

Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **4 (1964)**

PDF erstellt am: **27.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-170700>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DAS ZUSAMMENWIRKEN ZWISCHEN BUNDESVERWALTUNG UND KANTONALEN VERWALTUNGEN

von

DIETRICH SCHINDLER

Übersicht

- I. Einleitung: Der Föderalismus im Bereich der Verwaltung.
- II. Die Entwicklung zum « kooperativen Föderalismus » in ausländischen Bundesstaaten.
 1. In den Vereinigten Staaten.
 2. In anderen Bundesstaaten.
- III. Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen in der Schweiz.
 1. Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kantone.
 2. Subventionierung kantonaler Aufgaben durch den Bund.
 3. Freies Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen.
 4. Mitwirkungsrechte der Kantone im Rahmen der Bundesverwaltung.
 5. Folgerungen.

I. Einleitung : Der Föderalismus im Bereich der Verwaltung

Der Föderalismus ist von der Wissenschaft bisher vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der Teilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten betrachtet worden. Die ältere juristische Dogmatik hat, davon ausgehend, das Problem des Bundesstaates weitgehend auf die Frage der Teilbarkeit oder Unteilbarkeit der Souveränität reduziert¹. Der Aspekt der Teilung der Gesetzgebungskompetenzen hat jedoch im Laufe der letzten Jahrzehnte durch zwei Erscheinungen allmählich an Bedeutung

¹ Vgl. MAX IMBODEN, « Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus », *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 74 (1955), bes. 215 ff.

verloren. Erstens haben sich in den meisten Bundesstaaten die wichtigeren Gesetzgebungskompetenzen beim Bund konzentriert. Insbesondere ist die Gesetzgebung über fast alle neuen Staatsaufgaben, wie Wirtschafts- und Sozialpolitik, Handel und Verkehr, dem Bund übertragen worden. Die Gliedstaaten, die nur noch einen bescheidenen Bereich eigener Gesetzgebung haben, sind in wachsender Masse Vollziehungsorgane des Bundes geworden. An Stelle der Teilung der *Gesetzgebungskompetenzen* zwischen Bund und Gliedstaaten hat deshalb eine Kompetenzverteilung an Bedeutung gewonnen, welche die *Gesetzgebung* dem Bund, die *Ausführung* den Gliedstaaten überträgt. Damit tritt aber auch das Verhältnis zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlicher Verwaltung stärker in den Vordergrund.

Zweitens hat sich die tatsächliche Macht im Staate zunehmend vom Gesetzgeber auf die Regierung und Verwaltung verlagert. Im Laufe der letzten Jahrzehnte ist der « Gesetzgebungsstaat » zunehmend vom « Verwaltungsstaat » abgelöst worden. Die wachsenden Anforderungen an den Staat machten die Übertragung massgebender Entscheidungen auf die Verwaltung unumgänglich. Im Bereich der neueren Staatsaufgaben versagt weitgehend das abstrakte, für alle gleiche Gesetz als rechtliches Instrument und macht situationsgebundene Einzelmassnahmen notwendig, die nur von der Verwaltung ausgehen können.

Infolge dieser Entwicklungen haben sich die Probleme des Föderalismus vom Gebiet der Gesetzgebung stärker in den Bereich der Verwaltung verschoben. Die wissenschaftliche Betrachtung des Föderalismus in der Schweiz ist diesen Veränderungen erst in geringem Masse gefolgt. Es sind bisher noch kaum Untersuchungen über die « working relations », d.h. die Art und Weise des Zusammenwirkens zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen in einzelnen Sachgebieten durchgeführt worden. Auch die nachfolgenden Ausführungen werden diesen Mangel kaum beheben können. Es wird lediglich versucht, eine allgemeine und vorläufige Übersicht über dieses Zusammenwirken zu geben, wobei einleitend Erfahrungen ausländischer Bundesstaaten herangezogen werden, die für die Untersuchung der schweizerischen Verhältnisse befruchtend wirken können.

Betrachtet man den Föderalismus unter dem Gesichtspunkt des Zusammenwirkens zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlichen Verwaltungen, so erscheinen manche Aspekte des Bundesstaates in einem anderen Licht. Es sei vorweg auf einige solcher neuen Blickpunkte hingewiesen. Während es im Bereich der Gesetzgebung und der traditionellen Bundesstaatslehre vor allem die *Trennung* der beiden Kompetenzbereiche ist, die die Aufmerksamkeit anzieht und die juristische Problematik hervorruft, ist es im Bereich der Verwaltung in erster Linie die Art und Weise der *Zusammenarbeit*, die Interesse erweckt. Nicht das Trennende, sondern das Verbindende tritt in den Vordergrund. Dies hängt damit zusammen, dass im Rahmen der Gesetzgebung das Verhältnis zweier Stufen von Rechtsnormen zu betrachten ist, die sich in ihrer Geltung gegenseitig ausschliessen, während im Rahmen der Verwaltung die funktionellen Beziehungen zwischen zwei oder mehreren

Stufen der Verwaltung ausschlaggebend sind. Rechtsnormative Fragen führen fast unvermeidlich zu einer dogmatischen Betrachtung, während funktionelle Fragen vorwiegend eine praktische, aufs Tatsächliche ausgerichtete Betrachtung erfordern. Der bekannte Ausspruch des englischen Verfassungsrechtlers Dicey, « Federalism means legalism »¹, bezieht sich eindeutig auf die ursprüngliche Auffassung des Bundesstaates als eines Staates mit scharf geschiedenen Kompetenzbereichen von Bund und Gliedstaaten. Obwohl die beiden Kompetenzbereiche auch heute noch juristisch scharf voneinander geschieden sein müssen, ist das Problem des Bundesstaates heute doch weniger ein juristisches, als eher ein solches des besten Zusammenspiels zwischen den verschiedenen Stufen der Verwaltung.

Untersucht man den Föderalismus im Bereich der Verwaltung, so vermischt sich auch der Unterschied zwischen *Föderalismus* und *Dezentralisation*, da die unterscheidenden Kriterien dieser beiden Begriffe vorwiegend in der Verfassungsgesetzgebung und den Gesetzgebungskompetenzen gesehen werden. Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlicher Verwaltung ist in der Tat nicht wesensverschieden von demjenigen zwischen gliedstaatlicher Verwaltung und Gemeindeverwaltung. Eine Untersuchung der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlicher Verwaltung sollte damit Anlass geben, auch die Gemeinden in die Betrachtung einzubeziehen. Eine solche Ausweitung des Blicks entspricht denn auch ganz den Erfordernissen der Zeit. Die fast völlige Einengung des Begriffs des Föderalismus auf die Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten im Bundesstaat ist nicht nur sachlich kaum gerechtfertigt, sondern hat auch dazu geführt, dass die Wissenschaft die Gemeinden vernachlässigte, was sich auch politisch zu deren Nachteil auswirkte. Es entspricht dieser Ausweitung des Blicks, wenn neuere amerikanische Untersuchungen über Fragen des Föderalismus den Ausdruck « intergovernmental relations » verwenden, womit sie alle in vertikaler oder horizontaler Richtung verlaufenden Beziehungen zwischen den verschiedenen Stufen des Staates (Bund, Gliedstaaten, Gemeinden) bezeichnen².

Während die traditionellen Probleme der Trennung der Gesetzgebungskompetenzen vor allem den *Juristen* beschäftigen, ist die Untersuchung des Zusammenwirkens zwischen den verschiedenen Stufen der Verwaltung in stärkerem Masse eine Aufgabe des *Politologen*, da hier vor allem die tatsächlichen Beziehungen zwischen den Verwaltungen des Bundes, der Gliedstaaten und der Gemeinden zu betrachten sind. Freilich sind auch hier juristische Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

¹ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8. Aufl., London, 1915, 170.

² So die von Präsident Eisenhower eingesetzte « Commission on Intergovernmental Relations », die 1955 einen sehr beachtenswerten Bericht veröffentlichte (herausgegeben vom U.S. Government Printing Office), ferner die Forschungsberichte einer Studiengruppe der University of Minnesota (*Intergovernmental Relations in the United States*, herausgegeben von William Anderson und Edward W. Weidner, University of Minnesota Press, 10 Bände, 1946-1960.)

