

Dieter Freiburghaus

**Aktuelle Entwicklungen im
schweizerischen Föderalismus**

Working paper de l'IDHEAP
4/1999

UER: Politiques publiques / Europe

Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus

Dieter Freiburghaus

UER: Politiques publiques / Europe

Working paper de l'IDHEAP no 4
septembre 1999

Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus

Es handelt sich bei diesem Text um den schweizerischen Beitrag zum "Tübinger Jahrbuch des Föderalismus", welches im Herbst 1999 erscheinen wird.

Dieser Länderbericht über den Föderalismus in der Schweiz verfolgt drei Ziele: Er vermittelt die wichtigsten Grundinformationen über den föderalistischen Aufbau des Landes, er zeigt die tiefe Verwurzelung und die starke Ausprägung dieses Prinzips in der Schweiz und er weist auf aktuelle Debatten und Entwicklungen hin. Zur Diskussion stehen gegenwärtig insbesondere die Frage der Legitimität der doppelten Mehrheit bei Verfassungsabstimmungen, die Aufgabenteilung Bund-Kantone und der Finanzausgleich, die sehr unterschiedlichen Steuerbelastungen und die Frage von Kantonsfusionen resp. verstärkter horizontaler Zusammenarbeit. Am Schluss wird kurz auf den Zusammenhang zwischen Föderalismus und europäischer Integration eingegangen.

Ce rapport sur le fédéralisme en Suisse poursuit trois buts distincts: premièrement, il donne les connaissances de base nécessaires à la compréhension des spécificités du fédéralisme helvétique; il démontre ensuite jusqu'à quel point ce principe est enraciné dans la tradition et les mœurs politiques de ce pays; il souligne finalement les tendances actuelles et revient sur les débats en cours. La discussion aborde des questions essentielles telles que la légitimité du "double majorité" lors de votations sur la Constitution, la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons et le problème de la péréquation financière, l'inégalité des charges fiscales entre les cantons ainsi que la fusion de cantons ou les possibilités offertes de collaborations horizontales renforcées. En guise de conclusion, les répercussions de l'intégration européenne sur le fédéralisme sont analysées sous certains aspects.

Länderbericht Schweiz

In der Schweiz ist der Föderalismus, etwa im Vergleich zu Deutschland und Österreich, sehr stark ausgeprägt: Er ist tief im Bewusstsein der Bevölkerung verankert, die Kantone haben umfangreiche Kompetenzen, sie finanzieren ihre Aufgaben weitgehend selbst, die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Kantonen sind bedeutend und trotzdem ist der horizontale Finanzausgleich gering. Der Föderalismus ist aber auch sehr lebendig: Im Grundsatz unbestritten, gibt er gegenwärtig zu vielerlei Auseinandersetzungen Anlass. So verlangen die Kantone mehr Mitsprache in der Aussenpolitik, die Staatsaufgaben sollen wiederum klarer zwischen Bund und Kantonen geteilt werden, der Finanzausgleich wird umfassend renoviert und neue Formen der horizontalen und regionalen Zusammenarbeit werden erprobt.¹ Diese Skizze verfolgt deswegen drei Ziele: Erstens will sie die wichtigsten Grundinformationen über die politisch-territoriale Struktur der Schweiz vermitteln, zweitens die besonders starke Verwurzelung des Föderalismus im schweizerischen Staatswesen zeigen und drittens Einblicke in die aktuellen Debatten und Reformen geben.

Das schweizerische Staatsgebiet hat eine Fläche von 41'000 km², ein Neuntel der Fläche Deutschlands. Hier wohnen 7 Mio. Menschen, ein Fünftel davon sind Ausländer.² Die Schweiz besteht aus 23 Kantonen (darunter 6 Halbkantone) mit extrem unterschiedlicher Grösse und Bevölkerungszahl. Zürich ist mit 1,2 Mio. Einwohnern der mit Abstand bevölkerungsreichste Kanton; Graubünden hat mit 7'100 km² die grösste Fläche; die kleinste Fläche hat, wenn man von Basel-Stadt absieht, der Kanton Appenzell-Innerrhoden mit 173 km²; mit 15'000 Einwohnern ist er auch demographisch der kleinste Kanton. 46% der Einwohner sind Katholiken, 40% Protestanten; 64% sprechen (Schweizer-) Deutsch als erste Sprache, 19% Französisch, 8% Italienisch, 0,6% Rätoromanisch und 9% andere Sprachen.

I. Historische, geographische und sozio-kulturelle Einbettung der Territorialstruktur

1. Geschichtlicher Hintergrund und Zwecke der föderalen Gliederung des Staates

Bis 1798 bestand die Schweizerische Eidgenossenschaft aus einem komplexen System von Verträgen und Bündnissen zwischen den 13 souveränen Kantonen oder Orten. An der Tagsatzung, einem Gesandtenkongress, war jeder Ort mit einer Zweierdelegation vertreten.

¹ Haldemann, Theo/ Ulrich Klöti, 1996: Föderalistische "Grossbaustelle Schweiz": Effizienz und Kohärenz der Reformvorhaben auf Bundesebene. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2 (2), 15-45.

² Zum Vergleich: Bayern 70'000 km², 12 Mio. Einwohner; Niedersachsen 48'000 km², 7,8 Mio. Einwohner.

Den Kern der Bündnisse bildeten militärische Beistandsverpflichtungen; Fragen von Krieg und Frieden, Beziehungen zu den umliegenden Mächten und innere Konfliktregulierung waren die hauptsächlichen Verhandlungsgegenstände der Tagsatzung. Wenn die Eidgenossenschaft auch lange "vor fremden Händeln" verschont blieb, hatte sie doch reichlich mit inneren Händeln und Kriegen zu tun: Religiöse Konflikte, Spannungen zwischen Stadt- und Landorten, Streit um die sogenannten "Gemeinen Herrschaften" (Untertanengebiete mehrerer Kantone), Auseinandersetzungen und um die aussenpolitische Orientierung der Eidgenossenschaft und um die "Fremden Kriegsdienste". Einzig das Streben nach Unabhängigkeit vom Reich³ und äussere Bedrohung vermochte die Alten Orte jeweils zu einigen.

Doch auch dies funktionierte 1798 nicht mehr: Napoleonische Truppen marschierten ein und zerschlugen das alte Bündnissystem. Eine einheitsstaatliche Verfassung der *Helvetischen Republik* nach französischem Vorbild musste 1803 durch die wesentlich föderalere *Mediationsakte* abgelöst werden. Nach dem Wiener Kongress folgte eine restaurative, ab 1830 eine regenerative Phase. In dieser Zeit entstanden aus Untertanengebieten fünf neue Kantone; Graubünden sowie die unter Napoleon französisch gewordenen Gebiete Wallis, Genf und Neuenburg schlossen sich der Eidgenossenschaft an. 1848 setzten radikale Kräfte gegen den Widerstand der katholischen Orte (Sonderbundskrieg 1847) die moderne, republikanische und bundesstaatliche Verfassung durch, welche bis heute die Grundlage der Eidgenossenschaft bildet.⁴ Die staatliche Einigung war nur bei maximaler Schonung der bisherigen Souveränität der Kantone möglich. 1978 entstand, durch Abspaltung vom Kanton Bern, der jüngste Spross, der Kanton Jura mit 70'000 Einwohnern.⁵

Trotz der geringen Landesgrösse ist der Föderalismus in der Schweiz, wie gesagt, bis heute sehr ausgeprägt geblieben.⁶ Er ist immer noch mehr als eine Territorialorganisation, mehr als eine vertikale Gewaltenteilung und mehr als eine Kompetenzverteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip. Der Zweck des Föderalismus war und ist es, kleinen, ja lokalen Völkerschaften ein Maximum an Selbstbestimmung zu ermöglichen. In diesem Sinne bilden Republikanismus,

³ Seit 1492 ("Schwabenkrieg") hatte der Kaiser seine Rechte auf diesem Territorium weitgehend verloren, und seit 1648 (Westfälischer Friede) war die Eidgenossenschaft gleichsam völkerrechtlich anerkannt.

