonomie cantonale dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons.

La participation des cantons dans le processus législatif de la Confédération doit s'améliorer. Les cantons revendiquent toujours une meilleure association dans le processus de négociation en politique extérieure de la Confédération. De plus, ils déplorent l'absence de réglementation précisant les délais pour les consultations préalables aux prises de position sur les dossiers dans ce domaine. Le rapport alarme quant à la réduction des cantons à de simples instances exécutives et à la tendance à la centralisation. Le transfert de charges aux cantons ne cesse de s'accroître, en raison d'une densité réglementaire plus grande et un surcroît des tâches d'exécution. L'analyse constate toujours l'absence de justiciabilité de certains principes du fédéralisme et la compétence limitée du Tribunal fédéral comme juridiction constitutionnelle. Finalement, elle montre que la Confédération ne tient pas suffisamment compte des principes du fédéralisme.

Le rapport dresse un ensemble de mesures afin de renforcer le fédéralisme. Premièrement, les cantons doivent s'impliquer davantage à l'échelon fédéral. Deuxièmement, l'influence exercée par la Confédération par le biais de ses aides financières doit être freinée. La Confédération doit se limiter à émettre simplement des consignes stratégiques que les cantons mettront en œuvre. Les offices fédéraux sont appelés à simplifier les conventions-programmes. De plus, il faudrait renforcer

d'avantage la justiciabilité des principes du fédéralisme. Les cantons devraient être impliqués de manière précoce dans l'élaboration des projets fédéraux. Finalement, les connaissances du fédéralisme doivent se diffuser par le biais d'une éducation civique suffisante. La défense du fédéralisme doit se faire par le recours plus fréquent aux médias et par l'activation des réseaux politiques des cantons.⁴⁸

Interkantonale Zusammenarbeit

BERICHT
DATUM: 23.01.1995
HANS HIRTER

Als Zweirat nahm auch der Ständerat von dem im Vorjahr vom Bundesrat vorgelegten **Bericht über die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit und die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik** Kenntnis.⁴⁹

INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT
DATUM: 23.01.1996
HANS HIRTER

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.⁵⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.08.1997
HANS HIRTER

Im August legte der Bundesrat dem Parlament das **Zusatzprotokoll** vom 9. November 1995 **zum Europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit** von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Genehmigung vor. Dieses Zusatzprotokoll des Europarates stellt eine Konkretisierung des Rahmenabkommens von 1980 dar, das in der Schweiz 1982 in Kraft getreten ist. Es soll namentlich mit einheitlichen Regeln die mit dem Rahmenabkommen geförderte Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden erleichtern. In der 1996 durchgeführten Vernehmlassung hatten allerdings nicht wenige Kantone Bedenken geäussert. Sie befürchteten, dass ihre Aktivitäten von diesem Protokoll nicht gefördert, sondern gehindert würden. Hintergrund für diese Kritik war, dass die bestehenden Kompetenzen der Kantone im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach Verfassung (Art. 9 und 10 BV) und in der Praxis über das hinausgehen, was das Protokoll stipuliert. Sie verlangten deshalb, dass sich die im Protokoll vorgesehene Genehmigung von grenzüberschreitenden Abkommen durch die Landesregierung auf solche beschränken muss, welche für den Bund oder die nicht daran beteiligten Kantone von besonderer Bedeutung sind. Die Kantone verlangten insbesondere auch, dass das im Vorjahr abgeschlossene "Karlsruher Abkommen" für die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit in der Rheinregion gegenüber dem Zusatzprotokoll Vorrang haben soll. Der Bundesrat sicherte dies zu und entgegnete den Bedenken der Kantone in Bezug auf eine Einschränkung ihrer Rechte, dass das Protokoll die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht antaste. Wichtig sei das Protokoll zudem, weil es sich nicht auf staatliche Abkommen beschränke, sondern auch einheitliche Regeln für die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsstellen oder – z.B. im Bereich des Regionalverkehrs – privatrechtlichen Organisationen setze.⁵¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.04.1998
HANS HIRTER

