

Vereinfachung des eidgenössischen Zustimmungsverfahrens bei Gebietsveränderungen an. Deshalb haben wir im Entwurf einer revidierten Verfassung eine Variante zur Diskussion gestellt. Danach würden Gebietsänderungen zwischen zwei Kantonen auf eidgenössischer Ebene lediglich eine Genehmigung der Bundesversammlung in der Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erfordern, der nur dem fakultativen Referendum unterstellt wäre. Eine solche Änderung der Verfassungspraxis kann aber aus Gründen der Rechtssicherheit nicht ad hoc beschlossen werden, sondern sie hat im Rahmen einer Verfassungsrevision zu erfolgen.

Im Gesamtkonzept zur Bewältigung des Jurakonflikts ist heute nicht nur für das Vellerat-Problem eine befriedigende Lösung in Sicht. Vielmehr hat auch die Vereinbarung vom März 1994 zwischen dem Bundesrat und den Regierungen der Kantone Bern und Jura über die Institutionalisierung des interjurassischen Dialogs und die Schaffung der Assemblée interjurassienne erheblich zu einer Entspannung des Jurakonflikts beigetragen. Namentlich hat sich auch die separatistische Gemeinde Moutier in diesen – wie ich hoffe – konstruktiven Dialog einbinden lassen und sich als Sitz der Assemblée interjurassienne zur Verfügung gestellt. Mittlerweile macht sich allerdings, namentlich auch in Moutier, bereits wieder eine gewisse Ungeduld bemerkbar. Es wird gefordert, dass die Assemblée möglichst bald neben praktischen Fragen der Zusammenarbeit auch politische und institutionelle Fragen angeht.

Selbst wenn sich also die Beziehungen zwischen den beiden Kantonen in eine sehr erfreuliche Richtung entwickelt haben, sind damit heute sicher noch nicht alle Probleme schon gelöst. Gerade vor diesem Hintergrund wäre es doppelt falsch, für Vellerat eine erleichterte Ad-hoc-Lösung zu wählen. Ein solcher Entscheid könnte nämlich als falsches Signal verstanden werden. Wie uns die Erfahrung zeigt – das letzte Mal haben wir das beim Gebietswechsel des Laufentals erlebt –, sind Gebietsfragen regelmässig mit intensiven Emotionen verbunden. Es ist deshalb sehr wichtig, dass klare Spielregeln bestehen und diese nicht mitten in einem Verfahren geändert werden. Wir müssen hierfür, unabhängig vom konkreten Fall Vellerat, künftig eine allgemeingültige, adäquatere neue Regelung finden. Der geeignete Rahmen dafür ist sicher die angestrebte Reform der Bundesverfassung. In diesem Sinne liegen ja auch mehrere parlamentarische Vorstösse vor.

Der Nationalrat hat der Vorlage in der letzten Session zugestimmt. Wenn heute auch der Ständerat zustimmt, kann der Kantonswechsel von Vellerat Volk und Ständen, wie bereits angeführt, am 10. März 1996 zur Abstimmung unterbreitet werden. Bei einem positiven Ausgang der Volksabstimmung könnte die Gebietsabtretung, wie von den Kantonen Bern und Jura gewünscht, auf den 1. Juli 1996 vollzogen werden. Ich bitte Sie in diesem Sinne, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

### **Bundesbeschluss über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura**

### **Arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura**

*Gesamtberatung – Traitement global*

### **Titel und Ingress, Art. 1–3 Titre et préambule, art. 1–3**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
Für Annahme des Entwurfes*

35 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

95.3311

### **Motion Loretan Willy**

### **Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat**

### **Confédération, cantons, communes. Redéfinition de leurs attributions respectives**

*Wortlaut der Motion vom 22. Juni 1995*

Die geltende Bundesverfassung trägt der Rolle der Gemeinden im Staatsganzen und insbesondere der Problematik von Kernstädten und Agglomerationen zu wenig Rechnung. Der Bundesrat wird daher beauftragt, im Rahmen der bevorstehenden Totalrevision der Bundesverfassung die folgenden Grundsätze zur Stellung und Funktion der Gemeinden (und Städte, die rechtlich ebenfalls Gemeinden sind) verfassungsrechtlich zu verankern:

1. Der Text einer neuen Bundesverfassung bringt zum Ausdruck, dass sich der Bund, die Kantone und, als Bestandteile der Kantone, die Gemeinden in die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens teilen.
2. Die Bundesverfassung beruht auf dem Grundsatz, dass die Beziehungen des Bundes zu den Gemeinden und der Gemeinden zum Bund in der Regel über die Kantone erfolgen. Ausnahmen sind allerdings zulässig, wenn dies zur Ausführung des Bundesrechts notwendig ist oder wenn die legitimen Interessen der Gemeinden sonst nicht wirksam gewahrt werden können. Bei der Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen und bei der Planung und Verwirklichung von öffentlichen Werken trägt der Bund den möglichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden Rechnung.
3. Die Bundesverfassung gewährleistet, dass die Gemeinden im Rahmen der Gesetzgebung der Kantone und des Bundes autonom sind. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie kann mit der staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