II. Die Entwicklung zum « kooperativen Föderalismus » in ausländischen Bundesstaaten

1. In den Vereinigten Staaten

Wohl in keinem anderen Bundesstaat haben sich die Wandlungen des Föderalismus so stark auf die Verwaltung ausgewirkt wie in den Vereinigten Staaten von Amerika. Dies rührt davon her, dass in den USA der Föderalismus ursprünglich in noch viel schrofferer Art als auf dem europäischen Kontinent als eine Trennung zweier Kompetenzbereiche aufgefasst wurde. Nach der ursprünglichen amerikanischen Auffassung des Föderalismus, die im Begriff des « dual federalism » (am besten zu übersetzen mit « doppelter Souveränität ») ihren Niederschlag gefunden hat, sind Bund und Gliedstaaten einander gleichgeordnete Staatswesen, die in völliger Unabhängigkeit voneinander auf demselben Staatsgebiet einen bestimmten Bereich staatlicher Aufgaben durchführen¹. Der Bund vollzieht alle seine Gesetze im ganzen Gebiet der USA durch eigene Verwaltungsorgane, während die Gliedstaaten, völlig unabhängig vom Bund, nur ihre eigenen Gesetze vollziehen. Die Verwaltungskörper von Bund und Gliedstaaten stehen beziehungslos nebeneinander. Die amerikanische Bundesstaatslehre hat stets verneint, dass Bund und Gliedstaaten einander gegenseitig Pflichten auferlegen könnten. Im Unterschied zum schweizerischen und deutschen Bundesstaatsrecht kann der Bund deshalb die Gliedstaaten nicht zur Vollziehung der Bundesgesetze verpflichten. Noch eindeutiger als in der Schweiz und Deutschland, wo Bundesgesetze von jeher von den gliedstaatlichen Verwaltungen vollzogen wurden, war daher in den USA der Föderalismus ein Ausdruck der Trennung zweier Staatswesen, und die wesentliche Frage des Föderalismus war diejenige nach der Abgrenzung der verfassungsmässigen Zuständigkeiten von Bund und Gliedstaaten. Es entsprach diesem Mangel an Kooperation, dass Bund und Gliedstaaten die ihnen zustehenden Kompetenzen oft rücksichtslos ausnützten, was häufig zu Streitigkeiten über die Abgrenzung der Kompetenzbereiche führte. Da die letzte Entscheidung hierüber den Gerichten zukam, war das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten vorwiegend durch Gerichtsentscheidungen beherrscht. Aus dieser Lage heraus wird Diceys Ausspruch « Federalism means legalism » leicht verständlich.

Die Verhältnisse haben sich seit dem 1. Weltkrieg und seit der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre grundlegend geändert. Aus dem bisherigen « competitive federalism » ist ein « cooperative federalism » oder « new federalism »

¹ Vgl. statt vieler *The Commission on Intergovernmental Relations, A Report to the President for Transmittal to the Congress, 1955, 66.*

geworden¹. An die Stelle der starren Trennung und gegenseitigen Streitigmachung von Kompetenzen ist in weitem Masse eine Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlichen Verwaltungen getreten. Das ursprüngliche bundesstaatliche Prinzip liess sich angesichts der zunehmenden Anforderungen an den Staat nicht aufrechterhalten². Mit der Entwicklung wirtschafts- und sozialpolitischer Massnahmen zeigte sich immer mehr die Interdependenz aller staatlichen Massnahmen. Der Bund kann kaum noch Massnahmen treffen, ohne dadurch direkt oder indirekt auf gliedstaatliche Angelegenheiten einzuwirken, und umgekehrt. Diese Lage zwang die Bundesverwaltung und die gliedstaatlichen Verwaltungen zur Zusammenarbeit und gegenseitigen Koordination ihrer Massnahmen. Viele der neuen Staatsaufgaben, wie die wirtschafts- und sozialpolitischen Massnahmen, bedurften im übrigen einer Regelung und Finanzierung durch den Bund, da die Notlagen, durch die sie hervorgerufen wurden, das ganze Land in gleicher Weise betrafen. Der Bund aber war zur Durchführung auf die gliedstaatlichen Behörden angewiesen, da nur diese mit den regionalen und lokalen Gegebenheiten vertraut waren. Die damit notwendig gewordene Zusammenarbeit wurde vor allem auf zwei Wegen erreicht: durch Bundessubventionen und auf dem Wege kooperativer Einrichtungen.

Am intensivsten entwickelte sich die Zusammenarbeit durch *Bundesbeiträge* an die Gliedstaaten. Das Subventionswesen hat namentlich in der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre einen starken Aufschwung genommen. Auf Grund der Verfassung kann der Bund Subventionen für praktisch jeden Zweck leisten. Dies ermöglicht es ihm, in allen Gebieten, die eine zentrale Lenkung erfordern, Subventionen zu leisten und diese an die Beachtung einheitlicher Normen durch die Empfänger zu knüpfen. Obwohl die Gliedstaaten zur Annahme der Subventionen nicht verpflichtet sind, erklären sie sich dazu und zur Durchführung der vom Bund aufgestellten Normen in der Regel bereit, womit der Bund das gleiche Ergebnis erreicht wie durch zwingende Vorschriften. Eine derartige Wirkung hatten die Subventionen etwa in den Gebieten der Sozialversicherung und -hilfe, des Gesundheitswesens, der Landwirtschaft, des Strassenbaues usw. Die Gliedstaaten sind damit faktisch in weitem Masse Ausführungsorgane des Bundes geworden. Es zeigt sich darin eine Annäherung an die Schweiz und Deutschland, wo

¹ Vgl. dazu JANE P. CLARKE, *The Rise of a New Federalism*, 1938. STRONG, « Cooperative Federalism », *Iowa Law Review*, 23 (1938), 459. JOSEPH E. KALLENBACH, *Federal Cooperation with the States under the Commerce Clause*, 1942. CARL J. FRIEDRICH, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, 1953, 249. Derselbe, *Ursprung und Entwicklung des Begriffs des Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika*, abgedruckt in EDWARD MCWHINNEY, *Föderalismus und Bundesverfassungsrecht*, Heidelberg, 1962, 77. WILLIAM ANDERSON, *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1960, V, 5 und 59.

² Die Trennung zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlicher Verwaltung besteht freilich in den traditionelleren Verwaltungsgebieten fort. Auch heute noch hat der Bund rechtlich keine Möglichkeit, die Gliedstaaten zur Vollziehung seiner Gesetze zu verpflichten.

die Bundesgesetze von jeher den Gliedstaaten zum Vollzug übertragen wurden.

Abgesehen von der Zusammenarbeit, die durch das Mittel der Subventionen zustande kam, haben sich zahlreiche *Formen der Kooperation* zwischen Bundesverwaltung und gliedstaatlichen Verwaltungen entwickelt, wie verschiedenste Arten von Vereinbarungen zwischen diesen Verwaltungen, Aufstellung gemeinsamer Behörden und Institutionen, Aufstellung gemeinsamer Regelungen, Zurverfügungstellung von Dienstleistungen und Einrichtungen des Bundes an die Gliedstaaten usw. Derartige Formen der Kooperation auf dem Boden der Gleichberechtigung sind namentlich dort üblich geworden, wo Bund und Gliedstaaten innerhalb desselben Sachgebietes geteilte Kompetenzen haben, wie im Bereich der *interstate commerce clause*, durch welche der zwischengliedstaatliche Handel und Verkehr dem Bund, der innergliedstaatliche aber den Gliedstaaten zugewiesen wird. Bei dieser Art der Kompetenzverteilung ergeben sich fast notwendigerweise Überschneidungen, die besonders in den heutigen Verhältnissen eine gegenseitige Verständigung nötig machen.

Die verschiedenen Arten des Zusammenwirkens hatten zur Folge, dass zwischen Amtsstellen des Bundes, der Gliedstaaten und der Gemeinden, die dasselbe Sachgebiet bearbeiten, heute teilweise engere Beziehungen bestehen als zwischen verschiedenen Amtsstellen auf der gleichen Stufe des Staatswesens. Es zeichnet sich eine « *vertikale funktionelle Integration* » ab. Die ursprüngliche Konzeption des Föderalismus, die Bund und Gliedstaaten voneinander trennte und einander gleichstellte, ist entscheidend durchbrochen. Die Lehre vom « *dual federalism* » ist aufgegeben¹. Diese Wandlungen rechtfertigen es, von einem « *new federalism* » zu sprechen, ein Ausdruck, der im gleichen Sinne verwendet wird wie « *cooperative federalism* ».

