Andreas Ladner

unter Mitarbeit von Laetitia Mathys

Der Schweizer Föderalismus im Wandel

Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz

Cahier de l'IDHEAP 304/2018 – Manuskript

Unité *Administration suisse et politiques institutionnelles*

© 2018 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940390-90-8

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
Tél. +41 (0)21 692 68 00
E-Mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis I
Tabellenverzeichnis III
Abbildungsverzeichnis III
Vorbemerkung VI
Die wichtigsten Erkenntnisse in Kürze VII
1 Territoriale Gliederung und Aufgabenteilung – Einleitende Bemerkungen 1
2 Föderalismus: Theoretische Grundlagen und ein internationaler Vergleich 6
3 Die Entstehung des Bundesstaats 21
4 Grundprinzipien und Institutionen des Schweizer Föderalismus 36
4.1 Der Ständerat 40
4.2 Das Ständemehr 47
4.3 Standesinitiative und Kantonsreferendum 51
4.4 Vernehmlassungsverfahren und Vollzug 52
4.5 Para-Institutionelle Arrangements und Vereinigungen 55
5 Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung 59
5.1 Entwicklung der Staatsaufgaben 62
5.2 Überblick über die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 67
5.3 Halbstaatliche Aufgabenerbringung und Zusammenarbeit mit Privaten 75
6 Vertikale Kooperationsbeziehungen 78
6.1 Vollzug der Bundespolitik durch die Kantone 82
6.2 Verbundsaufgaben und Programmvereinbarungen 85
6.3 Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden 96
6.4 Zusammenarbeit Bund, Kantone und Gemeinden 105
7 Horizontale Kooperationsbeziehungen 107
7.1 Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen 108
7.2 Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden 121
8 Ausgaben und Einnahmen der drei Staatsebenen 125

9 Die öffentlichen Angestellten in Bund, Kantonen und Gemeinden 137
10 Funktionalreformen – Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung 148
11 Territorialreformen: Gemeindefusionen, Agglomerationen und Regionen 167
12 Staatliche Aufgabenerbringung und territoriale Gliederung – Ausblick 187
Literaturverzeichnis 197

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Parteipolitische Zusammensetzung der Kantonsvertreter im Ständerat (50. Legislatur) ... 43
Tabelle 2: Verfassungsvorlagen, bei denen Volks- und Ständemehr zu unterschiedlichen Ergebnissen führen ... 49
Tabelle 3: Organisation der Aufgabenerbringung zwischen Bund und Kantonen ... 89
Tabelle 4: Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden (2014) ... 126
Tabelle 5: Ausgaben der verschiedenen Ebenen nach Funktion ... 127
Tabelle 6: Einnahmen der verschiedenen Ebenen (2015) ... 131
Tabelle 7: Beschäftigte des öffentlichen Sektors in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) nach Rechtsform, 2015 ... 139
Tabelle 8: Ressourcenindex der Kantone (2008, 2011, 2014, 2017 und 2019) ... 155
Tabelle 9: Finanzausgleich – Zahlungen 2019 in 1000 CHF ... 160
Tabelle 10: Anzahl und Grösse der Gemeinden nach Kantonen (2017) ... 175
Tabelle 11: Anzahl Gemeinden nach Kantonen (1980-2018) ... 177
Tabelle 12: Auswirkungen von Gemeindefusionen (2016), alle Gemeinden und aus einer Fusion hervorgegangene Gemeinden im Vergleich ... 180

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Regional Authority Index (RAI) ... 15
Abbildung 2: Konföderale und unitarische Formen des Föderalismus ... 16
Abbildung 3: Kumulierte Sitze der grössten Parteien im Ständerat seit 1848 ... 45
Abbildung 4: Entscheidungen von Ständerat und Nationalrat im Vergleich zu Volksentscheidungen ... 46
Abbildung 5: Grösse der Kantone (Einwohnerzahlen, absolute Zahlen) ... 60
Abbildung 6: Grösse der Gemeinden (Einwohnerzahlen, Prozentanteile) ... 61
Abbildung 7: Autonomie der Schweizer Gemeinden im Vergleich ... 73
Abbildung 8: Vertikale zwischenstaatliche Beziehungen ... 81
Abbildung 9: Anzahl Programmvereinbarungen nach Aufgabenbereichen ... 91
Abbildung 10: Gemeinden, die Programmvereinbarungen kennen, nach Sprachregionen (%) ... 92

Abbildung 11: Konsultation der Gemeinden nach Sprachregionen (%) 93
Abbildung 12: Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton aus Sicht der Gemeinden 1988 und 2016 (%) 98
Abbildung 13: Eher gute oder gute Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton aus Sicht der Gemeinden 1988 und 2016, nach Kantonen (% und Veränderung in Prozentpunkten) 99
Abbildung 14: Zuständigkeit der Gemeinden für Vollzug, Finanzierung und Entscheidung bei verschiedenen Aufgabenbereichen (%) 101
Abbildung 15: Zuständigkeit der Gemeinden für Vollzug, Finanzierung und Entscheidung in den Bereichen Sozialhilfe, Primarschule und Polizei, nach Kantonen (%) 103
Abbildung 16: Fiskalische Äquivalenz und Vollzug 105
Abbildung 17: Entwicklung der Zahl der interkantonalen Vereinbarungen 111
Abbildung 18: Zahl der interkantonalen Vereinbarungen nach Grösse und Themenbereich 112
Abbildung 19: Regionale Regierungskonferenzen 119
Abbildung 20: Interkommunale Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Körperschaften, privat-rechtliche Körperschaften, Vertragslösungen) nach Aufgabenbereich (Prozentanteile) 124
Abbildung 21: Ausgaben der verschiedenen Ebenen, nach Funktionen (1950 und 2014) 128
Abbildung 22: Steuerbelastung Bund, Kantone und Gemeinden, absolut und anteilsmässig* 134
Abbildung 23: Ausgaben und Einnahmen der drei Staatsebenen 136
Abbildung 24: Stellen Bundesverwaltung und Anzahl Stellen auf 1000 Einwohner 142
Abbildung 25: Öffentlich Angestellte im weiteren Sinn 143
Abbildung 26: Kantonale und kommunale Angestellte in den Verwaltungen pro 1000 Einwohner nach Kantonen 145
Abbildung 27: Finanzströme im Ausgleichssystem für das Jahr 2018, ohne Härteausgleich 157
Abbildung 28: Anteil der NFA-Zahlungen an den Gesamterträgen/Einnahmen der Kantone (2016) 158
Abbildung 29: Projekte zur territorialen Gliederung der Schweiz in der Zeit der Helvetik 169
Abbildung 30: Durchschnittliche Einwohnerzahlen und Zahl der Gemeinden im Ländervergleich (2014) 172

Abbildung 31: Zahl der Gemeinden in der Schweiz 1850 bis 2018 174
Abbildung 32: Die Schweizer Agglomerationen 184
Abbildung 33: Das Raumkonzept Schweiz 186

VORBEMERKUNG

Ausgangspunkt der hier vorliegenden Publikation sind verschiedene Kurse und Vorlesungen, die ich seit 2006 am IDHEAP durchgeführt habe.

So wird etwa in der Einführungsveranstaltung „Politique et Institutions" neben anderen zentralen Elementen des Schweizer politischen Systems auch auf den Föderalismus und die Aufgabenerbringung eingegangen. Dabei spielt auch ganz allgemein das staatliche Handeln und seine Ausgestaltung im komplexen Mehrebenensystem der Schweiz eine wichtige Rolle.

Noch intensiver mit der Thematik befasst sich der CAS „Gouvernance territoriale – Fédéralisme et politique locale" mit der Thematik oder das Forschungsseminar „Collectivités territoriales – institutions et politiques".

Bei dem hier vorliegenden Manuskript handelt es sich um eine erste Fassung, die noch einmal überarbeitet und zu einem späteren Zeitpunkt auch auf Französisch übersetzt werden soll. Kritik und Hinweise auf Fehler, Unterlassungen, unverzichtbare Literatur sowie Verbesserungsvorschläge sind erwünscht.

September, 2018

Die wichtigsten Erkenntnisse in Kürze

Ziel dieses Buchs ist es, über die territoriale Gliederung der Schweiz und die damit verbundene Organisation der Aufgabenerbringung nachzudenken und eine Antwort auf die Frage finden, in welche Richtung die zukünftigen Entwicklungen laufen sollen.

Föderalismus und Gemeindeautonomie erfreuen sich in der Schweiz auch heute noch einer grossen Popularität. In der Geschichte des Landes begründet und als einziger realisierbarer Weg für eine nachhaltige Staatsbildung in einem heterogenen Kontext beruht der Schweizer Föderalismus auf Diversität und einem schwachen Zentralstaat.

Heute sind für die konkrete Ausgestaltung nicht integrative Aspekte, sondern verstärkt auch ökonomische Konzepte, wie beispielsweise das Zusammenfallen von Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung oder eine effektive und effiziente Aufgabenerbringung von Bedeutung, wobei man nach wie vor auch an der Idee festhält, dass Aufgaben wenn möglich, gemäss dem Subsidiaritätsprinzip auf den unteren Ebenen erbracht werden sollen.

Der Schweizer Föderalismus kann als kooperativ, symmetrisch, konkurrenzorientiert und solidarisch bezeichnet werden. Das heisst, die Aufgaben werden nicht auf die verschiedenen Ebenen aufgeteilt, sondern gemeinsam erbracht. Alle Gemeinden und alle Kantone sind staatsrechtlich einander gleichgestellt. Die territorialen Einheiten stehen in Konkurrenz zueinander, was man vor allem auch bei den Steuerbelastungen sieht, und es gibt Ausgleichsmechanismen zwischen Gemeinden und zwischen Kantonen unterschiedlicher Finanzkraft.

Die Schweiz wird durch das Volk und die Kantone gebildet. Die Kantone sind in die Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene eingebunden und haben im Prinzip über den Ständerat im Parlament und bei Verfassungsänderungen über das doppelte Mehr eine starke Vetoposition. Auch sind sie bei der Ausarbeitung von Bundesvorlagen und vor allem auch beim Vollzug des Bundesrechts sehr stark involviert.

In den letzten Jahren sind aber auch weitere Möglichkeiten der Einflussnahme entstanden, die vor allem über eine Organisation der Kantone untereinander führen. Beispielhaft hierfür zu nennen sind das Haus der Kantone Bern, die Konferenzen der Regierungen und Departementsvorsteher, die verschiedenen Treffen und Tagungen sowie die Verträge unter den Kantonen. Das Ziel dabei ist einerseits eine bessere Vertretung der kantonalen Interessen gegenüber dem Bund, und andererseits eine selbständige Regulierung bestimmter Aufgaben, um so dem Ruf nach einem Eingreifen der Bundespolitik entgegenzutreten.

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen und zwischen den verschiedenen Einheiten auf den einzelnen Ebenen hat in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Zwischen den Ebenen wurden neben dem klassischen Vollzug neue, partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit im Rahmen von Programmvereinbarungen basierend auf Leistungsvorgaben und Globalbudget geschaffen und die horizontale Zusammenarbeit wurde weiter intensiviert und hat eine verbindlichere Note erhalten. So können etwa einzelne Kantone und Gemeinden zur Zusammenarbeit angehalten werden und es besteht in bestimmten Fällen für die Kantone eine Mitfinanzierungsverpflichtung.

Sowohl was die Staatsausgaben wie auch was das öffentliche Personal anbelangt zeigt sich unter anderem die grosse Bedeutung der Kantone in unserem föderalistischen Staatswesen. Sie kommen anteilsmässige für den grössten Teil der Ausgaben auf und beschäftigen die meisten Personen. Dabei gibt es allerdings innerhalb der Schweiz gewisse Unterschiede. Während in der französischsprachigen Schweiz die kantonale Ebene noch stärker ist, spielt in verschiedenen Gebieten der Deutschschweiz die kommunale Ebene eine deutlich grössere Rolle.

Mit der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs (NFA) hat die Schweiz vor rund 10 Jahren eine äusserst ambitionierte und erfolgreiche Föderalismusreform durchgeführt. Auch wenn die Aufgabenteilung weniger weit ging als erwünscht, so sind zumindest die Aus-

gleichszahlungen auf eine rationale Basis gestellt und transparenter gemacht worden. Zudem wurden die neuen Zusammenarbeitsformen in der Verfassung verankert.

Territorialreformen, zumindest auf kantonaler Ebene, sind wohl auch in unmittelbarer Zukunft kaum zu erwarten. Demgegenüber hat sich die Zahl der Gemeinden in einem beachtlichen Ausmass reduziert, ohne jedoch bis anhin in der Gemeindelandschaft substanziell etwas zu verändern. Die Schweizer Gemeinden sind nach wie vor mehrheitlich sehr klein und es gibt grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden, sow wie auch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen.

Was nun die zukünftige Organisation der Schweiz anbelangt, wird in Zukunft eine ganzheitlichere Perspektive notwendig werden. Man wird wohl kaum gleichzeitig alle drei Ebenen stärken und autonomer machen können. Die Verhältnisse und Strukturen werden jedoch kaum einfacher werden und man wird sich von einigen, heute noch stark verbreiteten Bekenntnissen lösen müssen. Den Grössenunterschieden zwischen den einzelnen Gemeinden und einzelnen Kantonen wird man noch stärker mit unterschiedlichen Kompetenzzuweisungen begegnen, was zu einem asymmetrischen Föderalismus führt. Weiter wird man sich stärker auf funktionale Erfordernisse abstützen müssen, und eine vierte staatliche Ebene mit eigenen Einnahmen und eigenen, demokratischen Entscheidungsstrukturen ist weniger abwegig, als es in der Regel dargestellt wird.

Den heute bestehenden territorialen Einheiten Gemeinden und Kantonen wird auch in Zukunft – nicht zuletzt aus demokratietheoretischen Überlegungen – eine grosse Bedeutung zukommen. Über sie werden die Entscheidungsprozesse abgewickelt, sie beschaffen die finanziellen Ressourcen und setzen sie ein und gewährleisten die Aufgabenerbringung auf ihrem Territorium. Von ihnen abweichende, aufgabenspezifische Arrangements werden jedoch wichtiger werden und die Politikfindung wird in breiteren, governance-ähnlichen Strukturen stattfinden. Die Herausforderung der Zukunft wird es sein, sich in diesem komplexen Umfeld zurechtzufinden und die verschiedenen Prozesse optimal zu gestalten.

1 Territoriale Gliederung und Aufgabenteilung – Einleitende Bemerkungen

Die Schweiz ist bezüglich Ausdehnung und Einwohnerschaft ein relativ kleines Land. Dennoch verfügt sie über eine ausgesprochen komplexe interne Organisation. Nicht nur besteht sie aus 26 weitgehend souveränen Kantonen, sondern auch aus 2222 (Stand 1.1.2018) ziemlich autonomen Gemeinden. Dazu kommen zahlreiche Formen der horizontalen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen territorialen Einheiten und eine intensive Verflechtungen zwischen den Staatsebenen bei der Erbringung vieler Aufgaben.

Angesichts der Globalisierung, einer zunehmenden Komplexität der zu lösenden Probleme und dem Ruf nach mehr Effizienz und demokratischer Partizipation stellt sich die Frage, ob mit der bestehenden territorialen Gliederung und der Organisation der Zusammenarbeit, die aktuellen und kommenden Herausforderungen unserer Gesellschaft bewältigt werden können, oder ob sich neue, bessere Formen der internen Organisation aufdrängen.

Im Vordergrund der Betrachtung steht dabei das Erbringen staatlicher Aufgaben. Die Gliederung eines Landes in der Vertikalen, d.h. in verschiedene Staatsebenen, und in der Horizontalen, d.h. in eine bestimmte Anzahl territorialer Subeinheiten, ist nicht Selbstzweck an sich, sondern Mittel zum Zweck. Wie muss ein Staat organisiert sein, um den verschiedenen Ansprüchen gerecht zu werden? Damit wird zugleich auch klar, dass die Beantwortung dieser Frage nicht zuletzt auch von den Ansprüchen an ein Staatswesen abhängig ist und diese je nach Betrachtung, je nach politischen Präferenzen oder Aufgabenbereich variieren kann.

Es lässt sich zum Beispiel bereits darüber streiten, welche Leistungen der Staat überhaupt erbringen muss. Aber auch bezüglich der Art der Erbringung und der Zugänglichkeit und der Qualität kann es zu Unterschiedlichen Positionen kommen. Effizienz, Effektivität, Mitbestimmung, Partizipation, Gerechtigkeit und Gleichheit lassen sich nicht so einfach unter einen Hut bringen und im Gleichschritt steigern. Vielmehr handelt es sich

hier um ein Optimierungsproblem und die verschiedenen Ansprüche stehen in einem Konflikt zu einander.

Sehr kleinräumige politische Strukturen ermöglichen eine direktere Teilnahme und eine grössere Verbundenheit mit den Behörden und den Entscheidungen, erlauben es aber nicht, von möglichen Skalenerträgen zu profitieren. Ganz ähnlich ermöglichen es eine föderalistische Organisation und eine grosse Gemeindeautonomie besser, auf unterschiedliche Präferenzen einzugehen, eine mögliche Folge kann aber sein, dass nicht überall dieselben Leistungen in derselben Qualität angeboten werden.

Die staatliche Gliederung der Schweiz hat sich über nahezu zwei Jahrhunderte hinweg als äusserst stabil erwiesen, was angesichts des gesellschaftlichen Wandels und des immensen Ausbaus der Staatstätigkeit erstaunen mag. Die vielen und teilweise sehr kleinen Gemeinden und Kantone müssen nicht nur mehr, sondern vor allem auch zunehmend komplexere Aufgaben bewältigen. Dazu kommen die anwachsenden Interdependenzen. Politische Probleme müssen heute verstärkt ebenenübergreifend angegangen werden. Dabei werden häufig auch die Landesgrenzen überschritten. Öffentliche Politiken erhalten immer mehr eine internationale Komponente.

Dass die Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung im Wandel und die bestehenden staatlichen Strukturen unter Druck sind, davon zeugen nicht nur die Klagen der tieferen Ebenen und die verschiedenen Reformen funktionaler und territorialer Natur, sondern auch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Subeinheiten und über die verschiedenen Ebenen hinweg.

Aus den Gemeinden hört man Stimmen, dass ihre Anliegen und Möglichkeiten in der nationalen Politik immer weniger berücksichtigt werden und ihre Autonomie – welche allerdings in einem internationalen Vergleich ausgesprochen hoch ist – zusehends abnimmt. Sie fordern ein Gemeindereferendum, mit dem sie ungewünschte politische Projekte bekämpfen

können.[1] Auch die Kantone beklagen eine fortschreitende Zentralisierung, welche ihren Handlungsspielraum beschränkt, und haben beispielsweise ein Föderalismusmonitoring aufgebaut,[2] welches alle Verstösse gegen die Souveränität der Kantone zu dokumentieren versucht.

Diese Klagen sind sicher bis zu einem gewissen Punkt berechtigt. Zu diskutieren gilt es allenfalls, wie weit hier Gegensteuer gegeben werden muss oder kann. Ist die gegebene staatliche Gliederung überholt und sollte grosszügig reformiert werden oder leistet sie einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und politischen Erfolg des Landes und es ist angezeigt, auch für die Zukunft auf ihr aufzubauen?

Der klassischen Staatsgliederung in Gemeinden, Kantonen und Bund mit eigenen Aufgabenbereichen und einer intensiven gemeinsamen Leistungserbringung werden heute verschiedene, alternative Modelle gegenübergestellt.

Im Sinne einer weiterführenden Föderalismusreform wird eine stärkere Entflechtung der Aufgaben zwischen den verschiedenen Ebenen gefordert. Aufgaben sollen noch häufiger von einer einzigen Ebene erbracht werden, um so auf die teilweise komplexen Formen der Zusammenarbeit verzichten zu können. Damit würde es auch einfacher, die Forderung nach einer fiskalischen Äquivalenz (Wer zahlt, befiehlt, wer befiehlt, zahlt) umzusetzen, und der Schweizer Föderalismus würde dem dualen Föderalismus US-amerikanischer Prägung ähnlicher. Gehen dabei, wie dies angedacht ist, mehr Aufgaben in die alleinige Zuständigkeit der Kantone über, wäre der Preis dafür eine noch grössere Diversität im Leistungsangebot.

Ein weiterer Modellvorschlag stellt die zu erfüllenden Aufgaben respektive die zu erbringenden Leistungen in den Vordergrund. Gemäss diesen Überlegungen soll die Schweiz stärker nach funktionalen Kriterien organisiert werden. Anstelle der Gemeinden (oder Kantone), die jeweils für

---

[1] *Vgl. NZZ vom 13.8.2018. S. 9.*
[2] *Vgl. http://www.chstiftung.ch/de/foederalismus/foderalismusmonitoring/ (14.8.2018).*

eine grössere Zahl von Aufgaben zuständig sind, würden dann funktionale Einheiten treten, die jeweils nur eine einzige Aufgabe zu bewältigen hätten. So könnte man der Tatsache besser Rechnung tragen, dass die optimalen Perimeter für die Leistungserbringung von Aufgabe zu Aufgabe variieren. Beispiele für diese Überlegungen sind etwa die Zweckgemeinde (de Spindler 2008) oder die „Functional Overlapping Competing Jurisdictions" (FOCJ) von Frey/Eichenberger (2001).

Ein letztes Modell kann als Governance-Modell bezeichnet werden. Gemäss diesen Überlegungen liegt die Zukunft staatlicher Leistungserbringung nicht mehr in den Händen hierarchisch aufgebauter Staatsstrukturen, welche mit Befehl und Zwang respektive vertikaler Aufgabenzuweisung und Kontrolle operieren. An ihre Stelle treten nicht-hierarchische Netzwerke mit offenen Grenzen zum privaten Sektor. Entscheidungen werden in der Form eines Konsens gesucht und ausgehandelt und die Mitarbeit geschieht nicht als Folge von Zwang, sondern ist eine Frage der Compliance (vgl. z. B. Kersbergen/Warden 2004).

Wie weit diese Modelle die zukünftige Gliederung der Schweiz und damit auch die Organisation der Aufgabenerbringung beeinflussen oder ob sie gar an die Stelle der bestehenden Organisation treten werden, wird Gegenstand des letzten Kapitels dieses Buches sein. Dort werden wir einen Ausblick wagen und uns die Frage stellen, wie die Schweiz in 50 Jahren organisiert sein wird.

Mit den folgenden Kapiteln wollen wir zum Nachdenken über eine mögliche Neugestaltung der Schweiz beizutragen. Eine wichtige Rolle spielen dabei selbstverständlich auch aktuelle Reformbestrebungen im Bereich der territorialen Gliederung und der staatlichen Aufgabenerbringung. Um diese besser verstehen zu können, sollten wir wissen, wie es zu einer solch komplexen Organisation gekommen ist und welche Schwierigkeiten daraus erwachsen. Eine Diskussion der verschiedenen Lösungsansätze hat zudem die verschiedenen theoretischen Vorstellungen zur Organisation des modernen Staats und des staatlichen Handelns und der Beziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und Akteuren zu berücksichtigen.

Wir beginnen dieses Büchlein mit einem kurzen Blick auf die theoretischen Grundlagen des Föderalismus sowie einem Vergleich verschiedener föderalistischer Systeme. Danach befassen wir uns mit der Entstehung des Bundesstaates und den Grundprinzipien und Institutionen des Schweizer Föderalismus. Nach diesen grundlegenden Gedanken wenden wir uns konkreter der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung zu. Einen wichtigen Platz nimmt in diesem Zusammenhang auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen und auf den verschiedenen Ebenen ein. Aufschluss über die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen und regionale und kantonale Unterschiede geben weiter auch die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sowie die Zahl der öffentlich Angestellten. Abschliessenden wenden wir uns dann den Reformen im Bereich der staatlichen Aufgabenerbringung zu. In je einem Kapitel werden die wichtigsten Funktional- und Territorialreformen behandelt. Im letzten Kapitel wird dann – wie angetönt – über eine zukünftige Gliederung der Schweiz nachgedacht und auf verschiedene Aspekte hingewiesen, die es wohl inskünftig verstärkt zu beachten gilt.

2 FÖDERALISMUS: THEORETISCHE GRUNDLAGEN UND EIN INTERNATIONALER VERGLEICH

Die Föderalismusforschung bietet einen reichen Fundus von Theorien und Konzepten, um die charakteristischen Merkmale und das Funktionieren eines föderalistisch organisierten Landes zu beschreiben und zu verstehen. Ebenso so interessant und ertragreich ist dabei der Vergleich mit anderen föderalistischen Ländern. Charakteristische Merkmale eines politischen Systems werden vor allem im Vergleich mit anderen Systemen sichtbar.

Wichtig für ein umfassendes Verständnis föderalistischer Systeme ist zuerst einmal die Einsicht, dass sich die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen auf unterschiedliche Aspekte und Merkmale des Föderalismus konzentrieren, dabei unterschiedliche Ansprüche erheben und unterschiedliche Leistungen in den Vordergrund stellen. Bleibt man einer disziplinären Perspektive verhaftet, so ist es nicht möglich, föderalistische Systeme gesamtheitlich zu erfassen. Aus soziologischer oder sozial-philosophischer Perspektive geht es bei der Begründung des Föderalismus etwa um Fragen wie soziale und kulturelle Homogenität, gemeinsame Werte und gemeinsame Identität, welche - unter anderem - als Voraussetzung für eine demokratische Selbstorganisation angesehen werden können. Aus juristischer oder staatsrechtlicher Perspektive geht es demgegenüber verstärkt um die rechtliche Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Einheiten und Ebenen eines Staates und um Fragen der Souveränität und formalen Autonomie. Ökonomen interessieren sich für die optimale Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen und den Wettbewerb zwischen den verschiedenen föderalen Einheiten und die Politikwissenschaft konzentriert sich auf die Leistungsfähigkeit föderalistischer System bezüglich dem Erreichen angestrebter Ziele, wie etwa Partizipation, Integration, Verhinderung von Konflikten oder der Umsetzung politischer Programme.

Die traditionellen Föderalismustheorien der Aufklärung und des 19. Jh. gingen von der Existenz ursprünglich unabhängiger Regionen mit unterschiedlichen kulturellen, ökonomischen und ethnischen Ausprägungen aus und stellten primär die Integrationsleistung föderalistischer Ordnungen für heterogene Gesellschaften in den Mittelpunkt. Neuere Theorien setzen demgegenüber den demokratischen Gesamtstaat schon voraus und rücken die Machtaufgliederung durch vertikale Gewaltenteilung mittels föderalistischer Institutionen und den Schutz von Minderheiten mittels möglichst weitgehender territorialer Eigenständigkeit ins Zentrum der Betrachtung.

Man kann sich darüber streiten, wo und wann genau der Föderalismus entstanden ist und gewisse Autoren gehen zurück in die griechische und römische Antike (Siewert/Aigner-Foresti 2005). Als grosser Theoretiker des Föderalismus gilt aber sicher Johannes Althusius (1597-1630), ein calvinistischer Staatstheoretiker, welcher ein auf dem *Subsidiaritätsprinzip* beruhendes Gegenmodell zur absolutistischen Monarchie entwarf. Bezeichnend ist, dass dies in die Zeit der Reformation fiel, wo sich eine föderalistische Organisation als Möglichkeit zur Bildung selbständiger, konfessionell homogener Gebiete innerhalb eines grösseren Ganzen gerade zu aufdrängte. Als Beispiel hierfür anerbietet sich in der Schweiz die Trennung des Kantons Appenzell in das katholische Innerrhoden und das protestantische Ausserrhoden im Jahr 1597,[3] um den andauernden Streitigkeiten zwischen den zwei Gebieten mit unterschiedlichen Konfessionen ein Ende zu setzen.

Entscheidend geprägt wurde das Konzept des Föderalismus durch die Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika. In den bekannten „Federalist papers“, einer Sammlung von 85 Zeitungsartikeln, die 1787/88 in verschiedenen Zeitungen New Yorks erschienen, um die Bevölkerung von der von noch nicht allen Mitgliedsstaaten ratifizierten Verfassung zu

[3] *Vgl. dazu Weishaupt, Achilles (2011). „Appenzell (Kanton)“, in: Historisches Lexikon der Schweiz (http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7389.php (24.5.2018)*

überzeugen, hoben die Autoren und Gründerväter der Vereinigten Staaten, Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, die Vorzüge einer föderalistischen Staatsorganisation hervor. In Paper Nr. 51 weisen sie darauf hin, dass in der Republik Amerika die der Regierung vom Volk überwiesene Macht auf zwei verschiedene Regierungen aufgeteilt wird, die sich gegenseitig kontrollieren. Der Föderalismus kann in ihren Augen massgebend dazu beitragen, die Befürchtungen von Montesquieu zu entkräften, dass sich eine republikanische Staatsordnung nur für kleine überschaubare Einheiten, wie etwa die griechischen Stadtstaaten der Antike, eigne. Demokratie wird auch in einem grossen Flächenstaat möglich, mit einer Bevölkerung, bei der nicht mehr jeder jeden kennt und – sofern er Macht ausübt – kontrollieren kann. Hier stehen nicht mehr die soziologischen oder sozialphilosophischen Erwartungen an eine grössere Homogenität oder gemeinsame Identität in Vordergrund, sondern es geht viel direkter um Machtteilung und Machthemmung.

Aus ökonomischer Perspektive bieten sich eine Reihe von Konzepten an, welche den Föderalismus vor allem mit Blick auf die Vor- und Nachteile einer Dezentralisierung von Kompetenzen und Verpflichtungen thematisieren. Für ein föderalistisches/dezentralisiertes System sprechen etwa folgende Überlegungen:

- Die grössere Nähe zu den lokalen Begebenheiten und den Problemen respektive die genaue Kenntnis der *Präferenzen* der direkt Betroffenen führen in dezentralisierten Einheiten zu besseren Entscheidungen. Damit können auch Planungs- und Entscheidungskosten gesenkt werden.
- Weiter ist es einfacher, das Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz* umzusetzen. Die dezentralen Einheiten produzieren, was für sie notwendig ist. Daraus entstehen Kosten, für die sie selber aufkommen müssen. In einem zentralisierten Einheitsstaat kann nicht verhindert werden, dass Leute in bestimmten Regionen für Leistungen zahlen, von denen die Leute in einer anderen Region profitieren.

- In einem föderalistischen System (in welchem die fiskalische Äquivalenz umgesetzt ist) stehen die Gebietskörperschaften in einem *Wettbewerb*. Entsprechend produzieren sie billiger und sind innovativer, um beispielsweise Firmen anzusiedeln oder zu verhindern, dass Steuerzahler abwandern („*voting by feet*“).

Allerdings gibt es auch Argumente, die für eine Zentralisierung sprechen:

- Gewisse Leistungen können nicht unter einer kritischen Grösse erbracht werden. Sind die Kantone zu klein, können sie zum Beispiel für die Bewohner ihres Kantons allein keine Universitäten oder spezialisierte Spitäler betreiben.
- Bei grösseren Gebietskörperschaften streut der Nutzen weniger über das Territorium hinaus („*spill overs*“). Werden beispielsweise die Agglomerationsgemeinden mit dem Zentrum vereint, so profitieren diese nicht nur von den Zentrumsleistungen, sondern sind auch bei deren Finanzierung in die Pflicht genommen.
- Eine Zentralisierung erleichtert die Koordinationsaufgaben. Regeln und Entscheidungen haben allgemeine Gültigkeit und die Nicht-Beachtung kann zentral geahndet werden.
- Sinkende Durchschnittskosten: Leistungen können für das Gesamtgebiet günstiger erstellt werden, weil sich die Fixkosten auf einen grösseren Kreis aufteilen und die Durchschnittskosten sinken („*economies of scales*“).

Betrachten wir die aktuellen Föderalismusdiskussionen und Reformbemühungen der letzten Jahrzehnte in der Schweiz, so fällt auf, dass vor allem die ökonomische Sichtweise in den Vordergrund gerückt ist und sogar teilweise sinngemäss in die Bundesverfassung übernommen wurde.[4] Wir werden bei der Diskussion des neuen Finanzausgleichs und den dort angeregten Verfassungsänderungen darauf zurückkommen. Rechtliche Aspekte sorgen zurzeit weniger für Diskussionen und es geht auch nicht mehr in erster Linie um die Machtteilung oder um homogenere

[4] *Vgl. Bundesverfassung Art. 43a, Abs. 2-5.*

Subeinheiten, sondern vor allem um eine unter ökonomischen Gesichtspunkten optimale Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen. Dazu gesellt sich aus sozial-philosophischer Perspektive die Forderung, dass das Subsidiaritätsprinzip besser berücksichtigt wird,[5] während Fragen der kantonalen Identität angesichts der stärkeren Mobilität eher an Bedeutung verloren haben.

Als wichtigste *Funktionen des Föderalismus*, wie sie in der Literatur diskutiert werden (vgl. dazu u.a. Krumm 2013: 24 mit Bezug auf Laufer/Münch 2010 und Sturm 2010), gelten heute aber nach wie vor die folgenden Punkte:

- Verstärkte Machtkontrolle durch vertikale Gewaltenteilung (power sharing)
- Erhöhte Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, wichtige Wahlen und Abstimmungen finden zusätzlich auch in den Gliedstaaten statt
- Ermöglichung zusätzlicher Rekrutierungsfelder für die Politik auf nationaler Ebene
- Erleichterte Durchsetzungschancen dezentral organisierter Interessen
- Verstärkter Schutz von Minderheiten
- Befriedung kultureller und regionaler Separatismen
- Entlastung zentraler Entscheidungsinstanzen
- Förderung des innerstaatlichen Wettbewerbs, ermöglichen von best-practice Vergleichen
- Erleichterung von Experimenten und Sonderlösungen im lokalen Raum

Dem werden allerdings auch wichtige *Kritikpunkte* entgegengehalten:

[5] *Vgl. dazu Artikel Art. 5a und Art. 43a, Abs. 1 der Bundesverfassung.*

- Es kommt zu langwierigen Entscheidungsprozessen, es braucht seine Zeit, bis alle Regierungen und Parlamente ein Projekt unterstützten
- Vetoposition Einzelner verhindert fortschrittliche Lösungen, Blockadepotenzial
- Ungleichheit und Ungerechtigkeit, Leistungen und Kosten können von Gebiet zu Gebiet stark variieren
- Geringe innerstaatliche Solidarität, reiche Regionen unterstützen strukturschwache Regionen zu wenig
- Räumliche Externalitäten, d.h. Leistungen werden nicht nur von den Leuten in Anspruch genommen, die sie finanzieren (Trittbrettfahrer, „*free riders*“)
- Verhinderte richtige Dezentralisierung, man orientiert sich bei der Aufgabenzuteilung zu stark an den schwächsten Gliedstaaten
- Freisetzung zentrifugaler Kräfte, Autonomiebestrebungen, Sezessionen, Schwächung der Nation.

Weltweit gibt es gegen 30 föderalistische Länder. Dabei scheint sich eine föderalistische Organisation vorab für grosse und einwohnerstarke Länder zu eignen. Das grösste föderalistische Land mit rund 1.3 Mrd. Einwohnern ist Indien. Von den dreizehn Ländern mit mehr als 100 Millionen Einwohnern sind 8 föderalistisch organisiert. Insgesamt lebt etwas mehr als 40 Prozent der Weltbevölkerung (ca. 7.4 Mrd. im Jahr 2017) in einem föderalistischen Land.[6] Hierzulande besonders bekannte föderalistische Länder sind die USA, Kanada und Australien und natürlich Deutschland, Österreich und die Schweiz. Weitere föderalistische Länder in Europa sind Belgien und Spanien sowie Bosnien und Herzegowina. Mit Brasilien, Argentinien, Mexiko und Venezuela sind auch wichtige zentral- und südamerikanische Länder föderalistisch organisiert. Föderalistische Staaten gibt es mit Äthiopien, Nigeria, Südafrika, Sudan und Südsudan auch auf dem afrikanischen Kontinent, und in Asien gesellen

[6] *Quelle: CIA - The World Factbook (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html)*

sich zu Indien auch Russland, Pakistan, Malaysia, Nepal, Irak und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Nicht alle föderalistischen Staaten sind so alt wie die USA. Einige sind viel später und zur Bewältigung kultureller Konflikte (Belgien) oder nach dem Zusammenfall bestehender Staatsorganisationen (Bosnien und Herzegowina, Sudan, Südsudan) entstanden. In einigen Ländern ist die Bezeichnung föderalistisch zudem nicht unumstritten (z. B. Russland, Südafrika).

Wichtig für das Verständnis der verschiedenen föderalistischen Staaten ist die Entstehungsgeschichte und insbesondere die Frage, ob die Staaten als Zusammenschluss verschiedener, lose miteinander verknüpften Einzelstaaten oder als Produkt einer Dezentralisierung oder Devolution aus einem zentralen Einheitsstaat entstanden sind. Im ersten Fall erstaunt es nicht, dass wie in der Schweiz die *Residualkompetenz* bei der unteren Ebene liegt, während im zweiten Fall, wie beispielsweise im Fall von Spanien, vom Zentralstaat Kompetenzen an die autonomen Regionen delegiert werden.

Bezüglich der Grösse und der Zahl ihrer Gliedstaaten gibt es gewaltige Unterschiede in den föderalistischen Ländern. Gewisse Gliedstaaten, so beispielsweise in Indien, in den Vereinigten Staaten oder auch in Deutschland sind viel grösser als die Schweiz oder zahlreiche andere Länder. Einzelne Kantone in der Schweiz haben demgegenüber nicht einmal die Grösse einer mittelgrossen Stadt. Innerhalb der einzelnen föderalistischen Länder gibt es zudem beachtliche Unterschiede was die Grössenunterschiede anbelangt. Kalifornien in den Vereinigten Staaten mit 12 Prozent der Einwohner (bei 50 Staaten) oder der Kanton Zürich in der Schweiz mit 18 Prozent der Einwohner (bei 26 Kantonen) nehmen bereits bevölkerungsmässig eine herausragende Stellung gegenüber den anderen Gliedstaaten in ihren Ländern ein.

Föderalistischen Staaten ist gemein (vgl. Anderson 2008), dass sie zwei Arten von Regierungen haben: eine für das gesamte Land und die Regierungen für die verschiedenen föderalistischen Einheiten. Die Verfassung garantiert beiden Regierungsebenen legislatorische und fiskalische Kompetenzen und einen bestimmten Grad an Autonomie. In der Regel haben die Parlamente föderalistischer Länder zwei Kammern, wobei in einer Kammer die kleineren Subeinheiten überrepräsentiert sind. Weiter gibt es bestimmte Regeln, wie Konflikte zwischen den Regierungen der verschiedenen Ebenen gelöst werden sowie Prozeduren und Institutionen, welche die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungen regeln.

Konkret unterscheiden sich die föderalistischen Staaten – abgesehen von der Grösse und den Unterschieden zwischen den Subeinheiten – darin, wie die Aufgaben (z. B. Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Polizei, usw.) zwischen den verschiedenen Ebenen aufgeteilt sind. Weitere Unterschiede betreffen die Anteile an Einnahmen und Ausgaben der verschiedenen Ebenen, wie die Steuern erhoben werden und welche Ausgleichsmechanismen zwischen den verschiedenen territorialen Einheiten bestehen. Und schliesslich sind auch die politischen Entscheidungsprozesse unter den verschiedenen Akteuren unterschiedlich organisiert.

Zahlreiche Studien nehmen sich dieser Unterschiede an und versuchen sie zu quantifizieren. Nicht selten wird versucht, sie in einem einzigen Indikator respektive auf einer Dimension (Föderalismusindex, Dezentralisierungsgrad, regionaler Autonomieindex) darzustellen und die Länder zu rangieren. Diese Unterfangen – geht man über einfache Ausgabenstatistiken hinaus – sind in der Regel relativ komplex und stellen hohe Anforderungen an die verwendeten Daten. Nicht selten sind dann die Ergebnisse bei genauerer Betrachtung mit einem gewissen Vorbehalt zu geniessen.

Die Schweiz gehört in der Regel zu den Ländern mit einem ausgeprägten Föderalismus, einer relativ weitreichenden Autonomie der Gliedstaaten und einem hohen Dezentralisierungsgrad. Gemäss Lijphart (1999: 189)

gehört die Schweiz zusammen mit Australien, Belgien (seit 1993), Kanada, Deutschland und den USA zu den föderal und dezentralisierten Ländern, welche das eine Extrem auf einer Skala bilden, welche unitaristisch/föderal und zentralisiert/dezentralisiert gegenüberstellt.

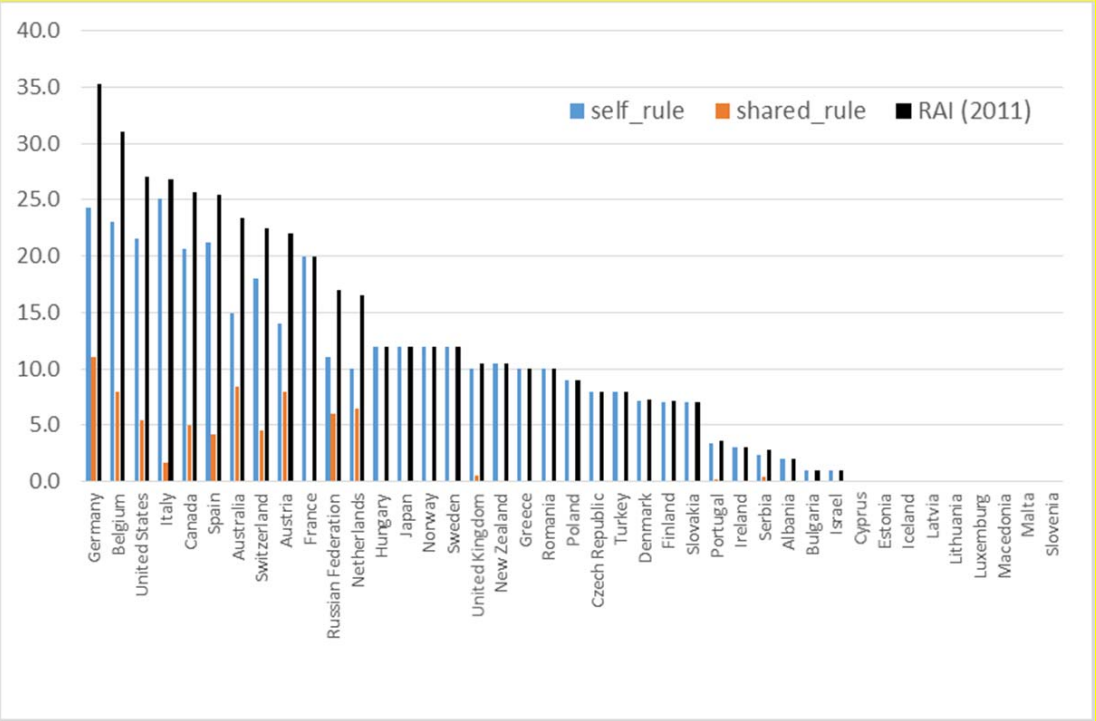
Der "Regional Authority Index" (RAI) erfasst mit einer elaborierten Methodologie die Bedeutung regionaler Regierungen in 81 Demokratien für die Zeit zwischen 1950 und 2010 (vgl. Hooghe et al. 2016). Die Schweiz gehört auch hier zu den Ländern mit einer ausgeprägten regionalen Autonomie. Allerdings belegt sie keinen Spitzenplatz, was etwas erstaunt (vgl. Abbildung 1).

Dass die Schweiz im Ranking hinter Deutschland, den USA, Kanada und Australien zu liegen kommt, lässt sich noch einigermassen nachvollziehen, dass die regionale Autonomie aber auch in Spanien, Italien und Belgien höher sein soll, befremdet ein wenig. Ursächlich dafür ist allerdings in erster Linie die Art, wie die regionale Autonomie operationalisiert wird. Während sie auf der Dimension „self rule" einen Spitzenplatz einnimmt, fällt sie vor allem bei der Dimension „shared rule" etwas zurück. Erstere Dimension betrifft die Unabhängigkeit bei der Bestellung der eigenen Geschäfte, letztere den Einbezug bei Entscheidungen, welche das ganze Land betreffen.

Der genauere Blick auf die zugewiesenen Werte bei den Variablen, welche den Einfluss bei diesen Entscheidungen messen, zeigt jedoch, dass der Einfluss der Kantone eher unterschätzt wird. So brauchen etwa die Kantone in der Schweiz bei der Verteilung der Steuergelder nicht unbedingt eine Vetoposition, weil sie ja zu einem grossen Teil selbst für ihre Finanzen aufkommen. Die kantonalen Regierungen sind zwar nicht ex officio in der Bundesversammlungen vertreten, haben aber über den Ständerat und die direkte Demokratie durchaus einen Einfluss auf die nationalen Entscheidungen. Auch sind sie weitgehend frei, selbst Geld aufzunehmen und müssen nicht auf die Vorgaben des Bundes warten. Würde man diesen Faktoren besser Rechnung tragen, so würde auch der RAI die

herausragende Position der Schweizer Kantone noch eindrücklicher bestätigen.

Abbildung 1:
Regional Authority Index (RAI)



Quelle Hooghe et al. (2016): Eigene Berechnungen

Orientiert man sich an den angestrebten Zielen der Staatsorganisation, kann zwischen Diversität und Autonomie auf der einen und Integration und Gleichheit der Lebensbedingungen auf der anderen Seite unterschieden werden (vgl. Abbildung 2). Die Schweiz zeichnet sich zum Beispiel dadurch aus, dass die Souveränität und Autonomie der Kantone relativ hoch gehalten wird. Einheit und Vielfalt sollen gefördert werden und eine gewisse Diversität wird nicht notwendigerweise negativ bewertet, ja teilweise sogar geradezu als positive Errungenschaft hervorgehoben. In Deutschland spielt demgegenüber die Integration und die Gleichheit der Lebensbedingungen eine grosse Rolle. Diese Unterschiede finden sich auch in den entsprechenden Verfassungen. Nach Art. 2 Abs. 3 der

Schweizer Bundesverfassung trägt der Bund lediglich Sorge „für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern", während Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes dem Bund die Verantwortung für die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" zuweist, was nach einem klaren Auftrag tönt. Aus deutscher Sicht wären wohl die Steuerunterschiede in der Schweiz kaum tolerierbar.

Wichtig ist an dieser Stelle aber auch die Erkenntnis, dass die Autonomie der Gliedstaaten mit Diversität verknüpft ist. Wird der Handlungsspielraum, der die Autonomie gewähren soll, wahrgenommen, so führt das zu unterschiedlichen Lösungen. Besteht demgegenüber kein Bedarf nach anderen Organisationformen und Lösungen, so verliert auch die Autonomie an Bedeutung. Wird mehr Autonomie gefordert, so müsste eigentlich auch die Bereitschaft vorhanden sein, gewisse Unterschiede zu akzeptieren. Besteht kein Bedarf nach Unterschiedlichkeit, braucht es auch keine Autonomie.

Abbildung 2:
Konföderale und unitarische Formen des Föderalismus

Allianz	**Föderalismus**				**Einheitsstaat**
	zentrifugale Tendenzen			**zentripetale Tendenzen**	
Kooperation	**Eigenständigkeit, Autonomie und Vielfalt als oberstes Ziel**			**Integration und Gleichheit der Lebens-bedingungen als oberstes Ziel**	Umfassende, zentralisitische Organisation
Einzweckverbund (e.g. Nato)	Konföderation (z.B. EU, Eidgenossen-schaft)	konföderaler Bundesstaat (z.B. Kanada, Schweiz, US)	unitarischer Bundesstaat (z.B. Deutschland, Österreich)	dezentraler Einheitsstaat (z.B. Frankreich)	Zentralistischer Einheitsstaat mit zentraler Steuerungseinheit (z.B. Kommunistische Partei)

Quelle: Stalder 1999, Nohlen 2001: 128, eigene Darstellung

Verschiedene Konzepte bieten sich für die Beschreibung der unterschiedlichen Ausprägungsformen föderalistischer Systeme an. Eine der wohl grundlegendsten Unterscheidungen ist diejenige zwischen einem *dualen*

und einem kooperativen oder integrierten Föderalismus. Veranschaulichend kann hierfür auch die Unterscheidung zwischen "Layer cake federalism" und „Marbel cake federalism" verwendet werden. Im ersten Fall, als Beispiel dafür werden jeweils die Vereinigten Staaten von Amerika genommen, ist jede Ebene für ganz bestimmte Aufgaben zuständig, während im zweiten Fall, als Beispiel hierfür gilt Deutschland, die Länder und die Bundesregierung gewisse Aufgaben gemeinsam Erbringen. Der Schweizer Föderalismus wird häufig als Mischmodell bezeichnet (vgl. Anderson 2008: 22). Unserer Ansicht nach trifft dies aber nur bedingt zu. Er ist viel stärker kooperativ organisiert und es gibt kaum Aufgabenbereiche, für die nur eine einzige Ebene zuständig ist.

Eine direkte Folge des dualen Föderalismus ist, dass die Beamten respektive Angestellten der Landesregierung in den ihnen zufallenden Aufgabenbereichen im ganzen Land tätig sind. Ist beispielsweise das Gesundheitswesen national organisiert, so gehören die Angestellten im Gesundheitsbereich zur Zentralverwaltung. Dies kann vor allem in mehrsprachigen Ländern zu gewissen Schwierigkeiten führen, weil häufig erwartet wird, dass die von der nationalen Ebene erbrachten Leistungen im ganzen Land in allen Landessprachen angeboten werden. Sind die Spitäler in der Obhut der Kantone, so nimmt man eher in Kauf, dass dort vor allem die Sprache des Kantons gesprochen wird.

Eine weitere Konsequenz des dualen Systems ist, dass die Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz einfacher ist, weil die Kosten und die Zuständigkeit einfacher ermittelt werden können. Ein nationales Gesundheitswesen wird von allen Steuerzahlern in gleichem Masse mitfinanziert, während die Bildung – für die allenfalls die untere Ebene zuständig ist – nur von denen finanziert wird, die im Einzugsgebiet des dezentralisierten Bildungssystems wohnen. Duale Systems erlauben respektive fördern mehr Diversität, wenn die Aufgaben auf der tieferen Ebene angesiedelt und die dezentralen Subeinheiten dafür verantwortlich sind. Es kann in einem dualen System aber auch zu Koordinationsproblemen und Doppelspurigkeiten kommen, wenn die Zuständigkeiten nicht klar organisiert sind.

In einem kooperativen System sind beide Ebenen an der Erbringung einer Aufgabe beteiligt. Als problematisch kann sich hier die geteilte Verantwortlichkeit erweisen, die Entscheidungsfindung kann sehr kompliziert werden und die Verflechtungen können zu Blockaden führen. Fritz Scharpf (1976) hat dies mit dem Begriff der „Politikverflechtungsfalle" beschrieben. Dieser weist auf die komplexen Beziehungen zwischen den Ebenen, die gegenseitigen Blockierungen und die Schwierigkeiten, das System zu ändern, hin. Unterscheidet man bei der Erbringung einer Aufgabe zusätzlich zwischen Regulierung, Finanzierung und Umsetzung/Vollzug, so wird die Komplexität der zu fällenden Entscheidungen noch deutlicher. Abgesehen davon, dass gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Regulierung, Finanzierung und Erbringung zusammenfallen sollten, da sonst falsche Anreize gesetzt werden und es zu Spill-over-Effekten kommen kann, droht bei einer Zentralisierung der Regulierung die Gefahr, dass die unteren Ebenen lediglich ausführen und selbst nichts mehr zu entscheiden haben. Es kommt zu einem reinen Vollzugsföderalismus oder die unteren Ebenen werden im schlimmsten Fall zu „dezentralen Stellen der Bundesverwaltung", was mit dem Grundgedanken eines Föderalismus, der auf Autonomie und Selbstbestimmung beruht, nicht mehr viel zu tun hat. Ein kooperativer Föderalismus ermöglicht dafür, eher als ein dualistisches System, eine gewisse Vereinheitlichung (Regulierung) dezentral erbrachter Leistungen.

Die Frage, ob dual oder kooperativ, ist, wie wir später noch sehen werden, in der aktuellen Föderalismusdiskussion in der Schweiz von grosser Aktualität. Die Kritik der Kantone tendiert beispielsweise dahin, dass sie immer mehr zu zahlen und zu leisten hätten, ohne dass sie gebührend an den Entscheidungen beteiligt sind. Der neue Finanzausgleich hat versucht, das Verhältnis zwischen den Ebenen neu und partnerschaftlich zu regeln. Aber auch eine Entflechtung der Aufgaben war Bestandteil der NFA-Reform aus dem Jahr 2008 und wird auch als mögliches Ziel einer zukünftigen Föderalismusreform diskutiert.

Eine weitere wichtige Unterscheidung föderalistischer Systeme differenziert zwischen *symmetrischen und asymmetrischen Systemen*. In einem symmetrisch organisierten Föderalismus haben die föderalen Einheiten (Kantone) im Prinzip alle dieselben Kompetenzen und Ressourcen, während in einem asymmetrischen Föderalismus die föderalen Einheiten vor allem betreffend ihrer Autonomie unterschiedlich behandelt werden. Als Beispiel wird hier manchmal die Provinz Quebec in Kanada angeführt oder die drei zentralverwalteten kanadischen Territorien im Vergleich zu den selbständigen Provinzen. In der Schweiz dominiert die Vorstellung, dass unser Föderalismus absolut symmetrisch ist. Ein Kanton ist ein Kanton und es gibt in rechtlicher Hinsicht keine Unterschiede. Ganz ähnlich gilt übrigens auch, dass eine Gemeinde eine Gemeinde ist. In Tat und Wahrheit und trotz der verfassungsmässigen Gleichstellung lässt sich allerdings der Kanton Glarus mit seinen 40‘000 Einwohnern nur schwer mit dem Kanton Zürich mit einer Bevölkerung von nahezu 1.5 Mio. Einwohnern vergleichen. Ein sehr grosser Kanton hat andere Möglichkeiten und Probleme, bietet andere Leistungen an und hat auch deutlich mehr Entscheidungen zu treffen. Zumindest faktisch hat ein grosser Kanton auch ein grösseres Gewicht bei den nationalen Entscheidungsprozessen.

Etwas abstrakt formuliert schliesst sich hier die Frage an, ob es Sinn ergibt, formal an einer symmetrischen Organisationsform festzuhalten, wenn die Realität eigentlich asymmetrisch ist und man sich bei der Gesetzgebung auf Bundesebene häufig an den leistungsschwächsten Kantonen orientieren muss, damit diese mit Anforderungen und Auflagen nicht überfordert werden. In einigen Ländern haben beispielsweise die grössten Städte weiterreichende Kompetenzen als kleine, ländliche Gemeinden und auch in der Schweiz gibt es vereinzelt unterschiedliche Kompetenzordnungen für kleine und für grosse Gemeinden. Ein Beispiel hierfür ist die Baubewilligungskompetenz im Kanton Bern, bei der die grösseren

Gemeinden mit einer ausgebauten Verwaltung über mehr Autonomie verfügen.[7]

Weitere kann schliesslich zwischen einem *konkurrenziellen Föderalismus und einem solidarischen Föderalismus* unterschieden werden. Im ersten Fall stehen die föderalen Einheiten zueinander in Konkurrenz. Da die Bürgerinnen und Bürger dorthin ziehen, wo das Leistungsangebot gross und die Kosten tief sind („voting by feet"), versuchen die dezentralen Einheiten möglichst gute Leistungen zu möglichst geringen Kosten anzubieten. Bei einem solidarischen Föderalismus werden Unterschiede zwischen den föderalen Einheiten ausgeglichen, sodass überall die gleichen Lebensbedingungen herrschen. Der Steuerwettbewerb in der Schweiz weist auf ein Konkurrenzsystem hin, während der Finanzausgleich dem Gedanken der Solidarität Rechnung trägt.

Zusammenfassend kann der Schweizer Föderalismus trotz der Kleinheit des Landes als relativ stark und ausgeprägt beschrieben werden. Er liegt ideell näher beim US-amerikanischen Modell als bei demjenigen Deutschlands. Diversität wird gross geschrieben. Allerdings kommt auch der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen eine grosse Bedeutung zu, was ihn dem Deutschen Modell näherbringt. In seiner Organisationsform ist er eindeutig symmetrisch, legt grossen Wert auf Wettbewerb, aber beinhaltet durchaus auch explizit solidarische Elemente.

Die hier aus vergleichender Perspektive gewonnenen Erkenntnisse wie auch die verschiedenen Konzepte werden uns auch im weiteren Verlauf des Buches begleiten, wenn wir auf die verschiedenen Institutionen und die jüngsten Reformen des Schweizer Föderalismus eingehen. In einem nächsten Schritt schauen wir uns jedoch zuerst etwa genauer an, wie der Schweizer Föderalismus entstanden ist.

---

[7] *Im Kanton Bern haben die Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern gemäss Art. 33 Abs.1 BauG eine volle Baubewilligungskompetenz. Eine entsprechende Kompetenz wurde zudem gegen 30 weiteren Gemeinden per Verfügung übertragen. http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/baubewilligungen/baubewilligungen/baubewilligungsverfahren.html (abgefragt am 11.6.2018).*

3 Die Entstehung des Bundesstaats

Ohne einen kurzen Blick auf die Geschichte der Schweiz zu werfen, lässt sich kaum verstehen, weshalb es hierzulande zu einer föderalistischen Staatsorganisation mit einem relativ schwachen Zentralstaat gekommen ist. Die 1848 gewählte Lösung war wohl der einzige gangbare Weg, um aus einem sprachlich, konfessionell, strukturell und kulturell heterogenen Verbund von Kantonen einen stabilen Nationalstaat zu schaffen. Die Voraussetzungen für eine relativ frühe Gründung eines modernen, auf demokratischen Prinzipien beruhenden Staates waren für die Schweiz nicht ganz einfach. Der Prozess brauchte eine lange Vorlaufzeit, bedurfte wichtiger Weichenstellungen und auch Unterstützung von aussen.

Erste Zusammenschlüsse und Bündnisse zwischen den Kantonen gehen zurück bis ins 13. Jahrhundert. Der heute noch verwendete Gründungsmythos (vgl. Sablonier 2008) spricht von einem ersten Vertrag (Bundesbrief) zwischen Uri, Schwyz und Unterwalden im Jahr 1291. In der Alten Eidgenossenschaften waren die heutigen Kantone ursprünglich allerdings keineswegs alle gleichberechtigt und die Verhältnisse unter ihnen alles andere als partnerschaftlich geregelt. Ab 1353 bestand die Eidgenossenschaft aus acht, von 1513 bis zu ihrem Untergang 1798 aus 13 vollberechtigten Stadt- und Länderorten (Kantone), rund einem Dutzend zugewandter Orte (Städte, Fürstentümer und die in sich föderal strukturierten Republiken Graubünden und Wallis), den von einzelnen oder mehreren Orten verwalteten Untertanengebieten (Gemeine Herrschaften) und einigen Schirmherrschaften. Immer wieder kam es zu innereidgenössischen Bürgerkriegen und Aufständen, wobei oft die Unterschiede zwischen Stadt und Land eine wichtige Rolle spielten. Dazu kamen im einsetzenden 16. Jahrhundert konfessionelle Spannungen hervorgerufen durch die Reformationsbewegung, welche unter anderem zur Bildung der beiden Halbkantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden führte. Dieses komplexe Bündnissystem war zudem – wie der Fall Appenzell zeigt

– durch zahlreiche aussenpolitische Allianzen mit europäischen Mächten vernetzt.[8]

Die Ideen der französischen Revolution stiessen vor allem in den Untertanengebieten sowie beim fortschrittlichen Bürgertum auf Anklang und es kam ausgehend von Basel und der Waadt zur „helvetischen Revolution". Als 1798 die französischen Truppen ins Mittelland einmarschierten und Solothurn, Bern und Freiburg besetzten, war die Stimmung gespalten. Während die Berner die Franzosen bekämpften (vgl. zum Beispiel die Schlacht bei Grauholz), wurden sie anderenorts – vor allem in den Untertanengebieten – als Befreier und Träger des fortschrittlichen Gedankenguts der französischen Revolution gefeiert.

Am 12. April 1798 trat das von Frankreich aufoktroyierte Grundgesetz in Kraft. Dieses war eine Adaptation der französischen Direktorialverfassung von 1795 und beendete das Ancien Regime in der Schweiz. Die Helvetische Verfassung machte aus der Alten Eidgenossenschaft einen nationalen, zentralistisch organisierten, Einheitsstaat, der auf den Prinzipien der Rechtsgleichheit, der Volkssouveränität und der Gewaltentrennung beruhte und als Repräsentativsystem ausgestaltet war. Von einem Staatenbund oder gar einer föderalismusähnlichen Staatsform war weit und breit nichts mehr zu sehen.

