

Ulrich Klöti †  
Peter Knoepfel  
Hanspeter Kriesi  
Wolf Linder  
Yannis Papadopoulos  
Pascal Sciarini

**Handbuch  
der Schweizer Politik**  
**Manuel de la politique suisse**

4., vollständig überarbeitete Auflage

Verlag  
Neue Zürcher Zeitung

## 2.1 Föderalismus

---

Adrian Vatter,  
Universität Konstanz

### *Inhaltsverzeichnis*

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Grundlagen des schweizerischen Föderalismus               | 80 |
| 2 | <b>Die Institutionen des schweizerischen Föderalismus</b> | 83 |
| 3 | Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus        | 98 |

## 1 Grundlagen des schweizerischen Föderalismus<sup>1</sup>

### *Die Grundlagen des schweizerischen Bundesstaates*

Nach einer wechselvollen Epoche in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, bei der das Gebiet der heutigen Schweiz vom locker geknüpften Staatenbund bis zum zentralen Einheitsstaat nach französischem Muster (Helvetische Republik) unterschiedlichste Staatsformen durchlief, wurde nach der Niederlage der Sonderbundskantone der Weg frei für die Gründung eines modernen Bundesstaates. Der neue Bundesstaat<sup>2</sup> stand – im Gegensatz zur Nationalstaatenbildung umliegender Länder – nie unter den Visionen eines Staatsvolks einer Sprache, Ethnie oder Kultur, sondern verfolgte von Anfang an die Idee einer multikulturellen Staatsgründung (Linder 1994, 2005). Gleichzeitig war die föderalistische Bundesverfassung von 1848 ein Kompromiss zwischen der Mehrheit der freisinnig-protestantischen Zentralisten und der Minderheit der konservativ-katholischen Föderalisten. Dementsprechend blieben die Staatsaufgaben grösstenteils bei den 25 (heute 26) Kantonen. Mit der Aufhebung der Binnenzölle und der Vereinheitlichung der Aussenzölle schuf die neue Bundesverfassung aber die Voraussetzungen für den angestrebten einheitlichen Wirtschaftsraum und übertrug dem Bund auch einige neue Kompetenzen in der Aussenpolitik, beim Zoll-, Post- und Münzwesen sowie teilweise auch beim Militär.

Die Bundesverfassung von 1848 zeichnete sich v.a. durch die Verbindung von zwei Grundelementen unterschiedlicher Herkunft aus (Häfelin und Haller 2001):

- Einerseits durch die Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaates (Konstitutionalismus) entsprechend den liberalen Kantonsverfassungen mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum, der repräsentativen Demokratie in der Gesetzgebung, der Gewaltenteilung, der Rechtsgleichheit und den Freiheitsrechten.
- Andererseits durch den bundesstaatlichen Aufbau entsprechend der nordamerikanischen Unionsverfassung von 1787 mit dem Zweikammersystem.

Die Bundesverfassung von 1848 legte auch das Verhältnis zwischen den einzelnen politischen Gewalten fest, welches im Grundsatz noch heute gilt. Gemäss dem Prinzip der Gewaltenverteilung wurde die heutige Behördenorganisation geschaffen (Bundesrat als Regierung, Bundesversammlung als Parlament und das Bundesgericht). In Anlehnung an das amerikanische Vorbild wurde das Parlament mit National- und Ständerat als gleichberechtigtes Zweikammersystem ausgestaltet, womit jede Beschlussfassung neben dem demokratischen Entscheidungsprinzip auch der föderalistischen Entscheidungsregel (Gleichheit der Gliedstaaten) unterstellt wurde. Neben dem bikameralen Parlament drückte sich die enge Kombination von Föderalismus und Demokratie auch im

notwendigen Doppelmehr (Volks- und Ständemehr) für eine (Total-)revision der Bundesverfassung aus.

Der föderalistische Verfassungskompromiss mit der Nichtzentralisierung der politischen Gewalt und der Gewährung kantonaler und lokaler Autonomie ermöglichte in den ersten Jahrzehnten des neuen Bundesstaates eine Abschwächung der Spannungen zwischen Protestanten und Katholiken bzw. zwischen Föderalisten und Zentralisten sowie eine gesellschaftlich-kulturelle Eigenentwicklung der Kantone. Gleichzeitig begünstigte der Bund die Identitätsbildung einer schweizerischen, multikulturellen Gesellschaft (Papadopoulos 1997: 37).

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1874 wurden dem Bund weitere Kompetenzen zur Rechtsvereinheitlichung übertragen. Die Zentralgewalt war nun für das Militär- und Rechtswesen sowie für die Sozial- und Verkehrsgesetzgebung zuständig. Im Weiteren wurde mit der Einführung des Gesetzesreferendums – und 1891 mit der Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung – das Instrumentarium der direkten Demokratie stark erweitert. Die Erweiterung der Freiheitsrechte (z.B. Glaubens- und Gewissensfreiheit) und die Ausdehnung der Kompetenzen des Bundesgerichts bildeten weitere Merkmale der Bundesverfassung von 1874. Aus föderalistischer Perspektive stellt die wichtigste Änderung der totalrevidierten Bundesverfassung von 1999 die Ausweitung der kantonalen Mitwirkungsrechte im Bereich der Aussenpolitik dar (Hänni 2000).

Zusammenfassend zeichnete sich der Bundesstaat von 1848 erstens durch die Begründung eines multiethnischen Föderalismus aus, der im Gegensatz zur damals vorherrschenden Integrationsstrategie des europäischen Nationalismus stand, zweitens durch eine ausgeprägte Autonomie und Mitsprache der Gliedstaaten und drittens durch die zumindest für Europa einzigartige Heraushebung des Prinzips der Volkssouveränität in Anlehnung an die US-amerikanische Verfassung.

### *Die Grundprinzipien des schweizerischen Föderalismus*

Die ausgedehnte Autonomie und die Gleichberechtigung der Kantone sowie ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes wie auch die Pflicht zur Zusammenarbeit bilden die wichtigsten Kernstücke des schweizerischen Bundesstaates (Aubert 1991; Häfelin und Haller 2001). Das wegleitende Grundprinzip der kantonalen Autonomie findet seinen verfassungsmässigen Ausdruck in Artikel 3 der Bundesverfassung. Ausgehend vom Grundsatz der kantonalen Souveränität hält diese subsidiäre Generalklausel fest, dass alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit dem Bund zugeordnet werden, automatisch in die Kompetenz der Kantone fallen. Neue Bundeskompetenzen können nur durch eine Revision der Bundesverfassung begründet werden und unterstehen dem

Doppelmehrreferendum von Volk und Ständen. Grundsätzlich bestehen keine allgemein gültigen Kriterien zur Abgrenzung der Bundes- und Kantonskompetenzen. Eine bestimmte Aufgabe kann entweder dem Bund oder den Gliedstaaten zugewiesen werden, oder, was im Verlaufe des 20. Jahrhunderts weit üblicher war, Bund und Kantone teilen sich die Aufgabenerfüllung. Mit der Annahme der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA) in der Volksabstimmung im November 2004 wurde aber ein wichtiger Schritt zu einer verstärkten Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen und deren Finanzierung unternommen (Frey 2001, 2005).

Das zentrale Prinzip der kantonalen Autonomie lässt sich wie folgt konkretisieren (Aubert 1978; Kriesi 1998):

- *Die Existenz der Kantone ist garantiert.* Der Bundesgesetzgeber kann als obere Staatsebene die untere nicht auflösen oder zusammenlegen. Veränderungen kantonalen Territorien unterstehen immer der Volksabstimmung mit Volks- und Ständemehr (z.B. Kanton Jura 1978).
- *Den Kantonen steht es frei, wie sie sich im Innern organisieren.* Ein zentrales Charakteristikum des schweizerischen Bundesstaates bildet die Organisationshoheit der Kantone. So geben sich die Stände selbst eine eigene Verfassung, entscheiden über ihre Organisation, über die politischen Rechte ihrer Bürger und über die Gemeindeorganisation.
- *Die Kantone wählen ihre Organe selbständig.* Der Bund verfügt im Grundsatz nicht über die Kompetenz, bspw. eine kantonale Regierung aufzulösen oder Ständeräte einzusetzen. Allerdings ist die kantonale Organisationsfreiheit nicht unbeschränkt. Der Bund hat Prinzipien festgesetzt, die von den Kantonen in der Ausgestaltung ihrer Organisation zu beachten sind. Dazu gehören v.a. das Prinzip der republikanischen (d.h. demokratischen) Staatsform, die Gemeindeautonomie, die Sicherstellung der unverfälschten Kundgabe des politischen Willens ihrer Bürger, die rechtsstaatliche Organisationsweise und das Prinzip der adäquaten Vollzugsorganisation (Häfelin und Haller 2001).
- *Die Kantone besitzen ausgedehnte Kompetenzen.* Dies drückt sich insbesondere in Art. 3 BV aus. Diese Generalklausel für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen stellt als eigentliche Beweislastregel eine konkrete Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips dar: Wer eine Bundesaufgabe reklamiert, muss erst den Beweis erbringen, dass diese nicht den Gliedstaaten zusteht. Im Weiteren sind die Kantone in den meisten Fällen auch für den Vollzug von Bundespolitik zuständig.
- *Die Kantone verfügen über eigene finanzielle Ressourcen.* Sie haben das Recht, eigene Steuern zu erheben. In der Schweiz verfügen bekanntlich sogar die Gemeinden über eigene Steuererhebungs Kompetenzen.