2. In anderen Bundesstaaten

Das amerikanische Bundesstaatsprinzip ist auch in den zwei anderen älteren Bundesstaaten im angelsächsischen Bereich, *Kanada* und *Australien*, verwirklicht worden. Freilich hat es dort eine weniger starre Anwendung gefunden, doch ist auch dort der gleiche Trend zum kooperativen Föderalismus zu beobachten wie in den USA. Namentlich in den zwei Weltkriegen sind Bund und Gliedstaaten durch die Notlage zu einem engeren Zusammenwirken gezwungen worden, wobei freilich erhebliche Unterschiede im Vergleich mit den USA festzustellen sind. Das Subventionswesen, das in den USA das hauptsächlichliche Werkzeug war, um Bundesverwaltung und gliedstaatliche Verwaltungen miteinander zu verbinden, ist auch in Kanada und

¹ Vgl. EDWARD S. CORWIN, « The Passing of Dual Federalism », *Virginia Law Review*, 36 (1950), 1. ANDERSON, a.a.O., 16 ff., bes. 25.

Australien zum wichtigen Bindeglied geworden, hat sich aber in anderer Weise entwickelt. Während in den USA Bundesbeiträge nur für bestimmte Projekte gewährt werden, für die der Bund die Richtlinien aufstellt (conditional grants), haben die Bundessubventionen in Kanada und Australien hauptsächlich die Form nichtzweckgebundener Beiträge. Sie bilden teilweise eine Entschädigung für die den Gliedstaaten vom Bund weitgehend entzogenen Einkommenssteuern. Da die Gliedstaaten in der Verwendung dieser Beiträge frei sind, hat sich in viel geringerer Masse ein direkter Verkehr zwischen den einzelnen Amtsstellen des Bundes und der Gliedstaaten entwickelt. Die funktionelle vertikale Integration zwischen den beiden Stufen der Verwaltung ist deshalb geringer als in den USA. Dazu trägt auch das parlamentarische Regierungssystem bei, das in Kanada und Australien sowohl im Bund wie auch in den Gliedstaaten besteht und welches dazu führt, dass die einzelnen Amtsstellen mit Rücksicht auf die politische Verantwortlichkeit ihrer Regierung eine geringere Freiheit haben, mit den Amtsstellen des untergeordneten oder übergeordneten Staatswesens in freie Kooperation zu treten¹. Das Regierungssystem der USA, namentlich die lockere Regierungsorganisation in den Gliedstaaten, gestattet demgegenüber ein relativ freies Zusammenwirken von Amtsstellen des Bundes und der Gliedstaaten, ohne dass der Umweg über die Regierung genommen werden muss. Das wichtigste Mittel der Kooperation von Bund und Gliedstaaten in Kanada und Australien sind die Konferenzen der Premierminister oder Fachminister der beiden Ebenen des Staates. Solche Konferenzen beraten namentlich über die finanziellen Leistungen des Bundes an die Gliedstaaten.

In der *Bundesrepublik Deutschland* ist in den vergangenen Jahren die Frage des Zusammenwirkens zwischen Bundesverwaltung und Länderverwaltungen häufig erörtert worden, wobei Begriffe wie « Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern », « Mischverwaltung » und « Verbundverwaltung » gebräuchlich wurden². Dies lässt erkennen, dass auch in der Bundesrepublik eine stärkere Integration der beiden Ebenen der Verwaltung eingesetzt hat. Die Lage ist von derjenigen in den angelsächsischen Bundesstaaten freilich insofern verschieden, als die Länder in Deutschland von jeher als Vollzugsorgane für Erlasse des Bundes eingesetzt wurden. Das Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern war somit nichts Neues³.

¹ Vgl. J. A. CORRY, « Constitutional Trends and Federalism », in *Evolving Canadian Federalism*, Duke University Press, Durham, 1958, 123.

² Vgl. « Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden », *Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Band 11, Berlin, 1961. HANS SCHNEIDER, « Körperschaftliche Verbundverwaltung », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 83 (1958) 1. ARNOLD KÖTTGEN, « Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 11 (1962), 303 ff.

³ Der deutsche Föderalismus lässt sich weitgehend als ein Verhältnis zwischen einem zur Gesetzgebung zuständigen Bund und zur Vollziehung zuständigen Ländern begreifen. Vgl. PETER H. MERKL, « Executive-Legislative Federalism in West Germany », *American Political Science Review*, 53 (1959), 732.

Die neuen Formen und Probleme der Mischverwaltung oder Verbundverwaltung sind mehr eine Folge der besonderen verfassungsrechtlichen Lage, die das Grundgesetz von 1949 geschaffen hat. Art. 83 des Grundgesetzes sieht vor, dass die Länder die Bundesgesetze als *eigene Verwaltung* ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Bei dieser Eigenverwaltung der Länder sind die Aufsichts- und Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesverwaltung auf den Gesetzesvollzug eng beschränkt. Diese Lösung hat sich in der Praxis als zu starr erwiesen. Der Bundesgesetzgeber hat nicht, wie in der Schweiz, die Möglichkeit, die Vollziehung der Bundesgesetze nach eigenem Ermessen so zu ordnen, wie es den Bedürfnissen des einzelnen Erlasses entspricht. Der Ausweg aus dieser Situation wurde teilweise darin gefunden, dass der Bund, gestützt auf eine Sonderbestimmung in Art. 87 Abs. 3 des Grundgesetzes, für einzelne Angelegenheiten Bundesoberbehörden und bundesunmittelbare Körperschaften schuf, wodurch es ihm möglich wurde, sich neben den Ländern an der Vollziehung seiner Gesetze zu beteiligen. Eine andere Methode, mittels welcher der Bund stärker auf die Länderverwaltungen einwirkt, sind zweckgebundene Subventionen ähnlich denjenigen in den USA und in der Schweiz, doch ist deren Verfassungsmässigkeit umstritten¹.

III. Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen in der Schweiz

Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen hat sich, ähnlich wie in den ausländischen Bundesstaaten, auch in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten intensiviert und wird zweifellos weiter zunehmen. Die Entwicklung ist freilich ruhiger verlaufen als im Ausland und hat deshalb auch eine geringere Aufmerksamkeit erweckt. Da die Kantone von jeher mit der Vollziehung von Bundesgesetzen beauftragt waren, machte die Entwicklung keinen Bruch mit älteren Prinzipien nötig. Ungleich den USA wäre es in der Schweiz deshalb kaum möglich, von einem « neuen Föderalismus » zu sprechen.

Die Formen des engeren Zusammenwirkens der beiden Ebenen der Verwaltung sind ähnliche wie in den bereits erwähnten Bundesstaaten. Vor allem haben zweckgebundene Bundesbeiträge an die Kantone stark zugenommen und damit zu einer zunehmenden Verflechtung von Bundesaufgaben und kantonalen Aufgaben geführt. Aber auch im Bereich des herkömmlichen Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Kantone zeichnen sich neue und engere Formen der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen ab, so namentlich in der Nationalstrassengesetzgebung, die zu einer eigentlichen Partnerschaft von Bund und

¹ Vgl. WILHELM HENLE, « Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln », in *Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, 63.

Kantone führte. Es bildeten sich auch einzelne Formen freien Zusammenwirkens von Bund und Kantonen, nämlich dort, wo Bund und Kantone die ihnen übertragenen Aufgaben nur durch gegenseitige Verständigung zu erfüllen vermögen. Bedeutsam sind schliesslich die den Kantonen vermehrt gegebenen Mitwirkungsrechte im Rahmen der Bundesverwaltung. Diese verschiedenen Wege des Zusammenwirkens sollen in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet werden.

1. Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kantone

Die Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kantone bildet die älteste Form des Zusammenwirkens von Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen. Die kontinentaleuropäische Konzeption des Bundesstaates hat es von jeher als zulässig erachtet, dass der Bundesgesetzgeber die Gliedstaaten zum Vollzug seiner Gesetze verpflichtet. Die schweizerische Bundesverfassung hat die Vollziehung der Bundesgesetze durch die Kantone freilich nicht zum allgemeinen Prinzip erhoben wie das Bonner Grundgesetz und schon früher die Weimarer Verfassung. Vielmehr hat sie es stillschweigend dem Bundesgesetzgeber überlassen, den Vollzug seiner Gesetze nach eigenem Ermessen zu ordnen. Wo die Bundesverfassung nichts anderes bestimmt, steht es dem Bundesgesetzgeber frei, die Vollziehung seiner Gesetze eigenen Organen vorzubehalten. Er hätte in den meisten Fällen das amerikanische System getrennter Verwaltungen einführen können. Tatsächlich hat er von dieser Möglichkeit aber kaum Gebrauch gemacht, sondern die Vollziehung seiner Gesetze den Kantonen übertragen¹.

