



Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit  
Fondation pour la collaboration confédérale  
Fondazione per la collaborazione confederale  
Fundaziun per la collavuraziun federala



© Die Schweizerische Post AG

# Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016

Vom 30. Juni 2017

## **Impressum**

### **Herausgeber und Auftraggeber**

ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit

### **Redaktion**

Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen

### **Grafische Gestaltung**

Jung von Matt/Limmat AG, Zürich

### **Druck**

DE Druck AG, Effretikon

### **Zitierweise**

ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (Hrsg.):  
Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016, Bern 2017

### **Bezugsquelle**

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Haus der Kantone, Speichergasse 6,  
Postfach, 3001 Bern, E-Mail: [mail@kdk.ch](mailto:mail@kdk.ch), Internet: [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)

Auch in Französisch erhältlich.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Das Wichtigste in Kürze</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Projekte und Vorhaben des Bundes: Bewertung aus der Sicht der Kantone</b> .....	<b>8</b>
2.1 Wichtige Vorlagen aus föderalistischer Sicht .....	9
2.1.1. Gesetze .....	9
2.1.2. Verordnungen .....	13
2.1.3. Vernehmlassungsvorlagen .....	14
2.2 Beachtung föderalistischer Prinzipien anhand von weiteren Beispielen .....	15
2.3 Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten .....	19
2.3.1 Gliederung nach Politikbereich .....	20
2.3.2 Gliederung nach Akteuren .....	21
<b>3 Projekte und Vorhaben der Kantone: Einschätzung aus der Sicht der Kantone</b> .....	<b>23</b>
3.1 Kantonale Gesetzgebung .....	23
3.2 Interkantonale Zusammenarbeit .....	26
3.2.1 Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV .....	26
3.2.2 Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in anderen Bereichen .....	27
3.2.3 Vereinbarungen in Vorbereitung .....	29
3.2.4 Fazit .....	29
<b>4 Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht weiterer Akteure</b> .....	<b>30</b>
4.1 Bund/Bundesverwaltung .....	30
4.2 Rechtsprechung .....	34
4.3 Forschung .....	36
4.4 Öffentliche Diskussion/Medien .....	37
4.5 Exkurs: Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld .....	38
<b>5 Trends und Handlungsfelder</b> .....	<b>44</b>
5.1 Trends und Herausforderungen .....	44
5.1.1 Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene .....	45
5.1.2 Zentralisierung .....	47
5.1.3 Lastverteilung und Lastverschiebungen .....	49
5.1.4 Rechtsstaatsdefizite im Bereich des Föderalismus .....	51
5.1.5 Ungenügendes Föderalismusverständnis .....	52
5.2 Handlungsfelder und Massnahmen .....	52
<b>6 Schlusswort</b> .....	<b>59</b>

## **Anhänge zum Mehrjahresbericht 2014–2016**

### **Anhang I**

Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen gemäss Art. 48a BV, Stand 31. Dezember 2016

### **Anhang II**

Institut für Föderalismus, Universität Fribourg: Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus (2014–2016) – Analyse im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen des Föderalismus-Monitorings der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Januar 2017

### **Anhang III**

Institut für Föderalismus, Universität Fribourg: Literatur zum Schweizerischen Föderalismus (2014–2016) – Analyse im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen des Föderalismus-Monitorings der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Februar 2017

### **Anhang IV**

Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Universität Zürich: Projektbericht – Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Schweizer Medien für die Jahre 2014–2016, Januar 2017

## **Grundlagen zum Mehrjahresbericht 2014–2016**

- Monitoring-Bericht Föderalismus 2014
- Monitoring-Bericht Föderalismus 2015
- Materialien zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus 2016

Sämtliche Anhänge und Grundlagen zum Mehrjahresbericht sind auf der Homepage der ch Stiftung abrufbar: <http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring>

# Einleitung

## Hintergrund

Der Föderalismus gehört neben dem Rechtsstaat, der direkten Demokratie und der Sozialstaatlichkeit zu den konstitutiven Grundpfeilern der schweizerischen Bundesverfassung. Zudem dient der Föderalismus der Bewahrung der Vielfalt innerhalb der (gebotenen) Einheit, garantiert die Stabilität und trägt zur Krisenresistenz des Landes bei.

Die Weiterentwicklung und Erneuerung des Föderalismus ist ein zentrales Anliegen der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. Im Jahr 2005 hat deshalb der Stiftungsrat den Auftrag erteilt, einen jährlichen Monitoring-Bericht «Föderalismus» zu erarbeiten. Mit dem Monitoring soll aufgezeigt werden, in welche Richtung sich der Schweizerische Föderalismus entwickelt und mit welchen Massnahmen er gestärkt werden kann. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung verankert. Damit hat auch das Föderalismusmonitoring weiter an Bedeutung gewonnen.

Mit dem Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013 wurden erstmals die Entwicklung über mehrere Jahre hinweg beurteilt und verschiedene Sichtweisen miteinbezogen. Zudem wurde ein Katalog von Massnahmen zur Förderung des Föderalismus vorgeschlagen. Auf die einzelnen Massnahmen wird in diesem Bericht nicht erneut im Detail eingegangen. Wo relevant, wird im entsprechenden Kapitel des vorliegenden Berichts auf den Stand der Umsetzung hingewiesen.

## Zielsetzungen und Vorgehen

Ziel des vorliegenden Mehrjahresberichts ist es, die Entwicklung des Föderalismus in den Jahren 2014–2016 aufzuzeigen und erneut Massnahmen für die wichtigsten Handlungsfelder vorzuschlagen oder bereits erkannten Handlungsbedarf zu bestätigen.

Zu diesem Zweck wurden wieder die Direktorenkonferenzen, die Regionalen Regierungskonferenzen und die Kantone mittels Umfragen im Rahmen von jährlichen Erhebungen gebeten, zu Fragen bezüglich der Entwicklung des Föderalismus Stellung zu nehmen und die Respektierung der föderalistischen Prinzipien zu beurteilen. Weiter enthält der Bericht Beiträge des Bundes, des Instituts für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg, des Instituts für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) der Universität Zürich sowie des «Forum of Federations» (FoF).

## Beurteilungskriterien

Die in der Bundesverfassung verankerten Mitwirkungsrechte der Kantone und Grundsätze zum Verhältnis von Bund und Kantonen sind wesentliche Merkmale des Schweizer Föderalismus. Im Rahmen des Föderalismusmonitorings werden die Gesetzgebung des Bundes aber auch der Kantone sowie die diesbezüglichen Verfahren hinsichtlich der Respektierung dieser Verfassungsgrundsätze beurteilt. Dabei gelangen die folgenden Kriterien zur Anwendung:

- Bedeutung für die Kantone unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus;
- Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene (Art. 45 und 55 BV);
- Berücksichtigung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV)<sup>1</sup>, dem Bestehen einer Verfassungsgrundlage (Art. 42 BV), der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2–3 BV)<sup>2</sup> und der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV)<sup>3</sup>;

- Berücksichtigung der kantonalen Gestaltungsfreiheiten und kantonalen Besonderheiten bei der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV) sowie im Rahmen von Programmvereinbarungen (Art. 46 Abs. 2 BV);
- Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone im Gesetzgebungsverfahren der Bundesverwaltung und des Bundesparlaments.

Die genannten Kriterien lassen sich mit den folgenden drei Fragen zusammenfassen:

1. Erfolgt die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes rechtzeitig und werden die kantonalen Stellungnahmen gebührend berücksichtigt?
2. Werden die Grundsätze der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen eingehalten?
3. Werden bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone die neuen Instrumente der Zusammenarbeit eingesetzt und bleibt die kantonale Umsetzungsautonomie gewahrt?

### **Aufbau des Berichts**

Das erste Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Themen des Berichts. Ausführungen zu Projekten und Vorhaben des Bundes, bewertet aus der Sicht der Kantone, folgen im zweiten Kapitel. Das dritte Kapitel enthält eine Einschätzung der Projekte der Kantone. Das vierte Kapitel thematisiert den schweizerischen Föderalismus aus der Sicht externer Akteure und gibt einen Überblick über föderale Aspekte in den europäischen Nachbarländern und in der Europäischen Union. Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen werden abschliessend im letzten Kapitel Themen, Trends und Handlungsfelder aufgezeigt sowie Massnahmen zur künftigen Förderung und Stärkung des Föderalismus vorgeschlagen.

---

<sup>1</sup> Gemäss Art. 5a BV ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Art. 43a Abs. 1 BV präzisiert, dass der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

<sup>2</sup> Art. 43a Abs. 2 BV hält fest, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, auch deren Kosten trägt. Gemäss Art. 43a Abs. 3 BV kann das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, über diese Leistung bestimmen. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz besagt folglich, dass sich der Kreis der Nutzniesser einer staatlichen Leistung mit jenem der Kosten- und Entscheidträger decken muss.

<sup>3</sup> Gemäss Art. 47 BV wahrt der Bund die Eigenständigkeit der Kantone. Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt ihnen zudem ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

# 1 Das Wichtigste in Kürze

Dank föderalistischer Strukturen konnten auch in der Berichtsperiode 2014–2016 wieder einige Krisen gut gemeistert werden:

- Asylkrise: Trotz grossem Aufkommen konnte die Betreuung der Asylsuchenden und die Durchführung der Asylverfahren weiterhin gut bewältigt werden; dieser Umstand basiert nicht zuletzt auf den bewährten Mechanismen der Zusammenarbeit aller Beteiligten (Bund, Kantone und Gemeinden).
- Verhältnis zu Europa: Das Abstimmungsresultat zur Masseneinwanderungsinitiative stellte die Beziehungen der Schweiz zur EU auf eine harte Probe. Dank einem föderalistischen Ansatz konnte eine tragfähige FZA-kompatible Lösung erarbeitet werden, welche den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone hinreichend gerecht wird.
- Finanzen: Die kontroverse Diskussion um die Dotationen im Zusammenhang mit dem NFA führte letztlich zu gemeinsamen Arbeiten an einem Vorschlag zur Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs.

Die Entwicklung des Föderalismus wurde von den Kantonen in der Berichtsperiode insgesamt als unverändert beurteilt. Auch der Respekt föderalistischer Prinzipien war trotz Herausforderungen generell eher gut, auch wenn es einige Schwierigkeiten in Bezug auf die Aspekte der Subsidiarität, fiskalischen Äquivalenz und Mitwirkung gab. Bei den parlamentarischen Vorstössen ist nach wie vor eine zentralistische Tendenz festzustellen. (Kapitel 2)

Bei der Gesetzgebung der Kantone wurde das Konfliktpotential insgesamt nicht als sehr hoch eingeschätzt. Als wichtige kantonale Gesetzgebungsvorhaben standen in der Berichtsperiode die Bereiche *Raumplanung* (Mehrwertabgabe), *Finanzen* (Steuern und Finanzausgleich), *öffentlicher Verkehr* und *ausländerrechtliche Anliegen* im Vordergrund, wobei der Bereich Raumplanung nach Ansicht der Kantone aufgrund der materiellen Einschränkungen und der zunehmenden Normendichte das grösste Konfliktpotential aufwies. Im Bereich Soziales wurde vor allem die fehlende Äquivalenz bei der Flüchtlingsfinanzierung moniert. Auffallend ist, dass sich die Gesetzgebung der Kantone zunehmend auf die Umsetzung von Bundesrecht verlagert; dies weitgehend auf Kosten der originären Gesetzgebung der Kantone. (Kapitel 3.1)

Bei der *interkantonalen Zusammenarbeit* sind die Schaffung des Kompetenzzentrums Justizvollzug (SKJV) und das Funktionieren des Streitbeilegungsverfahrens (IVSE) positiv zu erwähnen. (Kapitel 3.2)

Auch der *Bund* stellte gegenüber dem Berichtszeitraum 2011–2013 keine grundlegenden Änderungen in der föderalen Zusammenarbeit fest. Er bestätigt die Feststellung der Kantone, wonach bei fehlenden kantonalen Lösungen der Druck für Bundeslösungen steigt. (Kapitel 4.1)

Mit Blick auf die *Rechtsprechung* hatte das Bundesgericht im Berichtszeitraum einige offene prozessuale Fragen betreffend die Streitigkeiten im Rahmen der interkantonalen Vereinbarungen geklärt. Streitigkeiten zwischen den Kantonen und dem Bund wurden hingegen auch im Berichtszeitraum weiterhin nicht auf gerichtlichem Weg, sondern meist mittels einer politischen Lösung geklärt. Hier zeichnet sich eine gewisse Tendenz ab, wonach neben der bisherigen föderalistischen Zurückhaltung neu auch wirkungsorientierte Betrachtungen in die Entscheide des Bundesgerichtes einfließen. (Kapitel 4.2)

Die *Forschung* nimmt (aktuelle) föderalistische Themen zumeist auf (z.B. Fremdsprachenunterricht, Gemeindeautonomie, Steuerwettbewerb), wogegen der Föderalismus in den *Medien* nur am Rande und meist nicht kontrovers thematisiert wird (Steuerwettbewerb, Bildung und Gesundheit, Finanzausgleich). (Kapitel 4.3 und 4.4)

Interessant und für die Selbstreflektion gewinnbringend sind immer wieder auch Beobachtungen und Vergleiche mit föderalen Entwicklungen ausserhalb der Schweiz. Vor dem Hintergrund der schweizerischen Aktivitäten in der Berichtsperiode sind hier im europäischen Umfeld vor allem die

Reformen der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern in Deutschland und Österreich hervorzuheben; demgegenüber wird der Föderalismus in den übrigen Staaten (Belgien, Spanien, Grossbritannien, Zypern) weitgehend unter dem grundsätzlichen Aspekt des staatlichen Zusammenhalts thematisiert. (Kapitel 4.5)

## Trends und Herausforderungen

Gegenüber dem Monitoringbericht 2011–2013 sind auch bei den Trends und Herausforderungen keine grundlegenden Änderungen festzustellen.

Die *Mitwirkung* der Kantone bei der Rechtsetzung des Bundes hat weiterhin Verbesserungspotential. Ein frühzeitiger, stufengerechter Einbezug – beim Parlament genauso wie bei der Bundesverwaltung – bleibt ein wichtiges Anliegen, nicht zuletzt um die Umsetzbarkeit des Bundesrechts zu gewährleisten. Zwar haben sich mit dem neuen Vernehmlassungsgesetz (VIG) hierzu auch die rechtlichen Grundlagen erheblich verbessert. Für eine abschliessende Beurteilung der Auswirkungen des neuen Vernehmlassungsgesetzes ist es jedoch aufgrund seines erst kürzlich erfolgten Inkrafttretens noch zu früh. Ein Nachteil zeichnet sich jedoch bereits jetzt ab, nämlich der Verzicht auf eine klare Fristregelung bei Vernehmlassungen auch bei ausserpolitischen, insbesondere europapolitischen Stellungnahmen. Vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen ist die Forderung nach einem stärkeren Einbezug der Kantone in den gesamten Prozess ausserpolitischer Verhandlungen des Bundes (Exploration und formale Verhandlungsrunden) weiterhin von hoher Aktualität. Die seitens der Kantone sehr geschätzte Plattform des Europadialogs allein vermag die genannten Defizite bei ausserpolitischen Vernehmlassungen nicht zu kompensieren. Neben der korrekten Umsetzung der neuen Vernehmlassungsregeln gilt es zudem künftig auch darauf hinzuarbeiten, dass den Stellungnahmen der Kantone, gegenüber den weiteren anzuhörenden Akteuren, seitens des Bundes das Gewicht beigegeben wird, welches auch der Stellung der Kantone im schweizerischen Staatsgefüge gerecht wird. In diesem Kontext sind aber auch die Kantone gefordert, nämlich durch substantielle Stellungnahmen, gestützt auf jeweils solide kantonale als auch bundesseitige Regulierungsfolgeabschätzungen.

In der Berichtsperiode wurde wiederum festgestellt, dass der Trend zur *Zentralisierung* weiterhin anhält. Haupttreiber sind, neben dem Druck zur interkantonalen Harmonisierung und Koordination, die tendenziell eher extensive Auslegung der Bundeskompetenzen durch den Bund, die Regeldichte auch bei blossen Grundsatzkompetenzen des Bundes (inkl. Weisungen betreffend die Qualitätsaufsicht), die Steuerung via Finanzhilfen des Bundes sowie die zunehmende Konkretisierung von Grundrechten, Ziel- und Programmbestimmungen durch den Bund. Die Kantone werden so zunehmend in die Rolle von Vollzugsorganen gedrängt.

Weiter hält sich auch die Tendenz zur *Lastverschiebung* zu Ungunsten der Kantone. Dies sowohl finanziell, als auch personell, wobei Verschiebungen auf die Kantonsebene nicht nur seitens des Bundes, sondern auch seitens der Gemeinden (NFA) stattfinden. Gründe sind auch hier eine Zunahme der Regeldichte und der zunehmende Vollzug (bspw. im Ausländerbereich) durch die Kantone. Die geforderten Regulierungsfolgeabschätzungen bei Gesetzgebungsarbeiten des Bundes müssten daher jeweils neben den finanziellen und personellen Lasten auch die damit verbundenen Ressourcen-Verschiebungen zwischen den Staatsebenen berücksichtigen.

Eine grosse Herausforderung im Bereich des Föderalismus stellen weiterhin die sogenannten *Rechtsstaatsdefizite* dar. Angesprochen ist die mangelnde Justiziabilität einiger föderalistischer Grundsätze (z.B. das Subsidiaritätsprinzip) sowie die beschränkte Überprüfbarkeit des Bundesgerichts. Bereits der Bericht 2011–2013 hat hervorgehoben, dass bundesstaatliche Streitigkeiten in der Schweiz grundsätzlich auf politischem Weg gelöst werden.

Dass den Grundsätzen des Föderalismus seitens des Bundes auch in der Berichtsperiode 2014–2016 nicht immer hinreichend Rechnung getragen wurde, ist schliesslich auch auf ein *ungenügendes Föderalismusverständnis* zurückzuführen. Bei der aktiven Ausgestaltung von politischen, praxisorientierten Grundlagen und Leitlinien sind die Kantone gefordert, diese in die richtigen Bahnen zu lenken. Der Trend zur Einrichtung von sogenannten Dialogen in verschiedenen Bereichen vermag



diesem Umstand nur beschränkt Rechnung zu tragen. Grundsätzlich ist die gute Zusammenarbeit im Rahmen dieser Foren zu begrüssen; sie kann jedoch eine klare, rechtlich verbindliche Regelung und Anwendung der föderalistischen Grundsätze nicht kompensieren und bietet daher keinen Ersatz für eine klare Aufgabenteilung und deren Umsetzung.

## Massnahmen

### **Massnahme 1: Überprüfung der Aufgabenteilung Bund-Kantone und deren Finanzierung**

Diese Massnahme beruht auf den Massnahmen 1 & 2 aus dem Monitoringbericht 2011–2013, welche aufgrund von zwischenzeitlichen Entwicklungen zusammengeführt wurden. Das zweigleisige Vorgehenskonzept der Kantone geht über die vom Bund beabsichtigte Analyse der im Verbund finanzierten Aufgaben hinaus: Die Kantone sind nun gefordert, ihre Vorstellungen auf Bundesebene einzubringen, einerseits im Rahmen der Beantwortung der Motion «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» (13.3363), andererseits in einem gemeinsamen Projekt mit dem Bund zur Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung in ausgewählten Politikbereichen.

### **Massnahme 2: Abbau der Übersteuerung durch Finanzhilfen des Bundes**

Die Prozesse des Bundes zur Abwicklung von Programmen, Leistungsvereinbarungen, usw. (Governance, Controlling, Finanzaufsicht, etc.) generieren oft eine Übersteuerung und damit verbunden einen unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand, was dem eigentlich angestrebten Abbau der Regelungsdichte zuwiderläuft. Die Kantone erwarten vom Bund strategische Vorgaben, deren Umsetzung ihnen überlassen bleibt.

### **Massnahme 3: Stärkung der Justiziabilität der Föderalistischen Grundsätze**

Zur Möglichkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen wurde zwischenzeitlich im Berichtszeitraum ein einschlägiges Gutachten in Auftrag gegeben, welches zum Schluss kommt, dass die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze nicht an den materiellen Bestimmungen der Bundesverfassung krankt, welche in wesentlichen Teilen justizierbar sind. Haupthindernis ist hingegen das Anwendungsgebot von Bundesgesetzen (Art. 190 BV). Dieses schliesst aber eine Kontrolle durch das Bundesgericht nicht gänzlich aus. Diesbezüglich gilt es zunächst anhand von Kriterien einen konkreten Anwendungsfall zu identifizieren, der bei gerichtlicher Überprüfung Aussicht auf Erfolg haben könnte. Aufgrund dessen soll bei Gelegenheit ein Anwendungsfall mit staatsrechtlicher Klage vor Bundesgericht gebracht werden.

### **Massnahme 4: Stärkung der Mitwirkungsrechte und frühzeitiger Einbezug der Kantone bei Bundesvorhaben**

Neben der Bundesverwaltung gilt es auch das Parlament für eine vertiefte und institutionalisierte Mitwirkung zu gewinnen. Auch hier sind klare rechtliche Grundlagen anzustreben, die die bisherigen Ansätze verbindlicher konkretisieren (z.B. Art. 8e Abs. 2 lit. I RVOV). Es ist darauf hinzuwirken, dass die Vorschläge zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes gleichzeitig mit den Vorarbeiten des Bundesrates zu einer institutionellen Lösung mit der EU diskutiert und substantiiert eingebracht werden und nicht wie vom Bundesrat vorgeschlagen erst zeitlich nachgelagert.

### **Massnahme 5: Sensibilisierung für und Förderung des Föderalismus**

Die Medien sollen bewusster und systematischer zur Information der Zielgruppen genutzt werden. Die Netzwerke der Kantone und der interkantonalen Konferenzen sind aktiv zu nutzen, um den Grundsätzen des Föderalismus Gehör zu verschaffen. Die nationalen Föderalismuskonferenzen sowie die jährliche Vergabe des Föderalismuspreises sind verstärkt als Aufhänger zu nutzen, um den Föderalismus in der Öffentlichkeit zu thematisieren und positiv zu besetzen.

## 2 Projekte und Vorhaben des Bundes: Bewertung aus der Sicht der Kantone

Die meisten Direktorenkonferenzen und Regionalen Regierungskonferenzen beurteilen die Entwicklung des Föderalismus insgesamt als unverändert. Bei den Kantonen ist die Meinung gespalten. Viele beurteilen die Entwicklung ebenfalls gesamthaft als unverändert, einige sehen jedoch auch eine Verschlechterung. Die Respektierung der föderalistischen Grundsätze wird trotz den weiterhin bestehenden Herausforderungen im Grossen und Ganzen als eher gut beurteilt, dies von den Direktorenkonferenzen, den Regionalen Regierungskonferenzen sowie den meisten Kantonen.

Vereinzelte Stimmen weisen jedoch darauf hin, dass das Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz* zunehmend leidet. Zum Themenkreis der fiskalischen Äquivalenz lassen sich im weitesten Sinne auch die zunehmenden Lastenverschiebungen auf die Kantone und Gemeinden zählen, wie etwa bei der Pflegefinanzierung, der Spitalfinanzierung, der Bekämpfung der Schwarzarbeit, der Verlängerung von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen oder der IV-Revisionen. Vor dem Hintergrund zunehmender Belastungen der Kantone wird auch die oftmals *mangelnde Regulierungsfolgeabschätzung* von Bundesvorhaben auf die finanziellen und personellen Ressourcen aber auch auf die volkswirtschaftlichen Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten (etwa im Bereich der Raumplanungs- und Baugesetzgebung) der Kantone gerügt.

Bemängelt wird teilweise auch die ungenügende Einhaltung des *Subsidiaritätsprinzips*. Moniert werden sowohl das Untätig sein des Bundes (etwa bei der in Aussicht gestellten Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung), was dazu führt, dass die notwendigen kantonalen Gesetzgebungsarbeiten behindert werden, als auch nicht dem Subsidiaritätsprinzip angemessene Regulierungen, wie im Jagd- und Umweltrecht (Jagdeinschränkungen aufgrund bundesrechtlicher Artenschutzvorgaben) oder des Arbeitsrechts (kantonale Ladenöffnungszeiten) welche die Handlungsfreiheiten der Kantone immer mehr einengen. Die bundesrechtlichen *Detailregulierungen*, insbesondere im Bereich der Raumplanungs- und Baugesetzgebung (Mehrwertabschöpfung, öffentlich-rechtliches Kaufrecht) oder in administrativ-rechtlichen Belangen (Landwirtschaftsförderung) sind ebenfalls ein Problem unter dem Aspekt der Subsidiarität, aber auch mit Blick auf die Kompetenzaufteilung, da der Bund hier lediglich über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt. Neben der Begrenzung der Handlungsfreiräume werden Detailregulierungen oft auch wegen ihres negativen Kosten-Nutzen Effektes kritisiert. Der Vorwurf richtet sich nicht nur an die Bundesverwaltung, sondern auch an das eidgenössische Parlament. In diesem Zusammenhang wird die Forderung laut, dass der Bund den Kantonen wieder mehr Vertrauen bei der eigenständigen Umsetzung der Vollzugsaufgaben entgegenbringen soll.

Anlass zu Diskussionen geben immer wieder der Umfang und die Form des *Miteinbezugs* der Kantone in die Entscheidungsvorgänge des Bundes. Dies nicht nur bei eigentlichen Gesetzesvorhaben, sondern auch bei Änderungen der Umsetzungsverordnungen (Umweltverträglichkeitsprüfung, Gewässerschutzverordnung, Abfallverordnung) sowie der Behördenpraxis. Die Forderung nach besserem Miteinbezug betrifft neben den materiellen auch die zeitlichen (verkürzte Vernehmlassungen) und organisatorischen Aspekte. So erwarten die Kantone bei umfassenden Gesetzesvorhaben einen rechtzeitigeren Einbezug, damit sie genügend Zeit für allfällige Umsetzungen auf kantonaler Gesetzesebene zur Verfügung haben. In organisatorischer Hinsicht sollen sodann durch einen adäquaten Einbezug auch Mehrfachvernehmlassungen zum gleichen Sachgebiet (Energierrecht) sowie unkoordinierte Vernehmlassungen verhindert werden. Zu letzteren gehören etwa Vernehmlassungen, die vom Bund direkt bei kantonalen Ämtern und nicht über zentrale Stellen (z.B. Staatskanzleien) eingeholt werden. Teilweise wird auch der Umstand bemängelt, wonach der Bund Stellungnahmen der Kantone in den Vernehmlassungen nicht berücksichtigt und dies oft nur unzureichend begründet.

Nachfolgend werden zunächst die Vorlagen vorgestellt und bewertet, welche die Kantone in jährlichen Erhebungen 2014–2016 als in föderalistischer Hinsicht wichtig erachtet haben (Kapitel 2.1.). In Kapitel 2.2. wird dann anhand von weiteren Beispielen aufgezeigt, wie in der Berichtsperiode mit föderalistischen Prinzipien umgegangen wurde.

## 2.1 Wichtige Vorlagen aus föderalistischer Sicht

### 2.1.1. Gesetze

#### Stabilisierungsprogramm 2017–2019

Ende November 2015 schickte der Bundesrat das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 in die Vernehmlassung. Mit diesem Programm wollte der Bundesrat die Voraussetzungen schaffen, um in der Legislatur 2016–2019 die Bedingungen der Schuldenbremse einzuhalten. Gestützt auf eine Konsultation der Kantonsregierungen und der Direktorenkonferenzen verabschiedete die KdK an der Plenarversammlung vom 11. März 2016 eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone. Am 25. Mai 2016 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm. Die darin enthaltenen Entlastungsmassnahmen reduzieren die Ausgaben des Bundes gegenüber der bisherigen Planung ab 2017 um 800 Millionen bis 1 Milliarde. Die insgesamt 25 Massnahmen erstrecken sich über das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes, wobei auch der Eigenbereich seinen Beitrag leistet. Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 (Mantelerlass) sollen 12 bestehende Bundesgesetze angepasst und eines aufgehoben werden.

Der Bundesrat wie auch die eidgenössischen Räte im Rahmen der parlamentarischen Beratungen (wobei die letzten Differenzen erst in der Frühjahrsession 2017 ausgeräumt wurden) haben wichtige, von den Kantonen in der Vernehmlassung geäusserte Forderungen berücksichtigt, so dass die Kantone grundsätzlich mit dem Stabilisierungsprogramm einverstanden sind. Das Sparpaket des Bundes darf jedoch nicht zu Lastenverschiebungen auf die Kantone führen. Die Kantone verfügen über keinerlei Spielraum mehr, um vom Bund abgewälzte Kosten zu tragen. Aus diesem Grund lehnen die Kantone verschiedene Sparmassnahmen dezidiert ab, namentlich in den Bereichen Ergänzungsleistungen AHV/IV, individuelle Prämienverbilligung, Migration und Integration, Bildung, Forschung und Innovation sowie Landwirtschaft. Die Kantone sind der Auffassung, dass der Bund angesichts seines äusserst positiven Abschlusses 2015 den Umfang der Sparmassnahmen nochmals prüfen muss. Verschiedene Massnahmen verstossen gemäss der KdK nach wie vor gegen die fiskalische Äquivalenz. Auch die NWRK macht geltend, dass mehrere Massnahmen immer noch zu indirekten Lastenabwälzungen führen. Dies vor allem in den Bereichen der Integration, der Krankenversicherungsprämien sowie der Bildung, Forschung und Innovation.

Die Mehrheit der Kantone, welche die Vorlage als wichtige Vernehmlassungs- oder Gesetzesvorlage beurteilten, empfanden die fiskalische Äquivalenz als nicht berücksichtigt. Zudem sieht ein Grossteil den kantonalen Handlungsspielraum eingeschränkt. Die fiskalische Äquivalenz wird bei der indirekten Lastenabwälzung, insbesondere bei den im Verbund finanzierten Aufgaben, verletzt. Beispielsweise entzieht der Bund dem Prämienverbilligungssystem finanzielle Mittel, in dem er den Beitragsatz senken möchte, die Kantone aber dafür aufkommen müssen.

#### Unternehmenssteuerreformgesetz III

Mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) sollte die Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz im internationalen Umfeld gestärkt werden<sup>4</sup>. Die Vorlage bestand aus einem steuerpolitischen Massnahmenpaket, mit welchem international nicht mehr akzeptierte Steuerregimes abgeschafft und durch neue steuerpolitische Massnahmen ersetzt werden sollten. Zusätzliche finanzpolitische Massnahmen sollten eine ausgewogene Verteilung der Lasten zwischen den Staatsebenen bewirken.

