



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Literatur zum Schweizerischen Föderalismus (2011–2013)

Analyse im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen
des Föderalismus-Monitorings der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammen-
arbeit

Januar 2014

ZENO SCHNYDER VON WARTENSEE
(MLaw)

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Rte d'Englisberg 7
CH-1763 Granges-Paccot

Tel. +41 (0) 26 300 81 25
Fax +41 (0) 26 300 97 24

www.federalism.ch

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS / INSTITUT DU FÉDÉRALISME



UNIVERSITAS
FRIBURGENSIS

FACULTÉ DE DROIT
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

I. Ausgangslage

Im Folgenden erhalten die aktuellen und zentralen Themen der schweizerischen Föderalismusforschung eine nach den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen geordnete Darstellung, welche die wesentlichen Erkenntnisse zusammenfasst und auf allfällige innovative Ansätze sowie Kontroversen aufmerksam macht. Die Beobachtungsperiode erstreckt sich auf die Jahre 2011, 2012 und 2013. Die berücksichtigte Literatur ist im Anhang aufgelistet. Hinweise darauf erfolgen jeweils unter Angabe des Autors oder der Autorin und des betreffenden Jahres.

II. Rechtswissenschaftliche Literatur

A. Allgemeines

Im vorliegend interessierenden Zeitraum sind hinsichtlich der allgemeinen rechtlichen Grundlagen des schweizerischen Föderalismus insbesondere die folgenden Werke hervorzuheben:

- der Sammelband zur dritten nationalen Föderalismuskonferenz (ANDREA PLATA 2012);
- eine auf dem schweizerischen Verfassungsrecht beruhende, englischsprachige Erläuterung der wichtigsten Prinzipien, die bei der Organisation föderaler Staatswesen zu beachten sind (ARNOLD KOLLER et. al. 2012);
- eine vom Institut für Föderalismus erstellte «impressionistische» Illustration von Fragestellungen und Problemen, welche die Föderalismusdiskussion gegenwärtig prägen oder in Zukunft beeinflussen werden (BERNHARD WALDMANN et. al. 2011);
- ein Beitrag von DENISE BRÜHL-MOSER (2012) über die rechtlichen Grundlagen des schweizerischen Föderalismus mit besonderem Fokus auf die verfassungsmässige Kompetenzverteilung, die NFA-Reform, den kooperativen Föderalismus sowie die Gemeinde- und Kantonsautonomie.

Was das Verhältnis zwischen Föderalismus und Demokratie anbelangt, sticht zunächst eine Dissertation hervor, welche sich mit den verschiedenen kantonalen Behördenreferenden auseinandersetzt, bei welchen eine Volksabstimmung jeweils seitens einer Behörde – meistens handelt es sich um das Parlament – ausgelöst werden kann (PLATIPODIS-BÄTSCHMANN 2013).

Weiter weist GIOVANNI BIAGGINI (2011) darauf hin, dass sich die Argumente für die auf kantonaler Ebene bewährte Direktwahl der Regierung nicht ohne weiteres auf die Bundesebene übertragen lassen, da es zwischen dem kantonalen System und demjenigen des Bundes neben vieler Gemeinsamkeiten auch zahlreiche Unterschiede gibt.

In Anbetracht der kantonalen Regelungen zum Schutz vor Passivrauchen beschäftigt sich VINCENT MARTENET (Protection 2011) mit der Lebhaftigkeit des Föderalismus und mit Vor- und Nachteilen von kantonal unterschiedlichen Rechtsvorschriften. Mit den verschiedenen Instrumenten der Rechtsvereinheitlichung und ihren Vor- und Nachteilen setzt sich auch der Beitrag von EMANUEL BORTER und BERNHARD WALDMANN auseinander (2013).

B. Eigenständigkeit und Autonomie der Kantone

Unter dem Gesichtspunkt der in Art. 47 BV festgeschriebenen kantonalen Eigenständigkeit stehen vor allem die Aufsätze von PATRICIA EGLI (2011) und RENÉ RHINOW (2011) hervor. Beide Autoren gelan-

gen in ihren Beiträgen zum Schluss, dass ein partieller Ausbau der gemäss Art. 190 BV beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Übergriffe des Bundesgesetzgebers zu begrüssen wäre, da dieser nach geltendem Recht die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung ohne weiteres derogieren könne. Ein weiteres Plädoyer für mehr Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne einer stärkeren Justiziabilität der föderalismusrelevanten Verfassungsbestimmungen findet sich ferner in einem Beitrag von BERNHARD WALDMANN (2013).

