

Peter Knoepfel
Yannis Papadopoulos
Pascal Sciarini
Adrian Vatter
Silja Häusermann
(Herausgeber)

Handbuch der Schweizer Politik Manuel de la politique suisse

5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage

Verlag Neue Zürcher Zeitung



Unterstützt durch die Schweizerische Akademie
der Geistes- und Sozialwissenschaften
www.sagw.ch

SVPW
ASSP

Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Association Suisse de Science Politique
Swiss Political Science Association

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage
© 2014 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich
Umschlaggestaltung: Atelier Mühlberg, Basel
Gestaltung, Satz: Claudia Wild, Konstanz

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN 978-3-03823-866-9

www.nzz-libro.ch
NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

5 Föderalismus

Adrian Vatter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Inhaltsverzeichnis

1	Grundlagen des schweizerischen Föderalismus	119
2	Die Institutionen des schweizerischen Föderalismus . . .	122
3	Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus	138

1 Grundlagen des schweizerischen Föderalismus

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.¹ Der neue Bundesstaat² 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, 2012). 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 et al. 2012):

- einerseits durch die Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaates (Konstitutionalismus) entsprechend den liberalen Kantonsverfassungen mit dem obligatorischem 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, das 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 Nicht-Zentralisierung 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 auch eine gesellschaftlich-kulturelle Eigenentwicklung der Kantone. Gleichzeitig begünstigte der Bund die Identitätsbildung einer schweizerischen, multikulturellen Gesellschaft (Linder 2012; Papadopoulos 1997: 37).

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 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 et al. 2012). Das wegleitende Grundprinzip der kantonalen

Autonomie findet seinen verfassungsmässigen Ausdruck in Art. 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, die diese teilweise an die Gemeinden weitergeben (Fiechter 2010). Neue Bundeskompetenzen können nur durch eine Revision der Bundesverfassung begründet werden und unterstehen dem Doppelmehr-Referendum von Volk und Ständen. Grundsätzlich bestehen keine allgemeingültigen Kriterien zur Abgrenzung der Bundes- und Kantonskompetenzen. Eine bestimmte Aufgabe kann entweder dem Bund oder den Gliedstaaten zugewiesen werden, oder, was im Verlauf des 20. Jahrhunderts weit üblicher ist, Bund und Kantone teilen sich die Aufgabenerfüllung. Mit der Annahme und Umsetzung der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA) in den letzten Jahren wurde aber zumindest ein wichtiger Schritt zu einer verstärkten Aufgabentflechtung zwischen Bund und Kantonen und deren Finanzierung unternommen (Braun 2009; Frey 2001, 2005; Hänni 2011).

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

- *Die Existenz der Kantone ist garantiert (Art. 1 BV).* 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 selbstständig.* Der Bund verfügt im Grundsatz nicht über die Kompetenz, z. B. 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 et al. 2012).
- *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 Subsidiaritätsprinzip 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.* Die Kantone 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 Zug 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 Standesstimmen 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 der dominante 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, 2012) 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 dabei 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 Kanto-

nen (Neidhart 1975, 2001). Im Folgenden werden die vertikalen und horizontalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus erläutert sowie 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. Dieses Parlamentssystem ist das Ergebnis konfliktgeladener Verhandlungen zwischen Föderalisten und Zentralisten, Konservativen und Radikalen sowie schliesslich kleinen und grossen Kantonen bei der Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848 (Aubert 1998; Dublin 1978; Marti 1990). Der Ständerat setzt sich aus 46 Mitgliedern zusammen, wobei jedem Kanton zwei Sitze und jedem Halbkanton ein Sitz zustehen. 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 und seit 2010 des Kantons Neuenburg 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 Mass erfüllt. In dieser Hinsicht weisen neuere Studien gemischte Befunde auf: Während eine vergleichende Auswertung des Parlamentarier- und kantonalen Abstimmungsverhaltens von Stadelmann et al. (2013) eine höhere Übereinstimmung der Ständeräte gegenüber den Nationalräten mit ihren kantonalen Volksmehrheiten für den Zeitraum 2008–2011 feststellen, weisen diejenigen von Hermann (2011) auf gesamtschweizerischer Ebene eher auf das Gegenteil hin. Kritiker sprechen im Weiteren 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 FDP und CVP. Während allerdings die Sozialdemokraten in den letzten 15 Jahren kräftig aufgeholt haben und gegenwärtig prozentual etwa gleich stark sind wie im Nationalrat, ist die SVP als stärkste Partei der Volkskammer in der zweiten Kammer nach wie vor

