



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

# **Föderalismusmonitoring: Erhebung und Analyse 2015**

vom 29. April 2016



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Projekte und Vorhaben des Bundes</b>	<b>6</b>
2.1.	Vernehmlassungsvorlagen	6
2.2.	Neue Vorlagen des Bundes	9
2.3.	Verordnungen des Bundesrates	13
2.4.	Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten	14
<b>3</b>	<b>Projekte und Vorhaben der Kantone</b>	<b>15</b>
3.1.	Kantonale Gesetzgebung	15
3.2.	Interkantonale Zusammenarbeit	17
<b>4</b>	<b>Externe Beiträge zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus</b>	<b>19</b>
4.1.	Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus	19
4.2.	Literatur zum Schweizerischen Föderalismus	20
<b>5</b>	<b>Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Kantone</b>	<b>21</b>
5.1.	Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen: Bilanz	21
5.2.	Ergebnisse der Umfrage bei der KdK und den Direktorenkonferenzen	23
5.3.	Ergebnisse der Umfrage bei den regionalen Regierungskonferenzen	28
<b>6</b>	<b>Allgemeine Würdigung und mögliche Massnahmen</b>	<b>31</b>

## **Anhänge zum Föderalismusmonitoring 2015**

### **Anhang I :**

Analyse von parlamentarischen Vorstössen in den eidgenössischen Räten 2015

### **Anhang II :**

Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus 2015

### **Anhang III :**

Literatur zum Schweizerischen Föderalismus 2015

### **Anhang IV :**

Materialien zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus 2015

### **Anhang V :**

Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV

# 1 Einleitung

Eines der Hauptanliegen der ch Stiftung ist die Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus. Zu diesem Zweck hat die ch Stiftung das Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 2005 beauftragt, jährlich ein entsprechendes Monitoring durchzuführen. Damit wollen die Kantone aufzeigen, wie sich der Föderalismus in der Schweiz entwickelt und wie er gestärkt werden kann. In einer jährlichen Erhebung werden die wichtigsten Beobachtungen zusammengefasst, alle drei Jahre publiziert die ch Stiftung eine umfassende Analyse der Föderalismusentwicklung in der Schweiz mit entsprechenden Schlussfolgerungen zuhanden der politischen Entscheidungsträger.

Im Fokus der vorliegenden Erhebung steht das Jahr 2015. Das jährliche Monitoring beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Analyse der Projekte und Vorhaben des Bundes und der Kantone sowie eine Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus durch die interkantonalen Konferenzen und die Kantone. Mit dem jährlichen Monitoring soll sichergestellt werden, dass allfällige Probleme im Zusammenhang mit dem Föderalismus rechtzeitig erkannt werden und gegebenenfalls geeignete dringliche Massnahmen ergriffen werden können.

Inhaltlich soll das Monitoring Informationen liefern zu den folgenden drei, aus föderalistischer Sicht zentralen Fragen:

- (1) War die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes rechtzeitig gegeben?
- (2) Wurden 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?

Die Rückmeldungen zu diesen Fragen sind in der nachfolgenden Erhebung wie folgt zusammengestellt worden:

Kapitel 2 umfasst eine Analyse aller föderalismusrelevanten Vorlagen des Bundes, zu denen 2015 das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen worden ist, die dem Bundesparlament vorgelegt und/oder von diesem behandelt worden sind. Von den Kantonen werden auch die im Erhebungsjahr in Kraft gesetzten Verordnungen des Bundes beurteilt. Soweit möglich und sinnvoll wird aus föderalistischer Sicht zudem eine Würdigung der parlamentarischen Beratungen sowie des Ausgangs von Volksabstimmungen vorgenommen. Ergänzt wird das Stimmungsbild aus dem Bundesparlament durch eine Analyse der im Erhebungsjahr eingereichten parlamentarischen Initiativen, Motionen und Postulate.

Die Kantone sind ausserdem gebeten worden, ihre unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus wichtigsten eigenen Gesetzgebungsvorhaben zu nennen. Die Ergebnisse sind in Kapitel 3 zusammengefasst, die Liste der genannten Vorhaben findet sich in Anhang IV, Tabelle V. Weiter gibt Kapitel 3 einen Überblick zum Stand der interkantonalen Vereinbarungen (siehe dazu auch Anhang V).

Kapitel 4 bietet einen summarischen Überblick über die Rechtsprechung sowie Forschungsergebnisse zum Schweizer Föderalismus aus dem vergangenen Jahr.

Diese Analysen werden ergänzt durch eine generelle Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der KdK, der Direktorenkonferenzen, der regionalen Regierungskonferenzen und der Kantone. Um über mehrere Jahre ein vergleichbares

Stimmungsbild zu erhalten, wurden die einzelnen Akteure gebeten, auf einer Skala von eins bis zehn generell die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund zu beurteilen und eine Aussage zur Tendenz zu machen. Die Ergebnisse der Beurteilungen sind in Kapitel 5 aufgeführt. Daran anschliessend findet sich in Kapitel 6 eine Gesamtwürdigung zum Jahr 2015. Aufbauend auf der jährlichen Erhebung werden konkrete Problembereiche benannt und ein allfälliger Handlungsbedarf formuliert.

Die Würdigung der parlamentarischen Vorstösse befindet sich im Anhang (Anhang I), ebenso wie die Beilage des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF). Dieses analysierte die Rechtsprechung, vorwiegend die des Bundesgerichts, im Erhebungszeitraum sowie die neuen Publikationen zum schweizerischen Föderalismus und zur Entwicklung der Föderalismusdiskussion (Anhänge II und III).

## 2 Projekte und Vorhaben des Bundes

### 2.1. Vernehmlassungsvorlagen

Die Vorlagen, deren Vernehmlassungsverfahren, Anhörungen und für die Kantone politisch bedeutenden Vernehmlassungen Ende 2015 abgeschlossen waren, wurden sowohl von den Kantonen als auch von den interkantonalen Konferenzen anhand eines Fragebogens des Sekretariats der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beurteilt. Die Kantone wurden gebeten, aus einer Liste von 20 vom KdK-Sekretariat vorgeschlagenen Projekten die fünf aus ihrer Sicht wichtigsten Vorlagen auszuwählen (Anhang IV, Tabelle I). Sie konnten die Liste durch zwei weitere Vorhaben ihrer Wahl ergänzen. Ferner beurteilten die Kantone diese Vorlagen auch bezüglich der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, der Respektierung der kantonalen Autonomie und des allfälligen Umsetzungsaufwandes für die Kantone. 25 Kantone haben an dieser Evaluierung teilgenommen, einer weniger als in den Vorjahren, in denen sich alle Kantone beteiligt hatten. Die Kantone nannten im Jahr 2015 insgesamt 29 Vorhaben von politischer Relevanz.

Die interkantonalen Direktorenkonferenzen haben im Erhebungszeitraum insgesamt 23 Vorlagen und Vernehmlassungsverfahren vertieft geprüft (Anhang IV, Tabelle VI). Beurteilt wurden die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung (Einzelermächtigung, Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und kantonale Autonomie), die Wahrung der Umsetzungsautonomie der Kantone bzw. der Einsatz von Programmvereinbarungen bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, deren Mitwirkung an der Willensbildung sowie die Relevanz der Vorlagen für die Kantone.

#### 2.1.1. Respektierung der föderalistischen Grundsätze

Für das Jahr 2015 wurde festgestellt, dass die föderalistischen Grundsätze vom Bund im Allgemeinen beachtet wurden. Dennoch lassen sich erneut Tendenzen einer «schleichenden» Zentralisierung ausmachen, insbesondere in kantonalen Zuständigkeitsbereichen wie den Ladenöffnungszeiten. Kritisch beurteilt wird auch der Versuch, in der Klimapolitik im Gebäudebereich eine subsidiäre Bundeskompetenz einzuführen.

Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz scheint in verschiedenen Projekten ein kritischer Punkt zu sein. Zu verweisen ist etwa auf die Revision des Bundesgesetzes über die Berufsbildung, die eine Stärkung der höheren Berufsbildung bezweckt. Der Bund ist der Forderung der Kantone nach einer Erhöhung seiner Finanzierungsbeiträge von 25% auf 30% bis jetzt nicht nachgekommen.

### **2.1.2. Respektierung der Mitwirkungsrechte**

2015 wurde die Vernehmlassungsverordnung revidiert, um die Mitwirkungsrechte der Kantone zu stärken (siehe in diesem Zusammenhang die Evaluierung der Vorlage durch die Kantone auf S. 9).

Die Mitwirkungsrechte der Kantone wurden insgesamt – zumindest was das Formale angeht – beachtet. Trotzdem gab es immer noch Situationen mit zu kurzen Vernehmlassungsfristen. Die neue Verordnung über die Requisition von Zivilschutzanlagen beispielsweise wurde kurz vor den Weihnachtsferien 2015 mit einer Frist bis zum 8. Januar 2016 in die Vernehmlassung gegeben. Dies kann nicht nur die Qualität der Stellungnahmen der Kantone beeinträchtigen, sondern auch dazu führen, dass die konsultierte Instanz auf eine Stellungnahme verzichtet: Faktisch bedeutet dies, dass den Kantonen ein Teil ihrer Rechte vorenthalten wird. Die Kantone bemängeln zudem, dass sich die Respektierung ihrer Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik 2015 im Rahmen der Diskussionen mit der EU über das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) verschlechtert habe.

Umgekehrt kann es vorkommen, dass die Mitwirkungsrechte zwar formell beachtet werden, die Bundesbehörden aber die dabei eingebrachten Forderungen der Kantone ganz oder teilweise ignorieren. Dies gilt beispielsweise für den Entwurf der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Die von den Kantonen in der Vernehmlassung vorgebrachten Einwände wurden nicht in zufriedenstellender Weise berücksichtigt. Diese Vorlage verletzt die verfassungsmässig verankerte Aufgabenteilung in zahlreichen Bereichen. Nur dank des starken Engagements der BPUK, der Kantone und der Wirtschaft konnten aus föderalistischer Sicht Verbesserungen herbeigeführt werden.

Schliesslich gibt es auch Bereiche mit vorbildlicher Beteiligung und Mitwirkung der Kantone am Gesetzgebungsverfahren: zu nennen ist etwa die Reform des regionalen Personenverkehrs, die Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes und die Restrukturierung des Asylwesens.

### **2.1.3. Wichtigste Vernehmlassungsvorlagen**

Die Kantone haben für den Erhebungszeitraum fünf bedeutende Vorlagen ausgewählt, die nachfolgend kurz erläutert werden (Anhang IV, Tabelle IV).

#### **Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG)**

Zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 121a, der in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommen wurde, schlägt der Bundesrat ein neues Zuwanderungssystem vor. Ausserdem soll als Folge des Abstimmungsergebnisses der Bereich Integration des AuG angepasst werden. Das vorgeschlagene Zuwanderungssystem sieht Höchstzahlen und Kontingente vor, die vom Bundesrat festgelegt werden sollen. Es soll auf alle Ausländerinnen und Ausländer anwendbar sein. Inländische Arbeitskräfte haben bei der Rekrutierung von Personal in der Schweiz Vorrang. Die Zulassung von Erwerbstätigen aus der Europäischen Union soll weiter durch das Personenfreizügigkeitsabkommen (EFA) geregelt werden, sofern dieses im Sinne des verfassungsrechtlichen Auftrags angepasst werden kann. Für die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten soll am heutigen System festgehalten werden. Eine neu eingesetzte Zuwanderungskommission soll Empfehlungen für die Festlegung der Kontingente zuhanden des Bundesrates abgeben. Im Integrationsteil der Vorlage ist unter anderem vorgesehen, dass Personen aus dem Asylbereich besser in den Arbeitsmarkt integriert werden.

21 Kantone haben diese Vorlage als aus föderalistischer Sicht bedeutend eingestuft. Damit liegt sie an erster Stelle der Liste der Vernehmlassungsvorlagen 2015. Die Kantone sind mehrheitlich der Auffassung, dass bei dieser Vorlage der Grundsatz der Subsidiarität zwar berücksichtigt, derjenige der fiskalischen Äquivalenz hingegen verletzt werde, da die Vorlage zu einem hohen Umsetzungsaufwand führen würde. Eine knappe Mehrheit der Kantone fürchtet einen Autonomieverlust. Die Kantone begrüßen explizit ihren frühen Einbezug in die Ausarbeitung der Vorlage über die Expertengruppe des Bundes. Die Kantone verweisen darauf, dass eine abschliessende Würdigung der Vorlage erst dann erfolgen kann, wenn die Resultate aus den Gesprächen mit der EU betreffend Revision des Freizügigkeitsabkommens (FZA) vorliegen.