Im Rahmen der Beratung der Totalrevision der Bundesverfassung (BRG: 96:091) beantragte Vallender (fdp, AR), dass **kantonale Verträge mit dem Ausland nicht mehr der Genehmigungspflicht durch den Bund unterstellt** sind. Dieser Vorschlag konnte sich im Nationalrat und anschliessend auch im Ständerat durchsetzen. In Zukunft müssen derartige Abkommen – welche den Interessen des Bundes sowie der anderen Kantone freilich nicht widersprechen dürfen – dem Bund nur noch zur Kenntnis gebracht werden.⁵²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.12.1998
HANS HIRTER

Beide Parlamentskammern hiessen das **Zusatzprotokoll** vom 9. November 1995 **zum Europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit** von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ohne Gegenstimme gut.⁵³

Städte, Regionen, Gemeinden

POSTULAT
DATUM: 31.12.1995
HANS HIRTER

Mit einer Motion (95.3311) wollte Ständerat Loretan (fdp, AG) die politische **Stellung der Gemeinden und Städte aufwerten**. Er verlangte, im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung die eigenständige **Rolle der Gemeinden** neben den Kantonen und dem Bund bei der Erfüllung politischer Aufgaben **verfassungsrechtlich zu verankern**. Den Grundsatz, dass die Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden über die Kantone laufen, wollte er zwar beibehalten, ihn aber flexibler gestalten und Ausnahmen zulassen. Zudem sollte die bundesstaatliche Politik in Zukunft nicht nur die Auswirkungen auf die Kantone, sondern explizit auch auf die Gemeinden berücksichtigen. Als letzter Punkt forderte die Motion eine verfassungsmässige Garantie der Gemeindeautonomie in dem von den Kantonen vorgegebenen Rahmen. Bundesrat Koller stellte in seiner Antwort fest, dass der dreistufige Aufbau des Staates (Gemeinden, Kantone, Bund) in der politischen Realität de facto anerkannt sei. Aus föderalistischen Gründen solle aber die Funktion der Gemeinden weiterhin nicht in der Verfassung des Bundes, sondern in den Kantonsverfassungen definiert werden. Im weiteren seien, v.a. bei projektbezogenen Fragestellungen, bereits heute direkte Kontakte zwischen Bundesbehörden und Gemeinden gängige Praxis. Gegen eine bundesstaatliche Garantie der Gemeindeautonomie erhob Koller föderalistische Einwände. Auf seinen Antrag wurde die Motion lediglich als Postulat überwiesen. Der **Nationalrat überwies** ebenfalls ein von Sandoz (lp, VD) mit staatsrechtlichen Argumenten bekämpftes **Postulat Gross** (sp, ZH) für die Ausarbeitung eines Berichtes über die Lage der Städte und über mögliche Massnahmen für eine Aufwertung ihrer politischen Stellung. (Zur Berücksichtigung der finanziellen Zentrumslasten der Städte siehe hier und zum Vorschlag der CVP die Funktion der Städte in der Verfassung zu verankern siehe hier.)⁵⁴

