

# Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten – Beurteilung der Kritik an diesem Instrument

**Simon Steinlin** | *In Politik und Wissenschaft wurde in den letzten Jahren mehrfach Kritik an der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Konkordaten geäußert. Die AVE wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführt. Im vorliegenden Beitrag werden die Kritikpunkte an der AVE beurteilt. Zwar erlaubt dies keine ganzheitliche Beurteilung des Zwangsinstruments; es zeigt sich aber, dass mit der AVE durchaus einige Nachteile verbunden sind.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Horizontaler Föderalismus in der Schweiz
  - 2.1 Begriffliches
  - 2.2 Prinzipien des schweizerischen Föderalismus
  - 2.3 Funktionen und Formen der interkantonalen Zusammenarbeit
  - 2.4 Konkordate
- 3 Die Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten
  - 3.1 Kontext
  - 3.2 Zweck
  - 3.3 Funktionsweise
  - 3.4 Gesamtschweizerische Konkordate im Bereich von Artikel 48a BV
- 4 Beurteilung der Kritik an der Allgemeinverbindlicherklärung
  - 4.1 Widerspruch zum Föderalismus
  - 4.2 Demokratiedefizit
  - 4.3 Neue Rechtsebene
  - 4.4 Ineffizienz
  - 4.5 Ausweitung auf weitere Politikfelder
- 5 Schlussfolgerungen

## 1 Einleitung

Dieser Beitrag behandelt einen Aspekt des horizontalen Föderalismus in der Schweiz: Es geht um gesamtschweizerische Konkordate und um die Frage, ob die Kantone zur Teilnahme daran gezwungen werden dürfen. Mit Konkordaten sind hier interkantonale Verträge und Vereinbarungen gemeint (vgl. Zürcher 2006, 100). Konkret werden im vorliegenden Beitrag die oft kritisierten Punkte der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von gesamtschweizerischen Konkordaten beurteilt.

Die AVE von Konkordaten ist in der Bundesverfassung in Artikel 48a<sup>1</sup> geregelt: Seit Januar 2008 kann ein Konkordat auf Antrag von 18 Kantonen mit einem Beschluss der eidgenössischen Räte für allgemein verbindlich erklärt werden. Ein

Konkordat gilt dann für alle Kantone, auch für jene, die einen Beitritt nicht beabsichtigen oder sogar ablehnen. Angewendet wurde die AVE bisher noch nie. In der Politik und in wissenschaftlichen Beiträgen ist der junge Artikel 48a BV aber seit seiner Entstehung immer wieder in die Kritik geraten. Im eidgenössischen Parlament wurde bis im März 2010 sogar eine parlamentarische Initiative behandelt, in welcher die ersatzlose Streichung des Artikels aus der Bundesverfassung verlangt wurde.<sup>2</sup> Kritisiert wird, dass die AVE dem schweizerischen Föderalismus widerspricht (insbesondere der kantonalen Autonomie), dass gesamtschweizerische Konkordate und die AVE an einem Demokratiedefizit leiden, eine neue Rechtsebene schaffen und ineffizient sind und dass die AVE unnötig auf neue Politikfelder ausgeweitet werden könnte.

Da diese Einwände gegen die AVE in den letzten Jahren sowohl in der Politik wie auch in der wissenschaftlichen Literatur vermehrt aufgetaucht sind, beurteile ich im vorliegenden Beitrag, inwiefern diese Kritikpunkte auch tatsächlich zutreffen. Dabei gilt es zu beachten, dass ich hier gezielt *bestimmte potenziell negative Wirkungen* der AVE untersuche. Die AVE wird nicht als Ganzes beurteilt, denn die *beabsichtigten positiven Wirkungen* des besagten Instruments werden hier zwar vorgestellt (siehe Kap. 3.2), aber nicht im Detail überprüft. Zudem handelt es sich hier um eine *Ex-ante-Bewertung (also eine vorausschauende)* Bewertung: Die AVE ist bisher noch nie angewendet worden, weshalb auch keine konkreten AVE-Fälle für die Untersuchung der Kritik herangezogen werden können.

Im vorliegenden Beitrag gehe ich zuerst auf den horizontalen Föderalismus in der Schweiz ein. Anschliessend beschreibe ich Kontext und Funktionsweise der AVE gemäss Artikel 48a BV, bevor ich dann die potenziell kritischen Punkte dieses Zwangsinstruments beurteile.

## **2 Horizontaler Föderalismus in der Schweiz**

### **2.1 Begriffliches**

In föderalistischen Staaten sind die Regierungsaufgaben zwischen den Gliedstaaten und einem übergeordneten Bund aufgeteilt, wobei jede Ebene über eigene Kompetenzen verfügt (Riker 1975, 101). Es gibt somit zwei Dimensionen im Föderalismus: die *horizontale* (Verhältnis zwischen den Gliedstaaten) und die *vertikale* (Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten). Im schweizerischen Bundesstaat bilden die Kantone die Gliedstaaten und die Schweizerische Eidgenossenschaft den übergeordneten Bund.<sup>3</sup> Entsprechend ist in der Schweiz mit dem horizontalen Föderalismus die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gemeint (Vatter 2006a, 96).

## 2.2 Prinzipien des schweizerischen Föderalismus

Vatter (2006a, 81) benennt drei zentrale Merkmale des schweizerischen Föderalismus: die Autonomie und Gleichberechtigung der Kantone, die Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung auf Bundesebene und die Pflicht zur Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Ebenen. Letzteres wird auch als kooperativer Föderalismus bezeichnet. Linder (2005, 139–142) erwähnt weitere Prinzipien: Der schweizerische Föderalismus hat eine eher antietatistische Färbung und bildet ein System der Nicht-Zentralisierung. Zudem ist das Verhältnis zwischen den Kantonen mehr solidarisch denn kompetitiv, insbesondere weil dem Ausgleich zwischen den Kantonen hohe Priorität zukommt.

Für die kantonale Autonomie ist Artikel 3 BV von besonderer Wichtigkeit: Der Artikel schreibt die Souveränität der Kantone fest und besagt gemäss dem Subsidiaritätsprinzip, dass alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit dem Bund übertragen werden, in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Vatter (2006a, 82–83) konkretisiert das Prinzip der Autonomie der Kantone wie folgt: Die Existenz der Kantone ist garantiert, sie können sich frei im Innern organisieren, sie wählen ihre Organe selbstständig, sie besitzen ausgedehnte Kompetenzen und eigene finanzielle Ressourcen, sie unterliegen keiner politischen Kontrolle, und sie beteiligen sich gleichberechtigt am Willensbildungsprozess des Bundes.

## 2.3 Funktionen und Formen der interkantonalen Zusammenarbeit

Die interkantonale Zusammenarbeit ist vielfältig und hat in der Schweiz eine lange Tradition. Angesichts der kleinräumigen Struktur des schweizerischen Föderalismus ist dies nicht verwunderlich. Die Kooperation erfolgt vielfach bilateral oder regional und ist somit nicht immer gesamtschweizerisch ausgeprägt. Bochsler/Sciarini (2006, 24) nennen drei Hauptfunktionen der horizontalen Zusammenarbeit: den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen, die Koordination in denjenigen Politikbereichen, die in kantonaler Kompetenz sind, und die abgestimmte, gemeinsame Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund.