Einerseits bot diese in 2015 wichtigste Vorlage den Kantonen einen gewissen Spielraum in Bezug auf die Wahl der unterschiedlichen Massnahmen zur Umsetzung der USR III – in dieser Hinsicht war die Vorlage föderalistisch ausgestaltet, stand aber damit im Spannungsverhältnis zum Bestreben der formellen Steuerharmonisierung. Seitens der Kantone wurde teilweise moniert, dass die Belastung der kantonalen Steuerverwaltungen eher zunehmen würde.

---

<sup>4</sup> Die Vorlage wurde an der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 abgelehnt.

## **Ausländergesetz. Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen**

Zur Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (BV) schlug der Bundesrat Anfang 2016 eine Lösung vor, wonach die Zuwanderung von Personen, für die das Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) oder das EFTA-Übereinkommen gilt, durch eine Schutzklausel gesteuert werden sollte. Konkret sah der Gesetzesentwurf eine einseitige Schutzklausel für Personen aus den EU- und EFTA-Staaten vor, falls mit der EU nicht rechtzeitig eine Einigung erzielt werden kann. Unabhängig von der Umsetzung von Artikel 121a BV schlug der Bundesrat zudem verschiedene Massnahmen vor, um den Vollzug der Personenfreizügigkeit zu verbessern. Diese Massnahmen sollen in der ganzen Schweiz eine einheitliche Anwendung des FZA gewährleisten und die Rechtslage klären. Es soll ausgeschlossen werden, dass ausländische Stellensuchende in der Schweiz Sozialhilfe beziehen. Die Vorlage legte zudem die Kriterien fest, wann Personen aus den EU- und EFTA-Staaten bei unfreiwilliger Stellenlosigkeit (Stellenverlust) ihr Aufenthaltsrecht verlieren. Weiter sah sie einen Datenaustausch zwischen den Behörden vor, wenn Ausländerinnen und Ausländer Ergänzungsleistungen beziehen. Diese Vollzugsverbesserungen wurden in die Vorlage zur Umsetzung von Artikel 121a BV aufgenommen, da sie ebenfalls einer besseren Steuerung der Zuwanderung dienen. Die Vorlage des Bundesrats wurde von den Kantonen in fast allen Punkten abgelehnt. Mit dem Konzept einer Bottom-up Schutzklausel legten die Kantone stattdessen einen konstruktiven alternativen Vorschlag zur Umsetzung von Art. 121a BV vor. Hauptmerkmal dieses Lösungsvorschlags ist ein föderalistischer und arbeitsmarktspezifischer Ansatz, der qualitative Massnahmen auf der tiefst möglichen Stufe vorsieht und klare, objektiv messbare Indikatoren als Auslöskriterien festlegt. Eine Anwendung der Schutzklausel wäre demnach nur möglich, wenn die Nettoeinwanderung von EU/EFTA Bürgern in der Schweiz stark über dem Durchschnitt der EU/EFTA Staaten liegen würde. Mit seinem dezentralen Ansatz berücksichtigt das von den Kantonen vorgeschlagene Modell die unterschiedlichen Ausgangslagen der Kantone und erlaubt gezielte, wirksame und zeitlich beschränkte Massnahmen zur Steuerung der Zuwanderung. Im Vordergrund stehen Varianten des Inländervorrangs, die zuerst auf kantonaler Stufe angewendet würden. Dadurch werden die zahlreichen Massnahmen des Bundes und der Kantone zur besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials wirkungsvoll ergänzt. In der Folge erarbeiteten die eidgenössischen Räte ein Gesetz, welches zwar die vom Bundesrat vorgeschlagenen Vollzugsverbesserungen bei der Personenfreizügigkeit übernimmt. In Bezug auf die Steuerung der Zuwanderung von Staatsangehörigen aus EU/EFTA-Staaten entschied sich das Parlament aber für eine Lösung, welche im Wesentlichen unter gewissen Umständen einen Vorrang für inländische Arbeitslose vorsieht.

Die KdK, aber auch die NWRK und die WRK heben hervor, dass viele Bestimmungen im Gesetz unklar sind, beziehungsweise einen grossen Interpretationsspielraum ermöglichen. Für die KdK ist der neu eingeführte und nicht näher definierte Begriff der Wirtschaftsregionen aus föderalistischer Sicht problematisch. Die NWRK hingegen sieht darin die Möglichkeit, regionale Unterschiede zu berücksichtigen, indem Massnahmen auf sogenannte Wirtschaftsregionen oder Berufsgruppen beschränkt werden können.

Die Umsetzung von Art. 121a BV war für die Kantone auch 2015 ein wichtiges Thema. So wurde die Teilrevision des AuG von den meisten Kantonen als aus föderalistischer Sicht bedeutend eingestuft und war somit die wichtigste Vernehmlassungsvorlage.

## **Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020**

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) für die Jahre 2017–2020 verabschiedet. Bildung, Forschung und Innovation sind für die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt der Schweiz von entscheidender Bedeutung. Für die Umsetzung der verschiedenen Fördermassnahmen beantragt er Kredite in der Höhe von rund 26 Milliarden Franken. Gleichzeitig schlägt der Bundesrat die Aktualisierung verschiedener Gesetze im BFI-Bereich vor und hat dazu vier Förderschwerpunkte definiert:

- Höhere Berufsbildung
- Wissenschaftlicher Nachwuchs

- Humanmedizin
- Innovation

Um möglichst optimale Bedingungen zu schaffen sollen mit der BFI-Botschaft 2017–2020 auch fünf bestehende Bundesgesetze zweckmässig aktualisiert werden. Mit der Änderung des Berufsbildungsgesetzes wird die rechtliche Grundlage für das neue Finanzierungsmodell in der höheren Berufsbildung geschaffen (u.a. Neuregelung und dem Ausbau der Finanzierung der Kurse, die auf eidgenössische Prüfungen vorbereiten). Die Anpassungen im ETH-Gesetz betreffen u.a. die Bereiche Corporate-Governance, Berichtswesen sowie Studiengebühren und mögliche Zulassungsbeschränkungen für ausländische Studierende. Zudem schlägt der Bundesrat ein neues Bundesgesetz über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz vor, welches ein bisher befristetes Gesetz ablöst; dies als letzter gesetzlicher Nachvollzug der Bestimmungen der Bildungsverfassung aus dem Jahr 2006.

Laut der EDK konnten die Argumente der Kantone bei der Erarbeitung der Vorlage dahingehend geltend gemacht werden, als dass die zur Verfügung gestellten Mittel erhöht wurden. Gleichzeitig bemängeln aber die NWRK sowie viele Kantone die zunehmende Einschränkung des kantonalen Handlungsspielraums durch Regulierungen und weitere Zuständigkeiten des Bundes. Einige Kantone sehen auch das Äquivalenzprinzip tangiert, beispielsweise durch die Änderungen im Berufsbildungsgesetz, die einen Eingriff in kantonale Kompetenzen bewirken, so dass die Kantone höhere Kosten tragen, ohne über Leistungen bestimmen zu können. Bei der BFI-Botschaft 2017–2020 wurde die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates vom Parlament zugunsten der Kantone korrigiert. Dennoch hat der Bund Mühe, seine gesetzlich geregelten Finanzierungsanteile an die Berufs- und Hochschulbildung, welche (mit Ausnahme der ETHs) zu einem grossen Teil von den Kantonen finanziert wird, zu leisten. Für die BFI-Periode 2017–2020 werden im Ergebnis weniger Mittel für die Pauschalbeträge an die Kantone für die Berufsbildung zur Verfügung stehen als in der vorangehenden BFI-Periode, obwohl die Berufsbildung in den kommenden Jahren vor grossen finanziellen Herausforderungen steht (Folgekosten der vermehrten und verbindlichen Förderung der Höheren Berufsbildung; zusätzliche Aufwendungen für die Integration spät Zugewanderter in das formale Bildungssystem der Sekundarstufe II), die in den BFI-Krediten keine Berücksichtigung fanden.

### **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), Schliessung der Finanzierungslücke und Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen**

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr weist heute strukturelle Mängel auf. Neu soll ein in der Bundesverfassung verankerter Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds diese Mängel beheben und zudem zu einer kohärenteren Finanzierung von Strasse und Schiene beitragen. Die heutige Spezialfinanzierung Strassenverkehr wird – wenn auch in veränderter Form – beibehalten. Ferner zeichnet sich in der heutigen Spezialfinanzierung Strassenverkehr eine Finanzierungslücke ab. Zu deren Schliessung wurden Massnahmen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite vorgeschlagen. Schliesslich soll über Kapazitätsausbauten bei den Nationalstrassen wie bei den Bahnprojekten das Parlament im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms entscheiden können. Damit soll eine mit der Siedlungsplanung abgestimmte Gesamtverkehrsplanung, die alle Verkehrsträger umfasst, gestärkt werden. Überdies werden die Bundesbeiträge für die Agglomerationsprogramme neu unbefristet über einen Fonds finanziert.

In der Vorlage für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds hat das Parlament die Anliegen der Kantone aufgenommen, die fiskalische Äquivalenz konnte sichergestellt werden (BPUK, NWRK, ORK). Ein zentrales Anliegen der Kantone war die Integration des Netzbeschlusses in die Vorlage. Dieser wurde nach der Ablehnung der Erhöhung des Preises der Autobahnvignette durch das Volk infrage gestellt und schlussendlich dank neuer Lösung für die Finanzierung doch in die Vorlage aufgenommen. Die Mehrheit der Kantone sieht die fiskalische Äquivalenz denn auch als gewahrt. Allerdings ist (wiederum in vertikaler Betrachtung) ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Mitfinanzierung des NEB durch die Kantone im Widerspruch zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Nationalstrassen steht. Mit der Kompensationsforderung des Bundes wird ein Grundsatz des nationalen Finanzausgleichs, namentlich das Äquivalenzprinzip, unterlaufen. Für die Netzerweiterung der Nationalstrassen und deren Finanzierung ist grundsätzlich allein der



Bund zuständig. In der Botschaft zur NFA (01.074, S. 2423) wurde denn auch festgehalten, dass der Ausbau und die Erweiterung des Netzes vollständig zulasten des Bundes zu erfolgen haben. Wenn die Kantone dem Vorschlag der Kommission dennoch zugestimmt haben, so unterstreichen sie damit vor allem ihren Willen, einen Kompromiss zu finden, welcher zu einem kohärenten Netz und einer solidarischen Finanzierung desselben beiträgt. Generell ist die Meinung zum Umsetzungsaufwand geteilt. Der Kanton Thurgau weist auf einen höheren Umsetzungsaufwand bei den Agglomerationsprogrammen hin, die zukünftig aus dem NAF finanziert werden sollen.

Die Vorlage wurde schon 2015 von 20 Kantonen als wichtig beurteilt. Zu diesem Zeitpunkt waren die Meinungen über die Respektierung der fiskalischen Äquivalenz geteilt, vermutlich auch da der Netzbeschluss noch nicht Teil der Vorlage war.

### **Botschaft zur Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Eisenbahninfrastruktur in den Jahren 2017–2020**

Mit der Botschaft beantragt der Bundesrat einen Zahlungsrahmen zur Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Eisenbahninfrastruktur in den Jahren 2017–2020 in der Höhe von 13 232 Millionen Franken. Gleichzeitig legt er die Ziele für den Betrieb, die Erhaltung und die technische Entwicklung der gesamten Bahninfrastruktur in der Schweiz fest. Zudem informiert er erstmals und vertieft über den Anlagenzustand, die Belastung und die Auslastung der Bahninfrastruktur.

Für die Kantone ist die Vorlage wichtig, da der Bund neu alleine für den Betrieb und den Substanzerhalt der gesamten Bahninfrastruktur zuständig ist. Die Kantone leisten einen jährlichen Kantonsbeitrag aufgrund von definierten Kriterien.

### **Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen 2016–2019**

Diese Vorlage und die damit verbundene Botschaft des Bundesrates befassen sich mit der Dotation des Ressourcen- und Lastenausgleichs (NFA) zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016 bis 2019. Sie basieren auf dem nach 2010 erstellten und ebenfalls zur Vorlage gehörenden 2. Wirksamkeitsbericht. Darin werden Änderungen am Ausgleichssystem vorgeschlagen, die Auswirkungen auf die von den ressourcenstarken Kantonen einbezahlten und von den ressourcenschwachen Kantonen erhaltenen Beträge haben. Dabei haben die ressourcenstarken Kantone den Finanzausgleich massiv kritisiert, was künftig zu grösseren Auseinandersetzungen unter den Kantonen führen wird.

Die Kantone sind mehrheitlich der Auffassung, dass die Vorlage dem Prinzip der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz entspricht und grundsätzlich nur einen geringen oder – für einige Kantone – gar keinen Aufwand verursachen wird. Eine knappe Mehrheit der Kantone sieht ihre Autonomie nicht berührt.

### **Asylgesetz. Neustrukturierung des Asylbereichs**

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird in erster Linie eine Verfahrensbeschleunigung bezweckt. Insbesondere sollen die meisten Verfahren in den Bundeszentren stattfinden, wo innerhalb kürzester Fristen rechtskräftige Entscheide ergehen müssen. Damit diese Verfahren rechtlich einwandfrei und fair durchgeführt werden, sollen die Asylsuchenden eine kostenlose Rechtsberatung zum Asylverfahren und eine kostenlose rechtliche Vertretung erhalten.

Es handelt sich um eine für die Kantone wichtige Vorlage, an deren Ausarbeitung sie von Anfang an beteiligt wurden. Für eine erfolgreiche Umsetzung zum gegebenen Zeitpunkt ist es wichtig, dass sich die drei institutionellen Stufen mit dem Vorhaben identifizieren und es gemeinsam tragen.

Obschon die Kantone die Grundzüge der Neustrukturierung an zwei nationalen Asylkonferenzen einstimmig befürwortet haben, war im Erhebungszeitraum eine knappe Mehrheit der Kantone der Meinung, die Vorlage verstosse gegen das Subsidiaritätsprinzip. Der Grundsatz der fiskalischen

Äquivalenz werde jedoch beachtet. Für fast die Hälfte der Kantone könnte diese Vorlage zu einer Einschränkung ihrer Autonomie und einem hohen Aufwand führen, und auch die Umsetzung löst einige Sorgen aus.

### **Zweitwohnungen. Bundesgesetz**

Mit dieser Vorlage wird der in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 angenommene Artikel 75b BV über die von der Stiftung Helvetia Nostra lancierte Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» umgesetzt werden. Diese Verfassungsbestimmung legt u.a. den Anteil der Zweitwohnungen auf höchstens 20% des Gesamtbestands der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche jeder Gemeinde fest. Die nötigen Ausführungsbestimmungen mussten innerhalb von zwei Jahren erlassen werden (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV). Eine entsprechende Verordnung (SR 702.1 Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 (ZWV) trat denn auch Anfang 2016 in Kraft.

Für die Kantone stellt diese Vorlage einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dar. Eine Mehrheit ist ferner der Auffassung, dass auch das Äquivalenzprinzip nicht beachtet und ihre Autonomie eingeschränkt werde. Bei der Beurteilung des Umsetzungsaufwands sind die Meinungen jedoch geteilt. Dieser wird je nachdem wie stark die fraglichen Kantone von der Vorlage betroffen sind, zu gleichen Teilen als hoch oder mittel bewertet. Für die besonders betroffenen Kantone ist die Kompetenzbeschränkung der Tourismuskantone beispiellos, auch wenn sie sich aus dem neuen Art. 75b BV ergibt und diesem vollumfänglich entspricht.

## **2.1.2. Verordnungen**

**SR 814.201 Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV).** Änderung vom 4. November 2015. In Kraft seit 01.01.2016.

Von den Kantonen wird hauptsächlich der unverhältnismässig hohe Umsetzungsaufwand kritisiert, auch wenn sich der Handlungsspielraum der Kantone im Bereich Gewässerschutz leicht verbessert hat. Kritik wird auch gegenüber den zahlenmässig relativ häufigen Revisionen im Bereich Gewässerschutz laut; die vielen Änderungen in relativ kurzen Zeitabständen wirken sich negativ auf die Planungs- und Rechtssicherheit aus.

**SR 613.21 Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLAV).** Änderung vom 4. November 2015. In Kraft seit 01.01.2016.

Diese Verordnung betrifft rein technische Änderungen, welche hinsichtlich der Respektierung föderalistischer Prinzipien unproblematisch sind.

**SR 702.1 Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 (ZWV).** Neu. In Kraft seit 01.01.2016.

Alle Kantone, welche diese Verordnung als wichtig erachteten, waren der Meinung, dass diese einen Eingriff in die kantonalen Kompetenzen darstellt und den kantonalen Handlungsspielraum einschränkt oder sogar aufhebt. Die Mehrheit sieht auch die fiskalische Äquivalenz tangiert und den Umsetzungsaufwand als eher hoch.

**SR 814.600 Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA).** Neu. In Kraft seit 01.01.2016.

Die Pflicht zur Erstellung eines Entsorgungskonzeptes ist für einige Kantone neu und wird einen beträchtlichen Mehraufwand für Bauherren und für die Verwaltung zur Folge haben (Verursacherprinzip im Umweltrecht). Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird hier teilweise in Frage gestellt.

**SR 172.061.1 Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV).** Änderung vom 11. März 2016. In Kraft seit 01.04.2016

Mit dieser Änderung wird das Vernehmlassungsverfahren des Bundes einerseits gestrafft und damit auch vereinfacht. Andererseits sollen durch die striktere Einhaltung der zu wahrenen Fristen vor allem auch die Kantone profitieren. Die Kantone sehen in dieser Vorlage eine klare Stärkung ihrer Position im Rahmen bundesrechtlicher Vernehmlassungen und damit einhergehend eine Verbesserung ihrer Einflussnahme auf die Gesetzgebung des Bundes.

**SR 832.121 Verordnung vom 18. November 2015 betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (Krankenversicherungsaufsichtsverordnung, KVAV).** Neu. In Kraft seit 01.01.2016.

Mit dem Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG) hat der Bundesrat die finanzielle Sicherheit und die Unternehmensführung der Krankenversicherer im Visier. Aufsichtselemente wie Bestimmungen zu Transparenz, finanzieller Sicherheit, Risikomanagement und Kontrolle der Krankenkassen gewährten eine bessere Aufsicht und erhöhten die Transparenz. Dies soll nach Ansicht des Bundesrates den regulierten Wettbewerb stärken. Die Kantone erachteten die KVAV als wichtige Vorlage im Berichtszeitraum. Darin werden u. a. die Bereiche Unternehmensführung und Revision, Finanzierung, Prämienfestsetzung und -Genehmigung, Aufsicht, Bewilligung, Übertragung von Aufgaben und der Bewilligungsentzug konkretisiert. Seitens der Kantone wird etwa der mangelnde Einfluss auf die Prämienfestsetzung und -genehmigung und damit auf die Prämiensteigerungen insgesamt moniert.

### **2.1.3. Vernehmlassungsvorlagen**

**Anpassungen des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG)**

Die Revision des Sprachengesetzes verfolgte das Ziel, die Stellung der Landessprachen im Sprachenunterricht der obligatorischen Schule zu stärken. Mit einer Ergänzung von Artikel 15 des Sprachengesetzes sollte die Harmonisierung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule unterstützt werden. Nach Auffassung des Bundes steht die Revision im Einklang mit dem Auftrag an Bund und Kantone, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern und für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Sie unterstreicht die Rolle der Landessprachen für den Zusammenhalt unseres Landes, zu dessen Wesensmerkmalen die Mehrsprachigkeit gehört.

11 von 14 Kantonen sahen bei dieser Vorlage allerdings die Subsidiarität tangiert und die fiskalische Äquivalenz als nicht berücksichtigt, 11 Kantone erachteten auch den kantonalen Handlungsspielraum als eingeschränkt.

Die EDK hebt hervor, dass mit der Ergänzung des Sprachengesetzes erstmals eine subsidiäre Bundeskompetenz (gemäss Art 62 Abs. 4 BV) zur Anwendung kommen würde. Diese bedingt jedoch, dass die Kantone den Harmonisierungsauftrag der Bundesverfassung nicht erfüllen. Vor dem Hintergrund der bereits erreichten Harmonisierung der obligatorischen Schule sei die Verhältnismässigkeit für eine subsidiäre Bundesregelung nicht gegeben. Zudem hält die ch Stiftung in ihrer Stellungnahme fest, dass die Vorgabe von fächerspezifischen Zielen oder gar Bildungsinhalten, wie dies bei der Regelung des Fremdsprachenunterrichts der Fall wäre, nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt.

Die EDK wurde in die Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage miteinbezogen und die Argumente der Kantone konnten geltend gemacht werden. Der Bundesrat hat nach Auswertung der Vernehmlassung erkannt, dass die Voraussetzung für eine Regelung des Bundes in der Sprachenfrage in diesem Fall nicht gegeben sei.



## **Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung**

Mit der Gesetzesänderung soll der Bund befristet auf fünf Jahre die Möglichkeit erhalten, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit mit zwei neuen Arten von Finanzhilfen zusätzlich zu fördern. Zum einen mit Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und zum anderen für Projekte, welche das familienergänzende Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. Das EDI beabsichtigt, im Sommer den VL-Bericht sowie Botschaft und Gesetzesentwurf zu verabschieden.

Im Vordergrund der Kritik der Kantone im Zusammenhang mit dieser Vorlage steht die Nichtberücksichtigung der fiskalischen Äquivalenz (8 von 11 Kantonen). So beanstanden die Kantone, dass die Bundesbeiträge stark degressiv ausgestaltet sind und nach 3 Jahren auslaufen, während die Kantone gewährleisten müssen, dass die Subventionen für mindestens 6 Jahre erhöht werden.

## **Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme)**

Aufgrund der Entwicklungen in jüngster Zeit, namentlich im Zusammenhang mit der Rechtsprechung und mit Beschlüssen des Bundesrates, hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) verschiedene Bestimmungen des Ausländerrechts überarbeitet und in die Vernehmlassung geschickt. Im Vordergrund stehen Anpassungen im Bereich der Verfahrensnormen und der Informationssysteme. Darüber hinaus enthält die Vorlage aber auch eine neue Bestimmung zur Qualitätssicherung in der Integration: Art. 57a des Entwurfs regelt neu die Rolle des Staatssekretariats für Migration (SEM) bei der qualitativen Überprüfung der Integrationsprozesse.

Die KdK moniert, dass die Vernehmlassungsvorlage vom Bund im Alleingang vorbereitet wurde, obwohl die Kantone von den neuen Bestimmungen direkt betroffen sind. Es fand weder eine vorgängige Information noch ein frühzeitiger Einbezug statt, was eine klare Missachtung der verfassungsmässig garantierten Mitwirkungsrechte der Kantone darstellt, die insbesondere mit Blick auf den neu vorgeschlagenen Art. 57a besonders schwer wiegt.

Auch das Subsidiaritätsprinzip wird hier nach Auffassung der KdK klar verletzt, da sich die bestehenden, partnerschaftlich ausgehandelten Instrumente zur Qualitätssicherung bewährt haben und somit kein Grund besteht, hier eine Kompetenz auf Bundesebene einzuführen. Dies zieht auch eine Einschränkung der kantonalen Umsetzungsautonomie nach sich. Gesamtschweizerische Qualitätskriterien im Integrationsbereich sind unnötig und führen zu Mehraufwand sowie zu Mehrkosten für Bund, Kantone und Gemeinden, zudem nehmen sie keine Rücksicht auf die Gegebenheiten vor Ort; sie sind unflexibel und hemmen den Wettbewerb sowie die Innovation. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) entwickelt unter Einbezug der Kantone die strategischen Leitlinien der Integrationsförderung, während die Kantone für die Entwicklung und Umsetzung von Integrationsmassnahmen vor Ort zuständig sind. Diese Aufgaben werden seit 2014 im Rahmen kantonalen Integrationsprogramme (KIP) umgesetzt. Die langfristige Qualitätssicherung kann hier durch die Überprüfung der in den KIP festgehaltenen Leistungs- oder Wirkungszielen gewährleistet werden, wie die Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme festhalten.

## **2.2 Beachtung föderalistischer Prinzipien anhand von weiteren Beispielen**

### **Mitwirkung an der Willensbildung**

Der Bundesbeschluss zum Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen 2016–2019 hatte in den eidgenössischen Räten zu kontroversen Diskussionen über die Dotation des Ressourcenausgleichs geführt. Mit Blick auf die Erstellung des 3. Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs beschloss die Plenarversammlung der KdK am 25. September 2015, eine politische

Arbeitsgruppe einzusetzen. Der Auftrag war einerseits, die Prüfaufträge der Kantonsregierungen im Zusammenhang mit dem 2. Wirksamkeitsbericht zum NFA zu analysieren. Andererseits konnte die politische Arbeitsgruppe aber auch weitere, ausgewogene Lösungen zur **Optimierung und Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems Bund – Kantone** vorschlagen. Mitte Dezember 2016 finalisierte die Arbeitsgruppe den Schlussbericht, in dem Rückmeldungen der Kantonsregierungen auf einen ersten Bericht, zusätzliche Abklärungen sowie Empfehlungen der FDK berücksichtigt wurden. In diesem Bericht wird beantragt, die Regeln für die Dotation des Ressourcenausgleichs anzupassen. Zentrale Steuerungsgrösse soll neu eine gesetzlich garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons von 86,5 % des schweizerischen Durchschnitts sein. Ausgehend von dieser Steuerungsgrösse kann die Ausgleichssumme jährlich neu berechnet werden. Zur Abfederung des Wechsels zum neuen System wird eine Übergangsperiode von drei Jahren vorgeschlagen. Die Entlastung des Bundes soll zu Gunsten der Kantone verwendet werden. Dabei wird die Aufstockung des soziodemographischen Lastenausgleichs durch die Hälfte der frei werdenden Bundesmittel vorgeschlagen.

Die SoDK konnte bei den Anliegen in ihrem Bereich weiterhin gut mit den zuständigen Bundesämtern zusammenarbeiten. Ihren Anliegen wurde auch in den parlamentarischen Beratungen Beachtung geschenkt (**z.B. Revision ELG, IV, Neustrukturierung im Asylbereich, Altersvorsorge 2020**).

Die **Waldgesetzrevision** konnte dank einem zeitigen Miteinbezug der Kantone so korrigiert werden, dass die anfangs stark zentralistische Vorlage für die Kantone tragbar wurde. Anders verlief gemäss der KWL die **Jagdgesetz-Revision**, bei der die Kantone zwar zur Vernehmlassungsvorlage Stellung nehmen konnten, davor jedoch weder auf politischer noch auf fachlicher Ebenen in die Vorarbeiten der Revision miteinbezogen wurden, obwohl es sich um eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 79 BV) handelt. Dies führte nach Einschätzung der KWL zu einer zentralistisch geprägten Vorlage, in welcher der Bund zu viele oder zu detaillierte Vorgaben macht.

Die FDKL war bei der Ausarbeitung des Entwurfes des **Geldspielgesetzes** in einer paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation vertreten und die Anliegen der Kantone konnten eingebracht werden. Die Mitwirkung war somit gegeben und in der Beratung des Ständerats wurde die Hoheit der Kantone respektiert. Der Nationalrat hat das Gesetz erst im März 2017 beraten. Die FDKL beurteilt die Entwicklung nun als positiv, nachdem sie 2014 den Trend feststellte, dass Organisationsmodalitäten der Kantone im Gesetz hätten vorgeschrieben werden sollen.

Die GDK stellt in ihren Zuständigkeitsbereichen fest, dass der Bundesrat und die Bundesverwaltung bezüglich dem Einbezug kantonaler Anliegen eine beträchtliche Offenheit zeigen (**elektronisches Patientendossier, Sonderprogramm Abschlüsse in Humanmedizin, Beitrag für Krankheitsverhütung, Steuerung der ambulanten Versorgung, Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit**). Das Bundesparlament hingegen lehnte jedoch einige Vorlagen von grossem kantonalem Interesse ab, wies sie zurück oder behandelte sie nur in abgeschwächter Form (**Verlängerung von Art. 55 a KVG / Zulassungsbeschränkung für Ärzte, KVG-Vorlage zur Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit**).

Bezüglich der laufenden **Verhandlungen mit der EU über ein allfälliges institutionelles Abkommen** konnte nach Einschätzung der KdK die gute Zusammenarbeit mit dem Bund weitergeführt werden. Die Kantone sind nach wie vor vollumfänglich in die laufenden Verhandlungen wie auch in die vorbereitenden Arbeiten der Bundesverwaltung eingebunden. Allerdings wurden die Verhandlungen im Sommer 2016 faktisch sistiert.

Was hingegen die **Koordination der Gespräche** betrifft, ist in Bezug auf die Mitwirkung der Kantone eine massive Verschlechterung festzustellen. Die Kantone werden weder in die Vorbereitungen der zahlreichen Gespräche mit Vertretern der EU eingebunden noch gar an diesen Gesprächen beteiligt. Von Zeit zu Zeit werden die Kantonsvertreter vom Bund lediglich über den Stand der Dinge unterrichtet. Dies widerspricht klar den gesetzlichen und verfassungsmässigen Vorgaben und stellt einen Rückfall in die Zeiten der EWR-Verhandlungen dar, als es noch keine Mitwirkungsrechte der Kantone gab.

## Kompetenz- und Aufgabenteilung

Die im Frühjahr 2015 angenommene Motion 13.3363 beauftragt den Bundesrat, dem Parlament eine vollständige Analyse aller «Verbundaufgaben» mit Blick auf zweckmässige Entflechtungen zu unterbreiten. Schon in der Stellungnahme zum zweiten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs (Juni 2014) forderten die Kantonsregierungen, die Entwicklung der Aufgabenteilung aktiv zu verfolgen und im Verbund finanzierte Aufgaben weiter zu entflechten – eine Forderung, die auch im Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013 bekräftigt wurde. Vor diesem Hintergrund hat die KdK das Projekt **«Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone»** lanciert mit dem Ziel, eigene Vorstellungen zu möglichen Aufgabenneuverteilungen zu entwickeln, um diese dann später auf Bundesebene einzubringen.

Das Geschäft hat sich aus föderalistischer Sicht im Jahr 2016 sehr gut entwickelt. Ein erster Meilenstein wurde mit der Verabschiedung eines gemeinsamen Positionsbezugs zur Aufgabenteilung Bund – Kantone im Juni 2016 erreicht, in dem sich die Kantonsregierungen zum entsprechenden Handlungsbedarf u.a. in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Bildung und Verkehr äussern. Gleichzeitig fand ein enger Austausch mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) mit Blick auf die geplanten gemeinsamen Arbeiten mit dem Bund statt. Die Zusammenarbeit verlief bisher sehr konstruktiv und partnerschaftlich. Der Bund will sich bei der Erarbeitung des Berichts des Bundesrates in Beantwortung der Motion 13.3363 stark auf die Vorarbeiten der Kantone abstützen. Es ist zudem vorgesehen, den Kantonen in den einzelnen Aufgabenbeschrieben Raum für die Darlegung ihrer Position einzuräumen.