C. Kooperativer Föderalismus

VINCENT MARTENET (2012) beschäftigte sich in einem seiner Beiträge mit den kantonalen Verfahrensunterschieden beim Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung. Für die Schaffung eines einheitlichen, für alle Kantone geltenden Konkordatgebungsverfahrens plädieren FELIX UHLMANN und VITAL ZEHNDER (2011). Den schon verschiedentlich thematisierten Schwierigkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts wandten sich DANIELA IVANOV und MARIUS ROTH (2013) zu.

GIOVANNI BIAGGINI beschäftigte sich neben der Möglichkeit zur direkten Anfechtung eines interkantonalen Vertrags vor Bundesgericht (Bemerkungen 2013) auch mit der zunehmenden Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit und den – oft nicht ausdrücklich festgehaltenen – Rechtsgrundlagen der verschiedenen Regierungs- und Direktorenkonferenzen (2012). Diesbezüglich ist auch der anlässlich des 20-jährigen Bestehens der KdK entstandene Sammelband zu erwähnen, welcher die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus sowie die Errungenschaften und Leistungen der KdK würdigt – darunter vor allem ihre Mitwirkung an der NFA-Reform (KDK/INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS 2013).

Eine Auseinandersetzung mit dem Begriff des kooperativen Föderalismus und eine damit einhergehende Kritik an den Mechanismen zur Zwangskooperation von Art. 48a BV findet sich in einem von TOBIAS JAAG (2013) verfassten Aufsatz. Im gleichen Sinne äusserte sich auch SIMON STEINLIN (2011).

Hinzuweisen ist ausserdem auf ein von der EDK herausgegebenes Handbuch über das „Harmos-Konkordat“ vom 14. Juni 2007 (2011).

D. Vollzugsföderalismus

Der sich mit der Umsetzung des Bundesrechts befassende Art. 46 BV wurde im Rahmen der NFA-Reform bekanntlich um einen zweiten Absatz ergänzt. Der darin normierten Programmvereinbarung hat STEFANIE WIGET (2012) ihre Dissertation gewidmet. Hinsichtlich der Rechtsnatur gelangt die Autorin dabei zum Schluss, dass es sich um einen Rechtsakt sui generis handelt, der eine neuartige Kombination von verwaltungs- und staatsrechtlichen Elementen enthält.

E. Territoriale Organisation

BERNHARD WALDMANN (Herausforderungen 2012) thematisiert das Auseinanderfallen zwischen der territorialen wirtschaftlichen Entwicklung und der institutionellen Gliederung der Landesstruktur und erörtert dabei insbesondere auch die Tauglichkeit von sog. „politischen Zweckregionen“ als Lösungsansatz.

In seiner Dissertation zum Thema Gemeindeautonomie gelangt KILIAN MEYER (2011) zum Schluss, dass es sich dabei um ein konstitutives Element des Bundesstaates im Sinne eines Grundentscheides zu-

gunsten eines dreistufigen Bundesstaates handelt. Eine weitere Dissertation befasst sich mit der im Kanton Glarus durchgeführten Gemeindestrukturreform, bei welcher aus 72 verschiedenen Gemeinden per 1. Januar 2011 drei neue Einheitsgemeinden geschaffen wurden (ROMANA KRONENBERG 2011).

In einem Festschriftbeitrag hinterfragt BENJAMIN SCHINDLER (2012), ob der im Rahmen der Gemeindeautonomie oft grosszügig gewährte Ermessensspielraum mit den Vorgaben von Art. 29a BV und Art. 6 EMRK konform ist. Ein weiterer Festschriftbeitrag setzt sich mit widersprüchlichen Plebisziten und anderen rechtlichen Problemen bei Gemeindefusionen auseinander (SEBASTIAN HESELHAUS et. al. 2011).

III. Volkswirtschaftliche Literatur

A. Allgemeine Grundlagen

Seit 1999 erstellt das IDEHAP regelmässig eine Übersicht über den Zustand der Bundes-, Kantons- und der wichtigsten Gemeindefinanzen in der Schweiz, so auch im Jahre 2011 (NILS SOGUEL und EVELYN MUNIER 2012).

B. Föderalismus und allgemeine Wohlfahrt

Eine Studie von DENIS ALT (2013) überprüft die These, wonach ein dezentraler Staatsaufbau ein Hindernis für wirtschaftliche Dynamik darstelle. Dabei werden die Strukturen von 57 dezentral organisierten Staaten analysiert und Ländergruppen gebildet, welche anschliessend auf Unterschiede betreffend ihre wirtschaftspolitischen Ergebnisse untersucht werden. Ein Unterkapitel ist dem spezifisch schweizerischen Wettbewerbsföderalismus gewidmet.