Eine Unterscheidung von drei typischen Kooperationsformen erscheint angebracht. Die wichtigste Form der Zusammenarbeit bilden die Konkordate, womit interkantonale Verträge und Vereinbarungen gemeint sind (Vatter 2006a, 96; Zürcher 2006, 100). Die Konkordate stehen im Fokus dieses Beitrags und werden auf den folgenden Seiten näher erläutert. Zweitens gibt es diverse interkantonale Konferenzen, sowohl auf Regierungs- als auch auf Verwaltungsebene. Die vermutlich wichtigste Konferenz ist die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

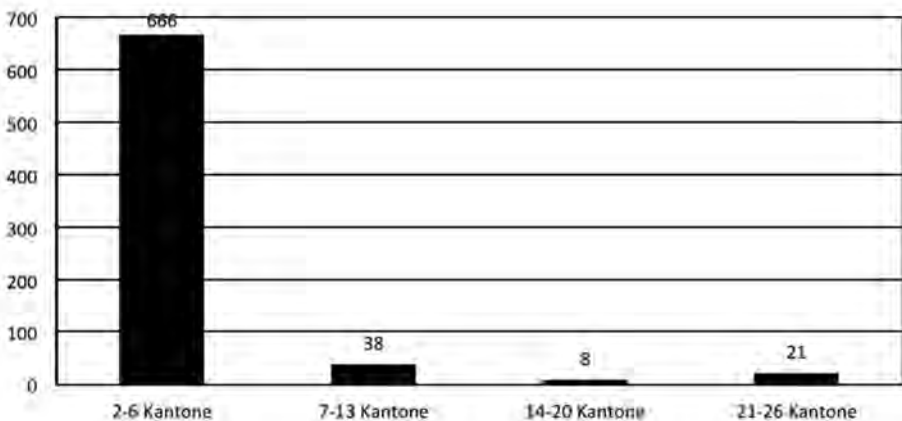
Schliesslich gibt es gemeinsame Einrichtungen zwischen den Kantonen wie zum Beispiel Hochschulen oder gesundheitliche Einrichtungen (ausführlicher: Bochsler/Sciarini 2006; Iff et al. 2010, 9–37; Vatter 2006a, 96–98).

## 2.4 Konkordate

Die rechtliche Grundlage für interkantonale Verträge und Vereinbarungen bildet Artikel 48 BV: Kantone dürfen in ihren Zuständigkeitsbereichen Konkordate abschliessen, auch mit Beteiligung des Bundes. Allerdings dürfen die Konkordate dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen.

Ende 2005 zählten Bochsler/Sciarini (2006, 29) rund 760 Konkordate, wobei die Mehrheit davon heute keine 35 Jahre alt sind. Die exakte Zahl der Verträge ist jedoch nicht bekannt, da kein zentrales Register existiert.<sup>4</sup> Wie eine Auswertung des BADAC (2004) zeigt, sind an den meisten Konkordaten nur wenige Kantone beteiligt, während der Anteil der Konkordate mit Beteiligung (fast) aller Kantone sehr gering ist (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Anzahl Konkordate nach Anzahl beteiligter Kantone im Jahr 2003



Eigene Darstellung. Datenquelle: BADAC (2004). Anmerkung: Die Zahl der in dieser Abbildung erfassten Konkordate (total 733) ist vermutlich nicht vollständig, weil es keine systematische Sammlung von Konkordaten gibt.

In Bezug auf die Prinzipien des schweizerischen Föderalismus betont Biaggini (2007, 12), dass Verträge zwischen den Kantonen Ausdruck der kantonalen Autonomie im Bundesstaat sind. Und Ehrenzeller (2005, 68–73) stellt fest, dass der kooperative Föderalismus auf horizontaler Ebene durch die vermehrte Nutzung von Konkordaten an Bedeutung gewinnt.

Die Gründe für den Abschluss von Konkordaten sind vielfältig. Früher dienten Konkordate oft der Vorbereitung bundesrechtlicher Regelungen, heute sind sie aber eher zur Verteidigung kantonalen Kompetenzen gegenüber dem Bund gedacht (Vatter 2006a, 97). Konkordate sind also ein Mittel im System der Nicht-Zentralisierung. Bochsler (2009) stellt fest, dass Konkordate dazu dienen, Policies in grösseren Räumen zu planen und zu implementieren, als dies der kleinräumige schweizerische Föderalismus vorsieht. Viele kantonale Behörden sind zu klein, um den komplexen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Anforderungen alleine gerecht zu werden. Im Weiteren dienen einige Konkordate der Koordination innerhalb der einzelnen Sprachgruppen, da diese jeweils über mehrere Kantone verteilt sind (Bochsler 2009).

### **3 Die Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten**

Mittels AVE kann die Bundesversammlung einzelne Kantone zur Teilnahme an einem gesamtschweizerischen Konkordat zwingen – auch gegen deren Willen (Abderhalden 2006, 18). Eine Anwendung dieses noch jungen Instruments hat es bisher nicht gegeben und ist im Augenblick auch nicht geplant.<sup>5</sup>

#### **3.1 Kontext**

Die Entstehung der AVE hängt mit der jüngsten Föderalismusreform zusammen: 2004 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) von Volk und Ständen angenommen. Diese Reform umfasst vier Elemente (Biaggini 2007, 19):

- Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung
- Neuordnung der Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Finanzausgleich im engeren Sinn

Mit der NFA wurde auch der neue Artikel 48a mit dem Titel «Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht», der seit Januar 2008 in Kraft ist, in die Bundesverfassung aufgenommen. Die AVE bildet also ein Puzzleteil der komplexen Föderalismusreform. Der Verfassungsartikel hat den Zweck, der Erfüllung des dritten Reformelementes zu dienen: Die AVE soll dazu beitragen, dass die Zusam-

menarbeit zwischen den Kantonen im Bereich des Lastenausgleichs gestärkt wird. Einerseits sollen jene Kantone, die für andere Kantone Leistungen erbringen, dafür entschädigt werden. Andererseits sollen zahlende Kantone im Gegenzug mitentscheiden können (EFD/KdK 2004, 1–2).<sup>6</sup>

### 3.2 Zweck

Gemäss EFD/KdK (2004, 2–3) ist es das Ziel einer AVE, sicherzustellen, dass sich alle Kantone an gemeinsamen Lasten beteiligen. Mit der AVE sollen Spillover-Effekte zwischen den Kantonen vermindert werden. Zudem soll die AVE verhindern, dass einzelne Kantone eine an sich sinnvolle gesamtschweizerische Lösung blockieren. Ebenso sollen Trittbrettfahrer, die von Leistungen anderer Kantone profitieren, aber nichts zahlen, eingebunden werden.

Im Weiteren soll mit der AVE verhindert werden, dass kantonale Aufgaben zunehmend auf Bundesebene zentralisiert werden (EFD/KdK 2004, 3). Zwar ist die AVE ein Zwangsmittel, das vom Bund angewendet werden kann, aber sie erfolgt erst am Schluss des Entstehungsprozesses eines Konkordats: Die Entscheidung zur Zusammenarbeit, der gesamte Aushandlungsprozess und der Antrag auf AVE bleibt kantonale Kompetenz. In diesem Sinne hat Canisius Braun, ehemaliger geschäftsleitender Sekretär der KdK, betont, dass gesamtschweizerische Konkordate «eine ‹Ultima ratio› sind für die Bewahrung kantonaler Hoheit» (SGVW 2008).

