

Mitwirkung der Kantone im Bundesstaat: zeitgemässer und demokratischer

Participation des Cantons à l'Etat fédéral: plus actuelle et plus démocratique

Bericht über das NHG-Kolloquium 2005 im Schloss Prangins
Brochure da la Colloque de la NSH 2005 au Château de Prangins

Bericht einer NHG-Arbeitsgruppe zum Thema Ständerat und Ständemehr
Rapport d'un groupe de travail de la NSH sur le thème Conseil des Etats et
majorité des cantons

Inhaltsverzeichnis Table des matières

Vorwort von Dori Schaer-Born, Zentralpräsidentin der NHG	4
Préface de Dori Schaer-Born, présidente centrale de la NSH	5
NHG-Kolloquium vom 21. Mai 2005 in Prangins Colloque de la NSH du 21 mai 2005 à Prangins Auszüge aus dem Einführungsreferat von Dori Schaer-Born, Zentralpräsidentin der NHG	6
Gilbert Coutau, a. Conseiller aux Etats Conseil des Etats et fédéralisme: fonctionnement et disfonctionnement	8
Thomas Pfisterer, Ständerat Föderalismus in der Schweiz: Entwicklungen und Ausblick	13
Prof. Adrian Vatter, Universität Konstanz Der Ständerat: Wirkungsweise und Reformmodelle	18
Prof. Kurt Nuspliger, Universität Bern und Staatsschreiber des Kantons Bern Mehr Demokratie im Föderalismus Kurzfassung des am NHG-Kolloquium 2004 gehaltenen Referates, publiziert im NHG-Jahrbuch 2005	22
Diskussionen/Discussions	24
Schlussbericht der NHG-Arbeitsgruppe zum Thema «Zeitgemässere Mitbestimmung der Kantone auf der Bundesebene: Ständerat und Ständemehr»	29
Rapport final du groupe de travail NSH sur le thème «Participation des cantons au niveau fédéral plus conforme à la réalité d’aujourd’hui: Conseil des Etats et règle de la double majorité (peuple et cantons)»	38
Anhang: Vorhandene Reformvorschläge für den Ständerat, das Ständemehr und die Mitwirkung der Kantone Bearbeitet von Regula Hänggli, Politologin	47
Literaturverzeichnis Bibliographie	56

Vorwort Préface

*Liebe NHG-Mitglieder,
liebe Leserinnen und Leser*

An ihrer Delegiertenversammlung 2005 hat die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) beschlossen, mindestens vorläufig auf ein Jahrbuch zu verzichten, dafür aber die Referate und Zusammenfassungen der Diskussionen des Kolloquiums 2005 in Prangins in einer separaten Broschüre ihren Mitgliedern und einer weiteren Öffentlichkeit (Medien, Bundesparlamentarier und – parlamentarierinnen usw.) zugänglich zu machen.

Im Anschluss an das Kolloquium hat der NHG-Zentralvorstand eine Arbeitsgruppe beauftragt, das Thema der Vertretung der Kantone auf Bundesebene vertieft und fokussiert auf die Institution des Ständerats und auf das Ständemehr zu bearbeiten und zuhanden der Mitglieder der NHG einen Bericht abzugeben. Dieser Bericht ist Bestandteil der vorliegenden Broschüre. Die Arbeitsgruppe, der neben einem interessierten Bürger ein bisheriger und ein aktiver Ständerat, je ein Vertreter der Wissenschaftsseite und der Kantone und mit der Unterzeichnenden eine ehemalige kantonale Regierungsrätin angehörten, hat intensiv und häufig auch sehr kontrovers diskutiert. Den vorliegenden Vorschlag einer der heutigen Zeit besser angemessenen Vertretung und Mitsprache der Kantone auf Bundesebene betrachtet die Arbeitsgruppe als möglichen Weg, wobei aber nicht ganz alle Mitglieder der Arbeitsgruppe den Folgerungen zugestimmt haben.

Wie aus der Zusammenstellung von Regula Hänggli im Anhang des Berichts ersichtlich wird, wurden die Fragen rund um den Ständerat und das Ständemehr in der Vergangenheit sehr häufig sowohl in der Politik wie in der Wissenschaft diskutiert. Die NHG hofft, mit der vorliegenden Broschüre diese Diskussionen neu anzustossen. Es wird aber an der Politik liegen, mehrheitsfähige Lösungsvorschläge zu formulieren und diese in die entsprechenden politischen Gremien einzubringen.

Für Ihre Beiträge danke ich den Referenten des Kolloquiums 2005 in Prangins, alt Ständerat Gilbert Coutau, Ständerat Dr. Thomas Pfisterer sowie den beiden Professoren Dr. Adrian Vatter und Dr. Kurt Nuspliger. Ebenso danke ich der Politologin Regula Hänggli für ihre Aufarbeitung der bisherigen Vorstösse und Arbeiten zum Thema, Prof. Dr. Wolf Linder für seine – auch finanzielle – Unterstützung sowie der Konferenz der Kantonsregierungen für die Übersetzung des Berichts.

Bern, Juli 2006

Dori Schaer-Born
Zentralpräsidentin NHG

Vorwort Préface

*Chers membres de la NSH,
chers lecteurs et chères lectrices,*

Lors de son assemblée des délégués de 2005, la Nouvelle Société Helvétique (NSH) a décidé de renoncer, tout au moins provisoirement, à éditer un annuaire, et de publier, en lieu et place, sous forme d'une brochure séparée, les exposés et conclusions de la discussion qui a animé le colloque de 2005, à Prangins, de manière à porter ceux-ci à la connaissance de ses membres et d'un plus large public (média, Conférence des gouvernements cantonaux, parlementaires fédéraux, etc).

A l'issue du colloque, le comité central de la NSH a chargé un groupe de travail d'approfondir le thème de la représentation des cantons au niveau fédéral, en se concentrant sur l'institution du Conseil des Etats et sur la règle de la double majorité (des cantons et des citoyens), et d'en faire un rapport à l'intention des membres de la NSH. C'est l'objet de cette brochure. Composé de deux conseillers aux Etats, dont l'un encore en fonction, d'un représentant des milieux scientifiques, d'un représentant des cantons, d'une ancienne conseillère d'Etat en la personne de la soussignée et d'un citoyen intéressé par la problématique, ce groupe de travail a mené une intense discussion, souvent agitée de positions très contradictoires. Aussi les membres de ce groupe ne se rangent-ils pas tous unanimement derrière toutes les affirmations du rapport; ils considèrent, néanmoins, que la proposition présentée, qui défend une représentation et un droit de co-décision des cantons au niveau fédéral mieux adaptés aux temps actuels, constitue une voie possible.

Comme il ressort du recensement établi par Regula Hänggli et annexé au rapport, la problématique du Conseil des Etats et de la règle de la double majorité a été abondamment discutée dans le passé, que ce soit dans les milieux de la politique ou dans ceux de la science. La NSH espère, avec la présente brochure, donner un nouvel élan à la discussion. Mais il appartiendra à la politique de formuler des solutions capables de rassembler une majorité et de soumettre celles-ci aux instances de décision compétentes.

Je remercie de leur contribution les orateurs du colloque de 2005: l'ancien Conseiller aux Etats Gilbert Coutau, le Conseiller aux Etats Thomas Pfisterer, ainsi que les Professeurs Adrian Vatter et Kurt Nuspliger; mes remerciements vont aussi à la politologue Regula Hänggli pour sa recherche sur les initiatives et travaux existants sur ce thème, au Professeur Wolf Linder pour son soutien, aussi matériel, et à la Conférence des gouvernements cantonaux pour la traduction du rapport.

Berne, juillet 2006

Dori Schaer-Born
Présidente centrale de la NSH

NHG-Kolloquium vom 21. Mai 2005 in Prangins

Auszüge aus dem Einführungsreferat von Dori Schaer-Born, Zentralpräsidentin der NHG

(...)

Unser heutiges Thema ist die Mitwirkung der Kantone auf Bundesebene und die Frage, wie wir diese Mitwirkung zeitgemässer und demokratischer gestalten könnten.

Dabei geht es in keiner Art und Weise darum, den Föderalismus abzuschaffen oder anzugreifen. Im Gegenteil! Ich bin überzeugt, dass wir die föderalistische Essenz auf die Dauer nur retten können, wenn wir unsere föderalen Gepflogenheiten unserer Zeit anpassen. Unsere föderalen Strukturen waren in der Vergangenheit sehr erfolgreich, sie ermöglichten uns die Identifizierung mit unserem näheren Umfeld, und sie haben uns ein hohes Mass an friedlichem Zusammenleben und damit auch Wohlergehen gebracht.

Zunehmend aber spüren wir, dass die Schweiz an ihren kleinräumigen Strukturen leidet, dass wir zu langsam und oft zu wenig effizient für die heutige globalisierte Welt sind, dass unser «Kantönligeist» und unsere Strukturen mit kleinen und kleinsten Gemeinden viel zu viele Doppelspurigkeiten mit sich bringen.

(...)

Der NHG-Zentralvorstand hat nach dem letztjährigen Kolloquium, an dem wir die verschiedensten Problematiken und auch Qualitäten unseres demokratischen Systems besprochen haben, beschlossen, heute primär die Fragen rund um den Ständerat und die Ausgestaltung des Ständemehrs bei Volksabstimmungen zu Verfassungsänderungen unter die Lupe zu nehmen.

Ich höre jetzt allerdings schon das Argument «hier sind Änderungen unrealistisch, weil ja jede Änderung eine Verfassungsänderung ist, die dieses Ständemehr braucht». Das stimmt zwar, wir haben uns damit institutionell in eine Sackgasse manövriert. Ich persönlich aber vertraue auf eine einsichtige Mehrheit auch der kleinen Kantone, vorausgesetzt, es wird ein gutes Modell vorgeschlagen, das allen ihr Recht und ihre Möglichkeiten gibt. Die Geschichte des Frauenstimmrechts, über das immer nur die Männer abgestimmt haben, ist der Gegenbeweis. Jedenfalls aber müssen diese Fragen diskutiert werden.

Ich möchte hier nur auf eine Problematik hinweisen: Bei den folgenden mit Ständemehr abgelehnten Vorlagen des Bundes hat ein Fünftel bis ein Viertel der Stimmenden entschieden. Das ist undemokratisch.

		Stimmen aus Volksmehr	Stimmen aus Ständemehr
Mieter- u. Konsumentenschutz	1955	50,2%	25,3%
Finanzordnung des Bundes	1970	55,4%	24,0%
Bundeskompetenzen f. Bildung	1973	52,8%	21,7%
Konjunkturpolitik	1975	52,8%	20,5%
Energiepolitik	1983	50,9%	20,0%
Kulturförderung	1994	51%	19,5%
Erleichterte Einbürgerung	1994	52,8%	22,5%

(...)

Ich habe nicht die Illusion, dass wir heute einen Konsens finden könnten, wie wir in diesem definierten, eingeschränkten Bereich Ständerat/Ständemehr zu besseren Strukturen finden können. Zu viele haben dies auch schon versucht, nicht zuletzt bereits in den 70er Jahren die damalige Verfassungskommission unter BR Kurt Furgler. Aber es ist mir ein Anliegen, dass wir uns heute ernsthaft Gedanken machen darüber, was zu tun ist, damit sich unser Land wegen seiner politischen Strukturen nicht immer wieder dringend nötige Reform- und Öffnungsschritte verbaut, dies v.a. wegen seiner – meist deutschsprachigen – ländlichen Minderheiten.

Gilbert Coutau, a. Conseiller aux Etats:

Conseil des Etats et fédéralisme: fonctionnement et disfonctionnement

1. Rappel institutionnel

Par les institutions qu'elle s'est donnée en 1848, la Suisse est un des rares états au monde où prévaut un système parlementaire bicaméral intégral.

Il est l'expression-même du fédéralisme dont les constituants de 1848 ont voulu faire la pierre angulaire de la construction de la Confédération. Leur souci était de nature politique. Ils se référaient aux divisions internes qui venaient d'ébranler le pays. Mais aussi à la très forte identité des divers cantons. Identité fondée sur l'histoire, les langues, les confessions, les traditions, etc. Le but était donc d'assurer l'émergence d'un sentiment national tout en réservant la diversité des identités cantonales.

Au niveau parlementaire, ce double objectif s'est donc traduit par la création:

- du Conseil national où le souverain élit – à partir d'une loi fédérale – des représentants selon le système proportionnel. Chaque canton est défini comme une circonscription électorale à laquelle est attribué un nombre de sièges proportionnel à l'effectif de sa population totale.
- du Conseil des Etats où les électeurs de chaque canton désignent – à partir de lois cantonales assez diverses – deux représentants, quelle que soit l'importance démographique, économique ou géographique de chaque canton.

Une seule règle fédérale s'impose aux membres du Conseil des Etats comme du Conseil National (et elle est fondamentale), ils votent sans instruction, c'est-à-dire qu'ils ne reçoivent pas de mandat impératif d'aucun organe cantonal. Il n'en reste pas moins que le Conseil des Etats est conçu pour exprimer l'identité cantonale et (autre caractéristique fédéraliste) l'égalité des Etats, c'est-à-dire la protection des minorités, compte tenu du nombre identique des représentants de chaque canton.

Ainsi, compte tenu de l'origine, de la conception et de la structure du système parlementaire bicaméral helvétique, le Conseil des Etats conserve toute sa légitimité institutionnelle, même s'il n'a pas empêché une centralisation assez forte des compétences de la Confédération. Contrairement au Conseil national, il ne tire pas sa légitimité d'une représentation arithmétique, mais de l'égalité des représentations cantonales, dans la diversité de leur identité et selon des modes d'élection certes différentes mais incontestablement démocratiques.

Ce système a été confirmé récemment par l'adoption de la Constitution révisée de 1998.

2. Qui exprime l'identité cantonale?

Dans son fonctionnement actuel, le Conseil des Etats exprime-t-il réellement les préoccupations et les intérêts des cantons dans l'évolution de la politique fédérale? Cette question fondamentale se pose très concrètement. Le 16 mai 2004, en effet, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle de notre pays, des cantons ont fait usage du droit offert à huit d'entre eux au moins de demander qu'une loi fédérale (le «paquet fiscal») adoptée par le Parlement soit soumise au référendum. Cette démarche – comme le résultat du vote (unanimité des cantons) – a montré un véritable divorce politique entre la majorité du Conseil des Etats qui avait largement approuvé ce «paquet fiscal», d'une part, et, d'autre part, les cantons référendaires, la majorité populaire et l'ensemble des cantons.

3. Disfonctionnement

Cet épisode reflète un disfonctionnement assez grave et met en pleine lumière trois facteurs qui mettent en cause la représentativité effective des intérêts cantonaux au niveau fédéral par le Conseil des Etats.

- 3.1. Le premier facteur est l'isolement croissant des membres du Conseil des Etats par rapport à leurs électeurs, voire aux autorités cantonales élues par ailleurs. Même les réponses des gouvernements cantonaux aux procédures de consultation fédérales ne sont pas toujours communiquées officiellement aux Conseillers aux Etats de leurs cantons respectifs! Certes, des rencontres entre Conseillers d'Etat et délégations cantonales aux Chambres fédérales ont lieu plus ou moins régulièrement selon les cantons, avec souvent une efficacité médiocre. De plus les cumuls de mandats aux gouvernements cantonaux et aux Conseils des Etats sont devenus beaucoup moins fréquents que naguère, quand ils ne sont pas interdits.
- 3.2. Le deuxième facteur est que le comportement du Conseil des Etats est devenu moins tributaire des cantons que des partis politiques représentés au Parlement. La composition partisane des deux Conseils est assez largement dissemblable. Dès lors, les majorités qui se dégagent de part et d'autre répondent à des stratégies partisanes qui ne favorisent pas nécessairement des consensus. Dans le climat actuel de polarisation des forces politiques, il en résulte plus fréquemment des affrontements sensiblement plus rigides et qui aboutissent à des blocages inédits.
- 3.3. Le troisième facteur consiste en l'émergence de structures nouvelles de représentation des cantons au niveau national. Les gouvernements cantonaux ont créé des structures de concertation intercantionales. Dans un premier temps, elles se sont attachées prioritairement à la collaboration horizontale entre gouvernements

cantonaux sur des dossiers d'intérêt commun et de nature intercantonale. Progressivement, ces «conférences» de diverses directions cantonales (finances, police, instruction publique, etc.) ont développé une conférence des gouvernements cantonaux (accord du 8 octobre 1993). Certes les décisions des conférences ne sont pas directement contraignantes. Il n'empêche qu'aujourd'hui ces structures sont un lieu d'influence de plus en plus marqué des cantons sur la politique fédérale.

Dès lors, il est évident que ces structures nouvelles – bien que dépourvues de base institutionnelle tant cantonale que fédérale – constituent un élément de concurrence pour le Conseil des Etats.

4. Propositions de réforme du Conseil des Etats

Parmi les propositions développées depuis quelques années dans l'idée d'améliorer le mode de représentation des cantons au Conseil des Etats, on peut en distinguer deux catégories.

- 4.1.1. La première envisage de renforcer sous diverses formes les liens entre les membres du Conseil des Etats et leurs cantons respectifs de façon à ce que ce Conseil reflète «plus effectivement» au niveau fédéral l'identité propre de chaque canton. Il s'agirait par exemple de transformer le Conseil des Etats en une sorte de Bundesrat à l'allemande, où l'identité cantonale ne serait plus incarnée par des élus indépendants, mais par des membres des gouvernements cantonaux avec ou sans mandat impératif, défini, le cas échéant, par les parlements cantonaux.

