

Kongress der Gemeinden und Regionen Europas



Kammer der Regionen

18. TAGUNG
CPR(18)2
3. März 2010

Regionale Demokratie in der Schweiz

Institutioneller Ausschuss

Berichterstatter: Marjan HAAK-GRIFFIOEN, Niederlande (R, NG¹)

Empfehlungsentwurf 2

Zusammenfassung

Die regionale (kantonale) Selbstverwaltung in der Schweiz, ihre Struktur und ihr Funktionieren, ihre umfassenden Reformen, denen sie in den letzten Jahren unterzogen wurde, sowie ihre Vereinbarkeit mit bestehenden europäischen Standards, insbesondere mit dem neuen Bezugsrahmen für regionale Demokratie, sind die Kernthemen, die in diesem Bericht behandelt werden.

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die grundlegenden Prinzipien der regionalen Selbstverwaltung (u.a. im Hinblick auf die Befugnisse und die ungeteilten Zuständigkeiten der Kantone, ihre Teilnahme an den Prozessen der föderalen Politikgestaltung, ihre Vertretung auf föderaler Ebene, etc.), vollständig die im Bezugsrahmen für regionale Demokratie festgelegten Konzepte erfüllen.

Die vorliegenden Empfehlungen lenken allerdings die Aufmerksamkeit der Schweizer Stellen auf eine Reihe von Bereichen, in denen eine Überarbeitung und Änderungen angemessen wären. Die Institutionalisierung der Gemeindestrukturen, die weitergehende Stabilisierung des Finanzausgleichssystems, interkantonale Vereinbarungen und deren Anwendung sind einige der erwähnten Bereiche, die von möglichen Reformen profitieren könnten.

¹ L : Kammer der Gemeinden / R : Kammer der Regionen

UILDG : Unabhängige und Liberaldemokratische Gruppe des Kongresses

EVP/CD : Gruppe der Europäischen Volkspartei – Christdemokraten des Kongresses

SOZ : Sozialistische Gruppe des Kongresses

NG : Mitglied, das keiner politischen Gruppe des Kongresses angehört



EMPFEHLUNGSENTWURF²

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats gestützt auf:

a. Artikel 2, Absatz 1.b der Statutarischen Entschliessung (2000) 1 in Bezug auf den Kongress, die besagt, dass eines der Ziele des Kongresses sein soll, „dem Ministerkomitee Vorschläge zur Förderung der lokalen und regionalen Demokratie zu unterbreiten“;

b. Artikel 2, Absatz 3 der Statutarischen Entschliessung (2000) 1 in Bezug auf den Kongress, die besagt: „Der Kongress verfasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der lokalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in solchen Staaten, die einen Antrag auf Beitritt zum Europarat gestellt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung umgesetzt werden“;

c. die Entscheidung, einen Beobachtungsbericht über die regionale Demokratie in der Schweiz zu verfassen, die vom Kongress-Präsidium bei seiner Sitzung am 18. September 2008 getroffen wurde.

2. erinnert daran, dass:

a. die Schweiz die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung am 21.01.2004 unter Vorbehalt bezüglich Artikel 4 Abs. 4, 6 Abs. 2, 7 Abs. 2, 8 Abs. 2 und 9 Abs. 5 unterzeichnet und am 17.02.2005 ratifiziert hat. In der Schweiz findet die Charta nur auf die „politischen Gemeinden“ Anwendung (die erste Stufe der lokalen Verwaltung);

b. der Zustand der lokalen und/oder regionalen Demokratie in der Schweiz bisher noch nie Gegenstand eines Kongressberichtes war;

c. der Institutionelle Ausschuss der Kammer der Regionen Herrn Jean-Claude Van Cauwenberghe (Belgien, R, SOC) damit beauftragt hat, als Berichterstatter den Bericht über die regionale Demokratie in der Schweiz zu verfassen und dem Kongress vorzulegen. Aufgrund des endenden Mandats von Herrn Van Cauwenberghe als Mitglied des Kongresses hat der Institutionelle Ausschuss bei seiner Sitzung am 15. Februar 2010 Frau Haak-Griffioen (Niederlande, R, NG) zur Regionalberichterstatteerin für die Schweiz ernannt.