In einzelnen Fällen freilich hat die Bundesverfassung den Vollzug der Bundesgesetze durch die Kantone ausdrücklich vorgesehen. Die Bundesverfassung von 1874 enthielt in ihrem ursprünglichen Wortlaut zwei Bestimmungen dieser Art. Der Vollzug der Bundesgesetzgebung über das Heerwesen (Art. 20 Abs. 1 und 3) und die Rechtsprechung zu den zivilrechtlichen Erlassen des Bundes wurden ausdrücklich den Kantonen vorbehalten. Bei den späteren Verfassungsrevisionen, durch welche dem Bund neue Gesetzgebungskompetenzen übertragen wurden, ist mit zunehmender Häufigkeit der Vollzug durch die Kantone ausdrücklich vorgesehen worden². In neuester Zeit sind solche Bestimmungen sogar die Regel geworden, wenn immer dem

¹ Bundeseigenverwaltung besteht im wesentlichen nur bei den Bundesmonopolen (PTT, Banknotenmonopol, Münzregal, Schiesspulverregal), in den auswärtigen Angelegenheiten, in der militärischen Ausbildung und bei den Schweizerischen Bundesbahnen. Im Gebiete der Wirtschaftsgesetzgebung sind häufig private Organisationen der Wirtschaft mit dem Vollzug beauftragt worden, oder es wurden besondere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten zu diesem Zweck geschaffen.

² Art. 69 bis Lebensmittelpolizei (1897), Art. 67ter Fremdenpolizei (1925), Art. 64bis Rechtsprechung über die strafrechtlichen Erlasse des Bundes (1898), Art. 34quater Abs. 3 Alters- und Hinterlassenenversicherung (1925).

Bund neue Kompetenzen übertragen werden¹. Es scheint, dass mit der zunehmenden Konzentration der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund sich das Bedürfnis geltend gemacht hat, die kantonale Vollziehungskompetenz, die gewissermassen als das *ultimum refugium* kantonaler Staatlichkeit erscheint, ausdrücklich zu bestätigen, obwohl sie auf Grund der schweizerischen Traditionen zweifellos auch ohne solche Bestimmungen beachtet würde.

Alle diese Bestimmungen über den Vollzug durch die Kantone verpflichten den Bund freilich nur in genereller Weise zur Heranziehung der Kantone bei der Vollziehung, überlassen ihm aber völlige Freiheit, in welchem Umfang er sie heranziehen und in wie starkem Masse er sie seiner Aufsicht unterstellen will. Die in der deutschen Bundesrepublik gebräuchliche Unterscheidung zwischen der Ausführung der Bundesgesetze als « eigene Angelegenheit » der Länder (welche der Regelfall ist) und der Ausführung « im Auftrage des Bundes » (die nur im Falle ausdrücklicher Ermächtigung durch das Grundgesetz zulässig ist) ist der schweizerischen Bundesverfassung nicht bekannt. Der Bund kann grundsätzlich in allen Fällen « Bundesauftragsverwaltung » durch die Kantone vorsehen².

In dem Masse, als die Gesetzgebungskompetenzen sich immer stärker beim Bund konzentrieren, wird das Recht der Kantone auf Vollziehung ein immer wichtigerer Aspekt des Föderalismus. Der schweizerische Bundesstaat der Gegenwart zeichnet sich, ähnlich wie der deutsche, durch eine sehr weitgehende Vereinheitlichung der Gesetzgebung aus³. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in der Schweiz sind umfangreicher als diejenigen in den USA, Kanada und Australien. Infolgedessen muss der Föderalismus in der Schweiz immer mehr als eine Teilung zwischen der Gesetzgebung des Bundes und der Ausführung durch die Kantone verstanden werden. Würde in der Schweiz der Bund alle seine Gesetze selbst vollziehen, wie es dem amerikanischen Prinzip entspricht, so bedürften die Kantone nur noch eines sehr bescheidenen Verwaltungsapparates, und ihre Gerichtsbarkeit würde praktisch verschwinden. Mit dieser Entwicklung nähert sich der Föderalismus zusehends der blossen Dezentralisation. Nach der herkömmlichen Auffassung des Bundesstaates jedenfalls wird die Vollziehung der Bundesgesetze durch die Kantone nicht als Kennzeichen des Föderalismus betrachtet, da sie sich von der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an untergeordnete Gebietskörperschaften im Einheitsstaat nicht unterscheidet.

¹ Art. 34quinquies Abs. 5 Familienschutz (1945), Art. 32 Abs. 2 Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung (1947), Art. 24quater Gewässerschutz (1953), Art. 27ter Abs. 4 Filmgesetzgebung, Art. 36bis Abs. 2 Nationalstrassen (1958), Art. 22bis Abs. 2 Zivilschutz (1958).

² Vgl. dazu HANS VOLKART, *Die Organisationsgewalt im schweizerischen Bundesstaatsrecht*, Zürcher Diss., 1936, 91 ff.

³ Den Kantonen ist die Gesetzgebungskompetenz im wesentlichen nur noch in folgenden Materien verblieben: Organisation von Kanton, Gemeinden und Kirchen, Gerichtsorganisation und Gerichtsverfahren, Schulwesen, Steuergesetzgebung, Baurecht, Strassenwesen, öffentliche Fürsorge und ein Teil des Gesundheitswesens.

Dennoch wäre es verfehlt, an ein Ende des Föderalismus zu denken. Die Gesetzgebungskompetenzen sind tatsächlich nur einer von verschiedenen Aspekten des Föderalismus. Betrachtet man die tatsächliche Handhabung des Vollzugs der Bundesgesetze durch die Kantone, so erkennt man, dass die *Praxis* weit föderalistischer ist, als man auf Grund der Rechtslage vermuten könnte. Obwohl dem Bund alle irgendwie notwendigen Mittel der Aufsicht und des Zwangs gegenüber den Kantonen zur Verfügung stehen, die den Uneingeweihten zum Schluss führen können, dass hier ein Verhältnis strenger Subordination vorliege, ist das Verhältnis zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen durch echte föderalistische Rücksichtnahme geprägt. Gegenseitige Verständigung, nicht einseitige Befehle, kennzeichnen dieses Verhältnis. Die Anwendung von Zwangsmitteln gegen die Kantone ist praktisch unbekannt.

Zur Charakterisierung des Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen ist es zweckmässig, drei verschiedene Fälle des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Kantone zu unterscheiden.

a) Am unproblematischsten ist die Übertragung des Vollzugs von Bundesgesetzen an die Kantone im Rahmen der *traditionellen Staatsaufgaben*, insbesondere dann, wenn ein neues eidgenössisches Gesetz lediglich bisheriges kantonales Recht ersetzt oder ergänzt, ohne den Kantonen grundsätzlich neue Aufgaben aufzuerlegen. In diesen Fällen ist ein eingearbeiteter kantonaler Verwaltungsapparat bereits vorhanden. Der Wechsel vom kantonalen auf das eidgenössische Recht erfordert keine grösseren Umstellungen, als eine intern-kantonale Gesetzesänderung es tun würde. Den Kantonen werden auch kaum zusätzliche Kosten verursacht. Zu diesen Fällen gehört namentlich die Vollziehung der Bundesgesetze über Zivil- und Strafrecht, Zivilstandswesen, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, Jagd und Fischerei, Mass und Gewicht, Gesundheitswesen und Lebensmittelpolizei, Fremdenpolizei und Strassenverkehr. Bevor der Bund diese Materien regelte, besaßen die Kantone ihre eigenen Regelungen. Auch da, wo Bund und Kantone, je für ihren Bereich, gleichartige Gesetze erlassen, wie über die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen und über die direkten Steuern, hat sich die Übertragung des Vollzugs der Bundesgesetze an die Kantone als unproblematisch erwiesen. In fast allen diesen Gebieten (die Fremdenpolizei ist eine Ausnahme) hat die Vollziehung des Bundesrechts indessen keine engeren Kontakte zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen herbeigeführt, da solche nicht erforderlich sind. Der Bund kann sich im wesentlichen darauf beschränken, den Kantonen durch Kreisschreiben allgemeine Weisungen zu erteilen, allfällige kantonale Ausführungserlasse zu genehmigen und über Beschwerden gegen kantonale Verwaltungsentscheidungen zu befinden. Erfüllt ein Kanton die bundesrechtlichen Pflichten nicht oder in unrichtiger Weise, so wird er in der höflichen Form einer Einladung zur richtigen Vollziehung aufgefordert. Zu Konflikten kommt es dabei nur in seltenen Ausnahmefällen. Die Bundesbehörden

nehmen auf die Staatlichkeit der Kantone peinlich Rücksicht und beachten eine der völkerrechtlichen ähnliche bundesstaatliche Courtoisie¹. In den Anfangszeiten des schweizerischen Bundesstaates, als es in vereinzelt Fällen zu Friktionen kam, wurden eidgenössische Kommissäre zu den widerspenstigen Kantonen gesandt. Eigentliche Zwangsmittel, wie die Ersatzvornahme, sind jedoch noch nie gegen einen Kanton angewandt worden².