THOMAS COTTIER und MATTHIAS OESCH (2012) bemängeln in einer Publikation die weitgehende Inexistenz einer ökonomischen Analyse des Rechtssystems und beklagen dabei auch den geringen Beitrag, den die schweizerischen Gerichtshöfe für den Abbau von innerstaatlichen Handelsschranken sowie zur Harmonisierung kantonaler Regelungsdivergenzen leisteten.

C. Föderalismus und Finanzpolitik

Mittels einer ökonometrischen Auswertung kantonaler Daten stellt GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2013) eine positive Korrelation zwischen dem Vorhandensein von Finanzreferenden sowie Schuldenbremsen und gesunden Staatsfinanzen fest. CHRISTOPH SCHALTEGGER und SIMON LÜCHINGER (2013) kommen in einem ähnlichen Kontext zum Schluss, dass der kantonale Steuerwettbewerb sowie direkt demokratische Instrumente eine geringere Steuerlast bewirken, gleichzeitig aber dazu führen, dass die Kantone ihren Haushalt vermehrt über Abgaben finanzieren. Weitere Erkenntnisse dieser Art soll dereinst das vom Nationalfonds unterstützte Projekt „Sinergia“ zutage fördern (MARIUS BRÜLHART et. al. 2013).

Ein Beitrag von CHRISTOPH SCHALTEGGER und MARC WINISTÖRFER (2013) beschäftigt sich mit der für Gliedstaaten im föderalen Gefüge bestehenden Insolvenzordnung und dem damit verbundenen Spannungsfeld zwischen solidarischer Hilfestellung und negativer Anreizwirkung. Die Autoren gelangen dabei zum Schluss, dass sich die Grundzüge der im SchKG angelegten Regelung als Vorbild für die Schaffung einer internationalen Konkursordnung heranziehen liessen. Dasselbe gelte auch für den im

„Fall Leukerbad“ ausgesprochenen grundsätzlichen Verzicht auf einen „Bail-out“, da dieser für die notwendige Disziplinierung der Gemeinden und ihrer Gläubigern unabdingbar sei.

Auf Basis von Daten aus den Jahren 2000 bis 2006 ergründen FRITZ SAGER et. al. (2012) die Faktoren, welche die sehr unterschiedliche Höhe der Staatsausgaben der 26 Schweizer Kantone determinieren. Neben politisch-institutionellen Faktoren (u.a. direkte Demokratie, Konkordanz, Zentralisierung und Urbanisierung) streichen die Resultate die zentrale Bedeutung von Transferzahlungen des Bundes heraus und stützen so die Existenz des sog. „Flypaper“-Effekts.

CHARLES BLANKART (2011) weist in einer Publikation darauf hin, dass trotz intensivem Steuerwettbewerb auf kantonaler Ebene keine Niedrigsteuerpolitik um jeden Preis bestehe und – im Gegensatz zu „geschlossenen“ Steuerstaaten – insbesondere keine Flucht in die Staatsschulden stattfinde. Eine wichtige Rolle spielten dabei die Schuldenbremsen des kantonalen Verfassungsrechts und das strikte Nichtauslösungsprinzip, wonach jeder Kanton für seine Finanzen selbst verantwortlich ist.

D. Wirtschaftskrise und Zentralisierungsdruck

Ein von DIETMAR BRAUN (2013) geführtes Nationalfondsprojekt untersucht, ob die gegenwärtige Wirtschaftskrise zu einer Verschiebung der Kompetenzen hin zur Zentralgewalt beiträgt. Untersucht werden die Entwicklungen in 13 Föderalstaaten – darunter auch in der Schweiz – während der Jahre 2008–2012. Im Jahr 2015 soll das Projekt mit der Herausgabe von zwei Dissertationen abgeschlossen werden.

IV. Geschichtswissenschaftliche Literatur

Ein vom Schweizerischen Nationalfonds unterstütztes Forschungsprojekt stellt unter der Leitung von SIEGFRIED WEICHLIN (2013) die transnationale Geschichte des Föderalismus in den Vordergrund, um dadurch eine neue methodische Sicht auf den Föderalismus zu gewinnen. Untersuchungsraum des Projekts bilden die Schweiz, Deutschland, Italien und Spanien. Als Subprojekte sind insbesondere die Publikationen von JURI AUDERSET (2013) und ELISABETH HAAS (2013) zu erwähnen.

Im Rahmen eines Gesamtwerks über die Schweizer Wirtschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert haben ULRICH WOITEK et. al. (2012) ein Kapitel über die Rolle der Kantone und Regionen im wirtschaftlichen Entscheidungsprozess und ihren Beitrag an den wachsenden Wohlstand verfasst.