### 3.3 Funktionsweise

Artikel 48a BV ermöglicht es der Bundesversammlung, in neun festgelegten Sachbereichen (siehe Tabelle 1) ein Konkordat auf Antrag interessierter Kantone für alle Kantone des Landes verbindlich zu erklären oder einzelne Kantone zur Beteiligung an nicht gesamtschweizerischen Konkordaten zu verpflichten.<sup>7</sup> Die Bundesversammlung ist ermächtigt und nicht verpflichtet, die AVE einzusetzen (Biaggini 2007, 38). Falls das Parlament einer AVE zustimmt, müssen grundsätzlich die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Föderalismus beachtet werden. Beispielsweise muss der Bund darauf achten, dass er nicht übermässigen Einfluss auf kantonale Aufgaben erlangt (Biaggini 2007, 38–40). Die AVE erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses und unterliegt somit dem fakultativen Referendum.

Eine AVE-Anwendung ist jedoch gemäss Artikel 48a BV nur möglich, wenn die weiteren Voraussetzungen gesetzlich geregelt werden. Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) erfüllt diese

Bedingung. Artikel 14 FiLaG gibt vor, dass eine AVE im Bereich des Lastenausgleichs von mindestens 18 Kantonen beantragt werden muss.

Im Rahmen des FiLaG haben die Kantone zudem eine interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) ausgearbeitet, in der sie die Grundsätze ihrer Zusammenarbeit in den Bereichen mit Lastenausgleich gemäss Artikel 48a BV regeln. Die IRV kann auf Antrag von 21 Kantonen ebenfalls für allgemeinverbindlich erklärt werden (Art. 13 und 14 FiLaG). Da jedoch seit November 2007 alle 26 Kantone freiwillig beigetreten sind (KdK 2009a), erübrigt sich eine AVE.<sup>8</sup>

### 3.4 Gesamtschweizerische Konkordate im Bereich von Artikel 48a BV

Zurzeit ist keine AVE geplant, aber seit Einführung der NFA erfasst die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sämtliche abgeschlossene und geplante Konkordate in den Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV. Die aktuelle Zusammenstellung findet sich im Monitoringbericht «Föderalismus» 2009: Ende 2009 waren zehn Konkordate abgeschlossen oder geplant, für die aufgrund ihres gesamtschweizerischen Charakters eine AVE rechtlich möglich ist oder möglich werden kann (s. Tab. 1).

*Tabelle 1: Anzahl geplanter und abgeschlossener gesamtschweizerische Konkordate in den Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV.*

<b>Aufgabenbereich</b>	<b>Anzahl</b>
Straf- und Massnahmenvollzug	0
Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche	2
Kantonale Hochschulen	5
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung	0
Abfallbewirtschaftung	0
Abwasserreinigung	0
Agglomerationsverkehr	0
Spitzenmedizin und Spezialkliniken	1
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	1
IRV (kein Aufgabenbereich, aber AVE-tauglich gemäss Art. 13 FiLaG)	1

Quelle: basierend auf ch Stiftung (2010: Anhang VI)

#### 4 Beurteilung der Kritik an der Allgemeinverbindlicherklärung

Die AVE war vor ihrer Einführung im Rahmen der NFA umstritten (vgl. z.B. Rhinow 2002), und sie ist es auch heute. In den nun folgenden Abschnitten werden jeweils die einzelnen Kritikpunkte vorgestellt und direkt anschliessend beurteilt. Bei den einzelnen Kritikpunkten muss beachtet werden, dass sich einige alleine auf das Instrument der AVE beziehen, andere sich jedoch generell gegen gesamtschweizerische Konkordate richten.

Zuerst aber noch einige Bemerkungen zur Art und Weise, wie die Kritik an der AVE erhoben und strukturiert wurde und auf welcher Basis die Beurteilung der Kritikpunkte erfolgt.

Zur Erhebung und Strukturierung der Kritik an der AVE wurden zwei unterschiedliche Quellentypen benutzt:

- Im eidgenössischen Parlament wurde 2008 eine parlamentarische Initiative der Schweizerischen Volkspartei (SVP) eingereicht, welche die ersatzlose Streichung von Artikel 48a BV verlangt (08.463). Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates gab der Initiative Folge, die SPK des Ständerates nicht. Im Plenum stimmte der Nationalrat mehrheitlich für die Streichung des Artikels, der Ständerat lehnte dies jedoch im März 2010 ab (Curia-Vista-Geschäftsdatenbank, Geschäft 08.463). Für den vorliegenden Beitrag wurden die Mitteilungen der SPK sowie die Protokolle der Ratsdebatten analysiert (AB 2009 N 1741–1744; AB 2010 S 15–16; Curia-Vista-Geschäftsdatenbank, Geschäft 08.463).<sup>9</sup>
- Zweitens finden sich auch in diversen wissenschaftlichen Beiträgen kritische Stimmen zur AVE oder zumindest eine Wiedergabe einzelner Kritikpunkte. Da dort die Formulierung der Kritikpunkte in einigen Fällen besonders präzise und prägnant ist, wurden teilweise auch diese Quellen für die Erläuterung der einzelnen Kritikpunkte herangezogen.

Hinsichtlich der Beurteilung der Kritikpunkte gilt es Folgendes zu sagen: Da bis heute keine AVE-Anwendung vorliegt, handelt es sich um eine Ex-ante-Beurteilung (also eine vorausschauende) Beurteilung. Basis der Beurteilung sind vorwiegend wissenschaftliche Beiträge. Teilweise ist es zudem möglich, Analysen bestehender landesweiter Konkordate (v.a. Ganz 2006; Zürcher 2006) und eine vergleichende Datenbank der Kantonsparlamente (ICC 2010) für die Beurteilung beizuziehen. Zudem wurde ein Experteninterview mit Ruth Lüthi, stellvertretende Kommissionsekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, zur Validierung und Ergänzung der Ergebnisse durchgeführt (Lüthi 2010).



## 4.1 Widerspruch zum Föderalismus

### 4.1.1 Kritik

Immer wieder ist im Zusammenhang mit der AVE von «Aushöhlung des Föderalismus» die Rede. Die SPK des Nationalrates erklärt dazu, dass es zum schweizerischen Föderalismus gehöre, dass die Kantone innerhalb ihrer Kompetenzen unterschiedliche Regelungen haben; die AVE widerspreche diesem Grundsatz und gefährde die kantonale Autonomie (Curia-Vista-Geschäftsdatenbank, Geschäft 08.463; AB 2009 N 1741–1744). Auch in Fachbeiträgen wird auf das Konfliktpotenzial zwischen Föderalismus und AVE hingewiesen. Mader (2005, 106) betont, dass Zusammenarbeit im kooperativen Föderalismus auf Freiwilligkeit beruhen müsse, Zwangsmittel gehörten nicht dazu. Gefahr droht beispielsweise durch starke Kantonsfraktionen, die mit einem AVE-Antrag die Autonomie schwächerer Kantone gefährden (Abderhalden 2006, 18). Rhinow (2002) sieht zudem die Gefahr, dass ganze Sprachregionen gegen ihren Willen zum Konkordatsabschluss gezwungen werden können, da für einen AVE-Antrag 18 Kantone ausreichen.