b) Wenn der Bund den Kantonen *neue, mit grösseren Kosten verbundene Pflichten* auferlegt, gewährt er ihnen in der Regel zugleich Beiträge, um die Erfüllung dieser Pflichten zu sichern. So hat er im Wasserbaupolizeigesetz von 1877 den Kantonen die Verbauung von Gewässern zur Pflicht gemacht, ihnen dafür aber zugleich Beiträge zugesichert. In ähnlicher Weise hat er in den Forstpolizeigesetzen von 1876 und 1902, die die Kantone zur Erhaltung und Vermehrung des Waldareals sowie zur Anstellung geeigneten Personals verpflichteten, Beiträge an die Erfüllung dieser Pflichten vorgesehen. Ähnliche Beitragsleistungen zur Erfüllung bundesmässiger Pflichten sind in den Bundesgesetzen über die Lebensmittelpolizei, über die Bekämpfung von Epidemien und anderen Krankheiten zugesichert worden. Gleiches gilt für die eidgenössische Grundbuchvermessung und die im Schweizerischen Strafgesetzbuch vorgesehenen, von den Kantonen zu errichtenden Strafanstalten. Die Erfahrung zeigt, dass die Kantone nur durch Beitragsleistung veranlasst werden können, derartige Pflichten fristgerecht und mangelfrei zu erfüllen. Auch entspricht es der Billigkeit und Logik, dass der Bund da, wo er die Kantone zu neuen und kostspieligen Massnahmen verpflichtet, auch die finanziellen Folgen berücksichtigt. Eine beachtliche Ausnahme von dem erwähnten Grundsatz bildete das Bundesgesetz über den Gewässerschutz von 1955, das die Kantone zur Ausführung kostspieliger baulicher Anlagen verpflichtete, aber mit Rücksicht auf damalige Sparmassnahmen im Bund die Leistung von Subventionen nur für Ausnahmefälle vorsah. Dies wirkte sich dahin aus, dass das Gesetz zu einem wesentlichen Teil tot Buchstabe blieb und die erforderliche einheitliche Planung nicht durchgeführt wurde. Der Bund vermochte nicht, durch das blosse Gesetz die Kantone zur Durchführung der vorgesehenen Massnahmen zu veranlassen. Durch eine Revision der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung zum Gewässerschutzgesetz im Jahre 1962 ist der Mangel teilweise behoben worden, indem die Möglichkeiten der Subventionsleistung erweitert wurden.

c) Ein besonderer und neuartiger Fall der Durchführung eines Bundesgesetzes durch die Kantone bildet der *Bau der Nationalstrassen*. Durch den

¹ Vgl. Z. GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, 131, 141. HANS GSTREIN, *Das Kreisschreiben als Mittel der Bundesaufsicht*, Zürcher Diss., 1947, 20. Zur Bundesaufsicht im Gesamten auch BERNHARD SCHAUB, *Die Aufsicht des Bundes über die Kantone*, Zürcher Diss., 1957.

² Dagegen wurden einzelne eidgenössische Interventionen erforderlich. Dabei handelte es sich aber nicht um Zwangsmassnahmen gegen die Kantone, sondern um ein Einschreiten des Bundes bei gestörter Ordnung. Vgl. GIACOMETTI, a.a.O., 148.

im Jahre 1958 angenommenen Art. 36bis der Bundesverfassung und das Bundesgesetz über die Nationalstrassen von 1960 ist eine Form des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen geschaffen worden, die für die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen charakteristisch und für die föderalistische Lösung eines durch die moderne Technik hervorgerufenen Problems beispielhaft ist. Das Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen beschränkt sich dabei im übrigen nicht auf blosser Gesetzesvollziehung, sondern trägt stark die Züge eines freien Zusammenwirkens von Bund und Kantonen.

Gemäss Art. 36bis der Bundesverfassung hat der Bund « auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen » sicherzustellen. Die Gesetzgebungskompetenz wird damit dem Bund übertragen. Die Ausführung dagegen obliegt den Kantonen, freilich « nach den Anordnungen des Bundes ». Auf Grund dieser Verfassungsbestimmungen hat das Nationalstrassengesetz ein enges Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen in allen Stadien der Planung und Ausführung vorgesehen. Bemerkenswert ist dabei, dass im Gesetz wiederholt von der « Zusammenarbeit » zwischen Bundes- und kantonalen Amtsstellen gesprochen wird.

Die Ausführung erfolgt in vier Etappen. Die erste ist die *Planung* des Nationalstrassennetzes als Gesamtes. Es wird vom Eidg. Amt für Strassen- und Flussbau « in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und Kantonen » durchgeführt. Der Entscheid über die allgemeine Linienführung steht der Bundesversammlung zu. Die Planung des Nationalstrassennetzes von 1830 km Länge wurde von einer eidgenössischen Planungskommission durchgeführt, in der alle Kantone vertreten waren. Auf Grund ihres Vorschlags, der Vernehmlassungen der Kantone und des bundesrätlichen Antrags genehmigte die Bundesversammlung am 21. Juni 1960 die allgemeine Linienführung.

Die zweite Etappe ist die *generelle Projektierung*. Sie obliegt wiederum dem Eidg. Amt für Strassen- und Flussbau « in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und Kantonen ». Das Eidg. Amt hat die generellen Projekte den interessierten Kantonen zu unterbreiten, welche ihrerseits die Stellungnahme der betroffenen Gemeinden und allenfalls der Grundeigentümer einzuholen haben. Der Entscheid über die generelle Projektierung steht dem Bundesrat zu. Die Praxis hat nun den Kantonen mehr Rechte gewährt, als das Gesetz vorsieht. Das Eidg. Amt hat die Aufstellung der generellen Projekte nicht selbst durchgeführt, sondern den Kantonen delegiert und sich im wesentlichen darauf beschränkt, im Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Parteien zu vermitteln, was meist im Rahmen kleiner Arbeitsgruppen geschah und fast immer zu einer allseitig akzeptierten Lösung führte. Der Bund gibt dabei, falls die Gesamtplanung nicht gefährdet wird, den Kantonen häufig nach. Der Bundesrat sucht zu vermeiden, dass er einen Entscheid gegen eine kantonale Regierung treffen muss, und versucht deshalb, wenn immer möglich

eine gütliche Lösung herbeizuführen. Auch darin zeigt sich wieder die starke Rücksichtnahme des Bundes auf die Staatlichkeit der Kantone. Die Öffentlichkeit ist über diese Tatsache wenig orientiert. Sie erfährt meist nur von den seltenen Konfliktsfällen, in denen die Interessen unvereinbar erscheinen.

Die dritte Etappe bildet die Ausarbeitung des *Bauprojektes*. Sie erfolgt durch die Kantone, diesmal « in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Amt für Strassen- und Flussbau sowie den interessierten Bundesstellen ». Die Genehmigung der Bauprojekte ist Sache des Eidg. Departements des Innern. Auch in dieser Phase ist somit ein Zusammenwirken zwischen Bundesinstanzen und kantonalen Instanzen nötig. Die vierte Etappe schliesslich, der *Bau* selbst, ist von den Kantonen zu vergeben und zu überwachen, wobei dem Bund wieder gewisse Rechte vorbehalten sind, so die Genehmigung der grösseren Verggebungsaufträge. Die Kosten des Nationalstrassenbaus werden im Mittel zu 80-85 % vom Bund getragen. Die Kostenvorschläge werden aber von den Kantonen erstellt und vom Bund lediglich, mehr in formeller Weise, genehmigt.

Die Praxis beim Nationalstrassenbau zeigt somit, dass der Bund zur Hauptsache eine *vermittelnde Rolle* ausübt. Die Entscheide werden weitmöglichst den Kantonen überlassen. Eine noch stärker föderalistische Ordnung liesse sich kaum denken. Auffallend ist auch die äusserst geringe personelle Besetzung des Eidg. Amtes für Strassen- und Flussbau. Es muss jeden Föderalisten beeindrucken, wenn er erfährt, dass in diesem Amt nur 9-10 Beamte für den Nationalstrassenbau tätig sind.

Bezeichnend für die Einstellung des Bundes gegenüber den Kantonen ist auch die Tatsache, dass der Bund beim Nationalstrassenbau (wie auch in anderen Angelegenheiten) in keinen direkten Verkehr mit den *Gemeinden* tritt, sondern stets den Weg über den Kanton wählt. Kommt es ausnahmsweise zu direkten Verhandlungen zwischen Bund und Gemeinde, so verlangt der Bund in der Regel die Anwesenheit eines kantonalen Vertreters. Im Falle von Korrespondenzen zwischen Bund und Gemeinde erhalten die Kantone Kopien der vom Bund verfassten Schriftstücke.

