Vom Einfluss der Städte auf Bundesebene

Rahel Freiburghaus, Sean Mueller
29th September 2017



Anders als die Kantone verfügen Gemeinden über keine Verfassungsinstitutionen, um auf die Bundespolitik Einfluss zu nehmen. Bedeutet dies aber, dass den (städtischen) Gemeinden überhaupt keine vertikalen Mitwirkungsmöglichkeiten offenstehen? In diesem Beitrag betrachten wir drei Kanäle möglicher kommunaler Mitbestimmung: Ämterkumulation, Einsitz in ausserparlamentarischen Kommissionen und Vernehmlassungsantworten. Je nachdem bestimmen die Städte schon heute oft mit.

Der Schweizer Bundesstaat ist bekanntlich dreistufig: Bund, Kantone und Gemeinden dritteln sich im Grossen und Ganzen sowohl die Staatsaufgaben wie auch das Finanzielle (Linder & Mueller 2017, 175ff.). Föderalismus bedeutet allerdings nicht nur Autonomie (*self-rule*), sondern auch Zusammenarbeit untereinander und Mitwirkung bei Entscheiden übergeordneter Ebenen (*shared rule*). Auf Bundesebene garantieren der Ständerat, das Ständemehr, das Kantonsreferendum, Teilnahmerechte an Vernehmlassungen oder Standesinitiativen den Kantonen ebensolche Mitwirkung.

Während die *kantonale* Teilhabe auf Bundesebene verfassungsmässig geschützt ist, stehen den *Gemeinden* keine vergleichbaren Einflusskanäle offen: Trotz

des 1999 eingefügten Gemeindeartikels in der Bundesverfassung (Art. 50 BV) ist der schweizerische Bundesstaat «gemeindeblind» (Seiler 2001, 493). In seinen Richtlinien betreffend der Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden hält der Bundesrat gar fest, dass «Direktkontakte» zwischen Bund und Gemeinden «Ausnahmecharakter» haben sollen.

Die Städte als bundespolitische Akteure

Ob Gemeinden und vor allem städtische Gemeinden verfassungsmässig geschützten Zugang zur Bundesebene haben sollen oder nicht, ist eine genuin politische Frage. Im Raum standen und stehen verschiedene Vorschläge: So forderte Nationalrat Hans-Jürg Fehr (SP/SH) im Jahre 2010 etwa, den Städten mit mehr als 100'000 EinwohnerInnen je einen Ständeratssitz, eine halbe Standesstimme und das Recht auf Einreichung einer Standesinitiative zuzugestehen. Grossstädten würde damit faktisch den gleichen Status eines «Kantons mit halber Standesstimme» – bis 1999 als «Halbkantone» bezeichnet (OW, NW, AR, AI, BS, BL) – eingeräumt.

Jüngst präsentierten Reto Lindegger, Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbands, und Andreas Müller in der Neuen Zürcher Zeitung ihre Idee, das acht Kantonen offenstehende Recht auf ein Kantonsreferendum (Art. 141 Abs. 1 BV) als «Gemeindereferendum» auch 200 Gemeinden aus mindestens 15 Kantonen zu erteilen – ein Vorschlag, den Nationalrat Stefan Müller-Altermatt (CVP/SO) in der Herbstsession 2017 als parlamentarische Initiative einreichte.

In diesem Beitrag möchten wir jedoch weder bei der Diagnose fehlender verfassungsmässig gesicherter Einflusskanäle der (städtischen) Gemeinden auf Bundesebene stehenbleiben noch einen weiteren Vorschlag vortragen. Uns interessiert vielmehr, durch welche Kanäle sich Städte heute schon Gehör verschaffen.

Mit Städten[i] meinen wir in diesem Beitrag die zehn grössten Gemeinden der Schweiz: Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen Lugano und Biel. Mit 50'000–400'000 Einwohnerinnen kommen diese zehn zwar «nur» auf 17 % der Schweizer Bevölkerung (Abbildung 1). Wenn allerdings die jeweiligen Agglomerationsgürtel hinzugerechnet werden, werden damit 49 % der Einwohnerinnen abgedeckt. Diese Städte und Agglomerationen sind es auch, die zu einem grossen Teil für die wirtschaftliche Wertschöpfung zuständig sind und damit, direkt oder indirekt (z.B. durch den nationalen und/oder innerkantonalen Finanzausgleich) die «andere» Schweiz querfinanzieren.