⁴ Bis heute gab es zwei umfangreiche Verfassungsrevisionen: 1874 wurden die Volksrechte erweitert und, in der Folge des deutsch-französischen Krieges, die Zentralgewalt gestärkt. 1999 haben Volk und Stände eine Totalrevision relativ knapp angenommen, die sich im wesentlichen darauf beschränkt, die Verfassung "nachzuführen", d.h. von Ballast zu befreien, ungeschriebenes Verfassungsrecht zu kodifizieren, die Materie neu zu gliedern und neu zu formulieren. Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996. Bundesblatt 1997(1), 1-653.

⁵ Zwei Standardgeschichtswerke, die diese Entwicklung nachzeichnen, sind: Comité pour une Nouvelle Histoire de la Suisse, 1986, Geschichte der Schweiz und der Schweizer. Basel: Helbing und Lichtenhahn. **Kästli, Tobias, 1998: Die Schweiz, eine Republik in Europa. Geschichte des Nationalstaates. Zürich: Verlag NZZ.**

⁶ Zu einigen institutionellen Gründen dafür vgl. Freiburghaus, Dieter, 1995: Anmerkungen zum Schweizerischen Föderalismus. In: Bentele, Karlheinz, Bernd Reissert, Ronald Schettkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt, New York: Campus, 165-176.

Föderalismus, halbdirekte Demokratie, Milizsystem⁷ und Gemeindeautonomie einander ergänzende Elemente einer politischen Kultur, die in der Vielfalt der Lebensverhältnisse und in der Kontrolle der politischen Eliten durch die Bevölkerung die Grundlagen ihres Staates sieht. Da dieser sich nicht auf eine gemeinsame Abstammung, Geschichte, Sprache oder Religion stützen kann, stützt er sich auf diese - in hohem Masse akzeptierte - besondere politische Kultur und die entsprechenden Institutionen.⁸

Disfunktionalitäten des kleinräumigen Föderalismus in der Zeit der "Globalisierung" werden oft beklagt: Verletzung des Äquivalenzprinzips, Zunahme der externen Effekte, Erschwerung von Binnenwanderungen, Produktion öffentlicher Güter auf suboptimaler Stufenleiter, uneinheitliche Umsetzung von Bundesrecht.⁹ Dagegen stehen aber durchaus auch sehr moderne Funktionalitäten: Bürgernähe der Verwaltung, Lernfähigkeit und Effizienz durch institutionellen Wettbewerb, Abbremsung der Tendenz zu mehr Staat, Druck auf die Steuern, Stabilität durch "ökologische Diversität" und Wahlmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zwischen verschiedenen Angeboten an öffentlichen Gütern. Wer den Staat "*clare et distincte*" oder "*un et indivisible*" haben will, soll also nicht den Föderalismus nach Schweizerart wählen!

2. Geographie, Wirtschaftsstruktur und Föderalismus

In geographischer Sicht und auf historischem Hintergrund gibt es zwei Kategorien von Kantonen: Im Berggebiet waren und sind sie weitgehend identisch mit Talschaften, also mit natürlich abgeschlossenen Räumen. Im Mittelland dagegen wurde das verfügbare Territorium in Konflikten und Kriegen unter den Stadtkantonen aufgeteilt. Während die Berggebiete bis heute viel zum Mythos¹⁰ der Schweiz beitragen, konzentriert sich im Mittelland die moderne Wirtschaft.

Der Anteil des Berggebiets beträgt nach der Definition für die Regionalpolitik zwei Drittel der Fläche der Schweiz, auf welcher 24% der Bevölkerung leben. Das bedeutet, dass das Berggebiet im europäischen Vergleich dünn, das Mittelland sehr dicht besiedelt ist (Graubünden 26 Personen/km², Zürich 682 Personen/km²). Aus diesen Gründen gibt es auch bedeutende Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Die Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung liegen zwischen SFR 32'000.- (Jura) und SFR 70'000.- (Zug). Diese Differenzen sind weitgehend auf die sektorale Zusammensetzung der Wirtschaft zurückzuführen. Im Kanton Jura arbeiten

⁷ "Milizsystem" ist die in der Schweiz übliche Bezeichnung für die freiwillige, nebenberufliche und ehrenamtliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und Ämtern". Linder Wolf, 1999: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt, 73-76. Die Funktionsfähigkeit kleiner Gemeinden (vgl. unten II.4) ist teilweise diesem Milizsystem geschuldet.

⁸ 88% der Schweizerinnen und Schweizer sind zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie. Dieser Wert liegt in den EG-Ländern zwischen 50 und 60%. Vgl. dazu Linder, Wolf, 1999: Politische Kultur. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg): *Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, 27.

⁹ Eine Übersicht über die Kritik gibt Linder (Anm. 7): 187-189.

¹⁰ Im Hof, Ulrich, 1991: *Mythos Schweiz. Identität - Nation - Geschichte 1291-1991*. Zürich: Verlag NZZ, 227-233.

37% der Beschäftigten in Industrie und Gewerbe (ohne Bau), im Kanton Zug 23%. Banken, Versicherung und Beratung beschäftigen im Jura 7%, in Zug 18%.¹¹

Zürich ist inzwischen das unbestrittene wirtschaftliche Zentrum der Schweiz. In diesem Kanton wohnt ein Sechstel der Bevölkerung des Landes und erwirtschaftet rund einen Viertel des Volkseinkommens. Dies führt in andern Gegenden gelegentlich zu Abwehrreflexen.

3. Gesellschaftsstruktur und Föderalismus

Der Zusammenhang zwischen Föderalismus und Gesellschaftsstruktur ist in der Schweiz, je nach Gesichtspunkt, stark oder schwach ausgeprägt. Man kann die schweizerische Bevölkerung als recht homogen betrachten, insoweit als die kleinbürgerlichen Ideale der Arbeitsamkeit, Ordentlichkeit und Sparsamkeit gleichmässig verbreitet sind. Auf der andern Seite gibt es "kantonale Völker" mit ihren ausgeprägten Eigenarten.¹² Diese sind aber wiederum dadurch verbunden, dass sie alle in den politischen Institutionen der Schweiz die Gewähr dafür sehen, diese Eigenarten zu behalten.

Die Tatsache, dass die wichtigsten gesellschaftlichen Trennlinien (Politische Orientierung, Konfession, Sprache, Stadt-Land, Wohlstand) sich in diesem Land vielfach überkreuzen, wird zu recht als Hauptgrund für die hohe politische Stabilität der Schweiz betrachtet.¹³ Dies führt zu einem komplexen Geflecht von Abgrenzungen und Solidaritäten. So werden beispielsweise Stadt- und Landkantone durch die vorherrschende Konfession, Deutschschweizer und Romands durch die politische Partei, Wohlhabende und weniger Wohlhabende durch den Dialekt und die Kantonsbürgerschaft verbunden. Dies ergibt unzählige Kombinationen, aus denen sowohl die kantonalen Identitäten wie auch die quer über das Land bestehenden Solidaritäten geformt sind.