Cette proposition imposerait, par une loi fédérale, un mode d'élection aux cantons, ce qui serait incompatible avec l'esprit même du fédéralisme qui postule l'autonomie du mode d'élection au Conseil des Etats. D'autre part, elle donnerait un poids représentatif disproportionné aux exécutifs cantonaux. Enfin, l'introduction sous une forme ou sous une autre d'un mandat impératif paralyserait complètement le fonctionnement d'un tel Conseil des Etats.

- 4.1.2. Une autre variante évoquée serait de remplacer l'actuel Conseil des Etats par la Conférence des gouvernements cantonaux. Une telle substitution contreviendrait de façon flagrante à l'égalité des cantons dans leur organe représentatif au niveau fédéral. De plus, comme la proposition précédente, cette substitution privilégierait la vision gouvernementale de l'identité cantonale, au détriment de la volonté exprimée par le peuple de désigner directement ses représentants dans la Chambre des cantons. En outre, les divergences entre les membres des gouvernements cantonaux et les représentants du peuple élus au Conseil national rendraient plus difficiles à trouver des solutions d'entente. Il en résulterait nécessairement l'abandon de l'égalité totale des compétences entre les deux Conseils parlementaires, à l'exemple d'autres pays comme récemment la Suède.
- 4.1.3. Pour le surplus, hormis l'interdiction du mandat impératif, rien n'empêche les cantons de modifier – en toute indépendance – leurs lois respectives sur l'élection au

Conseil des Etats, en vue de mieux assurer la représentativité des élus dans ce Conseil.

Certains – comme à Genève – imaginent de donner aux Conseillers aux Etats une place de membre du gouvernement sans portefeuille. D'autres pensent à rendre obligatoire qu'au moins un des deux élus au Conseil des Etats soit membre du gouvernement cantonal, ou encore du gouvernement du principal centre urbain du canton.

- 4.2.1. La seconde catégorie de propositions portent sur la composition du Conseil des Etats. La plus fréquemment évoquée serait de moduler le nombre de sièges attribués à chaque canton en fonction de leur population. Une telle modification serait en contradiction frontale avec le principe de l'égalité des cantons dans leur représentation au Conseil des Etats, élément pourtant essentiel d'une structure réellement fédéraliste. De plus, la légitimité du Conseil des Etats ne repose pas sur une représentation démographique, celle-ci étant l'apanage réservé au Conseil national. Si cette composante démographique – ou toute autre (économique, linguistique, etc.) – devait altérer l'égalité absolue des cantons au sein du Conseil des Etats, ce dernier perdrait sa légitimité et sa raison d'être. Il ne resterait qu'à la supprimer.
- 4.2.2. Une autre proposition a été récemment avancée par Avenir suisse. Elle porte sur un redécoupage régional du territoire. On ne saurait la négliger. Elle part du principe que les cantons sont des entités devenues trop petites pour résoudre les problèmes de la vie moderne en société. Dès lors, il convient d'identifier les composantes réelles des forces vives de la Suisse à l'échelle régionale. Sur la base d'analyses détaillées et de critères objectifs, six «régions métropolitaines» ont été définies. Ensemble, elles ne recouvrent pas la totalité du territoire national et n'épousent pas les frontières cantonales actuelles mais, pour quatre d'entre elles, s'étendent en partie au-delà des frontières nationales.

A partir de ce découpage, des propositions pour le moins originales sont élaborées pour ajuster en conséquence la composition des deux Chambres du Parlement. Pour ce qui est du Conseil des Etats, on évoque plusieurs formules, la plus praticable attribuant un siège spécifique à chacune des cinq grandes villes du pays.

De telles propositions, si décoiffantes soient-elles, ont le mérite d'une analyse assez pertinente. D'une part, de plus en plus nombreux sont les problèmes de société qui ne peuvent trouver de solution qu'à l'échelle régionale, au moins; les cantons ne recouvrant que des espaces trop exigus. En outre, les régions organiques dépassent dans plusieurs cas les frontières politiques du pays. D'autre part, les lieux géographiques d'intérêt des habitants ne sont plus concentrés dans un seul point. La mobilité multiplie ces lieux d'intérêt (lieu de résidence, lieu de travail, lieu de loisirs, lieu de vacances, lieu de retraite, lieu de formation, etc.). Dès lors, le sentiment d'appartenance politique à une commune ou à un canton s'étiolle au profit d'une identification régionale au moins. Les institutions, pour rester fonctionnelles, doivent s'ajuster à ces données concrètes de la vie contemporaine.

Bien entendu, les propositions institutionnelles correspondantes restent pour l'heure assez utopiques quant à leurs chances de réalisation politique, tant l'aspect

historique notamment semble mis à l'écart de ces réflexions. Cependant, pourquoi refuser d'y réfléchir?

- 4.2.3. Un premier pas, beaucoup plus modeste, pourrait être engagé dans cette direction dans un avenir plus immédiat. Il s'agirait de partir du découpage régional établi par l'Office fédéral de statistique sur des bases objectives vérifiées. Il distingue sept régions dont les frontières respectent les limites cantonales (et nationales!) actuelles. Ces régions présentent les facteurs d'une certaine homogénéité. Je préconise personnellement de considérer ces régions comme des circonscriptions électorales nouvelles pour la désignation par chacune d'elles d'un conseiller aux Etats supplémentaire. Ainsi l'effectif de ce Conseil serait porté de 46 à 53 membres. Ces circonscriptions électorales régionales seraient l'expression de l'indispensable intensification de la collaboration intercantonale à l'échelle des régions.
- 4.3. Cette collaboration «horizontale» est d'ailleurs expressément favorisée par les dispositions constitutionnelles que le peuple et les cantons viennent de ratifier (28 novembre 2004) sous le titre de la «nouvelle péréquation financière» et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

En approuvant ces modifications, le peuple et les cantons ont en réalité plébiscité le régime fédéraliste sur lequel reposent nos institutions. Loin d'abandonner un système que certains considèrent comme dépassé, trop coûteux et trop lent, le souverain a soutenu un projet qui redonne au fédéralisme plus de clarté, d'efficacité, de solidarité et de vigueur.

5. Conclusion

Le Conseil des Etats reste un élément vital de l'expression du système fédéraliste suisse. Les cantons sont libres d'apporter des améliorations nécessaires au fonctionnement des relations entre leurs représentants dans ce Conseil et les réalités politiques cantonales.

En revanche, toute atteinte portée à l'égalité des cantons au sein du Conseil des Etats et toute ingérence du droit fédéral dans le mode de désignation des Conseillers aux Etats par les cantons seraient contraires au fondement même du fédéralisme suisse. Toutefois, la nécessité d'une collaboration régionale plus intense entre les cantons légitimerait à juste raison l'attribution à chacune de ces régions d'un siège supplémentaire au Conseil des Etats.

Thomas Pfisterer, Ständerat

Föderalismus in der Schweiz: Entwicklungen und Ausblick

Föderalismus als dauernde Herausforderung

1.1 Besondere Herausforderungen – erst recht in der Schweiz

Föderalismus ist das besondere Wagnis, auf demselben Gebiet Vielfalt und Einheit zu verwirklichen, indem zwei staatliche Ebenen nebeneinander arbeiten. In dieser komplizierten Konstruktion können besondere Spannungen aufbrechen, vorab zu Legitimation und Leistungsfähigkeit, bei uns zudem wegen der Kleinheit und Verschiedenheit.

1.2 Bundesstaat im Wandel – die «föderalistische Werkstatt»

Diese Herausforderungen sind naturgemäss Veränderungen ausgesetzt. Die Kantone wachsen in nationale, teilweise in grenzüberschreitende Verflechtungen hinein, ebenso die ganze Schweiz international, ja global. Trotzdem erwartet die Bevölkerung real, praktisch, hier und jetzt Wirkungen. Gleichzeitig schwinden die Identifikation und die Bereitschaft zu gesellschaftlichem und politischem Engagement. Mehr und mehr Menschen wohnen hier und arbeiten dort. Sie leben in Agglomerationen, die über die Kantons- und gar Landesgrenzen reichen. Ehemals «heilige» Unterschiede wie in den Schulen werden vermehrt als teure, anachronistische Übertreibungen empfunden. Internationale, Bundes- und kantonale Politik wachsen zusammen. Oft drängt sich gemeinsame Aufgabenerfüllung auf.

Föderalismus ist ein zeitloses Ordnungsprinzip. Sinnvoll ist er aber nur, wenn er jeweils den gegebenen Verhältnissen angepasst wird. Sonst verliert er Legitimation und Leistungsfähigkeit. Er darf weder einfach Egoismen dienen noch die Wahrung übergeordneter Interessen blockieren. Wenn sinnvoll eingesetzt, ist er so zeitgemäss wie eh. Ja, er wird noch wichtiger, weil er in einer immer weiteren Welt Hort für Heimat und Geborgenheit bietet.

Hauptsächliche Reformschritte der letzten Jahre

1.3 Ein föderalistisches Labor: die Kantone in der Europapolitik

1.3.1 Die nachbarschaftliche Zusammenarbeit über die Landesgrenze

Die Entwicklung der Aussenbeziehungen der Kantone ist ein guter Beleg für die föderalistische Entwicklung der letzten Jahre. Seit den 90er Jahren haben viele Kantone ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit bewusst ausgebaut, besonders

nach dem Scheitern des EWR-Vertrags. Sie hat sich auf zwei Ebenen entwickelt: auf oberer Stufe mit regionalen Konferenzen, vom Genfersee bis zum Bodensee; auf der unteren Stufe mit vielen Einzelprojekten betreffend etwa die Verkehrs-, Schul- und übrige Infrastruktur-, die Umweltschutz- und die Wirtschaftspolitik. Mitunter muss der Bund einbezogen werden, so bei Bahn- oder Nationalstrassenverbindungen und bei den regionalpolitischen EU-INTERREG-Programmen. Die Sicherheitspolitik ist mit dem Schengen-Vertrag ein weiteres Feld gemeinsamer Aufgabenerfüllung geworden.

1.3.2 Beitrag der Kantone auf Bundesebene

Parallel dazu sind die Kantone in die Integrationspolitik des Bundes hineingewachsen: zuerst mit der Auseinandersetzung um den EWR (1989–1992), dann (ab 1993) mit den Bilateralen I, II und nun der Osterweiterung. Heute steht fest, dass die bilateralen Verträge die Kantone je nach Fall betreffen: vereinzelt durch teilweise Zentralisierung, Einbezug kantonaler Aufgaben sowie schwergewichtig durch Umsetzungs- und Finanzierungsaufträge.

1.3.3 Institutionalisation

Die Aussenpolitik ist nun zwar ausdrücklich umfassend Sache des Bundes. Aber der Bund ist verpflichtet, seine Kompetenz gegenüber den Kantonen zurückhaltend auszuüben. Die Aussenbeziehungen werden zu einer Gemeinschaftsaufgabe, in der jede Ebene in ihrer Funktion mitarbeitet; die Führungsrolle obliegt dem Bund. Bundesverfassung und Gesetz konkretisieren diese Zusammenarbeit betreffend Verträge und andere Beziehungen der Kantone mit dem Ausland und zur Mitwirkung.

Um dieses europapolitische Engagement zeit-, aber auch sachgerecht zustande zu bringen, musste sich der Bund mit den Kantonen verständigen. Entsprechend der Intensivierung der Bindung bemühten sich Bund und Kantone darum, die Mitwirkung zu einem beidseitig verbindlichen, rechtlich in Verfassung und Gesetz abgesicherten und konkretisierten Instrument zu entwickeln. Dazu gründeten die Kantone 1993 die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Für die bilateralen Verhandlungen und die Umsetzung der Verträge setzten sie jeweils eine Begleitorganisation ein.

1.4 Neue Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen

In der neuen Bundesverfassung, vor allem nach der Reform zur Neugestaltung von Finanzausgleich und Aufgabenteilung (NFA) zeichnet sich ein neues Modell der Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen ab. Es gründet auf einem wirkungsorientierten, kooperativen Verständnis. Danach muss jede staatliche Ebene primär das eigene Haus in Ordnung halten, sekundär mit den Nachbarn zusammenarbeiten und erst danach die übergeordnete Ebene beanspruchen. Der Bund kommt insofern in dritter Linie zum Zug und möglichst mit Verbundsystem nach dem Muster des New Public Management. Die Neuordnung besteht aus einer Entflechtung der Aufgaben, soweit sie möglich war, aus Grundsätzen über die Zuteilung künftiger Auf-

gaben, aus der Eigenverantwortung der Kantone mit frei verfügbaren Mitteln, erleichtert durch einen Ressourcenausgleich, einer Pflicht der Kantone zur Zusammenarbeit in gewissen Bereichen, allgemeinverbindlich oder einzelfallweise, sowie Verbundaufgaben; sie werden strategisch durch den Bund und operativ durch die Kantone erfüllt.

1.5 Mehr Zusammenarbeit in den Kantonen und Gemeinden-Fusionen?

Parallel zur Intensivierung des aussenpolitischen Engagements verstärkte sich die Zusammenarbeit unter den Kantonen und Gemeinden in vielen Einzelbereichen. Äusserlich ausgelöst durch die neue Bundesverfassung hat der Bundesrat eine Agglomerationspolitik des Bundes ausarbeiten lassen. Sie soll die Veränderungen der Besiedlung und der Gesellschaft im Mittelland berücksichtigen, die nachhaltige Entwicklung und die wirtschaftliche Attraktivität fördern und das bestehende Netz der rund 50 kleinen, mittleren und grösseren Städte und Agglomerationen entwickeln. Dementsprechend sind die sektoriellen Bundespolitiken auszurichten und ist die horizontale Zusammenarbeit (Förderung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, Agglomerationsprogramme und -projekte) und die vertikale Zusammenarbeit (getragen durch die Tripartite Agglomerationskonferenz) auszugestalten.

1.5.1 Kantonsfusionen

Die Idee von Kantonsfusionen setzt analog an. Wie ein Strohfeuer flammte sie in der zweiten Hälfte der 90er Jahre durch das Land: die Nordwest-, Ost- und Zentralschweiz und namentlich die Romandie. Es loderte am stärksten in der Waadt und Genf, erlöschte aber rasch in einer Volksabstimmung. Nachhaltiger sind Initiativen auf Gemeindeebene.

Aktuelle Reformbereiche

1.6 Grundlagen

1.6.1 Aufbau eines Monitorings

Bei Sachgesetzgebungen wird mehr und mehr die Wirksamkeit der Gesetzgebung überprüft. Die CH-Stiftung hat nun seitens der Kantone die Aufgabe eines Monitorings hinsichtlich des Föderalismus übernommen.

1.6.2 Erfahrungen zur und Verbesserung der Mitwirkung

Entscheidend ist oder wäre es, die Erfahrungen aus der Mitwirkung der Kantone auszuwerten und Vorschläge zur Verbesserung zu erarbeiten. Fortschritte wurden gemacht. Vieles bedarf aber der Überprüfung.

Schengen ist das konkrete Labor für die Mitwirkung bei einer EU-Beteiligung an Verträgen, deren Inhalt sich weiterentwickelt. Hier können wir lernen über den Informationsfluss, die Vertretung der Kantone in den gemischten Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die Abstimmung der Haltung der schweizerischen Delegation, die

Sicherstellung der Einhaltung der Fristen, das Verfahren für die Übernahme eines Rechtsaktes usw.

1.6.3 Im Parlament: kaum revolutionär

Das Parlament befasst sich in den Sachvorlagen regelmässig mit gewissen Föderalismusproblemen. In parlamentarischen Vorstössen der letzten Jahre ist der Föderalismus kein dominantes Thema.

1.7 Europapolitische Föderalismusdiskussion

Der Bundesrat bekennt sich nach wie vor zum EU-Beitrittsziel. Er wolle die notwendigen Vorarbeiten einleiten und in der nächsten Legislatur einen Entscheid fällen. Dazu formulierte er verschiedene Voraussetzungen. Das Parlament ging bisher nicht so weit. Hingegen führten die Kantonsregierungen in der KdK eine Strategiediskussion durch.

Darüber hinaus fragt es sich, ob wir uns unmerklich an die EU annähern, ohne rechtzeitig die nötigen internen Reformen vorzunehmen. Der bisher gültige Leitsatz «zuerst interne Voraussetzungen schaffen, dann Integrationsentscheide nach aussen treffen», droht in der aktuellen eidgenössischen Politik zu kurz zu kommen.

1.8 Aufbau gemeinsamer Aufgabenerfüllung

Für den Föderalismus praktisch wichtig ist die Umsetzung der NFA-Neuordnung im Bund und in den Kantonen. Der Bund bereitet das «zweite Paket NFA» vor. Es umfasst die Ausführungsgesetzgebung in den verschiedenen Sachbereichen. Die Botschaft soll dem Parlament für die Herbstsession zugeleitet werden. Im Herbst 2005 soll das «dritte Paket» mit den Ausgleichsmassnahmen, d.h. der Dotierung der Gefässe durch die Bundesversammlung, der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Realisierbare Weiterentwicklung statt grosser Wurf ins Land der Träume

1.9 Voraussetzungen für tief greifende Veränderungen

Kann man den bisherigen Föderalismus sanft reformieren oder ist eine Radikalkur nötig? Was besteht, ist nicht von vornherein falsch. Eine Politik, die sich an den Wünschen der Bevölkerung, an Legitimität und Leistungsfähigkeit orientiert, kann nur dann grundlegend reformiert werden, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Wenn sich die Fakten stark verändert haben, wenn der politische Wille dazu besteht und der Handlungsbedarf dringlich ist.

