

**Umsetzung von Artikel 50, Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung**  
**Richtlinien des Bundesrates zuhanden der Bundesverwaltung**  
**betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden**  
**vom 16. Oktober 2002**

<b>RICHTLINIEN</b>	<b>KOMMENTAR</b>
<b>1. Stärkung der vertikalen Zusammenarbeit</b>	
Die vertikale Zusammenarbeit ist zu verstärken. Dies gilt sowohl für die Phase der Ausarbeitung von Massnahmen des Bundes als auch bei deren Umsetzung und Evaluation. Die partnerschaftlichen Beziehungen schliessen den Bund, die Kantone und die Gemeinden ein.	<i>Die vertikale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen ist das zentrale Instrument zur Umsetzung des in Artikel 50 Absätze 2 und 3 BV enthaltenen Auftrags. Die vertikale Zusammenarbeit muss die politischen Gemeinwesen aller Ebenen einbeziehen, unter Wahrung der jeweiligen Kompetenzen. Im Vordergrund steht hier die Notwendigkeit, zwischen den verantwortlichen politischen Behörden und den Verwaltungen einen partnerschaftlichen Dialog zu entwickeln.</i>
<b>2. Berücksichtigung der Gemeinden</b>	
Bei der Ausübung seiner Kompetenzen hat der Bund die möglichen Auswirkungen seiner Tätigkeit auf die Städte und Gemeinden systematisch zu berücksichtigen. Dabei ist er insbesondere bestrebt, zur Lösung der besonderen Probleme der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete beizutragen.	<i>Diese Richtlinie (RL) nimmt den in Artikel 50 Absätze 2 und 3 BV enthaltenen Auftrag auf. Die Umsetzung dieses Auftrags bedingt, dass der Bund über mögliche Konsequenzen von Massnahmen, die er den Gemeinden auferlegen will, informiert wird. Weiter ist erforderlich, dass die Gemeinwesen an der Erarbeitung von Massnahmen, die sie direkt betreffen, mitwirken können.</i>
<b>3. Rolle der Kantone</b>	
Die Kantone wirken als Hauptpartner des Bundes bei der Ausarbeitung von Massnahmen des Bundes sowie bei	<i>Es ist wichtig, die kantonalen Kompetenzen in diesem Bereich in Erinnerung zu rufen.</i>

deren Umsetzung und Evaluation mit.	
<b>4. Kompetenzen des Bundes</b>	
In Artikel 50 Absätze. 2 und 3 BV werden keine neuen Bundeskompetenzen geschaffen. Insbesondere bilden diese Bestimmungen für sich alleine keine genügende Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Subventionen.	<i>Diese Richtlinie umschreibt die Schranken von Artikel. 50, Absätze 2 und 3 BV. Sie ist in Verbindung mit den beiden nachfolgenden Richtlinien zu lesen. Diese drei Richtlinien enthalten hilfreiche Präzisierungen, um die Grenzen der Bundesaktivitäten zugunsten der Gemeinden, insbesondere in den Agglomerationen und Berggebieten, zu bestimmen. (Für die Voraussetzungen der Entrichtung von Subventionen vgl. RL 5).</i>
<b>5. Unterstützung durch den Bund</b>	
Soweit er dafür zuständig ist und im betreffenden Bereich über eine gesetzliche Grundlage verfügt, kann der Bund die Bemühungen der Kantone und Gemeinden zur Lösung der Probleme der Städte, der Agglomerationen sowie der Berggebiete unterstützen.	<i>Diese Richtlinie präzisiert die Voraussetzungen für unterstützende Massnahmen des Bundes zugunsten der Städte, der Agglomerationen oder der Berggebiete. Solche Massnahmen lassen sich nicht alleine auf Artikel 50 Absätze 2 und 3 BV stützen. Diese Bestimmung kann beispielsweise nicht die einzige Rechtsgrundlage für die Förderung von "Modellvorhaben" der Zusammenarbeit im Agglomerationsbereich sein. Damit eine solche Förderung zulässig ist, muss der Bund in den betreffenden Bereichen (in diesem Fall in der Raumplanung bzw. beim Finanzausgleich) über eigene Kompetenzen verfügen, und es müssen ausserdem besondere gesetzliche Regelungen bereits bestehen oder neu geschaffen werden. Zusammen mit den erforderlichen spezifischen Rechtsgrundlagen stellt die Regelung von Artikel 50 Absätze 2 und 3 BV solche Förderungsmassnahmen aber doch in einen neuen, zielgerichteten Zusammenhang.</i>
<b>6. Politik des Bundes betreffend Städte, Agglomerationen und Berggebiete</b>	
<sup>1</sup> Unter Agglomerationspolitik des Bundes wird ein auf die Städte und Agglomerationen ausgerichtetes, kohärentes	<i>Aufgrund der Verabschiedung und Umsetzung des Berichts zur Agglomerationspolitik des Bundes und der jüngsten Entwicklungen der</i>