### 4.1.2 Beurteilung

In der Tat scheint es zutreffend zu sein, dass die AVE als Zwangsmittel der Autonomie und Gleichberechtigung der Kantone widerspricht. Es ist für starke Kantonsfraktionen möglich, mithilfe des Bundes einzelne Kantone gegen ihren Willen zu einer bestimmten Politik zu verpflichten. Falls die AVE künftig angewendet wird, wäre dies ein markanter Wandel im schweizerischen Föderalismus. Für Lüthi (2010) widerspricht die AVE deshalb den gängigen Vorstellungen des schweizerischen Föderalismus: Es ist nicht föderalistisch, wenn die Kantone in ihren Kompetenzbereichen keine eigenständigen Lösungen haben dürfen. Zudem sollten im schweizerischen Föderalismus alle Kantone gleichwertig sein. Doch dies ist bei der Entstehung landesweiter Konkordate und bei der AVE-Anwendung nicht der Fall, weil kleine Kantone faktisch vielfach eine schwächere Verhandlungsposition haben als grosse (Lüthi 2010).

Zusätzlich erhält die Bundesversammlung mit der Annahme oder Ablehnung eines AVE-Antrags Einfluss auf kantonale Angelegenheiten. Zumindest kann sie mit ihrem Entscheid gegenüber dem Konkordat und somit auch gegenüber den verschiedenen Kantonen Position beziehen. Biaggini (2007, 34) bezeichnet diesen Schnitt in die Kantonsautonomie als ungewollten, aber unvermeidbaren Nebeneffekt des Zwangsinstruments.

Die AVE stärkt dafür andere Prinzipien des schweizerischen Föderalismus: die Zusammenarbeit und die Nicht-Zentralisierung. Die Zusammenarbeit soll insbesondere im Bereich des Lastenausgleichs gefördert werden, denn dieser funktio-

niert nur mit effektiver Kooperation. Wollen die Kantone diese Aufgaben nicht dem Bund überlassen, ist interkantonale Zusammenarbeit der logische Weg (KdK 2009b). Bochsler/Sciarini (2006, 37) schreiben der AVE in diesem Zusammenhang eine wichtige indirekte Wirkung zu: Die AVE wirkt, weil bei hartnäckigem Widerstand einzelner Kantone mit dem Zwangsmittel gedroht werden kann. Dies bestätigt auch Ganz (2006, 90) in seiner Untersuchung zur gesamtschweizerischen «Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse» (IVTH): Mit der AVE-Drohung kann verhindert werden, dass die Kantonsmehrheit nicht mehr übermässig Rücksicht auf andere Kantone nehmen muss. Und Zürcher (2006, 101) stellt fest, dass bei der ebenfalls gesamtschweizerischen «Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen» (IVSE) die sich abzeichnende AVE-Möglichkeit die Kantone zu einem rascheren Konkordatsbeitritt verleitete, da sie nicht mit der Zwangsoption konfrontiert werden wollten. Die AVE ist also im Sinne des schweizerischen Föderalismus tatsächlich ein Anreiz für mehr interkantonale Zusammenarbeit. Sie dient somit auch dem System der Nicht-Zentralisierung und dem Ausgleich zwischen den Kantonen.

Allerdings stellt sich bei der AVE für schweizweite Konkordate die Frage, weshalb für die landesweite Zusammenarbeit nicht der Bund zuständig sein soll. Denn nach gängigem Föderalismusverständnis ist genau das Aufgabe des Bundes (Lüthi 2010). Zwar kann dagegen eingewendet werden, dass es aus kantonaler Sicht sehr wohl einen Grund gegen die weitere Zentralisierung auf Bundesebene gibt: Im Prozess der Bundesgesetzgebung sind die Kantone nur noch eine Interessengruppe unter vielen und verlieren so an Einfluss. Ihr gemeinsamer Wille entspricht somit nicht demjenigen des Bundes (Aberhalden 2006, 16–17). Entsprechend ist es zu einem gewissen Grad verständlich, dass die Kantone mit dem horizontalen Föderalismus ihre eher schwache Stellung auf Bundesebene kompensieren wollen (Vatter 2006b, 181). Allerdings ist es fraglich, ob es überhaupt einen gemeinsamen Willen der Kantone gibt. Die Kantone sind in vielfacher Hinsicht unterschiedlich und verfolgen deshalb oft verschiedene Interessen. Hier setzt auch Lüthi (2010) an und gibt zu bedenken, dass die Kantone in landesweiten Konkordatsverhandlungen vielfach nicht gleichberechtigt berücksichtigt werden, weil grössere Kantone mehr Einfluss auf Konkordate haben. Bei der Bundesgesetzgebung müssen die Kantone jedoch gleichberechtigt angehört werden, sodass sich auch kleine Kantone stets Gehör verschaffen können – zumindest verlangt dies die rechtliche Regelung. Insofern fehlt im Zusammenhang mit landesweiten Konkordaten weiterhin eine Begründung, weshalb in einem föderalistischen System für Probleme mit landesweitem Charakter nicht der Bund zuständig sein soll.

Diskussionswürdig ist zudem die Frage, inwiefern die AVE zur Lösung einer ganz anderen grundsätzlichen Herausforderung des schweizerischen Föderalismus beiträgt. Die gesellschaftlichen Gruppen und Lebensräume haben sich seit 1848 stark verändert: Nicht-territoriale Minderheiten gewinnen beispielsweise an Bedeutung, Agglomerationen sind gewachsen und neue Regionen haben sich gebildet. Die föderalistischen Strukturen blieben jedoch unverändert (Vatter 2006a, 98–99). Die kantonale Aufteilung der Schweiz entsprach zwar nie exakt den sozioökonomischen und kulturellen Konfliktlinien, doch sie tut dies heute noch weniger als früher. Die AVE als Anreiz zur Zusammenarbeit mag deshalb sinnvoll sein. Dennoch kann sie für dieses Problem kaum als Lösungsansatz dienen, weil die AVE auf der traditionellen Territoriallogik basiert und somit keine Anpassung des Föderalismus an die gesellschaftlichen Veränderungen darstellt.

## 4.2 Demokratiedefizit

Der Begriff Demokratie ist weitläufig. Deshalb ist für das Thema dieses Beitrags eine Eingrenzung angezeigt. Die Kritik an der AVE zielt vorwiegend auf den Entstehungsprozess von Konkordaten, jedoch kaum auf deren Vollzug. Entsprechend soll hier analysiert werden, ob die Entstehung von Konkordaten bestimmten demokratischen Kriterien genügt. Dabei stütze ich mich auf die Arbeit von Iff et al. (2010, 39–44), die für die allgemeine Beurteilung der Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit folgende Kriterien auflisten:

- **Kompetenzordnung:** Eine genügende Rechtsgrundlage ist notwendig und Entscheidungen müssen von jenen Organen getroffen werden, die gemäss Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise dafür geeignet sind.
- **Entscheidmechanismen/Repräsentation:** Entscheidmechanismen müssen im Voraus definiert werden, und alle Gruppen sollen dabei ihre Sicht einbringen können.
- **Parlamentarische Mitwirkung:** Diese kann unterschiedlich gestaltet sein, aber Parlamente müssen rechtlich zumindest die Oberaufsicht haben. Zudem müssen sie Bereitschaft zur Mitsprache zeigen und hierfür über genügend Ressourcen verfügen.
- **Information/Transparenz:** Die Strukturen der Zusammenarbeit müssen transparent sein, Parlament und Öffentlichkeit müssen rechtzeitig informiert werden.

