RENÉ RHINOW,
Bundesstaatsreform und Demokratie, der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in René L. Frey (Hrsg.) Föderalismus-zukunftstauglich?! 2005 Zürich.
(Eine gekürzte französische Version ist publiziert in: Le Federalisme Suisse, le savoir suisse Band 33, 2006 Lausanne.)

René Rhinow*

# Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht

1. Einleitende Bemerkungen 64
2. Grundlagen des schweizerischen Föderalismus 64
3. Konstituierende Elemente des Föderalismus 66
3.1 Eigenstaatlichkeit, Autonomie und Eigenständigkeit der Kantone 66
3.2 Kompetenz-Kompetenz des Bundes und Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 66
3.3 Partizipativer Föderalismus 67
3.4 Partnerschaftlicher Föderalismus 67
3.5 Dreistufiger Staatsaufbau 68
3.6 Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone 68
3.7 Vorrang des Bundesrechts und Bundesgarantie 68
4. Aktuelle Herausforderungen und Reformen – ein Überblick 68
4.1 Herausforderungen 68
4.2 Reformen 71
5. Die neue Aufgabenteilung von Bund und Kantonen auf dem staatsrechtlichen und staatspolitischen Prüfstand 73
5.1 Schmalbrüstige Reform 73
5.2 Diffuses Subsidiaritätsprinzip 75
5.3 Symbolische Grundsätze der Aufgabenteilung 77
5.4 Interkantonale Zusammenarbeit auf Kosten der Demokratie 79
5.5 Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht 84
5.6 Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen 89
6. Schlussbemerkungen 90
Anmerkungen 91
Allgemeine Literatur 92

## 1. Einleitende Bemerkungen

In der Schweiz zweifelt niemand an Sinn und Notwendigkeit des Föderalismus. Ja, dieser bildet die eigentliche *raison d'être* dieses einmaligen Bundes verschiedener Sprach-, Kultur- und Religionsgemeinschaften. Der viel zitierte Satz des Zürcher Staatsrechtlers Werner Kägi aus dem Jahre 1944 gilt unangefochten auch noch heute: «Die Schweiz wird föderalistisch sein oder sie wird nicht sein.»

Auch wenn unser Föderalismus im Grundsatz, und vor allem in allen öffentlichen Verlautbarungen und 1.-August-Bekenntnissen, so völlig unbestritten ist, so sehr stellen sich Fragen bei näherem Zusehen. «Le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité», schrieb Denis de Rougemont 1948. Haben wir heute wirklich diese Liebe zur Vielfalt, akzeptieren wir in unserem Alltag problemlos Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen den Kantonen und Gemeinden?

## 2. Grundlagen des schweizerischen Föderalismus

Die Geschichte der Schweiz ist durch eine Entwicklung von zwischenstaatlichen Bündnissen über den Staatenbund bis hin zum *Bundesstaat* gekennzeichnet. Seit der eigentlichen Staatsgründung im Jahre 1848 stellt die Bundesstaatlichkeit – neben der spezifischen Demokratieverankerung – einen Grundpfeiler des politischen Systems dar.

Im *Gestaltungsprinzip des Föderalismus* wurde und wird die adäquate Antwort auf ein Neben- und «Durcheinander» von unterschiedlichen Sprach- und Kulturgemeinschaften, Konfessionen, Berg- und Talregionen, Städten, Agglomerationen und Landgebieten sowie historisch gewachsenen politischen und sozialen Gruppierungen erblickt, die es im Bundesstaat zu integrieren galt und gilt.

Der Föderalismus stellt auch eine besondere Ausprägung der *Macht- und Gewaltenteilung* dar, die der Erhaltung der Vielfalt sowie dem Schutz der politischen, kulturellen, sprachlichen und regionalen Minderheiten allgemein zu dienen hat.

Andererseits steht er in einer engen Wechselwirkung zum *Demokratieprinzip*, lässt sich doch das Partizipationsideal in kleinräumigeren Verhältnissen besser realisieren.

Der schweizerische Föderalismus trägt wie andere Bundesstaaten das Doppelgesicht von *Integration* und *Unitarisierung* einerseits sowie von Erhaltung von *Autonomie* und *Vielfalt* andererseits. Dabei wird diese Vielfalt in einem Gemeinwesen gehegt, das ohnehin schon *klein* erscheint, und die 26 Kantone unterscheiden sich nochmals stark in ihrer Geschichte, territorialen Grösse, Sprache, Konfession, Wirtschaft, Geografie, Stadt-/Landstrukturen sowie politischen Binnendifferenzierung.

Die Schweiz stellt insofern ein *Land von Minderheiten* dar, weil sich alle Bürgerinnen und Bürger – je nach Blickwinkel – in Mehrheiten *und* in Minderheiten finden und sich deshalb das Verständnis sowohl für den Schutz von Minderheiten als auch für die Respektierung von Mehrheitshaltungen entwickeln konnte.

Der schweizerische Föderalismus hat sich so *von unten nach oben* entwickelt. Er ist ein *Integrationsföderalismus*, der lebendige politische Einheiten auf einer höheren Ebene verbindet und in einer steten, unauflösbaren Spannung von Einheitsherstellung und Autonomiewahrung, von Stabilität und flexibler Neuordnung steht.

Die Gliedstaaten sind – geschichtlich gesehen – Lebens- und Heimaträume, die sich nach der Französischen Revolution, in einer denkwürdigen Phase von 1798 bis 1848, herausgebildet oder verfestigt haben und die sich gegen Zentralisierungstendenzen mit wechselndem Erfolg zur Wehr setzen.

Föderalismus steht hier für Autonomie, was nicht selbstverständlich erscheint. In den USA bedeutet «federalism» eher Zentralisierung. In dieser Beziehung ist die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus mit der europäischen Integration durchaus vergleichbar, zwar nicht in der geschichtlichen Dimension und in der räumlichen Grössenordnung, wohl aber in seiner prinzipiellen und strukturellen Entfaltung.

Dieser Föderalismus, der Grundlage, Leitwert und Geist der schweizerischen Bundesstaatlichkeit bildet, ist *mehr als nur Bundesstaatlichkeit*. Denn die Grenzen der Gliedstaaten decken sich weder mit den offenen Grenzen der Sprach- und Kulturgemeinschaften noch mit denjenigen der verschiedenen Konfessionen.

So liegt in dieser komplexen *Vermaschung*, der fehlenden «Versäulung», wohl das Geheimnis des schweizerischen Föderalismus. Deshalb wäre es auch falsch, die Schweiz in reine Sprachregionen aufzugliedern, die sich einander gegenüberstehen. Die zweisprachigen Kantone Bern (mit dem Südjura), Freiburg, Wallis und das dreisprachige Graubünden bilden wichtige Brücken zwischen den Landesteilen.

- die Verpflichtung zu *Amts- und Rechtshilfe* als Konkretisierung des Zusammenarbeitsgebotes (Abs. 2),
- eine allgemeine *Rücksichtnahme-* und *Beistandspflicht* (Art. 44 Abs. 2 BV),
- eine *Verhandlungs-* und *Vermittlungspflicht* bei Streitigkeiten (Art. 44 Abs. 3 BV)
- und damit auch der überlieferte Grundsatz der *Bundestreue*, der sich in Art. 44 Abs. 2 BV widerspiegelt.

*3.5 Dreistufiger Staatsaufbau*

Die neue, seit Anfang 2000 geltende Bundesverfassung verankert ausdrücklich einen *dreistufigen* Staatsaufbau (Bund, Kantone und Gemeinden). Die Gemeinden und deren Autonomie sowie die Städte, Agglomerationen und Berggebiete werden ausdrücklich verfassungsrechtlich festgeschrieben (Art. 50 BV).

*3.6 Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone*

Ein weiteres konstituierendes Element der Bundesstaatlichkeit bildet die Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone (vgl. Art. 142 Abs. 3 und 4 BV) – was bei den grossen Disparitäten zwischen den Kantonen (Zürich umfasst 1,2 Millionen, Appenzell Innerrhoden 15 000 Einwohnerinnen und Einwohner, der Kanton Basel-Stadt eine Fläche von 37 $km^2$, Graubünden von 7000 $km^2$) alles andere als selbstverständlich erscheint.

*3.7 Vorrang des Bundesrechts und Bundesgarantie*

Schliesslich ist die ausdrückliche Garantie des Vorrangs des Bundesrechts und die Garantie des Bundes für Bestand, Gebiet und verfassungsmässige Ordnung der Kantone zu erwähnen (Art. 49 und 51–53 BV).

## 4. Aktuelle Herausforderungen und Reformen – ein Überblick

*4.1 Herausforderungen*

Die *Lebensverhältnisse* haben sich gesamtschweizerisch *angeglichen*, namentlich infolge der sozioökonomischen Veränderungen und der sozialstaatlichen Entwicklung. Die Kantone sind nicht (mehr) in der Lage, viele der bedrängenden modernen Aufgaben selbstständig zu erfüllen.