### **Verordnungsanpassungen im Rahmen der Finanzierung und des Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur (FABI)**

Im Anschluss an die am 9. Februar 2014 angenommene Vorlage zu Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) müssen die entsprechenden Verordnungen angepasst werden. Die Kantonsbeteiligung am Bahninfrastrukturfonds (BIF) soll in der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV; SR 745.16) festgehalten werden, und die heutige Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV; SR 742.101.2) soll aufgehoben werden. Die Verordnung über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KVEF;SR 742.120) wurde vollständig überarbeitet und heisst neu «Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV)».

Die Verordnungsanpassungen werden von 15 Kantonen als wichtig erachtet. Dieses Vorhaben respektiert das Subsidiaritätsprinzip, verstösst aber für eine knappe Mehrheit der Kantone gegen die fiskalische Äquivalenz. Die Beachtung der Autonomie wird von den Kantonen sehr unterschiedlich beurteilt: Sechs Kantone erachten sie als gewahrt, sieben als eingeschränkt und für einen Kanton ist sie aufgehoben. Eine Mehrheit der Kantone schätzt den Umsetzungsaufwand als durchschnittlich ein.

### **Internationaler automatischer Informationsaustausch im Steuerbereich**

Mit dieser Vorlage sollen die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die Einführung des neuen globalen Standards für den automatischen Informationsaustausch im Steuerbereich, den die OECD im Juli 2014 verabschiedet hat, geschaffen werden. Dieser Standard sieht vor, dass Staaten untereinander auf automatischer Basis Informationen austauschen über Finanzkonten, die eine in einem bestimmten Staat steuerpflichtige Person bei einem Finanzinstitut in einem anderen Staat hält. Die Vernehmlassungsvorlage enthält die staatsvertraglichen Grundlagen (internationale Vereinbarung) sowie das Bundesgesetz mit konkretisierenden Umsetzungs- und Vollzugsbestimmungen.

Diese Vorlage wurde von 14 Kantonen genannt. Die Mehrheit der Kantone ist der Auffassung, dass die Vorlage gegen das Subsidiaritätsprinzip verstösst und ihre Autonomie verletzt. Etwa gleich viele Kantone sehen ihre Autonomie eingeschränkt. Der Umsetzungsaufwand wird von der Mehrheit der Kantone als durchschnittlich erachtet.

## **Änderung der Vernehmlassungsverordnung**

Die eidgenössischen Räte haben am 26. September 2014 eine Änderung des Vernehmlassungsgesetzes angenommen. Als Folge davon wird die Vernehmlassungsverordnung (VIV; SR 172.06 1. 1) angepasst. Die Vorlage sieht vor, dass sich die parlamentarischen Kommissionen und die Parlamentsdienste künftig bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen auch nach den Bestimmungen des VIV zu richten haben. Weiter müssen die Kantone in die Vorbereitungsarbeiten und in die Vollzugsplanung einbezogen werden, wenn der Erlassentwurf von einer Verwaltungseinheit des Bundesrates stammt.

Diese Vorlage wird von 12 Kantonen als wichtig bezeichnet. Alle Kantone vertreten die Auffassung, dass die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz beachtet werden. Fast zwei Drittel der Kantone sind der Meinung, ihre Autonomie werde gestärkt. Für die Mehrheit der Kantone führt die Vorlage nicht zu einem Mehraufwand. Die Vorlage betrifft die von den Kantonen evaluierten Grundsätze nicht im eigentlichen Sinne, da sie technische Regeln für das Vernehmlassungsverfahren enthält. Allerdings wird sich die VIV-Revision auf die Beachtung dieser Grundsätze bei Vernehmlassungen zu anderen Erlassentwürfen auswirken. Die Kantone sind der Meinung, dass die Revision diese Grundsätze stärkt, und beurteilen sie aus föderalistischer Sicht positiv.

## **Gesamtschau Sportförderung durch den Bund**

Diese Gesamtschau ist eine Antwort auf die Motion «Sportveranstaltungen und Förderung von Nachwuchs- und Spitzensport» (13.3369), die dem Bundesrat am 5. März 2014 überwiesen wurde. Sie enthält ein Breitensportkonzept, ein Nachwuchs- und Spitzensportkonzept und ein Immobilienkonzept. Das Immobilienkonzept sieht Erweiterungen in den Sportzentren Magglingen und Tenero sowie ein mögliches Nationales Schneesportzentrum vor.

Diese Vorlage wurde von 11 Kantonen genannt. Eine grosse Mehrheit der Kantone ist der Meinung, dass sie die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz beachtet und ihre Autonomie nicht berührt. In Bezug auf den Aufwand sind die Meinungen jedoch geteilt. Einige Kantone bewerten ihn als durchschnittlich, andere als gering. Auch wenn diese Vorlage unter föderalistischen Gesichtspunkten eher positiv bewertet wird, weisen einige Kantone darauf hin, dass nur ein einziges Nationales Schneesportzentrum das Gleichgewicht zwischen den Regionen nicht beachtet. Weiter sind sie der Auffassung, dass durch die Empfehlungen und das Breitensportkonzept die Autonomie der Kantone eingeschränkt wird.

### **2.2. Neue Vorlagen des Bundes**

Die 2015 begleiteten Gesetzesvorlagen wurden von den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen anhand des gleichen Fragebogens und nach den gleichen Kriterien wie in Kapitel 2.1 beurteilt.

Die Kantone evaluierten aus einer Liste von 20, vom KdK-Sekretariat vorgeschlagenen Vorhaben die fünf aus ihrer Sicht wichtigsten Vorlagen. Sie konnten die Liste durch zwei weitere Vorhaben ihrer Wahl ergänzen. Insgesamt beurteilten sie 20 Vorlagen (Anhang IV, Tabelle VII).

Die interkantonalen Konferenzen haben insgesamt 12 Gesetzesvorlagen sowie die entsprechenden Beratungen im Bundesparlament vertieft geprüft, sofern diese zum Zeitpunkt der Erhebung bereits stattgefunden hatten (Anhang IV, Tabelle VII).

Auch bei diesen Vorlagen fiel die Beurteilung der konsultierten Instanzen insgesamt positiv aus.

Durchzogener ist die Bilanz hingegen bei den parlamentarischen Beratungen, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung der Forderungen und Vorschläge der Kantone in den parlamentarischen Kommissionen. Die wichtigsten Erkenntnisse werden nachfolgend anhand einiger Beispiele zusammengefasst.

### **2.2.1. Respektierung der föderalistischen Grundsätze in den Gesetzesvorlagen**

Eines steht fest: Ein grosser Teil der Verletzungen föderalistischer Grundprinzipien geht auf das Parlament und nicht den Bundesrat oder die Bundesverwaltung zurück. Die parlamentarische Initiative «Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz» (07.402) illustriert dies beispielhaft. Diese Initiative will dem Bund Gesetzgebungskompetenzen in einem Bereich – der Kinder- und Jugendförderung und dem Kinder- und Jugendschutz – einräumen, für den bisher die Kantone zuständig waren. Sie stellt damit einen Verstoss gegen das Prinzip der Subsidiarität und gegen die Autonomie der Kantone dar.

Diverse Vorlagen im Steuerbereich (z.B. Unternehmenssteuerreform III) verletzen aus Sicht der Kantone die Steuerautonomie der Kantone und schränken ihre Spielräume ein. Diese Projekte wurden aber durch internationalen Druck ausgelöst und bedurften innert nützlicher Frist einer Regelung. Die Zusammenarbeit mit dem Bund in diesen Dossiers wird von der zuständigen Direktorenkonferenz – trotz der inhaltlichen Kritik – positiv bewertet.

### **2.2.2. Respektierung der föderalistischen Grundsätze in der parlamentarischen Beratung**

Die parlamentarischen Beratungen bei den analysierten Gesetzesvorlagen werden insgesamt positiv bewertet. Auch die Mitwirkung der Kantone an der Arbeit der parlamentarischen Kommissionen hat insgesamt recht gut funktioniert. Eine Ausnahme bildet die zu kurze Frist für eine Stellungnahme zur Vorlage zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF; siehe unten). Wie in früheren Erhebungszeiträumen schwanken die Bewertungen allerdings je nach Sachgebiet stark. So sind gesundheitspolitische Vorlagen weiterhin Gegenstand heftiger Kritik. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Nationalrat die Einschränkung der Zulassung von Ärzten (15.020) ablehnte, so dass ein wichtiges Steuerungsinstrument der Kantone im Zusammenhang mit dem Anstieg der Gesundheitskosten wegfällt. Gleichermassen schwächt das Spitalfinanzierungsmodell, das sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindet, die kantonalen Kompetenzen und erweitert den Spielraum der Versicherer.

In einigen Dossiers konnten die Kantone ihre Sichtweise einbringen und in manchen Fällen sogar konkrete Lösungen herbeiführen. Dies gilt etwa für den Ressourcen- und Lastenausgleich (14.066), bei dem sich National- und Ständerat nicht einigen konnten. Dank einer politischen Verständigung zwischen den Kantonen konnte die Situation deblockiert werden. Dieses Beispiel illustriert, wie wichtig es für die Kantone ist, gegenüber dem Bund eine gemeinsame Position zu vertreten. Wenn die Kantone gemeinsam Vorschläge erarbeiten, finden sie bei Bundesrat und Parlament vielfach auch Gehör. Eine Spaltung hingegen schwächt ihre Position und damit den Föderalismus.

### 2.2.3. Wichtigste Gesetzesvorlagen

Fünf Vorlagen wurden von den Kantonen als besonders wichtig beurteilt. Sie werden hier in absteigender Reihenfolge aufgeführt (Anhang IV, Tabelle IV).

#### **Unternehmenssteuerreformgesetz III (15.049)**

Mit dieser Reform soll die Schweizer Unternehmensbesteuerung an die internationalen Standards angepasst werden. Im Vordergrund steht die Abschaffung der steuerlichen Sonderbehandlung von ausländischen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz. Um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz nicht zu gefährden, wird eine privilegierte Besteuerung für Lizenzerträge eingeführt. Für Forschungs- und Entwicklungsausgaben sind grössere Abzüge vorgesehen, und die kantonalen Kapitalsteuern können geändert werden. Weiter schlägt der Bund Ausgleichszahlungen für diejenigen Kantone vor, die den grössten Teil der Folgen der Reform zu tragen haben. Die Tragweite dieser Reform zeigt sich darin, dass nur ein Kanton sie nicht als wichtig bezeichnet hat.

Praktisch alle Kantone sind der Auffassung, dass diese Reform einen Eingriff in ihre Steuerkompetenz darstellt, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz missachtet und ihre Autonomie stark einschränkt. Aus Sicht der meisten Kantone dürfte diese Reform auch zu einem hohen Zusatzaufwand führen.

#### **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Schliessung der Finanzierungslücke und Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (15.023)**

Zur Finanzierung von Strassenprojekten will der Bund für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr einen unbefristeten Fonds (NAF) schaffen. Dieser soll auf Verfassungsebene verankert werden. Strasse und Schiene werden damit gleich behandelt. Beim neuen Fonds handelt es sich um die Erweiterung des bestehenden Infrastrukturfonds. Er dient dazu, das Nationalstrassennetz fertigzustellen, Engpässe zu beseitigen und Projekte in den Agglomerationen zu verwirklichen. Mit dem Fonds werden neben dem Ausbau auch Betrieb und Unterhalt der Strasseninfrastruktur finanziert.

Die für die Kantone wichtige Vorlage zeigt, wie schwierig es für sie ist, ihre Sichtweise auf Bundesebene einzubringen. Am 23. November 2013 lehnte das Volk die Erhöhung des Preises der Autobahnvignette ab und stellte damit die Übertragung von fast 400 Kilometer Kantonsstrassen an den Bund in Frage. Die Kantone hatten die Aufnahme des Netzbeschlusses in den NAF bereits bei der Vernehmlassung gefordert. Aufgrund der fehlenden Finanzierung hatte der Bundesrat diese Forderung aber nicht berücksichtigt. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats gab der BPUK erstmals während der Sommerferien 2015 Gelegenheit, sich zur Finanzierung der Aufnahme des Netzbeschlusses zu äussern. Diese Frist war für eine konsolidierte Stellungnahme zu knapp. Während der Herbstsession 2015 wies der Ständerat die Vorlage mit dem Auftrag an die Kommission zurück, den Netzbeschluss in den NAF zu integrieren. Dieses Mal verfügte die BPUK über eine ausreichende Frist, um eine Lösung für die Finanzierung des Netzbeschlusses vorzuschlagen. Die Kommission beschloss aufgrund dieser Lösung, den Netzbeschluss in die Vorlage aufzunehmen.