Organisiert war das Staatswesen wie folgt: Die Aktivbürger traten in den Gemeinden jährlich zu den Urversammlungen zusammen und bestimmten die Wahlmänner. Die kantonale Wahlmännerversammlung nahm die Wahlen in die Zentral- und die Kantonsbehörden vor. In die beiden Parlamentskammern, dem Senat und dem Grossen Rat, entsandte jeder Kanton vier bzw. acht Abgeordnete und an den Obersten Gerichtshof einen Richter. Das aus fünf Mitgliedern bestehende Vollziehungsdirektorium besass weitgehende Kompetenzen. Es stützte sich auf vier, später sechs Minister, welche die einzelnen Bereiche der Zentralverwaltung leiteten. Mittels der Regierungsstatthalter, der Distriktstatthalter und der Agenten

[8] *Vgl. Andreas Würgler (2012). „Eidgenossenschaft", in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26413.php (21.5.2018).*

kontrollierte es theoretisch das ganze Land. Die Kantone wurden zu blossen Verwaltungseinheiten herabgestuft; sie verfügten zwar über eine Gerichtsorganisation (Kantonsgericht, Distriktsgerichte), nicht aber über eigene Legislativen.[9]

Die Helvetik brachte allerdings auch Erneuerungen, welche dann mehrheitlich erst mehr als ein halbes Jahrhundert später endgültig eingeführt werden sollten. Es gab eine gemeinsame Währung, eine Landesfahne (grün, rot, gelb) und gleichberechtigte Kantone, die nicht deutschsprachig waren. Französisch und Italienisch wurden als Amtssprachen anerkannt. Das Land erhielt erstmals auch eine Hauptstadt, zuerst Aarau, dann Luzern und Bern. Alle Schweizer Männer, ausgenommen Geistliche und Juden, waren vor dem Gesetz politisch gleichberechtigt und die Leibeigenschaft wurde dort, wo sie noch existierte, abgeschafft, ebenso die Folter. Der Staat garantierte Eigentum an Grund und Boden, der frei handelbar und privat uneingeschränkt nutzbar wurde. Der Zunftzwang wurde durch die Handels- und Gewerbefreiheit ersetzt und die Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährt.[10]

Die helvetische Republik sollte jedoch nicht lange Bestand haben. Die Revolutionsanhänger waren gespalten in gemässigte Republikaner und radikaldemokratische Patrioten und standen einer wachsenden Gruppe von Föderalisten gegenüber, die den „unschweizerischen“ Einheitsstaat ablehnten. Es kam zu Umsturzversuchen und bürgerkriegsartigen Konflikten. Dies, gepaart mit den hohen Kosten für das zentralstaatliche Reformprogramm sowie den Steuer- und Requisitionsforderungen und Zwangsrekrutierungen der Franzosen, trieb selbst die Nutzniesser des

---

[9] *Vgl. dazu Andreas Fankhauser (2012). „Helvetische Republik (BV)“, in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php (20.5.2018).*

[10] *Vgl. dazu zum Beispiel Thomas Maissen (2018). „Franzosen begründen 1798 die moderne Schweiz“ – „Schlüsselmomente der Schweizer Geschichte“ (Teil 5). NZZ Geschichte Nr. 16, Mai 2018. S. 23 - 28.*

Umbruchs, die früheren Untertanen, in das Lager der Revolutionsgegner.[11]

Um die andauernden Konflikte und Auseinandersetzungen zu beenden, zitierte Napoleon sowohl Föderalisten als auch Unitarier zu einer „Consulta" nach Paris. Daraus entstand die Mediationsakte vom 19. Februar 1803, die den früheren Untertanen weiterhin individuelle bürgerliche Freiheiten und Rechtsgleichheit garantierte, die aber den Einheitsstaat wieder aufhob. Die „alten" dreizehn Kantone erwachten zu neuem Leben und sie wurden ergänzt durch sechs neue Kantone: Graubünden sowie die ehemaligen Untertanengebiete St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadtland (Maissen 2018: 28).

Die Besetzung der Schweiz durch das revolutionäre Frankreich hatte jedoch trotz der kurzen Dauer nachhaltige und letztlich positive Folgen für die weitere Entwicklung der Schweiz in Richtung eines föderalistischen Nationalstaates. Sie trug – auch wenn einige Errungenschaften nach ihrem Zusammenbruch bedroht und in der Restaurationszeit vorübergehend wieder rückgängig gemacht wurden – massgebend zur Überwindung des Ancien Regimes und der Abschaffung der Ständegesellschaft bei und legte den Grundstein für eine demokratische und föderalistische Gesellschaftsordnung. Sämtliche 19 Kantone waren in der Folge einander gleichgestellt.

Der Wiener Kongress (18. September 1814 bis 9. Juni 1815) beendete nicht nur die mehr als 20 Jahre dauernde Periode der Revolutionskriege, in deren Verlauf es auch auf Schweizer Boden zu Kriegshandlungen kam, er brachte auch eine Neuordnung Europas. Die Vertreter der Grossmächte verfolgten ihre eigenen Interessen und strebten neben der inneren Befriedung der Schweiz die Schaffung eines neutralen, militärisch gestärkten Pufferstaats zwischen den Grossmächten Frankreich und Österreich an. Der Kongress bekräftigte die Integrität und Souveränität der 19 Schweizer

[11] *Thomas Maissen (2018). „Franzosen begründen 1798 die moderne Schweiz" – „Schlüsselmomente der Schweizer Geschichte" (Teil 5). NZZ Geschichte Nr. 16, Mai 2018. S. 28.*

Kantone. Die ehemals zugewandten Orte Wallis, Genf und das preussische Fürstentum Neuenburg wurden als Kantone der Schweiz angegliedert, was die Zahl der Kantone auf 22 erhöhte. Mit dem Bundesvertrag von 1815 entstand ein umfassendes Abkommen, welches erneut auf souveränen Kantonen, aber ohne gemeinsames Exekutivorgan oder zentrale Institutionen basierte. Einzige Ausnahme bildete die Tagsatzung, welche als Kongress von Gesandten versehen mit den Instruktionen ihrer Kantone im Zweijahresturnus von den Vororten Zürich, Bern und Luzern geleitet wurde (Maissen 2010: 180).

Auf den Wiener Kongress folgte die Zeit der Restauration, die in zahlreichen Kantonen zu einer Rückkehr zur alten Ordnung führte. Verfassungen wurden aufgehoben, die politischen Rechte auf die alteingesessenen Bürger beschränkt und die Herrschaft des städtischen Patriziats wieder hergestellt. Ein vollständiger Rückgang zu den alten Zuständen vor der „Franzosenzeit“ war jedoch nicht mehr möglich und bereits Mitte der 1820er Jahre erstarkten vielerorts erneut die liberalen Kräfte und die konservativen Regierungen sahen sich zunehmender Kritik ausgesetzt.

Besonders neu gegründete nationale Vereine (z. B. die Helvetische Gesellschaft) weckten einen gesamteidgenössischen Patriotismus und das freiheitliche Denken. Ab 1830 kam es zu einer grossen politischen und wirtschaftlichen Erneuerung. Zehn Kantone (Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Freiburg, Schaffhausen, Tessin, St. Gallen, Aargau und Thurgau) verabschiedeten 1831, zumeist in Volksabstimmungen, neue Verfassungen, welche die liberalen Forderungen umsetzten: Volkssouveränität mit direkten Wahlen, repräsentative Demokratie, Gewaltenteilung, Öffentlichkeit der Ratsversammlungen, Rechtsgleichheit und Freiheitsrechte sowie Presse-, Vereins- und Versammlungs-, Handels- und Gewerbefreiheit wurden eingeführt.

Im Zug der aufkommenden Industrialisierung machte man sich daran – die Parallelen zur Entwicklung der Europäischen Union sind nicht zu übersehen – die Voraussetzungen für einen einheitlichen „Wirtschafts-

raum Schweiz" zu schaffen. Auf dem Konkordatsweg wurde die Niederlassungsfreiheit eingeführt, Verkehrswege, Zölle, Masse und Gewichte riefen nach übergreifenden Regeln (Maissen 2010: 188) und es entstand der Bedarf an einer national geprägten Währung.

Erneut drohte ein Bürgerkrieg zwischen den Liberalen und den Konservativen, was eine Revision des Bundesvertrags zu einem schwierigen Unterfangen machte. Ein erster Entwurf, welcher dem Bund Kompetenzen für eine wirtschaftliche Zentralisierung und einen fünfköpfige Bundesrat mit einem Landammann vorsah, ging den radikalen Liberalen zu wenig weit und den Föderalisten zu weit (vgl. Maissen 2010: 191). Angeheizt wurde die Problematik durch wieder aufbrechende konfessionelle Streitigkeiten, welche sich an der Autorität der katholischen Kirche, den Klöstern und den Jesuiten entzündeten.

Die sieben katholisch-konservativen Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg und Wallis hatten sich bereits 1845 – als unmittelbare Reaktion auf die Freischarenzüge von Berner und Aargauer Freiwilligen gegen den Kanton Luzern, die dort versuchten eine liberale Regierung einzusetzen – zum Sonderbund zusammengeschlossen. Ein bewaffneter Konflikt war kaum mehr zu vermeiden und es kam 1847 zu einem kurzen Bürgerkrieg (Sonderbundskrieg), bei dem sich die liberalen und an einer Modernisierung von Politik und Gesellschaft interessierten Kantone sowie die katholisch-konservativen und einer Zentralisierung feindlich gesinnten Kantone gegenüberstanden.

Die liberalen Kräfte gingen siegreich aus den Kämpfen hervor und die Revision des Bundesvertrages wurde wieder aufgenommen. Dazu setzte die Tagsatzung eine Kommission ein.[12] Der Ausbruch der Revolutionen in verschiedenen Ländern Europas (Frankreich, Italien, Deutschland, Ös-

[12] *Die Bundesrevisionskommission beanspruchte 31 Sitzungen in 51 Tagen und endete mit der Präsentation eines Verfassungsentwurfs, der kaum mehr wesentlich abgeändert wurde und ein politisches Gesamtkunstwerk wurde, welches„das zerrüttete Land zum stabilsten Staat und zur einzigen demokratischen Republik Europas machte." (Holenstein 2018: 28).*

terreich, Polen, Ungarn) schwächte gleichzeitig die autoritären Monarchien, welche noch zu Beginn desselben Jahres Interventionen im Fall einer Änderung des Bundesvertrags angedroht hatten. Die Kommission verzichtete auf eine Verbesserung des Bundesvertrags und erarbeitete stattdessen einen Entwurf für eine neue Verfassung, welcher im Juni 1848 von der Tagsatzung angenommen wurde. Im Juli und August folgten die Abstimmungen in den Kantonen.

Mit der neuen Bundesverfassung vollzog die alte Eidgenossenschaft den Schritt von einem losen Staatenbund zu einem Bundesstaat.[13] Der Verfassungsentwurf beinhaltete im Wesentlichen vier Elemente (Linder et al. 2010: 19): die Kantone treten einen Teil ihrer Hoheitsrechte an den Bund ab, es kommt zu einer Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, das Prinzip des Föderalismus, welches jedem Kantone das gleiche Gewicht gibt, wird eingeführt und es wird eine demokratische Grundordnung errichtet.

Obwohl der Verfassungsentwurf in der konkreten und sehr zurückhaltenden Ausgestaltung auch den Verlierern des Sonderbundes, welche für mehr kantonale Unabhängigkeit eintraten, entgegengekommen war, vermochte man diese nicht zu überzeugen. Die Verfassung wurde von den katholischen Kantonen (Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Wallis, Tessin und Appenzell Innerrhoden) ganz klar abgelehnt. Um die im Vorfeld ins Auge gefasste klare Mehrheit zustimmender Kantone zu erreichen, stützt man sich im katholischen Kanton Freiburg auf den Entschluss der damals liberalen Regierung und im ebenfalls katholischen Kanton Luzern wurden die Nicht-Stimmenden als Befürworter gewertet. Somit war das Resultat eindeutig genug, und die Tagsatzung konnte am 12. Septem-

[13] *Der französische Begriff „Confédération“ für den Bund ist etwas verwirrend, weil die Schweiz seit 1848 keine Konföderation basierend auf einem Vertrag, sondern ein föderalistischer Nationalstaat basierend auf einer Verfassung ist.*

ber 1848 die Verfassung bei einem Stimmenverhältnis von 15 ½ zustimmenden und 6 ½ ablehnenden Kantone für gültig erklären.[14] Im Oktober bestellen die Kantone ihre Vertretungen im National- und Ständerat, am 16. November wählte die vereinigte Bundesversammlung die sieben ersten Bundesräte und die neue Verfassung trat in Kraft.[15] Es war die erste Verfassung, welche sich das Volk selber gab. Zur Hauptstadt ernannt wurde Bern, wobei man dem Gedankengut des Föderalismus folgend nicht die grösste Stadt wählte und sich auf die offizielle Bezeichnung „Bundesstadt" einigte.[16]

Aufgrund der grossen Vorbehalte einzelner Kantone gegenüber einer Zentralisierung von Kompetenzen blieben wichtige Aufgaben nach wie vor den Kantonen vorbehalten, so etwa der grösste Teil der Rechtsprechung und des Steuerrechts, das Polizeiwesen, das Verkehrswesen und die Schul- und Kirchenhoheit (Maissen 2010: 200 ff.). Zudem galt es, den Kantonen auf nationaler Ebene gebührenden politischen Einfluss zu gewähren. Institutionell wurde dies über die dem Nationalrat gleichgestellte zweite Kammer, dem Ständerat, gewährleistet, in den jeder Kanton zwei Vertreter entsenden konnte. Hier waren die Kantone mit kleinen Bevölkerungszahlen, zu denen die Verlierer des Sonderbundkriegs zählten, eindeutig übervertreten. Eine der Volksvertretung gleichgestellte zweite Kammer war nicht im Sinne der Radikalen und der bevölkerungsreichen Kantone Zürich, Bern und Aargau, welche für ein Einkammersystem eintraten. Das nach amerikanischen Muster geschaffene Zweikammersystem

[14] *Angesichts der relativ grossen Zahl ablehnender Kantone stellt sich die Frage, ob dieses Vorgehen korrekt war. Man stelle sich vor, dass man bei der Verfassungsabstimmung der EU im Jahr 2005 toleriert hätte, dass Frankreich und die Niederlande nicht zustimmten, und sich auf die Zustimmung der anderen Länder berufen. Gemäss dem Bundesvertrag von 1815 hätte die Verfassung der Zustimmung aller Kantone bedurft. Die freisinnige Mehrheit definierte die Regeln jedoch anders und orientiert sich an der Formel „genügende Mehrheit" (Linder et al. 2010: 20).*

[15] *Vgl. dazu Andreas Kley (2011). „Bundesverfassung (BV)", in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php (20.5.2018).*

[16] *Als Ausgleich erhielten später Zürich die Eidgenössische Technische Hochschule und Lausanne das Schweizerische Bundesgericht. Luzern erhielt erst 1917 das weniger bedeutende Eidgenössische Versicherungsgericht, das heute Teil des Bundesgerichts ist.*

ist ein klares Bekenntnis zum Föderalismus und zum Schutz der Minderheiten. Ohne dieses wäre es wohl kaum zu einer gemeinsamen Vorlage und einer stabilen Lösung gekommen.

Verfolgte Ziele bei der Schaffung des Bundesstaates waren: Ein auf die Dauer einheitliches und handlungsfähiges Auftreten gegenüber anderen Staaten, die Wahrnehmung der Interessen der Schweiz gegen aussen und das Einstehen für die äussere Sicherheit sowie die Behauptung von Unabhängigkeit und Neutralität. Dazu gesellt sich die innere Sicherheit mit der Gewährleistung von Ruhe und Ordnung sowie die offen abgefasste „Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt“ und die allgemeine Kompetenz des Bundes, „öffentliche Werke“ zu errichten (vgl. Maissen 2010: 202). Zum Aufbau eines nationalen Leistungs- und Fürsorgestaates wie auch zur Schaffung eines Nationalbewusstseins kam es erst in der Folge. Dennoch wurde die Schweiz so sehr früh zu einem demokratisch organisierten Nationalstaat.

Der Preis für die Einigung war ein ausgeprägter Föderalismus und eine schwache Zentralmacht. Die Residualkompetenz lag und liegt auch heute noch in den Händen der Kantone. Dies bedeutete, dass jede Kompetenzerweiterung des Bundes und die Übernahme neuer Aufgaben der Zustimmung der Stimmbürger und der Kantone bedarf. Die katholisch-konservativen Gegner des Bundesstaates genossen so einen gewissen Schutz und es galt auch für die zukünftige Entwicklung des Staates auf sie Rücksicht zu nehmen.

Schon schnell vermochte jedoch die sehr rudimentär gehaltene Verfassung den Ansprüchen der liberalen und fortschrittlichen Kräfte nicht mehr zu genügen und es kam zu einer Reihe von Versuchen, Kompetenzen an die Bundesebene zu transferieren. Viele dieser Vorhaben hatten es jedoch sehr schwer. Im Jahr 1866 wurden zahlreiche Verfassungsrevisionen, so etwa die Festsetzung von Mass und Gewichten, das Stimmrecht der Niedergelassenen in Gemeindeangelegenheiten, die Glaubens- und Kultusfreiheit für alle Religionen, die Abschaffung der Prügelstrafe, der Schutz

des Geistigen Eigentums und das Verbot der Lotterie und Hasardspiele, an der Urne abgelehnt.[17]

Eine substanzielle Zentralisierung brachte erst die Verfassungsrevision von 1874. Doch auch diese benötigte zwei Anläufe um angenommen zu werden. Trotz den Niederlagen in den 1860er Jahren setzten die Anhänger einer Revision der Bundesverfassung ihre Bemühungen fort. Begünstigt wurde sie durch die in den Kantonen erfolgreiche Demokratische Bewegung, die Verkündung des Unfehlbarkeitsdogmas des ersten Vatikanischen Konzils 1870, der Notwendigkeit der Zentralisierung des Militärwesens angesichts des Deutsch-Französischen Kriegs 1870/71 und die in Deutschland voranschreitende Rechtsvereinheitlichung (Linder et al. 2010: 31f.). Ein umfassender, weitreichender Vorschlag zu einer neuen Bundesverfassung kam 1872 zur Abstimmung. Das vorgelegte Werk wollte den Bund gegenüber den Kantonen stärken, individuelle Freiheitsrechte und direktdemokratische Rechte (fakultatives Referendum) verankern und die Rechtsvereinheitlichung auf verschiedenen Gebieten ausbauen. Unterstützt wurde die Vorlage von den Radikalen und Demokraten in der Deutschschweiz, während sie von den Konservativen und den Deutschschweizer Föderalisten sowie den radikalen Schwergewichten der lateinischen Schweiz bekämpft wurde (Kölz 2004: 548).[18] Die Vorlage wurde schliesslich an der Urne verworfen, im Volk scheiterte sie mit 49.5 Prozent der Stimmen knapp, bei den Kantonen unterlag sie mit 9 zu 13 Standesstimmen deutlich. Dagegen waren alle katholischen Kantone plus Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden sowie die Kantone der Westschweiz.

---

[17] *Für die einzelnen Vorlagen und die Ergebnisse vergleiche die Webseite der Bundeskanzlei (https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html). Die einzige Vorlage, die an diesem Datum angenommen wurde, war die freie Niederlassungsfreiheit der Juden.*

[18] *In den Anfängen des Bundesstaates gab es auch starke föderalistische Tendenzen in der französischsprachigen Schweiz, die sich gegen die deutschsprachige Mehrheit richteten (Hermann/Leuthold 2003: 50).*

Motiviert durch die knappe Niederlage beim Volksmehr folgte jedoch unmittelbar darauf ein zweiter Anlauf. Dieser war stärker durch den aufkommenden Kulturkampf, den Auseinandersetzungen zwischen dem Staat und der katholischen Kirche zur Zeit des ersten Vatikanischen Konzils, geprägt und stellte vermehrt auch antiklerikale Forderungen (Genehmigungspflicht für Bistümer, Übertragung des Zivilstandsregisters an weltliche Behörden) in den Vordergrund. Dafür ging er bei der Rechtsvereinheitlichung etwas weniger weit. Strategisch ging es mit Blick auf die zu gewinnende Abstimmung nicht darum, die katholisch-konservativen Föderalisten zu gewinnen, vielmehr versuchte man, die drei protestantischen welschen Kantone Waadt, Neuenburg und Genf zu überzeugen, um so sowohl das Volks- wie auch das Ständemehr (Mehrheit der Kantone) sichern zu können.

Am 19. April 1874 stimmten 63.2 Prozent der Stimmberechtigten und 15 Stände (12 3/2 zu 7 3/2) der neuen Verfassung zu. Ins Lager der zustimmenden Kantone gewechselt hatten neben den drei welschen Kantone Waadt, Neuenburg und Genf auch das protestantische Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden. Die neue Bundesverfassung erweiterte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und schuf die Grundlage für eine Rechtsvereinheitlichung und eine einheitliche Rechtsanwendung. Der Bund gewährleistete fortan allen Glaubensgemeinschaften die Kultusfreiheit, die Kantone und Gemeinden mussten auch den stimmberechtigten Männern aus anderen Orten (der Schweiz) nach einer kurzen Frist die Ausübung der politischen Rechte in kommunalen und kantonalen Belangen gewähren. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Handels- und Gewerbefreiheit und das Recht auf Ehe wurden garantiert. Abgeschafft wurden Körperstrafen und die Todesstrafe. Zivilstandsangelegenheiten wurden nun Staatssache und die Gründung neuer Orden und Klöster verboten. Das Jesuitenverbot von 1848 wurde verschärft und die Gründung von Bistümer bedurfte der Genehmigung des Bundes.

Einen besonderen Stellenwert in der neuen Bundesverfassung kommt der Einführung des fakultativen Referendums zu. Dieses markiert nicht nur

den Übergang von der repräsentativen zur (halb-)direkten Demokratie, sondern ist zugleich ein Schutzmechanismus gegen eine zu weit gehende Zentralisierung. Werden die verfassungsmässig garantierten Zuständigkeiten des Bundes in konkrete (justiziable) Gesetzesvorlagen umgesetzt, so besteht die Möglichkeit, diesen mit einem Referendum Einhalt zu gebieten. Die Kantone sowie andere betroffene Kreise erhalten – gelingt es ihnen eine Mehrheit zu finden – eine wichtige Vetoposition.

In der Zeit zwischen 1874 und 1891 folgte dann basierend auf der neuen Verfassung eine erste grosse Ausbauphase der Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes. Dabei manifestierte sich sogleich auch das Vetopotenzial der direkten Demokratie. Zwei Drittel der 19 fakultativen Referenden zwischen 1874 und 1891 wurden abgelehnt.[19] Gescheitert sind in erster Linie Vorlagen, die unter den Begriffen einer weiterführenden Modernisierung, Zentralisierung und Säkularisierung zusammengefasst werden können (Kölz 2004: 633). Verantwortlich für diese „Obstruktion" waren vor allem die katholisch-konservativen Kräfte und die katholischen Kantone. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass in dieser Zeit auch 140 Gesetzesvorlagen im Parlament durchgekommen sind, ohne dass sie dem Volk in einem Referendum unterstellt werden mussten.

Der letzte grosse Schritt in Richtung Nationalstaat wurde in den 1890er Jahren mit der Schaffung des Nationenbewusstseins vollzogen. Auch in den Nachbarländern Deutschland und Italien verstärkte sich zu dieser Zeit der Prozess der Nationwerdung und der Kulturkampf, der die Schweiz lange Zeit spaltete, geriet langsam in Vergessenheit. Die nationalorientierte Geschichtsschreibung blühte auf, man besann und einigte sich auf ein Gründungsdatum. Mit Blick auf die Berner, die sich daran machten, das 700jährige Bestehen der Stadt Bern zu feiern, wählte man den 1. August 1291. Mit nationalen Ausstellungen, Nationalarchiv und Landesmuseum sowie Bildern von Hodler wurde nun dem institutionellen Gefüge der Schweiz eine nationale Identität zur Seite gestellt.

[19] *In derselben Zeitspanne wurden sechs der acht obligatorischen Referenden angenommen.*

Ein markantes und letztlich wegweisendes und in doppelter Hinsicht verbindendes Ereignis fiel ebenfalls in diese Zeit. Nachdem 1891 der Bundesbeschluss betreffend den Ankauf der schweizerischen Centralbahn, der einer Weichenstellung in Richtung einer Verstaatlichung des Eisenbahnbetriebs gleichkam, nicht zuletzt am Widerstand der katholischen Kantone deutlich scheiterte, wählte die Bundesversammlung anstelle des zurücktretenden freisinnigen Bundesrat Emil Welti den Luzerner Joseph Zemp als ersten Vertreter der Katholisch-Konservativen in den Bundesrat. Dieser erhielt das Post- und Eisenbahndepartment und damit auch dasDossier zur Verstaatlichung der Eisenbahn, welches er als Parlamentarier bekämpft hatte. Im Jahr 1896 kam es erneut zu einer Abstimmung und Bundesrat Zemp vermochte, sich durchzusetzen. Sein Abstimmungserfolg legte den Grundstein für die erfolgreichen Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und gilt als Beginn des Konkordanz (nach Föderalismus und direkter Demokratie der dritte zentrale Pfeiler des politischen Systems der Schweiz) auf Bundesebene. Wichtige politische Gegenspieler werden nicht von der Macht ferngehalten, sondern in die Regierungsverantwortung eingebunden und an der Suche nach einem tragfähigen Kompromiss beteiligt.

Der Ausbau und die Weiterentwicklung der Bundesstaates, insbesondere auch die Kompetenzverteilung zwischen der nationalen Ebene und den Kantonen, respektive das Verhältnis zwischen Zentralisierung und Föderalismus lassen sich in der Folge und charakteristisch für die Schweiz an den direktdemokratischen Entscheidungen bei Bundesvorlagen ablesen. Jede zusätzliche Aufgabe oder Kompetenz des Bundes bedarf einer verfassungsmässigen Grundlage, welche die Zustimmung von Volk und Kantonen („Doppeltes Mehr“) voraussetzt, und jedes Gesetz bedarf entweder einer Mehrheit der Stimmberechtigten, wenn das Referendum ergriffen wird, oder der stillen Duldung, wenn es direkt vom Parlament verabschiedet wird und kein Referendum ergriffen wird. Dieser explizite Kompetenztransfer von unten nach oben untermauert die bottom-up Staatsbildung der Schweiz und bildet ein Gegenstück zu vielen ehemaligen Monarchien und nachträglich föderalistisch organisierten Ländern

wie z. B. Belgien oder Spanien, in denen die „Staatsgewalt" bereits zentralisiert war und Kompetenzen „nach unten" delegiert werden müssen. Im Schweizer Föderalismus liegt die Residualkompetenz – so der geläufige Ausdruck – bei den Kantonen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Blick auf die Geschichte und Entstehung des föderalistischen Bundesstaates hilft, die Bedeutung der Diversität und die Zurückhaltung gegenüber zentralstaatlichen Lösungen im Schweizer Föderalismus besser zu verstehen. Von zentraler Bedeutung ist, dass Volk und Kantone dem Bund Kompetenzen übertragen. Prozesse wie Devolution und Dezentralisierung sind dem System demgegenüber fremd. Anders als in Ländern mit einer monarchischen Vergangenheit gab es auf dem heutigen Gebiet der Schweiz vor der Gründung des modernen Nationalstaates nie eine starke, zentrale Staatsgewalt. Die Staatsgeschichte beginnt mit einem lockeren Bündnis einer kleinen Zahl von Kantonen, zu denen sich weitere Kantone gesellten und die sich weitere Gebiete der heutigen Schweiz als Untertanengebiete aneigneten, diese beherrschten und ausbeuteten.

Erst mit der Besetzung des Landes durch Napoleon und der Schaffung der Helvetischen Republik (1798-1802) kam es zu einer Zentralisierung und Gleichstellung der Kantone. Die Organisation des Landes nach Französischem Vorbild hatte allerdings nur kurz Bestand und schon bald kehrte man wieder zu den alten Zuständen zurück, wobei die Souveränität der einzelnen Kantone nicht mehr in Frage gestellt wurde. Mit dem Wiener Kongress 1815 wurden dann die territorialen Grenzen des Landes fixiert und der Schweiz der Status der Neutralität gewährt. An diesem Status hatte nicht nur die Schweiz ein Interesse, sondern auch die umliegenden Grossmächte, wollten sie sich doch gegenseitig an der Einflussnahme auf dieses geopolitisch wichtige Gebiet im Zentrum Europas hindern. Im weiteren Verlauf der Geschichte gewannen dann Kräfte, die eine weitergehende Demokratisierung und Modernisierung des Staates forderten, an Gewicht.

Die Gründung des Bundesstaates gelang nach einem kurzen Bürgerkrieg und in der ersten Bundesverfassung galt es Rücksicht auf die Verlierer zu nehmen und der Diversität und Heterogenität des Landes Rechnung zu tragen. Die erste Verfassung war noch sehr rudimentär und die nachfolgenden Zentralisierungsschritte erfolgten durch einen expliziten Kompetenztransfer von unten nach oben. Preis für die Zentralisierung war die direkte Demokratie (Vetorecht der Kantone) und die Integration der katholisch Konservativen in die Regierungsverantwortung (1891), welche schliesslich zum Konkordanzsystem auf nationaler Ebene führten.

Ziel dieses kurzen historischen Rückblicks war es, die Bedeutung des Föderalismus für die Herausbildung des Nationalstaates und den Zusammenhalt des Landes hervorzuheben. Daran schliesst sich sogleich die Frage an, wie gross die historische Pfadabhängigkeit ist. Mit anderen Worten: Haben die bei der Herausbildung zentralen Kräfte und Motive auch heute noch ihre Gültigkeit? Ist der Föderalismus und die damit verbundene Diversität und Autonomie der Kantone nach wie vor von zentraler Bedeutung, um den nationalen Zusammenhalt zu garantieren oder hat der soziale Wandel die ursprünglichen Strukturen obsolet gemacht und Raum für umfassendere Reformen geschaffen? In einem nächsten Schritt betrachten wir die Grundprinzipien und Institutionen des Schweizer Föderalismus, wie sie auch in der einschlägigen Literatur dargestellt werden.

4 GRUNDPRINZIPIEN UND INSTITUTIONEN DES SCHWEIZER FÖDERALISMUS

Die Bedeutung des Föderalismus in der Schweiz kommt vor allem auch in seiner institutionellen Ausgestaltung zum Ausdruck. Der Stellenwert der Kantone wird bereits in der Präambel der Bundesverfassung[20] deutlich. Sie weist darauf hin, dass sich das Schweizervolk und die Kantone diese Verfassung geben. Der erste Artikel hält dann konkret fest, dass das Schweizervolk und die Kantone die Eidgenossenschaft bilden, wobei die 26 Kantone[21] namentlich erwähnt werden.[22] Damit ist auch bereits gesagt, dass eine Veränderung der Zahl der Kantone oder eine Umbenennung bestimmter Kantone eine Verfassungsänderung notwendig machen würden, was gemäss den Regeln der direkten Demokratie einer Zustimmung von Volk und Ständen (doppeltes Mehr) bedarf.[23] Die Existenz der Kantone ist also garantiert und der Bund hat keine Möglichkeit, ohne deren Zustimmung etwas daran zu ändern.

Artikel 3 widmet sich dann direkt den Kantonen und bekräftigt, dass diese souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Der Bund kann im Prinzip keine neuen Aufgaben übernehmen, ohne

---

[20] *Vgl. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018).*

[21] *In der neuen Verfassung von 1999 wird darauf verzichtet, die Zahl der Kantone zu nennen und auch die Halbkantone werden als Kantone bezeichnet. Nach wie vor festgehalten ist jedoch die Gesamtzahl der Ständeräte. Art. 150, Abs. 1 beziffert diese auf 46.*

[22] *Eine andere Sichtweise findet sich in der Verfassung Frankreichs, wo zwar auch eine gewisse Dezentralisierung eingeräumt wird, gleichzeitig wird aber auch die Unteilbarkeit hervorgehoben (Article 1er): „La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée."*

[23] *Eine solche Volksabstimmung wurde bei der Gründung des Kantons Jura am 24. September 1978 durchgeführt. Dabei wurde in Artikel 1 zusätzlich der Kanton Jura aufgeführt und die Zahl der Kantone von 22 auf 23 korrigiert. In Art. 80 musste zudem die Zahl der Mitglieder des Ständerates von 44 auf 46 erhöht werden.*

dazu von Volk und Ständen ermächtigt zu werden. Damit liegt die sogenannte Residualkompetenz bei den Kantonen (vgl. dazu auch Braun 2003: 61).

Auch die staatsrechtliche Literatur thematisiert die komplexe Rolle der Kantone (vgl. Auer 2016:3), deren Doppelnatur beispielsweise in der Bezeichnung der Verfassung der Republik und des Kantons Genf zum Ausdruck kommt.[24] Auf der einen Seite sind sie selbständige Gemeinwesen (Republik) und auf der anderen Seite Teile des Bundes (Kantone). Andreas Auer (2016: 37) kommt denn auch in seinen Analysen zum Schluss, dass es sich um „höchst eigenartige Gebilde" handelt, die sowohl tragende Kräfte des Schweizer Staatswesens und untergeordnete Vollzugseinheiten des Bundes sind. Auch die in zahlreichen Kantonsverfassungen gewährte Gemeindeautonomie ist in einem weiteren Sinne der föderalistischen Staatsidee zuzurechnen (Häfelin/Haller 2005:54). Auch hier stellt sich die Frage, wie weit die Gemeinden Aufgaben und Bestimmungen der übergeordneten Ebene ausüben und vollziehen und in welchem Masse sie über einen eigenständigen Wirkungskreis verfügen.

Die getrennten Zuständigkeiten respektive das Vorhandenseins eines eigenen Wirkungskreises sind nicht ganz unbedeutend, wenn die Forderung nach einem einheitlichen und koordinierten Handeln bei neuen Problemen aufkommt (Verbot von Kampfhunden, Rauchverbot in Restaurants, usw.), gilt es doch zuerst zu prüfen, ob entsprechende Eingriffe in den Kompetenzbereich des Bundes fallen. Demgegenüber gibt es allerdings auch Bereiche, wo über Versuche und Pilotprojekte von Seiten des Bundes Eingriffe toleriert oder gefördert werden, die dann erst zu einem späteren Zeitpunkt eine ordentliche, allgemeingültige Verfassungs- und Gesetzesgrundlage erhalten. Zu denken ist hier an die kontrollierte Abgabe von Heroin im Rahmen eines wissenschaftlich kontrollierten Versuches

[24] *Vgl. 131.234 Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012.*

im Fall von Zürich, die Vorarbeiten im Bereich der Agglomerationspolitik oder die Experimente im Rahmen des elektronischen Wählens und Abstimmens.

Die Kantone verfügen weiter über eine sehr weitreichende *Organisationsautonomie*. Es ist ihnen freigestellt, wie sie sich im Innern organisieren. Beispiele hierfür sind die Exekutiven (Grösse, Legislatur) und Parlamente (Grösse, Legislatur, Organisation) und die Ausgestaltung der direkten Demokratie (Landsgemeinde, Anwendungsbereich, Hürden). Was jedoch das Wahlverfahren und die Aufteilung der Wahlkreise anbelangt, so hat das Bundesgericht in einem vielbeachteten Urteil den Kantonen Auflagen gemacht, welche mancherorts zur Einführung eines neuen Wahlverfahrens (doppelter Pukelsheimer) geführt haben.[25] Auch bezüglich der Teilnahmeberechtigung war es der Bund, welcher die letzten Kantone dazu brachte, das Frauenstimmrecht auch auf kantonaler Ebene einzuführen. Am 27. November 1990 gab das Bundesgericht einer Klage von Frauen aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden Recht und bestätigte damit die Verfassungswidrigkeit der Innerrhoder Kantonsverfassung in diesem Punkt. Zwei Jahre zuvor hatte bereits der Kanton Appenzell-Ausserrhoden – nicht ganz unbeeinflusst durch den Druck der Bundesebene – das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde angenommen. Auf nationaler Ebene wurde das Frauenstimmrecht 1971 eingeführt.

Es darf auch nicht vergessen werden, dass die kantonalen Verfassungen der Zustimmung des nationalen Parlaments bedürfen (BV Art. 51, Abs. 2

[25] *Am 18. Dezember 2002 hat das Bundesgericht festgestellt, dass die Wahlkreiseinteilung für die Wahl des Gemeinderats der Stadt Zürich mit der Wahlrechtsgleichheit nicht vereinbar ist (BGE 129 I 185). Seither hatte das Bundesgericht in mehreren Entscheiden darüber zu befinden, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang bei kantonalen Parlamentswahlen Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zulässig sind (BGE 140 I 107; BGE 136 I 352, 364, 376; BGE 131 I 74, 85; Urteil 1C_407/2011 [und konnexe] vom 19. März 2012). Seither mussten zahlreiche Kantone (Zürich, Aargau, Schaffhausen, Uri, Nidwalden, Zug, Schwyz, Wallis.*

und Art. 172, Abs. 2),[26] wobei dies allerdings primär staatsrechtlicher Natur ist. Die kantonale Organisation darf nicht gegen die Grundprinzipien der Bundesverfassung (Gleichberechtigung, Diskriminierungsverbot, Proporz) verstossen. Die Kantone unterliegen aber keiner direkten politischen Kontrolle durch die höhere Ebene. Weiter gilt, dass die Kantone ihre politischen Mandatsträger selbst wählen und diese nicht von der Zentralregierung eingesetzt werden.

Die Kantone besitzen *ausgedehnte Kompetenzen* in zahlreichen *wichtigen Bereichen* des Lebens (Gesundheit, Bildung, Sicherheit, usw.). Am grössten sind diese bei den genuin kantonalen Aufgaben. Bei den gemeinsamen Aufgaben (Verbundaufgaben) haben sie eine gewisse Mitsprache (vgl. dazu ausführlich den Abschnitt über die vertikale Zusammenarbeit), während ihnen bei bestimmten Aufgaben lediglich eine Vollzugstätigkeit zukommt.[27] Auch wenn die starke Einbindung in den Vollzug nationaler Politiken,[28] vor allem wenn damit auch noch Finanzierungsverpflichtungen verbunden sind, immer wieder kritisiert wird, so erwachsen den Kantonen dadurch doch mehr Gestaltungsmöglichkeiten, als wenn diese Aufgaben direkt von Bundesangestellten vollzogen würden. Zudem werden die Kantone, da sie konkret mit der Umsetzung befasst sind, häufig im Rahmen des vorparlamentarischen Entscheidungsprozesses an der Ausarbeitung einer Vorlage beteiligt und können so Einfluss nehmen.

Konkreter und stärker formalisiert ist die Einflussnahme im Rahmen des *parlamentarischen Entscheidungsprozesses* sowie bei der *direkten Demokratie*. Häufig wird hierfür auch der Begriff der „vertikalen Institutionen" des Schweizer Föderalismus verwendet. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um den Ständerat, das Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen,

---

[26] *Auer (2016: 239) verweist auf fünf Fälle, bei denen die Bundesversammlung seit 1948 einer kantonalen Verfassungsbestimmung die Gewährleistung verweigerte. Dabei ging es unter anderem 2007 um den Ausschluss Geistlicher von der Wählbarkeit in den Rechnungshof im Kanton Genf und 2013 um den Ausschluss des wahlkreisübergreifenden Proporzes bei der Wahl des Kantonsrats im Kanton Schwyz.*

[27] *Art. 45 Abs. 1 besagt: „Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung."*

[28] *Art. 46 Abs. 1 besagt: „Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um."*

die Standesinitiative und das Kantonsreferendum sowie der vollständigkeitshalber auch die Möglichkeit, eine ausserordentliche Bundesversammlung einzuberufen. Dazu gesellen sich weitere Organisationen und Veranstaltungen, die der Wahrnehmung kantonaler Interessen im Bundesstaat dienen.

4.1 DER STÄNDERAT

Die Existenz einer *zweiten Parlamentskammer*, in denen die föderalen Einheiten vertreten sind und in denen kleinere Gliedstaaten ein grösseres Gewicht haben, ist üblich für föderalistische Staaten. Unterschiede ergeben sich demgegenüber bei der Wahl, der Vertreter, der Grösse der Vertretungen und der Kompetenzen der zweiten Kammer. Der Ständerat wurde 1848 explizit mit der Absicht gegründet, kleineren, bevölkerungsarmen Kantonen ein grösseres politisches Gewicht zu geben. Um diese Absicht zu unterstreichen, wurde er dem Nationalrat gleichgestellt.[29] Dass es durchaus auch andere Ausgestaltungsmöglichkeiten gegeben hätte, zeigt der Blick in andere Länder. In den USA hat der Senat gewisse Kompetenzen, die das Repräsentantenhaus nicht hat, oder in Deutschland beschränkt sich der Einflussbereich des Bundesrates nur auf Geschäfte, welche die Länder betreffen. In Deutschland richtet sich die Ländervertretung im Bundesrat zudem nach ihren Einwohnern und variiert zwischen 3 und 6. Nur wer in einer Landesregierung sitzt und stimmen kann, kann Mitglied des Bundesrates sein (Artikel 51 Abs. 1 GG). Die Vertretungen werden von den Landesregierungen entsandt und nicht direkt vom Volk gewählt.

In der Schweiz wurde – man kann diese als Entgegenkommen gegenüber den kleinen und mehrheitlich katholischen Kantonen, die den Sonderbundskrieg verloren haben, bezeichnen – jedem Kanton zwei Sitze und den Halbkantonen einen Sitz zugestanden. Versuche dies zu ändern und

[29] *Der Einführung des Zweikammersystems nach amerikanischen Vorbild ging ein zähes Ringen zwischen Befürwortern und Gegnern voraus (vgl. Holenstein (2018: 28 ff.).*

den 16 grössten Kantonen beispielsweise einen zusätzlichen Sitz zu geben, gab es in den 1970er Jahren in der von Kurt Furgler geleiteten Expertenkommission für eine neuen Verfassung und Pascal Mahon macht 2011 den Vorschlag, den kleinen Kantonen einen, den mittelgrossen zwei und den grössten Kantonen drei Sitze zuzugestehen.[30]

Die Wahl der Ständeräte richtet sich in der Schweiz nach kantonalen Gesetzen.[31] Ursprünglich wurden die Ständeräte in den meisten Kantonen von den kantonalen Parlamenten oder den Landsgemeinden für eine Amtsdauer von einem Jahr bestimmt. Heute gilt – abgesehen von Appenzell Innerrhoden – die Volkswahl an der Urne sowie eine Amtsdauer von vier Jahren. Mehr als die Hälfte der Kantone haben den Schritt zur Volkswahl bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vollzogen, der letzte Kanton, der die direkte Volkswahl einführte, war der Kanton Bern im Jahr 1977.

Die Wahl nach kantonalen Gesetzen führt, in föderalistischer Manier, zu weiteren interessanten Unterschieden: In Appenzell Innerrhoden wählt beispielsweise die Landsgemeinde (Versammlung aller Stimmbürger) die Ständevertretung jeweils im April vor den Nationalratswahlen. In den Kantonen Jura und Neuenburg wird das Proporzverfahren, in den anderen Kantonen das Majorzverfahren angewandt. Im Kanton Neuenburg sind zudem auch die seit fünf Jahren im Kanton wohnhaften Ausländer wahlberechtigt (Loi sur les droits politiques (LDP), Art. 6b). Im Kanton Glarus gilt eine Alterslimite von 65 Jahren und im Kanton Jura ist die Amtsdauer auf zwei Legislaturen beschränkt.

Während der Schweizer Ständerat institutionell als relativ starke föderalistische Kammer gilt,[32] so gibt es immer wieder Diskussionen darüber,

---

[30] *Vgl. Pascal Mahon, « Comment rétablir l'équilibre au Conseil des Etats », Le Temps, 28. Oktober 2011.*

[31] *Der Ständerat hat seit der Gründung des Kantons Jura 1979 46 Sitze. Jeder Kanton besetzt dabei zwei Sitze und die „Halb-Kantone" Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden, Obwalden und Nidwalden sowie Basel-Stadt und Basel-Land einen Sitz*

[32] *für Lijphart (1999:211 f.) gehört die Schweiz zusammen mit den USA, Australien und Deutschland – weiter nennt er auch Kolumbien nach 1991 – zu den Ländern mit dem stärksten Bikammeralismus. In diesen Ländern sind die beiden Kammern gleich stark und werden nach unterschiedlichen Wahlmodalitäten bestellt.*

ob der Ständerat auch wirklich die Interessen der Kantone vertritt respektive ob die Vertreter eines Kantons auch die Position der kantonalen Regierung oder der Mehrheit des kantonalen Parlaments möglichst effektiv wahrnehmen. Verschiedentlich wird geltend gemacht, dass die Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit und die Eröffnung des Haus der Kantone in Bern Zeichen dafür sind, dass sich die Kantone durch den Ständerat schlecht vertreten sehen. Zudem spricht man von einer Parteipolitisierung des Rates. Dieser Vorwurf ist nicht vollumfänglich von der Hand zu weisen. Neben Bekanntheitsgrad und Persönlichkeitsmerkmalen der Ständerätinnen und Ständerate spielt auch der Parteienwettbewerb eine Rolle und es kann zu „geteilten Standesstimmen" kommen.

In der Legislatur 2015-2019 entsenden nur drei Kantone (VS, SZ und BL) parteimässig homogene Vertretungen (vgl. Tabelle 1). Dazu kann man auch noch die Kantone SH und GE zählen, in denen die Vertretungen zumindest von den politischen Positionen her gesehen ziemlich homogen sind. Am häufigsten (AR, GR, LU, NW, TI, UR, ZG) werden die Kantone von einer Delegation bestehend aus FDP und CVP vertreten, gefolgt von Kombinationen von FDP und SP (AG, NE, SG, VD und ZH), CVP und SP (SO, FR, JU), BVP und SP (BE), SVP und CVP (TG) und FDP und SVP (GL). In den Kantonen AG, NE, SG, VD und ZH kommt es zu einer zwischen links und rechts geteilten Standesstimme. Hier kann davon ausgegangen werden, dass die Delegationen, zumindest in bestimmten Themenbereichen, häufig nicht gleicher Meinung sind.

Tabelle 1:
Parteipolitische Zusammensetzung der Kantonsvertreter im Ständerat (50. Legislatur)

Homogene Veretretungen		Mitte-rechts	
CVP	VS	CVP-SVP	TG
SVP	SZ		
SVP- -	SH	Rechts	
SP	BL	FDP-SVP	GL
SP-GPS	GE		
		Mitte	
Mitte-links		CVP-FDP	AR, GR, LU, NW, TI, UR, ZG
CVP-SP	SO, FR, JU		
BDP-SP	BE	Links-rechts	
		FDP-SP	AG, NE, SG, VD, ZH

Die Funktion des Ständerates beschränkt sich jedoch nicht nur darauf, die kantonale Ebene gegenüber der nationalen Ebene zu vertreten. Ein zweiter und in der Anfangsphase zentraler Grundgedanke ist, dass jeder Kanton das gleiche Gewicht hat, was einem Minderheitenschutz gleichkommt. Die kleinen Kantone haben hier ein deutlich grösseres politisches Gewicht als im Nationalrat, in dem die Grösse der kantonalen Delegation auf der Basis der Einwohner bestimmt wird. Die acht Verliererkantone des Sonderbundkrieges (LU, UR, SZ, NW, OW, ZG, VS und FR), welche sich ursprünglich gegen die Gründung des Bundesstaates stellten, erhielten so einen Viertel der Sitze, obwohl sie nur rund 16 Prozent der Bevölkerung stellten. Heute liegt ihr Bevölkerungsanteil mit 17 Prozent nur unwesentlich höher.

Eine direkte Folge der unterschiedlichen Gewichtung der Kantone und des unterschiedlichen Wahlverfahrens (die Vertreter im Ständerates werden grossmehrheitlich im Majorzverfahren gewählt, die Vertreter im Nationalrat nach dem Proporzverfahren) ist, dass die parteipolitische Zusammensetzung und damit auch die politischen Mehrheitsverhältnisse in den

beiden Kammern divergieren können. Ursprünglich waren die Verhältnisse mehr als klar. Die Freisinnigen zusammen mit den Liberalen hielten bis 1925 die Mehrheit im Ständerat und dasselbe galt für den Nationalrat zumindest bis zur Einführung des Proporzwahlverfahrens 1919.

Im Ständerat hatten Freisinnige und Liberale in der Folge nur noch zusammen mit der CVP eine Mehrheit. Insgesamt gilt aber, dass bei Übereinstimmungen und parteiinterner Geschlossenheit, was natürlich nicht immer gegeben war, eine Kammer seit 1848 immer in den Händen von FDP oder zumindest FDP und CVP war (vgl. Abbildung 3).

Seit 1935 hatte die CVP verschiedentlich die Möglichkeit, zusammen mit den linken Parteien (allen voran die SP) oder Mitteparteien (LdU, BDP, GLP) Mehrheiten zu bilden. Auch die Freisinnigen hatten seit dem Verlust ihrer Vormachtstellung verschiedentlich die Möglichkeit, ohne die CVP Mehrheiten zu bilden.

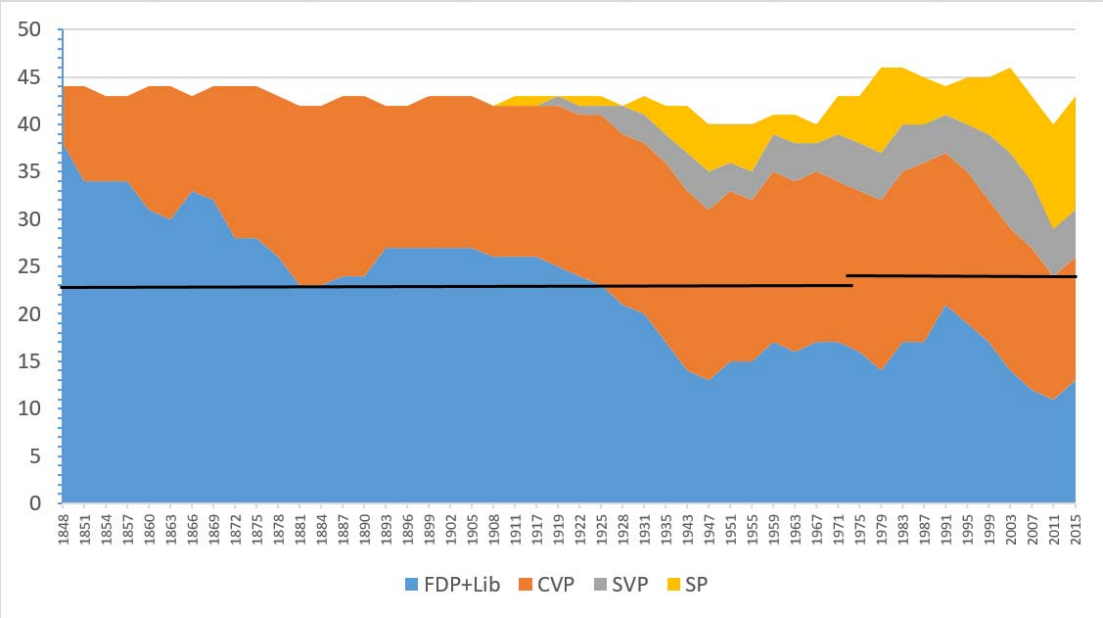
In der aktuellen 50. Legislatur ist die Zusammensetzung des Ständerats besonders kompliziert. Sowohl FDP und CVP wie auch FDP und SP sowie SP und CVP bringen bei parteiinterner Geschlossenheit eine Mehrheit (mehr als 23 Sitze) zustande.

Im Nationalrat hatten demgegenüber FDP und Liberale zusammen mit der CVP nur bis Ende der 1960er Jahre eine rechnerische Mehrheit, welche es den beiden Parteifamilien angesichts der gleichen Kräfteverhältnisse im Ständerat ermöglichte, die Schweizer Politik zu bestimmen. Seit den 1990er Jahre ist das eindeutig nicht mehr der Fall. Mit dem Aufkommen der SVP hat die Dominanz der grossen Kontrahenten des Sonderbundkrieges ein Ende gefunden.

Grundsätzlich gilt, dass wenn in den beiden Räte – im Nationalrat dominiert heute die SVP gefolgt von SP, im Ständerate gibt es unterschiedliche Koalitionsmöglichkeiten – unterschiedliche respektive knappe Mehrheitsverhältnisse herrschen, die parlamentarische Arbeit an Komplexität gewinnt und die Erarbeitung von mehrheitsfähigen Lösungen eher

schwieriger wird. Eine direkte Folge davon ist, dass vermehrt Einigungskonferenzen eingesetzt werden müssen. Eine Einigungskonferenz ist eine gemeinsame Kommission beider Räte. Sie wird aktiv, wenn auch nach drei Detailberatungen zu einem Geschäft in jedem Rat immer noch Differenzen zwischen den beiden Kammern bestehen. Die Kommissionen, die das betroffene Geschäft vorberaten haben, entsenden je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz. Die Zusammensetzung richtet sich nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat. Den Vorsitz führt die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident des Erstrates. In letzten Legislaturen ist es deutlich häufiger zu solchen Einigungskonferenzen gekommen.[33]

Abbildung 3:
Kumulierte Sitze der grössten Parteien im Ständerat seit 1848



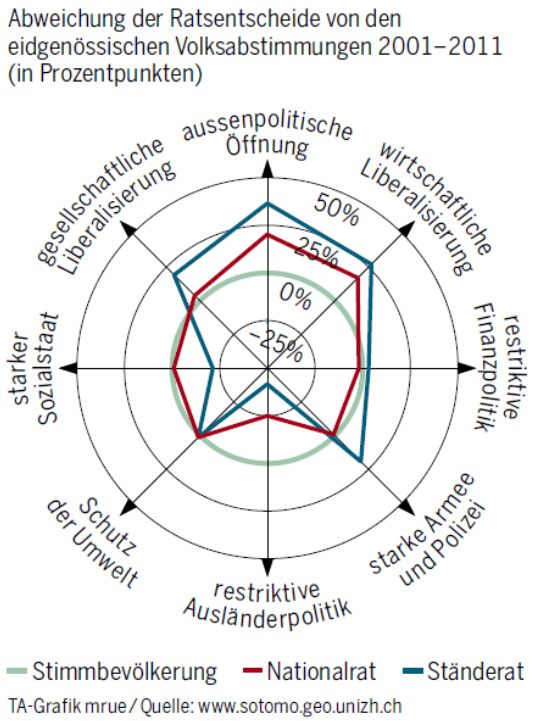
Schwarze horizontale Gerade = absolutes Mehr

Quelle: Gruner (1977: 187) und BFS – Statistisches Lexikon der Schweiz

[33] *Vgl. Faktenbericht „Einigungskonferenz“ der Parlamentsdienste. Stand: Dezember 2017.*

Neben den rechnerischen Mehrheitsverhältnissen in den Räten ist natürlich auch die politische Orientierung wichtig, welche aus der Bedeutung der einzelnen Parteien und deren ideologischen Ausrichtung resultiert. Galt die föderalistische Kammer in früherer Zeit eher als gemässigt-konservativ und wirtschaftsnah, so ist sie heute in vielen Fragen progressiver und weltoffener aufgestellt als der Nationalrat, welcher stärker durch die SVP geprägt wird (vgl. Abbildung 4). Dies betrifft vor allem Fragen, die mit einer aussenpolitischen Öffnung zu tun haben, aber auch bezüglich einer Liberalisierung der Gesellschaft ist der Ständerat heute weniger konservativ.

Abbildung 4:
Entscheidungen von Ständerat und Nationalrat im Vergleich zu Volksentscheidungen



Quelle: Tages-Anzeiger vom 5. September 2011, S. 3

Der Ständerat kennt zusätzlich zu den Unterschieden, was die Repräsentation der politischen Wertvorstellungen in der Bevölkerung anbelangt, auch beachtliche Defizite hinsichtlich der Vertretung der Geschlechter. Während im Nationalrat der Frauenanteil seit Beginn der 1970er Jahre kontinuierlich auf rund einen Drittel angestiegen ist, war er im Ständerat nie höher als ein Viertel und liegt heute bei 15 Prozent.[34]

4.2 DAS STÄNDEMEHR

Der Einfluss der Kantone kommt auch in der direkten Demokratie zum Ausdruck, und zwar nicht nur bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Vorlagen, wie wir später noch sehen werden, sondern ganz direkt bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses. Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen. Dies heisst konkret, dass für die Annahme einer Vorlage 12 Kantone (die Kantone AI, AR, BS, BL, OW und NW zählen nur 0.5, sodass es insgesamt 23 Stimmen abzugeben gilt) zustimmen müssen. Gleichzeit müssen aber auch mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten ihre Zustimmung geben (vgl. BV Art. 140 und Art. 142).

Unmittelbare Folgen dieser Auflage sind, dass es zu widersprüchlichen Entscheiden von Volk und Ständen (Kollisionen) kommen und dass eine Mehrheit der Kantone ein Projekt ablehnen und die Mehrheit der Stimmberechtigten dem Projekt zustimmen können oder umgekehrt. Weiter bedeutet dies, dass eine kleine Minderheit der Stimmberechtigten die Mehrheit überstimmen kann.

Über das Ständemehr erhalten die kleinen Kantone – analog zum Ständerat – bei Verfassungsänderungen ein grösseres Gewicht. Wie stark diese „Bevorzugung“ der kleineren Kantone ist, hängt dabei von den Grössenverhältnissen ab. Der Kanton Zürich hat heute (2016) mehr als 40-mal

[34] *https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/fakten-und-zahlen/zahlen-ratsmitglieder (30.11.2018)*

mehr Einwohner als der Kanton Uri, das Abstimmungsergebnisse innerhalb des Kantons Zürich zählt aber genauso als eine Standesstimme wie im Kanton Uri. Damit ist man versucht zu sagen, dass eine Züricherin/ein Zürcher 40-mal weniger Gewicht hat als eine Urnerin/ein Urner. Dies ist allerdings nichts grundsätzlich Neues und auch nicht in erster Linie ein Produkt des demographischen Wandels, sondern vielmehr ein Bekenntnis zum Föderalismus. Bereits bei der Gründung des Bundesstaates hatte der Kanton Bern (damals der einwohnerstärkste Kanton) 30-mal mehr Einwohner als der Kanton Uri.

Dieser Zustand wird vor allem in den Politikwissenschaften häufig kritisiert und es wird der Begriff „Sperrminorität" verwendet. Geht man davon aus, dass die Hälfte der kleinsten Kantone eine Vorlage jeweils mit einer knappen Mehrheit ablehnen, so könnten rund 9 Prozent der Stimmberechtigten eine Verfassungsänderung blockieren (vgl. Germann 1991: 262 ff., Linder/Mueller 2017: 224). Eine solche Sperrminorität ist allerdings rein rechnerischer Natur, da die Präferenzen in der Regel gleichmässiger über das ganze Land verteilt sind. Gemäss Linder/Mueller (2017: 225), der sich auf die Berechnungen von Germann abstützt, beträgt die reale Sperrminorität zwischen 17.5 und 25.3 Prozent.

Empirisch ist die Situation allerdings noch deutlich weniger „dramatisch". Betrachtet man die neun Abstimmungen, bei denen das fehlende Ständemehr eine Volksmehrheit aufgehoben hat, so lag die Zustimmung des Volkes nie über 56 Prozent (vgl. Tabelle 2). Mit anderen Worten: Bis anhin haben noch nie weniger als rund 44 Prozent der Stimmenden eine Verfassungsänderung blockiert. Der Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung vom 24.6.1970 erzielte beim Volk eine Unterstützung von 55.4 Prozent, wurde aber lediglich von acht Kantonen und 2 Halbkantonen angenommen.