- *Die Kantone unterliegen keiner politischen Kontrolle.* Der Bund kann nicht ohne eine rechtliche Grundlage in die Ausgestaltung kantonaler Politikprozesse eingreifen oder missliebige Politikentscheide korrigieren. Im Zuge des kooperativen Vollzugsföderalismus hat dieser Grundsatz allerdings an Bedeutung verloren.
- *Die Kantone beteiligen sich gleichberechtigt am Willensbildungsprozess auf Bundesebene.* Der Grundsatz der rechtlichen Gleichheit der Kantone bzw. die fehlende Sonderstellung einzelner Stände bildet ein zentrales Strukturprinzip des schweizerischen Bundesstaates. Vom Prinzip der Gleichheit sind insbesondere die Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund bestimmt. Die Existenz von Halbkantonen als historische Besonderheit bildet dabei eine Ausnahme, wobei ihr Status nur in zweifacher Hinsicht von Bedeutung ist: Einerseits zählen bei der Berechnung der Ständesstimmen bei eidgenössischen Abstimmungen die Halbkantone nur als halbe Stimme, andererseits sind sie nur mit einem einzigen Abgeordneten im Ständerat vertreten.

Die direkte Mitwirkung der Stände bei der Willensbildung auf nationaler Ebene bildet ein weiteres zentrales Charakteristikum des schweizerischen Bundesstaates. Die verschiedenen Formen der Mitsprache der Kantone gehören zu den «Säulen traditioneller Bundesstaatlichkeit» (Hangartner 1974: 401) und werden im folgenden Abschnitt ausführlich dargestellt.

Neben diesen Strukturprinzipien lassen sich auf einer Prozessebene die Entwicklung zu einem ausgeprägten kooperativen «Vollzugsföderalismus» als dominanter Modus der Arbeitsteilung zwischen den beiden Staatsebenen (Vatter und Wälti 2003; Wälti 2001), auf einer politisch-kulturellen Ebene die antietatistische Färbung, das Subsidiaritätsprinzip sowie die Idee der Solidarität und des wirtschaftlich-sozialen Ausgleichs zwischen den Kantonen (Linder 1994, 2005) als weitere Grundmerkmale des schweizerischen Föderalismus aufführen.

## 2 Die Institutionen des schweizerischen Föderalismus

Damit die Leitideen des Föderalismus wie die Teilautonomie, die Mitwirkung und die Zusammenarbeit der Kantone im Bund in die Praxis umgesetzt werden können, bedarf es institutioneller Vorkehrungen. Der föderalistische Austauschprozess findet sowohl in einer vertikalen als auch in einer horizontalen Richtung statt. Während die Mitwirkungsrechte der Kantone an den Entscheidungen auf Bundesebene durch die vertikalen Institutionen des Föderalismus sichergestellt werden, ermöglichen die horizontalen Institutionen die Kooperation zwischen den Kantonen (Neidhart 1975, 2001). Im Folgenden werden die vertikalen und horizontalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus erläutert und wird auf einzelne Probleme und Reformansätze hingewiesen (Vatter 2006).

## *Die vertikalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus*

### *Die Zweite Parlamentskammer: der Ständerat*

Im schweizerischen Bundesstaat gilt das Zweikammersystem mit einer Volkskammer (Nationalrat) und Kantonskammer (Ständerat), die beide in Bezug auf ihre Kompetenzen gleichgestellt sind, als eines der Kernstücke der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes. Der Ständerat setzt sich aus 46 Mitgliedern zusammen, wobei jedem Kanton zwei Sitze und jedem Halbkanton ein Sitz zusteht. Sowohl das Wahlverfahren als auch die finanzielle Entschädigung erfolgen nach kantonalem Recht. Während in einzelnen Kantonen die Ständeräte noch bis in die 1970er Jahre vom kantonalen Parlament gewählt wurden, erfolgt heute ihre Wahl durch direkte Volkswahlen. Mit Ausnahme des Kantons Jura gilt das Majorzwahlssystem. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre, und die Wahlen erfolgen abgesehen von wenigen Ausnahmen gleichzeitig mit den Nationalratswahlen.

Im Unterschied etwa zu Deutschland, wo sich die Länderkammer (Bundesrat) aus Vertretern der Länderregierungen mit gebundenem Mandat zusammensetzt, stimmen die Ständeräte als Abgeordnete der Kantone wie die Senatoren in den USA ohne Instruktionen und repräsentieren die Bevölkerung der Gliedstaaten (sog. Senatsprinzip). Entsprechend weisen empirische Untersuchungen (Heger 1990; Jaag 1976; Trivelli 1974; Wiesli und Linder 2000) darauf hin, dass die Kantonsinteressen im Ständerat kaum anders artikuliert werden als im Nationalrat, und der Ständerat deshalb seine Funktion als Gliedstaatenvertretung nur in beschränktem Masse erfüllt. Kritiker sprechen auch von einer Verdoppelung bürgerlicher Interessen im Ständerat aufgrund der gleich starken Vertretung kleiner und grosser Kantone. Tatsächlich bildet der Ständerat eine Domäne der bürgerlichen Parteien. Neben der politischen Linken sind allerdings noch andere gesellschaftliche Gruppen stark untervertreten, so insbesondere die Frauen, die jüngere Generation und die Bewohner urbaner Regionen. Kriesi (1998) weist in diesem Zusammenhang auf das Vetopotenzial einer kleinen Bevölkerungsminderheit von 20% im Gesetzgebungsprozess des Bundes hin.

In der Praxis erweist sich allerdings die Zusammenarbeit zwischen den beiden Räten als wenig konfliktreich und enthält nur geringes Blockadepotenzial. Gemäss den Auswertungen der Differenzbereinigungsverfahren zwischen 1875 und 1989 (Trivelli 1974; Huber-Hotz 1991) konnten sich im Verlaufe der Untersuchungsperiode National- und Ständerat in der grossen Mehrzahl der Fälle nach nur je einmaliger Beratung einigen. Auch wenn der Anteil der Vorlagen, in denen die beiden Räte unterschiedliche Beschlüsse fassen, seit 1972 noch weiter zurückgegangen ist, so unterscheidet sich das Verhalten der beiden Kammern allerdings in einzelnen Punkten. So amtet der Ständerat eher als «juristisches Gewissen» und entscheidet in Wirtschaftsfragen liberaler als der

Nationalrat. Aufgrund verschiedener Studien (Grangé 1987; Jegher et al. 1996; Wiesli und Linder 2000) lässt sich der Schluss ziehen, dass zwar beim Ständerat die zentrale Funktion der Gliedstaatenrepräsentation zunehmend in den Hintergrund gerückt ist, gleichzeitig aber föderalistisch motivierte Änderungen im Zweifelsfall eher von der Ständekammer ausgehen und diese in der Mehrheit der Fälle weniger zentralistisch entscheidet als der Nationalrat.

Insgesamt fällt die Beurteilung des Ständerates ambivalent aus: Einerseits schwächt die parteipolitisch und sozio-ökonomisch einseitige Zusammensetzung seine Legitimation und trägt in der Praxis nur in bescheidenem Ausmass zur direkten Stärkung kantonaler Interessenvertretung bei. In der Tendenz begünstigt die Zweite Kammer jene gut organisierten Interessen, die schon im Nationalrat dominieren, was auch durch die geringen Meinungsdivergenzen zwischen den beiden Kammern zum Ausdruck kommt. Andererseits attestieren ihr Beobachter, dass sie andere Funktionen von Zweiten Kammern wie die Stärkung der Konsenspolitik und die Stabilisierung politischer Entscheidungen durch doppelte Beratung wahrnimmt (Grangé 1987; Huber-Hotz 1991). Das grundlegende Problem des Ständerates liegt deshalb heute weniger in der Begünstigung des politischen Status quo, als vielmehr im einseitigen Minderheitenschutz und in der heute faktisch grösseren Bedeutung des Demokratieprinzips im Vergleich zu 1848. Heute profitieren v.a. die kleinen Landkantone, während andere regionale Interessen, insbesondere urbane Regionen und Kernstädte, zunehmend untervertreten sind.