<p>und mit den Kantonen sowie interessierten Gemeinden koordiniertes Vorgehen des Bundes im Rahmen seiner Kompetenzen verstanden. Darüber hinaus beteiligt sich der Bund, zusammen mit diesen Partnern, an der Entwicklung und Umsetzung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik, insbesondere im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).</p> <p><sup>2</sup>Unter Politik betreffend die Berggebiete wird ein auf das Berggebiet ausgerichtetes, kohärentes und mit den Kantonen sowie interessierten Regionen koordiniertes Vorgehen des Bundes im Rahmen seiner Kompetenzen verstanden.</p> <p><sup>3</sup> Die Inhalte der unter Abs. 1 und 2 aufgeführten Politikbereiche sind miteinander zu koordinieren.</p>	<p><i>tripartiten Zusammenarbeit im Rahmen der TAK ist zu präzisieren, was unter "Agglomerationspolitik des Bundes" zu verstehen ist. Dabei steht fest, dass die Entwicklung einer Agglomerationspolitik primär eine Angelegenheit der Kantone ist.</i></p> <p><i>Die Politik des Bundes zugunsten der Berggebiete hat eine lange Tradition. Seit über 25 Jahren betreibt der Bund, zusammen mit den Kantonen und Regionen eine Politik der Förderung des Berggebietes. 1997 wurde diese auf den ländlichen Raum erweitert. In diesem Kontext haben die Regionen eine wichtige Koordinationsfunktion. Bei den Regionen handelt es sich um Gruppen von Gemeinden (Gemeindeverbände), die geografisch und wirtschaftlich eng miteinander verbunden sind und im Rahmen von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzepten das Ziel verfolgen, einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam zu lösen. Jede Region verfügt über eine eigene Geschäftsstelle. Die Regionen sind die geeignete Operationsebene, um die überkommunale, regionale und interregionale Zusammenarbeit sicherzustellen. Sie sind zudem zu einem wichtigen Ansprechpartner für Bund und Kantone geworden.</i></p>
<p><b>7. Mitwirkung der Gemeinden an der Willensbildung des Bundes</b></p>	
<p><sup>1</sup>Wenn vorhersehbar ist, dass sich geplante Bundesmassnahmen auf die Gemeinden auswirken werden, sollen sich diese in angemessener Form an der Arbeit von Expertenkommissionen oder Arbeitsgruppen des Bundes beteiligen und ihren Standpunkt im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens einbringen können. Soweit ihre Interessen betroffen sind, sollen die Gemeinden auch an der Arbeit ständiger beratender Kommissionen in bestimmten Aufgabenbereichen</p>	<p><i>Diese Richtlinie nennt den Grundsatz (Abs. 1), die Bedingungen (Abs. 2) sowie bestimmte Modalitäten (Abs. 3 und 4) einer institutionalisierten Mitwirkung der Gemeinden an der Erarbeitung von Massnahmen des Bundes. Sie konkretisiert ausserdem Überlegungen, die der Bundesrat in seiner Antwort auf einen Bericht der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission (BBI 1998 3787) bzw. auf die parlamentarische Initiative Rhinow (BBI 1999 3411) formuliert hat. Bei diesen Gelegenheiten sprach sich der Bundesrat für die Schaffung eines interaktiven Rechtsetzungsprozesses aus, welcher</i></p>