POSTULAT
DATUM: 05.03.1997
HANS HIRTER

Im Rahmen der Debatte über die Neuausrichtung der Regionalpolitik versuchte **Nationalrat Gysin** (sp, BS) zu erreichen, dass mit dem Projekt "Regio plus" nicht nur ländliche Nichtbergregionen, sondern auch Kernstädte von bundesstaatlicher finanzieller Hilfe profitieren können. Er begründete dies mit den in den letzten Jahren stark angewachsenen Lasten der Städte namentlich im Sozial-, aber auch im Verkehrsbereich. Der Rat **lehnte diese Ausweitung des Geltungsbereichs** – welche sich seiner Ansicht nach im Rahmen der bewilligten Ausgabensumme von CHF 70 Millionen für zehn Jahre ohnehin nicht hätte umsetzen lassen – mit 88 zu 30 Stimmen **ab**. Er **überwies jedoch ein Postulat** seiner Wirtschafts- und Abgabekommission, welches vom Bundesrat bis Ende 1998 einen Bericht **über den Umfang der Zentrumslasten** der Städte und gegebenenfalls Vorschläge für Ausgleichsmassnahmen verlangt. Bei den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen über die Totalrevision der Bundesverfassung konnten die Städte- und Gemeindevertreter einen Teilerfolg verbuchen. Die Nationalratskommission beschloss, den Artikel, wonach die Kantone über die Organisation der Gemeinden autonom entscheiden, mit dem Zusatz zu ergänzen, dass Bund und Kantone auf die besondere Lage der Städte und Agglomerationen Rücksicht nehmen sollen. Die Ständeratskommission ging weniger weit. Gemäss ihrer Version würde die Verfassung nur den Bund zu solcher Rücksichtnahme verpflichten, und diese würde zudem nicht nur für Städte, sondern auch für Berggemeinden gelten. (Zum Postulat Gross (sp, ZH) für die Ausarbeitung eines Berichtes über die Lage der Städte und über mögliche Massnahmen für eine Aufwertung ihrer politischen Stellung siehe hier).⁵⁵

BERICHT
DATUM: 20.12.2001
HANS HIRTER

Gegen Jahresende legte der **Bundesrat seine Strategie für eine künftige Agglomerationspolitik** dar. So soll die zu Beginn des Berichtsjahres gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) die vertikale Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen ausbauen und der Bund insbesondere die Zusammenarbeit innerhalb von Agglomerationen fördern. Die TAK selbst beruht auf einer Vereinbarung zwischen dem Bund, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und dem Städte- und Gemeindeverband (letzterer als Vertreter der Kernstädte und Agglomerationsorte). Jede dieser drei Ebenen ist an den halbjährlich stattfindenden Sitzungen mit acht Delegierten vertreten.⁵⁶

Der Bundesrat beantragte dem Parlament die Ratifizierung der **Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung**. Diese enthält Grundsätze, welche den Gemeinden erlauben, ihre Angelegenheiten möglichst eigenständig zu regeln. Dazu gehören insbesondere Garantien hinsichtlich der Kompetenzen, der finanziellen Ausstattung und der Verwaltungsorganisation. Materiell bringt diese 1988 in Kraft gesetzte und bis heute von nahezu allen anderen Europaratsstaaten ratifizierte Konvention für die Schweiz keine Neuerungen. Umstritten war aber lange, ob der Bund überhaupt das Recht habe, in diesen dem Kompetenzbereich der Kantone zugehörigen Bereich einzugreifen.⁵⁷

Das **Parlament ratifizierte** im Berichtsjahr die **Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung**. Wie bereits in der Vernehmlassung bei den Kantonen war sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat die grundsätzliche Frage umstritten, ob der Bund überhaupt berechtigt sei, mittels internationaler Verträge in die Organisationsautonomie der Kantone einzugreifen. Die Befürworter der Charta machten geltend, dass bei Bestimmungen, die materiell einen Eingriff in die Kantonskompetenzen bringen würden (z.B. bei der geforderten vermehrten Zahlung von nicht zweckgebundenen Subventionen an die Gemeinden) die Schweiz einen Vorbehalt bezüglich ihrer Verbindlichkeit gemacht hat. Nichteintretensanträge von Schlüer (svp, ZH), unterstützt von der SVP-Fraktion, im Nationalrat, und Schmid (cvp, AI) im Ständerat wurden mit 120 zu 38 resp. 26 zu 11 Stimmen klar abgelehnt.⁵⁸