Idee und Wirklichkeit des Leistungsstaates, aber auch die wachsende Mobilität liessen das Verständnis für kantonale Unterschiede etwa im Sozialbereich oder im Bildungssektor immer mehr schwinden.

Zudem decken sich *politische Grenzen* und Lebens- wie Wirtschaftsräume, oder – anders formuliert – Arbeits-, Wohn-, Konsum-, Erholungs- sowie politische Regionen vielerorts nicht mehr, was vor allem in den Agglomerationen, in denen ein Grossteil der Bevölkerung lebt, zu einem Auseinanderklaffen von Problemanfall, politischer Problemlösungszuständigkeit und zu externen Nutzeffekten (sog. Spillovers) führt. In diesem Auseinanderklaffen von Nutzniessern öffentlicher Leistungen, dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Lastenträger, der so genannten fehlenden *fiskalischen Äquivalenz*, orten Ökonomen den Hauptgrund für ein Föderalismusversagen in der Schweiz.

Die Folgen waren und sind Verlagerungen und Neubegründungen von *Aufgabenzuständigkeiten auf Bundesebene* sowie Zwänge zu kooperativen Problemlösungen zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund. Immer mehr entwickelt sich die *Umsetzung* des Bundesrechts durch die Kantone zur aufwändigen und finanziell belastenden Aufgabe. So nehmen deshalb auch die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone zu, vor allem in Form von Abgeltungen bei Aufgabenüberwälzung durch den Bund (sog. «Schmieröl» des Föderalismus). Hinzu kommt eine wachsende Bedeutung der *Aussenpolitik*, die angesichts von Globalisierung, Internationalisierung und Standortwettbewerb binnenstaatlich tendenziell zu einer Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung führt.

Dieses *Neben- und Durcheinander von Bundespolitik und gliedstaatlicher* (sowie kommunaler) *Politik* – in Deutschland als «Politikverflechtung» bezeichnet (Fritz Scharpf) – dürfte im Grossen und Ganzen die unausweichliche Folge sowohl der Komplexität moderner Problemlagen und Politikgestaltung als auch der starken Gliederung und Kammerung der schweizerischen Politiklandschaft sein.

Die *Vorteile* dieser Politikverflechtung liegen in einer relativ flexiblen und anpassungsfähigen Konkretisierung der Bundespolitik. Auch erlaubt diese Umsetzung der Politik auf tiefer Ebene Rücksichtnahme auf kantonale und regionale Eigenheiten sowie eine bürgernähere Verwaltung. Schliesslich fördern konkurrierende Problemlösungen gegenseitige Erfahrung und Kostenbewusstsein. Überhaupt ist festzustellen, dass die Zunahme der Bundeskompetenzen die politischen Handlungsspielräu-

me der Kantone *nicht überall eingeengt*, sondern angesichts der grossen Tragweite der erwähnten Umsetzungspolitik auch ausgeweitet haben dürfte.

Doch entstehen aus der Politikverflechtung auch «Kosten», etwa in Form einer resultierenden *Unübersichtlichkeit* der effektiven Kompetenzverteilung und Verantwortungszuweisung sowie der Entscheidungsabläufe. Die *Koordinations- und Kooperationsbedürfnisse* nehmen exponentiell zu, ebenso die Reibungsverluste, der Zeitbedarf und die Schwierigkeiten der Konsensherstellung, zum Beispiel bei der Lastenverteilung in vertikaler und horizontaler Hinsicht. Die Hauptgefahr dieses Mischsystems von unterschiedlich verteilten Entscheidungskompetenzen, Finanzierungslasten und Nutzen liegt darin, dass die Verantwortlichkeiten nicht mehr richtig wahrgenommen werden, Effektivität und Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung abnehmen, die Vollzugskrise wächst und die diagnostizierte «*Verflechtungsfalle*» zuschnappt.

Eine weitere Herausforderung für den Föderalismus stellt der wachsende Einfluss der *Internationalisierung* auf die Staatsstruktur der Schweiz und dabei insbesondere auch auf die Stellung der Kantone dar.

Zwar wurden durch die bilateralen, sektoriellen Verträge zwischen der Schweiz und der EU in erster Linie Kompetenzen des Bundes berührt. Doch sowohl bei der Weiterverfolgung des *bilateralen, sektoriellen Wegs* in der Zusammenarbeit mit der EU als auch bei einem allfälligen Beitritt zur EU werden nicht nur Kompetenzen des Bundes, sondern auch solche der Kantone auf die internationale Ebene übertragen werden müssen. Dabei ist aber der Föderalismus durch die europäische Integration *nicht in seinem Wesenskern bedroht*, da das europäische Recht die interne Staatsorganisation grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlässt.

Der Einfluss der Internationalisierung macht sich vor allem in folgenden *Bereichen des Föderalismus* bemerkbar:

Es werden *vermehrt internationale Vereinbarungen* abgeschlossen. Dies bewirkt eine Übertragung von Kompetenzen des Bundes und der Kantone auf die internationale Ebene und gleichzeitig eine Stärkung des Einflusses der Regierung gegenüber der Legislative.

- Damit verbunden ist eine zunehmende Wahrnehmung der *Kompetenz des Bundes*, in den auswärtigen Angelegenheiten auch in Bereichen zu handeln, die im *innerstaatlichen Verhältnis den Kantonen* zustehen.



- Voraussichtlich werden die internationalen Rechtsakte zunehmen, die durch *Bund und Kantone umgesetzt* und vollzogen werden müssen, wobei auch weiterhin Umsetzung und Vollzug grundsätzlich bei den Kantonen verbleiben werden.

*4.2 Reformen*

Diese Entwicklungen im Binnenbereich und in internationaler Hinsicht haben in der Schweiz verschiedene Reformen ausgelöst. Der Ruf nach einer Reform des Föderalismus wurde in jüngerer Zeit vor allem im Zusammenhang mit dem (vergeblich versuchten) Beitritt der Schweiz zum EWR (1992) erhoben. Damals ging es in erster Linie um eine verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussen- und Integrationspolitik des Bundes. Spätere Reformbestrebungen fanden ihren Niederschlag zunächst in der neuen Bundesverfassung, konzentrierten sich dann aber vor allem auf die Neugestaltung des *Finanzausgleichs*, um sich in der Folge auf eine Föderalismusreform schlechthin auszuweiten.

Mit der Totalrevision der BV 1999 wurde eine *erste Phase* der Föderalismusreform abgeschlossen. Sie stand vor allem unter dem Motto des *partnerschaftlichen Föderalismus* und der *Autonomiebefestigung* der Kantone. Die neue BV verankerte verschiedene Grundsätze des schweizerischen Föderalismus in einem allgemeinen Kapitel der Verfassung, nahm die Gemeinden, Städte und Agglomerationen in die BV auf und führte einzelne neue Regelungen ein (vgl. Art. 42 ff. BV). Sie bewirkte mit der erfolgten Stärkung der Stellung der Kantone auch eine Sensibilisierung für deren Anliegen und Herausforderungen. Mit der NFA-Reform (vgl. nachstehend Ziff. 5) ist nun eine zweite, die wohl grösste Föderalismusreform auf Verfassungsstufe seit Gründung des Bundesstaates, abgeschlossen worden.

Ein weiteres Feld einer möglichen Föderalismusreform betrifft *Gebietsreformen*. Diese waren bis vor kurzem auf kantonaler Ebene tabu. Historisch bedingte Ausnahmen bestätigen die Regel: die versuchte, aber bislang gescheiterte *Wiedervereinigung* der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die Gründung des Kantons *Jura* (1978) sowie – im Gefolge davon – der Kantonswechsel des Bezirks *Laufental* vom Kanton Bern zu Baselland (1994) und der Gemeinde *Vellerat* zum Kanton Jura (1996).

Dies sind aber eher Bereinigungen von *historischen Altlasten*, die auf den Wiener Kongress von 1815 zurückgehen, als zukunftsorientierte

Neugliederungen. Immerhin führten sie zur Aufnahme einer Bestimmung über die Änderung in Bestand oder Gebiet der Kantone in die Bundesverfassung (Art. 53 Abs. 2 und 3 BV).

In jüngster Zeit sind jedoch Gebietsreformen *neu* zum Politikum geworden: In gewissen Kantonen finden Fusionen von *Kleinstgemeinden* statt, vor allem im Tessin. (Die Zahl der Gemeinden in der Schweiz hat sich seit 1850 von 3205 auf 2900 verringert, wobei 68 Gemeindetrennungen 370 Fusionen gegenüberstehen.) Überdies hat vor einigen Jahren eine Debatte über den *Zusammenschluss von Kantonen* zu Gross- (oder jedenfalls grösseren) Kantonen eingesetzt, so namentlich in der welschen Schweiz mit Genf und Waadt, in der Innerschweiz unter der Federführung von Luzern und in der Nordwestschweiz. Doch diese Diskussion ist wieder im Sande verlaufen, denn allen Versuchen einer rationalen Regionenbildung haftet etwas Willkürliches, auch Geschichtsloses an.