Die verschiedenen Modelle zur Ständeratsreform fordern deshalb auch eine verbesserte Berücksichtigung der unterschiedlichen Grössenverhältnisse der Kantone sowie eine direktere Repräsentation der Gliedstaaten in der Zweiten Kammer, wobei die einzelnen Vorschläge unterschiedlich weit gehen (Vatter 2006). Während Neidhart (1975) die Idee einer einkammerigen Bundesversammlung unterbreitet, in der jede kantonale Regierung mit einem Mitglied vertreten ist, empfiehlt Jaag (1976) ein Doppelmandat von Regierungs- und Ständerat. Huber-Hotz (1991) schlägt die Zusammensetzung der ständerätlichen Kommissionen nach regionalen und nicht nach parteipolitischen Kriterien vor sowie eine Aufwertung der beiden Basler Halbkantone. Linder (1991) sieht eine Aufwertung des Demokratieprinzips in einer Funktions- und Aufgabenentlastung zwischen beiden Räten und in einer grösseren Vertretung der bevölkerungsreichsten Kantone im Ständerat sowie in einem grösseren Gewicht der Volkskammer im Differenzbereinigungsverfahren. Auf eine grundsätzliche Kritik traditioneller Politikprozesse geht schliesslich die Forderung nach einem Zukunftsrat als Dritte Parlamentskammer zur Wahrung zukünftiger Interessen von kommenden Generationen zurück (Unteregger 1998).

### *Die Ständestimme für Verfassungsrevisionen: das Ständemehr*

Seit 1874 erfordert eine Verfassungsänderung zu ihrer Annahme sowohl die Zustimmung durch die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger als auch durch die Mehrheit der Kantone. Während diese Abstimmungsregel während rund 100 Jahren unbestritten war und kaum praktische Folgen zeitigte, geriet das Ständemehrerfordernis in den letzten 20 Jahren von verschiedener Seite unter starke Kritik. Die wichtigsten Ursachen für seine zunehmende Infragestellung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ein erster Grund bildet die ungleiche demografische Entwicklung der einzelnen Kantone, deren Ursachen in der Industrialisierung und der damit verbundenen Abwanderung in die städtischen Agglomerationen liegen. Sie lässt sich plastisch im oft zitierten Beispiel ausdrücken, dass bei Doppelmehrabstimmungen die Stimme eines Bürgers von Appenzell Innerrhoden rund 40-mal mehr Gewicht hat als die eines Zürchers. Die direkte Folge dieses zunehmenden Bevölkerungsungleichgewichtes zwischen den kleinen und den grossen Kantonen hat dazu geführt, dass die Anzahl von Neinstimmen, die eine Doppelmehrvorlage zu Fall bringen kann, fortlaufend gesunken ist. Diese sog. «kleinste theoretische Sperrminorität» (Germann 1991: 262f, Vatter und Sager 1996) liegt heute – sofern die Neinstimmen optimal auf die kleinen Kantone verteilt sind – bei rund 9% der Stimmberechtigten; die reale Sperrminorität zwischen 20 und 25%. Damit kommt im schweizerischen politischen System eine für moderne Bundesstaaten typische Entwicklungstendenz zum Vorschein, die unter dem Begriff des «Homogenitätsproblems» (Kilper und Lhotta 1996: 69) in die Föderalismusforschung Eingang gefunden hat: Wenn neben den territorialen Grössenunterschieden der Gliedstaaten auch zunehmende Differenzen in Bevölkerungszahl, Wirtschafts- und Finanzkraft auftreten, erweisen sich diese Asymmetrien als ein zentrales Problem bei der Wahrung des bundesstaatlichen Gleichgewichts.

Ein zweiter Grund für die steigende Gefahr von Volks- und Ständekollisionen liegt in der stetigen Zunahme von Doppelmehrabstimmungen. Germann (1991: 263ff) spricht in diesem Zusammenhang von einer «Inflation des Doppelmehrreferendums»: Während in den Jahren von 1951 bis 1969 nur 46 Doppelmehrreferenden durchgeführt wurden, gab es zwischen 1970 und 1990 deren 113. Dieser Trend hat sich auch in den letzten Jahren fortgesetzt. So wurden der Stimmbürgerschaft allein zwischen 1991 und 2000 noch einmal rund 70 Doppelmehrabstimmungen vorgelegt.

In direktem Zusammenhang mit der Zunahme von Doppelmehrabstimmungen stehen die institutionalisierten Erweiterungen des Ständemehrerfordernisses. Wili (1988: 157) weist darauf hin, dass «das Ständemehr seine Bedeutung im Laufe der jüngeren Schweizergeschichte sukzessive nach drei Seiten hin

in generell-abstrakter Weise auszudehnen vermochte»: So hat zunächst 1891 die Einführung der ausformulierten Partialrevisionsinitiative und ihre Beschränkung auf Verfassungsfragen zur Folge gehabt, dass die Kantone bei Volksinitiativen seither direkt mitentscheiden können. Im Weiteren führte die Neuregelung des Dringlichkeitsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg dazu, dass dringliche Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, innert Jahresfrist von Volk und Ständen genehmigt werden müssen, und 1977 kamen die Stände zu einem direkten Mitentscheidungsrecht bei Staatsverträgen, welche den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit vorsehen.

Seit 1848 sind insgesamt acht Vorlagen am Ständemehr gescheitert, davon sechs in den letzten 35 Jahren. Mit den Bereichen Mieterschutz, Finanzen, Bildung, Konjunktur-, Energie-, Kultur- und Ausländerpolitik betraf es wichtige Themen der Schweizer Politik der Nachkriegszeit, wobei es sich gerade bei den jüngeren Fällen um bedeutsame Verfassungsartikel handelte. Während Wili (1988: 240) noch Ende der 1980er Jahre zum Schluss kommt, dass ein ausschliessliches Ständeveto zwar in der Regel eine aufschiebende, aber keine dauerhafte Wirkung entfalten kann, weil die meisten abgelehnten Vorlagen in modifizierter Form relativ rasch und meistens mit Erfolg Volk und Ständen wieder vorgelegt worden sind, scheint diese Einschätzung nach den Abstimmungsereignissen der 1990er Jahre (Europa, Einbürgerung) zu optimistisch.

*Tabelle 1: Volksabstimmungen mit unterschiedlichem Volks- und Ständemehr*

| Vorlage                          | Jahr | % Ja Volk | Kantone            |
|----------------------------------|------|-----------|--------------------|
| Mass und Gewicht                 | 1866 | 50,5      | 9,5:12,5           |
| Proporzwahlrecht für Nationalrat | 1910 | 47,5      | 12:10              |
| Mieter und Konsumentenschutz     | 1955 | 50,2      | 7:15               |
| Zivilschutz                      | 1957 | 48,1      | 14:8               |
| Finanzordnung des Bundes         | 1970 | 55,4      | 9:13               |
| Bundeskompetenzen Bildung        | 1973 | 52,8      | 10,5:11,5          |
| Konjunkturartikel                | 1975 | 52,8      | 11:11              |
| Energieartikel                   | 1983 | 50,9      | 11:12 <sup>a</sup> |
| Kulturförderung                  | 1994 | 51,0      | 11:12              |
| Erleichterung der Einbürgerung   | 1994 | 52,8      | 10:13              |

<sup>a</sup> Ab 1978 zählt der Jura als 23. Kanton.

Quellen: Germann (1991: 266) und Vatter und Sager (1996: 175).

Aufschluss über die «Gewinner» und «Verlierer» der Ständemehrklausele gibt eine Analyse der einzelnen Kantonsergebnisse bei den acht am Ständemehr gescheiterten Abstimmungen (Vatter und Sager 1996).<sup>3</sup> Zu den «Siegern» gehörten vor allem die ehemaligen Sonderbundskantone, insbesondere die eher

kleinen und im Vergleich zur restlichen Schweiz überdurchschnittlich konservativen Landkantone wie Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug und die beiden Appenzell. In diesem Sinne handelt es sich beim Ständemehr tatsächlich um einen äusserst effektiven Schutz für die im Sonderbundskrieg unterlegenen katholischen Stände der Zentral- und Ostschweiz. Gleichzeitig gehören die ausschliesslich französischsprachigen Kantone der Romandie als auch das Tessin zu den eindeutigen Verlierern der Doppelmehrregel. Sowohl beim Energieartikel, der Kulturförderungs- als auch bei der Einbürgerungsvorlage standen die vier französischsprachigen Stände, die fast zehnmal mehr Stimmende an die Urne bringen als die Innerschweizer Kantone, auf der Verliererseite. Dasselbe Muster findet sich im Übrigen auch bei mehreren «Beinahe-Kollisionen» der neueren Zeit. Neben den lateinischen Minderheiten schälen sich die urbanen Kantone mit den grossen Agglomerationen als zweite Verlierergruppe heraus. Dabei verfügen die Einwohner der Städte wie Zürich, Bern und Genf, die gegenüber Reformen offener sind und progressivere Werthaltungen einnehmen als die ländliche Bevölkerung, über eine besonders schwache Position. So werden sie bei eidgenössischen Doppelmehrabstimmungen oft nicht nur durch die zahlreichen kleinen Stände majorisiert, sondern in einigen Fällen schon durch die Landbevölkerung des eigenen Kantons in die Minderheit versetzt.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Vorschläge zur Reform des Ständemehrs unterbreitet. Eine erste Kategorie von Vorschlägen bilden Modelle mit neuer Mehrheitsregel. Dadurch soll die Stimmkraft der kleinen Stände gemindert werden, wie bspw. durch das Erfordernis einer ablehnenden Zweidrittelmehrheit der Stände. Eine zweite Kategorie von Vorschlägen stellen jene Modelle dar, welche die Kantone direkt durch eine proportionale Verteilung der Standesstimmen nach demografischen Kriterien gewichten. Eine dritte Kategorie von Vorschlägen fordert schliesslich die spezielle Gewichtung ausgewählter und örtlich definierbarer Minderheiten wie z.B. der lateinischen Landesteile oder der urbanen Grosszentren.