#### 4.2.1 Kritik

Bezüglich Kompetenzordnung, Repräsentation und parlamentarischer Mitwirkung wird in Bezug auf Konkordate oft eine Machtkonzentration zugunsten der Kantonsregierungen kritisiert: Dabei geht es darum, dass die Parlamente im Vergleich zu den Regierungen zu wenig Einfluss auf die Konkordate haben. Die Konkordate werden von den Kantonsregierungen ausgehandelt, während die repräsentativ zusammengesetzten Parlamente die Vorlagen nur gesamthaft annehmen oder ablehnen können, ohne die Möglichkeit zu haben, inhaltlich Einfluss zu nehmen (Curia-Vista-Geschäftsdatenbank, Geschäft 08.463).

In Bezug auf die Kompetenzordnung wurde in der SPK des Nationalrats sowie im Ratsplenum zudem mehrfach ausgeführt, dass gerade Konkordate mit gesamtschweizerischem Charakter an einem besonderen Demokratiedefizit leiden, da hierfür eigentlich die Bundesgesetzgebung als Lösung bereitsteht. Denn auf Bundesebene gibt es einen Gesetzgebungsprozess mit gleichberechtigtem Einbezug der Kantone im Vernehmlassungsverfahren und ausgebauter Mitwirkung eines demokratisch gewählten Parlaments (Curia-Vista-Geschäftsdatenbank, Geschäft 08.463; AB 2009 N 1741–1744).

Auch die fehlende Transparenz wird kritisiert. So meint etwa Nationalrat Fuglistaller, Mitverfasser der parlamentarischen Initiative zur Abschaffung von Artikel 48a BV, es widerspreche unserer Demokratie, wenn Konkordate ohne parlamentarische Beratung und somit ohne öffentliche und transparente Auseinandersetzung und Meinungsbildung letztlich rechtsverbindlich werden (AB 2009 N 1742). Die bürokratische Entstehung wird auch von wissenschaftlicher Seite kritisiert (z.B. Vatter 2005, 9).

Kaum kritisiert wird dagegen eine allfällige Einschränkung direktdemokratischer Mitwirkungsrechte. Allerdings stellen Iff et al. (2010, 30) fest, dass in den Kantonen oft erst von Fall zu Fall entschieden wird, ob ein Konkordat zur Ratifizierung dem Volk vorgelegt werden muss.

#### 4.2.2 Beurteilung

Die Kritik, dass ein zu geringer Einbezug der Parlamente in die Aushandlung von Konkordaten problematisch sein kann, hat seine Berechtigung. Kantonsparlamente sind von ihrer Funktion her als gesetzgeberische Instanz demokratisch gewählt und nehmen eine Kontrollfunktion über die Regierung wahr. Zudem bilden die Parlamente die Wahlbevölkerung deutlich besser ab als die Regierungen, selbst wenn letztere ebenfalls direkt vom Volk gewählt werden (Abderhalden 2006, 13). Und es muss in der Tat festgestellt werden, dass die Parlamente bei interkantonalen Geschäften nicht gleichermassen eingebunden sind wie beim in-

nerkantonalen Gesetzgebungsprozess. Konkordate werden von kantonalen Regierungen oder deren Verwaltungen ausgehandelt, während die kantonalen Parlamente vor allem als Genehmigungsorgan dienen (Abderhalden 2006, 12; Bochsler/Sciarini 2006, 38; Moeckli 2009, 6–7; Rhinow 2002). Bei Konkordaten fehlt im Gegensatz zu normalen Gesetzen eine Detailberatung in den Parlamenten, in der alle Teile eines Konkordats diskutiert und verändert werden können (Lüthi 2010). Als konkretes Beispiel sei hier das Ergebnis der Untersuchung der Entstehung der IVSE erwähnt (Zürcher 2006, 102): Dem Vertragstext geht zwar meist ein ausführliches Konsultationsverfahren in den Kantonen voraus, letztlich haben die Parlamente aber kaum Einfluss auf den Inhalt. Wenn das fertige Konkordat schliesslich den Parlamenten vorgelegt wird, kann es nicht mehr verändert, sondern nur noch genehmigt oder abgelehnt werden.

Dagegen wird teilweise argumentiert, dass auch die Kantonsregierungen direkt vom Volk gewählt sind und somit für die Aushandlung der Konkordate genügend Legitimation besitzen. Demgemäss gäbe es kein Demokratiedefizit sondern bloss ein Kontrolldefizit: Es braucht möglicherweise eine bessere parlamentarische Oberaufsicht, aber keine verbesserte Mitwirkung (Lyon 2009, 12). Dieses Argument greift jedoch zu kurz, weil damit den Parlamenten Kompetenzen entrissen werden, für die sie aufgrund ihrer Zusammensetzung, Arbeitsweise und Funktion grundsätzlich dennoch das geeignetere politische Organ sind (Abderhalden 2006, 13; Iff et al. 2010, 40).

Interessant ist, dass einige Kantone in den letzten Jahren auf das Problem der geringen parlamentarischen Mitwirkung reagiert haben. Besonders hervorzuheben gilt es hier die «Convention des Conventions» in den Westschweizer Kantonen, die 2002 in Kraft trat und in welcher der Einbezug der Parlamente bei Konkordaten deutlich gestärkt wurde (Bochsler/Sciarini 2006, 38). Dieser Weg mag durchaus ein wichtiger Ansatz zur Lösung des Demokratiedefizits von Konkordaten sein. Allerdings hat sich die sehr weitgehende Beteiligung der Westschweizer Parlamente an der Aushandlung der Konkordate als effizienzhemmend erwiesen, weshalb in einem neuen Entwurf, der «Convention Parlementaire», die Mitbestimmungsrechte wieder etwas lockerer sind (Iff et al. 2010, 29–30).

Allgemein bleibt das Problem der parlamentarischen Mitwirkung bis heute ungelöst. Gemäss einer vergleichenden Datenbank der Kantonsparlamente (ICC 2010) sind in vielen Kantonen die parlamentarischen Mitwirkungsrechte noch immer gering: Selbst wenn die Parlamente während der Aushandlungsphase zu den Konkordaten Stellungnahmen abgeben dürfen, müssen die Kantonsregierungen diese in fast keinem Kanton als verbindlich betrachten. Und manchmal fehlen den Parlamenten auch schlicht der Wille oder die Ressourcen, sich mehr

einzumischen (Iff et al. 2010, 98; Moeckli 2009, 7–8). Insgesamt kann dieses Demokratiedefizit somit wohl nur gelindert, aber nicht gelöst werden (Lüthi 2010).

Auch der Vorwurf der fehlenden Transparenz ist zutreffend. Die interkantonale Zusammenarbeit läuft vorwiegend auf Regierungs- und Verwaltungsebene ab (Moeckli 2009, 7). Die Medien berichten in den Kantonen selten über Konkordatsentwicklungen. Im Falle landesweiter Konkordate besteht gerade im Vergleich zur deutlich besseren Berichterstattung über die Bundesgesetzgebung ein Mangel an öffentlicher Information und Diskussion (Lüthi 2010). Ausserdem trägt der Umstand, dass es kein zentrales Register aller Konkordate gibt, zum Problem der fehlenden Transparenz bei (Iff et al. 2010, 30). Immerhin muss angefügt werden, dass die Konkordate im Bereich von Artikel 48a BV nun im Monitoring-Bericht «Föderalismus» aufgelistet werden (aktuell: ch Stiftung 2010, Anhang VI). Und im Normalfall geht den Konkordaten ein breites Konsultationsverfahren voraus (Zürcher 2006, 102). Deshalb könnte der öffentliche Diskurs eigentlich durch die kantonalen Parlamente gefördert werden. Aber wie erwähnt, fehlt es hier manchmal am Willen oder den Ressourcen zur Einmischung.