-
- 1) NZZ, 8.10., 15.10., 21.10., 22.10., 29.10., 30.10., 4.11., 5.11., 12.11., 14.11., 18.11., 25.11., 26.11.14; SZ, 27.11.14; AZ, 28.11.14; NZZ, 29.11.14
 - 2) AB SR, 1989, S.280 ff.; TA, 15.6.89
 - 3) AB NR, 1989, S. 2279 ff.; AB NR, 1989, S.1880 ff.; AB SR, 1989, S. 845; BB, 1988, II S.1709
 - 4) AB NR, 1990, S. 1798 ff.
 - 5) AB NR, 1990, S. 1912 f.
 - 6) AB NR, 1991, S.1276 f.; AB NR, 1991, S.1408; AB NR, 1991, S.546 f.; AB NR, 1991, S.813 f.; AB SR, 1991, S.614f.; AB SR, 1991, S.61ff.
 - 7) AB SR, 1992, S.346ff.; JdG, 26.9.92;
 - 8) AB NR, 1992, S.1845.; AB SR, 1992, S.1245.; AB SR, 1992, S.833 f.; TA, 3.2.; 9.12.;11.12.92; AT, 21.4.92; NZZ, 7.11.;21.10.92; BZ, 18.12.92.
 - 9) 7.-9.12.92.; Bund, 19.12.92.; NQ, 8.12.92; BZ, 8.12.92; TA, 8.12.92; Lib., 7.12.92; Le Jura libre, 10.12.92; Dém., 19.12.92.; die welsche Presse vom 7.12. und 8.12.92
 - 10) NQ, 24.10. 27.10.92; TA, 26.10.92; BZ, 27.10.92.; BZ, 5.2.92; Ww, 10.12.92.
 - 11) NZZ, 20.3.93.; Verhandl. B. vers, 1993, S. 81 f. und 144
 - 12) AB NR, 1993, S.2207 ff.; AB NR, 1993, S.561; AB NR, 1993, S.562f.; AB NR, 1993, S.738f.; AB NR, 1993, S.848 f.; AB SR, 1993, S.250 ff.; AB SR, 1993, S.308 ff.
 - 13) AB NR, 1993, S2558 f.; AB SR, 1993, S.394 f.; BaZ, 22.1.93; BÜZ, 2.4.93; Bund, 28.9.93; Presse vom 9.10.93; NZZ, 7.12.93; LNN, 9.10.93.
 - 14) LM und BZ, 5.6.93; Lib. 10.12.93.
 - 15) AB SR, 1993, S.546 ff.
 - 16) 24 Heures, 28.4.93; welsche Presse vom 29.4.93.; AB NR, 1993, S.730 ff.; AB SR, 1993, S.697 f.; Gesch.ber. (1993)
 - 17) AB NR, 1994, 1646ff.; BBI, 1994, 620ff.; BaZ, 12.3.94.
 - 18) AB SR, 1994, S1043ff.; Bund, 8.10.94; 30.12.94.;
 - 19) BBI, 1994, 309ff.; BaZ, 10.2.94; 15.3.94.; SGT, 9.9.94;
 - 20) AB NR, 1994, S.2475; TA, 8.10.94;
 - 21) AB NR, 1994, 335
 - 22) AB NR, 1995, 507ff.; TA, 7.10.95; 16.12.95;
 - 23) AB NR, 1995, 1592f.
 - 24) AB NR, S. 1339 f.; SZ, 5.9.96.
 - 25) TA, 16.3.96; TW, 26.7.96.;
 - 26) AB NR, 1996, S. 579 f.
 - 27) AB SR, 1997, I S.565 f.; BBI, 1997, I S.1965 ff.; Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (1997) Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassungen der Kantone. Schlussbericht
 - 28) SGT, 30.10.96; 19.11.96; 26.11.97; NZZ, 30.10.97; TA, 2.12.97. 26.11.97;
 - 29) BBI, 1998, I S.1163 f.; NZZ, 11.6.97.
 - 30) AB NR, 1998, S.1315ff.; TA, 4.4.98.
 - 31) AB NR, 1999, S.1669ff.; AB NR, 1999, S.2414 ff.; AB NR, 1999, S.2676 f.; AB NR, 1999, S.632 ff.; AB SR, 1999, S.1189 ff.; AB SR, 1999, S.1202; AB SR, 1999, S.305 ff.; AB SR, 1999, S.849 ff.
 - 32) AB NR, 1999, S.2559 ff.; AB NR, 1999, S.2676; AB SR, 1999, S.1202; AB SR, 1999, S.305 ff.; BBI, 1999, S. 3411 ff.; BBI, 1999, S.2761 ff.
 - 33) AB NR, 2002, S. 1681; AB SR, 2002, S. 423; BBI, 2002, S. 3135ff.
 - 34) BBI, 2004, S. 7103 ff.
 - 35) AB NR, S. 1529; AB NR, S. 986 ff.; AB SR, S. 112 ff.; AB SR, S. 879; BBI, S.7103 ff.
 - 36) NZZ, 19.6.07.; BBI, 2007, S. 5907f.
 - 37) AB NR, 2009, S. 1841 f. und Beilage V, 233 ff.; NZZ, 27.1.09; NZZ, 13.2.09; Lib., 12.9.09. Siehe dazu auch Lit. "Möckli (2009): Parlamente und Interkantonalisierung der Politik".
 - 38) NZZ, 2.3.10.; AB SR, 2010, S. 15 ff.
 - 39) AB SR, 2012, S. 154 ff.; BaZ, 16.10.12.
 - 40) BaZ, 26.1.13; NZZ, 17.5.13; Bericht: NZZ, 21.7.13; BaZ und NZZ, 30.7.13; BLZ und BZ, 26.10.13; Bund, 28.10.13.
 - 41) CH-Stiftung Föderalismus Monitoring 2011-2013; BZ, 27.6.14; NZZ, 13.9.14
 - 42) Föderalismusmonitoring 2014
 - 43) 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
 - 44) Föderalismusmonitoring 2015
 - 45) Positionspapier KdK vom 24.6.2016; NZZ, 25.1., 20.4., 25.6., 21.7.16
 - 46) BaZ, 23.11.16; SGT, 23.12.16; BaZ, 11.1.17
 - 47) Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010; Le fédéralisme helvétique à nu: la Suisse est toujours plus