Vorwiegend in der (Wirtschafts- und Finanz-)*Wissenschaft*, aber auch unter *raumplanerischen* Gesichtspunkten werden seit Beginn der 1970er Jahre Vorschläge zu einer Neugliederung der Schweiz in Regionen diskutiert. Eine neue Studie will die diagnostizierte wirtschaftspolitische Schwäche des «dezentralisiertesten, fragmentiertesten und kleinräumigsten Landes der Welt», das heute durch sechs metropolitane Grossregionen und drei grosse ländliche Gebiete geprägt sei, dadurch überwinden, dass «verfasste Zweckregionen» (selbstverantwortliche, dezentral organisierte, offene Gebietskörperschaften mit flexibler Organisationsform und variabler Grösse; sog. FOCJ – Functional Overlapping Competing Jurisdictions) gebildet würden. Solchen Zweckregionen kämen die Eigenschaften von herkömmlichen Gebietskörperschaften (wie Parlamente und Steuerhoheit) zu. Ihre Grösse richtete sich aber nach der Aufgabe, die sie zu erfüllen hätten.[2]

Die *Grundfrage* stellt sich m.E. wie folgt: Welcher *Stellenwert* kommt heute den historisch gewachsenen *Gliedstaaten* noch zu? Sind sie identitätsbildend und identitätswahrend? Stellen sie für die Grosszahl ihrer Bewohnerinnen und Bewohner noch die Heimat oder jedenfalls «ein Stück Heimat» dar? Vor wenigen Jahren wäre die Frage als ketzerisch, deplatziert, überflüssig empfunden worden. Denn die gescheiterte Wiedervereinigung beider Basel, der Kampf um den Kanton Jura und der Kantonswechsel des Bezirks Laufental haben überraschend starke und emotionale Haltungen und Bewegungen ausgelöst.



Es ist zweifellos so, dass im Zeitalter der Globalisierung und Internationalisierung die *kleinräumigen Strukturen an Bedeutung gewinnen.* Nur: Gilt das bloss für die gewachsenen Strukturen, oder können es auch neu geschaffene sein? Und wie gross sollen diese Gebilde sein, damit sie «heimatgeeignet» erscheinen? Sind also die im Leistungsstaat problematisch gewordenen Grenzen noch oder wieder von staatspolitischer Bedeutung? Je nach Beantwortung dieser Fragen – die im Übrigen von Land zu Land, ja vielleicht sogar von Region zu Region oder von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfallen können – kommen Fusionen von Gebietskörperschaften in Frage oder müssen andere Lösungen der Kooperation und Vernetzung gesucht werden.

## 5. Die neue Aufgabenteilung von Bund und Kantonen auf dem staatsrechtlichen und staatspolitischen Prüfstand

### *5.1 Schmalbrüstige Reform*

Am 28. November 2004 haben Volk und Stände der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) deutlich zugestimmt.[3] Bei dieser Reform ging es insbesondere um die Steigerung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems, die Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie nochmals um eine Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit. Die folgenden Erwägungen beziehen sich vor allem auf einige staatsrechtlich relevante Aspekte dieser Reform.

Die Zielsetzungen der NFA-Reform fanden in der Politik wie in der Wissenschaft – zu Recht – breite Anerkennung. Die Revision des eigentlichen Finanzausgleichs darf auch als geglückt bezeichnet werden. Einigermassen erstaunlich ist es hingegen, dass die schmalbrüstige staatspolitische Ausstattung und Alimentierung des Reformunterfangens wenig Aufmerksamkeit erhielt – und dies in einem Bereich, der noch vor kurzem primär als Herausforderung der Staatspolitik angesehen worden ist. Finanzpolitische Anliegen standen demgegenüber voran; eine staatspolitische Diskussion fand praktisch nicht statt.

Dabei nahm die bundesrätliche Vorlage für sich in Anspruch, es handle sich um ein kohärentes Reformprojekt zur Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz, mit ihr würden gleichzeitig die Stärken des schweizerischen Föderalismus verstärkt und dessen Schwächen verringert, ja die NFA sei Teil einer umfassenden Fö-

deralismusreform, die als «Modernisierung der föderalen Zusammenarbeitsformen bezeichnet werden» könne.[4] Wiederholt werden (zu Recht) die Wahrung der kantonalen Autonomie, der Wettbewerb zwischen den Kantonen, der Schutz der sprachlichen und kulturellen Minderheiten sowie die Bedeutung einer substanziellen direkten Demokratie auf kantonaler Ebene als grosse Vorzüge des Föderalismus gepriesen. Doch die Reform wird im Folgenden nicht an diesen Zielsetzungen gemessen.

Die Botschaft äussert sich beispielsweise kaum zur *Föderalismusverträglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)* kantonaler Verträge respektive *der Verpflichtung von Kantonen zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen*. Diese fördern weder die Autonomie der einzelnen Kantone noch den Wettbewerb zwischen ihnen – im Gegenteil! Man spürte der NFA-Reform an, dass sie ursprünglich als eigentliche Revision des Finanzausgleichs gedacht war, der man im Verlaufe der Vorarbeiten die Neuordnung der Aufgabenzuordnung und neue Instrumente der bundesstaatlichen Kooperation übergestülpt hatte. Bezeichnenderweise lag auch die Federführung beim Eidgenössischen Finanzdepartement, nicht etwa beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Auf Seiten der Kantone haben vor allem die Finanzdirektoren (und nicht die Justizdirektoren) das Projekt mitgeprägt. Als aussenstehende Experten wurden vor allem Ökonomen beigezogen, kaum aber Fachvertreter anderer Disziplinen (wie etwa die Staatsrechtslehre und die Politikwissenschaft), die sich mit Föderalismus- und Demokratiefragen beschäftigen.

Freilich hat der Bund hier – und das ist an sich sehr erfreulich – eng mit den Vertretern der Kantone zusammengearbeitet. Nur waren es vor allem kantonale *Regierungsvertreter*, deren Handschrift prägend war. Das «Nur» ist keine Kritik an Personen, sondern soll beleuchten, dass die Anliegen der Parlamente, ja der Demokratie allgemein kaum eingeflossen sind. Der Eindruck liegt zudem nahe, dass das ganze Projekt von einer gewissen Anti-Bund-Stossrichtung begleitet war. Man suchte Lösungen der Zusammenarbeit, die vor allem die Übertragung von Befugnissen auf den Bund verhindern oder erschweren sollten, ohne aber auszuloten, welcher staatspolitische Preis dafür zu bezahlen ist. Der Bundesrat machte gute Miene zum nicht unproblematischen Spiel, um das ganze Reformprojekt nicht zu gefährden.

Die staatspolitische Tragweite der Reform wurde somit kaum ausgeleuchtet. Vor allem ist die Frage nicht gestellt worden – leider auch nicht



in der Bundesversammlung, soweit ich dies zu beurteilen vermag –, ob denn die *Richtung* dieser Föderalismusreform, über den eigentlichen Finanzausgleich hinaus, überhaupt zu stimmen vermag.

Insbesondere: Ist es richtig, interkantonale gesamtschweizerische Verträge als künftige Basis von Problemlösungen zu forcieren? Was bedeutet es staatspolitisch, wenn solche Verträge durch Beschluss des Bundes gegen den Widerstand abseits stehender Kantone allgemeinverbindlich erklärt werden können? Stellt es eine Bereicherung des Föderalismus dar, wenn gestützt auf derartige Verträge interkantonale Institutionen mit Rechtsetzungsbefugnissen geschaffen und damit eine oder mehrere *gesamtschweizerische Ebenen zwischen Bund und Kantonen* eingeführt werden? Was bedeutet es unter demokratischen Gesichtspunkten, wenn auf diesem Weg *exekutivstaatliche Entscheidungsstrukturen gefördert* werden, die zwangsläufig zu Lasten des Parlamentarismus und der Volksrechte gehen müssen? Ist es wünschbar, den dreistufigen Bundesstaat zu einem (wenigstens partiell) vierstufigen zu erweitern, und, wenn wir die regionale Ebene hinzuzählen, gar zu einen fünfstufigen (Gemeinde, Kanton, Region, interkantonale gesamtschweizerische Institutionen, Bund)? Wo liegen denn die effektiven Vorteile dieser Zwischenebene gegenüber Bundeslösungen? Es ist bedauerlich, dass diese Grundfragen nicht ins Zentrum der Diskussion gestellt wurden, sondern quasi im Seitenwagen mitgeführt, ja in ihrer Tragweite heruntergespielt wurden.

Es kommt hinzu, dass die NFA-Revision nicht als *Musterbeispiel* einer geglückten (Verfassungs-)Rechtsetzung angesehen werden kann. Die Bundesverfassung wurde mit allgemeinen, wenig bis gar nicht justiziablen Bestimmungen im Übermass angehäuft. Auch in systematischer Hinsicht ist es zu bedauern, dass die wenige Jahre zuvor im Rahmen der Verfassungsreform 1999 erreichte klare Textgliederung im Bereich der Bundesstaatlichkeit auf wenig überzeugende Weise durchbrochen wurde.