Tabelle 2:
Verfassungsvorlagen, bei denen Volks- und Ständemehr zu unterschiedlichen Ergebnissen führen

Am Volksmehr gescheiterte Vorlagen		Ja Volk (> 50%)	Ja Stände (> 11.5/12)
"Gegen Heiratsstrafe" (Volksinitiative vom 05.11.2012 «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»)	28.02.2016	49.2	15 3/2
Asylrechtsmissbrauch ((Volksinitiative 'gegen Asylrechtsmissbrauch'))	24.11.2002	49.9	10 5/2
Zivilschutz (Bundesbeschluss vom 21.12.1956 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 22bis über den Zivilschutz)	03.03.1957	48.1	12 4/2
Proporzwahl für Nationalrat (Eidgenössische Volksinitiative 'für die Proporzwahl des Nationalrates')	23.10.1910	47.5	10 4/2
Am Ständemehr gescheiterte Vorlagen			
Familienpolitik (Bundesbeschluss vom 15.06.2012 über die Familienpolitik)	03.03.2013	54.3	9 2/2
Kulturförderung (Bundesbeschluss über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27septies BV))	12.06.1994	51	10 2/2
Erleichterte Einbürgerung (Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer))	12.06.1994	52.8	9 2/2
Energiepolitik (Bundesbeschluss vom 08.10.1982 über den Energieartikel in der Bundesverfassung)	27.02.1983	50.9	11
Konjunkturpolitik (Bundesbeschluss vom 04.10.1974 über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung)	02.03.1975	52.8	10 2/2
Bundeskompetenzen Bildung (Bundesbeschluss vom 06.10.1972 über die Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen)	04.03.1973	52.8	9 3/2
Bundesbeschluss vom 24.06.1970 über die Aenderung der Finanzordnung des Bundes	15.11.1970	55.4	8 2/2
Schutz der Mieter und Konsumenten (Bundesbeschluss vom 22.12.1954 über die Volksinitiative 'zum Schutz der Mieter und Konsumenten (Weiterführung der Preiskontrolle)')	13.03.1955	50.2	6 2/2
Festsetzung von Mass und Gewichte (Mass und Gewicht)	14.1.1866	50.4	9 1/2

Gewisse Kommentatoren, und nicht überraschend vor allem die Verlierer der Abstimmung, bezeichnen Entscheidungen, bei denen das Volksmehr am fehlenden Ständemehr scheitert als undemokratisch, weil das Demokratieprinzip „one person, one vote“ nicht eingehalten wird. Vor allem in den 1980er Jahren, als solche Kollisionen gehäuft vorkamen, gab es auch verschiedene Reformvorschläge von Seiten von Politologen, welche diese Problematik ausführlich untersuchten (Germann 1991). Aber auch später wurde diese Thematik wieder aufgegriffen und es wurden Vorschläge gemacht, wie man bei divergierenden Mehrheiten vorgehen sollte (Sager/Vater 1996: 180 ff.). Das Problem sämtlicher Reformvorschläge ist

allerdings, dass hierfür eine Verfassungsänderung notwendig wird, welche selbst das Doppelte Mehr erhalten müsste, was als wenig realistisch erscheint. Die einzige gangbare Lösung wäre wohl, eine solche Änderung in ein grösseres Reformpaket zu verpacken, in dem die von einem Machtverlust betroffenen Kantone anderweitig bevorteilt würden.

Dem Ruf nach Reformen kann auch entgegengehalten werden, dass die Möglichkeit einer „föderalistischen Kontrolle" zentralisierender Vorlagen durchaus erwünscht ist. Müssen mit Ständemehr und Volksmehr zwei Bedingungen erfüllt werden, so ist es eine direkte Folge der Spielregeln, dass es auch zu Konstellationen kommen kann, bei denen nur eine Bedingung erfüllt wird und das Projekt scheitert. Problematisch wird das erst, wenn dies sehr häufig vorkommt und wenn die Differenzen zu gross werden. Wenn wirklich ein Viertel der Stimmberechtigten eine Vorlage wiederholt blockieren würde, dann würde sich tatsächlich eine Reform aufdrängen.

Betrachtet man die Vorlagen im Detail, wo wird deutlich, dass es sich um Forderungen handelt, bei denen man sich fragen kann, ob eine zentrale Regulierung absolut notwendig ist oder ob diese Aufgaben nicht eher in den Bereich der Kantone fallen, so etwa bei der Bildung, bei der Familienpolitik und dem Kulturförderungsartikel. Kantone, die sich stärker für die Bildung engagieren oder Kinderkrippen fördern wollen, können dies selbständig tun und es ist fraglich, ob es angezeigt ist, Kantonen, in denen ein solches Engagement mehrheitlich abgelehnt wird, entsprechende Massnahmen aufzuzwingen. Anders sieht es bei der Vereinheitlichung von Massen und Gewichten, bei der Konjunkturpolitik und bei der Einbürgerung aus, wo eine Vereinheitlichung eher angezeigt ist. Bei den Abstimmungen, die am Volksmehr scheiterten, handelt es sich demgegenüber um Vorlagen, die in den konservativen Gebieten auf mehr Zustimmung stiessen.

4.3 STANDESINITIATIVE UND KANTONSREFERENDUM

Weitere direktdemokratische Möglichkeiten der Kantone, auf die Entscheidung auf nationaler Ebene Einfluss zu nehmen, sind die Standesinitiative und das Kantonsreferendum. Erstere wird häufig ergriffen, die Wirkung ist allerdings bescheiden, letzteres wurde bis anhin nur einmal ergriffen, war aber erfolgreich.

Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV haben jedes Ratsmitglied, jede Fraktion, jede parlamentarische Kommission und jeder Kanton das Recht, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Ein Kanton kann also vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet (*Standesinitiative*). Damit eine solche Initiative gültig wird, braucht es die Zustimmung beider Räte. Danach folgt sie dem Weg einer parlamentarischen Initiative.

In den Legislaturen 45 bis 49 (1995 bis 2015) wurden im Durchschnitt etwas mehr als 60 (rund 15 pro Jahr) solche Initiativen eingereicht.[35] Da es sich aber in der Regel um Partikularinteressen handelt und die entsprechenden Kantone in erster Linie darauf hinweisen wollen, dass sie sich um diese Anliegen kümmern, werden kaum Standesinitiativen überwiesen.[36] Insgesamt sind Standesinitiativen nicht sehr erfolgreich. Zwischen 1995 und 2015 wurden bei 312 eingereichten Initiativen nur fünf Kantonsinitiativen ausgearbeitet.

Das *Kantonsreferendum* wurde in den politikwissenschaftlichen Texten lange Zeit lediglich der vollständigkeitshalber erwähnt. Acht Kantone können gemäss Art. 141 BV genau gleich wie die 50‘000 Stimmberechtigten eine Volksabstimmung über ein vom Parlament beschlossenes Bundesgesetz oder über gewisse Bundesbeschlüsse und gewisse völkerrechtliche Verträge verlangen. Seit 1874 wurde erst einmal ein solches

---

[35] *Vgl. Parlamentsdienste. Die 49. Legislatur in Zahlen. S. 2f.*

[36] *Gemäss NZZ vom 19. März 2010, S. 13 führten seit 1994 nur zwei Initiativen aus dem Kanton Jura zu einem ausgearbeiteten Erlass und es handelt sich vor allem um „Kantonale Rauchzeichen ans Bundesparlament“.*

Referendum erfolgreich ergriffen, viermal ist ein entprechendes Referendum gescheitert.[37]

Im Jahr 2003 bekämpften – da sie massive Steuereinbussen befürchteten – elf Kantone (Bern, Obwalden, Glarus, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Waadt, Wallis und Jura) erfolgreich das «Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben». Die auf das Kantonsreferendum folgende Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 wurde von den Kantonen gewonnen. Für verschiedene Kantonsvertreter führte dieser Abstimmungssieg zu einem neuen Selbstbewusstsein, zeigte er doch, dass sich die Kantone gegen eine Bundesvorlage zur Wehr setzten können, wenn ihre Anliegen nicht gebührend berücksichtigt werden.

4.4 VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN UND VOLLZUG

Deutlich schwächer institutionalisiert, aber sehr effektiv und für das Funktionieren des Schweizer Föderalismus mindestens ebenso zentral ist die Rolle der Kantone bei der Ausarbeitung von Gesetzen und Verfassungsnormen auf nationaler Ebene (BV Art. 45) und beim Vollzug (BV Art. 46). Die Mitwirkung bei der Willensbildung wie auch bei der Umsetzung des Bundesrechts sind Bestandteile der gemeinsamen Zusammenarbeit (vgl. BV Art 44), die den kooperativen Föderalismus charakterisiert, und sinnvollerweise eng miteinander verbunden.

Da die Kantone über weite Strecken das Bundesrecht umsetzen und (zusammen mit den Gemeinden) die eigentlichen Erbringer vieler staatlichen Leistungen sind – wie sich an ihrer dominierenden Rolle bei den staatlichen Ausgaben (vgl. Kapitel 8) und den öffentlichen Angestellten (vgl. Kapitel 9) leicht zeigen lässt – ist es durchaus sinnvoll, dass sie bei der

[37] *Vgl. Bernhard Degen (2011). „Referendum". Historisches Lexikon der Schweiz. URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10387.php.*

Ausarbeitung und Ausgestaltung der bundesrechtlichen Vorlagen beteiligt sind. Sie sind nicht nur besser mit den regionalen Verhältnissen und Bedürfnissen vertraut, sondern verfügen in ihren Verwaltungen auch über die sach- und fachspezifischen Spezialisten.

Der grösste Einfluss kann den Kantonen, oder zumindest einzelnen von ihnen, in der Frühphase eines legislativen Prozesses attestiert werden. Hier ist die Bundesverwaltung respektive die mit der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage beauftragte Kommission oder Abteilung auf das Wissen von Experten in diesem Aufgabenbereich angewiesen. Häufig kommen diese Experten aus den Kantonen (vgl. Linder/Mueller 2017: 179). Zusammen mit direkten, informellen Kontakten mit ausgewählten Exponenten werden so wichtige Weichen schon vor Beginn des eigentlichen Vernehmlassungsverfahrens gestellt.

Das eigentliche Vernehmlassungsverfahren ermöglicht den Kantonen getreu Artikel 147 BV, bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen, Stellung zu nehmen, was sie grossmehrheitlich auch tun. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein zentraler Bestandteil der Schweizer Konkordanzdemokratie. Mit dem Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VlG) vom 18. März 2005 wurde das Verfahren angesichts seiner Bedeutung relativ spät formalisiert.

Zwingend durchzuführende Vernehmlassungsverfahren (Art. 3 Abs. 1 VlG) werden vom Bundesrat, fakultativ durchzuführende Verfahren (Art. 3 Abs. 2 VlG) werden von den Departementen oder der Bundeskanzlei eröffnet. Wenn eine Einheit der zentralen oder dezentralen Verwaltungseinheit zur Rechtsetzung befugt ist, erfolgt die Eröffnung der Vernehmlassung durch diese Stelle. Auch das Parlament selbst kann eine Vorlage in die Vernehmlassung schicken. Hier wird das Verfahren durch die jeweils zuständige parlamentarische Kommission eröffnet.

Eingeladen werden neben den Kantonen, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und der Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft sowie weitere im Einzelfall interessierte Kreise. Auch wer nicht zum Vernehmlassungsverfahren eingeladen wird, kann sich zu einer Vorlage äussern.

Die Motive für ein solch breit angelegtes Verfahren sind mindestens zweifacher Natur. Zum einen geht es wie bei der Vorkonsultation darum, allfällige sachliche Schwachstellen und Problem einer Vorlage zu erkennen, zum anderen soll damit verhindert werden, dass gegen eine Vorlage zu einem späteren Zeitpunkt das Referendum ergriffen wird. Das Referendum gilt als das von Neidhart (1970) beschriebene Damoklesschwert, welches über jedem Gesetzgebungsprozess in der Schweiz schwebt. Im Vernehmlassungsverfahren sollen allfällige Widerstände und Argumente gegen eine Vorlage sichtbar werden, damit die wichtigsten Kritikpunkte aufgenommen und allenfalls in einer neuen Fassung berücksichtigt werden können. Es soll helfen, die Vorlage „referendumssicher" zu machen, um ein Scheitern an der Urne zu verhindern.

Der Einfluss der Kantone im Vernehmlassungsverfahren ist vor allem dann gross, wenn es ihnen gelingt, mit geeinter Stimme aufzutreten. Dies ist jedoch nicht immer gegeben, da die Kantone je nach Vorlage divergierende Interessen haben können. Zudem ist unklar, wie die einzelnen Stellungnahmen gewichtet werden. Es besteht keine vorgegebene Formel, um die verschiedenen Antworten im Verlauf des Verfahrens zu gewichten. Naheliegend ist die Annahme, dass die Stimme der einwohnerstarken Kantone mehr Gewicht haben, aber auch sachliche Argumente und abstimmungsstrategische Überlegungen können eine Rolle spielen.

Eine bedeutende Rolle übernehmen die Kantone bei der Umsetzung der Bundespolitik, welche hierzulande den kantonalen Behörden übertragen ist (Linder/Mueller 2017: 179). Die genaue Ausgestaltung des *Vollzugs* ist vielfältig und wird in Kapitel 6 über die vertikale Zusammenarbeit ausführlicher thematisiert. Wichtig ist an dieser Stelle, dass die Ausgestaltung des Vollzugs je nach Aufgabenbereich variiert und der Einfluss und

der Handlungsspielraum der Kantone unterschiedlich ist. Entscheidend für die Kantone ist aber immer, dass sie nicht zu dezentralen Vollzugseinheiten der Bundesverwaltung verkommen, sondern dass sie bei der Ausgestaltung ihrer Leistungen gewisse Entscheidungskompetenzen haben. Dies umso mehr, als sie mit den eigenen finanziellen Mitteln und eigenem Personal an der Aufgabenerbringung beteiligt sind.

Anders als in einem dualen Föderalismus ermöglicht diese Form des kooperativen Föderalismus der tieferen Ebene ein breiteres Aufgabenportfolio und vor allem auch, dass sie die Aufgaben mit eigenem Personal erbringt und mit eigenen finanziellen Mitteln daran beteiligt ist. Damit ist aber sogleich auch gesagt, dass die Möglichkeiten zur eigenständigen Gestaltung der Vollzugsleistungen von charakteristischen Merkmalen und Ressourcen eines Kantons abhängig sind. Grossen, finanziell starken Kantonen fällt es leichter, die vom Bunde geforderten Auflagen zu erfüllen oder mehr und bessere Leistungen zu erbringen.

4.5 PARA-INSTITUTIONELLE ARRANGEMENTS UND VEREINIGUNGEN

Im weiteren Sinn zu den Institutionen des Föderalismus zu zählen sind auch die verschiedenen para-institutionellen Arrangements und Vereinigungen, welche die Kantone organisieren und das Funktionieren des Föderalismus thematisieren. Sie haben, wie wir im Kapitel über die horizontale Zusammenarbeit sehen werden, sowohl eine horizontale Komponente, bei der es in erster Linie darum geht, sich zu koordinieren und gemeinsame Lösungen zu finden. Häufig und damit zusammenhängend ergibt sich aber auch – wie das Kapitel über die vertikale Zusammenarbeit noch ausführlicher zeigen wird – eine vertikale Komponente: Sie koordinieren sich, um die Stellung der Kantone im Verhältnis zum Bund zu stärken oder um über das Funktionieren des Föderalismus zu wachen respektive dieses zu thematisieren. Zu nennen gilt es allen voran die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, das Haus der Kantone in Bern, und die Föderalismuskonferenz.

Die ch Stiftung

Die privatrechtlich ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (ch Stiftung) feierte jüngst ihr fünfzigjähriges Bestehen. Sie wurde 1967 auf Initiative der Neuen Helvetischen Gesellschaft gegründet. Träger sind alle 26 Kantone der Schweiz, welche im Stiftungsrat mit je einem Mitglied aus ihren Kantonsregierungen vertreten sind. Die ch Stiftung fördert den Brückenschlag zwischen den Sprachgemeinschaften, den Erhalt der Sprachvielfalt und der Kulturen sowie den föderalistischen Staatsgedanken. Ersteres geschieht über die Übersetzung zeitgenössischer Literatur in andere Landessprachen und der Unterstützung des Jugendaustausches, letzteres vor allem mit ihrem vielseitigen Engagement zur Stärkung der Rolle der Kantone im Bundesstaat und des Föderalismus. Die ch Stiftung war beteiligt an der Gründung des Instituts für Föderalismus (IFF) an der Universität Fribourg, mit dem seit 1983 eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit besteht. Der Präsident und Geschäftsführer der ch Stiftung ist gleichzeitig Präsident des Institutsrates. Die Geschäftsführerin der ch Stiftung ist ebenfalls Mitglied im Institutsrat. Das IFF forscht zu Föderalismusfragen, führt eine Bibliothek zu Föderalismus und (inter-)kantonalem Recht und gibt viermal pro Jahr einen Newsletter zu aktuellen, föderalismusrelevanten Themen heraus. Weitere Aktivitäten der ch Stiftung sind die Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen, deren Geschäftsstelle sie führt (seit 1993), der Betrieb des Hauses der Kantone in Bern (seit 2008), das Föderalismusmonitoring (seit 2005), an dem auch das IFF aktiv beteiligt ist, und die Organisation des ch Regierungsseminars (seit 1989).

Ch Regierungsseminar

Das ch Regierungsseminar findet jeweils im Januar in Interlaken statt. Es handelt sich um eine dreitägige Weiterbildungsveranstaltung, die sich exklusiv an die Mitglieder der Kantonsregierungen sowie an die kantonalen Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber richtet. Nebst der Weiterbildung dient das ch Regierungsseminar als Plattform für den Gedankenaustausch unter den Kantonsregierungen, als Gelegenheit für persönliche Kontakte unter den Mitgliedern der Kantonsregierungen und zur Stärkung des Zusammenhalts und des „kantonalen Selbstbewusstseins". An diesen Treffen nehmen in der Regel fast alle 154 Mitglieder der Kantonsregierungen und die 26 Staatschreibern teil, was praktisch die gesamte Exekutivkraft der kantonalen Ebene vereint.

Föderalismusmonitoring

Die ch Stiftung zeichnet auch verantwortlich für das vom Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 2005 durchgeführte, jährliche Föderalismusmonitoring.[38] Es soll aufzeigen, wie sich der Föderalismus in der Schweiz entwickelt und wie er gestärkt werden kann. Untersucht wird zum Beispiel, ob der Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Kantone erhalten bleibt oder ob es zu einer Zentralisierung der Kompetenzen kommt sowie wie weit die Grundprinzipien der Aufgabenteilung und der vertikalen Zusammenarbeit, wie etwa das Subsidiaritätsprinzip und die fiskalische Äquivalenz oder die partnerschaftliche Zusammenarbeit, eingehalten werden.

Haus der Kantone

Seit Sommer 2008 liegt das Haus der Kantone an der Speichergasse 6 in Bern. Hier konzentrieren sich die Sekretariate von 13 interkantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie Institutionen aus deren Umfeld. Ziel des gemeinsamen Gebäudes an zentraler Lage in Bern ist es, die

[38] *http://www.chstiftung.ch/de/foederalismus/foderalismusmonitoring/ (1.8.2018)*

interkantonale Zusammenarbeit zu stärken und Synergien unter den Konferenzen zu schaffen. Es ist der Ort, wo sich Vertreterinnen und Vertreter der Kantone zu Arbeitssitzungen und Konferenzen treffen und den Kontakt mit dem Bund pflegen.

Ohne Zweifel hat das Haus der Kantone zum gestiegenen Selbstwertgefühl der Kantone beigetragen und die Notwendigkeit eines gemeinsamen, koordinierten Vorgehens stärker in den Vordergrund gerückt. Manchmal ist man fast versucht zu sagen, dass es, wenn es um die Vertretung der Kantone geht, die Rolle des Ständerats konkurrenziert. Während man dem Ständerat in jüngerer Zeit vorwirft, eine politische Kammer geworden zu sein, manifestiert sich im Haus der Kantone die konsolidierte Haltung der kantonalen Exekutiven. Dies allerdings auch hier nur dann, wenn sich die Kantone einigen können und ihre Interessen nicht allzu stark divergieren.

Föderalismuskonferenz

Die Nationalen Föderalismuskonferenzen gehen auf die Internationale Föderalismuskonferenz zurück, welche 2002 unter der Ägide des Forums of Federations in St. Gallen stattfand. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wollte sicherstellen, dass der Dialog über föderalistische Grundsatzfragen in der Schweiz eine Fortsetzung findet. Seither haben fünf nationale Konferenzen stattgefunden: 2005 in Freiburg, 2008 in Baden, 2011 in Mendrisio, 2014 in Solothurn und 2017 in Montreux.

An der Konferenz in Montreux stand beispielsweise die Frage im Vordergrund, ob die Schweiz in 50 Jahren noch föderalistisch organisiert sein werde. Unterstellt wurde dabei die Annahme, dass der Föderalismus in den letzten 30 Jahren aufgrund der Globalisierung und anhaltenden Zentralisierung sowie mangels Interesse in der breiteren Bevölkerung an Bedeutung eingebüsst hat. Erklärtes Ziel der Konferenz war es, Wege zur Steigerung des Interesses und zu einem besseren Umgang mit den aktuellen Wandlungstendenzen zu finden. Dabei steht, wie die Tagung deutlich machte, eindeutig die Sichtweise der Kantone im Vordergrund, welche sich nicht in allen Fällen mit der Haltung des Bundes decken muss.

5 ORGANISATION DER STAATLICHEN AUFGABENERBRINGUNG

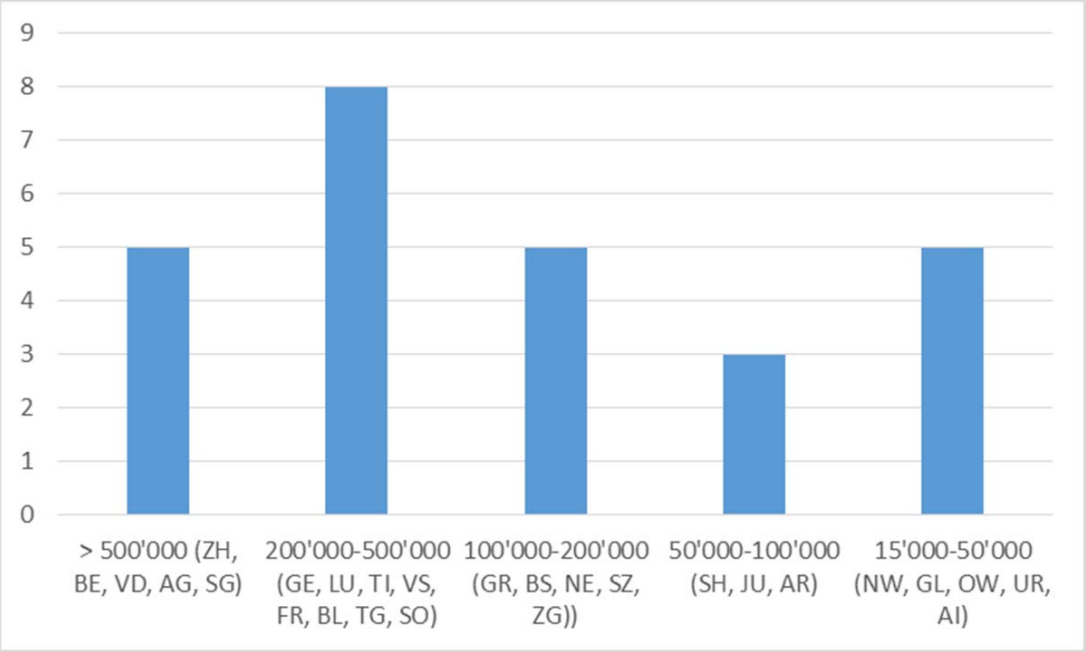
In vergleichbaren Staaten hat die Bevölkerung Zugang zu mehr oder weniger denselben Leistungen. Die Art und Weise, wie diese Aufgaben erbracht werden, kann sich jedoch stark unterscheiden. So ist etwa die Gesundheitsversorgung in Grossbritannien, auf welche die Bevölkerung sehr stolz ist, eine Angelegenheit des Nationalstaates (National Health Service), während sie in der Schweiz zum grössten Teil von den Kantonen und vereinzelt von Gemeinden erbracht wird. Bei der Bildung spielen die Schweizer Kantone eine zentrale Rolle, während sie in Frankreich viel stärker zentralstaatlich organisiert ist und Lehrpersonen beispielsweise vom zuständigen Ministerium auf die Schulen verteilt werden. Entscheidend für die Organisation der Aufgabenerbringung sind das Staatsverständnis und damit verbunden die territoriale Gliederung eines Landes, die Grösse und die Leistungsfähigkeit der dezentralen Einheiten sowie das Verhältnis und die Kompetenzordnung zwischen den verschiedenen Staatsebenen.[39]

Was die Grösse der 26 *Kantone*[40] anbelangt, so hat zumindest die Hälfte mindestens 200‘000 Einwohnern. Allerdings gibt es auch unter den „grossen“ Kantonen grosse Unterschiede (vgl. Abbildung 5). Der Kanton Zürich mit 1.5 Millionen und der Kanton Bern mit einer Million sind deutlich grössere als die meisten anderen Kantone dieser Gruppe. Die kleinsten Kantone können demgegenüber, was ihr Leistungsangebot anbelangt, kaum mit den grossen Kantonen verglichen werden, auch wenn sie finanziell zum Teil sehr gut dastehen. BS und ZG haben weniger als 200‘000 Einwohner und SZ, NW und OW weniger als 50‘000 Einwohner und gehören heute trotzdem zu den Geberkantonen im interkantonalen Finanzausgleich.

---

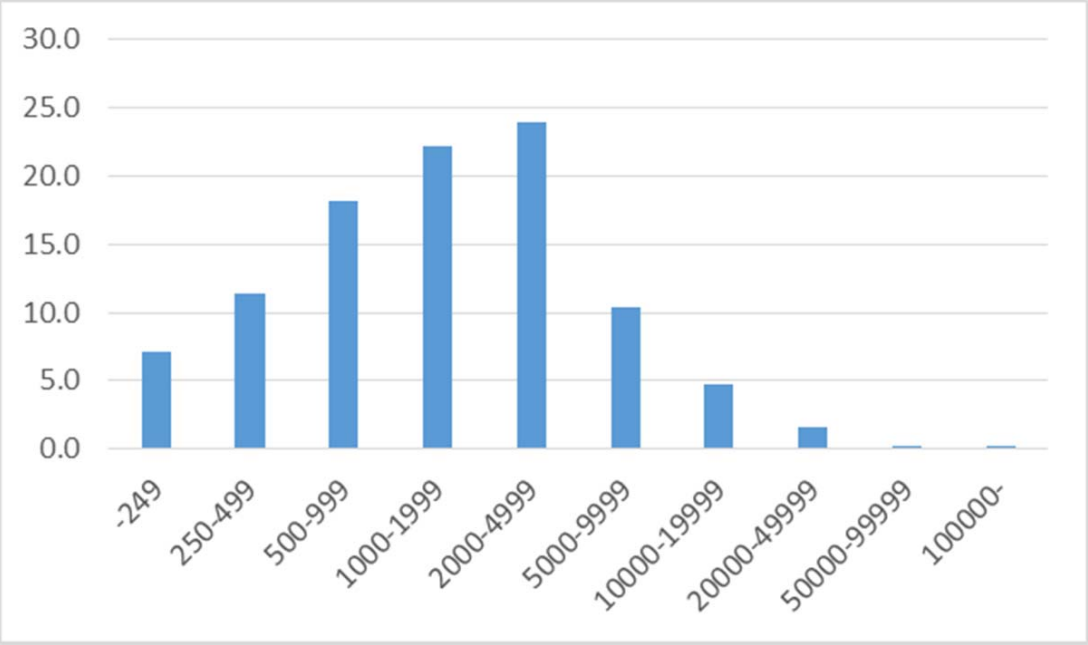
[39] *Zur Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung vgl. auch Ladner (2013: 23-45).*
[40] *Seit der Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung auf den 1. Januar 2000 spricht man nicht mehr von Halbkantonen.*

Abbildung 5:
Grösse der Kantone (Einwohnerzahlen, absolute Zahlen)



Bei den 2222 *Gemeinden* (Stand 1. Januar 2018) stehen demgegenüber trotz den vielen Fusionen der letzten Jahre immer noch sehr viele kleine Gemeinden einer kleinen Minderheit von Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern gegenüber. Und nicht einmal 10 Prozent der Gemeinden haben mehr als 10'000 Einwohner (vgl. Abbildung 6). Auch hier stellt sich natürlich die Frage, ob eine Stadt mit mehr als 100'000 Einwohnern staatsrechtlich auf dieselbe Stufe wie die kleinsten Gemeinden gestellt werden kann.

Abbildung 6:
Grösse der Gemeinden (Einwohnerzahlen, Prozentanteile)



Stand 1.1.2017, N=2255

In föderalistischen Staaten kommt in der Regel der mittleren Ebene eine grössere Bedeutung zu, was zu Lasten der Gemeinden oder des Zentralstaates gehen kann, während in unitaristischen Systemen entweder der Zentralstaat mehr Aufgaben selbst erbringt oder den Gemeinden – wie etwa in Dänemark oder Schweden – eine wichtigere Rolle zugesteht.

Sind die einzelnen Gliedstaaten gross, wie beispielsweise in den USA oder in Deutschland, so fallen ihnen deutlich mehr Aufgaben zu respektive es stellen sich andere Herausforderungen, als wenn die Gliedstaaten wie in der Schweiz sehr klein sind. Dänemark mit seinen 5.8 Mio. Einwohnern zählt lediglich 98 Gemeinden, die sich von der Grösse und den Kompetenzen kaum mit den vielen kleinen Schweizer Gemeinden vergleichen lassen.

Mit Blick auf das Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen kann – wie wir gesehen haben – unterschieden werden zwischen dualen Systemen, bei denen jeweils die eine oder andere Ebene vollumfänglich für eine bestimmte Aufgabe aufkommt und sowohl für deren Regulierung, Finanzierung und Erfüllung zuständig ist, und kooperativen Modellen, bei denen mehr als eine Ebene an der Erbringung einer Aufgabe beteiligt ist. Möglich, aber in verschiedenster Hinsicht nicht unbedingt wünschenswert, ist auch, dass sich verschiedene Ebenen relativ unabhängig voneinander um dieselbe Aufgabe kümmern. Und schliesslich können die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen bei kooperativen Modellen eher hierarchischer oder eher partnerschaftlicher Natur sein. Aufgaben können von dezentralisierten Verwaltungseinheiten erbracht werden (Dekonzentration), der Vollzug kann den tieferen Ebenen übertragen werden (z. B. beim Vollzugsföderalismus) oder sie können auf gemeinsam ausgehandelten Verträgen, wie etwa bei den Programmvereinbarungen, beruhen (vgl. dazu das Kapitel über die vertikale Zusammenarbeit).

Mit Begriffen wie „Gewährleistungsstaat", „aktivierender Staat" oder „Governance" wird heute zudem darauf hingewiesen, dass gewisse Aufgaben nicht zwingend durch den Staat mit seiner Verwaltung erbracht werden müssen, sondern dass der Staat manchmal auch lediglich dafür zu sorgen hat, dass die Leistungen in der gewünschten Form vorhanden sind. Damit verwischen sich die Grenzen zwischen dem staatlichen und dem privaten Sektor und anstelle klarer hierarchischer Strukturen treten Politiknetzwerke, in denen Leistungen ausgehandelt und erstellt werden.

Dieses Kapitel beinhaltet eine kurze Darstellung der Herausbildung der Staatsaufgaben und beschreibt die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der verschiedenen Ebenen.

5.1 ENTWICKLUNG DER STAATSAUFGABEN

In den Zeiten des Staatenbundes (vor 1848) beschränkten sich die Aufgaben des „Bundes" auf die Auslandvertretungen, den Landammann und die Kanzlei sowie die Landesverteidigung. Letztere war aber vor allem auch

in der Zuständigkeit der Kantone. Die Aufwendungen der Kantone konzentrierten sich neben dem Militär vor allem auf Strassen, Bildung, Justiz und Polizei (vgl. Stalder 2010). Soziale Sicherheit als Staatsaufgabe existierte erst ansatzweise auf Gemeindeebene. Wo familiäre Netze nicht mehr reichten, übernahmen private Institutionen oder die Heimatgemeinde die Fürsorge.

Auch zu Beginn des Bundesstaates (unmittelbar nach 1848) beanspruchte das Militär den grössten Teil der Staatsausgaben auf Bundesebene (zwischen 55 und 65%). Der Aufwand für die Verwaltung betrug etwas mehr als 3 Prozent. Dazu kamen Subventionen an die Kantone für Strassen, Brücken, See- oder Flusskorrekturen und Aufforstungen im Hochgebirge sowie seit der Gründung der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) in Zürich (1855) Ausgaben an das Bildungswesen (vgl. Halbeisen 2010). In den Kantonen gewannen vor allem Bildung (Volksschule) und Wissenschaft an Bedeutung sowie neben der Verwaltung das Justiz- und Polizeiwesen, das Gesundheitswesen und auch das Militär.

Zwischen 1874 und 1913 kam es zu einer Zentralisierung des Militärwesens. Die Staatsausgaben für die anderen Bereiche begannen in den 1890er Jahren zu steigen. Dazu gehörten Ausgaben für den Rückkauf (1898) und den Ausbau der Eisenbahn sowie Subventionen für die Landwirtschaft, die Berufsbildung und den Primarschulunterricht (ab 1902). Der Anteil der Subventionen an den zivilen Ausgaben stieg ab 1884 von 7.5 Prozent auf 40 Prozent im Jahr 1913 (Halbeisen 2010). In diese Zeit fällt auch die Gründung der Schweizerischen Nationalbank (1905), die Schaffung der Krankenversicherung (1914) sowie der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (1918).

Noch vor dem ersten Weltkrieg kam es in den Kantonen und Gemeinden zum Aufbau einer staatlichen Elektrizitätswirtschaft durch die Schaffung von interkantonalen Unternehmen mit privater Rechtsform und öffentlichem Kapitalbesitz und in den Gemeinden wurden um die Jahrhundertwende vor allem die Wasserversorgung, der Wohnungsbau und in den

grösseren Städten auch die öffentlichen Verkehrsbetriebe ausgebaut (Linder 1983: 268). Auch die Ausgaben für die Bildung gewannen auf tieferer Ebene an Bedeutung. Im Kanton Zürich wuchsen sie bis 1910 auf knapp 30 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Im Kanton Bern überstiegen die Ausgaben für das Gesundheitswesen zu dieser Zeit die 20-Prozentgrenze. Dazu kamen in den Kantonen je nachdem auch Ausgaben für die Armenfürsorge und das Kirchenwesen sowie beispielsweise für die Land- und Forstwirtschaft.

In den Kriegs- und Krisenjahren fielen beim Bund grosse Ausgaben für den militärischen Schutz an. Dazu gesellten sich die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Nahrung und Rohstoffen und die Milderung der Auswirkungen der Teuerung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Weber 1969: 17 ff.). Insgesamt gewannen Agrarpolitik, Verkehr, Sozialversicherungen, Ausbildung und Forschung an Bedeutung. Der Anstieg der Bundesausgaben verlief jedoch – von Schwankungen abgesehen – relativ kontinuierlich.

Nach dem Zweiten Weltkrieg begann sich dies zu ändern. Während zwischen 1890 und 1950 die schweizerische Volkswirtschaft um durchschnittlich 2 Prozent gewachsen war, setzten nun Wachstumsraten von über 5 Prozent ein. In den 1960er Jahren kam es dann zu einem „explosionsartigen" Anwachsen der Staatsausgaben. Zuerst schlug sich dies bei den Infrastrukturausgaben nieder. Es wurde – nicht zuletzt auch bei den Gemeinden und Kantonen – in den Ausbau von Strassen, Schulen, Spitälern sowie in die Versorgung und Entsorgung investiert (Linder 1983: 238). Konkret fielen in diese Zeit auch der Ausbau der Schweizer Hochschulen sowie des Nationalstrassennetzes.

Dem Staat wurden zudem neue Aufgaben und Funktionen übertragen. So wurde die gesamtwirtschaftliche Regulierung und Steuerung verstärkt zur Staatsaufgabe. Zu den Massnahmen der Krisenbekämpfung gesellten sich Massnahmen gegen die Konjunkturüberhitzung. Wachstumsungleichgewichte (Verstädterung und Entleerung der Randregionen) wurden mit der Raumplanung (Verfassungsartikel 1969, Bundesgesetz 1976) bekämpft

und den Folgeproblemen des Wirtschaftswachstums wurde mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz (1971) und mit dem Umweltschutzartikel (1971) entgegengetreten. Interessant und charakteristisch für diese Zeit sind die Versuche, staatliche Politik über längere Zeit und vorausschauend zu koordinieren (Raumplanung, Finanzplanung und Regierungsrichtlinien, Gesamtverteidigungskonzeption, Gesamtverkehrskonzeption, Gesamtenergiekonzeption) (vgl. Linder 1983: 291 f.). Diese Phase kann auch als Blütezeit des Leistungs- und Interventionsstaates bezeichnet werden.

Während der weltweiten Rezession 1974-1976 kamen dann wieder staatliche Massnahmen zur Krisenbewältigung zum Einsatz. Zum Instrumentarium des Staates gesellten sich antizyklische Massnahmen zur Stützung bestimmter Wirtschaftssektoren (Investitionsprogramme, Wohnbauförderung, Exportrisikogarantie) sowie der Ausbau der Arbeitslosenversicherung (Linder 1983: 296). Anders als in der Hochkonjunktur konnten nun aber die staatlichen Mehrausgaben immer weniger durch Einnahmen gedeckt werden und in der Politik begannen die Diskussionen um die Grenzen des Interventions- und Leistungsstaates und der staatlichen Regulierung. Daraus resultierte eine eher pragmatische Folgephase: Nicht mehr grosse Reformen und Gesamtkonzeptionen, sondern das „Fortschreiben“ und „Einfrieren des Bestehenden“ (Linder 1983: 298) rückten in den Vordergrund. Politisch wurde vor allem von bürgerlicher Seite die wachsende Staatsquote kritisiert und in den Verwaltungen kam es zu Personalplafonierungen, Kostenüberprüfungs- und Effizienzsteigerungsmassnahmen, welche dann in den 1990er Jahren in die breiter gefasste Reformbewegung des New Public Management (NPM) mündeten. Parallel konzentrierten sich die liberalen Deregulierungsforderungen auf eine Flexibilisierung von Arbeitsrecht und Ladenöffnungszeiten, Verhinderung von Kartellen (1996), Beschränkung des Sozialstaates und Steuerabbau (Maissen 2010: 316).

Die Reformen betrafen auch die Organisation der Aufgabenerbringung. Es kam zu einer Intensivierung von Auslagerungsbestrebungen und Auflösung von monopolitischen Regiebetrieben, wie beispielsweise der PTT, mit dem doppelten Ziel, einerseits einzelne staatliche Aufgaben in einem stärker marktwirtschaftlich orientierten Umfeld mit grösseren „unternehmerischen" Handlungsmöglichkeiten erbringen zu lassen und andererseits das Staatswachstum einzuschränken oder zumindest der entsprechenden Kritik entgegenzutreten. Ausgelagerte Betriebe und sogenannte Agencies (vgl. Pasquier/Fivat 2013) erscheinen nicht (mehr) vollumfänglich auf der Ausgabenseite des Staates, obwohl ihre Leistungen – so etwa wie im Fall von Bahn (SBB), Post, Swisscom, Kantonalbanken, Spitälern und Strassenverkehrsämtern – noch zum Angebot des Staates im weiteren Sinn gezählt werden können.

Konjunktureinbrüche in der ersten Hälfte der 1990er Jahr und die Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der Nullerjahre erforderten trotz Liberalisierungs- und Deregulierungsforderungen dann wieder ein verstärktes Engagement des Staates. Vor allem das Swissair-Grounding (2001) und das UBS-Debakel (2008) sowie der Umgang mit dem schwachen Euro liessen staatliche Interventionen als volkswirtschaftlich notwendig erscheinen. Die Grenzen des (national)staatlichen Handelns zeigten sich demgegenüber bei der zunehmenden Globalisierung. Der nach der Ablehnung des EWR-Beitritts (1992) gewählte bilaterale Weg, aber auch der grundsätzliche Bedarf nach grenzüberschreitenden politischen Lösungen zeigen, dass der Staat und damit vor allem auch die Verwaltung in einem internationalen (und demokratisch schwierig zu steuernden) Kontext immer stärker gefordert sind.

In der historischen Entwicklung lässt sich zusammenfassend aufzeigen, wie der Staat immer mehr an Bedeutung gewonnen und kontinuierlich neue Aufgaben übernommen hat. Dies widerspiegelt sich auch in den Staatsausgaben. Lagen die Ausgaben pro Kopf in der Schweiz 1848 noch bei 24 Franken, waren es 2010 22'680 Franken. Auch wenn die Teuerung

berücksichtigt wird, so sind die Pro-Kopf-Ausgaben heute mehr als 60-mal höher als vor etwas mehr als 150 Jahren (vgl. Ladner 2013:31).

5.2 ÜBERBLICK ÜBER DIE AUFGABEN VON BUND, KANTONEN UND GEMEINDEN

Charakteristisch für die Schweiz ist also, wie wir gesehen haben, die dreistufige, föderalistische, ausgeprägt feinmaschige territoriale Gliederung und wir haben weiter gesehen, dass sich das Aufgabenportfolio des Bundes nur langsam gefüllt hat. Für jede Ausweitung brauchte es eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung und dafür ist die Zustimmung der Kantone und der Stimmbürgerschaft notwendig.

Grundprinzipien bei der Zuordnung und Aufteilung von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen waren und sind das *Subsidiaritätsprinzip* (BV Art. 5a) sowie seit jüngerer Zeit verstärkt auch der Gedanken der *fiskalischen Äquivalenz*. Der Bund übernimmt die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen (BV Art. 43a, Abs. 1, sowie Art. 5a). Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt die Kosten (Art. 43a, Abs. 2), respektive das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen (Art. 43a, Abs. 3). Dieselben Prinzipien gelten auch bei der Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden, wobei es hier je nach Kanton zu einer etwas anderen Auslegung und Anwendung dieser Prinzipien kommen kann.

Nicht ganz unbestritten ist die Vorstellung, dass die Prinzipien „Subsidiarität“ und “fiskalische Äquivalenz“ in allen Fällen angewandt werden können oder überhaupt sinnvoll sind, sie bieten aber zumindest eine gewisse Orientierungshilfe. Im Fall der Subsidiarität kann darüber gestritten werden, was wirklich einer einheitlichen Regelung bedarf und wann die Kraft der Kantone überschritten wird. Die Antworten auf diese Frage hängen zum Teil von politischen Präferenzen und Wertvorstellungen ab.

Dem Prinzip inhärent ist zudem die Gefahr, dass man sich bei der Zuweisung der Aufgabe an den leistungsschwächsten Kantonen orientiert. Kleine Kantone stossen bei gewissen Aufgaben schneller an ihre Grenzen als grosse. Zumindest ein Teil der Kompetenzverlagerungen auf die höheren Ebenen kann vor diesem Hintergrund erklärt werden. Können oder wollen gewisse Kantone zum Beispiel die Auflagen der Raumplanung oder gewisse Umweltanliegen nicht selbständig umsetzten, so gehen diese in den Bereich des Bundes über. Im Fall der fiskalischen Äquivalenz, welche die Regulierung mit der Erbringung, der Finanzierung und schliesslich auch mit dem Nutzen verknüpft, ist unklar, wie direkt dieser Nutzen anfallen muss. Zudem kann nicht alles von den direkten Nutzniessern finanziert, von den Erbringern reguliert und von den Regulierern erbracht werden. Nicht vergessen darf man schliesslich, dass über Verfassung und Gesetz auch von diesem Grundsatz abgewichen werden kann und dass teilweise auch internationale Vorgaben keine Rücksichten auf diese internen Regulierungsprinzipien nehmen.

Entsprechend der Logik des Schweizer Staatsaufbaus sind die *Aufgaben des Bundes* klar umschränkt und in der Verfassung verankert. In Artikel 42, Abschnitt 1 der Bundesverfassung heisst es. „Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist." Eine Ausdehnung der Bundesaufgaben bedarf also immer – wie bereits erwähnt – einer Verfassungsänderung. Im zweiten und dritten Kapitel des 3. Titels der Bundesverfassung werden dann in rund 80 Artikeln (Art. 54-135 BV) die spezifischen Aufgabenzuweisungen und die Beschreibung der Kompetenzen des Bundes vorgenommen. Die entsprechenden Artikel betreffen namentlich:

- Beziehungen zum Ausland
- Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz
- Bildung, Forschung und Kultur
- Umwelt und Raumplanung
- Öffentliche Werke und Verkehr
- Energie und Kommunikation
- Wirtschaft

- Wohnen, Arbeit, Soziale Sicherheit und Gesundheit
- Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern
- Zivilrecht, Strafrecht, Messwesen
- Finanzordnung

Je nach Aufgabenbereichen variieren dabei die Kompetenzen, die Form der Regulierung, das Engagement, die Beteiligung an der Erbringung und der Anteil der Finanzierung. Die Konfigurationen der Zuständigkeiten sind in der einschlägigen staats- und verwaltungsrechtlichen Literatur immer wieder ein Thema (vergleiche dazu ausführlicher das nächste Kapitel über die vertikale Zusammenarbeit).

Für einen Reihe von Aufgaben ist nicht der Bund allein zuständig, sondern es sind auch die Kantone daran beteiligt („cooperative federalism"). Von besonderer Bedeutung ist hier natürlich wie die Verantwortlichkeiten ausgestaltet sind. Als Referenz gelten hier die fiskalische Äquivalenz und die Fragen wer bestimmt, wer bezahlt und wer die Aufgabe ausführt.

Die klassische Form der Zusammenarbeit Bund-Kantone ist in Art. 46, Abs. 1 BV beschrieben: Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um. Diese Organisationsform wird gemeinhin als Vollzugsföderalismus bezeichnet. Da hier die Kantone nicht unbedingt direkte Mitentscheidungsmöglichkeiten haben und die übergeordnete Aufgaben lediglich vollziehen und teilweise auch finanzieren müssen, wird sie häufig kritisiert. Der Vorwurf, dass die Schweizer Kantone zu Aussenstellen der Zentralverwaltung geworden sind, ist allerdings stark übertrieben.

In jüngerer Zeit, vor allem im Gefolge der NFA-Reform, hat es sich eingebürgert, Verbundsaufgaben zu definieren. Darunter fallen Aufgaben, welche im Rahmen der Aufgabenentflechtung nicht der einen oder anderen Ebene übertragen werden konnten und explizit als gemeinsame Aufgabe definiert werden. Die Idee ist, dass die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung, die Festlegung der Ziele und die Finanzierung von Bund und Kantonen gemeinsam respektive partnerschaftlich wahrgenommen

werden (vgl. Art 46 Abs. 2 und 3).[41] Beispiele für solche Verbundsaufgaben sind: die amtliche Vermessung, der Straf- und Massnahmenvollzug, Stipendien, Natur- und Heimatschutz, Hauptstrassen, Hochwasserschutz, Agglomerationsverkehr, Lärmschutz, Gewässerschutz, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen bei der Krankenversicherung, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Wald, Jagd und Fischerei.

Die *Kantone* bestimmen innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche (Art. 3 BV) grundsätzlich selber, welche Aufgaben sie in welchem Umfang erbringen wollen. Dies steht in Einklang mit der Residualkompetenz der Kantone. Alle in der Verfassung nicht dem Bund zugewiesenen Aufgaben liegen im Kompetenzbereich der Kantone. Das bringt es mit sich, dass das Aufgabenportfolio nicht in allen Kantonen genau gleich aussieht.

In den letzten Jahren ist man in den Kantonsverfassungen dazu übergegangen, einen Staatsaufgabenkatalog anzufügen. Ziel dieser Kataloge ist es, den Zuständigkeitsbereich des Kantons zu umgrenzen und den Einwohnern die dem Kanton zufallenden Aufgaben ins Bewusstsein zu rufen. Die Auflistung der Staatsziele und Staatsaufgaben auf Verfassungsebene gibt einen anschaulichen Überblick über die Tätigkeitsbereiche des Gemeinwesens. Ohne auf kantonale Spezifitäten einzugehen, zeigt uns zum Beispiel die Berner Kantonsverfassung[42] die beachtliche Breite der kantonalen Aufgabenpalette:

- Umweltschutz
- Landschafts- und Heimatschutz
- Raum- und Bauordnung
- Verkehrs- und Strassenwesen
- Versorgung mit Wasser und Energie
- Reinigung der Abwässer und Entsorgung der Abfälle
- Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Sozialhilfe
- Arbeit

[41] *Konkret legen die Artikel 16–22 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG) die Modalitäten fest.*
[42] *Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993, Art. 31 bis Art. 53.*

- Wohnung
- Gesundheitswesen
- Schulen
- Universität und Fachhochschulen
- Medien
- Kultur
- Freizeit, Sport und Erholung
- Land- und Forstwirtschaft
- Regalrechte
- Kantonalbank

Allerdings – und dies bestätigt auch das grosse Mass an Verflechtung zwischen den Ebenen – sind die Kantone auch in diesen Aufgabenbereichen nicht völlig autonom und nationalen Regulierungen und Kontrollen unterworfen.

Die *Gemeinden* erfüllen die durch die kommunale, kantonale und eidgenössische Politik festgelegten Aufgaben. Dabei wird respektive wurde lange Zeit zwischen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und den von Kanton und Bund übertragenen Aufgaben unterschieden. Bei den übertragenen Aufgaben werden die Gemeinden vom Kanton oder Bund mit dem Vollzug von Erlassen beauftragt. Bundesrecht vollziehen die Gemeinden beispielsweise beim Gewässerschutz, der Lebensmittelpolizei und dem Zivilschutz; um den Vollzug von kantonalem Recht handelt es sich beim Schulwesen.

Bei den eigenen Aufgaben gehört auch die rechtliche Regelung der Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde. Anders als die übertragenen Aufgaben beinhalten diese neben dem Vollzug auch die Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung sowie gelegentlich die Rechtsprechung (z. B. Strafverhängung bei der Übertretung von Gemeindereglementen) (vgl. Steiner/Kaiser 2013: 150).

Bei den eigenen Aufgaben kann zwischen Pflichtaufgaben und selbstgewählten Aufgaben unterschieden werden. Bei den Pflichtaufgaben han-

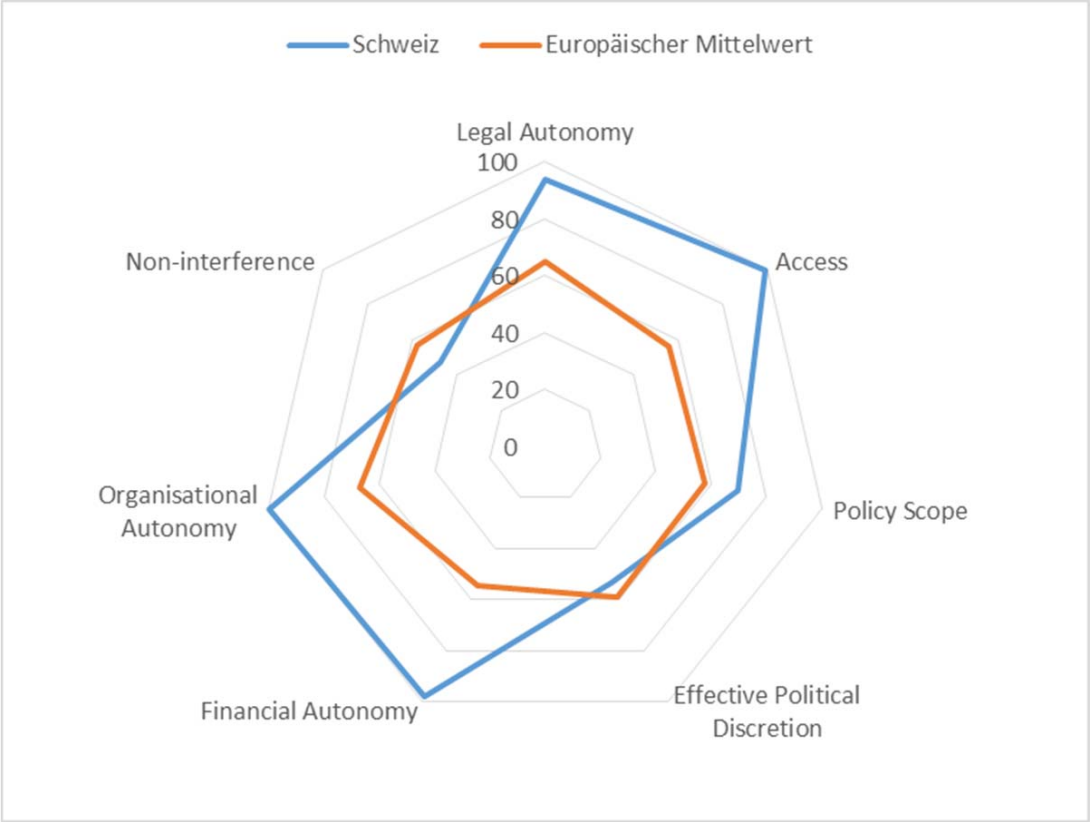
delt es sich um diejenigen eigenen Aufgaben, welche nach eidgenössischem oder kantonalem Recht durch die Gemeinden erfüllt werden müssen, so beispielsweise die Ortsplanung oder der Erlass von Gemeindebauvorschriften. Selbstgewählte Aufgaben können durch die Gemeinden erbracht werden, sofern hierfür nicht Bund, Kantone oder andere Organisationen ausschliesslich zuständig sind und diese zudem dem Gemeinwohl dienen. Als Beispiele können der Bau einer Mehrzweckhalle oder die Errichtung eines Tennisplatzes genannt werden.

Auch bei den Gemeinden spricht man von einer Residualkompetenz, wobei hier eher diejenigen Bereiche bezeichnet werden, die ihnen überlassen bleiben, weil sie nicht von Bund und Kanton wahrgenommen werden (vgl. Auer 2016: 134), während man bei den Kantonen eher meint, dass ihnen diejenigen Aufgaben zufallen, die sie nicht an den Bund übertragen haben. Die Gemeinden sind untergeordnete Körperschaften, denn sie entspringen und finden ihre rechtliche Grundlage in der kantonalen Rechtsordnung, ohne ihrerseits eine eigene Rechtsordnung zu begründen (Auer 2016: 134). Trotz Unterordnung und Abhängigkeit steht ihnen eine relativ grosse Autonomie zu. Auch wenn diese Autonomie vor allem von den Gemeinden als relativ eingeschränkt wahrgenommen wird, so zeigen international vergleichende Studien, dass die Schweizer Gemeinden zu den Gemeinden mit der grössten Autonomie zählen (vgl. Ladner et al. 2016).

Der Vergleich zeigt zudem weiter, dass sich die Schweizer Gemeinden vor allem bezüglich der finanziellen Autonomie (Financial Autonomy) und der Organisationsautonomie (Organisational Autonomy) sowie hinsichtlich ihrer rechtlich gesicherten Stellung im Staatsgefüge (Legal Autonomy) vom Durchschnitt der Gemeinden in Europa absetzen (vgl. Abbildung 7). Weiter haben sie auch einen relativ privilegierten Zugang zu den Entscheidungen auf höherer politischer Ebene (Access). Nur leicht grösser ist demgegenüber ihre Zuständigkeit für die verschiedenen öffentlichen Politiken (Policy Scope) und lediglich durchschnittlich ist ihre Selbständigkeit bei den zentralen Entscheidungen in diesen Politikbereichen (Effective political discretion). Auch geniessen sie vergleichsweise

einen geringen (expliziten) Schutz gegenüber Einflussnahmen der höheren Ebenen (Non-interference).

Abbildung 7:
Autonomie der Schweizer Gemeinden im Vergleich



Quelle: Local Autonomy Index (LAI) Projekt, eigene Berechnungen

Bei welchen Aufgaben die Gemeinden wirklich autonom sind und was genau in welchen Wirkungskreis fällt, ist nicht immer einfach zu bestimmen. Dazu ist vielfach eine Auslegung der Gesetzesvorschriften notwendig, es kann zu Differenzen zwischen den Kantonen kommen und man hat manchmal fast das Gefühl, es sei auch eine Frage der Perspektive. Das Abwasserwesen ist beispielsweise im Kanton Zürich eine kommunale

Aufgabe. Das kantonale Recht erlässt aber Vorschriften, die auch die Finanzierung betreffen. Deshalb besteht kein grosser Spielraum für die Ausübung dieser Aufgabe. Dennoch tendiert man dazu, das Abwasserwesen den Gemeinden zuzuschreiben.

Die durch die Gemeinden und ihre Verwaltungen zu erbringenden Aufgaben variieren von Kanton zu Kanton. Häufig durch die Gemeinden wahrgenommene Aufgaben sind jedoch (Steiner 2002):

- Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I
- Fürsorge, spitalexterne Versorgung, Betreuung der älteren Bevölkerung und Aufgaben im Bereich der Sozialversicherung
- Wasser, Abwasser, Kehricht und Elektrizität
- Öffentlicher Verkehr innerhalb der Gemeinde
- Ortsplanung, Baupolizei, Landschafts- und Denkmalschutz, Strassen- und Wegenetz, Sportinfrastruktur, Kultureinrichtungen
- Bestellung der Behörden, Organisation der Verwaltung, Personalmanagement
- Budgetierung und Rechnungslegung, Verwaltung des kommunalen Vermögens, Festlegung des Steuerfusses
- Feuerpolizei, Strassenpolizei, Gewerbepolizei
- Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Einwohnerinnen und Einwohner

Als Leitidee der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dient wiederum das Subsidiaritätsprinzip. Die Gemeinden sollen, soweit dies sachlich möglich ist und zu qualitativ und quantitativ vertretbaren Ergebnissen führt, möglichst viele Aufgaben übernehmen. Dadurch erhofft man sich eine bessere Legitimation und eine höhere Responsivität des staatlichen Handelns sowie eine effektivere und effizientere Leistungserbringung (Steiner/Kaiser 2013). Die Verteilung der Aufgaben zwischen den Kantonen und Gemeinden ist aber auch eine Folge historischer Entwicklungen und politischer Kräfteverhältnisse. Zahlreiche Schweizer Kantone haben in den vergangenen zehn Jahren die Verteilung der Aufgaben zwischen kantonaler und kommunaler Ebene analog zur Neugestaltung des

Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf nationaler Ebene neu geregelt. Dabei versuchte man auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stärker zu berücksichtigen. Dies hatte mitunter zur Folge, dass vermehrt Aufgaben von der kommunalen Ebene auf die kantonale Ebene verschoben wurden. Begründet wird dies vielfach mit der höheren Professionalität und der stärkeren Finanzkraft der Kantone. Kleinere Gemeinden sind nicht mehr in der Lage, gewisse Aufgaben zu erfüllen. Auslöser sind häufig auch eine gesetzliche Neuregelung auf Bundesebene, welche Änderungen der kantonalen Gesetzgebung erfordert, so z. B. die Neuorganisation des Zivilstandswesens in den 1990er Jahren oder des Kindes- und Erwachsenenschutzes in den 2010er Jahren.

5.3 HALBSTAATLICHE AUFGABENERBRINGUNG UND ZUSAMMENARBEIT MIT PRIVATEN

Öffentliche Aufgaben werden nicht nur vom Staat im engeren Sinn wahrgenommen, sondern es gibt auch verschiedenste Formen der *Kooperation mit dem privaten Sektor*. Diese Formen reichen von unselbständigen öffentlichen Anstalten mit einer gewissen Teilautonomie über selbständige Anstalten mit einem Leistungsauftrag bis zu privaten Unternehmen mit einem staatlichen Leistungsauftrag. Und schliesslich können auch private Unternehmen Leistungen erbringen, die einen öffentlichen Charakter haben.

Die Unternehmen, Institute oder Agencies des öffentlichen Rechts, welche zu 100 % dem Bund gehören und je nach dem über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, sind: das Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) oder die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA). Am weitesten vom Zentrum entfernt befinden sich die privatrechtlichen Unternehmen oder solche mit Sonderregelungen, bei denen der Bund der Allein- oder Mehrheitseigentümer ist. Diese Kategorie umfasst einstige staatliche Monopolbetriebe, darunter insbesondere die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB),

die SWISSCOM AG und Die Post. Die RUAG und Skyguide schliesslich wurden in Aktiengesellschaften des Privatrechtes umgewandelt.