deutlich untervertreten. Zudem sind einzelne gesellschaftliche Gruppen stark untervertreten, so insbesondere die Frauen, die jüngere Generation, Erwerbstätige zahlreicher nicht akademischer Berufe und die Bewohner urbaner Regionen. Kriesi (1998) weist in diesem Zusammenhang auf das Vetopotenzial einer kleinen Bevölkerungsminderheit von 20 Prozent im Gesetzgebungsprozess des Bundes hin. Obwohl rund 75 Prozent der Bevölkerung in urbanen Räumen leben, verfügt diese Bevölkerungsmehrheit im Ständerat nur über eine Vertretung von weniger als 30 Prozent und gemäss Lijphart (2012: 195) besetzen 10 Prozent der Gesamtwählerschaft aus den kleinsten Kantonen fast 40 Prozent der Sitze im Ständerat.

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 Verlauf der Untersuchungsperiode National- und Ständerat in der grossen Mehrzahl der Fälle nach nur je einmaliger Beratung einigen und auch Riescher et al. (2010) zählen zwischen 1902 und 2000 bei insgesamt mehreren Tausend Gesetzesberatungen nur 22 Einigungskonferenzen, also bei weniger als einem Prozent aller Beratungen oder etwa alle fünf Jahre einmal. Für die neuere Zeit kommen Schwarz und Linder (2008) zum Schluss, dass die Zahl der im Differenzbereinigungsverfahren behandelten Vorlagen zwischen 1995 und 2005 zwar etwas zugenommen hat und damit höher liegt als in den vorangegangenen Jahrzehnten. Dennoch stellt das Scheitern einer Vorlage die grosse Ausnahme dar. Allerdings unterscheidet sich das Verhalten der beiden Kammern in einzelnen Punkten. So amtet der Ständerat eher als «juristisches Gewissen» und entscheidet in Wirtschaftsfragen liberaler als der Nationalrat. Die grössten Divergenzen zwischen den beiden Kammern beschränken sich hauptsächlich auf Vorlagen aus der Finanz-, Sozial-, Gesundheits- und Energiepolitik, während in anderen Politikbereichen wie der Aussen- und Verkehrspolitik kaum Unterschiede bestehen (Schwarz und Linder 2008). 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 sozioökonomisch 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 organisierte Interessen, die schon im Nationalrat dominieren, was auch durch die geringen Meinungsdivergenzen zwischen den beiden Kammern zum Ausdruck kommt (Bütikofer 2013; Hermann 2011; Stadelmann 2013). 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 (Hermann 2011; Bütikofer und Hug 2010; Schwarz und Linder 2008) 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 Doppelpmandat 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 den beiden Räten und in einer grösseren Vertretung der bevölkerungsreichsten Kantone im Ständerat sowie in einem grösseren Gewicht der Volkskammer im Differenzbereinungsverfahren. 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 Standesstimme 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 (siehe auch Vatter und Sager 2006; Vatter 2014):

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 Nein-Stimmen, die eine Doppelmehrvorlage zu Fall bringen kann, fort-

laufend gesunken ist. Diese sog. kleinste theoretische Sperrminorität (Germann 1991: 262 f.; Vatter und Sager 1996) liegt heute – sofern die Nein-Stimmen optimal auf die kleinen Kantone verteilt sind – bei rund 9 Prozent der Stimmberechtigten. Wichtiger als die theoretische ist jedoch die faktische Sperrminorität, die Linder (2012) für die letzten 30 Jahre zwischen 20 und 30 Prozent ansiedelt und die beim Verfassungsartikel zur Einbürgerung junger Ausländer vom 12. Juni 1994 weniger als 18 Prozent der Stimmenden betrug. Bei der «Beinahe-Kollision» zur Doppel-mehrabstimmung über den EWR vom 6. Dezember 1992 lag die reale Sperrminorität sogar nur bei 15,8 Prozent der Stimmenden. 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 Doppelmehr-Abstimmungen. Germann (1991: 263 ff.) spricht in diesem Zusammenhang von einer «Inflation des Doppelmehr-Referendums». Während in den Jahren 1951–1969 nur 46 Doppelmehr-Referenden 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 sowie zwischen 2001 und 2010 mehr als 50 Doppelmehr-Abstimmungen vorgelegt (Vatter 2014).