### *5.2 Diffuses Subsidiaritätsprinzip*

Mit der NFA wurde auf Antrag des Bundesrates ein bundesstaatlich konzipiertes Subsidiaritätsprinzip quasi an den Anfang der Bundesverfassung gestellt («Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten», Art. 5a BV). Im Rahmen der Totalrevision der BV wurde dies von den Räten indessen expli-

zit abgelehnt. Erstaunen mag, dass der Bundesrat die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips vorschlug, ohne auf die Gründe einzugehen, die den Verfassungsgeber vor gut drei Jahren bewogen hatten, auf die Verankerung eines Subsidiaritätsprinzips zu verzichten und an dessen Stelle konkretere, aussagekräftigere Bestimmungen zu beschliessen. Auch das Parlament erinnerte sich offenbar nicht mehr seiner eigenen Beschlüsse.

Das Subsidiaritätsprinzip entstammt vor allem der katholischen Soziallehre und fand nach dem Zweiten Weltkrieg Eingang in den EG-Vertrag. Erst (!) seither ist es auch in der Schweiz zu einem Thema geworden, was insofern erstaunt, als sich die EU schwer damit tut, Inhalt und Tragweite des Prinzips zu bestimmen. Bis heute ist umstritten, welche Ebene besser «geeignet» sein soll, eine Aufgabe zu erfüllen. Ja, das Prinzip hat in der EU auch schon zur expansiven Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen herhalten müssen.

Nun mag man im Gedanken der Subsidiarität durchaus ein, wenn auch «hochabstraktes», Leitprinzip des Bundesstaates, ja des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft allgemein erblicken. Dies allein spricht aber noch nicht für dessen Aufnahme in den Verfassungstext als Verfassungsgrundsatz. Die neue Bundesverfassung brachte den Gedanken der Subsidiarität schon vor dem neuen Art. 5a BV prominent und wiederholt zum Ausdruck, gerade etwa bei der Aufgabenteilung Bund-Kantone (Art. 3, 42 BV), aber auch beim Verantwortlichkeitsartikel (Art. 6 BV), bei den Sozialzielen (Art. 41 BV) und vor allem auch mit den Freiheitsrechten. Insofern bringt eine Textualisierung nichts Neues. Bei der Verfassungsreform 1999 wurde aber zu Recht von Versuchen Abstand genommen, das Wesen des Staates durch allgemeine Prinzipien (wie Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, freiheitlich-marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung, Demokratie, Gewaltenteilung usw.) im Verfassungstext selbst zum Ausdruck zu bringen. Dieses Prinzip ist nun im Einzelfall unnötig durchbrochen worden. Vor allem aber ist die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungstext geeignet, *falsche Erwartungen* zu wecken.

Sogar der Bundesrat ist dieser Versuchung erlegen, wenn er in der Botschaft schrieb, die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips sei nötig, um «die heute finanziell verflochtenen Aufgabenbereiche zu entwirren und damit klare Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zu schaffen». Gerade dies vermag das Prinzip nicht! An anderer Stelle führte der Bundesrat hingegen aus, das Prinzip sei nicht «justiziabel». Es bringt auch



keine Änderung der «Philosophie» der Bundesstaatlichkeit, denn der Idee nach ist es bereits heute relevant.

Besonders pikant erscheint, dass das Subsidiaritätsprinzip der BV nun offenbar auch *innerhalb der Kantone* gelten soll, also vor allem im Verhältnis Kanton-Gemeinden. Dabei stellt sich zwangsläufig die Frage, ob sich diese Ausweitung nicht an der mit der NFA intendierten Stärkung der kantonalen Autonomie stösst? Müssen sich Kantone wie Basel-Stadt oder Genf an das gleiche Gliederungsprinzip halten wie Bern oder Graubünden?

### *5.3 Symbolische Grundsätze der Aufgabenteilung*

Die diffuse Tragweite des Subsidiaritätsprinzips widerspiegelt sich im neuen Art. 43a BV, in dem verschiedene «Grundsätze» für die Zuweisung (und Erfüllung!) staatlicher Aufgaben (nicht Kompetenzen) Aufnahme fanden. Dabei handelt es sich um «Grundsätze» von unterschiedlicher Natur und Tragweite, die hier etwas willkürlich unter einen Hut gebracht worden sind.

In *Abs. 1* heisst es, der Bund übernehme nur «die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen *oder* einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen». Neu ist der erste Teil des Satzes. Was aber ist unter «Kraft der Kantone» zu verstehen? Sind einzelne Kantone wie etwa Zürich oder Appenzell Innerrhoden gemeint, oder sind alle Kantone zusammen angesprochen? Geht es um kantonale Ressourcen oder um das politische Vermögen, Probleme selbstständig meistern zu können und zu wollen? Zudem hängt die finanzielle «Kraft» der Kantone auch von der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und der Ausgleichsleistungen des Bundes ab. Oft sind zudem Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Kantonen erforderlich, die sich den plakativen Kriterien der «Kraftübersteigung» und des einheitlichen Regelungsbedarfs entziehen (wie etwa im Hochschulbereich).

Das Subsidiaritätsprinzip löst die Aufgabe der Kompetenzzuweisung nicht. Es täuscht vielmehr etwas vor, was in der Verfassungspraxis nicht einzulösen ist. Insofern widerspricht es den Geboten der Verfassungsklarheit und Verfassungswahrheit – zwei für eine Verfassungsnorm grundlegende Gesichtspunkte!

In den *Absätzen 2 und 3* wird in imperativer Form verlangt, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten zu tragen habe, und dass das Gemeinwesen, das die Kosten

einer Leistung trägt, über diese Leistungen bestimmen kann. Mit diesen ökonomischen «Lehrsätzen», die direkt dem Lehrbuch entnommen sein könnten, wird das so genannte Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz* zu umschreiben versucht, wobei aber dem Verfassungstext nicht entnommen werden kann, ob damit der Verfassungsgeber oder (nur) der Gesetzgeber angesprochen sein soll. Wenig überzeugend erscheint hier nicht nur der Inhalt an sich, sondern auch die weitere Aufladung der Verfassung mit blossen «Kriterien» ohne normative Substanz. Insofern handelt es sich gar nicht um eigentliche Verfassungsgrundsätze.

Problematisch erweist sich aber vor allem, dass die «Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben» (so der Titel) ausschliesslich ökonomisch-finanzielle Gesichtspunkte thematisieren und sich diese zudem nur auf staatliche *Leistungen* beziehen. Wie verhält es sich mit den *anderen Staatsaufgaben*, etwa im Ordnungs-, Lenkungs- oder Abgabenbereich? Staatspolitische, vor allem freiheitsrechtliche, demokratische oder föderalistische Aspekte (z.B. im Sinne eines Ausgleichs zwischen den Kultur- und Sprachgemeinschaften) fehlen völlig. Auch wenn sich diese indirekt aus anderen, über die Verfassung verstreuten Bestimmungen entnehmen liessen, fragt sich, warum diese einseitige Zuspitzung eines Vollständigkeit suggerierenden Kataloges auf ökonomische Gesichtspunkte vorgenommen wurde, als ob diese die *wichtigsten Kriterien* bei *allen Staatsaufgaben* wären. Drängt sich hier nicht ebenfalls die Schlussfolgerung auf, die NFA-Föderalismusreform sei primär aus ökonomischen und nicht aus staatspolitischen Erwägungen heraus erfolgt?

In den Abs. 4 und 5 von Art. 43a BV wird das Feld der Aufgabenzuweisung zwischen Bund und Kantonen systemwidrig verlassen. Nach *Abs. 4* müssen (!) staatliche Leistungen der *Grundversorgung* allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen. Geht es hier – wie bei der fiskalischen Äquivalenz – nur um ein Kriterium unter vielen? Oder handelt es sich um ein eigentliches Verfassungsgebot? Die Verfassung definiert aber nicht, was unter «Grundversorgung» zu verstehen sei – eine neu und diskussionslos in die Bundesverfassung aufgenommene Kategorie. Soll der Gesetzgeber oder gar der Richter ermächtigt sein, zu bestimmen, was unter Grundversorgung zu verstehen ist? Ein Bezug zum Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV wird in der Botschaft ebenso wenig hergestellt wie zur Regelung der die Grundversorgung betreffenden Aufgaben von Bund und Kantonen in der Bundesverfassung, namentlich zu den Sozialzielen (Art. 41 BV). In der Botschaft heisst es zudem, dieser Abs. 4 schaffe keine einklagbaren Rechte. Dies wird im Text nicht zum Ausdruck gebracht, während bei den Sozialzielen auf diese Klarstellung grosses Gewicht gelegt wurde (Art. 41 Abs. 4 BV).



Nach *Abs. 5* schliesslich müssen staatliche Aufgaben «bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden». Hier liegt wohl ein eigentliches Verfassungsgebot vor. Aber es ist bei weitem nicht das Einzige, das bei der Aufgabenerfüllung zu beachten ist. Und es ist wiederum in erster Linie auf den Leistungsstaat zugeschnitten.