Eine Evaluation der Reformvorschläge anhand der Doppelmehrabstimmungen von 1970 bis 1995 zeigt, dass schon kleine Verschiebungen in der Gewichtung der Stände grosse Folgen hätten (Vatter und Sager 1996). Allerdings verletzen die meisten Modelle ein zentrales Definitionskriterium des schweizerischen Föderalismus, nämlich die prinzipielle Gleichbehandlung der Gliedstaaten. So stellt sich denn die Frage, ob nicht andere Reformmöglichkeiten bestehen, ohne die Grundidee des schweizerischen Föderalismus in ihrem Kern zu verletzen. Anzustreben wäre eine Neuregelung bei denjenigen Kollisionsentscheiden, die sich ausserordentlich stark durch eine fehlende demokratische Legitimation auszeichnen, also dann, wenn sich eine eindeutige Mehrheit der Stimmenden im Gegensatz zur Ständemehrheit für eine Vorlage ausspricht.

Ein Lösungsansatz wäre die Einführung eines «qualifizierten Volksmehrs», mit dem das Demokratieprinzip ausschliesslich und nur dann zum Tragen käme, wenn sich eine eindeutige Mehrheit der Stimmenden (z.B. 55%) für eine Doppelmehrvorlage ausspricht (Vatter und Sager 1996). Im Gegensatz zu den bestehenden Modellen würde ein «qualifiziertes Volksmehr» seine Wirkung damit gezielt nur bei jenen Abstimmungen entfalten, deren Ergebnisse aus demokratischer Sicht besonders stossend sind. In eine ähnliche Richtung geht auch das Modell des «stärkeren Mehrs» von Linder (2005). Bei ungleichem Volks- und Ständemehr würde das prozentual höhere Mehr gelten. Dieser Vorschlag wäre nicht nur einfach zu handhaben, sondern würde auch nicht im vornherein eine grundsätzliche Schwächung des Föderalismusprinzips erfordern.

### *Die Standesinitiative*

Die Standesinitiative, 1848 als Ersatz für das fehlende Instruktionsrecht der Kantone eingeführt, gibt jedem Kanton das Recht, eine Initiative zur Revision der Bundesverfassung einzureichen. In allen Kantonen steht dieses Recht dem Parlament zu, allenfalls ersatzweise auch der Regierung. In zehn Kantonen kann eine Standesinitiative auch von der stimmberechtigten Bevölkerung ergriffen werden (Lutz und Strohmann 1998: 99). Im Gegensatz zur Volksinitiative handelt es sich bei der Standesinitiative allerdings nicht um ein eigentliches Initiativrecht, sondern lediglich um ein Initiativbegehrensrecht. Während eine erfolgreich zustande gekommene Volksinitiative Volk und Ständen vorgelegt werden muss, entspricht die Standesinitiative nur einem Antrag an die Bundesversammlung. Lehnt eine der beiden Parlamentskammern das Begehren ab oder kommt es zu keinem gemeinsamen Beschluss der Räte, so hat die Standesinitiative keine weiteren direkten Wirkungen. Leisten beide Räte der Standesinitiative Folge, so wird analog dem Verfahren der parlamentarischen Initiative eine Kommission beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten (Baumgartner 1980; Wili 1988).

Bis in die 1970er Jahre wurde von der Standesinitiative wenig Gebrauch gemacht, seither hat ihre Bedeutung aber stetig zugenommen. So wurden bis 1970 pro Jahrzehnt im Schnitt ein knappes Dutzend Standesinitiativen eingereicht, in den 1970er und 1980er Jahren stieg die Zahl auf über 20 und allein zwischen 1987 und 1991 wurden 36 Standesinitiativen vorgelegt. Insgesamt wurden zwischen 1978 und 2001 189 Standesinitiativen eingereicht. Mit Abstand am häufigsten werden Standesinitiativen vom Kanton Genf lanciert, gefolgt von den Kantonen Jura und Basel-Stadt, während die Innerschweizer Kantone (UR, NW, OW, ZG) nur sehr selten von diesem Mitwirkungsinstrument Gebrauch machen (Neuenschwander 2006).

Rund jede vierte Standesinitiative befasst sich mit Gesundheits-, Arbeits- und Sozialversicherungsfragen. Staatsrechtliche Anliegen sowie Verkehrs- und Energiefragen bilden weitere Schwerpunkte. Wie bei anderen Initiativformen ist der direkte Erfolgsgrad allerdings relativ niedrig. Für die neueste Zeit kommt Neuenschwander (2006) zum Schluss, dass nur ein Drittel aller Standesinitiativen eine gewisse Wirkung erzielen, indem sie bspw. im Bundesparlament ein Postulat oder eine Motion auslösen. Neuenschwander (2006) streicht vor allem drei Funktionen der Standesinitiative hervor: die Protestfunktion gegen missliebige Bundesgesetze (z.B. KVG), die «Werbeträgerfunktion» für Anliegen im eigenen Kanton und die Mitwirkungsfunktion von kantonalen Parlamenten zur Einflussnahme auf laufende Bundesgesetzgebungsprozesse.

Schon Baumgartner (1980: 148ff) und Wili (1988) haben aufgrund der Schwerfälligkeit und relativen Erfolglosigkeit der Standesinitiative in ihrem Ausmass abgestufte Reformvorschläge unterbreitet, die aber in der Zwischenzeit teilweise realisiert wurden (z.B. die Optimierung des parlamentarischen Behandlungsverfahrens). Einer der Vorschläge sieht vor, dass Standesinitiativen nur noch dann zulässig sind, wenn sie einen ausgearbeiteten Entwurf beinhalten. Ein weiterer Vorschlag fordert die Einführung des Diskontinuitätsprinzips. Dies hätte zur Folge, dass die am Ende einer Legislaturperiode noch nicht behandelten Standesinitiativen gegenstandslos würden. Ein grundlegender Reformvorschlag sieht die Gleichstellung der Standesinitiative mit der Volksinitiative vor.

### *Das Kantonsreferendum*

Gemäss Bundesverfassung können nicht nur 50 000 Stimmberechtigte, sondern auch acht Kantone eine Volksabstimmung über ein Bundesgesetz, einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss oder über bestimmte Staatsverträge verlangen. Das Bundesrecht überlässt es dabei den Kantonen, wer für einen Entscheid zuständig ist, und entsprechend finden sich in den Kantonen unterschiedliche Regelungen.

Vom Recht des fakultativen Gesetzes- und Staatsvertragsreferendums durch die Kantone wurde aufgrund des hohen Quorums von acht Kantonen bis zum Ende des 20. Jahrhunderts nie erfolgreich Gebrauch gemacht (Wili 1988: 341). Dies änderte sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit der Auseinandersetzung um das Steuerpaket des Bundes. Nachdem einige durch National- und Ständerat vorgenommene Änderungen an der Bundesratsvorlage die Steueraufschläge für die Kantone stark erhöht hätten, lancierten elf Kantone unter Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erstmals ein erfolgreiches Kantonsreferendum. Gemeinsam mit linksrünen Kreisen gewannen die Kantone in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 eine Mehrheit der Stimmenden für eine

Ablehnung des Steuerpakets des Bundes. Gemäss der Fallstudie von Fischer (2006) liegen die Gründe für die erfolgreiche Ergreifung des Kantonsreferendums in den erfolgten institutionellen Reformen in den Kantonen zur erleichterten Lancierung des Referendums, in der organisatorisch verbesserten Stellung der Kantone gegenüber dem Bund mit dem Ausbau der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und in der Dominanz parteipolitischer gegenüber kantonalen Interessen im Ständerat.

