



08.463

**Parlamentarische Initiative Fraktion  
der Schweizerischen Volkspartei.  
Konkordate. Keine Aushöhlung  
der Kantonsautonomie durch  
die Allgemeinverbindlichkeitserklärung**

**Initiative parlementaire groupe  
de l'Union démocratique du Centre.  
Concordats. Déclaration  
de force obligatoire générale  
et autonomie des cantons**

*Vorprüfung – Examen préalable*

---

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.09.09 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.03.10 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

---

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt mit 9 zu 2 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

**Berset** Alain (S, FR), pour la commission: Nous parlons maintenant d'une initiative parlementaire du groupe UDC qui vise à l'abrogation de l'article 48a de la Constitution fédérale. Cet article a été accepté en votation populaire en novembre 2004 et il prévoit la possibilité pour les cantons intéressés de demander à la Confédération de donner force obligatoire générale à certaines conventions intercantionales. L'article de la Constitution lui-même limite les domaines dans lesquels cela est possible.

La Commission des institutions politiques du Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire qui nous occupe en janvier 2009. La commission de notre conseil n'y a pas donné suite en mai dernier et, en septembre, c'est le Conseil national lui-même qui y a donné suite. A nouveau saisie de cette question, la Commission des institutions politiques de notre conseil vous recommande de ne pas donner suite à l'initiative en faisant valoir les arguments suivants.

1. La commission souligne que cette disposition constitutionnelle est nouvelle. Elle a été adoptée il n'y a que quelques années et elle n'a jamais été appliquée jusqu'ici. Il paraît donc difficile, sans expérience, de critiquer et de vouloir modifier une disposition adoptée par le peuple et par les cantons qui n'avait pas fait grand débat au moment de son adoption. Il a été rappelé, évidemment, qu'il est possible de modifier une disposition constitutionnelle qui n'a jamais été appliquée; cela a été fait avec l'initiative populaire générale. Mais avant de le faire, il faut une expérience assez solide, et il faudrait, dans le cas qui nous occupe, au moins avoir un peu de recul par rapport à certaines applications. Ce n'est qu'une fois qu'on aura accumulé une certaine expérience qu'on pourra tirer des conclusions à ce sujet.

2. La commission ne partage pas l'avis exprimé au Conseil national concernant le déficit démocratique dans le système du concordat. En effet, même s'il est dans la nature des choses que ce soient les gouvernements qui négocient ces concordats avant de les transmettre pour approbation aux législatifs cantonaux, il faut bien admettre que les procédures démocratiques sont en général bien préservées dans les cantons puisqu'il est généralement possible de faire des référendums cantonaux sur les concordats.

Il faut aussi admettre que même si on arrivait à la conclusion qu'il existe un déficit démocratique dans le système des concordats, alors il faudrait peut-être en discuter, mais que cela n'a rien à voir avec l'extension de portée générale des concordats; il faudrait alors plutôt s'attaquer à la question des concordats eux-mêmes. Il faut considérer qu'il y en a déjà plus de 700 dans notre pays et que ce n'est pas l'article 48a de la Constitution qui règle – ou pas – leur légitimité démocratique.





3. Il convient aussi de rappeler ici que cette disposition a été introduite dans le cadre du projet RPT, qui avait pour ambition de désenchevêtrer les relations entre la Confédération et les cantons et de poser des bases transparentes et solides pour le développement du fédéralisme à l'avenir. Ainsi, on doit considérer que l'article 48a est un des produits de la réflexion menant au développement du fédéralisme et qu'au fond l'alternative à cet article, s'il n'y a pas d'extension possible pour les conventions les plus importantes, c'est de légiférer sur le plan fédéral, ce qui conduirait à une centralisation que la commission ne souhaite pas soutenir.