Wäre der Verfassungsklarheit nicht besser gedient gewesen, wenn auf solche mehrdeutigen und unterschiedlichen «Grundsätze» mit weit gehendem Symbolgehalt verzichtet worden wäre? Der Kriterienkatalog vermischt die eigentliche Aufgaben*verteilung* (um die es in diesem Abschnitt der Bundesverfassung geht) und die nachgeordnete Aufgaben*erfüllung*, die ihrerseits an anderer Stelle angesprochen wird («Umsetzung von Bundesrecht», Art. 46 BV), ohne dass auf das gegenseitige Verhältnis dieser Regelungen Bezug genommen wurde oder dieses gar geklärt worden wäre. Giovanni Biaggini vertritt die überzeugende Auffassung, die «schon fast ins Inflationäre gehende Zunahme föderalistischer Grundsatzbekenntnisse (...) und substanzarmer ökonomischer Lehrsätze» drohe die Verfassung in ihrer Funktion als normative Grundordnung des Staats zu entwerten.[5]

### *5.4 Interkantonale Zusammenarbeit auf Kosten der Demokratie*

Mit der NFA wird eine vermehrte Problemlösung durch interkantonale Verträge angestrebt. Diese Tendenz ist als *ambivalent* zu beurteilen. Es gibt gute Gründe für interkantonale Verträge, namentlich im regionalen Bereich. Diese weisen einerseits den unbestreitbaren *Vorteil* auf, dass die Parteien, hier die Kantone, den Vertragsinhalt autonom bestimmen können. Zwei oder mehrere Kantone können für sie stimmige und massgeschneiderte Lösungen treffen und so die Zusammenarbeit optimieren.

Doch sind andererseits die *staatspolitischen Nachteile* einer Vertragslösung offensichtlich: Verträge werden von den Regierungen und Verwaltungen vorbereitet und ausgehandelt, im Wesentlichen unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Parlamente und Volk können Verträge annehmen oder ablehnen, aber nicht oder kaum Einfluss auf den Vertragsinhalt nehmen. Dem Volk ist es verwehrt, mit Initiativen auf den Inhalt

einzuwirken. Aus dem internationalen Recht wissen und erfahren wir täglich von Neuem, dass mit jedem Abschluss eines Staatsvertrages Kompetenzen an die Regierungen übertragen werden. Mit anderen Worten: Verträge bringen zwangsläufig einen *Demokratieabbau* mit sich und führen zu einer (weiteren!) Stärkung von Regierungen und Verwaltungen, interkantonal wie international. Denn es sind faktisch die Regierungen, die das Recht inhaltlich «setzen», nicht mehr die Parlamente.

Auch wenn die *Parlamente* vermehrt in die Vertragsverhandlungen einbezogen werden sollen, ist und bleibt das Parlamentsplenum von der Inhaltsgebung vollständig ausgeschlossen. Dies im Gegensatz zum Erlass von Gesetzen, die ein öffentliches Verfahren zu durchlaufen haben, das die Partizipation einer interessierten Öffentlichkeit ermöglicht und die Inhaltsgebung durch das Parlament gewährleistet.

Dass Art. 13 des BG über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) die Kantone verpflichtet, in der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) die Mitwirkung der Parlamente an den interkantonalen Verträgen festzulegen, kann man gewiss als erfreulich bezeichnen. Gleichzeitig wird auf diese Weise aber auch ein gesetzlicher Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie vorgenommen, der erst noch wenig Substanzielles aussagt, weil das «Wie» der Mitwirkung völlig offen bleibt. Mit Art. 7 IRV erfolgt immerhin ein Schritt in die richtige Richtung, indem den kantonalen Regierungen eine Informationspflicht gegenüber den Parlamenten auferlegt wird.

Es wäre interessant zu ermitteln, in welchen Kantonen diese Rahmenvereinbarung einer parlamentarischen Diskussion zugeführt wurde. Die IRV ist ein Werk der Kantonsregierungen; sie wurde der bundesrätlichen Botschaft als Anhang beigefügt und (auch in der parlamentarischen Beratung) wie eine bereits beschlossene Vereinbarung behandelt. Dabei konnte sie noch von keinem Parlament genehmigt werden, da deren Rechtsgrundlagen noch nicht beschlossen worden sind. Wie gross wird dannzumal die reale «Freiheit» der Kantonsparlamente sein, diese IRV abzulehnen, zumal das Damoklesschwert der AVE jede Lust der Ablehnung im Keim ersticken dürfte?

Die *Mitwirkungsmöglichkeiten* der Kantonsparlamente sind zwar ebenso wichtig wie in ihren praktischen Auswirkungen beschränkt. Vorbildlich erscheint diesbezüglich das Parlamentsgesetz des Bundes (BG über die Bundesversammlung, vom 13.12.2002). Anzustreben ist, dass die Parlamente vor allem (aber nicht nur) über ihre *Kommissionen* ihren



ihren Einfluss auf die Aushandlung von Verträgen verstärken. Doch sind das jeweils nur *Milderungsmassnahmen*, die keine Heilung versprechen. Denn man kann den interkantonalen Pelz nicht waschen, ohne ihn gehörig nass zu machen! Es kommt hinzu, dass die blosse Genehmigung eines Vertrages im Regelfall einem *Annahmedruck* unterworfen ist. Während die Gesetzgebungsarbeiten im Verwerfungsfall durch Parlament oder Volk im Kanton autonom wieder aufgenommen werden können, hängt es bei Verträgen auch vom anderen Vertragspartner oder den anderen Vertragspartnern ab, ob der ablehnende Kanton definitiv «out» ist oder ob die Vertragsverhandlungen von neuem beginnen können.

Aber auch auf *Regierungsebene* ergeben sich Anpassungszwänge. Ein von einem kleinen Ausschuss oder oft von einer Verwaltungskommission ausgearbeiteter und von einer Regierungs- respektive Direktorenkonferenz oder der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) «vorgenehmigter» Vertragsentwurf kann von der Regierung kaum mehr abgelehnt werden. Multilaterale Verträge führen also zusätzlich zu einer faktischen Gewichtsverlagerung von der Kollegialregierung zu den Departementsvorstehern und zur Verwaltung respektive zu (gesamtschweizerischen!) Direktorenkonferenzen hin. Und welcher Kanton kann es sich leisten, allein aus einer solchen Lösung auszuscheren, diese abzulehnen?

Es kommt hinzu, dass Verträge von den einzelnen Parteien umso schwieriger beeinflusst werden können, *je mehr Partner* daran beteiligt sind. Dies gilt nicht nur für die Inhaltsgebung, sondern auch für die *Änderung* von Staatsverträgen. Denn jede Revision bedarf wiederum des einstimmigen Konsenses aller Partnerkantone. Wohl kann ein Kanton den Vertrag kündigen – aber zu welchem Preis, wenn er dann alleine dasteht? Zudem verhindern (vor allem lange) Kündigungsfristen die jederzeitige Abänderbarkeit der Rechtsordnung; sie führen eine Art «Rechtsstillstand» ein. Dies ist von der Vertragsidee gesehen logisch, ist aber unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten höchst problematisch, denn wir gehen bei Gesetzen davon aus, dass diese grundsätzlich jederzeit geändert werden können, gerade auch durch parlamentarische Vorstösse oder Volksinitiativen.

Wenn demnach vermehrt interkantonale Verträge an die Stelle von Bundesregelungen treten sollten, so würde die *Demokratie klar geschwächt*. Denn die Entscheidungsprozesse im Bund gewährleisten die öffentliche und weit gehend transparente Entscheidung des vom Volk

gewählten Parlamentes, die Mitwirkung des Volkes mit Volksinitiativen und Gesetzesreferenden, ein oft Gesetzesinhalte vorprägendes Vernehmlassungsverfahren, das Einflüsse vieler gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Kreise und Schichten ermöglicht, und die jederzeitige Abänderbarkeit einmal getroffener Lösungen.

Erstaunlich ist, dass der Bundesrat in anderem Zusammenhang, im Rahmen eines Berichtes über rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen vom 27.3.2002[6], die grosse Problematik zwischenstaatlicher Abkommen herausstreicht. Dort weist er zu Recht auf folgende Nachteile hin:

- die mangelnde Transparenz des Verfahrens (Verträge werden in aller Regel hinter geschlossenen Türen ausgehandelt),
- die ungenügende Berücksichtigung «nicht-kantonaler» Interessen (etwa wirtschaftlicher oder sozialer Anliegen),
- die höchstens blockierende, nicht aber modifizierende Funktion der Parlamente, gepaart mit einer Gewichtsverlagerung hin zu den Exekutiven,
- die erschwerte Abänderbarkeit von multilateralen Abkommen und
- die Komplizierung von bundesstaatlichen Rechtsformen.

Der bundesrätliche Bericht mündet im richtigen Satz, auch bei der Form des Bundesgesetzes bestünden Möglichkeiten, «den Gedanken der Partnerschaft Bund-Kantone in geeigneter Weise zu berücksichtigen». Die im Bericht plastisch geschilderte Problematik lässt sich praktisch tel quel auf die *horizontalen* Abkommen übertragen.