Relativ deutliche Trennlinien sind in den letzten Jahren zwischen den Sprachgruppen in Bezug auf aussen- und sozialpolitische Anliegen deutlich geworden: Die Romands sind offener gegenüber der Welt, und sie möchten die Politik stärker auf die Schwachen in der Gesellschaft ausrichten.¹⁴ Zudem sorgt die ökonomische Stärke der Deutschschweiz für Spannungen.¹⁵ Auf

¹¹ Folgende Publikationen enthalten jeweils aktuelle Daten zu den Kantonen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Zürich: Verlag NZZ. Bundesamt für Statistik, Serie "Kantone und Städte der Schweiz". Das Monatsmagazin "Die Volkswirtschaft", herausgegeben vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. Interkantonale Kommission für Steueraufklärung: Das schweizerische Steuersystem, Bern.

¹² Vgl. dazu etwa Müller, Kurt (Hrsg.), 1987: Bausteine der Schweiz. Porträts der 26 Kantone. Zürich: NZZ. Der Titel ist übrigens sprechend für die eine weitverbreitete Auffassung des Verhältnisses von Bund und Kantonen: Der Bau ist mehr als die Bausteine, zugleich aber ist er nichts ohne sie. Mit andern Worten: Für die Schweizer ist der Föderalismus gleichsam denknotwendig. Deshalb hatte Napoleon die Mediationsakte ausarbeiten lassen!

¹³ Linder (Anm. 8), 25.

¹⁴ Ein Grund für die aussenpolitische Abstinenz der Schweiz (Stichwort Neutralität) ist gerade, dass die Aussenpolitik im Laufe der Zeit immer wieder zu Streit unter den Kantonen geführt hatte. Die Europafreundlichkeit der westschweizer Kantone (vgl. unten III) mag auch damit zusammenhängen, dass sie zur Zeit der Abgrenzungspolitik vom Reich noch nicht Glieder der Eidgenossenschaft gewesen waren.

der andern Seite ist die klare Dominanz der Deutschschweiz (etwa im Vergleich zu belgischen Verhältnissen) auch ein Vorteil: Sie führt zu einem Abhängigkeitsverhältnis, aus welchem die Minderheit in einem Land, welches sich auf seine Minderheitenpolitik viel einbildet, durchaus auch ihren Vorteil zu ziehen versteht.¹⁶ Nützlich ist es zudem, dass es zwei- (Wallis, Bern und Freiburg) und dreisprachige Kantone (Graubünden) gibt.

Eine weitere relativ ausgeprägte Korrelation ergibt sich zwischen eher konservativen, ländlichen Bergkantonen und eher neuerungsorientierten, mittelländischen Stadtkantonen. Dies wird dadurch abgemildert, dass die meisten Kantone grosse Koalitionsregierungen haben.¹⁷ Dadurch ergeben sich Querverbindungen zwischen den konservativen Kantonen und den konservativen Kräften in den fortschrittlicheren Kantonen und entsprechendes für die neuerungsorientierten Kräfte.

Diese beiden Spannungslinien (Sprachregionen, Stadt-Land) bestehen jedoch schon seit langer Zeit, und die Schweiz vermochte nur zu überleben, indem sie gelernt hat, damit umzugehen. Dies bedeutet unter anderem, dass jedesmal, wenn hier Rauch entsteht, eine medial-politische-intellektuelle Feuerwehr losfährt, um den Brand im Keime zu ersticken.

4. Kantonale Identität

Die Beteiligung der Gliedstaaten an der Bundespolitik ist Grundbestandteil des Föderalismus, auch in der Schweiz. Dies führt meist in der einen oder andern Weise zur Verletzung des demokratischen Prinzips "eine Person- eine Stimme". Solches ist grundsätzlich nur dann zu rechtfertigen, wenn und solange die Bevölkerung eines Kantons auch einen *demos* im Sinne der Demokratiebegründung bildet, - oder einfacher gesagt, solange es kantonale Identitäten gibt.¹⁸

Ob und in welchem Masse es diese heute gibt, lässt sich allerdings nicht exakt nachweisen. Anders im 19. Jahrhundert: Es gibt reichlich Zeugnisse, dass der junge Bundesstaat Mühe hatte, den Kantonsbürgerinnen und Bürgern überhaupt ein schweizerisches Bewusstsein zu vermitteln.¹⁹ Politisch und emotional, historisch und konfessionell blieb man in erster Linie

¹⁵ Die Westschweizer Kantone haben eine krisenanfälligere Wirtschaftsstruktur. Die Arbeitslosenquote schwankte im Juli 1998 in den lateinischen Kantonen zwischen 2,8 und 5,9%, in den deutschschweizer Kantonen zwischen 1,0 und 3,5%. Viele Betriebe in der Romandie gehören zu Unternehmen mit Sitz in der Deutschschweiz. Als die Swissair ihre Langstreckenflüge von Genf abzog und in Zürich konzentrierte, führte dies zu einem Sturm der Entrüstung. Es wird jeweils der "Röstigraben" beschworen, da die Deutschschweizer scheinbar diesem Kartoffelgericht etwas mehr zusprechen als die Lateiner.

¹⁶ So sind etwa die lateinischen Kantone bei einem Bevölkerungsanteil von 28% in der Bundesregierung mit drei von sieben Ministern (= 43%) vertreten.

¹⁷ In drei Kantonen sind fünf Parteien an der Regierung beteiligt, in sechs Kantonen vier, in 13 Kantonen drei, in drei Kantonen zwei und in einem Kanton nur eine Partei. **Germann, Raimund E./Katja Weiss, 1995: Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Bern: Haupt, 11.**

¹⁸ Dieser Zusammenhang wird herausgearbeitet von Graf Kielmansegg, Peter, 1996: Integration und Demokratie. In: Markus Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch, 1996: Europäische Integration. Opladen: Leske, Buchdruck, 63-64.

¹⁹ Im Hof (Anm. 10), 117-121.

Kantonsbürger, und zwar sowohl in den Alten Orten wie auch etwa in den befreiten früheren Untertanengebieten. Bern und Waadt sind dafür Beispiele. Kritisch gegen diese Haltung wurde der Begriff des "Kantönligestes" geprägt.²⁰ Heute - bei abnehmendem Patriotismus und zunehmender Mobilität, sind diese Selbstverständlichkeiten in Frage gestellt. Es gibt aber auch ein sehr lebendiges modernes Bedürfnis nach kleinräumiger Verankerung. Diese gegenläufigen Tendenzen führen dazu, dass die Schweizerinnen und Schweizer ihre Loyalitäten wohl etwa gleichmässig auf Bund, Kanton und Wohngemeinde verteilen. "Ubi bene - ibi patria" war einmal ebenfalls kritisch gemeint, doch ist diese "materialistische" Devise einem Abstammungspatriotismus vorzuziehen. Übersetzt, und für die Schweiz durchaus wirksam, hiesse dies dann: Wenn ich den Kanton gewählt habe, dessen Angebot öffentlicher Güter und dessen politische Institutionen mir zusagen, dann zahle ich da die Steuern und beteilige mich vielleicht am politischen Leben, - insofern identifiziere ich mich mit ihm. Der Föderalismus bleibt nur solange lebendig, wie es kantonale Identitäten gibt; und umgekehrt: solche Identitäten werden immer wieder in der Masse geschaffen, wie die Kantone lebendige politische Einheiten sind.