*Texte de la motion du 22 juin 1995*

La Constitution fédérale rend trop peu compte du rôle des communes et notamment des agglomérations et de leur commune-noyau. Aussi le Conseil fédéral est-il chargé, dans le cadre de la révision totale de la constitution, d'inscrire dans cette dernière les principes suivants qui assoiront la place et la fonction des communes (les villes étant aussi des communes):

1. La nouvelle Constitution fédérale mentionnera que la Confédération, les cantons et – subdivisions de ceux-ci – les communes se partagent la totalité des tâches publiques.
2. La nouvelle constitution s'appuiera sur le principe selon lequel, en règle générale, les relations entre la Confédération et les communes – et vice versa – passent par les cantons. Il pourra y avoir des exceptions si l'exécution du droit fédéral l'impose ou au cas où les intérêts légitimes des communes ne seraient pas suffisamment respectés. Lorsqu'elle instituera de nouvelles bases juridiques, planifiera ou réalisera des ouvrages publics, la Confédération tiendra compte des effets possibles de son action sur les cantons et sur les communes.
3. La nouvelle constitution garantira l'autonomie des communes, dans la législation fédérale comme dans les législations cantonales. Toute atteinte à l'autonomie communale pourra faire l'objet d'un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Beerli, Bieri, Bisig, Bloetzer, Büttiker, Carnat, Frick, Gemperli, Morniroli, Onken, Piller, Plattner, Rhinow, Rhyner, Salvioni, Schiesser, Seiler, Bernhard, Uhlmann, Weber Monika (19)

**Präsident:** Diese Motion ist noch nach altem Recht eingereicht worden. Deshalb hat Herr Loretan das Wort zur mündlichen Begründung.

**Loretan Willy (R, AG):** Es geht mir mit dieser Motion um die Stellung der Gemeinden in unserem föderalistischen Bundesstaat. Die von 19 Mitunterzeichnern unterstützte Motion vom 22. Juni 1995 will die heutige Verfassungswirklichkeit mit dem geschriebenen Verfassungsrecht in Übereinstimmung bringen. Sie ist mitinitiiert und mitgetragen von den beiden Kommunalverbänden unseres Landes, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband, sowie von der parlamentarischen Gruppe für Kommunalpolitik, die ich – damals noch als amtierender Gemeindepräsident – während Jahren geleitet habe. Ebenso war ich Mitglied des Vorstandes des Städteverbandes. Dies zu meinen Interessenbindungen, die allerdings der Vergangenheit angehören. Dennoch schlägt mein Herz nach wie vor für die unterste Ebene unseres dreistöckigen «föderalistischen Hauses», genannt Bundesstaat Schweiz, für die Städte und Gemeinden, natürlich auch für die Kantone und den Bund.

Viele von Ihnen haben ihre politischen Aktivitäten, ihre Karriere, in irgendeiner Funktion in einer Gemeinde begonnen; deshalb sind Sie alle in diesen Belangen, die wir jetzt behandeln wollen, Fach- und Sachverständige.

Mein Vorstoss ist nicht ein «ausformulierter Entwurf» für einen neuen Gemeindeartikel in der Bundesverfassung. Er will vielmehr den Bundesrat in Form einer «allgemeinen Anregung» beauftragen, die Bundesverfassung mit einem solchen Artikel in dreierlei Hinsicht zu ergänzen, sei es im Rahmen des gegenwärtig in der Vernehmlassung stehenden Reformvorhabens einer «nachgeführten, verständlich dargestellten und systematisch geordneten Bundesverfassung», sei es in einem der darauf folgenden, wahrscheinlichen Pakete von Teilrevisionen, z. B. im Reformpaket «Föderalismus».

Die drei Forderungen der Motion lauten zusammengefasst wie folgt:

1. Die Aufnahme des Grundsatzes in die Bundesverfassung, dass sich Bund, Kantone und, als Bestandteile der Kantone, die Gemeinden – das möchte ich unterstrichen haben – in die Aufgaben des Gesamtbundesstaates teilen.
2. Der Bund hat bei der Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen sowie bei der Planung und Realisierung von öffentlichen Werken den möglichen Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden Rechnung zu tragen.
3. Die Gemeindeautonomie soll gesichert werden: gegenüber den Kantonen wie bisher im Rahmen ihrer Gesetzgebung, und neu auch gegenüber dem Bund bzw. Eingriffen des Bundes.

Die heutige Bundesverfassung ist sozusagen «gemeindeblind». Es finden sich – mehr zufälligerweise – nur wenige Verfassungsartikel, in welchen Städte und Gemeinden erwähnt sind: so etwa Artikel 31quinquies zur Konjunkturpolitik, Artikel 34septies zu Missbräuchen im Miet- und Wohnungswesen, Artikel 41ter zu den Bundessteuern, Artikel 43 und 44 zum Bürgerrecht.

Wesentlich stärker werden Städte und Gemeinden bei den Gesetzgebungsaktivitäten des Bundes in die Pflicht genommen. Im Gegensatz zur historischen Rechtsauffassung, wie sie in der geltenden Bundesverfassung zum Ausdruck kommt, erlässt der Bund immer mehr Gesetze und Verordnungen, die konkrete Gebote und Verbote an die Adresse der Städte und Gemeinden enthalten. Ich erwähne das Umweltschutzgesetz, Gewässerschutzgesetz, Raumplanungsgesetz, Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz.