Ein Beispiel für eine gute Zusammenarbeit ist mit der **Fachkräfteinitiative** gegeben. Mit der Umsetzung von Art.121a BV hat die Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials stark an Bedeutung gewonnen. Deshalb haben das WBF und die KdK 2015 beschlossen, die FKI zu bekräftigen und diese auf die Mobilisierung des Potenzials aller Arbeitskräfte auszuweiten (**FKI plus**). Das gemeinsame Engagement soll zu einer besseren Deckung der Arbeitsmarktnachfrage durch inländische Arbeitskräfte beitragen und die Akzeptanz für die Zuwanderung stärken. Ende Mai 2016 konnten die KdK und das WBF (SECO) die Website [www.fachkraefte-schweiz.ch](http://www.fachkraefte-schweiz.ch) lancieren. Herzstück der Website ist eine Datenbank mit zahlreichen Beispielen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials von Bund, Kantonen und Unternehmen.

Die EnDK stellte schon 2015 einen gewissen Harmonisierungsdruck fest, namentlich im Bereich der **Gebäudeförderung**, wo der Bund über Finanzhilfen einen Steuerungsanspruch geltend macht (Harmonisiertes Förderungsmodell). Im Rahmen der **Energiestrategie 2050** wurde das Energiegesetz totalrevidiert. Die Räte haben dabei auf die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen weitgehend Rücksicht genommen. Gerade, weil bedeutende Kompetenzen in der Energiepolitik bei den Kantonen liegen, ist in der Schweiz vor Ort ein starkes Engagement für einen haushälterischen Umgang mit Energie spürbar, was für den Erfolg der Energiestrategie von grosser Bedeutung ist. Einzig im Bereich der Gebäudeförderung geben die Regelungen im neuen **Energiegesetz** dem Bund eine bedeutendere Rolle, obwohl der Bereich an sich in der Zuständigkeit der Kantone liegt und führen so zu einem Systemwechsel in der Programmabwicklung.

Im Fall des **Bundesgesetzes über die Ladenöffnungszeiten** ging es um einen Eingriff seitens des Bundes in die Kompetenz der Kantone (extensive Auslegung seitens des Bundes in die Kompetenz der Kantone). Gegen die Regelung auf Bundesebene hat sich denn auch eine überaus grosse Mehrheit der Kantone gestellt und in ihren Kommentaren darauf hingewiesen, dass es sich um eine unbegründete Harmonisierung handelt, für die keine Notwendigkeit besteht und welche die Zentralisierungstendenz des Parlaments verdeutlicht. Die VDK machte in ihrer Stellungnahme geltend, die Pläne verstiesse im wesentlichen Masse gegen das Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung. Auch für die WRK war die Feststellung der Eingriffe in die kantonale Kompetenz in diesem Bereich ein wichtiges Anliegen.

Beim **Konzept Windenergie** des Bundes weist die BPUK darauf hin, dass der Handlungsspielraum der Kantone eingeschränkt wird (zum Teil werden etwa Gebiete als ungeeignet bezeichnet, welche aus Sicht der Kantone geeignet wären). Dies verstösst gegen den Grundsatz der Subsidiarität.

### **Finanzierung/ Fiskalische Äquivalenz**

Ein wichtiges Projekt 2016 betraf die **Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen (VA/FL)**. Aufgrund der in den letzten Jahren stark gestiegenen Zahl der Asylgesuche sowie der hohen Schutzquote sind die Kosten im Asylwesen massiv gestiegen. Die Kantone kritisierten in der Vergangenheit mehrfach, dass die bisherigen Bundesabgeltungen diesen Tendenzen zu wenig Rechnung tragen. Kostenerhebungen zur Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen (VA/FL) sowie zur Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjähriger Kinder und Jugendlichen (MNA) wurden von der EDK, KdK und SODK vorgenommen und bis Ende 2016 abgeschlossen. Die Erhebungsarbeiten bestätigen, dass die heutigen Bundesabgeltungen den tatsächlichen Kosten bei den Kantonen insgesamt in keiner Weise gerecht werden. Grundsätzlich ist aus Sicht der Kantone eine wesentlich stärkere Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten angezeigt.

Die VDK stellt eine schleichende Einmischung des Bundes über eine Erhöhung der Regelungsdichte resp. eine zusätzliche Generierung von nicht entschädigten Mehrkosten für die Kantone in Aufgabenbereichen fest, wo der Bund die Aufsichtsaufgabe hat und die Kantone den Vollzug organisieren (**Verlängerung von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit Mindestlöhnen; Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit**).

Im Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage **Organisation Bahninfrastruktur OBI** beanstandete die KöV die Bestimmung in Art. 18a PBG, die dem Bundesamt für Verkehr die Kompetenz zur Einsetzung von Systemführern im Personenverkehr einräumen sollte. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft wären solche Systemführerschaften beispielsweise in den Bereich Tarif und Vertrieb möglich geworden. Die KöV wies darauf hin, dass dieser Artikel die fiskalische Äquivalenz verletzt und mit der Kompetenzverschiebung zum Bund der Verlust eines wichtigen Steuerungsinstruments im öffentlichen Verkehr drohe. Der Bundesrat ging jedoch nicht auf die Einwände und Vorschläge der KöV ein. Die ORK hebt unter anderem hervor, dass ein Tarifiedikt eines Systemführers, wie es die Regelung des Bundes vorsieht, den Handlungsspielraum der Kantone massiv einschränkt. Sie verlieren die Möglichkeit, auf die eigenen Tarife Einfluss nehmen zu können. Dadurch können sie die Höhe ihres Defizitbetrags im öffentlichen Verkehr nur noch über den Umfang des von ihnen bestellten Verkehrsangebots steuern, womit bei einer angespannten finanziellen Lage der Kantone ein Abbau des Angebots und der Qualität im öffentlichen Verkehr in den Regionen droht.

Im Herbst 2016 hat das Schweizerische Parlament das **Gesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (AFZFG)** mit grosser Mehrheit verabschiedet. Die SODK beteiligte sich seit Beginn der politischen Diskussion auf nationaler Ebene aktiv an der Aufarbeitung der Geschehnisse. Die SODK war zudem am «Runden Tisch» zur Thematik präsent, welcher als ständige Austauschplattform zwischen Vertretungen von Betroffenen wie auch Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden), Kirchen und Bauernverband einberufen wurde. Er hat die Vorarbeiten zum AFZFG entscheidend mitgeprägt. Im AFZFG ist festgehalten, dass sich für die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge neben dem Bund in erster Linie die Kantone mit freiwilligen Zuwendungen beteiligen können. Die SODK hat in der Beratung ausdrücklich begrüsst, dass die Finanzierungspflicht der Kantone nicht zwingend, sondern freiwillig erfolgt. Dies ermöglicht es den Kantonen, allenfalls weitere Beiträge aus Fondsmitteln bereitzustellen oder ohne Druck von Bundesseite eine alternative Lösung zu erarbeiten. In Anbetracht der nicht einfachen finanziellen Lage, in der sich viele Kantone befinden, ist diese legislatorische Zurückhaltung wohlwollend aufgenommen worden.

## 2.3 Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung des Föderalismusmonitorings werden jeweils auch die in den eidgenössischen Räten eingereichten parlamentarischen Vorstösse (parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate) nach föderalistischen Gesichtspunkten untersucht. Mit dem vorliegenden Mehrjahresbericht können diese Informationen über drei Jahre hinweg betrachtet werden. Die Auswertung einer grösseren Anzahl Vorstösse verbessert die Aussagekraft, da allfällige Verzerrungen vermindert und jährliche Schwankungen geglättet werden.

Die Ergebnisse der Prüfung der parlamentarischen Vorstösse werden unter anderem durch das politische Umfeld, die wirtschaftliche Lage und die Ereignisse bestimmt, die den Zeitraum 2014–2016 geprägt haben. Im Übrigen weisen die entsprechenden Feststellungen auch eine subjektive Dimension auf, weil die angewandten Kriterien einen gewissen Interpretationsspielraum bieten. Folglich sind eher die allgemeinen Trends und Stossrichtungen als die detaillierten Zahlen zu berücksichtigen.

### Auswahlverfahren und methodisches Vorgehen

Untersucht wurden nur diejenigen Vorstösse, die einen Bezug zum Föderalismus aufweisen. Das Auswahlverfahren erfolgte dabei in zwei Schritten:

- 1) In einem ersten Schritt wurde mit einer Volltextsuche nach dem Wortstamm «kanton» nach potenziell für die Kantone relevanten Vorstössen gesucht. Von den insgesamt in der Periode 2014–2016 eingereichten 2'060 Vorstössen (2011–2013: 2'382) wurden so 814 Vorstösse (2011–2013: 951) oder 40% (2011–2013: 40%) herausgefiltert.
- 2) In einem zweiten Schritt wurden diese 814 Vorstösse in einem qualitativen Verfahren einzeln gesichtet und auf Relevanz in Bezug auf die in der Einleitung ausgeführten föderalistischen Beurteilungskriterien geprüft (vgl. Kp. 1). Diese zweite Auswahl ergab 236 Vorstösse (2011–2013: 242), was 11,5% (2011–2013: 10%) aller in der Berichtsperiode eingereichten Vorstösse entspricht.

Die ausgewählten 236 Vorstösse wurden in der Folge vertiefter analysiert. Dabei gilt es zu beachten, dass die weitere parlamentarische Beratung der untersuchten Vorstösse nicht berücksichtigt wurde, sondern nur der Text des Vorstosses als solcher. Gestützt auf die Analyse wurden die Vorstösse schliesslich in drei Kategorien unterteilt:

- 1) *Zentralisierung*: Der Vorstoss zielt in seiner Stossrichtung auf eine Zentralisierung eines Aufgabenbereichs ab.
- 2) *Dezentralisierung*: Der Vorstoss respektiert den Grundsatz der Subsidiarität und schlägt eine dezentrale Problemlösung vor.
- 3) *Vertikale Zusammenarbeit*: Der Vorstoss verlangt eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (z.B. um die Wirksamkeit von Massnahmen zu erhöhen oder Doppelspurigkeiten abzubauen).

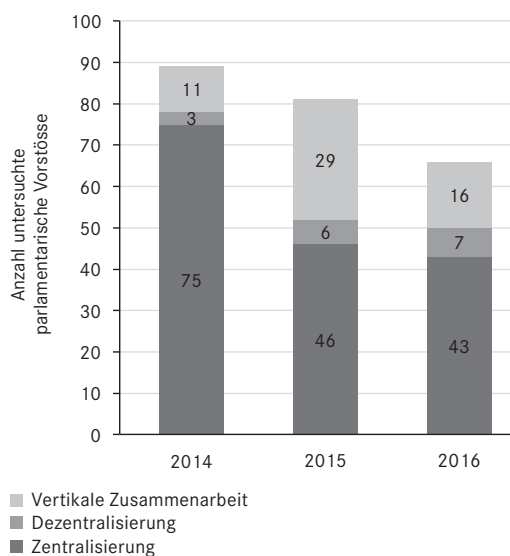
Die folgenden Feststellungen bilden eine Momentaufnahme und zeigen nicht unbedingt einen langfristigen Trend auf.

## Entwicklung der parlamentarischen Vorstösse in der Berichtsperiode

Eine Mehrheit der analysierten Vorstösse, die in den Jahren 2014–2016 eingereicht wurden, weist eine zentralistische Stossrichtung auf (164 bzw. 69%). Nur ein geringer Anteil der Vorstösse schlägt dezentrale Lösungen vor (16 bzw. 7%). Die restlichen Vorstösse sind auf eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ausgerichtet (56 bzw. 24%). Die Ergebnisse sind mit den Werten im Zeitraum 2011–2013 vergleichbar. So wies eine Mehrheit der in den Jahren 2011–2013 eingereichten Vorstösse eine zentralistische Stossrichtung auf.

Gegenüber dem Zeitraum 2011–2013 haben die Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung (von 72% auf 69%) wie auch die Vorstösse mit dezentralistischer Stossrichtung (von 10% auf 7%) anteilmässig leicht abgenommen. Hingegen hat sich der Anteil der Forderungen nach einer verstärkten vertikalen Zusammenarbeit (von 18% auf 24%) vergrössert. Zu beachten ist die Entwicklung zwischen 2014 und 2016, die einen Rückgang der Zahl der unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus relevanten politischen Vorstösse aufzeigt.

Entwicklung der Stossrichtung der Vorstösse 2014–2016

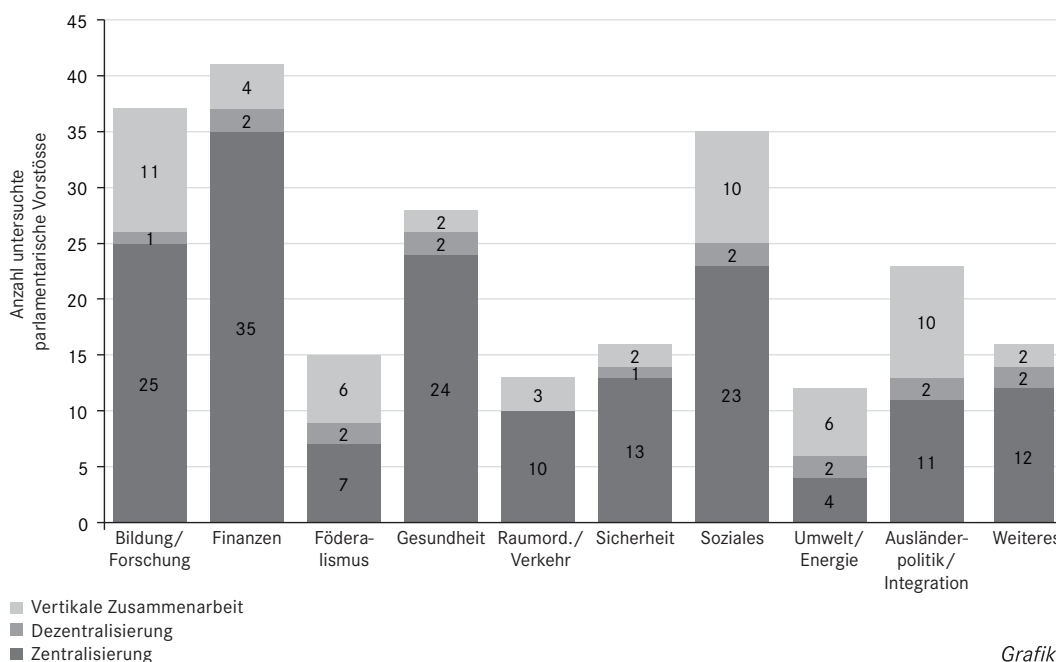


Grafik 1

## 2.3.1 Gliederung nach Politikbereich

Die parlamentarischen Vorstösse wurden nach betroffenem Politikbereich unterschieden.

Gliederung nach Politikbereich (2014–2016)<sup>5</sup>



Grafik 2

<sup>5</sup> In der Kategorie «Weiteres» sind die Vorstösse in den Bereichen «Wirtschaft/Arbeit» und «Familie/Jugend» zusammengefasst.



Im Zeitraum 2011–2013 zeigt die Gliederung nach Politikbereich, dass die Forderung nach zentralistischen Lösungen vor allem in den Bereichen «Sicherheit/Justiz» (18 bzw. 90%), «Gesundheit» (33 bzw. 85%), «Bildung/Forschung» (17 bzw. 81%), «Soziales» (22 bzw. 76%) und «Umwelt/Energie» (17 bzw. 74%) gestellt wurde. In diesen Bereichen lag der Anteil der Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung über dem Durchschnitt von 72%.

Im Zeitraum 2014–2016 liegt der Anteil der Forderungen nach zentralen Regelungen in den Bereichen «Gesundheit» (24 bzw. 86%)<sup>6</sup>, «Finanzen» (35 bzw. 83%) und «Sicherheit/Justiz» (13 bzw. 81%) über dem Durchschnitt von 69%. Die Vorstösse, die eine stärkere vertikale Zusammenarbeit anstreben, liegen in den Bereichen «Umwelt/Energie» (6 bzw. 50%), «Ausländerpolitik/Integration» (10 bzw. 45%) und «Föderalismus» (6 bzw. 40%) über dem Durchschnitt von 24%. Die Zahl der Vorstösse mit dezentralistischer Stossrichtung ist in allen Politikbereichen gering.

## 2.3.2 Gliederung nach Akteuren

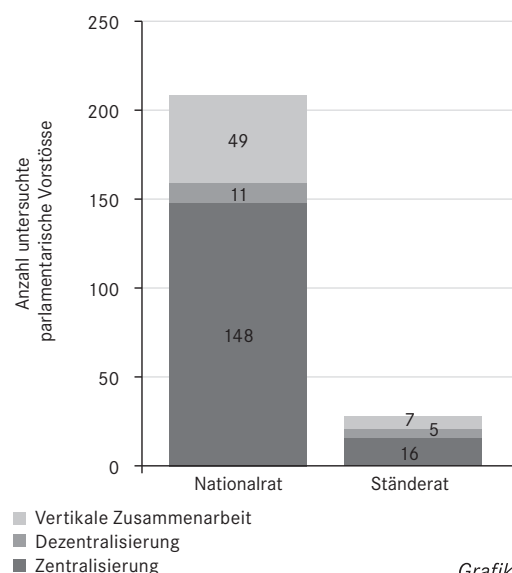
Im Folgenden werden die Vorstösse nach Akteuren gegliedert. Dabei wird nach der Rats- sowie der Fraktionszugehörigkeit unterschieden.

### Unterscheidung nach Ratszugehörigkeit

Der Vergleich zwischen den Ergebnissen 2014–2016 und 2011–2013 zeigt interessanterweise keine grossen Unterschiede. Die meisten Vorstösse, die im National- und im Ständerat eingereicht wurden, wiesen eine zentralistische Stossrichtung auf.

Für den Zeitraum 2014–2016 ist festzustellen, dass die Mitglieder des Nationalrates leicht mehr Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung (148 bzw. 71%) einreichen als die Mitglieder des Ständerates (16 bzw. 57%). Bei den Vorstössen, die eine vertikale Zusammenarbeit fordern, liegen die beiden Räte in etwa gleich auf. Vorstösse, die dezentrale Lösungen fordern, stammen häufiger aus dem Ständerat (5 bzw. 18%) als aus dem Nationalrat (11 bzw. 5%). Die Landesvertreterinnen und -vertreter verhalten sich jedoch nicht wesentlich föderalismusfreundlicher als die Mitglieder der grossen Kammer.<sup>7</sup>

Gliederung nach Rat (2014–2016)



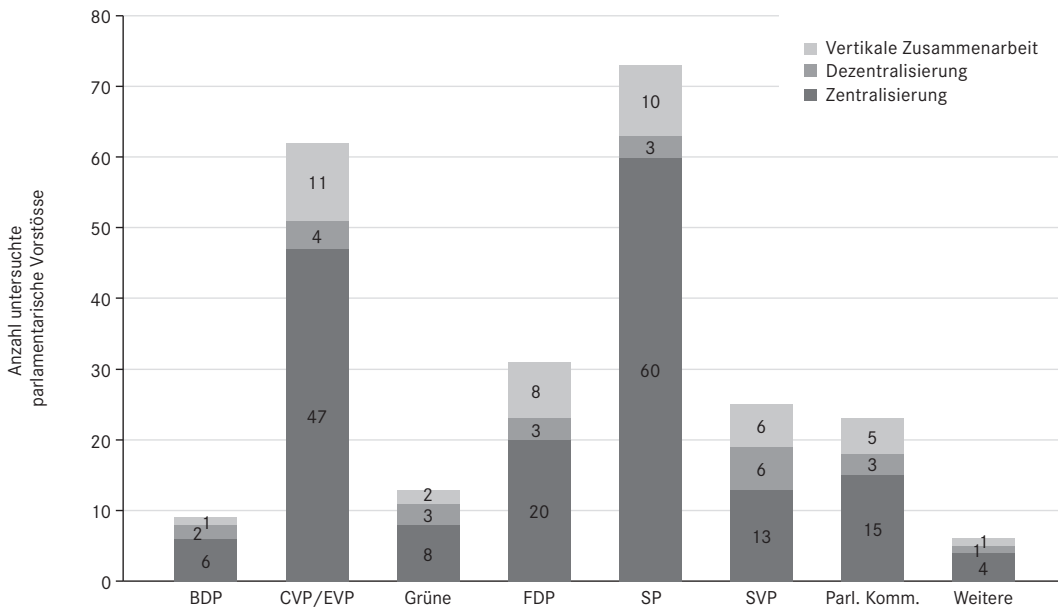
Grafik 3

<sup>6</sup> Die Prozentwerte in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Total der untersuchten Vorstösse im jeweiligen Politikbereich, z.B. Zentralisierung im Bereich Gesundheit: 24 = 86% der insgesamt 28 eingereichten Vorstösse in diesem Bereich (28 = 100%).

<sup>7</sup> Die Prozentwerte in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Total der untersuchten Vorstösse, die im jeweiligen Rat eingereicht wurden, z.B. Zentralisierung im Nationalrat: 148 = 71% der insgesamt 208 im Nationalrat eingereichten Vorstösse (208 = 100%).

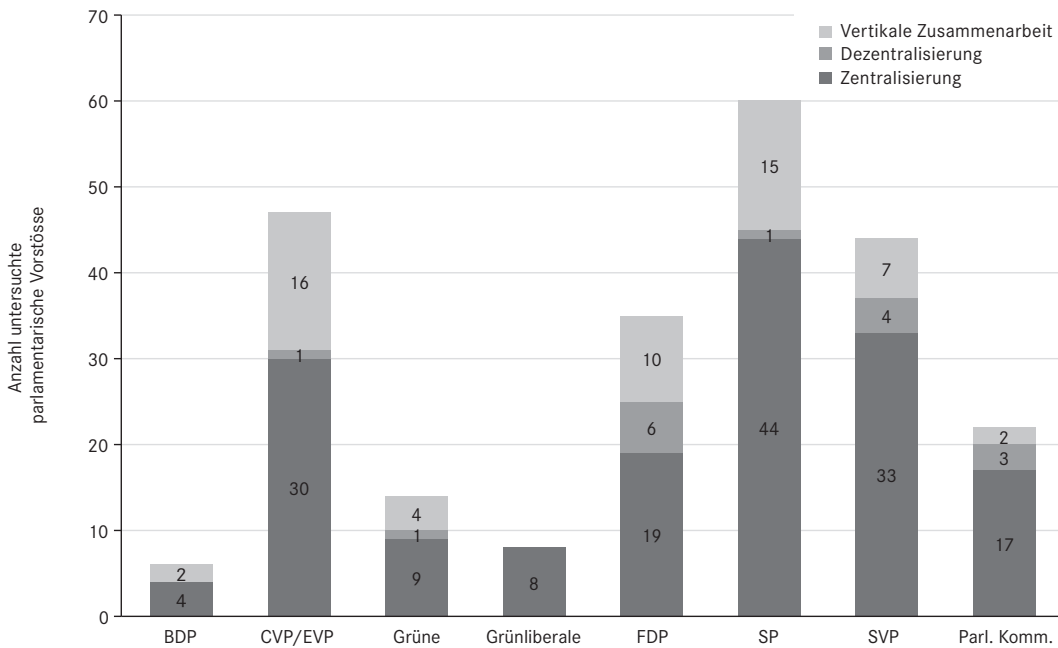
## Unterscheidung nach Fraktionszugehörigkeit

Gliederung nach Fraktionen bzw. parlamentarischen Kommissionen (2011–2013)



Grafik 4

Gliederung nach Fraktionen bzw. parlamentarischen Kommissionen (2014–2016)



Grafik 5



Bei der Gliederung der Vorstösse nach Fraktionszugehörigkeit des intervenierenden Parlamentsmitglieds (bzw. parlamentarischen Kommissionen, Parteien) für den Zeitraum 2011–2013 fällt auf, dass über die Hälfte der Vorstösse aus den Fraktionen der SP und der CVP/EVP kamen. Spitzenreiterin bei den Vorstössen mit zentralistischer Stossrichtung war die SP (60 bzw. 82 %), gefolgt von CVP/EVP (47 bzw. 76 %).

Im Zeitraum 2014–2016 wurden über 60% der Vorstösse von der SP, der CVP/EVP und der SVP eingereicht (vgl. Grafik 5). Den höchsten Anteil an Vorstössen mit zentralistischer Stossrichtung können die Grünliberalen (8 bzw. 100%) vorweisen, gefolgt von den parlamentarischen Kommissionen (17 bzw. 77%), der SP (44 bzw. 75%) und der SVP (33 bzw. 75%). Diese Fraktionen liegen in der Kategorie Zentralisierung über dem Durchschnitt (69%)<sup>8</sup>. Der Zentralisierungstrend steht in keiner Beziehung zur Positionierung der Parteien im linken oder rechten politischen Spektrum.

## 3 Projekte und Vorhaben der Kantone: Einschätzung aus der Sicht der Kantone

Die nachfolgende Beurteilung beruht auf Angaben der Kantone zu den aus ihrer Sicht wichtigsten föderalismusrelevanten Erlassen der Kantone im eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich in den Jahren 2014 bis 2016. Bewertungskriterien bildeten insbesondere *konkrete Probleme im Zusammenspiel der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebungspolitik*.

Nachfolgend werden die Gesetzgebungsarbeiten in den einzelnen Kantonen (Ziff. 3.1.) und im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit (Ziff. 3.2.) getrennt behandelt.

### 3.1 Kantonale Gesetzgebung

Für die Jahre 2014 bis 2016 nannten die Kantone 230 Vorlagen, welche aus ihrer Sicht unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus wichtig waren. Insgesamt wird das Konfliktpotential nicht als sehr hoch eingeschätzt.

Bei den als wichtig bezeichneten Gesetzgebungsvorhaben der Kantone standen die Bereiche *Raumplanung* (Mehrwertabgabe), *Finanzen* (Steuern und Finanzausgleich), *öffentlicher Verkehr* und *ausländerrechtliche Anliegen* im Vordergrund. Vereinzelt wurden auch die Bereiche Bildung und Forschung (Innovationsförderung), Gesundheit, Energie, Umwelt/Jagd, Justizvollzug sowie politische Rechte (u.a. Bürgerrechtsgesetz) als Bereiche mit weiteren wichtigen Gesetzesvorhaben genannt.

#### Raumplanung und Energie

Die Gesetzgebungen auf dem Gebiet der Raumplanung bergen gemäss Angaben der Kantone das grösste Konfliktpotenzial. Nach Ansicht einer Vielzahl von Kantonen schränkt die Raumplanungsgesetzgebung des Bundes den kantonalen Handlungsspielraum übermässig ein und führt in den Kantonen zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Genannt werden insbesondere kantonale Handlungsspielräume hinsichtlich des künftigen Wachstums von Siedlungsgebieten sowie Regelungen betreffend die Ausscheidung von Gewässerräumen entlang von Fliessgewässern. Moniert wird auch, dass der Handlungsspielraum der Kantone durch die zunehmende Normendichte auf Bundesebene immer kleiner wird.

---

<sup>8</sup> Die Prozentwerte in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Total der untersuchten Vorstösse des jeweiligen Akteurs, z.B. Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung aus der SP-Fraktion: 44 = 75% der insgesamt 60 eingereichten Vorstösse aus dieser Fraktion (60 = 100%).

Im Vordergrund der kantonalen Umsetzungsgesetzgebung zur ersten Etappe der RPG-Revision («RPG 1») standen Vorschriften zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte und zu Massnahmen gegen die Baulandhortung (Art. 5 und Art. 15a RPG). Das Bundesrecht verlangt, dass zumindest Mehrwerte bei Neueinzonungen mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden. Die vom Bund vorgegebenen Vorschriften schränken dabei die Handlungsfreiheit der Kantone sowohl in materieller als auch in zeitlicher Hinsicht erheblich ein.

Weitere Gesetzgebungsvorhaben betrafen etwa den Vollzug der bundesrechtlichen Regelungen im Bereich Zweitwohnungen, deren Vorgaben als äusserst einschneidende Eingriffe in die kantonalen Handlungsspielräume angesehen werden. Die Kantone befürchteten in diesem Zusammenhang auch eine anspruchsvolle Umsetzung mit beträchtlichem Mehraufwand für die kantonalen und kommunalen Verwaltungen.

Weitere Bereiche betreffen Neuregelungen im Bereich Wasserbau und Gewässerunterhalt sowie die Revision der kantonalen Energiegesetze im Zusammenhang mit den «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» (MuKE). Letztere haben ein hohes Mass an Harmonisierung im Bereich der kantonalen Energievorschriften zum Ziel, um die Bauplanung und die Bewilligungsverfahren für Bauherren und Fachleute, die in mehreren Kantonen tätig sind, zu vereinfachen. Sie sind vor dem föderalistischen Hintergrund unproblematisch.

## **Finanzen**

In der Hauptsache werden gesetzliche Erlasse in den Bereichen Steuern, Finanzen und kantonalen Finanzausgleich genannt.

Im Bereich Steuern standen einige kantonale Vorabklärungen und legislative Arbeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III an. Auch hier erwies sich der Handlungsspielraum der Kantone als eingeschränkt, wobei für einmal nicht direkt der Bund, sondern entsprechende internationale Vorgaben für die Beschränkung der kantonalen Autonomie in diesem Bereich ursächlich waren.

Kantonale Vorhaben im Bereich Finanzen betrafen Massnahmen zum Ausgleich bestehender struktureller Staatsdefizite einzelner Kantone, wobei diese teils auch direkt auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), des Bahninfrastrukturfonds sowie auf mangelnde fiskalische Äquivalenz in einigen Politikbereichen (zum Beispiel Gesundheits-, Asyl-, Sozial- oder Justizwesen) zurückzuführen sind. Unter anderem wird auf ein mit Leistungsvereinbarungen gekoppeltes kantonales Sparprogramm verwiesen. Zu erwähnen ist auch die Besteuerung von Grenzgängern, die in mehreren Kantonen Gegenstand der politischen Debatte war. Das Finanzwesen führte jedoch grundsätzlich nicht zu besonderen Kommentaren der Kantone.