Eine im Jahr 2009 publizierte Studie mit dem Titel «Kantone als Konzerne» wies nach, dass die Kantone einzeln oder gemeinsam an rund 600 eigenständigen Unternehmen beteiligt sind. Die Beteiligungen teilten sich wie folgt auf:

- 190 im öffentlichen Verkehr;
- 146 im Finanzensektor (v.a. Banken, Versicherungen, Kredit- und Bürgschaftsgenossenschaften);
- 102 im Bereich Energie;
- 56 in der Bildung;
- 42 im Bereich Gesundheit (v.a. Spitäler);
- 447 übrige (v.a. Landwirtschaft).

Unsere Studie zu den Gemeinden aus dem Jahr 2016/17 zeigt schliesslich, dass Aufgaben wie die Informatik der Gemeindeverwaltung, die Raum- und Zonenplanung, die Energieversorgung und die familienergänzende Kinderbetreuung in mindestens einer von fünf Gemeinden von privaten Anbietern erbracht werden.

Aus normativer Perspektive wird in der Schweiz zusätzlich zu gewissen unternehmerischen Freiheiten auch hier auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen, in diesem Fall aber in seiner horizontalen Ausprägung. Es besagt in der Tradition der katholischen Soziallehre, dass soweit möglich grundsätzlich alle Aufgaben von privater Hand zu erfüllen sind und dass der Staat nur dort eingreifen soll, wo dies sachlich begründet ist. Dies verstärkt eine gewisse Zurückhaltung gegenüber einem starken Staat.

Ein weiterer Treiber der Kooperation mit dem privaten Sektor in der Schweiz ist die Kleinheit vieler Gemeinwesen. Zahlreiche Gemeinden und auch gewisse Kantone können sich keine ausgebaute und leistungsfähige Verwaltung leisten. Da liegt es auf der Hand, bei gewissen Aufga-

ben auf private Anbieter zurückzugreifen. Die Vorbearbeitung von Baubewilligungen oder Ortsplanungen, der Unterhalt von Strassen oder die Pflege von älteren Personen werden an private Anbieter vergeben.

Die Forderung nach einem stärkeren Einbezug von Privaten in die Leistungserbringung findet sich auch in der Idee des Gewährleistungsstaats, wie er von den Anhängern des New Public Managements (NPM) gefordert wird. Mit den Reformen wird versucht, von grösseren unternehmerischen und wirtschaftlichen Freiheiten zu profitieren und bessere Leistungen über das Schaffen von Wettbewerbsstrukturen zu erzielen.

In der Schweiz gehören indessen aber auch ganz grundsätzlich enge Beziehungen zwischen dem privaten Sektor und dem Staat in einem gewissen Sinne zum liberalen Staatsverständnis. Zu diesem Bild passen unter anderem die Organisation des Gesundheitswesens, Teile des Rentensystems, die Berufsbildung, die Energieversorgung und die Regulierung bestimmter Märkte sowie die Lösung von Konflikten zwischen den Sozialpartnern und der Einbezug der betroffenen Kreise in die Ausarbeitung politischer Programme. Nicht zu Unrecht spricht man im Zusammenhang mit dem Schweizer System von der grossen Bedeutung parastaatlicher Organisation und von Neo-Korporatismus.

Nach der Entwicklung der Staatstätigkeit und der Beschreibung der Aufgabenerbringung durch die drei Ebenen sowie der Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor wenden wir uns der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen (vertikale Zusammenarbeit) und zwischen den einzelnen Einheiten der verschiedenen Ebenen (horizontale Zusammenarbeit). Auch sie sind eine direkte Folge der territorialen Gliederung und der föderalistischen Staatsorganisation.

6 VERTIKALE KOOPERATIONSBEZIEHUNGEN

Typisch für einen integrierten oder kooperativen Föderalismus sind intensive Beziehungen und Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen. In den Politikwissenschaften wird hierfür häufig die Bezeichnung „Intergovernmental Relations" (vgl. Page/Goldsmith 1987 und Goldsmith/Page 2010) verwendet. In diesem Kapitel interessieren uns die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen, d.h. in der Vertikalen. Horizontale Beziehungen zwischen den Einheiten der einzelnen Ebenen (Kantone, Gemeinden) sind Gegenstand des nächsten Kapitels.

Das Zuständigkeitsverhältnis zwischen Zentralstaat und den Kantonen wird gemeinhin unter dem Aspekt der Souveränität diskutiert, während man beim Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden den Begriff der Autonomie verwendet. Die Schweizer Kantone geniessen eine weitreichende Souveränität (vgl. Hooghe et al. 2016) und die Gemeinden eine grosse Autonomie (Ladner et al. 2016).

Als Ordnungsprinzip zur Ausgestaltung der Verhältnisse bezieht man sich auf den Begriff der Subsidiarität, welcher besagt, dass eine Aufgabe auf der tieferen Ebene wahrgenommen werden soll, wenn daraus keine Nachteile erwachsen. Diesem Prinzip wurde lange Zeit fast stillschweigend nachgelebt, seit dem 1. Januar 2000 ist es aber auch in der Bundesverfassung (Art. 5a und Art 43a, Abs.1) festgehalten. Es findet sich zudem in zahlreichen kantonalen Verfassungen. Ebenfalls zu berücksichtigen gilt es die Idee der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a, Abs. 2 und 3), welche vorschlägt, dass eine Aufgabe möglichst auf einer Ebene konzentriert werden soll. Bei einer Zusammenarbeit kommt es zu einer teilweisen Verletzung dieses Prinzips.

Bei der vertikalen Zusammenarbeit stellt sich zuerst einmal die Frage, wie hierarchisch respektive egalitär das Verhältnis zwischen den einzelnen Ebenen ausgestaltet ist und vor allem auch, wie selbständig die tieferen Ebenen sind. Entscheidend dabei ist immer auch, wer in welchem Masse

für welche Aspekte der Aufgabenerbringung verantwortlich ist. Ohne auf spezifische Detailfragen einzugehen, kann der Einfachheit halber zwischen Regulierung, Finanzierung und Vollzug/Durchführung unterschieden werden. Gemäss dem Postulat der fiskalischen Äquivalenz (vgl. die oben erwähnten Artikel der Bundesverfassung) sollten diese drei Bereiche zusammenfallen, was jedoch bei gemeinsamen Aufgaben nicht ganz einfach umzusetzen ist.

In der einfachen Form und so, wie die Schweiz ursprünglich institutionell gedacht war, besteht eine Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen sowie zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Zwischen den beiden Ebenen gibt es dabei unterschiedliche Beziehungen. Die verschiedenen Möglichkeiten sind in Abbildung 8 schematisch dargestellt.

In einem dualen System gibt es überhaupt keine Zusammenarbeit. Jede Ebene ist vollumfänglich für ihre Aufgaben zuständig (1). Ein nicht unerwünschter Spezialfall ist, wenn beide Ebenen dieselbe Aufgabe erbringen (2). Hier fehlt es an einer Gesamtkoordination und es ist schwierig, sich Aufgaben vorzustellen, wo diese Kooperation vorteilhaft wäre.

Kommt es zu einer Zusammenarbeit, werden das Verhältnis und die Form der Zusammenarbeit wichtig. Das Verhältnis kann hierarchisch oder partnerschaftlich sein und bei der Form ist es in der Regel so, dass die höhere Ebene entscheidet und die tieferen Ebenen ausführen. Je nach Aufgabenbereich beteiligt sich der Bund mehr oder weniger stark an der Finanzierung, während er bei der konkreten Umsetzung in der Regel nicht beteiligt ist. Liegen Entscheidungen und Finanzierung ausschliesslich bei der höheren Ebene, dann haben wir einen Vollzugsföderalismus, bei dem die untere Ebene praktisch als „Aussenstelle der Zentralverwaltung“ funktioniert (3). Häufiger ist demgegenüber, dass die höhere Ebene mehrheitlich entscheidet und teilfinanziert. Die untere Ebene führt dabei aus und trägt, beispielsweise über Infrastruktur und Löhne, ebenfalls einen Teil der Kosten (4). Dies entspricht der klassischen Form des Vollzugsföderalismus.

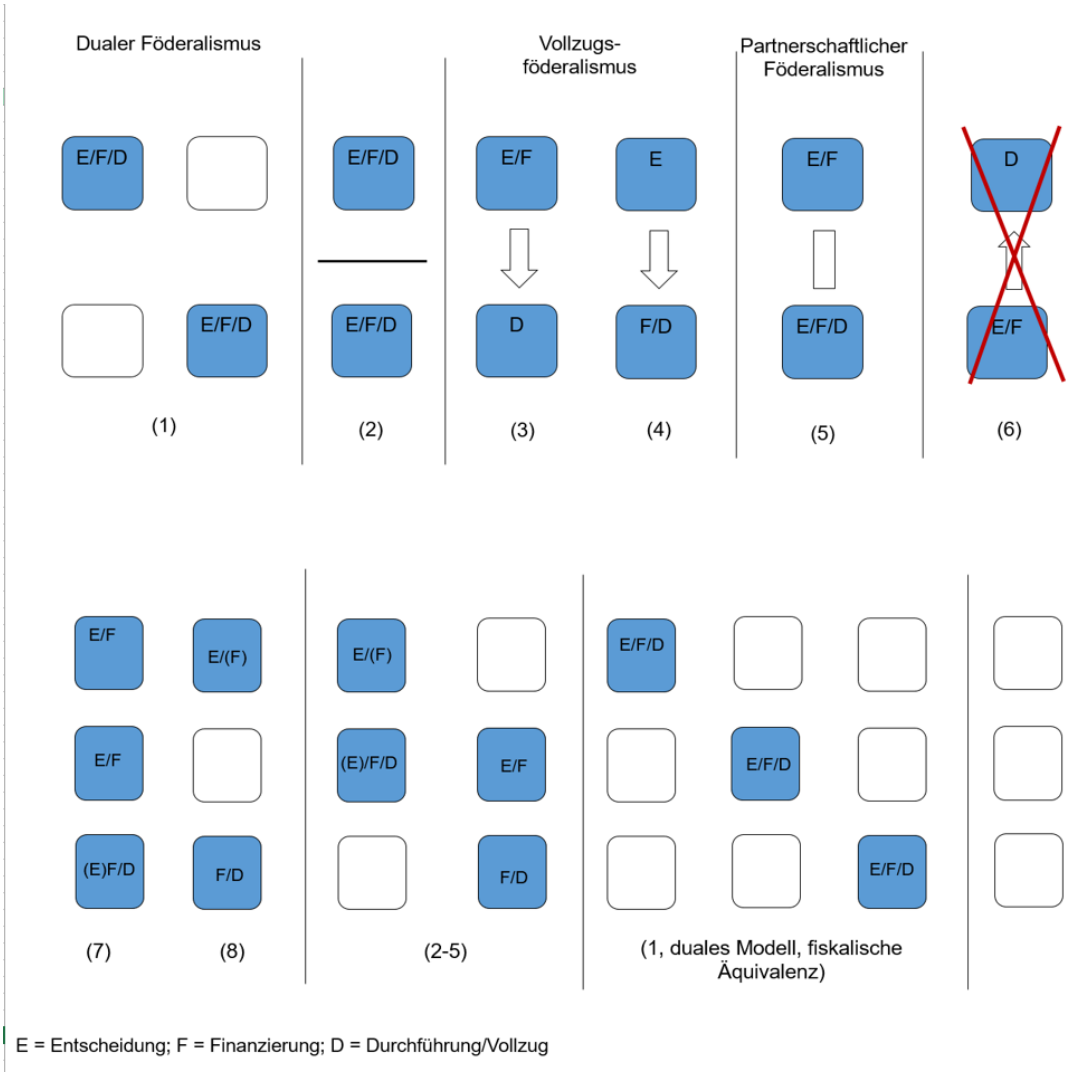
Im Rahmen der Neugestaltung der vertikalen Zusammenarbeit, die der NFA entspringt und weiter unten noch genauer behandelt wird, spricht man heute von einer gemeinsamen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit (5), bei der nicht nur beide Ebenen an der Finanzierung, sondern auch an den Entscheidungen beteiligt sind. Auf der Basis von sogenannten Programmvereinbarungen schliessen Bund und Kantone (teilweise unter Einbezug der Gemeinden und mit Anhörung privater Leistungserbringern) jeweils auf vier Jahre befristete Verträge mit klar definiertem Leistungsauftrag und einem festen Finanzierungsschlüssel ab. Strategische Fragen liegen dabei beim Bund und die operative Umsetzung bei den Kantonen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz findet hier – wenn man so will – im besten Fall anteilsmässig eine Umsetzung. Je mehr eine Ebene entscheiden kann, desto mehr muss sie auch finanzieren, respektive je mehr sie finanziert, desto mehr sollte sie auch entscheiden können. Wie dies allerdings genau berechnet werden könnte, ist mehr als unklar. Nicht realistisch ist schliesslich eine Konfiguration, bei der die untere Ebene entscheidet und finanziert und die obere Ebene lediglich ausführt (6).

In jüngerer Zeit gesellt sich zur Zusammenarbeit zwischen zwei Ebenen eine übergreifende Zusammenarbeit an, bei der Bund, Kantone und Gemeinden beteiligt sind (vgl. Abbildung 8, unteres Schema). Dies erhöht den Komplexitätsgrad zwischenstaatlicher Beziehungen. Als verfassungsrechtliche Grundlage kann Artikel 50 BV herangezogen werden, der nicht nur die Autonomie der Gemeinden im Rahmen des kantonalen Rechts gewährleistet, sondern auch festhält, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden berücksichtigen muss und dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete zu nehmen hat.

Die inhaltliche Begründung einer solchen Multilevel-Zusammenarbeit ist relativ einleuchtend. Vor allem die Städte haben auf der einen Seite Probleme, Aufgaben oder Forderungen, für die nicht direkt der Kanton, sondern letztlich der Bund zuständig ist. Auf der anderen Seite beschäftigt

sich der Bund mit Aufgaben, die nicht direkt vom Kanton umgesetzt werden, sondern für die letztlich die Gemeinden zuständig sind. Damit solche Fragen angegangen werden können, ist es sinnvoll, dass auch die lokale Ebene in die Verhandlungen mit dem Bund einbezogen wird.

Abbildung 8:
Vertikale zwischenstaatliche Beziehungen



Quelle: eigene Darstellung

In Erinnerung gerufen wurde die Mehrebenen-Problematik bei der Bewältigung des Drogenproblems in der Stadt Zürich zu Beginn der 1990er

Jahre, bei der die Vertreter der Stadt ganz direkt auf die Unterstützung des Bundes angewiesen waren. Konkrete Umsetzungsversuche finden sich beispielsweise aber auch bei der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), die 2001 geschaffen wurde und vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerische Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband getragen wird. Auch in der Integrationspolitik finden sich Ansätze einer erfolgreichen Zusammenarbeit aller drei Ebenen.

Die Frage ist natürlich auch hier, wie das Verhältnis ausgestaltet ist und ob alle Ebenen gleichermassen an der Entscheidung und der Finanzierung beteiligt sind (7) oder ob es sich vor allem um ein Umgehen der kantonalen Ebene handelt (8). Die übrigen Konfigurationen der Graphik sind der Vollständigkeit halber angefügt und decken Konstellationen ab, die schon im oberen Teil der Figur enthalten sind.

Im Folgenden betrachten wir die beiden wichtigsten Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen: den Vollzug von Politiken, welche in den Zuständigkeitsbereich der höheren Ebene fallen, sowie die neuorganisierte Zusammenarbeit im Rahmen der Programmvereinbarungen. Abschliessend wenden wir uns den Kooperationsformen zwischen den Kantonen und den Gemeinden zu.

6.1 VOLLZUG DER BUNDESPOLITIK DURCH DIE KANTONE

Artikel 3 der Bundesverfassung bekräftigt die Souveränität der Kantone und hält fest, dass diese alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Damit ist die Residualkompetenz der Kantone festgehalten. Artikel 46 besagt demgegenüber, dass die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umzusetzen haben. Abs. 3 in Artikel 46 schränkt den Bund jedoch insofern ein, als er ihn anhält, den Kantonen möglichst grossen Handlungsspielraum zu belassen und ihren Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Verfassung sagt allerdings nichts

darüber aus, in welchem Masse die Kantone beim Vollzug vom Bund unterstützt werden müssen. Wie weit dies zu geschehen hat, regelt die Gesetzgebung.

Die Umsetzung von Bundesrechts durch die Kantone ist charakteristisch für den Vollzugsföderalismus in der Schweiz. Er ist eine spezielle Form des kooperativen Föderalismus (Kissling-Näf/Wälti 2007). Der Vollzug ist aber nicht immer und allen Fällen eine klare Top-down Angelegenheit. Linder (1987:187) weist zurecht darauf hin, dass es sich um einen Prozess handelt, in dessen Verlauf die verschiedenen Akteure versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Verfassungsartikel, Gesetze und Verordnungen auf Bundesebene werden zu einem Orientierungsrahmen, in den sich die Kantone einpassen müssen, wobei sie in gewissen Fällen auch angehalten sind, eigene normative Regeln und Gesetze aufzustellen.

Je mehr Handlungsspielraum den Kantonen überlassen wird, desto eher besteht die Möglichkeit, dass es zu Unterschieden im Vollzug respektive in der Umsetzung kommt. Dies kann als eine Chance betrachtet werden, die Zustimmung für eine Vorlage zu sichern und sie mehrheitsfähig zu machen. Häufig wird es aber auch als Problem angesehen, weil es zu unterschiedlichen Praktiken und Verhältnissen in den Kantonen führt. Als Beispiel kann hier die Raumplanung aufgeführt werden, für die 1969 dem Bund die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung übertragen wurde. Dabei wurden aber nicht alle wichtigen Fragen abschliessend geregelt. Dies oblag der kantonalen Ausführungsgesetzgebung, welche von den Kantonen mit unterschiedlichem Engagement und mit unterschiedlichen Resultaten in die Hand genommen wurde. Was genau die Gründe für einen unterschiedlichen Vollzug von Bundesvorgaben sind, ist Gegenstand der Vollzugsforschung. Als Erklärungen drängen sich neben dem politischen Willen auch die Ressourcen der Kantone, die Dringlichkeit der Problematik oder allerlei Zufälligkeiten auf.

Regelt die Bundesgesetzgebung alle Fragen abschliessend, so werden die tieferen Ebenen zu eigentlichen Vollzugsinstanzen der Bundesebene ohne eigenen Gestaltungsspielraum. Mit anderen Worten könnte man sie auch

als „dezentrale Einheiten" der Bundesverwaltung bezeichnen. Dies stimmt allerdings insofern nur sehr eingeschränkt, als der Bund – anders als in einem dualen System – die Aufgaben nicht mit eigenem Personal erbringt. Die kantonalen und kommunalen „Vollzugsbeamten" sind von den jeweiligen Gemeinwesen (Gemeinden, Kantone) angestellt und die Aufgabe wird bis zu einem bestimmten Teil auch durch diese finanziert. Auch wenn die Politikerinnen und Politiker der tieferen Ebenen beklagen, dass ihnen kaum Raum für eine eigene Politikgestaltung gelassen wird, so kann dennoch argumentiert werden, dass es einen Unterschied macht, ob eine Aufgabe von einem „Bundesbeamten" (mit einem breiten Berndeutsch) oder von einem „eigenen" Angestellten (mit ortsüblichem Dialekt) erbracht wird. „Who pays the fiddler, calls the tune" kann man hier also einwenden und dies ist vor allem auf gefühlsmässiger Ebene nicht ganz bedeutungslos.

Die Organisation der Zusammenarbeit in einem föderalistischen Staat ist immer ein Produkt verschiedener Faktoren. Sie hängt ab von der Aufgabe, die es zu erbringen gibt, und damit auch von den Möglichkeiten und dem Bedarf an unterschiedlicher Ausgestaltung. Damit werden die Politik und die politischen Präferenzen auf den Plan gerufen. Die einen fordern mehr Gleichheit oder ein stärkeres Engagement des Staats, während andere Diversität und weniger Staat bevorzugen. Weiter darf nicht vergessen werden, dass nicht alle Kantone (und Gemeinden) über dieselben Ressourcen und Möglichkeiten verfügen. Grosse und starke Verwaltungen können Umweltstandards problemlos selbst aufstellen und deren Einhalten überwachen, während die Schwachen stärker auf Vorgaben und Unterstützung angewiesen sind. Und schliesslich sind auch die Möglichkeiten des Bundes, zusätzliche Finanzen einzusetzen, durch verfassungsrechtliche Vorgaben (Höchststeuersätze, Schuldenbremse) relativ stark eingeschränkt. Der Vollzug durch die tieferen Ebenen ist eine Möglichkeit, Kompetenzen wahrzunehmen, ohne dafür die vollen Kosten übernehmen zu müssen. Das häufig beklagte Abwälzen von Kosten auf der tieferen Ebene ist damit bis zu einem gewissen Punkt systembedingt und

die fiskalische Äquivalenz kann systembedingt nicht so einfach umgesetzt werden, wenn neue Aufgaben oder höhere Kosten auf den Bund zukommen.

Politologen sind sich aber in der Regel einig, dass die Entwicklung, welche der Vollzugsföderalismus in den letzten Jahren genommen hat, die Autonomie von Gemeinden und Kantonen beschränkt hat. Die steigende Zahl von Aufgaben und die zunehmende Verflechtung der Kompetenzen erhöhen den Problemdruck und letztlich resultieren daraus eine Zentralisierung und ein Transfer von Aufgaben an den Bund (Frey et Eichenberger, 2001). Demgegenüber wurde in den 1960er Jahren die „Vollzugskrise“ vor allem unter dem Aspekt der nur sehr schleppenden oder nicht erfolgten Umsetzung bestimmter Bundesauflagen thematisiert. (Wälti 2001).

Zentralisierungstendenzen auf Kosten der Regionen sind ein bekannter Entwicklungspfad. Internationale Studien zeigen, dass die höheren Ebenen die Tendenz haben, Kosten auf die tieferen Ebenen zu überwälzen, ohne ihnen aber gleichzeitig auch Entscheidungskompetenzen zu übertragen (Pollitt et Bouckaert, 2003). Braun (2008) erachtet diese Entwicklung als gefährlich und verwendet die Bezeichnung „räuberischer“ Föderalismus. In den 1970er Jahren wurden bereits erste Versuche lanciert, die Aufgaben klarer aufzuteilen und die Zuständigkeiten für Entscheidungen, Finanzierung und Vollzug zu klären. Mit dem Reformprojekt „Aufgabenteilung und Neugestaltung des Finanzausgleichs“ (NFA) wurde vor rund 20 Jahren ein Vorschlag für eine neue, gleichberechtigtere Form der Zusammenarbeit gemacht, die Programmvereinbarungen für Verbundsaufgaben.

6.2 VERBUNDSAUFGABEN UND PROGRAMMVEREINBARUNGEN

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA-Projekt) ist es nicht gelungen, sämtliche Aufgaben zu entflechten und einer der beiden Ebenen zu-

zuweisen. Obwohl es sich bei diesen Aufgaben „aus staatsrechtlicher Optik in den meisten Fällen um Bundesaufgaben handelt" (EFD/EFV 2013: 3), werden sie in der Folge als Verbundsaufgaben bezeichnet. Bund und Kantone sind für die Aufgabenerfüllung und die Aufgabenfinanzierung gemeinsam verantwortlich.[43]

Neu wurde für diese gemeinsamen Aufgaben eine zeitgemässe konzeptuelle Grundlage geschaffen, die sich an den Grundprinzipien des New Public Managements orientiert („NPM in der Vertikalen"). Ausgangspunkt bildet der Verfassungsartikel 46, Abs. 2, welcher besagt, dass Bund und Kantone miteinander vereinbaren können, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt. Wiederum gilt, dass den Besonderheiten der Kantone Rechnung getragen werden muss und sie einen möglichst grossen Handlungsspielraum haben sollen. Der springende Punkt dieses Artikels ist, dass Bund und Kanton „miteinander vereinbaren können", was nahelegt, dass nicht der Bund (nachdem er die Kompetenzen dafür erhalten hat) alleine bestimmt, sondern dass diese Entscheidungen gemeinsam (allenfalls gar partnerschaftlich) getroffen werden. Strategische Fragen fallen dabei in den Zuständigkeitsbereich des Bundes, während sich die Kantone auf die operativen Belange konzentrieren. Hier machen sich die konzeptuellen Vorstellungen von NPM, die ursprünglich sehr stark auf der Trennung zwischen Strategie und Operation insistierten, bemerkbar. Zudem sollten Fehlanreize bei der Ausgabenfinanzierung ausgemerzt, die Regelungsdichte vermindert, administrative Vereinfachungen erzielt und Kosten eingespart werden (EFD/EFV 2013: 3f.).

Getreu den Zielen der NFA, die Autonomie der Kantone zu stärken, verläuft die Finanzierung nicht mehr über die Subvention von Aktivitäten, sondern über Globalbeiträge und dem Erreichen der vereinbarten Ziele. In Vordergrund steht dabei ein Verteilschlüssel von 50 zu 50, bei dem die

[43] *Für weitere Ausführungen über die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen vgl. die erste NFA-Botschaft (BBl 2002 2291), http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2291.pdf, Seiten 2344 ff..*

Kantone mindestens die Hälfte der Kosten selbst tragen müssen. Kantone können aber auch mehr aufwenden, sodass auch Verteilungen von 60:40 oder 70:30 möglich werden. Eine wichtige Rolle kommt zudem den Leistungsaufträgen zu, welche ebenfalls in den Programmvereinbarungen enthalten sind. Darin werden die Ziele festgelegt, die mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen erreicht werden müssen.

Über das Erreichen dieser Ziele müssen die Kantone Rechenschaft ablegen. Sind die Abmachungen einer Vereinbarung von einem Kanton nach vier Jahren nicht erfüllt, kann der Bund einen Aufschub von einem Jahr gewähren. Der Bund stellt aber keine weiteren Mittel zur Verfügung. Werden die vereinbarten Leistungen auch dann nicht erbracht, kann der Bund den Anteil der bezahlten Mittel, für die keine Leistungen erbracht wurden, zurückverlangen (Art. 23 und 28 des Subventionsgesetzes). In gewissen Fällen kann dieser Betrag auch bei der nächsten Programmperiode abgezogen werden. Wenn die Gründe für eine Nichterfüllung nicht im Einflussbereich der Kantone liegen, können Bund und Kanton sich darauf einigen, die Mittel für andere Ziele der Vereinbarung einzusetzen (OFEV, 2016: 33).

Im Rahmen der vertikalen Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen nehmen die Programmvereinbarungen heute einen wichtigen Platz ein. Die Programmvereinbarungen gelten jeweils für eine Dauer von vier Jahren (2008-11, 2012-15, 2016-19 etc.).

Ursprünglich wurden beim Start des NFA-Projekts 53 Bereiche gefunden (vgl. EFD/EFD 2013: 6), welche durch Bund und Kantone gemeinsam finanziert wurden. Sieben Bereiche wurden dem Bund zugewiesen und zehn Bereiche wurden den Kantonen übertragen. Vier Aufgabengebiete wurden ohne Bundesunterstützung in den Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich transferiert und 12 Aufgabenbereiche wurden ausgeklammert.

Als Verbundsaufgaben verblieben schliesslich die folgenden 20 Aufgabenbereiche: Amtliche Vermessung, Straf- und Massnahmenvollzug,

Hochschul- und Fachhochschulförderung, Ausbildungsbeihilfen im tertiären Bereich, Berufsbildung, Natur- und Landschaftsschutz, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Forstwesen, Jagd, Fischerei, Heimatschutz/Denkmalpflege (in der Folge mit „Denkmalpflege" bezeichnet), Hauptstrassen, Hochwasserschutz, Agglomerationsverkehr, öffentlicher Regionalverkehr, Lärmschutzmassnahmen, Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sowie Verbilligung von Krankenkassenprämien.

Nach Inkrafttreten der NFA wurden zusätzlich zwei Bereiche, welche ausserhalb der NFA reformiert wurden, als für Programmvereinbarungen geeignete Verbundaufgaben bezeichnet: die Entwicklungsprogramme für Berggebiete, ländliche Gebiete und Grenzregionen (in der Folge mit „Entwicklungsprogramme für Berggebiete" bezeichnet) und die energetische Sanierung von Gebäuden. Weiter wurde ab dem Jahr 2014 auch im Bereich der spezifischen Integrationsförderung die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen geregelt.

Zehn Jahr nach dem Inkrafttreten der Reform (2008) werden heute 21 Bereiche mit Programmvereinbarungen geregelt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3:
Organisation der Aufgabenerbringung zwischen Bund und Kantonen

	7 Tâches fédérales	10 Tâches cantonales	30 Tâches communes*
2008	1. AVS : prestations individuelles 2. AI : prestations individuelles 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Routes nationales 5. Défense nationale 6. Centrales de vulgarisation agricole 7. Elevage	1. Construction et exploitation de homes 2. Formation scolaire spéciale 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Organismes formant des spécialistes dans le domaine social 5. Bourses d'étude 6. Gymnastique/ sport 7. Séparation des courants de trafic, passages à niveau 8. Aérodromes 9. Logements dans les régions de montagne 10. Vulgarisation agricole – niveau cantonal	1. Primes assurance-maladie 2. Prestations complémentaires 3. Bourses d'études (secteur tertiaire) 4. Transports publics régionaux 5. Transports publics urbains 6. Routes principales 7. **Protection contre le bruit** 8. Exécution des peines et mesures 9. **Mensuration officielle** 10. **Protection du patrimoine culturel et conservation des monuments historiques** 11. **Protection de la nature et du paysage** 12. **Protection contre les crues** 13. **Programme Revitalisation des eaux** 14. Améliorations structurelles dans le domaine de l'agriculture 15. **Forêt protectrices** + 16. **Gestion des forêts** + 17. **Biodiversité en forêt** 18. **Chasse** 19. **Pêche** 20. **Parcs d'importance nationale** (7 projets en 2009) 21. **Sur les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers** 22. **Sur les sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage** 23. **Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO** 24. **Développement des régions de montagnes** 25. Projet d'agglomération
2008	Extension des CPs à d'autres programmes conjoints		26. **Programme d'encouragement du développement régional** (Nouvelle Politique Régionale, volet Promotion économique)
2010			27. **Programme d'assainissement des bâtiments** - révision loi sur le CO2 (2010-20)
2012			28. **Introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière** (2012-2015)
			29. **CP pour la promotion de la région du Gothard** (2012-2015) (Uri, Tessin, Grisons, Valais)
2014			30. **Encouragement spécifique à l'intégration cantonal des étrangers**

Source : auteure, repris de Mathys (2016 :14-15) *En gras, domaines traités par des conventions-programmes. 21 conventions-programmes / 30 tâches communes et 5 conventions-programmes pour 5 nouveaux programmes.

* Fett: Aufgabenbereiche mit Programmvereinbarungen (21 von 30). Fünf Programmvereinbarungen wurden nach dem Inkrafttreten der NFA eingeführt.

Quelle: Mathys (2016 :14-15)

Da teilweise innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche mehrere Aufgaben mit Programmvereinbarungen geregelt werden und da die Vereinbarungen immer zwischen dem Bund und einem einzelnen Kanton getroffen werden, gibt es insgesamt eine sehr grosse Zahl von Verträgen. So zählte

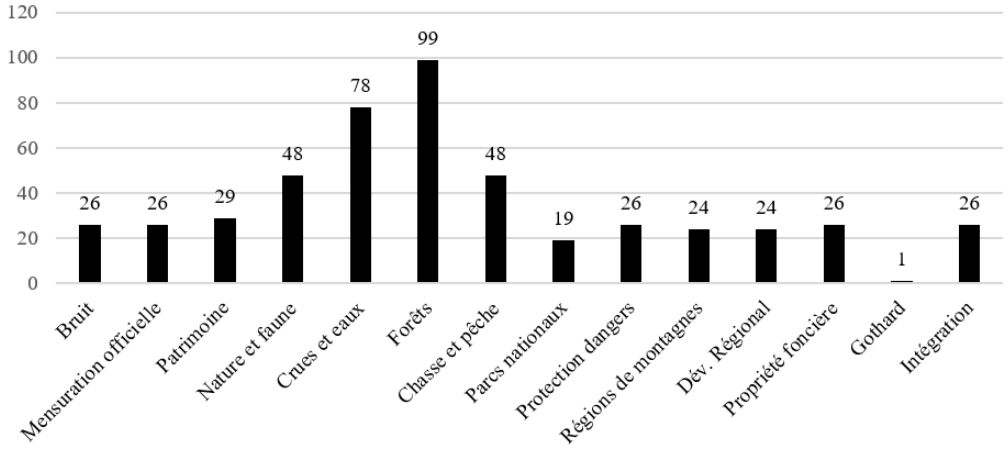
etwa im Jahr 2009 der Aufgabenbereich „Pärke von nationaler Bedeutung“ sieben neue Projekte: der Parc naturel régional du Doubs (NE/JU/BE), der Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut (FR/VD), der regionale Naturpark Jurapark (AG/SO), der Parc naturel régional Jurassien Vaudois (VD), der Naturpark Beverin (GR), der regionale Naturpark Pfyn-Finges (VS) und die Biosphère Val d'Hérens (VS). Jedes Projekt wurde Gegenstand einer Programmvereinbarung und teilweise sind mehrere Kantone daran beteiligt. Hier übernimmt ein Kanton die Verantwortung und wird zum Vertragspartner des BAFUs (18. Newsletter Programmvereinbarungen im Umweltbereich Juli 2017).

Die Programmvereinbarung zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) im Raum Gotthard 2012-15 ist ein weiteres Beispiel. Sie umfasst die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis und hat die wirtschaftliche Entwicklung dieser kantonsübergreifenden Region zum Ziel. Auch die Aufgabenbereiche des Natur- und Landschaftsschutzes, der Schutz gegen Hochwasser oder die Anwendung des Bundesgesetzes über den Wald zählen verschiedene Unterbereiche, in denen Programmvereinbarungen zur Anwendung kommen (EFK 2014).

Mit der Aufnahme neuer Programme, der Ausweitung ihrer Anwendung und der Beteiligung verschiedener Kantone wird es relativ schwierig, eine vollständige Liste der heute bestehenden Vereinbarungen aufzustellen. Auf der Basis der Berichte des BAFU (OEEV 2017) der EFV (AFF 2015) und eigener Nachforschungen kommen wir auf die stolze Zahl von 536 Vereinbarungen (vgl. Abbildung 9). Die meisten davon fallen in die Bereiche Wald, Hochwasser und Wasser sowie Umwelt. Für die zweite Beitragsperiode alleine wurden 251 Vereinbarungen unterzeichnet (18. Newsletter Programmvereinbarungen im Umweltbereich Juli 2017).

Um angesichts der Vielfältigkeit der Aufgaben und Voraussetzungen eine gewisse Einheitlichkeit in der Ausgestaltung der Verträge sicherzustellen, wird mit Mustervereinbarungen gearbeitet. Diese geben vor, was genau in welcher Form geregelt werden muss.

Abbildung 9:
Anzahl Programmvereinbarungen nach Aufgabenbereichen



Source : Mathys, 2018

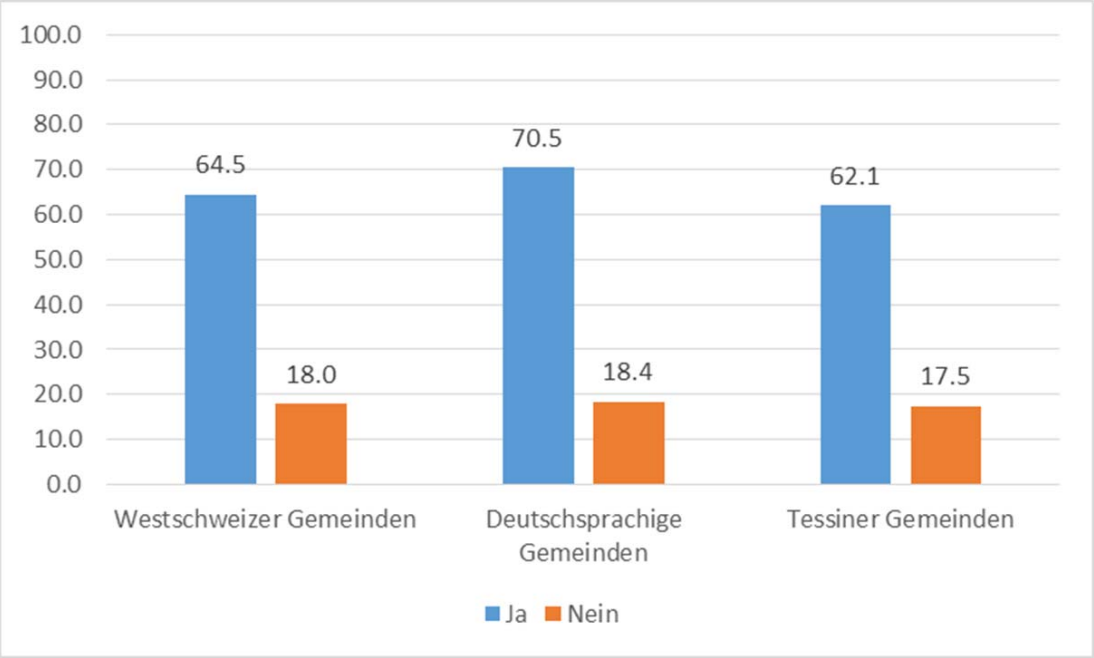
*Rien que pour le domaine de l'environnement, 251 CPs ont été signées pour la seconde période dans les onze thématiques (18ème bulletin OFEV, 2017).

Für gewisse Aufgaben scheinen sich allerdings Programmvereinbarungen weniger gut zu eignen und die Zusammenarbeit wird nach wie vor über Einzelverfügungen geregelt, auch wenn diese in Aufgabenbereiche fallen, wo es auch zu Programmvereinbarungen kommt. Im Wesentlichen gibt es vier Gründe die Zusammenarbeit nicht mit einer Programmvereinbarung zu regeln (EFK 2014 :152): der Projektaufwand ist besonders gross, das Projekt ist sehr komplex, es ist unmöglich, das Vorhaben lediglich über Indikatoren und Pauschalen zu steuern, und es ist nicht möglich, dass Projekt in eine verlässliche Vierjahresplanung zu integrieren (Unsicherheiten im Baubewilligungsverfahren oder Unvorhersehbarkeit von Ereignissen).

Die Verhandlungen zum Abschluss einer Programmvereinbarung beginnen mit einer schriftlichen Einladung der Kantone durch den Bund. Die Kantone formulieren zu Händen des zuständigen Bundesamts ihre Vorstellungen und Forderungen. Die zuständigen Stellen garantieren die Koordination mit allen betroffenen Stellen. Auch die Gemeinden werden von

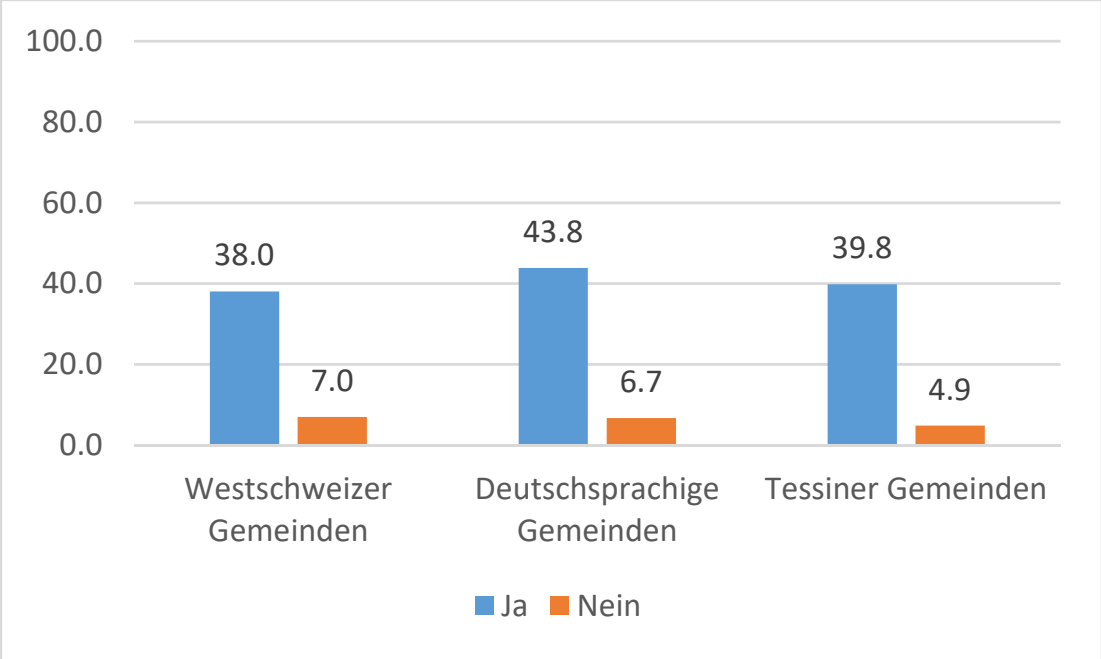
den geplanten Vereinbarungen in Kenntnis gesetzt. Unsere Erhebung bei den Gemeinden aus dem Jahr 2017 hat zum Beispiel gezeigt, dass gegen 70 Prozent der Gemeinden das Instrument der Programmvereinbarungen kennen und etwa 40 Prozent an den Konsultationen teilnehmen, wobei der Bekanntheitsgrad in der Deutschschweiz etwas höher ist (vgl. Abbildung 10 und Abbildung 11).

Abbildung 10:
Gemeinden, die Programmvereinbarungen kennen, nach Sprachregionen (%)



Quelle: Mathys, 2018 :250

Abbildung 11:
Konsultation der Gemeinden nach Sprachregionen (%)



Quelle: Mathys, 2018 :250

Das Einhalten der Vereinbarung wird durch den Bund laufend kontrolliert. Im Gefolge der Reform 2004 wurde von Seiten des Bundes ein Controlling-System eingeführt, um die erreichten Resultate mit den Vorgaben zu vergleichen. Dieses System umfasst die Jahresberichte, die Zwischenberichte und den Schlussbericht. Die Jahresberichte enthalten klare Angaben zum Voranschreiten und Erfolg des Programms, sowohl in inhaltlicher wie auch in finanzieller Hinsicht.

Insgesamt lassen sich bezüglich der Programmvereinbarungen gemäss unserer Untersuchung, bei der zwischen 2014 und 2017 unter anderem rund 30 Kantonsvertreter befragt wurden (vgl. Mathys 2018), folgende Punkte festhalten:

(1) Die Programmvereinbarungen sind nur der sichtbare Teil eines grösseren und umfassenderen Systems der Zusammenarbeit mit gemeinsamen Treffen, Berichten und zusätzlichen Dokumenten. Die Vereinbarungen

sind nicht besonders umfassend und geben wenig Hinweise zur konkreten Umsetzung, die Anhänge und zusätzlichen Dokumente machen das System aber sehr komplex und aufwändig für die Verantwortlichen in den Kantonen.

(2) Das Modell der Programmvereinbarungen ist durchaus innovativ, da es sich um den ersten « vertikalen Vertrag » für alle Kantone handelt. Die Programmvereinbarungen werden vom zuständigen Regierungsrat unterschrieben und sind das Produkt eines längeren Prozesses durch die verschiedenen Ämter hindurch. Die Einheitlichkeit vereinfacht den Prozess zwischen den Kantonen und dem Bund, verdeckt jedoch die Unterschiede zwischen den Kantonen.

(3) Die Programmvereinbarungen sind zu unverzichtbaren Instrumenten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geworden. Mittlerweile gibt es auch einige Kantone, die ähnliche Instrumente mit ihren Gemeinden anwenden. Ein Beispiel dafür liefert der Kanton Waadt, der mit fünf Pilotgemeinden sogenannte « mini-PICS » im Bereich der Integration abschliesst, oder der Kanton Zürich, der über zahlreiche Leistungsvereinbarungen mit seinen Gemeinden verfügt.

Die Programmvereinbarungen werden von den Kantonen im allgemein positiv aufgenommen, es gibt aber auch gewisse Mängel zu beklagen. Zu diesen gehören ein grosser Verwaltungsaufwand, zu wenig Interaktion mit anderen Kantonen und dem Bund sowie zu intensive Kontrollen durch den Bund. Dabei sind die Kantonsverteter eher geteilter Meinung was die politischen Aspekte, wie zum Beispiel der Anspruch der Partnerschaftlichkeit anbelangt, während sie bei den technischen Aspekten, wie die formulierten Ziele, die Indikatoren, die Termine und die Aufteilung des Budgets, eher gleicher Meinung sind.

Den überzeugendsten Fall dieser Studie liefert die Programmvereinbarung 2014-2017 zur Integrationsförderung im Kanton Zürich. Die enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist in diesem Programm aussergewöhnlich: Im Jahr 2015 haben 61 der 169 an der Umsetzung beteiligten

Gemeinden einen Leistungsvertrag unterzeichnet, der dem Modell der Programmvereinbarungen ziemlich nahe kommt. Diese eingehende Zusammenarbeit ermöglicht es dem Kanton, sich auf zusätzliche Finanzmittel abzustützen und die aus der Programmumsetzung gewonnenen Erfahrungen zu teilen. Ohne über ein kantonales Integrationsgesetz zu verfügen, nimmt Zürich die Bundesvorgaben positiv auf. Im Weiteren beinhaltet die Entwicklung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP I und KIP II) die Teilnahme von mehr als 300 Akteuren sowie verschiedene Konferenzen, wie dies auch im Kanton Genf der Fall ist. Im Gegensatz zu Zürich verfügt Genf jedoch seit 2001 über ein eigenes kantonales Gesetz und arbeitet weniger intensiv mit seinen 45 Gemeinden zusammen. Dies widerspiegelt die napoleonische Staatstradition der französischsprachigen Kantone, die in ihrer internen Organisation in der Regel stärker zentralisiert sind als Deutschschweizer Kantone. Ungeachtet dieser Unterscheidung ist das Genfer Integrationsprogramm (PIC I) ebenfalls ein Erfolg. Das Folgeprogramm strebt dennoch an, Partnerschaften mit den Gemeinden zu intensivieren, und zwar durch den Einsatz einer Lenkungsgruppe.

In der Studie am wenigsten überzeugend ist hingegen der Fall der Programmvereinbarung 2008-2015 zur Förderung der Regionalpolitik im Kanton Uri. Obwohl die Projekte von Andermatt-Sedrun (2010-) und Gotthard-Basistunnel (2012-2016) zu deren Förderung beigetragen haben, sieht sich der Kanton Uri mit großen finanziellen Defiziten und strukturellen Herausforderungen konfrontiert. Diese haben dazu geführt, dass verschiedene Projekte aufgeben oder aufgeschoben wurden, insbesondere im Bereich Tourismus. Darüber hinaus weist der Rechtsrahmen des neuen Fonds für Regionalpolitik Mängel auf, weshalb das Risiko besteht, dass er teilweise anderen Ausgaben zugewiesen wird. Schließlich schadet ein Mangel an internen Kontrollen den Aktivitäten des Kantons in diesem Bereich. Der Kanton hat sich verpflichtet, die erwähnten Kontrollen im Programm 2016-19 zu konsolidieren.

Angesichts dieser ersten Aufgabenteilung unter gemeinsamer Führung, deren erwarteten Resultate noch zurückbleiben, wünschen sich heute einige politische Akteure eine neue Aufgabenteilung. Indem die Zuständigkeiten und die Finanzierung besser definiert werden, sollen die bestehenden Mängel überwunden werden.Auch wenn in den letzten Jahren vor allem die Programmvereinbarungen von sich reden gemacht haben, so sind sie nicht die einzigen vertikalen Verträge zwischen dem Bund und den Kantonen welche den Vollzug bestimmter Aufgaben garantieren. So kommen etwa im Bereich des Regional- und Agglomerationsverkehrs Zielvereinbarungen zur Anwendungen oder Finanzierungsvereinbarungen im Bereich der Agglomerationsprojekte. Für diese Aufgabenbereiche eigenen sich die Programmvereinbarungen nicht, weil sie die erwähnten Charakteristiken (Komplexität, hohe Kosten, zu viele Akteure) aufweisen. Und schliesslich umfasst die vertikale Zusammenarbeit auch ganz direkt die Gemeinden, sei dies über Bund, Kantone und Städte/Gemeinden oder sei dies im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden.

6.3 DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN KANTONEN UND GEMEINDEN

Eine Stufe tiefer, zwischen den Kantonen und Gemeinden, stellen sich ganz ähnliche Fragen und es haben sich vergleichbare Formen der vertikalen Zusammenarbeit etabliert, wie wir sie zwischen dem Bund und den Kantonen gefunden haben. Allerdings gibt es auch gewisse Unterschiede.

Unterschiede finden sich beispielsweise in der Terminologie. Bei den Kantonen wird die Eigenständigkeit mit dem Begriff Souveränität eingefordert, während bei den Gemeinden der Begriff Gemeindeautonomie verwendet wird. Die Residualkompetenz der Kantone definiert sich dadurch, dass sie für alles zuständig sind, was sie nicht dem Bund übertragen haben, den Gemeinden fallen diejenigen Aufgaben zu, die nicht von den Kantonen wahrgenommen werden. Bei den Gemeinden wurde auch häufig zwischen einem übertragenen und einem eigenen Wirkungskreis unterschieden. Juristen und Staatsrechtler sind jedoch der Ansicht,

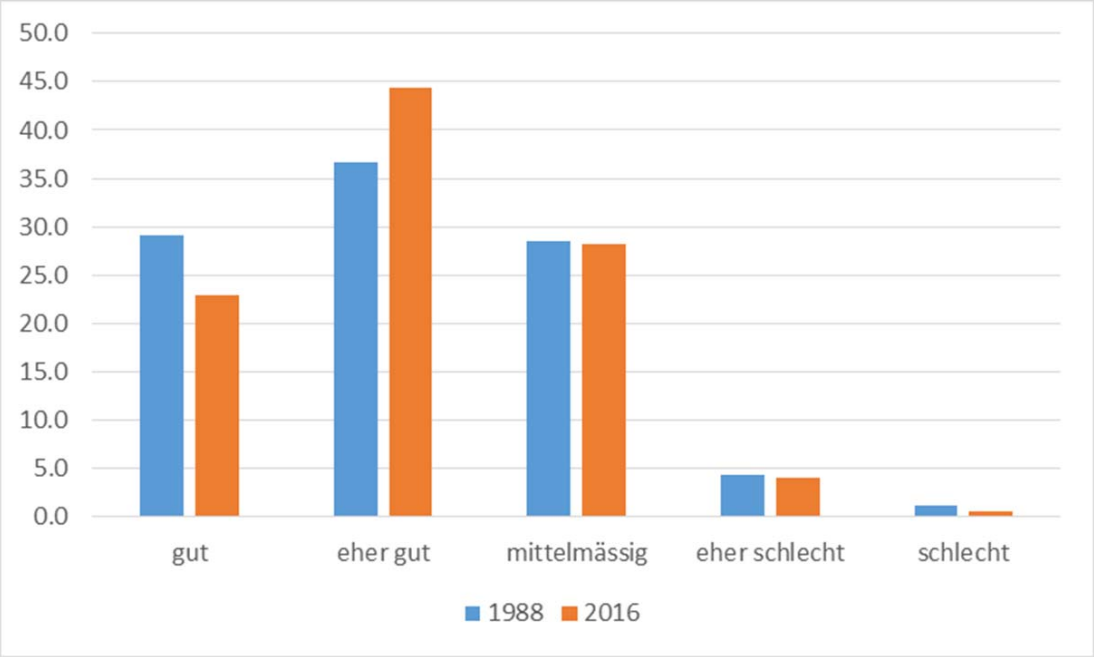
dass diese Unterscheidung überholt ist. Sie erachten es als angemessener, von residualen Kompetenzen zu sprechen, was bedeutet, dass sie die lokalen Aufgaben übernehmen, die nicht in den Kompetenzbereich des Kantons oder des Bundes fallen (Tanquerel et Bellanger, 2007). Während einige kantonale Verfassungen noch den alten Sprachgebrauch verwenden (z. B. Waadt, Freiburg und Genf), sprechen andere (z. B. Aargau, Bern, Jura, Basel-Stadt, Zürich und Thurgau) von dieser Residualkompetenz. Grundsätzlich sind die Möglichkeiten der Gemeinden, sich gegen übertragene Aufgaben zur Wehr zu setzen, aber eher gering. Die Kantone entscheiden, was sie den Gemeinden zur Ausführung oder Umsetzung zuweisen und welche Kompetenzen sie an den Bund delegieren.

Vergleichbar ist demgegenüber der Leitgedanken der Subsidiarität und die Vorstellung, dass die fiskalische Äquivalenz das optimale Organisationsprinzip sei. Auch was die Zusammenarbeit anbelangt, so wird angestrebt, auf die Möglichkeiten der Gemeinden Rücksicht zu nehmen und ihnen bei den übertragenen Aufgaben operative Freiheiten zu gewähren.

Ebenso ist es auch zwischen den Gemeinden und Kantonen seit den 1990er Jahren zu Reformen der Aufgabenteilung gekommen. Der Versuch, die Aufgaben optimal zwischen den beiden Ebenen aufzuteilen, basierte dabei auf denselben Überlegungen wie bei der NFA-Reform. Vielfach wurden dabei aber Aufgaben auf die Ebene des Kantons verschoben, weil viele Gemeinden zu klein waren, diese selbständig wahrzunehmen respektive für deren Kosten aufzukommen.

In unseren schweizweiten Befragungen der Gemeindeschreiber versuchen wir immer wieder, aus Sicht der Gemeinden zu erheben, wie sich das Verhältnis (respektive die Zusammenarbeit) zwischen ihnen und dem Kanton gestaltet (Abbildung 12). Insgesamt ist das Bild durchaus positiv. Mehr als ein Fünftel der Gemeinden bezeichnen es als „gut“ und rund 45 Prozent als „eher gut“. Dazu kommen noch knapp 30 Prozent, welche sie als „mittelmässig“, während nur sehr wenige der Ansicht sind, dass die Zusammenarbeit schlecht funktioniert.

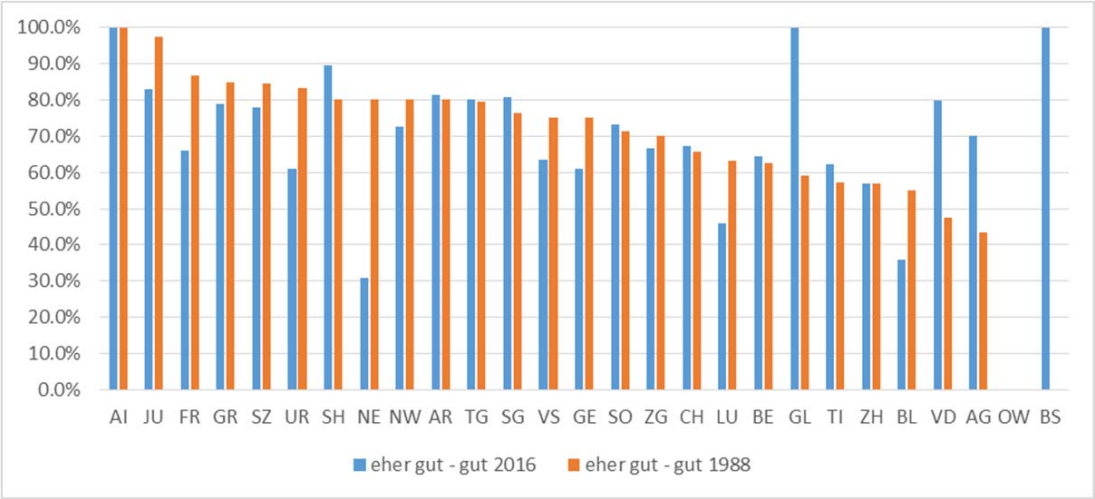
Abbildung 12:
Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton aus Sicht der Gemeinden 1988 und 2016 (%)

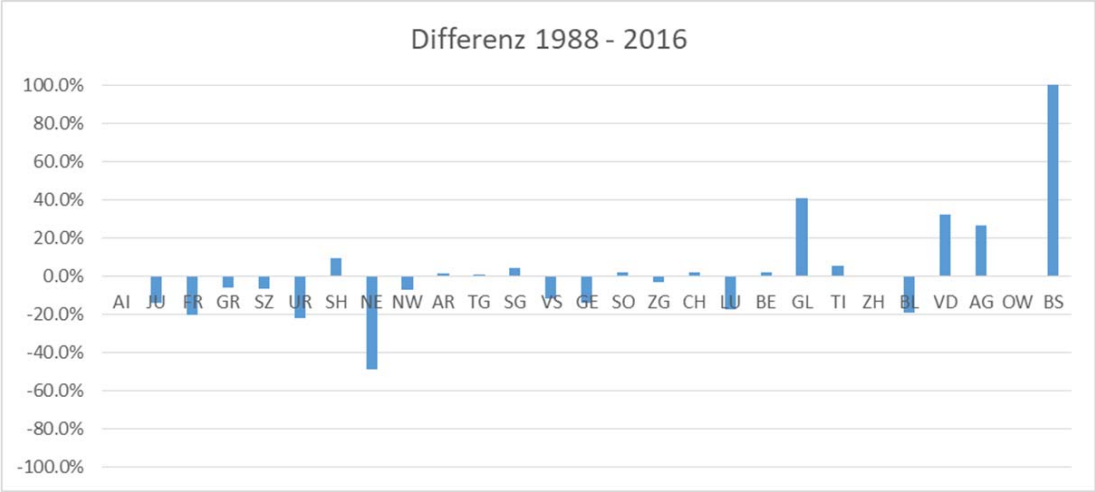


N1988 = 2151; N2016 = 1795

Allerdings gibt es auch einige Kantonen, die etwas von diesem harmonischen Bild abweichen (vgl. Abbildung 13). In Luzern, Obwalden, Basel-Land und Neuenburg bezeichnen weniger als die Hälfte der Gemeinden die Zusammenarbeit als nicht mindestens „eher gut". Auffallend ist dabei vor allem Obwalden, wo man in keiner Gemeinde der Ansicht ist, dass die Zusammenarbeit mehr als mässig funktioniert. Eher im Mittelfeld (55 bis 65 Prozent eher gut/gut) bewegen sich die Kantone Zürich, Genf, Uri, Tessin, Wallis und Bern, während in den Kantonen Thurgau, St. Gallen, Appenzell-Ausserrhoden, Schaffhausen, Basel-Stadt, Glarus und Appenzell-Innerrhoden das Verhältnis insgesamt als sehr positiv bezeichnet wird.

Abbildung 13:
Eher gute oder gute Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton aus Sicht der Gemeinden 1988 und 2016, nach Kantonen (% und Veränderung in Prozentpunkten)





Diese Werte haben sich über die letzten knapp 30 Jahre kaum wesentlich verändert. Vergleicht man sie mit den Zahlen von 1988, so zeigt sich, dass in jüngerer Zeit die Gemeinden die Zusammenarbeit etwas häufiger als „eher gut“ und dafür etwas weniger häufig als „gut“ bezeichnen, während in den Bereichen zwischen „mittelmässig“ und „schlecht“ keine Veränderungen stattgefunden haben. Dies könnte als Indiz genommen werden, dass sich der Druck auf die Gemeinden doch leicht erhöht hat, dass man

aber nach wie vor bemüht ist, die Probleme in gegenseitigem Einvernehmen zu lösen.

Der Blick auf die einzelnen Kantone zeigt demgegenüber, dass sich in Glarus, Waadt und Aargau das Verhältnis offenbar stark verbessert hat, während es in Uri, Neuenburg und Freiburg deutlich schlechter geworden ist. Basel-Stadt mit lediglich zwei (von drei) antwortenden Gemeinden lässt sich kaum schlüssig beurteilen. Interessant ist schliesslich noch der Kanton Obwalden, wo das Verhältnis über Jahrzehnte hinweg als eher schlecht bezeichnet wird, während man bei anderen Kantonen mit einem schlechten Verhältnis vor dreissig Jahren eher eine Verbesserung feststellt.