Damit greift der Bund immer mehr direkt mit einer immer grösser werdenden Zahl von Gesetzen und Verordnungen auf die unterste Ebene unseres dreistöckigen bundesstaatlichen Gebäudes, dies aus der Einsicht heraus, dass die effiziente Erfüllung bundesstaatlicher Aufgaben nur noch über die Verknüpfung aller drei Ebenen möglich ist – unter Berücksichtigung der Problematik der städtischen Agglomerationen wie auch der Berggebiete, um die beiden Extremsituationen

zu nennen. Damit betreibt der Bund Regionalpolitik, ohne dass sich in der Regel die Direktbetroffenen vorher dazu haben äussern können.

Bei allem guten Willen ist es den Gemeinden – u. a. auch angesichts der knapper werdenden finanziellen Mittel – immer weniger möglich, die an ihre Adresse gerichteten und von ihnen zu vollziehenden bundesrechtlichen Vorschriften sach- und zeitgerecht umzusetzen. Es ist nicht übertrieben, von einem eigentlichen Vollzugsnotstand zu reden, etwa in Bereichen wie der Raumplanung oder des Umweltschutzes. Die Lärmschutzvorschriften im Strassenverkehr zum Beispiel können von den Städten schlicht nicht vollzogen werden. Sie sind es, die vor allem mit diesen Problemen belastet sind. Sehr viele der nationalen Problembereiche fallen vorab in den städtischen Agglomerationen, mit ihren Kerngemeinden und mit ihren Aussengemeinden, an. Davon hat der Bund bislang nicht oder nur sehr beschränkt Kenntnis genommen.

Dem Bund stehen zwei wichtige Instrumente zur Verfügung, die einen direkten Durchgriff auf die Gemeinden gestatten: die Gesetzgebung einerseits und das Subventionswesen andererseits. In beiden Bereichen müssen Gemeinden und Städte – Städte sind natürlich rechtlich auch Gemeinden, haben aber in den Problembereichen etwas andere Dimensionen, wie bereits dargelegt – die verfassungsmässige Absicherung ihrer Mitwirkungsrechte bei der Vorbereitung und beim Vollzug gerade heute verlangen, da die Bundesverfassung vor einem umfassenden Facelifting steht. So lauten, auf eine Kurzformel gebracht, die beiden ersten Forderungen der Motion.

Die dritte Forderung leitet sich aus den ersten beiden ab. Wenn die Gemeinden heute in der tagtäglichen Wirklichkeit unseres Bundesstaates wesentliche Bundesaufgaben im Interesse des Ganzen erfüllen, müssen sie in ihrer Autonomie nicht nur gegenüber den Kantonen, sondern auch gegenüber dem Bund verfassungsgerichtlichen Schutz anrufen können. Die Gemeindeautonomie sollte nicht nur durch die Verfassungen und die Gesetze der Kantone, sondern ausdrücklich auch durch die Bundesverfassung abgesichert werden. Damit würde anerkannt, dass kommunale Selbstverwaltung eben nicht nur durch die Gliedstaaten, sondern auch durch den Bund verletzt werden kann, in all den Bereichen, wo er die Gemeinden zum Vollzug seines Rechtes einsetzt.

Wir müssen uns von der Fiktion lösen, dass die Gemeinden mit dem Bund nichts zu tun haben. Sie haben es mit ihm faktisch und auch rechtlich zu tun, wie ich an verschiedenen Beispielen dargelegt habe. Die Gemeinden sind mit dem Bund als Teile der föderalistischen Gesamtordnung direkt und indirekt vielfältig verbunden. Es gibt durchaus Beispiele dafür, dass eine föderative Partnerschaft schwerpunktmässig geradezu auf Bund und Gemeinden zugeschnitten sein kann – ich denke etwa an die Drogenproblematik, Beispiel Zürich, oder an die Planungs-, Umwelt- und Finanzprobleme in den Agglomerationen.

Von der Lösung der Sachprobleme muss gefordert werden:

1. Einmal eine ausgeglichene Politik von Bund und Kantonen gegenüber den städtischen Agglomerationen, aber auch gegenüber ländlichen Gebieten und Bergregionen, dies im Zusammenhang mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Da soll die Stimme der Gemeinden mindestens zur Kenntnis genommen werden.
2. Sodann die Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit aller drei Staatsebenen, unter Einschluss der Kantone natürlich.
3. Schliesslich eine neue urbane Regionalpolitik des Bundes. Zur Umsetzung dieser Anliegen sind in der Vertikale flexible, sachdienliche Kooperationsformen zu schaffen, wie etwa themenbezogene Projektorganisationen, die Bund, Kantone und Gemeinden einschliessen.

Ich möchte eines unterstreichen: Es geht nicht um Geld. Es geht nicht um einen Finanzartikel. Es geht nicht um neue Subventionskanäle. Es handelt sich vielmehr darum, in diesem dreistufigen föderalistischen Staat die Zusammenarbeit auf eine solide und damit auch auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen und sie so zu verbessern, dies im

Interesse aller drei Ebenen, des ganzen Landes, seiner Bevölkerung und damit auch seiner Volkswirtschaft.