In direktem Zusammenhang mit der Zunahme von Doppelmehr-Abstimmungen 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, die 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, die den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit vorsehen.

Seit 1848 sind insgesamt neun Vorlagen am Ständemehr gescheitert, davon sieben seit 1970. Mit den Bereichen Mieterschutz, Finanzen, Bildung, Konjunktur-, Energie-, Kultur-, Familien- und Migrationspolitik 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 in den meisten Fällen die 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 letzten Jahre zu optimistisch.

Einen Aufschluss über die «Gewinner» und «Verlierer» der Ständemehrklauseel gibt eine Analyse der einzelnen Kantonsergebnisse bei den neun am Ständemehr gescheiterten Abstimmungen (Tabelle 5.1) (Vatter 2014; Vatter und Sager 1996, 2006).³ Zu den «Siegern» gehörten v. a. 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 Sinn handelt es sich beim Ständemehr tatsächlich um einen äusserst effektiven Schutz für die im Sonderbundskrieg unterlegenen katholischen Stände der Zentral- und Ostschweiz. In mindestens drei Viertel der Fälle gewannen sie dank der Ständemehrregelung trotz einer landesweiten Volksmehrheit eine Verfassungsabstimmung. Gleichzeitig gehören aber auch mittelgrosse Kantone der deutschen Schweiz zu den Nutzniessern. Es ist denn auch die Koalition der kleinen Inner- und Ostschweizer Stände mit den drei mittelgrossen Deutschschweizer Kantonen Aargau, St. Gallen und Luzern, die sich durch ihre aussergewöhnlich erfolgreiche Konstanz auszeichnet. Wili (1988: 210) spricht in diesem Zusammenhang von einem «merkwürdigen Vetogürtel» von Kantonen, der sich von der Westgrenze der Schweiz über die Alpen ununterbrochen entlang bis an die Ostgrenze der Schweiz hinzieht und «der jeweils von keiner wie auch immer gearteten Konstellation in Volk und Restkantonen mehr zu überwinden war». Demgegenüber

Tabelle 5.1: 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
Konjunkturpolitik	1975	52,8	11:11
Energiepolitik	1983	50,9	11:12 ¹⁾
Kulturförderung	1994	51,0	11:12
Erleichterung der Einbürgerung	1994	52,8	10:13
Asylpolitik	2002	49,9	12,5:10,5
Familienpolitik	2013	54,3	10:13

¹⁾ Ab 1978 zählt der Jura als 23. Kanton.

Quellen: Germann 1991: 266; Vatter und Sager 1996: 175; Vatter 2014.

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 verschiedenen «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, Basel 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 Doppelmehr-Abstimmungen oft nicht nur durch die zahlreichen kleinen Stände majorisiert, sondern in einigen Fällen schon durch die Landbevölkerung des eigenen Kantons in die Minderheit versetzt, was sich etwa im Kanton Bern bei der Abstimmung von 2013 über den Familienartikel einmal mehr deutlich zeigte.

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 beispielsweise 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. die lateinischen Landesteile oder die urbanen Grosszentren.

Eine Evaluation der Reformvorschläge anhand der Doppelmehrabstimmungen 1970–2005 zeigt, dass schon kleine Verschiebungen in der Gewichtung der Stände grosse Folgen hätten (Vatter und Sager 2006). 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 hier die Einführung eines «qualifizierten Volksmehr», mit dem das Demokratieprinzip ausschliesslich und nur dann zum Tragen käme, wenn sich eine eindeutige Mehrheit der Stimmenden (z. B. 55 Prozent) für eine Doppelmehrvorlage ausspricht (Vatter und Sager 2006). 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 (2012). 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, im Jahr 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. 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 sowie zwischen 2002 und 2011 weitere 212 Standesinitiativen eingereicht (Vatter 2014). Mit Abstand am häufigsten lancieren die Kantone Genf und Bern eigene Standesinitiativen, gefolgt von den Kantonen Aargau, Tessin und Basel-Stadt, während die kleinen Inner- und Ostschweizer Kantone (AI, AR, SH, OW, NW, UR) nur sehr selten von diesem Mitwirkungsinstrument Gebrauch machen. 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. Neuenschwander (2006) kommt zum Schluss, dass nur ein Drittel aller Standesinitiativen eine gewisse Wirkung erzielt, indem sie z. B. im Bundesparlament ein Postulat oder eine Motion auslösen. Neuenschwander (2006) streicht v. a. 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: 148 ff.) und Wili (1988) haben aufgrund der Schwerfälligkeit und relativen Erfolglosigkeit der Standesinitiative in ihrem Aus-