2. Subventionierung kantonalen Aufgaben durch den Bund

Die Subventionierung kantonalen Aufgaben durch den Bund ist nicht nur an sich ein Zeichen dafür, dass die betreffenden Aufgaben im gemeinsamen Interesse von Bund und Kantonen liegen, sondern sie schafft auch die engsten administrativen Beziehungen zwischen den beiden Stufen der Verwaltung, indem der Bund die Verwendung seiner Subventionen stets im einzelnen kontrolliert und im Falle von Bauwerken auch die Genehmigung der Pläne und die Inspektion zur Voraussetzung der Beitragsleistung macht.

Das Subventionswesen des Bundes hat sich seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates ständig ausgedehnt. Die Zahl der subventionierten Zwecke wie auch die Summe der Subventionen sind ständig gewachsen. Sie haben nicht nur in absoluten Zahlen zugenommen, sondern auch im Verhältnis zu den eidgenössischen und den kantonalen Gesamtausgaben¹. Es fliesst somit ein immer grösserer Teil der Bundesausgaben an die Kantone, und die Kantone decken einen immer wachsenden Teil ihrer Ausgaben aus Bundesmitteln. Darin zeigt sich vom Finanziellen her die zunehmende Verflechtung eidgenössischer und kantonaler Aufgaben.

Betrachtet man die Bundessubventionen unter dem Gesichtspunkt der Kooperation von Bund und Gliedstaaten, so müssen verschiedene Typen von Subventionen unterschieden werden².

a) Ein Teil der Subventionen wird den Kantonen geleistet, um diesen *die Erfüllung der ihnen vom Bund auferlegten Pflichten zu erleichtern*. Diese Beiträge bilden gewissermassen Entschädigungen für die Übertragung von Aufgaben an die Kantone. Von ihnen war oben unter Ziffer 1 b) bereits die Rede. Sie werden den Kantonen in der Regel geleistet, wenn ihnen neue, mit grösseren Kosten verbundene Verpflichtungen auferlegt werden.

b) Bundesbeiträge werden jedoch nicht nur geleistet, um den Kantonen die Erfüllung bundesmässiger Pflichten zu erleichtern, sondern teilweise auch, um ihnen die Durchführung von Aufgaben *im Rahmen ihres eigenen Wirkungskreises* zu ermöglichen, vor allem auch, um sie dazu anzureizen und zu einer einheitlichen Art der Durchführung zu veranlassen. In den USA ist nur dieser Typ von Subvention bekannt.

Die Bundesbehörden haben schon frühzeitig erkannt, dass durch Zusage von Subventionen die gleichen oder noch bessere Wirkungen erreicht werden können als durch zwingende gesetzliche Vorschriften. Die Subventionen haben eine so starke attraktive Wirkung, dass die Kantone sich freiwillig den vom Bund aufgestellten Normen unterwerfen. In dieser Weise hat der Bund bereits im 19. Jahrhundert durch blosse Subventionen, ohne zwingende gesetzliche Vorschriften, eine Landwirtschaftspolitik zu führen begonnen, ferner die gewerbliche und landwirtschaftliche Berufsbildung gestaltet. Manche solcher Subventionen wurden einer gesetzlichen Regelung vorgezogen, weil der Bund keine Gesetzgebungskompetenz in dem betreffenden Gebiet besass.

Das Motiv des *Anreizes* der Kantone und der *einheitlichen Durchführung* gewisser Massnahmen ist jedoch nicht bei allen Massnahmen dieser Kategorie massgebend. Häufig werden Subventionen für primär kantonale Auf-

¹ So machten die Bundesbeiträge im Jahre 1880 erst 8,3 % der Gesamtausgaben des Bundes aus, 1910 bereits 24 %, 1950 27 % und 1963 (einschliesslich Nationalstrassen) 37 % (ohne Nationalstrassen 22 %). Andererseits bestritten die Kantone 1890 ihre Ausgaben erst zu 3,6 % aus Bundessubventionen, 1910 zu 6 % und 1959 zu 12,4 %.

² Vgl. dazu D. SCHINDLER, *Die Bundessubventionen als Rechtsproblem*, 1952, 95 ff.

gaben nur gewährt, weil die Kantone Aufgaben, die von nationaler Bedeutung sind, finanziell nicht zu bewältigen vermöchten. Hier sind namentlich öffentliche Werke zu erwähnen, die von überkantonaler Bedeutung sind. Die Bundesverfassung sieht in Art. 23 derartige Beiträge übrigens ausdrücklich vor. Dazu gehören zum Beispiel Beiträge an die Flughafenkantone zum Ausbau ihrer Flughäfen oder an Bergkantone zum Bau von Alpenstrassen. Derartige Werke erfordern von vornherein ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen. Sie sind eigentliche Gemeinschaftswerke. Die Zahl solcher Gemeinschaftsunternehmungen wird in Zukunft wohl noch zunehmen. So steht bereits heute fest, dass die Universitäten, die bisher ausschliesslich von den Kantonen erhalten werden konnten, in absehbarer Zeit der Bundeshilfe bedürfen. Der Bund hat sie bereits seit mehreren Jahren durch die Mittel des Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung indirekt erheblich gefördert. Auch der im Jahre 1963 angenommene Art. 27quater der Bundesverfassung, der den Bund zur Leistung von Stipendien ermächtigt, ist ein Schritt in dieser Richtung.

*

Es ist eine häufig diskutierte Frage, ob die Subventionen des Bundes an die Kantone dem *Föderalismus* abträglich seien oder nicht. In der Schweiz werden sie von ernsthaften Betrachtern meist als eine Gefahr für den Föderalismus hingestellt¹. Es gilt jedoch zu unterscheiden. Bei Subventionen, welche den Kantonen zur Erfüllung der ihnen vom Bund gesetzlich auferlegten Pflichten gewährt werden, kann von einer Gefährdung des Föderalismus kaum die Rede sein, da die betreffenden Aufgaben den Kantonen ohnehin zwingend vorgeschrieben sind. So hat man den Kantonen Bundesbeiträge zugunsten des (vom Bund zwingend vorgeschriebenen) Gewässerschutzes zu Unrecht verweigert, indem man sich auf den Föderalismus berief². Bei der zweiten Kategorie von Beiträgen, d.h. jenen, die den Kantonen zugunsten von Aufgaben ihres eigenen Wirkungskreises zukommen, ist die Frage der Beeinträchtigung des Föderalismus eher berechtigt. Aber auch in diesem Fall ist es schwer, konkrete Beispiele von Subventionen zu finden, welche vom föderalistischen Standpunkt aus verurteilt werden müssten³. Gewiss bedeuten alle diese Subventionen eine Beschränkung des

¹ Vgl. zur Frage W. KÄGI, « Der Föderalismus hat auch eine Zukunft », in *Der Weg der Schweiz 1914-1964, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, 1964, 112/113.

² Was von Prof. Hans Huber vehement kritisiert wurde. Vgl. HUBER, « Gewässerschutz und Föderalismus », *Neue Zürcher Zeitung*, 7. 12. 61, Fernausgabe Nr. 336. Mit Recht führte Huber aus: « Diese Verpflichtung und Indienststellung der Kantone durch den Bund, nicht die Verabfolgung von Bundesbeiträgen, wäre der wirkliche Schlag gegen den Föderalismus, wenn man von einem so polemischen und überholten Begriff des Föderalismus ausgehen wollte. »

³ Es ist hier selbstverständlich nur von den Subventionen die Rede, die den Kantonen zufließen, nicht vom Subventionswesen insgesamt, also nicht etwa von der Problematik gewisser wirtschaftspolitischer Subventionen.

kantonalen Selbstbestimmungsrechts. Wo aber die Kantone (mindestens die finanzschwachen) eine Aufgabe ohne finanzielle Hilfe des Bundes nicht durchzuführen vermögen und wo diese Aufgabe im nationalen Interesse durchgeführt werden muss, erscheinen Subventionen vom Standpunkt des Föderalismus aus nicht verwerflich. Sie sind häufig die einzige Alternative zur zwingenden gesetzlichen Regelung durch den Bund oder zur Durchführung einer Aufgabe durch den Bund selbst. Sie sind alsdann eindeutig die föderalistischere von zwei Lösungen. Eine Gefahr für den Föderalismus sind nicht die Subventionen als solche, sondern die Tatsache, dass infolge des engeren Zusammenrückens unserer Welt und der neuartigen Anforderungen an das öffentliche Gemeinwesen eine zunehmende Zahl von öffentlichen Aufgaben ohne stärker zentralisierte Planung und Finanzierung nicht mehr befriedigend durchgeführt werden kann. Gesamthaft beurteilt, wird man kaum verneinen können, dass das Subventionswesen den Föderalismus in der Schweiz eher gestützt als geschwächt hat.