Zum Schluss wende ich mich direkt an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Herrn Bundesrat Koller. Sie haben unlängst, Herr Bundesrat, in einem sehr gut aufgenommenen, bemerkenswert klaren, fundierten Referat am Städtetag vom 15. September 1995 in Sitten Ausführungen darüber gemacht, dass die Beziehungen zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden in den letzten zehn Jahren «eine neue Qualität erhalten haben». Laut Bundesrat Koller sind «Konturen einer neuen föderalistischen Partnerschaft erkennbar». Die Frage sei daher legitim, ob es zur Fortführung und Legitimierung dieser Entwicklung nicht eine «institutionelle Plattform» brauche – natürlich, füge ich bei, unter Respektierung der Kantone.

Aus diesen bundesrätlichen Worten spricht nicht nur die Courtoisie gegenüber den Städten und Gemeinden, sondern auch das Verständnis für ihre Anliegen, das will ich dankbar anerkennen. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat demgemäss heute die Bereitschaft erklärt, unseren Vorstoss, mitgetragen von 19 Mitgliedern dieses Rates, entgegenzunehmen, den drei Forderungen der Motion im Verlaufe der kommenden Totalrevisionsarbeiten in einem der Revisionspakete als Auftrag Rechnung zu tragen.

Mit einer Überweisung der Motion fällt noch kein definitiver Entscheid der Räte, dass die Umsetzung der drei Anregungen oder Forderungen genau in diese oder jene Richtung und Form erfolgen wird. Der Bundesrat erhält lediglich die Aufgabe zugewiesen, einen Verfassungsartikel zu formulieren, der erneut dem Parlament zur Beratung und hernach Volk und Ständen zum Entscheid vorzulegen ist.

In diesem Sinn bitte ich Sie, meine Motion zu überweisen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Die Motion Loretan Willy befasst sich wie auch andere Vorstösse, vor allem solche aus dem Nationalrat, mit unserer dritten Staatsebene, den Städten und Gemeinden. Punkt 1 der Motion geht von etwas an sich Selbstverständlichem aus. Die Schweiz besteht in der Tat aus Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie ist de facto ein dreigliedriger Bundesstaat. Auch wenn sich sachliche Ansatzpunkte zur Ausbildung einer vierten Zwischenebene zeigen – ich erinnere beispielsweise an die sogenannten IHG-Regionen in den Berggebieten und neuerdings an die Agglomerationsgemeinden – ändert dies nichts an der Tatsache eines primär dreigliedrigen Staatsaufbaus.

Warum kommt aber dieser Staatsaufbau in der geltenden sowie auch im Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung nur implizit zum Ausdruck? Der Grund liegt ganz offensichtlich im föderalistischen Aufbau der Bundesverfassung, welche den Kantonen nach Artikel 3 so weit Souveränität zuschreibt, als diese nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Die Stellung der Gemeinden wird daher vor allem in den kantonalen Verfassungen umschrieben. Was die Kantone und damit auch die Gemeinden aus eigenem Antrieb tun, bleibt in der Bundesverfassung weitestgehend unsichtbar. Nicht erwähnt werden beispielsweise die kantonalen demokratischen Institutionen; nur in einem kleinen Abschnitt aufgeführt sind die bedeutsamen kantonalen Aufgaben im Bereich der Primarschulen; ganz oder teilweise im dunkeln liegen ihre vielfältigen Aufgaben im Bereich der übrigen Bildung, der Mittel- und Hochschulen, der Gesundheit, der Kultur, der öffentlichen Ordnung und von vielem anderen mehr. Es ist durchaus zuzugeben, dass in der Bundesverfassung Realitäten Erwähnung finden, die staatspolitisch wesentlich weniger bedeutsam sind als jene der Gemeinden und Städte. Deshalb werden wir bei der Überarbeitung des Verfassungsentwurfes im Sinne von Punkt 1 der Motion sicher noch einmal prüfen, ob die Ebene der Gemeinden und das Erfordernis der partnerschaftlichen Zusammenarbeit aller drei Ebenen in der Bundesverfassung sichtbar zu machen sind. Dabei ist aber zu bedenken, dass die explizite Erwähnung der Gemeindeebene in der Bundesverfassung natürlich auch Begehren nach einer Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie wecken könnte, was nicht der Wille des Bundesrates ist. Wir haben daher im Rahmen der Arbei-

ten für die Verfassungsrevision denn auch bewusst davon Abstand genommen, einen Städte- oder Gemeindeartikel als Variante vorzuschlagen, weil die normative Substanz bisher auch von der Wissenschaft viel zu wenig klar herausgearbeitet werden konnte.