Keine genügende Basis ist allein politische Unzufriedenheit mit den aktuellen Mehrheitsentscheiden. Ihre Anhänger sollen sich bemühen, die Bevölkerung, die Politik zu überzeugen. Strukturreformen zu verlangen, weil man nicht zu überzeugen vermag, ist kein akzeptabler Ausweg.

1.10 Gebietsreform, Steuerharmonisierung oder Zentralisierung

Die Auseinandersetzung um die Neugestaltung von Aufgabenverteilung und Finanzausgleich (NFA) hat die grundsätzliche Frage gezeigt: Entweder gelingt der lange, schwierige Weg über Reformen der vertrauten Strukturen, z. B. durch die NFA. Oder diejenigen Kräfte gewinnen Aufwind, die sehr viel weiter gehende Lösungen wie Zentralisierung, Gebietsreformen und die materielle Steuerharmonisierung befürworten. Der Drohfinger bleibt erhoben, z. B. auch der Ruf nach Änderungen beim Ständerat oder Ständemehr.

1.11 Pragmatische Reform – Kleinarbeit im Alltag

Freilich gibt es über die NFA hinaus eine pragmatische Föderalismusreform. Der Föderalismus wird seit Jahren modernisiert; weitere Reformschritte stehen an. Diese Reformen zügig voranzutreiben ist die Politik, die der Praxis zeitgerecht Verbesserungen bringen kann. Misslingen sie, so erhalten Alternativen Aufschwung.

1.12 Probleme mit «den radikalen Alternativen»

Wer radikale Reformen verlangt, blockiert damit möglicherweise die erreichbaren, kleinen Schritte. Es braucht bereits viel Zeit und Kraft, z.B. die NFA, die europapolitischen u.a. laufenden Reformen voranzubringen. Was erreicht wurde ist immerhin beachtlich; Deutschland und Österreich dürften uns darum beneiden.

1.13 Reformen nicht verschlafen

Wer zu Föderalismusreformen mahnt, stösst oft auf Ablehnung. Er verlangt mehr Arbeit, mehr Aufwand, politische Hürden, Beschränkungen der Leistungsfähigkeit usw. Vor allem riskiert der Föderalismus, immer wieder, auf Nebengleisen umgangen und unterlaufen zu werden; so der NFA durch die Vorlage zum Agglomerationsverkehr. Föderalismus: nicht Stillstand, sondern bewusste Reform.

Prof. Adrian Vatter, Universität Konstanz

Der Ständerat: Wirkungsweise und Reformmodelle

Im schweizerischen Bundesstaat gilt das Zweikammersystem mit einer Volkskammer (Nationalrat) und der Kantonskammer (Ständerat), die beide in Bezug auf ihre Kompetenzen gleichgestellt sind, als eines der Kernstücke der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes. Der Ständerat setzt sich aus 46 Mitgliedern zusammen, wobei jedem Kanton zwei Sitze und jedem Halbkanton ein Sitz zusteht. Sowohl das Wahlverfahren als auch die finanzielle Entschädigung erfolgen nach kantonalem Recht (Lutz/Strohmann 1998). Während in einzelnen Kantonen die Ständeräte noch bis in die 1970er Jahre vom kantonalen Parlament gewählt wurden, erfolgt heute ihre Wahl durch direkte Volkswahlen. Mit Ausnahme des Kantons Jura gilt das Majorzwahlsystem. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre, und die Wahlen erfolgen abgesehen von wenigen Ausnahmen gleichzeitig mit den Nationalratswahlen.

Tabelle 1: Sitzverteilung bei den Ständeratswahlen 1947–2003, nach Parteien

Partei	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
FDP	11	12	12	13	13	14	15	15	11	14	14	18	17	17	14
CVP	18	18	17	17	18	18	17	17	18	18	19	16	16	15	15
SPS	5	4	5	4	3	2	4	5	9	6	5	3	5	6	9
SVP	4	3	3	3	4	3	5	5	5	5	4	4	5	7	8
Dem.	2	2	2	1	3	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–
LPS	2	3	3	3	3	3	2	1	3	3	3	3	2	–	–
LdU	–	–	–	–	–	1	1	1	–	–	1	1	1	–	–
Lega	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–
Übrige	2	2	2	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–
Total	44	46	46	46	46	46	46								

Im Unterschied etwa zu Deutschland, wo sich die Länderkammer (Bundesrat) aus Vertretern der Länderregierungen mit gebundenem Mandat zusammensetzt, stimmen die Ständeräte als Abgeordnete der Kantone wie die Senatoren in den USA ohne Instruktionen und repräsentieren die Bevölkerung der Gliedstaaten (sog. Senatsprinzip). Entsprechend weisen empirische Untersuchungen (Heger 1990, Jaag 1976, Trivelli 1974, Wiesli/Linder 2000) daraufhin, dass die Kantonsinteressen im Ständerat kaum anders artikuliert werden als im Nationalrat und der Ständerat deshalb seine Funktion als Gliedstaatenvertretung nur in beschränktem Masse erfüllt. Kritiker sprechen auch von einer Verdoppelung bürgerlicher Interessen im Ständerat aufgrund der gleich starken Vertretung kleiner und grosser Kantone. Tatsächlich bildet der Ständerat eine Domäne der bürgerlichen Parteien (vgl. Tabelle 1).

Neben der politischen Linken sind allerdings noch andere gesellschaftliche Gruppen stark untervertreten, so insbesondere die Frauen, die jüngere Generation und die Bewohner urbaner Regionen. Kriesi (1998) weist in diesem Zusammenhang auf das Vetopotential einer kleinen Bevölkerungsminderheit von 20% im Gesetzgebungsprozess des Bundes hin.

Tabelle 2: Repräsentationsfunktionen

	Bevölkerung	Nationalrat	Ständerat
Politisch			
PdA	1,0 %	1,5 %	0%
Grüne (GPS, FGA)	5,3 %	4,5 %	0%
SPS	22,5 %	25,5 %	13,0 %
EVP, LdU	2,5 %	2,0 %	0%
CVP	15,9 %	18,0 %	32,6 %
FDP	19,9 %	21,5 %	37,0 %
LP	2,3 %	3,0 %	0%
SVP	22,5 %	22,0 %	15,2 %
SD	1,8 %	0,5 %	0%
FPS	0,9 %	0%	0%
Soziostrukturell			
Frauen	50,7 %	23,5 %	19,6 %
Männer	49,3 %	76,5 %	80,4 %
unter 40 Jahre	55,3 %	5,5 %	0%
über 40 Jahre	44,7 %	94,5 %	100%
höhere Berufe	6,2 %	71,0 %	89,1 %
Berufe der Mittelklasse	37,4 %	15,5 %	8,7 %
Landwirte	4,3 %	13,0 %	2,2 %
Arbeitnehmer o.V.	36,7 %	0,5 %	0%
soziokulturell			
katholisch	44,0 %	42,2 %	59,1 %
reformiert	47,0 %	55,1 %	40,9 %
deutsch	63,6 %	73,0 %	73,9 %
französisch	19,2 %	23,0 %	21,7 %
italienisch	7,6 %	4,0 %	4,3 %
soziogeographisch			
städtisch	68,9 %	44,0 %	34,8 %
ländlich	31,1 %	56,0 %	65,2 %
grosse Kantone	70,8 %	70,5 %	39,2 %
mittlere Kantone	22,9 %	22,5 %	30,4 %
kleine Kantone	6,3 %	7,0 %	30,4 %

In der Praxis erweist sich allerdings die Zusammenarbeit zwischen den beiden Räten als wenig konfliktreich und enthält nur geringes Blockadepotential. Gemäss den Auswertungen der Differenzbereinigungsverfahren zwischen 1875 und 1989 (Trivelli 1974, Huber-Hotz

1991) konnten sich im Verlaufe der Untersuchungsperiode National- und Ständerat in der grossen Mehrzahl der Fälle nach nur je einmaliger Beratung einigen. Auch wenn der Anteil der Vorlagen, in denen die beiden Räte unterschiedliche Beschlüsse fassen, seit 1972 noch weiter zurückgegangen ist, so unterscheidet sich das Verhalten der beiden Kammern allerdings in einzelnen Punkten. So amtet der Ständerat eher als «juristisches Gewissen» und entscheidet in Wirtschaftsfragen liberaler als der Nationalrat. Aufgrund verschiedener Studien (Grangé 1987, Jegher et al. 1996, Wiesli/Linder 2000) lässt sich der Schluss ziehen, dass zwar beim Ständerat die zentrale Funktion der Gliedstaatenrepräsentation zunehmend in den Hintergrund gerückt ist, gleichzeitig aber föderalistisch motivierte Änderungen im Zweifelsfall eher von der Ständekammer ausgehen und diese in der Mehrheit der Fälle weniger zentralistisch entscheidet als der Nationalrat.

Insgesamt fällt die Beurteilung über die Wirkungsweise des Ständerates ambivalent aus: Einerseits verliert die Zweite Kammer aufgrund ihrer parteipolitisch und sozioökonomisch einseitigen Zusammensetzung zunehmend ihre Legitimation (Linder/Vatter 2001). Darüber hinaus trägt sie in der Praxis nur in bescheidenem Ausmass zur direkten Stärkung kantonaler Interessenvertretung und zum Schutz von territorialen Sprachminderheiten bei und fungiert oft als Bremse im gesetzgeberischen Prozess. In der Tendenz begünstigt sie jene gut organisierten Interessen, die schon im Nationalrat dominieren, was auch durch die geringen Meinungsdivergenzen zwischen den beiden Kammern zum Ausdruck kommt. Andererseits attestieren ihr einzelne Beobachter zumindest, dass sie durchaus gewisse Funktionen von Zweiten Kammern wie die Sicherstellung einer «technisch» einwandfreieren Gesetzgebung und die Stärkung der Konsenspolitik durch die doppelte Beratung wahrnimmt (Grangé 1987: 20, Huber-Hotz 1991). Das grundlegende Problem des Ständerates liegt heute weniger in der Begünstigung des politischen Status quo, als vielmehr im einseitigen Minderheitenschutz, in der nur «indirekten» Kantonsvertretung und in der heute faktisch grösseren Bedeutung des Demokratieprinzips im Vergleich zu 1848. Die überproportionale Vertretung der kleinen Kantone mit einem stetig schwindenden Bevölkerungsanteil hat im Verlaufe der Zeit dazu geführt, dass durch die Zweite Kammer immer weniger verschiedene territoriale Minderheiten gleichmässig geschützt werden. Heute profitieren vor allem die kleinen Landkantone, während andere regionale Interessen, insbesondere urbane Regionen und Kernstädte, als auch nicht-territoriale Minoritäten untervertreten sind.

Wie eine demnächst publizierte Studie zur Wirkungsweise der Zweiten Kammer deutlich macht (Vatter 2006), fordern die verschiedenen Vorschläge zur Ständeratsreform deshalb entweder eine Änderung der Vertretungsregeln zur verstärkten Berücksichtigung der unterschiedlichen Grössenverhältnisse der Kantone oder eine Änderung der Entscheidungsregeln, die eine Verlagerung der Kompetenzen zwischen den beiden Kammern vorsehen, wobei die einzelnen Vorschläge unterschiedlich weit gehen. Während die Reformmodelle auf der Inputseite die Einführung der Proporzwahl, die Gewichtung der Stände nach ihrer Bevölkerungsgrösse (bzw. die Aufwertung einzelner Halbkantone) oder ein Doppelmandat von Regierungs- und Ständerat in Anlehnung an das deutsche Bundesratsmodell vorschlagen, stehen bei den Modellen auf der Outputseite entweder die Aufgaben- und Funktionsaufteilung oder die Vorrangstellung der Volkskammer vor der Zweiten Kammer im Vordergrund. Eine dritte Kategorie von Reformvorschlägen geht noch einen Schritt weiter und sieht einen

Ersatz der Zweiten Kammer durch «funktional äquivalente» Institutionen wie ein Einkammersystem mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen oder einen Ausbau föderativ-direkt-demokratischer Instrumente vor. Auf eine grundsätzliche Kritik traditioneller Politikprozesse geht schliesslich die Forderung nach einem Zukunftsrat als Dritte Parlamentskammer zur Wahrung zukünftiger Interessen von kommenden Generationen zurück.

Literaturverzeichnis

- GRANGE, Jean (1987). Suisse: Le Conseil des Etats, in Jean MASTIAS et Jean GRANGE (ed.), *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*. Paris: Economica.
- HÄFELIN, Ulrich und HALLER, Walter (2001). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss*. 5. Auflage. Zürich: Schulthess.
- HEGER, Matthias (1990). *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat: Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung*. Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 17, Berlin: Duncker und Humblot.
- HUBER-HOTZ, Annemarie (1991). *Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit*, in: *Parlamentsdienste* (Hg.). *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes*. Bern/Stuttgart: Haupt: 165–182.
- JAAG, Tobias (1976). *Die Zweite Kammer im Bundesstaat: Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats*. Zürich: Schulthess.
- JEGHER, Annina, LANFRANCHI, Prisca und LINDER, Wolf (1996). *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–95)*. Bern: IPW.
- KRIESI, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- LINDER, Wolf (1991). *Ausblick*, in: *Parlamentsdienste* (Hg.). *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes*. Bern/Stuttgart: Haupt: 485–494.
- LINDER, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern/Stuttgart: Haupt (2. Auflage).
- LINDER, Wolf und VATTER, Adrian (2001). *Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics*, *West European Politics* 24 (2): 95–122.
- LUTZ, Georg und STROHMANN, Dirk (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- NEIDHART, Leonhard (1975). *Föderalismus in der Schweiz*. Zürich/Köln: Benziger.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- SCHARPF, Fritz W. (1994). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt am Main / New York: Campus.
- TRIVELLI, Laurent (1974). *Le bicaméralisme : Institutions comparées : Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etat*. Lausanne: Payot.
- UNTEREGGER, Robert (1998). *Weiterdenken am Konzept Zukunftsrat*. Schriftenreihe der Stiftung Zukunftsrat, Bd. 1, Mooseedorf.
- VATTER, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.
- VATTER, Adrian (2006). *Föderalismusreform. Bestandesaufnahme und Reformmodelle föderativer Institutionen in der Schweiz*. Bern/Stuttgart (in Vorbereitung).
- VATTER, Adrian und SAGER, Fritz (1996). *Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs*, *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft*, 2 (2): 165–200.
- VATTER, Adrian und WÄLTI, Sonja (2003) (Hg.). *Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive*, *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft*, Sonderheft, 1 (9).
- WIESLI, Reto und LINDER, Wolf (2000). *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen in National- und Ständerat*. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Parlamentsdienste. Bern.
- WILLI, Hans-Urs (1988). *Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland: Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven*. Eine institutsbezogene Studie. Bern: Stämpfli.

Prof. Kurt Nuspliger, Universität Bern und
Staatsschreiber des Kantons Bern

Mehr Demokratie im Föderalismus

Kurzfassung des am NHG-Kolloquium 2004 gehaltenen Referates, das im NHG-Jahrbuch 2005 publiziert wurde und das dem Kolloquium 2005 vorlag.

Die Mitwirkung der Kantone an der Bundespolitik gehört zu den zentralen Strukturelementen des Bundesstaates. Von grosser Bedeutung sind dabei der Ständerat und das Ständemehr bei Doppelmehrabstimmungen. Dies hat zur Folge, dass nicht alle Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz über dieselbe Stimmkraft verfügen. Zwischen dem föderalistischen und dem demokratischen Prinzip besteht deshalb ein Spannungsverhältnis. Wenn den bevölkerungsreichen Kantonen ein grösseres Gewicht beigemessen wird, kann dieses Spannungsverhältnis entschärft werden, ohne dass dabei das föderalistische Prinzip im Kern geändert wird.

Die Kantone wirken «nach Massgabe der Bundesverfassung» an der Willensbildung im Bund mit (Art. 45 Abs. 1 BV). Dieser Mitwirkungs föderalismus hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Der Ständerat

Nach Art. 150 BV wählt jeder Kanton zwei Abgeordnete in den Ständerat. Die Halbkantone haben nur Anspruch auf einen Sitz im Ständerat. Die Wahl in den Ständerat richtet sich nach kantonalem Recht. Die Mitglieder des Ständerates stimmen ohne Instruktionen.

Der Ständerat ist keine zweite Volkskammer. Wegen des Föderalismusprinzips sind die kleinsten Kantone gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil im Ständerat übervertreten. Es sind vor allem ländliche Gebiete, welche von diesem Minderheitenschutz profitieren. Die heutige Lösung benachteiligt insbesondere die Städte und die Agglomerationen. Die Bedeutung der Städte und Agglomerationen als Zentren und Motoren des wirtschaftlichen und kulturellen Lebens ist weit herum anerkannt. Heute leben zwei Drittel der schweizerischen Bevölkerung in Städten und Agglomerationen. Diese neue Lage findet jedoch keinen Ausdruck in den politischen Institutionen. Im Gegenteil: Bedeutende Städte wie Zürich, Bern oder Lausanne könnten bereits innerhalb ihres Kantons durch das stimmenstärkere Umland majorisiert werden. Dieser Effekt wird wegen des in den meisten Kantonen für die Bestellung des Ständerates geltenden Majorzwahlrechts noch verstärkt.