20 Kantone bezeichnen diese Vorlage als wichtig. Für eine grosse Mehrheit der Kantone beachtet sie das Subsidiaritätsprinzip und schränkt ihre Autonomie nicht ein. Bezüglich der fiskalischen Äquivalenz sind die Meinungen geteilt. Grund dafür ist sicher,

dass die Aufnahme des Netzbeschlusses in die Vorlage nicht vorgesehen war. Auch der Umsetzungsaufwand wird unterschiedlich beurteilt (von durchschnittlich bis gering). Einige Kantone äussern Befürchtungen bezüglich einer Lastenabwälzung, insbesondere auf Rand- und Bergkantone mit einem grossen Kantonsstrassennetz.

### **KVG. Steuerung des ambulanten Bereichs (15.020)**

Die Vorlage sieht vor, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, den ambulanten Bereich im Falle einer Überversorgung (Möglichkeit zur Zulassungsbeschränkung nach Konsultation einer Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Versicherten, Leistungserbringer und Versicherer) oder einer Unterversorgung (Möglichkeit, geeignete Massnahmen zu treffen) zu steuern. Die Kantone müssen ausserdem die Tätigkeit der Spitäler im ambulanten Bereich regeln. Die subsidiäre Kompetenz des Bundesrats, in die Tarife einzugreifen, wurde in der Vernehmlassung deutlich abgelehnt und aus der Vorlage gestrichen.

Diese Vorlage wurde von 16 Kantonen genannt. Zwei Drittel der Kantone beklagen einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Bezüglich der fiskalischen Äquivalenz und der Autonomie sind die Meinungen geteilt. Ein Teil der Kantone erachtet sie als gestärkt, der andere als eingeschränkt. Verschiedene Kantone bedauern den Entscheid des Nationalrats, die Vorlage in der Schlussabstimmung abzulehnen.

### **Geldspielgesetz (15.069)**

Diese Vorlage setzt den neuen Artikel 106 BV um, der in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 als direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» angenommen wurde. Sie führt die beiden Erlasse, welche die Geldspiele heute regeln, in einem Bundesgesetz zusammen. Die Vorlage stimmt im Wesentlichen mit der heutigen Regelung überein, enthält aber auch einige Neuerungen: die Aufhebung des Verbots der Online-Durchführung von Spielbankenspielen, ein verstärkter Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel, die Steuerbefreiung der Geldspielgewinne und die Schaffung eines Koordinationsorgans Bund - Kantone.

Diese Vorlage wurde genau wie das nächste Vorhaben von 11 Kantonen genannt. Die Kantone sind mehrheitlich der Auffassung, dass sie dem Prinzip der Subsidiarität nicht entspricht und ihre Autonomie eingeschränkt wird. In Bezug auf die fiskalische Äquivalenz sind die Meinungen geteilt. Drei Kantone schätzen den Aufwand als hoch, vier als durchschnittlich und drei als gering ein. Die Kantone weisen darauf hin, dass die Vorlage ihre Interessen, insbesondere die Frage der Steuerbefreiung der Gewinne, berührt.

### **Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten (14.095)**

Diese Vorlage erfüllt die vom Parlament angenommene Motion «Frankenstärke. Teilharmonisierung der Ladenöffnungszeiten» (12.3637). Sie soll für den gesamten Schweizer Detailhandel einen gemeinsamen Mindeststandard für die Ladenöffnungszeiten festsetzen. Die Detailhandelsbetriebe dürfen montags bis freitags von 6 bis 20 Uhr und am Samstag von 6 bis 19 Uhr geöffnet sein.

Eine grosse Mehrheit der Kantone ist der Meinung, dass die Vorlage ihre Kompetenzen beschneidet und ihre Autonomie einschränkt oder gar aufhebt. In ihren Kommentaren weisen die Kantone darauf hin, dass es sich um eine unbegründete Harmonisierung

handelt, für die keine Notwendigkeit besteht und welche die Zentralisierungstendenz des Parlaments verdeutlicht.

## **2.3. Verordnungen des Bundesrates**

### **2.3.1. Allgemeines**

Mit dem gleichen Evaluierungsfragebogen wurden die Kantone aufgefordert, aus einer vom KdK-Sekretariat erstellten Liste mit 20 bundesrätlichen Verordnungen (Anhang IV, Tabelle III) jeweils fünf Verordnungen anzugeben, die für sie von besonderer Bedeutung und im Erhebungsjahr in Kraft getreten sind. Zusätzlich konnten sie noch zwei weitere Verordnungen ihrer Wahl nennen. Diese Texte waren nach den gleichen Kriterien wie die übrigen Gesetzes- und Verwaltungserlasse zu bewerten.

Die Verordnungen wurden aufgrund der Feststellung evaluiert, dass die föderalistischen Grundsätze auch auf dieser Ebene verletzt werden können. Im Erhebungsjahr 2015 beurteilten 25 Kantone insgesamt 20 Verordnungen (Anhang IV, Tabelle IV).

### **2.3.2. Wichtigste Verordnungen**

Nachfolgend sind in absteigender Reihenfolge die fünf Verordnungen aufgelistet, die von den Kantonen am häufigsten als wichtige Erlasse dieser Art angegeben wurden (21 Kantone haben die erste und 11 Kantone die letzte Verordnung analysiert):

- Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (FiLaV; SR 613.21);
- Verordnung über die Prämienkorrektur vom 12. September 2014 (SR 832.107.21);
- Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 (SR 702);
- Energieverordnung (EnV; SR 730.01); und
- Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 26. Februar 2015 (ZSAV-HS; SR 414.205).

#### **Finanzausgleich**

Die Kantone sind mehrheitlich der Auffassung, dass die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich das Subsidiaritätsprinzip respektiert und ihre Autonomie nicht einschränkt. Unterschiedlich sind die Meinungen bei der Frage der fiskalischen Äquivalenz und beim Umsetzungsaufwand. Schliesslich weisen die Kantone darauf hin, dass das Parlament das System nicht anpassen wollte, obwohl im 2. Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs das Verbesserungspotenzial des heutigen Systems aufgezeigt wurde.

#### **Krankenversicherung**

Die Verordnung über die Prämienkorrektur wird von den meisten Kantonen hinsichtlich der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Aufwands positiv beurteilt. Beim Thema fiskalische Äquivalenz und Autonomie sind die Meinungen allerdings geteilt.

#### **Raumplanung**

Die Beurteilung der Verordnung über Zweitwohnungen zeigt eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und eine Einschränkung des Spielraums der Kantone.

Unterschiedlich sind die Meinungen hinsichtlich der Beachtung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz und des Aufwands, der sowohl als hoch als auch als durchschnittlich bewertet wird.

## **Energie**

Die Energieverordnung wurde als aus föderalistischer Sicht unproblematisch beurteilt. Dies gilt sowohl für die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz als auch in Bezug auf die Autonomie und den Umsetzungsaufwand.

## **Hochschule**

Die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich geht zurück auf den neuen Artikel 63a BV. Nach Auffassung der Mehrheit der Kantone beachtet die Vereinbarung die fiskalische Äquivalenz. Unterschiedlich sind die Meinungen beim Subsidiaritätsprinzip, bei der Autonomie (die als unberührt bzw. als eingeschränkt beurteilt wird) und beim Aufwand. Dieser wird teilweise als durchschnittlich, teilweise als gering eingeschätzt.

### **2.4. Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten**

Die in den eidgenössischen Räten im Jahr 2015 eingereichten parlamentarischen Vorstösse (parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate) wurden unter politischen Gesichtspunkten untersucht, um ihre Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen einzuschätzen. Dafür wurden in einem ersten Schritt mit einer Volltextsuche nach dem Wortstamm «kanton» nach potenziell für die Kantone relevanten Vorstössen gesucht. Auf diese Weise wurden 743 Vorstösse herausgefiltert. In einem zweiten Schritt wurden diese 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 81 Vorstösse. Die Analyse der Vorstösse und die grafische Darstellung der Resultate befinden sich in Anhang I dieses Föderalismusmonitorings (vgl. Liste der analysierten Vorstösse, Anhang IV, Tabelle VIII).

Die politische Würdigung der Analyseergebnisse zeigt, dass die parlamentarischen Vorstösse mehrheitlich eine zentralistische Tendenz aufweisen. Der Anteil der Vorstösse dieser Art ist allerdings von 84% im Jahr 2014 auf 57% im Jahr 2015 stark zurückgegangen. Dieser Wert ist sogar der niedrigste seit 2011. Gleichzeitig ist der Anteil der parlamentarischen Vorstösse, die eine bessere vertikale Zusammenarbeit bezwecken, von 12% (2014) auf 36% (2015) angestiegen. Die meisten parlamentarischen Vorstösse betreffen gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen. Über die Hälfte der parlamentarischen Vorstösse beziehen sich auf die Bereiche Soziales, Finanzen, Bildung und Ausländer- sowie Integrationspolitik. Die stärkste Zentralisierungstendenz wird im Finanzbereich beobachtet. Am schwächsten ist der Trend im Umwelt- und Energiebereich, wo die Analyse keinen Vorstoss ergeben hat, der eine Stärkung der Kompetenzen des Bundes bezwecken würde. Der Zentralisierungstrend ist bei Vorstössen im Nationalrat grösser als im Ständerat.

## **3 Projekte und Vorhaben der Kantone**

### **3.1. Kantonale Gesetzgebung**

Wie in den vorhergehenden Erhebungszeiträumen wurden die Kantone gebeten, jeweils die fünf unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus wichtigsten Gesetzesentwürfe anzugeben und aufzuzeigen, ob und wie sich bei diesen Vorlagen in Bezug auf den Föderalismus Probleme ergaben. Die Kantone wurden zudem aufgefordert, innovative gesetzgeberische Tätigkeiten zu benennen und deren Ziele, die gewählte Lösung und alle sonstigen, als innovativ erachteten Elemente anzugeben.

#### **3.1.1. Kantonale Erlasse**

Für 2015 nannten die Kantone 79 Vorlagen (Anhang IV, Tabelle V), darunter sieben kantonale Erlasse über den Beitritt zu interkantonalen Konkordaten. Allgemein wird nur über wenig Konfliktpotenzial berichtet. Von den 22 Kantonen, die diese Rubrik ausgefüllt haben, weisen acht ausdrücklich darauf hin, dass es keinerlei Konflikte gegeben habe. Es wird aber darauf verwiesen, dass der Bund mittels Weisungen vermehrt unterhalb der Gesetzes- und Verordnungsstufe Einfluss auf die Kantone nimmt und damit den Ermessensspielraum der Kantone beim Vollzug von Bundesrecht einschränkt.

Nachfolgend sind in absteigender Reihenfolge die Bereiche aufgelistet, in denen die Kantone 2015 nach ihrer Ansicht bedeutende Regelungen erliessen:

- Finanzwesen
- Raumplanung
- Verfahren
- Wirtschaft
- Soziale Sicherheit

#### **Finanzwesen**

In der Hauptsache werden gesetzliche Erlasse in den Bereichen Steuern, Finanzen und kantonaler Finanzausgleich genannt. Im Bereich Steuern ist die Besteuerung von Grenzgängern zu erwähnen, die in mehreren Kantonen Gegenstand der politischen Debatte war. Das Finanzwesen führte jedoch nicht zu besonderen Kommentaren der Kantone.

#### **Raumplanung**

Diese Kategorie umfasst insbesondere die gesetzlichen Erlasse auf den Gebieten der Raumplanung und der Überarbeitung von Richtplänen. Diese Bereiche bergen gemäss den 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 Ausscheidung der Gewässerschutzbereiche entlang von Fliessgewässern. Die Kantone fürchten zudem auch im Zusammenhang mit der Gesetzgebung betreffend Zweitwohnungen eine anspruchsvolle Umsetzung mit beträchtlichem Mehraufwand für die kantonalen und kommunalen Verwaltungen.

## **Verfahren**

Die von den Kantonen in diesem Bereich genannten Gesetze betreffen Änderungen der Verwaltungsrechtspflege, strafrechtliche Vollzugsregelungen, die Organisation von Gerichtsverfahren und Gebührentarife. Entsprechend der ausgeprägten kantonalen Autonomie in diesem Bereich wird von den Kantonen hier kein eigentliches Konfliktpotenzial geortet.