Punkt 2 Ihrer Motion geht vom Grundsatz aus, dass die Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden in der Regel über die Kantone zu erfolgen haben. Diese Regel erleichtert in der Tat die Aufgaben des Bundes erheblich, muss er doch nicht mit über 3000 Partnern in Kontakt treten, sondern nur mit 26. Ein unkomplizierter, direkter Austausch ist in einem solchen Kreis besser möglich. Der Bund kann sich dadurch auch aus innerkantonalen Händeln heraushalten, eine notwendige Bedingung, um eine sachliche und politische Überlastung des Bundes zu vermeiden. Allerdings schliesst nun diese Regelbeziehung zwischen Bund und Kantonen eine direkte vertikale Zusammenarbeit aller drei Ebenen nicht generell aus. Bei der Aufgabenerfüllung wirken Bund, Kantone und Gemeinden bereits heute intensiv zusammen, und ich bin überzeugt, sie müssen es in Zukunft noch vermehrt tun. Das hängt natürlich damit zusammen, dass heute zwei Drittel der schweizerischen Bevölkerung in Agglomerationen wohnen und dass Agglomerationen auf vielen Gebieten – Raumplanung, Umweltschutz, Drogenpolitik – ganz spezifische Probleme haben. Eine im Frühjahr 1995 bei den eidgenössischen Departementen durchgeführte Umfrage des Bundesamtes für Justiz hat ergeben, dass bereits heute zahlreiche Bundesämter direkte Kontakte zu den Gemeinden und insbesondere zu den Städten pflegen. Entsprechende Bestimmungen finden sich auch in einzelnen Gesetzen. Mir scheint allerdings, dass diese Direktbeziehungen eher etwas zufällig und nicht aus einer ganzheitlichen Schau in den betreffenden Gesetzen Eingang gefunden haben. Die Praxis ist deshalb den in Punkt 2 der Motion vorgezeigten Weg bereits gegangen. Die direkte Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist aber bis heute – das scheint mir grundsätzlich wichtig zu sein – immer projekt- und problembezogen erfolgt, beispielsweise im Bereiche des Umweltschutzes, im Bereiche der Raumplanung. Das jüngste Beispiel einer solchen direkten Zusammenarbeit, in Form eines sehr intensiven Gesprächs zwischen Bund, Kantonen und einer Stadt, war bekanntlich die Arbeitsgruppe, welche die Schliessung der offenen Drogenszene auf dem Letten vorbereitet und durchgeführt hat. Bedeutsamer als eine Verfassungsvorschrift dürfte nach Auffassung des Bundesrates deshalb auf jeden Fall eine erhöhte Sensibilität aller Bundesbehörden gegenüber den Anliegen der Gemeinden und Städte sein. Hier sind im Verlaufe der vergangenen Jahre schon erhebliche Fortschritte erzielt worden, wenn auch die Neuorientierung gegenüber kommunalen Anliegen sicher noch nicht abgeschlossen ist.

Wenn somit die Punkte 1 und 2 der Motion schon weitestgehend dem Ist-Zustand entsprechen und im Rahmen einer Verankerung in der Bundesverfassung daher eher deklamatorischen Charakter hätten, so enthalten die in Punkt 3 vorgesehenen Änderungen mehr politischen Zündstoff. Heute wird, wie gesagt, die Gemeindeautonomie durch die Kantone gewährleistet. Im Entwurf einer revidierten Bundesverfassung halten wir das explizit fest. Artikel 33 der nachgeführten Bundesverfassung lautet: «Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.»

In den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf haben wir ausgeführt, dass als Neuerung allenfalls eine substantielle Autonomie von Bundesrechts wegen vorgeschrieben werden könnte. Im Rahmen der Reformvorschläge Justiz wird zudem vorgeschlagen, eine Zuständigkeit des Bundesgerichts wegen Verletzung von verfassungsmässigen Garantien der Kantone zugunsten der Gemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften zu verankern. Ich verweise auf Artikel 163 Buchstabe c. Damit können allenfalls wichtige Anliegen der Motion verwirklicht werden.

Nach dem Text von Punkt 3 will Herr Loretan, wenn ich ihn richtig verstehe, die Gemeindeautonomie sowohl gegen Eingriffe des Kantons wie des Bundes schützen. Dies würde ge-

gebenenfalls eine verfassungsrechtliche Überprüfung von Erlassen des Bundes in bezug auf die Wahrung der Gemeindeautonomie erfordern. Voraussetzung dafür wäre die bundesrechtliche Umschreibung eines Kerngehaltes an kommunaler Autonomie, ein recht weitgehender Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie. Es wäre ein Entscheid von grosser politischer Tragweite, den wir hier fällen würden; ein Entscheid, der zudem einen wichtigen Pfeiler des Föderalismus tangieren könnte. Das Zusammenleben in unserem multikulturellen Bundesstaat kann nur gelingen, wenn der Bund den Kantonen möglichst viel Handlungsspielraum lässt und sich nicht in kantonale Eigenheiten einmischt. Die kantonale Organisationsautonomie trägt ganz wesentlich dazu bei, die Unterschiede innerhalb des Landes zu respektieren und zu erhalten. Eine Sicherung der kommunalen Autonomie durch die Bundesverfassung würde die Stellung der Kantone ganz klar beeinflussen und könnte die Angst wecken, dass daraus im Rahmen der Rechtsfortentwicklung mit der Zeit auch so etwas wie ein kommunales Einheitsstatut resultieren würde, was wir in unserem durch und durch föderalistischen Staat sicher nicht wollen.