Die Verletzung des "Demokratieprinzips" wird - unter der Voraussetzung, dass die Gliedstaaten politisch gleiches Gewicht haben - stärker, wenn die Bevölkerungsunterschiede zwischen den Gliedstaaten zunehmen. Beides ist in der Schweiz der Fall. Dies hat in den letzten Jahren vor allen aus akademischen Kreisen zu Kritik am Föderalismus geführt.²¹ Die praktische Politik dagegen sieht darin aus verschiedenen Gründen kein sehr grosses Problem. Wenn Demokratie und Föderalismus gleich wichtige Güter sind, dann braucht es diese besondere föderale Qualifizierung der Mehrheiten. Die Bevorteilung der kleinen Kantone ist ein Gegengewicht gegen die Dominanz der Grossen. Materiell ergeben sich ausserdem nur dann Probleme, wenn die Kantonsgrösse ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für das Abstimmungsverhalten ist. Solches war bisher in der Schweiz kaum manifest, weil viele andere Variablen zufällig über die Kantonsgrösse streuen. Von über 140 Verfassungsabstimmungen im Zeitraum 1866 bis 1994 wiesen nur zehn unterschiedliche Volks- und Ständemehrheiten auf.²² Die hochgradige Konsensorientierung (vgl. II.5 unten) der schweizerischen Politik vermindert mögliche Spannungen aus dem Doppelmehr - insbesondere in der legislativen Tätigkeit des Zweikammer-Parlaments - weiter.²³

II. Die innerstaatliche Stellung der Kantone

²⁰ Ebenda, 181-183.

²¹ **Germann, Raimund E., 1991: Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31, 257-269.** Vatter, Adrian/ Sager Fritz, 1996: Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2(2), 165-199.

²² Germann (Anm. 21), 266.

²³ **Vatter, Adrian, 1999: Föderalismus. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg): Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse. Zürich: NZZ Verlag, 85.**

Wir werden hier die rechtlich-institutionellen Grundtatsachen nur sehr kurz darstellen und verweisen im übrigen auf die einschlägige Literatur.²⁴ Der Schwerpunkt liegt auf den aktuellen Entwicklungen.

Die Schweiz heisst offiziell *Schweizerische Eidgenossenschaft* oder *Confoederatio Helvetica* (CH). Seit spätestens 1848 ist sie jedoch ein Bundesstaat nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika. Der erste Artikel der Verfassung lautet: "Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der dreiundzwanzig souveränen Kantone, als: Zürich ... (folgt ihre Aufzählung) ... bilden in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft." Am 18. April 1999 haben Volk und Stände eine neue Bundesverfassung angenommen (vgl. Anm. 4). Jetzt heisst es im ersten Artikel: "Die Kantone Zürich ... (folgt Aufzählung) ... bilden in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft." Es ging jedoch nicht an, die "Souveränität" ganz zu streichen. Der Artikel drei lautet deswegen: "Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt ist."

1. Welchen Rechtsstatus nehmen die Kantone ein?²⁵

Der Bund garantiert den Bestand der Kantone; Veränderungen in der Kantonsstruktur bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen und der Zustimmung der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger der betroffenen Kantone. "Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone" verlangt der Artikel 38 der neuen Verfassung, und der Artikel 35 lautet: "Die Kantone verfügen im Rahmen der Bundesverfassung über alle Hoheitsrechte, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen." Die Kantone geben sich ihre Verfassungen. Diese dürfen dem Bundesrecht nicht widersprechen, müssen demokratisch sein und revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Im übrigen sind die Kantone bei ihrer Verfassungsgebung frei. Dies führt dazu, dass sie in Bezug auf Institutionen, Behörden, Volksrechte und Territorialorganisation sehr verschieden organisiert sind.²⁶ Aber auch in der Gewichtung verschiedener Staatsaufgaben bestehen bedeutende Unterschiede.²⁷

²⁴ Frenkel, Max, 1984/86: *Föderalismus und Bundesstaat. System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus*. Zwei Bände. Bern: Lang. Aubert, Jean-François, 1991: *Bundesstaatsrecht in der Schweiz*. Basel: Helbing und Lichtenhahn. Eichenberger, Kurt, 1990: *Föderalismus und Regionalismus in der Schweiz*. In: Ossenbühl, Fritz (Hrsg.): *Föderalismus und Regionalismus in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 17-54. Vatter, Adrian (Anm. 23), 77-108. **Germann, Raimund E., 1999: Die Kantone: Gleichheit und Disparität. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg): Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse. Zürich: NZZ Verlag, 387-420.**

²⁵ Germann (Anm. 24), 288-394.

²⁶ Eine sehr detailreiche Darstellung der Verschiedenheiten der kantonalen Organisation geben Germann/Weiss (Anm. 17). Diese Daten sind inzwischen auf dem jeweils aktuellen Stand auch abrufbar über <http://badac.ch>. Weiter zu dieser Thematik Germann (Anm. 24).

²⁷ In den Kantonen der Westschweiz werden für die Bereiche Bildung, Soziales und Gesundheit deutlich mehr Mittel aufgewandt als in der Deutschschweiz. Vgl. dazu: Rey, Alfred, 1993: *Finanzreformen für die Schweiz*. Solothurn: Verlag der Fachgruppe für kantonale Finanzen.

Es gibt eine sehr rege kantonale Verfassungsdiskussion. In den letzten Jahren kam es in verschiedenen Kantonen zu Totalrevisionen der Grundgesetze. Das "föderale Labor" erlebt hier eine seiner Sternstunden.²⁸

2. Inwieweit verfügen die Kantone über legislative und exekutive Zuständigkeiten?

"Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist" (Art. 3 Abs. 2 der neuen Verfassung). Alle andern Aufgaben verbleiben bei den Kantonen. Die Übertragung neuer Aufgaben an den Bund bedarf der Verfassungsänderung mit der (je einfachen) Mehrheit von Bevölkerung und Ständen.

In drei grossen Schüben wurden seit der Bundesstaatsgründung 1848 dem Bund Befugnisse übertragen. In der frühen Phase des neuen Staates die Bereiche Aussenpolitik, Verteidigung, Zoll, Währung, Mass und Gewicht, Post und Eisenbahnen. Es entstand ein "Gemeinsamer Markt"²⁹ und eine "Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik". In der Kriegs- und Krisenzeit des zwanzigsten Jahrhunderts wurden die grossen Sozialversicherungswerke Bundessache, und der Bund erhielt umfangreiche Kompetenzen zu interventionistischen Eingriffen in die Wirtschaft (etwa Landwirtschaft, Landesversorgung, Schutz bestimmter Branchen). In der starken Wachstumsphase der sechziger und siebziger Jahre erhielt der Bund Kompetenzen in neu auftauchenden Problemgebieten wie Nationalstrassenbau, Raumordnung, Umwelt und Atomenergie.