V. Politikwissenschaftliche Literatur

A. Wahlverhalten, Parteilandschaft und Entscheidungsfindung

DANIEL BOCHSLER und FABIO WASSERFALLEN (2013) untersuchten das Phänomen der sich der Bundesebene angleichenden kantonalen Parteienlandschaft. Weiter leitet DANIEL BOCHSLER derzeit ein Projekt, das Unterschiede im Wahlverhalten zwischen der Bundes- und der kantonalen Ebene analysiert.

Eine Analyse von MARC BÜHLMANN et. al. (2013) relativiert die These, wonach Deutschschweizer Kantone vor allem radikaldemokratische Merkmale aufweisen, während die lateinischen Kantone stärker liberal-repräsentative Demokratieformen besitzen.

B. Grenzüberschreitende Siedlungsräume und Agglomerationspolitik

Vor dem Hintergrund des Wachstums der Agglomerationsräume und der dadurch hohen administrativen Fragmentierung untersucht ein noch bis ins Jahr 2014 andauerndes Projekt von DANIEL KÜBLER und CÉLINE WIDMER (2013), wie der notwendig gewordene Ausbau der vertikalen und horizontalen Kooperation zwischen den verschiedenen Staatsstufen verbessert werden kann.

In diesem Kontext nehmen sich weitere Beiträge den verkehrstechnischen Herausforderung der Agglomerationspolitik (STÉPHANE KOBEL 2011) und den Gründen sowie dem Verlauf des diesbezüglichen Governancewandels seit 1945 an (PHILIPPE KOCH 2011).

C. Politik der Gemeindeebene

Die von der Europäischen Union unterstützte „Cost Action“ (Laufzeit: 2013-2017) untersucht die Umsetzung und die Auswirkungen von verschiedenen Gemeindereformen, um daraus nützliche Schlussfolgerungen für die künftige Politikgestaltung ziehen zu können. Die Aktion erstreckt sich über 27 Länder. In der Schweiz liegt die Projektleitung bei RETO STEINER und ANDREAS LADNER (Cost action 2013).

Für den kommunalen Bereich zu erwähnen ist ferner ein mittels landesweiter Befragung erstelltes sozio-ökonomisches und politisches Profil der Schweizer Gemeinderäte (HANS GESER et. al. 2011).

D. Integrations- und Migrationspolitik

In einer von NICOLE WICHMANN et. al (2011) durchgeführten Studie konnten die grössten kantonalen Unterschiede bei der Umsetzung der migrationspolitischen Bundesvorgaben zwischen den ländlich und den urban geprägten Kantonen ausgemacht werden. Der dezentralen Organisationsstruktur werden dabei sowohl Vorteile (v.a. Berücksichtigung regionaler Unterschiede) wie auch Nachteile zugesprochen (v.a. stossende Ungleichbehandlungen). Ausserdem stellte ANITA MANATSCHAL (2011) fest, dass die Integrationspolitik der Deutschschweizer Kantone signifikant restriktiver sei.

VI. Würdigung

Eigentliche Forschungsnoven sind vorliegend keine zu erkennen. Auch scheint der gewählte Beobachtungszeitraum zu kurz, um eine allgemeine Tendenz zu benennen. Auffallend ist, dass in den beteiligten Forschungsdisziplinen derzeit jeweils unterschiedliche Aspekte des Föderalismus im Vordergrund stehen. Juristen beschäftigen sich vor allem mit dem fraglichen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und der mangelnden Justiziabilität der föderalismusrelevanten Verfassungsnormen. Darüber hinaus gilt ihr Interesse nach wie vor den Auswirkungen der NFA-Reform. In der volkswirtschaftlichen Betrachtung gilt das Hauptaugenmerk dem Zusammenhang zwischen dezentraler Organisation und Haushaltsdisziplin sowie Steuerbelastung. Dabei sind unter Ökonomen vorwiegend komparative Ansätze verbreitet, welche zunächst den Dezentalisierungsgrad ausgewählter Staaten bewerten und anschliessend Kennzahlen vergleichen, welche für die allgemeine Wohlfahrt von Bedeutung sind. Die Politikwissenschaft widmet sich neben den Prozessen zur Entscheidungsfindung im dezentralen System insbesondere auch dem Umgang mit grenzüberschreitenden Siedlungsräumen und der Agglomerationspolitik. Historiker untersuchen vorwiegend den Wandel ausgewählter Werthaltungen im Verlaufe der Zeit, darunter vor allem das für die Staatsbildung letztlich massgebende Zusammengehörigkeitsgefühl bestimmter Bevölkerungsgruppen.