Dieser Punkt der Motion hat deshalb im Bundesrat zu erheblichen Diskussionen geführt und grosse Bedenken gegenüber einer Ausdehnung der bisher zweigliedrigen auf eine dreigliedrige Verfassungsordnung laut werden lassen. Es scheint uns notwendig, dass vor allem die Kantone unter Bezug von Vertretern der Gemeinden Vor- und Nachteile und vor allem auch mögliche negative Nebenwirkungen einer solchen Regelung sorgfältig prüfen. Ich war deshalb froh, dass sich die Konferenz der Kantonsregierungen dieses Anliegens angenommen hat, denn für den Bundesrat steht von vornherein fest, dass beim Handlungsbedarf in bezug auf eine intensivere Zusammenarbeit der drei Ebenen unseres Bundesstaates nur in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Lösung gefunden werden kann.

Während somit die Punkte 1 und 2 dieser Motion der heutigen Praxis bereits weitestgehend entsprechen, wirft Punkt 3 sehr heikle staatspolitische Fragen auf. Das ist der Grund, dass sich der Bundesrat einerseits, wie ausgeführt, problem- und projektbezogen um eine immer intensivere Zusammenarbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen bemühen wird, dass aber andererseits seiner Ansicht nach verfassungsrechtliche Neuordnungen sicher nur in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen realisierbar sind.

Deshalb empfiehlt Ihnen der Bundesrat, diese Motion in Form eines Postulates zu überweisen.

**Loretan Willy (R, AG):** Ich danke Herrn Bundesrat Koller für seine Stellungnahme. Sie war, wie nicht anders zu erwarten war, sehr fundiert. Einige Ihrer Argumente haben mich beeindruckt, haben mich aber in bezug auf die Formulierung und die Begründung der Motion nicht irre gemacht.

Herr Präsident, ich möchte zuerst die Diskussion anhören. Ich weiss, dass sich einige Kolleginnen und Kollegen dazu äussern möchten. Daher möchte ich die Erklärung, ob ich mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden bin oder nicht, noch etwas hinausschieben.

**Danioth Hans (C, UR):** Wir möchten wenigstens diesbezüglich den Wunsch unseres geschätzten Kollegen Willy Loretan erfüllen und uns zu Worte melden. Ich glaube, es geht um ein Thema, das eine Diskussion durchaus verdient. In der Tat, die Motion Loretan berührt auf den ersten Blick ein Anliegen der föderalistischen Zusammenarbeit, die in dieser Kammer auf viel Sympathie zählen kann. Die Stärkung der Gemeinden und ihrer Autonomie im Schosse der Kantone entspricht geradezu einem echten, vielleicht sogar neu erwachten Bedürfnis, dem modernen Menschen in der heutigen Zeit der Mobilität und der Auflösung traditioneller Bindungen staatlichen Halt auf der untersten Ebene zu geben. Bei näherem Zusehen erweist sich allerdings der Vorstoss nicht als ganz unproblematisch, wie das der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes geschildert hat. Ich bin zwar eher der Auffassung, dass die Punkte 1 und 3 weniger problematisch sind, weil auch die staatsrechtliche Beschwerde nach der

heutigen Praxis des Bundesgerichtes den Gemeinden die Gemeindeautonomie zusichert.

Bei Punkt 2 habe ich gewisse Bedenken, und ich habe auch entsprechende Mühe – nicht mit dem Grundsatz, aber mit der Ausnahme. Es steht dort nichts mehr und nichts weniger: «Ausnahmen sind allerdings zulässig, wenn dies zur Ausführung des Bundesrechts notwendig ist oder wenn die legitimen Interessen der Gemeinden sonst nicht wirksam gewahrt werden können.» Dieser direkte Draht zwischen Bund und Gemeinden würde also in einem solchen Falle ganz offensichtlich die Kantone als Glieder und direkte Partner des Bundes umgehen und birgt selbstverständlich eine gewisse Gefahr der Bevormundung der Kantone durch den Bund in sich. Die Verletzung des Prinzips der Gebietshoheit, des Föderalismus und der Subsidiarität, die ja neuerdings auch im europäischen Bereich an Aktualität gewonnen hat, die Verletzung dieser Prinzipien wird von den Befürwortern eines solchen direkten Weges mit gewissen Vollzugsdefiziten in einzelnen Gemeinden, vor allem in grösseren Agglomerationen, begründet. Es sei auf die bereits erwähnte Drogenpolitik, aber auch auf die Luftreinhalte-Politik, auf die Verkehrspolitik hingewiesen, die selbstverständlich gemeinde-, aber auch kantonsübergreifend zu lösen ist. Auch hier können gestörte Beziehungen zwischen den kantonalen Behörden und den Gemeinden, also den städtischen Agglomerationen, nach meinem Dafürhalten nicht durch die Intervention eines Bundesvogtes gelöst werden. Das Beispiel Zürich sollte uns zeigen, dass es nicht so weit kommen darf, dass erst die Intervention des Bundes zum Rechten verhilft.

Mir will scheinen, dass solche Vollzugsprobleme in der von Herrn Bundesrat Koller geschilderten, sehr vielfältigen, ausgewachsenen Art und Weise sachlich gelöst werden sollen und nicht unter Störung oder gar Zerstörung des gewachsenen staatlichen Aufbaus in unserem Lande. Es geht doch nicht an, dass Bundesbehörden, Beamte des Bundes, direkt mit einzelnen Gemeinden ein Beziehungsgeflecht aufbauen, vor allem mit jenen, die aus irgendwelchen Gründen die kantonalen Behörden zu umgehen trachten. Mit der föderalistischen Zusammenarbeit lassen sich derartige Interventionen von Bern aus nicht vereinbaren; ich glaube, die Verletzung der Kantonsautonomie ist der falsche Weg, um diese Probleme zu lösen.