Die Notwendigkeit der interkantonalen (wie der internationalen) Zusammenarbeit soll damit keineswegs verkannt werden. Vorteile und Nachteile einer Vertragslösung sind aber sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Insbesondere ist der Gewinn der partnerschaftlichen Aufgabenbewältigung in eine Beziehung zu setzen zur erwähnten Einbusse an Demokratie. Ich sehe daher in *bilateralen* und in *regionalen* Abkommen durchaus einen sinnvollen Ansatz und einen in einzelnen Landesteilen, wie der Nordwestschweiz und der Nordostschweiz, auch mit Erfolg beschrittenen Weg. Hingegen erachte ich *gesamtschweizerische Konkordate*, also Verträge zwischen 26 Kantonen, als in einem so hohen Masse demokratiefeindlich und letztlich historisch rückwärts gewandt, dass m.E. schon aus diesem Grund einem solchen Ausbau des Föderalismus nichts abzugewinnen ist. Es ist ja auch bezeichnend, dass das Instrument der *Allgemeinverbindlicherklärung* kantonaler Verträge als unabdingbar erachtet wird, weil Bundesrat und Bundesversammlung gar nicht daran zu glauben scheinen, dass sich alle 26 Kantone in schwierigen Fragen je einigen werden.



Für den Abschluss interkantonaler Verträge ist auch geltend gemacht worden, damit entstehe eine grössere Bürgernähe als bei Bundeslösungen. Doch trifft dies nicht zu. Eine «Nähe» entsteht nur zu den kantonalen Regierungen, denn das Volk ist wegen der Vertraulichkeit von Vertragsverhandlungen kaum informiert und kann praktisch keinen Einfluss mehr ausüben.

Silvano Möckli[7] diagnostizierte zudem 1999 zu Recht, nicht nur bei Vertragsverhandlungen, sondern auch nachher, wenn die Verträge mit Leben erfüllt werden, blieben die Parlamente «Figuranten», da die Regierungen bestimmen, wie die Verträge umgesetzt werden. Sie wählen auch ihre Vertreter in interkantonale Organe usw. Und darüber hinaus werden sie auch in ihren Informationsressourcen, in ihrer politischen Agendakontrolle und ihrer institutionellen Stellung gegenüber dem Parlament gestärkt.

Schliesslich ranken sich um das Bild interkantonaler Abkommen auch falsche, unpolitische Vorstellungen. Vertragsverhandlungen werden typischerweise dadurch gekennzeichnet, dass die Parteien ihre eigenen, unterschiedlichen Interessen in die Waagschale werfen, um einen Konsens mit Bindungswirkung zu erzielen. Bei den Abkommen zwischen Kantonen geht es aber oft nicht um spezifische Interessen einzelner Kantone als solcher, sondern (zumindest in einem starken Ausmass auch) um *sach- und parteipolitische Anliegen*. Der Vertragsinhalt ist also (auch) parteipolitisch geprägt, ohne dass jedoch die dafür bestimmten demokratischen Prozeduren zum Tragen kommen. Etwas zugespitzt formuliert: Die Parteien, die in den betroffenen Regierungen am stärksten vertreten sind, üben auch den grössten Einfluss auf den Vertragsinhalt aus.

Ein interkantonales Abkommen im Bildungsbereich beispielsweise spiegelt nicht nur (ja oft nicht in erster Linie) den Ausgleich zwischen einer spezifisch baslerischen und einer abweichenden zürcherischen Bildungspolitik, sondern die (auch) auf Regierungsebene partei- und sachpolitisch ermittelte Bildungspolitik wider. Das Beispiel des kürzlich mit Erfolg ergriffenen Kantonsreferendums gegen eine Steuervorlage des Bundes mag als Beleg dienen: Die Kantonsregierungen waren in dieser Frage gerade deshalb gespalten, weil ein Teil der Regierungsmitglieder

parteipolitischen Gesichtspunkten, ein anderer Teil den Interessen der Kantonsfinanzen den Vorrang einräumten. Bei vielen interkantonalen Geschäften dürfte es nicht anders sein.

*5.5 Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht*

Die einschneidendste Neuerung der beschlossenen NFA besteht zweifellos darin, dass der Bund ermächtigt wird, *interkantonale Verträge* auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Kantonsregierungen *allgemeinverbindlich* – also für alle Kantone bindend – zu erklären und einzelne Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen zu verpflichten. Der Bund kann gemäss Art. 48a BV in *verfassungsrechtlich* determinierten Aufgabenbereichen[8] von diesen Instrumenten Gebrauch machen, um den Lastenausgleich auf zwischenkantonaler Ebene auch gegen den Willen «renitenter» Kantone sicherzustellen. Die Kantone können zudem neu durch interkantonale Verträge interkantonale Organe einsetzen und diese ermächtigen, rechtsetzende Bestimmungen zu erlassen und als Justizorgane Recht zu sprechen (Art. 48 Abs. 4 BV). Diese neuen Instrumente werfen grundlegende Fragen auf.

Die AVE stellte ursprünglich ein korporatistisches Element dar, das in der Schweiz zuerst im Arbeitsrecht und später im Mietrecht Eingang in die Rechtsordnung gefunden hat. Es basiert auf der Idee des *Vorrangs von Kollektivverhandlungen und Kollektivverträgen* zwischen den Sozialpartnern zulasten sowohl der *individuellen Vertragsautonomie* als auch der *rechtsstaatlich-demokratischen Gesetzgebung* (und damit der Volksrechte). Übertragen auf den Bundesstaat bedeutet dies, dass der von den gliedstaatlichen Regierungen ausgehandelte Wille einer Mehrheit der Kantone den nichtwilligen Kantonen «von oben» aufgezwungen werden könnte, dies unter der unabdingbaren Mithilfe des Bundes. Während die Botschaft den Bundesrat als Genehmigungsinstanz vorsah, ist nach der geltenden Fassung die *Bundesversammlung* selbst für diese Genehmigung zuständig, und zwar mit einem (dem Referendum unterstehenden) Bundesbeschluss (Art. 14 und 15 FiLaG).

Man mag die demokratische Legitimierung der AVE respektive der Beteiligungspflicht durch die Einschaltung der Bundesversammlung begrüssen. Allerdings wird sich das Parlament mit der – ungewohnten – Rolle eines blossen Genehmigungsorgans ohne Möglichkeit der Inhaltsgebung bei schweizweit geltenden Regelungen wohl schwer tun. Auch bereitet die Vorstellung Mühe, wie die Auseinandersetzung innerhalb



der beiden Kammern, insbesondere im Ständerat, zwischen den Mitgliedern der «Mehrheitskantone» und der in die Pflicht zu nehmenden Minderheitskantone geführt werden wird. Dazu tritt das Damoklesschwert der Referendumsdrohung. Kommt es tatsächlich zu einer Volksabstimmung, geben die bevölkerungsreichen Kantone den Ausschlag – was zwar bei der Gesetzgebung «normal» erscheint, in diesem Zusammenhang hingegen eher seltsam anmutet.

Das Parlament soll diese Kompetenz in *neun Sachbereichen* besitzen (Art. 48a BV: Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Passt dieser schwer wiegende Eingriff in die kantonale Autonomie zum tradierten schweizerischen Föderalismusverständnis?

Jedenfalls widersprechen sie den vom Bundesrat in seiner Botschaft hervorgehobenen Vorzügen des Föderalismus (Wahrung der kantonalen Autonomie, Wettbewerb zwischen den Kantonen, Schutz der sprachlichen und kulturellen Minderheiten, Bedeutung einer substanziellen direkten Demokratie auf kantonaler Ebene) diametral. Es kommt hinzu, dass die Bundesverfassung den Entscheid darüber, auf Antrag wie vieler Kantone die AVE respektive die Beteiligungspflicht angeordnet werden kann, an den Gesetzgeber delegiert (Art. 48a Abs. 3 BV), der hierüber (ohne Ständemehr) entscheidet.

Nach Art. 14 Abs. 1 FiLaG soll die Bundesversammlung mit einem Bundesbeschluss die AVE auf Antrag von mindestens *21 Kantonen* (bei der interkantonalen Rahmenvereinbarung) und *18 Kantonen* (bei allen übrigen Verträgen), bei der Beteiligungspflicht auf Antrag von mindestens der *Hälfte* der an einem Vertrag beteiligten Kantone (Art. 15 Abs. 1 FiLaG) beschliessen können. Demnach wäre die Bundesversammlung in der Lage, mit der AVE fünf bis acht Kantone, zum Beispiel eine ganze Region oder Sprachgemeinschaft, mit der Beteiligungspflicht sogar noch mehr Kantone gegen deren Willen zum Vertragsabschluss zu zwingen. Die AVE kann (höchstens) für 25 Jahre angeordnet werden (Art. 14 Abs. 4 FiLaG).