4. Pour terminer, il apparaît que, sans y être exclusivement lié, le débat actuel sur ces concordats et sur l'extension de la force obligatoire lié à l'article 48a fait suite à l'adoption ou au rejet dans les cantons du projet Harnos. La commission est d'avis qu'il n'est pas raisonnable d'influencer la réflexion sur la pertinence d'une norme constitutionnelle uniquement au regard d'un débat politique actuellement en cours dans les cantons. Il est clair aussi que le développement par les cantons d'institutions à l'échelle nationale, comme la Maison des cantons, n'est pas toujours de nature à promouvoir une compréhension claire du fonctionnement des institutions dans notre pays. Cela dit, la commission est d'avis que les cantons sont dans leur rôle en promouvant leur coordination et qu'ils sont suffisamment conscients de l'importance de ce rôle pour ne pas tenter de se substituer aux institutions nationales.

Pour toutes ces raisons je vous invite, au nom de la commission, à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire qui nous est soumise.

**Schwaller Urs** (CEg, FR): Zwischen 1991 und 2004 legten die Kantone, das Parlament und schlussendlich das Volk die Grundlage für die NFA-Vorlage. Ziel der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Ziel gerade auch der Aufgabeneinteilung in Kantons-, Bundes- und Verbundaufgaben war und bleibt eine Stärkung dessen, was wir heute kooperativen Föderalismus nennen. Konkordate, d. h. Verträge und Vereinbarungen unter den Kantonen, sind letztlich die Alternative zu noch mehr Zentralisierung in Bundesgesetzen und damit fast sicher auch auf Bundesebene – darüber diskutierten wir über Jahre. Wer je an der Ausarbeitung und Umsetzung eines Konkordats beteiligt war – und es sind ja einige in diesem Rat –, weiss, dass die Möglichkeiten der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht wichtige Elemente in der Ausgestaltung und Umsetzung von gesamtschweizerischen Lösungen sind. Die NFA und auch die Konkordate liegen vor allem im Interesse der kleinen und mittleren Kantone, die eben die Zusammenarbeit brauchen. Letztlich geht es auch darum, die sogenannten Trittbrettfahrerkantone in Bereichen wie etwa der Kultur einzubinden.

Ich ersuche Sie deshalb ebenfalls, auf unserer Linie zu bleiben und der Initiative keine Folge zu geben. Es kommt hinzu, dass die Allgemeinverbindlicherklärung nach Artikel 48a der Bundesverfassung, wie wir ihn beschlossen haben, in Form eines Bundesbeschlusses erfolgt; dieser Bundesbeschluss zur Allgemeinverbindlicherklärung enthält meines Erachtens gerade auch die Klausel eines fakultativen Referendums. Insofern sind auch diese Rechte hier gewahrt.

**Niederberger Paul** (CEg, NW): Im Nationalrat wurde unter anderem auch gesagt, dass man sich damals der staatspolitischen Tragweite dieser Bestimmung in der Verfassung nicht bewusst gewesen sei. Da möchte ich dagegehalten, dass das überhaupt nicht so ist. Es hat kaum ein Projekt so lange gedauert; man hat daran über zehn Jahre gearbeitet. Dieses Projekt war eine Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund, wobei die Kantone eigentlich eine starke Rolle gespielt haben.

**AB 2010 S 16 / BO 2010 E 16**

Weshalb ist diese Bestimmung dann aufgenommen worden? Es geht auf der einen Seite vor allem auch um den Schutz der kleineren und mittleren Kantone, weil sie in den Gebieten, die in Artikel 48a der Bundesverfassung bestimmt sind – es sind neun Bereiche –, die entsprechende Grösse oder die Ressourcen nicht haben. Auf der anderen Seite geht es aber auch darum, den finanzstarken Kantonen, welche Mittel in den Finanzausgleich bezahlen, eine Gewähr zu bieten, dass die Mittel auch effizient eingesetzt werden.

Wie Sie auch aus Schreiben der KdK gesehen haben, sehen die Kantone überhaupt keinen Handlungsbedarf. Es ist im ganzen Projekt auch vorgesehen, dass dann ein Bericht darüber erstellt wird, wie sich der NFA ausgewirkt hat. Er ist ja erst seit zwei Jahren in Kraft. Dann kann man eine Beurteilung vornehmen.