Ich bin daher dezidiert der Meinung, dass es sinnvoll wäre, wenn Herr Kollege Willy Loretan der Umwandlung dieser Motion in ein Postulat zustimmen würde. Auf alle Fälle könnte ich der Gutheissung der Überweisung der Motion aus diesen grundsätzlichen Bedenken nicht zustimmen.

**Rochat Eric (L, VD):** Dans sa motion, M. Loretan émet deux propositions bien distinctes.

Je soutiendrai la première, qui engage le Conseil fédéral à reconnaître explicitement le rôle des communes. Mais, au fond, le Conseil fédéral a précédé le vœu du motionnaire puisque, dans le projet de nouvelle constitution, à l'article 33, il prévoit déjà l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal, ce qui répond, partiellement je l'admets, également au point 3 de la motion.

La deuxième proposition engage le Conseil fédéral à permettre, dans certains cas particuliers, une relation directe entre les communes et la Confédération, plus précisément «si le droit fédéral l'impose ou lorsque les intérêts légitimes des communes ne sont pas suffisamment respectés». Je ne peux pas souscrire à cette proposition pour plusieurs raisons.

1. Il me paraît inutile de rappeler que nous disposons en Suisse d'un des systèmes démocratiques les plus évolués, mais aussi les plus complexes, au point d'ailleurs que le système lui-même constitue un obstacle non négligeable à un rapprochement européen. Nous n'oublions pas qu'à côté de la pyramide communes/cantons/Confédération, il existe d'autres édifices, tout aussi complexes, qu'ils soient administratifs ou judiciaires. L'introduction à titre exceptionnel, et pas dans tous les cas, de nouvelles relations communes/Confédération, l'instauration de nouvelles possibilités de recours, court-circuitant les systèmes en place, la création, en définitive, d'un nouvel ordre politico-administratif, m'apparaissent

à la fois très lourdes administrativement et propres à générer à l'envi plus de nouveaux litiges que de nouvelles solutions. 2. Il suffit d'observer ce que font nos cantons aujourd'hui: ils établissent entre eux des cercles de concertation portant sur l'exercice de leurs compétences respectives. Par souci de mise en commun des expériences et des moyens, les cantons se regroupent sans entrer en conflit avec les compétences de la Confédération.

La situation des communes n'est guère différente. Aujourd'hui déjà, dans le cadre de leurs compétences respectives, les communes établissent des relations de réseaux, de régions ou de pôles d'intérêts qui n'entrent pas en concurrence avec les compétences des cantons. Dans ces deux cas, cantons et communes témoignent de leur capacité à gérer les objets de leur compétence, ils témoignent d'un état adulte en recherchant les partenaires les plus appropriés à leur démarche.

Il existe certainement quelques raisons ponctuelles qui militent pour octroyer à certaines communes – à certaines villes, disons-le clairement – cette immédiateté fédérale que le motionnaire envisage. Ces raisons sont-elles suffisantes, ou, pour le dire différemment, vaut-il la peine de donner un tel coup de canif dans la structure démocratique de notre pays pour régler ponctuellement quelques problèmes? Rien n'empêche les villes de regrouper leurs expériences et leurs moyens, rien n'empêche les communes de créer des régions actives et responsables. Mais quel serait le résultat si la ville, dans un canton-ville, obtenait trop aisément son autonomie face au canton? Quel serait le risque si les villes d'un grand canton assumaient leurs compétences sans référence au gouvernement cantonal? Le risque de vider certains cantons de leur substance n'est pas imaginaire, et le risque d'accentuer encore la coupure entre ville et campagne est réel. Par la claire inscription des communes dans la Constitution fédérale et la garantie de leur autonomie dans le cadre de la constitution cantonale, le Conseil fédéral prévoit une mesure sage et modérée. Aller plus loin suscite plus que mon inquiétude.

En conclusion, je vous recommande de ne pas prendre en considération cette motion. Je me rallierai au projet du Conseil fédéral dans la mesure où celui-ci inclut sa réflexion sur le point 1 et la première partie du point 3 dans la réflexion sur la nouvelle Constitution fédérale. Le point 2 me semble très dangereux, tout comme la deuxième partie du point 3.

**Loretan Willy (R, AG):** Ich unterstreiche nochmals, dass es mir nicht um die Einschränkung der kantonalen Autonomie geht oder der Souveränität, wie die heutige Verfassung sagt, auch nicht, im besonderen, um die Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie. Ebenfalls möchte ich unterstreichen, dass die Direktbeziehungen – unter Auslassung der kantonalen Instanzen – zwischen Bundesverwaltung und kommunalen Verwaltungen schon längst Tatsache sind. Das ist die Verfassungswirklichkeit. Ich begrüsse die Erklärung von Herrn Bundesrat Koller, wonach es in der Praxis darum geht, die Sensibilisierung der Bundesbehörden für die Probleme, Anliegen und Schwierigkeiten der Städte und Gemeinden zu erhöhen. Das war auch ein Ziel dieser Motion: das Thema auf den Tisch der Öffentlichkeit zu bringen; dafür eignet sich, wie Herr Daniöth richtig festgestellt hat, gerade unser Rat. In diesem Zusammenhang danke ich ihm und Herrn Rochat für ihre wertvollen Diskussionsbeiträge. Mit Freude habe ich vernommen, dass wohl ausnahmsweise einmal eine Motion im Bundesrat zu – ich nehme an, im Rahmen des Üblichen – hitzigen Diskussionen geführt hat und dass auch da und dort in den Kantonen ein «Räuspern» zu vernehmen war. Das zeigt immerhin: Die Probleme bestehen. Wie man sie verfassungsrechtlich angehen will, darüber kann man diskutieren.

