



Die föderalen Beziehungen der Schweiz aus Sicht der Städte

Referat von Dr. Marcel Guignard, Präsident Schweiz. Städteverband und Stadtammann Aarau

Forum of Federations: Global Dialogue Roundtable Schweiz, Zentrum für Demokratie Aarau
Aarau, 26. März 2009

Traditionellerweise waren die Rollen der drei Stufen im föderalen Staatsaufbau der Schweiz – die Gemeinden, die Kantone und der Bund – klar definiert. Die einzelnen Stufen befassten sich wenn überhaupt lediglich mit den „Nachbar-Ebenen“. Die Städte und Gemeinden hatten dadurch selten Kontakte mit der Bundesebene. Anliegen an den Bund sollten über den Dienstweg, d.h. über die Kantone, beim Bund eingebracht werden, so die verbreitete Vorstellung. Mit der neuen Bundesverfassungⁱ, die im Jahre 2000 in Kraft trat, änderte sich dies. Erstmals wurde ein expliziter Gemeindeartikel aufgenommen. Art. 50 BV anerkennt die Existenz und Bedeutung autonomer Gemeinden im dreistufigen Bundesstaat. Die Gemeindeautonomie wird – unter Massgabe des kantonalen Rechts – gar ausdrücklich gewährleistet (Abs. 1). Sodann verpflichtet sich der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten (Abs. 2) und nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete (Abs. 3). Es ist bemerkenswert, dass dieser Gemeindeartikel zeitweise auf Bedenken und Widerstände von Seiten der Kantone stiess, die geltende Fassung letztlich „eine längere Phase des Ringes um einen ‚ausgewogene‘ Lösung.“ⁱⁱ darstellte.

Ist die Verankerung des Gemeindeartikels in der Bundesverfassung der Paradigmawechsel im föderalen Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden, wie er in der Literatur zuweilen dargestellt wird? Im Alltag begegnen wir zuweilen noch enormen Vorbehalten beim Einbezug der Städte. Die Furcht vor der höheren Komplexität überwiegt zuweilen die Wertschätzung für das Know-How der Städte nach wie vor. Dies zeigt, dass sich alle Beteiligten noch daran gewöhnen müssen, den geeigneten Modus zu finden. Doch ist unbestritten, dass der Gemeindeartikel die Einflussmöglichkeiten der Städte und Gemeinden auf die Bundespolitik vergrössert und die direkten Kontakte zwischen den drei Staatsebenen institutionalisiert hat.

Ein konkretes Beispiel für das neue Verhältnis der drei Staatsebenen ist die Schaffung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) im Februar 2001. Getragen von Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie Schweizerischem Gemeinde- und Städteverband, institutionalisiert die TAK den Dialog zwischen den Staatsebenen. Sie ist die politische Plattform, auf der Bund, Kantone, Städte und Gemeinden eine gemeinsame Agglomerationspolitik entwickeln.ⁱⁱⁱ

Zudem verabschiedete der Bundesrat im Oktober 2002 Richtlinien für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Darin bekräftigte die Landesregie-



rung, die Gemeinden und Städte in der Bundestätigkeit systematisch berücksichtigen zu wollen, betrachtet aber die Kantone weiterhin als Hauptpartner. Direktkontakte zwischen Bund und Gemeinden sollen gemäss den bundesrätlichen Richtlinien normalerweise im tripartiten Rahmen stattfinden.^{iv}

Schliesslich wurde die Mitsprache von Städten und Gemeinden im Vernehmlassungsgesetz^v von 2002 formell verankert, indem sie in Art. 4 Abs. 2 VIG zusammen mit den Berggebieten explizit als Vernehmlassungs-Teilnehmer aufgeführt sind. Für den Städteverband als Dachorganisation der Städte wie auch für die Städte selber bedeutete dieser systematische Einbezug in die Vernehmlassungsverfahren spürbar mehr Arbeit. Aber zugleich auch mehr Mitsprache, was wir ja wollen und bereits sein müssen, zu leisten.

Gut acht Jahre nach der Gründung der TAK lässt sich durchaus eine kleine Bilanz ziehen – umso mehr als deren Zukunft offen ist. Die TAK befindet sich derzeit in ihrer zweiten Projektphase, die 2009 ausläuft. Indem sich die TAK mit Fragen der Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, mit dem Beitrag der Agglomerationspolitik für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, aber auch mit der Integrations- und Sozialpolitik auseinander gesetzt hat, sind sicherlich wichtige Fragestellungen behandelt worden. Allerdings sind die Möglichkeiten der TAK beschränkt. Im Normalfall nimmt sie eine politische Würdigung der zuvor in Auftrag gegebenen Gutachten vor und verabschiedet anschliessend Empfehlungen an Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. So wertvoll die formalisierte Integration der kommunalen Ebene im Rahmen der TAK ist, so unbefriedigend bleibt, dass die tripartite Institution über keine Entscheid- und Umsetzungskompetenz verfügt. Die TAK ist in ihrer Bedeutung grundsätzlich anerkannt, aber die Form der Zusammenarbeit muss verbessert werden, um den Gewinn an Substanz durch den Einbezug aller Partner zu sichern, ohne eine zu grosse Schwerfälligkeit in Kauf zu nehmen.