Bereits in den Diskussionen um die Totalrevision der Verfassung im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts wurde erwogen, bevölkerungsreichen Kantonen eine grössere Vertretung im Ständerat einzuräumen (Kommission Wahlen). Auch in der Bundesrepublik Deutschland haben die bevölkerungsreichen Länder eine grössere Stimmkraft in der Länderkammer. Eine solche Abstufung der Stimmkraft ist ohne weiteres mit dem Föderalismusprinzip vereinbar. In der Schweiz könnte eine neue Lösung wie folgt aussehen:

- Kantone mit mehr als 300'000 Einwohnerinnen und Einwohnern erhalten ein drittes Ständeratsmandat (ZH, BE, LU, SG, AG, TI, VD, GE). Die andern Vollkantone behalten ihre Doppelvertretung.
- Die bevölkerungsreichen Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft werden zu Vollkantonen aufgewertet und erhalten zwei Mandate im Ständerat.
- Die andern Halbkantone (OW, NW, AR, AI) verfügen über je einen Sitz im Ständerat.

Ein weiteres Reformpostulat besteht darin, den Ständerat zu einer eigentlichen Kantonsvertretung auszubauen. Die Mitglieder des Ständerates würden in den Kantonen im Proporzwahlverfahren aus der Mitte der amtierenden Mitglieder der Kantonsregierungen gewählt. Sie wären in der Lage, bei bundespolitischen Entscheiden die Vollzugsperspektive in den Kantonen mit zu bedenken und bei kantonalen Entscheiden auch die bundespolitische Perspektive besser einzubeziehen. Daraus könnte ein doppelter Gewinn für das föderalistische System entstehen.

Das Ständemehr

Bei wichtigen Abstimmungen im Bund ist die Zustimmung des Volks und der Kantone erforderlich (Art. 139 BV; Art. 141 Abs. 1 BV). Solche Abstimmungen werden als «Doppelmehrabstimmungen» bezeichnet. Dabei richtet sich die einzelne Standesstimme nach dem Ergebnis der Volksabstimmung im betreffenden Kanton. Bei den Doppelmehrabstimmungen kann es vorkommen, dass das Volks- und das Ständemehr auseinanderklaffen. Dies ist bisher 10-mal geschehen; 8 Vorlagen scheiterten am Ständemehr. Im Doppelmehrprinzip ist eine Spannung zwischen dem demokratischen und dem föderalistischen Leitgedanken angelegt. Bei der Ermittlung des Ständemehrs wiegen die Stimmen von Angehörigen kleiner Kantone weit mehr als diejenigen grosser Stände. Eine stimmberechtigte Person aus dem Kanton Uri hat beispielsweise eine 31-mal grössere Stimmkraft als eine Person aus dem Kanton Zürich. Wolf Linder hat nachgewiesen, dass die häufig ablehnende Haltung von ländlichen Kleinkantonen bei aussenpolitischen Vorlagen bewirkt, dass diese Vorlagen faktisch ein Volksmehr von ca. 55 Prozent erreichen müssen, damit die Hürde des Ständemehrs überwunden werden kann.

Deshalb müssten die Leitgedanken, die für die Vorschläge zur Neugestaltung des Ständerates massgebend waren, auch auf die Doppelmehrabstimmungen übertragen werden. Bei der Ermittlung des Ständemehrs käme demzufolge den grössten Kantonen neu eine dreifache Stimmkraft zu.

Gruppendiskussionen

Discussion du Groupe no. 1, bilingue, dirigé par le Prof. Kurt Nuspliger

Deux remarques préalables des participants:

- La nation suisse («Willensnation») n'est pas composée de minorités, mais de diversités.
- Le système fédéraliste est un système coûteux, car chaque canton doit résoudre les mêmes problèmes alors qu'une collaboration entre cantons permettrait le partage des tâches.

Majorité des cantons (double majorité)

Pour un changement:

- Le système de la double majorité ne tient pas compte des importantes modifications démographiques de ces dernières décennies.
- Certains objets ne devraient plus figurer dans la Constitution, mais être traités dans une loi dont la modification, le cas échéant, ne nécessiterait pas la double majorité.
- Selon les sujets des votations, les petits cantons peuvent majoriser les grands cantons et contribuer à repousser une modification constitutionnelle qui aurait été favorable à ces derniers.
- L'appréhension des problèmes de politique étrangère diffère selon les régions et peut conduire à des échecs dommageables pour la Suisse.
- L'information de la population doit impérativement être améliorée.

Pour le statu quo:

- Le système actuel de double majorité représente le fondement même de l'Etat confédéral.
- La protection des minorités figure dans la Constitution.
- La double majorité est gage de stabilité.

En résumé:

Le principe de la double majorité du peuple et des cantons doit être maintenu sous sa forme actuelle, en y apportant toutefois certains aménagements.

L'information de la population est primordiale.

Composition et rôle du Conseil des Etats (CE):

Constatation: cf. exposé de M. Gilbert Coutau

Le CE est peu à peu devenu un Conseil national (CN) réduit représentant davantage les partis que les intérêts des cantons.

Suggestions:

Adjoindre aux membres du CE, soit

- un représentant de chacune des 7 régions du pays

- des représentants des diverses conférences gouvernementales cantonales correspondant aux différents départements
- un représentant de la jeunesse («avenir»)
- Un des deux Conseillers aux Etats de chaque canton doit être membre de son gouvernement cantonal, l'un et l'autre étant élus par le peuple.

En résumé:

La composition du CE garantit l'égalité des cantons.

Le CE doit être restitué aux cantons pour la défense de leurs intérêts.

Diskussion der Gruppe 2, geleitet von Dori Schaer

Die Diskussion verläuft auf der Basis des «Manifests NHG-Kolloquium 2005: Mitwirkung der Kantone im Bundesstaat: Zeitgemässere und demokratischere Lösungen».

Feststellungen

Es besteht Konsens, dass der Preis für die Einbussen an Effizienz nicht allzu hoch sein darf. Es wird darauf hingewiesen, dass die neue Bundesverfassung die Verfassungsänderungen vermindert und somit Effizienz gewonnen wurde. Bei einer Gesetzesinitiative ist das Ständemehr nicht massgebend.

Zudem wird festgehalten, dass es kein «böses Ausland» mehr gebe, die Schweiz also auch kein Vorbild mehr sei; unsere Nachbarn würden in Frieden und in einer Rechtsordnung leben; übrigens verändere sich das Umfeld weiter.

Folgerungen

Es wird unterstrichen, dass die Doppelmehrabstimmungen nur der sichtbare Teil des Eisbergs sind.

Positiv wird gewertet, dass durch die zwei Kammern des Bundes zwei Lesungen stattfinden, was als sinnvoll betrachtet wird. Zudem hat der Ständerat wegen seiner Kleinheit eine gute Gesprächskultur, die dem Konkordanzsystem entspricht.

Diskutiert wird die wenig demokratische Grundlage der Fachdirektorenkonferenzen und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Man ist sich einig über die mangelnde demokratische Legitimierung auf Bundesebene, erkennt aber doch, dass die KdK eine wichtige Rolle in der interkantonalen Koordination wahrnimmt.

Mögliche Varianten zur Ausgestaltung des Ständemehrs.

Die Abschaffung des Ständemehrs wird als unrealistisch verworfen.

Ein qualifiziertes Ständemehr wird begrüsst und könnte auch politisch gerechtfertigt werden, denn der Föderalismus verträgt sich durchaus mit qualifizierten Beschlüssen.

Dem demografischen Gewicht der Kantone soll besser Rechnung getragen werden, hingegen wird die Idee einer zusätzlichen Standesstimme für städtische Grosszentren klar verworfen.

Mögliche Varianten zur Ausgestaltung des Ständerates

Die Arbeitsgruppe kommt kaum zur Diskussion dieses Punktes. Es hat sich aber bei der bisherigen Diskussion gezeigt, dass der Ständerat viele Verfechter hat, auch wenn die Schwächen des heutigen Systems anerkannt werden. Deshalb wäre der Vorschlag, sich auf eine neue Gestaltung des Ständemehrs zu konzentrieren, ohne eine Änderung des Ständerats ins Auge zu fassen, mehrheitsfähig.

Diskussion der Gruppe 3, geleitet von Thomas Pfisterer

Grundsatzdebatte

Das Stimmenungleichgewicht Volk/Stände war seit Beginn des Bundesstaats bestehend. Zwar hat es immer wieder Bestrebungen zu Änderungen gegeben, diese sind aber letztlich nie umgesetzt worden. Damit wurde in der Vergangenheit die Notwendigkeit der Anpassung nicht als dringlich erachtet.

Als Minderheitenschutz garantiert die Mässigung der Stimmkraft der Grossen in wichtigen grundlegenden Entscheiden ein institutionalisiertes Mitspracherecht der Kantone und stellt eine Form des Schutzes für Minderheiten dar. Dies wird als sinnvoll erachtet. Es stellt sich aber die Frage, wer die Interessen der Kantone im Ständerat vertreten soll. Prüfwert erscheint ein Modell, welches auf Regierungsdelegationen beruhen würde. Damit könnte der Mehrspurigkeit von Regierungskonferenzen, KDK und Ständerat begegnet werden.

Föderalismusreform

Bei der Föderalismusreform gilt es zu berücksichtigen, dass die Gesamtzusammenhänge im Auge behalten werden. Es ergibt sich nicht einfach ein Spannungsfeld Föderalismus/Demokratie. Aufgrund unterschiedlicher Demokratiekonzepte und der historischen Entwicklung hat sich ein spezifisches Föderalismusmodell ergeben. Eine Anpassung an die jeweiligen Bedürfnisse der Zeit steht der gewachsenen Struktur nicht entgegen. Allerdings sollte eine Reform nicht von konkreten Interessen getrieben sein. Eine Reform wäre somit unangemessen, wenn diese primär mehr Fortschritt wünschte und daher den eher bremsenden Kräften im Ständerat weniger Einfluss geben möchte. Eine Reform müsste sich an drei Kriterien orientieren:

- Eine ausreichende Legitimation für die entsprechende Lösung muss vorhanden sein;
- Dem Element der Leistungsfähigkeit des Systems ist eine wichtige Bedeutung zuzumessen;
- Das Subsidiaritätsprinzip muss beachtet werden.

Ständerat

Zu beachten gilt es, dass der Föderalismus in allen Ausprägungen eine komplexe Staatsorganisationsform ist. Die demographische Entwicklung hat sich zwar verändert, doch bleibt die quantitative und qualitative Veränderung der Stimmengewichtung in einem überschaubaren Rahmen. Stärker verändert haben sich die kulturellen Ausprägungen. Der Gegensatz

zwischen Stadt und Land hat sich abgeflacht. Veränderung und Erneuerungsbereitschaft findet sich auch auf dem Lande. Die Mentalität hat sich gewandelt. Durch die europäische Integration ergeben sich zusätzliche Herausforderungen für das bestehende föderalistische System. Aktuell ist dabei die Frage der Mitwirkung der Kantone an der Gestaltung von Politik, Rechtsetzung und Vollzug auf europäischer Ebene. Neben dem Ständerat als Sprachrohr der Kantone hat sich die KDK etabliert. Naheliegender wäre, nun eine Fusion von Ständerat und KDK als Ziel anzustreben. Bei diesen Betrachtungen müssten praktische Probleme mit einbezogen werden. Ist es mit der Arbeitsbelastung eines Mitgliedes einer kantonalen Regierung vereinbar, aktiv eidgenössische Politik zu betreiben? Wären demgegenüber Regierungsmitglieder ohne Portefeuille von politischem Gewicht? Eine Personalunion wäre zudem nur sinnvoll, wenn die Regierungsmitglieder die Meinung der Regierung und nicht ihre persönliche Position vertreten müssten. Dies kollidiert zumindest mit dem bestehenden verfassungsmässigen Verbot der Weisungsbindung von Ständeratsmitgliedern. Die Varianten sind heute noch nicht ausreichend vertieft analysiert worden.

Ständemehr

Teilweise zeigt sich heute als Problem, dass in der Verfassung nur noch Grundsätze definiert und die konkrete Ausgestaltung an die Gesetze delegiert wird. Damit ergibt sich eine Umgehungsmöglichkeit für die Mitwirkung der Stände. Diese wiegt in der Praxis umso schwerer, als nur eine eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit gegeben ist.

In der praktischen Anwendung hat sich gezeigt, dass das Ständemehr durch ein erhöhtes Quorum für die Volksmehrheit (55% bis 60% Mehrheit) überwunden werden kann. Damit ergibt sich auch eine klare Begrenzung der Verhinderungsmöglichkeit durch die Opposition kleinerer Kantone.

Schlussbeurteilung

Insgesamt wird das bestehende System von Ständerat und Ständemehr als nach wie vor tragfähig erachtet. Der Föderalismus bedarf allerdings einer dauernden Reformdebatte. Reformvorschläge müssen aber einer kritischen Analyse unterzogen werden. Eine Veränderung des bisherigen Systems lässt sich nur rechtfertigen, wenn klare Vorteile dabei erzielt werden können.

Schlussdiskussion im Plenum

1. Einer **Mehrheit der Teilnehmenden** gehen die von der Zentralpräsidentin erhobenen Forderungen zu weit:
 - Der schweizerische Föderalismus ist ein wertvolles Gut, er darf nicht in Frage gestellt oder gefährdet werden.
 - Die Gemeinden und Kantone sind historisch gewachsene Strukturen, die Identität geben. Es wird deshalb kaum möglich sein, daran zu rühren. Sowohl für die von Avenir-Suisse angeregte «Metropolitanregionen-Diskussion» wie für die Zusammenlegung von Kantonen ist die Zeit nicht reif.
 - Der Ständerat als «Chambre de réflexion» und «Korrektiv» zum Nationalrat ist wichtig und braucht nicht verändert zu werden.
 - Das Ständemehr hat sich schon als nützliches Korrektiv erwiesen.
2. Eine **Minderheit** stimmt den Feststellungen der Zentralpräsidentin teilweise oder ganz zu. Insbesondere findet sie, dass die heutige Regelung des Ständemehrs, wo bei Volksabstimmungen die ehemaligen Sonderbundskantone (plus häufig der Kanton Tessin) eine Art Vetorecht haben, nicht mehr unserer Zeit angepasst ist und für die zukünftige Entwicklung der Schweiz hinderlich sein kann.
3. **Das Plenum empfiehlt dem Zentralvorstand folgendes weiteres Vorgehen:**
 - Einsetzen einer kleinen Arbeitsgruppe, die die Thematik Ständemehr/Ständerat weiter bearbeiten und wenn möglich dem Zentralvorstand Antrag zum weiteren Vorgehen stellen soll.
 - Publikation der Prangins-Referate und der Diskussionszusammenfassungen, ergänzt durch den Bericht der Arbeitsgruppe in einer Broschüre. Diese soll (siehe Beschluss der Delegiertenversammlung) anstelle eines Jahrbuchs stehen und allen NHG-Mitgliedern (mit Einzahlungsschein zur freiwilligen Benutzung) verschickt werden.

Schlussbericht

der NHG-Arbeitsgruppe zum Thema «Zeitgemässere Mitbestimmung der Kantone auf der Bundesebene: Ständerat und Ständemehr»

Mitglieder der Arbeitsgruppe: Gilbert Coutau, Thomas Pfisterer, Hans Günter Radecke, Paul Roth, Christophe Spenlé, Dori Schaer-Born (Leitung).

1. Auftrag der Arbeitsgruppe

Wie in der Einleitung zu dieser Broschüre beschrieben, haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des NHG-Kolloquiums 2005 dem NHG-Zentralvorstand empfohlen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um die Frage der Mitbestimmung der Kantone auf Bundesebene zu untersuchen. Dabei sollte vor allem diskutiert werden, ob die in der Bundesverfassung 1848 festgelegten Strukturen und Vertretungsregeln den Verhältnissen der heutigen Zeit noch entsprechen und ob sie noch sinnvoll sind.

Der Zentralvorstand hat sich auf diese Fragestellung beschränkt, dies im Wissen darum, dass damit nur ein kleiner Mosaikstein in dem Zusammenspiel unserer staatlichen Institutionen bearbeitet wird. Insbesondere sollten keine weitergehenden inhaltlichen Aussagen gemacht werden.

2. Politische Strukturen und Abläufe

2.1 Historischer Ausgangspunkt

Die politische Machtteilung in der Bundesverfassung von 1848 hat die Bildung des Bundesstaates Schweiz und in der Folge die Entwicklung einer schweizerischen Gesellschaft ermöglicht. Das Zusammenwachsen der 25 sehr heterogenen Kantone zu einem Staat ist den neuen politischen Institutionen von 1848 zuzuschreiben. Bis heute beruht die politische Legitimation der Schweiz auf den beiden sich ergänzenden Pfeilern Demokratie («one man – one vote») und Föderalismus («one state – one vote»). Durch eine geschickte Kombination dieser beiden politischen Konzepte wurden bestehende Konflikte und Bruchlinien gemildert und sprachliche, konfessionelle, soziale und politische Minderheiten in den neuen Bundesstaat integriert. So prägen denn folgende Merkmale unser politisches System:

- Die direkte Demokratie

- Der Föderalismus, historisch entstanden als Kompromiss zwischen den Katholisch-Konservativen und dem (mehrheitlich protestantischen) Freisinn, zwischen Stadt- und Landkantonen und zwischen den Sprachregionen.
- Im Laufe der Zeit wurden diese beiden Grundprinzipien ergänzt durch den Proporz und die Konkordanz, dies im Sinne der Einbindung aller politischen Gruppierungen und Strömungen in die politischen Organe und der Problemlösung durch Verhandlung und Kompromiss.