Mir geht es primär um die Anerkennung der Tatsache, dass es neben den Kantonen und der Bundesverwaltung auch noch die Gemeinden gibt, die die Problemlösungen als Partner ausgestalten und dann die Lösungen beim Vollzug des Bundesrechtes umsetzen. Es geht ohne die Gemeinden nicht.

Ich halte fest: Ich habe Herrn Bundesrat Koller so verstanden, dass er mit der Entgegennahme meiner drei Forderungen als Postulat die Zusicherung verbindet, die Problematik im Rahmen der weitergeführten Überarbeitung der Verfassung respektive in einem der folgenden Teilrevisionspakete prüfen zu lassen, unter engster Zusammenarbeit mit den Kantonen, aber auch mit den Gemeinden und Städten und/oder ihren Verbänden.

Wenn ich diese Zusicherung so richtig verstanden habe, bin ich bereit, die Motion als Postulat überweisen zu lassen.

*Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

95.068

## **Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten**

### **Violations du droit international humanitaire. Coopération avec les tribunaux internationaux**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. Oktober 1995 (BBI IV 1101)  
Message et projet d'arrêté du 18 octobre 1995 (FF IV 1065)

#### *Antrag der Kommission*

Eintreten

#### *Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Zimmerli Ulrich (V, BE),** Berichterstatter: Mit Botschaft vom 18. Oktober dieses Jahres legt uns der Bundesrat den Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts vor. Es handelt sich um ein nicht alltägliches Geschäft, das in der Kommission für Rechtsfragen einiges zu reden gegeben hat, auch wenn die Fahne nicht auf grosse Meinungsverschiedenheiten hindeutet.

Immerhin hat Kollege Schmid, welcher der Kommission angehört, drei Anträge für das Plenum wiederaufgenommen, die bereits der vorberatenden Kommission vorgelegen haben und die drei politisch sensible Punkte aufgreifen, sensibel wenigstens auf den ersten Blick.

Worum geht es? Mit zwei Resolutionen – die eine trägt die Nummer 827 und stammt aus dem Jahre 1993, die andere ist die Nummer 955 aus dem Jahre 1994 – hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossen, internationale Gerichte zu bilden, um die in Ex-Jugoslawien und in Rwanda begangenen schweren Kriegsverbrechen verfolgen zu können. Der Sicherheitsrat bezweckt damit, einen Beitrag zur Wiederherstellung und zur Aufrechterhaltung des Friedens zu leisten, indem er das humanitäre Völkerrecht – insbesondere die Genfer Konventionen – durchsetzen will. Wie Sie wissen, haben diese Gerichte ihre Arbeit bereits aufgenommen.

Eine internationale Instanz, die von Einzelpersonen begangene Taten zu beurteilen hat, kann ohne die aktive Zusammenarbeit von staatlichen Behörden nicht wirksam tätig sein. Die entsprechenden Statuten gehen deshalb davon aus, dass auch Länder, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, in Pflicht genommen werden müssen, namentlich für die Zusammenarbeit bei der Personenfahndung, bei der Festnahme und Überstellung von Verdächtigen und Angeeschuldigten, bei Beweiserhebungen usw.

Die Schweiz bekennt sich vorbehaltlos zu den fundamentalen Menschenrechten. Sie ist Depositärland der Genfer Konventionen. Für den Bundesrat war deshalb zu keiner Zeit fraglich, ob die gesetzlichen Grundlagen für eine sachge-

## **Motion Loretan Willy Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat**

### **Motion Loretan Willy Confédération, cantons, communes. Redéfinition de leurs attributions respectives**

|                     |                                              |
|---------------------|----------------------------------------------|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1995                                         |
| Année               |                                              |
| Anno                |                                              |
| Band                | V                                            |
| Volume              |                                              |
| Volume              |                                              |
| Session             | Wintersession                                |
| Session             | Session d'hiver                              |
| Sessione            | Sessione invernale                           |
| Rat                 | Ständerat                                    |
| Conseil             | Conseil des Etats                            |
| Consiglio           | Consiglio degli Stati                        |
| Sitzung             | 06                                           |
| Séance              |                                              |
| Seduta              |                                              |
| Geschäftsnummer     | 95.3311                                      |
| Numéro d'objet      |                                              |
| Numero dell'oggetto |                                              |
| Datum               | 12.12.1995 - 08:00                           |
| Date                |                                              |
| Data                |                                              |
| Seite               | 1177-1181                                    |
| Page                |                                              |
| Pagina              |                                              |
| Ref. No             | 20 039 780                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.