Den Kantonen verbleiben als eigenständige Aufgaben vor allem die Bildung, das Sozial- und Gesundheitswesen, die Kultur, die Polizei und die Justizorganisation, Kirche, Strassen, Wald- und Wasser. Die Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen (und Gemeinden) ist heute sehr intensiv.³⁰ In der Tendenz hat der Bund legislative Kompetenzen gewonnen, allerdings lässt er den Kantonen in der Ausführungsgesetzgebung oft bedeutende Spielräume. Germann ist der Ansicht, dass bei der Vorstellung eines kontinuierlichen Zentralisierungsprozesses Vorsicht geboten sei: "Verschiedene Indikatoren legen nahe, dass der Bund in jüngerer Zeit gegenüber den Kantonen verloren hat".³¹

²⁸ Dazu: Germann (Anm. 24), 389.

²⁹ Einem "Binnenmarkt" standen jedoch bis in die jüngste Zeit verschiedene Hindernisse gegenüber, die in der EWG beseitigt worden sind. Erst am 6. Oktober 1995 hat der Bund ein *Binnenmarktgesetz* erlassen, welches innerhalb der Schweiz ähnliche Verhältnisse hergestellt hat (Systematische Sammlung des Bundesrechts SR 943.02).

³⁰ Zur Politikverflechtung gibt es eine umfangreiche Literatur. Wichtig sind: Bussmann, Werner 1986: *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat*. Bern: Haupt. **Faganini, Hans Peter, 1991: Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz**. Bern: Haupt. Linder (Anm. 7), 135-187.

³¹ Germann (Anm 24), 392.

Tabelle 1 Finanzielle Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (1990); in %

| Bereich | Bund | Kantone | Gemeinden |
|-------------------------|------|---------|-----------|
| Internat. Beziehungen | 100 | - | - |
| Militär | 97 | 2 | 1 |
| Landwirtschaft | 83 | 14 | 3 |
| Sozialversicherungen | 69 | 23 | 8 |
| Öffentlicher Verkehr | 64 | 23 | 13 |
| Seminare, Techniken | 5 | 89 | 6 |
| Justiz | 11 | 72 | 18 |
| Polizei, Feuerwehr | 3 | 61 | 36 |
| Gesundheit | 3 | 63 | 34 |
| Hochschulen | 49 | 51 | - |
| Umweltschutz | 7 | 16 | 78 |
| Kultur, Freizeit, Sport | 8 | 29 | 63 |
| Kinder- u. Volksschulen | | 42 | 58 |
| Fürsorge | 17 | 27 | 56 |

Quelle: Vatter, Adrian (Anm 23), 101

Die *hochgradige Aufgabenverflechtung* zwischen Bund und Kantonen wurde seit den siebziger Jahren zunehmend kritisiert: Verwischung von Verantwortlichkeit, Immobilismus durch "vertikale Kartelle" zwischen Beamten und Interessengruppen auf Bundes- und Kantonsebene, ineffiziente Finanzierung, Schwächung des Föderalismus. Ein erster grosser Versuch der Neuverteilung in den Jahren 1972 bis 1990 brachte jedoch nur geringe Resultate.³² Im Zusammenhang mit Bestrebungen zur grundlegenden Revision des Finanzausgleichs (vgl. unten II.3) wird seit Ende der achtziger Jahre nun wiederum eine Aufgabenentflechtung diskutiert. In insgesamt 50 Bereichen bestehen heute verflochtene Kompetenzen. 29 davon sollen entflochten werden. In acht Fällen wird der Bund allein zuständig, 21 Aufgaben werden an die Kantone übertragen. Entflechten heisst, dass die Verantwortung für Planung, Entscheidung, Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung auf einer Ebene zusammengefasst werden. Dies

³² Vatter (Anm. 23), 103.

würde ca. 40% des aufgabenbezogenen Transfervolumens zwischen Bund und Kantonen ausmachen. Die restlichen Aufgaben bleiben Verbundaufgaben.³³

Es sind zum Teil bedeutende und politisch sensible Aufgaben, die entflochten werden sollen. So übernehme der Bund ganz etwa die Förderung der Forschung, die Leistungen an die Krankenversicherung, die Familienzulagen, die Marktmassnahmen und Direktzahlungen in der Landwirtschaft. Die Kantone sollen die ganze Verantwortung etwa in folgenden Bereichen übernehmen: Öffentlicher Agglomerationsverkehr, Jugend und Sport, Raumplanung, Berufsbildung, Wohnbau- und Eigentumsförderung. Der Bund könnte hier höchstens noch Richtlinien erlassen. Auch folgende Aufgaben sollen von den Kantonen übernommen werden: Kantonale Universitäten und Fachhochschulen, Spezialkliniken und Spitzenmedizin, Grosse Kultureinrichtungen, Öffentlicher Agglomerationsverkehr, Anstalten für Straf- und Massnahmenvollzug. Da diese Einrichtungen jedoch vor allem in grösseren Kantonen angesiedelt sind, soll ein Lastenausgleich zwischen ihnen und den andern Nutzern eingerichtet werden. Damit es keine Trittbrettfahrer gibt, ist ein bundesgesetzlicher Kontraktzwang vorgesehen. Dies ist einer der strittigsten Punkte der Reform.

Diese Reform ist auf gutem, wenn auch weiterhin risikoreichem Wege. Wieviel Entflechtung diesmal übrigbleiben wird, werden die beiden kommenden Jahre zeigen.

3. Welche Finanzmittel stehen den Kantonen zur Verfügung?

Die schweizerische Finanzverfassung ist sehr föderalistisch, das heisst in erster Linie, dass die Kantone ihre Aufgaben weitgehend selbst finanzieren und in der Erhebung der Steuern weitgehend autonom sind. Auch die Gemeinden verfügen - je nach Kanton - über eine beträchtliche Autonomie bei der Festsetzung der Steuersätze. Steuern werden auf allen Ebenen des Bundesstaates vom Volk beschlossen.³⁴ Der Bund hat nur die Kompetenz zu einer formellen Steuerharmonisierung.³⁵

Die Steuerhoheit lag im neuen Bundesstaat von 1848 fast ausschliesslich bei den Kantonen. Dem Bund wurden vor allem die Zölle und die Regaleinnahmen zugestanden. Später kamen verschiedene Gebrauchssteuern dazu. In den Kriegszeiten wurde ihm ein vorübergehender Durchgriff auf Einkommen und Vermögen erlaubt. Die Wehrsteuer des Zweiten Weltkriegs wurde nie mehr ganz abgeschafft und verwandelte sich in die heutige direkte Bun-

³³ **Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge. Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation. Bern und Luzern, 1. Februar 1996.**

³⁴ Direktdemokratischer Einfluss und Konkurrenz unter den Kantonen haben dazu geführt, dass die Staatsquote in der Schweiz immer noch vergleichsweise tief liegt; sie hat sich allerdings in den letzten beiden Jahrzehnten derjenigen vergleichbarer Länder angenähert. Die Fiskalquote (Fiskus und Sozialversicherungen am Sozialprodukt) beträgt in der Schweiz 1995 34%, gegen 28% in den USA, 39% in Deutschland, 44% in Frankreich und 51% in Dänemark.