Das schweizerische Konkordanz-System zeichnet sich damit in hohem Masse durch eine Kultur einvernehmlicher Konfliktregulierungs- und Problemlösungsfähigkeit aus.

Zwar kennen neben der Schweiz auch andere Länder ein politisches Zweikammer-System. Aber die Schweiz hat als einziges europäisches Land zwei völlig gleichberechtigte Parlamentskammern (Art. 148 Abs. 2 BV), während z.B. in Grossbritannien das Oberhaus dem Unterhaus klar nachgeordnet ist und in Frankreich die Assemblée nationale und der Sénat im Gesetzgebungsprozess ungleiche Kompetenzen haben. Die beiden schweizerischen Parlamentskammern werden auf unterschiedliche Art gewählt: Der Nationalrat wird nach Bundesgesetzgebung gewählt, Wahlkreise sind die Kantone, die Wahl des Ständerats hingegen unterliegt den kantonalen Gesetzgebungen. Dies heisst, dass es den Kantonen überlassen ist, nach welchem System sie ihre Vertretung in den Ständerat wählen.

Mit der Institution des Ständemehrs / der Doppelmehrabstimmungen bei Verfassungs- und einigen weiteren wichtigen Abstimmungen (Art. 140 Abs. 1 und 142 BV) wollten die Verfassungsgeber von 1848 den Kantonen nicht nur in der parlamentarischen Vertretung, sondern auch bei Volksabstimmungen ein besonderes Gewicht geben, während der Ständerat die unterschiedlichen Gebietskörperschaften der Schweiz, die Kantone, in besonderer Weise repräsentieren soll.

2.2 Organisatorische Prinzipien und Funktionen des Ständerats

Die Schweiz hat in ihrem parlamentarischen System dem Senatsprinzip mit zwei gleichberechtigten Räten mit frei gewählten, weisungsungebundenen Abgeordneten (Art. 161 BV) gegenüber dem Bundesratsprinzip (z.B. Deutschland) mit gebundenen Vertretern der Kantone bzw. deren Behörden den Vorzug gegeben. Die hin und wieder diskutierte Aufhebung des Instruktionsverbotes hätte im Fall des Ständerates zur Folge, dass er gegenüber dem Nationalrat nicht mehr in allen Gesetzgebungsfällen gleichberechtigt auftreten könnte und sich ausserhalb der föderativen Belange mit beschränkten Entscheidungsrechten (Vetorecht etc.) begnügen müsste. Das Zweikammer-System mit identischen Kompetenzen führt weiter zum Schluss, dass es nicht Aufgabe des Ständerates sein kann, die interkantonale Zusammenarbeit zu koordinieren. Damit würden systemfremde Ungleichgewichte zum Nationalrat geschaffen, die nicht im Interesse des Bundesparlamentes als Gesamtes sein können.

Die Arbeitsgruppe kommt mit verschiedenen neueren Untersuchungen zum Schluss, dass sich das Zwei-Kammer-System und die Gleichberechtigung der beiden

Räte grundsätzlich bewährt haben. Gerade in der schweizerischen Konkordanzdemokratie ist der Ausgleich divergierender Interessen zentral; er wird durch zwei getrennte, gleichberechtigte Räte klar besser gewährleistet als durch ein nur ein-kammeriges Bundesparlament. Mit Blick auf den Ständerat lässt sich zudem festhalten, dass neben seiner Funktion der Repräsentation der Kantone vor allem die Funktion als «chambre de réflexion» ein wichtiges Qualitätsmerkmal bildet. Die Qualität der Gesetzgebung gewinnt durch die Perspektive des Zweitrates. Prof. J.-F. Aubert sagt dies in seinem «Traité de droit constitutionnel» so: «Une lecture dans deux Chambres est préférable à deux lectures dans une seule Chambre».

Die Wahl der Ständeräte und Ständerätinnen ist trotz unterschiedlicher Wahlsysteme in den Kantonen überall stark eine Persönlichkeitswahl. Dies hat zur Folge, dass die Mitglieder des Ständerates eher unabhängiger politisieren und sich weniger stark ihren Parteien und diversen Lobbys verpflichtet fühlen. Damit sind sie auch dem Druck der Medien etwas weniger ausgesetzt als die Mitglieder des Nationalrates.

Aus diesen Gründen kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass die Grundfunktionen des Ständerates, also die Repräsentation der Gebietskörperschaften der Schweiz, und seine organisatorischen Prinzipien – obwohl aus dem 19. Jahrhundert ererbt – auch aus heutiger Sicht sinnvoll sind, dass also das schweizerische Zweikammersystem nicht grundsätzlich in Frage zu stellen ist.

Als eigentliche Kernfrage stellt sich jedoch, ob die oben dargestellte Repräsentationsfunktion des Ständerates den Verhältnissen der heutigen Zeit noch angepasst ist oder ob sich durch die demographischen Veränderungen Anpassungen aufdrängen.

Wie eingangs dargelegt, hat das Bemühen, durch starke Gewichtung der föderalen Strukturen sprachliche, konfessionelle, soziale, politische Minderheiten in den neuen Bundesstaat zu integrieren, die Geschichte der Schweiz geprägt. Heute aber stellt sich die Frage, ob nicht dieser früher gewollte Minderheitenschutz zu einer so nicht mehr zulässigen Vernachlässigung immer grösser werdender Mehrheiten geführt hat. Aus Sicht der Konkordanzdemokratie ist es unabdingbar, dass in den beiden Parlamentskammern möglichst alle in der Schweiz wichtigen Bevölkerungs- und Interessengruppen vertreten und einbezogen sind – im Idealfall in beiden Räten in unterschiedlichen, sich ergänzenden Abbildungsmustern.

Nachdem der Nationalrat primär die verschiedenen politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Gruppierungen unserer Bevölkerung abbildet, stellt sich im Fall der Repräsentationsfunktion des Ständerates die Frage, welche föderalen Gebietskörperschaften heute relevant sind und wo Defizite zwischen Ist und Soll der Repräsentation bestehen.

2.3 Organisatorische Prinzipien und Funktion des Ständemehrs bei Volksabstimmungen

Mit der gleichen Gewichtung des Volksmehrs wie des Ständemehrs bei Verfassungs- und einigen weiteren wichtigen Volksabstimmungen (BV Art. 142 Absätze 2, 3 und

4) gaben die Verfassungsgeber von 1848 dem Föderalismusprinzip zusätzliches Gewicht. Verfassungsänderungen müssen also nicht nur von einer Mehrheit der Stimmenden, sondern auch von einer Mehrheit der Kantone angenommen werden. Dadurch wird insbesondere auch eine höhere Legitimation der verfassungsrechtlichen Bestimmungen erreicht.

Hier stellt sich eine ähnliche Kernfrage wie beim Ständerat: Entspricht diese sehr starke Gewichtung auch der bevölkerungsmässig sehr kleinen Kantone noch den heutigen Realitäten und Bedürfnissen?

3. Heutige Realitäten und heutige Bedürfnisse

Seit 1848 hat sich auch die schweizerische Welt verändert. Neue technische Möglichkeiten haben unser Mobilitäts- und Kommunikationsverhalten grundlegend revolutioniert, die Frauen haben ebenfalls das Stimm- und Wahlrecht, die wirtschaftlichen Verhältnisse haben sich massiv verschoben, der Globalisierungsdruck macht nicht Halt an den Schweizer Grenzen, die Landwirtschaft hat ihre Dominanz verloren.

Kulturen und Konfessionen haben sich vermischt, Mobilität, Medien, bessere Bildung aller, Immigration usw. haben die Strukturen in der Bevölkerung verändert, ein einheitliches sozialstaatliches Konzept hat einen gewissen Ausgleich bewirkt. Zudem hat seit 1848 die Konfessionsfrage ihre Bedeutung verloren, andere Konfessionen sind mit der Immigration dazugekommen. Eine Rücksichtnahme im Rahmen der staatlichen Strukturen ist nicht mehr angezeigt.

Eine massive Verschiebung der Bevölkerung vom Land in städtische Räume und damit eine Urbanisierung hat stattgefunden. Heute leben fast 70% der Schweizer Bevölkerung in den Städten, Agglomerationen und grösseren Zentren. Hier wird der grösste Teil des Bruttosozialprodukts erarbeitet, sie sind die Motoren der Wirtschaft. Städte und Agglomerationen haben aber weder im Ständerat noch bei Ständemehrabstimmungen ein ihnen angemessenes Gewicht.

Das wirtschaftliche und soziale Leben der Schweiz spielt sich aber immer noch in den äusserst kleinräumigen politischen Strukturen ab, die in früheren Jahrhunderten unter komplett anderen Bedingungen entstanden und Mitte des 19. Jh. zusammengefügt worden sind. Diese kleinräumigen Strukturen schaffen zwar einerseits für viele Bürgerinnen und Bürger eine starke Identifikationsmöglichkeit und ermöglichen ein weltweit einmaliges Mass an Mitsprache und damit an politischem Wohlbefinden. Andererseits nimmt der «Bevölkerungstourismus» rapide zu; Arbeit, Wohnen und Freizeit finden häufig nicht mehr am gleichen Ort statt, so dass die emotionale Verbundenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den heutigen Kantonen schwächer wird, bzw. für viele junge Menschen kaum noch ein Thema ist.

Auch das Verhältnis zum Bundesstaat hat sich tiefgehend verändert. Die Hauptidentifizierung der Bewohnerinnen und Bewohner liegt zwar kaum primär bei der Schweiz als Staat, dieser Bundesstaat wird aber heute auch nicht mehr in Frage gestellt.

Die politischen Strukturen der Schweiz sind stark fragmentiert (26 Kantone, rund 2800 Gemeinden). Diese Fragmentierung hat einen hohen Ressourcen- und Koordinationsaufwand zur Folge, um gemeinsame Probleme zu lösen. Alle grossen Politikbereiche greifen über die Kantonsgrenzen hinaus. Vor allem in den Bereichen Bildung, Spitzenmedizin, Verkehr, Raumordnung, Umwelt, Energie und Sicherheit sind grenzüberschreitende Lösungen gefragt. Sozioökonomische Prozesse verlaufen nicht mehr innerhalb von Kantonsgrenzen, sondern von Regionen: Bassin Lémanique, Bergregion, Mittelland, Jurabogen, Grossregion Zürich. Die Bodenseeregion, die Regionen um Basel, Genf und Chiasso greifen sogar über die Landesgrenzen hinaus.

Die Schweiz reagiert auf diese Entwicklung mit dem grossen Reformprojekt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), aber auch mit dem Binnenmarktgesetz. Des Weiteren werden mit der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) die Grundlagen gelegt, um die interkantonale Zusammenarbeit demokratisch besser abzustützen. Die Schaffung interkantonaler Einrichtungen (Konkordate, interkantonale Verträge) als Mittel des horizontalen Föderalismus ist an sich erwünscht; sie steht aber in der Kritik, weil sie in der Regel zu einer Verlagerung der Kompetenzen von der Legislative zur Exekutive führt. Dieser Kritik haben sich auch die Fachdirektorenkonferenzen und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu stellen. Interkantonale Zusammenarbeit muss rechtlich so abgestützt sein, dass sie den Makel des Demokratiedefizits verliert.

Die finanziellen Ressourcen des Staates genügen den Erwartungen, die die Bürgerinnen und Bürger an diesen stellen, kaum mehr. Deshalb ist Effizienz und zweckmässiger Einsatz der Mittel auch bei der öffentlichen Hand zunehmend nötig. Globalisierungen in vielen Bereichen, immer rascher ablaufende technische Entwicklungen und Bedürfnisse der Wirtschaft zwingen den Staat zu schnellerem Handeln.

3.1 Ständerat

Wegen der demographischen Entwicklung hat sich das 1848 gewollte Gleichgewicht zwischen Nationalrat und Ständerat zunehmend verschoben. Durch die immer noch gleich starke Vertretung jedes Kantons haben im Ständerat die kleinen Kantone ein zu starkes Übergewicht erhalten. Damit hat sich eine Verschiebung im Ständerat ergeben, die nicht mehr dem Abbild der heutigen Bevölkerung entspricht. Eine Schweizer Fallstudie betr. die Repräsentation im Ständerat (Lijphart 1999, Vatter 2002) macht zusammengefasst deutlich, dass die bürgerliche Mitte, die ältere Generation, Männer, höhere Berufs- und Einkommensschichten, Katholiken und die ländliche Bevölkerung im Ständerat stark übervertreten sind, während insbesondere Linke und Grüne, Frauen, Junge, tiefere soziale Klassen und Stadtbewohnerinnen und -bewohner im Ständerat stark unterrepräsentiert sind.

3.2 Ständemehr

Das gleiche Bild zeigt sich bei Abstimmungen mit Ständemehr. Während 1848 eine Neinstimme aus Appenzell Innerrhoden gleich viel wog wie 11 Zürcherstimmen, hat

sich heute dieses Verhältnis auf fast 1:40 verschoben. Theoretisch liegt damit die Sperrminorität bei knapp 9%, in der Praxis lag sie z.B. 1992 (EWR-Abstimmung) bei 11%. Damit bekamen die kleinen, ländlich geprägten, eher wirtschaftsschwachen Kantone bei knappen Abstimmungsergebnissen eine faktische Vetoposition.

Zudem gab es in den letzten Jahrzehnten wegen zunehmend nötig werdender Verfassungsänderungen immer mehr Doppelmehrabstimmungen. Dabei kam es seit 1955 zu 8 Kollisionen von Volks- und Ständemehr: Mieterschutz, Zivilschutz, Finanzordnung, Bildungskompetenz des Bundes, Konjunkturpolitik, Energiepolitik, Kulturförderung, Erleichterung der Einbürgerung. Dazu kamen in den letzten 30 Jahren 9 Beinahkollisionen, letztmals bei der Frage des UNO-Beitritts. Dabei verlief der Graben einerseits zwischen ländlichen Kantonen und solchen mit Städten und Agglomerationen, andererseits lässt sich auch eine Dominanz der kleinen Deutschschweizer Kantone über die welsche Schweiz ausmachen.

Immer wieder wurde dies als Gefährdung des Zusammenhalts innerhalb der Schweiz empfunden. Die Ausgestaltung des Ständemehrs wurde deshalb seit 1975 mehrmals im nationalen Parlament in Frage gestellt. Im Rahmen der letzten Verfassungsrevision wurde die Thematik diskutiert, Änderungen fanden aber keine Mehrheit (siehe Anhang I: Forschungsbericht von Regula Hänggli).

Die Notwendigkeit des Ständemehrs in seiner heutigen Ausprägung beeinflusst nicht nur die Erarbeitung vieler Abstimmungsvorlagen. Auch gesellschaftspolitische Anliegen einer eher urban und liberal ausgerichteten Bürgerschaft sowie Anliegen, die eine schnellere Öffnung der Schweiz gegenüber der EU oder dem weiteren Ausland betreffen, haben es sehr schwer, in eine ernsthafte politische Diskussion gehoben zu werden.

4. Modell eines den heutigen Realitäten angepassten Systems

Die beiden Grundprinzipien unseres Staates, Föderalismus und halbdirekte Demokratie, sollen nicht aufgegeben werden. Aber sie müssen, damit sie lebensfähig bleiben, den realen Bedürfnissen der Zeit angepasst werden.

In letzter Zeit wurden in der Schweiz mit Gemeindefusionen und Bezirksreformen bereits wesentliche Verbesserungen erzielt. Dieser Prozess wird verstärkt weitergehen (müssen).

Auf der Ebene der Kantone ist seit einigen Jahren die Frage der Zusammenschlüsse kleiner Kantone auf dem Tisch. So haben sich die Innerschweizer Kantone eine Fusion ernsthaft überlegt und in den beiden Kantonen Waadt und Genf kam es sogar zu einer Volksabstimmung (mit ablehnendem Resultat).

Am letzten ch-Regierungs-Seminar der Kantone (Januar 2006) ist das Thema «Zukunft des Föderalismus» aufgegriffen worden. Dabei hat der IDHEAP-Staatsrechtsprofessor Dieter Freiburghaus die Meinung vertreten: «Ein politisches System kann nur legitim sein, wenn es einfach ist. Deshalb gibt es nur eine Lösung, um den Föderalismus zu erhalten: die Bildung weniger, grosser Kantone.»

Organisationen wie Metropole Schweiz fordern ebenfalls eine institutionelle Gebietsreform der Schweiz.

Die NHG-Arbeitsgruppe ist sich der Brisanz dieses Themas bewusst und weiss, dass eine solche tiefgreifende Reform noch viel Zeit beanspruchen wird. Sie ist aber überzeugt, dass die Schweizer Kantone nicht darum herum kommen werden, in Zukunft diesen Weg zu gehen. Spätestens wenn alle heute noch verbliebenen kantonalen Kompetenzen entweder zu Bundeskompetenzen geworden sind oder auf interkantonaler Ebene wahrgenommen werden, werden die Kantone beginnen, sich zusammenzuschliessen. Die Arbeitsgruppe kann sich aus heutiger Sicht ein Modell mit zum Beispiel 7 grösseren Kantonen vorstellen – analog der Fachhochschulregionen –, die sich an den gemeinsamen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen von primär geographischen Gebietskörperschaften u.a. in den Bereichen Mobilität, Wirtschaft, Gesundheits- und Sozialversorgung, Schulen und Universitäten, Umweltanliegen orientieren. Wichtig ist, dass die Gebietsreformen von unten her wachsen. Von zentralistisch verordneten Gebietsreformen rät die NHG-Arbeitsgruppe ab.