3. Berücksichtigt, dass :

a. sich der Inhalt des Berichts, in Übereinstimmung mit den Referenzen, die der Berichterstatterin ausgehändigt wurden, vorwiegend auf die regionale (kantonale) Demokratie in der Schweiz bezieht, aber auch Verweise auf die Organisation der Städte und Gemeinden enthält;

b. „Regionen“, im Sinne der Bedeutung in Kongresstexten, in der Schweiz die Kantone meinen. Die Kantone darüber hinaus souveräne „Staaten“ darstellen, welche die Eidgenossenschaft bildeten oder im Laufe der Zeit dieser beitraten. Die „Eidgenossenschaft“ ist die supra-kantonale Überstruktur des föderalen Staates.

² Vorentwurf einer Empfehlung am 15. Februar 2010 vom Institutionellen Ausschuss der Kammer der Regionen angenommen.

Mitglieder des Ausschusses der Kammer der Regionen:

H. Van Staa (Vorsitz), Z. Alimpic (Stellvertreter : D. Milovanovic), P. Bosch I Codola, L. Caveri, D. Ruseva (Stellvertreterin), C.M. Do Vale Cesar, S. Eichler, B. Grasset, A. Grytsenko (Stellvertreterin : T. Demchenko), G. Grzelak, M. Haak-Griffioen, A. Harutyunyan, M. Kebo, O. A. Kvaløy, J. Landberg, I. Loizidou, J.-C. Mairal, G. Pavlidis, H. Pihlajasaari, G. Pieper, M. Pineschi, G. Policinski, C. Radulescu, Y. Rzayeva, V. Salygin, P. Schowtka, D. Shakespeare, V. Storm Rasmussen, A. Turku, S. Ugrehelidze, M. Varnavskiy, P. Volner, K. Whitmore, M.J. Yildiz.

N.B. : Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel, L. Nikoghosyan, A. Stahl

4. Berücksichtigt den Begründungstext über regionale Demokratie in der Schweiz, der vom Berichtersteller Herrn Jean-Claude Van Cauwenberghe nach einem offiziellen Besuch vom 25.-27. Mai 2009 verfasst wurde. Der Berichtersteller wurde von Herrn Jean-Mathias Goerens unterstützt, Berater (Luxemburg), Mitglied der Gruppe unabhängiger Sachverständiger für die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, dem der Kongress für seinen wertvollen Beitrag dankt;

5. Wünscht den Schweizer Behörden auf lokaler, kantonaler und Bundesebene, den Verbänden lokaler und regionaler (kantonalen) Stellen und den zahlreichen Experten für die der Delegation vorgelegten Informationen zu danken;

6. In Berücksichtigung, dass es zweckdienlich ist, die regionale Demokratie in der Schweiz im Licht der Normen und Grundsätze des Europarates zu beschreiben, vor allem des Bezugsrahmens für regionale Demokratie, die von den europäischen Ministern für regionale Verwaltung bei ihrer Ministerkonferenz in Utrecht (2009) hervorgehoben wurde.

7. Stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. die grundlegenden Prinzipien der regionalen Selbstverwaltung, wie z. B. die Befugnisse und ungeteilten Zuständigkeiten der Kantone, das vertraglich vereinbarte Ausmaß ihrer Souveränität, die nationale Solidarität und die Solidarität zwischen den Kantonen, ihre Teilnahme an der Gestaltung der Bundespolitik im Hinblick auf ihre Vertretung auf föderaler Ebene, die Existenz kantonalen Beiträge durch die Vertretung auf Bundesebene, der Grundsatz der kantonalen Selbstverwaltung, die Fähigkeit, Verträge zwischen den Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund abzuschließen, von der Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft bestätigt werden;

b. die Schweiz in den letzten 20 Jahren die „Reform für den Finanzausgleich und die Übertragung von Zuständigkeiten auf den Bund und die Kantone“ („RPT“) durchgeführt hat, die 2008 abgeschlossen wurde. Dieses Rechtsinstrument dient dazu, einerseits die politischen und finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen und andererseits zwischen den verschiedenen Kantonen zu regeln. Dies führte zu einer klareren Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen und machte das Finanzausgleichssystem leichter handhabbar und fairer;

c. die Schweizer Kantone sich einer umfassenden fiskalen Autonomie in Bezug auf den Verteilungsgrad erfreuen. Innerhalb der Grenzen, die durch die Schweizer Bundesverfassung gesetzt werden, steht es den Kantonen frei, die Steuereintreibung zu regeln und Steuersätze festzulegen;