## **Soziales und Gesundheit**

Der Bereich Soziales und Gesundheit umfasst insbesondere die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe, aber auch das Asyl- und Flüchtlingswesen. Hier standen kantonale Erlasse zur Vereinbarkeit von Familie und Arbeit (familienergänzende Kinderbetreuung, sprachliche Integration), die Pflegefinanzierung, die Prämienverbilligung (Krankenkassen) sowie neue Regelungen über die Unterstützung von Bedürftigen, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Vordergrund. Im letzteren Bereich ist aus föderalistischer Sicht die finanzielle Äquivalenz problematisch, sind doch die Entschädigungen des Bundes etwa für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bei weitem nicht kostendeckend. Einschlägige Entscheide des Bundes haben hier direkte Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen. Einige Kantone erachten die Umsetzung der Bundesvorgaben zur Bereitstellung von Asylunterkünften als herausfordernd. Zu erwähnen sind hier auch die SKOS-Richtli-

nien, die von der SODK genehmigt und den Kantonen zur Anwendung empfohlen wurden. Der Kanton Uri nutzte die vom Bund eingeräumten Handlungsspielräume zugunsten einer Vorlage, welche die ambulante medizinische Grundversorgung mittels Förder- und Anreizsysteme der öffentlichen Hand unterstützt, um einer medizinischen Unterversorgung entgegenzuwirken.

### **Wirtschaft und Standortförderung**

Dieser Bereich deckt die Bereiche Beschäftigung, Wohnungswesen, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Regelungen zu den in die kantonale Zuständigkeit fallenden Kantonalbanken ab.

Zu erwähnen ist die Vorlage des Kantons Aargau zum Aargauer PARK InnovAARE, welche als im Verbund finanzierte Vollzugsaufgabe Teil des nationalen Innovationsparks ist. Dazu zählt auch das Innovationsförderungsgesetz (IFG) des Kantons Bern vom 27. Januar 2016. Mit diesen Gesetzen wurden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung auf kantonaler Ebene zu unterstützen. Die Vorlagen sind vor dem Hintergrund des intensiven Wettbewerbs der Kantone in der Innovationspolitik zu sehen. Den Rahmen dazu bildet das Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz des Bundes, welcher für seine Beiträge an Innovationen eine Beteiligung der Standortkantone voraussetzt.

Bei der Gesetzgebung zum Thema Beschäftigung sind die Meinungen geteilt, ob es in diesem Gebiet konkurrierende Kompetenz gibt. Die Einführung eines kantonalen Mindestlohns wird hinsichtlich Bundesrechts- und Verfassungskonformität als problematisch eingestuft. So wurde das vom Neuenburger Grossen Rat beschlossene Gesetz über einen Mindestlohn vor Bundesgericht angefochten. 2013 wurde zudem im Kanton Jura im Rahmen einer Volksabstimmung die Einführung eines kantonalen Mindestlohns beschlossen. 2015 hat der Kanton seinen Vorschlag zur Umsetzung präsentiert – eine Vorlage, die hinsichtlich ihrer Bundesrechts- und Verfassungskonformität als sehr komplex eingestuft wird. Auch die Vereinbarkeit mit internationalen Abkommen ist schwierig abzuschätzen. In die gleiche Stossrichtung geht im Kanton Tessin eine Gesetzesvorlage zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie die am 25.9.2016 angenommene Volksinitiative «prima i nostri» mit dem Ziel, einheimische Arbeitskräfte zu bevorzugen.

Mehrere Kantone revidierten zudem ihre gesetzlichen Bestimmungen zur Förderung des Tourismus.

### **Politische Rechte**

Im Kanton Bern wurde das Bürgerrechtsgesetz (KBüG) neu geregelt. Aus föderalistischem Gesichtspunkt steht das traditionelle Dreistufenmodell (Bund-Kanton-Gemeinden) durch die detaillierten Bundesregelungen im Einbürgerungsbereich unter Druck. Der Spielraum für Kantone und Gemeinden wird hier zunehmend reduziert. In den Kantonen Zürich und Schwyz wurden die Wahl- und Abstimmungsgesetze revidiert, insbesondere um diese mit der Legislaturperiode des Bundes in Einklang zu bringen.

### **Bildung und Ausbildung**

Die von den Kantonen in diesem Bereich genannten Gesetze betreffen die obligatorische Schule, die Fachhochschulen, die Berufsbildung (Vollzug) und die Stipendien (kantonale Kompetenz). Die Schulbildung wird weiterhin als kantonale Kompetenz empfunden, die aber aufgrund des bundesverfassungsrechtlichen Koordinationsauftrags und des entsprechend ausgestalteten HarmoS-Konkordats zunehmend zentralisiert wird. Die EDK hält dazu fest, dass die interkantonale Harmonisierung im Bildungsbereich ein wichtiges Ziel der Kantone ist. Der Einfluss des Bundes mit seiner subsidiären Zuständigkeit auf diesem Gebiet wird immer stärker spürbar, so beispielsweise in Bezug auf den Themenkreis «Fremdsprachenunterricht» in den Pflichtschulen.

## Sicherheit

Dieser Bereich umfasst insbesondere Gesetzesvorhaben in Bezug auf die in die kantonale Zuständigkeit fallenden Polizeigesetze sowie in Bezug auf den Zivil- und Bevölkerungsschutz. Je nach Kanton werden diese Bereiche im Rahmen der autonomen kantonalen Zuständigkeit oder als Verbund- (z.B. Bekämpfung von Naturgefahren) bzw. Vollzugsaufgabe betrachtet. Vor dem Hintergrund der föderalistischen Aufgabenteilung wird auch die zunehmende Beschränkung des kantonalen Spielraums bei den Zivilschutzleistungen kritisiert.

## Jagd

In den Kantonen Luzern und Thurgau wurden die kantonalen Jagdgesetze an das geänderte Bundesrecht angepasst. Das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) und die dazugehörige Bundesverordnung (JSV) sind Rahmenerlasse und räumen den Kantonen auf dem Gebiet der Jagd weitgehende Kompetenzen ein. Die Bundesgesetzgebung regelt Aspekte zu Arten-, Tier und Umweltschutz auf der Jagd. Angesichts der Wiederbesiedlung und Ausbreitung von Tieren geschützter Arten beschränkt der Bund mit seiner Gesetzgebung und den gestützt darauf erlassenen Vollzugshilfen aber mehr und mehr die Handlungsfreiheit der Kantone. Mit der bundesrechtlichen Regelung der geschützten Arten nimmt der Bund auch Einfluss auf Art und Umfang der jagdlichen Nutzung als Kernkompetenz der Kantone.

## 3.2 Interkantonale Zusammenarbeit

Die Kantone sind heute mehr denn je gefordert zusammen zu arbeiten. Die Bundesverfassung (Artikel 48 f. BV) legt dazu den rechtlichen Rahmen fest. Interkantonale Vereinbarungen und Verträge tragen wesentlich dazu bei, die Autonomie der Kantone in ihren angestammten Bereichen zu festigen. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Möglichkeit der Kantone, bei der Umsetzung von interkantonalen Verträgen, interkantonale Organe mit der notwendigen Rechtsetzung zu betrauen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Vereinbarungen und Verträge in den Bereichen von Art. 48a BV und 48 BV während der Berichtsperiode 2014–2016 erläutert.

### 3.2.1 Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV

Der Bund kann interkantonale Verträge in bestimmten Aufgabenbereichen auf Antrag interessierter Kantone für allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten (Art. 48a BV). Diese Kompetenz dient in erster Linie der Förderung der fiskalischen Äquivalenz und einer koordinierten Abgeltung sogenannter Spill Overs unter den Kantonen. Konkret ist eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht in den folgenden neun Aufgabenbereichen möglich:

- Straf- und Massnahmenvollzug;
- Schulwesen (Harmonisierung);
- Kantonale Hochschulen;
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung;
- Agglomerationsverkehr;
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Eine Liste aller von den Kantonen und den Regierungs- und Direktorenkonferenzen gemeldeten Verträge in den in Art. 48a BV aufgezählten Aufgabenbereichen mit dem aktuellen Stand der Beteiligungen der Kantone findet sich in Anhang I.

Als für den Föderalismus positive Entwicklung ist hier insbesondere die Schaffung des Schweizerischen Kompetenzzentrums Justizvollzug (SKJV) hervorzuheben. Die Vereinbarung trat am 1. Januar 2017 in Kraft und trägt dazu bei, die Autonomie der Kantone im Bereich des *Straf- und Massnahmenvollzugs* zu stärken. Das SKJV fungiert als Kompetenzzentrum für alle Fragen des Justizvollzugs und wird auf die Praxis der Kantone und Konkordate künftig einen harmonisierenden Einfluss haben.

Im Bereich der *Bildung* setzt sich die klare Tendenz zur vermehrten Zusammenarbeit der Kantone weiter fort. So ist etwa das im Herbst 2016 abgegebene Bekenntnis der Stimmbürger der Ostschweizer Kantone St. Gallen, Thurgau und Schaffhausen zur interkantonalen – und damit nicht-eidgenössischen – Schulkoordination (HarmoS-Konkordat, Lehrplan-Zuständigkeit) erwähnenswert. In die gleiche Richtung bewegen sich die Bildungsbereiche der Hochschulen und höheren Fachschulen, wie das Inkrafttreten der entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen vom 1. Januar 2014 (Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen, HFSV) und 1. Januar 2015 (Hochschulkonkordat) mit Beteiligung aller Kantone zeigen. Diese Tendenz kommt grundsätzlich auch im Bereich der Berufsbildung (FSV), der Stipendien (Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen, Stipendienkonkordat) und der Hochbegabtenförderung zum Ausdruck. Auch die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung für hochspezialisierte Medizin (IVHSM) ist auf gutem Weg.

Auch im *kulturellen* Bereich zeigt die Diskussion über eine generelle Ausweitung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen, dass die Kantone das Instrumentarium der interkantonalen Zusammenarbeit zur Stärkung ihrer autonomen Aufgabenbereiche vermehrt aktiv nutzen wollen.

Der Mehrwert der interkantonalen Kooperationen mittels Vereinbarungen zeigt sich auch am Beispiel des 2016 erfolgreich durchgeführten *Streitbeilegungsverfahren* i.S. IVSE zwischen den Kantonen Schwyz und St. Gallen. Das Verfahren wurde gestützt auf die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV) durchgeführt. Trotz schwieriger Ausgangslage haben die Streitparteien einen Vergleich abgeschlossen. Dies ist nicht nur ein grosser Erfolg für das Instrument des Streitbeilegungsverfahrens, sondern auch für den Föderalismus als Ganzes. Er zeigt nicht nur, dass der Wille der Kantone für eine funktionierende Zusammenarbeit vorhanden ist und die einschlägigen interkantonalen Vereinbarungen respektiert werden; der erfolgreiche Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens zeigt vor allem auch, dass die Kantone in der Lage sind, solche Streitigkeiten unter sich selber zu lösen. Angesichts der steigenden Anzahl von Streitigkeiten in diesem Bereich stellt sich allerdings die Frage, ob gewisse Punkte in der Vereinbarung nicht grundlegend geklärt werden müssen.

### **3.2.2 Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in anderen Bereichen**

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit ausserhalb der Aufgabenbereiche von Art. 48a BV sind folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

Im Bereich *Wirtschaft* wurde 2015 die Leistungsvereinbarung zwischen den Kantonen und Switzerland Global Enterprise (S-GE) im Rahmen des Mandates zwischen dem Bund (SECO) und S-GE über die «Standortpromotion im Ausland 2016 bis 2019» in Kraft gesetzt sowie die E-Government-Rahmenvereinbarung Bund-Kantone 2016–2019 abgeschlossen. Eine weitere wichtige Entwicklung betrifft das öffentliche Beschaffungswesen, bei welchem am 22. September 2014 die Vernehmlassung zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (E-IVöB) durch das einschlägige interkantonale Organ (InöB) eröffnet wurde. Darin werden u.a. die kantonalen Bestimmungen mit denjenigen des Bundes soweit möglich und sinnvoll harmonisiert. Ebenfalls in den Bereich Wirtschaft gehören die vom Interkantonalen Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) verabschiedeten Brandschutzvorschriften, welche von der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) revidiert wurden und am 1. Januar 2015 in Kraft traten.

Die Kantone haben sodann im Bereich *Gesundheit* und *Sozialhilfe* Koordinationsgrundsätze in Bezug auf die gesetzlich vorgeschriebene Koordination der Spitalplanungen erarbeitet. Diese sollen an der Plenarversammlung der GDK im Frühjahr 2017 verabschiedet werden. In den Berichtszeitraum fällt auch das neue Konkordat der Kantone Uri, Schwyz und Zug betreffend die psychiatrische Versorgung (Psychiatriekonkordat) vom 17. März 2016. Mit dem totalrevidierten Psychiatriekonkordat wurden die rechtlichen Voraussetzungen für eine integrierte Versorgung im Konkordatsgebiet Uri, Schwyz und Zug geschaffen. Mit der Zusammenfassung der ambulanten psychiatrischen Dienste der drei Kantone sowie der Psychiatrischen Klinik Zugersee in einer Betriebsgesellschaft sollen die Strukturen der Psychiatrieversorgung sinnvoll und fortschrittlich weiterentwickelt werden und ein effizientes, vernetztes sowie patientenorientiertes psychiatrisches und psychotherapeutisches Angebot gewährleistet werden. Zudem laufen zwischenzeitlich auch die Beitrittsverfahren für die Zusammenarbeit in Bezug auf das Gesundheitsberuferegister NAREG sowie die interkantonalen Vereinbarungen zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (IKV) und zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung (WfV). Im Berichtszeitraum erfolgte sodann im Bereich Soziales die Umsetzung der zweiten Etappe der Revision der SKOS-Richtlinien sowie der neuen Strafbestimmung zum unrechtmässigen Sozialhilfebezug. Dies ist Ausfluss des Rufs der Kantone nach einem Rahmengesetz in der Sozialhilfe.

Im Bereich *Energie* und *Verkehr* wurden die «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» (MuKE) umgesetzt sowie die Vorbereitung des Programmwechsels des Gebäudeprogramms (Harmonisiertes Fördermodell der Kantone, HFM) abgeschlossen. Demgegenüber wird aufgrund der seit 2015 laufenden Verhandlungen mit der EU über ein Stromabkommen vorläufig auf den Abschluss eines Energiekonkordates verzichtet. Im Zusammenhang mit der Finanzierung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur verabschiedeten die regionalen Regierungskonferenzen bzw. die regionalen Direktorenkonferenzen die Konzepte eines regionalen Angebots Infrastruktur STEP-Ausbaus Schritt 2030. Diese Referenzkonzepte dienen als Ausgangslage für die Planungen zum STEP-Ausbaus Schritt 2030 und zeigen ein Fahrplankonzept für den Personen- und Güterverkehr (Netzgrafiken) auf, welches mit der bis 2025 finanzierten Schieneninfrastruktur möglich ist. Im Tarifbereich gilt es sodann die Vereinbarungen für den «Tarifverbund Ostwind» der Kantone TG, SG, AR, AI und GL zu erwähnen.

In den Politikbereichen *Sicherheit* und *Migration* sind die zurzeit in der Umsetzung befindlichen Vereinbarungen über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligan-Konkordat) und die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz zu erwähnen. Ersteres ist ausser in den beiden Kantonen Basel in allen Kantonen in Kraft und entfaltet eine erfreulich positive Wirkung. Die Harmonisierung gilt als Beispiel einer guten föderalistischen Lösung, an der sich auch der Bund beteiligt. Bei der Vereinbarung zur Förderung der interkantonalen Polizeizusammenarbeit (Vereinbarung Polizeikooperation) verzögert sich hingegen die Beschlussfassung, da die im Rahmen der Vernehmlassung aufgeworfenen Fragen zur Polizeitechnik und Informatik vorgängig noch zu lösen sind. Auch bei der Neustrukturierung Asyl sind noch offene Fragen und Probleme, insbesondere in Bezug auf die Standorte der Bundeszentren, zu lösen, welche in der ersten Hälfte 2017 einer Lösung zugeführt werden müssen. Erfreuliche Entwicklungen sind auch bei den Zentralschweizer Kantonen (SZ, OW, NW und ZG) zu verzeichnen, welche die Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Einsatzzentralen (Notrufüberlauf und Redundanz) abgeschlossen haben. Auch die Vereinbarung zum Notrufüberlauf wurde bereits per 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt und während zweier Jahre mit einem Pilotbetrieb erfolgreich getestet. Für die Schaffung von Redundanzen haben die Kantone Obwalden und Nidwalden im Dezember 2014 zudem eine entsprechende Zusammenarbeit unterzeichnet. Mit diesen Vereinbarungen wird die Sicherheit erhöht, eine Qualitätssteigerung erzielt und Ressourcen können anderweitig verfügbar gemacht werden. Die Zentralschweizer Regierungen haben ausserdem mit einem Kompetenzzentrum eine Leistungsvereinbarung zur Umsetzung von Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung getroffen. Der Bund und die Kantone schlossen sodann im Berichtszeitraum die Verwaltungsvereinbarung über den Sicherheitsverbund Schweiz SVS ab. Eine ungünstige Entwicklung zeichnet sich hingegen bei einem der beiden Konkordate über Private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS) ab, wo ein flächendeckender Beitritt aller Kantone nicht zustande kommt. Einzelne Kantonsparlamente lehnen den Beitritt ab, was unter binnenmarktlichen Aspekten zu grossen Schwierigkeiten im Umgang mit Sicherheitsunternehmen führt. Seitens des Bundes (Parlament) wird bereits Druck für ein entsprechendes Bundesgesetz aufgebaut, was aus kantonal-föderalistischer Sicht zu bedauern ist.



Eine interkantonale Zusammenarbeit wird zurzeit auch in Bezug auf eine gesamtschweizerische, obligatorische *Erdbebenversicherung* geprüft, nachdem der Bundesrat in Beantwortung einer entsprechenden Motion aus dem Jahr 2011 (11.3511) eine föderale Lösung gegenüber einer Bundeslösung bevorzugt. Eine föderale Lösung respektiert die bestehenden kantonalen Kompetenzen, wogegen eine Bundeslösung nur mit der Schaffung neuer Bundeskompetenzen auf Verfassungsebene realisierbar wäre. Die Grundidee besteht darin, eine Erdbebenversicherung mittels Konkordat für obligatorisch zu erklären und gleichzeitig die Eckwerte einer Versicherungslösung festzulegen. Aufgrund der von der KdK auf Initiative der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) sowie einer entsprechenden Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt im Jahr 2016 durchgeführten Umfrage bei den Kantonen, hat sich eine Mehrheit der Kantone grundsätzlich für eine obligatorische Erdbebenversicherung, bzw. für eine kantonale Konkordatslösung ausgesprochen.

### 3.2.3 Vereinbarungen in Vorbereitung

Bei den sich in Vorbereitung befindlichen Vereinbarungen sind im Bereich *Bildung* die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen zu erwähnen, wo das Beitrittsverfahren in allen Kantonen im ersten Quartal 2017 abgeschlossen sein sollte. Erwähnt werden kann hier auch der Lehrplan 21 für den obligatorischen Schulunterricht, welcher zwar keine interkantonale Vereinbarung ist, aber für die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone die Entsprechung zum Plan d'étude romand (PER) darstellt. Die Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz hat die Vorlage Ende Oktober 2014 zuhanden der Kantone verabschiedet. Diese müssen nun gemäss ihren rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten über den Grundsatz und die Modalitäten der Einführung des Lehrplans 21 entscheiden. In einem nächsten Schritt erfolgt die Umsetzung in den Kantonen. Die Mitglieder der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK: LU, UR, SZ, OW, NW und ZG) haben zudem weitere grosse Verkehrsprojekte, wie den Bypass Luzern und den Tiefbahnhof Luzern vorangetrieben.

### 3.2.4 Fazit

Die grosse Mehrheit der interkantonalen Vereinbarungen sind bilaterale oder regionale Vertragsverhältnisse zwischen zwei bzw. mehreren Kantonen einer Region. Seit einiger Zeit zeichnet sich aber ein gewisser Trend hin zu gesamtschweizerischen Vereinbarungen (Konkordaten) ab – seit den 1970er Jahren vor allem im Bereich der Bildung, in der jüngeren Vergangenheit aber auch in anderen Bereichen. Als Beispiele lassen sich die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 und die Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008 sowie neuere Vereinbarungen im Bereich der Sicherheit sowie Energie und Verkehr anführen.

Die interkantonale Zusammenarbeit war bereits vor Einführung der NFA recht intensiv und hat sich teilweise unabhängig von der NFA weiterentwickelt. Mit der Einführung der NFA 2008 wurden auch die Grundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gestärkt. Seither haben sich die Lastenausgleichszahlungen in den Aufgabengebieten gemäss Art. 48a BV im Vergleich zu der Zeit vor der NFA praktisch verdoppelt. Diese steigende Tendenz ist auch im Berichtszeitraum 2014–2016 ungebrochen. Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2012–2015 äusserten sich verschiedene Kantone dahingehend, dass es noch zu früh sei, eine endgültige Beurteilung dieses Instruments vorzunehmen. Eine grosse Mehrheit stimmt jedoch der Aussage zu, dass sich das Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, wie es im Rahmen der NFA konzipiert wurde, grundsätzlich bewährt hat und eine qualitative Verbesserung erreicht worden sei. Vieles deutet darauf hin, dass die Einführung der NFA insgesamt zu einer Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit führte. Das ist auch im Hinblick auf den nationalen Zusammenhalt eine erfreuliche Entwicklung, stärkt doch die interkantonale Zusammenarbeit auch den Kohäsionsgedanken.

Das Instrument der interkantonalen Gesetzgebung stellt unter Umständen eine Alternative zu Bundesgesetzen dar, soweit bei gegebener kantonomer Zuständigkeit ein Koordinationsbedarf in bestimmten Einzelfragen besteht, der die Übertragung der Zuständigkeit auf den Bund nicht rechtfertigt. Das Instrument hat den Vorteil, dass die Kantone den Bereich weiterhin selber gestalten können. Es bestehen aber auch verschiedene grundsätzliche Herausforderungen (z.B. die gesellschaftliche Akzeptanz von gesamtschweizerischen Konkordaten, deren Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit, die Rolle und der Einbezug der Kantonsparlamente etc.), die für eine generelle Untersuchung des Themas sprechen.

Im September 2010 wurde erstmals die Forderung nach einer Übersicht der interkantonalen Zusammenarbeit bzw. einer offiziellen Sammlung aller Konkordate und interkantonalen Vereinbarungen laut. Das Fehlen eines zentralen Registers zu interkantonalem Recht und die unterschiedliche Handhabung der Kantone bei der Aufnahme von interkantonalem Recht in ihre Gesetzessammlungen wurden in Bezug auf das Öffentlichkeitsprinzip für problematisch erachtet. Im November 2011 sprachen sich die Kantonsregierungen deshalb für eine pragmatische Sammlung des interkantonalen Rechts aus. Die Lösung für eine solche Umsetzung muss noch ausgearbeitet werden.

## 4 Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht weiterer Akteure

In Ergänzung zur Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus durch die Kantone und interkantonalen Konferenzen wurde erneut auch der Bund eingeladen, eine Analyse aus seiner Sicht vorzunehmen (Ziff. 4.1). Weiter wurden ebenfalls wieder externe Analysen der Rechtsprechung (Ziff. 4.2) sowie der Forschungstätigkeit (Ziff. 4.3) und zur Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Schweizer Medien (Ziff. 4.4) in Auftrag gegeben. Diese innerschweizerische Sicht wird mit einer Betrachtung der Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld (Ziff. 4.5) ergänzt.

### 4.1 Bund/Bundesverwaltung

Die Evaluation des Föderalismus aus Sicht des Bundes zwischen 2014 und 2016 wurde vom Bundesamt für Justiz (BJ) in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Schweizerischen Bundeskanzlei durchgeführt. Der vorliegende Bericht wurde zudem der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF) zur Stellungnahme unterbreitet.

#### Europäische Ebene

##### *Europäische Union*

In der Berichtsperiode waren die Kantone eng in die Umsetzung der vom Bundesrat verfolgten europapolitischen Strategie der Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Weges miteinbezogen. Im Verhältnis Schweiz-EU kommt dem Zusammenwirken von Bund und Kantonen ein hoher Stellenwert zu. Die Kantone sind von zahlreichen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU betroffen, insbesondere in denjenigen Bereichen, in welchen sie über eigene Zuständigkeiten verfügen. Dazu gehören vor allem die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit, Migration, Forschung, Bildung und Kultur, der Land- und Luftverkehr und das öffentliche Beschaffungswesen. Die Kantone sind in jenen Bereichen, in denen sie zuständig sind und ihre Interessen tangiert werden, Teil der Schweizer Delegation in den Gemischten Ausschüssen Schweiz-EU. Zudem sind sie in Komitologieausschüssen und Expertengremien der EU vertreten, in denen die Schweiz Einsitz hat. Sie partizipieren an den Verhandlungen mit der EU zu den institutionellen Fragen, zum Strombereich und betreffend die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm Kultur (ein Teilprogramm des Rahmenprogramms «Kreatives Europa»).



Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat in den vergangenen Jahren regelmässig zu europapolitischen Fragen Stellung genommen (Verhandlungsmandate, Abkommen, Gesetzgebungsprozesse usw.) und sich aktiv an der innenpolitischen Diskussion beteiligt. So etwa leistete sie 2016 mit einem eigenen Vorschlag zur Umsetzung von Artikel 121a BV in Form der sogenannten Bottom-up-Schutzklausel einen Beitrag zur Meinungsbildung und Lösungsfindung in einem zentralen europapolitischen Dossier.

Weiter arbeiten Informationsbeauftragte der Kantone in der DEA, im BJ sowie in der Mission der Schweiz bei der EU. Damit werden ein regelmässiger Informationsaustausch sowie die Wahrung der Interessen und Mitwirkungsrechte der Kantone sichergestellt. Seit 2012 besteht mit dem politischen Dialog Bund-Kantone zu Europafragen (kurz: Europadialog Bund-Kantone) ein zusätzliches Forum, in dem von Bundesseite der EDA- und der WBF-Vorsteher sowie auf Kantonsseite eine Delegation der KdK vertreten sind. Bei Bedarf können in gegenseitiger Absprache weitere Vertreter beigezogen werden. So hat in der Berichtsperiode auch die Vorsteherin des EJPD an zwei Europadiologen teilgenommen. Der Europadialog findet in der Regel alle zwei Monate statt – bei Bedarf auch öfter – und hat sich als nützliches Gesprächs- und Diskussionsforum zur Erörterung europapolitischer Grundsatzfragen und aktueller Dossiers etabliert. Sowohl die Frequenz als auch die strategische Ausrichtung der bislang 31 Treffen (19 davon in der Berichtsperiode) haben im Laufe der Zeit zugenommen.

### *Europarat*

Ein weiterer Punkt, der auch die Gemeinden betrifft, ist das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung bei den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften. Das Zusatzprotokoll wurde im Europarat auf der Grundlage zahlreicher, seit den 1970-er Jahren durchgeführter Arbeiten im Bereich der lokalen Mitwirkung erarbeitet. Die Kantone waren an den Arbeiten der zuständigen Expertenkommission zusammen mit einem Vertreter des Bundes beteiligt. Aufgrund der positiven Vernehmlassungsergebnisse hat der Bundesrat im Jahr 2016 dem Parlament eine Botschaft zur Ratifikation des Zusatzprotokolls unterbreitet. Dieses garantiert jeder Person das Recht auf Mitwirkung in Gemeindeangelegenheiten. Die Umsetzung ist dabei Sache der Kantone, wobei voraussichtlich kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

### **Verfassungsebene**

Zwischen 2014 und 2016 sind verschiedene Änderungen der Bundesverfassung in Kraft getreten, wovon gewisse einen Einfluss auf die Kantone und den Föderalismus haben.

Von besonderer Bedeutung ist die Masseneinwanderungsinitiative, welche am 9. Februar 2014 vom Volk angenommen wurde. Der neue Art. 121a BV wird sich auf die Kantone auswirken, da er die Zuwanderung beschränken will. Mit der Annahme dieses Artikels hat die Initiative zur Bekämpfung des Fachkräftemangels (FKI), die im Jahr 2011 lanciert worden ist, zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 2015 haben der Bund und die Kantone eine Vereinbarung geschlossen, um ihre Zusammenarbeit in diesem Bereich zu stärken (FKI plus).

Mit der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 ist auch der Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) vom Volk genehmigt worden. Damit wurden Art. 81a, 85, 87a und 130 Abs. 3bis BV geändert und der vom Bund und den Kantonen finanzierte Bahninfrastrukturfonds eingeführt. Der Fonds bezweckt die Verbesserung des Eisenbahnnetzes innerhalb der Schweiz. Davon profitieren zahlreiche Kantone.

Ferner hat der am 18. Mai 2014 vom Volk angenommene Bundesbeschluss über die medizinische Grundversorgung eine Änderung von Art. 117a BV mit sich gebracht. Der Beschluss verpflichtet Bund und Kantone, für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung von hoher Qualität zu sorgen.

Schliesslich hat der Bundesrat als Antwort auf die Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835 einen Bericht verabschiedet, in welchem die Umsetzung von Art. 50 BV zur Bedeutung der Gemein-

deautonomie im schweizerischen Staatssystem evaluiert wird. In diesem Bericht wird dargelegt, dass die Sichtbarkeit der Gemeindeebene verbessert worden ist und die Inkraftsetzung der genannten Bestimmung das angestrebte Ziel erreicht hat.

## **Gesetzesebene**

Die Gesetzesänderungen in der Berichtsperiode 2014 bis 2016 weisen keine klare Tendenz zur Frage auf, ob sie eher zu einer Zentralisierung oder einer Dezentralisierung führen. Sie sind häufig Resultate internationaler Verpflichtungen oder wurden vom Parlament initiiert. Nur selten haben sie eine Auswirkung auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass eine beachtliche Anzahl von Projekten Bund und Kantonen dazu bringen, zusammenzuarbeiten.

Ein interessanter Fall der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist die parallele Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen. Eine paritätisch aus Kantons- und Bundesvertretern zusammengesetzte Arbeitsgruppe unter der Leitung eines externen Rechtsexperten wurde eingesetzt um sicherzustellen, dass die materiellen Änderungen der zwei Normtexte übereinstimmen. Diese Form der Zusammenarbeit trägt den föderalen Kompetenzen der Kantone Rechnung. Die dabei aufgetauchten Schwierigkeiten bezüglich unterschiedlicher Rahmenbedingungen, Gesetzgebungsverfahren und Gesetzesredaktion konnten schliesslich lösungsorientiert bewältigt werden. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, wie wichtig es wäre, bereits zu Beginn eines solchen Projekts bei der Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu klären, wie und zu welchem Zeitpunkt die juristische, gesetzestechnische und redaktionelle Qualität der Normtexte durch die Stellen mit Querschnittfunktionen im Bereich der Gesetzgebung (Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz) sichergestellt werden kann.