³⁵ Das bedeutet, der Bund kann Vorschriften erlassen über Steuergegenstände, Steuerberechnung, zeitliche Bemessung sowie Steuerverfahrens- und Steuerstrafrecht. Bei der Festsetzung der Steuersätze, der Steuerfreibeträge und Tarife sowie der Steuerabzüge sind die Kantone frei.

dessteuer. Ebenfalls während dieses Krieges wurde die Warenumsatzsteuer eingeführt, die 1994 in die Mehrwertsteuer umgewandelt wurde. Mit 7.5% ist sie sehr niedrig. Der Mehrwertsteuersatz und die Höchstsätze der direkten Bundessteuer sind in der Verfassung festgelegt, ihre Änderung bedarf also der Zustimmung von Volk und Ständen. Der Höchstsatz für die direkte Bundessteuer auf Einkommen natürlicher Personen beträgt 11,5%; damit ist sichergestellt, dass der Bund die Hauptsteuerquelle der Kantone nicht "übernutzt".³⁶

Tabelle 2 Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1995 in Mrd. SFR

| | Bund | Kantone | Gemeinden | Zusammen |
|---------------------------------------|------|---------|-----------|----------|
| Einnahmen insgesamt | 36 | 50 | 38 | 103*) |
| <i>davon</i> | | | | |
| Steuern auf Einkommen und Vermögen | 12 | 23 | 18 | 53 |
| Übertragungen vom Bund ca. | | 13 | | |

*) Die Einnahmen der drei Ebenen enthalten Transfers, die Summe dagegen nicht.

In Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft, dem Niveau der Staatsausgaben und dem Finanzausgleich ist die Steuerbelastung in den Kantonen sehr unterschiedlich. Ein von der Eidgenössischen Finanzverwaltung berechneter Steuerbelastungsindex zeigt eine Streuung in Bezug auf den Mittelwert (= 100) von 57 im Kanton Zug bis 131 im Kanton Wallis. Es besteht eine - allerdings nicht strenge - negative Korrelation mit der Steuerkraft: Die Steuern sind in Kantonen mit geringerem Steuerpotential höher. Die Abweichungen sind die Folge eines unterschiedlichen Ausgabenverhaltens der Kantone. Ceteris paribus wollen die Kantone der Westschweiz (lateinische Kantone und Bern) "mehr Staat" als die zentral- und ostschweizerischen Kantone. Wenn es also ein West-Ost-Steuerbelastungsgefälle gibt, dann nicht vor allem wegen eines umgekehrt verlaufenden Wohlstandsgefälles, sondern wegen unterschiedlicher Auffassungen über die Staatsaufgaben.³⁷ Diese Verschiedenheit ist nur möglich, wenn die Kantone auch bereit sind, sie zu finanzieren.

Es wird nach dem Gesagten nicht erstaunen, dass der *Finanzausgleich* zwischen den Kantonen ein grosses Thema ist: Auf der einen Seite verlangt die Solidarität nach Hilfen für die schwächeren Kantone, auf der andern Seite werden die Verschiedenheit der Kantone, ihre Rechte, Steuern zu erheben, und die Konkurrenz zwischen ihnen als hohe Güter betrachtet. Erst seit 1959 hat der Bund eine Kompetenz, den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern. Vorher geschah dies indirekt - und insbesondere zu Gunsten des Berggebiets - im Rah-

³⁶ Interkantonale Kommission für Steueraufklärung (vgl. Anm. 11).

³⁷ Rey (Anm. 27).

men von verschiedenen Sachpolitiken (Landwirtschaft, Armee, Regiebetriebe, Strassenbau).³⁸ Einen bedeutenden ausgleichenden Effekt hat die direkte Bundessteuer auf der Einnahmenseite: Die stark progressive Ausgestaltung dieser Einkommenssteuer führt dazu, dass Kantone mit gut verdienenden Bürgern und Unternehmen überdurchschnittliche Beiträge zur Finanzierung der Bundesausgaben leisten.

Der direkte Finanzausgleich erfolgt so, dass verschiedene Transfers zwischen Bund und Kantonen von der Finanzkraft abhängig gemacht werden. Der horizontale Finanzausgleich ist also technisch gesehen in vertikale Ströme "eingebaut". Ein Teil dieser Ströme wird mit dem sogenannten Finanzkraftschlüssel der Kantone gewichtet. Dieser Schlüssel beruht auf vier Elementen: a) die kantonalen Volkseinkommen, b) die Steuerkraft (ein Index für die steuerliche Leistungsfähigkeit), c) die Steuerbelastung (umgekehrte Berücksichtigung), d) der Anteil Berggebiet (umgekehrte Berücksichtigung). Diese Elemente gehen mit verschiedener Gewichtung in den Finanzkraftschlüssel ein. Dies erweckt nicht nur den Eindruck von Unübersichtlichkeit, die Wirkungen sind auch höchst unklar.³⁹

Die immer heftiger werdende Kritik an diesem Prozedere hat denn auch den Anstoss zu einer grossen Revision des Finanzausgleichs gegeben, die gegenwärtig in ihre entscheidende politische Phase kommt. Ihr Hauptziel ist es, den Finanzausgleich transparenter zu gestalten und leicht zu verstärken. Es wird sich um einen reinen Ressourcenausgleich handeln, d.h., ausgabenbezogene Indikatoren sollen nicht mehr berücksichtigt werden. Modellrechnungen gehen etwa davon aus, dass nach dem Ausgleich die ärmsten Kantone über cirka 87% der Finanzressourcen (pro Kopf der Bevölkerung) im Verhältnis zum schweizerischen Mittel verfügen sollen. Dieser neue Finanzausgleich ist in eine umfassendere Reform der Aufgabenteilung eingebettet, auf die wir oben (II.2) hingewiesen haben.⁴⁰

4. Kantone und Gemeinden

Die Gemeinden werden nicht vom Bund, sondern von den Kantonen geschaffen. Sie sind in der Regel nicht direkte Adressaten von Bundesbehörden. Die Kantone sind in einem weiten Rahmen frei, durch ihre Verfassungen und Gesetzgebung die Stellung der Gemeinden zu regeln. Obwohl sie dies sehr unterschiedlich tun, gehört die Gemeindeautonomie zu den Merk-

³⁸ Die Ausgleichswirkungen dieser Politiken sind weiterhin gegeben; in der Landwirtschaftspolitik werden sie durch vermehrte Direktzahlungen eher noch verstärkt. Ausserdem gibt es seit 1974 eine berggebietsorientierte Regionalpolitik.

³⁹ Immerhin lässt sich feststellen, dass die Übertragungen vom Bund (ohne verfassungsmässige Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen) je nach Kanton sehr unterschiedlich hoch sind. In wohlhabenden Kantonen betragen sie unter 10% der Einnahmen, im Mittelfeld zwischen 20% und 30%, bei den ärmsten Kantonen steigt dieser Anteil über 40% an.