Doch was ist eigentlich der spezifische Effekt der AVE auf das Demokratiedefizit? Eine Verschärfung des Problems ist möglich: Ganze Kantone können gegen den eigenen, demokratisch formulierten Willen des Parlaments oder des Volks zur Teilnahme an einem Konkordat gezwungen werden. Und obwohl der AVE-Entscheid im Bundesparlament gefällt wird, fehlt auch hier die Möglichkeit zur Detailberatung des Konkordats. Es gilt aber zu relativieren: So deutet die IRV, die auf der Grundlage von Artikel 48a BV und des FiLaG erstellt wurde, Besserungen an. Nach Artikel 4 IRV müssen alle Kantone ihre Parlamente rechtzeitig und umfassend über die Zusammenarbeit im Bereich des Lastenausgleichs informieren und die Mitwirkungsrechte der Parlamente innerkantonal klar regeln. Für Konkordate, die im Rahmen von interkantonalen Trägerschaften entstehen, müssen sogar interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt und angehört werden (Art. 15 IRV; Ehrenzeller 2005, 78). Zudem betont die KdK, dass die AVE als «Ultima ratio» gedacht ist und deshalb mit Bedacht eingesetzt würde (KdK 2009b; SGVW 2008). Im Weiteren muss nach Artikel 48a BV in jedem Fall das Bundesparlament und allenfalls sogar das Stimmvolk überzeugt werden, dass eine AVE gegen den expliziten Willen einzelner Kantone ausgesprochen werden soll. Insgesamt bewirkt die AVE zwar keine deutliche Verbesserung der Demokratiequalität landesweiter Konkordate. Doch die IRV deutet Verbesserungen an, zudem sind die Hürden für eine AVE-Anwendung hoch.

Es bleibt die Frage zu klären, ob Bundesgesetze demokratischer sind als schweizweite Konkordate mit AVE. Beim Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene ist das Parlament stärker involviert und die Transparenz besser: Das Parlament

kann inhaltlich Einfluss nehmen, die öffentliche Information ist in vielen Phasen des Prozesses gewährleistet, und die Gesetze werden systematisch gesammelt und sind einsehbar. Bezüglich der Volksrechte ist die Differenz kleiner: Ähnlich wie bei Bundesgesetzen ist in vielen Kantonen bei Konkordaten das Referendum möglich. Problematisch ist jedoch, dass einige Kantone keine einheitliche Praxis verfolgen, sondern von Fall zu Fall entscheiden, ob das Referendum möglich ist (Iff et al. 2010, 30). Falls anschliessend eine AVE erfolgt, ist zwar in jedem Fall das fakultative Referendum auf Bundesebene möglich. Letzteres ist aber auch bei der Bundesgesetzgebung der Fall; ihr muss folglich eine höhere Demokratiequalität zugesprochen werden.

### **4.3 Neue Rechtsebene**

#### *4.3.1 Kritik*

Gemäss der SPK des Nationalrats gibt es wegen der gesamtschweizerischen Konkordate eine neue Art gesamtschweizerischen Rechts (Curia-Vista-Geschäftsdatenbank, Geschäft 08.463). Konkret wird gemäss Nationalrat Füglistaller «nebst Gemeinden, Kantonen und dem Bund eine eigentliche vierte Ebene» geschaffen (AB 2009 N 1742). Auch Rhinow (2002) hat dies bereits vor Einführung der NFA kritisiert. Gemäss Nationalrat Joder «verkompliziert» dies den Staatsaufbau, und die Stellung der Bundesversammlung wird in Frage gestellt, wenn gesamtschweizerisches Recht von kantonalen Regierungen ausgehandelt wird (AB 2009 N 1742).

#### *4.3.2 Beurteilung*

Grundsätzlich ist die Kritik zutreffend. Wenn die Kantone mittels Konkordaten Kompetenzen gegenüber dem Bund verteidigen, entsteht eine zweite Gattung landesweiten Rechts neben dem Bundesrecht (Lüthi 2010). Mit der AVE würde diese neue Rechtsebene zusätzlich gesichert. Da die aktuelle Zahl grossflächiger Konkordate jedoch gering ist (siehe Kap. 2 und 3) und noch keine AVE erfolgt ist, ist dieses Problem jedoch nicht besonders dringlich. Zudem ist heute noch unklar, ob die Anwendung landesweiten Konkordatsrechts zu Konflikten mit anderem Recht führen wird (Lüthi 2010).

### **4.4 Ineffizienz**

#### *4.4.1 Kritik*

Der Weg zum gesamtschweizerischen Konkordat ist lang, da letztlich alle Kantone zustimmen müssen. Auch im Falle einer AVE müssen mindestens 18 Kantone den Kompromiss unterstützen. Rhinow (2002) meint deshalb, dass sich mit

der AVE und der Aushandlung landesweiter Konkordate die schweizweiten Rechtsformen verkomplizieren und dass solche Abkommen nur schwierig abänderbar sind.

#### 4.4.2 *Beurteilung*

Wenn mit der AVE landesweite Konkordate gestärkt werden sollen, dann kann dies aus Effizienzgründen kritisch sein. Konkordate bringen zwar durchaus ökonomische Effizienzgewinne mit sich (z.B. dank Skalenerträgen), es resultieren aber auch hohe Transaktions-, Verwaltungs- und Koordinationskosten (Sciarini 2005). Die Ineffizienz landesweiter Konkordate ergibt sich vor allem aus folgendem Umstand: Ein schweizweites Konkordat muss in allen 26 Kantonen einzeln diskutiert und angenommen werden. Es gibt also 26 verschiedene Diskussionen, obwohl am Ende eine einheitliche Lösung resultieren soll. Aus Sicht von Lüthi (2010) wurde das Problem insbesondere bei «HarmoS», dem Konkordat zur Harmonisierung der obligatorischen Schule,<sup>10</sup> offensichtlich. Die Kantone ratifizierten das Konkordat zu unterschiedlichen Zeitpunkten, und in einigen Kantonen wurde es in Volksabstimmungen sogar abgelehnt. Bundesgesetze scheinen demgegenüber effizienter zu sein: Auf Bundesebene reicht ein einziges Gesetzgebungsverfahren, und die Gesetze sind einfacher zu ändern (Abderhalden 2006, 17; Lüthi 2010).

### **4.5 Ausweitung auf weitere Politikfelder**

#### 4.5.1 *Kritik*

Nationalrat Füglistaller äussert die Befürchtung, dass die AVE in Zukunft auf weitere Politikbereiche ausgeweitet wird. Grundlage seines Arguments ist die Tatsache, dass im Jahr 2006 bereits der Bereich Schulwesen zu Artikel 48a hinzugefügt wurde (AB 2009 N 1742).

#### 4.5.2 *Beurteilung*

Die Möglichkeit zur Ausweitung von Artikel 48a BV ist an sich kein kritischer Punkt. Hier geht es vermutlich weniger darum, dass die Ausweitung ein weiterer qualitativer Nachteil der AVE ist, sondern dass sich mit ihr die oben bereits diskutierten Nachteile weiter verstärken könnten. Eine Ausweitung der AVE auf neue Politikfelder wäre also nur kumulativ mit anderen Nachteilen problematisch.