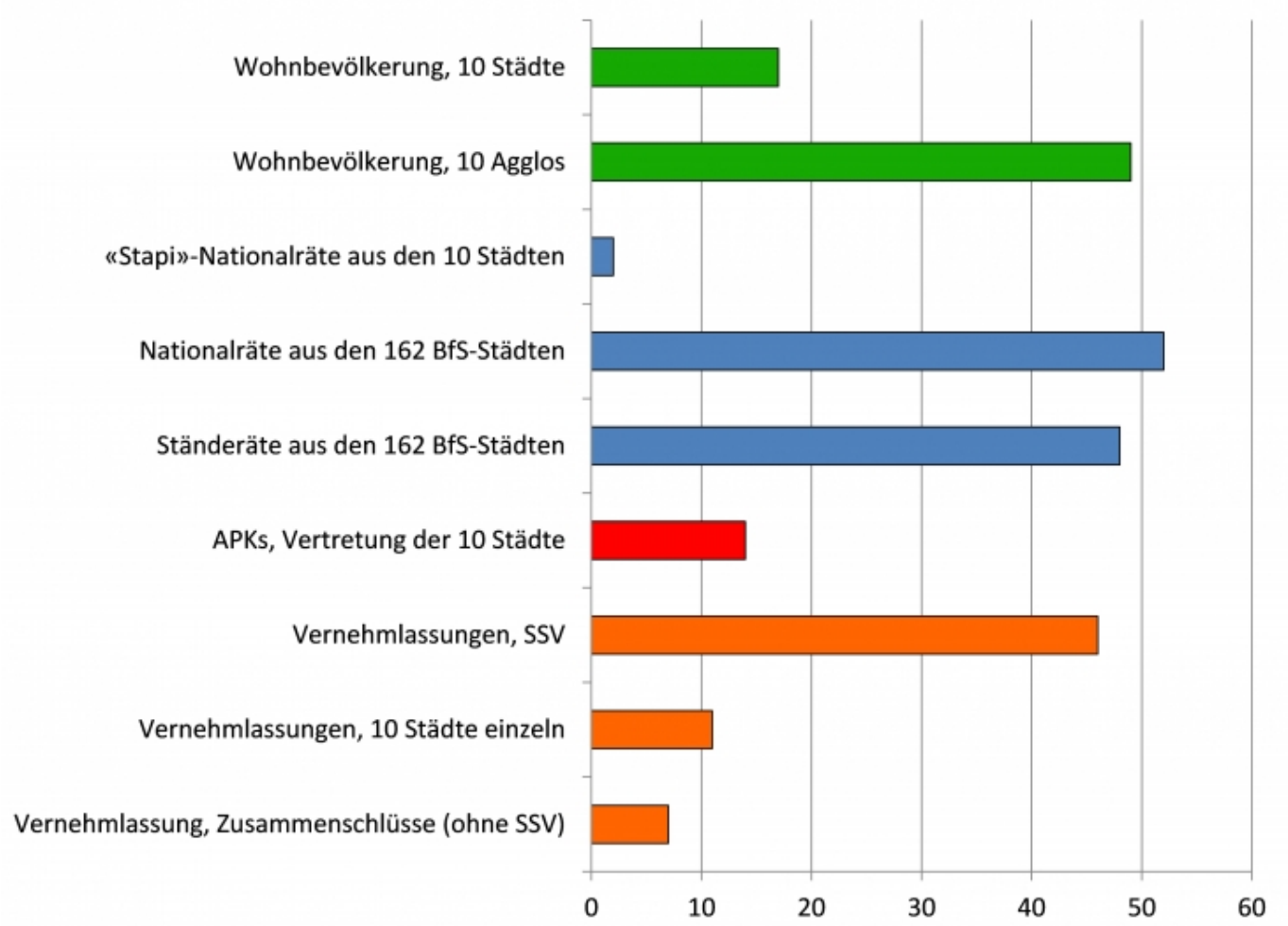
Drei Kanäle städtischer Mitwirkung

Aufgrund der Struktur des politischen Systems der Schweiz bieten sich den Städten vor allem drei Kanäle an, mittels derer sie ihren Einfluss auf Bundesebene geltend machen können. Ein erster Kanal besteht in der *parlamentarischen Mitarbeit durch Kumulation* von städtischem Exekutiv- mit eidgenössischem National- oder Ständeratsmandat. Im Anschluss an die Parlamentswahlen von Herbst 2015 verfügten immerhin Bern (Alexander Tschäppät), Genf (Guillaume Barazzone), Lausanne (Daniel Brélaz) und Basel-Stadt (Regierungsrat Christoph Eymann) über eine Stimme im Nationalrat. Sind

wir grosszügiger und berechnen den Anteil Abgeordneter aus einer der 162 «statistischen Städte» des Bundesamtes für Statistik, kommen wir auf 52 % im Nationalrat und 48 % im Ständerat (Vatter 2016, 338). Von diesen haben allerdings nur wenige ein kommunales Amt inne.

Eine zweite Möglichkeit der Einflussnahme besteht in der Mitarbeit in *ausserparlamentarischen Kommissionen (APKs)*: Als essentieller Teil der «Milizverwaltung» haben APKs bei der Ausarbeitung einer Vorlage in der vorparlamentarischen Phase einen wesentlichen Anteil; idealiter ermöglichen APKs «mehr oder weniger direkten Einflussnahme auf die Tätigkeit der Verwaltung». Wenn wir allerdings den Anteil an allen 139 APKs[ii] berechnen, bei denen mindestens ein Stadtvertreter dabei ist, kommen wir in der Amtsperiode 2016–2019 auf lediglich 14 %.