⁴⁰ Zum Finanzausgleich und seiner Reform vgl.: Rey, Alfred (Hrsg), 1999: **Der neue Schweizer Finanzausgleich**. Solothurn: Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen. Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (Anm. 33). Wettstein, Gérard, 1998: Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. In: Die Volkswirtschaft, Mai 1998.

malen des schweizerischen politischen Systems. Sie umfasst regelmässig eine recht hohe Organisationsautonomie, eine bedeutende fiskalische Autonomie (die Gemeinden finanzieren ihre Aufgaben durch Gemeindesteuern, deren Hebesätze sie in der Regel selbst festlegen) und einen Kernbestand eigener Aufgaben (in der Regel Strassen und Wege, Schulwesen, Sozialwesen, Sport und Freizeit). Direktdemokratische Instrumente sind in den meisten Gemeinden sehr ausgeprägt. Sie können bei Verletzung der ihnen vom kantonalen Recht verliehenen Autonomie mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht gelangen.⁴¹

Die Zahl der schweizerischen politischen Gemeinden ist sehr gross und sie hat sich nur wenig verändert: 1848 gab es 3203, 1998 2914 Gemeinden. Insbesondere kleinere Gemeinden bekunden Mühe, komplexere Aufgaben wahrzunehmen. Seit Beginn der neunziger Jahre ist eine gewisse Reformdynamik feststellbar: 12 von 26 Kantonen sind gegenwärtig dabei, ihre Gemeindegesetze zu überarbeiten. Formen des New Public Management, interkommunale Zusammenarbeit, Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden und Neuregelung des Finanzausgleichs werden diskutiert und teilweise realisiert. Auch Gemeindefusionen sind nicht mehr tabu, stossen jedoch generell noch auf grosse Skepsis.⁴²

5. Kooperative Elemente in der Staatsorganisation

Kooperation, Konsensbildung und Solidarität sind in der Schweiz generell, aber besonders auch in Bezug auf die vertikale Staatsorganisation, sehr ausgeprägt ("Kooperativer Föderalismus"). Die historischen Wurzeln sind im republikanischen Genossenschaftswesen und in der Tradition des verhandelnden Staatenbundes zu suchen. Da der bundesstaatliche Zusammenhalt immer fragil bleibt, und da die direkte Demokratie die Politik der Regierung und der repräsentativen Organe jederzeit desavouieren kann, setzen sich diese Traditionen bis heute im Verhalten der politischen Eliten fort: Grosse Koalitionen, Kollegialregierungen und massive Mehrheiten bei der Gesetzgebung in den Parlamenten sind die Regel. Speziell dafür wurde der Begriff der "Konkordanz" geprägt.⁴³

Die Mitwirkungsrechte der Kantone an der bundesstaatlichen Gesetzgebung sind im wesentlichen über vier Institutionen abgesichert. Im Zentrum steht der Ständerat, die kleine Kammer, die dem US-amerikanischen Senat nachgebildet wurde. Er hat genau dieselben Rechte wie die Volkskammer, der Nationalrat. Jeder Kanton entsendet zwei Ständeräte. Wie

⁴¹ Zur Stellung der Gemeinden vgl. Geser, Hans, 1999: *Die Gemeinden in der Schweiz*. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, 421-468. Zur Gemeindeautonomie aus rechtlicher Sicht: Moor, Pierre, 1992: *Droit administratif*. Vol. III: *L'organisation des activités administratives*. Berne: Editions Stämpfli. 188-202.

⁴² Ladner, Andreas/ Reto Steiner, 1998: *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen*. Arbeitsbericht Nr. 28 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern. Informationen auch unter <http://www.gemeindereformen.unibe.ch>.

⁴³ Kreis, Georg, 1996: *Eidgenössische Solidarität in Geschichte und Gegenwart*. In: Linder, Wolf et al. (Hrsg.): *Schweizer Eigenart - eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*. Bern: Haupt, 109-127.

diese gewählt werden, ist Sache der Kantone, inzwischen hat sich aber überall die Volkswahl durchgesetzt. In vielen Kantonen dürfen die Ständeräte nicht Mitglieder der Regierung sein. Die zweite Institution ist das Erfordernis der Mehrheit der Kantone bei Verfassungsabstimmungen, die materiell oft Gegenstände auf der Gesetzesstufe regeln. Die dritte Institution ist die Standesinitiative: Jeder Kanton kann eine Initiative zur Revision der Bundesverfassung einreichen.⁴⁴ Die vierte Institution ist die Beteiligung der Kantone am Vorverfahren der Gesetzgebung. Hier kommen die Kantonsregierungen zum Zug: Sie sind in den vorparlamentarischen Expertenkommissionen vertreten, sie werden in der sogenannten "Vernehmlassung" neuer Bundesgesetze konsultiert, und sie sitzen später oft in ausserparlamentarischen Kommissionen, die die Durchführung überwachen.

Im Gegensatz etwa zu Deutschland sind also nicht die Kantonsregierungen in der kleinen Kammer vertreten. Dies hat für die Aufrechterhaltung des Föderalismus positive Effekte.⁴⁵ Der Bürger und die Bürgerin haben so die Wahl, in Bezug auf ihre kantonale Regierung und in Bezug auf ihre Vertretung in der kleinen Kammer unterschiedliche Präferenzen zum Ausdruck zu bringen. Nicht sehr zufrieden mit diesem System sind verständlicherweise die kantonalen Regierungen. Da sie es nicht ändern können, haben sie vor einigen Jahren die "Konferenz der Kantonsregierungen geschaffen".⁴⁶ Vor allem im Hinblick auf die Einflussnahme auf die Bundespolitik wollen sich die Regierungen hier künftig besser koordinieren. Der Bund bleibt aber frei, die Stellungnahmen dieses Nicht-Verfassungsorgans zu berücksichtigen.

Die *horizontalen Beziehungen zwischen den Kantonen* sind intensiv, und ihre weitere Verstärkung ist gegenwärtig ein zentrales politisches Thema.⁴⁷ Die obersten Organe dieser Zusammenarbeit sind Regierungskonferenzen. Sie existierten, bis zur Schaffung der oben erwähnten Konferenz der Kantonsregierungen, nur auf regionaler Stufe (Inner-, Nordwest-, Ost-, Westschweiz). Das wichtigste Arbeitsinstrument der horizontalen Zusammenarbeit sind die 17 Fachdirektorenkonferenzen, das heisst Konferenzen der jeweiligen kantonalen Fachminister. In zentralen kantonalen Aufgabenbereichen - etwa der Bildung - haben sie eine leistungsfähige Arbeitsstruktur entwickelt. Die Erziehungsdirektorenkonferenz verfügt ausserdem über einige legislative Kompetenzen. Auf der Arbeitsebene gibt es entsprechende Chefbeamten- und Verwaltungskonferenzen, die für den Erfahrungsaustausch, insbesondere im Zusammenhang mit dem Vollzug von Bundesgesetzen, entscheidend sind. Ihre Anzahl wird auf 500 geschätzt.⁴⁸ Beide Ebenen der Zusammenarbeit existieren nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf region-

⁴⁴ Vatter, Adrian (Anm. 23), 90.

⁴⁵ Vgl. Freiburghaus, Dieter (Anm. 6), 170-171.

⁴⁶ Münger, Bernard, 1994: Die Konferenz der Kantonsregierungen. In: Dieter Freiburghaus (Hrsg.): Die Kantone und Europa. Bern: Haupt, 247-263.

⁴⁷ Germann (Anm. 24), 415, spricht vom (nach ihm problematischen) Übergang zum Horizonalföderalismus.

⁴⁸ Ebenda.

aler Ebene. Diese Regionenbildung hat jedoch keinen irgendwie verbindlichen Charakter, sie hat sich historisch herausgebildet.⁴⁹

Sobald interkantonale Aktivitäten rechtlicher Festlegungen bedürfen, ist das wichtigsten Instrument das Konkordat zwischen zwei, mehreren oder allen Kantonen. 1980 gab es 311 Konkordate, neuere Angaben sind nicht verfügbar. Konkordate aller Kantone dienen unter anderem dazu, den Druck auf die Übertragung einer Aufgabe an den Bund zu vermindern (so etwa das Konkordat über die Hochschulbeiträge der Nichthochschulkantone).⁵⁰

Kantonsfusionen sind in den letzten Jahren in den Medien wieder aktuell geworden, sie dürften jedoch gegenwärtig kaum eine Chance haben. Dagegen erproben Gruppen von Kantonen neue und intensivere Formen der Zusammenarbeit. So etwa der "Espace Mittelland" mit den Kantonen Bern, Waadt, Freiburg, Neuenburg, Solothurn, Jura und Wallis⁵¹ oder die Kantone der Innerschweiz.

