

Die interkantonalen Konkordate: Grundpfeiler im Schweizer Föderalismus

Die interkantonalen Konkordate sind ein bevorzugtes Instrument der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und damit ein Grundpfeiler des Schweizer Föderalismus.

Zwischen 1848 und 2003 schlossen die Kantone über 700 Konkordate in praktisch allen Bereichen ab, welche Gesellschaft, Wirtschaft und Politik betreffen (Bildung, Gesundheit, Steuern, Staatsorganisation, Verkehr und Umwelt). Diese Art der Zusammenarbeit erhielt seit Beginn der 1970er-Jahre einen Schub; einige Kantone, in erster Linie Bern, St. Gallen und Waadt, spielen eine Schlüsselrolle in diesem System.

Die Stärkung des Konkordatssystems ist ein Herzstück der Reform des Finanzausgleichs (NFA), über die am 28. November 2004 die Volksabstimmung ansteht.

Die BADAC (Datenbank der Schweizer Kantone und Städte) stellt erstmals eine quantitative Analyse der bestehenden Konkordate vor, die sich auf eine Datenbank des Institutes für Föderalismus an der Universität Freiburg stützt.

Zuerst bilaterale Konkordate in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit und der Steuerpolitik, später auch in der Bildung und der Gesundheit

Das Konkordatssystem – basierend auf Verträgen, Abkommen oder Vereinbarungen öffentlichen Rechts in einem Bereich kantonaler Kompetenz, abgeschlossen zwischen zwei oder mehreren Kantonen – gründet in den Abkommen der alten eidgenössischen Stände, die im 13. und 16. Jahrhundert zwischen Schweizer Städten und Kantonen entstanden.

Zwischen 1848 und 2003 haben die Kantone 733 Konkordate unterzeichnet. Darunter waren 44% bilaterale Abkommen, 22% umfassten mindestens 20 Kantone (G1). Lediglich elf Konkordate umfassten alle Kantone¹.

Währenddem im 19. Jahrhunderts die bilateralen Konkordate vor allem Polizei und Behörden betrafen, so entwickelte sich ab Beginn der 1920er-Jahre rasch ein ganzes Netzwerk bilateraler Verträge im Bereich der Steuern, namentlich der Erbschafts- und Schenkungssteuern. Bis Ende des 20. Jahrhunderts wurden über 160 Steuerabkommen abgeschlossen.

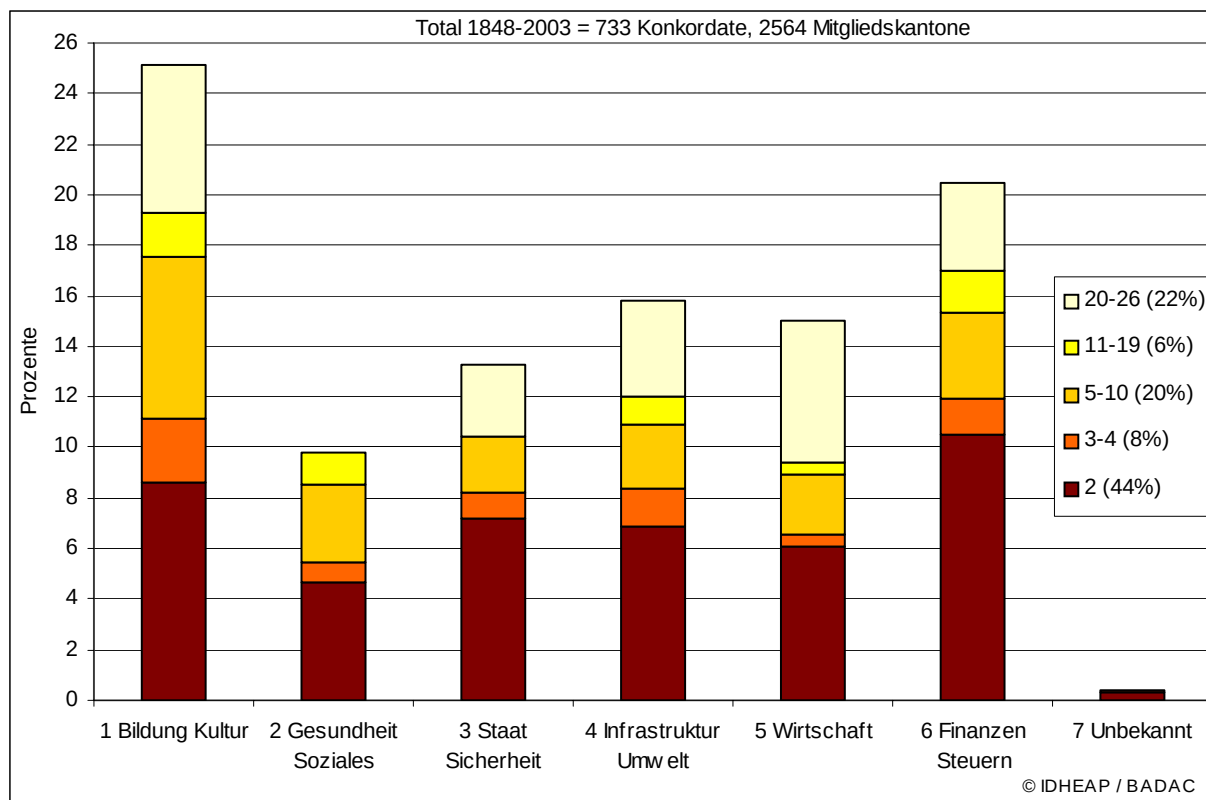
Ab den 1970er-Jahren kann eine Vervielfachung der bilateralen Schul-, Spital- und Umweltschutzabkommen (Abwasserreinigungsanlagen, Kehrrichtentsorgung) beobachtet werden. Insgesamt betreffen 25% der bestehenden Konkordate den Bereich der Bildung, der Wissenschaft und der Kultur; 13% Staatsorganisation und Sicherheit; 20% die öffentlichen Finanzen und Steuern; 15% der Konkordate wurden in den Bereichen Wirtschaft und