### *Die ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung*

Über den Bundesvertrag von 1815 hat das Recht von fünf Kantonen zur Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session Eingang in die Bundesverfassung gefunden (Wili 1988: 145). Dieses Instrument ist bis heute bedeutungslos geblieben, da das verfassungsmässige Quorum von fünf Ständen seit 1848 nie erreicht wurde (Wili 1988: 354). Die Zunahme der ordentlichen Sessionen der eidgenössischen Räte, neue Kommunikationstechnologien und nicht aufeinander abgestimmte kantonale Zuständigkeitsregelungen begründen die Bedeutungslosigkeit dieses föderalistischen Mitwirkungsinstruments (Wili 1988: 368).

### *Die Beteiligung der Kantone im vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren*

Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts und im Zuge der Ausdifferenzierung des referendumsdemokratischen Leistungsstaates hat das Vernehmlassungsverfahren als Ort der organisierten Interessenvertretung im gesetzgeberischen Vorverfahren des Bundes zunehmend zentrale Bedeutung erhalten. Die Anhörung der Kantone und der Wirtschaftsorganisationen, welche seit der Revision der Wirtschaftsartikel von 1947 vorgeschrieben ist, mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 noch gestärkt wurde und seit 1991 auf Verordnungsstufe geregelt ist, soll v.a. zur Referendumsfestigkeit, Sachgerechtigkeit und Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen in der Phase der Politikformulierung beitragen.

Den Stellungnahmen der Kantone als Gliedstaaten und Vollzugsträger eines grossen Teils der Bundesgesetze kommt im schweizerischen Staatswesen eine übergeordnete Bedeutung zu, insbesondere auch deshalb, weil hier – im Gegensatz etwa zum Ständerat – eine direkte und unverfälschte Willensäusserung der föderativen Einheiten möglich ist. Schenk (1997) betrachtet deshalb das Vernehmlassungsverfahren als das wichtigste Mitwirkungsinstrument im Bund. Die heutige Grundproblematik besteht nun aus der Sicht der Kantone darin, dass sie einerseits mit Vernehmlassungen des Bundes überhäuft werden, andererseits aber ihre Stellungnahmen im Vergleich zu denjenigen der Wirtschaftsverbände und anderen Interessenorganisationen nur ungenügend berücksichtigt werden,

während gleichzeitig die Kantone im Verlaufe der letzten Jahrzehnte immer mehr Vollzugsaufgaben für den Bund übernehmen mussten.

Neue Auswertungen zeigen, dass seit Inkrafttreten der Verordnung im Jahre 1991 die Anzahl der Vernehmlassungsverfahren im Vergleich zu früher nicht signifikant zugenommen hat, auch wenn der Höchstwert mit 41 bundesrätlichen Verfahren aus dem Jahre 2004 stammt (Sager und Steffen 2006). An den Vernehmlassungen sind die Kantone zudem in neun von zehn Fällen beteiligt, was allerdings noch nichts über ihren Einfluss aussagt (Germann 1986: 350). Über die faktische Bedeutung und die Qualität des Vernehmlassungsverfahrens gehen die Meinungen auseinander. Während Klöti (1987) zum Schluss kommt, dass die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens quantitativ zugenommen, dagegen qualitativ ihren Höhepunkt überschritten habe und es sich von einer Konsultation zur Einholung von Sachverstand zu einer vorgezogenen plebiszitären Veranstaltung wandle, betrachtet es Fleiner (1991: 60) trotz verschiedener Mängel wie der privilegierten Behandlung von Partikularinteressen und der Verminderung der Rechtsstellung des Parlamentes «als wertvolles, ja unverzichtbares Mittel für ein effizientes Gesetzgebungsverfahren»: Mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz von 2004 wird v.a. eine Verwesentlichung der vorparlamentarischen Anhörungsphase im Sinne einer Verminderung der Anzahl Verfahren angestrebt.

Untersuchungen über den Ablauf bundespolitischer Willensbildungsprozesse weisen darauf hin, dass die Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen auf Bundesebene von einigen wenigen Akteuren dominiert wird (Blaser 2003; Fleiner 1991; Gerheuser et al. 1997; Kriesi 1980; Papadopoulos 1997; Pfisterer 1995; Sager und Steffen 2006). Linder (1987: 203f.) spricht in diesem Zusammenhang von der Selektivität und der eingeschränkten politischen Öffentlichkeit vorparlamentarischer Verfahren. Während den zuständigen Bundesstellen, zugezogenen Experten und referendumsfähigen Interessenverbänden generell eine starke Stellung zugebilligt wird, kommt anderen Akteuren wie den Kantonen und Parteien eine vergleichsweise schwächere Position zu, wobei die Stände, insbesondere die grossen Kantone mit ausreichenden administrativen Ressourcen, in einzelnen Fällen durchaus eine wichtige Rolle spielen können (Germann 1986). Der geringere Einfluss der Kantone im Vergleich zu den Verbänden hängt vor allem damit zusammen, dass die Interessengruppen generell organisations- und konfliktfähiger sind als die Kantone, die oft heterogene Positionen vertreten und entgegengesetzte Stellungnahmen abgeben (Sager und Steffen 2006). Hinzu kommt, dass insbesondere bei kleinen und strukturschwachen Kantonen das notwendige Fachwissen zur Bewertung komplexer Bundesentwürfe fehlt. In zahlreichen Fällen übernehmen deshalb diese Kantone ihre Stellungnahmen von einzelnen Fachverbänden, was die Entstehung sog.

«Vernehmlassungskartelle» begünstigt. Grundsätzlich zeigt sich, dass die grösseren Kantone sowohl im Vernehmlassungsverfahren als auch in ausserparlamentarischen Expertenkommissionen besser vertreten sind als die kleinen und zudem über bessere Beziehungen zu den Vertretern von Verbänden und Experten verfügen (Germann 1986).

Die Einflussmöglichkeiten der Kantone im Vernehmlassungsverfahren sind im Weiteren auch stark von den Kommunikations- und Auswertungsstrategien des Bundes abhängig (Fleiner 1991; Gerheuser et al. 1997; Pfisterer 1995). So werden den Kantonen aufgrund des politischen Drucks oft nur sehr kurze Fristen zur Beantwortung der Gesetzes- und Verordnungsentwürfe gewährleistet, was sich in der Qualität der Stellungnahmen und auf die Abklärung von Vollzugsfragen niederschlägt. Zudem unterlässt es der Bund in vielen Fällen, die Kantone frühzeitig über voraussichtliche Vollzugsbestimmungen zu orientieren. Im Weiteren verfügt der Bund über keine einheitlichen und verbindlichen Kriterien zur Gewichtung der eingegangenen Stellungnahmen. Schliesslich werden die meisten Vernehmlassungsverfahren in konventioneller Art und Weise, nämlich schriftlich und linear, ohne Möglichkeiten der Rückkoppelung und der iterativen Kommunikation durchgeführt.

Die Vorschläge zur Verbesserung des Vernehmlassungsverfahrens gehen unterschiedlich weit. Während Nationalrat Dünki in seiner parlamentarischen Initiative von 1996 die Abschaffung dieses Instruments verlangt hat, schlägt Schenk (1997) eine Reduktion der Vernehmlassungen auf Gesetzesvorlagen vor. Durch eine Verlagerung von formellen Vernehmlassungen hin zu informellen Konsultationen und einer Beschränkung des Adressatenkreises könnte eine weitere Verwesentlichung erreicht werden (Fleiner 1991). Schliesslich haben sich in neuerer Zeit die Kombination von schriftlichen Stellungnahmen mit interaktiven Formen der mündlichen und direkten Anhörung wie Hearings, konferenzielle Vorvernehmlassungen und gemeinsame Informationsveranstaltungen sowie die Bildung von paritätischen Vollzugsgemeinschaften von Bund und Kantonen durch Arbeitsgruppen und Konferenzen als erfolgreich erwiesen, wobei damit aber gleichzeitig die Gefahr der Selektivität, Intransparenz und Redundanz verbunden ist (Papadopoulos 1997; Sager und Steffen 2006).

#### *Der Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone*

Während in vielen Sachgebieten die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, wird der Vollzug von Bundespolitik weitgehend den Kantonen anvertraut. Dies bietet für den Bund den Vorteil der Entlastung, für die Kantone die Möglichkeit autonomer Programmgestaltung und milieugerechter Umsetzung (Linder 1987, 2005). Zwar unterstehen die Kantone bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben der Bundesaufsicht. Allerdings sind Vollzugs-

kontrollen im stark föderalistischen System aufgrund der Notwendigkeit der langfristigen Kooperation enge Grenzen gesetzt, und sie sind auch politisch schwer durchsetzbar, weshalb der Bund kooperative gegenüber konfliktuellen Strategien vorzieht und von seinen Interventionsmöglichkeiten kaum Gebrauch macht.