Rechtlich ist es durchaus möglich, die AVE auf neue Bereiche auszuweiten: Artikel 48a BV ist nicht unabänderlich. Zwar erfordert dies wegen des obligatorischen Referendums die Zustimmung von Volk und Ständen. Immerhin wurde aber 2006 der Bereich Schulwesen in den Verfassungsartikel aufgenommen.

Hinzu kommt, dass die AVE gezielt für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich des Lastenausgleichs geschaffen wurde. Doch nun sind mit dem Schul- und dem Hochschulwesen auch Bereiche in den Verfassungsartikel aufgenommen worden, deren Bezug zum Lastenausgleich teilweise weniger klar ist (Biaggini 2007, 17). Die Frage lautet also, ob eine AVE auch ausserhalb des Lastenausgleichs möglich ist. Biaggini (2007, 28–29) stellt fest, dass der Verfassungsartikel keinen Verweis auf den Lastenausgleich beinhaltet. Allerdings ist der Artikel nicht direkt anwendbar. Voraussetzungen und Verfahren für eine AVE müssen im Gesetz geregelt werden. Tatsächlich wird auf Gesetzesstufe, im FiLaG, eine explizite Verknüpfung zwischen AVE und Lastenausgleich gemacht. Biaggini (2007, 30–31) folgert daraus, dass für eine AVE in den Bereichen ausserhalb des Lastenausgleichs noch entsprechende Gesetzesvorschriften gemacht werden müssen – auch für das Schulwesen. Dabei wäre es sogar möglich, ein anderes Quorum für einen AVE-Antrag zu bestimmen als im Bereich des Lastenausgleichs (Biaggini 2007, 32).

Eine Ausweitung der AVE auf weitere Politikfelder ist somit rechtlich möglich, wenn auch teilweise ziemlich kompliziert. Lüthi (2010) meint jedoch, dass eine Ausweitung faktisch unwahrscheinlich geworden ist. Gerade im Bereich des Schulwesens habe «HarmoS» gezeigt, dass das Ziel eines schweizweiten Konkordats sehr schwierig zu erreichen ist – trotz AVE-Möglichkeit. Die theoretische Möglichkeit zur weiteren Ausweitung der AVE führt in absehbarer Zeit also kaum zu einer Verschärfung der AVE-Nachteile.

## 5 Schlussfolgerungen

Mit der AVE wurde vor einigen Jahren ein neues Instrument in den horizontalen Föderalismus der Schweiz eingeführt. Auf Antrag von 18 Kantonen kann die Bundesversammlung gesamtschweizerische Konkordate allgemeinverbindlich erklären – auch gegen den Willen der übrigen Kantone. Zweck der AVE ist unter anderem die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, die Verhinderung von Spillover-Effekten und von Trittbrettfahrverhalten sowie die Verteidigung kantonaler Kompetenzen. Doch sowohl im Bundesparlament wie in wissenschaftlichen Beiträgen wurden und werden immer auch kritische Punkte und negative Wirkungen der AVE hervorgehoben. Diese potenziell kritischen Punkte wurden im vorliegenden Beitrag dargestellt und bewertet.

Auf Grundlage dieser Beurteilung muss die Kritik an der AVE weitgehend bestätigt werden. Insbesondere in den Bereichen Föderalismus, Demokratie und Effizienz sind die Probleme landesweiter Konkordate und der AVE gross. Erstens fördert die AVE zwar die interkantonale Kooperation und verteidigt kantonale Kompetenzen gegenüber dem Bund, sie bricht aber mit zentralen Prinzipien des schweizerischen Föderalismus: der Autonomie und der Gleichberechtigung der Kantone. Zweitens leiden landesweite Konkordate an einem beträchtlichen Demokratiedefizit, das zwar zögerlich gelindert wird, aber kaum gelöst werden kann. Und drittens ist die Entstehung und Abänderung schweizerweiter Konkordate sehr kompliziert – ein Problem, das mit der AVE nicht gelöst wird. Weniger dramatisch erscheinen dagegen die Kritikpunkte der neuen Rechtsebene und der Ausweitung der AVE: Aufgrund der (noch) geringen Zahl landesweiter Konkordate und der gesunkenen Begeisterung für die AVE (Lüthi 2010) sind diese Kritikpunkte heute kaum relevant.

Bei der Beurteilung der einzelnen Kritikpunkte fällt immer wieder der relative Vorteil der Bundesgesetzgebung gegenüber den landesweiten Konkordaten mit AVE auf. Gerade das Demokratiedefizit und die Ineffizienz der Konkordate tragen stark zu diesem relativen Vorteil der Bundesgesetzgebung bei. Doch auch aus föderalistischer Sicht sind Sinn und Zweck der landesweiten Konkordate mit AVE nicht eindeutig, da für landesweite Lösungen eigentlich der Bund zuständig ist.

Angesichts der in dieser Beurteilung weitgehend bestätigten Kritik an der AVE scheint folgende simple Schlussfolgerung naheliegend: Staatsaufgaben sollten zwischen Bund und Kantonen so aufgeteilt werden, dass der Bund für landesweite Lösungen zuständig ist, während der Rest in kantonaler Kompetenz bleibt. Damit würden sich eigentlich landesweite Konkordate und die Notwendigkeit der AVE erübrigen.

Doch auf Basis des vorliegenden Beitrags die AVE insgesamt als unnötig oder gar falsch zu bezeichnen, wäre vermessen. Denn dieser Beitrag beurteilt nur die Kritik an der AVE (siehe Kap. 1). Die Gründe und die Wirksamkeit der AVE sind hier zwar vorgestellt, aber nicht im Detail evaluiert worden. Zudem liegt bis heute noch keine AVE-Anwendung vor, weshalb die Ergebnisse dieses Beitrags generell mit Vorsicht zu geniessen sind. Da die AVE aber nun einmal möglich ist, ist es zwingend, dass jede künftige Anwendung des Zwangsinstruments besonders gut begründet ist. Und effektive Wirksamkeit und Wirkungen der AVE müssen im konkreten Fall sehr genau überprüft werden.

*Simon Steinlin, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern,  
E-Mail: simon.steinlin@ipw.unibe.ch*

## Anmerkungen

- 1 Der Verfassungsartikel erlaubt sowohl die AVE von Konkordaten als auch die Pflicht zum Beitritt zu Konkordaten mit weniger Kantonen. In diesem Beitrag wird nur ersteres behandelt, weil vor allem die AVE und die landesweiten Konkordate in der Kritik stehen.
- 2 Die Vorlage aus den Reihen der Schweizerischen Volkspartei (SVP) wurde vom Nationalrat mehrheitlich unterstützt, scheiterte aber im Ständerat (siehe Kap. 4.1).
- 3 Die Gemeinden sind als weitere Stufe ebenfalls Teil des schweizerischen Föderalismus, sie sind in diesem Beitrag aber nicht von Bedeutung.
- 4 Es sei hier aber auf die Datenbank LexFind des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg verwiesen ([www.lexfind.ch](http://www.lexfind.ch)): Hier ist grundsätzlich die gesamte Gesetzgebung von Bund und Kantonen abrufbar, darunter auch interkantonale Vereinbarungen.
- 5 Laut E-Mail-Auskunft der Fachstelle NFA der KdK vom 09.06.2010.
- 6 Die AVE kann aber auch in Politikfeldern ohne Lastenausgleich eingesetzt werden (siehe Kap. 5.6).
- 7 Es sei daran erinnert, dass sich der vorliegende Beitrag nur mit der AVE für alle Kantone befasst. Die Beitrittspflicht für Konkordate mit weniger Teilnehmern, die gemäss Art. 48a BV auch möglich ist, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.
- 8 Gemäss E-Mail-Auskunft der Fachstelle NFA der KdK vom 09.06.2010.
- 9 Für die weiter unten zitierten Wortmeldungen aus dem Nationalrat sei ergänzt, dass sich in der Ratsdebatte nur Mitglieder der SVP kritisch zu Wort gemeldet haben, obwohl auch viele Parlamentarier anderer Fraktionen für die Abschaffung des Verfassungsartikels stimmten.
- 10 Das HarmoS-Konkordat fällt in den Bereich Schulwesen von Art. 48a BV (ch Stiftung 2010: Anhang VI) und ist somit AVE-tauglich. Allerdings fällt das Konkordat nicht in den Bereich des Lastenausgleichs, weshalb für eine AVE zuerst noch eine entsprechende gesetzliche Bestimmung nötig wäre (siehe Kap. 5.6). Dem Konkordat sind 19 Kantone beigetreten, 7 haben es abgelehnt (EDK 2010).