- centralisée – Swissinfo ; Projet de territoire Suisse; NZZ, 7.3.17; LZ, 18.3.17; 24H, 9.5.17; NZZ, 18.5., 7.6., 5.8.17
- 48) Monitoring du fédéralisme 2014-2016
- 49) AB SR, 1995, S.1 ff. ; Bradke (1995) Aufbruch oder Umbruch der Euroregio Bodensee ; Braillard und Guindani (1995) Für eine Demokratisierung der grenzüberschreitenden Regionalpolitik. Der Fall der Grenzregion Genf-Frankreich; Lereche und Levy (Hg.) (1995) La Suisse et la coopération transfrontalière: repli ou redéploiement?
- 50) Presse vom 24.1.96; NZZ, 19.8.96.5
- 51) BBl, 1998, VI, S. 610 ff.; NZZ, 14.8.97; 26.6.97; AZ, 28.6.97;
- 52) AB NR, 1998, S.920 ff.
- 53) AB NR, 1998, S.1032f. ; AB SR, 1998, S.216f. ; NZZ, 21.12.98.
- 54) AB NR, 1995, S. 2578ff. ; AB SR, 1995, S.1177ff. ; Für den Vorschlag der CVP, die Funktion der Städte in der Verfassung zu verankern, siehe unten, Teil IIIa (CVP).8; SoZ, 9.7.95; TA, 16.9.95.
- 55) AB NR, 1997, S. 93ff. ; BBl, 1998, I S.382 ; BBl, 1998, I S.449 ; TA, 16.4.97; 26.4.97; 6.9.97;
- 56) NZZ 21.2.01; TA, 21.2.01; NZZ, 20.12.01;
- 57) BBl, 2004, S. 79 ff.
- 58) AB NR, 2004, S. 937 ff. ; AB SR, 2004, S. 628ff.