Grundsätzlich teilt der Vollzugsföderalismus, der in erster Linie das Zusammenwirken von programmierenden und implementierenden Verwaltungsapparaten beinhaltet, die Eigenschaften allgemeiner Vollzugsprozesse wie eine grosse Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, eine geringe Vorausschbarkeit und eine hohe Bedeutung des politischen Vollzugswillens (Bussmann et al. 1997; Linder 1987; Wälti 2001). Hinzu kommt, dass die Kantone über das Instrument der Ausführungsgesetzgebung berechtigt sind, die politischen Programme des Bundesgesetzgebers anzupassen. Die Verschiedenartigkeit föderativer Aufgabenerfüllung ist dabei vom Bundesgesetzgeber auch vorgesehen. Die Kantone sind deshalb bei der Umsetzung von Bundespolitik nicht nur Vollzugs-, sondern auch Programminstanzen (Linder 1987; Sager und Rüefli 2005).

Im Zuge der zunehmenden Aufgabenverflechtung von Bund und Kantonen und der kontinuierlichen Übertragung von Bundesaufgaben an die Kantone sind die Probleme des heutigen Vollzugsföderalismus in den Mittelpunkt der schweizerischen Föderalismusdebatte gerückt. Die Ursachen, welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigen und deshalb zu Vollzugsdefiziten führen, sind sehr vielschichtig (Balthasar et al. 1995; Bussmann 1986; Fagagnini 1991; Linder 1987; Vatter und Wälti 2003; Wälti 2001). So wird für die ungenügende Kooperation zwischen Bund und Kantonen bei der Umsetzung von Bundespolitik zunächst auf die unklare Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Staatsebenen hingewiesen, was zur Folge hat, dass neue Aufgaben hin und her geschoben werden («föderalistisches Schwarz-Peter-Spiel» vgl. Bussmann 1986): Neue Probleme fallen zunächst bei den Kantonen an. Steigt der Problemdruck, so wenden sich die Kantone an den Bund, der trotz kantonaler Zuständigkeit nun doch mitwirken muss. Zwar schafft er darauf die gesetzlichen Grundlagen, delegiert den Vollzug aber weiterhin an die Kantone, gewährleistet dafür im Gegenzug finanzielle Unterstützung. Während aktive Kantone in den Genuss von Bundesbeiträgen kommen, geraten andere in Verzug und fordern vermehrte Bundeshilfe. Dies wiederum erfordert weitergehende Unterstützungs- und Sanktionsmöglichkeiten des Bundes. Dieser Prozess führt schliesslich zu einer immer stärkeren Vollzugsnormierung und strikteren Fassung der Subventionsbedingungen durch den Bund und zu einer immer engeren Verflechtung zwischen Bund und Kantonen (Bussmann 1986; Fagagnini 1991). Weitere Ursachen der Vollzugsprobleme bilden die oft

ungenügende horizontale Koordination und die komplexen Verfahren, die grossen finanziellen, rechtlichen und personellen Unterschiede zwischen den kantonalen Verwaltungen, die knappen Finanzmittel des Bundes, die zu detaillierte Bundesgesetzgebung und die ungenügende Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten (Balthasar et al. 1995; Fagagnini 1991; Vatter 2002).

Allgemein zeigen die Ausprägungen des heutigen Vollzugsföderalismus zwar hohe integrative Wirkungen, gleichzeitig lassen sie in der Regel aber nur inkrementalistische Anpassungen an neue Gegebenheiten zu und begünstigen damit Innovations- und Entscheidungsschwächen des föderalen Politiksystems (Vatter und Wälti 2003). Die Innovationsfähigkeit im Vollzugsföderalismus ist allerdings nicht grundsätzlich schwach, sondern hängt stark von den jeweiligen politischen Konflikt- und Konsenskonstellationen auf den verschiedenen Staatsebenen ab (Linder 1987, 2005). So fördert ein breiter politischer Konsens auf Bundes- und Kantonsebene sowohl Innovationen auf Programm- als auch auf Vollzugsebene. Unter diesen Umständen können schon kleine Anstösse Programmentwicklungen und Vollzugsinnovationen auf Kantonsebene auslösen. Herrscht hingegen ein Dissens auf kantonaler Ebene, so ist eine geringe Effektivität zu erwarten. Der Bund kann allerdings versuchen, den geringen dezentralen Konsens durch finanzielle Anreize zu erhöhen. Im Weiteren sind Situationen mit politischem Dissens auf Bundesebene und Konsens selten, da die Kantone dem Bund in der Regel kein Programm aufzwingen können. Diese Konstellation bildet oft den Ausgangspunkt für Instrumentalisierungsstrategien der Kantone, bei denen andere Bundesprogramme für die Erreichung eigener Zwecke benutzt werden. Herrscht schliesslich politischer Dissens auf Bundes- und Kantonsebene, so bleiben in der Regel die Innovationen einzelner Kantone isoliert.

Am ehesten lässt sich der Wirkungsgrad des föderativen Vollzugs steigern, wenn in die Revisionen der Bundesgesetze die wissenschaftlichen Erkenntnisse von vorgängig durchgeführten Vollzugs- und Wirkungsevaluationen einfließen, der Bund schon bei der Programmformulierung Vorabklärungen zur Vollzugstauglichkeit trifft und die Kantone als künftige Vollzugsträger von Anfang an in die Erarbeitung der Bundespolitik einbezogen werden (Balthasar et al. 1995; Bussmann et al. 1997; Vatter und Wälti 2003; Wälti 2001). Neue Studien weisen zudem darauf hin, dass interkantonale Unterschiede im Politikvollzug zumindest teilweise durch sekundäre Harmonisierungsprozesse geglättet werden (Balthasar 2003; Sager 2003).

Erweiterte vertikale Formen des schweizerischen Föderalismus bilden schliesslich das *föderativ organisierte Parteiensystem* mit der starken Stellung der Kantonalparteien und die *Vertretung der sprachlichen Minderheiten im Bundesrat, im Bundesgericht und der Bundesverwaltung* sowie die *Garantie der verschiedenen Amts- und Nationalsprachen*.

### *Die horizontalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus*

Im Vergleich zu den vertikalen Föderalismusinstitutionen hat die horizontale Kooperation aufgrund ihrer Schwerfälligkeit und ihres technokratischen Charakters eine vergleichsweise untergeordnete Rolle gespielt (Bochsler et al. 2004; Frenkel 1986; Kriesi 1998; Linder und Vatter 2001; Vatter 2005; Wälti 1996). Die horizontalen Institutionen dienen vor allem der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ohne Einbezug des Bundes. Voraussetzung ist allerdings das Vorliegen einer kantonalen Kompetenz im betreffenden Sachgebiet.

#### *Interkantonale Vereinbarungen: die Konkordate*

Die Konkordate, d.h. die Verträge der Kantone unter sich, stellen den wichtigsten Aspekt des horizontalen kooperativen Föderalismus dar. Die neue Regelung in der Bundesverfassung von 1999, bei der die Verbotsregel mit Ausnahmen durch eine Genehmigung mit Vorbehalt sowie die Genehmigungspflicht des Bundes durch eine Informationspflicht ersetzt wurden (Abderhalden 1999, Brunner 2000), hat in neuester Zeit zu einer Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit geführt. Heute bestehen über 700 Konkordate in der Schweiz, wovon 30% keine zehn Jahre und 71% weniger als 35 Jahre alt sind (Bochsler et al. 2004: 94).

Die Hauptaufgabe des Konkordats liegt in seiner Funktion als Instrument der bilateralen (regionalen) Zusammenarbeit. So sind drei Viertel der rund 740 interkantonalen Verträge, die seit 1848 abgeschlossen wurden, bilaterale Abkommen zwischen zwei Kantonen, hingegen wurde nur ein Dutzend Konkordatstitel von allen Kantonen unterzeichnet. Während die Deutschschweizer Kantone St. Gallen, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Bern bisher am meisten Konkordate abgeschlossen haben, sind einzelne Kantone der Westschweiz (GE, VS) und das Tessin am wenigsten horizontal verflochten. Eine Analyse zur Struktur der Konkordate ortet vier Kantonsgruppen, die untereinander besonders eng verflochten sind: die Kantone der Ostschweiz (inkl. ZH), die lateinischen Kantone, die Nordwestschweiz und die Zentralschweiz (Bochsler et al. 2004: 97). Thematisch befassen sich die meisten Konkordate mit Finanz- und Steuerangelegenheiten, wobei auch in Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturfragen zahlreiche interkantonale Vereinbarungen getroffen worden sind (Bochsler et al. 2004: 95).