Des Weiteren behandeln die eidgenössischen Räte zurzeit den Entwurf des Geldspielgesetzes. Dieser wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet. Für den Vollzug des neuen Bundesgesetzes werden in erster Linie die Eidgenössische Spielbankenkommission, die interkantonale Behörde (heutige interkantonale Lotterie- und Wettkommission Comlot) sowie die kantonalen Vollzugsbehörden zuständig sein. Ein in Art. 106 Abs. 7 BV vorgesehene Koordinationsorgan, das sich hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammensetzt, soll die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern. Die Umsetzung des Geldspielgesetzes bedingt auch eine Revision der kantonalen Rechtsgrundlagen im Geldspielbereich.

Die Aufarbeitung der sogenannten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (FSZM) vor 1981 ist ein weiteres Beispiel einer konstruktiven und unbürokratischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Innerhalb sehr kurzer Zeit (3 Jahre) ist es gelungen, verschiedenste Massnahmen zugunsten der Opfer und Betroffenen zu realisieren (z.B. Schaffung eines Runden Tisches, Einrichten eines Soforthilfefonds für die Opfer von FSZM mit hauptsächlich finanzieller Unterstützung der Kantone). Die Kantone haben zudem dank der Vermittlung der SODK rasch Anlaufstellen geschaffen. Diese haben die Opfer und Betroffene beraten, sie bei der Aktensuche sowie beim Ausfüllen der Gesuche um Soforthilfe unterstützt und werden dies im Hinblick auf die Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag weiterhin tun. Auch die kantonalen Archive haben, nicht zuletzt dank der Vermittlung der kantonalen Archivdirektorinnen- und -Direktorenkonferenz ADK, viel geleistet, damit die Akten der Opfer vor Vernichtung gesichert, erschlossen und den Opfern den Zugang zu ihren Akten erleichtert werden konnte. Diese gute Zusammenarbeit spiegelt sich letztlich auch im raschen Zustandekommen des neuen Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der FSZM vor 1981 wider, welches schliesslich in der Herbstsession 2016 zum Teil mit sehr deutlichen Mehrheiten (insb. im Ständerat) angenommen worden ist.

Gelegentlich kommt es auch vor, dass der Bund prüfen muss, ob eine nationale Regelung angezeigt ist, weil die Kantone in einem Bereich, wo eine Harmonisierung Sinn macht, sich nicht auf eine Konkordatslösung verständigen können. Diese Frage stellte sich für den Bundesrat im Rahmen der Motion Seiler Graf (16.3723) «Private Sicherheitsdienstleistungen endlich schweizweit regeln». Die Motion verlangt eine Bundesregelung, weil die Kantone mit ihren beiden Konkordaten, dem West-

schweizer Konkordat CES und dem 2010 von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zusätzlich verabschiedeten Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS), nicht vorankommen. Der Bundesrat wird die weitere Entwicklung verfolgen.

### **Umsetzung des Bundesrechts**

Ein anderes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen ist die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone, die Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone entwickelt hat. Die Einsetzung der Arbeitsgruppe war am Föderalistischen Dialog vom 18. März 2011 beschlossen worden. Im Vordergrund stehen Massnahmen zur Verbesserung des frühen Einbezugs der Kantone in Gesetzgebungsprojekte, der Berücksichtigung der Umsetzungsfragen, der Rückkopplung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase und bei der Festlegung der Umsetzungsfristen. Der Bund hat in der Folge das Vernehmlassungsrecht und die internen Weisungen angepasst, um diese Massnahmen umzusetzen.

### **Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen (im Bereich der elektronischen Stimmabgabe)**

Der Bund und die Kantone treiben die Ausweitung der elektronischen Stimmabgabe gemeinsam voran. Bei der Einführung der elektronischen Stimmabgabe sind die Kantone die eigentlichen Projektleiter. Sie entscheiden, ob und wann der elektronische Stimmkanal eingeführt werden soll. Die Bundeskanzlei koordiniert das Vorgehen auf nationaler Ebene und wirkt zusammen mit dem Bundesrat als Bewilligungsinstanz. Für die Definition von messbaren Meilensteinen und Ergebnissen sind die Angaben und Pläne der Kantone massgebend.

Aktuell erfolgt die elektronische Stimmabgabe in insgesamt 6 Kantonen auf Versuchsbasis. Auf Bundesebene würde die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb eine Anpassung der Rechtsgrundlagen, namentlich des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR), bedingen. Diese Gesetzesrevision wäre dem fakultativen Referendum unterstellt.

### **Ebene der öffentlichen Finanzen**

Die Finanzhaushalte der Kantone sind mit demjenigen des Bundes eng verflochten. Seit 2014 veröffentlicht die Eidgenössische Finanzverwaltung im Bericht zur Finanzstatistik der Schweiz die Einnahmen der Kantone aus Bundesquellen. Im Jahr 2014 belief sich die Summe der Zahlungen des Bundes an die Kantone auf ca. 20 Milliarden Schweizer Franken, was rund einen Viertel der Gesamteinnahmen der Kantone ausmacht. Diese Zahlungen lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen (insbesondere direkte Bundes- und Verrechnungssteuer), diese sind nicht zweckgebunden (2014 3.8 Mrd. CHF).
- Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich), diese sind ebenfalls nicht zweckgebunden (2014 3.2 Mrd. CHF).
- Bundesbeiträge, diese sind zweckgebunden und dienen der Finanzierung von Aufgaben, die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen werden (2014 12.7 Mrd. CHF).

Bei den Kantonsanteilen an den Bundeseinnahmen entstammt der grösste Anteil von der direkten Bundessteuer (ca. 3 Mrd. CHF).

Mit den Bundesbeschlüssen vom 19. Juni 2015 legte die Bundesversammlung die Grundbeiträge für den Ressourcen- und den Lastenausgleich für die Periode 2016–2019 fest. Gegenüber dem letzten Jahr der vorangegangenen Vierjahresperiode 2012–2015 kürzte das Parlament die Dotation des Ressourcenausgleichs um insgesamt 165 Millionen Schweizer Franken. Die Entlastung des Bundes im Rahmen des vertikalen Ressourcenausgleichs beläuft sich dabei auf 98.1 Millionen Schweizer Franken, diejenige der ressourcenstarken Kantone im Rahmen des horizontalen Ressourcenausgleichs auf 66.9 Millionen Schweizer Franken. Mit dieser Kürzung folgte das Parlament dem Bundesrat nur teilweise, der in seiner Botschaft vom 3. September 2014 eine Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs um insgesamt 330 Millionen Schweizer Franken vorgeschlagen hatte. Trotz

der Kürzung der Dotation durch das Parlament erreichte der ressourcenschwächste Kanton nach dem Ressourcenausgleich im Jahr 2016 einen Index von 87.3 Punkten, was deutlich über der angestrebten Grösse von 85.0 Punkten liegt.

Die zweckgebundenen Bundesbeiträge werden hauptsächlich in den Aufgabengebieten Soziale Sicherheit (36 Prozent), Landwirtschaft (23 Prozent), Bildung (21 Prozent) und Verkehr (15 Prozent) verwendet.

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) wurde von Bund und Kantonen gemeinsam vorbereitet. Die USR III hatte zum Ziel, die kantonalen Steuerstatus (Holdings, Domicilgesellschaften, gemischte Gesellschaften) abzuschaffen, weil diese Regelungen nicht mehr den internationalen Standards entsprechen. Im Gegenzug sollten international anerkannte Instrumente eingeführt werden. Im Weiteren sollte der Finanzausgleich auch unter neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen funktionsfähig bleiben. Die Ablehnung der USR III in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 hat zur Folge, dass eine neue Vorlage (Steuervorlage 17) ausgearbeitet wird.

### **Gesamtbeurteilung und Ausblick**

In den Jahren 2014–2016 haben die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen keine grundlegenden Änderungen erfahren. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen war grundsätzlich gut und die Aufteilung der Kompetenzen wurde respektiert. Diverse Änderungen der BV, welche in der Berichtsperiode in Kraft getreten sind, haben sowohl für den Bund als auch für die Kantone bedeutende Auswirkungen, wie z. B. die Annahme von Art. 121a BV. Die Gesetzesänderungen weisen keine spezielle Tendenz zur Zentralisierung oder Dezentralisierung auf. Es ist jedoch hervorzuheben, dass in den Bereichen, in welchen kantonale bzw. interkantonale Lösungen kaum zustandekommen, der politische Druck für eine Gesetzgebung auf Bundesebene steigt (vgl. Motion Seiler Graf 16.3723, zitiert a.a.O.). Die Verbesserung der Umsetzung des Bundesrechts wurde besonders wichtig. In den Bereichen, in welchen Bund und Kantone parallele Kompetenzen innehaben (z. B. im öffentlichen Beschaffungswesen und im Geldspielbereich), hat eine enge Zusammenarbeit es erlaubt, Lösungen zu entwickeln, in welchen die jeweiligen Zuständigkeiten respektiert worden sind, auch wenn dies eine zusätzliche Komplexität darstellte.

In Bezug auf die europäische Ebene hat die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative im Zentrum der Diskussionen zwischen Bund und Kantonen gestanden. Der neue Art. 121a BV und Migrationsfragen generell werden auch künftig eine enge Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Behörden erfordern. Mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die der Bundesrat den Räten beantragt hat, hat er deutlich gemacht, wie sehr die kommunale und regionale Autonomie zur schweizerischen Identität gehören.

Betreffend die öffentlichen Finanzen sind die Perspektiven eng an das Nachfolgeprojekt der USR III gebunden, welches durch Bund und Kantone gemeinsam zu erarbeiten ist.

## **4.2 Rechtsprechung**

Das Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg (MLaw Klara Grossenbacher) hat die föderalismusrelevante Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und punktuell auch diejenige kantonaler Gerichte während der Jahre 2014–2016 analysiert.

Der Fokus der Untersuchung liegt auf der Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der föderalistisch-bundesstaatlichen Struktur, insbesondere der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV, Art. 5a BV und Art. 43a BV),

dem Vorrang des Bundesrechts gegenüber kantonalem Recht (derogatorische Kraft des Bundesrechts, Art. 49 BV), der Autonomie der Kantone (Art. 47 BV), den Schranken der kantonalen Gesetzgebung im Rahmen der Grundrechte und rechtstaatlichen Prinzipien (sowie der Ziel- und Programmnormen) des Bundes (Art. 7–34 BV und Art. 5 BV), den bundesstaatlichen Treuepflichten und Kooperationen im Allgemeinen (Art. 44 BV, Art. 45 BV und Art. 48 BV) und dem Vollzug von Bundesrecht im Speziellen (Art. 46 BV) sowie der Gewährleistung des Bestands, des Gebiets und der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone durch den Bund (Art. 52 und 53 BV). Der vollständige Bericht befindet sich im Anhang II.

Aus den über 150 relevanten Entscheiden gilt es einige zentrale Entscheide besonders hervorzuheben. So entschied das Bundesgericht etwa im Bereich der Raumplanung, dass es den Gemeinden nicht verwehrt sein darf, die Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten zu regeln und selbige zu erheben, wenn und solange der Kanton seinen diesbezüglichen Gesetzgebungsauftrag nicht wahrnimmt (BGE 142 I 177) oder dass Neueinzonungen gemäss dem revidierten Raumplanungsgesetz eine Bundesaufgabe darstellen, sodass gesamtschweizerisch tätige Natur- und Heimatschutzorganisationen beschwerdeberechtigt sind (BGE 142 II 509). Im Bereich der politischen Rechte befasste sich das Bundesgericht zunächst mit der Ausgestaltung der Parlamentswahlen in den Kantonen. Dabei hielt es fest, dass sich die Parteistärke verzerrenden, überkommenen Wahlkreise für das Proporzwahlssystem ohne abfedernde Massnahmen nicht mehr rechtfertigen lassen und dass die Majorzwahl nur bei Vorliegen sachlicher Gründe mit der Bundesverfassung vereinbar ist (BGE 140 I 107, BGE 140 I 394, BGer, zur amtlichen Publikation bestimmtes Urteil 1C\_511/2015 vom 12. Oktober 2016). Zudem beurteilte das Bundesgericht die Zulässigkeit kantonalen Stellungnahmen zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen und gelangte zum Schluss, dass einer kantonalen Intervention nichts entgegensteht, solange ihr ein unmittelbares und besonderes Interesse am Ausgang der Abstimmung zugrunde liegt, welches dasjenige anderer Kantone deutlich übersteigt (BGer, zur amtlichen Publikation bestimmtes Urteil 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016). Schliesslich bestätigte das Bundesgericht die Ungültigkeit der Tessiner Verfassungsinitiative zum Zusammenschluss von Locarno und Bellinzona mit je umliegenden Gemeinden wegen Verletzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, welche bei Gemeindefusionen ein Recht auf Anhörung der betroffenen Gemeinden vorsieht (BGE 142 I 216).

In seiner abschliessenden Würdigung hält das IFF fest, dass das Erkennen substanzieller und eindeutiger Entwicklungstendenzen in der föderalismusrelevanten Rechtsprechung naturgemäss eine Beobachtung während eines längeren Zeitraums erfordere. Nichtsdestotrotz lässt es eine dreijährige Beobachtungsperiode – unter Bezugnahme auf vorangehende Beobachtungen des Berichtszeitraums 2011–2013 – zu, Erkenntnisse zu gewinnen und zumindest partiell Stossrichtungen festzumachen:

1. Bereits im Rahmen der Beobachtungsperiode 2011–2013 wurde bemerkt, dass Bund und Kantone von der Möglichkeit, Kompetenzkonflikte sowie zivil- und öffentlich-rechtliche Streitigkeiten – zwischen Bund und Kantonen bzw. unter den Kantonen – klageweise durch das Bundesgericht beurteilen zu lassen (sog. staatsrechtliche Klage nach Art. 120 Abs. 1 BGG), kaum Gebrauch machen. Auch für den vorliegenden Berichtszeitraum lässt sich feststellen, dass die genannten Streitigkeiten vielmehr vorab auf politischem Wege bereinigt werden. Das Bundesgericht hat jedoch verschiedentlich explizit auf das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Klage verwiesen, so etwa zur Klärung der Zuständigkeit von Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden im interkantonalen Verhältnis oder von Konflikten zwischen Konkordatsorganen und Konkordatskantonen. Wie sich gerade der letztere Anwendungsfall angesichts der zunehmenden Kooperation der Kantone auf die Nutzung der Klagemöglichkeit auswirkt, gilt es aufmerksam zu beobachten. Immerhin werden staatsrechtliche Fragen häufig über Individualbeschwerden (etwa im Zusammenhang mit der derogatorischen Kraft des Bundesrechts) an das Bundesgericht herangetragen.
2. Punktuell hat das Bundesgericht während der Jahre 2014–2016 zur Klärung der im Vorbericht 2011–2013 festgestellten offenen prozessualen Fragen im Zusammenhang mit interkantonalen Vereinbarungen und Organen beigetragen. Bekräftigt hat es insbesondere die Anfechtbarkeit von

rechtsetzenden Konkordaten bzw. einzelnen Konkordatsbestimmungen vor Bundesgericht und die Qualifikation der oftmals eingesetzten interkantonalen Rekurskommissionen als letztinstanzliche obere gerichtliche Behörde, deren Entscheide der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Ausserdem hat das Bundesgericht festgehalten, dass Kantone ihrer Beschwerdelegitimation gegen Entscheide von Konkordatsorganen verlustig gehen, wenn sie diesen ihre entsprechenden Kompetenzen abgetreten haben. Insgesamt bleiben aber weiterhin Unklarheiten im Umgang mit rechtsetzenden Konkordaten und deren Organen bestehen, sodass weitere (gerichtliche) Präzisierungen vonnöten sind.

3. Weiter fortgesetzt hat sich die bundesgerichtliche Erweiterung des Katalogs an Bundesaufgaben (so im Bereich der Massnahmen zur Begrenzung des Siedlungsgebiets) als für die Beschwerdeerhebung durch Natur- und Heimatschutzorganisationen notwendige Bedingung. Damit bleiben neben der Problematik der Rechtssicherheit auch die dadurch aufgeworfenen bundesstaatlich-kompetenzrechtlichen Fragen aktuell.
4. Ausserdem fällt auf, dass das Bundesgericht seine lange Zeit stark ausgeprägte föderalistische Zurückhaltung allmählich zugunsten einer sektorspezifisch-wirkungsorientierten Betrachtungsweise relativiert. Vor diesem Hintergrund sind die Entscheide zu den kantonalen Wahlsystemen zu sehen, in denen das Bundesgericht Parteistärke verzerrende, überkommene Wahlkreise ohne abfedernde Massnahmen als nicht verfassungskonform befand und auch das Majorzwahlsystem für die Kantonslegislative nur bei Vorliegen sachlicher Gründe als mit der Bundesverfassung vereinbar einstufte. Angeführt werden kann hierbei auch die mit Blick auf das Ziel der baulichen Verdichtung erfolgende und damit ergebnisorientierte Auslegung der Grundsatzkompetenz des Bundes im Bereich der Raumplanung, womit die Kantone mehr und mehr in die Rolle von Vollzugsorganen gedrängt werden. Exemplarisch dafür ist etwa die entschlossene Durchsetzung des Einzonungsmoratoriums oder der Abschöpfung planungsbedingter Vorteile. Bezeichnend ist schliesslich auch, dass das Bundesgericht bei der Frage nach der Verwertbarkeit ausserkantonal polizeilich erhobener Beweismittel die Zuständigkeitsordnung dem Interesse an der Strafverfolgung untergeordnet hat.

## 4.3 Forschung

Das Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg (MLaw Klara Grossenbacher) untersuchte ausserdem die aktuellen und zentralen Themen der Forschung zum Schweizerischen Föderalismus der Jahre 2014–2016. Die Analyse skizziert thematisch geordnet die wichtigsten Fragestellungen, Forschungsthemen und deren Ergebnisse. Der integrale Bericht findet sich in Anhang III.

In seiner Würdigung stellt das IFF fest, dass sich in der Fülle der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Aspekten des Schweizerischen Föderalismus für den Zeitraum zwischen 2014–2016 sowohl kontroverse Debatten in bestimmten Themenbereichen (1.) als auch wiederkehrende, grundsätzliche Fragestellungen (2.) ausmachen lassen:

1.
  - Im Gleichschritt mit den politischen Diskussionen wird die Debatte rund um den Fremdsprachenunterricht auf Primarschulstufe auch von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft geführt. Während einige den vom Sprachenkompromiss abweichenden Bestrebungen in mehreren Kantonen ablehnend gegenüberstehen, unterstreichen andere die relative Unbestimmtheit des bundesverfassungsrechtlichen Koordinationsauftrags und zeigen sich kritisch, daraus eine Verpflichtung zum Unterricht zweier Fremdsprachen in der Primarschule abzuleiten.
  - Weiter zeigt sich, dass die Meinungen auch bezüglich der Frage der Zulässigkeit des Verzichts auf die Gemeindeebene auseinandergehen. Der Mehrheit, welche die kantonale Organisationsautonomie betont, steht dabei eine Lehrmeinung entgegen, die in der bundesver-



- fassungsrechtlich verankerten Gemeindeautonomie eine Verpflichtung zu einem dreistufigen föderalen Staatsaufbau erblickt.
- Auch das zur Stärkung der Position der Rumantschia vorgeschlagene Konzept eines «Romanenstaates» eröffnet einen Diskurs, in dessen Rahmen dem Konzept eines zusätzlichen Kantons auf rein personaler Basis verschiedene verfassungsrechtliche Einwände entgegengehalten werden.
  - Überdies sorgt ein Entscheid des Bundesgerichts zur Ausgestaltung kantonaler Wahlsysteme – konkret zur Zulässigkeit des Majorzwahlverfahrens für die Mitglieder der Kantonslegislative – nicht nur für Aufsehen, sondern auch für unterschiedliche Reaktionen seitens der Wissenschaft.
- 2.
- Auffallend viele Beiträge und Untersuchungen befassen sich mit der zunehmenden bundeseitigen Regelungstätigkeit und der insgesamt erstarkenden Position des Bundes im föderalen Gefüge. Während die einen die Feststellung anhaltender und schleichend fortschreitender Zentralisierungstendenzen anhand von verschiedenen Politikbereichen (wie etwa dem Gesundheitswesen oder dem Kulturbereich) veranschaulichen, versuchen andere, deren Ursachen zu analysieren und Gegenstrategien zu entwickeln. Dabei werden beispielsweise die reflexartigen Forderungen nach einer Bundesregelung zur Problembewältigung und die Finanzhilfen des Bundes als Treiber der Zentralisierung identifiziert. Zur Eindämmung der Zentralisierung werden verschiedene Vorschläge gemacht, wie etwa der Ausbau direktdemokratischer Instrumente im Bereich der föderalistischen Aufgaben- und Finanzordnung oder die Plafonierung der Bundesausgaben.
  - Nicht zuletzt geht die zunehmende Zentralisierung auch auf die erneut festgestellte Aufgabenverflechtung zurück. Letztere veranlasst denn auch mehrfach dazu, eine weitere Reorganisation der Aufgabenteilung anzuregen oder zumindest zu thematisieren.
  - Als Dauerbrenner der Föderalismusdiskussion entpuppt sich ausserdem die vielerorts zu verzeichnende Divergenz von aufgabenbezogenen bzw. tatsächlichen (Lebens)Räumen und politisch-administrativen Strukturen. Forschende verschiedener Disziplinen setzen sich dabei mit der Frage auseinander, wie dem Auseinanderfallen der Bezugsrahmen begegnet werden kann. Mit der Empfehlung zur interkommunalen Zusammenarbeit wird dabei auf bereits bekannte Bewältigungsstrategien zurückgegriffen.
  - Ausserdem zeigt sich, dass der Steuerwettbewerb im dezentral organisierten Steuersystem der Schweiz Gegenstand mehrerer Analysen ist, welche unter anderem die Erkenntnis hervorbringen, dass der Einfluss der Steuerbelastung auf die Mobilität nicht überschätzt werden sollte.

## 4.4 Öffentliche Diskussion/Medien

Das vorliegende Kapitel analysiert das Bild des Föderalismus in den Schweizer Medien in den Jahren 2014–2016. Analysiert wurde die Berichterstattung in schweizerischen Tages- und Wochenzeitungen. Dabei wurden Titel mit sprachregionalen und vorwiegend kantonaler regionaler Verbreitung in allen drei grossen Sprachregionen der Schweiz berücksichtigt. Die Analyse wurde vom Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) der Universität Zürich (Prof. Dr. Otfried Jarren, Dr. Anna Leupold, Dr. Colin Porlezza, lic. phil. Samuel Studer) erstellt. Sie basiert auf einer repräsentativen Sample und einer Fokus-Analyse und orientiert sich im Aufbau am Bericht über die Jahre 2011–2013. Der vollständige Bericht befindet sich in Anhang IV.

Die Analyse über den Berichtszeitraum 2014–2016 kommt zum Schluss, *dass das Thema «Föderalismus» in den Medien nie als Hauptthema, sondern nur am Rande* (einzelne Zitate oder Randbemerkungen) Erwähnung findet. Dabei handelt es sich meist um *allgemeine* Verweise auf den Föderalismus. Betroffenen *Themen* sind dabei, wie bereits 2011–13, vorwiegend das *Staatssystem* und staatsrechtliche Fragen gefolgt von der Thematik der Steuern bzw. des Steuerwettbewerbs, der *Bildungs- und Gesundheitspolitik* sowie des *Finanzausgleichs*. Gegenüber dem Berichtszeitraum 2011–2013 hat sich der Anteil der Berichte zum interkantonalen Steuerwettbewerb sowie zur Bildungspolitik erhöht.

Zu den wichtigsten *Akteuren der Föderalismusdebatte* gehört wiederum das Handlungsumfeld der *Politik*. Dabei entfällt die Thematik ungefähr zu gleichen Teilen auf die Exekutive und die Legislative, gefolgt von Akteuren der Parteien. *Wissenschaft und Bildung* befassen sich nur zu einem sehr geringen Anteil mit der Thematik. Akteure aus anderen Handlungsfeldern wie *Wirtschaft oder Soziales* finden nur selten Erwähnung. Deutlich weniger als 2011–2013 finden sich themenrelevante Aktivitäten von *Individualakteuren und Repräsentanten* der Verwaltung.

Inhaltlich zeigt sich die Berichterstattung über *föderalistische Themen mehrheitlich nicht kontrovers*. Zu den *kontroversen «Dauerthemen»* gehören u.a. die *Debatten über den Einfluss der Städte* und der ländlichen Schweiz oder die *Steuergerechtigkeit*. Ähnlich wie im letzten Bericht zeigen sich bei den Akteuren *zwei Konfliktlinien*. Die eine verläuft zwischen Vertretern des Bundes auf der einen Seite und Vertretern der Kantone auf der anderen Seite. Die andere verläuft zwischen Vertretern der bürgerlichen und politisch rechten Parteien (SVP, FDP, CVP) auf der einen Seite – diese präsentieren sich als starke Vertreter des Föderalismus – und Vertretern der linken Parteien (insb. SP), die sich beispielsweise für eine nationale Erbschaftssteuer oder für alle Deutschschweizer Kantone verbindliche Regelungen betreffend Frühfranzösisch aussprechen.

Der Föderalismus wird demnach *grundsätzlich mehrheitlich positiv konnotiert* (Effizienz, positive Wirkung auf Wirtschaft und Demokratie). Der Anteil neutraler Berichte ist jedoch stark angestiegen, wogegen der Anteil negativer Bewertungen eher rückgängig ist. Negative Bewertungen finden sich vor allem bei konkreten Umsetzungen etwa im Bereich der Gesundheitspolitik (Kostentreiber) oder in raumplanerischen und umweltpolitischen Fragen (Bremsklotz des «Kantönligestes» in einer komplexen, globalisierten Welt).

Zu den positiv berichtenden *Medien* gehören wiederum die Weltwoche und das St. Galler Tagblatt. Neutralere zeigten sich die Basler Zeitung, der Corriere del Ticino und die Berner Zeitung, während Tagesanzeiger und Le Temps vergleichsweise viele kritische Berichte aufweisen. Gewandelt hat sich die Berichterstattung der Neuen Luzerner Zeitung. Diese hatte zwischen 2011 und 2013 noch deutlich häufiger negativ über den Föderalismus berichtet, als dies zwischen 2014 und 2016 der Fall war.

Zu den konfliktreichen Themen gehören etwa der Sprachenstreit (Stichwort: Bildungshoheit) und der nationale Finanzausgleich (Stichwort Solidarität). In beiden Themen wird der Begriff «Föderalismus» als «Kampfbegriff» eingesetzt. Verhältnismässig selten finden sich im Untersuchungszeitraum hingegen Artikel, die sich aus übergeordneter Perspektive mit dem Begriff auseinandersetzen.

## 4.5 Exkurs: Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld

Der nachfolgende Beitrag des Forum of Federations (Felix Knüpling, Programmleiter, Forum of Federations) beleuchtet schlaglichtartig Beiträge Ereignisse und Tendenzen des Föderalismus im europäischen Umfeld der Schweiz. Besonderer Fokus liegt auf einer Kurzanalyse der Entwicklungen in Deutschland, Österreich, Italien und Spanien; auf die EU, das Vereinigte Königreich, Belgien und Zypern wird kurz verwiesen.

### Deutschland

Nach zwei grossen Reformen in den Jahren 2004–2006 (zur Neuordnung der Kompetenzverteilung) und 2006–2009 (zur Einführung der Schuldenbremse) stand in den letzten Jahren die sogenannte 3. Reformstufe zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Fokus der deutschen Föderalismusdebatte. Die Umsetzung der Neuregelung stand unter Zeitdruck. Ende 2019 laufen Solidarpakt II zur Förderung des Aufbaus Ostdeutschlands sowie die Regelungen des Länderfinanzausgleichs aus. Da im Herbst 2017 Bundestagswahlen stattfinden, musste die «Grosse Koalition» aus CDU/CSU und SPD in der laufenden Legislaturperiode eine Lösung finden.



So trafen nach zähen Verhandlungen Bund und Länder am 14. Oktober 2016 eine Grundsatzvereinbarung über die Reform der Finanzbeziehungen, die zu weitreichenden Änderungen im Grundgesetz, der deutschen Bundesverfassung, führen werden. Zwei entscheidende Merkmale der neuen Ordnung sind, dass sich, erstens, der Finanzausgleich weitestgehend «vertikalisiert» und der solidarische horizontale Ausgleich zwischen den Ländern wegefällt. Zweitens hat der Bund durch die Zusage von Bundesergänzungszuweisungen an die Länder in Höhe von ca. 9,5 Mrd. Euro pro Jahr im Gegenzug Kontroll- und Mitwirkungsrechte bei Kompetenzen der Länder erhalten, auch im Verwaltungsbereich.

Der neue Finanzausgleich soll zunächst bis zum Jahr 2030 gelten. Ab 2020 sollen bei der Umverteilung der Milliardenhilfen unter den jetzigen Geberländern und Empfängerländern sowie zwischen Bund und Ländern neue Regeln gelten. Die Vereinbarung sieht jährlich steigende Hilfen des Bundes und eine Entlastung der Geberländer vor. Der horizontale Finanzausgleich, durch den insgesamt rund ein Viertel der Einnahmen aus den Umsatzsteuereinnahmen bislang von reichen an arme Länder verschoben wurde, fällt weg.

Künftig wird die Finanzkraft schon bei der Verteilung der Umsatzsteuer beachtet. Dies war eine zentrale Forderung der Länder, besonders von Nordrhein-Westfalen. Streng genommen gibt es damit auch weiterhin Geber und Nehmer, doch die Umverteilung findet früher statt.

Zugleich gibt es wichtige Änderungen beim vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: Mit sogenannten Ergänzungszuweisungen wird dabei das Niveau besonders leistungsschwacher Länder weiter angehoben. Zusätzlich werden nun Zuweisungen nach sogenannter Gemeindefinanzkraft eingeführt. Davon profitieren vorerst besonders die ostdeutschen Länder, für die 2019 Hilfen aus dem Solidarpakt II enden. Ein solches spezielles System für den Osten soll es künftig nicht mehr geben, stattdessen können bedürftige Länder in Westdeutschland genauso gefördert werden.

Zudem sollen viele Aufgabenverteilungen zwischen Bund und Ländern neu geregelt werden. Dazu gehört unter anderem eine neue Autobahnverwaltung: Der Bund soll künftig allein für den Bau von Autobahnen verantwortlich sein, die er bislang gemeinsam mit den Ländern geplant und betrieben hat. Über eine privatrechtliche Infrastrukturgesellschaft könnten dabei auch Investoren für eine Privatisierung von Teilstrecken gewonnen werden – ein umstrittener Wandel der Verkehrspolitik. Weiterhin soll ein neues Bürgerportal des Bundes einheitlichen Zugang zu allen Verwaltungsangeboten bieten – Vorbild ist hier Estland gewesen. Zudem soll der Bund leichter Investitionen in die kommunale Infrastruktur mitfinanzieren können. Bislang erlaubt das Grundgesetz dies nur bei «besonders bedeutsamen Investitionen». Schliesslich gibt es mehr Kompetenzen für den Stabilitätsrat, der die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwacht, und Bundesrechnungshof. Diese sollen in Zukunft verstärkt überprüfen, ob die Länder Mittel angemessen verwenden und Ausgabengrenzen einhalten.