## **Wirtschaft**

Mehrere Kantone revidierten ihre gesetzlichen Bestimmungen zur Förderung des Tourismus. 2013 wurde 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 eine Volksinitiative mit dem Ziel, einheimische Arbeitskräfte zu bevorzugen.

## **Soziale Sicherheit**

Dieser Begriff ist im weiteren Sinne zu verstehen. Er umfasst insbesondere die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe, aber auch das Asyl- und Flüchtlingswesen. Genannt wurden Erlasse betreffend die Pflegefinanzierung, die Prämienvorbilligung (Krankenkassen) sowie die SKOS-Richtlinien, die neu auch von der SODK genehmigt und den Kantonen zur Anwendung empfohlen wurden. Einige Kantone erachten die Umsetzung der Bundesvorgaben zur Bereitstellung von Asylunterkünften als herausfordernd.

### **3.1.2. Innovative Gesetzesvorlagen**

Die Kantone wurden gebeten, bei den von ihnen genannten gesetzlichen Erlassen die verfolgten Ziele, die jeweils gewählte Lösung und innovative Elemente anzugeben. 20 Kantone kamen dieser Bitte nach. Verwiesen wurde zudem auch auf gesetzgeberische Tätigkeiten in Bereichen, in denen die Kantone nur eine Vollzugskompetenz zur Umsetzung von Bundesrecht haben. Zwei innovative Beispiele aus dem Gesundheitswesen werden im Folgenden exemplarisch vorgestellt. Diese Beispiele sind in der Liste der Projekte und Vorhaben der Kantone (Anhang IV, Tabelle V) aufgeführt.

#### **Kanton Uri: Förderung der medizinischen Grundversorgung**

Die Verfassung des Kantons Uri definiert das Gesundheitswesen als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Angesichts der demografischen Alterung und der unterschiedlichen Versorgungssituation von Ballungsräumen und ländlichen Regionen wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf festgestellt. So wies Uri im Jahr 2013 die geringste Ärztedichte aller Kantone auf. Bereits seit Jahren nimmt die Ärztedichte in Uri massiv ab. Mit einer Änderung des Gesundheitsgesetzes soll die flächendeckende, bedarfsgerechte und wohnortnahe medizinische Grundversorgung der Bevölkerung gewährleistet werden. Die Schaffung neuer Instrumente soll es dem Kanton und den Gemeinden künftig ermöglichen, via Förder- und Anreizsysteme einer Unterversorgung entgegenzuwirken bzw. die Grundversorgung zu erhalten und zu verbessern. Die

Belastungen durch die Leistung von Notfalldiensten soll vermindert und ein Wiedereinstieg in die Grundversorgungstätigkeit gezielt gefördert werden. Kanton und Gemeinden richten Förderbeiträge (Anschubfinanzierung, Reduktion Mietkosten, Darlehen) an neue und innovative Organisations-, Arbeits- und Betriebsmodelle sowie an die Aus- und Weiterbildung aus oder können die lokale Erhöhung des Taxpunktswerts beschliessen. Der Landrat kann für eine bestimmte Gruppe von Leistungserbringern den Taxpunktwert auf dem ganzen Kantonsgebiet erhöhen. Der Kanton kann den Leistungserbringern zudem nicht kostendeckende Leistungen abgelten. Wie bis anhin kann der Regierungsrat individuelle Leistungsaufträge im Bereich der medizinischen Versorgung erteilen und finanzieren.

### **Kanton Basel-Stadt: eHealth-Modellversuch**

Im Gesundheitsbereich werden Patientinnen und Patienten häufig von einem Gesundheitsversorger (Ärzte, Spitäler, Apotheken etc.) zu einem anderen weitergeleitet. Dies birgt das Risiko, dass bei den Gesundheitsversorgern wichtige Informationen fehlen oder nur mit grossem Aufwand beschafft werden können. Um dieses Risiko zu mindern, führt der Kanton Basel-Stadt im Rahmen der nationalen eHealth-Strategie des Bundes ein eHealth-Pilotprojekt durch. Ziel ist ein kontrollierter und gesicherter Austausch von Patienteninformationen zwischen den an einer bestimmten Behandlung beteiligten Gesundheitsversorgern und damit eine Steigerung der Qualität, Effizienz und Sicherheit des regionalen Gesundheitswesens. Die Teilnahme ist sowohl für Patientinnen und Patienten wie auch für Gesundheitsversorger freiwillig. Die Durchführung des Modellversuchs machte eine Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz notwendig. Das Projekt bzw. die eHealth-Basisinfrastruktur wird mittels einer Private-Public-Partnership und der Gewährung von Betriebsbeiträgen durchgeführt.

## **3.2. Interkantonale Zusammenarbeit**

### **3.2.1. Vereinbarungen in den in Art. 48a BV aufgeführten Aufgabenbereichen**

Der Anhang V dieses Föderalismusmonitorings enthält eine Liste aller von den Kantonen, der KdK und den Direktorenkonferenzen gemeldeten Vereinbarungen gemäss den in Artikel 48a BV aufgeführten Bereichen. Erwähnt werden nur die 2015 erfolgten Änderungen, welche die Konferenzen im Rahmen ihrer Teilnahme am Föderalismusmonitoring 2015 gemeldet haben.

*Justizvollzug:* Die Arbeiten an einem Schweizerischen Kompetenzzentrum Justizvollzug wurden weitergeführt. Es soll sich um die Ausbildung des Justizvollzugspersonals, die Gesundheit im Strafvollzug, die Bildung im Strafvollzug, das Monitoring der verfügbaren Plätze im Straf- und Massnahmenvollzug sowie weitere Fragestellungen von gemeinsamem Interesse kümmern. Die Strafvollzugskonkordate Westschweiz, Nordwest- und Zentralschweiz sowie Ostschweiz bleiben aber bestehen.

*Höhere Fachschulvereinbarung:* Die Kantone haben für die Finanzierung der Höheren Fachschulen eine neue Finanzierungsvereinbarung geschaffen. Mit Ablauf einer entsprechenden Referendumsfrist im Kanton Neuenburg per Mitte Juli 2015 sind nun alle 26 Kantone dieser Vereinbarung beigetreten. Ab dem Schuljahr 2015/2016 können die Studierenden an Höheren Fachschulen von einer verbesserten Freizügigkeit profitieren.

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

#### *Politische Rechte:*

Ende 2015 wurde die E-Government-Rahmenvereinbarung Bund-Kantone 2016-2019 abgeschlossen.

#### *Sicherheit:*

Bund und Kantone haben die Verwaltungsvereinbarung über den Sicherheitsverbund Schweiz SVS abgeschlossen.

Konkordat gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen: Im Jahr 2015 sind die Kantone VS, TG, GR, GL dem Konkordat beigetreten. Damit wurde es von 23 Kantonen ratifiziert. Nicht beigetreten sind bisher die Kantone BS, BL, SZ.

Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen: Im Jahr 2015 ist der Kanton GR dem Konkordat beigetreten. Insgesamt sind nun 10 Kantone dabei: AI, AR, BS, GR, NW, SO, SG, TG, TI, UR. Das Konkordat soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Die Kantone JU, FR, NE, VD, GE, VS haben ein eigenes Konkordat, das aber mit dem „deutschschweizer“ Konkordat kompatibel ist. Die übrigen Kantone haben z.T. eigene Regelungen oder gar keine Regelungen erlassen. Es zeichnet sich keine gemeinsame Lösung ab.

Vereinbarung Polizeikooperation: Ein Entwurf für eine Vereinbarung zur Förderung der interkantonalen Polizeizusammenarbeit (u.a. in den Bereichen IT, Technik und Führung von Grosslagen) wurde in Vernehmlassung gegeben und ausgewertet. Der Entwurf wird überarbeitet und die Vereinbarung soll 2016 beschlossen werden.

#### *Kindes- und Erwachsenenschutz:*

Die Erhebung von statistischen Grundlagen im Kindes- und Erwachsenenschutz ist anspruchsvoll, da die Kantone die Massnahmen und Fälle unterschiedlich erheben. Die KOKES ist bestrebt, Hinweise zur einheitlichen Erhebung zu geben. Angesichts der fehlenden gesetzlichen Grundlage und der beschränkten personellen Ressourcen kommt das Projekt nur schleppend voran.

#### *Energie:*

Am 9. Januar 2015 wurden die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014) verabschiedet.

Am 21. August 2015 wurde das Harmonisierte Fördermodell der Kantone (HFM) verabschiedet.

In der 1. Jahreshälfte 2015 wurden Verhandlungen mit der EU über ein Stromabkommen geführt, weshalb vorläufig auf den Abschluss eines Energiekonkordats verzichtet wird.

#### *Gesundheit:*

Für das Gesundheitsberuferegister NAREG, die interkantonale Vereinbarung zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (IKV) und die interkantonale Vereinbarung zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung (WFV) laufen die Beitrittsverfahren. Bei letzterer sind bis Ende 2015 die Kantone GR, OW und VS beigetreten.

Die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarung für hochspezialisierte Medizin (IVHSM) läuft.

#### *Ausbildungsbeiträge:*

Der interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) sind bis Ende 2015 folgende 18 Kantone beigetreten: BS, FR, GR, NE, TE, VD, BE, TI, GE, GL, JU, AR, BL, LU, AG, SG, ZH, UR.

#### *Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB):*

Es erfolgt eine parallele Revision des Beschaffungsrechts IVöB/BöB

#### *Standortpromotion:*

Die Leistungsvereinbarung zwischen den Kantonen und Switzerland Global Enterprise (S-GE) in Verbindung mit dem Mandat zwischen dem Bund (SECO) und S-GE über die „Standortpromotion im Ausland 2016 bis 2019“ wurde 2015 in Kraft gesetzt.

### **3.2.3. Verträge in Vorbereitung**

Der Lehrplan 21 für die Pflichtschule ist zwar keine interkantonale Vereinbarung, muss jedoch an dieser Stelle erwähnt werden, weil er 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 ZG, SG, OW und BL.

## **4 Externe Beiträge zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus**

### **4.1. Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus**

Das IFF analysiert im Auftrag der ch Stiftung jährlich die Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts, punktuell auch diejenige kantonaler Gerichte. Ziel ist es, aufzuzeigen, wie diese Gerichte bezüglich föderalismusrelevanter Fragestellungen bzw. in föderalismusrelevanten Konstellationen entschieden haben und welche Erkenntnisse sich daraus gegebenenfalls ableiten lassen.

Der Begriff des Föderalismus wird im Rahmen dieser Analyse hauptsächlich als Ordnungsprinzip des Bundesstaates verstanden. Der Begriff des Föderalismus wird im Rahmen dieser Analyse hauptsächlich als Ordnungsprinzip des Bundesstaates verstanden. Entsprechend standen für die Analyse folgende Fragen im Vordergrund: Wird ein Sachbereich bundesrechtlich abschliessend geregelt oder besteht ein Spielraum zugunsten der Kantone? Bestehen materielle Kompetenzbeschränkungen der kantonalen Gesetzgebung? Handelt es sich um eine staatsrechtliche Streitigkeit? Die vollständige Analyse findet sich in Anhang II der vorliegenden Erhebung.

In seiner abschliessenden Würdigung zum Jahr 2015 hält das IFF fest, dass es der auf ein Jahr beschränkte Beobachtungszeitraum nur bedingt zulasse, Aussagen über neue Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung zu machen. Immerhin lassen sich für das vergangene Jahr folgende Erkenntnisse festhalten:

Wie bereits in den vergangenen Jahren beobachtet, wird die Klagemöglichkeit an das Bundesgericht nach Art. 120 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes nur selten wahrgenommen. Kompetenzkonflikte zwischen Bundes- und Kantonsbehörden sowie zivil- und öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen bzw. unter Kantonen werden demnach auf anderem (zumeist politischem) Wege einer Lösung zugeführt. Hervorzuheben ist aber, dass das Bundesgericht erstmals den Rechtsweg bei interkantonalen Zuständigkeitskonflikten im Bereich des Erwachsenenschutzes geklärt hat. Dabei hat es festgehalten, dass die Kantone untereinander nicht hoheitlich handeln können und somit kein Entscheid einer kantonalen Instanz mit bindender Wirkung für ausserkantonale Behörden erfolgen kann. Daraus folgt, dass zur Lösung von Zuständigkeitskonflikten zwischen Erwachsenenschutzbehörden mangels Anfechtungsobjekt einzig die Klage an das Bundesgericht zulässig ist. Allfälligen

künftigen Auswirkungen dieses Entscheids auf die Wahrnehmung der Klagemöglichkeit an das Bundesgericht gilt es mit besonderem Augenmerk zu begegnen.