<p>mitwirken können.</p> <p><sup>2</sup>Diese Mitwirkung erfolgt innerhalb der Schranken der Bundeskompetenz und unter Wahrung der Subsidiarität und der Transparenz gegenüber den Kantonen.</p> <p><sup>3</sup>Möchte der Bund eine Stellungnahme der Gemeinden oder sucht er ihre Zusammenarbeit, wendet er sich in der Regel an ihre Verbände, insbesondere den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV), den Schweizerischen Städteverband (SSV) und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB). Nötigenfalls koordiniert sich die letztgenannte mit der Konferenz der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Schweizer Berggebiete (KOSEREG).</p> <p><sup>4</sup>Im Vernehmlassungsverfahren werden die Stellungnahmen der erwähnten Verbände gegenüber Stellungnahmen anderer Organisationen besonders gewichtet, wenn es wahrscheinlich ist, dass die Gemeinden in die Umsetzung der geplanten Massnahmen einbezogen werden.</p>	<p><i>die Kantone und die anderen Vollzugsträger besser in seine Arbeiten einbezieht.</i></p> <p><i>Die Umsetzung von Artikel 50 Absätze 2 und 3 BV erfordert und rechtfertigt eine verstärkte Beteiligung der Gemeinden, insbesondere der Stadt-, Agglomerations- und Berggemeinden, an der Erarbeitung von Bundesmassnahmen, die sie betreffen. Ein verbesserter Einbezug der Gemeinden in die Gremien und Verfahren des Bundes verlangt eine Überprüfung und eventuelle Anpassung anderer einschlägiger Rechtsgrundlagen [u.A. der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062) und der Kommissionenverordnung (SR 172.31), welche die Bestellung und Zusammensetzung von Kommissionen regelt].</i></p> <p><i>Absatz 4 fordert die Bundesbehörden auf, die Stellungnahmen der Gemeinde- und Städteverbände sowie der Verbände der Bergregionen im Vergleich mit Stellungnahmen anderer Organisationen besonders zu gewichten, wenn die Gemeinden voraussichtlich in die Umsetzung der geplanten Massnahmen einbezogen werden. Der gleiche Grundsatz gilt übrigens auch für die Gewichtung der Stellungnahmen der verschiedenen kantonalen Direktorenkonferenzen (vgl. dazu auch die Rahmenvereinbarung der KdK vom 14. Dezember 2001 über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen).</i></p>
<p><b>8. Direktkontakte zwischen Bund und Gemeinden</b></p>	
<p><sup>1</sup>Direktkontakte zwischen Bund und Gemeinden können angezeigt sein, wenn und soweit sie unmittelbar dazu beitragen, mögliche Auswirkungen von Massnahmen des Bundes auf die Gemeinden, insbesondere in den Städten, den Agglomerationen und den Berggebieten, zu erkennen.</p> <p><sup>2</sup>Grundsätzlich finden Direktkontakte in einem tripartiten Rahmen - Bund, Kantone, Gemeinden - statt.</p>	<p><i>Die Umsetzung vom Artikel 50 Absatz 2 und 3 kann Direktkontakte zwischen dem Bund und Gemeinden (Abs. 1) erfordern. Unter letzteren versteht man jede zwischen diesen Staatsebenen hergestellte Beziehung, die nicht zwangsläufig über die Kantone läuft. Diese Kontakte können eine bilaterale (vgl. Abs. 5 und 6) oder tripartite (vgl. Abs. 2, 3 und 4) Form annehmen. Die Beziehungen können ferner von ganz informellen Kontakten (z. B. Telefon, E-Mail,</i></p>

<sup>3</sup>In erster Linie sind die bestehenden Gremien zu nutzen.

<sup>4</sup>Die TAK stellt eine geeignete tripartite Plattform für die Agglomerationspolitik dar. Soweit sie eine angemessene Beteiligung der Gemeinden gewährleisten, können insbesondere auch kantonale Direktorenkonferenzen und andere ähnliche Institutionen geeignete Gremien sein.