Die Neuordnung verlangt erhebliche Eingriffe in das Grundgesetz, welche bis zum Sommer 2017 durch die zwei Kammern – Bundestag und Bundesrat – abgesehen werden müssen, bevor im September neu gewählt wird. Nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität zeigt, dass es hierbei um eine der einschneidendsten Veränderungen im föderalen Gefüge Deutschlands für die nächsten Jahrzehnte gehen wird.

Die Ergebnisse zum neuen Finanzausgleich sind nicht nur von Medien und Experten, sondern auch von Bundespolitikern recht kritisch bewertet worden im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Föderalismus. Dass die Länder selbst in ihrer Vielfalt und Unterschiedlichkeit den horizontalen Länderfinanzausgleich gerade auch als sichtbares Zeichen ihrer Solidarität untereinander aufgeben, wird als bemerkenswert bezeichnet. Die finanzschwachen Länder werden in der Zukunft abhängiger von der Leistungsfähigkeit und der Bereitschaft des Bundes sein, sie zu unterstützen. Das ist eine substantielle Veränderung des föderalen Gefüges in Deutschland und steht im Gegensatz zu den Ergebnissen der Föderalismusreform von 2004–2006, deren Ziel eine Stärkung der Eigenständigkeit der Länder war.

Insgesamt bleibt der deutsche Föderalismus weiter unter Druck. Besonders in der Bildungspolitik wie auch zu Fragen der Inneren Sicherheit werden Forderungen nach einer weiteren Zentralisierung immer lauter. Es ist in diesem Zusammenhang schwer zu erkennen, dass der neue Finanzausgleich der Eigenständigkeit der Länder dienen wird.

## Österreich

Auch in Österreich stand eine Neuordnung des Finanzausgleichs an, der über anderthalb Jahre verhandelt und am 15. November 2016 vom Ministerrat beschlossen wurde. Als wichtigste Punkte werden die Fokussierung auf die Vereinfachung der Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden genannt, sowie die Stärkung der Primärvorsorge im Gesundheitsbereich und die Ausweitung des Pflegefonds. Ebenso vereinbarten die Finanzausgleichspartner – Bund, Länder und Gemeinden – den Einstieg in die Aufgabenorientierung im Wege von Pilotprojekten. Dadurch wurde, so der Beschluss, der «Einstieg in den Umstieg» vollzogen. Als Einstieg in eine Aufgabenorientierung wird die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden teilweise durch eine aufgabenorientierte Verteilung wie etwa die Finanzierung der Elementarbildung ersetzt, ab 2019 soll die Aufgabenorientierung auch im Pflichtschulbereich umgesetzt werden.

Als erster Schritt für mehr Autonomie der Länder wird der Wohnbauförderungsbeitrag zu einer ausschliesslichen Landesabgabe mit voller Autonomie für die Länder hinsichtlich des Tarifs: Um den Verwaltungsaufwand zu minimieren, bleibt der Bundesgesetzgebung grundsätzlich die Gesetzgebung vorbehalten. Die Landesgesetzgeber regeln hingegen die Höhe des Tarifs, ohne bundesgesetzliche Vorgabe einer Ober- oder Untergrenze. Der bisherige Anteil des Bundes am Wohnbauförderungsbeitrag wird neutral auf Basis des Jahres 2016 durch einen höheren Bundesanteil an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel ersetzt.

Ferner wollen die Finanzausgleichspartner unter Beiziehung internationaler Experten die Zweckmässigkeit einer verstärkten Abgabenautonomie prüfen. Dabei soll unter anderem eine Ausdehnung der Abgabenautonomie der Länder auf weitere Abgaben (z.B. Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer) sowie eine Stärkung der Abgabenautonomie der Gemeinden durch eine Reform der Grundsteuer untersucht werden.

Die Länder haben sich ebenso dazu verpflichtet, ein Benchmarking einzuführen, um die Verwaltungskosten vergleichbar zu machen. Ebenfalls eingeführt wird eine Ausgabenanalyse, genannt Spending Reviews. Aufgaben und Ausgaben von Gebietskörperschaften sollen darauf untersucht werden, ob sie zeitgemäss sind und gewünschte Resultate bringen bzw. wo es sinnvolle Ansatzpunkte zu Einsparungen gibt.

Zudem wurde vereinbart, bis Ende 2018 eine Bundesstaatsreform unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents vorbereitet werden, der in den Jahren 2003–2005 über eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform beraten hatte. Es soll hier insbesondere um eine Reform und Entflechtung der Kompetenzverteilung gehen.

Der österreichische Bundesstaat ist im Vergleich mit vielen anderen Föderalstaaten ausserordentlich stark zentralisiert. Überspitzt wird er zuweilen als «Föderation ohne Föderalismus» bezeichnet. Insofern kann aus föderalistischer Sicht der neue Finanzausgleich – im Gegensatz zu den Ergebnissen in Deutschland – grundsätzlich positiv bewertet werden. Dies gilt nicht nur für die Weichenstellungen in Richtung eines verstärkten Benchmarkings der Dienstleistungen der öffentlichen Gebietskörperschaften, sondern auch dafür, dass erste Schritte in Richtung Aufgabenorientierung gemacht wurden. In Richtung Abgabenautonomie wurden zwar bescheidene, aber wenigstens Erfolge erzielt. Was die Bund-Länder-Arbeitsgruppe in Sachen Bundesstaatsreform in den kommenden Jahren vorlegen wird, kann mit mehr oder weniger grosser Spannung abgewartet werden.

## Italien

Der 8. August 2016 markierte einen Wendepunkt für den italienischen Föderalisierungsprozess. Ein Beschluss des Obersten Gerichtshofes hatte das dann für den 4. Dezember 2016 angesetzte Referendum über die vom Parlament mit absoluter Mehrheit angenommene Verfassungsänderung zugelassen. Dieses «Gesetz zur Abschaffung des perfekten Zweikammersystems, der Reduzierung der Anzahl der Parlamentarier, der Kostenreduzierung bei öffentlichen Institutionen, der Abschaffung des Nationalrats für Wirtschaft und Arbeit und der Änderung des 5. Kapitels des 2. Teils der Verfassung» teilt Italiens Gesellschaft in zwei politische Lager. Wie bereits im Abgeordnetenhaus und im Senat erkennbar spalteten sich die Meinungen in allen sozialen Schichten in Befürworter oder Gegner der Reform. Der Reformvorschlag sollte 45 der 139 Artikel der Verfassung ändern, so viele wie nie zuvor, und dadurch das gesamte Staatssystem vereinfachen. Unter Vereinfachung verstand die Regierung Renzi dabei die Verkürzung der Entscheidungsabläufe und -verfahren und die Konzentration der Entscheidungsgewalt auf die Regierung und die Abgeordnetenkammer.

Eine zentrale Kritik der Gegner der Verfassungsänderung lautete jedoch, mit der Vereinfachung übertrieben zu haben. Der Entwurf sah vor, nicht nur die 92 Provinzen als Gebietskörperschaften als auch faktisch den Senat abzuschaffen sowie die Kompetenzen der 15 Normalstatutsregionen drastisch zu reduzieren. Laut der Entscheidung des Parlaments sollte Italien auch in Zukunft ein asymmetrischer Regionalstaat bleiben, sogar noch asymmetrischer als zuvor: mit zwei gleichzeitig geltenden Verfassungen, einer neuen für die Normalstatutsregionen und der derzeit geltenden Verfassung weiterhin für die Sonderstatutsregionen.

Zumindest übergangsweise hätte sich Italien damit zeitgleich in zwei gegensätzliche Richtungen bewegt: Zentralisierung in 15 Regionen und weiterhin in Richtung einer föderalen Struktur in den 5 Sonderstatutsregionen. Die Tendenz dazu zeichnete sich bereits seit über einem Jahrzehnt in der Verfassungsrechtsprechung ab, die die Staat-Regionen-Beziehungen deutlich zentralistischer ausgelegt hat, als es der Wortlaut der Verfassung seit 2001 vorschreiben würde.

Nun sollte auch der Verfassungstext die Machtkonzentration auf die Regierung und die Abgeordnetenkammer und die Schwächung der Regionen verdeutlichen. Doch paradoxerweise führte dies nicht zu einer Einebnung des Regionalismus, sondern zu einer Vertiefung der bestehenden asymmetrischen Struktur. Denn letztlich hätte die Reform nur die Normalstatutsregionen geschwächt, während sie auf die autonomen Regionen, durch ihre Autonomiestatute im Wesensgehalt ihrer Sonderstellung geschützt, nicht angewandt worden wäre.

Im Dezember 2016 ist die Regierung Matteo Renzis dann im Verfassungsreferendum gescheitert. Das System der Territorialautonomien bleibt auch nach dem Verfassungsreferendum weiterhin unklar. Zudem begibt sich Italien auf einen politisch wackeligen Kurs, viele Fragezeichen bleiben. Italien muss sich auf weniger stabile Verhältnisse einstellen. Die Frage ist, ob sich das Land das leisten kann?

## Spanien

Die Entwicklungen Spaniens waren in den letzten Jahren aus föderalistischer Sicht von zwei Themenkomplexen beherrscht: Der Reform des Senates zu einer echten «föderalen Kammer» und des katalanischen Nationalismus.

Seit 1983 ist das Gebiet des spanischen Staates in 17 politisch autonome Regionen, die sogenannten Autonomen Gemeinschaften untergliedert. Diese territoriale Ordnung, welche dem spanischen Staatswesen die Bezeichnung Autonomiestaat verlieh, ist das Ergebnis eines politischen Dezentralisierungsprozesses, der eine der tiefgreifendsten Wandlungen in der Geschichte Spaniens darstellt.

Die Dezentralisierung war ein ausserordentlich schwieriges Unternehmen, eng verbunden mit dem zeitgleich ablaufenden Redemokratisierungsprozess und zugleich dessen Bedingungen unterworfen. Nach jahrzehntelanger Unterdrückung jeglicher regionaler Eigenständigkeit durch den Diktator Franco kamen in fast allen Landesteilen die regionalistischen Kräfte zum Vorschein, für die Demo-

kratie mit regionaler Autonomie unauflöslich verbunden war. Die Lösung der regionalen Frage wurde somit zu einem wichtigen Prüfstein der jungen Demokratie.

Beide Entwicklungen – Demokratisierung und Dezentralisierung – wurden bis zum Ausbruch der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise 2008 durchaus positiv bewertet, in den vergangenen Jahren aber zunehmend in Frage gestellt. In der Debatte um eine Verfassungsreform sollen etablierte territoriale Strukturen verfassungsrechtlich verankert werden aber auch das Vertrauen in demokratische Institutionen gestärkt und eine Lösung für die Unabhängigkeitsbestrebungen Kataloniens gefunden werden.

Dem spanischen Autonomiestaat fehlt bislang ein wesentliches Element föderaler Staaten: eine dem Senats- oder Bundesratsmodell föderaler Staaten vergleichbare zweite Kammer, über die die Autonomen Gemeinschaften eine Repräsentation auf der Zentralstaatsebene erhalten und an der Willensbildung des zentralstaatlichen Gesetzgebers beteiligt werden könnten. Bis heute ist der Senat weder hinsichtlich seiner Zusammensetzung noch im Hinblick auf seine Funktionen eine «echte» Kammer der Autonomen Gemeinschaften.

Die Durchführung der Senatsreform war auch eines der Hauptelemente der Autonomiepolitik der letzten Regierungen, ob unter Führung der sozialdemokratischen PSOE oder der konservativen PP. Die PP akzeptiert bisher nur eine Reform der Arbeitsweise des Senats, nicht der Zusammensetzung. Im Rahmen der Krise wurde die Reform des Senats erneut thematisiert. Die Vorschläge reichen von einer Abschaffung des Senats über Vorschläge den Senat zu einer echten Kammer der territorialen Repräsentation, d.h. einer Kammer der Autonomen Gemeinschaften, fortzuentwickeln. Zu einer Lösung ist man bisher nicht gekommen.

In dem Spannungsfeld zwischen Autonomie und Einheit, das Spanien insbesondere angesichts des katalanischen Nationalismus kennzeichnet, führte die katalanische Regierung Ende 2014 ein von der Zentralregierung nicht anerkanntes Referendum durch, bei der folgenden Frage beantwortet werden sollten: «Wollen Sie, dass Katalonien ein Staat wird?» Diejenigen, die die Frage bejahten, sollten dann noch entscheiden: «Wollen Sie, dass dieser Staat unabhängig wird?». Trotz heftiger Kritik ergriff die spanische Regierung keine konkreten Schritte zur Verhinderung der Abstimmung. Das Ergebnis war bei einer Beteiligung von ungefähr 30 %, dass jeder 4. mit einem «Ja» auf beide Fragen abstimmte.

Da das Referendum als solches nicht anerkannt wurde, wurde die Regionalwahl im September 2015 von verschiedenen Parteien als Ersatzplebiszit zu der Frage der Unabhängigkeit Kataloniens stilisiert. Die Ergebnisse dieser Wahlen haben die Spaltung der katalanischen Gesellschaft in Befürworter eines unabhängigen Kataloniens und den Befürwortern eines Verbleibs Kataloniens in Spanien unverkennbar aufgezeigt. Die Wahlergebnisse zeigen auch, dass nur ein sehr geringer Teil der Wahlberechtigten mit dem Status quo der territorialen Ordnung zufrieden ist.

Wie geht es weiter? Am 9. November 2015 verabschiedete das katalanische Parlament eine «Resolution über den Beginn des politischen Prozesses in Katalonien» mit dem Ziel eines unabhängigen Staats. Das Regionalparlament soll «Entkoppelungsgesetze» verabschieden, die für die Übergangsphase bis zur Gründung eines katalanischen Staates Rechtssicherheit gewährleisten, die Grundlagen für eine eigene Steuerbehörde schaffen und die Sozialversicherung der Katalanen absichern. Carles Puigdemont, Regierungschef Kataloniens, hat für Oktober 2017 ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum angekündigt.

Eine entscheidende Rolle in der aktuellen Debatte über mögliche Konsequenzen einer Unabhängigkeit spielt die Frage, ob und auf welchem Weg ein unabhängiges Katalonien Mitglied in der EU werden kann. Alle europäischen Institutionen und Mitgliedsländer haben in der innerspanischen Auseinandersetzung die Zentralregierung unterstützt. Der Tenor lautet, ein unabhängiges Katalonien scheidet «automatisch» aus der EU aus. Einer (Wieder-) Aufnahme in die Union müssten aber nach dem EU-Vertrag alle Mitgliedstaaten zustimmen, also auch Spanien.

## Europäische Union und weitere Mitgliedsländer

Das politische System der EU befindet sich seit einigen Jahren in einer schwerwiegenden Krise. Beginnend mit der Finanzkrise haben sich anfänglich vor allem ökonomische Schwierigkeiten zu einer Krise des politischen Systems entwickelt, für die nach Lösungen gesucht wurde. Das Referendum im Vereinigten Königreich über den Austritt aus der Europäischen Union und der nun bevorstehende «Brexit» haben die Krise auf eine neue Ebene gehoben und bürden das Potenzial für das Auseinanderfallen der EU in sich.

Vor diesem Hintergrund scheint eine grundlegende Debatte über die Neuordnung des politischen Systems der EU dringend geboten. Mit Blick auf die zunehmende EU-Skepsis in der Bevölkerung hat sich die Angst vor einem europäischen Superstaat mittlerweile zu einem Schreckgespenst entwickelt, dessen sich euroskeptische Parteien in Wahlkampfzeiten gern bedienen. Gleichzeitig mehren sich aber auch Stimmen für eine Föderalisierung der Union. Die Schaffung eines europäischen Bundesstaates mit dem Europäischen Parlament als zentrale Institution würde die demokratische Legitimität sowie die Handlungsfähigkeit der EU steigern, so das Argument. Realistischer scheinen im Moment aber eher Lösungen, die zu einer verstärkten Zusammenarbeit derjenigen Mitgliedstaaten in ausgewählten Politikbereichen führt, die dies politisch wollen («konzentrische Kreise»), gleichzeitig wird eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der europäischen auf die Ebene der Mitgliedstaaten diskutiert.

Während der «Brexit» die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union verschärft hat, so hat er gleichzeitig innerhalb des Vereinigten Königreiches zu einer neuen Föderalismusdiskussion geführt, die über das hinausgeht, was in den letzten zwei Jahrzehnten als «Devolution», also Verlagerung von Kompetenzen von der Londoner Zentralregierung auf Schottland, Wales und Nordirland, bezeichnet wird. Zwar hatten England und Wales mehrheitlich für den Austritt aus der EU gestimmt, allerdings votierten in Nordirland sowie in Schottland – dessen stärkste Partei, die Scottish National Party, zudem nach staatlicher Unabhängigkeit strebt – eine Mehrheit dagegen. Der «Brexit» ist daher auch Anlass, über die Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und den Gliedstaaten neu nachzudenken.

Es ist naheliegend, dass wichtige Kompetenzen – u.a. in der Landwirtschaft, Fischerei, Umweltpolitik – im Zuge der Austrittsverhandlungen wieder auf das Königreich bzw. die Parlamente und Verwaltungen von Schottland, Nordirland und Wales zurückkehren und zu einem dramatischen Kompetenzzuwachs führen werden. Vor diesem Hintergrund sowie dem Streben nach Unabhängigkeit in Schottland sind aus dem politischen Raum Forderungen nach einer föderalen Zukunft des Vereinigten Königreiches lauter geworden mit dem Argument, dass nur so die Dynamik des «Brexit» aufgefangen sowie die Abspaltung Schottlands verhindert werden könne. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Diskussion fortentwickelt.

Während die staatliche Zukunft des Königreiches ungewiss ist, so gilt dies auch für den Föderalstaat Belgien. Der belgische Föderalismus bleibt weiterhin von den gemeinschaftlichen Streitigkeiten zwischen den beiden grossen Teilstaaten – dem niederländisch sprechenden Flandern und dem frankophonen Wallonien – geprägt. Die im Jahr 2012 im Rahmen der 6. Staatsreform ausgehandelten Kompromisse fügen sich in die Tradition vorangegangener Reformen ein, bei denen die Forderungen der flämischen Seite gegen Zugeständnisse an die frankophone Minderheit bedient wurden. Letztere bieten weiteres Konfliktpotential und Ansatzpunkt für Kritik von den flämischen Nationalisten, welche bei den Provinz- und Kommunalwahlen erneut Wahlsiege feiern konnten und weiterhin die Unabhängigkeit Flanderns als finales Ziel ihrer Bestrebungen ankündigen.

Mit Wirkung vom 1. Juli 2014 gingen im Zuge einer erneuten Stufe der Staatsreformen weitere Zuständigkeiten vom Föderalstaat auf die Regionen bzw. Sprachgemeinschaften über. Deren neue Zuständigkeiten umfassen die Gesundheitspolitik, das Justizwesen, die Arbeitsmarktpolitik, das Kindergeld und die Verkehrspolitik. Eine neue föderale Finanzverfassung regelt die Verteilung der Einnahmen aus der Einkommensteuer und den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich. Der Senat, die zweite Kammer wurde 2014 in ein Gremium ohne gesetzgeberische Funktion und mit stark gekürzten Sitzungszeiten transformiert.

Die jetzige Regierung unter Premierminister Charles Michel hat für die laufende Legislaturperiode entschieden, von einer weiteren Dezentralisierung des Landes abzusehen (die nächste Wahl findet im Mai 2019 statt). Belgien bleibt ein schwacher staatlicher Verbund mit starken zentrifugalen Tendenzen – und mit offener Zukunft.

Schliesslich sei noch kurz erwähnt, dass der Föderalismus aktuell eine grosse Rolle bei den Friedensverhandlungen auf Zypern spielt, das seit dem Einmarsch der türkischen Armee 1974 geteilt ist. Die jetzigen Verhandlungen werden im Vergleich zu früheren gescheiterten Verhandlungsrunden als sehr fortgeschritten bezeichnet. Angedacht ist die Schaffung eines «bi-kommunalen und bi-zonalen» föderalistischen Bundes, in dem die beiden Teile Zyperns Mitglieder sind. Knackpunkte sind der Grenzverlauf, die Teilung der Regierungsgewalt und Sicherheitsfragen. Auch der Status der türkischen Militäreinheiten im Norden ist bisher ungelöst. Dennoch scheint es so, dass wenn es Lösung gibt, diese auf eine föderale Lösung zuläuft.

### **Schlussbetrachtung**

Der Föderalismus an sich sollte kein Selbstzweck sein, sondern zu «guten» Politikergebnissen führen. Entscheidend ist bei einer Bewertung der Entwicklungen in den europäischen Föderalstaaten nicht so sehr, ob es eine Tendenz zur Zentralisierung oder zu mehr Föderalismus gibt – sondern ob durch Reformen Planungssicherheit, Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand, Transparenz und Demokratie gewährleistet wird. Denn letzten Endes geht es auch um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Leistungsfähigkeit staatlicher Strukturen.

In Ländern wie Belgien, Spanien, dem Vereinigten Königreich und Zypern – und mit Abstrichen vielleicht auch in Italien – steht der Föderalismus stark im Kontext von Fragen der staatlichen Identität und des Zusammenhaltes. Dies ist in Deutschland und Österreich sicher anders. Insgesamt sollte aber das Bewertungskriterium wohl eher sein, ob die jeweiligen föderalen Strukturen und Reformen geeignet sind, die drängendsten Herausforderungen des Föderalismus – auch das, was als Herausforderung in Zukunft sichtbar ist – zielgenau anzugehen. Ist z.B. die wachsende Spreizung von armen und reichen Regionen, die mehr oder weniger in allen Föderalstaaten zu beobachten ist, im Blick der Politik? Wie sieht es mit dem demografischen und dem sozialräumlichen Wandel aus – es gibt Wegzugsregionen und Zuzugsregionen? Gewährleistet der Föderalismus Transparenz und Demokratie? Die Beantwortung dieser Fragen sollte im Zentrum föderaler Reformen stehen.

## **5 Trends und Handlungsfelder**

Nachdem in den Kapiteln 2 und 3 die wichtigsten Themen und Entwicklungen aus föderalistischer Sicht in der Berichtsperiode 2014–2016 aufgezeigt wurden, sollen nachfolgend daraus abgeleitete Tendenzen und Herausforderungen fokussiert (Ziff. 5.1) und die sich daraus ergebenden Handlungsfelder und Massnahmen (Ziff. 5.2) aufgezeigt werden.

### **5.1 Trends und Herausforderungen**

Die im Berichtszeitraum 2011–2013 festgestellten Trends und Herausforderungen haben sich auch im neuen Berichtszeitraum kaum grundlegend geändert. Dies verwundert jedoch nicht, ist doch der Beobachtungszeitraum von «nur» drei Jahren auf der politischen Handlungsebene kein ausserordentlich langer Zeitraum, um tiefgreifende Veränderung vorzunehmen und diese anschliessend auch zu implementieren. Trotzdem sind im Berichtszeitraum innerhalb einzelner, wichtiger Herausforderungen durchaus Akzentverschiebungen festzustellen, was darauf hindeutet, dass ein aktives Angehen einzelner Problemfelder langfristig durchaus Wirkung zeigt.



## 5.1.1 Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene

Damit der Schweizerische Föderalismus ein Erfolgsmodell bleibt, müssen die politischen Instanzen und Verwaltungsbehörden des Bundes dem föderalistischen System in angemessener Weise Rechnung tragen. In der Theorie ist das eine Selbstverständlichkeit – die praktische Umsetzung erweist sich aber teilweise nach wie vor als schwierig. Die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes setzt einen materiellen Einbezug in die Rechtsetzung des Bundes voraus (Art. 45 BV) – unabhängig davon, ob es sich um innenpolitische oder um aussenpolitische Vorhaben handelt.

Die Position der Kantone als konstituierende Elemente der Eidgenossenschaft und primäre Vollzugs-träger des Bundesrechts hat besonderes Gewicht. In diesem Zusammenhang besteht insbesondere in Bezug auf die Rechtsetzung Verbesserungspotenzial. Denn der Einbezug der Kantone in die Willensbildung des Bundes funktioniert weiterhin nicht immer zur Zufriedenheit der Kantone. Obwohl sich der Bundesrat und die eidgenössischen Räte dieser Problematik bewusst sind, ist seitens der Kantone permanente Wachsamkeit angezeigt. Die Kantone müssen immer wieder darauf hinweisen, dass sie als konstitutive Partner im Bundesstaat gemäss Bundesverfassung rechtzeitig in die Willensbildung des Bundes und in die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen einzubeziehen sind.

Dies gilt auch in der Aussenpolitik, insbesondere in der Europapolitik, wo die Kantone weiterhin ihrer Position hinreichend Gehör verschaffen müssen. Die verfassungsmässige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen ist den meisten europäischen Staaten und der EU fremd. Diese gehen daher davon aus, dass der Bund für alle Bereiche zuständig und damit ihr ausschliesslicher Verhandlungspartner ist. Das birgt die Gefahr, dass sich der Bund auch tatsächlich alle Zuständigkeiten aneignet – auch jene der Kantone. Um diese Gefahr möglichst einzudämmen, hat der Verfassungsgeber den Kantonen das Recht eingeräumt, an aussenpolitischen Entscheiden mitzuwirken, wenn ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind (Art. 55 BV). Die Einrichtung des «Europa-Dialogs» im Hinblick auf die Verhandlungen mit der EU über institutionelle Fragen ist ein Schritt zur Verbesserung des Einbezugs der Kantone. Weitere Schritte und Massnahmen, insbesondere auch in Bezug auf die gelebte Praxis, sind aber notwendig. Zudem gilt es weiterhin wachsam zu sein: Je mehr EU-Recht in der Schweiz übernommen wird, desto grösser wird die Gefahr einer weiteren Zentralisierung. Der Föderalismus wird damit auf eine harte Probe gestellt.

### Frühzeitiger Einbezug der Kantone

Obwohl Bundesgesetze hauptsächlich durch die Kantone umgesetzt werden, hat der Bund ebenfalls ein Interesse daran, dass seine Gesetze zeit- und fachgerecht umgesetzt und vollzogen werden können. Ein Gesetz, das nicht umgesetzt werden kann, bleibt ohne Wirkung und verursacht bei Behörden, Bevölkerung und Wirtschaft Rechtsunsicherheit. Die Umsetzbarkeit von Bundesrecht ist deshalb ein gemeinsames Anliegen von Bund und Kantonen. In ihrem Bericht vom 13. Februar 2012 zur Umsetzung von Bundesrecht hat die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone den frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Planung und in die Erarbeitung von Vorentwürfen als zentrale Massnahme hervorgehoben. Damit soll sichergestellt werden, dass Fragen der Umsetzung und des Vollzugs eines bestimmten Vorhabens bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden. Dies hat inzwischen auch der Bundesrat erkannt und im Rahmen der Revision des Vernehmlassungsrechts einen neuen Art. 15a «Zusammenarbeit mit den Kantonen» in die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) aufgenommen, der seit 1. April 2016 in Kraft ist. Dieser Artikel verpflichtet die Bundesverwaltung, die Kantone bereits bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs im Bereich des Vollzugs einzubeziehen, wenn das Vorhaben wesentliche Interessen der Kantone berührt. So wird gewährleistet, dass nicht nur materielle Anliegen Gehör finden, sondern auch praktische Umsetzungs- und Vollzugsfragen frühzeitig berücksichtigt werden. Für eine erste Beurteilung zur Wirkung der neuen Verordnungsbestimmung ist es zu früh. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass der Artikel nur für die Bundesverwaltung gilt. Da die Rechtsetzung heutzutage zunehmend auch direkt vom Parlament ausgeht, drängt sich eine analoge Regelung seitens des Parlaments auf. Kommissionen und ihre Sekretariate sollten ebenfalls angehalten werden, bereits früh im Gesetzgebungsverfahren die Kantone einzubeziehen, und so praktischen Umsetzungs- und Vollzugsfragen bereits bei der Ausarbeitung von Bundesrecht Bedeutung zu verschaffen. Der früh-

zeitige Einbezug der Kantone kann aber auch eine Kehrseite haben. So beispielsweise immer dann, wenn die Rollenteilung Bund – Kantone nicht strikte eingehalten wird und die Interessen bzw. jeweiligen Positionen des Bundes und der Kantonsvertreter verwischt werden. Dies kann vor allem dann der Fall sein, wenn der Bund einzelne ausgewählte kantonale Vertreter persönlich anspricht bzw. einlädt. Gerade in diesen Fällen ist von den jeweiligen kantonalen Vertretern besondere Objektivität gefragt. In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Haltung einzelner Kantone bzw. Kantonsvertreter nicht immer repräsentativ für alle Kantone ist. Hier sind die einzelnen Direktoren- und Fachkonferenzen in der Pflicht, die Auswahl der einzelnen kantonalen Vertreter in den einschlägigen Arbeitsgruppen des Bundes mit besonderer Sorgfalt vorzunehmen.

Vor diesem Hintergrund gilt es hinreichend zu kommunizieren, dass die zu Recht geforderte wirksame Mitwirkung der Kantone nicht politisch instrumentalisiert wird, sondern dass sowohl seitens der Kantone als auch des Bundes stets eine klare Unterscheidung zwischen dem frühzeitigen Einbezug der kantonalen Experten in den Arbeitsgruppen einerseits und der politischen Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes z.B. im Rahmen des öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens andererseits gemacht wird. Die kantonalen Experten sollten so früh wie möglich einbezogen werden, ohne diese aber in Bezug auf die spätere Stellungnahme der politischen Ebene zu behaften. Diese Konstellation bezieht sich vorwiegend auf innenpolitische Dossiers. Bei aussenpolitischen Geschäften gilt es diesbezüglich zu differenzieren, unterliegen diese doch aufgrund der einschlägigen Verfahren einer anderen Logik der Mitwirkung. Hier sind die Vertreter der Kantone möglichst frühzeitig und auch bereits in der Explorationsphase möglichst auf politischer Ebene einzubeziehen, da die operativen und strategischen Ziele in den aussenpolitischen Dossiers verfahrensbedingt oft bereits in einem frühen Anfangsstadium entscheidend festgelegt werden.