Wir sollten mit den Beschlüssen des Volkes und Bestimmungen in der Verfassung sorgfältig umgehen und nicht dazu übergehen, nach so kurzer Zeit allenfalls wieder Änderungen vorzunehmen.

Ich bitte Sie deshalb ebenfalls, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Reimann Maximilian** (V, AG): Ich gehörte in der Kommission zur Minderheit, die dieser parlamentarischen Initiative Folge geben und sich damit dem Nationalrat anschliessen wollte. Übersehen Sie bitte nicht – bei allen Erwägungen, auch vor allem meiner Vorredner -: Der Nationalrat hat dieser Initiative Folge gegeben, er





steht also dahinter. Angesichts der erdrückenden Mehrheit in der Kommission macht es aber keinen Sinn, hier dem Plenum einen Minderheitsantrag vorzulegen. Zudem teile ich mit der Kommissionsmehrheit immerhin die Meinung, dass es wohl etwas früh wäre, dieses neue Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung bzw. der Beteiligungspflicht von Kantonen an Konkordaten jetzt schon wieder aus der Verfassung zu kippen, bevor man echte Erfahrungen in der Praxis gemacht hat.

Aber die folgende Bemerkung möchte ich hier schon noch zu Protokoll geben: Sollte es sich in absehbarer Zukunft tatsächlich erweisen, dass Kantone wiederholt gegen ihren Willen zur Teilnahme an interkantonalen Verträgen gezwungen werden, dann müsste man auf dieses Geschäft zurückkommen, die heutige "Beerdi-gung" hin oder her. Meinem föderalistischen Geist würde es jedenfalls zuwiderlaufen, wenn Kantone allzu oft auf Antrag von Eigeninteressen vertretenden anderen Kantonen vom Bund gezwungen würden, gesetzliche Bestimmungen zu übernehmen, die sie nicht wollen. Das wäre nicht von Gutem, das könnte in der Tat zur Aushöhlung der kantonalen Autonomie führen. Das will ich nicht.

**Briner Peter (RL, SH):** Wir bewegen uns mit diesem Geschäft quasi im klassischen Spannungsfeld von Föderalismus und direkter Demokratie. Diese Diskussion wird seit der Geburtsstunde des NFA zu Beginn der Neunzigerjahre geführt. Die Kantone haben sich diese Lösung in dieser langen Zeit sehr gut überlegt. Ich staunte daher schon etwas, wie der Nationalrat und vorher die nationalrätliche Schwesterkommission aus einer temporären Betroffenheit heraus zu einer Mehrheit gekommen sind – die SPK des Nationalrates zu einer Mehrheit von 18 zu 1 Stimmen.

Der offensichtliche Auslöser des Ganzen mag das Projekt Harnos gewesen sein, welches nicht recht vom Fleck kommen will, das wir aber nicht repräsentativ über diese Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Konkordaten legen dürfen. Es gibt natürlich Argumente gegen die Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Man spricht von Aushöhlung der Kantonsautonomie; den Kantonen würden in ihrem Zuständigkeitsbereich von anderen Kantonen Regelungen aufgezwungen. Es ist die Rede von eingeschränkter parlamentarischer Mitwirkung, von Verwaltungsdemokratie und Funktionärsstaat. Falls es eine einheitliche Regelung brauche, solle diese doch im ordentlichen nationalen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden. So tönte es. Wer dies aber unter dem Titel von Föderalismus, von Kantonsautonomie fordert, könnte sich am Ende vor dem Hintergrund der zunehmenden Zentralisierungstendenz noch die Augen reiben. Die Gegenargumente, die Argumente für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung, sind nämlich pragmatischer Art.