Freilich lassen sich gewisse nachteilige Auswirkungen der Bundessubventionen auf die Kantone nicht verkennen. Die Tatsache, dass der Bund bei fast allen neuen Aufgaben, die sich den Kantonen stellen, Subventionen gewährt, hat zu einer gewissen Lähmung der Initiative der Kantone (mit Ausnahme der finanzkräftigsten) geführt¹. Kantone, die Pionierarbeit leisten und Massnahmen ohne Bundeshilfe durchführen, benachteiligen sich selbst gegenüber jenen, die warten, bis der Bund Beiträge zusichert. So haben die (allerdings zumeist bescheidenen) Bemühungen der Kantone im Gebiete des Gewässerschutzes sich sofort erheblich verlangsamt, als der Bund sich dieser Materie anzunehmen begann. Und doch kann niemand ernsthaft behaupten, dass die Kantone imstande wären, das Problem des Gewässerschutzes ohne Mitwirkung des Bundes zu lösen. Eine unschöne Wirkung der Subventionen liegt auch darin, dass die Kantone, besonders auch solche, die sonst gegen Einbrüche der Bundesgewalt in den kantonalen Bereich am lautesten protestieren, selbst klare Verletzungen der Bundesverfassung gutheissen, wenn sie Bundesbeiträge erhalten.

3. Freies Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen

In verschiedenen Sachgebieten, in denen die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen geteilt sind (z.B. Fremdenpolizei, Staatsschutz) oder in denen Bund und Kantone für gleiche Fragen nebeneinander zuständig sind (z.B. Hochschulen, öffentliche Werke), hat sich eine freie Zusammenarbeit

¹ Ähnliche Beobachtungen wurden in den USA gemacht. Vgl. den Bericht « The Impact of Federal Grants-in-Aid on the Structure and Functions of State and Local Government », U.S. Government Printing Office, 1955. Ferner FURMAN, « The Impact of Federal Subsidies on State Functions », *American Bar Association Journal*, 43, Dezember 1957, 1101.

zwischen den zwei Ebenen der Verwaltung als nötig oder nützlich erwiesen. Die Fälle solcher Zusammenarbeit sind freilich viel geringer als in den USA oder in Deutschland. Eine solche Zusammenarbeit spielt sich in verschiedenen Formen ab. Am häufigsten und zugleich gegen aussen am wenigsten sichtbar ist die *informelle Verständigung* zwischen den beiden Verwaltungen, wie sie etwa zwischen den polizeilichen Organen, besonders im Gebiete der Fremdenpolizei, oder hinsichtlich der Einrichtungen der Flughäfen üblich ist, wo der Bund kraft des Bundesgesetzes über die Luftfahrt, der Kanton als Halter des Flughafens, zuständig ist. Ein anderes Mittel der Koordination ist die Veranstaltung von *Konferenzen* zwischen den zuständigen Fachfunktionären von Bund und Kantonen. Auch bei den Konferenzen kantonaler Verwaltungsdirektoren oder Fachbeamter wirken meist Bundesbeamte mit, die häufig auch das Sekretariat solcher Konferenzen übernehmen¹. Ausser der interkantonalen Kooperation wird damit zugleich eine solche zwischen Kantonen und Bund erreicht. *Gemeinsame Kommissionen* von Bund und Kantonen zur Erledigung bestimmter Verwaltungsgeschäfte, wie sie in den USA bekannt sind, bestehen in der Schweiz nicht. (Dagegen bestehen zahlreiche vom Bund eingesetzte Kommissionen, in denen die Kantone mitwirken. Vgl. darüber unten Ziffer 4.) Als eine kooperative Kommission von Bund und Kantonen mag immerhin die Linthkommission betrachtet werden, die im Jahre 1862 auf Grund von Verhandlungen zwischen dem Bund und den beteiligten Kantonen zum Unterhalt des Linthwerks durch die Bundesversammlung geschaffen wurde². Obwohl äusserlich durch Bundesbeschluss geschaffen, hat diese Kommission, in die der Bundesrat und die vier beteiligten Kantone je ein Mitglied abordnen, doch wie das gesamte Linthwerk den Charakter einer kooperativen Unternehmung.

Verträge oder *Verwaltungsabkommen* zwischen Bund und Kantonen sind in der Schweiz, im Gegensatz zu ausländischen Bundesstaaten, selten. Ein neueres Beispiel bildet das Abkommen zwischen der Eidgenossenschaft und den Kantonen Waadt und Wallis über den Strassentunnel unter dem Grosse St. Bernhard vom 23. Mai 1958³. Der Bau des Tunnels auf schweizerischer Seite fiel wesentlich in die Zuständigkeit der beiden Kantone, doch war mit Rücksicht auf den internationalen Charakter des Tunnels die Mitwirkung des Bundes, vor allem der Abschluss eines Abkommens mit Italien nötig. Nur durch Zusammenwirken beider Ebenen, wie es in dem Vertrag festgelegt wurde, konnte das Werk verwirklicht werden. Bund und Kantone haben sich durch Verträge teilweise auch gegenseitig Verwaltungseinrichtungen zur Verfügung gestellt. So bestehen zwischen dem Kanton Zürich und der Eidgenossenschaft Verträge über die Benützung des Waffen-

¹ Vgl. darüber den Aufsatz von J.-P. Vouga in diesem Jahrbuch.

² Bundesbeschluss betreffend die Reorganisation der Linthverwaltung vom 27. 1. 1862, Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze, 4, 1031.

³ Sammlung der Eidg. Gesetze, 1959, 1337.

platzes Zürich durch die Eidgenossenschaft¹, ferner über das Verhältnis zwischen der Zürcher Universität und der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich². Auf dem Flughafen Zürich-Kloten haben der Bund und der Kanton Zürich gemeinsam die Durchführung der Flugsicherung der Radio-Schweiz AG übertragen.

Die Spärlichkeit von Verträgen zwischen Bund und Kantonen mag mitunter damit zusammenhängen, dass nach schweizerischem Bundesstaatsrecht eine Kompetenzübertragung vom Kanton auf den Bund durch Vertrag als unzulässig gilt. Als gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Kantone Zürich und Bern erwogen, die Militärverwaltung durch Vertrag an den Bund abzutreten, wurde dies als verfassungswidrig betrachtet, weil dadurch die verfassungsmässige Kompetenzverteilung berührt worden wäre, welche nur durch formelle Verfassungsrevision geändert werden kann³. Diese Rechtslage hat zweifellos dazu beigetragen, dass gegenüber der Vertragsform im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eine betonte Zurückhaltung besteht⁴.

Als eine letzte Form des freien Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen mag die *Parallelgesetzgebung* erwähnt werden. Als der Bund im Jahre 1951 das Bundesgesetz über die Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft erliess, welches zur Förderung der Anlegung von Arbeitsbeschaffungsreserven die Rückvergütung der auf diesen Reserven entrichteten Bundessteuern vorsah, forderte der Bundesrat durch Kreisschreiben die Kantonsregierungen auf, entsprechende Gesetze für die Rückerstattung der kantonalen Steuern zu erlassen. Die Kantone haben in ihrer grossen Mehrheit dieser Aufforderung Folge geleistet⁵.

4. Mitwirkungsrechte der Kantone im Rahmen der Bundesverwaltung

Nach der traditionellen Bundesstaatstheorie bilden die Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Rechtssetzung im Bund einen wesentlichen Bestandteil des Föderalismus⁶. Als Mitwirkungsrechte gelten insbesondere das Erfordernis der Zustimmung einer bestimmten Mehrheit der Gliedstaaten

¹ Zürcher Gesetzessammlung, 2, 119.

² Zürcher Gesetzessammlung, 4, 400.

³ GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 72. Einzig Art. 36bis der Bundesverfassung sieht als Ausnahme vor, dass der Bund die den Kantonen obliegenden Aufgaben im Nationalstrassenbau übernehmen könne.

⁴ So wird auch der Subventionierung in der Schweiz, im Gegensatz zu anderen Staaten, kein Vertragscharakter zuerkannt. Vgl. IMBODEN, « Der verwaltungsrechtliche Vertrag », *Zeitschrift für schweiz. Recht*, 77 (1958), 158a.