Anknüpfend an die Feststellung des Vorjahres lässt sich auch für das vorliegende Erhebungsjahr festhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht nach wie vor zahlreiche Streitigkeiten im Bereich der Spitalfinanzierung zu beurteilen hatte. Im Kern geht es dabei meistens um die Festlegung des Basisfallwerts zur Berechnung der Fallpauschale. Sowohl im Zusammenhang mit der Festsetzung durch die Vertragsparteien selber als auch für die hoheitliche Festlegung durch die Kantonsregierungen betonte das Bundesverwaltungsgericht die Bedeutung der korrekten Durchführung eines Benchmarkings und damit die Orientierung an den transparent ausgewiesenen Kosten der Vergleichsspitäler.

Im Übrigen fällt auf, dass das Bundesgericht der mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) angestrebten Stossrichtung unmittelbar und nachhaltig Geltung verschaffen will. So erachtet das Bundesgericht das im Rahmen der Übergangsbestimmung festgehaltene Einzonungsmoratorium für sofort anwendbar; es ist somit auch bei Verfahren zu berücksichtigen, die bereits vor Inkrafttreten der jüngsten Teilrevision des RPG (1. Mai 2014) vor kantonalen Rechtsmittelinstanzen hängig waren. Ferner zeigt auch die Aufhebung des kantonalrechtlichen kategorischen Ausschlusses von Enteignungen für die Erstellung von Uferwegen (wegen Widerspruch zu einem bundesrechtlichen Planungsgrundsatz) die Entschlossenheit des Bundesgerichts, den raumplanerischen (Grundsatz-)Vorgaben des Bundes zum Durchbruch zu verhelfen.

Schliesslich sind unter föderalistischem Blickwinkel auch verschiedene Entscheide kantonalen Gerichte erwähnenswert, wie beispielsweise ein Urteil des Zürcherischen Verwaltungsgerichts, in welchem im Zusammenhang mit der Aufhebung von Baubewilligungen betont wird, dass «offen formulierte kommunale Normen den Gemeindebehörden bei Auslegung und Anwendung einen von der Gemeindeautonomie geschützten Entscheidungsspielraum eröffnen». Oder der Entscheid des Verwaltungsgerichts St. Gallen, mit welchem die kantonale Volksinitiative «Für die Volksschule» wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht (insbesondere gegen den bundesverfassungsrechtlichen Auftrag an die Kantone zur Koordination der Eckwerte des Schulwesens) – in Übereinstimmung mit dem Beschluss der St. Galler Regierung – für unzulässig erklärt wird. Sodann exemplarisch auch das Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts, welches sich mit der Beurteilung des Einsichtsrechts in einen Vertrag zwischen zwei Kantonen – wovon nur einer das Öffentlichkeitsprinzip vorsah – befasst und dabei feststellt, dass ein ausserkantonales Geheimhaltungsprinzip der Einsichtnahme nicht entgegensteht.

#### **4.2. Literatur zum Schweizerischen Föderalismus**

Neben der Rechtsprechung analysiert das IFF jeweils auch die wichtigsten Publikationen, die sich mit dem Schweizerischen Föderalismus auseinandersetzen (vgl. Anhang III). In die Analyse einbezogen werden Monographien, Sammelbände und Periodika sowie Aufsätze in Fachzeitschriften und Beiträge in ausgewählten Printmedien. Zusätzlich wurden Forschende aus den verschiedensten Disziplinen zu ihren aktuellen Projekten und Publikationen befragt.

In der Würdigung weist das IFF darauf hin, dass sich die Literatur zum Schweizerischen Föderalismus durch eine ausgesprochene Breite der Themenfelder auszeichne. Es lassen sich jedoch gewisse Schwerpunkte ausmachen und Forschungsergebnisse hervorheben:

- Die Diskussion rund um die Frage «**zentrale versus dezentrale Regelung**» nimmt im Erhebungsjahr in verschiedenen Sachbereichen ihren Lauf. Während einige Stimmen aus der Wissenschaft für bestimmte Regelungsbereiche ausdrücklich eine regulative Tätigkeit des Bundes fordern (so für die Sozialhilfe oder für die Verwaltungsrechtspflege) oder zumindest divergierende kantonale Regelungen für Miss- oder Rückstände (mit)verantwortlich zeichnen (z.B. im Bereich der Untersuchungshaftbedingungen oder bei der palliativen Pflege), äussern sich andere Exponenten kritisch zu einer (übereilten) zentralen Lösung (etwa bei Sozialhilfe).
- Der **Fremdsprachenunterricht** während der obligatorischen Schulzeit wird in der Literatur nach wie vor rege diskutiert. Im Gegensatz zum Vorjahr, als ein Abweichen einzelner Kantone von den Vorgaben des HarmoS-Konkordats mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Koordinationsauftrag überwiegend kritisch betrachtet wurde, wird im Erhebungsjahr die kantonale Schulhoheit in den Vordergrund gerückt und vermehrt die Vagheit des verfassungsrechtlichen Auftrags betont. Entsprechend überwiegen im Jahr 2015 die Stimmen, die einem Abweichen vom mit dem HarmoS-Konkordat eingeschlagenen Pfad aus Sicht der bundesrechtlichen Vorgaben weitaus weniger ablehnend gegenüberstehen als die Expertisen des Vorjahres.
- Im Zusammenhang mit einer im Kanton Schaffhausen diskutierten Strukturreform ist in der Literatur wiederum die Grundsatzfrage aufgegriffen worden, ob die Kantone zur **Einrichtung einer Gemeindeebene** verpflichtet sind. Während die einen im Rahmen der geltenden rechtlichen Ordnung keine Vorgabe für eine Gliederung in Gemeinden ausmachen können, sehen andere in der bundesverfassungsrechtlich verankerten Gemeindeautonomie die Pflicht der Kantone, einen dreistufigen Staatsaufbau zu gewährleisten.
- Darüber hinaus fallen im Erhebungsjahr die Publikationen von zwei Autoren besonders auf. Es ist dies einerseits der Beitrag von ELOI JEANNERAT, der die Frage nach den **Grenzen interkantonalen und interkommunaler Kooperation** aufwirft und eine entsprechende Begrenzung dem Zuständigkeitsbereich der politischen Behörden zuweist. Andererseits sticht die Veröffentlichung von BARDO FASSBENDER hervor, der aufzeigt, dass sich eine «**lebendige Bundesstaatlichkeit**» im Rahmen **völkerrechtlicher Beziehungen** der Gliedstaaten auch im Aussenverhältnis manifestieren muss.

## 5 Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Kantone

### 5.1. Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen: Bilanz

Zusätzlich zu den vorhergehenden Kapiteln über die Beurteilung der Kantone und interkantonalen Konferenzen (Ziff. 2.1 und 2.2) oder die alleinige Würdigung der Kantone (Ziff. 2.3 und 3.1) werden nachfolgend die Ergebnisse der Umfragen bei den Kantonen bezüglich ihrer wichtigsten Erwartungen an den Bund im Erhebungszeitraum 2015 und die von ihnen gezogene Bilanz präsentiert (für die Einzelheiten siehe Anhang IV, Tabelle IV).

#### Allgemeine Bemerkungen

Allgemein wird darauf hingewiesen, dass zahlreiche Vorhaben des Bundes einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf entsprechen. Allerdings sollen Gesetze mit Augenmass und unter Berücksichtigung der föderalistischen Grundsätze, die eine

Stärke der Schweiz darstellen, erlassen werden. In diesem Zusammenhang stellen die Kantone fest, dass Angriffe auf diese Grundsätze grösstenteils aus der Bundesversammlung, insbesondere aus dem Nationalrat, stammen.

Weiter trägt der Bund den kantonalen Unterschieden und Besonderheiten bei der Ausarbeitung seiner Gesetzesvorlagen nicht immer genügend Rechnung (beispielsweise bei der Umsetzung der Wegleitungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit und der Kontrolle im Rahmen der begleitenden Massnahmen).

### **Zentralisierungstrend**

Die Kantone stellen fest, dass sich der Zentralisierungstrend – allerdings in anderer Form als bisher – fortsetzt: Erstens hat der Bundesrat die Tendenz, bei Verordnungen weiter zu gehen als das entsprechende Gesetz (beispielsweise bei der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung KVAV). Zweitens versucht er, durch Weisungen unterhalb der Gesetzes- und Verordnungsebene Einfluss auf die Kantone zu nehmen. Dadurch wird der Spielraum der Kantone immer weiter eingeschränkt. Es ist auf jeden Fall zu verhindern, dass die Kantone zu reinen Vollzugsstellen von Bundesrecht werden. Die Vielfalt, und nicht die Homogenität, ist eine Stärke der Schweiz.

Weiter sollte auch der in der Verfassung verankerten Aufgabenteilung besser Rechnung getragen werden. In diesem Zusammenhang werden die Motion «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» (13.3363) sowie das vom Sekretariat der KdK lancierte Vorhaben zur Überprüfung dieser Aufgabenteilung explizit begrüsst.

### **Einbezug der Kantone in die Willensbildung**

Für die Kantone ist es wichtig, möglichst früh in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen zu werden, insbesondere wenn die Vorlagen ihre Kompetenzen oder wesentlichen Interessen berühren. Dies gilt vor allem bei Vorlagen der eidgenössischen Räte (parlamentarische Initiativen).

Bei der Ausarbeitung von Entlastungsprogrammen für den Bundeshaushalt würden die Kantone eine Zusammenarbeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt begrüssen, um insbesondere eine Lastenabwälzung zu verhindern.

### **Vernehmlassungsverfahren**

Den Kantonen ist eine ausreichende Frist einzuräumen. Auf die Einleitung von Vernehmlassungsverfahren zu Unzeiten, beispielsweise ein paar Tage vor den Sommerferien oder zum Jahreswechsel hin, ist zu verzichten. Weiter soll den Kommentaren und Vorschlägen der Kantone bei Vernehmlassungen besser Rechnung getragen werden, vor allem wenn der Vollzug den Kantonen obliegt. Im Übrigen wird gefordert, dass die Vernehmlassungsvorlagen entweder der Regierung oder der Kantonskanzlei geschickt werden (und nicht direkt den betroffenen Direktionen resp. Ämtern).

### **Umsetzung von Bundesrecht**

Umsetzungsfragen sind von Anfang an bei der Erarbeitung gesetzlicher Erlasse in die Überlegungen der Bundesinstanzen einzubeziehen. In diesem Sinne sollen die Wirkungen von Gesetzesvorhaben auf die Kantone, insbesondere ihre Umsetzung, vollständig und präzise beurteilt werden. Die Umsetzung darf keinen übertriebenen administrativen Aufwand verursachen, und die Modalitäten müssen pragmatisch

festgelegt werden (problematisches Beispiel: das Projekt LARGO zur Revision des Lebensmittelgesetzes). Die Kantone müssen ausserdem über ausreichend Zeit verfügen, damit ihre eigenen gesetzgeberischen, ordnungspolitischen, organisatorischen oder technischen Verfahren eingehalten werden können. So berücksichtigte der Bund bei der zweiten Etappe der RPG-Revision die Tatsache nicht genügend, dass die Kantone noch mit der Umsetzung der ersten Etappe beschäftigt waren.

### **Prinzipien der Subsidiarität, fiskalischen Äquivalenz und Autonomie**

Die Kantone stellen eine Zunahme der Vorhaben fest, die zu einer Überregulierung führen, zu kostspielig sind und die Autonomie der Kantone einschränken. Wie in den früheren Erhebungszeiträumen erinnern sie deshalb daran, wie wichtig die Einhaltung der Prinzipien des Föderalismus ist.

Die Kantone weisen weiter darauf hin, dass sich das immer häufiger angewendete Kofinanzierungssystem als problematisch erweist. Wenn der Bund seinen Beitrag kürzt, wird es für die Kantone politisch sehr schwierig, die zugewiesenen Beträge ebenfalls zu senken. Sie sind deshalb gezwungen, die fehlenden Bundesbeiträge zu kompensieren, um die Gesamtfinanzierung auf ihrer ursprünglichen Höhe zu halten. Dies kommt einer – zumindest indirekten – Lastenabwälzung des Bundes auf die Kantone gleich.