d. die Schweizer Kantone das Recht haben, bei Fragen, die sie betreffen und zu denen eine politische Initiative auf Bundesebene ergriffen wurde, konsultiert zu werden. Die Konferenz der Kantonsregierungen, der die Aufgabe obliegt, die Kantone bei den Bundesbehörden zu vertreten und ihre gemeinsamen Positionen im Rahmen der von der Verfassung vorgeschriebenen Konsultationsverfahren aufrecht zu erhalten, spielt eine besondere Rolle in der politischen Landschaft der Schweiz;

e. es nationale und interkantonale Konferenzen mit ähnlichen Zielen gibt. Sie alle nehmen eine besondere Rolle wahr und ermöglichen den Kantonen eine bessere Vertretung ihrer Interessen gegenüber dem Bund;

f. die gut entwickelte Praxis der direkten Demokratie ein wesentliches Merkmal des Schweizerischen politischen Systems ist. Die kantonale Autonomie wird auch in diesem Bereich ausgeübt, da die Kantone das Recht haben, selbst zu entscheiden, wie die Bürger an politischen Entscheidungen teilnehmen können;

g. die Schweizer Behörden, sowohl auf Bundes- als auch Kantonsebene, in angemessener Weise die Rechte von Minderheiten berücksichtigen, in Übereinstimmung mit den Normen und Grundsätzen, die vom Europarat in dieser Hinsicht etabliert wurden.

8. Lenkt die Aufmerksamkeit auf bestimmte konkrete Aspekte der Schweizer Regionalpolitik, und zwar:

a. im Hinblick auf die Strukturen gibt es Pläne, die bereits teilweise umgesetzt wurden, auf intermediärer Ebene zwischen den Kantonen und den Gemeinden Stellen einzurichten, deren Form davon abhängt, ob dieses Gebiet vorwiegend ländlich oder städtisch geprägt ist. Zweck dieser Stellen ist es, die strukturellen und verwaltungstechnischen Maßnahmen durch Gesetze oder Verträge zu koordinieren und die Unzulänglichkeiten und Schwächen lokaler Einheiten auszugleichen, die häufig zu klein oder aber zu groß sind, um von den Einrichtungen einer einzelnen Gemeinde oder selbst eines einzelnen Kantons effizient verwaltet zu werden;

b. die Schweiz hat Probleme mit der interkantonalen Koordinierung, insbesondere an Orten und in Situationen, wo es einen Ballungsraum in dem Territorium mehrerer Kantone gibt und dieser eine rasante Entwicklung, unabhängig von den bestehenden institutionellen Strukturen, erlebt und die Fähigkeit der für die Verwaltung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung zuständigen politischen Organe überflügelt;

c. die Politik ist in Bezug auf Ballungsräume ein zentrales Problem, und der Handlungsbedarf wird für alle Ebenen als wesentlich erachtet (zwischen den Gemeinden, interkantonal und international). Dies ist ein besonders sensibles Thema, da diese missliche Frage der Gemeinderestrukturierung in einem Bereich liegt, in dem identitätsbezogene Emotionen auf die Rationalität treffen, die für effiziente öffentliche Dienste unerlässlich sind.

9. Verleiht seiner tiefen Sorge über einen möglichen Missbrauch der Anwendung von Artikel 139 der Bundesverfassung über Volksentscheide Ausdruck, die ohne zusätzliche Absicherungen aus internationalem Recht abgeleiteten Verpflichtungen widersprechen könnten.

10. Kommt zu dem Schluss, dass:

a. generell die regionale Demokratie in der Schweiz äußerst umfassend und hoch entwickelt ist. Sie ist dynamisch, lebhaft und progressiv und wird von den Bürgern direkt erlebt. Sie operiert im Kontext einer Föderation, die sich aus der historischen, geografischen, religiösen und soziologischen Entwicklung der Schweiz ergeben hat. Sie weist alle Merkmale eines effizienten, schlüssigen Systems auf, das diesem „Land der Unterschiede“ mit einer solch hoch komplexen territorialen Struktur und Gemeinschaften unterschiedlicher Sprachen, Kulturen und unterschiedlicher Glaubensrichtungen erlaubt, in Harmonie und in relativem Konsens zu leben;

b. es zahlreiche Verfassungsreformen und die Verabschiedung der RPT ermöglicht haben, das Gleichgewicht zwischen den Zuständigkeiten der Kantone und dem Bund auszugleichen, die RPT weit über die Überarbeitung der Finanzinstrumente hinausreicht, die als obsolet betrachtet werden, und den „Schweizer Föderalismus auf den neuesten Stand bringt“;

c. die regionale Demokratie in der Schweiz die demokratischen Grundsätze und die organisatorischen und verfahrenstechnischen Konzepte des Bezugsrahmens für regionale Demokratie erfüllt³.