¹ Übereinkunft betreffend die Polizeitransporte (1909); Viehhandelskonkordat (1943); Konkordat betreffend die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (1964); Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition (1969); Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit (1969); Konkordat über die Schulkoordination (ohne TI) (1970); Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel (1971); Konkordat über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe in Zivilsachen (1974/76); Verwaltungsvereinbarung über die Unterstützung der Tollwutzentrale an der Universität Bern (1991); Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen (ohne AR) (1992); Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (ohne AI) (1993); Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen (1993); Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (ohne JU) (1994).

Quelle: Datenbank der Konkordate des Institutes für Föderalismus an der Universität Freiburg:
<http://federal1.unifr.ch/concordat/ge/index.html>

Landwirtschaft abgeschlossen; 16% zu Infrastruktur, Verkehr und Umwelt und schliesslich 10% zu Gesundheit und sozialer Sicherheit.

G 1: Verteilung der Konkordate nach Thema und Anzahl Mitgliedskantone (in %)



Quellen: Datenbank des Instituts für Föderalismus, Schätzung BADAC (gewichtete Ergebnisse: 2564 = 100%).

Die NFA-Vorlage soll der interkantonalen Zusammenarbeit einen neuen Schub verleihen. Sie ergänzt das bisherige Konkordatssystem, das auf freiwilliger Teilnahme beruhte, durch ein System "forcierter Zusammenarbeit", dies geschieht unter bestimmten Bedingungen und in gewissen Aufgabenbereichen wie Universitäten, Fachhochschulen, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Spitzenmedizin, Agglomerationsverkehr, Strafvollzug. Dies dürfte in den betroffenen Bereichen die Zahl der regionalen und überregionalen Konkordate erhöhen.