### **Fazit**

Die Gesamtbeurteilung der Kantone zeigt, dass die Situation im Vergleich zum letzten Erhebungszeitraum unverändert ist. Damals vergaben die Kantone auf einer Skala von 1 bis 10 im Durchschnitt die Note 5,76. Im Jahr 2015 lagen die Noten zwischen 4 und 8 mit einem Durchschnitt von 5,8.

Die Kantone wurden gebeten, die Beachtung der föderalistischen Prinzipien im Vergleich zum letzten Erhebungszeitraum zu bewerten. Wie 2014 beurteilt eine grosse Mehrheit der Kantone die Situation als unverändert. Vier Kantone stellen eine leichte Verschlechterung fest, während zwei Kantone eine geringfügige Verbesserung sehen.

## **5.2. Ergebnisse der Umfrage bei der KdK und den Direktorenkonferenzen**

Die **Konferenz der Kantonsregierungen** (KdK) zieht eine gemischte Bilanz: Innenpolitisch konnten sich die Kantone in wichtigen Dossiers Gehör verschaffen – so bereinigten z. B. die Eidgenössischen Räte die Differenzen zur Dotation des Ressourcenausgleichs 2016-2019 auf der Basis einer politischen Verständigung der Kantone. Damit hatten die Kantone einen Beitrag zur Klärung dieser Frage geleistet, die für die Solidarität und den Föderalismus in der Schweiz von zentraler Bedeutung ist. Bei verschiedenen Bundesgeschäften konnten sich die Kantone zudem frühzeitig einbringen und ihren Anliegen wurde Gehör geschenkt, wie etwa bei der Revision der Vernehmlassungsverordnung oder der Legislaturplanung des Bundes (2015-2019). In Zusammenhang mit der Umsetzung von 121a BV und der damit verbundenen Revision des Ausländergesetzes wiesen die Kantone auf die Bedeutung einer föderalen Ausgestaltung des Zulassungssystems hin. Die Steuerung der Zuwanderung ist eine hoheitliche Aufgabe Bund - Kantone. Die Festlegung der Kontingente und Höchstzahlen müsse daher bottom up auf der Grundlage von konkreten Bedarfserhebungen in Absprache mit den Kantonen erfolgen und im Rahmen einer hoheitlichen Zuwanderungskommission Bund – Kantone validiert werden. Auch die Grenzgängerregelung sei so föderal wie möglich auszugestalten.

In den Bereichen E-Government Schweiz und der Fachkräfteinitiative haben sich Bund und Kantone 2015 auf eine verbindliche Zusammenarbeit geeinigt und im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) konnten wichtige Fragestellungen wie z.B. die Ausländer- und Integrationspolitik oder die Siedlungsentwicklung tripartit über alle drei staatlichen Ebenen hinweg konstruktiv bearbeitet werden.

Aussenpolitisch lag 2015 ein Schwerpunkt bei der Koordination des Freizügigkeitsabkommens mit der Umsetzung von Art. 121a BV: Dabei gelang es dem Bund, die EU dazu zu bewegen, Konsultationen mit der Schweiz über eine Interpretation des FZA aufzunehmen, die mit der neuen Schweizer Verfassungsbestimmung vereinbar sein sollte. Anders als bei den 2015 wieder aufgenommenen Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU weigerte sich der Bund aber trotz mehrfachen Ersuchens seitens der Kantone, die Kantone in diese Konsultationen zum FZA einzubeziehen. Bis Ende 2015 konnte keine Lösung mit der EU gefunden werden. Dies war denn auch Gegenstand zahlreicher Diskussionen im Rahmen des Europadialogs mit dem Bundesrat. Die Anliegen der Kantone wurden dabei zwar zur Kenntnis genommen, fanden aber keine Berücksichtigung in den Beschlüssen, die der Bundesrat im Dezember 2015 schliesslich gefällt hat.

Aus Sicht der KdK hat sich die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund im 2015 generell eher verbessert. Diese Feststellung müsse aber relativiert werden aufgrund der Missachtung der Mitwirkungsrechte der Kantone in den Diskussionen mit der EU betreffend das FZA. Die KdK vergibt daher erneut die Note 6 (2014: 6).

Die **Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz** (BPUK) stellt unter föderalistischen Gesichtspunkten im Bereich des Raumplanungsgesetzes eine deutliche Verbesserung in der Zusammenarbeit mit dem Bund fest – allerdings nur auf massiven Druck der Kantone, der Verbände resp. der Wirtschaft hin.

Als vorbildlich bezeichnet die BPUK die Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich des Beschaffungsrechts. Auch beim Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF habe der Bund die Anliegen der Kantone angemessen berücksichtigt, ein zusätzliches Entgegenkommen war finanzpolitisch schwierig.

Weiterentwicklungen im Bereich des Gewässerschutzes konnte die BPUK in enger Zusammenarbeit mit dem BAFU in Angriff nehmen. Eine gemeinsame Austauschplattform wurde geschaffen, um konkrete Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Dabei zeigte sich, dass weitere rechtliche Anpassungen nötig sind, die nun unter dem Lead der BPUK erarbeitet werden – ein Novum, das sich aus Sicht der BPUK sehr bewährt.

Diese deutlichen Verbesserungen stehen aber im Widerspruch zu den Entwicklungen im Baurecht, wo der Bund auf eine Standardisierung der Baugesetzgebung hinarbeitet. Die BPUK äusserte sich gegenüber dem Bundesrat wie auch gegenüber dem ARE äusserst skeptisch. Das UVEK hielt jedoch trotz der Einwände der Kantone am Projekt fest, daraufhin verweigerte die BPUK ihre Mitwirkung ebenso wie der Gemeindeverband, bauenschweiz und sia.

Alles in allem vergibt die BPUK wie schon im Vorjahr die Note 6.

Die **Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren** (EDK) legte 2015 einen Bericht zur Harmonisierung der obligatorischen Schule vor, in dem eine positive Bilanz gezogen werden konnte: Neun Jahre nach der Abstimmung über die revidierten Bildungsartikel in der Bundesverfassung zeigt sich, dass die Kantone ihre Hausaufgaben gemacht haben. Mit Blick darauf, was die Harmonisierung in erster Linie bewirken soll – nämlich Bildungswege ermöglichen, bei denen dem Einzelnen keine Nachteile aufgrund kantonaler Unterschiede entstehen – können aus heutiger Sicht einzig im Bereich des Sprachenunterrichts Abweichungen nicht ausgeschlossen werden. 2015 haben das WBF und EDK zudem ihre Erklärung zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz erneuert. Die Mehrheit der 2011 formulierten Ziele bleiben aktuell, dazu gehört das Ziel, 95% der Jugendlichen zu

einem Abschluss der Sekundarstufe II zu führen. In Bezug auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besteht aus Sicht der EDK jedoch gerade im Bereich der Berufsbildung Handlungsbedarf: Angesichts der hohen Regeldichte und im Vergleich zu anderen Bildungsbereichen (z.B. Fachhochschulen) sei der Beteiligungsgrad des Bundes hier zu tief. Generell erwartet die EDK in der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz eine verlässliche Partnerschaft auch in der Finanzierung – ein Anliegen, das 2015 im Rahmen der Vernehmlassung zum Bildungszusammenarbeitsgesetz in Erinnerung gerufen wurde. Im Hochschulbereich, bei den 2015 präsentierten Plänen des Bundes in Sachen Medizinerbildung erwartet die EDK zudem, dass für das Sonderprogramm zusätzliche Mittel bereit gestellt werden und die Finanzierung nicht zulasten der Beiträge für die übrigen Hochschuldisziplinen, die Fachhochschulen und die Berufsbildung gehen.

Alles in allem respektieren aus Sicht der EDK der Bundesrat und die Bundesverwaltung die Grundsätze des Föderalismus im Bereich Bildung und Kultur – das Bewusstsein für die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit seien hier sehr gut sind. Bei den Eidgenössischen Räten hingegen beobachtet die EDK ein abnehmendes Verständnis für die verfassungsmässigen Kompetenzregelungen im Bildungsbereich.

Die **Konferenz der kantonalen Energiedirektoren** (EnDK) zieht für das Jahr 2015 erneut eine sehr kritische Bilanz, was die Beachtung der föderalistischen Prinzipien durch den Bund betrifft: Bei der Energiestrategie hatte sich der Nationalrat trotz Widerstand aus den Kantonen für die Integration von steuerlichen Massnahmen in die Energiestrategie 2050 ausgesprochen, was zu weiteren finanziellen Belastungen der Kantone und administrative Vollzugsschwierigkeiten führen würde. Der Ständerat hat dagegen gehalten, die Differenzbereinigung ist offen.

Bei der Energiepolitik im Gebäudebereich wird der Steuerungsanspruch des Bundes über die Gewährung von Finanzhilfen an die Kantone mit dem neuen Energiegesetz verstärkt. Der Bund strapaziert damit erheblich die Kompetenzordnung nach Art. 89 Abs. 4 BV. 2015 hat die EnDK das gemeinsam mit dem Bund erarbeitete Harmonisierte Fördermodell (HFM) verabschiedet, das rechtlich einer Empfehlung an die Kantone zur Ausgestaltung der Förderprogramme entspricht. Indem der Bund seine finanzielle Mitwirkung an die Voraussetzungen des HFM bindet, erhält die Empfehlungen einen bindenden Charakter.

Auch in der Klimapolitik des Bundes zeichnen sich Zentralisierungstendenzen ab: Nach Informationen des BAFU soll im Gebäudebereich eine subsidiäre Bundeskompetenz eingeführt werden. Diese hat zum Ziel, dem Bund das Ergreifen von Massnahmen zu erlauben, wenn die Massnahmen der Kantone nicht ausreichen, um die Zielsetzung des zu revidierenden CO2 Gesetzes zu erreichen.

Aufgrund des starken Harmonisierungsdrucks in diesen Bereichen beurteilt die EnDK die Entwicklungen 2015 aus föderalistischer Sicht mit der Note 4.

Die **Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren** (FDK) zieht für ihren Tätigkeitsbereich eine insgesamt sehr positive Bilanz über die Einhaltung der föderalistischen Prinzipien. Sie bewertet sie für 2015 unverändert mit der Note 9. Dies betrifft namentlich die Ablehnung der beiden Volksinitiativen zur Einführung einer Bundeserbschaftssteuer sowie zur Steuerbefreiung von Kinder- und Ausbildungsabzügen sowie die Ende Jahr vom Parlament verabschiedete Revision des Steueramtshilfegesetzes. Auch die parlamentarischen Beratungen zum Unternehmenssteuerreformgesetz III (Ständerat), zu den steuerlichen Massnahmen im Rahmen der Energiestrategie 2050 (Ständerat) sowie zur Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (Nationalrat) verliefen aus Sicht der FDK positiv. Einzig die Besteuerung landwirtschaftlicher Grundstücke (Umsetzung Motion Leo Müller) und die Abstimmung zur Volksinitiative zur Abschaffung der Heiratsstrafe wertet die FDK negativ.

Die **Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt** (FDKL) beurteilt die Beachtung föderalistischer Grundsätze durch den Bund gegenüber den früheren Erhebungszeiträumen unverändert mit der Note 4.

Aus Sicht der **Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren** (GDK) wurde den Anliegen der Kantone vom Bund insgesamt gut Rechnung getragen. Es gibt jedoch gewichtige Ausnahmen, insbesondere auf der Ebene des Bundesparlaments: So verweigerte der Nationalrat den Kantonen, die Steuerung der ambulanten Versorgung gemäss Art. 55a KVG (Zulassungsbeschränkung Ärzteschaft) dauerhaft im Gesetz zu verankern. Der Nationalrat nimmt damit den Kantonen ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Versorgung und damit zur Einflussnahme auf die Kostenentwicklung aus der Hand. Es lag eine dem Föderalismus gerecht werdende Lösung vor.

Im Bereich der Alkoholgesetzgebung konnte erst gegen Schluss der parlamentarischen Beratungen verhindert werden, dass die finanziellen Mittel, welche für die Präventionsprogramme in den Kantonen zur Verfügung stehen, beschnitten werden. Die im Rahmen von Revisionsvorschlägen zur heutigen Spitalfinanzierung im Parlament vorgebrachten Modelle zielen allesamt auf eine Schwächung der kantonalen Steuerungskompetenzen und eine Stärkung des Handlungsspielraums der Krankenversicherer hin.