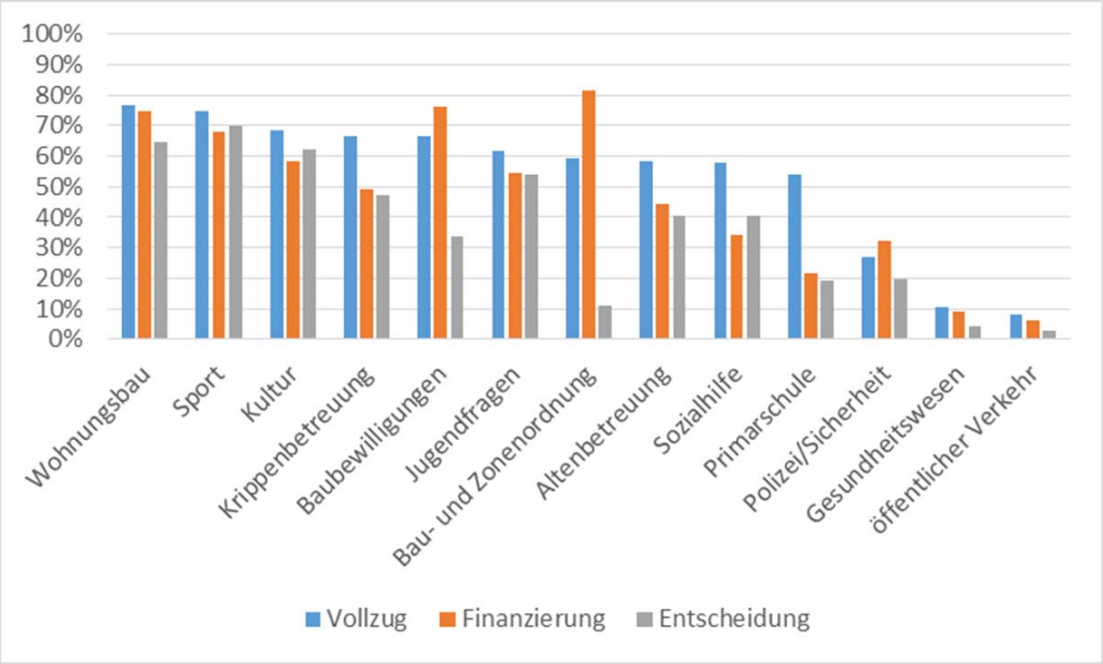
Interessant ist weiter, dass die Ausgestaltung der Zusammenarbeit und die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Schweiz je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet sein können und dass sich je nach Aufgabenbereich auch unterschiedliche Kombinationen von Regulierungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung aufdrängen. Wir erinnern uns daran, dass in einer anspruchsvollen Umsetzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz „entscheiden", „finanzieren" und „ausführen" zusammenfallen sollten.

Unsere 2016/17 durchgeführte Befragung zeigt, dass beispielsweise in den Bereichen Kultur, Sport und Wohnungsbau, in denen die Gemeinden zu einem grossen Teil selbst zuständige sind, die Einschätzung der Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung am wenigsten stark auseinanderfallen (vgl. Abbildung 14). Ähnliches gilt auch für die Bereiche Polizei, Gesundheitswesen und öffentlicher Verkehr, die aber deutlich weniger oft in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallen.

Bei Aufgaben in den Bereichen Bau- und Zonenordnung und Baubewilligungen sind die Gemeinden gemäss ihren Aussagen vor allem an der Finanzierung und am Vollzug beteiligt, während sie sich bei den Entscheidungen eingeschränkt sehen. Hier kann man festhalten, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht umgesetzt ist. Dasselbe gilt

auch für die Bereiche Sozialhilfe, Primarschule und Betreuung älterer Personen, wo der Vollzug, nicht aber die Finanz- und die Entscheidung bei den Gemeinden ist. Hier könnte man aus der Perspektive der Kantone zumindest festhalten, dass entscheiden und auch finanzieren zusammenfallen, was zumindest dem Grundsatz „Wer zahlt, befiehlt“ entspricht.

Abbildung 14:
Zuständigkeit der Gemeinden für Vollzug, Finanzierung und Entscheidung bei verschiedenen Aufgabenbereichen (%)



Geordnet nach Beteiligung beim Vollzug

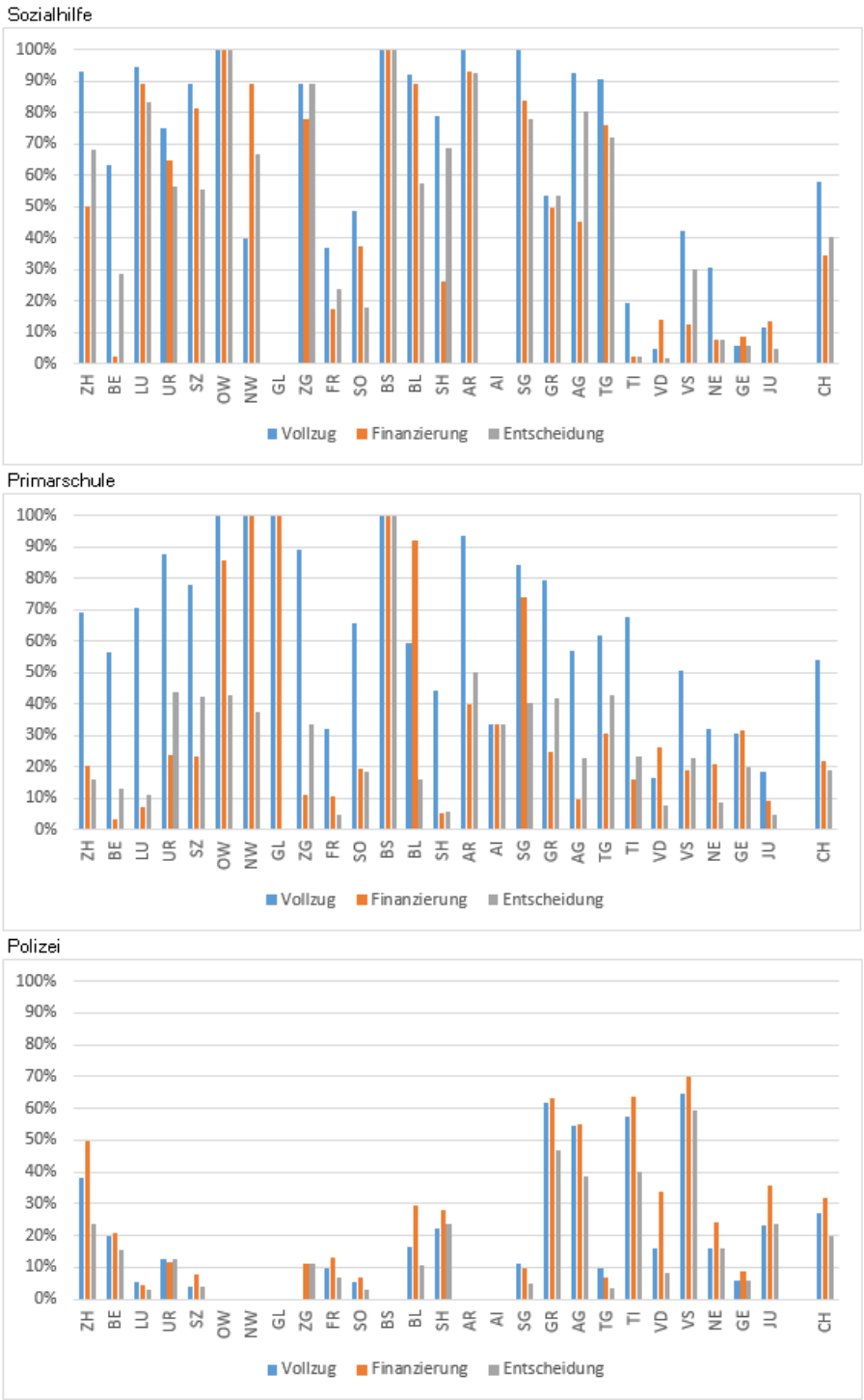
Gesamthaft lässt sich feststellen, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz dort, wo ein übergeordneter Regulierungsbedarf und wo beide Ebenen beteiligt sind (Bau- und Zonenordnung, Baubewilligung, Primarschule), weniger umgesetzt ist als dort, wo die Aufgabe viel deutlicher einer Ebene zugewiesen werden kann (Sport, Kultur, Gesundheit). Dies relativiert bis zu einem gewissen Punkt auch den Allgemeingültigkeitscharakter des Prinzips.

In wie weit die Gemeinden für den Vollzug, die Finanzierung und die Entscheidungen in einzelnen Aufgabenbereichen zuständig sind, lässt sich gar nicht so einfach bestimmen und ist offenbar bis zu einem gewissen Grad auch eine Ermessensfrage. Auch wenn diese Feststellung auf den ersten Blick etwas seltsam anmutet, so wird sie doch verständlich, wenn man bedenkt, dass Aufgabenbereiche in der Regel aus verschiedenen Teilaufgaben bestehen und dass sich die Verhältnisse je nach Teilbereich ändern können. Dazu kommt, dass sich bei den Zuständigkeiten für den Vollzug, die Finanzierung und die Entscheidung um graduelle Unterschiede handelt. Ist die Finanzierungsverantwortung geteilt, wenn die Gemeinden 80 und der Kanton 20 Prozent der Kosten tragen oder liegt sie bei den Gemeinden?

Aus diesen Gründen lässt sich nachvollziehen, weshalb nicht alle Gemeinden in einem Kanton die Frage gleich beantworten. Bei den hier präsentierten Zahlen handelt es sich demzufolge vor allem um eine Einschätzung, wie die Gemeinden in einem Kanton die Zuständigkeiten einschätzen und empfinden. Trotzdem sind die gefundenen Unterschiede zwischen den Kantonen beträchtlich und aussagekräftig.

Besonders auffallend sind die Differenzen zwischen der Deutschschweiz und der Westschweiz. Die Gemeinden in den Westschweizer Kantonen sind deutlich weniger in die Sozialhilfe involviert als die Gemeinden in den Deutschschweizer Kantonen, und zwar was den Vollzug wie auch die Finanzierung und das Entscheiden betrifft (vgl. Abbildung 15). Bei der Primarschule ist dies etwas weniger ausgeprägt der Fall, aber auch hier gibt es in der Deutschschweiz Kantone, in denen die Gemeinden sehr viel stärker und umfassender mit dieser Aufgabe befasst sind. Bei der Polizei finden sich demgegenüber nicht dieselben Differenzen. Hier finden sich mehr Deutschschweizer Kantone, in denen die Gemeinden nicht alleine für die Polizeiaufgabe zuständig sind, was unter anderem mit der Kantonalisierung dieses Aufgabenbereichs in gewissen Kantonen zusammenhängt. Auffallend für die französischsprachigen Kantone ist zudem, dass sich das Wallis etwas von den anderen Kantonen abhebt.

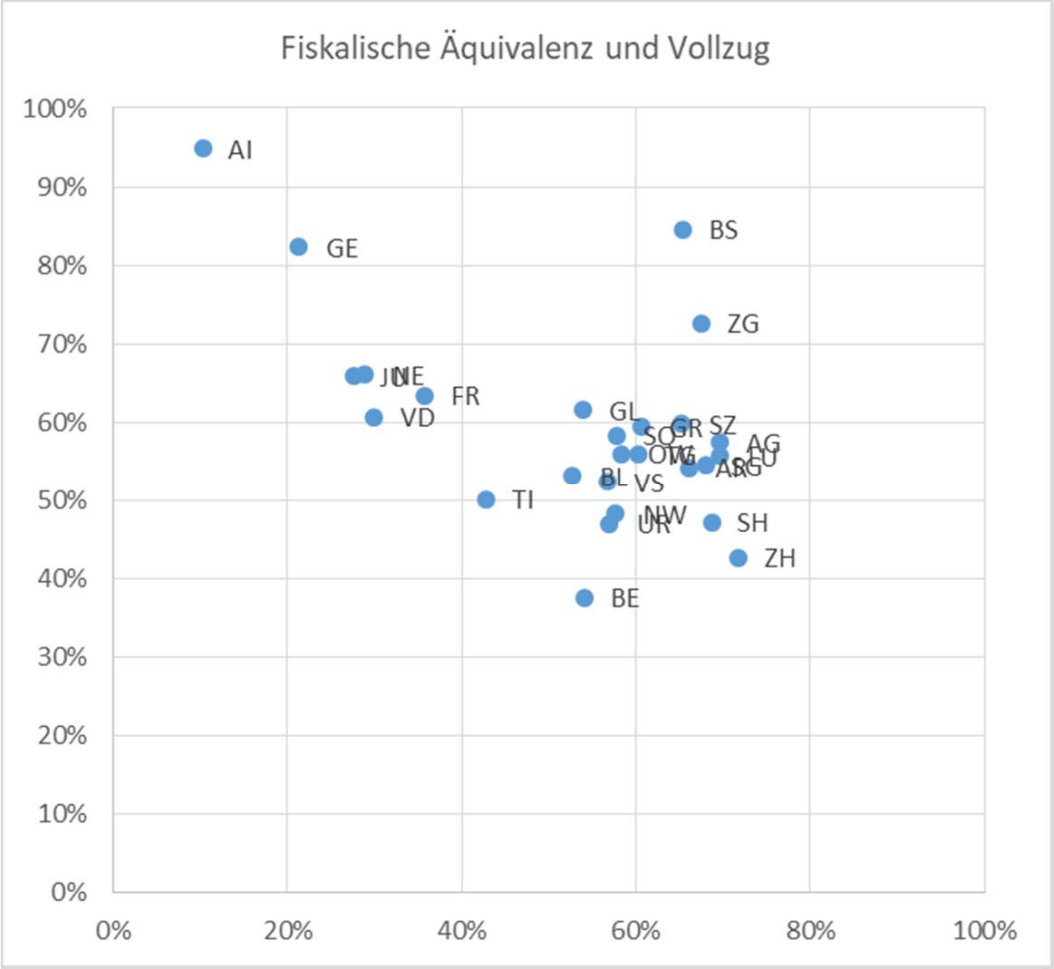
Abbildung 15:
Zuständigkeit der Gemeinden für Vollzug, Finanzierung und Entscheidung in den Bereichen Sozialhilfe, Primarschule und Polizei, nach Kantonen (%)



Weiter finden sich gewisse kantonale Spezifitäten, die teilweise auch mit der Grösse der Kantone und der Zahl ihrer Gemeinden zusammenhängen. Eine eigentliche Kommunalisierung der Polizeiaufgabe findet man in den Kantonen Graubünden, Aargau, Tessin und Wallis, während beispielsweise in den Kantonen mit wenigen und vor allem auch grösseren Gemeinden, die Gemeinden in den Bereichen Sozialhilfe und Primarschule deutlich stärker involviert sind. Und schliesslich kann auch das Ausmass der realisierten fiskalischen Äquivalenz, von Kanton zu Kanton und je nach Aufgabenbereich unterschiedlich sein.

Insgesamt und über alle Aufgabenbereiche gerechnet, zeigt sich folgende Regularität. In den Kantonen, in denen die Gemeinden stärker für den Vollzug zuständig sind, wird die fiskalische Äquivalenz weniger umgesetzt als in den Kantonen, in denen der Vollzug weniger häufig bei den Gemeinden liegt (vgl. Abbildung 16). Der Weg zur fiskalischen Äquivalenz läuft also nicht über das Zusammenfallen von Vollzug, Finanzierung und Entscheidung auf kommunaler Ebene, sondern vielmehr über eine Kantonalisierung der verschiedenen Aufgaben, die auch bei den Gemeinden liegen könnten.

Abbildung 16:
Fiskalische Äquivalenz und Vollzug



Vertikale Achse: Fiskalische Äquivalenz; horizontale Achse: Vollzugstätigkeit bei den Gemeinden

6.4 ZUSAMMENARBEIT BUND, KANTONE UND GEMEINDEN

In jüngerer Zeit hat sich zudem gezeigt, dass die klassische Aufteilung der vertikalen intergouvernementalen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden nicht in allen Bereichen sinnvoll ist. Wie bereits am Beispiel der Drogenpolitik in der Stadt Zürich ausgeführt, fallen gewisse Politiken, welche die Gemein-

den und die Städte betreffen, in den Einflussbereich des Bundes. Gemeinden und Städte wollen vermehrt direkt und nicht über den Kanton, in dem teilweise auch andere politische Mehrheiten bestehen, Einfluss nehmen und der Bund trifft Entscheidungen, welche primär die Gemeinden betreffen. In vielen Fällen sind zudem alle drei Ebenen betroffen oder die Kantone wollen nicht abseitsstehen oder sind über eigene Regulierungsaufgaben oder Finanzierungsverantwortungen an den von den Gemeinden vollzogenen Aufgaben beteiligt.

Ausdruck dieser Interessenlage ist der immer wieder zitierte Artikel 50 der revidierten Bundesverfassung von 1999, welcher neu den Bund anhält, bei seinen Entscheidungen auf die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden und die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete Rücksicht zu nehmen. Seit seinem Inkrafttreten sind auf Bundesebene eine Vielzahl neuer Massnahmen eingeführt worden. Dazu gehören namentlich die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), die Ratifikation der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die Strategien zur Agglomerationspolitik und zur Politik der ländlichen Räume und Berggebiete.

Verstärkt kommt es heute zu einem Tripartismus in der vertikalen Zusammenarbeit. Gegründet von Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) am 20. Februar 2001 als Tripartite Agglomerationskonferenz findet sie ab Anfang 2017 unter Einbezug der ländlichen Räume als Tripartite Konferenz ihre Fortsetzung. Sie versteht sich als politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Dabei befasst sie sich mit raumrelevanten Themen von gesamtschweizerischen Interesse, die alle drei staatlichen Ebenen betreffen.

7 HORIZONTALE KOOPERATIONSBEZIEHUNGEN

Angesichts der mangelnden politischen Bereitschaft (und den fehlenden Möglichkeiten), grossangelegte Territorialreformen durchzuführen, wurde – dem Bedarf nach Koordination und dem Ruf nach Kosteneinsparungen folgend – in den vergangenen Jahrzehnten auch die horizontale Zusammenarbeit (zwischen Kantonen und zwischen Gemeinden) intensiviert. In der Literatur verwendet man hierfür den Begriff der „horizontalen Institutionen des Föderalismus".

Ausdruck der intensiven Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sind die zahlreichen Konkordate (Verträge) zwischen zwei und mehreren Kantonen sowie die verschiedenen regionalen und nationalen Konferenzen von Regierungen, Fachdirektoren und Chefbeamten. Auf Gemeindeebene wurden demgegenüber die Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit erweitert und es sind vor allem auch neue Bereiche dazu gekommen, in denen die Gemeinden heute sehr intensiv kooperieren.

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen spielte lange Zeit eine eher untergeordnete Rolle. Erst in den letzten Jahrzehnten hat sie stark an Bedeutung gewonnen (Bochsler 2009). Ähnliches gilt auch für die Gemeinden, wobei hier die Zusammenarbeit in gewissen Bereichen schon eine längere Tradition hat.

Ein erster, naheliegender Grund dafür, dass sich Zusammenarbeitslösungen aufdrängen, findet sich in der Kleinheit vieler Gemeinden und Kantone. Ist eine Gemeinde zu klein, um eine Schule mit sämtlichen Klassenzügen zu betreiben, so bietet sich eine Kooperationslösung geradezu an. Ganz ähnlich gilt auch für viele kleinere Kantone, dass sie gewisse Aufgaben (z. B. universitäre Bildung, Spitzenmedizin) aufgrund des kleineren Einzugsgebiets nicht für sich allein erbringen können, sodass sie sich in einem Verbund zusammenschliessen müssen. Dazu kommen Zusammenarbeitslösungen, welche sich aufgrund der geographischen Lage oder intensiver Nachbarschaftsbeziehungen zwischen Gebieten in unterschiedlichen Gemeinden oder Kantone aufdrängen.

Häufig werden Zusammenarbeitslösungen als Alternativen zu Fusionen angepriesen. Diese Frage stellt sich vor allem auf Gemeindeebene, wo seit den 1990er Jahren vielerorts entsprechende Diskussionen geführt werden und sowohl Fusionen wie auch Zusammenarbeitsprojekte stark zugenommen haben. Zu Kantonsfusionen ist es in der Schweiz bis anhin nicht gekommen. Entsprechende Projekte fanden nie einen ausreichenden Rückhalt. Eine intensive Zusammenarbeit wird teilweise auch als Vorstufe für eine spätere Fusion betrachtet.

Vor allem die interkantonale Zusammenarbeit erfüllt noch weitere wichtige Funktionen, welche über die eigentliche Leistungserbringung hinausgehen. Es sind: Information- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen, Koordination unter den Kantonen in ihren eigenen Politikbereichen ohne Einbezug des Bundes und gemeinsame Interessenvertretung gegenüber dem Bund (Bochsler/Sciarini 2006, Vatter 2016: 468).

Die intensive Zusammenarbeit ist in den letzten Jahren immer wieder in Kritik geraten. Bemängelt wird etwa die mangelnde Sichtbarkeit. Sogar die Behörden selbst haben manchmal Mühe, alle Abmachungen, die sie mit anderen Gebietskörperschaften eingegangen sind, zu benennen. Neben der „Technokratisierung" der Politik werden auch Demokratiedefizite beklagt. Die Zusammenarbeit führe zu einer Stärkung der Verwaltung und der Exekutive und entziehe die Entscheidungen der Zuständigkeit des Parlaments oder der Zustimmung der Stimmbürgerschaft. Bemängelt wird weiter, dass die Delegierten in den Zusammenarbeitsgremien vielfach nicht direkt und nicht wissentlich für diese Funktion gewählt worden sind und dass sich die Entscheidungen der direktdemokratischen Einflussnahme entziehen.

7.1 DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN KANTONEN

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen manifestiert sich einerseits in einer kaum zu überblickenden Zahl – man spricht von rund 800 – von Verträgen und Vereinbarungen (Konkordate) unter den Kantonen, sowie

andererseits in den Zusammenarbeitsgremien und Konferenzen. Insgesamt bestehen über 500 solcher Gremien in den verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Dies ergibt ein dichtes und einflussreiches Netz von Beziehungen (vgl. Iff et al. 2010), welches seinen organisatorischen Mittelpunkt im Haus der Kantone in Bern hat.

Interkantonale Vereinbarungen (Konkordate)

Konkordate werden interkantonale Vereinbarungen respektive Verträge zwischen Kantonen genannt. Diese werden zwischen mindestens zwei Kantonen abgeschlossen und betreffen Politikbereiche, für welche die Kantone zuständig sind (Häfelin et al. 2016: 375). In der Literatur werden zwei Arten von Vereinbarungen unterschieden: Rechtliche Vereinbarungen, welche in den Kompetenzbereich der Regierung fallen und durch Verordnungen geregelt werden können, sowie Vereinbarungen legislativer Natur, welche eine Vereinheitlichung der Gesetze nach sich ziehen.

Solche Konkordate tragen dazu bei, die kantonale Autonomie zu bewahren, weil die Zuständigkeit nicht an die höhere Ebene delegiert werden muss (Schaumann, 1961:89). Die Konkordate sind gleichzeitig auch Ausdruck eines anhaltenden Ausbaus des kooperativen Föderalismus. Sie können zudem genutzt werden, um den Schwierigkeiten entgegenzutreten, dass in föderalistischen Staaten die Verfassung nur unter grossem Aufwand geändert werden kann.

Ihre geschichtlichen Wurzeln haben Konkordate in der Zeit nach der Helvetik. Die Mediationsakte von 1803 verbot zwar Bündnisse der Kantone untereinander oder mit fremden Mächten, aber die Tagsatzung bewilligte noch im selben Jahr einen Vertrag zwischen Bern und Solothurn zur Wiederherstellung der früheren Übereinkunft bezüglich der kirchlichen Verhältnisse des reformierten Bucheggbergs. Die Tagsatzung entschied sich, interkantonale Regelungen wieder zuzulassen, unter der Bedingung, dass

diese der Tagsatzung zur Kenntnis gebracht würden (Kley 2008[44]). In der Folge wurden Verträge nie zwischen den Vertragspartnern allein geregelt, sondern im Rahmen der Tagsatzung ausgehandelt. Der Bundesvertrag von 1815 ermöglichte die Fortführung der Praxis aus der Mediationszeit. Die Konkordate überlagerten quasi den Bundesvertrag. Der bundesrechtliche Charakter zeigte sich auch darin, dass bei einem Beitritt einer Mehrheit von mindestens zwölf Kantonen ein "Eidgenössisches Konkordat" entstand, aus dem ein einfacher Austritt nicht mehr möglich war (Kley 2008).

Mit der Verfassung von 1848, die auf dem Bundesvertrag und den Konkordaten aufbaute, blieben die Konkordate erlaubt (Art. 7 Abs. 2 BV 1848 und Art. 48 BV 1999) und durchaus gebräuchlich. Sie erhielten jedoch eine etwas andere Bedeutung: Konkordate "ergänzten" nicht mehr als Teil des Bundesrechts einen Bundesvertrag, sondern stellten kantonal vereinheitlichtes Recht dar, das über dem kantonalen Recht steht, jedoch den Bundesnormen untergeordnet ist (Kley 2008). Seit der zweiten Häfte des 19. Jahrhunderts regeln Konkordate Materien wie: die Form der Heimatscheine (1854), die gegenseitige Mitteilung von Zivilstandsakten (1855-75), den Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums (1856-83), die Zulassung reformierter Geistlicher (1862), die Verpflegungs- und Begräbniskosten armer Angehöriger (1865-75), die Freizügigkeit der Medizinalpersonen (1867-77), die Gewährleistung von Viehhauptmängeln (1852), den Fahrrad- und Automobilverkehr (1904 bzw. 1914) sowie die Rechtshilfe zur Eintreibung öffentlichrechtlicher Ansprüche (1911) (Kley 2008).

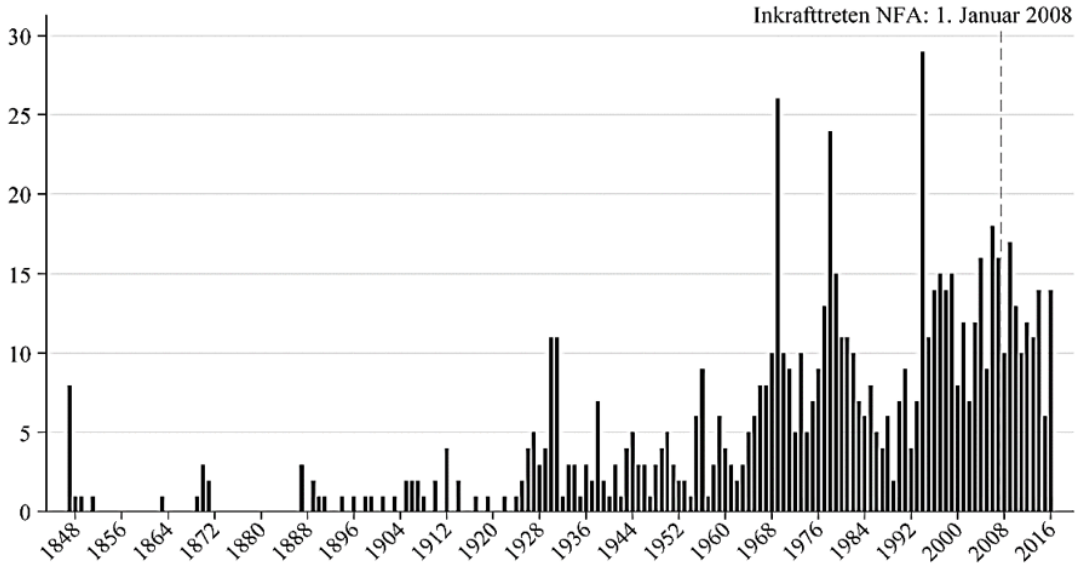
Die Bundesverfassung von 1999 verstärkt das Recht der Kantone, interkantonale Vereinbarungen abzuschliessen und Aufgaben regionaler Bedeutung gemeinsam zu erbringen. Die Verträge müssen nicht mehr durch den Bund bewilligt, sondern lediglich zur Kenntnis gebracht werden (Schöni, 2005:14). Wie bereits in der Verfassung von 1848 müssen die

[44] *Kley, Andreas (2008). Konkordate. Historisches Lexikon der Schweiz. URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9601.php*

Vereinbarungen die Interessen des Bundes beachten und dürfen der Rechte der anderen Kantone nicht zuwiderlaufen (Artikel 48, Abs. 3).

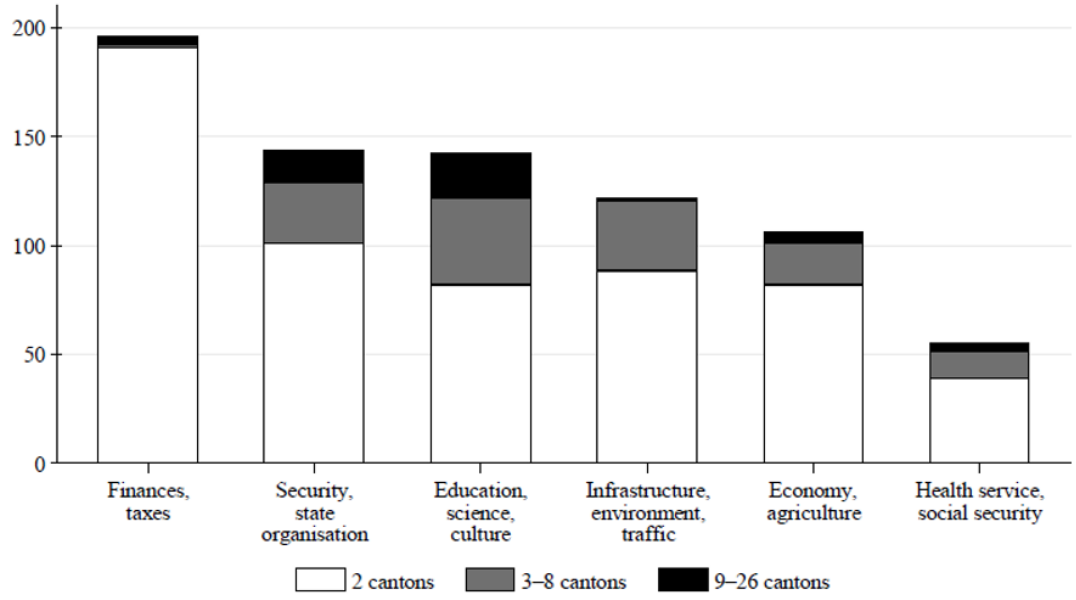
Für den Zeitraum zwischen 1848 und 2003 konnten 733 Vereinbarungen gezählt werden (vgl. Bochsler et al. 2004: 94), heute dürfte die Zahl bei über 800 liegen. Rund 70 Prozent dieser Vereinbarungen wurde nach 1970 abgeschlossen (vgl. Abbildung 17). Die Studie von Arens et al. (2017) bestätigt die anhaltenden Bedeutung neuer Vereinbarungen und zeigt zudem, dass sich die NFA nicht direkt in einem markanten Anstieg der Konkordate niederschlug. Bei rund 75 Prozent der Abkommen handelt es sich um Verträge zwischen zwei Kantonen und lediglich ein Dutzend dieser Verträge sind von allen Kantonen unterzeichnet worden (Vatter 2016: 470). Die meisten Konkordate befassen sich mit Finanz- und Steuerfragen, gefolgt von Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturfragen sowie Fragen betreffend die Sicherheit und die Staatorganisation (vgl. Abbildung 18). Betrafen die Vereinbarungen früher vor allem die Polizei und die Verwaltungen, so betreffen sie heute eher die Bereiche Umwelt, Bildung und Spitäler.

Abbildung 17:
Entwicklung der Zahl der interkantonalen Vereinbarungen



Quelle: Arens, 2017 : 16

Abbildung 18:
Zahl der interkantonalen Vereinbarungen nach Grösse und Themenbereich



Quelle: Arens, 2017: 17

Lange Zeit lag die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen vorwiegend in den Händen der kantonalen Regierungen. In einigen Kantonen wurde die Zusammenarbeit in der Verfassung vorgesehen, während andere auf eine Erwähnung verzichteten. Die Parlamente waren bei der inhaltlichen Ausarbeitung der Abmachungen und bei den Verhandlungen nicht beteiligt. Sie konnten nur mit Motionen oder über ihre Kommissionen in beschränktem Masse und indirekt auf die Ausgestaltung der Vereinbarungen Einfluss nehmen. Häufig sahen sie sich gezwungen, einer bereits ausgehandelten Vereinbarung zuzustimmen, wollten sie den komplizierten Aushandlungsprozess mit den anderen Kantonen, an dem vor allem die Verwaltung und ausgewählte Experten beteiligt waren, nicht desavouieren und das ganze Projekt gefährden.

Beispiele, wie die Vereinbarung der EDK/CDIP über die Anerkennung der Abschlussdiplome zwischen Basel-Stadt und Neuenburg im Jahr 1993, legen die Annahme nahe, dass es in gewissen Fällen zu einem Umgehen des parlamentarischen Prozesses gekommen ist (Schöni, 2005:15). Eigentlich müsste man von einem «parlamentarischen Defizit» und nicht wie häufig von einem «demokratischen Defizit» solcher Prozesse sprechen. Verantwortlich sind die gewählten Exekutivmitglieder im Rahmen ihrer Kompetenzen, das Parlament kann lediglich dem Endergebnis zustimmen und keinen gestalterischen Einfluss nehmen.

In der Westschweiz wurde mit der „Convention sur la participation des parlements » (CoParl) vom 5. März 2010 versucht, diese Praxis zu ändern, die Vorgänge transparenter zu machen und den demokratischen Ansprüchen respektive den Ansprüchen der Parlamentarier gerecht zu werden.

Ein erster Schritt in Richtung einer besseren Verankerung interkantonaler Abmachungen vollzog sich in der Westschweiz mit der « Convention des conventions“ aus dem Jahr (2001). Die Diskussion entfachte sich unter anderem an der Ausarbeitung wichtiger Konkordate, wie zum Beispiel dem « Réseau hospitalo-universitaire de Suisse romande (RHUSO) (1997 von Genf abgelehnt) und der HES-SO und der HES-S2 (angenommen 1997 und 2001), bei denen die Parlamente eine bessere parlamentarische Kontrolle forderten. Angeregt durch das „Forum parlementaire romand » (FIR), das 1996 von den Westschweizer Kantonen gegründet wurde, um Lösungen für die « parlamentarischen Defizite » interkantonaler Vereinbarungen zu finden, setzte die « Conférence des gouvernements de Suisse occidentale » (CGSO) eine Arbeitsgruppe ein. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe war es, die Rolle der Parlamente beim Abschluss interkantonaler Vereinbarungen zu bestimmen und allfällige demokratische Defizite zu benennen.

Die Arbeitsgruppe unterschied drei Typen von Konkordaten. Erstens Konkordate, die administrative Fragen betreffen, für welche die Kantone zuständig sind. Hier ergeben sich keine Probleme, wenn die Parlamente

nicht einbezogen werden. Zweitens die herkömmlichen Konkordate, bei denen eine Ratifikation durch die Parlamente respektive ein fakultatives oder obligatorisches Referendum ausreichend sind. Hier werden legislative Kompetenzen an eine interkantonale Instanz delegiert, was für die Kantone eine Rechtsanpassung im Sinne einer Vereinheitlichung nach sich zieht (Schöni, 2005:22). Möglich ist auch, dass die Aufwendungen so gross sind, dass es zu einem Finanzreferendum kommt. Entscheidend ist aber vor allem, dass die Parlamente über die gesamte Vorlage zu entscheiden haben und keinen Einfluss auf ihre Ausgestaltung nehmen. Die Arbeitsgruppe forderte hier, dass die Parlamente systematisch über den Verhandlungsprozess informiert werden. Drittens schliesslich, die „organischen Konkordate" oder „Super-Konkordate", welche zu übergeordneten, permanenten interkantonalen Strukturen führen, wobei Kompetenzen der Kantone abgegeben werden und die sich markant in den kantonalen Budgets bemerkbar machen. Das RHUSO und die HES-SO sind solche Beispiele. Diese Konkordate unterstehen dem obligatorischen Referendum. Hier ist der Bedarf nach einer Beteiligung der Parlamente besonders gross.

Auf Anregung der FIR hat die CGSO zusammen mit einer interparlamentarischen Kommission in der Folge die «Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonales et des traités avec l'étranger» erstellt. Bekannt ist sie auch unter der Bezeichnung « Convention des conventions » (CDC). Sie trat auf den 23. April 2002 in Kraft. Die CDC regelt in den Westschweizer Kantonen die Beteiligung der kantonalen Parlamente an den Verhandlungen, Verabschiedungen und am Vollzug der Vereinbarungen (Art. 1) und ermöglicht den Parlamenten einen direkten Einfluss auf die Ausarbeitung und Anwendung dieser Vereinbarungen, wenn sie dem Referendum unterstellt sind oder die Beteiligung mehr als eine Million Franken pro Jahr kostet. Zu diesem Zweck werden interparlamentarische Kommissionen mit Vertretern aus allen beteiligten Kantonen eingesetzt, welche die Ausarbeitung der Vereinbarung begleiten und die Parlamente informieren (Art. 5).

Bereits von Beginn an zeigte sich, dass die Prozesse der CDC sehr aufwändig waren, und für gewisse Vereinbarungen wurde ein vereinfachtes Vorgehen notwendig. Im Auftrag der CGSO erstellte eine Arbeitsgruppe ein Vademecum. Obwohl dieses über keinen legalen Charakter verfügte, erlaubte es, ein Gleichgewicht zwischen einem stärkeren Einbezug des Parlaments und den praxisorientierten Anforderungen zu finden. Dennoch blieben gewisse Mängel zurück und grundsätzlichere Fragen mussten geklärt werden. Im Jahr 2010 kam es zu einer neuen Vereinbarung, zur « Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger » (Convention sur la participation des parlements, CoParl).

Seit 2011 regelt die CoParl anstelle der CDC die Beteiligung der Parlamente bei den interkantonalen Vereinbarungen in der Westschweiz. Im Unterschied zu früher schlägt die CoParl ein etwas anderes Vorgehen vor. Sie sieht vor, dass getreu der Gewaltenteilung die Verhandlungen über interkantonale Verträge Sache der Exekutive sind. Jedes Jahr muss aber die Regierung in einem Bericht zu den « auswärtigen Beziehungen » mit anderen Kantonen informieren und Rechenschaft ablegen. Zudem wurde ein interparlamentarisches Büro für eine bessere und fortlaufende Koordination der verschiedenen Angelegenheiten geschaffen, welches das Forum der Präsidenten ablöst. Das Büro stellt den Informationsaustausch zwischen den Parlamenten sicher und die Regierungen informieren das Büro über die Verträge, die es auszuhandeln gilt (Art. 6). Dank dieser neuen Vereinbarung nehmen die Vertreter der Regierungen oder der betroffenen Regierungskonferenz mit beratender Stimme an den Sitzungen der interparlamentarischen Kommission teil (Art. 10).

Die CoParl hat auch gewisse Vorkehrungen der CDC beibehalten, welche die organisatorischen Kompetenzen der Kantone betreffen: den Jahresbericht und die Notwendigkeit, eine Kommission für auswärtigen Beziehungen zu stellen (Art. 2 et 3), sowie Kontrollelemente für die interparlamentarische Führung der interkantonalen Institution.

Die CoParl hat den Prozess der Ausarbeitung und der Umsetzung von Konkordaten – so die weit verbreitete Meinung der Beteiligten – verändert. Die Prozesse sind demokratischer geworden, die Kompetenzen sind klar abgegrenzt und die neue Vereinbarung ermöglicht mehr Flexibilität als die CDC. Die Schaffung eines interparlamentarischen Büros ermöglicht zudem eine bessere, strategische Supervision der Prozesse, die Rolle und Aufgabe der interkantonalen Konferenzen ist klarer umrissen und es bestehen neu Kontrollinstrumente für die interkantonale Zusammenarbeit. Die einzige Schwäche, die von den Kantonen erwähnt wird, ist, dass sich die CoParl in die interne Organisation der Kantone einmischt.

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Eine Spezialformen der interkantonalen Zusammenarbeit bilden die in der Bundesverfassung (Art. 48a) namentlich genannten Bereiche, wie beispielsweise die kantonalen Hochschulen, Kultureinrichtungen überregionaler Bedeutung, Agglomerationsverkehr und Spitzenmedizin, bei denen der Bund auf Antrag interessierter Kantone (in der Regel werden dafür 18 Kantone benötigt) interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären kann und so alle Kantone zur Beteiligung verpflichtet werden können. Diese Neuregelung war ein Bestandteil der NFA-Reform. Interessant ist, dass die Kantone so gesamtschweizerische Regelungen initiieren können, ohne dass das nationale Parlament sich an deren Gestaltung beteiligen kann. Da es bis anhin noch zu keiner solchen Allgemeinverbindlichkeitserklärung gekommen ist, ist dieser Artikel eher als eine Aufforderung zu Koordination zu verstehen. Theoretisch bildet hier die Zusammenarbeit jedoch eine Alternative zu einer bundesgesetzlichen Lösung, an welcher der Bundesgesetzgeber nicht substanziell beteiligt ist.

Konferenz der Kantonsregierungen

Im Jahr 1993 wurde als Reaktion auf die Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum „Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR) durch Volk und

Stände die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gegründet. Sie umfasst die Regierungen aller 26 Kantone und fördert die Zusammenarbeit in Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Im Vordergrund ihrer Tätigkeit stehen Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Vorbereitung von Entscheiden beim Bund, der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie die Aussen- und Integrationspolitik. Im Jahr 2008 bezog die KdK zusammen mit anderen kantonalen Konferenzen das Haus der Kantone in Bern.

Gegenüber dem Bund ist die KdK ein zentraler Partner im Entscheidungsfindungsprozess (Linder/Vatter 2001:105). Ihre Mitglieder versammeln sich 4mal pro Jahr in einer Plenarversammlung. Entscheidend ist dabei, dass Positionen oder Lösungen gefunden werden können, die von allen Kantonen oder zumindest von einer grossen Mehrheit von ihnen getragen werden. Beispielhaft hierfür steht etwa ihr Engagement bezüglich des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule oder bei der Revision der NFA. Die Idee ist, dass wenn die Kantone geeint auftreten, sie sich in einer deutlich besseren Verhandlungsposition gegenüber dem Bund befinden. Zudem verhindern sie, dass Aufgaben der höheren Ebene zufallen oder dass Regelungen getroffen werden, die nicht im Interesse der Kantone liegen.

Neben dem Finanzausgleich engagiert sich die KdK auch mit ihrem Föderalismusmonitoring ganz konkret für Prinzipien wie Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und partnerschaftliche Verhältnisse in der vertikalen Zusammenarbeit. Zudem nimmt sie die Interessen der Kanton in der Aussen und Europapolitik wahr und beschäftigt sich mit Fragen der Migration und der Integration sowie grundsätzlicher mit Fragen der territorialen und institutionellen Organisation des Landes.

Angesichts der Heterogenität der Kantone gelingt es ihr allerdings nicht, in allen Bereichen geschlossen aufzutreten. Gewisse Interessen sind eher regionaler Bedeutung, davon zeugen die regionalen Konferenzen (siehe

unten), und bei anderen Anliegen treten die Kantone alleine auf. Zahlreiche Kantone haben denn auch in den letzten Jahren versucht, ihr eigenes Lobbying in Bern zu verbessern respektive zu institutionalisieren und ständige Vertretungen einzurichten. Vorläuferkantone sind Genf, Wallis, Jura und Tessin, welche das Gefühl hatten, dass ihre Anliegen im Bundeshaus zu wenig wahrgenommen wurden (Roethlisberger 2016). Aber auch Bern, Basel-Stadt und Luzern haben ihre Aktivitäten verstärkt. Manchmal ist man fast versucht zu sagen, dass sich immer mehr Kantone ihre eigene Botschaft in Bern leisten.

Die KdK und das Haus der Kantone werden häufig auch als Beleg dafür angeführt, dass der Ständerat in seiner Funktionen als Interessenvertreter der Kantone an Bedeutung verloren hat.

Regionale Regierungskonferenzen

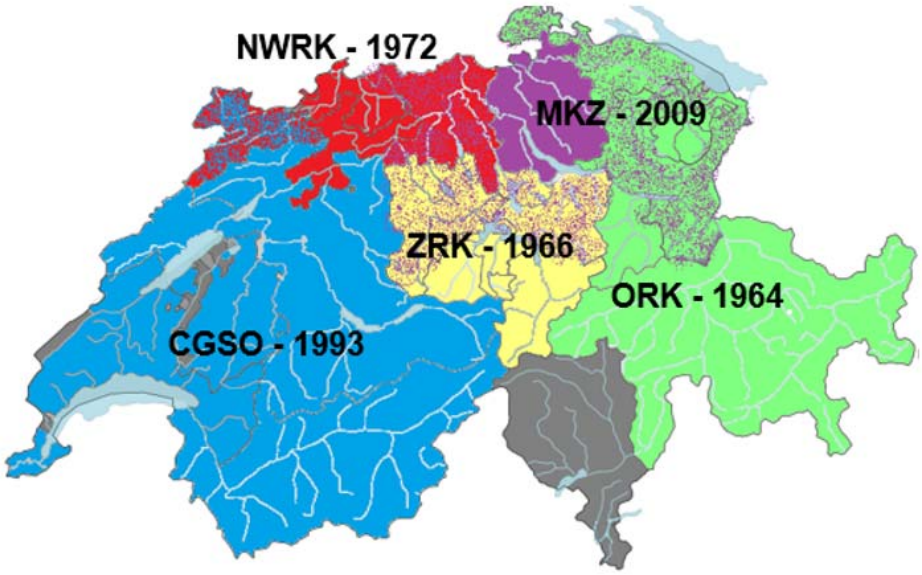
Parallel zur Konferenz der Kantonsregierungen gibt es eine Reihe von regionalen Regierungskonferenzen, in denen in erster Linie Geschäfte von regionaler Bedeutung behandelt werden.

Namentlich sind es die folgenden sechs Konferenzen (vgl. Abbildung 19):

- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)
- Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)
- Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)
- Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)
- Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich

Diese Konferenzen basieren auf der Vorstellung, dass in einem kleineren, homogeneren Kreis bessere Ergebnisse erzielt werden als in einem gesamtschweizerischen Rahmen. Sie stehen jedoch in einem regelmässigen Austausch mit dem Sekretariat der gesamtschweizerischen Konferenz.

Abbildung 19:
Regionale Regierungskonferenzen



Source : Dr Sylvie Fasel Berger, Secrétaire générale CGSO/CDEP-SO

Die CGSO wurde beispielsweise ebenfalls im Jahr 1993 nach der abgelehnt EWR-Abstimmung von den sieben Kantonen der Westschweiz (Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis) gegründet. Die CGSO umfasst rund 40 Prozent der Bevölkerung und des Gebiets der Schweiz und rund 40 Prozent der Deutschsprachigen. Die Konferenz hat keine juristische Person, sondern basiert auf einer Charta. Sie ist verantwortlich für den Informationsaustausch und die Koordination zwischen ihren Mitgliedern sowie mit den verschiedenen Sachkonferenzen (siehe unten). Sie gibt einen Überblick über die interkantonale Zusammenarbeit und die dafür notwendigen Koordinationsaktivitäten. Schliesslich repräsentiert sie die Interessen der zusammengeschlossenen Kantone der Westschweiz gegenüber dem Bund, der KdK und den anderen Kantonen und

Regionen der Schweiz und gegenüber Europa. Um die in der Charta festgelegten Ziele zu verfolgen, hat die CGSO seit 2008 ein politisch abgestütztes Rahmenprogramm.

Ein Problem der regionalen Konferenzen ist, dass auch sie trotz ihres regional beschränkten Einzugsgebiets noch immer keine homogenen Interessen organisieren. In einem Bericht aus dem Jahr 2013 wird auf die unterschiedliche Dynamik bezüglich der Entwicklung von Wirtschaft, Produktivität und Demographie in den verschiedenen Westschweizer Kantonen hingewiesen. Dabei wird auch die Herausbildung der Metropolitanregion „Arc Lémanic" als eine nicht unproblematische Entwicklung benannt. Für die CGSO wird die Förderung des internen Zusammenhalts und der Solidarität unter den Westschweizer Kantonen und zwischen den Zentren und den Gebieten in der Peripherie zu einer wichtigen Aufgabe. Es gilt eine Form der Gouvernanz zu finden, welche sowohl das gesamte Einzugsgebiet eint und integriert und gleichzeitig intern nach dem Prinzip der variablen Geometrie funktioniert (Vodoz et al. 2013:3).

Interessant sind hier schliesslich noch die Erkenntnisse aus weiteren Untersuchungen, dass sich die einzelnen regionalen Konferenzen sowohl hinsichtlich ihrer Bedeutung, aber auch hinsichtlich ihrer Organisation und ihrer Aktivitäten nicht unwesentlich voneinander unterscheiden (vgl. Trees 2005, Weibel 2014).

Die kantonalen Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen

Auch die Direktoren einzelner Departemente unterhalten heute eigene Organe zur Koordination ihrer Aufgabenbereiche und zur Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen gegenüber dem Bund. Die Direktorenkonferenzen (z. B. Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren oder die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren) sind zentrale Gefässe zur Aussprache zwischen Bund und Kantonen.

Auch hier gibt es eine ganze Reihe von regionalen Direktorenkonferenzen (vgl. Vatter 2006: 97), welche fachbereichsspezifisch die Regierungsräte

der Kantone einer bestimmten Region vereinen (die Gesundheitsdirektorenkonferenz Nordwestschweiz oder die Volkswirtschaftsdirektoren der Westschweiz).

Und schliesslich findet sich eine Reihe von Konferenzen, welche die hohen Fachbeamten der Verwaltung der verschiedenen Kantone zusammenbringen. Hier werden, teilweise unbeachtet von Politik und Öffentlichkeit, wichtige politikbereichsrelevante Entscheidungen gefällt.

7.2 DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN GEMEINDEN

Das Pendant auf Gemeindeebene findet sich in der Zusammenarbeit der verschiedenen Gemeinden. Hier steht die gemeinsame Leistungserbringung noch stärker im Vordergrund als bei Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, während Koordination und Politikvereinheitlichung eher sekundär sind. Für die Vertretung der kommunalen Interessen gibt es in vielen Kantonen Gemeindeverbände oder Verbände der Gemeindepräsidenten oder allenfalls der Gemeindeschreiber. Diese sind das Pendant zum Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband, nehmen aber auch Aufgaben der kantonalen Konferenzen wahr.

Auf Gemeindeebene hat die Zusammenarbeit grosse Tradition, vor allem auch bedingt durch die Tatsache, dass viele Gemeinden zu klein sind, um gewisse Aufgaben selbständig zu erfüllen (zu wenig Schüler), oder dass die Aufgabe selbst die Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden bedingt (Wasserversorgung, Abwasser).

In jüngerer Zeit ist es jedoch zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit gekommen. Im Vergleich zu den 1990er Jahren wird in Bereichen wie Feuerwehr – in dem es früher kaum eine gemeinsame Aufgabenerbringung gab – und Zivilschutz, aber auch im Sozialbereich, bei Alters- und Pflegeheimen sowie im Gesundheitswesen mehr zusammengearbeitet (vgl. Steiner 2002: 133).

In verschiedenen Kantonen sehen zudem die revidierten kantonalen Verfassungen vor, dass die Gemeinden zur Erfüllung gewisser Aufgaben

auch zur Zusammenarbeit gezwungen werden können (vgl. z. B. stellvertretend das Berner Gemeindegesetz vom 16. März 1998, Art. 8, Abs. 2).

Die interkommunale Zusammenarbeit wird häufig als Alternative zu Gemeindefusionen gesehen. Die Aufgabe wird in einem grösseren Perimeter erbracht, was je nach Aufgabe durchaus gewisse Vorteile bringen kann, die Gemeinde bleibt jedoch selbstständig. Zudem kann je nach Aufgabe und Bedarf mit anderen Gemeinden zusammengearbeitet werden. Eine solche variable Geometrie erlaubt es – vor allem aus theoretischer Perspektive – für jede Aufgabe den optimalen Perimeter zu bilden.

Dem steht allerdings auch die Vorstellung gegenüber, dass eine intensive Zusammenarbeit die Vorstufe („Verlobungsphase") zu einer Fusion („Heirat") sein kann. Wird sehr intensiv mit einer Nachbarsgemeinde zusammengearbeitet, so drängt sich schnell einmal auch die Frage auf, ob man nicht besser fusionieren sollte.

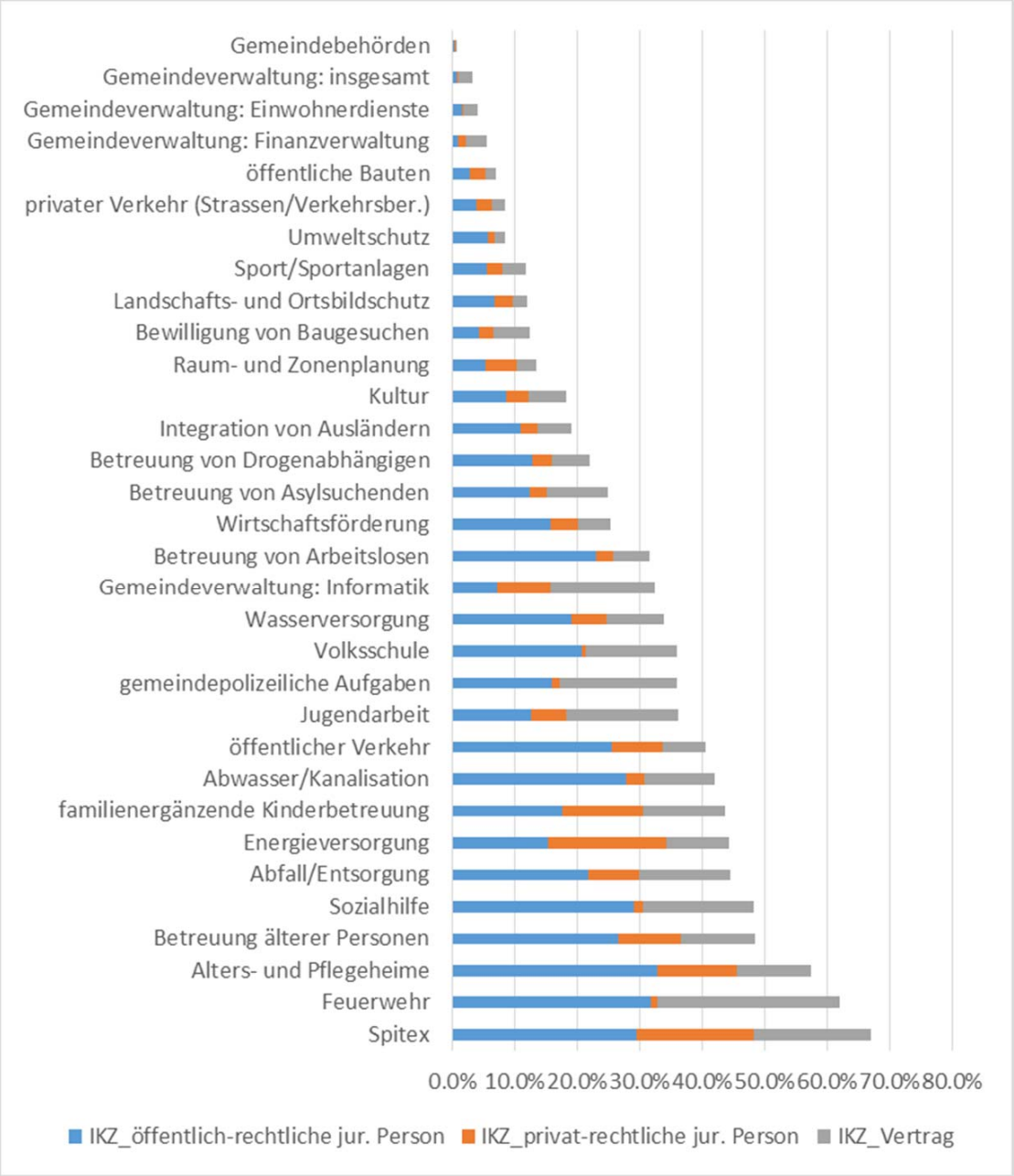
Häufig wird denn auch geltend gemacht, dass eine intensive Zusammenarbeit in vielen Bereichen nicht nur zu unübersichtlichen Verhältnissen führt, sondern dass sich diese Zusammenarbeitsstrukturen auch schnell einmal einer demokratischen Kontrolle entziehen würden. Fusionen wären demgegenüber demokratischer, transparenter und – da Synergien genutzt werden können – auch kostengünstiger und effektiver.

Ein grosser Unterschied zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ist weiter, dass in vielen Fällen mit der klassischen Form des Zweckverbands – als Kernstück der interkommunalen Zusammenarbeit (vgl. Gysler Oderbolz 2011) – eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft zur Erbringung einer klar definierten Aufgabe geschaffen wird. Weitere Formen sind Vertragslösungen, bei denen zum Beispiel eine (grosse) Gemeinde eine bestimmte Aufgabe für andere Gemeinden erfüllt (Sitzgemeindemodell). Und schliesslich gibt es auch privat-rechtliche Zusammenarbeitsformen, welche aber etwas seltener sind.

Bereiche in den es häufig zu einer interkommunalen Zusammenarbeit kommt sind die Spitex und Feuerwehr, Alters- und Pflegeheime sowie die

Betreuung älterer Personen oder die Sozialhilfe (vgl. Abbildung 20). Aber auch bei der Energieversorgung, bei der Entsorgung, bei Abwasser und Kanalisation und schliesslich auch bei der Schule geben beachtliche Anteile der Gemeinden in unserer letzten Erhebung an, diese Aufgaben zusammen mit anderen Gemeinden zu erbringen. Im Vergleich zu früher hat sich – einmal Abgesehen von der Feuerwehr und der zunehmenden Bedeutung von Pflegeaufgaben – wenig geändert. Allerdings haben viele Gemeinden fusioniert und sind grösser geworden, sodass sich die Häufigkeiten der Verbundslösungen etwas verschoben haben.

Abbildung 20:
Interkommunale Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Körperschaften, privat-rechtliche Körperschaften, Vertragslösungen) nach Aufgabenbereich (Prozentanteile)



N=1726-1771

8 Ausgaben und Einnahmen der drei Staatsebenen

Die Bedeutung der einzelnen Staatsebenen bei der Erbringung der verschiedenen Aufgaben und ihre Selbständigkeit widerspiegeln sich – zumindest in einem gewissen Masse – auch in den Finanzen. Dies umso mehr, als jede Ebene ihren eigenen Finanzhaushalt hat und für ihre Ausgaben zu einem grossen Teil selbst aufkommen muss. In besonderem Masse gilt dies für die Gemeinden, wo die vertikalen Transfers sehr gering sind. Bedeutend grösser sind die Transfers zwischen Bund und Kantonen, wobei hier ein grosser Teil auf Beiträge des Bundes an Verbunds- und Vollzugsaufgaben (gemeinsame Aufgaben) fällt.

Zu Beginn des Bundesstaats (1850) war der Bund, was die Ausgaben anbelangt, die am wenigsten wichtige Ebene (vgl. Tabelle 4). Den grössten Teil der Ausgaben bestritten die Gemeinden mit 47 Prozent und die Kantone mit 45 Prozent (Guex 1998: 102). Im Jahr 1913 lag der Bundesanteil bereits bei 22 Prozent. Den grössten Anteil trugen nun die Kantone mit 40 Prozent, gefolgt von den Gemeinden mit 38 Prozent. Die Bedeutung des Bundes stieg in der Folge weiter an. In den 1950er Jahren wurde der Bund gemessen an den Ausgaben zur stärksten politischen Ebene und der Anteil der Gemeinden fiel unter 30 Prozent. Nach 1960 kam es zu einer Trendumkehr. Die Hochkonjunktur und der Ausbau des Staates machten sich in besonderem Masse in den Kantonen deutlich. Die kantonale Ebene wurde zur wichtigsten Ebene: Im Jahr 2015 betrug ihr Anteil an den Ausgaben der Gebietskörperschaften 43.6 Prozent, gefolgt vom Bund mit 33.3 Prozent und den Gemeinden mit 23.1 Prozent. Der Anstieg der Ausgaben bei den Kantonen ist zu einem grossen Teil den Bereichen „Bildung“ und „Gesundheit“ geschuldet.