⁵ Vgl. ERICH FREY, *Die Gesetzgebung des Bundes und der Kantone über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft*, Zürcher Diss., 1957.

⁶ Vgl. GIACOMETTI, a.a.O., 47 und dort zitierte Literatur. Vgl. zum folgenden auch HANS JÖRG MEYER, *Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der Schweiz. Eidgenossenschaft*, Basel, 1957. D. SCHINDLER, « Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 9 (1960), 58 ff.

bei Verfassungsänderungen, in der Schweiz das sogenannte Ständemehr, ferner das Bestehen einer zweiten Kammer im Bundesparlament, die sich aus Abgeordneten der Gliedstaaten zusammensetzt. In der Praxis der Schweiz wie auch der übrigen Bundesstaaten haben sich diese Mitwirkungsrechte aber als nicht sehr bedeutsam für den Föderalismus erwiesen¹. So ist in den über 100 Verfassungsabstimmungen im Bund seit 1848 das Ständemehr nur in drei Fällen vom Volksmehr abgewichen². In allen übrigen Fällen stimmten Volksmehrheit und Ständemehrheit im gleichen Sinne. Die Einrichtung des Ständerats andererseits führt kaum zu einer eigentlichen Mitwirkung der Kantone, da seine Mitglieder nicht instruierte Delegierte der Kantonsregierungen, sondern freigewählte Persönlichkeiten sind. In der Praxis hat sich der Ständerat dank dem stärkeren Gewicht der Abgeordneten der kleinen Kantone immerhin als die konservativere und die Eigenständigkeit der Kantone stärker betonende Kammer gezeigt.

In dem Masse, als die Staatstätigkeit sich vom Gesetzgeber auf die Verwaltung verschoben hat, haben auch die genannten Mitwirkungsrechte an Bedeutung verloren, während umgekehrt die Einflussmöglichkeiten der Kantone in der Bundesverwaltung zu grösserer Bedeutung gelangt sind. Ein wichtiges neues Mitwirkungsrecht der Kantone, welches zwar auch die Gesetzgebung betrifft, aber im Bereich der Verwaltung erfolgt, ist das *Vernehmlassungsverfahren*. Alle wichtigeren und die Kantone berührenden Gesetzesentwürfe des Bundes werden vor ihrer Verabschiedung durch den Bundesrat und ihrer Überweisung an das Parlament den Kantonen wie auch den interessierten privaten Organisationen zur Stellungnahme vorgelegt. Zwei Bestimmungen der Bundesverfassung, Art. 32 und 27ter, machen die Anhörung der Kantone vor Erlass der Ausführungsgesetzgebung zur ausdrücklichen Pflicht. Sie betreffen die Wirtschaftsgesetzgebung und das Filmwesen. Diese Anhörung im Vorbereitungsverfahren ist um so wichtiger geworden, seit die eigentliche gesetzgeberische Arbeit sich stärker ins verwaltungsinterne Vorverfahren verlagert hat. Auch in den *Expertenkommissionen*, welche von den eidgenössischen Departementen zur Vorbereitung der Gesetzesentwürfe einberufen werden, sind die Kantone neben den interessierten privaten Verbänden meist vertreten. Während aber im Vernehmlassungsverfahren sämtliche Kantone angehört werden, können in den Expertenkommissionen nur Vertreter einzelner weniger Kantone mitwirken.

Abgesehen von den ad hoc bestellten Expertenkommissionen besteht in der Bundesverwaltung eine sehr grosse Zahl von *Kommissionen* mit verschiedenen Funktionen, in denen die Kantone ebenfalls meist vertreten sind. Eine erste Gruppe solcher Kommissionen hat lediglich konsultative Funktionen (zum Beispiel die Eidg. Filmkommission, die Eidg. Natur- und

¹ Nur in der Bundesrepublik Deutschland spielen sie wegen der Zusammensetzung des Bundesrates aus Abgeordneten der Länderregierungen eine grössere Rolle.

² Vgl. D. SCHINDLER, a.a.O., 60.

Heimatschutzkommission, die Strassenverkehrskommission). Eine zweite Gruppe besitzt auch Aufsichts- und Entscheidungskompetenzen (z.B. die Eidg. Maturitätskommission oder die Eidg. Kommission für das Landesmuseum). Durch die Berücksichtigung der Kantone bei der Bestellung dieser Kommissionen vermögen die Auffassungen der Kantone in gewissem, wenn auch bescheidenem Masse in die Bundesverwaltung einzudringen.

Eine weitere Form kantonaler Mitwirkungsrechte lässt sich im Rahmen des *Nationalstrassenbaus* beobachten. Wie bereits ausgeführt wurde, wirken Bund und Kantone hier in allen Etappen von der Planung bis zum Bau in irgendeiner Weise zusammen. Die Planung und generelle Projektierung erfolgen durch den Bund, aber unter Mitwirkung der Kantone. Die Ausarbeitung der Bauprojekte und die Ausführung erfolgen durch die Kantone, aber unter Mitwirkung des Bundes. Mitwirkungsrechte und Entscheidungsrechte der beiden Ebenen der Verwaltung finden sich hier in so reicher Differenzierung, dass der Nationalstrassenbau richtigerweise als ein Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen aufgefasst wird.

5. Folgerungen

Die vorstehenden Ausführungen, so unvollständig und skizzenhaft sie sind, möchten zu drei Folgerungen Anlass geben. In erster Linie möchten sie dazu anregen, dass bei der wissenschaftlichen Erörterung des Föderalismus in der Schweiz mehr als bisher die vielfältigen tatsächlichen Beziehungen zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen berücksichtigt werden. Der Bundesstaat kann in seinem Wesen und seiner Veränderung immer weniger erfasst werden, wenn nur auf äussere rechtliche Merkmale oder Erscheinungen abgestellt wird. Die ältere Bundesstaatslehre hat bis in die neueste Zeit hinein versucht, die Bundesstaatlichkeit der Schweiz oder anderer Staaten mittels einzelner begrifflicher Merkmale zu « retten »¹. Je vielfältiger aber die Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten werden und je mehr die Verwaltung daran teilhat, desto problematischer wird dieses Bemühen. Die Ausweitung des Blickfeldes kann gerade dazu führen, neue Wege und Möglichkeiten des Föderalismus zu entdecken.

Sodann wird der Föderalismus mehr als bisher als ein umfassendes Gestaltungsprinzip verstanden werden müssen, das nicht nur auf die traditionellen Bundesstaaten, sondern auch auf die Beziehungen zwischen anderen menschlichen Gemeinschaften Anwendung findet, sei es auf Einheitsstaaten, sei es auf internationale Zusammenschlüsse. Mehr als bisher wird man den Föderalismus auch als ein vielstufiges Verhältnis untersuchen

¹ Vgl. GIACOMETTI, a.a.O., 45 ff. Vgl. auch den Versuch der älteren deutschen Lehre, den Gliedstaaten zwar die Souveränität abzusprechen, sie aber gleichwohl als Staaten anzuerkennen.

müssen. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Verhältnisses zwischen einem Oberstaat und seinen Gliedstaaten sowie den untergeordneten Verwaltungseinheiten sind so zahlreich geworden, dass nur noch eine umfassende Betrachtungsweise zu befriedigen vermag. Wesentlicher als die begriffliche Rettung der Bundesstaatlichkeit im herkömmlichen Sinn ist es heute, jene Formen des Zusammenwirkens von Oberstaat und Gliedstaaten zu finden, die im Rahmen der technischen Möglichkeiten der menschlichen Natur und den gegebenen Verhältnissen eines Volkes am besten angemessen sind.

Schliesslich wird man den Föderalismus nicht mehr so sehr als eine Verteidigung von Rechten des einen gegen den anderen und als Bewahrung eines bestehenden Zustandes auffassen dürfen. Wichtiger als die Trennung ist das Zusammenwirken. Selbstverständlich wird auch in Zukunft eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten erforderlich sein, jedoch wird ihr nicht mehr der frühere Ausschliesslichkeitsanspruch zukommen dürfen. Mit einem schweizerischen Parlamentarier mag man von einem Neoföderalismus sprechen und denselben kennzeichnen als « action conjuguée des citoyens, des partis politiques et des pouvoirs publics fédéraux et cantonaux en vue d'établir des relations entre les cantons et la Confédération qui ne soient pas comme autrefois la seule expression d'une défense des uns contre l'autre, mais bien la recherche commune d'un équilibre entre tous dont l'Etat fédéral devrait être le principal moteur »¹.

¹ PIERRE GLASSON in *Politische Rundschau*, März/April 1959, 62.