## Literatur

- AB 2009 N (Amtliches Bulletin des Nationalrats), 08.463. Parlamentarische Initiative Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Konkordate. Keine Aushöhlung der Kantonsautonomie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Vorprüfung, S. 1741–1744.
- AB 2010 S (Amtliches Bulletin des Ständerats), 08.463. Parlamentarische Initiative Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Konkordate. Keine Aushöhlung der Kantonsautonomie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Vorprüfung, S. 15–16.

- Abderhalden, Ursula, 2006, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, *LeGes* 2006/1, S. 9–21.
- BADAC (Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte), 2004, Konkordate: beteiligte Kantone, Excell Dokument, letzte Aktualisierung am 03.03.2004. [http://www.badac.ch/de/prestations/cantons/chifres\\_cles.php](http://www.badac.ch/de/prestations/cantons/chifres_cles.php) (22.05.2010).
- Biaggini, Giovanni, 2007, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV. Erstellt im Auftrag der KdK, Zürich.
- Bochsler, Daniel, 2009, Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other, *Regional and Federal Studies* 19(3), S. 349–370.
- Bochsler, Daniel/Sciarini, Pascal, 2006, Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, *LeGes* 2006/1, S. 23–41.
- ch Stiftung, 2010, Monitoring-Bericht Föderalismus 2009, Bern.
- Curia Vista Geschäftsdatenbank: Geschäft 08.463, Parlamentarische Initiative. Konkordate. Keine Aushöhlung der Kantonsautonomie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren), 2010, Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007: Stand kantonale Beitrittsverfahren, PDF-Dokument, zuletzt aktualisiert am 26.09.2010. <http://www.edk.ch/dyn/14901.php> (07.10.2010).
- EFD (Eidgenössisches Finanzdepartement)/KdK (Konferenz der Kantonsregierungen), 2004, NFA Faktenblatt 11: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich; [http://www.efv.admin.ch/dokumentation/zahlen\\_fakten/finanzpolitik\\_grundlagen/finanzausgleich/index.php](http://www.efv.admin.ch/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/index.php) (21.05.2010)
- Ehrenzeller, Bernhard, 2005, Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: Waldmann, Bernhard (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basel, S. 67–86.
- Ganz, George M., 2006, Erfolgreiche interkantonale Gesetzgebung: Einheitliche Brandschutzbestimmungen, *LeGes* 2006/1, S. 79–92.
- ICC (Interessengemeinschaft Kantonsparlamente), 2010, Behandlung von Konkordaten während der Ausarbeitung, Vergleichende Datenbank der Kantonsparlamente, [http://www.kantonsparlamente.ch/stadlin\\_tables/14](http://www.kantonsparlamente.ch/stadlin_tables/14) (13.06.2010).
- Iff, Andrea/Sager, Fritz/Herrmann, Eva/Wirz, Rolf, 2010, Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direkt-demokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern), Schlussbericht im Auftrag der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management.

- KdK (Konferenz der Kantonsregierungen), 2009a, Inkrafttreten der IRV, PDF-Dokument; [http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung\\_des/interkantonale\\_zusammenarbeit/inkrafttreten\\_der.html](http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.html) (28.05.2010).
- KdK (Konferenz der Kantonsregierungen), 2009b, Pa.Iv. 08.463 Konkordate. Keine Aushöhlung der Kantonsautonomie durch die Allgemeinverbindlicherklärung, Schreiben an die Mitglieder der SPK des Ständerats vom 13. Februar 2009.
- Klöti, Ulrich/Widmer, Thomas, 1997, Untersuchungsdesigns, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel und Frankfurt am Main, S. 185–213.
- Linder, Wolf, 2005, Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern.
- Lüthi, Ruth (2010). Interview vom 24.06.2010.
- Lyon, Anne-Catherine, 2009, Les parlements face à «l'intercantonalisation» de la politique: Contribution de discussion à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2009 de la Société Suisse pour les questions parlementaires, *Parlament*, Nr. 12(3), S. 12.
- Mader, Luzius, 2005, Erfahrungen und Erwartungen auf dem Gebiet des kooperativen Föderalismus: Einige Fragen und Anmerkungen aus der Sicht eines Vertreters des Bundes, in: Waldmann, Bernhard (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Basel, S. 103–113.
- Moeckli, Silvano, 2009, Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik, *Parlament* 12(3), S. 5–11.
- Rhinow, René, 2002, Wenig autonomie- und demokratieverträglich: Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs, *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Mai 2002.
- Riker, William H., 1975, Federalism, in: Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Reading, MA, S. 93–172.
- Sciarini, Pascal, 2005, Vorbereitung für die Föderalismusreform? Mögliche Konsequenz interkantonaler Zusammenarbeit, *Neue Zürcher Zeitung*, 8. Februar 2005.
- SGVV (Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften), 2008, Die Schweizer Kantone arbeiten zusammen unter einem Dach, Interview der SGVV mit Canisius Braun, damals Geschäftsleiter der Sekretär KdK, Onlineportal der SGVV, [http://www.sgvv.ch/d/interviews/Seiten/081117\\_hausderkantone\\_braun.aspx](http://www.sgvv.ch/d/interviews/Seiten/081117_hausderkantone_braun.aspx) (29.05.2010).
- Vatter, Adrian, 2005, The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism, *Regional and Federal Studies* 15(1), S. 1–17.
- Vatter, Adrian, 2006a, Föderalismus in der Schweiz, in: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Aufl., Zürich, S. 79–101.
- Vatter, Adrian, 2006b, Wandel und Reformbedarf föderativer Institutionen in der Schweiz, in: Vatter, Adrian (Hrsg.), *Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zürich, S. 174–185.
- Zürcher, Ernst, 2006, Formen und Entwicklung der interkantonalen Rechtsetzung am Beispiel des Heimbereichs, *LeGes* 2006/1, S. 93–106.

## Résumé

*Ces dernières années, différentes critiques ont été émises à l'encontre de la déclaration de force obligatoire générale des concordats, introduite dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La présente contribution livre une analyse de ces critiques. S'il est vrai que cela ne permet pas de donner une appréciation globale de l'instrument de contrainte, il ressort de l'analyse que la déclaration de force obligatoire présente un certain nombre d'inconvénients.*