Im internationalen Vergleich fällt besonders der tiefe Ausgabenanteil der Gemeinden auf. Berücksichtigt man für die Berechnung der Gesamtausgaben auch die Sozialversicherungen, wie dies in den vergleichbaren OECD-Statistiken getan wird, so gehörte die Schweiz im Jahr 2009 mit

weniger als 20 Prozent zu den Ländern mit tiefen Gemeindeanteilen an den öffentlichen Aufgaben. Noch tiefer lagen die Ausgabenanteile der Gemeinden in Deutschland, Österreich, Spanien und Griechenland, höher waren sie in Italien, Norwegen oder den Niederlanden (30 bis 35 Prozent) und ausgesprochen hoch waren sie schliesslich in Schweden (gegen 50 Prozent) und in Dänemark (über 60 Prozent). Diese Zahlen kontrastieren mit der in der Schweiz immer wieder geäusserten Vorstellung von den bedeutungsvollen Gemeinden. Angesichts der Kleinheit und der dadurch bedingten beschränkten Leistungsfähigkeit vieler Gemeinden ist dies aber nicht wirklich erstaunlich. Klein ist auch der ausgewiesene Anteil des Bundes und gross sind hingegen die Anteile der Sozialversicherungen (welche anderenorts stärker in die Ausgaben des Zentralstaates oder der Gemeinden integriert sind) und der Anteil der Kantone, einer Ebene, die nur in föderalistischen Staaten bedeutungsvoll ist.

Tabelle 4:
Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden (2014)

Jahr	Anteil Bund in %	Anteil Kanton in %	Anteil Gemeinden in %	Gesamtausgaben Bund, Kantone, Gemeinden
1850	8	45	47	56'250
1913	22	40	38	183'160
1938	32.4	36.6	31	1'989'000
1950	37.7	34	28.4	4'382'471
1960	35.1	37.5	27.4	7'458'219
1970	32.9	40	27.2	23'847'993
1980	31.3	39.2	29.5	55'933'884
1990	30.7	39.9	29.4	102'976'784
2000	32.4	40.4	27.2	149'000'579
2010	33.6	42.3	24	178'493'294
2015	33.3	43.6	23.1	199'992'000

Bruttoausgaben der Gebietskörperschaften, Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (1991) (2006) (2012b) (2017), Guex (1998).

Betrachtet man die Ausgaben der verschiedenen Ebenen für die einzelnen *Staatsfunktionen*, so nimmt beim Bund die Soziale Wohlfahrt – die anfangs des 19. Jh. in der Schweiz relativ spät und zögerlich zur (bundes)staatlichen Aufgabe wurde – mit 33.4 Prozent den grössten Platz ein (vgl. Tabelle 5). Der zweitgrösste Aufgabenbereich ist – mit grossem Abstand – der Verkehr (11.8%), gefolgt von der Bildung (9.5%) und der Armee (8.5%). Besonders auffällig in historischer Perspektive sind der relative Bedeutungsverlust der Armee und der Bedeutungsgewinn von Bildung, Verkehr und Umwelt (vgl. Abbildung 21). Das geringe Gewicht der Gesundheit hängt damit zusammen, dass die Gesundheitsversorgung kantonal und kommunal organisiert ist und die Behandlungskosten zum allergrössten Teil von den Krankenkassen getragen werden, welche privat organisiert sind und nicht in die Staatsrechnung einfliessen. Die ausgabenmässig bedeutungsvollsten Funktionen der Kantone sind die Bildung (28.1%), gefolgt von der Sozialen Sicherheit (20.2%) und der Gesundheit (14.1%). Wichtigster Ausgabenposten bei den Gemeinden sind die Bildung (26.3%) gefolgt von der Sozialen Sicherheit (18.5%).

Tabelle 5:
Ausgaben der verschiedenen Ebenen nach Funktion

2014	Bund		Kantone		Gemeinden		Sozialversicherung		Total		
	↓	→	↓	→	↓	→	↓	→	Total	↓	→
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in Mio. Fr.	in %	in %
Allgemeine Verwaltung	9.3	34.3	7.7	37.4	10.7	28.3	0.0	0.0	17'476'676	6.8	100
Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	8.5	***34.0***	9.0	***47.6***	6.4	18.4	0.0	0.0	16'185'942	6.3	100
Bildung	9.5	14.5	**28.1**	***56.6***	**26.3**	28.9	0.0	0.0	42'259'405	16.5	100
Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	0.7	8.8	2.0	31.2	7.0	***60.0***	0.0	0.0	5'397'629	2.1	100
Gesundheit	0.4	2.0	**14.1**	***84.9***	4.0	13.1	0.0	0.0	14'153'441	5.5	100
Soziale Sicherheit	**33.4**	20.2	**20.2**	16.2	**18.5**	8.0	**99.3**	***55.6***	106'797'417	41.7	100
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	**13.8**	***45.5***	7.3	31.6	9.6	22.9	0.0	0.0	19'592'226	7.6	100
Umweltschutz und Raumordnung	1.4	14.1	1.7	21.9	9.2	***64.0***	0.0	0.0	6'655'877	2.6	100
Volkswirtschaft	8.1	***45.8***	5.2	39.0	3.7	15.1	0.0	0.0	11'458'646	4.5	100
Finanzen und Steuer	14.9	59.5	4.7	24.6	4.6	13.2	0.7	2.6	16'174'834	6.3	100
Total	100	33.0	100	43.4	100	23.6	100		256'152'093	100	
	64'726'027		85'220'441		46'403'528		59'802'097				

Abbildung 21:
Ausgaben der verschiedenen Ebenen, nach Funktionen (1950 und 2014)

Betrachtet man die Ausgaben aller drei Ebenen zusammen und berücksichtigt zusätzlich noch die Sozialversicherungen, die unabhängig von den Gebietskörperschaften sind, so ist Ausgabenverteilung für die verschiedenen Staatsfunktionen sehr einseitig. Über 40 Prozent fliesst in die Soziale Sicherheit und etwas mehr als 15 Prozent in die Bildung. Die übrigen Funktionen liegen allesamt bei weniger als 10 Prozent. Würde man auch die vollen Kosten des Gesundheitswesens (inklusive Krankenversicherungen) dazu zählen, so entfielen wohl etwa 70 Prozent der öffentlichen Ausgaben auf Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung.

Die Ausgaben der verschiedenen Ebenen in den einzelnen Bereichen sagen allerdings nur bedingt etwas darüber aus, wie gross ihr Einfluss und die Gestaltungsmöglichkeiten im einzelnen Fall sind. Muss eine Ebene lediglich für die Kosten aufkommen und hat keine Mitbestimmungsmöglichkeiten oder Handlungsspielräume, so ist ihre Bedeutung trotz hoher Ausgabenanteile gering. Gerade im für die Schweiz typischen kooperativen Föderalismus, bei dem – anders als beispielsweise in den USA – der Bund über keine eigenen Vollziehungsbeamten verfügt, kann zudem die Ausweitung der Bundesaufgaben gleichzeitig auch zu einer stärkeren Vollzugstätigkeit auf der Ebene der Kantone führen. Der Bedeutungsgewinn der kantonalen Ebene wird mitunter auch durch den immer grösser werdenden Kreis an Bundesaufgaben verursacht (vgl. Vatter 2006: 223).

Schon seit den 1970er Jahren beklagen sich die Kantone und teilweise auch die Gemeinden, dass zunehmend Aufgaben und Kosten auf sie abgewälzt werden, ohne dass sie damit an Entscheidungskompetenzen gewinnen. Dazu kommt, dass die Politikverflechtung das System generell schwerfällig macht und mit fehlender Verantwortlichkeit einhergehen kann. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), insbesondere mit dem in der Verfassung verankerten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und der Neuordnung der „vertikalen Zusammenarbeit“, wurde, wie wir in Kapitel 10 bei der Reform der vertikalen Zusammenarbeit sehen werden, versucht, dieser Entwicklung Gegensteuer zu geben.

Betrachte man die *Einnahmenseite der drei Ebenen*, so gilt es zuerst einmal hervorzuheben, dass jede Ebene über beachtliche eigene Steuereinnahmen verfügt. Dies ist Ausdruck der Finanzautonomie von Kantonen und Gemeinden, welche unter anderem selbständig über die Höhe der Einkommenssteuern befinden können und auch bei anderen Steuern einen beachtlichen Handlungsspielraum haben. Darüber hinaus fallen mindestens drei Besonderheiten auf: die grosse Bedeutung der Mehrwertsteuer für die Bundesebene, die wichtige Rolle der Transfers bei den Kantonen und der Anteil der Entgelte bei den Gemeinden (vgl. Tabelle 6).

Im Jahr 2015 betrugen die betrieblichen Erträge des Bundes rund 67 Mrd. Fr. (Finanzstatistik der Schweiz 2015). Der Steuerertrag belief sich dabei auf etwas mehr als 63 Mrd. Fr. Der Ertrag der Mehrwertsteuer erreichte eine Höhe von 22 Mrd. Fr. (33.4%) und die direkte Bundessteuern 20 Mrd. Fr. (30.0%). Ein grösseres Gewicht haben die direkten Steuern auf Einkommen bei den Kantonen und Gemeinden. Bei Gesamteinnahmen der Kantone in der Höhe von rund 81 Mrd. Fr. im Jahr 2015 entfallen 44 Mrd. (54.5%) auf Steuererträge (vor allem Einkommensteuern der natürlichen Personen in der Höhe von 31 Mrd.). Rund 26 Mrd. Fr. (32.4%) sind Transfererträge. Bei den Gemeinden entfallen von den Gesamteinnahmen von 43 Mrd. rund 28 Mrd. Franken (64.5%) auf Fiskaleinnahmen, 8 Mrd. Franken (19.7%) auf Entgelte und die Transfereinnahmen betragen 6 Mrd. Franken (13.1%).

Tabelle 6:
Einnahmen der verschiedenen Ebenen (2015)

2015	Bund			Kantone			Gemeinden		
Betrieblicher Ertrag	67'054'331			81'448'672			42'686'236		
Fiskaleinnahmen	94.6			54.5			64.6		
Direkte Steuern natürliche Personen		15.5			38.5			49.9	
Einkommensteuern			15.5			30.5			40.9
Vermögenssteuern						5.0			6.0
Quellensteuern						2.9			2.7
Direkte Steuern juristische Personen		14.5			9.0			9.7	
Gewinnsteuern			14.5			7.7			8.0
Übrige direkte Steuern		9.4			4.2			4.6	
Besitz- und Aufwandsteuern					2.8			0.2	
Motorfahrzeugsteuern						2.7			
Verkehrsabgaben		3.3							
Verbrauchssteuern		48.8							
Mehrwertsteuer			33.4						
Zölle		1.6							
übrige Abgaben		1.5							
Regalien und Konzessionen	1.4			2.9			0.8		
Entgelte	2.4			9.0			19.7		
Verschiedene Einnahmen	0.6			0.5			0.2		
Entnahmen aus Fonds und Spez.fin.	0.6			0.7			1.6		
Transfereinnahmen	0.4			32.4			13.1		
Transfer Bund an Kantone					25.8				
Ertragsanteile an Kantone und Konkordate						6.1			
Entschädigungen and Kantone und Konkordate						1.7			
Finanz- und Lastenausgleich an Kantone						4.0			
Beiträge and Kantone und Konkordate						12.0			
Insvestionsbeiträge an Kantone und Konkordate						1.9			
Total	100.0	94.6	63.4	100.0	80.2	74.5	100.0	64.6	57.6

Quelle: Finanzstatistik der Schweiz 2015, Jahresbericht. Bern EDI und BFS, S. 35, 38, 40, 51, 54, 61, 64

Entscheidungen über die Höhe der Steuern (Art der Steuer, Berechnungsbasis, Steuersatz) obliegen in der Regel den Parlamenten respektive – über die direkte Demokratie – den Stimmberechtigten. Die Einführung neuer Steuern bedingen Änderungen der Kantonsverfassungen oder der Gemeindeordnungen, welche in einer Volksabstimmung angenommen

werden müssen. Auch eine Erhöhung des Steuersatzes muss vielerorts von den Stimmberechtigten an der Urne akzeptiert werden.

Auf Bundesebene ist die Sachlage noch etwas komplizierter. Der Höchststeuersatz des Bundes für die Direkte Bundessteuer und die Höhe der Mehrwertsteuer sind in der Verfassung verankert[45] und die Steuererhebungskompetenz ist zudem zeitlich befristet.[46] Die verfassungsmässige Verankerung bedeutet, dass zum Beispiel ein Erhöhung der Steuersätze eine Verfassungsänderung voraussetzt und der Zustimmung von Volk und Kantonen bedarf. Die zeitliche Befristung bringt es mit sich, dass in regelmässigen Abständen über die Finanzordnung abgestimmt werden muss, um die Steuererhebungskompetenz des Bundes bei der Direkten Bundessteuer und bei der Mehrwertsteuer zu verlängern. Das letzte Mal wurde am 4. März 2018 eine entsprechende Verlängerung von 15 Jahren gutgeheissen. Die Vorlage wurde von 84.1 Prozent der Stimmberechtigten und sämtlichen Kantonen angenommen.

Angesicht der grossen regionalen Unterschiede, was die Finanzkraft der Kantone und Gemeinden anbelangt, gepaart mit unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich Ausmass und Erbringung staatlicher Leistungen, ist es nicht erstaunlich, dass als Folge der Finanz- und Steuerautonomie die Steuerbelastung von Gemeinde zu Gemeinde, von Kanton zu Kanton stark variiert. Diese Unterschiede sorgen immer wieder für Schlagzeilen und ausführliche Berichterstattungen.[47] Eine genaue Bezifferung ist jedoch alles andere als einfach, ist sie doch vom Einkommen und den Lebensumständen der einzelnen Personen abhängig.

Abbildung 22 zeigt die Unterschiede für ein verheiratetes Paar mit zwei schulpflichtigen Kindern, die ein gemeinsames Bruttoeinkommen von Fr.

---

[45] *Vgl. Artikel 128 der Bundesverfassung, welcher den Höchststeuersatz bei 11.5 Prozent ansetzt, sowie Artikel 130, der ein Mehrwertsteuernormalsatz von 6.5 Prozent festlegt, der jedoch vorerst bis Ende 2017 auf 8 Prozent erhöht wurde.*

[46] *Vgl. die Übergangsbestimmungen zu Artikel 128 und 130 der Bundesverfassung. In der aktuellen Verfassung läuft die Befugnis zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer 2020 aus.*

[47] *Vgl. dazu z. B.: https://interaktiv.tagesanzeiger.ch/2018/steuerbelastung/?nosome (3.8.2018).*

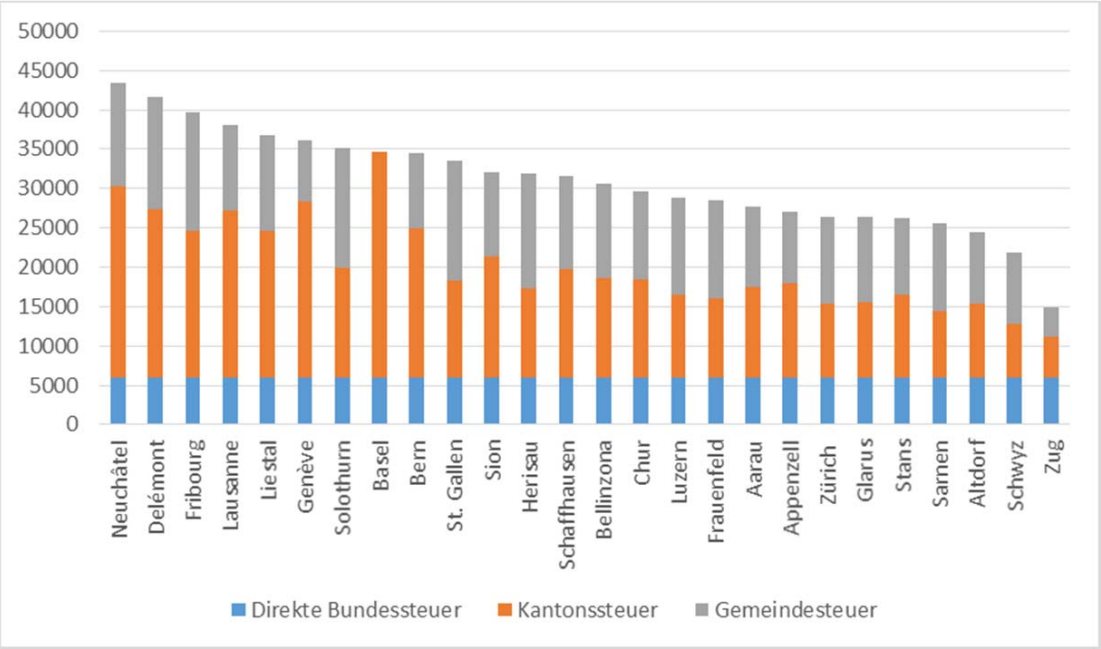
150‘000 und ein Vermögen von 400‘000 Franken haben. Abgebildet werden dabei die Steuerbelastung in den Hauptorten der 26 Kantone sowie die Anteile, die an die drei Ebenen bezahlt werden. Besonders hoch ist die Steuerbelastung in Delémont und Neuchâtel, aber auch in Fribourg und Lausanne. Damit ist sogleich auch gesagt, dass die Steuerbelastung in der Westschweiz eher höher ist als in der Deutschschweiz. Die tiefsten Steuerbelastungen finden sich in Zug und Schwyz. Selbstverständlich ist die Höhe der Steuerbelastung nur die eine Seite der Medaille, eine andere wichtige Frage, die ebenfalls nicht einfach zu klären ist, lautet, ob der hohen Steuerbelastung auch ein grösseres oder besseres kantonales und kommunales Leistungsangebot gegenübersteht und wie hoch die Lebenskosten (z. B. Mieten, Versicherungen) sind.

Die Direkten Bundessteuern, die gesamtschweizerisch veranlagt werden, sind selbstverständlich in allen Kantonen gleich hoch. Die Unterschiede in der Steuerbelastung entstehen aufgrund der unterschiedlich hohen Gemeinde- und Kantonssteuern. Anteilsmässig fallen die Direkten Bundessteuern je nach Wohnort mit zwischen 14 (Neuchâtel) und 40 Prozent (Zug) ins Gewicht. Insgesamt beanspruchen die Direkten Bundessteuern aber den kleinsten Anteil der Einkommensteuern einer natürlichen Person. Der grösste Anteil entfällt auf die kantonale Ebene. Hier liegen die kantonalen Anteile zwischen rund 30 (Schwyz) und rund 60 Prozent (Genève). Basel mit mehr als 80 Prozent ist hierbei eine Ausnahme, da es in Basel keine vergleichbare Gemeindeebene gibt. Die Gemeindesteueranteile liegen zwischen 25 (Zug) und rund 45 Prozent (St. Gallen, Herisau).

Vergleicht man die Kantons- und Gemeindeanteile, so zeigt sich ein weiterer interessanter Unterschiede im föderalistischen Staatsgefüge der Schweiz. Die Einwohner der Städte Solothurn, St. Gallen, Herisau, Frauenfeld, Luzern, Zürich, Glarus, Sarnen und Schwyz zahlen im Gegensatz zu den Einwohnern der anderen Kantonshauptorte mehr Steuern an die lokale Ebene als an den Kanton. Entsprechend ist man versucht zu sagen,

dass ihnen die Stadt und Fragen der Stadtpolitik auch wichtiger sind als der Kanton und die kantonale Politik.

Abbildung 22:
Steuerbelastung Bund, Kantone und Gemeinden, absolut und anteilsmässig*



	Neuchâtel	Delémont	Fribourg	Lausanne	Liestal	Genève	Solothurn	Basel	Bern	St. Gallen	Sion	Herisau	Schaffhausen	Bellinzona	Chur	Luzern	Frauenfeld	Aarau	Appenzell	Zürich	Glarus	Stans	Sarnen	Altdorf	Schwyz	Zug
Direkte Bundes-steuer	14.0	14.5	15.3	15.9	16.5	16.8	17.2	17.5	17.6	18.1	18.9	19.0	19.2	19.8	20.5	21.1	21.3	21.9	22.4	23.0	23.0	23.1	23.7	24.7	27.8	40.6
Kantons-steuer	55.7	51.3	46.7	55.6	50.6	61.8	39.3	82.5	54.8	36.4	47.9	35.5	43.3	41.1	41.9	36.6	35.0	41.3	44.1	35.2	35.9	40.0	32.7	38.2	31.1	34.3
Gemeinde-steuer	30.3	34.2	38.1	28.4	32.9	21.4	43.5	0.0	27.6	45.5	33.2	45.5	37.5	39.1	37.7	42.3	43.7	36.8	33.5	41.9	41.1	36.9	43.6	37.1	41.1	25.1
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

*Berechnungsbasis: Familie, zwei schulpflichtige Kinder, protestantisch, Doppelverdiener, Bruttoeinkommen: 150'000.-, Vermögen: 400'000, Jahr: 2017.

Quelle: https://www.comparis.ch/steuern/steuervergleich/steuern-im-vergleich, konsultiert am 24. Juni. 2018.

Abbildung 23 fasst abschliessend die Finanzströme über alle drei Ebenen für das Jahr 2014 zusammen und gibt einen vereinfachten Gesamtüberblick über die Finanzen aller drei Ebenen. Folgende Punkte fallen auf:

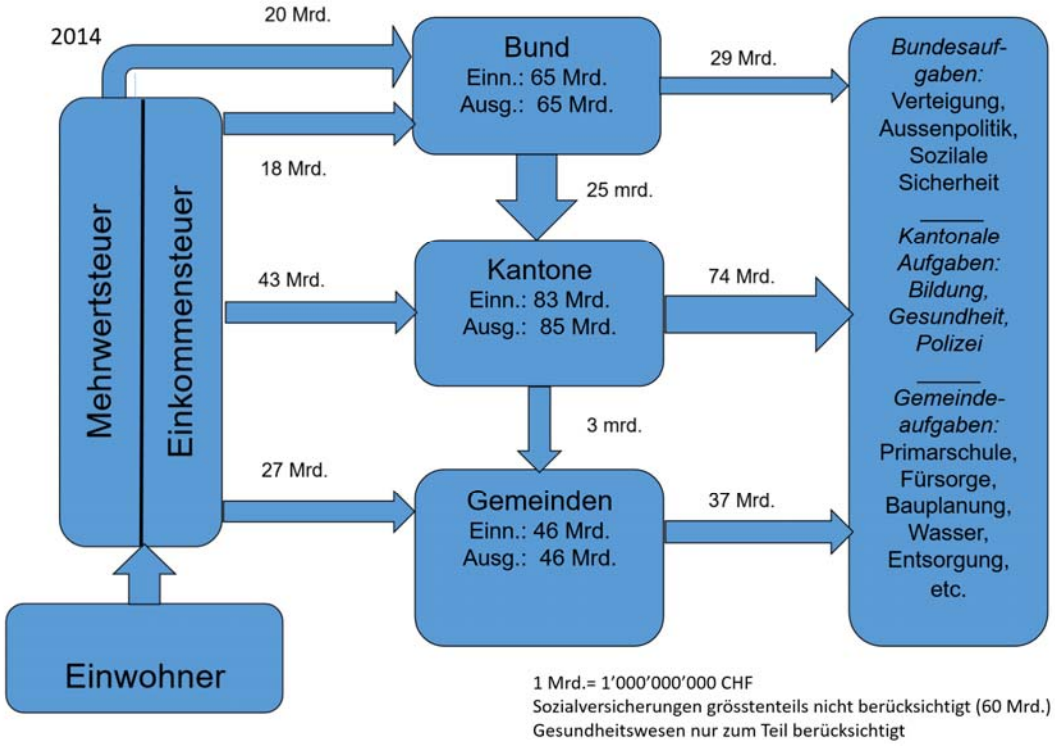
Zuerst einmal zeigt sich, dass Einnahmen und Ausgaben auf allen drei Ebenen relativ ausgeglichen sind. Dies hängt nicht nur mit der relativ guten Finanzlage der letzten Jahre zusammen, sondern lässt sich auch auf die Schuldenbremse, welche mittlerweile die meisten Gemeinwesen kennen, zurückführen.

Weiter bestätigt sich die herausragende Bedeutung der Kantone. Ihre Ausgaben sind klar grösser als diejenigen des Bundes und der Gemeinden. Beim Bund zeigt sich zudem, dass ein beachtlicher Teil seiner Ausgaben in der Form von Transfers an die Kantone fliesst, welche mit diesem Geld dann selbst tätig werden. Damit ist sogleich auch erwähnt, dass die Eigenaktivitäten des Bundes kleiner sind als es Ein- und Ausgaben auf den ersten Blick vermuten lassen und dass ein wichtiger Teil der Einnahmen der Kantone von den Transfers stammen.

Die Transfers sind vor allem wichtig zwischen Bund und Kantonen. Zwischen den Kantonen und den Gemeinden gibt es auch Transfers, diese haben aber einen geringeren Stellenwert.

Und schliesslich zeigt die Abbildung, dass die Einkommensteuern auf allen Ebenen eine Rolle spielen, dass diese aber in den Kantonen und Gemeinden wichtiger ist. Die Mehrwertsteuer fliesst demgegenüber direkt an den Bund.

Abbildung 23:
Ausgaben und Einnahmen der drei Staatsebenen



9 Die öffentlichen Angestellten in Bund, Kantonen und Gemeinden

Ein etwas anderer, aber ebenso aufschlussreicher Zugang zur Staats- und Verwaltungstätigkeit in einem föderalistischen Land verläuft über die Angestellten im öffentlichen Sektor. Allerdings ist die Bestimmung, wer nun genau zum öffentlichen Sektor zu zählen ist, nicht immer ganz einfach, vor allem wenn man sich für Veränderungen über die Zeit hinweg interessiert. Der Übergang zum privaten Sektor ist relativ fliessend und die Zuordnung hat sich im Laufe der Jahre gewandelt.

Zwischen der eigentlichen Kernverwaltung und dem privatwirtschaftlichen Sektor gibt es einen „Graubereich", in dem gemischtwirtschaftliche und private Unternehmen öffentliche Leistungen anbieten oder staatliche Organe Leistungen erbringen, die auch von privaten Akteuren erbracht werden. Abgrenzungsprobleme ergeben sich einerseits zwischen der Kernverwaltung im engeren Sinne und zusätzlichen staatlichen Akteuren und andererseits zwischen dem staatlichen und dem privaten Sektor. Die Angestellten der Post oder der Bundesbahnen (SBB) zählen nicht zur Verwaltung im engeren Sinne, erbringen aber staatliche Dienstleistungen und sind im Prinzip vom Staat angestellt (Staatspersonal), während die Angestellten von Spitälern je nach Eigentumsverhältnisse des Spitals zu den öffentlichen Angestellten oder zum privaten Sektor gezählt werden können.

Die Nomenklatur des Bundesamts für Statistik stützt sich zur Bestimmung des öffentlichen Sektors und der Verwaltung auf die Rechtsform ab.[48] Dabei wird unterschieden zwischen der Verwaltung im engeren Sinne, welche die Verwaltung des Bundes sowie die Verwaltungen der Kantone, Bezirke, Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften

[48] *Die NOGA (Nomenclature générale des activités économiques) ermöglicht die statistischen Einheiten „Unternehmen" und „Arbeitsstätten" aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu klassieren. Die aktuelle Version ist NOGA 2008.*

umfasst, sowie den marktwirtschaftlich tätigen Einheiten, die mehrheitlich vom Staat kontrolliert sind.[49] Zu letzteren zählen die öffentlichen Unternehmen der Kantone, der Bezirke, der Gemeinden, die öffentlichen Unternehmen einer Körperschaft sowie die Institute des öffentlichen Rechts. Die öffentlichen Unternehmen und Institute bilden zusammen mit den öffentlichen Verwaltungen den öffentlichen Sektor.

Im Jahr 2015 umfasste der öffentliche Sektor in der Schweiz insgesamt rund 575'000 Vollzeitstellen (vgl. Tabelle 7).[50] Das entspricht rund 15 Prozent sämtlicher Vollzeitstellen. Knapp zwei Drittel dieser Stellen entfallen auf die öffentlichen Verwaltungen und etwas mehr als ein Drittel auf die öffentlichen Unternehmen. Bei den öffentlichen Verwaltungen stellen die Kantone den grössten Anteil mit etwas mehr als der Hälfte, rund ein Viertel liegt bei den Gemeinden und etwa 10 Prozent beim Bund. Bei den öffentlichen Unternehmen und Institute liegt der mit Abstand grösste Anteil bei den öffentlichen Instituten (dazu zählen die SBB, die Post und das Schweizerische Nationalmuseum, aber auch die Pensionskasse der Stadt Winterthur oder die Asyl-Organisation Zürich), gefolgt von den Kantonen und den Gemeinden.

[49] *Die Rechtseinheiten, die unter das Gesellschaftsrecht fallen (wie beispielsweise die Aktiengesellschaften, die Einzelunternehmen oder die einfachen Gesellschaften), können auch öffentliche Aufgaben anbieten. Sie werden jedoch nicht zum öffentlichen Sektor gezählt und gehören zum Privatsektor.*

[50] *Vgl. BFS – STATENT.*

Tabelle 7:
Beschäftigte des öffentlichen Sektors in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) nach Rechtsform, 2015

Rechtsform	VZÄ	in %	in%
Öffentlicher Sektor	572044.3		100
Öffentliche Verwaltung	373969.5	100	65.4
Bundesverwaltung	36071.3	9.6	6.3
Kantonale Verwaltung	190145.6	50.8	33.2
Bezirksverwaltung	1072.1	0.3	0.2
Kommunale Verwaltung	92329.9	24.7	16.1
Körperschaft öffentlichen Rechts	54350.6	14.5	9.5
Öffentliche Unternehmen	198074.8	100	34.6
Öffentliche Unternehmen des Kantons	40075.7	20.2	7
Öffentliche Unternehmen des Bezirks	824.7	0.4	0.1
Öffentliche Unternehmen der Gemeinde	26511.9	13.4	4.6
Öffentliche Unternehmen einer Körperschaft	14438.6	7.3	2.5
Institute des öffentlichen Rechts	116223.9	58.7	20.3

Quelle: BFS - STATENT: https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Selection.aspx?px_language=de&px_db=px-x-0602010000_104&px_tableid=px-x-0602010000_104\px-x-0602010000_104.px&px_type=PX (besucht am 2.9.2017), veröffentlichte provisorische Werte

Gegenstand politischer Auseinandersetzungen ist immer wieder das Wachstum des öffentlichen Sektors. Den Statistiken zufolge ist jedoch der ausgewiesene Anteil des öffentlichen Sektors zumindest in den letzten Jahren eher kleiner geworden. Gemäss eigenen Berechnungen auf der Basis der Zahlen des Bundesamts für Statistik ist er im Zeitraum 2012-2015 insgesamt um gegen 2000 Vollzeitstellen geschrumpft. Betrachtet man den Anstieg der Stellen und das Bevölkerungswachstums in dieser Zeitperiode, so wird dieser Rückgang noch deutlicher. Zählte man 2012 72.2 Vollzeitstellen auf 1000 Einwohner, so waren es 2015 noch 69.4. Damit sank auch der Stellenanteil des öffentlichen Sektors an der Gesamtzahl der Stellen von 15.4 Prozent auf 14.9 Prozent. Verantwortlich für diesen

Rückgang sind vor allem die öffentlichen Unternehmen und Institute. Die Stellen im Bereich der Verwaltung sind demgegenüber von 44.9 pro 1000 Einwohner auf 45.4 leicht angewachsen und der Stellenanteil ist von 9.6 auf 9.8 Prozent gestiegen.

Auch die Zahlen der Betriebszählung (BZ) für die Nullerjahre (2001, 2005, 2008) weisen bezüglich der Beschäftigten keine anteilsmässige Verlagerung von Arbeitsplätzen vom privaten zum öffentlichen Sektor aus.[51] All diesen Zahlen haftet jedoch der Mangel an, dass sie es nicht erlauben, die Entwicklung über einen längeren Zeitraum zu verfolgen und die sich immer wieder ändernden Definitionen und Kategorisierungen machen eine abschliessende Beurteilung nicht einfach. So weisen die von Ballendowitsch (2003) nach Angaben des Bundesamts für Statistik veröffentlichen Zahlen für 1980 482'000 und für 2001 532'000 Stellen aus. Im Jahr 1991 waren es gemäss dieser Quelle aber 612'000, während Germann (1998: 12) für das Jahr 1991 lediglich 433'000 Stellen erwähnt. Dies illustriert die Schwierigkeiten bei der Erfassung und lässt vermuten, dass man den Kräften der Ausdehnung immer wieder mit Beschränkungs- und Ausgliederungsmassnahmen entgegentritt. Insgesamt hält sich aber in der Schweiz trotz allem die Vorstellung, dass der öffentliche Sektor und die öffentliche Verwaltung im engeren Sinne mit Blick auf die Zahl der Stellen und die Löhne immer bedeutungsvoller werden.[52]

Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor in der Schweiz jedoch bedeutend tiefer als in den meisten Ländern. Während für die skandinavischen Länder, allen voran Dänemark und Norwegen, Werte von gegen 30 Prozent ausgewiesen werden, liegt die Schweiz mit rund 10 Prozent knapp hinter Deutschland und deutlich unter dem OECD-Durchschnitt.[53] Auffallend tief ist dabei der Anteil der durch den Staat beschäftigten Personen auf nationaler Ebene, für den weniger als 10 Prozent ausgewiesen wird. Dies hängt natürlich zu einem

[51] *Vgl. Branchenporträt des öffentlichen Sektors (2015), S. 9 und 10.*
[52] *Vgl. NZZ vom 3. Februar 2017.*
[53] *Vgl. OECD (2017). „Employment in general government", in Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing. DOI:http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-24-en*

grossen Teil mit dem föderalistischen Staatsaufbau zusammen. Doch auch unter den föderalistischen Ländern ist der Anteil vergleichsweise tief, sodass davon ausgegangen werden kann, dass auch das Staatsverständnis und eine besonders ausgeprägte Dezentralisierung ihren Beitrag dazu leisten.[54]

Die Bundesverwaltung ist die grösste Verwaltung in der Schweiz mit deutlich weniger als 40‘000 Stellen. Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Stellen in der Bundesverwaltung, so zeigt sich ein Anstieg zu Beginn der Nullerjahre, auf den dann ein markanter Rückgang folgt (vgl. Abbildung 24). Im darauffolgenden Jahrzehnt sind die Stellenzahl erneut angestiegen und haben sich bei knapp 35‘000 stabilisiert.[55] Berücksichtigt man, dass in dieser Zeit auch die Bevölkerung zugenommen hat, so ist demgegenüber die Zahl der Stellen auf 1000 Einwohner seit 2003 in der Tendenz rückläufig. Es kann davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil der Personaleinsparungen auf Rationalisierungs- und Effizienzsteigerungsmassnahmen zurückzuführen ist. Verantwortlich dafür sind aber auch die Externalisierung bestimmter Tätigkeiten, der Verzicht auf bestimmte Leistungen und die Auslagerung bestimmter Bereiche. Der politische Druck, die Ausgaben bei der Verwaltung nicht anwachsen zu lassen, ist in der Schweiz relativ gross.

Eine quasi implizite Plafonierung bei 35‘000 Stellen zeigt auch der Blick auf die früheren Jahre. Schon in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren wurden für die Bundesverwaltung Werte von zwischen 32‘000 und

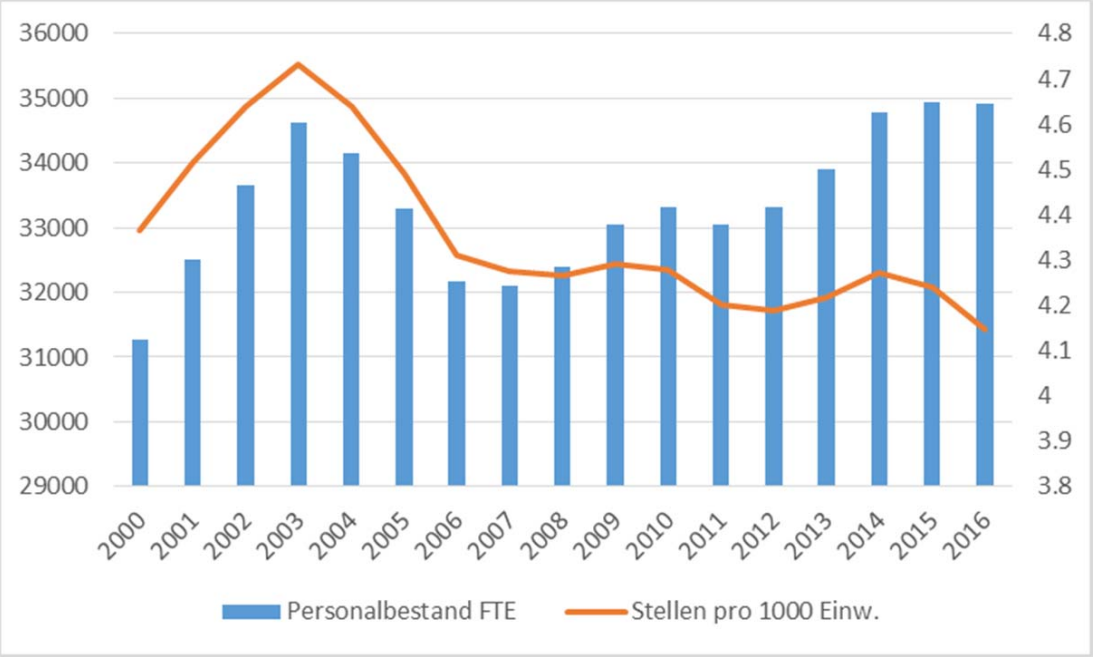
---

[54] *OECD (2017). Government at a Glance (2017). „General government employment across levels of government“ in Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing. DOI:http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-25-en*

[55] *Obschon der Bundesrat mit dem Voranschlag 2016 Stellenbegehren im Umfang von 254 Vollzeitstellen für das Jahr 2016 beschlossen hatte und aufgrund von Internalisierungen weitere 177,5 Vollzeitstellen hinzukamen, ging der Stellenbestand erstmals seit sechs Jahren zurück (-21 FTE; total 34 914 Stellen). Massgeblich zu diesem Rückgang beigetragen haben die vom Bundesrat im Rahmen des Voranschlags 2016 beschlossenen Kürzungen im Personalbereich und eine zurückhaltende Rekrutierung (Bericht zur Bundesrechnung R2016, Band 1, S. 79).*

35'000 ausgewiesen (Vgl. Varone 2013: 113). Seit dem Jahr 2000 werden aber in der Rubrik allgemeine Bundesverwaltung mehrere Einheiten nicht mehr berücksichtigt, darunter auch die Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne (ETHZ und EPFL) (vgl. Varone 2013:113), welche beispielsweise im Jahr 2016 über nahezu 15'000 Stellen verfügten. Ein beachtlicher Teil davon wird allerdings über Drittmittel finanziert.

Abbildung 24:
Stellen Bundesverwaltung und Anzahl Stellen auf 1000 Einwohner

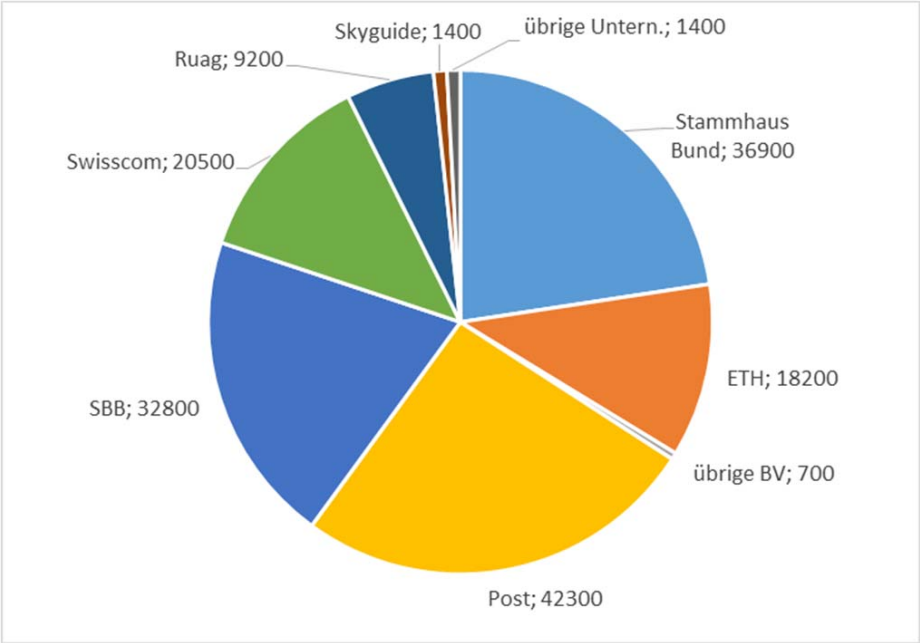


Quelle: Bericht zur Bundesrechnung R2016, Band 3, S. 111. https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html
FTE Full Time Equivalent

Nicht zur Bundesverwaltung im engeren Sinne gehören mit der Post, den Rüstungsbetrieben (Ruag) den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der sich mehrheitlich im Besitz des Bundes befindlichen Swisscom

weitere grosse staatliche Arbeitgeber, welche 2015/2016 zusammen deutlich über 100‘000 Vollzeitstellen auswiesen (vgl. Abbildung 25). Mit gegen 44‘000 Stellen für die Post und den 21‘000 Stellen für die Swisscom sowie den 9000 Stellen für die Ruag liegen die Zahlen für die betroffenen Bereiche höher als in früheren Jahrzehnten und auch bei den SBB mit 33‘000 Vollzeitstellen sind die Zahlen gegenüber den Nullerjahren wieder im Steigen. Dabei darf wiederum nicht vergessen werden, dass die Zahl der Nutzniesser gegenüber früher stark angestiegen ist und dass auch das Leistungsangebot gegenüber früher zugenommen hat.

Abbildung 25:
Öffentlich Angestellte im weiteren Sinn



Quelle: Konsolidierte Rechnung Bund 2017. Bericht. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung, S. 15.

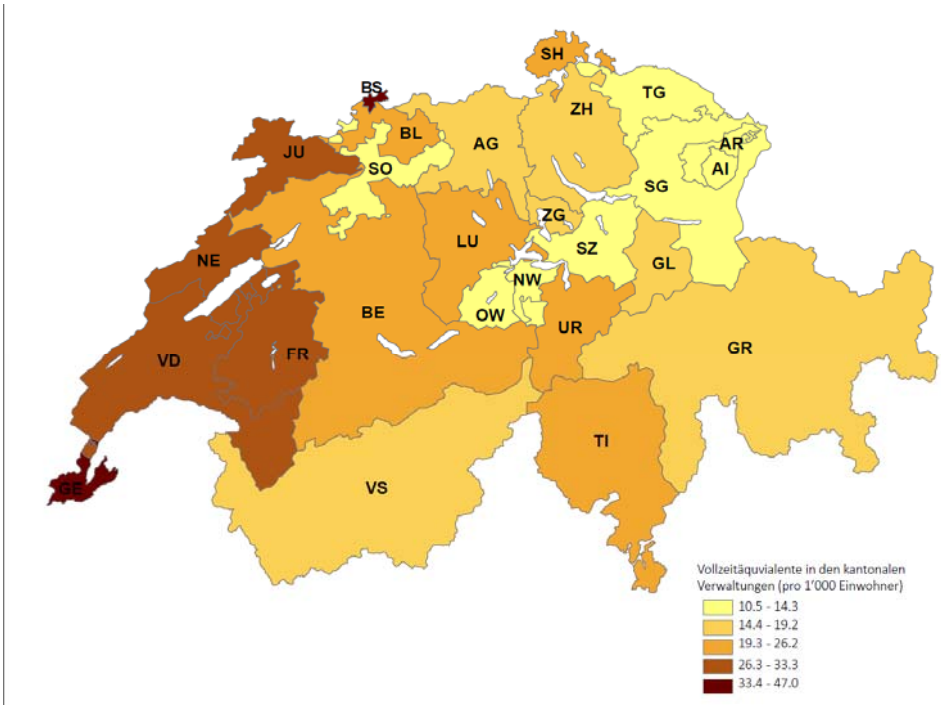
Die meisten Verwaltungsangestellten arbeiten – wie wir gesehen haben – für einen Kanton. Im Jahre 2015 beschäftigten die Kantone rund 190‘000 Angestellte in Vollzeitäquivalenten (VZS). Dazu kommen rund 40‘000

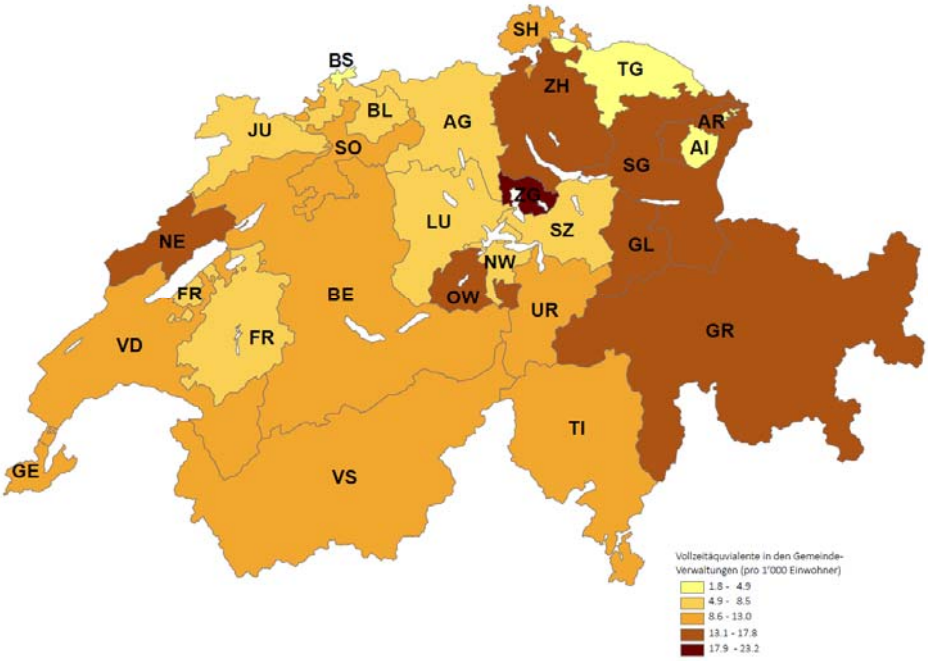
Angestellte in öffentlichen kantonalen Unternehmen. Die grössten Verwaltungen haben die Kantone Zürich, Bern, Waadt und Genf. Auffallend ist dabei, dass in Bern und in den beiden französischsprachigen Kantonen Waadt und Genf die kantonalen Verwaltungen, wenn man die Bevölkerungsgrösse mitberücksichtigt, deutlich grösser sind als im Kanton Zürich. Bern, Waadt und Genf haben 26, 28 und 44 Stellen pro 1000 Einwohner, der Kanton Zürich lediglich 19.

Verantwortlich dafür sind verschiedene Faktoren. Neben der Bedeutung, die man dem Staatssektor zugesteht, ist es die Organisation der öffentlichen Aufgabenerbringung respektive die Frage, wie weit gewisse Aufgaben in öffentlich-rechtlichen Unternehmen und in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren erbracht werden, die einen Einfluss auf die Grösse der kantonalen Verwaltung haben. Dazu gesellen sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie der Zentrumscharakter eines Kantons. Generell gilt, dass in den urban geprägten Kantonen Genf und Basel-Stadt die kantonalen Verwaltungen grösser sind und dass in den französischsprachigen Kantonen der Staatssektor im traditionellen Sinn etwas mehr Gewicht einnimmt und mehr Aufgaben von der kantonalen und nicht von der kommunalen Ebene erbracht werden. Etwas verallgemeinernd kann man von einer Kantonalisierung der Verwaltung in der französischsprachigen Schweiz und einer Kommunalisierung in der deutschsprachigen Schweiz sprechen (vgl. Abbildung 26).

Alle Gemeinden zusammen verfügten im Jahr 2015 über 92'000 Vollzeitstellen in ihren Verwaltungen. Dazu gesellen sich rund 27'000 Stellen in den öffentlichen Unternehmen. Auf Gemeindeeben arbeiten aber weniger Personen als auf kantonaler Ebene und die Gemeinden haben als Arbeitgeber gegenüber den Kantonen in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung verloren, was vor allem – wie bereits erwähnt – auch mit dem grossen Stellenwachstum im Bildungs- und Gesundheitswesen zusammenhängt, welches vorwiegend auf kantonaler Ebene stattgefunden hat.

Abbildung 26:
Kantonale und kommunale Angestellte in den Verwaltungen pro 1000 Einwohner nach Kantonen





Die Grösse der Verwaltungen auf kommunaler Ebene variiert noch ausgeprägter als bei den Kantonen. In den immer noch sehr zahlreichen Kleinstgemeinden (mit weniger als 500 Einwohnern) besteht die Gemeindeverwaltung aus dem Gemeindeschreiber und im besten Fall noch eine oder zwei zusätzlichen Personen, die sich weniger als zwei Vollzeitstellen teilen, während die Städte über voll ausgebaute und leistungsstarke Verwaltungen mit mehreren Tausend Angestellten verfügen. Die relative Grösse der Gemeindeverwaltung, d.h. die Zahl der Angestellten auf 100 Einwohner verläuft u-förmig: Mit zunehmender Einwohnerzahl nimmt die kommunale Verwaltungsdichte zuerst ab, steigt dann aber ab einer Grösse von 2'000 Einwohnenden wieder langsam an und erreicht die höchsten Werte in den Städten. Dies bestätigt die bekannte Erkenntnis aus der Organisations- und Verwaltungsforschung, dass mit zunehmender Grösse der Organisationseinheit eine Rationalisierung der Aufgabenerfüllung herbeigeführt werden kann, dass aber mit der funktionalen Differenzierung der Koordinationsaufwand und damit die Kosten für die Verwaltung beim Erreichen eines kritischen Punktes wieder zunehmen (Geser et al 1996).

Vergleicht man für die grössten Schweizer Städte die Verwaltungsdichte, d.h. die Anzahl städtischer Verwaltungsangestellter pro 1000 Einwohner, so weist Zürich mit 28.5 Stellen die grösste Dichte aus, gefolgt von Lausanne mit 27.5 Stellen. Die Unterschiede zwischen dem deutschsprachigen Zürich und dem französischsprachigen Lausanne sind damit auf den ersten Blick nicht sehr gross. In Zürich kommen jedoch noch 25 Stellen in öffentlichen Unternehmen der Stadt dazu, während es in Lausanne nur noch deren 7 (pro 1000 Einwohner) sind. Damit bestätigt sich, dass in der Deutschschweiz die kommunale Ebene eine grössere Rolle spielt als in der Westschweiz, wo die kantonale Ebene wichtiger ist. In der Stadt Genf werden nur 18.5 Stellen für die Verwaltung und keine für öffentliche Unternehmen ausgewiesen, was weniger einer starken Präferenz für den Privatsektor, sondern vor allem mit der hier noch stärkeren Stellung des Kantons zusammenhängt. In Basel werden sogar sämtliche kommunalen

Aufgaben durch die kantonale Verwaltung (Kanton Basel-Stadt) wahrgenommen. Bern weist ebenfalls keine Stellen bei den öffentlichen Unternehmen der Stadt aus und liegt mit 21 Verwaltungsstellen sehr tief. Auch hierfür ist eine stärkere Kantonalisierung sowie ein weniger ausgeprägter Zentrumscharakter verantwortlich, ist doch das eigentliche Stadtgebiet sehr klein und von grossen leistungsstarken Gemeinden umgeben.

Der Personalbestand der Gemeinden hat gemäss unseren periodisch durchgeführten Umfragen in den letzten knapp 20 Jahren zugenommen. Auch 2016 geben rund 60 Prozent der Gemeinden an, dass sich in den letzten 10 Jahren die Anzahl Stellen erhöht habe (N=1757), und bei rund 30 Prozent der Gemeinden ist die Anzahl Stellen etwa gleichgeblieben. Ein Stellenanstieg betrifft vor allem die grösseren Gemeinden und Städte.

10 FUNKTIONALREFORMEN – DIE NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG

Neben der territorialen Aufteilung (vgl. Kapitel 11) gehört die Aufteilung der Funktionen und Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen und ein Ausgleich der regionalen Unterschiede bezüglich Wirtschaftskraft und Finanzen zu den komplexeren Herausforderungen, die es in einem föderalistischen Staat zu bewältigen gibt. Das Ausmass der Komplexität nimmt dabei zu, wenn es sich, wie in der Schweiz, um heterogene Staaten handelt und wenn grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen territorialen Einheiten bestehen. Dennoch kann die Schweiz mit der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung" (NFA) auf eine erfolgreiche Föderalismusreform, die sich dieser Probleme annahm, zurückblicken (vgl. Ladner 2011:160).

Bereits bei den Versuchen einer Verfassungsrevision in den 1970er Jahren wurde die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bemängelt. Kritikpunkt war unter anderem die zunehmende Zentralisierung und die Reduktion der tieferen Staatsebenen auf Vollzugsaufgaben („Vollzugsföderalismus"). Erste Bemühungen für eine Neuverteilung der Aufgaben in den 1980er Jahren wurden jedoch mit nur sehr geringem Erfolg abgeschlossen (Klöti 2000: 20).

Die Systemmängel des 1959 eingeführten (und bis 2008 gültigen) alten Finanzausgleichs wurden dann vor allem 1991 offenkundig, als die Eidgenössische Finanzverwaltung eine Finanzausgleichsbilanz über die Jahre 1970 bis 1988 erstellen wollte und zum Schluss kam, dass die Höhe der Transferzahlungen zwischen dem Bund und den einzelnen Kantonen

nicht zwingend mit deren Finanzkraft übereinstimmte (Rey 2000: 48). Damit war der Startschuss für die NFA gegeben.[56]

In der Begründung des Reformbedarfs, die an den Anfang des Projektes gestellt wurde, war man sich schnell einig: Die immer intensiver gewordene Gesetzgebungstätigkeit von Bund und Kantonen hat die Kompetenzverteilung zwischen den beiden staatlichen Ebenen in den letzten Jahrzehnten zu einem unüberschaubaren Gefüge anwachsen lassen, welches falsche Anreize setzte und Finanztransfers verwischte. Subsidiaritätsprinzip, Kantonsautonomie und eine effiziente Aufgabenerbringung können nicht mehr gewährleistet werden, und die Kantone drohen, zu Vollzugsorganen zu verkommen. Zudem wurden die Finanzkraftunterschiede und Steuerbelastungen zwischen den Kantonen immer grösser, sodass man befürchtete, dass der Ruf nach einer materiellen Steuerharmonisierung auf breitere Sympathien stossen könnte.

Entsprechend formulierte das Projekt NFA die folgenden *drei Ziele*:

1) Modernisierung und Stärkung des Föderalismus durch eine Klärung und Entflechtung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen,
2) Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems und somit eine Annäherung der kantonalen Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Steuerbelastungen.
3) Effizienzsteigerungen bei der Erbringung von staatlichen Aufgaben durch die Einführung moderner Zusammenarbeitsformen zwischen den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen sowie durch die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit.

---

[56] *Der NFA ist auf den entsprechenden Seiten des Bundes vorbildlich dokumentiert. Vgl. dazu vor allem:*
https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/finanzpolitik/nationaler-finanzausgleich.html und
https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/uebersicht.html.
Eine sehr gute Dokumentation findet sich schliesslich auch unter:
https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/projektphase_nfa.html.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden vier – gemäss den Verantwortlichen – *neue und innovative Instrumente* bereitgestellt: eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und der Finanzausgleich im engeren Sinn.

Ursprüngliches im Mittelpunkt des Reformprojekts stand die *Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen*. Als Grundsatz der Aufgabenzuweisung dienen das Subsidiaritätsprinzip und die fiskalische Äquivalenz. Demzufolge soll die übergeordnete staatliche Ebene (Bund) nur diejenigen Aufgaben übernehmen, welche die untergeordnete Ebene (Kantone) nicht aus eigener Kraft erfüllen kann, und es wird angestrebt, dass sich für eine staatliche Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger deckt. Mit Blick auf die damit verbundene Finanzierungsentflechtung entfallen die zweckgebundenen Subventionen sowie die finanzkraftabhängigen Zuschläge. Diese Unterschiede sollen – wie wir weiter unten noch sehen werden – über die Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn kompensiert werden. Dadurch sollen den Kantonen letztlich mehr freie Mittel zur Verfügung stehen, es wird der zunehmenden Zentralisierung Einhalt geboten und die Position der Kantone wird durch mehr Eigenverantwortung gestärkt.

Insgesamt konnten 11 Aufgabenbereiche vollständig in die Verantwortung der Kantone und sieben Aufgabenbereiche in diejenige des Bundes übertragen werden (NFA 2004, Faktenblatt 9, S. 2), wobei je nach Dokument die Zahlen etwas variieren.

Aufgaben, die allein in den Bereich der *Bundeskompetenzen* fallen, sind die Finanzierung der individuellen AHV- und IV-Leistungen, die Unterstützung der gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen für Betagten- und Behindertenhilfe, der Bau, Betrieb und Unterhalt von Nationalstrassen und die Beschaffung des Armeematerials.

Zu den Aufgaben, die in den alleinigen *Zuständigkeitsbereich der Kantone* fallen, gehören Beiträge für den Bau und Betrieb von Wohnheimen

und Tagesstätten für invalide Personen, die Verantwortung für die Sonderschulung, die Unterstützung der kantonalen und kommunalen Betagten- und Behindertenorganisationen (Spitex), Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen und Ausbildungsbeiträge bis und mit Sekundarstufe II.

Insgesamt waren wohl der Umfang und die Art der wirklich entflochtenen Aufgaben eher etwas ernüchternd, sodass man bereits heute von einer Neuauflage der Aufgabenteilung und Aufgabenentflechtung spricht. Dabei drängen sich allerdings verschiedene Fragen auf: Lassen sich wirklich noch zahlreiche weitere Aufgaben vollständig an die Kantone delegieren? Sind diese nicht teilweise zu klein, um diese Aufgaben alleine zu erfüllen, und ist man bereit, grosse Unterschiede bezüglich der Ausgestaltung der Aufgabenerbringung zu akzeptieren? Eine weitere Zentralisierung von Aufgaben (Verschiebungen zum Bund) wäre demgegenüber mit einem Kompetenzverlust der Kantone verbunden, was der Intention der entsprechenden Reformbemühungen widerspricht. Zudem: Eine grössere Verlagerung von Aufgaben zwischen den Ebenen könnte zu einer grösseren Verlagerung der Aufwendungen führen. Getreu dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz müsste dann auch die Steuerbelastung umverteilt werden. Dabei gilt: Werden Aufgaben und Steuerprozente nach oben verschoben, führt dies zu einer materiellen Steuerharmonisierung. Nicht nur wird der Kreis der „Finanzierer“ grösser, sondern es gilt für alle auch der gleiche Steuersatz. Werden Aufgaben nach unten verschoben, so erhöhen sich die Unterschiede in der Steuerbelastung.

Einen wichtigen Platz nahmen im Verlauf des Projekts Aufgaben ein, welche nicht entflochten werden konnten. Hier spricht man von sogenannten *Verbundsaufgaben*, bei denen es zu Programmvereinbarungen kommt (vgl. dazu vor allem auch Kapitel 6 über die vertikalen Kooperationsbeziehungen). In der NFA-Dokumentation (NFA 2004, Faktenblatt 9, S. 3) steht zu den Verbundsaufgaben geschrieben: Wenn die Art der Aufgabe und die Kleinräumigkeit der Schweiz für eine Zusammenarbeit sprechen, teilen sich Bund und Kantone weiterhin die Verantwortung und

Finanzierung. Bund und Kantone sollen hier verstärkt partnerschaftlich zusammenwirken. Gleichzeitig soll jedoch auch in diesen Aufgabenbereichen eine Rollenklärung zwischen den beiden Staatsebenen vorgenommen werden: Der Bund soll sich grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung beschränken und unterstützt die Programme durch Globalbeiträge, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu maximieren. Die rechtliche Grundlage für dieses Instrument bildet Art. 46 Abs. 2 der Bundesverfassung.

Insgesamt neun Aufgabenbereiche wurden in der NFA neu als Verbundaufgaben eingestuft. Zu diesen Aufgaben gehören Ausbildungsbeihilfen auf Hochschulstufe, die Sicherstellung der amtlichen Vermessung, die Finanzierung der Ergänzungsleistungen, der Agglomerationsverkehr, Betrieb und Unterhalt von Hauptstrassen und der Straf- und Massnamenvollzug. Bund und Kantonen werden auch in den folgenden Bereichen weiterhin gemeinsam, aber gemäss neuer Terminologie tätig sein: Heimatschutz und Denkmalpflege für Objekte von nationaler Bedeutung, Natur- und Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Hochwasserschutz, Waldpflege, Aufsicht über Jagd und Fischerei, Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft, Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Mitfinanzierung des Regionalverkehrs, Lärmschutz an Kantons- und Gemeindestrassen.