Eine Allgemeinverbindlicherklärung kann später durch die Bundesversammlung (mit einfachem Bundesbeschluss) nur aufgehoben werden, wenn gemäss Art. 14 Abs. 5 FiLaG die Bundesversammlung dies in

ihrem Bundesbeschluss über die AVE vorgesehen hatte. Ist dies der Fall, ist die Aufhebung zulässig, wenn die AVE «aufgrund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt» erscheint, namentlich wenn mindestens sechs respektive neun Kantone die Aufhebung der AVE verlangen, was aber *frühestens nach fünf Jahren* möglich erscheint (Art. 15 Abs. 6 FiLaG). Statuiert der die AVE anordnende Bundesbeschluss keine Möglichkeit der vorzeitigen Aufhebung, bleibt nach dem Gesetzeswortlaut die AVE für die ganze vorgesehene Dauer ohne Rückkommensmöglichkeit in Kraft. Denn eine andere «Aufhebungsregel» führt das Gesetz nicht an, im Gegensatz zum bundesrätlichen Entwurf, der den Bundesrat nach fünf Jahren auch ohne entsprechenden Vorbehalt zur Aufhebung ermächtigen wollte. Dies mag aus der Sicht der angestrebten Stabilität der interkantonalen Abkommen einleuchten, bedeutet aber im Klartext, dass während mindestens fünf Jahren, je nach (eventuell fehlender) Anordnung der Bundesversammlung während maximal 25 Jahren die AVE weder durch den Bund noch durch die Kantone, weder durch das Volk (mit Volksinitiativen) noch durch Parlament oder Regierung abgeändert werden kann. Ist das nicht rechtsstaatlich und demokratisch ungeheuerlich? Eine derartige, ins Ermessen des Parlamentes gestellte Versteinerung rechtlicher Anordnungen ist sowohl unserem Rechts- wie unserem Demokratieverständnis vollkommen fremd.

Bei der *Beteiligungspflicht* gelten ähnliche Regeln, doch kann diese durch die Bundesversammlung durch einfachen (nicht dem Referendum unterstehenden) Bundesbeschluss angeordnet und – vor allem – durch die Bundesversammlung auch dann aufgehoben werden, wenn die Möglichkeit der Aufhebung nicht schon im ursprünglichen Bundesbeschluss vorgesehen wurde (Art. 15 FiLaG).

Weitere Fragen scheinen mir bislang nicht gelöst (und, soweit ich sehe, auch nicht diskutiert) worden zu sein: Welche Möglichkeiten stehen den an einem allgemeinverbindlich erklärten Vertrag beteiligten Kantonen in Bezug auf Vertragsänderungen offen? In welchem Umfang ist es rechtlich zulässig, während der Dauer der Allgemeinverbindlicherklärung Anpassungen vorzunehmen? Wenn überhaupt bedürfte es wohl der Einwilligung aller Vertragspartner, auch derjeniger Kantone, die zur Mitwirkung gezwungen wurden. Auf parlamentarischer Ebene kann sich zudem das Problem ergeben, dass sich bei einem Antrag der Kantone auf Aufhebung der AVE respektive der Beteiligungspflicht die beiden Kammern nicht einigen, ob die AVE oder die Beteiligungspflicht aufgehoben werden soll oder nicht. Dann käme wohl nach geltendem Parlamentsrecht kein Beschluss zustande und die beantragte Aufhebung wäre gescheitert.



Mit dem Instrument der AVE wird die Autonomie der Kantone nicht gestärkt, jedenfalls sicher nicht die Autonomie der zum Vertragsbeitritt gezwungenen Gliedstaaten. Verlieren nach Abschluss des Abkommens letztlich nicht alle Kantone an Autonomie, weil sie nicht mehr über eine eigene Gestaltungsfreiheit verfügen, ausgenommen über das Recht zur Vertragskündigung? Und nach einer AVE besitzen sie nur noch das Recht, frühestens nach fünf Jahren einen kollektiven Antrag zu stellen, die AVE aufzuheben.

Es wäre in grundsätzlicher Hinsicht zu fragen, was unter *Stärkung der kantonalen Autonomie* zu verstehen ist. Meines Erachtens kann damit nur die Stärkung der Autonomie jedes einzelnen Kantons gemeint sein, und nicht diejenige der Kantone zusammen mit Hilfe eines Zwangsdiktats des Bundes! Es ist im Vorfeld der Abstimmung auch gesagt worden, die AVE sei einer zentralistischen Bundeslösung vorzuziehen. Aber eine mit Hilfe des Bundes realisierte Vertragslösung einer Mehrheit der Kantone mit gesamtschweizerischer Wirkung ist auch als «zentralistisch» zu taxieren. Bereits die Vorstellung, eine interkantonale Lösung sei immer noch eine kantonale Lösung, stellt einen Trugschluss dar. Erst recht gilt dies, wenn interkantonales Recht allgemeinverbindlich erklärt worden ist. Die neu vorgeschlagene Bestimmung (Art. 48 Abs. 6 BV), wonach die Kantone interkantonales Recht (wie Bundesrecht!) zu beachten haben, stellt den schlagenden Beweis dafür dar.

Vor allem aber stellt sich die *föderalistische Grundfrage*, ob denn die Einführung neuer *Rechtsetzungsstufen zwischen Bund und Kantonen* eine sinnvolle Weiterentwicklung unseres grundsätzlich dreistufigen Bundesstaates zu bilden vermag. Probleme stellen sich schon bei gesamtschweizerischen Vereinbarungen an sich, sind doch die Erfahrungen mit gesamtschweizerischen Konkordaten nicht durchwegs positiv. Ausgestattet mit Rechtsetzungsbefugnissen stünden sich zudem zwei gesamtschweizerische Ebenen gegenüber: der (eigentliche) Bund und eine Art «partielle Bundesebene zwischen Bund und Kantonen».

Die Möglichkeit einer wenn auch nicht festen und flächendeckenden, sondern aufgefächerten Zwischenebene ist offenbar vor allem deshalb geschaffen worden, damit eine weitere *Verlagerung von Aufgaben auf den Bund verhindert werden* kann. Erweist sich dieser Blickwinkel

nicht als zu eng? Sind der föderalistische, aber auch der rechtsstaatliche und der demokratische Preis nicht zu hoch?

In Art. 48 Abs. 4 BV wird versucht, die Ermächtigung interkantonaler Organe zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen an rechtsstaatliche und demokratische Schranken zu binden, die den Voraussetzungen der Gesetzesdelegation nachgebildet sind. So muss der umzusetzende interkantonale Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt werden und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegen. Doch weist ja dieser Vertrag selbst eine schmale demokratische Legitimation auf, weil das Parlament kaum Einfluss auf den Inhalt nehmen und oft praktisch-politisch nicht frei entscheiden kann. Und war sich die Bundesversammlung der Konsequenz bewusst, dass Art. 48 Abs. 4 BV Kantone ohne oder mit eingeschränktem Staatsvertragsreferendum zwingt, ein solches einzuführen oder auszubauen (und zwar im gleichen Umfang wie das Gesetzesreferendum!), wenn sie eine Rechtsetzungsdelegation an interkantonale Organe vornehmen wollen?

Wohl wurde im Abstimmungskampf bestritten, dass eine vierte Ebene im Bundesstaat geschaffen werden soll. Dies ist insofern richtig, als keine dauerhafte und umfassende Stufe eingerichtet werden kann. Aber sobald Organe zwischen Bund und Kantonen für den Geltungsbereich der ganzen Schweiz Rechtsnormen erlassen und Gerichtsurteile aussprechen können, wird eine staatsrechtliche Ebene begründet, auch wenn diese thematisch nur auf eine partielle Zuständigkeit bezogen ist!

In der bundesrätlichen Botschaft zur *Verfassungsreform* aus dem Jahr 1996 steht der bemerkenswerte Satz: Wo eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung im Vordergrund stehe, sollte auf vertragliche Regelungen verzichtet und der ordentliche Weg der Bundesgesetzgebung beschritten werden.[9] Hat der Bundesrat beim Neuen Finanzausgleich vergessen, was er in staatspolitischer Weitsicht wenige Jahre zuvor geäussert hatte?

Kaum thematisiert wurde auch, wie das *Rechtsetzungsverfahren* auf interkantonaler Ebene ausgestaltet sein soll. Aller Erfahrung nach wird dieser Weg dazu führen, dass nicht nur die Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit weit gehend von den Regierungen geprägt sein werden, sondern dass auch die ausführende Rechtsetzung wiederum an einen interkantonalen Regierungsausschuss delegiert werden muss. Und wer kontrolliert neu geschaffene interkantonale Verwaltungen, die die Rechtsetzung interkantonaler Organe auszuführen oder zu überwachen haben?