<sup>5</sup>Direktkontakte zwischen Bund und Gemeinden haben Ausnahmecharakter. Ausnahmen können insbesondere dann sinnvoll sein, wenn die Bundesgesetzgebung Gemeinden direkt mit Vollzugsaufgaben betraut oder wenn einzelne Gemeinden von Massnahmen des Bundes besonders betroffen sind. Die Kantone sind über die Direktkontakte zu informieren.

<sup>6</sup>Die Kantone sind auch über die Direktkontakte zwischen dem Bund und Dachorganisationen (gem. RL 7 Abs. 3) zu informieren.

*Besprechung) zu formelleren Kontakten (z. B. Schriftwechsel, Teilnahme an Diskussionsrunden, punktuelle oder regelmässige Mitwirkung im Rahmen der TAK oder kantonaler Direktorenkonferenzen) gehen.*

*Direktkontakte zwischen dem Bund und den Gemeinden können jedoch nicht ohne jegliche Rücksicht auf kantonale Kompetenzen entwickelt werden. Deshalb wird folgendes System festgelegt (Abs. 2 - 6):*

*Grundsätzlich haben Direktkontakte in einem tripartiten Rahmen, der Bund, Kantone und Gemeinden umfasst, zu erfolgen (Abs. 2).*

*Soweit möglich werden dafür keine neuen Plattformen gebildet; man verwendet die schon vorhandenen Strukturen (Abs. 3).*

*Die zu diesem Zweck geschaffene TAK und - sofern sie die Teilnahme aller drei Ebenen zulassen – die kantonalen Direktorenkonferenzen bieten einen gut geeigneten Rahmen für diese Art von Kontakten, aber auch andere Konferenzen können zweckmässig sein (Abs. 4).*

*Bilaterale Direktkontakte zwischen dem Bund und den Gemeinden sind nicht ausgeschlossen (Abs. 5). Zum Beispiel ist das Einholen von Informationen bei Bundesstellen ohne weiteres direkt möglich. Auch Fälle, wo Gemeindebehörden in langer Praxis und mit impliziter oder expliziter Zustimmung des Kantons über blossen Informationsaustausch hinausgehende Kontakte mit Verwaltungsstellen des Bundes pflegen, sollen nicht ausgeschlossen werden. In gewissen Bereichen (z.B. Umwelt, Sozialpolitik) sind direkte Kontakte zwischen den Bundesämtern und den Dachorganisationen der Gemeinden bzw. der Städte sogar häufig. Sie ermöglichen dem Bund, sich bereits bei Beginn der Projekte und damit noch bevor die institutionalisierten Konsultationsverfahren zum Zuge*

*kommen, über die Notwendigkeit oder die Konsequenzen geplanter Massnahmen zu informieren. Diese Direktkontakte sind auch wertvoll bei der Umsetzung von Bundesmassnahmen. Da diese bilateralen*

*Direktkontakte zwischen dem Bund und den Gemeinden eine Durchbrechung des in Absatz 2 erwähnten Grundsatzes bilden, müssen die Kantone allerdings darüber informiert werden (Abs. 5). Direktkontakte zwischen dem Bund und den Dachorganisationen, einschliesslich der von diesen abhängigen technischen Organe, unterliegen ebenfalls einer Informationspflicht (Abs. 6).*

*Unter Information der Kantone versteht man je nach Fall die Information der Kantone selber, die Information der KdK oder die Information spezialisierter Direktorenkonferenzen bzw. regionaler Regierungskonferenzen. Parallel zur Verpflichtung des Bundes und der Gemeinden, die betroffenen Kantone zu informieren, wäre es wünschenswert, wenn die Kantone ihrerseits die Gemeinden, deren Dachorganisationen oder den Bund über Projekte informieren würden, wenn sich diese auf die kommunale Ebene auswirken könnten.*