### **Vernehmlassung und Fristen**

Pro Jahr gehen etwa 100–120 Vorlagen (Gesetze und Verordnungen) in die Vernehmlassung bei den Kantonen, 316 insgesamt während der Berichtsperiode 2014–2016. Dabei wurde bei 31 % dieser Vernehmlassungen die Frist von drei Monaten nicht respektiert (2014: 33 %, 2015: 38 %, 2016: 22 %). Dabei ist die Verbesserung im letzten Jahr darauf zurückzuführen, dass im April 2016 das neue Vernehmlassungsgesetz in Kraft getreten ist: jede Kürzung der Frist muss demnach begründet werden.

Mit der Änderung des Vernehmlassungsgesetzes (VIG) vom 1. April 2016 und der entsprechenden Verordnung (VIV) wurde die Position der Kantone im Vernehmlassungsverfahren gestärkt. Erwähnung verdient vor allem Art. 2 Abs. 2, wonach das Vernehmlassungsverfahren auch Aufschluss über die Vollzugstauglichkeit eines Vorhabens des Bundes geben soll. Dazu sieht Art. 8 Abs. 3 VIV vor, dass der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage Ausführungen zu den personellen, organisatorischen und finanziellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden und allfällige weitere Vollzugsträger enthält. Weiter sind Angaben zur Notwendigkeit, die Umsetzung mit den Vollzugsträgern koordiniert zu planen, und zum Zeitbedarf für die Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden zu machen. Gemäss Art. 9 Abs. 2 VIV werden die Kantone im Orientierungsschreiben ausdrücklich eingeladen, zu diesen Ausführungen im erläuternden Bericht und zu allfälligen darin gestellten Fragen Stellung zu nehmen. Gemäss Art. 20 Abs. 2 VIV werden die Stellungnahmen zur Frage der Umsetzung in der Vernehmlassungsauswertung in einem eigenen Kapitel dargestellt. Für eine erste Beurteilung der Wirkung der neuen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen ist es zu früh.

Weiter legt das VIG für das Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich eine Frist von drei Monaten fest, wenn Gesetzesvorhaben oder völkerrechtliche Verträge in die Vernehmlassung gegeben werden. Ausnahmen im Sinne einer Verkürzung dieser Frist sind nur dann erlaubt, wenn ein Vorhaben keinen Aufschub duldet, wobei die Dringlichkeit gegenüber den Vernehmlassungsadressaten in diesen Fällen zu begründen ist. Es ist bedauerlich und nicht nachvollziehbar, dass diese Bestimmung nicht auch explizit für europapolitische Stellungnahmen der Kantone Gültigkeit hat.

Wird die Bundesverwaltung um eine Fristverlängerung ersucht, dann wird diese in der Regel auch gewährt. Die parlamentarischen Kommissionen dagegen lehnen Gesuche der Kantone um eine Fristverlängerung systematisch ab. Das bedeutet unter Umständen, dass die interkantonalen Kon-

ferenzen nicht genügend Zeit haben, um eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone zu erwirken. Vor diesem Hintergrund besteht weiterhin bei den parlamentarischen Geschäften ein entsprechendes Verbesserungspotential.

Im Vordergrund stehen jedoch die legislatorischen Arbeiten auf der Ebene der Verwaltung. Zwar haben sich die zeit- und formgerechten Zustellungen von Vernehmlassungen der Bundesverwaltung in der Berichtsperiode verbessert; es gibt hier aber in Bezug auf eine effektive Konsolidierung der neuen Gesetzesbestimmungen in der Praxis weiterhin noch Raum für Verbesserungen, dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Regelungsdichte auf Bundesebene tendenziell immer mehr zunimmt und der damit einhergehende Regelungsaufwand auf kantonaler Ebene eine umso sorgfältigere und damit auch zeitintensive Beurteilung der Vernehmlassungsvorlagen bedarf.

### **Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone**

Im Bereich der Aussenpolitik ist der Bund verpflichtet, den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht beizumessen, wenn deren Zuständigkeiten betroffen sind (Art. 55 BV). Auch wenn Art. 45 BV eine solche Verpflichtung nicht explizit vorsieht, ist es nur folgerichtig, dass den Stellungnahmen der Kantone auf Bundesebene ganz allgemein besonderes Gewicht zukommt – insbesondere dann, wenn ihre Zuständigkeiten und/oder wesentlichen Interessen betroffen sind oder wenn der Erlass später von ihnen vollzogen wird. Heute werden die Stellungnahmen der Kantone im Rahmen von Vernehmlassungen zuweilen gleich behandelt wie jene von Interessengruppen. Das ist aus institutioneller Sicht problematisch. Der Bundesrat hat die Forderung der Kantone bisher abgelehnt, dass sie enger in die Europapolitik einzubeziehen seien – trotz den Bestimmungen in Art. 55 BV. Sollten sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU weiter vertiefen, sind innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen Staatsorganisation unumgänglich. Wohl wurde mit dem sogenannten «Europadialog» eine Plattform institutionalisiert, welche den Kantonen die Möglichkeit einräumt ihre Ansichten und Stellungnahmen, im direkten Kontakt mit dem Bundesrat einzubringen. Diese Entwicklung ist zu begrüßen, auch wenn der Dialog in der Praxis noch nicht immer die erhoffte Wirkung zeigt und künftig besser genutzt werden muss.

In Bezug auf die hinreichende Wahrnehmung der kantonalen Stellungnahmen sind aber auch die Kantone aktiv gefordert. Es ist an ihnen, die einschlägigen Vorlagen eingehend zu analysieren und jeweils konkrete und fassbare Anliegen gegenüber dem Bund zu formulieren. Dies setzt aber seitens des Bundes auch umfassendere Regulierungsfolgeabschätzung voraus, welche die Umsetzungsaufgaben der Kantone auch aus der Sicht des Bundes präziser als bisher aufzeigen.

## **5.1.2 Zentralisierung**

Der bereits für die Zeitspanne von 2011–2013 festgestellte Trend zur Zentralisierung hält weiter an. Dabei lässt sich das Phänomen der Zentralisierung in einem weiten Sinne verstehen. Darunter fallen nicht nur die Verlagerung von Zuständigkeiten an den Bund (über neue Verfassungsbestimmungen) und die intensive (teilweise gar extensive) Inanspruchnahme bestehender Bundeskompetenzen durch den Bundesgesetzgeber, sondern auch die interkantonale Harmonisierung und Koordination, die teilweise unter dem Druck einer Vereinheitlichung durch den Bund erfolgt.

Die Zentralisierung wird gemeinhin auch als schleichendes Phänomen beschrieben. Es handelt sich um einen Prozess, der auf einem Zusammenspiel verschiedenster Ursachen beruht und durch das Zusammenwirken einzelner Vorgänge ständig vorangetrieben wird. Einige der Erscheinungsformen werden nachfolgend umschrieben.

### **Überdehnung bestehender Bundeskompetenzen**

In verschiedenen Bereichen lässt sich feststellen, dass der Bund bestehende, ihm durch die Bundesverfassung zugewiesene Zuständigkeitsbereiche extensiv auslegt und teilweise über Gebühr ausreizt. So beispielsweise die Kompetenzen in der Energiepolitik (Art. 89 BV) im Kontext des Energie-

verbrauchs von Gebäuden. Spürbar ist dies auch über den Weg der Steuergesetzgebung, wo der Bund den Kantonen steuerliche Bestimmungen auferlegt, so beispielsweise beim Steuerabzug für Rückbaukosten (Energiegesetz) oder den Übertrag von Kostenüberschüssen auf zwei nachfolgende Steuerperioden für Energie- und Umweltschutzmassnahmen. Damit werden die direkten Steuern – unter der Inkaufnahme von erheblichen Steuerausfällen – für lenkungspolitische Zwecke «missbraucht».

Bei Regelungsbedürfnissen (auch vermeintlichen) wird reflexartig nach einer einheitlichen Lösung gerufen, dies nicht zuletzt auch begünstigt durch ein eingeeengtes, rein sektoralpolitisches Denken der politischen Akteure, die Medienaufmerksamkeit und die weit verbreitete Skepsis gegenüber regional und lokal unterschiedlichen Regulierungen. Diversität wird oftmals per se als Problem empfunden.

Besonders augenfällig ist die Entwicklung bei der Inanspruchnahme von Grundsatzgesetzgebungskompetenzen (Beispiel: Raumplanung, Jagd, Wald). Festzustellen ist auch hier eine Erhöhung der Regelungsdichte auf Verordnungsstufe. Diese Detailregelungen werden zusätzlich durch Vollzugshilfen (Erläuterungen, Wegleitungen, Merkblätter etc.) angereichert. Im Ergebnis werden die Kantone in diesen Politikbereichen (in denen der Bund lediglich zum Erlass von Grundsätzen zuständig wäre) in die Rolle von Vollzugsorganen zurückgedrängt. Es stellt sich die Frage, ob der Bund im Bereich von Grundsatzgesetzgebungskompetenzen überhaupt zum Erlass von Ausführungsverordnungen und Vollzugshilfen ermächtigt ist.

Die Kantone stellen fest, dass sich der Zentralisierungstrend – allerdings in anderer Form als bisher – fortsetzt: Erstens wird eine Neigung kritisiert, bei Verordnungen weitergehen zu wollen als das entsprechende Gesetz (beispielsweise bei der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung KVAV). Zweitens versucht der Bund, durch Weisungen unterhalb der Gesetzes- und Verordnungsebene Einfluss auf die Kantone zu nehmen. Dadurch wird der Spielraum der Kantone immer weiter eingeschränkt. So beispielsweise auch bei der Qualitätsaufsicht des Bundes, welche ihrerseits einen hohen Aufwand bei den Kantonen verursachen und die Handlungsspielräume auch materiell-rechtlich oftmals unterlaufen. Auf jeden Fall gilt es zu verhindern, dass die Kantone zu reinen Vollzugsstellen von Bundesrecht werden. Die Vielfalt, und nicht die Homogenität, ist eine Stärke der Schweiz. Dem Prinzip der Subsidiarität kommt dabei eine wichtige Stellung zu. Jede Aufgabe, die auf unterer Staatsebene erledigt werden kann, soll dort erledigt werden, so dass Harmonisierungen und Zentralisierungen nur Vorrang haben, wo dies wirklich nötig ist.

### **Steuerung über Finanzhilfen des Bundes**

Kantonale Zuständigkeits- und Autonomiebereiche werden nicht nur über Regulierungen, sondern auch über Finanzhilfen des Bundes eingeschränkt. Zwar schliessen Förderungskompetenzen des Bundes implizit auch die Befugnis mit ein, die notwendigen Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Verfahren zu erlassen. Dies führt aber wiederum zu einer Zunahme der bundesrechtlichen Regulierungsdichte und damit zu einer Tendenz zur Zentralisierung, indem sich bundesseitige Entscheidungen in formaler Hinsicht indirekt auch auf den grundsätzlich im autonomen Bereich der Kantone befindlichen Sachbereich durchschlagen und damit die (Letzt-)Entscheidung teilweise bzw. indirekt auf die Ebene des Bundes verlagert wird. Ein anschauliches Beispiel hierfür bilden die Bundesbeiträge für Infrastrukturbauten in den Städten und Agglomerationen (Art. 86 Abs. 3 lit. bbis BV).

In Fällen, in welchen eine gesetzliche Grundlage fehlt, versucht der Bund teilweise durch Vereinbarungen mit den Kantonen oder durch Anschubfinanzierung Grundlagen für einheitliche Standards zu schaffen.

### **Interkantonale Harmonisierung unter dem Druck einer drohenden Bundesregelung**

Eine zentralisierende Wirkung kann auch von interkantonalen Rechtsvereinheitlichungen über Konkordate (oder koordinierte Gesetzgebung) aus. Vereinzelt begründet das Bundesrecht für den Fall des Scheiterns einer Harmonisierung eine Bundeskompetenz (Beispiel: Eckwerte der obligatorischen Schule, Art. 62 Abs. 4 BV) oder verpflichtet den Bundesgesetzgeber zu einer Regulierung

(älteres Beispiel: Art. 39 Abs. 2bis KVG betreffend die gesamtschweizerische Planung des Angebots der hochspezialisierten Medizin). Ungeachtet solcher subsidiären Rechtsetzungskompetenzen besteht neuerdings in verschiedenen Bereichen ein politischer Druck zur Harmonisierung, ansonsten eine Bundesregelung droht (Beispiele: Sozialhilfe, Regulierung privater Sicherheitsfirmen).

### **Rechtsstaatliche Grundsätze, Grundrechte und Ziel-/Programmbestimmungen**

Die Kantone haben innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche die rechtsstaatlichen Grundsätze (z.B. Art. 5 BV), die Grundrechte sowie zahlreiche Ziel- und Programmbestimmungen der Bundesverfassung (z.B. die Sozialziele in Art. 41 BV oder die Förderungs- und Schutzbedürfnisse der Jugendlichen in Art. 67 Abs. 1 BV) zu beachten. Der Inhalt dieser Vorgaben wird nicht nur durch das Bundesgericht konkretisiert, sondern vermehrt in «nationalen Programmen» oder «Dialogen» mit Blick auf einheitliche Standards vorangetrieben. Es lässt sich feststellen, dass die Regelungsdichte dieser offenen und konkretisierungsbedürftigen verfassungsrechtlichen Vorgaben zunimmt. Als Beispiel sind die Anforderungen aus dem Erfordernis der Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 BV) an die Ausgestaltung der Wahlkreise für die kantonalen oder kommunalen Parlamentswahlen zu nennen.

### **Erwartungshaltung der Kantone**

Nicht zuletzt bleiben auch die Erwartungshaltung der Kantone an den Bund Treiber zu einer Zentralisierung von Aufgaben – sei es, dass Kompetenzen aus Bequemlichkeit an den Bund abgetreten werden, oder dass Bundessubventionen verlangt und damit Kompetenzverlagerungen in Kauf genommen werden. Besondere Beachtung verdienen diesbezüglich Bereiche wie z.B. das Gesundheits- und Sozialwesen, die innere Sicherheit oder Verkehrs- und Infrastrukturvorhaben. Ein stärkeres Bundesengagement wird hier aufgrund der Kostenentwicklungen teilweise nicht ungerne gesehen. Damit verbunden ist aber oft auch eine stärkere Einmischung des Bundes in kantonale Zuständigkeiten. Hier sind die Kantone weiterhin gefordert, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen und in ihren Kernzuständigkeiten selber konkrete und angebrachte Lösungen zu präsentieren. Nur wenn die Kantone Themenführerschaft übernehmen, lassen sich kantonale Zuständigkeiten nachhaltig verteidigen.

### **Regelungstechnik**

Die Kantone lehnen die subsidiäre Bundeskompetenz als Regelungstechnik wie bereits im letzten Monitoringbericht prinzipiell ab. Die Bildungsverfassung muss eine Ausnahme bleiben. Auch in anderen Bereichen, beispielsweise im Energiebereich und in der Sozialhilfe besteht ein Druck zur Harmonisierung aufgrund einer drohenden Bundeskompetenz.

Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes wird vielfach überdehnt, so dass die Kantone durch weitergehende Detailregulierungen und Vollzugshilfen in die Rolle von Vollzugsorganen zurückgedrängt werden. Die zahlreichen Weisungen auf Verwaltungsebene, die zudem ausserhalb des demokratischen Prozesses und insbesondere ohne Mitwirkung der Kantone erlassen werden, haben ebenfalls eine zentralisierende Wirkung. Genauso problematisch sind die mangelnde Regulierungsfolgeabschätzung und die Darstellung der finanziellen Auswirkungen.

Neue Formen des politischen Managements über Strategien, Masterpläne, Konzepte, Dialoge und Multi-Level-Governance dürfen schliesslich nicht zum Aushebeln verfassungsmässiger Zuständigkeitsordnungen führen.

## **5.1.3 Lastverteilung und Lastverschiebungen**

Gemäss Artikel 47 BV ist die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren. Das heisst nicht zuletzt, dass der Bund den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt und dazu beiträgt, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Art. 47 Abs. 2 BV). Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass der Bund die direkten und indirekten Kosten von Vorlagen

berücksichtigt, deren Realisierung vollständig oder teilweise den Kantonen zukommt. Diesen Aspekten wird oft nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Übertragung von finanziellen und personellen Lasten gehört zu den ungelösten Problemen, die von den Kantonen regelmässig angeführt werden, wenn sie Vorlagen des Bundes hinsichtlich der Einhaltung der föderalistischen Grundsätze beurteilen. So werden den Kantonen nicht nur Aufgaben des Bundes übertragen, sie übernehmen auch vermehrt Aufgaben und Leistungen, die vor dem NFA den Gemeinden übertragen waren, wie etwa die Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV).

Auch mit der Zunahme der Regulierungsdichte auf Bundesebene entstehen für die Kantone sowohl im übertragenen Wirkungsbereich (Vollzug von Bundesrecht) als auch im eigenen Zuständigkeitsbereich (Berücksichtigung und Verwirklichung der Grundrechte und der verfassungsrechtlichen Ziel- und Programmbestimmungen) Aufwände. Diese Aufwände belasten insbesondere die zeitlichen und personellen Ressourcen sowie die Finanzen der Kantone.

Die sich aus neuen Umsetzungsaufgaben ergebenden Lasten für die Kantone werden vom Bund sehr häufig nur ungenügend im Rahmen einer Regulierungsfolgeabschätzung ermittelt und berücksichtigt. Solche Lasten werden von den Kantonen regelmässig aufgeführt, wenn sie Vorlagen des Bundes hinsichtlich der Einhaltung der föderalistischen Grundsätze beurteilen.

### **Umsetzungsaufwand und neue finanzielle Lasten**

Die Umsetzung des Bundesrechts und der Verwirklichung bundesrechtlicher Ziele und Programme bindet personelle und zeitliche Ressourcen und bedeutet für die Kantone oftmals einen erheblichen organisatorischen Aufwand. Über 60% der kantonalen Regulierung erfolgt inzwischen im Lichte der Umsetzung von Bundesrecht und der Verwirklichung von verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ein Beispiel bilden die Reformen im Bereich der Raumplanung. Während sich die Reform (RPG 1) noch in der Umsetzungsfrist befindet, laufen bereits wieder Arbeiten für ein weiteres Reformpaket (RPG 2).

Eine erhebliche Belastung von zeitlichen und personellen Ressourcen ergibt sich unter anderem durch den Umstand, dass der Bund zunehmend private Organisationen mit aufwendigen und zum Teil unverhältnismässigen Abklärungsaufgaben bei den Kantonen beauftragt. Eine Belastung stellen auch die verschiedenen Anschubfinanzierungen dar, welche oft mit zeitintensiven Gesuchstellungen und Monitoring-Berichten verbunden sind.

In der Folge müssen Anliegen oder Projekte im eigenen Zuständigkeitsbereich zurückgestellt werden. Damit droht die Aufgabenautonomie der Kantone zu ersticken. Indem die Kantone durch den anspruchsvollen Vollzug vereinnahmt werden, sind sie u.U. in ihren originären Zuständigkeiten weniger regulativ tätig, was zu einem Ruf nach einer Bundesregelung bzw. -kompetenz führen kann, weil die Kantone im betreffenden Bereich nicht selbst aktiv sind bzw. ungewollt neue Lücken schaffen.

Neben dem indirekten Umsetzungsaufwand sind auch die direkten finanziellen Lastverschiebungen zulasten der Kantone teils erheblich. Diese erfolgten beispielsweise im Gesundheitswesen oder bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. So führte etwa die Einführung der neuen Spitalfinanzierung (Fallpauschalen) zu einer beträchtlichen Lastenverschiebung von den Krankenkassen hin zu den Kantonen. So sind etwa mit der Neuregelung der Spitalfinanzierung 2012 den Kantonen derart hohe Mehrkosten aufgebürdet worden, dass sie über keinen Spielraum mehr verfügen, um weitere vom Bund überwältigte Aufgaben zu übernehmen. Dies ist u.a. auch Ausfluss davon, dass die fiskalische Äquivalenz - zumindest in Teilen - nicht mehr berücksichtigt wird (zum Beispiel auch bei der Prämienverbilligung).



## 5.1.4 Rechtsstaatsdefizite im Bereich des Föderalismus

Charakteristisch für den schweizerischen Föderalismus sind die hierfür geltenden Grundsätze, wie beispielsweise das Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz*, der *Miteinbezug* der Kantone in die Entscheidungsvorgänge des Bundes, die *Autonomie* der Kantone oder die Einhaltung des *Subsidiaritätsprinzips*. Diese für die Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder die Mitwirkungsrechte der Kantone geltenden Grundsätze müssen rechtsverbindlich ausgestaltet und durchsetzbar sein. Das bedeutet aber auch, dass ein funktionierender Bundesstaat Rechtsstaatlichkeit voraussetzt, d.h. die genannten Grundsätze müssen mittels entsprechender formeller Verfahren, mitunter gerichtlichen Verfahren, durchsetzbar sein.

Die Bundesverfassung enthält zwar relativ viele Bestimmungen zum föderalen Gefüge und den Beziehungen zwischen den föderalen Partnern. Einige dieser Bestimmungen werden aber in der Praxis eher als verfassungspolitische Maximen angesehen (z.B. das Subsidiaritätsprinzip). Andere sind gerichtlich nicht durchsetzbar (z.B. das Erfordernis der verfassungsrechtlichen Grundlage für neue Bundeszuständigkeiten). Vor diesem Hintergrund werden bundesstaatliche Streitigkeiten in der Schweiz hauptsächlich auf politischem Weg gelöst. Diesen Umstand hat bereits der Bericht 2011–2013 hervorgehoben. Der Bericht betonte damals, dass die Kantone ihre Rechte nur selten vor Gericht geltend machen (z.B. Klage auf der Grundlage von Art. 120 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes) und stattdessen den politischen Weg bevorzugen. Dies hängt einerseits mit einer langjährigen politischen Kultur zusammen. Andererseits ist aber auch der Umstand nicht zu vernachlässigen, dass es den meisten Verfassungsbestimmungen, die die Grundsätze des Föderalismus betreffen, an normativer Substanz mangelt (z. B. Art. 5a, 43a BV). Ausserdem ist die Zuständigkeit des Bundesgerichts als Verfassungsgericht sehr eingeschränkt (Art. 190 BV). Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können gemäss Art. 189 Abs. 4 BV beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Was einen wirksamen Schutz der verfassungsmässigen Rechte der Kantone und des Föderalismus anbelangt, bestehen somit zahlreiche Hindernisse.

### Grundsätze mit fehlendem oder schwachem Rechtscharakter

Die Grundsätze der *Subsidiarität* (Art. 5a BV) und der *fiskalischen Äquivalenz* (Art. 43a BV) sind zwar explizit in der Verfassung verankert. Das Bundesgericht und die herrschende Lehre sehen darin aber eher *staatspolitische Maximen* als justiziable Rechtsregeln. Dies hat zur Folge, dass die Verletzung dieser Grundsätze vor Bundesgericht nicht als Rechtsverletzung gerügt werden kann.

Andere Grundsätze, wie z.B. die *bundesstaatliche Treuepflicht* (Art. 44 BV) oder die *Autonomie* der Kantone (Art. 47 BV) haben zwar einen rechtlichen Charakter, sind allerdings mit einer relativ schwachen normativen Substanz ausgestattet.

### Eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber kompetenzwidrigen Bundesgesetzen und Verordnungen

Bundesgesetze müssen von den rechtsanwendenden Behörden (insbesondere vom Bundesgericht) auch dann angewendet werden, wenn sie die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung verletzen. Dieses sog. *Anwendungsgebot* (Art. 190 BV) gilt auch für Verordnungen des Bundesrats, welche ein verfassungswidriges Bundesgesetz vollziehen oder auf einer Delegationsnorm beruhen, welche den Bundesrat ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen.

Immerhin schliesst Art. 190 BV eine Prüfung der Verfassungswidrigkeit nicht aus. Entsprechend müsste es auch möglich sein, dass die Kantone in einem Klageverfahren (Art. 120 BGG) die *Feststellung* der Kompetenzwidrigkeit eines Bundesgesetzes verlangen können.

## 5.1.5 Ungenügendes Föderalismusverständnis

### Aktive Gestaltung

Die Kantone und die interkantonalen Konferenzen halten auch in der Berichtsperiode 2014–2016 daran fest, dass den Grundsätzen des Föderalismus seitens des Bundes nicht immer hinreichend Rechnung getragen wird. Hier sind die Kantone weiterhin gefordert, aktiv und frühzeitig Lösungsansätze zu entwickeln, die der föderalistischen Staatsordnung entsprechen. Die Fähigkeit der Kantone, funktionierende und akzeptierte Lösungen zu präsentieren, ist auch eine Frage der Glaubwürdigkeit. Gleichzeitig müssen die Kantone den Mut haben, unterschiedliche Lösungen zu akzeptieren und dezidiert zu ihrer Vielfalt zu stehen und diese, wenn nötig auch vor Gericht einzufordern. Die Problematik des damit verbundenen, teils noch nicht adäquat ausgebauten rechtlichen Instrumentariums wird in Ziff. 5.1.4 angedeutet. Nicht alle Bereiche, die die Kantone teilweise zu Recht monieren, sind hinreichend justiziabel und damit in der Praxis auf rechtlichem Weg durchsetzbar. Oftmals liegt es aber auch schlicht an der Komplexität der föderalistischen Problem- und Fragestellungen, welche der aktiven Gestaltung einen engen Rahmen setzen. Adäquate wissenschaftliche und daraus resultierende politische bzw. praxisorientierte Grundlagen und Leitlinien müssen nicht nur erarbeitet, sondern auch in geeigneter Weise gezielt und breit kommuniziert werden. Es liegt in erster Linie an den Kantonen, diese Herausforderungen anzunehmen und in die richtigen Bahnen zu lenken.

### «Dialogisierung»

Der Trend zur Einrichtung von sogenannten Dialogen in verschiedenen Bereichen (z.B. Gesundheit, Migration) hält weiterhin an. Die gute Zusammenarbeit, die im Rahmen dieser Foren gepflegt wird, wird begrüsst. Sie darf aber nicht mit der Berücksichtigung der föderalistischen Grundsätze verwechselt werden. Es geht hier nicht um eine neue Partnerschaft oder neue Formen der Zusammenarbeit. Eine Diskussionsplattform ist ein geeignetes und willkommenes Mittel des gegenseitigen Informationsaustausches und der frühzeitigen Auslotung künftiger Entwicklungen und Standpunkte. Sie ist jedoch kein Ersatz für eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Es ist darauf zu achten, dass Diskussionsplattformen nicht die Kompetenz der Kantone untergraben und als zusätzliches Moment der Zentralisierung wirken.

## 5.2 Handlungsfelder und Massnahmen

Auf der Basis des Monitoringberichts Föderalismus der Jahre 2011–2013 wurden erstmals Handlungsfelder und daraus abgeleitete Massnahmen festgelegt. Der Bericht formulierte damals als prioritäre Massnahmen die *«Überprüfung der Aufgabenteilung Bund-Kantone»* (M1), die *«Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone»* (M2), die *«Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik»* (M3) sowie die *«Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze»* (M4). Darüber hinaus wurden prozessorientierte Massnahmen, wie der *«Frühzeitige Einbezug der Kantone in die Vorbereitung von Bundesvorhaben»* (M5), die *«Überprüfung der Anwendung des Instruments der Programmvereinbarung»* (M6) sowie der *«Erfahrungsaustausch im Bereich der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit»* (M7) als weitere konkrete Handlungsanweisungen festgelegt. Massnahmen mit Blick auf die Information, Sensibilisierung und Kommunikation, wie die *«Aktive Nutzung der politischen Netzwerke der Kantone und interkantonalen Konferenzen»* (M8), die *«Stärkere Thematisierung des Föderalismus in der Öffentlichkeit»* (M9), die *«Förderung der Schulung und Weiterbildung zum Föderalismus»* (M10) und die *«Stärkung des Föderalismus im Staatskundeunterricht»* (M11) schlossen das Massnahmenpaket der Jahre 2011–2013 ab.

Der Monitoringbericht 2011–2013 wurde von den Kantonsregierungen anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2014 verabschiedet und deren wichtigste Erkenntnisse mit dem Bundesrat, den Mitgliedern der eidgenössischen Räte, den Parteien und weiteren betroffenen Krei-

sen diskutiert. Vor dem Hintergrund dieser breiten Diskussion und gestützt auf die neuesten Umfragen und Analysen des vorliegenden Berichts der Jahre 2014–2016 wurden die bisherigen Massnahmen teils beibehalten, gegebenenfalls aufgrund der Gegebenheiten zusammengeführt, teilweise neu priorisiert oder aber als Folge mangelnder Relevanz in der Berichtsperiode als erledigt abgeschrieben.

Die nachfolgend zu erläuternden Massnahmen verstehen sich weiterhin als direkte oder indirekte Antworten auf die analysierten Trends und Herausforderungen aus den Berichtsperioden 2011–2013 und 2014–2016 und sollen den bestätigten oder neu aufgezeigten Fehlentwicklungen entgegenwirken. Ungeachtet der verschiedenen beteiligten Akteure liegt die Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus unverändert primär in den Händen der Kantone. Gefordert sind in erster Linie die Kantonsregierungen und die interkantonalen Konferenzen, angesprochen ist aber auch die aktive und praktische Mitgestaltung der beteiligten Akteure auf Bundesebene.

### **Massnahme 1: Überprüfung der Aufgabenteilung Bund-Kantone und deren Finanzierung**

Die beiden prioritären Massnahmen 1 und 2 der Berichtsperiode 2011–2013 «*Überprüfung der Aufgabenteilung Bund-Kantone*» und die «*Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone*» bleiben auch in der Berichtsperiode 2014–2016 die wichtigsten Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus. Aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklungen werden die beiden Massnahmen nunmehr in eine Massnahme zusammengeführt.

Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Jahre 2008 wurde der Föderalismus in der Schweiz grundlegend erneuert. Neben einem neuen Finanzausgleich führte auch eine weitreichende Finanzierungsentflechtung in 17 Aufgabenbereichen dazu, dass Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen gestärkt wurden. Gleichzeitig wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung verankert.

Trotz dieser Bemühungen ist die Tendenz zu neuen Verflechtungen und Verbundfinanzierungen ungebrochen. Die bereits erkannten Probleme bestehen im Kern weiterhin: Unklare Verantwortlichkeiten führen zu Fehlanreizen, Mengenausweitung und Lastenverschiebungen auf Kosten der anderen Staatsebene, zu mangelnder Steuerbarkeit und ungebremster Kostenentwicklung sowie nicht zuletzt zu einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Legislaturisch werden teils ohne klare Verfassungsgrundlage immer wieder oder gar zunehmend getrennte Aufgaben verbunden und damit einhergehend Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung schleichend verwischt.