d. die institutionelle und politische Organisation der Schweiz uneingeschränkt die Philosophie verkörpert, die vom Kongress über regionale Demokratie, Subsidiarität, Dezentralisierung und bürgerorientierte Politik entwickelt wurde, nicht zu vergessen die Besonderheit des Landes im Bereich der direkten und partizipierenden Demokratie. Eine nähere Vergleichsanalyse über die einzelnen Grundsätze macht die Konformität des Schweizerischen Regionalmodells mit den Auflagen des Kongresses noch offensichtlicher:

i. die Schweizer Selbstverwaltung und ihre verfassungsmäßige Existenz entsprechen Artikel 1.a des Bezugsrahmens;

³ Siehe die Anhänge zur Utrechter Erklärung, die am 16/11/09 vom der Konferenz der für lokale und regionale Demokratie zuständigen europäischen Minister des Europarats verabschiedet wurde.

- ii. die Erklärung in der Schweizer Verfassung, die Subsidiarität zu respektieren, spiegelt sich in der Präambel des Bezugsrahmens;
- iii. die weitreichenden Zuständigkeiten der Kantone, die von unten nach oben verlaufen, decken sehr viele Felder ab, die in Artikel 1.b des Bezugsrahmens genannt sind;
- iv. Beziehungen mit anderen untergeordneten territorialen Stellen, wie z. B. Städten und Gemeinden, scheinen, obwohl dies von Kanton zu Kanton variieren kann, mit der Bestimmung des Bezugsrahmens über die Achtung der lokalen Autonomie übereinzustimmen;
- v. die Einbeziehung der Kantone in die Entscheidungsfindung auf Bundesebene, nicht nur in Bezug auf ihre eigenen Zuständigkeiten und wesentlichen Interessen, sondern auch im Hinblick auf allgemeine Angelegenheiten des Bundes, wie von Artikel 1.d, Abs. 1-3 des Bezugsrahmens gefordert, basiert auf zahlreichen Institutionen und Verfahren der Schweiz;
- vi. die Überwachung der regionalen Stellen durch Bundesbehörden entspricht vollständig den strikten Vorgaben der Schweizer Verfassung, namentlich der Konformität kantonaler Entscheidungen mit Bestimmungen der Schweizer Verfassung unter der Ägide des Bundesgerichtshofs;
- vii. der Schutz der regionalen Selbstverwaltung, wie in Artikel 1.e, Abs. 1-3 des Bezugsrahmens vorgesehen, wird von der Schweizer Verfassung (Artikel 47) und durch Mechanismen der direkten Demokratie garantiert, die der Bevölkerung der Kantone ermöglichen, im Fall eines vermuteten Verstoßes zu reagieren;
- viii. das Recht auf Vereinigung und äußere Beziehungen, auf das die regionalen Stellen gemäß Artikel 4, Abs.1-3 des Bezugsrahmens Anspruch haben, ist vorhanden, da die Kantone in eigenem Namen an internationalen und grenzüberschreitenden Organen teilnehmen können;
- ix. die Selbstorganisation der regionalen Stellen (Artikel 2, Abs. 1 des Bezugsrahmens) ist das Grundprinzip in der Schweiz, welches sich aus der kantonalen Autonomie ableitet, der gemäß es den Kantonen frei steht, ihre Abläufe und Verwaltung in den Grenzen ihrer Befugnisse selbst zu organisieren;
- x. regionale Stellen, die laut Artikel 2, Abs. 2-4 des Bezugsrahmens demokratisch konstituiert sein müssen, entsprechen vollständig der Schweizer Politik, wie in der Bundesverfassung und den Kantonsverfassungen festgelegt;
- xi. die Garantie in Bezug auf die Finanzmittel der Kantone und alle diesbezüglichen Regelungen in Artikel 3, Abs.1-4 des Bezugsrahmens erfüllen seit der RPT-Reform die Grundsätze einer echten finanziellen Autonomie;
- xii. der Finanzausgleich und die Finanztransfers scheinen seit der RPT-Reform in geeigneter Weise neu organisiert worden zu sein, obwohl es weiterhin Diskussionen über die Kriterien gibt und es ggf. nach einer Neubewertung in der Zukunft zu Gesetzesänderungen kommen könnte. Das neue schweizerische System ist auf jeden Fall prinzipiell konform mit dem Grundsatz von Artikel 3, Abs. 5-7 des Bezugsrahmens.