*In der Praxis ist es auch vorstellbar, dass sich die Partner z. B. in einem bestimmten Sachbereich von Beginn an über die Modalitäten der Direktkontakte und insbesondere auch über die Informationspflicht verständigen. Es gilt, in den Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden eine gewisse Flexibilität zu bewahren, vor allem während der ersten Phasen des Gesetzgebungsvorverfahrens.*

*Dieses System soll die bestehenden Direktkontakte nicht erschweren, sondern sie um die Perspektive der Partnerschaft zwischen den Gemeinwesen aller Staatsebenen ergänzen. Die Verwaltung soll diese Richtlinie mit gesundem Menschenverstand anwenden und den Vertrauensgrundsatz beachten, geht es doch darum, die Koordination zwischen den Gemeinwesen verschiedener Ebenen auf die*

	<i>bestmögliche und effizienteste Art sicherzustellen.</i>
<b>9. Anlaufstellen auf Bundesebene</b>	
<p><sup>1</sup>Anlaufstellen für die Agglomerationspolitik auf Bundesebene sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die <i>Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF; Sekretariat: Föderalismusdienst, BJ)</i> für alle Querschnittsthemen, welche die gesamte Bundesverwaltung betreffen;</li> <li>• Das <i>Team ARE/seco, das mit der Umsetzung der im Rahmen der Raumordnungspolitik vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen für die Agglomerationen beauftragt ist (Sekretariat: Strategiegruppe Agglomerationspolitik, ARE)</i> für alle sektoriellen Fragen im Zusammenhang mit den Agglomerationen.</li> </ul> <p><sup>2</sup>Anlaufstelle für die Politik betreffend die Berggebiete auf Bundesebene ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Das <i>Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (Sekretariat: Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, Standortförderung, seco).</i></li> </ul> <p><sup>3</sup>Direkte Kontakte mit Ämtern, welche sich mit anderen für die Gemeinden wichtigen Materien befassen, bleiben vorbehalten.</p>	<p><i>Mit Beschluss vom 25. April 2001 stimmte der Bundesrat der Schaffung eines Netzwerks zu, welches sich mit der Umsetzung der Agglomerationspolitik in der Bundesverwaltung befassen soll. Aus Kohärenzgründen müssen die Kontaktpersonen der Stadt- und Agglomerationsgemeinden innerhalb dieses Netzwerks ausgewählt werden. Auch für die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt- und Agglomerationsgemeinden ist es vorteilhaft, sich an die zuständigen Personen dieses Netzwerks wenden zu können. Bei der Bestellung der beiden hauptsächlichen Anlaufstellen wird auf die Art der zu behandelnden Fragen abgestellt (Querschnitt- bzw. institutionelle Fragen, die alle eidgenössischen Departemente interessieren oder nur sektorische Fragen). Das ARE/seco-Team betreut auch ein spezifisches, ämterübergreifendes Netzwerk, in welchem alle an Fragen der Stadtpolitik interessierten Ämter vertreten sind.</i></p> <p><i>Im Falle der Bergregionen hat das für die Umsetzung von Unterstützungsmassnahmen in diesem Bereich zuständige seco seit längerer Zeit schon partnerschaftliche Beziehungen mit den Kantonen, den Regionen und den interessierten Gemeinden entwickelt.</i></p>
<b>10. Anhörungsmöglichkeiten und Beschwerderechte der Gemeinden</b>	
<p>Bei der Ausarbeitung von Bundeserlassen ist künftig vermehrt darauf zu achten, den Gemeinden Anhörungsmöglichkeiten im Verwaltungsverfahren und</p>	<p><i>Diese Richtlinie ist als Aufforderung zu verstehen, diesen Punkt bei jedem neuen Rechtsetzungsprojekt zu prüfen, unabhängig davon, ob es sich um einen vollständig neuen Text oder die Revision eines</i></p>

Beschwerderechte vor Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsinstanzen einzuräumen, wenn dies sinnvoll ist.

*bestehenden Erlasses handelt. Falls erforderlich, könnte auch eine längerfristig angelegte systematische Überprüfung bestehender Texte unter diesem Aspekt vorgenommen werden.*

Diese Richtlinien treten am 1. November 2002 in Kraft.