Die Kantone haben daher im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs Bund-Kantone ihre Forderung nach einer erneuten Überprüfung der Aufgabenteilung bekräftigt und zusammen mit dem Bund ein Mandat für ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung aufgelegt. Der Bundesrat kündigte zudem am föderalistischen Dialog vom 20. März 2015 an, dass er in Erfüllung der Motion FK-N (13.3363) dem Parlament bis 2018 einen erneuten Bericht zur vollständigen Analyse aller Verbundaufgaben unterbreiten wird. Damit soll aber zunächst keine Aufgabenentflechtung im Sinne einer NFA 2, sondern in einem ersten Schritt ausschliesslich eine Analyse vorgelegt werden. Eine darauf gestützte, tatsächliche Aufgabenentflechtung wäre nach Ansicht des Bundes allenfalls Gegenstand eines nachgelagerten grösseren Reformprojektes.

Aus der Sicht der Kantone sollte sich jedoch die Überprüfung nicht nur auf die im Verbund finanzierten Aufgaben beschränken, sondern das gesamte Aufgabenspektrum umfassen. Dazu gehört nach Ansicht der Kantone auch die Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone bzw. eine Überprüfung der Kostenentwicklung in den einzelnen Aufgabenbereichen. So ist es u.a. unter dem föderalistischen Aspekt unbefriedigend, dass die Kantone in einzelnen Bereichen keinen gesetzgeberischen Hebel zur Steuerung der Aufgabenerfüllung und folglich auch zur Kontrolle ihrer Ausgaben besitzen. Dieses Anliegen wurde der FK-N anlässlich der Anhörung vom 9. Februar 2015 dargelegt. Gleichzeitig wurde an der Präsidiumsklausur KdK-Direktorenkonferenzen vom

29./30. Januar 2015 auch die finanzpolitische Dimension dieser Massnahme aufgezeigt. Eine klare Aufgabenteilung bietet einen besseren Schutz vor Lastenverschiebungen bei Sparprogrammen des Bundes, was sich künftig wohl noch akzentuieren wird.

Einer Überprüfung bzw. näheren Betrachtung bedürfen auch die Grundsätze des Instruments der interkantonalen Gesetzgebung. Insbesondere gilt es die Rahmenbedingungen dieses Instruments näher zu definieren, bei denen sich dieses Instrument als echte Alternative zu Bundesgesetzen sinnvollerweise einsetzen lässt. Im Vordergrund steht etwa die Frage, wann bei gegebener kantonaler Zuständigkeit ein Koordinationsbedarf in bestimmten Einzelfrage besteht, der die Übertragung der Zuständigkeit auf den Bund nicht rechtfertigt. Im Weiteren gilt es auch, nach einer allfälligen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA 2) das Instrumentarium zur Bewältigung der kantonalen Aufgaben einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Zu dieser Analyse gehört zudem eine kritische Auseinandersetzung mit Art. 48a der Bundesverfassung.

Vor diesem Hintergrund hat das Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Fribourg 2015 zuhanden der Kantone einen Grundlagenbericht und eine Wegleitung zur Typologie der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes und der Kantone erstellt. Diese soll künftig noch durch einen praktischen Leitfaden ergänzt werden. Zudem wurde im Nachgang des Berichts der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone vom 13. Februar 2012 «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» zwischenzeitlich ein Leitfaden für die Erarbeitung von Vernehmlassungen vorbereitet, welcher die Kantone dazu anhält, möglichst konkrete Aussagen zur Problematik der Vollzugskosten bei der Umsetzung von Bundesaufgaben zu machen.

Angesichts dieser Entwicklung hat die KdK im Herbst 2015 das Projekt «Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen» lanciert, das über die vom Bund beabsichtigte Analyse der im Verbund finanzierten Aufgaben hinausgeht. Ein erster Meilenstein ist inzwischen erreicht: Nach Konsultationen der Kantonsregierungen und Direktorenkonferenzen hat die Plenarversammlung der KdK am 24. Juni 2016 einstimmig einen entsprechenden Positionsbezug verabschiedet.

Die Kantone sind nun gefordert, ihre Vorstellungen zur Verbesserung der Aufgabenteilung bzw. zur Anpassung der Finanzierungsverantwortung auf Bundesebene einzubringen. Dies soll einerseits im Rahmen der Beantwortung der Motion «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» (13.3363) und andererseits in einem gemeinsamen Projekt mit dem Bund zur Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung in ausgewählten Politikbereichen erfolgen.

Die Plenarversammlung der KdK hat das Vorgehenskonzept für dieses zweigleisige Vorgehen am 30. September 2016 verabschiedet. Die in diesem Sinne in die Wege geleiteten Arbeiten mit dem Bund sind konsequent weiterzuvorführen.

## **Massnahme 2: Abbau der Übersteuerung durch Finanzhilfen des Bundes**

Bei Aufgaben, die mit der NFA nicht entflochten werden können, visierte die NFA neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen an: Der Bund beschränkt sich dabei auf die strategischen Ziele, während den Kantonen möglichst grosse operative Gestaltungsfreiheiten eingeräumt werden. Die Zusammenarbeit sollte in verstärkter Partnerschaft vermehrt ziel- und wirkungsorientiert erfolgen. Die Erfahrungen der letzten Jahre stimmen teilweise positiv, zeigen aber auch Verbesserungspotential in Richtung einer Konzentration der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene und einer Reduktion der bundesseitigen Regelungsdichte.

Die Mitarbeitenden der interkantonalen Konferenzen wurden im Herbst 2014 zum Thema Programmvereinbarungen geschult. Zudem hat die EFV im Rahmen der Erarbeitung des 2. NFA-Wirksamkeitsberichts einen detaillierten Bericht zum Stand der Programmvereinbarungen verfasst und eine entsprechende Würdigung vorgenommen. Danach sollen nach Ansicht des Bundesrates für die

bestehenden im Verbund finanzierten Aufgaben keine weiteren Programmvereinbarungen ins Auge gefasst werden, wogegen bei neuen Aufgaben der Einsatz dieses Instruments geprüft werden soll.

Auf Bundesebene findet sodann zwischenzeitlich ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den betroffenen Bundesämtern statt. Im Juni 2015 wurde ein entsprechendes Weiterbildungsseminar durchgeführt, an welchem auch die Kantone teilgenommen haben.

Zudem sind in diesem Zusammenhang auch die befristeten Finanzhilfen zu erwähnen, welche die Kantone zur Übernahme sämtlicher Lasten verpflichten, wenn die finanzielle Unterstützung von Seiten des Bundes ausläuft. Dasselbe gilt, wenn die Bundessubventionen aus zweckgebundenen Mitteln (z.B. Abgaben, die erhoben und wieder verteilt werden) stammen, die kantonalen Beiträge hingegen durch Steuereinnahmen finanziert werden.

Auch für den Bundesrat steht die Konzentration der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene und eine Reduktion der Regelungsdichte unbestritten im Vordergrund. Gerade letztere führten aber im Berichtszeitraum seitens der Kantone immer wieder zu kritischen Anmerkungen. So generieren die Prozesse des Bundes zur Abwicklung von Programmen, Leistungsvereinbarungen, usw. (Governance, Controlling, Finanzaufsicht etc.) oft eine Übersteuerung und damit verbunden einen unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand, welche dem anvisierten Abbau der Regelungsdichte diametral zuwiderlaufen (z.B. die Programmvereinbarungen in den Bereichen Agglomerationsverkehr, Regionalpolitik, Wald und Umwelt). Hier gilt es, die einschlägigen Bundesstellen künftig vermehrt auf entsprechende, konkrete Überregulierungen aufmerksam zu machen und für eine entsprechende Entschlackung der Programmvereinbarungen zu sensibilisieren. Die Kantone erwarten vom Bund strategische Vorgaben, die Umsetzung der Vorgaben sollte ihnen überlassen bleiben.

Es empfiehlt sich ein gemeinsames Vorgehen mit den betroffenen Direktorenkonferenzen. Dabei ist in einem ersten Schritt bei der BPUK und FoDK das konkrete Vorgehen abzuklären.

### **Massnahme 3: Stärkung der Justiziabilität der Föderalistischen Grundsätze**

Im Bericht 2011–2013 wurde als Massnahme 4 die Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze als wichtige Massnahme zur Stärkung der föderalen Kompetenzen der Kantone aufgeführt.

Die Schweiz kennt bekanntlich keine Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze. Das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden haben bei der Beurteilung eines konkreten Streitfalls Bundesgesetze anzuwenden, selbst wenn sie verfassungswidrig sind (Art. 190 BV). Hinzu kommt die Nichtanfechtbarkeit von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates (Art. 189 Abs. 4 BV). Die Massgeblichkeit der Bundesgesetze gibt Bund und Kantonen heute ungleich lange Spiesse in die Hand: Der Bund kann die Kantone vor Bundesgericht sanktionieren, wenn ihre Gesetzgebung Bundesrecht verletzt. Umgekehrt ist es den Kantonen aber verwehrt, sich beim Bundesgericht gegen die Missachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung durch den Bundesgesetzgeber zu beschweren.

Der Bericht 2011–2013 kam damals zum Schluss, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen dieses Ungleichgewicht beseitigen könnte. Insbesondere wurde dabei betont, dass der Bundesgesetzgeber damit bei neuen Gesetzesvorhaben die verfassungsmässige Kompetenzausscheidung, aber auch die grundsätzlichen Verfassungsbestimmungen zur Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie der Kantone stärker berücksichtigen würde, wenn das Bundesrecht gerichtlich überprüfbar bzw. anfechtbar wäre.

Neu soll dieser Aspekt auf eine breitere Sicht der Justiziabilität aller föderalistischen Prinzipien ausgedehnt werden. Zur Möglichkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen wurde zwischenzeitlich im Berichtszeitraum ein einschlägiges Gutachten in Auftrag gegeben, welches zum Schluss kommt, dass die Einhaltung der Föderalistischen Grundsätze nicht an den materiellen Bestimmungen der Bundesverfassung krankt, welche in wesentlichen Teilen justiziabel sind. Haupthindernis ist hingegen das Anwendungsgebot von Bundesgesetzen (Art. 190 BV). Dieses schliesst aber eine Kontrolle durch das Bundesgericht nicht gänzlich aus. Diesbezüglich gilt es zunächst anhand von Kriterien einen konkreten Anwendungsfall zu identifizieren, der bei gerichtlicher Überprüfung Aussicht auf Erfolg haben könnte. Aufgrund dessen soll bei Gelegenheit ein Anwendungsfall mit staatsrechtlicher Klage vor Bundesgericht gebracht werden.

#### **Massnahme 4: Stärkung der Mitwirkungsrechte und frühzeitiger Einbezug der Kantone bei Bundesvorhaben**

Im Bericht 2011–2013 wurde der frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Vorbereitung von Bundesvorhaben als wichtige Massnahme aufgeführt. Damit sollen Umsetzungs- und Vollzugsaspekte verstärkt in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene (Verfassung, Gesetze und Verordnungen) Eingang finden können. Ein grosser Nachholbedarf wurde namentlich bei der Erarbeitung von Botschaften zu Volksinitiativen statuiert, welche die Auswirkungen auf die Kantone systematischer und eingehender darstellen sollen.

Die KdK hat 2014 eine Studie zu den Formen und Verfahren für einen frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Vorbereitung von Bundesvorhaben in Auftrag gegeben. Gestützt auf die inzwischen vorliegende Studie können nun weitere Schritte sowohl auf Bundes- als auch Kantonebene geprüft und ggf. in die Wege geleitet werden. Basierend auf den Empfehlungen wäre zu prüfen, ob seitens der Kantone ein Mitwirkungsgesetz analog dem BGMK anvisiert werden soll.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Vernehmlassungsverordnung (VIV) wurde zudem seitens des Bundes vorgeschlagen, einen neuen Artikel 15a «Zusammenarbeit mit den Kantonen» in die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) aufzunehmen, mit dem die Bundesverwaltung dazu verpflichtet wird, bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen. Der zwischenzeitlich in Kraft getretene Vorschlag des Bundesrates ist aus Sicht der Kantone sehr zu begrüssen. Im Übrigen verweist der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf die Arbeiten zum Bericht «Umsetzung von Bundesrecht auf die Kantone» und die erwähnte Studie der KdK.

Die Präsidien von KdK und Direktorenkonferenzen haben im Januar 2015 betont, dass der frühzeitige Einbezug der Kantone in die Vorbereitung von Bundesvorhaben nur dann Sinn macht, wenn seitens des Bundes auch die Bereitschaft besteht, die Anliegen der Kantone als institutionelle staatliche Partner besonders zu berücksichtigen. Wichtig ist auch, dass bei Bundesvorhaben, bei denen die Kantone mitwirken, die Prozesse und Spielregeln von Beginn weg klar definiert sind. Namentlich muss die politische Ebene der Kantone das Recht haben, Vorschläge, die auf fachlicher Ebene erarbeitet wurde, auch wieder zurückzuweisen. Es ist dabei auch darauf zu achten, dass die Position der Kantone ihre Vielfalt repräsentiert.

Der frühzeitige Einbezug der Kantone bereits in der Phase der Exploration ist aber auch bei der Vorbereitung *internationaler Verhandlungen* von Bedeutung. Die auswärtigen Angelegenheiten sind zwar eine Prerogative des Bundes. Die Globalisierung sowie die fortschreitende europäische Integration führen jedoch dazu, dass die Schweiz immer mehr internationale Verträge abschliesst, welche Auswirkungen auf Bereiche haben, die auch im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen, oder aber deren Umsetzung von den Kantonen vollzogen werden. Bei ungenügender Mitwirkung stellt sich hier die Frage, wie der Bund überhaupt auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht nehmen und ihre Interessen wahren kann.



Bereits in ihren europapolitischen Standortbestimmungen vom 25. Juni 2010 und 24. Juni 2011 haben die Kantonsregierungen festgehalten, dass eine Zustimmung zu einer weiteren Vertiefung der Beziehungen zur EU bedingt, dass gleichzeitig eine Reihe von innerstaatlichen Reformen realisiert werden. Ende 2013 haben die Kantonsregierungen dem Bundesrat konkrete Forderungen nach innerstaatlichen Reformen unterbreitet, um die föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation zu festigen (vgl. entsprechenden Positionsbezug der KdK vom 13. Dezember 2013). Der Bundesrat erachtet eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen bei der Führung seiner Aussenpolitik als unerlässlich und ist gewillt, diese im Rahmen der bestehenden rechtlichen Grundlagen sowie aller heute zur Verfügung stehenden Gremien (Föderalistischer Dialog, Europadialog) weiterzuführen. Ob es in diesem Bereich Reformen braucht, möchte der Bundesrat im Kontext des Ausgangs der Verhandlungen über eine neue institutionelle Lösung mit der EU sowie im Lichte der weiteren Entwicklung der gesamten Beziehungen der Schweiz zur EU beurteilen. Erst zu diesem Zeitpunkt könne geprüft werden, ob eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen und der organisatorischen Strukturen Sinn machen. Die Kantone sind insbesondere bezüglich des vom Bundesrat vorgeschlagenen Zeitpunkts der Beurteilung entsprechender Reformen nicht einverstanden. Auch Parteien zeigen grundsätzliches Verständnis für die vorgebrachten Anliegen der Kantone nach innerstaatlichen Reformen. Vor dem Hintergrund, dass die institutionellen Gespräche mit der EU in der Berichtsperiode noch nicht sehr weit vorangekommen sind, sind Massnahmen in Bezug auf die genannten Reformen zurzeit jedoch noch zurückzustellen. Die inhaltlichen Vorarbeiten sind soweit abgeschlossen, dass sich die Kantone im Falle praktischer Fortschritte jederzeit mit konkreten Vorschlägen in die Diskussion einbringen können.

Neben der Bundesverwaltung gilt es auch das Parlament für eine vertiefte und institutionalisiertere Mitwirkung zu gewinnen. Auch hier ist eine klare rechtliche Grundlage anzustreben, die die bisherigen Ansätze verbindlicher konkretisieren (z.B. Art. 8e Abs. 2 lit. i RVOV).

Darüber hinaus sollen mittels geeigneter Leitlinien und Arbeitsblätter die in die Mitwirkung einbezogenen kantonalen Stellen für die ihnen zugeordnete Rolle besser unterstützt und sensibilisiert werden. Dies gilt insbesondere für die unterschätzten Gefahren in Bezug auf die politische Instrumentalisierung eines frühzeitigen Einbezugs der Kantone durch den Bund.

Es ist darauf hinzuwirken, dass die Vorschläge zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes *gleichzeitig* mit den Vorarbeiten des Bundesrates zu einer institutionellen Lösung mit der EU diskutiert und substantiiert eingebracht werden und nicht wie vom Bundesrat vorgeschlagen erst zeitlich nachgelagert. Darüber hinaus ist darauf hinzuwirken, dass die bereits bestehenden rechtlichen Vorgaben in der Praxis auch tatsächlich wieder Beachtung finden und umgesetzt werden.

### **Massnahme 5: Sensibilisierung für und Förderung des Föderalismus**

Das Prinzip der Subsidiarität kann grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten umgesetzt werden. Entweder findet eine Dezentralisierung von Oben nach Unten statt, oder aber es besteht, wie im Falle der Schweiz, eine Kompetenzvermutung für die gliedstaatliche Ebene.

Global und auf Europäischer Ebene ist die Relevanz von dezentralen Strukturen ein wichtiges und aktuelles Thema: Die Förderung von friedlichen und inklusiven Gesellschaften ist eines der Ziele der UNO zur Nachhaltigen Entwicklung (Agenda 2030). Dabei sollen Rechtsstaatlichkeit und partizipative Institutionen gefördert und der gleichberechtigte Zugang zur Justiz gewährleistet werden. Dies wird ermöglicht durch leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen, deren Entscheidungsfindung bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist. Auf EU-Ebene findet eine Subsidiaritätsdiskussion statt. Unter anderem im Rahmen des Weissbuchs EU werden dezentralere Vorgehensweisen in Betracht gezogen damit regionalen Anliegen und Unterschieden besser Rechnung getragen werden kann.

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen sind weiterhin gefordert, den Grundsätzen des Föderalismus in der Tagespolitik Gehör zu verschaffen. Dazu sind die bestehenden Kanäle zum Bundesparlament, zum Bundesrat und zur Bundesverwaltung weiterhin proaktiv zu nutzen, namentlich gegenüber den Mitgliedern der eidgenössischen Räte sowie gegenüber den General- und Fraktionssekretariaten.

Hier wurden bereits Verbesserungen erzielt. So treffen sich zweimal pro Jahr das Büro des Ständerats und eine Delegation des Leitenden Ausschusses der KdK, um aktuelle politische Themen oder Fragen der Zusammenarbeit zu diskutieren. Zudem lädt die KdK jeweils am Montagabend der zweiten Sessionswoche der Eidgenössischen Räte zu einem «Stammtisch der Kantone» ein, der jeweils einem aktuellen politischen Thema gewidmet ist.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die regelmässige Kommunikation der Entscheide der interkantonalen Konferenzen zuhanden der Entscheidungsträger auf Bundesebene durch den in der Berichtsperiode eingeführten Newsletter der KdK «Standpunkt der Kantone», welcher seither regelmässig den bundespolitischen Akteuren zugestellt wird.

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen sind zudem weiterhin gefordert, den Föderalismus in der Öffentlichkeit stärker zu thematisieren und dessen Vorteile, Funktionsweise und Konsequenzen aktiv anzusprechen. Diesbezüglich wurde in der Berichtsperiode einiges unternommen. Zu erwähnen sind die Publikation des ersten Mehrjahresberichts im Rahmen des Föderalismusmonitoring, die 4. Nationale Föderalismuskonferenz und der seit 2014 jährlich verliehene Föderalismuspreis.

Der Mehrjahresbericht und die nationale Föderalismuskonferenz sollen weiterhin alle drei Jahre publiziert bzw. durchgeführt werden. Im Zusammenhang mit den jährlichen Erhebungen im Rahmen des Föderalismusmonitoring sind neu Hintergrundgespräche mit ausgewählten Medienschaffenden vorgesehen. Um aufzuzeigen, dass der Föderalismus wesentlich zu abgestützten, effizienten und wirtschaftlichen Lösungen beiträgt, hat die ch Stiftung ausserdem eine Studie zum Thema Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in Auftrag gegeben. Diese Studie soll anlässlich des 50-Jahre Jubiläums der ch Stiftung im Jahr 2017 publiziert werden. Zudem wurde an der Präsidiumsklausur KdK – Direktorenkonferenzen vom 29./30. Januar 2015 die Schaffung eines informellen Gefässes (z.B. ein Föderalistischer Club) angeregt, um mit ausgewählten politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren den Austausch zum Föderalismus zu pflegen.

Die Medien sind die wohl wichtigsten Vermittler für die indirekte Information der primären Zielgruppen (Bundesparlament, Bundesrat, aber auch Interessenverbände und Bevölkerung). Ihre Multiplikatorenfunktion ist von den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen wesentlich bewusster zu nutzen, indem beispielsweise Netzwerke zu Medienschaffenden aufgebaut und diese auch vor dem Hintergrund aktueller bzw. konkreter politischer Vorhaben mit Föderalismusbezug aktiv bewirtschaftet werden. Dies erfordert einen gewissen Grad an Systematisierung und Professionalisierung der Medienarbeit.

Um die Innovationskraft des Föderalismus zu stärken, ist vor allem auch auf die Weiterbildung der Mitarbeitenden der Kantone und interkantonalen Konferenzen weiterhin starkes Gewicht zu legen. Es sind letztlich auch diese Mitarbeitenden, die in ihrer täglichen Arbeit, sei es im autonomen oder übertragenen Zuständigkeitsbereich der Kantone, im engen fachlichen und persönlichen Kontakt mit den einschlägigen Akteuren der Bundesverwaltung zusammenarbeiten und sowohl die legislativen Vorhaben als auch die Praxis der behördlichen Tätigkeiten entscheidend mitgestalten. Diese Vertreter der Kantone müssen für das Verständnis der Grundsätze und Prinzipien des Föderalismus geschärft werden, damit sie die Sicht der Kantone selbstbewusst und kompetent in die entsprechende Zusammenarbeit einbringen können. Vor diesem Hintergrund organisiert die KoSeKo jährlich Weiterbildungen für die Mitarbeitenden der Konferenzsekretariate. In diesem Rahmen werden auch Fragen des Föderalismus prominent behandelt.

Das Wissen um den Bestand, die Grundsätze und die Vorteile des Föderalismus muss über die unmittelbar involvierten Akteure hinaus aber auch einer breiteren Öffentlichkeit nahegebracht werden.

Vor diesem Hintergrund sind vor allem auch die Schulen und der Staatskundeunterricht eine wichtige Voraussetzung dafür, dass nachfolgende Generationen die demokratische und föderalistische Tradition verstehen und weiterführen. Mit dem Postulat 13.3751 «Staatskundeunterricht auf der Sekundarstufe II: Eine Bilanz» wurde der Bundesrat zwischenzeitlich beauftragt, einen Bericht über den tatsächlichen Stellenwert des Staatskundeunterrichts in der Allgemeinbildung junger Leute auf der Sekundarstufe II vorzulegen. Der Bundesrat beantragte im November 2013 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat ist dem Bundesrat bekanntlich gefolgt.

Die Medien sollen bewusster und systematischer zur Information der Zielgruppen genutzt werden. Die Netzwerke der Kantone und der interkantonalen Konferenzen sind aktiv zu nutzen, um den Grundsätzen des Föderalismus Gehör zu verschaffen, wobei den Netzwerken zu Medienschaffenden besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Die nationalen Föderalismuskonferenzen sowie die jährliche Vergabe des Föderalismuspreises sind verstärkt als Aufhänger zu nutzen, um den Föderalismus in der Öffentlichkeit zu thematisieren und positiv zu besetzen. Um künftige Entwicklungen zu antizipieren sollen im Nachgang zu nationalen Föderalismuskonferenzen die Auswirkungen von globalen Trends wie Kommunikationsformen, Digitalisierung und Mobilität auf den Föderalismus geprüft und thematisiert werden.

Die Studie «Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz» soll einer breiten öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden.

Mit der EDK sind Abklärungen zu treffen, inwiefern der Staatskundeunterricht auf den unterschiedlichen Schulstufen ausreichend verankert ist und ob weitere Anpassungen zum Zweck eines besseren Verständnisses für den Föderalismus angestrebt werden könnten.

## 6 Schlusswort

Historisch gewachsen, stetig verbessert, fein austariert, innovationsfördernd, anpassungsfähig, bedürfnisorientiert und in der Bevölkerung verwurzelt, so zeigt sich der schweizerische Föderalismus bis heute als erfolgreiches Staatsmodell.

Basierend auf dem historischen Selbstverständnis als eigenständige, souveräne Staatsgebilde mit unterschiedlichen sprachlichen, kulturellen, topografischen und wirtschaftlichen Ausgangslagen haben die Kantone dereinst ein Bündnis geschlossen, um klar definierte Aufgaben gemeinsam zu bewältigen. Dieser Bund (lat. foedus) wurde von den Kantonen auch mit den erforderlichen Mitteln sowie nach und nach mit der dafür notwendigen Verwaltung ausgestattet, um die gemeinsamen Aufgaben bestmöglich zu erfüllen. Historisch ist diese Föderation somit ein von unten nach oben gebautes System, bestehend aus den Kantonen mit ihren Gemeinden sowie dem Bund, welche in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen als gleichberechtigte, nebeneinander wirkende staatliche Körperschaften bestehen.

In diesem Aufbau unterscheidet sich der schweizerische Föderalismus von anderen Bündnissen, bei denen die einzelnen Gliedstaaten über eine von oben bestimmte, beschränkte Eigenständigkeit und Staatlichkeit verfügen. Diese Unterscheidung zeigt sich etwa bei neuen staatlichen Aufgaben, die gemäss Verfassung automatisch den Kantonen zufallen und nicht etwa vom Bund an die Gliedstaaten übertragen werden; sie zeigt sich auch darin, dass die dem Bund übertragenen Aufgaben bis heute von den Kantonen umgesetzt, bzw. gegenüber ihren Bürgern vollzogen werden.

Der besondere Aufbau des schweizerischen Föderalismus ist komplex und wird in der politischen Lösungsfindung manchmal auch als kompliziert empfunden. Dennoch – oder vielleicht gerade deshalb – hat sich unser föderalistisches System bis heute erfolgreich bewährt. Der oft beschwerliche Weg der Lösungsfindung führt letztlich zu breit abgestützten und damit auch zu effizienteren und

nachhaltig wirkenden Resultaten. Breit abgestützt aufgrund des Einbezugs aller beteiligten Körperschaften, effizienter aufgrund der Nähe der politischen Entscheide (und deren Ausführung) bei den direkt betroffenen Bürgern und der damit verbundenen nachhaltigen Akzeptanz.

Der schweizerische Föderalismus ist somit nicht nur ein historisches Erbe, sondern Fundament und dynamischer Motor für den gedeihlichen Zusammenhalt der Schweiz. Er gewährleistet Vielfalt bei gleichzeitiger Einheit, Subsidiarität und Solidarität, ein gesundes Mass an Konkurrenz im Rahmen einer gefestigten Gemeinsamkeit. Er verbindet gemeinsame Stärke und individuelle Entfaltung und bürgt damit für seine Anpassungsfähigkeit und bedürfnisgerechte, bürgernahe Aufgabenerfüllung verbunden mit zukunftsgerichteter Dynamik.

Föderalismus mit den Prinzipien von Subsidiarität, Ausgleich und Rücksichtnahme, direkte Demokratie, Milizprinzip. Vertrauen in eigenverantwortliche Lösungen sowie partizipative Entscheidungsprozesse sind nicht «von gestern», sondern zeitgemässe Antworten für eine zukunftsgerichtete Gestaltung des Staatswesens im 21. Jahrhundert. In dieser Summe ist der Föderalismus eine entscheidende Grundlage für den Wohlstand unseres Landes.

Trotz des unbestrittenen Erfolgs ist der Föderalismus in der Schweiz unter Druck. Die Ursachen sind ebenso vielfältig wie manchmal paradox. Etwa wenn der Bund bei der Optimierung der ihm zugewiesenen *Aufgaben* seinen Spielraum zulasten der Kantone und Gemeinden *überdehnt*. Zu den Ursachen gehört aber auch der von Partikularinteressen getriebene Regulierungsdruck, der in der Regel *gesamtschweizerischen* Lösungen gegenüber föderalen Lösungen den Vorrang gibt. Nicht zuletzt sind es aber auch die Kantone selbst, die gelegentlich in komplexen politischen oder finanziellen Situationen ihre Aufgaben lieber dem Bund übertragen oder aber ihre substanziellen *Mitwirkungsrechte* im Bund nicht hinreichend wahrnehmen. Mangelnde *Justiziabilität* und somit praktische Durchsetzbarkeit verfasster *föderalistischer Grundsätze* sowie ein oftmals *ungenügendes Föderalismusverständnis* der Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind neben personellen und finanziellen Lastenverschiebungen in Zeiten knapper Budgets weitere Kräfte, die auf das historisch gewachsene und austarierte Gleichgewicht des schweizerischen Föderalismus einwirken.

Genauso wie das gesellschaftliche Zusammenleben und dessen rechtliche Verfassung ständigen Veränderungen unterworfen ist, darf auch der Föderalismus nicht statisch verharren. Wie das Recht ist auch der Föderalismus kein Selbstzweck, sondern immer nur Mittel zum Zweck, um das gedeihliche Zusammenleben der Gemeinschaft bestmöglich zu fördern. In einem zunehmend dynamischen Umfeld muss auch der Föderalismus die Kraft entfalten, sich dynamisch weiter zu entwickeln. Dies besonders vor dem Hintergrund der globalen Entwicklungen, insbesondere der sich rasch wandelnden Bereiche der Kommunikation, Digitalisierung und Mobilität.

Das regelmässige Bekenntnis zu einer zeitgemässen, dynamischen Weiterentwicklung des historisch gewachsenen Föderalismus ist vor diesem Hintergrund nicht nur von Recht und der Verfassung, sondern in seiner praktischen und täglichen Anwendung auch von der Politik und der Gesellschaft gefordert. Dazu gehört, neue Tendenzen zu erkennen, klar zu benennen und sie in die von den Beteiligten und Betroffenen als richtig befundenen Bahnen zu lenken. Die Grundlage dazu bildet eine regelmässige Analyse und eine darauf basierende offene, unvoreingenommene Diskussion sowohl über den rechtlichen als auch den faktischen Rahmen des Föderalismus und seine künftige Ausrichtung zum Wohle aller. Dazu will dieser Bericht seinen Teil beitragen.



Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit  
Fondation pour la collaboration confédérale  
Fondazione per la collaborazione confederale  
Fundaziun per la collavuraziun federala

Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
Postfach  
CH-3001 Bern  
Tel +41 31 320 30 00  
Fax +41 31 320 30 20  
info@chstiftung.ch  
www.chstiftung.ch