Zwar dürfen die Kantone Vereinbarungen über alle Gegenstände eingehen, die in ihrem Kompetenzbereich liegen, allerdings sind den interkantonalen Vereinbarungen auch Grenzen gesetzt: So sind den Kantonen politische Verträge untersagt, die Änderungen der politischen Machtverhältnisse zwischen den Kantonen bewirken würden. Ebenso dürfen diese Vereinbarungen keinen

Widerspruch zu Bundesrecht und Bundesinteressen sowie keinen Widerspruch zu den Rechten anderer Kantone beinhalten (Häfelin und Haller 2001).

Die Gründe für interkantonale Vereinbarungen sind vielfältig. Neben geografischen und ökonomischen Gründen dienten Konkordate früher oft der Vorbereitung bundesrechtlicher Regelungen, so z.B. die verschiedenen Strassenverkehrskonkordate. In neuerer Zeit wird dieser Weg aber auch vermehrt zur Verteidigung kantonalen Kompetenzen beschritten und damit gerade zur Vorbeugung eines Bundeserlasses mit entsprechenden Bundeskompetenzen (z.B. Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen) (Häfelin und Haller 2001).

#### *Interkantonale Konferenzen*

Die interkantonalen Direktorenkonferenzen, welche die kantonalen Regierungsmitglieder vereinigen und auf deren Einladung auch der Vorsteher des betreffenden Bundesdepartements teilnimmt, spielen als horizontale Föderalismusinstrumente ebenfalls eine wichtige Rolle (Bochsler et al. 2004, Frenkel 1986, Vatter 2005). Die insgesamt 16 interkantonalen Direktorenkonferenzen dienen als konsultative Organe vor allem dem Erfahrungsaustausch, der Aufgabenteilung und -koordination sowie der Besprechung aktueller Probleme zwischen den für ein bestimmtes Ressort zuständigen Regierungsräten aller Kantone. Wichtige Beispiele sind die Finanzdirektoren- und die Erziehungsdirektorenkonferenz.

Seit 1993 besteht als weitere bedeutende Form die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Mit diesem Organ, welches im Zusammenhang mit den Diskussionen über das gescheiterte EWR-Abkommen entstanden ist, versuchen die Kantone, ihren direkten Einfluss auf den Bund, v.a. im Bereich der Aussenpolitik, zu erhöhen und eine koordinierte Willensbildung sicherzustellen. In neuerer Zeit spielte die KdK v.a. bei der Neuordnung des Finanzausgleichs und beim Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket des Bundes eine wichtige Rolle (Bochsler et al. 2004; Fischer 2006). Daneben bestehen seit langem auch regelmässige Konferenzen der Kantonsregierungen einzelner Regionen. Interkantonale Gremien mit stark technokratischem Charakter stellen die Fachbeamtenkonferenzen auf den verschiedenen Verwaltungsstufen dar (Tamm 1982). Insgesamt bestehen weit über 500 entsprechende Gremien in den verschiedensten Bereichen der öffentlichen Verwaltung (Frenkel 1986).

Neben interkantonalen Vereinbarungen und Konferenzen existieren auch gemeinsame Einrichtungen von Kantonen wie etwa Fachhochschulen und Strafanstalten. Insgesamt sind die Zusammenarbeitsformen der Kantone vielseitig und ermöglichen flexible Kooperationen im lokalen Raum. Im Grundsatz stellen sie auch föderalistische Alternativen zu einer bundesrechtlichen

Vereinheitlichung dar. Gleichzeitig haben sie sich aber gerade bei politisch kontroversen Fragen als schwerfällige Instrumente herausgestellt (Frenkel 1986). Zudem zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass Konkordate kaum ein effektives Mittel zur Verhinderung neuer Bundeskompetenzen darstellen, gleichzeitig aber die Zusammenarbeit mit dem Bund erschweren. Trotzdem haben neu geschaffene Organe wie die Konferenz der Kantonsregierungen unter dem Druck des europäischen Integrationsprozesses zu *alternativen und verstärkten Formen horizontaler Kooperation mit der Möglichkeit informeller aber direkter vertikaler Einflussnahme* geführt (Vatter 2005; Wälti 1996). Auch wenn in der Schweiz interkantonale Institutionen die Koordination von unten sowie die negative horizontale Koordination und einen ausgeprägten Exekutivföderalismus begünstigen, bleibt der Institutionalisierungsgrad der Politikverflechtung durch den Verzicht auf die Kodezision in den sog. «Gemeinschaftsaufgaben» doch immer noch wesentlich geringer als in Deutschland (Armingeon 2000; Braun 2003; Scharpf 1994; Kilper und Lhotta 1996).

### 3 Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus

Der Föderalismus bildet nach wie vor eines der Kernelemente der politischen Kultur und des politischen Systems der Schweiz. Nach über 150 Jahren nach der Gründung des modernen Bundesstaates steht der Föderalismus schweizerischer Prägung allerdings vor zahlreichen Herausforderungen und erscheint in weiten Teilen reformbedürftig (Vatter 2006). So rücken für die nächsten Jahre die erfolgreiche Umsetzung der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs, die Reorganisation der föderalen Aufgabenbeziehungen, die verstärkte Mitsprache der Kantone bei Bundeserlassen sowie die engere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen in den Mittelpunkt der Diskussion.<sup>4</sup> Neben diesen konkreten Problemen bestehen aber auch Herausforderungen grundlegender Art, die eine Grundsatzdebatte über Sinn und Zweck des heutigen Föderalismus erfordern. So haben nicht nur die offensichtlichen Verschiebungen in der Kantonsdemografie, die einseitige Zusammensetzung der Zweiten Kammer oder die Zunahme an Volks- und Ständemehrkollisionen bei Verfassungsabstimmungen, sondern auch das fundamental gewandelte Demokratieverständnis zu einer Verschärfung des Antagonismus zwischen den beiden staatspolitischen Grundprinzipien von Demokratie und Föderalismus beigetragen und notwendigen Reformbedarf offengelegt. Weitere Zukunftsprobleme des schweizerischen Föderalismus stellen der zunehmende Verlust der Solidarität unter den Kantonen bzw. Kantonsregierungen (vgl. z.B. die Debatte über die Steuerprivilegien für obere Einkommenschichten im Kanton Obwalden) und ihre Ersetzung durch kompetitive Muster (Stichwort: ruinöser Wettbewerb) sowie die sinkende

Relevanz der kantonalen Gesetzgebung dar. Letztere kann sich oft nur noch auf eine Ausführungsgesetzgebung im Zuge der Europäisierung und Globalisierung beschränken, was aber im offensichtlichen Widerspruch zu den Souveränitätsansprüchen der Kantone steht. Schliesslich werden die zunehmende Bedeutung nichtterritorialer Minderheiten und die Komplexität sozio-ökonomischer und kultureller Konflikte, die sich der traditionellen Territoriallogik föderativer Konfliktregulierung entziehen, bestehende Föderalismusstrukturen ebenso unter Druck setzen wie die Probleme urbaner Räume, die ebenfalls durch die Maschen des föderativen Minderheitenschutzes fallen. Die Vitalisierung des Föderalismus durch die Anpassung föderalistischer Strukturen an neue Lebensräume wie Agglomerationen und Regionen und die Verstärkung pluralistischer Entscheidungs- und demokratischer Legitimationsverfahren, die dem Bedeutungszuwachs nichtterritorialer Minderheiten besser Rechnung tragen, werden deshalb die längerfristigen und grundsätzlichen Herausforderungen für den schweizerischen Föderalismus bilden.

#### Anmerkungen

- 1 Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stehen ausschliesslich die Grundlagen und Institutionen des schweizerischen Föderalismus. Einzelne Kapitel zu den unteren Staatsebenen (Kantone, Gemeinden) sowie den föderativen Beziehungen und Prozessen finden sich ebenfalls im vorliegenden Band. Aktuelle Überblicke über den schweizerischen Föderalismus finden sich bei Armingeon (2000); Blöchliger (2005); Fleiner (2002); Freiburghaus (2002); Frey (2005); Linder (2005); Linder und Vatter (2001); Neidhart (2001); Papadopoulos (2002); Vatter und Wälti (2003); Vatter (2005, 2006) und Wagschal und Rentsch (2002).
- 2 Die offizielle Bezeichnung «Confoederatio Helvetica» für den neugeschaffenen Bundesstaat ist z.T. irreführend, da eine Konföderation üblicherweise einem Staatenbund entspricht, während die Föderation den Bundesstaat bezeichnet. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass unter Föderalisten in der Schweiz – im Gegensatz zu den USA – die Protagonisten einer möglichst weitgehenden Autonomie der Gliedstaaten verstanden werden.
- 3 Zwei der zehn Kollisionsfälle (Proporzwahlrecht 1910, Zivilschutz 1957) scheiterten am ablehnenden Volksmehr.
- 4 Insgesamt lassen sich drei Stossrichtungen zur Reform des heutigen Föderalismus in der Schweiz unterscheiden, sieht man von der in der Praxis häufig anzutreffenden Zentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen ab: erstens die Entflechtungsstrategie durch Dezentralisierung, wie sie im neuen Finanz- und Lastenausgleich zum Ausdruck kommt, zweitens die (vertikale und horizontale) Kooperationsstrategie, insbesondere die neuen Formen der interkantonalen Zusammenarbeit, und drittens die grundlegende territoriale Strukturreform durch die Schaffung neuer politischer Gebietseinheiten (Klöti 2000: 18ff.; Vatter 2002: 461ff.).