In den Städten und Agglomerationen setzen sich derweil die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte unvermindert fort: Die Agglomerationen dehnen sich immer stärker aus, die Diskrepanzen zwischen funktionalen und politischen Räumen werden grösser und der internationale Wettbewerb unter den Agglomerationen verschärft sich. Weil Gemeinden und Städte – aber auch die Kantone – die sich daraus ergebenden Herausforderungen nicht mehr alleine lösen können, sind in verschiedenen Agglomerationen Bestrebungen zur Schaffung neuer Strukturen in Gang gekommen. So beispielsweise in Zürich, wo die Metropolitankonferenz, die 8 Kantone sowie mehrere Dutzend Städte und Gemeinden umfasst, Schritte in Richtung Konkretisierung und Institutionalisierung beschlossen hat.^{vi} Ähnliches ist in der Region Basel mit dem Verein „Metrobasel“ zu beobachten. Nicht nur in den Metropolitanräumen, sondern eigentlich in nahezu allen Agglomerationen sind Bestrebungen im Gang, Strukturen für die regionale Zusammenarbeit aufzubauen, resp. zu verstärken.

Diese Organisationen – seien es Metropolitankonferenzen, Vereinigungen oder öffentlich-rechtliche Institutionen – leisten bei der konkreten Problembewältigung auf technischer Ebene gute Dienste. Sobald in diesen neuen Strukturen politische Fragen behandelt und entschieden werden, sind Vorbehalte anzubringen, denn meist fehlt diesen Organisationen die demokratische Legitimation. Aus föderalismus-politischer Sicht ist zudem kritisch zu hinterfragen, dass



faktisch eine neue Staatsebene eingeführt wird, die die bestehenden Strukturen komplizierter und bürgerfremder macht.

Im Zusammenhang mit regionaler Zusammenarbeit müssen deshalb immer auch Strukturreformen ein Thema sein. Auf Gemeindeebene ist in diesem Zusammenhang eine beträchtliche Dynamik festzustellen. Wie das Bundesamt für Statistik kürzlich feststellte, hat die Fusionsdynamik in der schweizerischen Gemeindelandschaft den letzten Jahren stark zugenommen. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Zahl der Gemeinden in der Schweiz um 263 verringert, davon alleine um 79 im vergangenen Jahr.^{vii} Diese Tendenz zur Konzentration auf weniger, dafür schlagkräftigere kommunale Einheiten kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele grundlegende föderalismus-politische Herausforderungen ungelöst bleiben. Städte, Agglomerationen und Metropolitanräume sind die Motoren für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen. Zugleich sind sie durch ihre Zentrumsfunktionen stärker belastet und haben gerade in Bundesangelegenheiten nicht die Kompetenzen, um die Probleme bspw. in der Infrastrukturpolitik zu lösen. Die föderalistisch definierten Zuständigkeiten entsprechen oft nicht mehr der Bevölkerungsverteilung im Raum. Zwei Beispiele zur Verdeutlichung:

1. In den dreizehn grössten Städten der Schweiz wohnen ziemlich genau gleich viele Personen wie in den vierzehn kleinsten Kantonen, nämlich rund 1,39 Mio. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Kantone genau die Hälfte der Ständeräte stellen.
2. Ebenfalls wenig bekannt ist, dass beispielsweise die Stadt Zürich über den sechstgrössten öffentlichen Finanzhaushalt in der Schweiz verfügt.

Damit die Schweiz angemessen auf die künftigen Herausforderungen – globale Vernetzung der Wirtschaft, Klimawandel, Migration, Wohlstandsverteilung etc. – reagieren kann, ist eine grundlegende Reform der politisch-territorialen Strukturen angezeigt. Reformen haben es – das ist mir als Politiker sehr bewusst – besonders schwer, wenn sie grundlegende Ansprüche haben. Dennoch will ich versuchen, abschliessend einige Kriterien zu formulieren, die eine derart grundlegende Reform zu erfüllen hätte:

1. (Direkt-)demokratische Prozesse, die die verschiedenen Bevölkerungsgruppen gemäss ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung angemessen abbilden. Dies bedingt Reformen bei der Zusammensetzung und Funktionsweise von National- und Ständerat sowie den kantonalen und eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsverfahren (Wahlssystem, Wahlkreisgrösse, Wahlhürden, Doppelmehrregelung etc.).
2. Problem- und Entscheidungsstrukturen, die so aufeinander abgestimmt sind, dass Entscheidungen möglichst effizient und gleichzeitig legitimiert getroffen werden. Dabei sind Fragen eines möglichst weitgehenden Einbezugs der Öffentlichkeit in die politischen Entscheidungsprozesse ebenso zu behandeln wie solche des geeigneten Entscheidungsebene.
3. Ein Ressourcen-Management, das eine hohe wirtschaftliche und politische Leistungsfähigkeit erlaubt. Den jeweils zuständigen Institutionen kommt die entsprechende Ressourcen- und Planungshoheit zu, was u.U. mit Auswirkungen Steuersystem verbunden ist.



-
4. Schliesslich muss eine politisch-territoriale Reform auch den politischen Identitäten Rechnung tragen. Bürgernähe, Minderheitenrechte, aber auch die sozialpartnerschaftliche Solidarität sollen Werte einer schweizerischen politischen Kultur bleiben.

Möglicherweise gleicht die Umsetzung dieser Kriterien in einer Föderalismus-Reform der Quadratur des Kreises. Aber wie sagte Ende des 19. Jahrhundert der deutsche Ingenieur und Schriftsteller Max von Eyth: „Wer nicht manchmal das Unmögliche wagt, wird das Mögliche nie erreichen.“

ⁱ SR 101.

ⁱⁱ René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung, Basel 2000, 90.

ⁱⁱⁱ Vgl. <http://www.tak-cta.ch>.

^{iv} Umsetzung von Artikel 50, Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung. Richtlinien des Bundesrates zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden (BBl 2002, 8385).

^v SR 172.061.

^{vi} Vgl. Medienmitteilung der Metropolitankonferenz Zürich, 28. November 2008.

^{vii} Vgl. Medienmitteilung des Bundesamtes für Statistik, 7. Januar 2009.