Letztlich wird kein Weg an der *Grundfrage* vorbeiführen, ob die Kantone ein substanzielles Problem *autonom* oder *regional* lösen können und wollen. Gelingt dies nicht, soll es der Bund (mindestens teilweise, etwa mit Rahmengesetzen) an die Hand nehmen, wenn die Frage eine gesamtschweizerische Tragweite besitzt – unter aktiver und fundierter Mitwirkung der Kantone. Das Konzept einer *bundesverhindernden Quasi-Bundesebene unter gütiger Mittäterschaft des Bundes und in der faktischen Hand kantonaler Regierungsvertreter und Chefbeamter* entspricht aber keinesfalls der Idee der Subsidiarität; sie bricht vielmehr mit tradierten schweizerischen Demokratie- und Föderalismusvorstellungen.

Es ist überdies zu vermuten, dass die AVE und wohl auch die Beteiligungspflicht die Tendenz zu *gemeinsamen Verhandlungslösungen* zwischen dem Bundesrat (respektive der Bundesverwaltung) und den Kantonsregierungen (respektive der KdK oder Direktorenkonferenzen) fördern würden – eine problematische Entwicklung, die in Deutschland nach politikwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Unitarisierung, ja zum «verkappten Einheitsstaat» (Gudrun Abromeit) beigetragen hat. Auch Dieter Freiburghaus sieht – im Vergleich zum deutschen Bundesstaatsmodell mit seinen Paketlösungen zwischen Bundesregierung und Länderregierungen – im schweizerischen Modell mit der relativ klaren Trennung der beiden Ebenen von Bund und Kantonen einen grossen Vorzug: «Geht es ... um Selbstständigkeit und Verschiedenartigkeit, um Bürgernähe und Bürgereinfluss sowie um Effizienz durch Konkurrenz und Kontrolle der Macht durch ihre Aufteilung, dann ist die schweizerische [...] Variante zweifellos vorzuziehen.» Ich schliesse mich Freiburghaus an, wenn er als Fazit festhält: «... sind in bestimmten Fragen Einheitlichkeit und übereinstimmende Meinungen erwünscht, dann ist der Bund und nicht ein Regierungskartell dazu da, sie zu schaffen».[10]

### *5.6 Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen*

Die durch die neuen Instrumente erhöhte *Komplexität* des institutionellen Föderalismus wird zusätzlich noch dadurch verstärkt, dass zwischen Bund und Kantonen *Programmvereinbarungen* abgeschlossen werden sollen (Art. 46 Abs. 2 BV). Die ins Auge springenden Zielkonflikte sind indessen nicht ausgetragen worden. Kann man einerseits vorrangig eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen anstreben und

den Kantonen wieder mehr Autonomie verschaffen wollen – und dann andererseits Instrumente forcieren, die weder entflechten noch klären, sondern die Komplexität, Unübersichtlichkeit und Verantwortungsvermischung erheblich erhöhen? Auch hier wurde der staatsrechtlichen Aufarbeitung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.[11]

## 6. Schlussbemerkungen

Das *Modell* des schweizerischen Föderalismus und der Bundesstaatlichkeit ist für unser Land unentbehrlich und unwiderruflich. Das schliesst indessen nicht aus, dass sich die *konkrete Ordnung* den sich wandelnden Umfeldbedingungen anpassen muss. Das schweizerische Modell könnte auch für die *europäische* Ebene fruchtbar gemacht werden, wenn es darum geht, Autonomie der Nationalstaaten und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu einem Ausgleich zu bringen. Damit soll nicht zum Ausdruck gebracht werden, der Föderalismus schweizerischer Provenienz sei ein Exportartikel. Ich verwende bewusst den Begriff «fruchtbar machen», denke also an eine Quelle der Inspiration, nicht an eine Rezeption.

Es ist deshalb bedauerlich, wenn auch für die gegenwärtige Zeit wohl symptomatisch, dass die NFA-Föderalismusreform staatspolitisch so wenig reflektiert und unausgewogen realisiert worden ist. Erstaunlich erscheint insbesondere, dass dem Demokratieprinzip ein so geringes Gewicht beigemessen wurde. Mit der Erhöhung der Komplexität und vertraglichen Einbindung der Kantone wurde letztlich das eigentliche Ziel der Föderalismusreform, nämlich dessen Lebendigkeit, teilweise in sein Gegenteil verkehrt. Denn es ist zu befürchten, dass mit dieser «Vermaschung» Kreativität, schöpferischer Wettbewerb zwischen den Kantonen und damit die Lernfähigkeit des bundesstaatlichen Systems insgesamt nicht gefördert, sondern empfindlich eingeschränkt werden.

Denn *Herzstück* des Föderalismus ist und bleibt die positive Bewertung von Einheit und Vielfalt, Toleranz und Differenz, von Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit auf der oberen Stufe wie Autonomie der Glieder und dezentrale Strukturen. Grundlegend erscheint der Wille der Menschen, *gemeinsam und unterschiedlich* zu sein und gerade darin eine Stärke zu sehen.

Von Friedrich Dürrenmatt stammt der nicht gerade bescheidene Satz, die Welt werde entweder untergehen oder «verschweizern».[12] Dürrenmatt plädierte damit für föderalistische Strukturen als Grundbedingung zur Schaffung oder Sicherung friedlicher Verhältnisse. Obwohl sich die Schweiz mit der europäischen Integration schwer tut, hätte sie doch gerade in dieser Hinsicht einiges einzubringen – wenn sie nur wollte ...



## Anmerkungen

* Der vorliegende Text lehnt sich teilweise an frühere Publikationen des Autors an und erweitert diese: «Wenig autonomie- und demokratieverträglich». In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) Nr. 104, 7.5.02, S. 15; «Staatspolitische Bedenken zu Aspekten der NFA». In: Jusletter vom 5. August 2002; Vortrag anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom 20. September 2003 über die «Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Parlamente», publiziert in: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 3, 2003, S. 5 ff.; Vorträge anlässlich des Symposions über den «Schweizer Sonderweg: Sackgasse oder Königsweg?» vom 25. November 2003 in Wien und 29. Mai 2000 in Salzburg.

[1] Vgl. Art. 3 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000, Systematische Rechtssammlung (SR) 101.

[2] Blöchliger, Hansjörg: Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone, Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz. Zürich: Verlag NZZ 2005.

[3] Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 3.10.2003; Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), vom 3.10.2003; beide sind vom Bundesrat noch nicht in Kraft gesetzt worden (Stand Ende April 2005).

[4] Vgl. Bundesblatt (BBl) 2002, S. 2293 ff., S. 2303 ff.

[5] Biaggini, Giovanni: Föderalismus im Wandel: das Beispiel des schweizerischen Bundesstaats. In: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) 57 (2002), S. 259 ff., 389.

[6] Erfüllung des Postulates Ständerat (01.3426), Staatspolitische Kommission SR (99.436).

[7] Möckli, Silvano: Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen Nr. 3 (1999), S. 7-17.

[8] Der Bundesrat schlug vor, dass diese Aufgabenbereiche im Gesetz bestimmt werden.

[9] BBl 1996, 214; vgl. auch Hänni, Peter: Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, Daniel Thürer, Jean-François Aubert und Jörg Paul Müller (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz. Zürich 2001, S. 443 ff., Rz. 42.; Nussbaum, Hans Georg: Die Übertragung kantonaler Aufgaben an den Bund am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps. In: LeGes 2/2002, S. 9 ff., 19.

[10] Freiburghaus, Dieter: Wozu dient die Konferenz der Kantonsregierungen? In: Schweizer Monatshefte 2002, Heft 7/8.
[11] Vgl. Biaggini, Giovanni, S. 359 ff., 387.
[12] Dürrenmatt, Friedrich: Justiz. Roman. Zürich 1985, S. 57.

## Allgemeine Literatur


Biaggini, Giovanni (2002): Föderalismus im Wandel: Das Beispiel des schweizerischen Bundesstaats. In: (Österreichische) Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) 57. Jg., S. 359 ff.

Braun, Dietmar (2003): Tradition und Effizienz in föderalen Strukturen: Das Beispiel des Schweizer Föderalismus. In: Rudolf Hrbek, Franz Knipping, Günter Püttner, Roland Sturm, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 24. Baden-Baden: Nomos, S. 91 ff.;

Buser, Denise (2004): Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis. Basel/Genf/München: Helbing und Lichtenhahn

de Rougemont, Denis (1948): L'Europe en jeu. Neuchâtel: Ed. de la Baconnière, S. 29 ff.

Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hans-Peter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (Hrsg.) (2002): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag NZZ, 3. Aufl., insbes. S. 77 ff., 385 ff.

Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.) (1997): Verfassungsreform als Föderalismusreform. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag

Neugebauer, Gregory (Hrsg.) (2000): Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia? Zürich: Ebner (mit verschiedenen lesenswerten Beiträgen, u.a. von René L. Frey).

Rhinow, René (2003): Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts. Basel/Genf/München: Helbing und Lichtenhahn, insbes. Zweiter Teil.

Schneider, Hans-Peter (2003): Der eidgenössische «Bündnisstaat». Eine Aussenansicht des schweizerischen Föderalismus. In: Peter Hänni (Hrsg.), Mensch und Staat. Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag. Freiburg: Universitätsverlag Freiburg i. Ue., S. 201 ff.