## Literaturverzeichnis

- ABDERHALDEN, Ursula (1999). *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*. Freiburg: Universitätsverlag.
- ARMINGEON, Klaus (2000). Swiss Federalism in Comparative Perspective, in: Ute WACHENDORFER-SCHMIDT (Hrsg.), *Federalism and Policy Performance*. London/New York: Routledge, 112–129.
- AUBERT, Jean-François (1978). *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*. Lausanne: Payot.
- AUBERT, Jean-François (1991). *Bundesstaatsrecht der Schweiz*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- BALTHASAR, Andreas (2003). Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1): 335–353.
- BALTHASAR, Andreas, BÄTTIG, Christoph, ZIMMERMANN, Willi und R. KURZ GYGAX (1995). *Der Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone – eine Metaevaluation. Studie zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle*. Bern: EDMZ.
- BAUMGARTNER, Serge (1980). *Die Standesinitiative. Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts*. Basel/Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn.
- BLASER, Jeremias (2003). *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*. Opladen: Leske und Budrich.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg (2005). *Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*. Zürich: NZZ.
- BOCHSLER, Daniel, KOLLER, Christophe, SCIARINI, Pascal, TRAIMOND, Sylvie und Ivar TRIPPOLINI (2004). *Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- BRAUN, Dietmar (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1): 57–89.
- BRUNNER, Stephan C. (2000). *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit*. Zürich: Schulthess.
- BUSSMANN, Werner (1986). *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Patent oder Sackgasse?* Bern/Stuttgart: Haupt.
- BUSSMANN, Werner, KLÖTI, Ulrich und Peter KNOEPFEL (Hrsg., 1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel/Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- FAGAGNINI, Hans Peter (1991). *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- FISCHER, Alex (2006). Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Adrian VATTER (Hrsg.), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ.
- FLEINER, Thomas (1991). *Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Rechtsgutachten für die Bundeskanzlei*. Bern/Freiburg: Institut für Föderalismus.
- FLEINER, Thomas (2002). Recent Developments of Swiss Federalism, in: *Publius* 32(2): 97–123.
- FRENKEL, Max (1986). Interkantonale Institutionen und Politikbereiche, in: Raimund E. GERMANN und Ernest WEIBEL (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz. Föderalismus*. Band. 3. Bern, Haupt, 323–342.
- FREY, René L. (2001). *Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. Basel: WWZ.
- FREY, René L. (2005). *Föderalismus – zukunftstauglich?* Zürich: NZZ.
- FREIBURGHÄUSER, Dieter (2002). *Auf den Spuren des Föderalismus in der Schweiz und in Europa*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- GERHEUSER, Frohmüt, VATTER, Adrian und Fritz SAGER (1997). *Die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Studie zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle*. Bern: EDMZ.
- GERMANN, Raimund E. (1991). Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31: 257–269.
- GRANGE, Jean (1987). Suisse: Le Conseil des Etats, in: Jean MASTIAS und Jean GRANGE (Hrsg.), *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*. Paris: Economica.
- HÄFELIN, Ulrich und Walter HALLER (2001). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss*. 5. Auflage. Zürich: Schulthess.
- HÄNNI, Peter (2000). *Kantone und Aussenpolitik: Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext*. Bern. Schlussbericht NFP 42.
- HANGARTNER, Yvo (1974). *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantone*. Bern/Frankfurt a.M.: Lang.
- HEGER, Matthias (1990). *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat: Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung. Beiträge zum Parlamentsrecht*. Bd. 17. Berlin: Duncker und Humblot.
- HUBER-HOTZ, Annemarie (1991). Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit, in: PARLAMENTSDIENSTE (Hrsg.), *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes*. Bern/Stuttgart: Haupt, 165–182.
- JAAG, Tobias (1976). *Die Zweite Kammer im Bundesstaat: Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats*. Zürich: Schulthess.
- JEGHER, Annina, LANFRANCHI, Prisca und Wolf LINDER (1996). *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–95)*. Bern: IPW.
- KILPER, Heiderose und Roland LHOTTA, (1996). *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich.
- KLÖTI, Ulrich (1987). *Das Vernehmlassungsverfahren: Konsultation oder Ritual?*, Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik 78: 1–11.
- KLÖTI, Ulrich (1988). Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism, in: *Government and Opposition* 1: 91–102.
- KLÖTI, Ulrich (2000). Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus, in: Peter KNOEPFEL und Wolf LINDER (Hrsg.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Basel/Genf: Helbing & Lichtenhahn, 17–29.
- KRIESI, Hanspeter (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- KRIESI, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- LINDER, Wolf (1987). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- LINDER, Wolf (1991). Ausblick, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes*. Bern/Stuttgart: Haupt, 485–494.
- LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: St. Macmillan.
- LINDER, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- LINDER, Wolf und Adrian VATTER (2001). Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics, in: *West European Politics* 24(2): 95–122.
- LUTZ, Georg und Dirk STROHMANN (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- NEIDHART, Leonhard (1975). *Föderalismus in der Schweiz*. Zürich/Köln: Benziger.
- NEIDHART, Leonhard (2001). Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 32(1): 111–132.

NEUENSCHWANDER, Peter (2006). Die Standesinitiative: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Adrian VATTER (Hrsg.). *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ.

NÜSSLI, Kurt (1985). *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*. Grösch: Rügger.

PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.

PAPADOPOULOS, Yannis (2002). Connecting Minorities to the Swiss Federal System: A Frozen Conception of Representation and the Problem of Requisite Variety, in: *Publius* 32(3): 47–65.

PFISTERER, Thomas (1995). Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen; in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 96: 258–275.

SAGER, Fritz (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1): 309–332.

SAGER, Fritz und Christian RÜEFLI (2005). Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11(2): 101–129.

SAGER, Fritz und Isabelle STEFFEN (2006). Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Adrian VATTER (Hrsg.). *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ.

SCHALTEGGER, Christoph A. (2001): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7(1): 1–18.

SCHARPF, Fritz W. (1994). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

SCHENK, Emanuel (1997). Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis, in: *LeGes Gesetzgebung & Evaluation* 8(1): 83–88.

TAMM, Nikolaus (1982). *Kooperation im Schweizer Bundesstaat: Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone*. Riehen: FFR.

TRIVELLI, Laurent (1974). *Le bicaméralisme: Institutions comparées: Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats*. Lausanne: Payot.

UNTEREGGER, Robert (1998). *Weiterdenken am Konzept Zukunftsrat*. Schriftenreihe der Stiftung Zukunftsrat, Bd. 1. Mooseedorf: SZ.

VATTER, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.

VATTER, Adrian (2005). The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism, in: *Regional and Federal Studies* 15(1): 1–18.

VATTER, Adrian (2006). *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ.

VATTER, Adrian und Fritz SAGER (1996). Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2): 165–200.

VATTER, Adrian und Sonja WÄLTI (2003, Hrsg.). Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderheft*, 1(9).

WAGSCHAL, Uwe und Hans RENTSCH (Hrsg., 2002). *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: Orell Füssli.

WÄLTI, Sonja (1996). Institutional reform of federalism: Changing the players rather than the rules of the game, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2): 113–141.

WÄLTI, Sonja (2001). *Le fédéralisme d'exécution sous pression: La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

WIESLI, Reto und Wolf LINDER (2000). *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonalen Interesses in National- und Ständerat*. Bern: Studie im Auftrag der Eidgenössischen Parlamentsdienste.

WILLI, Hans-Urs (1988). *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland: Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie*. Bern: Stämpfli.

## 2.2 Direkte Demokratie

Wolf Linder  
 Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

unter Mitarbeit von  
 Georg Lutz,  
 Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

### Inhaltsverzeichnis

|   |   |     |
|---|---|-----|
| 1 | Institutionelle Grundzüge und Entwicklung der Volksrechte                         | 104 |
| 2 | Die Volksrechte beim Bund   | 105 |
| 3 | Die Volksrechte in den Kantonen und Gemeinden<br>(s. auch Kapitel 3.1, Tabelle 1) | 108 |
| 4 | Das Entscheidungssystem der halbdirekten Demokratie                               | 109 |
| 5 | Die direkten Entscheidungswirkungen der Volksrechte                               | 111 |
| 6 | Die indirekten Wirkungen der Volksrechte  | 115 |
| 7 | Abstimmungskampagnen  | 116 |
| 8 | Vergleichende Aspekte   | 118 |
| 9 | Abschliessende Bemerkungen  | 119 |