Abbildung 1: Die zehn grössten Städte der Schweiz – Anteil an der Wohnbevölkerung und Nutzung bestehender Einflusskanäle auf Bundesebene [%]



Schliesslich haben die Städte – wie andere «interessiert[e] Kreise» (Art. 2 VIG) – drittens die Möglichkeit, auf *Vernehmlassungen* zu antworten. Hier unterscheiden wir drei Kategorien: Als gesamtschweizerischer Dachverband der Städte wird der Schweizerische Städteverband (SSV) aufgrund des Vernehmlassungsgesetzes stets zur Teilnahme eingeladen (Art. 4 Abs. 2 lit. c VIG). Effektiv partizipierte der SSV zwischen 2000 und 2016 an 46 % aller Vernehmlassungsverfahren. Dennoch musste der SSV aus «Kapazitätsgründen» wiederholt ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichten und stattdessen auf die Antwort eines Drittakteurs verweisen.[iii]

Weiter lassen sich im gleichen Zeitraum 116 Einzeleingaben der zehn grössten Schweizer Städte verzeichnen (11 %); fast die Hälfte entfallen allein auf Stellungnahmen der Stadt Zürich. Schliesslich antworteten die zehn Städte in knapp 7 % aller Vernehmlassungen vertreten durch andere Kollektivorganisationen als den SSV. Dabei zählen die seit 1949 bestehende Konferenz der städtischen SicherheitsdirektorInnen[iv] und die 1961 gegründete Städtische Steuerkonferenz[v] die meisten Eingaben.

Mitwirkung ist nicht gleich Einfluss

Mit der Nutzung ist jedoch noch nichts über den *realen Einfluss* auf die Bundespolitik gesagt. Denn: Trotz direkter Vertretung von Stadtpräsidenten im Nationalrat ist die Rücksichtnahme auf städtische Interessen keinesfalls gesichert. Gleiches gilt für die Einsitznahme in APKs und kollektive bzw. individuelle Vernehmlassungsantworten. Daher schliessen wir unseren Beitrag mit zwei ausblickenden Thesen:

1. Obwohl die föderale Mitwirkung der Städte (bzw. Gemeinden) auf Bundesebene im Vergleich zu den Kantonen verfassungsmässig nicht gesichert ist, finden sich faktische Einflusskanäle. Wie effektiv diese Mitwirkung tatsächlich ist, ist weiterhin in Frage zu stellen.
2. Bezüglich Strategie besteht aus Sicht einer einzelnen Stadt folgender Zwiespalt: Ist es wirkungsvoller, durch den qua Gesetz stets zur Vernehmlassung eingeladenen SSV kollektiv und häufiger zu partizipieren oder haben seltenere, dafür auf «Kernvorlagen» beschränkte Stellungnahmen als Einzelstadt höhere Durchschlagkraft? Auch sind die Kosten verbandsinterner Kompromissfindung dem Gewinn eines geeinten Auftritts der Städte auf Bundesebene gegenüberzustellen. Noch zu erforschen bliebe auch die Bildung von Allianzen mit anderen Akteuren, z.B. einer Grossstadt mit «ihrem» Kanton.

Anmerkung: Dieses Blogposting stellt eine geringfügig überarbeite Fassung des Beitrags von Sean Mueller und Rahel Freiburghaus dar, der in der Konferenzzeitung zur 5. Nationalen Föderalismuskonferenz (26.–27. Oktober 2017 in Montreux) erscheint.

[i] Damit richten wir uns ausdrücklich *nicht* nach der vom Bundesamt für Statistik seit 2012/2014 verwendeten Definition von «Räumen mit städtischem Charakter», die für das Jahr 2017 162 statistische Städte errechnet (Statistik der Schweizer Städte 2017, 7; vgl. Bundesamt für Statistik 2014). Die BFS-Definition stützt sich auf Dichtegrössen zu Bevölkerung, Arbeitsplätzen, baulichem Zusammenhang, Mindestanzahl von EinwohnerInnen und Pendlerströmen.

[ii] Erfasst wurden Behördenkommissionen, Verwaltungskommissionen und Leitungsorgane des Bundes.

[iii] So etwa beim Bundesgesetz über die Informationssicherheit im Jahre 2014.

[iv] 2013 in «Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -

direktoren» unbenannt.

[v] Bis 2001 «Konferenz städtischer Steuerverwalterinnen und -verwalter».

Referenzen

- Linder, Wolf und Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Strukturen, Prozesse*. 4. Auflage, Bern: Haupt.
- Seiler, Hansjörg. 2001. Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht. In *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 3. Auflage, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 491–506.
- Vatter, Adrian. 2016. *Das politische System der Schweiz*. 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Bild: Parlamentsdienste