5. Möglichkeiten moderater und mehrheitsfähiger Verbesserungen

Folgende Modelle einer der heutigen Zeit besser angepassten Repräsentanz der Kantone auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren in Wissenschaft und Politik erarbeitet und diskutiert (siehe Anhang I: Forschungsbericht von Regula Hänggli):

Für den Ständerat

- a) Die grossen Kantone und/oder die städtischen Grosszentren erhalten einen zusätzlichen Sitz im Ständerat.
- b) Ständerat und KdK (Konferenz der Kantonsregierungen) werden zu einem Organ zusammengelegt, in dem die kantonalen Exekutiven und je eine Vertretung der fünf Grosszentren (Zürich, Genf, Basel, Bern und Lausanne) Einsitz haben. Details, insbesondere auch über den Wahlmodus in den Kantonen, wären noch zu bestimmen.
- c) Zusätzlich zu den Kantonen erhalten die Grosszentren eine Stimme.
- d) Zusätzlich zu den Kantonen erhalten definierte Regionen eine Stimme.

Beim Ständemehr sind gemäss Prof. W. Linder (siehe auch Referat Prof. K. Nuspliger am NHG-Kolloquium 2004) insbesondere folgende 5 Modelle einer angepassteren Kantonsrepräsentanz auf Bundesebene möglich:

- a) Modelle mit demographischer Gewichtung der Kantone: Grundsatz: grosse Kantone haben mehr Ständestimmen als kleine Kantone.
- b) Modelle mit neuer Mehrheitsregel: Das Volksmehr kann nur durch ein qualifiziertes Ständemehr überstimmt werden, oder ein qualifiziertes Volksmehr geht anders lautendem Ständemehr vor.
- c) Modell des stärkeren Mehrs: Das prozentuell höhere Mehr wird als das Gültige erklärt.

- d) Modelle mit spezieller Gewichtung besonderer Gebietskörperschaften: Z.B. könnten die 5 schweizerischen Grosszentren eine zusätzliche Standesstimme bekommen.

6. Vorschlag der Arbeitsgruppe

Die NHG-Arbeitsgruppe ist überzeugt, dass die Kantone in den kommenden Jahren die Frage der Gebietsreformen werden angehen müssen, wie das auf Gemeindeebene bereits geschieht. Sie empfiehlt, dass die NHG diese Fragen thematisiert, und hofft, dass diesbezügliche Anstösse von Politik und Gesellschaft aufgenommen werden.

Weil, wie oben dargelegt, es voraussichtlich noch sehr lange dauern wird, bis Kantonzusammenschlüsse Realität werden, weil aber die Probleme jetzt da sind, schlägt die NHG-Arbeitsgruppe ein Modell für die bessere und den heutigen Verhältnissen angepasste Mitbestimmung der Kantone auf der Bundesebene vor, das bereits in den nächsten Jahren mehrheitsfähig werden könnte und einen Schritt in die richtige Richtung bedeuten würde. Dabei hat sie sich von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- Der Ständerat soll in seinen Stärken gestärkt, gleichzeitig aber den demographischen Veränderungen angepasst werden. Insbesondere soll dem Gedanken der Vertretung von grösseren Gebietskörperschaften und der gerechteren Repräsentierung der Städte und Agglomerationen besser Rechnung getragen werden.
- Das Ständemehr gemäss BV Art. 142 soll zwar weiterhin gelten, aber in seiner Wirkung mit einer Neufestlegung der Zahl der Standesstimmen unter Einbezug der Regionen neu justiert werden.

6.1 Ständerat

Der Ständerat wird von 46 auf 53 Mitglieder vergrössert. Dabei erhalten neben den Kantonen (wie bisher) die sieben grossen Regionen der Schweiz zusätzlich je eine Vertretung. Diese Vertretungen werden auf der Grundlage der sieben grossen, gemäss BFS-Bericht (Bundesamt für Raumplanung/Bundesamt für Statistik, Die Grossregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem, Neuchâtel, 1999) zu definierenden Regionen gewählt, d.h. sie repräsentieren je einen interkantonalen zusätzlichen Wahlkreis.

Diese neuen zusätzlichen Wahlkreise respektieren die aktuellen kantonalen und nationalen Grenzen. Da sie je über eine gewisse Homogenität verfügen, wird der Notwendigkeit einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit Nachdruck verliehen und den Bedürfnissen der Städte und Agglomerationen würde besser Rechnung getragen.

6.2 Ständemehr

Bei Doppelmehrabstimmungen erhalten neben den Kantonen die sieben wie oben definierten Regionen je eine zusätzliche Stimme, was die Gesamtzahl der Standes-

stimmen auf 33 erhöht. Damit erhalten die Regionen mehr Gewicht, und es findet auch hier eine gewisse Verschiebung zugunsten der Städte und Agglomerationen statt.

7. **Föderalismus reformieren, nicht abschaffen!**

Es geht der NHG-Arbeitsgruppe in keiner Art und Weise darum, den Föderalismus abzuschaffen oder anzugreifen. Im Gegenteil! Die Arbeitsgruppe ist überzeugt, dass die föderalistische Essenz auf die Dauer nur gerettet werden kann, wenn wir unsere föderalen Gepflogenheiten unserer Zeit anpassen. Unsere föderalen Strukturen waren in der Vergangenheit sehr erfolgreich, sie ermöglichten uns die Identifizierung mit unserem näheren Umfeld und sie haben uns ein hohes Mass an friedlichem Zusammenleben und damit auch Wohlergehen gebracht. Damit dies auch in Zukunft der Fall sein kann, raten wir, das Wort von Willy Brandt zu beherzigen:

«Gerade wer das Bewahrensweite bewahren will, muss verändern, was der Erneuerung bedarf.»

Bern, Juli 2006

*Für die Arbeitsgruppe: Dori Schaer-Born
Zentralpräsidentin NHG*

Rapport final

du groupe de travail NSH sur le thème **Participation des cantons au niveau fédéral plus conforme à la réalité d'aujourd'hui: Conseil des Etats et règle de la double majorité (peuple et cantons)**

Composition du groupe de travail: Gilbert Coutau, Thomas Pfisterer, Hans Günter Radecke, Paul Roth, Christophe Spenlé, Dori Schaer-Born (direction).

1. Mandat du groupe de travail

Comme indiqué dans l'introduction à la présente brochure, les participantes et participants au colloque NSH 2005 ont recommandé au comité central de la NSH d'instituer un groupe de travail pour examiner la question de la participation des cantons au niveau fédéral. Il s'agissait là avant tout de déterminer dans quelle mesure les structures et les règles de représentation définies dans la Constitution fédérale en 1848 correspondent aux réalités d'aujourd'hui et se justifient encore.

Le comité central s'est limité à cette problématique tout en sachant qu'il ne traitait ainsi qu'un aspect très particulier de la mosaïque que constitue le système de nos institutions étatiques. Il convenait notamment de ne pas dépasser matériellement ce cadre.

2. Structures et procédures politiques

2.1 Contexte historique

La séparation politique des pouvoirs telle que fixée dans la Constitution fédérale de 1848 a permis la création de la Confédération suisse et en conséquence le développement d'une société suisse. La réunion de 25 cantons très hétérogènes en un Etat a été possible grâce aux nouvelles institutions politiques définies à cette époque. Depuis lors, la légitimité politique de la Suisse repose sur deux piliers qui se complètent, à savoir la démocratie («one man – one vote») et le fédéralisme («one state – one vote»). Grâce à une combinaison astucieuse de ces deux principes politiques,

on a pu atténuer les conflits et les tensions d'alors et intégrer des minorités linguistiques, confessionnelles, sociales et politiques dans le nouvel Etat fédéral. Aussi notre système politique est-il caractérisé par les aspects suivants:

- La démocratie directe
- Le fédéralisme, né historiquement comme un compromis entre les conservateurs catholiques et les radicaux (en majorité protestants), entre les cantons urbains et les cantons ruraux et entre les régions linguistiques.
- Au fil du temps, ces deux principes de base ont été complétés par le système proportionnel et la concordance, lesquels partaient de la volonté d'intégrer tous les groupements et mouvements politiques dans les organes politiques et de résoudre les problèmes par la négociation et le compromis.

Le système de concordance suisse se distingue ainsi principalement par une culture politique caractérisée par la capacité à régler les conflits et à résoudre les problèmes sur une base consensuelle.

Certes, d'autres pays que la Suisse connaissent un système politique bicaméral. Mais la Suisse est le seul pays européen à disposer de deux chambres parlementaires totalement égales en droit (art. 148 al. 2 CF). Au Royaume-Uni, la Chambre haute est clairement subordonnée à la Chambre basse et, en France, l'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas les mêmes compétences dans le processus législatif. Les parlementaires des deux Chambres suisses sont élus selon une procédure différente: l'élection du Conseil national est réglée par la législation fédérale, les circonscriptions électorales étant les cantons; l'élection du Conseil des Etats en revanche relève des législations cantonales. Autrement dit, chaque canton est libre de choisir selon quel système est élue sa représentation au Conseil des Etats.

En instituant la majorité des cantons et les dispositions sur la double majorité lors de votations concernant la Constitution fédérale ou d'autres objets importants (art. 140 al. 1 et art. 142 CF), le Constituant de 1848 voulait conférer un certain poids aux cantons non seulement dans la représentation parlementaire, mais aussi lors de votations populaires, tandis que le Conseil des Etats doit représenter d'une manière particulière les diverses collectivités territoriales de la Suisse, soit les cantons.

2.2 Principes organisationnels et fonctions du Conseil des Etats

Dans son système parlementaire, la Suisse a donné la préférence au principe du sénat avec deux conseils dotés de compétences identiques, composés de députés élus et libres de tout mandat impératif (art. 161 CF), au détriment du principe de la chambre fédérale (p. ex. Allemagne), composée de représentants des cantons munis d'instructions ou de membres de leurs autorités. Lever l'interdiction des mandats impératifs, idée rediscutée de temps à autre, aurait comme conséquence que le Conseil des Etats ne serait plus à égalité avec le Conseil national pour intervenir dans les projet législatifs et qu'il devrait, sauf dans les affaires fédératives, se contenter de droits de décision restreints (droit de veto, etc.). On déduit par ailleurs du système bicaméral avec compétences identiques que le Conseil des Etats ne sau-

rait avoir pour tâche de coordonner la collaboration intercantonale; il en résulterait des inégalités par rapport au Conseil national, lesquelles ne seraient pas toujours dans l'intérêt du Parlement fédéral pris comme un tout.

Plusieurs analyses récentes amènent le groupe de travail à la conclusion que le système bicaméral avec égalité des deux Chambres a en principe fait ses preuves. Dans la démocratie suisse de concordance, l'équilibre entre des intérêts divergents est justement central; et cet équilibre est certainement mieux garanti par deux conseils séparés mais égaux en droit que par un parlement fédéral doté d'une seule chambre. Concernant le Conseil des Etats, on peut en plus constater que, outre sa fonction de représentation des cantons, c'est surtout sa caractéristique de «chambre de réflexion» qui est importante. La législation gagne aussi en qualité par le regard qu'y porte le deuxième conseil. Le professeur J.-F. Aubert exprime cette idée dans son «Traité de droit constitutionnel» dans les termes suivants: «Une lecture dans deux Chambres est préférable à deux lectures dans une seule Chambre.»

Malgré la différence des modes d'élection dans les cantons, l'élection des conseillères et conseillers aux Etats est fortement influencée par la personnalité des candidates et candidats. Il en résulte que les membres du Conseil des Etats agissent politiquement de manière plutôt indépendante et se sentent moins liés à leur parti et à divers lobbys. Aussi sont-ils également un peu moins exposés à la pression des médias que les membres du Conseil national.

Pour ces raisons, le groupe de travail est finalement d'avis que la fonction essentielle du Conseil des Etats, soit la représentation des collectivités territoriales de la Suisse, et ses principes organisationnels, bien qu'hérités du 19e siècle, restent pertinents également du point de vue actuel. Autrement dit, il n'est pas opportun à ce jour de remettre en question le système bicaméral suisse.

Cependant, la question centrale qui se pose est de savoir si la fonction de représentation du Conseil des Etats, mentionnée ci-dessus, est encore adaptée au contexte actuel ou si des modifications ne s'imposent pas compte tenu de l'évolution démographique.

Comme indiqué en introduction, la volonté d'intégrer des minorités linguistiques, confessionnelles, sociales, politiques dans l'Etat fédéral en accordant de l'importance aux structures fédérales a marqué l'histoire de la Suisse. Encore faut-il examiner dans quelle mesure cette protection des minorités autrefois voulue n'a pas conduit à négliger, de manière aujourd'hui inadmissible, des majorités qui s'imposent de plus en plus. Du point de vue de la démocratie de concordance, il est indispensable que les deux Chambres parlementaires représentent et associent si possible tous les groupes de population et d'intérêts existants, idéalement selon des configurations chaque fois différentes et complémentaires.

Si le Conseil national a vocation de représenter avant tout les divers groupes politiques, culturels et sociaux de notre population, le Conseil des Etats voit sa fonction représentative confrontée à une nouvelle question: quelles sont les collectivités territoriales à prendre en considération aujourd'hui et, sur cette base, où se situent les écarts entre la représentativité actuelle et son idéal.

2.3 Principes organisationnels et fonction de la double majorité lors de votations populaires

En donnant le même poids à la majorité du peuple et à celle des cantons lors de votations sur la Constitution ou d'autres projets importants (art. 142, alinéas 2, 3 et 4 CF), le Constituant de 1848 a renforcé encore le principe du fédéralisme. Les révisions constitutionnelles doivent ainsi recueillir non seulement une majorité des votants, mais également une majorité des cantons. Ce système permet aussi en particulier de légitimer encore davantage les dispositions de droit constitutionnel.

A ce titre, il se pose une question centrale semblable pour le Conseil des Etats: cette pondération marquée en faveur des très petits cantons du point de vue de leur population correspond-elle encore aux réalités et aux besoins de notre temps?

3. Réalités et besoins d'aujourd'hui

Depuis 1848, le monde suisse a également changé. Les nouveautés techniques ont radicalement révolutionné nos comportements en termes de mobilité et de communication, les femmes ont obtenu le droit de vote et d'éligibilité, les relations économiques se sont considérablement déplacées, la mondialisation ne s'est pas arrêtée à nos frontières, l'agriculture a perdu sa prééminence.

Cultures et confessions se confondent; mobilité, médias, meilleure formation pour tous, immigration, etc. ont changé les structures de la population; un concept uniforme d'Etat social a contribué à un certain équilibre. De plus, la question confessionnelle a perdu de son importance depuis 1848; d'autres confessions sont apparues avec l'immigration. Considérer cet aspect dans le cadre des structures étatiques n'est plus indiqué.

On constate aussi un exode massif des populations de la campagne vers les villes et ainsi une urbanisation du pays. Aujourd'hui, près de 70% de la population suisse vit dans les villes, les agglomérations et les plus grands centres. C'est là qu'est générée la plus grande part du produit national brut; ces zones sont le moteur de notre économie. Et pourtant, les villes et les agglomérations ne bénéficient ni au Conseil des Etats ni lors de votations à double majorité d'un poids en conséquence.

La vie économique et sociale en Suisse s'inscrit encore dans des structures politiques extrêmement exigües, nées de l'histoire dans des conditions complètement différentes et fixées au milieu du 19e siècle. Certes, ces structures exigües permettent, d'une part, une forte identification politique des citoyennes et citoyens et leur participation dans une mesure unique au monde, contribuant ainsi au bon fonctionnement de nos institutions; mais d'autre part, le «tourisme populaire» augmente rapidement – travail, habitat et loisirs ne se donnent plus au même endroit – de sorte que le lien affectif des citoyennes et citoyens avec les cantons tels qu'ils existent actuellement est affaibli, voire même ignoré par la plupart des jeunes.

La relation à l'Etat fédéral a également profondément changé; les habitants du pays s'identifient, assurément, en premier lieu à la Suisse en tant qu'Etat, mais cet Etat fédéral n'est aujourd'hui plus remis en question.

Les structures politiques de la Suisse sont fortement fragmentées (26 cantons, près de 2800 communes). Cette fragmentation mobilise beaucoup de ressources et requiert un grand effort de coordination pour résoudre des problèmes communs. Tous les domaines politiques importants dépassent les frontières cantonales; les domaines notamment de la formation, de la médecine de pointe, des transports, de l'organisation du territoire, de l'environnement, de l'énergie et de la sécurité nécessitent des solutions transfrontalières.

Les processus socio-économiques n'ont plus lieu à l'intérieur de frontières cantonales, mais se développent à un niveau régional: bassin lémanique, espace alpin, plateau suisse, arc jurassien, grand Zurich. La région du lac de Constance, les régions autour de Bâle, de Genève et de Chiasso dépassent même les frontières nationales.

La Suisse répond à cette évolution avec le grand projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), mais aussi par le biais de la loi sur le marché intérieur. De plus, l'Accord-cadre intercantonal (ACI) a posé les bases offrant une meilleure assise démocratique à la collaboration intercantonale. La création d'organismes intercantonaux (concordats, conventions intercantionales) comme un moyen au service du fédéralisme horizontal est souhaitée en soi; la démarche reste toutefois critiquée, car elle implique, en règle générale, un transfert de compétences des législatifs vers les exécutifs. Les conférences des directeurs et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) doivent également considérer cette critique. La collaboration intercantonale doit être juridiquement fondée de manière à ne plus être entachée de déficit démocratique.