III. Die Kantone und die Europäische Integration

Die Schweiz ist weder Mitglied der Europäischen Union noch gehört sie dem Europäischen Wirtschaftsraum an.⁵² Gemeinschaftsrecht ist also nicht direkt anwendbar. In den letzten Jahren hat der schweizerische Gesetzgeber jedoch materiell sehr viele Gemeinschaftsnormen in die schweizerische Rechtsordnung inkorporiert, - sei es, weil damit Hindernisse im Wirtschaftsaustausch beseitigt werden konnten, oder sei es, weil die Gemeinschaft über eine überzeugende Regulierung verfügt (Mehrwertsteuer, Wettbewerbsrecht). Dieser "autonome Nachvollzug" hat den Nachteil, dass die entsprechenden Normen ohne schweizerische Mitwirkung zustande kommen, er hat aber den Vorteil, dass die Übernahme grundsätzlich selektiv und freiwillig erfolgt.

Im laufenden Jahr hat die Schweiz mit der EG umfangreiche bilaterale sektorielle Abkommen abgeschlossen, die sich materiell weitgehend an den EWR anlehnen. Formell wird jedoch nicht EG-Recht angewandt, sondern das Landesrecht entsprechend geändert. Die Kantone werden, falls die Abkommen ratifiziert werden, in folgenden Bereichen spürbar betroffen sein: Freier Personenverkehr, Diplomanerkennung, öffentliche Märkte und Strassen-Güterverkehr.

⁴⁹ Vor einigen Monaten hat sich das Bundesamt für Statistik erlaubt, aus angeblich "eurostatistischen" Gründen die Schweiz in fünf Regionen einzuteilen. Dies hat Irritationen erzeugt, die politischen Implikationen dieses Vorhabens waren unterschätzt worden.

⁵⁰ Vgl. dazu Vatter (Anm. 23), 97. Hänni, Peter, 1998: Vor einer Renaissance des Konkordats? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen. In: Bernhard Ehrenzeller et al.: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner. St. Gallen: Dike, 659-674.

⁵¹ Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn, Thomas Reitze, 1999: Interkantonale Verwaltungszusammenarbeit. Solothurn.

⁵² Die Vorlage zum Europäischen Wirtschaftsraum wurde am 6. Dezember 1992 vom Volk knapp (50,3%), von den Kantonen (14 und 4 Halbkantone) abgelehnt. Alle westschweizer Kantone hatten angenommen.

Seit der Diskussion über den Europäischen Wirtschaftsraum, der von den "Ständen" mit 16 zu 7 abgelehnt worden war (obwohl ihn alle Kantonsregierungen zur Annahme empfohlen hatten), sind die Kantone europapolitisch etwas aktiver geworden.⁵³ Sie haben vom Bund ein Gesetz über ihre Mitwirkung an der Aussenpolitik verlangt, welches die schon bestehende enge Konsultation festschreibt. Zur Zeit zögern die eidgenössischen Räte noch, dieses Gesetz zu verabschieden, da sie befürchten, dass die Kantone mehr Einfluss auf die Aussenpolitik gewinnen würden, als sie selbst haben.⁵⁴ Die Koordination der kantonalen Interessen erfolgt über die oben erwähnte Konferenz der Kantonsregierungen. Sie konnte in die Delegationen für die bilateralen Verhandlungen je einen Vertreter entsenden und ein ständiger Vertreter sitzt im für die Europafragen zuständigen Integrationsbüro des Bundes.

Alle Kantone sind Mitglieder der Versammlung der Regionen Europas. Grenzüberschreitende Kooperation hat in den meisten Landesgegenden eine lange Tradition (etwa Regio Basiliensis). Die Kantone können bei den Interreg-Programmen der EU mitmachen. Die schweizerischen Anteile an den Projekten werden vom Bund und den beteiligten Kantonen finanziert.

Im Falle eines Beitritts der Schweiz zur Union wäre der Föderalismus nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Schon beim EWR hatte der Bund etwa entschieden, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich nicht zu verändern und keine neuen Instrumente der Gesetzgebung und der Aufsicht über den Vollzug einzurichten. Die Kantone würden weiterhin vor allem über die kleine Kammer Einfluss auf die Europapolitik nehmen können. Da die Konferenz der Kantonsregierungen kein Verfassungsorgan ist, könnte sie weiterhin nur konsultiert werden. Einen Einfluss, wie ihn die deutschen Länderregierungen im Bundesrat haben, gäbe es also nicht. Gelegentlich wird davon gesprochen, dass die Kantone "im Hinblick auf Europa" zu klein seien. Dies ist etwa ebenso richtig wie der Satz, "dass Staaten für die kleinen Probleme zu gross und für die grossen zu klein" seien. Insoweit es allerdings die Hauptfunktion des Föderalismus ist, Bürger und Staat in engem Kontakt zu halten, besteht ein gehöriges Spannungsverhältnis zur Brüsseler Union.

⁵³ Freiburghaus, Dieter (Hrsg.) Die Kantone und Europa. Bern: Haupt.

⁵⁴ Thürer, Daniel, 1991: Föderalismus und Regionalismus in der Schweizerischen Aussenpolitik. Zum Verhältnis von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen unter veränderten Umständen. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 92; 49-71. Pfisterer, Thomas, 1996: Die Rolle der Kantone in der Aussenpolitik. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 97; 544-567.

Liste des Working Paper de l'IDHEAP déjà parus
Ces documents ne paraissent en principe que sur Internet et ne peuvent être obtenus
sous forme papier que sur demande

| | | |
|----|---|-------|
| 1a | GERMANN, Raimund E. <i>Observation continue du changement administratif: la BADAC, banque de données des cantons et des villes, janvier 1999</i> | 26 p. |
| 1b | GERMANN, Raimund E. <i>Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und der Städte, janvier 1999</i> | 26 p. |
| 1c | GERMANN, Raimund E. <i>Monitoring Administrative Change: The BADAC Database of Swiss Cantons and Towns, janvier 1999</i> | 26 p. |
| 2 | Bättig Christoph, Knoepfel Peter, Peter Katrin, Teuscher Franziska <i>Konzept für ein Policy-Monitoring zur Erhaltung der Biodiversität, avril 1999</i> | 43 p. |
| 3 | FINGER Matthias <i>Apprendre face au pouvoir: l'administration peut-elle devenir apprenante?, mai 1999</i> | 19 p. |
| 4 | FREIBURGHAUS Dieter <i>Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus, septembre 1999</i> | 16 p. |

Bulletin de commande

Je souhaite recevoir le(s) IDHEAP Working Paper no

des informations sur le programme des cours

Envoyer à:

Nom, prénom: _____

IDHEAP

Service: _____

Rte de la Maladière 21

Rue: _____

1022 Chavannes-près-Renens

No postal: _____

tél. 021 / 694 60 00 - fax: 694 06 09

e-mail: IDHEAP@IDHEAP.unil.ch

Date: _____ Signature: _____