mass abgestufte Reformvorschläge unterbreitet, die aber in der Zwischenzeit teilweise realisiert wurden (z. B. die Optimierung des parlamentarischen Behandlungsverfahrens). Eine der Vorschläge sieht vor, dass Standesinitiativen nur noch dann zulässig sind, wenn sie einen ausgearbeiteten Entwurf beinhalten. Diese Reformvariante wurde 2012 aber abgelehnt. 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 allgemeinverbindlichen 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 Steuerausfälle für die Kantone stark erhöht hätten, lancierten elf Kantone unter Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erstmals ein erfolgreiches Kantonsreferendum. Gemeinsam mit links-grünen 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 Zug der Ausdifferenzierung des referendumsdemokratischen Leistungsstaates hat das Vernehmlassungsverfahren als Ort der organisierten Interessenvertretung im gesetzgeberischen Vorverfahren des Bundes eine zunehmend zentrale Bedeutung erhalten. Die Anhörung der Kantone und der Wirtschaftsorganisationen, die 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 Teil der Bundesgesetze kommt im schweizerischen Staatswesen eine übergeordnete Bedeutung zu, insbesondere auch deshalb, weil hier – im Gegensatz etwa zum Ständerat – eine direkte 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 Verlauf der letzten Jahrzehnte immer mehr Vollzugsaufgaben für den Bund übernehmen mussten.

Auswertungen zeigen, dass seit Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 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. 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 Parlaments «als wertvolles, ja unverzichtbares Mittel für ein effizientes Gesetzgebungsverfahren». Obwohl mit dem Vernehmlassungsgesetz von 2004 v. a. eine Verwesentlichung der vorparlamentarischen Anhörungsphase im Sinn einer Reduktion der Anzahl Verfahren angestrebt wurde, ist dieses Ziel bis heute nicht erreicht worden.

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: 203 f.) 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 v. a. 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; Pfisterer 1995; Gerheuser et al. 1997). 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, 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 Kon-

ferenzen 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, 2012). Zwar unterstehen die Kantone bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben der Bundesaufsicht. Allerdings sind Vollzugskontrollen im stark föderalistischen System aufgrund der Notwendigkeit der langfristigen Kooperation enge Grenzen gesetzt und 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 Voraussesbarkeit und eine hohe Bedeutung des politischen Vollzugswillens (Linder 1987; Bussmann et al. 1997; 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).

Trotz der teilweise erfolgten Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des NFA und der stärkeren Trennung von strategischen (Bund) und operativen Aufgaben (Kantone) sind die Probleme des Vollzugsföderalismus nach wie vor aktuell, da in den meisten föderalen Systemen eine fortlaufende Tendenz zu neuen Verflechtungen besteht. 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 kantonalen 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 persönlichen 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, 2012). 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). Studien weisen zudem darauf hin, dass interkantonale Unterschiede im Politikvollzug zumindest teilweise durch sekundäre Harmonisierungsprozesse ausgeglichen 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 lange Zeit eine untergeordnete Rolle gespielt (Bochsler et al. 2004; Kriesi 1998; Linder und Vatter 2001; Vatter 2005; Wälti 1996). In jüngster Zeit hat die interkantonale Zusammenarbeit jedoch zunehmend an Bedeutung gewonnen (Bochsler 2009, 2010; Iff et al. 2010). Die horizontalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus erfüllen dabei v. a. drei Funktionen: die Koordination unter den Kantonen in ihren eigenen Politikbereichen ohne Einbezug des Bundes, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen sowie die gemeinsame Interessenvertretung gegenüber dem Bund (Bochsler und Sciarini 2006). Neuerdings dienen sie zunehmend auch der Organisation des gemeinsamen Vollzugs politischer Aufgaben. 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 wurde (Abderhalten 1999; Brunner 2000), hat in neuerer Zeit zu einer Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit geführt. Heute bestehen in der Schweiz rund 800 Konkordate, wovon die überwiegende Mehrheit weniger als 40 Jahre alt ist (Bochsler 2009; 2010, Bochsler et al. 2004). Die Hauptaufgabe des Konkordats liegt in seiner Funktion als Instrument der bilateralen (regionalen) Zusammenarbeit. So sind drei Viertel der interkantonalen Verträge, die seit 1848 abgeschlossen wurden, bilaterale Abkommen zwischen zwei Kantonen, hingegen wurde nur ein Dutzend Konkordatstitel von allen Kantonen unterzeichnet. Mit knapp 200 Vereinbarungen haben die beiden Deutschschweizer Kantone St. Gallen und Basel-Landschaft aufgrund ihrer engen Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen die weitaus meisten interkantonalen Vereinbarungen abgeschlossen. Mit beträchtlichem Abstand folgen die Kantone Bern, Basel-Stadt und Zürich mit jeweils rund 100 Vereinbarungen. Im Mittelfeld finden sich so unterschiedliche Kantone wie Schwyz, Waadt, Thurgau und Neuenburg. Am wenigsten horizontal verflochten sind einerseits die Innerschweizer Kantone (UR, ZG), andererseits peripher gelegene Grenzkantone wie Schaffhausen und Tessin. Eine Analyse zur Struktur der Konkordate ortet vier Kantonsgruppen, die untereinander besonders eng verflochten sind: die Kantone der Ostschweiz (inkl. ZH), die lateini-