L'Etat ne dispose plus vraiment des ressources financières suffisantes pour répondre aux attentes que les citoyens formulent à son égard. Raison pour laquelle on exige aussi, de plus en plus, des pouvoirs publics de l'efficacité et une utilisation économe des moyens disponibles. La mondialisation dans de nombreux domaines, les développements techniques toujours plus rapides et les besoins de l'économie contraignent l'Etat à agir plus rapidement.

3.1 Conseil des Etats

En raison de l'évolution démographique, l'équilibre voulu en 1848 entre le Conseil national et le Conseil des Etats s'est progressivement déplacé. L'égalité absolue de représentation entre les cantons étant toujours la règle, les petits cantons bénéficient aujourd'hui d'un poids excessif au Conseil des Etats. Il en résulte un décalage par rapport à la composition actuelle de la population. Une étude suisse sur la représentation au Conseil des Etats (Lijphart 1999, Vatter 2002) montre, en résumé, à quel point le centre bourgeois, la génération des seniors, les hommes, les couches sociales professionnelles supérieures et à hauts revenus, les catholiques et la popu-

lation paysanne sont nettement surreprésentés au Conseil des Etats, alors que la gauche et les verts, les femmes, les jeunes, les classes sociales inférieures et les habitants des villes y sont nettement sous-représentés.

3.2 Majorité des cantons

On constate le même phénomène pour la majorité des cantons requise dans certaines votations. Si 1 voix exprimée en Appenzell Rhodes-Intérieures équivalait en 1848 à 11 voix exprimées à Zurich, ce rapport est aujourd'hui pratiquement de 1 à 40. Théoriquement, la minorité de blocage se situe donc à près de 9%; elle était en réalité de 11%, par exemple, en 1992 (votation sur l'EEE). Ainsi, les petits cantons, à dominante rurale et économiquement plutôt faibles, ont de fait un pouvoir de veto lorsque les résultats d'une votation sont serrés.

On compte par ailleurs, au cours des dernières décennies, un nombre croissant de votations à double majorité en raison de révisions constitutionnelles nécessaires. Dans ce cadre, on note depuis 1955 huit cas où majorité du peuple et majorité des cantons se sont contredites: protection des locataires, protection civile, régime des finances, compétence fédérale en matière d'éducation, politique conjoncturelle, politique énergétique, promotion de la culture, naturalisation facilitée. A cela s'ajoutent, au cours des 30 dernières années, neuf cas limites, la dernière fois sur la question de l'adhésion à l'ONU. En général, le fossé s'est creusé entre cantons ruraux et cantons urbains, mais on relève aussi une prédominance des petits cantons suisses-alémaniques sur les cantons romands.

Ce qui est chaque fois ressenti comme un danger pour la cohésion interne du pays. Raison pour laquelle, depuis 1975, le système de la majorité des cantons a été remis plusieurs fois en question au Parlement fédéral. Dans le cadre de la dernière révision constitutionnelle, on a aussi discuté de la question, mais aucune modification n'a su rallier de majorité suffisante (cf. annexe I: rapport Regula Hänggli).

La nécessité d'obtenir la majorité des cantons, dans son concept actuel, n'influence pas seulement l'élaboration de nombreux projets soumis à votation. Toute revendication de politique sociale émanant d'une population citoyenne plutôt urbaine et libérale, de même que toute velléité d'ouverture plus rapide de la Suisse à l'égard de l'UE ou du reste du monde ont beaucoup de peine à s'imposer de manière sérieuse dans le débat politique.

4. Modèle d'un système adapté à la réalité d'aujourd'hui

Les deux principes de base de notre Etat, soit le fédéralisme et la démocratie semi-directe, ne doivent pas être abandonnés. Afin toutefois de les maintenir viables, il convient de les adapter aux réels besoins de notre époque.

On a déjà constaté des améliorations essentielles ces derniers temps, avec des fusions de communes et des réformes au niveau des districts. Ce processus se poursuivra (devra se poursuivre) en s'accroissant.

Au niveau des cantons, l'idée de fusion entre petits cantons est en discussion depuis quelques années. Ainsi, les cantons de Suisse centrale ont sérieusement réfléchi à fusionner et les cantons de VD et GE ont même été jusqu'à soumettre un projet correspondant au vote populaire (projet alors refusé).

Le dernier Séminaire ch «Gouverner aujourd'hui» (janvier 2006) a entre autres abordé le thème «Avenir du fédéralisme». A cette occasion, le professeur de droit public à l'IDHEAP, Dieter Freiburghaus, a défendu l'opinion qu'«Un système politique ne peut être légitime que s'il est simple. C'est pourquoi il n'y a qu'une solution pour sauvegarder le fédéralisme: moins de cantons, mais des cantons plus grands.»

Des organisations telles que Métropole Suisse encouragent également une réforme territoriale institutionnelle en Suisse.

Le groupe de travail NSH sait bien à quel point ce thème est sensible et qu'une réforme aussi fondamentale nécessitera encore beaucoup de temps. Il est pourtant convaincu que les cantons suisses ne pourront pas échapper à cette voie; ils se mettront à fusionner au plus tard lorsque toutes les compétences actuellement encore cantonales seront soit passées à la Confédération, soit assumées au niveau intercantonal. Au stade actuel, le groupe de travail peut envisager un modèle avec par exemple 7 grands cantons – recouvrant les sept régions définies pour les hautes écoles spécialisées – lesquels correspondent aux conditions-cadres et aux besoins communs de collectivités territoriales avant tout géographiques, notamment dans les domaines de la mobilité, de l'économie, de la santé et de la sécurité sociale, des écoles et universités, de l'environnement. L'important est que les réformes territoriales émanent de la base. Le groupe de travail NSH déconseille toute réforme territoriale imposée d'en haut, dans un esprit centralisateur.

5. Possibilités d'amélioration modérées et susceptibles de rassembler une majorité

Les modèles pour une représentation des cantons au niveau fédéral mieux adaptée à la réalité d'aujourd'hui présentés ci-après ont été élaborés et discutés dans les milieux scientifiques et politiques au cours de ces dernières années (cf. annexe I: rapport Regula Hänggli):

Pour le Conseil des Etats

- e) Les grands cantons et/ou les grands centres urbains obtiennent un siège supplémentaire au Conseil des Etats
- f) Le Conseil des Etats et la CdC (Conférence des gouvernements cantonaux) fusionnent en un seul organe dans lequel siègent les exécutifs cantonaux ainsi qu'une délégation de chacun des cinq grands centres (Zurich, Genève, Bâle, Berne et Lausanne). Il faudrait là régler encore certains détails, notamment le mode d'élection dans les cantons

- g) En plus des cantons, les grands centres obtiennent également une voix
- h) En plus des cantons, des régions prédéfinies obtiennent également une voix

Concernant la majorité des cantons, il existe selon le professeur W. Linder (entre autres, cf. également la conférence du professeur K. Nuspliger au colloque NSH 2004) 5 modèles possibles permettant d'adapter la représentation des cantons au niveau fédéral, à savoir:

- e) Modèle avec pondération démographique des cantons. Principe: les grands cantons ont plus de voix que les petits cantons.
- f) Modèle avec nouveau régime de majorité. La majorité du peuple ne peut être contredite que par une majorité qualifiée des cantons, ou une majorité qualifiée du peuple prime sur une majorité contraire des cantons.
- g) Modèle avec majorité renforcée. La majorité la plus élevée en pourcentage est celle qui est retenue comme valable.
- h) Modèle avec pondération spéciale pour certaines collectivités territoriales. On pourrait, par exemple, imaginer d'accorder une voix supplémentaire, équivalant à une voix de canton, à chacun des cinq grands centres suisses.

6. Proposition du groupe de travail

Le groupe de travail NSH est convaincu que les cantons devront, au cours des prochaines années, se pencher sur la question des réformes territoriales, comme c'est déjà le cas au niveau des communes. Il recommande à la NSH de thématiser ces questions, espérant que toute incitation à ce propos sera entendue par la politique et par la société.

Vu le temps probablement encore nécessaire, comme relevé ci-dessus, pour arriver à de réelles fusions de cantons, mais considérant par ailleurs l'actualité des problèmes qui se posent, le groupe de travail NSH propose un modèle permettant d'améliorer et d'adapter à la réalité actuelle la participation des cantons au niveau fédéral, modèle qui pourrait rallier une majorité déjà au cours des prochaines années et constituerait un pas dans la bonne direction. Ce modèle s'inspire des principes suivants:

- Il faut consolider les forces du Conseil des Etats, mais l'adapter en même temps aux changements démographiques; il convient en particulier de mieux tenir compte de la représentation des grandes collectivités territoriales et d'une juste représentation des villes et des agglomérations.
- La majorité des cantons selon art. 142 CF doit certes être maintenue, mais son impact doit être pondéré, moyennant une redéfinition du nombre de voix équivalant à une voix de canton, en intégrant les régions.

6.1 Conseil des Etats

Le Conseil des Etats est élargi de 46 à 53 membres. Dans ce cadre, outre les cantons

(comme jusqu'à présent), les 7 grandes régions de Suisse obtiennent chacune un siège. Ces délégations sont élues sur la base des sept grandes régions à définir selon le rapport OFS (Office fédéral du développement territorial / Office fédéral de la statistique, Les grandes régions de la Suisse. La Suisse dans le système des régions NUTS, Neuchâtel, 1999), ce qui signifie qu'elles représentent chacune une circonscription électorale intercantonale supplémentaire.

Ces nouvelles circonscriptions respectent les frontières cantonales et nationales actuelles. Chaque circonscription bénéficiant d'une certaine homogénéité, cette constellation incite à renforcer la collaboration intercantonale et permet de mieux tenir compte des besoins des villes et des agglomérations.

6.2 Majorité des cantons

Lors de votations à double majorité, outre les cantons, les 7 grandes régions telles que définies ci-dessus disposent chacune d'une voix supplémentaire, ce qui porte à 53 le nombre de voix s'exprimant au Conseil des Etats (2 x 23 pour les cantons + 7 voix des grandes régions). Les régions obtiennent ainsi davantage de poids et on réalise également une certaine pondération en faveur des villes et des agglomérations.

7. Non pas abolir, mais réformer le fédéralisme!

Pour le groupe de travail NSH, il ne s'agit en aucune manière d'abolir ou d'amputer le fédéralisme. Au contraire! Le groupe de travail est convaincu que l'essence fédérale ne peut être sauvée sur la durée que si l'on adapte les particularités de notre système à la réalité actuelle. Nos structures fédérales étaient autrefois parfaitement adéquates; elles nous ont permis une certaine identification à notre environnement proche et elles ont contribué dans une large mesure à la cohésion pacifique au sein du pays et à sa prospérité. Avec la volonté de continuer sur cette voie, nous conseillons de suivre la parole de Willy Brandt:

«Celui qui veut préserver ce qui vaut la peine de l'être doit changer ce qu'exige la nouveauté.»

Berne, juillet 2006

*Pour le groupe de travail:
Dori Schaer-Born
Présidente centrale NSH*

Anhang: Vorhandene Reformvorschläge für den Ständerat, das Ständemehr und die Mitwirkung der Kantone

Bearbeitet von Regula Hänggli, Zürich

Ständerat

1.14 Parlament

2005

Über die Funktion des Ständerates

Fritz Schiesser (FDP, GL) spricht sich aus gegen eine Installation einer elektronischen Anlage für die Ermittlung der namentlichen Resultate von Gesamt- und Schlussabstimmungen sowie von namentlichen Abstimmungen, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern. Als Begründung gibt er an, dass der Ständerat nicht ein zweiter Nationalrat werden soll, umso mehr die Aufgabe als Kantonsvertreter immer mehr in den Hintergrund rücke. Er geht dabei auf die unterschiedlichen Funktionen von Stände- und Nationalrat ein. (AB SR 2005: 1204)

2000

Parlamentarische Initiative: Proporzwahlssystem für den Ständerat

Eine parlamentarische Initiative von Herrn Rennwald (SP, JU), für die Ständeratswahlen vom Bund her obligatorisch das Proporzwahlssystem vorzuschreiben, fand nur bei der SP und den Grünen Unterstützung und wurde ohne grosse Diskussion mit 98:56 Stimmen abgelehnt. (AB NR 2000: 499ff)

Im Zuge der Reform der Bundesverfassung

Art. 150

«In beiden Verfassungskommissionen wurden Anträge gestellt, die Vertretung der Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl abzustufen und damit den demographischen Veränderungen seit 1848 Rechnung zu tragen. (...) Die Anträge wurden jeweils mit überwältigendem Mehr abgelehnt.» (Kommentar zur Verfassung: 1546)

Zu Abs. 3. «Die Vernehmlassungskommission (NR) stellte den Antrag auf Regelung der Ständeratswahlen auf der Gesetzesstufe, weil die Wahl eines Bundesorgans durch Bundesrecht geordnet werden müsse. Die Mehrheit der Kommission stellte sich aber auf den Standpunkt, dass den Kantonen die Möglichkeit gewahrt werden solle, unterschiedliche Verfahren festzulegen.» (Kommentar zur Verfassung: 1547)

1992

Parlamentarische Initiative: Neudefinition des Ständerates

Diese parlamentarische Initiative verlangte eine Neudefinition der Rolle des Ständerates,

insbesondere eine Priorität des Nationalrates im Differenzbereinigungsverfahren (Bericht der Staatspolitischen Kommission NR). Die Kommission beantragte dem Nationalrat einstimmig, der Initiative keine Folge zu geben. (AB NR 1992: 2514 ff)

Parlamentarische Initiative der grünen Fraktion: Abschaffung des Ständerates

«Bundesverfassung und einschlägige Gesetzgebung sind dahingehend zu ändern, dass der Ständerat abgeschafft wird.» Diese parlamentarische Initiative wurde von der grünen Fraktion am 15. Dezember 1989 eingereicht und am 30. Januar 1992 zurückgezogen. (AB NR 1992: 148–157)

Gegenvorschlag 1 zur Initiative der grünen Fraktion: Männerquoten im Ständerat

«Vollkantone sollen in den Ständerat einen Mann und eine Frau abordnen. Halbkantone werden von der Regelung nicht betroffen.»

Der parlamentarischen Initiative wird keine Folge gegeben: 77 dagegen, 39 dafür. (AB NR 1992: 148–157)

Gegenvorschlag 2 zur Initiative der grünen Fraktion:

Für eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ständerates

(bevölkerungsstarke Kantone sollen besser vertreten werden)

«Der Ständerat besteht aus 60 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei, jeder Halbkanton einen Abgeordneten. Die 14 Kantone und Halbkantone mit der grössten Bevölkerungszahl wählen einen zusätzlichen Abgeordneten.

Die Wahlen in den Ständerat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet. Im Übrigen bleibt das kantonale Recht vorbehalten». Der parlamentarischen Initiative wird keine Folge gegeben: 70 Stimmen dagegen, 28 Stimmen dafür. (AB NR 1992: 148–157)

Gegenvorschlag 3 zur Initiative der grünen Fraktion:

Differenzbereinigung durch die Vereinigte Bundesversammlung

Diese parlamentarische Initiative war schon in der Herbstsession 1991 ohne Behandlung im Rat von Nationalrat Bundi (SP, GR) als Vertreter der Minderheit zurückgezogen worden. Vermutlich sah er nach der Ablehnung durch die Kommission keine Chancen, dass der Nationalrat einen anderen Entscheid treffe. Der Rückzug mag auch damit zusammenhängen, dass in der gleichen Herbstsession beide Räte die Schlussabstimmung über die parlamentarische Initiative von Nationalrat Petitpierre (FDP, GE) durchführten, in der unter anderem das Differenzbereinigungsverfahren im Geschäftsverkehrsgesetz gestraft wurde (allerdings ohne die Gleichberechtigung der beiden Kammern anzutasten). (Aussage von Hr. Lanz, Sekretär des Ständerates)

1.15 Politik allg.

Bruno Frick: kein geeigneter Reformvorschlag vorhanden

Bruno Frick referiert anlässlich der nationalen Föderalismuskonferenz über die Rolle und die Bedeutung des Ständerates für den Föderalismus. Die fünfte Schlussbetrachtung kann als Fazit genommen werden:

«Es ist nicht ersichtlich, dass eine grundlegende Reform des Ständerates zu einem besseren Föderalismus führt. Namentlich führen die Aufwertung der KdK zu einer weiteren Kantonskammer und die Umwandlung des Ständerates in einen Bundesrat deutschen Musters zu keinem besseren Föderalismus.» (Frick 2005 : 6)

1.16 Wissenschaft

Linder 2005: Zweikammersystem (S. 201–203)

Unterschiedliche Klientel von Stände- und Nationalrat wirkt sich nicht aus

Dass die beiden Kammern andere Klientel vertreten (Nationalrat als Vertretung des Volkes, während der Ständerat die Kantone vertritt), wirkt sich nicht gross aus: «Der Ständerat ist keine Föderaliskammer (...). Beide Räte ordnen dem kantonalen Interesse ein ähnliches Gewicht zu und verhelfen ihm in gleichem Masse zum Erfolg.» (Linder 2005: 202)

Unterschiedlicher Wahlmodus von Ständerat (im Vgl. zum Nationalrat) wirkt sich aus.