Bei der Entwicklung von Strategien (Nicht übertragbare Krankheiten, Demenz, Antibiotikaresistenz, u.v.a.) ist das meist federführende Bundesamt sehr auf ein gutes Kooperationsverhältnis bedacht. Allerdings werden Ziele und Massnahmen im Rahmen von breiten Projektorganisationen definiert, wohingegen die Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung dann meist bei den Kantonen liegt. Diese Diskrepanz gilt es in Zukunft zu vermeiden.

Insgesamt beurteilt die GDK die Situation mit der Note 7 fast gleich wie im Vorjahr (2014: Note 8).

Die **Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren** (KKJPD) beurteilt die Beachtung der föderalistischen Prinzipien wie im vorhergehenden Erhebungszeitraum positiv (Note 8). In den Bereichen Justizvollzug und Bekämpfung des Hooliganismus wurden Fortschritte erzielt. Die beteiligten Behörden bewegen sich aufeinander zu. Die Arbeiten an einem Schweizerischen Kompetenzzentrum Justizvollzug wurden vorangetrieben.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs war auch 2015 ein zentrales Thema: Das Staatssekretariat für Migration (SEM), die KKJPD, die SODK sowie der Städte- und der Gemeindeverband kooperieren in diesem Geschäft sehr eng miteinander. Wie erwartet gestaltete sich die Suche nach Standorten für Bundeszentren, deren Kapazität deutlich ausgebaut werden soll, als sehr schwierig. .

In den Bereichen Film und Computerspiele wurde die gute Zusammenarbeit mit dem Bund fortgesetzt: Das Bundesamt für Sozialversicherung hat in einem Bericht an den Bundesrat die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Jugendschutz in den Bereichen Film und Computerspiele angeregt. Die KKJPD und die EDK sind in die Arbeiten einbezogen und unterstützen eine Bundesregelung, mit der die Entscheide der von KKJPD, EDK und Film- und Videobranche geschaffenen Kommission Jugendschutz im Film zum Zulassungs- und Verkaufsalter von Filmen und Videos gesamtschweizerisch als verbindlich erklärt würde.

Die **Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz** (KOKES) beurteilt die Situation als unverändert (Note 6). Wichtiges Thema war 2015 die Erhebung von statistischen Grundlagen im Kindes- und Erwachsenenschutz. Die KOKES versucht hier, Impulse zur einheitlichen Erhebung zu geben. Angesichts der fehlenden gesetzlichen Grundlage und der beschränkten personellen Ressourcen komme das Projekt aber nur schleppend voran.

Die **Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs** (KöV) beurteilt die Zusammenarbeit mit dem Bund unverändert gut mit der Note 7. Insbesondere bei der Reform des Regionalen Personenverkehrs (RPV) sei die Bereitschaft des Bundes spürbar, der föderalistischen Struktur der Schweiz in Zukunft besser Rechnung zu tragen. Entsprechende Lösungsmodelle werden auch vom Bund favorisiert, der Einbezug der Kantone sei in dieser frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses vorbildlich gewesen. Allerdings zeichnen sich schon jetzt Schwierigkeiten ab, die divergierenden Interessen der Kantone unter einen Hut zu bringen. Nicht alle Kantone bevorzugen die Modelle mit stark föderalem Charakter, sondern wollen Kompetenzen beim Bund ansiedeln. Das Geschäft wird voraussichtlich im Sommer 2016 erstmals im Bundesrat behandelt.

Bei der Totalrevision des Gütertransportgesetzes war der Einbezug der Kantone gewährleistet, die Anträge der KöV konnten mit dem zuständigen Bundesamt für den parlamentarischen Prozess technisch bereinigt werden und wurden im Parlament entsprechend gutgeheissen.

Auch bei der Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) sind die Kantone schon früh einbezogen und an diversen Vorstudien beteiligt worden. Allerdings ging die Vorlage dann sehr viel weiter, so zum Beispiel bezüglich Passagierrechte oder Systemführerschaften. Entsprechend war der Einbezug der Kantone nicht in allen Bereichen der Vorlage sichergestellt und die Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone wurden nur mangelhaft berücksichtigt. Die Auswertung der Vernehmlassung ist noch offen.

Die **Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft KWL** (*vormals Forst- und Jagddirektorenkonferenzen FoDK und JDK*) zieht für 2015 eine gemischte Bilanz: Bei der Walgesetzrevision konnte korrigierend eingegriffen werden, nachdem der Vorentwurf noch sehr zentralistisch war. Im Parlament wurden jedoch wesentliche Hauptanliegen der Kantone lediglich vom Nationalrat unterstützt, nicht aber vom Ständerat, was zu mehreren Differenzbereinigungen führte, die bis Ende 2015 nicht abgeschlossen werden konnten. Auch die Vorlage zur Waldverordnung, zu der die Anhörung im Oktober 2015 eröffnet worden ist, ist in vielen Punkten zu zentralistisch, zu detailliert oder zu ausführlich. In der Vorbereitungsphase war es nicht möglich, die föderalistischen Aspekte besser einzubringen.

Ob die Anliegen der Kantone vom Bund beim Aktionsplan Biodiversität Gehör finden, bleibt abzuwarten, auf jeden Fall wurden seitens der Kantone viele Vorbehalte reklamiert. Immerhin hat hier eine Vorkonsultation stattgefunden.

Obwohl im Waldbereich das Instrument der Programmvereinbarung zur Anwendung kommt und die Kantone somit grosse Gestaltungsspielräume haben sollten, bezeichnet die KWL die Umsetzung als zunehmend ineffizient. Dies zeigte sich erneut bei den neuen Verhandlungen für das Programm 2016- 2019.

Schliesslich mussten die Kantone Kenntnis davon nehmen, dass die Bundesbeiträge für den Wald künftig gekürzt werden und zwar um den Mehrwertsteuersatz: Nach diversen Revisionen durch die Mehrwertsteuerbehörden bei Gemeindeforstbetrieben wurden Abgeltungen und Finanzhilfen des Bundes, die von den Kantonen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen an die Waldeigentümer weitergegeben wurden, als Mehrwertsteuerpflichtig erklärt. Die Steuerbehörde interpretiert Subventionen damit anders als das Subventionsgesetz.

Insgesamt vergibt die KWL die Note 6.

Für die **Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr** (RK MZF) ist die Lage wie im vorhergehenden Erhebungszeitraum stabil (Note 7).

Die **Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren** (SODK) beurteilt die Entwicklung der Lage aus föderalistischer Sicht als erfreulich: Ihre Positionen wurden bei der Vorbereitung der Vernehmlassungsvorlagen zur Reform der Ergänzungsleistungen berücksichtigt. Die SODK konnte an verschiedenen Anhörungen

der vorberatenden Kommissionen teilnehmen und ihren Anliegen wurde bei den parlamentarischen Beratungen Beachtung geschenkt. Auch die Zusammenarbeit mit den Departementen (v.a. EDI, EJPD) und Bundesämtern (BJ, SEM, BSV, BFS) habe sich leicht verbessert. Deshalb vergibt die SODK die Note 9.

Die **Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren** (VDK) beurteilt die Föderalismusentwicklung in ihrem Zuständigkeitsbereich deutlich schlechter: Im Arbeitsmarkt und beim Vollzug des Schwarzarbeitsgesetzes, bei dem der Bund die Aufsicht inne hat und die Kantone den Vollzug organisieren, findet eine schleichende Einmischung des Bundes statt, indem auf Reglementstufe vermehrt neue Anforderungen an die Kantone definiert werden. Der Vollzugsspielraum wird so immer enger, föderalistische bzw. eigenständige Lösungen immer schwieriger. Auch im ALV-Bereich drohte eine Zentralisierung: Nachdem einige Fälle von Kompetenzmissbrauch im Bereich des ALV-Vollzugs beim SECO bekannt wurden, eröffnete das SECO eine Revision der Strukturen des ALV-Vollzugs, insbesondere der Ausgleichsstelle ALV. In den Verhandlungen bestand zeitweilig die Gefahr einer Zentralisierung des ALV-Vollzugs, was einem grundsätzlichen Paradigmenwechsel entsprochen hätte. Am Schluss entschied sich das WBF jedoch für eine moderate Lösung, welche die föderale Grundstruktur im Vollzug nicht negativ tangiert. In den Aufsichtskompetenzen wurden neue Governance-Regeln eingeführt, die sich sachlich an den gängigen Compliance-Regeln orientieren.

Die Beratungen zum Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten verlaufen aus föderalistischer Sicht ebenso kritisch: Zwar hat der Ständerat den Revisionsentwurf abgelehnt, doch die im Nationalrat zuständige vorberatende Kommission empfiehlt ihrem Rat eine weitere Liberalisierung. Es droht ein Eingriff in kantonale Kompetenzen. Die VDK vergibt wie im Vorjahr die Note 4.

Die **Schweizerische Staatsschreiberkonferenz** (SSK) beurteilt die Situation aus föderalistischer Sicht mit der Note 5 leicht besser als Vorjahr (2014: 4), weist aber darauf hin, dass die Entwicklungen teilweise konträr verlaufen: Während die Bundesbehörden z.B. bei der Rahmenvereinbarung E-Government föderalistischen Prinzipien grosse Beachtung schenken, wurde der Autonomiebereich der Kantone in anderen Bereichen durch Bundesvorgaben immer stärker eingeschränkt (z.B. bei Wahlen mit technokratischen Vorgaben). Aus föderalistischer Sicht besonders kritisch beurteilt die SSK die Arbeit des Bundesparlaments, das sich mit seiner „Betroffenheits-Einzelfall-Gesetzgebung“ häufig um die bewährte Aufgabenteilung Bund-Kantone frotzelt: So habe die staatspolitische Kommission des Ständerates 2015 etwa eine parlamentarische Initiative eingereicht zur Schaffung eines Bundesgesetzes, das die Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone regeln soll.

#### **Fazit:**

Je nach Konferenz wird die Beachtung der föderalistischen Prinzipien durch den Bund sehr unterschiedlich beurteilt. Auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) schwanken die Bewertungen zwischen 4 und 9, wobei sie sich insgesamt im Durchschnitt leicht verbessert haben (2014: zwischen 2 und 9). Für drei Konferenzen hat sich die Lage etwas verbessert (KOKES, SSK und VDK), zwei Konferenzen hingegen stellen etwas tiefere Noten aus als im Vorjahr (GDK und KWL), für die meisten Konferenzen bleibt die Situation aber unverändert.

### **5.3. Ergebnisse der Umfrage bei den regionalen Regierungskonferenzen**

Die **Nordwestschweizer Regierungskonferenz** (NWRK) sieht bei mehreren bundespolitischen Themen potenzielle Zentralisierungstendenzen, etwa in Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV (Bundesvorgaben bei den Grenzgängern) oder bei der zweiten Etappe der RPG-Revision. Mit dem bisherigen

Verlauf des Dossiers USR III ist die NWRK grundsätzlich zufrieden, sie weist aber darauf hin, dass einzelne Vorschläge gewisse Risiken bergen, etwa Mindereinnahmen für die öffentliche Hand oder dynamische Risiken, die den finanziellen Spielraum der Kantone stark einschränken könnten. Die NWRK hält die Ausgleichszahlungen des Bundes zudem für zu gering. Ferner macht die USR III aus Sicht der NWRK auch eine Reform des Nationalen Finanzausgleichs nötig, was gewissen Zündstoff für die interkantonale Solidarität berge. Die NWRK vergibt die Note 7 (Vorjahr: 6).

Die **Westschweizer Regierungskonferenz** (WRK) weist wie im Vorjahr darauf hin, dass der Bund im Allgemeinen die grundlegenden Prinzipien des Föderalismus sowie die Kompetenzbereiche der Kantone beachtet. Im Gegensatz dazu sieht die WRK die Parteien, die sich kaum um föderalistische Grundsätze kümmern, was sich nicht zuletzt in den Volksinitiativen zeigt, die sie einreichen.

Die WRK hat sich 2015 bei verschiedenen bundespolitischen Geschäften für die Interessen der Kantone eingesetzt: Beim Alkoholgesetz galt es sicherzustellen, dass den Kantonen auch weiterhin die nötigen finanziellen Mittel für ihre Präventionsmassnahmen zur Verfügung stehen. Die WRK unterstützte zudem aktiv eine Reihe parlamentarischer Vorstösse, die vom Bund sowie den bundesnahen Betrieben bei Ausschreibungen von Aufträgen vergleichbare Regeln bezüglich der Nutzung von Amtssprachen verlangen.