Wir haben einen kooperativen Föderalismus. Die Kantone können viele ihrer Aufgaben nicht mehr alleine bewältigen. Es besteht ein Bedürfnis nach Harmonisierung. Man will die Aufgaben aber nicht einfach nach oben delegieren, man will dem Trend zur Zentralisierung etwas entgegensetzen. Das ist der Geist des NFA. Konkordate sind auf gesamtschweizerische Lösungen ausgerichtet. Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung begünstigt solche gesamtschweizerischen Lösungen und verhindert Trittbrettfahrerei. Für ein allgemeinverbindliches Konkordat braucht es aber eine satte Mehrheit der Kantone. Kleine Kantone haben hier das gleiche Gewicht wie grosse. Jenen, die gegenüber der KdK skeptisch eingestellt sind, ist entgegenzuhalten, dass grosse Kantone wie Zürich, Aargau, Bern oder Genf vielleicht keine KdK bräuchten. Hingegen finden hier kleine und mittlere Kantone die Ressourcen, um sich austauschen zu können. Im Übrigen sind die KdK und die Konkordate nicht, wie es im Nationalrat getönt hat, die vierte Ebene des Staates, sie sind vielmehr die Instrumente der zweiten Ebene.

Jetzt zum Demokratiedefizit: Die Kantonsregierungen sind meines Wissens allesamt vom Volk gewählt und damit demokratisch legitimiert. Die parlamentarische Mitwirkung auf kantonaler Ebene ist gewährleistet. Das geht zwar nicht in allen Kantonen gleich weit, aber es gibt auch interkantonale parlamentarische Vereinigungen, die schon bei der Entstehung eines Konkordates, eines Vertrages mitwirken. In anderen Fällen – vielleicht in den meisten – entscheidet der Kantonsrat. Am Ende verabschiedet die Bundesversammlung einen Bundesbeschluss zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung, der erst noch dem fakultativen Referendum untersteht. Also, viel demokratischer kann man in einem etwas komplizierten föderalen System nicht mehr vorgehen.

Ich denke, dass gerade wir uns überall dort, wo Föderalismus sinnvoll und machbar ist, für den Föderalismus einsetzen sollten. Deshalb beantrage auch ich Ihnen, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Ich möchte zwei Aspekte anfügen, die bisher noch nicht genannt wurden.

1. Von den 700 Konkordaten, die es gibt, sind nur ganz wenige nationalen Charakters, viele dieser Konkordate haben regionalen Charakter. Nur durch die Diskussion um Harnos, das ist zuzugeben, ist überhaupt ein Konkordat von nationalem Charakter ins Bewusstsein der Politik getreten. Wir müssen jetzt aufpassen, dass wir unsere Arbeit nicht bloss auf die nationalen Konkordate fokussieren, sondern dass wir im Zusammenhang mit diesen Beteiligungsinstrumenten auch die regionalen Konkordate der Kantone im Auge behalten.



2. Ich möchte auf etwas hinweisen, das alle miterlebt haben: Wir haben vor nicht allzu langer Zeit eine Bestimmung aus der Verfassung entfernt, die noch nicht lange in der Verfassung war, und zwar die Bestimmung über die allgemeine Volksinitiative. Das hat einiges Stirnrunzeln ausgelöst – über die Arbeit im Parlament, über das Vorgehen des Parlamentes und auch über die Sorgfalt in Bezug auf die Verfassung. Nun kommen wir daher, sind fast in der gleichen Situation und wollen wieder einen Verfassungsartikel entfernen, nämlich Artikel 48a, der vor nicht allzu langer Zeit in die Verfassung eingefügt wurde. Wir müssten also wieder vor das Volk treten. Ich glaube, das würde dann schon einiges Stirnrunzeln auslösen, vor allem weil Volk und Stände zu dieser Bestimmung zweimal Ja gesagt haben, und zwar im November 2004 im Zusammenhang mit der NFA-Vorlage und im Mai 2006 im Zusammenhang mit der neuen Bildungsverfassung.

Ich möchte Sie doch bitten, von einer erneuten Hauruck-Übung dieser Art abzusehen, denn vor allem der Ständerat würde mit dem Herausstreichen von Artikel 48a zum jetzigen Zeitpunkt einigen Glaubwürdigkeitsschaden erleiden. Ich bin dafür, Artikel 48a beizubehalten.

*Der Initiative wird keine Folge gegeben  
Il n'est pas donné suite à l'initiative*

AB 2010 S 17 / BO 2010 E 17