schen Kantone, die Nordwestschweiz und die Zentralschweiz (Bochsler et al. 2004: 97; Bochsler und Sciarini 2006; Koller et al. 2012). 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). Seit der Einführung der NFA können ausserdem interkantonale Verträge in bestimmten Politikbereichen auf Antrag einer festgelegten Zahl von Kantonsregierungen durch den Bund mit einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) als allgemeinverbindlich erklärt werden (Iff et al. 2010; Linder 2007).

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 et al. 2012). Als zunehmend problematisch erwies sich die Tatsache, dass die kantonalen Parlamente bei der Vorbereitung und Ausarbeitung interkantonomer Verträge lange Zeit weit weniger Einfluss ausüben konnten als bei kantonalen Gesetzen. Es sind in erster Linie die kantonalen Regierungen und Verwaltungen, welche die interkantonomeren Vereinbarungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausarbeiten, weshalb den kantonalen Parlamenten oft nur am Schluss die Möglichkeit bleibt, die Verträge zu genehmigen. Als Folge dieser Entwicklung haben in den letzten Jahren die kantonalen Parlamente Informationspflichten der Exekutive und institutionalisierte Mitwirkungsformen für die Ausgestaltung von interkantonomeren Vereinbarungen eingeführt, so etwa die Etablierung ständiger parlamentarischer Begleitgruppen. Damit wurde das Problem zwar etwas entschärft, gleichzeitig droht dadurch aber auch eine weitere Überlastung der kantonalen Milizparlamente (Iff et al. 2010).

Die Gründe für interkantonale Vereinbarungen sind vielfältig. Neben geographischen, politischen, kulturellen und ökonomischen Gründen (Bochsler 2009, 2010) 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 kantonomer Kompetenzen gegangen und damit gerade zur Vorbeugung eines Bundeserlasses mit entsprechenden Bundeskompetenzen (z. B. Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen), was durchaus auch im Interesse des Bundes ist (Häfelin et al. 2012).

Interkantonale Konferenzen

Grundsätzlich hat die verstärkte horizontale Koordination zur Bildung zahlreicher Organisationsformen der interkantonomeren Zusammenarbeit auf verschiedenen Hierarchiestufen und in diversen Sachbereichen geführt. Zu unterscheiden sind dabei die Gesamtregierungskonferenzen mit der Konferenz der Kantonsregierungen, die

Regionalkonferenzen der Regierungen, die sektoralen Direktorenkonferenzen und die Fachbeamtenkonferenzen (Iff et al. 2010: 9 ff.).