Ebenfalls von Bedeutung war für die WRK die Referendumsabstimmung über das neue Radio- und Fernsehgesetz. Die WRK hat sich offiziell für eine Annahme der Revisionsvorlage ausgesprochen, da diese für alle Sprachregionen der Schweiz den Zugang zu einem qualitativ hochstehenden und vielfältigen Service Public sichert. Zudem hat die WRK im Nachgang zu den eidgenössischen Wahlen die Parlamentsmitglieder aus den Kantonen der Suisse latine, die Fraktions- wie auch die Parteipräsidien angeschrieben und sie dafür sensibilisiert, dass bei der Neubesetzung der parlamentarischen Kommissionen nicht nur parteipolitische, sondern auch regionalpolitische Kriterien zum Zug kommen sollten.

Abschliessend beurteilt die WRK die Lage unter föderalistischen Gesichtspunkten als unverändert (Note 7).

Auch die **Ostschweizer Regierungskonferenz** (ORK) vergibt für das Jahr 2015 erneut die Note 6 wie schon im Vorjahr. Sie hat mit Freude von dem Entscheid des Ständerates Kenntnis genommen, die Vorlage zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) an die KVF-S zurückzuweisen, mit dem klaren Auftrag, den Netzbeschluss NEB in die NAF-Vorlage zu integrieren, deren Finanzierung vertieft abzuklären und sicherzustellen. In der Folge sei es unter der Führung der BPUK gelungen, die Haltung der Kantone zu konsolidieren, so dass sie nun grossmehrheitlich hinter der Integration des Netzbeschlusses in den NAF stehen.

Die ORK weist weiter daraufhin, dass die Ostschweizer Kantone 2015 stark mit der Umsetzung der revidierten Raumplanungsgesetzgebung (RPG 1) beschäftigt waren, da sie in vielen Fällen sowohl ihre Richtpläne als auch ihre Baugesetze in wesentlichen Punkten revidieren mussten. Vor diesem Hintergrund wehrten sich die Kantone unter der Federführung der BPUK erfolgreich dagegen, dass parallel dazu die ebenso umfangreiche zweite Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) angegangen wird.

Aus föderalistischer Sicht mehr Anlass zur Kritik gaben 2015 die folgenden Vorlagen: Bei der Unternehmenssteuerreformgesetz III sei die Handlungsfreiheit der Kantone eingeschränkt worden, wenn auch aus übergeordneten Gründen. Auch bei der Neuen Regionalpolitik des Bundes beobachtet die ORK eine vermehrte Steuerung durch den Bund: So seien die neuen Vorgaben (z.B. hinsichtlich Zwang zur interkantonalen Zusammenarbeit) sachlich nicht immer gerechtfertigt und verstossen gegen das Prinzip der kantonalen Organisationsautonomie. Skeptisch beurteilen die Ostschweizer Kantone auch die deutlich spürbare Tendenz des Bundes zur „Einmischung“ in der Sprachenfrage. Und im Asylbereich wird die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden

zwar grundsätzlich als gut betrachtet. Trotzdem seien in verschiedenen Fällen die Bedürfnisse der Kantone nicht oder zu wenig berücksichtigt worden. Zudem wünscht sich die ORK eine Verbesserung der Kommunikation zwischen dem SEM und den Kantonen. Eine Entwicklung bereitet der ORK besonders Sorgen: Der Finanzausgleich sei durch die Geberkantone im vergangenen Jahr massiv kritisiert worden, was künftig zu grösseren Auseinandersetzungen unter den Kantonen führen werde.

Die **Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)** vergibt für das Jahr 2015 die Note 3 (Vorjahr: 4) und merkt an, dass sich die Berücksichtigung föderalistischer Prinzipien auf Bundesebene eher verschlechtert habe, was sie aber nicht weiter ausführt.

Auch aus Sicht der **Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)** hat sich die Situation eher verschlechtert: So sei das Bestreben des Bundes zur Zentralisierung ungebrochen. Spürbar sei eine zunehmend Bereitschaft, die verfassungsrechtlich verankerten Zuständigkeiten zu verletzen oder schleichend auszuhöhlen. Oftmals werde auf einen angeblichen Koordinationsbedarf verwiesen oder dann nehme der Bund eine „unterstützende Position“ ein und stelle „Grundlagen zur Verfügung“. Auch die Aussage: „wer zahlt, befiehlt“, führe oft dazu, dass der Handlungsspielraum der Kantone unnötig beschränkt werde. Auch habe der immer schon sehr starke Einfluss der Bundesverwaltung in den parlamentarischen Kommissionen eher noch mehr zugenommen. Alles in allem vergibt die RKGK wie im Vorjahr die Note 2.

Die **Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich (RKMZ)** verweist in ihrer Beurteilung auf die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) sowie die Fachkräfteinitiative und beurteilt das Jahr 2015 aus föderalistischer Sicht wie bereits im vorhergehenden Erhebungszeitraum mit der Note 7.

#### **Fazit**

Für die regionalen Regierungskonferenzen war 2015 aus föderalistischer Sicht kein auffälliges Jahr, es wurden meistens die gleichen Noten wie im Vorjahr vergeben. Während die NRWK eine leichte Verbesserung ausmacht, ist die ZRK etwas kritischer als noch im Vorjahr. Insgesamt schwanken die Noten zwischen 2 und 7.

## 6 Allgemeine Würdigung und mögliche Massnahmen

Die Rechtsetzungsaktivitäten des Bundes waren 2015 intensiv und die parlamentarischen Vorstösse zahlreich (vgl. Anhang IV, Tabelle VIII). Dies bescherte den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen viel Arbeit. Obwohl in einzelnen Geschäften klare Zentralisierungstendenzen auszumachen waren (z.B. Ladenöffnungszeiten), zeigt das vorliegende Monitoring, dass die Grundprinzipien des Föderalismus 2015 durch den Bund im Grossen und Ganzen respektiert worden sind. Aus den Rückmeldungen der Kantone und der interkantonalen Konferenzen geht hervor, dass bei Grossprojekten wie etwa der Reform des Regionalen Personenverkehrs (RPV), der Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen sowie bei der Neustrukturierung des Asylwesens der Einbezug der Kantone sehr gut gelungen sei. Gleichzeitig wurden 2015 erneut punktuell Vernehmlassungsverfahren zu Unzeiten eingeleitet (KVF-N: Anhörung zu NAF in den Sommerferien) oder mit viel zu kurzen Fristen durchgeführt (Anhörung zur Verordnung über die Requisition von Zivilschutzanlagen).

In der Zusammenarbeit mit den Eidgenössischen Räten waren im vergangenen Jahr leichte Verbesserungen auszumachen: Wichtige Anliegen der Kantone wurden von den vorberatenden Kommissionen oder dann in den Eidgenössischen Räten selbst aufgenommen. Nichts desto trotz geht aus den Rückmeldungen der Kantone und der Direktorenkonferenzen hervor, dass der stärkste Druck zu zentralistischen Lösungen wie schon in den Vorjahren vom Parlament ausgeht. Die Mehrheit der 2015 eingereichten parlamentarischen Vorstösse weist zentralistische Tendenzen auf. Allerdings hat die Anzahl solcher Vorstösse insgesamt deutlich abgenommen (von 84% im Jahr 2014 auf 57% im 2015) – seit 2011 ist das der tiefste Wert. Umgekehrt haben sich Vorstösse, die eine bessere vertikale Zusammenarbeit verlangen, verdreifacht.

Auch wenn sich die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus auf Bundesebene im Erhebungsjahr generell eher verbessert hat, kontrastiert dieser allgemeine Fortschritt mit der Missachtung der Mitwirkungsrechte der Kantone in den Diskussionen mit der EU betreffend das FZA: Trotz mehrfachen Ersuchens seitens der Kantone weigerte sich der Bund, die Kantone in die entsprechenden konsultativen Gespräche mit der EU einzubeziehen. Die Kantone haben in der Folge ihre Anliegen in unterschiedlichen Kontexten, allen voran im Rahmen des Europadialogs, beim Bundesrat deponiert – allerdings ohne Erfolg, wie die bundesrätlichen Beschlüsse vom Dezember 2015 deutlich machten. Dass es auch anders gehen würde, zeigten die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU, die Ende 2015 wieder aufgenommen worden sind. Im Gegensatz zu den Konsultationen über das FZA sind die Kantone hier voll in die internen Vorbereitungsarbeiten des Bundes wie auch in die Verhandlungen mit der EU selbst eingebunden. Mit Blick auf die konkrete Umsetzung von Art. 121a BV und allfällige Verhandlungen mit der EU besteht deshalb Handlungsbedarf: Das Verhältnis zur EU und die Weiterführung der bilateralen Verträge müssen innenpolitisch breit abgestützt werden, die Mitwirkung der Kantone ist zentral. Der Bundesrat ist deshalb aufgefordert, die Kantone konsequent in die internen Vorbereitungen einzubeziehen und ihre Teilhabe an Gesprächen mit der EU sicherzustellen.

Verschiedene Beispiele in der Erhebung 2015 machen deutlich, wie wichtig es ist, dass die Kantone gegenüber dem Bund nicht nur gemeinsame Positionen vertreten, sondern auch eigene Vorschläge entwickeln – diese haben grosse Chancen, sowohl beim Bundesrat wie auch im Parlament Gehör zu finden (vgl. z.B. KdK-Verständigungs-lösung zur Dotation des Ressourcenausgleichs 2016-2019). In diesem Sinne ist es aus föderalistischer Sicht explizit zu begrüssen, dass die Kantone 2015 entschieden haben,

eine politische Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem Auftrag, bis im Sommer 2016 Vorschläge zur Optimierung des Finanzausgleichssystems Bund – Kantone zu erarbeiten. Dass ein enger Einbezug der Kantone Kompromisse auch mehrheitsfähig machen kann, zeigte das Beispiel der Mitfinanzierung des NEB durch die Kantone. Obwohl für die Netzerweiterung der Nationalstrassen und deren Finanzierung grundsätzlich allein der Bund zuständig ist, haben die Kantone Hand geboten für eine Kompromisslösung und so ihren Willen dokumentiert, eine Lösung zu finden, die zu einem kohärenten Strassennetz und einer solidarischen Finanzierung desselben beiträgt.

Im Rahmen des Monitorings 2015 haben die Kantone schliesslich auf zahlreiche Punkte aufmerksam gemacht, die auch schon im Rahmen früherer Erhebungen stark kritisiert worden sind: So reklamieren die Kantone etwa, dass der Bund in der Phase der Entwurfserarbeitung Vollzugsfragen nach wie vor zu wenig Beachtung schenke. Auch diskutiere die Bundesverwaltung noch zu häufig strategische Fragen mit der Fachebene, statt mit der entsprechenden Führungsebene der Kantone. Kritisiert wurde erneut, dass der Bund in politisch relevanten Fragen direkt bei Fachstellen oder Fachkonferenzen Stellungnahmen einholt ohne Einbezug der dafür zuständigen Direktorenkonferenz. Die Prinzipien der Einzelermächtigung, der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der kantonalen Autonomie würden generell noch zu wenig beachtet. Nach wie vor sei in vielen Politikbereichen auf Bundesebene ein generelles Misstrauen gegenüber den Kantonen spürbar. So versuche der Bund vermehrt mittels Weisungen unterhalb der Gesetzes- und Verordnungsstufe Einfluss auf die Kantone zu nehmen und den Ermessensspielraum der Kantone beim Vollzug von Bundesrecht unnötig einzuschränken. Auch die Flut von Vollzugshilfen wird teilweise kritisch hinterfragt.

Aus dem Monitoring 2015 lässt sich kein zusätzlicher, dringlicher Handlungsbedarf ableiten. Alles in allem unterstreicht die Erhebung 2015 aber, wie wichtig eine konsequente Umsetzung der im Kontext des Mehrjahresberichts 2011-2013 verabschiedeten Massnahmen ist: So haben die Kantone mit Blick auf die schleichende Verwischung der Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung u.a. eine grundlegende Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie eine Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone gefordert. Weiter sprachen sie sich für die Einführung einer Autonomiebeschwerde über Bundesgesetze aus, damit die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze gerichtlich überprüfbar ist. Wichtig sind für die Kantone auch ein möglichst frühzeitiger Einbezug in die Vorbereitung von Bundesvorhaben sowie die gezielte Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte – auch an der Aussenpolitik des Bundes. Schliesslich haben die Kantone verschiedene Massnahmen zur Intensivierung der Information und Kommunikation rund um das Thema Föderalismus ergriffen. Im Rahmen des Mehrjahresberichts 2014-2016 wird zu diesen Massnahmen eine Bilanz gezogen.