Im Interesse der Rechtssicherheit und der Transparenz wurde schliesslich auch die *interkantonale Zusammenarbeit* auf eine klare verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage gestellt. So regelt neu das Bundesrecht die Allgemeinverbindlichkeitserklärung sowie die Mitwirkungspflicht. Durch den neu eingeführten interkantonalen Lastenausgleich in diesen Bereichen wird gewährleistet, dass auch in den kantonsübergreifenden Aufgabenbereichen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – d. h. der Übereinstimmung von Nutzniessern sowie Entscheidungs- und Kostenträgern – möglichst weitgehend eingehalten wird.

Folgende neun Aufgaben wurden dem neuen horizontalen Zusammenarbeitsregime unterstellt:[57] die Bedarfsplanung für Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von invaliden Personen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Finanzierung der kantonalen Universitäten, Finanzierung der Fachhochschulen, Agglomerationsverkehr, Straf- und Massnahmenvollzug, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (z. B. Theater, Opernhäuser, Bibliotheken, Museen), Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung.

Zum eigentlichen Kernstück des Reformprojekts wurde im Verlauf der Zeit aber letztlich der *Finanzausgleich*. Über ihn soll sichergestellt werden, dass auch die ressourcenschwachen Kantone über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Zudem sollen sich die kantonalen Unterschiede bezüglich der Steuerbelastungen mittelfristig wieder annähern. Der Finanzausgleich besteht aus dem vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich, aus einem Lastenausgleich und aus einem Härteausgleich.

Die das Projekt begleitenden Experten aus den Finanz- und Wirtschaftswissenschaften machten zu Recht geltend, dass in der bis anhin geltenden Formel zur Berechnung von Ausgleichsleistungen Elemente enthalten waren, welche perverse Anreize setzten. Ausgleichszahlungen dürfen sich nicht an der Höhe der Schulden oder Defizite orientieren, da sonst die Empfänger keinen Anreiz haben, haushälterisch mit ihren Ressourcen umzugehen. Auch sollte die Höhe des Steuersatzes nicht in die Berechnungen mit einbezogen werden, um zu verhindern, dass eine Senkung des Steuersatzes direkt zu einer Senkung der Ausgleichszahlungen führt. Aufgrund solcher Überlegungen, die in den Lehren der Ökonomie sehr stark verbreitet sind, wurde ein neues Berechnungsmodell geschaffen, der sogenannte Ressourcenindex (vgl. NFA 2004, Faktenblatt 5).

---

[57] *In der BV wurde der entsprechende Artikel 48a durch das Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche ergänzt. Dieses wurde jedoch nicht im Rahmen der NFA behandelt. Die Fachhochschulen und die Universitäten wurden zudem unter der Bezeichnung „kantonale Hochschulen“ zusammengefasst.*

Der Ressourcenindex misst die potenziellen Ressourcen, über die ein Kanton verfügt. Berechnet wird er, etwas vereinfachend formuliert, über die direkten Bundessteuern, da diese im ganzen Land auf dieselbe Weise erhoben werden. Berücksichtigt werden Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und die Gewinne der juristischen Personen. Pro Kanton wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ermittelt. Die kantonalen Werte werden dann durch den gewichteten gesamtschweizerischen Mittelwert dividiert und mit 100 multipliziert, was zu den Ressourcenindizes der Kantone führt. Der Schweizer Durchschnitt liegt bei 100 Punkten. Kantone mit einem Ressourcenindex von mehr als 100 Punkten gelten als ressourcenstarke Kantone. Kantone mit einem Ressourcenindex unter 100 Punkten werden als ressourcenschwache Kantone bezeichnet.

Betrachtet man den Ressourcenindex über den Zeitraum 2008 – 2019 (vgl. Tabelle 8), so liegen die Kantone Zug, Genf, Basel-Stadt, Zürich, Nidwalden und Schwyz deutlich über dem Mittelwert, wobei vor allem Zug, Nidwalden und Schwyz über diesen Zeitraum hinweg, deutlich ressourcenstärker geworden sind, während Genf und Zürich eher etwas an Boden verloren haben. Die vier Kantone Waadt, Basel-Land, Schaffhausen und Tessin kennen zumindest einzelne Jahre, in denen sie über dem Schweizer Mittelwert zu liegen kamen. Von den ressourcenschwachen Kantonen Jura, Wallis, Uri, Glarus und Obwalden konnte sich vor allem Obwalden deutlich verbessern und gehört heute zu den ressourcenstarken Kantonen. Keine wesentlichen Verbesserungen zeigen sich hingegen im Jura und im Wallis. Den beiden Appenzell und Luzern ist es schliesslich gelungen, ihr Ressourcenpotenzial in grösserem Masse zu steigern.

Der Ressourcenausgleich erfolgt in zwei Richtungen. Vertikal fliesst Geld vom Bund an die ressourcenschwachen Kantone und horizontal unterstützen die ressourcenstarken Kantone die ressourcenschwachen Kantone. Dabei legt Art. 135 Abs. 3 der BV fest, dass der Anteil der Kantone mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Bundesbeiträge betragen soll.

Tabelle 8:
Ressourcenindex der Kantone (2008, 2011, 2014, 2017 und 2019)

	2008	2011	2014	2017	2019	2008-2019
Zug	214.9	246.1	243.8	264.1	247.7	32.8
Genf	151.2	146.9	147	142.4	145.3	-5.9
Basel-Stadt	139.8	144.7	146.1	146.5	149.5	9.7
Zürich	126.5	127.8	117.7	120.4	120.5	-6.0
Nidwalden	125.4	124.5	127.3	151.5	159.5	34.1
Schwyz	124.1	140.1	158.9	170.3	172.4	48.3
Waadt	105.5	120.1	108.4	101.4	99.6	-5.9
Basel-Landschaft	103.8	98.2	101.6	96.2	96.8	-7.0
Tessin	97.2	95.4	100.8	96.6	97.1	-0.1
Neuenburg	96.5	94.1	90.2	97	90.5	-6.0
Schaffhausen	96.1	95.9	103.9	95.4	91.7	-4.4
Aargau	89.6	84.5	89.1	87	83.8	-5.8
Graubünden	81.6	76.9	84.4	82.5	83.3	1.7
St. Gallen	80.9	73.6	79.5	79.4	78.8	-2.1
Appenzell I.Rh.	79.6	80.5	84	85.1	88.8	9.2
Appenzell A.Rh.	77.4	74.1	84.8	84.7	85.3	7.9
Bern	77.1	74.9	74.5	74.3	76.6	-0.5
Luzern	76.7	74.1	78.9	86.9	89.0	12.3
Solothurn	76.2	76.5	79.4	74.8	73.0	-3.2
Freiburg	75.3	68.1	75.5	78.5	79.9	4.6
Thurgau	74	73.1	78	79.2	78.4	4.4
Glarus	69.6	65.4	68.4	70.8	71.2	1.6
Wallis	69	64.3	70.4	66.9	66.1	-2.9
Jura	68.6	62.3	62.5	65.1	65.2	-3.4
Obwalden	67.2	74	85	99.1	119.3	52.1
Uri	61.8	57.2	61.2	66.2	70.1	8.3

Zum Ressourcenausgleich gesellt sich der bundesstaatliche *Lastenausgleich*. Dieser will unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone abgelten. Zu diesem Zweck stehen zwei Lastenausgleichsgefässe – eines für die geografischen (Höhe, Steilheit, schwache Besiedlung) und eines für die soziodemografischen (Armut, Altersstruktur, Ausländerintegration, Einwohnerzahl, Siedlungsdichte, Beschäftigungsdichte) Lasten – zur Verfügung, die durch den Bund mit gleichgrossen Beträgen finanziert werden. Geographisch erschwerte Bedingungen wurden schon früher bei den Berechnungen der Subventionen berücksichtigt,

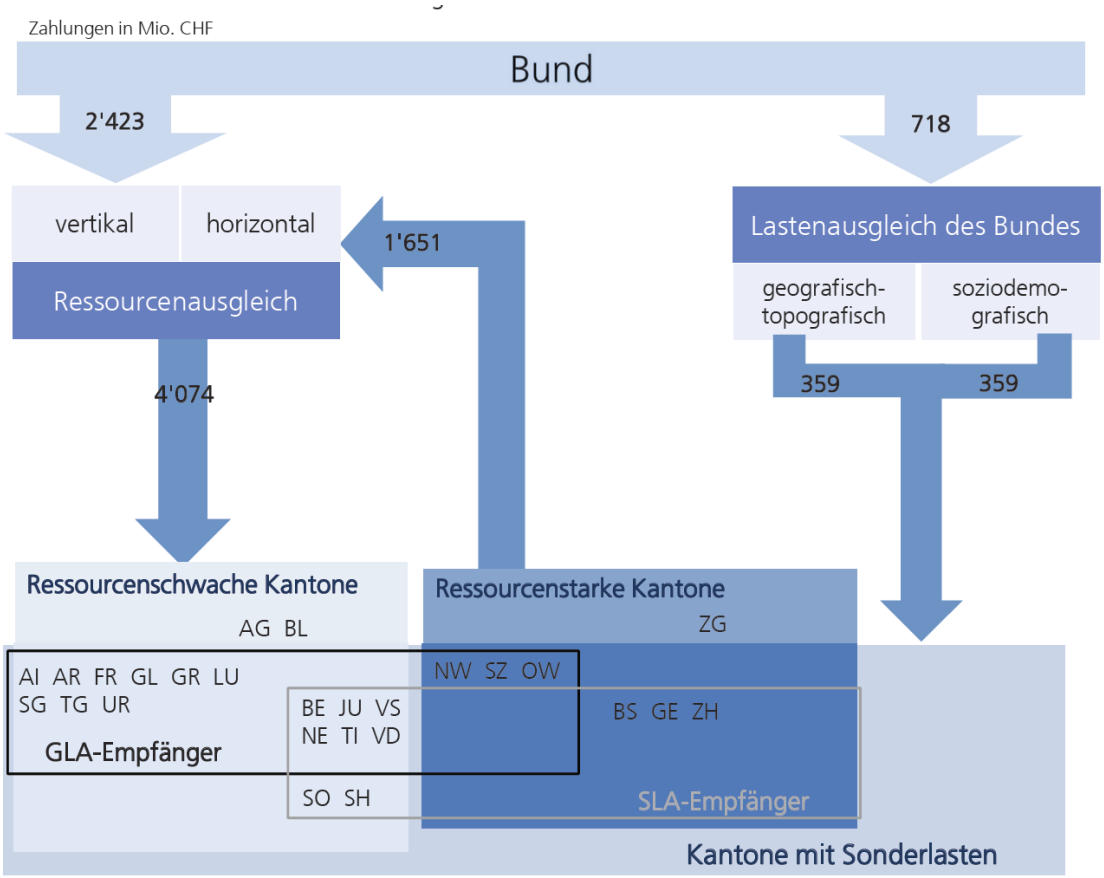
um den höheren Kosten und den zusätzlichen Aufwendungen im Berggebiet Rechnung zu tragen. Neu ist nun aber, dass auch zusätzliche, soziodemographische Lasten, welche in den Zentren anfallen, berücksichtigt werden.

Die NFA wurde derart ausgestaltet, dass insgesamt weder der Bund noch die Gesamtheit der Kantone eine Mehrbelastung erfahren. Um jedoch die Veränderungen abzuschwächen, die bei der Umstellung vom alten auf das neue System entstehen würden, musste ein zusätzliches Element eingeführt werden: der sogenannte *Härteausgleich*. Dieser wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen finanziert und kommt den ressourcenschwachen Kantonen (Ressourcenindex von weniger als 100%) zu Gute. In Zukunft wird der Härteausgleich in regelmässigen Abständen auf seine Notwendigkeit hin überprüft. Nach maximal 28 Jahren läuft er definitiv aus.

Als Zielwert für den Finanzausgleich wurde definiert, dass jeder Kanton eine Ressourcenausstattung von mindestens 85 Prozent des gesamtschweizerischen Mittelwerts erreicht (Mindestausstattung). Damit soll es den Kantonen möglich werden, die notwendigen Leistungen in einer angemessenen Qualität zu erbringen. Unterschiede in der Ressourcenausstattung (Ressourcenindex) sind also nach wie vor möglich und können, da keine Obergrenze festgelegt wird, auch sehr gross sein (siehe Kanton Zug).

Abbildung 27 gibt einen Überblick über die Finanzflüsse zwischen den Ebenen und den Kantonen sowie deren Umfang. Für das Jahr 2018 entfallen im Ressourcenausgleich 2423 Mio. Franken auf den Bund und 1651 Mio. Franken auf die Kantone. Der Umfang des Ressourcenausgleichs an die schwachen Kantone beläuft sich demzufolge auf 4074 Mio. Franken. Dazu gesellen sich 718 Mio. Franken für den Lastenausgleich. Hier gilt es festzuhalten, dass teilweise auch ressourcenstarke Kantone vom Lastenausgleich profitieren.

Abbildung 27:
Finanzströme im Ausgleichssystem für das Jahr 2018, ohne Härteausgleich



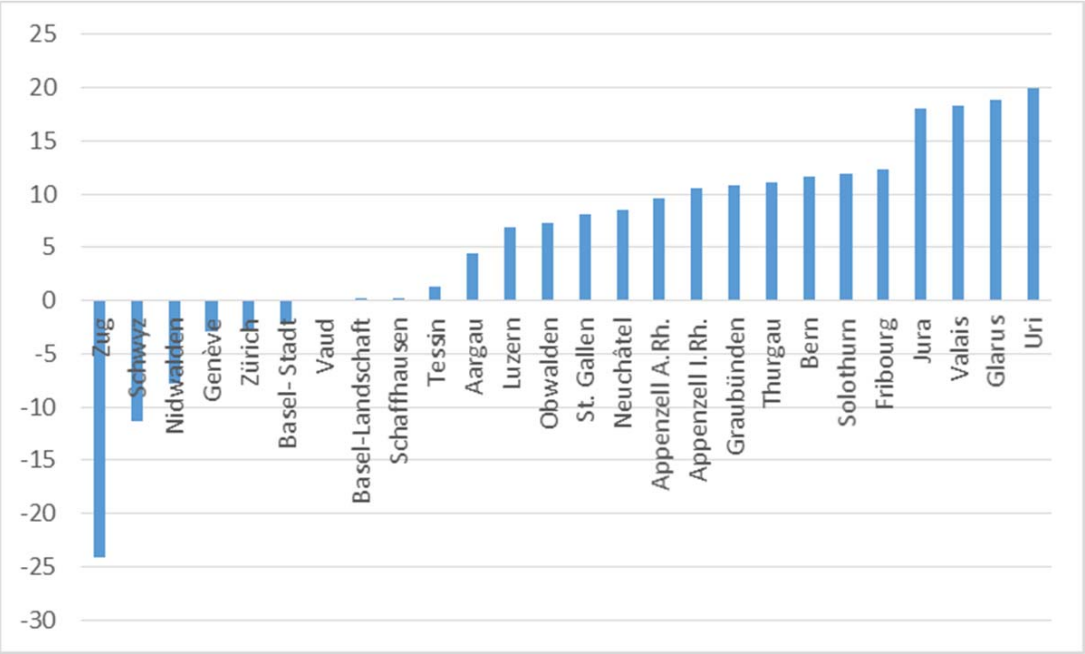
GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich; SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich

Quelle: Bundesrat (2018). Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Bern. S. 23

Auf den ersten Blick sind die umverteilten Summen des Finanzausgleichs in ihrer Gesamtheit betrachtet nicht besonders gross. Auf rund 4 Prozent belaufen sich die Einnahmen der Kantone, welche sie über den Finanz- und Lastenausgleich vom Bund erhalten. Der Betrag setzt sich dabei wie folgt zusammen: Ressourcenausgleich (70,2 %), sozio-demografischer sowie geografisch-topografischer Lastenausgleich (je 11,2 %) und Härteausgleich (7,4 %).

Zählt man zum vertikalen Finanzausgleich auch noch den horizontalen Ressourcenausgleich, d.h. die rund 1.6 Mrd. (2017), welche die reichen Kantone an die ressourcenschwachen Kantone bezahlen, so zeigt sich, dass diese Ausgleichstransfers für gewisse Kantone nicht unbedeutend sind. Die „Solidarität" der reichen Kantone sowie des Bundes über den Finanzausgleich schlägt sich in vielen Fällen deutlich sichtbar in den kantonalen Finanzen nieder. In den Kantonen Jura, Wallis, Glarus und Uri stammt knapp ein Fünftel der Einnahmen aus dem Finanzausgleich, während der Kanton Zug nahezu einen Viertel seiner Einnahmen in den Finanzausgleich einbezahlt (vgl. Abbildung 28). Bei den Kantonen Zürich, Genf und Basel-Stadt belaufen sich die Einzahlungen auf 2 bis 3 Prozent der Erträge.

Abbildung 28:
Anteil der NFA-Zahlungen an den Gesamterträgen/Einnahmen der Kantone (2016)



Eine grosse Errungenschaft des neuen Finanzausgleichs ist, dass er relativ einfach aufgebaut ist und eine verhältnismässig grosse Transparenz herstellt. Auf einer A4-Seite lässt sich ein Überblick über die Finanzströme zwischen dem Bund und den Kantonen geben und aufzeigen, wie weit die gesetzten Ziele erreicht werden (vgl. Tabelle 9):

Im ersten Drittel der Tabelle ist der Ressourcenausgleich abgebildet. Hier zeigen sich bei den Empfängerkantonen die Anteile aus dem horizontalen und dem vertikalen Ausgleich respektive die Beiträge der Kantone. Sehr schön zeigt sich auch, wie sich das Ressourcenpotenzial der Kantone verändert und dass alle Kantone die Mindestausstattung von 85 Prozent, welche im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) in Artikel 6 Abs. 3 festgelegt ist, erreichen.

In der Mitte der Tabelle sind die Zahlungen des Bundes für den Lastenausgleich sichtbar. Am Beispiel des Kantons Zürich sieht man, wie auch ein Geberkanton vom Lastenausgleich profitiert.

Am rechten Rand der Tabelle sind dann auch noch die Zahlungen des Härteausgleichs und die gesamten Transfers abgebildet. Am meisten Geld mit knapp einer halben Mrd. zahlt der Kanton Zürich, am meisten Geld erhält mit 1.2 Mrd. der Kanton Bern. Aufgeschlüsselt nach Einwohner, sieht es etwas anders aus. Der verhältnismässig grösste Beitrag mit 2727 Franken pro Einwohner wird vom Kanton Zug bezahlt, die höchsten pro Kopf Einnahmen entfallen mit 2163 Fr. auf das Wallis und mit 2288 Fr. auf den Jura.

nent.

Tabelle 9: Finanzausgleich – Zahlungen 2019 in 1000 CHF

in CHF 1'000; (+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

		Ressourcenausgleich						Lastenausgleich					Härteausgleich			
		horizontal		vertikal	Total											
	RI 2019	Einzahlung	Auszahlung	Auszahlung	Einz. - Ausz.	Auszahlung	*Index SSE nach RA*	GLA	SLA A-C	SLA F	Total	Total RA + LA	Einzahlung	Auszahlung	Total	Total
ZH	*120.5*	546'883	0	0	546'883	0	*116.2*	0	-9'318	-66'164	-75'482	471'401	15'775	0	15'775	**487'176**
BE	*76.6*	0	-454'277	-664'327	-1'118'604	-1'118'604	*89.2*	-28'034	-10'985	0	-39'020	-1'157'623	12'308	-41'708	-29'399	**-1'187'023**
LU	*89.0*	0	-56'929	-83'253	-140'182	-140'182	*93.0*	-6'067	0	0	-6'067	-146'249	4'463	-18'954	-14'491	**-160'740**
UR	*70.1*	0	-23'688	-34'641	-58'328	-58'328	*88.3*	-11'676	0	0	-11'676	-70'004	447	0	447	**-69'557**
SZ	*172.4*	204'375	0	0	204'375	0	*157.2*	-6'642	0	0	-6'642	197'734	1'651	0	1'651	**199'385**
OW	*119.3*	13'181	0	0	13'181	0	*115.3*	-6'061	0	0	-6'061	7'120	416	0	416	**7'536**
NW	*159.5*	46'338	0	0	46'338	0	*147.0*	-1'280	0	0	-1'280	45'059	477	0	477	**45'535**
GL	*71.2*	0	-24'781	-36'239	-61'021	-61'021	*88.4*	-5'424	0	0	-5'424	-66'444	495	-6'535	-6'040	**-72'484**
ZG	*247.7*	328'162	0	0	328'162	0	*216.7*	0	0	0	0	328'162	1'268	0	1'268	**329'430**
FR	*79.9*	0	-107'637	-157'406	-265'043	-265'043	*89.9*	-8'797	0	0	-8'797	-273'840	3'064	-109'824	-106'760	**-380'599**
SO	*73.0*	0	-147'776	-216'105	-363'881	-363'881	*88.6*	0	-6'648	0	-6'648	-370'529	3'135	0	3'135	**-367'394**
BS	*149.5*	175'779	0	0	175'779	0	*139.1*	0	-35'026	-18'211	-53'236	122'543	2'487	0	2'487	**125'030**
BL	*96.8*	0	-6'176	-9'032	-15'207	-15'207	*97.4*	0	-726	0	-726	-15'933	3'322	0	3'322	**-12'611**
SH	*91.7*	0	-7'480	-10'939	-18'419	-18'419	*94.3*	0	-1'719	0	-1'719	-20'137	947	0	947	**-19'190**
AR	*85.3*	0	-12'052	-17'624	-29'676	-29'676	*91.5*	-19'431	0	0	-19'431	-49'107	690	0	690	**-48'417**
AI	*88.8*	0	-2'322	-3'396	-5'718	-5'718	*92.9*	-8'452	0	0	-8'452	-14'171	189	0	189	**-13'982**
SG	*78.8*	0	-191'697	-280'335	-472'032	-472'032	*89.6*	-2'066	0	0	-2'066	-474'098	5'794	0	5'794	**-468'304**
GR	*83.3*	0	-54'769	-80'094	-134'863	-134'863	*90.8*	-137'662	0	0	-137'662	-272'525	2'437	0	2'437	**-270'088**
AG	*83.8*	0	-165'577	-242'137	-407'714	-407'714	*91.0*	0	0	0	0	-407'714	6'985	0	6'985	**-400'729**
TG	*78.4*	0	-105'178	-153'811	-258'989	-258'989	*89.5*	-3'776	0	0	-3'776	-262'765	2'939	0	2'939	**-259'826**
TI	*97.1*	0	-6'471	-9'463	-15'934	-15'934	*97.7*	-14'337	-16'678	0	-31'015	-46'949	3'967	0	3'967	**-42'982**
VD	*99.6*	0	-686	-1'004	-1'690	-1'690	*99.6*	-81	-68'497	-3'744	-72'323	-74'013	8'117	0	8'117	**-65'896**
VS	*66.1*	0	-265'784	-388'678	-654'461	-654'461	*88.2*	-73'881	-5'401	0	-79'282	-733'744	3'528	0	3'528	**-730'216**
NE	*90.5*	0	-20'237	-29'594	-49'830	-49'830	*93.7*	-23'557	-14'571	0	-38'128	-87'958	2'153	-87'066	-84'913	**-172'871**
GE	*145.3*	398'020	0	0	398'020	0	*135.8*	0	-71'007	-32'483	-103'490	294'529	5'275	0	5'275	**299'804**
JU	*65.2*	0	-59'221	-86'604	-145'824	-145'824	*88.2*	-4'582	-630	0	-5'212	-151'036	872	-15'510	-14'638	**-165'674**
Schweiz	***100.0***	**1'712'737**	**-1'712'737**	**-2'504'679**	**-2'504'679**	**-4'217'417**		**-361'806**	**-241'204**	**-120'602**	**-723'613**	**-3'228'292**	**93'199**	**-279'597**	**-186'398**	**-3'414'690**

RI = Ressourcenindex; RA = Ressourcenausgleich; SSE = Standardisierter Steuerertrag; LA = Lastenausgleich; GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich; SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich; A-C = Bereiche Armut, Alter, Ausländerintegration; F = Kernstadtproblematik

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement, Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Zahlungen 2019

Die Föderalismusreform NFA musste nicht nur die Experten und Politiker überzeugen, sie musste auch bei der Stimmbevölkerung und den Kantonen auf Anklang stossen. Nach einer aufwändigen Informationskampagne wurde am 28. Nov. 2004 der Bundesbeschluss zur NFA von Volk und Ständen angenommen. Der Ja-Stimmenanteil war mit 64.4 % relativ klar und lediglich 2 1/2 Stände (ZG, SZ und NW) lehnten die Vorlage. Dies war insofern erfreulich, als auch Kantone wie Genf, Zürich und Basel-Stadt die Vorlage annahmen, obwohl sie ganz eindeutig zu den Beitragszahlern gehörten. Etwas enttäuschend war allerdings die niedrige Stimmbeteiligung von 36.9 Prozent. Der Bundesbeschluss war allerdings sehr komplex und konnte den Stimmberechtigten kaum in jedem Detail und hinsichtlich seiner Auswirkungen verständlich gemacht werden. Er beinhaltete 27 Verfassungsänderungen und setzte die Grundlage für über 30 Gesetzesänderungen. Die zweite (behandelt an der Herbstsession 2006 in Flims) und dritte Botschaft (8. Dezember 2006), welche die Gesetzesänderungen und die Dotierung der Ausgleichsgefässe betrafen, wurden in der Folge im Parlament (Frühlingssession 2007) angenommen und das neue System konnte auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten.

Die NFA kann als äusserst erfolgreiches Reformprojekt betrachtet werden, welches nach allen Regeln der Kunst aufgegleist wurde. Sie ist ein Lehrstück für politische Grossprojekte und Reformen in der Schweizer Verhandlungsdemokratie. Wichtige Erfolgsfaktoren waren dabei das Einsetzen eines paritätisch zusammengesetzten Projektausschuss, in dem Kantone und Bund gleichermassen vertreten waren. Zudem wurde das Projekt durch eine Expertengruppe unterstützt, welche klare und nachvollziehbare Konzepte in den Vordergrund stellte. Dazu gehören die Idee der fiskalischen Äquivalenz, welche unter dem Grundsatz „Wer zahlt, befiehlt, wer befiehlt, zahlt“ nahezu zu einem Glaubensbekenntnis wurde. Aber auch aus dem NPM-Reformpaket entlehnte Konzepte wie die Trennung von Strategie und Operation, Effektivitätsüberlegungen, Anreizsysteme sowie die Trittbrettfahrer-Problematik und bessere Kenntnis der Präferenzen respektive Markt- oder Kundenorientierung fanden – mehr oder weniger ausgedeutscht – direkt Einzug in den Reformdiskurs und

letztendlich auch in die entsprechenden Verfassungsartikel. Dazu gesellte sich schliesslich noch das Subsidiaritätsprinzip, an dem vor allem die Kantone Gefallen hatten, wenngleich es in der Praxis nicht ganz einfach zu konkretisieren und anzuwenden ist.

Entscheidend war aber vor allem, dass das Projekt so viele verschiedene Interessen bediente, dass eine zustimmende Mehrheit zustande kam. Die Nehmerkantone erhielten Geld und die Geberkantone empfanden es als positiv, dass ihre Verpflichtungen festgeschrieben und in Relation zu den Ausgleichsleistungen des Bundes gesetzt wurden. Zudem profitierten einige Geberkantone (Zürich, Genf, Basel-Stadt) von der Anerkennung der Zentrumslasten, was einem Umdenken im Rahmen der interkantonalen Solidarität entsprach. Weiter beinhaltete der Finanzausgleich ein klares Bekenntnis zum Steuerwettbewerb und wurde als Bollwerk gegen die Forderung einer materiellen Steuerharmonisierung hochstilisiert. Und schliesslich ging es darum, den Föderalismus zu stärken respektive zu modernisieren und den Kantonen wieder einen grösseren Handlungsspielraum zu geben.

Um letztlich das Projekt auch bei einer grösseren Mehrheit der Kantone und beim Volk durchzubringen, musste es so ausgestaltet werden, dass es keine grössere Zahl von Verlierern gab, welche die Vorlage an der Urne bekämpfen würden. Entsprechend wurde der systemfremde Härteausgleich eingeführt, welcher auch den Kantonen mit einem Ressourcenpotenzial zwischen 85 und 100 Prozent Transferleistungen sicherte. Dieser Fond wurde gemäss Aussagen von Projektbeteiligten quasi in letzter Minute eingeführt, weil man eine Niederlage an der Urne befürchtete. Letztlich sprach man auch sehr bald nicht mehr von kurzfristigen Einsparungen, wie sie damals noch Bundesrat Villiger in Aussicht gestellt hatte, sondern konzentrierte sich auf die Modernisierung des Föderalismus und den grösseren Entscheidungsspielraum der Kantone.

Die NFA sorgte seit ihrer in Kraftsetzung auf den 1. Januar 2008 immer wieder für politische Diskussionen. Grosse Aufmerksamkeit erhielt etwa

der Kanton Obwalden, dem es mit einer aggressiven Steuersenkungspolitik gelungen ist, gute Steuerzahler anzulocken und so sein Ressourcenpotenzial (auf Kosten anderer Kantone) stark zu erhöhen. Ähnliche Vorwürfe richtete der Kanton Zug an den Kanton Luzern. Auch die Kantone mit grossen Städten meldeten sich sehr schnell zu Wort und beklagten, dass die Zentrumslasten zu wenig abgegolten werden und forderten eine stärkere Berücksichtigung im Lastenausgleich.

Über die im Reformprojekt integrierten Wirksamkeitsberichte wird das Projekt in regelmässigen Abständen auf seine Auswirkungen und die Erreichung der gesetzten Ziele überprüft. Bis anhin wurden drei solche Berichte für die Perioden 2008-2011, 2012-2015 und 2016-2019 erstellt.[58] Auch diese sorgen dafür, dass die Thematik nicht an Aktualität verliert.

Bereits in seinem ersten Wirksamkeitsbericht kam der Bundesrat zum Schluss, dass der Finanzausgleich die angestrebten Ziele weitgehend erreichte (Wirksamkeitsbericht 2008-2011, S. 10). Diese Grundaussage wurde auch im zweiten Wirksamkeitsbericht bestätigt. In diesem schlägt der Bundesrat jedoch auch vor, die Dotation der Ausgleichsgefässe anzupassen, da beim Ressourcenausgleich die Mindestausstattung von 85 Prozent mehr als erreicht wird. Der Lastenausgleich soll demgegenüber unverändert weitergeführt werden und auch beim Finanzausgleich insgesamt sieht er keinen Veränderungsbedarf. Der Bericht erwähnt aber auch die Forderungen einer aus Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzten Fachgruppe (vgl. Wirksamkeitsbericht 2012-2015, S. 12). Diese verlangt:

- einen Verzicht auf eine Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs,
- eine Erhöhung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs,
- eine stärkere Reduktion des Härteausgleichs,

[58] *Vgl. https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.html (3. Juli 2018).*

- ein neues Modell für den Ressourcenausgleich, den Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial,
- eine reduzierte Gewichtung der Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial,
- eine weitere Reduktion der Gewichtung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial und
- eine Reduktion der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone.

Die aufgestellten Forderungen verdeutlichen die Unbehagen der verschiedenen Gruppen von Kantonen, wobei es vereinfachend formuliert und leicht nachvollziehbar darum geht, dass die ressourcenstarken Kantone nicht mehr so viel oder zumindest keine höheren Beiträge bezahlen und die ressourcenschwachen mehr oder zumindest nicht weniger erhalten wollen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die ressourcenstarken Beitragszahlerkantone in der Minderheit und die Beitragsempfängerkantone in der Mehrheit sind. Allerdings sind beide Gruppen von Kantonen alles andere als homogen und profitieren in unterschiedlichem Masse von den vorgeschlagenen Änderungen.

Als komplizierend für die Ausgleichsmechanik erweist sich zudem, dass verschiedene andere Projekte, wie etwa die Unternehmenssteuerreform oder allenfalls auch die Sanierung der Altersvorsorge, Auswirkungen auf die Finanzlage der Kantone haben und die einzelnen Kantone in unterschiedlichem Masse betreffen, sodass man versucht ist, diese Auswirkungen mit dem Finanzausgleich aufzufangen. Dies belastet die ursprünglich relativ einfach und transparent angedachte und sachlich konsistente Ausgleichsmechanik.

Der dritte Wirksamkeitsbericht (vgl. Wirksamkeitsbericht 2016-2019 S. 11 ff.) bestätigt erneut, dass die Ziele weitgehend erreicht worden sind. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass der Anteil der zweckfreien Transfers am Gesamtvolumen der Transfers mit der NFA erhöht worden

ist und sich seither auf rund 40 Prozent beläuft, was die finanzielle Autonomie der Kantone stärkt. Die Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit können mit der NFA um rund einen Drittel reduziert werden. Gering sind allerdings die Auswirkungen auf die Steuerunterschiede. Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone sei nach wie vor hoch. Die Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen werde noch immer übertroffen. Bei den geografisch-topografischen und soziodemographischen Sonderlasten werde demgegenüber nur ein Teil abgegolten, wobei dieser Teil bei letzteren deutlich geringer ist. Wie jedoch die beiden Gefässe dotiert werden müssen, bleibe letztlich eine politische Frage. Der interkantonale Lastenausgleich schliesslich habe sich seit der Einführung der NFA verdoppelt, wobei der Grossteil im Bereich der Tertiärbildung (Universitäten und Fachhochschulen) zu liegen kommt.

Der Bericht stellt auch Systemanpassungen in Aussicht, welche teilweise auch den Forderungen der Konferenz der Kantonsregierungen entsprechen. So soll etwa die Mindestausstattung auf 86.5 Prozent angehoben und inskünftig garantiert und nicht lediglich angestrebt werden. Weiter soll die Dotation des Ressourcenausgleichs reduziert werden, was die ressourcenstarken Kantone etwas entlastet. Der heutige Bundesanteil soll nach wie vor den Kantonen zukommen und einerseits in den sozio-demographischen Lastenausgleich und andererseits zu den ressourcenschwachen Kantonen fliessen. Weiter wird auch versucht, auf die Auswirkungen der Steuervorlage 17 (SV17) zu reagieren.

Wie sich der Finanzausgleich weiter entwickeln wird, hängt von vielen Faktoren ab. Die genaue Ausgestaltung ist und bleibt ein Produkt der politischen Kräfteverhältnisse, wobei es nicht nur darum geht, Mehrheiten für gewünschte Finanztransfers zu finden, sondern auch die ressourcenstarken Kantone nicht (allzu stark) zu verärgern. Dabei ist wohl zu erwarten, dass das ursprünglich sehr einfach konzipierte und auf klaren Prinzipien beruhende System an Komplexität gewinnen und an Übersichtlichkeit verlieren wird. Plausible Argumente, was genau und in welchem Masse ausgeglichen werden muss, sind das eine, etwas anderes und

schlussendlich viel wichtiger ist, wie viel Geld in die oder aus der Kasse der einzelnen Kantone fliesst.

Die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs war übrigens auch zwischen den Kantonen und Gemeinden ein Thema. Ende der 1990er Jahre beschäftigen sich gemäss einer Umfrage der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) 18 Kantone mit Projekten der Aufgabenteilung. Eine andere Erhebung aus dem Jahr 1998 zeigt, dass die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton in 22 von 26 Kantonen intensiv oder zumindest ansatzweise diskutiert wurde (Ladner/Steiner 1998: 24). Interessant ist hier, dass zahlreiche dieser kantonalen Projekte (z. B. in den Kantonen Bern und Luzern) in ihrer Anlage identisch mit der Reform auf Bundesebene waren.

Die Richtung der Aufgabenverlagerung verlief hier aber deutlich zugunsten der höheren Ebene. Abgesehen von ein paar Ausnahmen, im Kanton Aargau wurde z. B. die Polizei kommunalisiert, wurden Aufgaben wie Lehrerbesoldung, Sozialhilfe, Spitäler eher zentralisiert. Im Kanton Bern beispielsweise war die Verlagerung von Aufgaben auf die kantonale Ebene so stark, dass letztlich auch Steuereinnahmen von den Gemeinden auf die kantonale Ebene verschoben werden mussten.

11 Territorialreformen: Gemeindefusionen, Agglomerationen und Regionen

Eine zentrale Voraussetzung für die Organisation der Aufgabenerbringung ist die territoriale Gliederung. Diese ist der Schweiz lange Zeit sehr konstant geblieben. Das heisst, man hat davon abgesehen, die politisch-administrative Gliederung des Landes den veränderten Anforderungen einer immer mobileren und stärker vernetzten Gesellschaft und den sich wandelnden und zunehmenden grösser werdenden Integrations- und Koordinationsanforderungen anzupassen. Die gewählte Strategie war vielmehr – wie wir gesehen haben – eine Intensivierung der vertikalen und horizontalen Koordination.

Die grosse Konstanz betrifft vor allem die Kantone. Aber auch die Zahl der Gemeinden hat sich lange Zeit kaum verändert. Erst seit den 1990er Jahren ist es auf der kommunalen Ebene vermehrt zu Fusionen gekommen und man hat begonnen, über neue territoriale Gebilde, wie beispielsweise Agglomerationen oder Regionen, nachzudenken.

Ausschlaggebend für die verschiedenen Reformdiskussionen war vor allem eine wachsende Diskrepanz zwischen den politischen Grenzen und den realen Lebenswelten der Bevölkerung, die Kleinheit gewisser Kantone und zahlreicher Gemeinden sowie die Tatsache, dass viele Aufgaben und Probleme heute grenzüberschreitend auftreten und angegangen werden müssen.

Mitte des 19. Jahrhunderts zählte die Schweiz 25 Kantone und rund 3200 Gemeinden. Bei einer Bevölkerung von rund 2.4 Millionen ergab das bevölkerungsmässig sehr kleine Subeinheiten. Die Kantone UR, OW, NW, ZG und AI hatten weniger als 20‘000 Einwohner, der grösste Kanton, Bern, etwa 450‘000, der Kanton Zürich 250‘000 Einwohner. Die grosse Mehrheit der Gemeinden hatte ein paar Hundert Einwohner, einzig Städte wie Zürich, Bern, Basel, Genf und Lausanne waren mit zwischen 17‘000 und 32‘000 Einwohnern relativ gross. Heute fallen auf die rund 8 Mio. Einwohner 26 Kantone und rund 2200 Gemeinden. Der Kanton Zürich

hat rund 1.5 Mio. Einwohner und der Kanton Bern rund eine Million. Die Stadt Zürich zählt rund 400'000 Einwohner.

Kantonsfusionen

Die territoriale Festlegung der Kantonsgrenzen geht zurück auf den Wiener Kongress im Jahr 1815. Hier wurden die Landesgrenzen festgelegt und die letzten Zuteilungen vorgenommen. Gemäss der Erklärung vom 20. März 1815 liegt die immerwährende Neutralität der Schweiz im Interesse der europäischen Staaten. Die Integrität der 19 Kantone der Mediationszeit wird garantiert. Die ehemalig zugewandten Orte Wallis, Genf und das preussische Fürstentum Neuenburg wurden von Frankreich gelöst und als Kantone der Schweiz angegliedert. Das französisch besetzte Fürstbistum Basel einschliesslich der Stadt Biel fiel an den Kanton Bern. Das Dappental gelangte an den Kanton Waadt.[59] Damit wurde eine äusserst feingliederige Kantonsstruktur fixiert, obwohl schon in der Helvetik heute als geradezu revolutionäre einzustufende Vorstellungen einer Schweiz bestehend aus drei Republiken[60] oder zehn Departementen[61] bestanden (vgl. Abbildung 29).

[59] *Vgl. Jorio, Marco (2015). Wiener Kongress. Historisches Lexikon der Schweiz. http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8922.php (3. Juli 2018)*

[60] *Der französische Divisionsgeneral Guillaume Brune, welcher am 6. März 1798 siegreich in Bern einmarschierte, schlug die Aufteilung der Schweiz in die drei Republiken Rhodanien, Helvetien und Tellgau vor. Dies löste jedoch eine allgemeine Empörung aus und wurde bereits am 22. März widerrufen (vgl. Fankhauser, Andreas (2004). Brune, Guillaume, Historisches Lexikon der Schweiz. http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D41511.php) (3. Juli 2018).*

[61] *Vgl. die Kartensammlung von Marco Zanoli auf wikipedia (https://commons.wikimedia.org/wiki/User:Sidonius). Das Projekt für eine Departementalisierung der Helvetischen Republik vom 3.12.1798 erwähnt folgende Departemente: Hauenstein, Rheinfall, Thur, Ober Aar, Reussquelle, Linth, Léman, Rhonequelle, Tessin und Rheinquelle.*

Abbildung 29:
Projekte zur territorialen Gliederung der Schweiz in der Zeit der Helvetik

Quelle: Marco Zanoli auf wikipedia (https://commons.wikimedia.org/wiki/User:Sidonius).

Neuere Vorschläge für Territorialreformen auf kantonaler Ebene lassen sich in der Föderalismusdiskussion der 1960er und 1980er Jahre finden (Kreis 2000: 32). Vorstösse und konkrete Projekte kommen dann jedoch vor allem in den späten 1990er Jahren zur Sprache. So führte im Sommer 1997 eine Initiative zur Fusion der Kantone Waadt und Genf auch in anderen Regionen zu regen Diskussionen (Klöti 2000: 26). Im gleichen Jahr wurde auch die Fusion der beiden Halbkantone OW und NW gefordert, was letztlich in eine Diskussion um die Schaffung eines Kantons Zentralschweiz mündete, und auch die Schaffung eines Kantons Ostschweiz kam zur Sprache. Zwei Jahre später kam die Schaffung eines Kantons Nordwestschweiz auf das politische Tapet. Und im Januar 1999 sprach sich die Parteileitung der Grünen dafür aus, eine „Wahlschlager-Initiative" zu Kantonsfusionen zu lancieren, welche aber bereits von den eigenen Leuten massiv gebremst wurde (Kreis 2000: 37). Jüngeren Datums (2009) ist der Vorschlag zur Schaffung eines Kantons Jura bestehend aus den Kantonen Jura, Neuenburg und dem Berner Jura. Oder die Zusammenlegung der beiden Basel (2014). All diesen Projekten war jedoch kein Erfolg beschieden. Sie scheiterten an der Urne (VD-GE, BS-BL) oder gerieten wieder in Vergessenheit.

Einzige grössere Veränderung der Gliederung in Kantone war die Neuschaffung des Kantons Jura 1979 sowie der Kantonswechsel des Laufentals vom Kanton Bern zum Kanton Basel-Land (1994). Vor allem die Gründung des Kantons Jura sorgte für Aufmerksamkeit, weil damit ein langhaltender Konflikt im Rahmen der bestehenden Institutionen relativ friedlich gelöst werden konnte. Der Konflikt geht zurück auf den Wiener Kongress, der das heutige Gebiet des Kantons Jura und das Laufental dem Kanton Bern zusprach. Bereits während des Kulturkampfs kam es zu Spannungen zwischen dem katholischen und französischsprachigen Teil des Juras und dem grossmehrheitlich protestantisch und deutschsprachigen Kanton Bern.

Die anhaltenden Spannungen gipfelten in den 1960er und 1970er Jahren in gewalttätige Ausschreitungen zwischen Separatisten und Berntreuen.

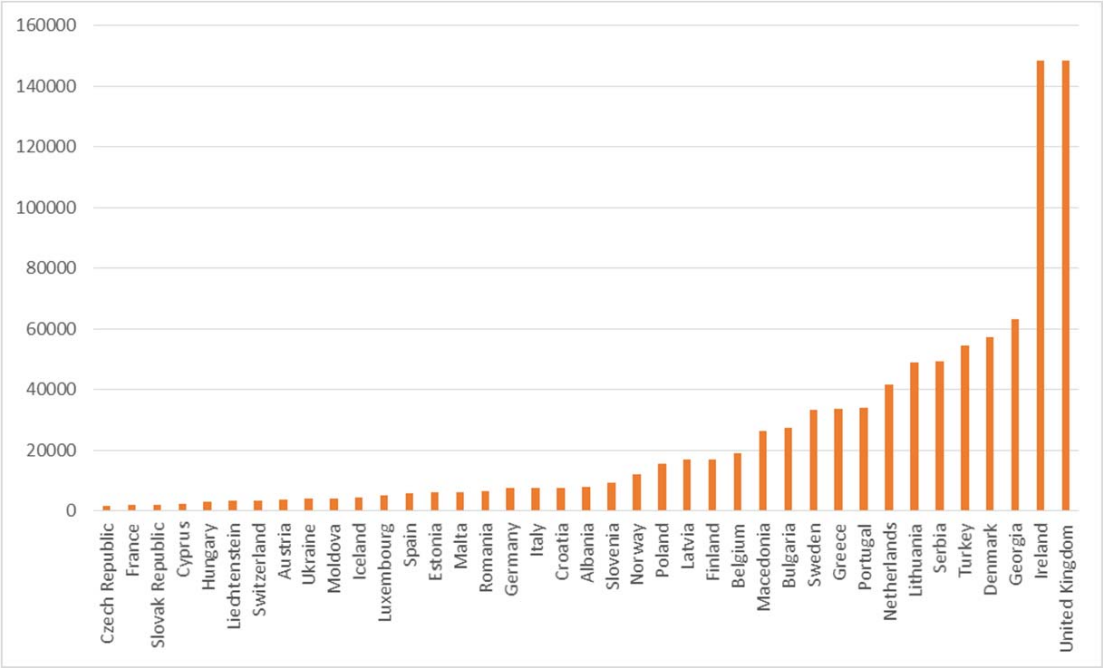
Glücklicherweise vermochten die in der Berner Kantonsverfassung und der Bundesverfassung vorgesehenen Verfahren mit Volksabstimmungen auf verschiedenen Staatsebenen eine Eskalation der Gewalt zu verhindern. Ein 1970 in einer Volksabstimmung angenommener Zusatz in der Berner Staatsverfassung räumte den jurassischen Bezirken das Recht ein, selbst über ihre politische Zukunft zu entscheiden. 1975 entschieden sich die drei nordjurassischen Amtsbezirke Porrentruy, Freiberge und Delémont, dem neuen Kanton Jura beitreten, während Moutier, Courtelary, La Neuveville und vorerst auch der Grenzbezirk Laufen beim Kanton Bern bleiben wollten. Nachdem das eidgenössische Parlament im September 1977 die jurassische Verfassung gutgeheissen hatte, nahmen das Schweizer Volk (71 Prozent ja) und alle Stände am 24. September 1978 die Neuschaffung des Kantons Jura an. Auf den 1. Januar 1979 erhielt die Schweiz so einen neuen Kanton.

Gemeindefusionen

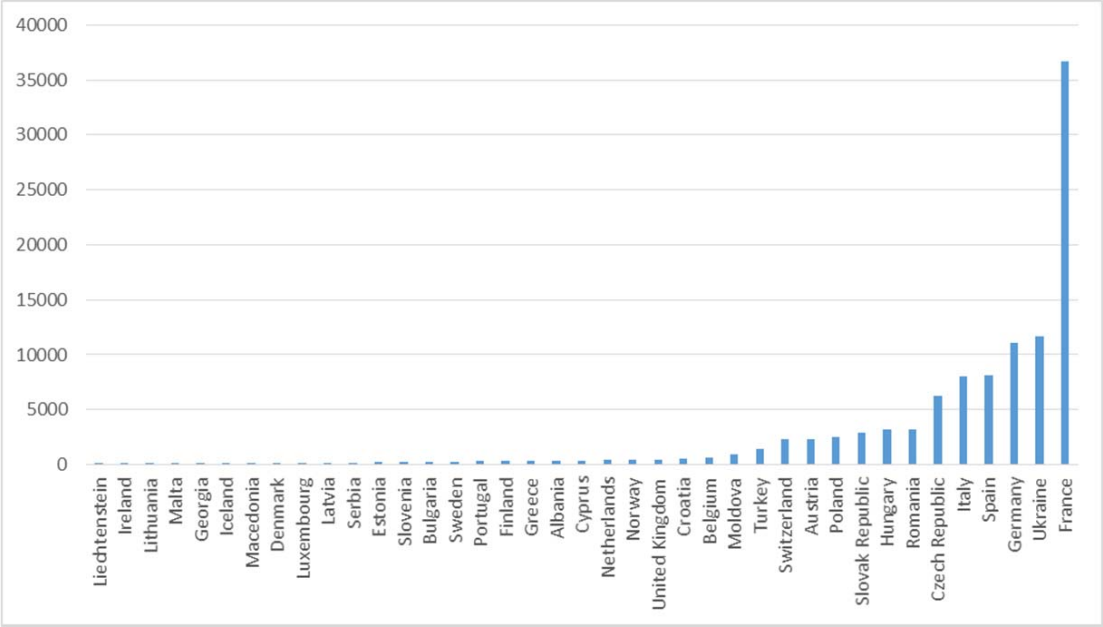
Die Schweiz kennt im Gegensatz zu Ländern wie Deutschland, die Niederlande, Belgien, Norwegen oder Dänemark keine grossangelegten Gebietsreformen auf kommunaler Ebene. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass Föderalismus und Gemeindeautonomie einen grossen Stellenwert einnehmen und die übergeordneten Ebenen nur über sehr begrenzte Möglichkeiten verfügen, auf die Gebietsaufteilung auf tieferer Ebenen einzuwirken. Eine direkte Folge davon ist, dass die Gemeinden in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr klein und zahlreich sind (vgl. Abbildung 30). Die Schweiz hat viel mehr, aber auch deutlich kleinere Gemeinden als die skandinavischen Länder. Vergleichbare Verhältnisse finden sich demgegenüber in Österreich.

Abbildung 30:
Durchschnittliche Einwohnerzahlen und Zahl der Gemeinden im Ländervergleich (2014)

Durchschnittliche Einwohnerzahlen



Zahl der Gemeinden



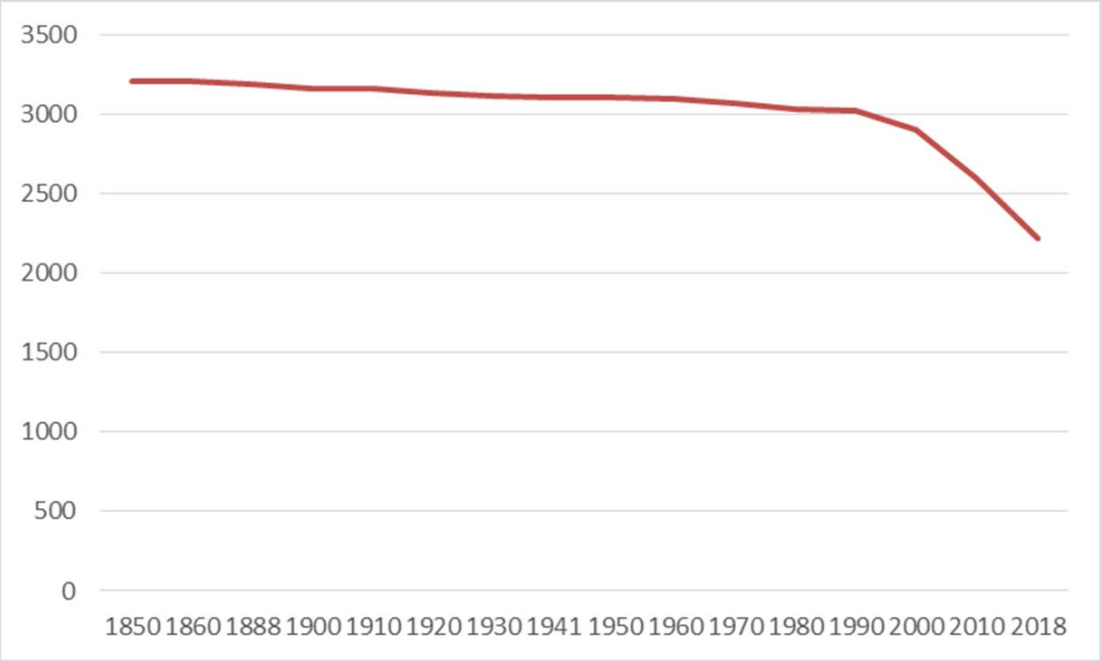
Eigene Berechnungen: Local Autonomy Database

Lange Zeit blieb die Zahl der Gemeinden in der Schweiz konstant (vgl. Abbildung 31). Wurden zu Beginn des Bundesstaats für das Jahr 1850 3203 Gemeinden gezählt, waren es zu Beginn der 1990er Jahre noch über 3000. Einzige grössere Veränderungen waren die Eingemeindungen grösserer Städte, so etwa in Zürich (1893, 1934), in Biel (1900, 1917, 1919), in Basel (1908), in Bern (1919) und in Genf (1931). Die durchschnittliche Gemeindegrösse verdreifachte sich in dieser Zeit von 747 auf 2235 Einwohner.

Seit 1990 hat sich demgegenüber die Zahl der Gemeinden durch Fusionen um rund 800 reduziert. Das heisst mit anderen Worten, dass rund 80 Prozent der aufgelösten Gemeinden in den letzten dreissig Jahren aufgelöst wurden. Die relativ stark ansteigenden Bevölkerungszahlen (von 6.8 Mio. 1990 auf 8.5 Mio. 2018) bei gleichzeitiger Reduktion der Zahl der Gemeinden hat dazu geführt, dass die durchschnittliche Gemeindegrösse auf 3822 angewachsen ist.

Auch wenn bei steigender Bevölkerung die Zahl der Gemeinden abgenommen hat, ist nach wie vor ein Grossteil der Gemeinden sehr klein. Im Jahr 2010 hatten etwas mehr als 45 Prozent der Gemeinden weniger als 1000 Einwohner (BFS – Statistisches Lexikon der Schweiz 2012). In diesen vielen kleinen Gemeinden leben aber nur etwas mehr als sieben Prozent der Bevölkerung. Im Jahr 2017 hatten noch 36.7 Prozent der Gemeinden weniger als 1000 Einwohner.

Abbildung 31:
Zahl der Gemeinden in der Schweiz 1850 bis 2018



Jahr	Anzahl Gemeinden	Durch-schnittliche Gemeinde-grösse		Jahr	Anzahl Gemeinden	Durch-schnittliche Gemeinde-grösse
1850	3203	747		1950	3101	1521
1860	3210	782		1960	3095	1732
1888	3185	916		1970	3072	2016
1900	3164	1048		1980	3029	2091
1910	3157	1189		1990	3021	2235
1920	3136	1237		2000	2899	2485
1930	3118	1304		2010	2596	3032
1941	3107	1373		2018	2222	3822

Fusionen sind dabei nicht gleichmässig über das ganze Land verteilt und damit auch nicht in der ganzen Schweiz ein Thema. Dies hängt damit zusammen, dass in gewissen Kantonen die Gemeinden deutlich grösser sind als in anderen (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10:
Anzahl und Grösse der Gemeinden nach Kantonen (2017)

Kanton	Drs. Gem.grösse	Median	. < 500 Einw.	Gem. < 1000 Einw.
ZH	8'855	4'083	3.0%	14.9%
BE	2'924	1'183	24.5%	45.6%
LU	4'860	2'599	3.6%	14.5%
UR	1'807	772	30.0%	55.0%
SZ	5'195	3'451	6.7%	20.0%
OW	5'339	5'060	0.0%	0.0%
NW	3'868	3'567	0.0%	0.0%
GL	13'380	12'512	0.0%	0.0%
ZG	11'266	8'827	0.0%	0.0%
FR	2'293	1'177	17.6%	39.0%
SO	2'471	1'484	11.9%	34.9%
BS	64'340	20'895	0.0%	0.0%
BL	3'321	1'310	17.4%	44.2%
SH	3'106	921	23.1%	53.8%
AR	2'747	1'759	0.0%	20.0%
AI	2'667	2'050	0.0%	0.0%
SG	6'526	4'735	0.0%	2.6%
GR	1'764	937	30.4%	51.8%
AG	3'114	1'936	8.5%	23.9%
TG	3'383	2'174	2.5%	15.0%
TI	2'726	1'431	18.5%	40.0%
VD	2'539	844	36.2%	57.6%
VS	2'691	1'235	24.6%	43.7%
NE	4'959	1'755	25.0%	38.9%
GE	10'875	2'525	2.2%	15.6%
JU	1'283	629	43.9%	64.9%
Gesamt	3'733	1'475	18.4%	36.7%

Quelle: Angaben BFS, eigene Berechnungen

In Kantonen wie OW, NW, GL, ZG, BS und AI gibt es (Stand 1.1.2017) keine Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern, in AI und SG zumindest keine mit weniger als 500 Einwohnern. In den Kantonen BE, UR, FR, SO, BL, SH, GR, VD, VS, NE und JU haben demgegenüber zwischen einem und zwei Dritteln der Gemeinden weniger als 1000 Einwohner und in den Kantonen BE, UR, SH, GR, VD, VS, NE und JU haben rund ein Viertel und mehr Gemeinden sogar weniger als 500 Einwohner. Diese Unterschiede zeigen sich auch, wenn man die Median- und Mittelwerte betrachtet. UR, SH, GR, VD und JU haben einen Medianwert von weniger als 1000 Einwohner. Das bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden kleiner als 1000 Einwohner ist. Die Medianwerte von ZH, OW, GL, ZG, BS und SG liegen demgegenüber bei über 4000 Einwohnern. Über die grössten durchschnittlichen Einwohnerzahlen verfügen schliesslich die Kantone BS, GL, GE, ZG und ZH.

Auch die Zahl der Gemeinden pro Kanton und deren Veränderung über die Zeit hinweg variiert sehr stark (vgl. Tabelle 11). Die Kantone BS, AI, OW, NW und ZG haben weniger als ein Dutzend Gemeinden und ihre Zahl ist seit 1980 stabil geblieben. Dasselbe gilt auch für die Kantone UR, AR, SZ und GE aus der Gruppe der Gemeinden mit ursprünglich zwischen 20 und 100 Gemeinden. In dieser Gruppe fallen allerdings auch der Kanton Glarus, der heute noch drei Gemeinden kennt, sowie die Kantone NE und JU, welche die Zahl der Gemeinden ebenfalls relativ deutlich reduziert haben. In der Gruppe mit 100 bis 200 Gemeinden hat vor allem im Kanton TG[62] ein grosser Rückgang der Zahl der Gemeinden stattgefunden, während im Kanton Zürich nur wenige Gemeinden verschwunden sind. Zahlreicher sind die Fusionen in den Kantonen Luzern, Solothurn und Wallis. Bei den Kantonen mit mehr als 200 Gemeinden fallen die Kantone GR, TI und FR auf, in denen jeweils mehr als 100 Gemeinden

[62] *Der Kanton TG ist hier insofern ein Sonderfall, als es sich um eine Beseitigung des in der Zeit der Helvetik entstandenen Gemeindedualismus handelte. Die Kantonsverfassung von 1987 schrieb die Zusammenlegung von Munizipal- und Ortsgemeinden innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten vor. Zwischen 1990-2000 kam es zu einer Flurbereinigung, an deren Ende 80 politische Gemeinden standen.*

verschwunden sind, während es in den Kantonen BE und VD, aber vor allem auch in AG (noch) zu deutlich weniger Fusionen gekommen ist.

Angesichts dieser Zahlen können vor allem die Kantone FR, GR, NE, TI, TG und GL, in denen zwischen 1980 und 2018 rund 50 Prozent und mehr Gemeinden verschwunden sind, als „Fusionskantone“ bezeichnet werden. Dahinter folgen LU, VS, SH und JU mit zwischen einem Fünftel und einem Drittel der Gemeinden, die fusioniert haben. In den Kantonen VD, BE, SO und SG liegt der Rückgang bei zwischen 10 und 20 Prozent und in den Kantonen AG und ZH bei weniger als 10 Prozent. In den übrigen Kantonen ist die Zahl der Gemeinden unverändert geblieben. Einzige Ausnahme ist der Kanton Basel-Land, in dem die Zahl der Gemeinden durch den Zugewinn des Laufentals gestiegen ist.