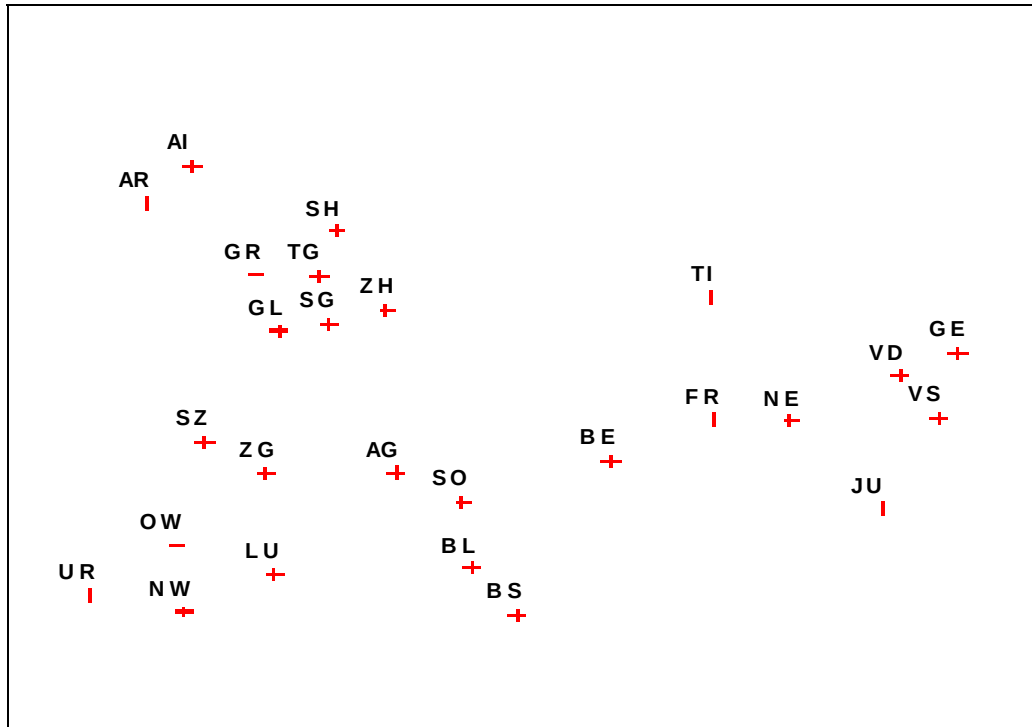
Starke Entwicklung der Konkordatszähl im Verlauf der Zeit, insbesondere während der Wirtschaftskrisen

Die meisten Konkordate sind neueren Datums: 30% wurden in den letzten zehn Jahren abgeschlossen; 70% seit Beginn der 1970er-Jahre. Im Verlauf der letzten hundert Jahre beobachten wir drei Expansionsphasen der interkantonalen Konkordate: Zwischenkriegszeit, 1970er-Jahre und Beginn der 1990er-Jahre – dies sind drei Zeiträume grosser Wirtschaftsprobleme.

Vier Zusammenarbeitsgebiete und drei Vorreiterkantone (St. Gallen, Bern, Waadt)

Die Analyse der geografischen Struktur des Konkordatessystems ("wer arbeitet mit wem zusammen?") ergibt vier grosse Koordinationsgebiete (G2)²: Die lateinische Schweiz (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS), die Nordwestschweiz (AG, BE, BL, BS, SO), die Zentralschweiz (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG) und die Ostschweiz (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH).

G 2: Geografische Struktur der interkantonalen Konkordate



Quellen: Datenbank des Instituts für Föderalismus, eigene Berechnungen IDHEAP/BADAC.

In diesem regionalisierten Konkordatssystem erscheinen einige Kantone besonders zentral: Bern, Waadt und St. Gallen. Bern wegen seiner "Vermittlerrolle" zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz (vor allem mit den Kantonen der Nordwestschweiz), Waadt als Zentrum der Westschweizer und Tessiner Konkordate und St. Gallen als Schweizermeister im Abschluss der Konkordate und als Drehscheibe der Ostschweizer Zusammenarbeit.

Im Gegensatz dazu zeigt die Analyse auch, dass Kantone an der (geografischen) Peripherie auch in der Konkordatsstruktur eher isoliert sind (geringste Zahl abgeschlossener Konkordate), vor allem sind dies die Kantone Tessin und Jura, aber auch Wallis, Genf, Graubünden, Appenzell Innerrhoden, Uri und Schaffhausen.

² Diese Darstellung zeigt die Intensität der Zusammenarbeit zwischen jedem der Kantone auf, gemessen durch die Anzahl Konkordate an der jedes Kantonspaar beteiligt ist (räumliche Darstellung des Typs "multidimensional scaling"; Kruskal-Koeffizient 0.117).

Ankündigung einer neuen BADAC-Publikation:

- *Die Kantone unter der Lupe. Strukturen, Behörden, öffentliche Angestellte, Finanzen.* Lausanne. 168 Seiten, zahlreiche Grafiken, Tabellen, Stichwortverzeichnis (Anfang 2005).

Unter www.badac.ch finden Sie online die Medienmitteilungen, die Tabellen sowie die neue Datenbank .

Für Ihre Fragen steht Ihnen Projektleiter **Christophe Koller** gerne zur Verfügung:
(Tel. 021 694 07 67; christophe.koller@idheap.unil.ch).