Seit 1993 besteht als zentrales Organ des exekutiven Horizontalföderalismus die *Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK), in der jeder Kanton einen Sitz hat und die von einem Ausschuss geleitet wird. Für Beschlüsse ist ein Zustimmungsquorum von 18 Kantonsregierungen notwendig. Die KdK, die als Reaktion auf das gescheiterte EWR-Abkommen (Europäischer Wirtschaftsraum) und den geringen Einfluss der Kantone bei den damaligen Verhandlungen entstanden ist, dient einem verstärkten Informationsaustausch und einer koordinierten Willensbildung zwischen den Kantonen. Sie befasst sich insbesondere mit Fragen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Koordination der kantonalen Stellungnahmen im vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren des Bundes und der Umsetzung von Bundespolitik durch die Kantone. In neuerer Zeit spielte die KdK als Ansprechpartnerin des Bundesrates v.a. bei der Neuordnung des Finanzausgleichs eine wichtige Rolle als interkantonales Koordinationsgremium. Ein besonderes Gewicht kommt ihr auch in der Aussen- und Integrationspolitik zu, was etwa in der intensiven Mitwirkung der KdK bei der Ausarbeitung des Abkommens zu den bilateralen Verträgen II mit der Europäischen Union zum Ausdruck gekommen ist. Insgesamt hat die Tätigkeit der KdK in jüngster Zeit zu einer verstärkten Berücksichtigung der Kantone auf der bundespolitischen Ebene geführt, wobei v.a. die kleineren Kantone von ihrer professionellen Unterstützung profitierten (Affolter 2008; Bochsler et al. 2004; Fischer 2006; Iff et al. 2010; Koller et al. 2012; Vatter 2014).

Neben der KdK bestehen die *vier Regionalkonferenzen der Kantonsregierungen*, die den Informationsaustausch, die Koordination und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf der Gesamtregierungsebene pflegen. Es handelt sich um die Konferenzen der Regierungen der Westschweiz, der Nordwestschweiz, der Ostschweiz und der Zentralschweiz. Eine zusätzliche interkantonale Organisationsform stellen die gesamtschweizerischen und regionalen *Direktorenkonferenzen* dar, welche die Vorsteher entsprechender kantonalen Regierungsdepartemente vereinigen. Die insgesamt 16 interkantonalen Direktorenkonferenzen (inkl. Staatsschreiberkonferenz) dienen als konsultative Organe ebenfalls dem Erfahrungsaustausch, der gegenseitigen Information und Koordination über interkantonale und nationale Fragestellungen im jeweiligen Sachbereich sowie der Besprechung aktueller Probleme zwischen den für ein bestimmtes Ressort zuständigen Regierungsräten aller Kantone. Die weitaus bedeutendste bildet die seit 1897 bestehende Erziehungsdirektorenkonferenz, die als einzige auf einem Konkordat beruht, über die grössten Ressourcen (Personal, Finanzen) verfügt und eigene Reglemente erlassen kann. In zahlreichen Fällen ist es der Präsident der Erziehungsdirektorenkonferenz, der die Schweiz als «Bildungsminister» an internationalen Konferenzen vertritt. Die Direktorenkonferenzen spielen als horizontale Föderalismusorgane, trotz in der Regel fehlender Rechtsetzungskompetenz, v.a. deshalb eine wichtige Rolle, weil sie die

Vorarbeiten in der Ausarbeitung von Konkordaten, Mustergesetzen und Richtlinien leisten (Bochsler et al. 2004; Iff et al. 2010; Meyer 2006; Vatter 2005).

Interkantonale Gremien stellen schliesslich die *Fachbeamtenkonferenzen* auf den verschiedenen Verwaltungsstufen dar. Sie dienen v. a. dem gegenseitigen Austausch im Vorfeld der Erarbeitung von Erlassen des Bundes und der Kantone. Obwohl sie keine formellen Entscheidungsorgane sind, nehmen sie durch ihre Stellungnahmen und Eingaben beträchtlichen Einfluss. Insgesamt bestehen weit über 500 entsprechende Gremien in den verschiedensten Bereichen der öffentlichen Verwaltung, die damit ein dichtes Netzwerk zwischen den kantonalen Ämtern bilden (Iff et al. 2010).

Neben interkantonalen Vereinbarungen und Konferenzen existieren auch gemeinsame Einrichtungen von Kantonen wie z. B. 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, auch wenn sich die Situation mit der Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung durch den Bund in einigen Bereichen verbessert hat. 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; Blatter 2010; 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 Jahre 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 Fortsetzung 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.⁴ 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 Ständemerkollisionen 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 und ihre Ersetzung durch kompetitive Muster sowie die zunehmende Irrelevanz der kantonalen Gesetzgebung dar. Letztere kann sich oft nur noch auf reine Ausführungsgesetzgebung im Zug der Europäisierung und Globalisierung beschränken, was aber im offensichtlichen Widerspruch zu den Souveränitätsansprüchen der Kantone steht. Schliesslich werden die zunehmende Bedeutung nicht territorialer Minderheiten und die Komplexität sozioökonomischer 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 nicht territorialer Minderheiten besser Rechnung tragen, werden deshalb die längerfristigen und grundsätzlichen Herausforderungen für den schweizerischen Föderalismus bilden.