11. Empfiehlt den schweizerischen Behörden, die folgenden Vorschläge bei zukünftigen Reformen zu berücksichtigen:

a. eine Strukturreform auf Kommunalebene zu erwägen und ein Modell für Ballungsraumstrukturen zu etablieren. Diese dritte Verwaltungsebene scheint weniger entwickelt zu sein als die beiden anderen. Eine Neustrukturierung, die zu Effizienz, demokratischer Legitimität und einer institutionellen und gesetzlichen Stabilität führt, scheint notwendig;

b. zukünftige Reformen hin zu einer „neuen Regionalpolitik“, im schweizerischen Sprachgebrauch, die eine territoriale Entwicklungsstrategie ist. Diese Regelung sollte eine echte „regionale Regierung“ und eine bessere Verwaltung einer nachhaltigen Entwicklung aus solidarischer Perspektive sowie Umweltschutz gestatten;

c. die Möglichkeit zu erwägen, umfassende Reformen in den Gemeinden durchzuführen, z. B. der Dienste, gemeindeinternen Angelegenheiten oder Einkünfte, zusammen mit einer möglichen Neustrukturierung;

d. Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass die RPT, aufgrund einer Aktualisierung zwischen 2012 und 2015, stabilisiert werden kann, da jede dauerhafte Instabilität in den Mechanismen für Ausgleich und Finanzierung wahrscheinlich zu Störungen einer Förderung der kantonalen Verwaltung führen würde;

e. eine kritische Überprüfung der Ausweitung interkantonalen Verträge durchzuführen, z. B. derjenigen, die zwischen dem Bund und den Kantonen geschlossen wurden. Eine Analyse dieser Kooperationsverträge und der Sektoren und Themen, die sie betreffen, wäre für ihre rationale Begründung nützlich, um dem Risiko einer Zersplitterung und einer ungebührlichen bürokratischen Umsetzung vorzubeugen;

f. die Möglichkeit zu erwägen, neue institutionelle Grundlagen für die Regulierung interkantonalen Verträge und für deren Anwendung zu finden, damit die traditionelle direkte Demokratie greifen kann und damit gewählte Vertreter ihre volle politische Verantwortung in dieser Hinsicht wahrnehmen;

g. die Partizipation der Kantone an der Entscheidungsfindung auf Bundesebene weiter auszubauen. Hierfür stehen zahlreiche Wege offen, die von Rechtsgelehrten beschrieben wurden;

h. damit die Steuerkonkurrenz nicht zu einer dauerhaften Quelle für Streitigkeiten wird, besteht die Notwendigkeit für eine ausgewogene Regelung, welche einen Kompromiss zwischen einer kompletten Besteuerungsfreiheit und der Zwangsjacke der Uniformität darstellt. Diese Änderung muss von einer stärkeren Harmonisierung der Steuern begleitet werden;

i. im Hinblick auf die Achtung von Minderheitenrechten und der „Jura-Frage“ wird empfohlen, den von der interjurassischen Versammlung initiierten konstruktiven Dialog fortzuführen, um eine Verhandlungslösung zu finden.

12. Empfiehlt dem Ministerkomitee, diese Empfehlung und den begleitenden Begründungstext an die schweizerischen Behörden weiterzuleiten;

13. Empfiehlt der Parlamentarischen Versammlung, diese Beobachtungen und Empfehlungen in ihr periodisches Berichtsverfahren aufzunehmen.

14. Empfiehlt den schweizerischen Behörden, die für die lokale und regionale Selbstverwaltung zuständig sind einen hochrangigen Bundes- und Kantonsvertreter zu ernennen, der einer der Kongresssitzungen beiwohnt und ein Referat über die Fortschritte der lokalen und regionalen Reformen in der Schweiz hält.