«Jegers systematische Untersuchung spricht für eine starke Wirkung des Föderalismus- und Parteeffekts jedenfalls dann, wenn es zur Differenzbereinigung kommt. In allen Vorlagen und am deutlichsten unterscheidet sich der Ständerat von der Volksammer aber nicht in den klassischen Föderalismusfragen, sondern in seiner Präferenz für materielle Werthaltungen. Sie lassen sich freilich auch als Föderalismuseffekt deuten, nämlich als Folge der verfassungsmässig gewollten Überrepräsentation der Landgebiete, in denen postmaterielle Werthaltungen weniger verbreitet sind.» (Linder 2005: 203)

NHG (Kolloquium 2005)

Nennt mögliche Varianten zur Ausgestaltung des Ständerates.

Ständemehr

1.17 Parlament

2003

Parlamentarische Initiative: Mehr Ständerat, weniger Ständemehr

Diese Initiative von Nationalrat Hans-Jürg Fehr (SP, SH) forderte folgende Änderung der Bestimmungen über das Ständemehr in der Bundesverfassung. «Das Ständemehr ist erreicht, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit des Ständerates für eine Vorlage ausgespro-

chen hat. Ist das nicht der Fall, wird das Ständemehr in der Volksabstimmung festgestellt». Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates lehnte mit 12:7 Stimmen bei einer Enthaltung eine parlamentarische Initiative ab. (AB NR 2002: 1999)

2002

Parlamentarische Initiative: Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Innerhalb dieser parlamentarischen Initiative fordert Baader (SVP, BL) (nebst dem Verzicht auf eine allgemeine Volksinitiative) in der Diskussion rund um die allgemeine Volksinitiative im Minderheitsantrag IV die «Erhaltung des Ständemehrs». Man müsse auf Bundesebene bei allen Gegenständen, die aufgrund einer allgemeinen Volksinitiative eingebracht werden, immer die Zustimmung von Volk und Ständen verlangen. Es wurde also verlangt, dass auch Gesetze und Gesetzesänderungen, die anhand einer allgemeinen Volksinitiative zustande kommen, im Gegensatz zu «normalen» Gesetzen dem doppelten Mehr unterstehen. Dieser Antrag wurde abgelehnt: 98 dagegen, 44 dafür. (AB NR 2002: 410ff)

Im Zuge der Reform der Bundesverfassung

Art. 140

Die Frage, ob Gebietsveränderungen einer obligatorischen Zustimmung von Volk und Ständen unterstehen sollen, sorgte für Diskussionsstoff. Der Verfassungsentwurf von 1995 hatte die Gebietsveränderungen noch in die Verfassung hinein nehmen wollen (vgl. Entstehungsgeschichte Art. 53 Rz. 1). Dies wurde dann aber weg gelassen. «Für Änderungen im Gebiet der Kantone, also für Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen, verlangt Art. 53 Abs. 2 keine obligatorische Zustimmung von Volk und Ständen, sondern nur (.) die Genehmigung durch die BVers in der Form eines Bundesbeschlusses. Nach Art. 163 Abs. 2 untersteht ein Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum.» (Kommentar zur Bundesverfassung: 1482)

Ausgiebige Diskussion über das obligatorische Staatsvertragsreferendum im Rahmen der Verfassungsreform. (Kommentar zur Bundesverfassung: 1482–1483)

1995

Parlamentarische Initiative: Neubestimmung des Ständemehrs

Andreas Gross (SP, ZH) forderte anhand einer parlamentarischen Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eine Revision der Bundesverfassung bezüglich der Ermittlung des Ständemehrs bei Verfassungsrevisionen. Artikel 123 der Bundesverfassung sei derart neu zu fassen, dass in Berücksichtigung der unterschiedlichen demographischen Entwicklung der Kantone seit 1848 das Demokratieprinzip gegenüber dem Föderalismusprinzip gestärkt wird. Der parlamentarischen Initiative wird keine Folge gegeben: 90 dagegen, 54 dafür. (AB NR 1995: 2173 ff)

1993

Parlamentarische Initiative: Qualifiziertes Ständemehr bei Doppelmehr-Abstimmungen

Leni Robert (SP, BE) forderte anhand einer parlamentarischen Initiative: «Die Bundesverfassung sei in dem Sinne abzuändern, dass für Abstimmungen, die sowohl das Volks- wie das

Ständemehr verlangen, nur ein qualifiziertes Ständemehr von zwei Drittel respektive 15.5 Ständen ein Volksmehr zu Fall bringen kann» (AB NR 1993: 1918ff).

Im Rahmen dieser nationalrätlichen Ständemehrdebatte kommt der Politologe und Nationalrat Andreas Gross (SP, ZH) zu folgendem Schluss: «Die politische Legitimität der Schweiz beruht auf zwei Säulen, deren Verhältnis zueinander sehr diffizil ist: Föderalismus und Demokratie. Diese beiden Säulen haben sich in den letzten 150 Jahren sehr ungleich entwickelt. Das hat dazu geführt, dass heute die eine mehr gewachsen ist als die andere, dass also das Staatswesen in eine Schieflage geraten ist. Die Legitimität, das Verhältnis zwischen diesen beiden Säulen, ist heute nicht mehr gegeben»(AB NR 1993: 1923).

1.18 Politik allg.

–

1.19 Wissenschaft

Vatter (ausführlicher)

Dieser Text gibt eine Übersicht zum Thema Ständemehr inkl. Wirkungsweise und Reformansätze.

Modell 1: neue Mehrheitsregel: Jaeger (Zustimmung von 8 Ständen), Robert (qualifiziertes Ständemehr)

Modell 2: demographische Gewichtung: Hess/Trechsel (Genfer 3-Stufen-Modell); Möckli (4-Stufenmodell) und Renaissance Suisse-Europe (Stimmberechtigte)

Modell 3: spezielle Gewichtung besonderer Minderheiten: Möckli (Sprachenmodell), Jaggi (Städtemodell)

Vatter schlägt in der Folge das an das Abstimmungsergebnis gekoppelte Verfahren als Alternative vor (Vatter i. E.: 28–30). Dies entspricht den Modellen 4 und 5 bei Linder.

Linder (Kurzfassung)

Modell 1: neue Mehrheitsregel: Robert (qualifiziertes Ständemehr)

Modell 2: demographische Gewichtung (Hess/Trechsel = Genfer 3-Stufen Modell und Möcklis 4-Stufenmodell)

Modell 3: spezielle Gewichtung besonderer Minderheiten (Sprachenmodell von Möckli, Städtemodell von Jaggi)

Modell 4: qualifiziertes Volksmehr (Vatter / Sager)

Modell 5: stärkeres Mehr (Linder)

Vorschläge NHG (Kolloquium 2005)

Änderung in der Mitwirkung der Kantone

1.20 Parlament

2002

Parlamentarische Initiative: Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Innerhalb dieser parlamentarischen Initiative wird ausführlich über die Kantonsinitiative diskutiert. Der Ständerat und der Bundesrat waren dafür, der Nationalrat nicht. So stimmte in der dritten und letzten Runde der Ständerat dem Beschluss des Nationalrates und damit dem Verzicht auf eine Kantonsinitiative zu. (AB SR 2002: 703ff) Zu beachten hierbei sind auch diesbezüglich die vorangehenden Diskussionen in den beiden Räten.

2000

Parlamentarische Initiative: Mehr Demokratie mit weniger Kantonen

Die Parlamentarische Initiative der grünen Fraktion forderte in der Form der allgemeinen Anregung: «Der Bund fördert Gebietsreformen mit dem Ziel, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft sechs bis zwölf Kantone umfasst. Er leistet insbesondere organisatorische und finanzielle Unterstützung». Diese parlamentarische Initiative wurde abgelehnt: 91 dagegen, 59 dafür (AB NR 2000: 1128).

1999

Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik wurde verabschiedet. Der Ständerat betonte, dass er keinesfalls «die Konferenz der Kantonsregierungen als Vertreterin der Kantone gegenüber dem Bund» akzeptiere (Année Politique 1999: 53).

1998

Der Ständerat befasste sich als Erstrat mit dem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik. Der Ständerat zeigte sich gegenüber der KdK skeptisch (Année Politique 1998: 55).

Im Zuge der Reform der Bundesverfassung

Art. 44

«Der Artikel 44 ist neu, er hatte kein Gegenstück in der BV von 1874, konnte aber auf Art. 3 aBV zurückgeführt werden. (...)

Die KdK schlug vor, zusätzlich zu den Prinzipien über die Beziehungen zwischen Kantonen und zwischen Bund und Kantonen auch die Grundsätze der Solidarität und Subsidiarität einerseits, des Vorranges der Verhandlung und Vermittlung in Streitigkeiten zwischen den Kantonen und zwischen Kantonen und Bund andererseits, aufzunehmen. Die Grundsätze der Solidarität und der Subsidiarität wurden in den bundesrätlichen Entwurf von 1996 (Art. 34) eingefügt. Sie wurden vom StR mit der Begründung gestrichen, sie seien abstrakt, verschwommen, neu und politisch nicht durchsetzbar. **Diese Stellungnahme der «Kammer der Kantone» erstaunt, da sie eine Zentralisierungstendenz bestätigt, welche auch in anderen Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck kommt, insb. im Bereich der Ausführung des Bundesrechts, und da sie nicht den Schutz der «Eigenständigkeit» der Kantone unterstreicht, wie sie in Art. 47 vorgesehen ist»** (Kommentar zur Bundesverfassung: 575).

Art. 45

«Der Artikel 45 ist neu, er hatte kein Gegenstück in der BV von 1874. (...) Der zweite Absatz davon stammt aus einem Vorschlag der KdK» (Kommentar zur Bundesverfassung: 581).

Art. 46

«Art. 46 hatte kein Gegenstück in der BV von 1974. Der Grundsatz, wonach die Kantone das Bundesrecht ausführen, wurde als ungeschriebene Verfassungsnorm betrachtet, welche auf Art. 3 aBV beruhte» (Kommentar zur Bundesverfassung: 586).

Rz. 3–5 beachten.

Art. 48

Auch hier wurden weitgehend die Wünsche der KdK berücksichtigt. Rz. 3–4 beachten.

Art. 54 (3)

«Der heutige Art. 54 Abs. 3 geht auf eine Variante zu Art. 44 im Vernehmlassungsverfahren 1995 zurück. Die KdK verlangte in ihrer Kernvernehmlassung, diesen Vorschlag in den Haupttext aufzunehmen und umzuformulieren: ‚Der Bund wahrt in seiner Aussenpolitik möglichst weitgehend die Zuständigkeiten der Kantone und ihre Interessen‘. Der BR nahm dieses Anliegen in Art. 49 Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfes auf, lehnte aber den Umformulierungsvorschlag als zu weitgehend (starke Beeinträchtigung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes) und daher mit dem Nachführungsauftrag nicht vereinbar ab» (Kommentar zur Bundesverfassung: 662).

Art. 55

Das bisherige Recht kannte keine Mitwirkungsklausel.

Hier wird klar gesagt, dass die kantonale Mitwirkung als Kompensation für die Kompetenzverschiebungen an den Bund zu sehen sei und die Umsetzung durch Mitwirkungsrechte gesichert werden könne.

Aus Rz.2 und Rz. 3:

«Während der Erarbeitung der neuen Verfassung stand meist fest, dass die Mitwirkung in der Aussenpolitik erweitert werden soll. Teils wurde argumentiert, damit werde die Anerkennung einer umfassenden Bundeskompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten und damit eine weitere Einbindung der Kantone durch internationale Verträge schon nach dem Verfassungswortlaut kompensiert; umgekehrt wurde gefolgert, wenn die Kantone Mitwirkungsrechte bekämen, seien sie schon praxisgemäss zur Umsetzung verpflichtet. Die Verfassungsdiskussion konzentrierte sich auf drei Dimensionen: Eine Rücksichtnahme-, eine Umsetzungs- und eine Mitwirkungsklausel. Die Rücksichtnahmeklausel floss in Art. 54 Abs. 3 ein; und die Umsetzungsklausel fiel angesichts von Art. 46 als überflüssig dahin. (...) Hauptsächlich diskutiert wurde die Mitwirkungsklausel, zunächst auf spezielle Ausgestaltungen – Information und Anhörung – hin, dann die Ausweitung auf die Vorbereitung von Entscheiden und die Aufnahme von Kantonsvertretern in Verhandlungsdelegationen. Mit der Zeit entwickelte sich daraus eine allg. Mitwirkungsklausel, und zwar mit einer Verstär-

kung in den kantonalen Zuständigkeitsbereichen. Dort kommt den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht zu; sie dürfen in geeigneter Weise an Verhandlungen teilnehmen». (Kommentar zur Bundesverfassung: 682 f.).
Rz. 8 beachten.

1.21 Politik allg.

2003

Die Kantone machen das erste Mal Gebrauch von ihrem Recht, gegen einen Parlamentsbeschluss das Referendum zu ergreifen. Sie beantragen eine Volksabstimmung über das Steuerentlastungsprogramm (Année Politique 2003: 44).

2002

Immer mehr Kantone verfügen über spezielle Institutionen zur Pflege der Beziehungen mit anderen Kantonen/Nachbarregionen im Ausland. KdK verlegt Sitz ihres Sekretariats von Solothurn nach Bern (Année Politique 2002: 47).

2001

Tripartite Agglomerationskonferenz wird ins Leben gerufen. Dies geht auf einen Vorschlag der KdK zurück.

1998

Die Arbeitsgruppe EuRefKa wurde von der KdK ins Leben gerufen.

1993

KdK wird gegründet.

1.22 Wissenschaft

Dieter Freiburghaus

2001: Die Schweiz – Der Föderalismus nach der neuen Bundesverfassung und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik. S. 296–305.

2005: Bedingungen für eine gelingende Föderalismusreform: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz. S. 506–515.

KdK

EuRefKa (2004). Europa als Herausforderung für den Föderalismus. Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone. Bern, Konferenz der Kantonsregierungen. KdK: 1–57.

«Selbst wenn die Frage eines EU-Beitritts der Schweiz kurz- und mittelfristig nicht aktuell werden sollte, sehen sich die Kantone dennoch mit einem laufenden Prozess sowohl in

der Schweiz als auch in der EU konfrontiert, welcher tief greifende Auswirkungen auf den Föderalismus Schweizer Prägung hat und weiter haben wird. Erschwert wird die Lage für die Kantone dadurch, dass der Bundesrat in den eidgenössischen Räten über keine Unterstützung bezüglich der längerfristigen Ausrichtung des Verhältnisses zur EU verfügt und er kein Gesamtkonzept für eine Schweizer Europapolitik ausgearbeitet hat, welches innere Reformen und aussenpolitische Schritte koordinieren würde» (EuRefKa 2004: 3).

Weiterführende Literatur:

Arbeitsgruppe Europa-Reformen der Kantone (2001). Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts: Bericht der Arbeitsgruppe «Europa-Reformen der Kantone». Zürich, Schulthess.

Schweiz. Konferenz der Kantonsregierungen (1997). Verfassungsreform als Föderalismusreform der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone. Zürich, Schulthess.

Bezüglich des Einbezugs der kantonalen Parlamente in die Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik hat die KdK einen Expertenbericht in Auftrag gegeben. Dieser ist Mitte Mai 2006 in Buchform erschienen.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Europa-Reformen der Kantone (2001). Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts: Bericht der Arbeitsgruppe «Europa-Reformen der Kantone». Zürich, Schulthess.

Ehrenzeller, B., P. Mastronardi, et al. (2002). Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar. Lachen und Zürich, Dike und Schulthess Verlag. (zitiert als Kommentar zur Bundesverfassung).

EuRefKa (2004). Europa als Herausforderung für den Föderalismus. Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone. Bern, Konferenz der Kantonsregierungen. KdK: 1–57. www.kdk.ch/int/kdk/de/wissen/eurefka-bericht.ParagraphContainerList.ParagraphContainer.ParagraphList.0003.File.pdf/EuRefKa_Strategiepapier_25032004.pdf, Januar 2006.

Freiburghaus, D. (2001). «Die Schweiz – Der Föderalismus nach der neuen Bundesverfassung und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik.» Jahrbuch des Föderalismus 2: 296–305.

Freiburghaus, D. (2005). «Bedingungen für eine gelingende Föderalismusreform: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz.» Jahrbuch des Föderalismus 6: 506–515.

Institut für Politikwissenschaft Universität Bern (verschiedene Jahre). Année politique suisse Schweizerische Politik. Bern, Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern.

Linder, W. (2005). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern, Haupt Verlag.

Schweiz. Bundesversammlung (verschiedene Jahre). Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung = Bulletin stenographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse. Bern, Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale.

Schweiz. Konferenz der Kantonsregierungen (1997). Verfassungsreform als Föderalismusreform; der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone. Zürich, Schulthess.

Vatter, A. und F. Sager (i. E.): Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformansätze. Viertes Kapitel.

Impressum

Herausgeberin:

NHG/NSH, Alpenstrasse 26, 3006 Bern

Tel. 031 356 61 03, Fax 031 356 61 01

nhg-nsh@aso.ch, www.nhg.ch

Umbruch:

eigenart, Stefan Schaer, Bern, www.eigenartlayout.ch

Druck:

Rub Graf-Lehmann AG, Bern, www.rubmedia.ch

Bestellungen:

NHG/NSH

Alpenstrasse 26

3006 Bern

Tel. 031 356 61 03

Fax 031 356 61 01

nhg-nsh@aso.ch