Anmerkungen

- 1 Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stehen die Grundlagen und Institutionen des schweizerischen Föderalismus. Aktuelle Überblicke über den schweizerischen Föderalismus finden sich bei Affolter (2008), Armingeon (2000), Blöchliger (2005), Erk (2008), Fleiner (2002), Freiburghaus (2002), Frey (2005), Linder (2007, 2012), Linder und Vatter (2001), Neidhart (2001), Papadopoulos (2002), Vatter und Wälti (2003), Vatter (2005, 2006, 2014) und Wagschal und Rentsch (2002).
- 2 Die offizielle Bezeichnung «Confoederatio Helvetica» für den neu geschaffenen 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 Drei der zwölf Kollisionsfälle (Proporzwahlrecht 1910, Zivilschutz 1957, Asylrecht 2002) 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: 18 ff.; Vatter 2002: 461 ff.).

Literaturverzeichnis

- Abderhalten, Ursula (1999): *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*. Freiburg: Universitätsverlag.
- Affolter, Simon (2008): *La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la repartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*. Lausanne: IDHEAP.
- Armingeon, Klaus (2000): Swiss Federalism in Comparative Perspective. In: Wachendorfer-Schmidt, Ute (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.
- Aubert, Jean-François (1998): *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998*. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Balthasar, Andreas (2003): Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung, *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft* 9(1), 335–353.
- Balthasar, Andreas, Christoph Bättig, Willi Zimmermann und R. Kurz Gyax (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 + Budrich.
- Blatter, Joachim (2010): Horizontalföderalismus und Schweizer Demokratie. *Swiss Political Science Review* 16(2), 247–277.
- Blöchliger, Hansjörg (2005): *Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Bochsler, Daniel (2009): Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments cooperate with each other. *Regional & Federal Studies* 19(2), 349–370.
- Bochsler, Daniel (2010): Horizontale Zusammenarbeit als Lösung des Problems der Kleinräumigkeit im Schweizer Föderalismus? Eine quantitative Perspektive. In: Auer, Andreas (Hrsg.): *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 121–146.
- Bochsler, Daniel und Pascal Sciarini (2006): Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LeGes* 1, 23–41.
- Bochsler, Daniel, Christophe Koller, Pascal Sciarini, Sylvie Traimond 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. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 9(1), 57–89.
- Braun, Dietmar (2009): Constitutional Change in Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism* 39(2), 314–340.
- Brunner, Stephan C. (2000): *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit*. Zürich: Schulthess.
- Bussmann, Werner (1986): *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Patent oder Sackgasse?* Bern/Stuttgart: Haupt.

- Bussmann, Werner, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (1997, Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Bütikofer, Sarah (2013): *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislatur*. Baden-Baden: Nomos.
- Bütikofer, Sarah und Simon Hug (2010): The Swiss upper house: «chambre de réflexion» or conservative renegades? *Journal of Legislative Studies* 16(2), 176–194.
- Düblin, Jürg (1978): *Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung*. Bern: Francke.
- Fagagnini, Hans Peter (1991): *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Fiechter, Julien (2010): *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz*. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP.
- Fischer, Alex (2006): Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 132–151.
- Fleiner, Thomas (1991): *Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes. Rechtsgutachten für die Bundeskanzlei*. Bern/Freiburg.
- Fleiner, Thomas (2002): Recent Developments of Swiss Federalism. *Publius: The Journal of Federalism* 32(2), 97–123.
- Frey, René L. (2001): *Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. Basel: WWZ.
- Frey, René L. (2005): *Föderalismus – zukunftstauglich?* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Freiburghaus, Dieter (2002): *Auf den Spuren des Föderalismus in der Schweiz und in Europa*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Gerheuser, Frohmut, Adrian Vatter 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. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31, 257–269.
- Grange, Jean (1987): Suisse: Le Conseil des Etats. In: Mastias, Jean und Jean Grange (Hrsg.): *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*. Paris: Economica.
- Häfelin, Ulrich, Walter Haller und Helen Keller (2012): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss*. 8. Auflage. Zürich: Schulthess.
- Hänni, Peter (2000): *Kantone und Aussenpolitik: Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext*. Bern. Schlussbericht NFP 42.
- Hänni, Peter (2011): Der neue Finanzausgleich und die beabsichtigte Stärkung des Föderalismus. In: Waldmann, Bernhard, Peter Hänni und Eva Maria Belser (Hrsg.): *Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Hangartner, Yvo (1974): *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*. 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.
- Hermann, Michael (2011): *Konkordanz in der Krise. Ideen für eine Revitalisierung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Huber-Hotz, Annemarie (1991): Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit. In: Parlamentsdienste (Hrsg.): *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes*. Bern/Stuttgart: Haupt, 165–182.
- Iff, Andrea, Fritz Sager, Eva Hermann und Rolf Wirz (2010): *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern)*. Bern: KPM Verlag.
- 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 (1999): *Bundesversammlung und Gesetzgebung*. Bern/Stuttgart: Haupt.