Tabelle 11:
Anzahl Gemeinden nach Kantonen (1980-2018)

Kantor	1980	2018	Diff.	Kanton	1980	2018	Diff.	Kanton	1980	2018	Diff.	Kanton	1980	2018	Diff.
BS	3	3	0	UR	20	20	0	LU	107	83	-24	GR	215	108	-107
AI	6	6	0	AR	20	20	0	SO	130	109	-21	AG	231	212	-19
OW	7	7	0	GL	29	3	-26	VS	163	126	-37	TI	247	115	-132
NW	11	11	0	SZ	30	30	0	ZH	171	166	-5	FR	266	136	-130
ZG	11	11	0	SH	34	26	-8	TG	181	80	-101	VD	385	309	-76
				GE	45	45	0					BE	410	347	-63
				NE	62	31	-31								
				BL	73	86	13								
				JU	82	55	-27								
				SG	90	77	-13								
Tot1	38	38	0	Tot2	485	393	-92	Tot3	752	564	-188	Tot4	1754	1227	-527
												Total	3029	2222	-807

Die Häufigkeit von Fusionen kann schliesslich ganz eindeutig mit der Grösse der Gemeinden in einen Zusammenhang gebracht werden. In sämtlichen Fusionskantonen hatte mehr als die Hälfte der Gemeinden weniger als 1000 Einwohner, teilweise sogar weniger als 500 Einwohner

(FR, GR, TI, VD, JU). Auch heute noch sind in diesen und teilweise auch in anderen Kantonen die Gemeinden sehr klein.

Betrachtet man die verschiedenen Gemeindefusionen etwas genauer, so fallen verschiedene Muster von Fusionen auf:

Das klassische Beispiel ist die Fusionen von zwei oder mehreren Kleinstgemeinden. Hierbei geht es oft um die Nutzung von Skalenerträgen in der Verwaltung und eine Reaktion auf Leistungsschwächen bei der Aufgabenerfüllung oder Mangel an Personen, die sich um die Geschicke der Gemeinde kümmern. Beispielhaft für diese Art von Fusionen sind zahlreiche Gemeindezusammenlegungen im Kanton Fribourg, wo aus zwei oder drei Kleinstgemeinden eine kleine Gemeinde wurden. Ein Problem dieser Fusionen ist, dass die fusionierten Gemeinden nach wie vor eher klein sind.

In jüngerer Zeit geht es vielfach weniger um die Fusion von zwei oder drei Kleinst- und Kleingemeinden. Die Zusammenlegungsprojekte haben vielmehr regionalen Charakter und umfassen deutlich mehr Personen (Glarus) und ganze Täler (Val-de-Travers, Val d'Anniviers) oder Regionen (Riviera, Grande Verzasca) (Mathys et Keuffer 2018). Hier gewinnt der Lebensraum an Bedeutung und es wird unter dem Gesichtspunkt der Regionalentwicklung über Fusionen diskutiert.

Bei den Eingemeindungen in Städte schliesslich, wie beispielsweise im Fall von Luzern und Littau oder Nuvoa Lugano, stehen Argumente der Raumnutzung und proaktive Positionierungsstrategien im Vordergrund (vgl. Steiner/Kaiser 2013). Zudem erlauben es Eingemeindungen, „Spillover-Effekte" zu beseitigen und Nutzniesser von Zentrumsleistungen an den Kosten zu beteiligen.

Insgesamt sind Gemeindefusionen schon seit einigen Jahren ein zentrales Thema in der kommunalen Reformlandschaft. In unseren Befragungen gibt jeweils ein beachtlicher Teil der befragten Gemeindeschreiber an, dass sie eine Fusion planen oder dass in ihrer Gemeinde zumindest entsprechende Diskussionen mit Nachbarsgemeinden geführt werden. Bei

der letzten Befragung waren es beispielsweise fast die Hälfte der Gemeinden (N=1803), die dies in den letzten 5 Jahren getan haben.

Allerdings ist auch die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit ein Thema. Rund 55 Prozent geben zum Beispiel an, dass sie die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten Jahren erhöht haben und bei kaum einer Gemeinde hat die Zusammenarbeit abgenommen, was angesichts der zahlreichen Fusionen auf den ersten Blick erstaunt.

Die Frage, die sich hierbei immer wieder stellt, lautet: Ist die interkommunale Zusammenarbeit ein Alternative zu Gemeindefusionen oder muss sie als Vorstufe einer Fusion betrachtet werden. Die Antwort auf diese Frage dürfte, so ist zu erwarten, von Fall zu Fall variieren.

Einblick in die Bereitschaft der Gemeinden, sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschliessen, und damit auch eine Idee von der zukünftigen Entwicklung der Gemeindelandschaft geben die Vorstellungen, die sich die Verantwortlichen in den Gemeinden von den Auswirkungen von Gemeindefusionen machen.

Die Gemeindeschreiber sämtlicher Gemeinden sehen unter anderem folgende Chancen und Verbesserungsmöglichkeiten dank einer Fusion (vgl. Tabelle 12): Mehr Möglichkeiten Leute für die verschiedenen politischen Ämtern zu rekrutieren, eine professionellere und besser funktionierende Verwaltung, ein breiteres und allenfalls auch ein qualitativ besseres Leistungsangebot. Bezüglich der Gefahren wird in erster Linie auf eine geringere Identifikation der Einwohner mit der Gemeinde und ein Verlust an Bürgernähe verwiesen. Weiter wird auch erwähnt, dass sich die politischen Kräfteverhältnisse ändern können und dass Einwohner von früheren Gemeinden in die Minderheit versetzt werden könnten. Leichte Befürchtungen bestehen, dass die Motivation der Mitarbeiter sowie die politische Beteiligung sinken werden. Nicht einig sind sich die Gemeinden – und dies gilt es besonders hervorzuheben – was die Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Gemeinde sein werden. Und schliesslich zeichnet sich auch hinsichtlich der zukünftigen Autonomie der Gemeinde keine eindeutige Position ab.

Tabelle 12:
Auswirkungen von Gemeindefusionen (2016), alle Gemeinden und aus einer Fusion hervorgegangene Gemeinden im Vergleich

alle Gemeinden	trifft eher zu	keine Auswirkungen	trifft eher nicht zu	
leichtere Rekrutierung von Kandidaten/-innen für politische Ämter	51.1%	37.0%	11.8%	schwierigere Rekrutierung von Kandidaten/-innen
höhere Motivation der Mitarbeitenden	18.2%	57.3%	24.5%	tiefere Motivation der Mitarbeitenden
bessere Verwaltungskultur	34.3%	46.0%	19.8%	schlechtere Verwaltungskultur
höhere Professionalität der Verwaltung	63.6%	31.9%	4.5%	tiefere Professionalität der Verwaltung
Strukturen wurden angepasst (Personal, Abläufe, usw.)	73.5%	18.9%	7.6%	Strukturen bleiben gleich
bessere Steuerung einzelner Politikfelder	48.4%	40.0%	11.6%	schlechtere Steuerung einzelner Politikfelder
höheres Leistungsangebot	54.8%	37.0%	8.2%	tieferes Leistungsangebot
höhere Leistungsqualität	42.7%	47.2%	10.1%	tiefere Leistungsqualität
mehr Verwaltungsliegenschaften	51.5%	27.3%	21.2%	weniger Verwaltungsliegenschaften
besseres Verhältnis zum Kanton	19.8%	75.7%	4.5%	schlechteres Verhältnis zum Kanton
bessere Koordination	37.2%	49.7%	13.1%	schlechtere Koordination
mehr IKZ	20.5%	54.7%	24.7%	weniger IKZ
bessere allgemeine finanzielle Lage	28.0%	47.2%	24.8%	schlechtere Finanzlage
tiefere Verschuldung	21.4%	51.7%	26.9%	höhere Verschuldung
höhere Bürgernähe	6.3%	24.6%	69.2%	tiefere Bürgernähe
höhere Identifikation mit der Gemeinde	4.4%	22.5%	73.1%	tiefere Identifikation mit der Gemeinde
höhere politische Beteiligung	12.1%	44.6%	43.2%	tiefere politische Beteiligung
Einwohner/-innen von früheren Gemeinden werden in die Minderheit versetzt	39.9%	42.9%	17.1%	Einwohner/-innen von früheren Gemeinden werden nicht in die Minderheit versetzt
die politischen Kräfteverhältnisse verändern sich	45.2%	45.9%	8.9%	die Kräfteverhältnisse bleiben gleich
höhere Gemeindeautonomie	24.2%	51.4%	24.4%	tiefere Gemeindeautonomie
mehr Kompetenzen der Gemeinde im Vergleich zum Kanton	27.6%	65.0%	7.4%	weniger Kompetenzen der Gemeinde im Vergleich zum Kanton

N=1716-1748

aus einer Fusion hervorgegangene Gemeinden	trifft eher zu	keine Auswirkungen	trifft eher nicht zu	
leichtere Rekrutierung von Kandidaten/-innen für politische Ämter	51.9%	40.2%	7.9%	schwierigere Rekrutierung von Kandidaten/-innen
höhere Motivation der Mitarbeitenden	43.1%	52.1%	4.8%	tiefere Motivation der Mitarbeitenden
bessere Verwaltungskultur	67.0%	29.3%	3.7%	schlechtere Verwaltungskultur
höhere Professionalität der Verwaltung	83.5%	14.9%	1.6%	tiefere Professionalität der Verwaltung
Strukturen wurden angepasst (Personal, Abläufe, usw.)	84.9%	10.8%	4.3%	Strukturen bleiben gleich
bessere Steuerung einzelner Politikfelder	64.0%	32.3%	3.8%	schlechtere Steuerung einzelner Politikfelder
höheres Leistungsangebot	78.7%	19.7%	1.6%	tieferes Leistungsangebot
höhere Leistungsqualität	76.9%	21.5%	1.6%	tiefere Leistungsqualität
mehr Verwaltungsliegenschaften	55.9%	21.3%	22.9%	weniger Verwaltungsliegenschaften
besseres Verhältnis zum Kanton	31.0%	68.4%	0.5%	schlechteres Verhältnis zum Kanton
bessere Koordination	52.4%	43.3%	4.3%	schlechtere Koordination
mehr IKZ	26.0%	59.7%	14.4%	weniger IKZ
bessere allgemeine finanzielle Lage	52.7%	36.0%	11.3%	schlechtere Finanzlage
tiefere Verschuldung	45.7%	40.3%	14.0%	höhere Verschuldung
höhere Bürgernähe	21.9%	43.9%	34.2%	tiefere Bürgernähe
höhere Identifikation mit der Gemeinde	14.4%	45.5%	40.1%	tiefere Identifikation mit der Gemeinde
höhere politische Beteiligung	17.7%	55.4%	26.9%	tiefere politische Beteiligung
Einwohner/-innen von früheren Gemeinden werden in die Minderheit versetzt	22.5%	55.6%	21.9%	Einwohner/-innen von früheren Gemeinden werden nicht in die Minderheit versetzt
die politischen Kräfteverhältnisse verändern sich	24.6%	66.3%	9.1%	die Kräfteverhältnisse bleiben gleich
höhere Gemeindeautonomie	35.8%	58.3%	5.9%	tiefere Gemeindeautonomie
mehr Kompetenzen der Gemeinde im Vergleich zum Kanton	25.0%	69.1%	5.9%	weniger Kompetenzen der Gemeinde im Vergleich zum Kanton

N=181-189

Quelle : Gemeindeschreiberbefragung 2016

Vergleicht man die Einschätzung der Gesamtheit der Gemeinden mit den Angaben der Gemeinden, welche aus einer Fusion hervorgegangen sind und entsprechend auf konkrete Erfahrungen zurückblicken können, so ergibt sich ein noch positiveres Bild der Gemeindefusionen.

Vor allem was das Funktionieren der Verwaltung (höhere Motivation der Mitarbeitenden, bessere Verwaltungskultur, höhere Professionalität der Verwaltung, Personal, Abläufe, usw.) und das Leistungsangebot (bessere Steuerung einzelner Politikfelder, höheres Leistungsangebot, höhere Leistungsqualität) anbelangt, sind die Rückmeldungen der fusionierten Gemeinden deutlich positiver als die Erwartungen sämtlicher Gemeinden. Auch bei der finanziellen Auswirkungen wird ein positiveres Bild gezeichnete, während bei der Identifikation mit der Gemeinde, bei der Bürgernähe und bei der Partizipation die Auswirkungen weniger negativ sind als erwartet.

Allerdings muss dieses positive Bild auch etwas relativiert werden. So ist davon auszugehen, dass die fusionierten Gemeinden vorgängig abgeklärt haben, ob eine Fusion ihnen auch eine Verbesserung ihrer Verhältnisse bringt, was nicht in allen Fällen so sein muss. Oder mit anderen Worten: Bei den fusionierten Gemeinden sind diejenigen übervertreten, für die eine Fusion positive Auswirkungen haben konnte. Zudem kann nicht ganz ausgeschlossen werden, dass eine Tendenz vorhanden ist, vollzogene Entscheidungen nachträglich in ein positiveres Licht zu rücken. Vielleicht am wenigsten konkrete Auswirkungen haben Gemeindefusionen auf die Stellung der Gemeinde im Kanton und auf ihre Autonomie bei der Aufgabenerbringung.

Erstaunlicherweise sind Gemeindefusionen im Rahmen der Diskussionen um eine optimale Ausgestaltung des Föderalismus und der Organisation der Aufgabenerbringung nur bedingt ein Thema. Dies mag mitunter damit zusammenhängen, dass es sich bei den Gemeinden um kantonsinterne Probleme handelt, welche nicht im Kompetenzbereich des Bundes liegen.

Während es bei der im vorgängigen Kapitel beschriebenen Föderalismusreform auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips um eine Stärkung der Kantone ging, geht es bei den Gemeindefusionen getreu demselben Prinzip um eine Stärkung der Gemeinden. Etwas ketzerisch könnte man allerdings die Frage stellen, ob es gleichzeitig grosse und starke Gemeinden sowie grosse und starke Kantone braucht. Letztlich geht es ja um die Frage der Kompetenzen, welche nicht einfach vermehrt, sondern vielmehr optimal zugeteilt werden sollten. Wird wie im Kanton Glarus die Zahl der Gemeinden auf drei reduziert, so stellt sich die Frage, welche Rolle dem Kanton noch zukommen soll. Damit würden wir uns jedoch einem System mit nur zwei Ebenen nähern, wie es in vielen anderen Staaten besteht.

Trotz der vielleicht auf den ersten Blick beachtlichen Zahl der Gemeindefusionen in jüngerer Zeit, kann – einmal abgesehen vom Kanton Glarus – nicht von einer fundamentalen Änderung der Territorialorganisation ausgegangen werden. Die Mehrheit der Gemeinden bleibt zu klein und zu schwach, um mehr Aufgaben und eine (noch) grössere Autonomie „nach unten“ zu übertragen.

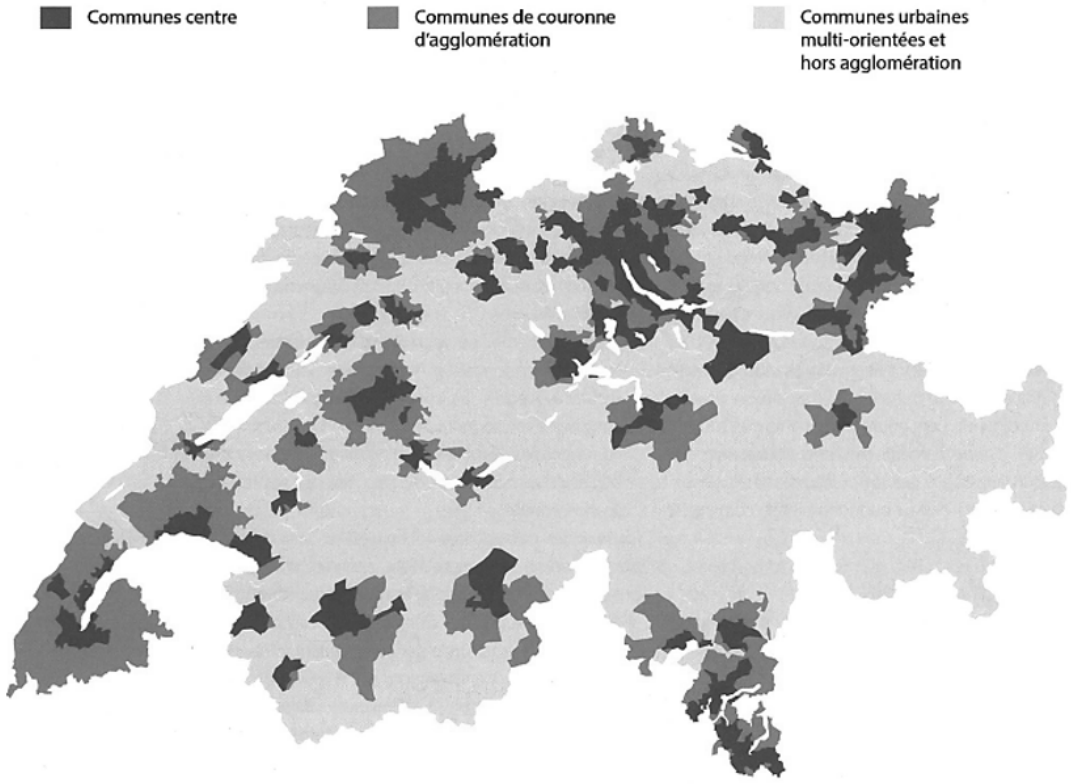
Agglomerationen und Regionen

Einen Schritt weiter als die bereits bestehenden Strukturen und die Fusion von Gemeinden gehen die seit einigen Jahren diskutierten und vereinzelt umgesetzten *Agglomerations- und Regionenmodelle*. Hierbei geht es nicht um Verwaltungsbezirke, sondern um Körperschaften mit einem eigenen Wirkungsbereich und mit demokratischen Mitmitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung oder zumindest von Subeinheiten. Charakteristisch für diese Modelle ist, dass sie sich wieder stärker an Lebensräumen zu orientieren versuchen, die durch die gesteigerte Mobilität neu formiert wurden. Im Vordergrund stehen vermehrt funktionale Notwendigkeiten, das heisst, man orientiert sich an den Aufgaben, die erbracht werden müssen, wobei es sich eher um eine einzelne oder ein paar wenige Aufgaben handelt. Eine Frage, die sich hier dann sogleich anschliesst, ist,

ob es sich bei diesen neuen Modellen nicht um eine neue, vierte Staatsebene handelt, was angesichts der Komplexität der bestehenden Gliederung nicht allseitig erwünscht ist.

Mit der Annahme der revidierten Bundesverfassung und dem entsprechenden Artikel 50 Abschnitt 3 wurden ja die Voraussetzungen für eine neue Agglomerationspolitik geschaffen. Wegweisend hierfür war die immer wieder verbreitete Aussage, dass 80 Prozent der Schweizer Bevölkerung in einer Agglomeration wohne (vgl. Abbildung 32). Der besagte Anteil hängt natürlich stark davon ab, wie breit der Agglomerationsbegriff definiert wird.

Abbildung 32:
Die Schweizer Agglomerationen

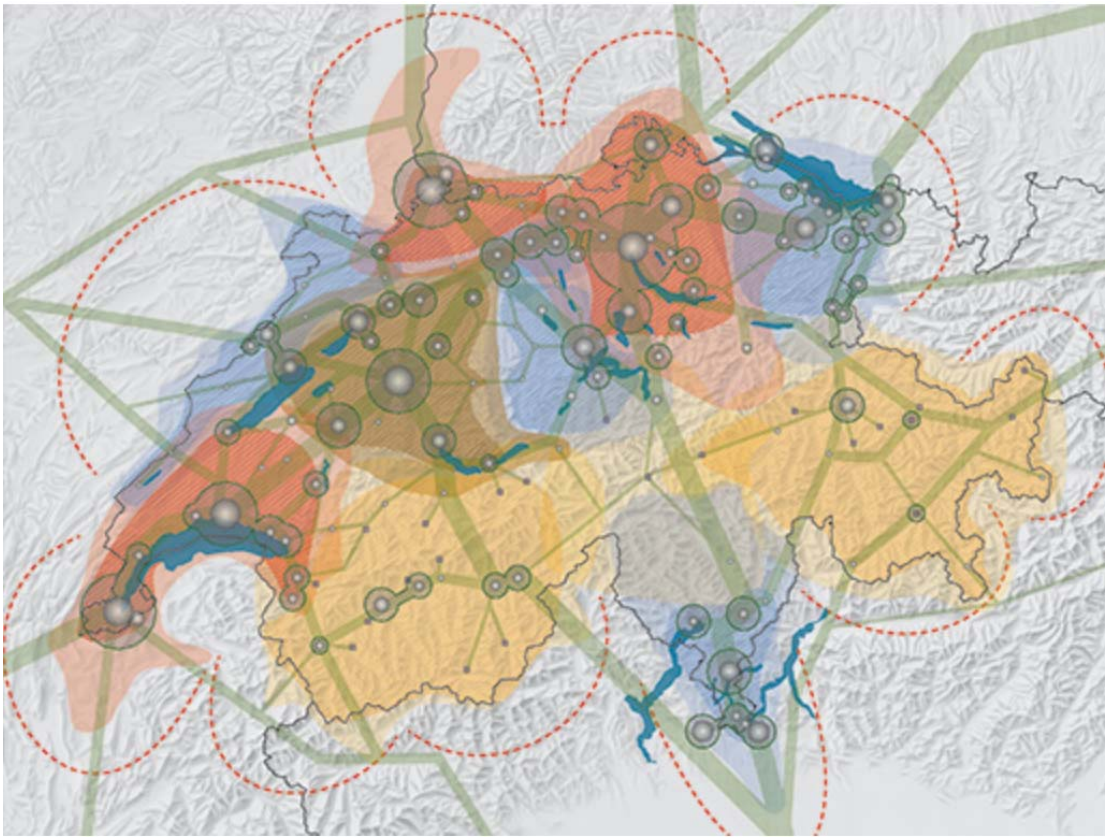


1 Communes suisses à caractère urbain selon l'Office fédéral de la statistique (© OFS 2014).

Eine direkte Folge des neuen Verfassungsartikels war die 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten sowie der im selben Jahr veröffentlichte Bericht des Bundes zur Agglomerationspolitik, welcher die Förderung innovativer Projekte durch gezielte Anreize vorsah. In der Folge davon ist eine Vielzahl von Projekten entstanden, bei denen unter anderem der Regionalverkehr, aber auch die politische Partizipation und die demokratische Entscheidungsfindung thematisiert wurde. Ein markantes Beispiel hierfür ist die Regionalkonferenz Bern-Mittelland, welche rund 80 Gemeinden umfasst und sich mit Fragen in den Bereichen Verkehr, Raumplanung, Kultur, Regionalpolitik und Wirtschaft befasst. Einen Schritt weiter gehen die aus raumplanerischen oder wirtschaftlichen Überlegungen vorgeschlagenen Reorganisationen der Schweiz entlang von Gross- oder Metropolitanregionen (Blöchliger 2005), die ebenfalls in den jüngeren Zeitraum fallen.

Von Interesse in diesem Zusammenhang ist auch das Programm Agglomerationsverkehr (PAV), bei dem sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten von Städten und Agglomerationen beteiligt, um so eine nachhaltige Raumentwicklung der Schweiz sicherzustellen. Und schliesslich gilt es ganz allgemein das Raumkonzept Schweiz zu erwähnen, welches den von allen drei Staatsebenen gemeinsam entwickelten Orientierungsrahmen für die künftige Raumentwicklung der Schweiz darstellt (vgl. Abbildung 33). Es unterscheidet zwölf solcher Handlungsräume: vier grossstädtisch geprägte (Zürich, Basel, Métropole Lémanique und die Hauptstadtregion Schweiz), fünf klein- und mittelstädtisch geprägte (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland, Nordostschweiz) sowie drei alpine Handlungsräume (Gotthard, Westalpen und Ostalpen). Auch hier kann man die Frage anschliessen, ob diese nach funktionalen Gesichtspunkten definierten Räume mit eigenen Ressourcen und politischen Institutionen ausgestattet werden sollen.

Abbildung 33:
Das Raumkonzept Schweiz



12 Staatliche Aufgabenerbringung und territoriale Gliederung – Ausblick

Die komplexe und kleinräumige territoriale Gliederung hat die Entwicklung der Schweiz ohne Zweifel geprägt. Der Versuch, eine Bilanz zu ziehen, fällt dabei durchaus positiv aus. Grössere Konflikte konnten verhindert oder gelöst werden, die politischen Verhältnisse blieben stabil oder veränderten sich nur langsam, die Einwohner sind mit dem staatlichen Leistungsangebot grossmehrheitlich zufrieden und vertrauen ihren Behörden und Verwaltungen. Gleichzeitig ist der Staatssektor (im engeren Sinne) vergleichsweise klein geblieben und die wirtschaftliche Entwicklung garantiert einen hohen Lebensstandard.

Damit ist allerdings noch lange nicht gesagt, ob die Strukturen von gestern auch die Strukturen von morgen sein können. Angesichts des rasanten gesellschaftlichen Wandels ist es mehr als erstaunlich, dass sich die territoriale Gliederung des Landes kaum und das Verhältnis zwischen den Ebenen nicht wesentlich verändert hat. Natürlich hat es Reformen gegeben, wie wir am Beispiel der Gemeindefusionen und der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung gezeigt haben, und es haben sich neue Strukturen (Agglomerationen, Regionen) und Zusammenarbeitsformen (Programmvereinbarungen, intensive und teilweise verbindliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden respektive Kantonen) herausgebildet. Damit hat sich aber auch die Komplexität des institutionellen Gefüges der Schweiz noch weiter erhöht.

Die Frage ist nun, ob diese Entwicklungen ganz natürlich, über den Wettbewerb oder von unsichtbarer Hand gesteuert in die richtige Richtung laufen oder ob nicht irgendwann ein gezielteres Eingreifen notwendig werden wird, um die Strukturen und Prozesse zu vereinfachen und das Staatsgefüge leistungsfähiger zu machen respektive den erreichten Leistungsstandard zumindest zu erhalten. Oder mit anderen Worten und leicht verkürzt auf den Punkt gebracht: Befinden wir uns auf dem richtigen Weg oder droht uns ein Infarkt der institutionellen Ausgestaltung staatlicher Tätigkeiten?

Grundsätzlich bieten sich – wenn man die einschlägige Literatur betrachtet (vgl. beispielsweise Kübler/Heinelt (2005:9)) – drei Modelle an. Ein erstes Modell (Reform Theory) besagt, dass eine Reorganisation der bestehenden Strukturen (zum Beispiel die Fusion von Gemeinden oder Kantonen) ausreicht, um die zukünftigen Probleme zu lösen. Ein zweites Modell, welches vor allem auch von Ökonomen vorgeschlagen wird, besagt, dass sich die zukünftige Organisation viel stärker an funktonalen Erfordernissen orientieren muss. Daraus würde dann eine funktionale Gliederung mit einer variablen territorialen Geometrie entstehen.

Wichtig ist allerdings, dass der Blick in die Zukunft der Tatsache Rechnung trägt, dass politische Aufgaben immer stärker über die verschiedenen nationalen (und auch internationalen) Staatsebenen hinweg angegangen werden müssen und nicht nur staatliche Akteure, sondern auch Vertreter von Wirtschaft und Zivilgesellschaft an der Formulierung und am Vollzug öffentlicher Aufgaben beteiligt sind.

Das dritte Modell stellt eine Alternative zu zwei anderen gängigen Modellen dar. Als Zauberwort erscheint hier der Begriff „Governance", und dies, obwohl er anerkanntermassen als relativ vage oder in den Worten von Pierre and Peters (2000:7) „notoriously slippery" gilt.

Das Governance-Konzept ist dabei nicht zu verwechseln mit dem Konzept von „Good Governance", das beispielsweise bei der Weltbank (1992) verwendet wird und eine klar normative Ausrichtung hat. Good Governance beschreibt die Anforderungen an einen modernen Staat und verweist dabei auf Aspekte wie „rule of law", „transparency", „accountability", „responsiveness", „participation", „efficiency", „effectiveness", „decentralization" und „subsidiarity".

Das analytische, politikwissenschaftliche Konzept von Governance befasst sich nicht mit normativen Vorgaben, sondern beschreibt in erster Linie Entwicklungen, die in modernen Gesellschaften an Bedeutung gewinnen.

Mit Blick auf die internationalen Beziehungen machte man sich beispielsweise schon sehr früh Gedanken darüber, wie ohne klare Souveränitätsordnung, ohne anerkannte Hierarchien zwischen Staaten, Verwaltungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen entschieden und politisch gesteuert werden kann, und es wurde auf die Bedeutung von Zusammenarbeit, Kommunikation und Aushandlungsprozessen verwiesen (Rosenau/Czempiel 1992). Und auch in der Politikanalyse wurde schon in den 1990er Jahren deutlich gemacht, dass politische Programme und deren Vollzug nicht mehr alleine in den Händen des souveränen Staates sind und dass eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren stattfindet. Politik wird so zum Management von Interdependenzen, Steuerung und Kontrolle zu interaktiven Prozessen zwischen kollektiven Akteuren (Mayntz 1998).

Etwas allgemeiner formuliert hebt der Begriff „Governance“ die zunehmende Bedeutung von Netzwerkstrukturen und das Verschwinden einer klar definierten Unterscheidung zwischen dem staatlichen und dem privaten Sektor hervor. Er weist auf den Multi-Level-Charakter von sub- und supranationalen staatlichen Tätigkeiten hin, erkennt eine abnehmende Bedeutung von hierarchischen Beziehungen, eine grössere Bedeutung von Prozessen anstelle von Strukturen und von Verhandlungen und Zusammenarbeit anstelle von Zwang, Verordnungen und Kontrolle (Kersbergen/Van Waarden 2004: 152).

Beispiele für solche Governance-Ansätze mit einer klaren territorialen Orientierung finden sich in der Schweiz in der Stadt- und Regionalentwicklung (vgl. z. B. Scherer 2006). Insbesondere die Agglomerationspolitik und dabei vor allem die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) wurden verschiedentlich als Beispiele einer Multi-level Governance bezeichnet (vgl. Ladner 2009: 350f, 2010: 226, 2011b: 213). Die TAK versteht sich als politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden (Multi-Level) für eine gemeinsame Agglomerationspolitik. Zur Bewältigung von Agglomerationsproblemen, insbesondere in den Bereichen der Raumplanung und des Verkehrs, aber auch in der Standorts-,

Wirtschafts- und Kulturpolitik sind neben den staatlichen Akteuren durchaus auch private Akteure beteiligt und betroffen.

Eine weitere und noch wenig beachtete Form der Politikorganisation und Koordination, die auch unter dem Konzept von Governance subsumiert werden kann, stellen die verschiedenen Plattformen und Dialoge dar, welche in den letzten Jahren vielfach auf Anregung der entsprechenden Bundesämter entstanden sind. Beispiele hierfür sind etwa Der Dialog Nationale Gesundheitspolitik, der Nationale Dialog Sozialpolitik Schweiz, der Nationale Kulturdialog oder EnergieSchweiz.

Charakteristisch für diese Dialoge und Plattformen ist, dass sie ebenenübergreifend (multi-level) sind, dass teilweise auch private Leistungserbringer involviert sind, dass die Organisation nicht hierarchisch, sondern partnerschaftlich funktioniert und dass gemeinsam nach Lösungen gesucht wird. Der Prüfstein für solche Arrangements liegt allerdings dort, wo über den Informationsaustausch und das gemeinsame Suchen nach Lösungen hinausgehend politik- und ressourcenrelevante Entscheidungen getroffen werden müssen.

Noch fehlen bei diesen neueren Organisationsformen die Erfahrungen und entsprechende Studien, um von einer neuen, vielversprechenden Form der Politikkoordination und politischen Steuerung zu sprechen. Sicher handelt es sich dabei aber um Versuche, den komplexer werden Ansprüche der verschiedenen Politik gerecht zu werden.

Ein gewisses Unbehagen gegenüber Governance-Strukturen kommt jedoch bezeichnenderweise von Seiten der Demokratieforschung. Während in klar umrissenen territorialen Einheiten mit festen Mitgliedschaftskriterien politische Entscheidungen relativ einfach organisiert werden können, so zum Beispiel auf der Basis von „one person, one vote", ist es in ebenenübergreifenden und in den privaten Sektor hineinreichenden Strukturen deutlich schwieriger, demokratische Verfahren festzulegen. Eine pessimistische Optik (vgl. Kübler/Heinelt 2005: 10) beklagt, dass Governance-Netzwerke auch nicht demokratische legitimierte Akteure einschliessen und dass politische Repräsentation sowie Zuständigkeit und

Verantwortlichkeit nicht klar geregelt sind. Optimistische Autoren sehen demgegenüber in solchen Strukturen eine Chance für deliberative Prozesse und heben die grösseren Partizipationsmöglichkeiten von Betroffenen oder anderen gesellschaftlichen Gruppierungen hervor (Kübler/Heinelt 2005: 10).

Ein Plus des Governance-Konzepts ist sicher, dass es auf die steigende Komplexität politischer Entscheidungsstrukturen hinweist. Probleme und ihre Lösungen halten sich immer weniger an Grenzen zwischen verschiedenen Staatsebenen oder politischen Territorien und auch die klare Umgrenzung des Staates und seiner Tätigkeiten werden immer schwieriger. Interessant ist weiter die Ausdehnung der Politikbeteiligten von der Stimmbürgerschaft auf die Stakeholder und ihre Vertreter sowie die stärkere Konzentration auf Funktionen oder Aufgaben, die es zu bewältigen gibt. Dies führt zu einer Loslösung von der Vorstellung, dass ein idealer Raum für sämtliche staatliche Tätigkeiten gefunden werden kann.

Vor dem Hintergrund der theoretischen Konzepte und den in den verschiedenen Kapiteln dieses Buches dargelegten Charakteristiken des Schweizer Föderalismus sollen abschliessend einige zukunftsweisende Gedanken zu den Auseinandersetzungen um eine Neugestaltung der Gebietsorganisation und der Ausgestaltung der staatlichen Aufgabenerbringung formuliert werden. Beginnen wir zuerst mit den Erkenntnissen aus den vorangehenden Analysen:

Eine erste Feststellung ist wenig spektakulär. Eine umfassende, gesamtschweizerische Territorial- und Funktionalreform wird nicht zu realisieren sein. Die Gemeindegliederung liegt in den Händen der Kantone und eine Änderung im Bestand der Kantone setzt eine Verfassungsänderung voraus, die von der Mehrheit der Stimmberechtigten und der Mehrheit der Kantone angenommen werden muss. Dem Bund fehlen die Möglichkeiten, die Gemeinden oder Kantone zu Fusionen zu zwingen. Er kann nur bei einzelnen Aufgaben, die von den Gemeinden oder Kantonen vollzogen werden, Auflagen machen, die grössere territoriale Einzugsgebiete

oder eine Mindestgrösse bezüglich der Verwaltungsorganisation vorsehen, und so die Gemeinden und Kantone zur gemeinsamen Erbringung dieser Aufgabe zwingen respektive animieren. Grundsätzlich gilt es jedoch bei der Aufgabenübertragung auf die Möglichkeiten und Grenzen der Gebietskörperschaften Rücksicht zu nehmen und das Subsidiaritätsprinzip sowie die Autonomie der Gemeinden und Kantone hochzuhalten. Werden die Grenzen der Territorialorganisation neu gezogen, so bedarf es praktisch immer der Zustimmung der Stimmberechtigten. Es gilt nach wie vor die Erkenntnis, dass die Forderungen nach Territorialreformen „von unten" wachsen müssen und nicht „von oben" verordnet werden können. Die Vorteile einer Neuorganisation (oder die Nachteile der bestehenden Organisation) müssen deutlich und überzeugend erkennbar gemacht werden können.

Auch eine umfassende Reform der Zuständigkeiten für die verschiedenen staatlichen Aufgaben stösst an Grenzen, welche einerseits bei der Finanzautonomie der verschiedenen Ebenen und andererseits bei der unterschiedlichen Grösse der territorialen Einheiten liegen. Ersteres bedeutet, dass eine markante Verschiebung von Aufgaben nach unten oder nach oben zu einer entsprechenden Verschiebung von Steuereinnahmen führen müsste, welche letztlich auch Auswirkungen auf die Progression der Steuerbelastung haben würde. Letzteres bedeutet, dass einer weiteren Dezentralisierung Grenzen gesetzt sind, weil viele Gemeinden und Kantone zu klein sind, gewisse Aufgaben zu erbringen, während andere nicht auf diese Aufgaben verzichten wollen.

So wie es keine gesamtschweizerische Lösung geben wird, werden die bestehenden und kommenden Herausforderungen auch nicht mit einer einzigen Reform bewältigt werden können. Das heisst mit anderen Worten, dass je nach Ebene und Grösse der Gebietskörperschaft und auch je nach Aufgabenbereich unterschiedliche Lösungen gesucht werden müssen. Der Schweizer Föderalismus steht dem nicht entgegen, ja er ermöglicht es geradezu, unterschiedliche Reformstrategien auszuprobieren. So können beispielsweise die Vor- und Nachteile von Fusions- und Zusam-

menarbeitsstrategien, von Zentralisierung und Dezentralisierung in einzelnen Bereichen oder in bestimmten Gebieten ausgetestet werden. Es wird jedoch immer deutlicher, dass der ideale Perimeter einer Gebietseinheit je nach Aufgabenbereich unterschiedlich gross ist. Demzufolge ist zu vermuten, dass man sich in Zukunft stärker auf einzelne Aufgaben respektive Funktionen konzentrieren wird. Dies geht zu Lasten von Lösungen, bei denen die territorialen Einheiten für eine sehr grosse Zahl von Aufgaben zuständig sind. Dass unterschiedliche Aufgaben in unterschiedlichen Perimetern erbracht werden, wie dies bei Zweckverbandslösungen der Fall ist, ist ein geringeres Problem als häufig dargestellt wird, wenn es gelingt, die Zweckverbände demokratisch befriedigend zu steuern. Es gibt für Zweckverbände durchaus auch ein Demokratisierungspotenzial.

Es gibt keine simplen Lösungen für komplexe Gesellschaften und komplexe Probleme. Die Schweiz ist sehr kleinräumig und es gibt eine grosse Zahl an territorialen Subeinheiten. Mit Bund, Kantonen und Gemeinden ist diese Organisation aber auch relativ einfach und überschaubar. Alle Kantone respektive alle Gemeinden haben staatsrechtlich denselben Status. In vielen Ländern ist die territoriale Organisation bedeutend komplexer und es gibt auf derselben Staatsebene unterschiedliche Kompetenzordnungen. Zu denken ist hier beispielsweise an das „zentralistische" Frankreich mit den Regionen, Departementen, Distrikten, Kantonen und Gemeinden sowie den verschiedenen Zusammenarbeitskörperschaften oder an das föderalistische Deutschland mit den Flächenländern, den Stadtstaaten, den Landkreisen, Gemeinden und den Kreisfreien Städten. Natürlich gibt es auch in der Schweiz noch Bezirke und in einzelnen Städten Kreise, aber insgesamt ist die Struktur nicht so kompliziert, wie das manchmal beklagt wird.

Zusammenfassend heisst dies, dass sich die Schweiz auch in Zukunft vielfältig und mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten weiterentwickeln wird und dass – in Analogie zu ihrer Entstehung – die Dynamik von den unteren Ebenen, von den Kantonen und den Gemeinden, und hier insbesondere von den Städten ausgehen wird. Dabei wird man sich jedoch von

gewissen noch heute die Auseinandersetzungen prägenden und damit auch bremsenden Vorstellungen lösen müssen:

Wenig zielführend und kaum aufrecht zu erhalten ist das immer wieder verbreitete Credo, dass keine vierte Staatsebene geschaffen werden sollte. Worin besteht das Problem, wenn dort, wo es sich aufdrängt, gewisse Aufgaben in einer zusätzlichen staatlichen Körperschaft mit eigenem Finanzhaushalt und demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten erbracht werden? Regionalkonferenzen, so wie sie etwa im Kanton Bern praktiziert werden, sind vor allem für Agglomerationen sinnvolle, demokratisch legitimierte Formen der territorial verfestigten Zusammenarbeit in einzelnen Aufgabenbereichen. Sie bilden eigentlich bereits heute eine vierte Staatsebene.

Ähnliches gilt für die Vorstellung, dass es keine staatsrechtlichen Unterschiede zwischen den Einheiten einer Ebene geben soll. Weshalb sollte eine Stadt mit einer hochprofessionalisierten Verwaltung staatsrechtlich auf die gleiche Stufe gestellt werden wie eine Gemeinde mit ein paar Hundert Einwohnern? Warum sollten grosse, leistungsfähige Gemeinden nicht eine andere Stellung haben und über mehr selbständige Entscheidungskompetenzen verfügen? Auch hier ist die Realität bereits weiter als dies in den aus den Schulbüchern überlieferten Ansichten über den Schweizer Staatsaufbau dargestellt wird. Städte und grosse Gemeinden verfügen in gewissen Bereichen über mehr Kompetenzen, während kleinere Gemeinden stärker beaufsichtigt werden (z. B. beim Baubewilligungsverfahren) oder zu Zusammenarbeitslösungen gezwungen sind (Zivilstandswesen).

Und schliesslich dürfen Fusionen von Gebietseinheiten nicht aufgaben- und kompetenzneutral angegangen werden. Sicher wäre es für viele Gemeinden eine wichtige zusätzliche Motivationsquelle, wenn mit einer Fusion nicht nur Einsparungen, sondern vor allem auch der Gewinn von Kompetenzen und selbständige Entscheidungsmöglichkeiten verbunden wären. Grössere und stärkere Gemeinden hiessen gleichzeitig auch, dass die Kantone Kompetenzen an die Gemeinden abgeben müssten. Damit

verbunden wäre natürlich – getreu dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz („wer zahlt befiehlt, wer befiehlt zahlt“) – ein Transfer von Steuerprozenten zu den Gemeinden. Es ist erstaunlich, dass den Gemeinden vor allem finanzielle Fusionsanreize in Aussicht gestellt werden und dass nicht häufiger versucht wird, sie mit zusätzlichen Kompetenzen und mehr Autonomie zu einem Zusammenschluss zu bewegen.

So oder so ist anzunehmen, dass es in der Schweiz in ein paar Jahrzehnten sehr viel weniger Gemeinden und auch weniger Kantone geben wird. Wichtig bei einer allfälligen Reorganisation der Kantonslandschaft ist aber auf jeden Fall, dass man sich der integrativen Kraft von sich überschneidenden Konfliktlinien (Cross-cutting cleavages) bewusst ist und keine „belgischen Verhältnisse“ schafft, die zu einem das Land lähmenden Sprachkonflikt führen. Dies spricht übrigens auch dagegen, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit in Regierungs- und Sachkonferenzen zu stark entlang den Sprachregionen verfestigt. Weiter ist anzunehmen, dass der tiefsten politischen Ebene eine grössere Bedeutung zukommt. Funktionalen Zusammenschlüssen und Zusammenarbeitsformen mit einer variablen Geometrie (d. h. der Perimeter passt sich jeweils der Aufgabe an) wird nach wie vor eine grosse Bedeutung zukommen.

Zum Schluss bleibt noch die Frage zu beantworten, ob allenfalls das Governance-Konzept eine neue wegweisende Organisationsform darstellt? Problematisch an Governance-Strukturen ist, dass es nicht einfach ist, sie demokratietheoretisch befriedigend auszugestalten. Netzwerkartige Strukturen, die über mehrere Ebenen hinwegreichen und keine klaren Grenzen zwischen dem Staat und dem privaten Sektor kennen, eignen sich schlecht für eine demokratische Steuerung. Sinnvoller wäre wohl, das Governance-Konzept in erster Linie als politikwissenschaftliche Situationsanalyse und weniger als neue, anzustrebende zukünftige Organisationsform aufzufassen. Erste Anzeichen deuten zudem darauf hin, dass man wieder verstärkt versucht, auf klassische staatliche Entscheidungsgefässe zurückzugreifen. An den Regierungen und Parlamenten vorbei und ohne Einbezug der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden die

wichtigsten politischen Entscheidungen hoffentlich wohl auch in Zukunft nicht gefällt.

Zurückgebracht auf die eingangs erwähnten Modelle heisst dies, dass man sich auch in 50 Jahren noch an den klassischen territorialen Einheiten unseres Staatsaufbaus orientieren wird. Funktionale Überlegungen werden allerdings an Bedeutung gewinnen und vor allem bei der Suche nach neuen Lösungen werden governance-ähnliche Strukturen bedeutungsvoll werden. Die demokratierelevanten Entscheidungen müssen aber nach wie vor in territorial umgrenzten Gemeinwesen auf den verschiedenen Stufen gefällt werden. Natürlich wird die Komplexität weiter zunehmen, aber komplexe Probleme lassen sich nicht mit einfachen Strukturen bewältigen und es können Wege gefunden werden, wie man im Rahmen dieser Strukturen zu ooperieren hat.

LITERATURVERZEICHNIS

AFF (2015). Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.

Anderson, George (2008). Federalism: an Introduction. Forum of Federations, Ontario: Oxford University Press.

Anderson, George (2010). Fiscal Federalism: A Comparative Introduction. Oxford University Press.

Arens, A. (2017). Intergovernmental cooperation in a dynamic environment: An analysis of the development of intergovernmental agreements and its explanations in subnational Switzerland, Paper presented at the ECPR General Conference in Oslo, Norway

Arens, A., Arnold, T., Mueller, S. et Vatter, A. (2017). Fédéralisme et décentralisation en Suisse: les effets politiques de la réforme du fédéralisme NFA. Pp. 184-195. Dans l'Annuaire du fédéralisme 2017: Le fédéralisme, la subsidiarité et les régions en Europe, publié par le Centre européen de recherche sur le fédéralisme à Tübingen (EZFF). Baden-Baden: Nomos.

Auer, Andreas (2016). Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern: Stämpfli Verlag.

Ballendowitsch, J. (2003). Der öffentliche Dienst in den Niederlanden und der Schweiz: Sozialstruktur und soziale Sicherung im Wandel, Wiesbaden.

Blöchliger, H. (2005). Baustelle Föderalismus. Metropolitanisierung versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Bochsler, D. (2009). Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments co-operate with each other. Regional & Federal Studies, 19(3), 349-370.

Bochsler, Daniel und Pascal Sciarini (2006), Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, LeGes 2006/1, S. 23-41.

Bochsler, Daniel, Christophe Koller, Pascal Sciarini, Sylvie Traimond und Ivar Trippolini (2004). Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen, Bern: Paul Haupt.

Braun, D. (2008). Organising the political coordination of knowledge and innovation policies. Science and Public Policy, 35(4), 227-239.

Braun, Dietmar (2003). „Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich", Swiss Political Science Review 9(1): 57-89.

de Spindler, Jürg: Die Zweckgemeinde – auch ein waldpolitisches Referenzmodell, Schweizerische Zeitschrift für das Forstwesen Nr. 12, Dezember 2008, S. 427-434

EFD/EFV (2013). Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015 vom 15. April 2013. Bern.

EFK (2014). Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Prüfauftrag:12507. Jul. 2014.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2016). Finanzstatistik der Schweiz 2014. Zwischenbericht.

Fankhauser, Andreas (2012). „Helvetische Republik (BV)", in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php (20.5.2018).

Frey, B. S., & Eichenberger, R. (2001). Metropolitan governance for the future: functional overlapping competing jurisdictions. Swiss political science review, 7(3), 124-130.

Germann, Raimund E. (1991). Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz. Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 31: 257-270.

Germann, Raimund E. (1998). Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1. Bern: Haupt.

Goldsmith, M. & Page, E. (Eds.) (2010). Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism. London: Routledge.

Guex, Sebastien (1998). L'argent de l'Etat. Lausanne: réalités sociales.

Gysler Oderbolz, Regula (2011). Vernetzte Gemeinden. Zweckver-bände als Kernstück der interkommunalen Zusammenarbeit. Zürich: Statistisches Amt, statistik.info 2011/15.

Häfelin, Ulrich und Walter Haller (2005). Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich: Schulthess. 6. Aufl.

Häfelin, Ulrich, Walter Haller, Helen Keller, and Daniela Thurnherr. 2016. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. Zürich: Schulthess.

Halbeisen, Patrick (2010). „Öffentlicher Haushalt“, Historisches Lexikon der Schweiz (14.9.2010), URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php (eingesehen am 7.5.2012).

Hermann, Michael und Heini Leuthold (2003). Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

Holenstein, Rolf (2018) Wie die Schweiz 1848 den Stein der Weisen fand. Zürich: NZZ Geschichte Nr. 17, Juli 2018. S. 28-51.

Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Schakel, Arjan H., Chapman-Osterkatz, Sandra, Niedzwiecki, Sara, and Shair-Rosenfield, Sarah (2016). Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press.

Iff, Andrea, Fritz Sager, Eva Herrmann und Rolf Wirz (2010). Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). Bern: KPM Verlag.

Kersbergen, K. V., & Warden, F. V. (2004). Governance as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. European Journal of Political Research, 43(2), 143–171.

Kissling-Näf, Ingri und Sonja Wälti (2007). The Implementation of Public Policies. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.): Handbook of Swiss Politics. 2. Auflage., Zürich, 501-524.

Klöti U., 2000. Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus. In: Knoepfel Peter und Wolf Linder (Hrsg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 17-30.

Kley, Andreas (2008). Konkordate. Historisches Lexikon der Schweiz. URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9601.php

Kley, Andreas (2011). „Bundesverfassung (BV)", in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php

Kölz, Alfred (2004). Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Bern: Stämpfli.

Kreis G., 2000. Regierungsreform durch Gebietsreform? In: Knoepfel, Peter und Wolf Linder (Hrsg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 31-44.

Krumm, Thomas (2013). Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich. München: Oldenbourg Verlag.

Kübler, Daniel et Heinelt Hubert (2005). Metropolitan Governance. Democracy and the dynamics of place, in: Heinelt Hubert and Daniel Kübler

(Ed.). Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place. Londres et New York: Routledge, pp.8-28.

Ladner, A. und R. Steiner (1998). Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptuelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung. Universität Bern: Institut für Organisation und Personal. Arbeitsbericht Nr. 28.

Ladner, A. (2013). La gouvernance. La solution pour une réorganisation territoriale de la Suisse ? Chapitre 5, dans Vodoz, L., Thévoz, L., & Faure, P. (2013). Les horizons de la gouvernance territoriale. PPUR Presses.

Ladner, Andreas (2010). „Intergovernmental relations in Switzerland: towards a new concept for allocating tasks and balancing differences“, in: Michael J. Goldsmith and Edward C. Page (eds). Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism. Routledge/ECPR Studies in European Political Science. pp. 210-227. ISBN13 978-0-415-54846-5.

Ladner, Andreas (2009). Local government and metropolitan regions in federal systems: Switzerland, in: Kincaid, John, Helen S. Meyner et Nico Steytler (Ed.) A Global Dialogue on Federalism, Volume 6: Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. McGill Queens University Press. pp. 329-362.

Ladner, Andreas (2011). „Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage? “, in: Soguel, Nils (Hrsg.). Des politiques au chevet de la conjoncture. Lausanne: Presses polytechniques universitaires romandes: pp.149-174.

Ladner, Andreas (2011b). Switzerland: Subsidiarity, Power Sharing and Direct Democracy, in: Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A. (Ed.) The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, pp. 196-220.

Ladner, Andreas (2013). „Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung“, in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves

Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (Hrsg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 23-46.

Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer and Harald Baldersheim (2016). "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)", Regional and Federal Studies, Volume 26, Issue 3, pp. 321-357.

Laufer, Heinz und Ursula Münch (2010). Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung.

Lijphart, Arend: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London. S. 185-199, 1999.

Linder, Wolf (1983): Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz. In: Riklin, Alois (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 1. Grundlagen. S. 255-381. Bern: Paul Haupt.

Linder, Wolf und Adrian Vatter (2001). Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics. West European Politics, 24(2), 95-122.

Linder, Wolf und Sean Mueller (2017). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 4. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt.

Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (2010). Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007. Bern: Haupt.

Maissen, Thomas (2010). Die Geschichte der Schweiz. Baden: hier + jetzt.

Maissen, Thomas (2018). „Franzosen begründen 1798 die moderne Schweiz“ – „Schlüsselmomente der Schweizer Geschichte“ (Teil 5). NZZ Geschichte Nr. 16, Mai 2018. S. 23 - 28.

Mathys, Laetitia (2016). Les conventions-programmes: un nouvel outil pour la collaboration verticale. Cahier de l'IDHEAP, 294/2016, IDHEAP.

Mathys, Laetitia (2018). Les conventions-programmes dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches. Thèse de doctorat en administration publique de l'IDHEAP, Université de lausanne

Mathys, Laetitia et Nicolas Keuffer (2018). Evolutions et perspectives de la gouvernance territoriale suisse. Dossiers publics, 2 pp. 52-53.

Mayntz, Renate (1998). New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Paper Nr. 50.

Neidhart, L. (1970) Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern, Switzerland: Francke.

Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2001). Kleines Lexikon der Politik. München: C.H. Beck.

OECD (2011), Government at a Glance 2011, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

OFEV (2016). Manuel sur les conventions-programmes 2016-2019 dans le domaine de l'environnement, pp.266

Page, E. & M. Goldsmith (Eds.) (1987), Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States. London: Sage.

Pasquier, Martial und Etienne Fivat (2013). „Die autonomen öffentlichen Organisationen oder Agencies", in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (Hrsg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 183-198.

Pierre, Jon et Guy B. Peters (2000). Governance, Politics and the State. Londres: Palgrave Macmillan.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2003). Evaluating public management reforms: an international perspective. Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham, 12-35.

Rey A., 2000. Föderalismusreform – Neuer Finanzausgleich. In: Knoepfel Peter und Wolf Linder (Hrsg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 45-60.

Roethlisberger, Manon (2016). La Conférence des Gouvernements Cantonaux: la réponse des cantons à la centralisation des compétences. Working paper de l'IDHEAP, Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Rosenau, James N. et Ernst-Otto Czempiel (Ed.) (1992). Governence without Government: Order and Change in World Politics. Cambri

dge.Sablonier, Roger (2008). Gründungszeit ohne Eidgenossen. Politik und Gesellschaft in der Innerschweiz um 1300. Baden: hier + jetzt.

Scharpf, Fritz W., Fritz Schnabel, Bernd Reissert (1976). Politikverflechtung : Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Band 1. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag

Schaumann, W. (1961). Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat (2. Mitbericht). P. 86–130. In Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat. Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, edited by Hans Schneider, Wilfried Schaumann, Walter Mallmann, and Karl Zeidler. Berlin: Walter de Gruyter & Co.

Scherer, Roland (2006). Regionale Innovationskoalitionen. Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance-Systemen. Berne: Haupt Verlag.

Schöni, Armin (2005). Le contrôle parlementaire des conventions intercantonales à l'exemple des conventions créant la HE Arc et la HES-SO. Working Paper de l'IDHEAP, Université de Lausanne.

Siewert, Peter und Luciana Aigner-Foresti (Hrsg.) (2005). Föderalismus in der griechischen und römischen Antike. Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2005.

Stalder, Hans (2010). „Öffentlicher Haushalt“, Historisches Lexikon der Schweiz (14.9.2010), URL: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php (eingesehen am 7.5.2012).

Stalder, Kurt (1999). Föderalismus und Finanzausgleich. Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen. Solothurn: Verlag FkF.

Steiner, R., & Kaiser, C. (2013). Administration communale. Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: NZZ libro, 143-160.

Steiner, Reto (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Bern: Paul Haupt.

Steiner, Reto et Claire Kaiser (2013). Administration communale, dans Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel et Frédéric Varone (eds.). Manuel d’administration publique suisse. Lausanne : PPUR, p. 143-160.

Steiner, Reto und Claire Kaiser (2013). „Die Gemeindeverwaltungen“, in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (Hrsg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 149-166.

Sturm, Roland (2010). Föderalismus. Baden-Baden: Nomos.

Tanquerel, T., & Bellanger, F. (2007). L'avenir juridique des communes: Journée de droit administratif 2007.

Trees, Patrick. (2005): Die regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz. Stand und Entwicklung. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management

Varone, Frédéric (2013). „Die Bundesverwaltung“, in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils

Soguel und Frédéric Varone (Hrsg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 111-126.

Vatter, Adrian (2006). „Die Kantone", in: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.) Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 4. Aufl. S. 203-232.

Vatter, Adrian (2016). Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos. 2. Aufl.

Vatter, Adrian und Fritz Sager (1996). Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs. Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2(2): 165-200.

Vodoz Luc, Walter Sandra, Heuberger Nils, Ladner Andreas (2013). Etat, efficacité et perspectives de la coopération intercantonale en Suisse occidentale. Coopération institutionnelle et modalités de fonctionnement de la Suisse occidentale. Lausanne : CEAT, IDHEAP

Wälti, S. (2001). Le fédéralisme d'exécution sous pression: La mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse. Helbing & Lichtenhahn.

Weber, Max (1969): Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen;

Weibel, Tobias (2014). Die regionalen Regierungskonferenzen im institutionellen und inhaltlichen Wandel Konvergenz oder Divergenz? Bern: KPM (Zertifikatsarbeit CEMAP).

Weishaupt, Achilles (2011). „Appenzell (Kanton)", in: Historisches Lexikon der Schweiz (http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7389.php (24.5.2018)

Würgler, Andreas (2012). „Eidgenossenschaft", in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26413.php (21.5.2018).

In der gleichen Reihe
Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
288	**DAYER Alexandre** L'hôpital public sous l'ère de la nouvelle gouvernance. Une «camisole de force» pour le personnel soignant? 2015
289	**TALL Ismaël** Le renforcement de la loi fédérale sur la protection des données : le cas de la protection de la vie privée dès la conception (*privacy by design*), 2015
290	**SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn** Vergleich 2014 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2014 des finances cantonales et communales, 2015
291	**ZUMOFEN Raphaël** Accountability publique. Une analyse synthétique, 2016
292	**LADNER Andreas** Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 2016
293	**MAZZA MUSCHIETTI Eva** Lebensbewältigung nach Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, 2016
294	**MATHYS Laetitia** Les conventions-programmes. Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse, 2016
295	**FÜGLISTALER Gabriel** The Principle of Subsidiarity and the Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights' Post-2011 Jurisprudence, 2016
296	**SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn** Vergleich 2015 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2015 des finances cantonales et communales, 2016
297	**DIEU Anne** Apports et limites des ententes intercantonales. Le cas de l'enseignement des langues « étrangères » à l'école primaire, 2016
298	**KNOEPFEL Peter** Zur Gouvernanz des „Lokalen" - On the Governance of the 'Local', 2016
299	**LAPRAZ Elisabeth** L'initiative populaire fédérale «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», 2017
300	**WEIL Sonia** 25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen, 2017
301	**SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn** Vergleich 2016 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2016 des finances cantonales et communales, 2017
302	**HIERHOLZ Ladislas** Internats de protection des mineurs, Incidences relatives à l'absence de méthode standardisée concernant la délégation de l'action socioéducative, 2018
303	**SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn** Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen – Methodik 2.0 Comparatif des finances cantonales et communales – Méthodologie 2.0, 2018

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP est, en Suisse, le seul centre d'enseignement, de recherche et d'expertise intégralement dédié au secteur public. Différentes disciplines des sciences humaines et sociales -adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic- y sont représentées, garantissant ainsi une approche pluridisciplinaire. Mentionnons le droit, l'économie, le management et la science politique.

L'IDHEAP est un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu par les administrations, les responsables politiques et la Confédération. L'Institut est accrédité par la Confédération et au niveau international (*European Association for Public Administration Accreditation*-EAPAA). Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans la faculté de droit, de sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Missions

1. **Enseignement universitaire : former les élu·e·s et cadres actuels et futurs du secteur public**
   - Doctorat en administration publique
   - *Master of Advanced Studies in Public Administration* (MPA)
   - *Master of Arts in Public Management and Policy* (Master PMP)
   - *Diploma of Advanced Studies* (DAS) en administration publique

- Certificat exécutif en management et action publique (CEMAP)
- *Certificate of Advanced Studies* en administration publique (CAS) dans différents domaines
- Séminaire pour spécialistes et cadres (SSC)

2. **Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
   - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
   - Publications scientifiques
   - Direction de thèses de doctorat en administration publique
   - Conférences et colloques scientifiques

3. **Expertise et conseil : apporter des solutions innovantes**
   - Mandats au profit du secteur public et parapublic
   - Mandats en Suisse et à l'étranger

4. **Services à la cité : participer aux discussions sur les enjeux de** société
   - Interventions dans les médias
   - Articles et conférences de vulgarisation
   - Renseignements ponctuels offerts aux administrations publiques