- Jegher, Annina, Prisca Lanfranchi 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 + 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. *Government and Opposition* 1(23), 91–102.
- Klöti, Ulrich (2000): Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus. In: Knoepfel, Peter und Wolf Linder (Hrsg.): *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Basel/Genf: Helbing & Lichtenhahn, 17–29.
- Koller, Christophe, Alexandre H. Hirzel, Anne-Céline Rolland und Luisella de Martini (2012): *Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kriesi, Hanspeter (1980): *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kriesi, Hanspeter (1998): *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and performance in 36 countries*. 2. Auflage. New Haven/London: Yale University Press.
- 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 (2007): Die deutsche Föderalismusreform – von aussen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus. *Politische Vierteljahresschrift* 48(1), 3–16.
- Linder, Wolf (2012): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse und Perspektiven*. 3. Auflage. Bern/Stuttgart: 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.
- Marti, Urs (1990): *Zwei Kammern – ein Parlament. Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems*. Frauenfeld: Verlag Huber.
- Meyer, Markus (2006): *Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene*. Bern: Stämpfli.
- Neidhart, Leonhard (1975): *Föderalismus in der Schweiz*. Zürich/Köln: Benziger.
- Neidhart, Leonhard (2001): Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 32(1), 111–132.
- Neuenschwander, Peter (2006): Die Standesinitiative: Wirkungsweise und Reformansätze. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 99–131.
- Nüssli, Kurt (1985): *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*. Grüsch: Rüeegger.
- 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. *Publius: The Journal of Federalism* 32(3), 47–65.
- Pfisterer, Thomas (1995): Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 96, 258–275.
- Riescher, Gisela, Sabine Russ und Christoph Haas (2010): *Zweite Kammern*. 2. Auflage. München/Wien: Oldenbourg.
- Sager, Fritz (2003): Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 9(1), 309–332.

- Sager, Fritz und Christian Rüefli (2005): Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 11(2), 101–129.
- Sager, Fritz und Isabelle Steffen (2006): Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 152–173.
- Schaltegger, Christoph A. (2001): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 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. *LeGes Gesetzgebung & Evaluation* 8(1), 83–88.
- Schwarz, Daniel und Wolf Linder (2008): *Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996–2005. Eine Analyse von Einflusspotential und Koalitionsverhalten*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- Stadelmann, David, Marco Portmann und Rainer Eichenberger (2013): Quantifying Parliamentary Representation of Constituents' Preferences with Quasi-Experimental Data. *Journal of Comparative Economics* 41(1), 170–180.
- 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. Moosedorf: 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. *Regional and Federal Studies* 15(1), 1–18.
- Vatter, Adrian (2006): *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, Adrian (2014): *Das politische System der Schweiz*. UTB. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian und Fritz Sager (1996): Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2), 165–200.
- Vatter, Adrian und Fritz Sager (2006): Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformansätze. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (2003, Hrsg.), 73–98.
- Vatter, Adrian und Sonja Wälti (2003, Hrsg.): Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* Sonderheft 9(1).
- Wagschal, Uwe und Hans Rentsch (2002, Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: Orell Füssli.
- Wälti, Sonja (1996): Institutional reform of federalism: Changing the players rather than the rules of the game. *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 kantonaler Interessen in National- und Ständerat*. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Parlamentsdienste. Bern.
- Wili, Hans-Urs (1988): *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland: Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie*. Bern: Stämpfli.