



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

# **Föderalismusmonitoring: Erhebung und Analyse 2014**

vom 30. April 2015



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Projekte und Vorhaben des Bundes</b>	<b>5</b>
2.1.	Vernehmlassungsvorlagen	5
2.2.	Gesetzesvorlagen	8
2.3.	Verordnungen des Bundesrates	11
2.4.	Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten	12
<b>3</b>	<b>Projekte und Vorhaben der Kantone</b>	<b>13</b>
3.1.	Kantonale Gesetzgebung	13
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	19
<b>5</b>	<b>Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Kantone</b>	<b>20</b>
5.1.	Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen: Erwartungen und Bilanz	20
5.2.	Ergebnisse der Umfrage bei der KdK und den Direktorenkonferenzen	21
5.3.	Ergebnisse der Umfrage bei den regionalen Regierungskonferenzen	24
<b>6</b>	<b>Allgemeine Würdigung und mögliche Massnahmen</b>	<b>26</b>

## Anhänge zum Föderalismusmonitoring 2014

### Anhang I :

Analyse von parlamentarischen Vorstössen in den eidgenössischen Räten 2014

### Anhang II :

Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus (2014)

### Anhang III :

Literatur zum Schweizerischen Föderalismus (2014)

### Anhang IV :

Materialien zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus 2014

### Anhang V :

Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV

# 1 Einleitung

Das vorliegende „Föderalismusmonitoring 2014“ ist die Fortsetzung des ersten Dreijahresberichts Föderalismus für die Jahre 2011 bis 2013 und orientiert sich an dessen Aufbau. Das Föderalismusmonitoring 2014 bietet im Wesentlichen eine Analyse der Vorlagen von Bund und Kantonen, einen aktualisierten Überblick über den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit sowie eine Einschätzung der Föderalismusedwicklung durch die Kantone und die interkantonalen Konferenzen.

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).

Erstmals wurden die Kantone gebeten, bei den aus ihrer Sicht bedeutenden kantonalen Erlassen die verfolgten Ziele und den jeweils eingeschlagenen Weg darzulegen und gegebenenfalls zu erläutern, weshalb die gewählte Lösung innovativ ist. Ergänzt werden diese Informationen durch einige weitere interessante Beispiele, welche die Vielfalt der kantonalen Rechtssetzung im Erhebungszeitraum zeigen.

Bei der Beurteilung der für die Kantone relevanten Bundesvorhaben gelangen die folgenden Kriterien zur Anwendung:

- Bedeutung für die Kantone unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus;
- rechtzeitige Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene (Art. 45 und 55 BV);
- Berücksichtigung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV), dem Bestehen einer Verfassungsgrundlage (Art. 42 BV), der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2-3 BV) und der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV);
- bei der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV) das allfällige Bestehen von Programmen (Art. 46 Abs. 2 BV), aber auch die Berücksichtigung einer ausreichenden Gestaltungsfreiheit der Kantone durch den Bund (Art. 46 Abs. 3 BV);
- Beurteilung, inwieweit die Stellungnahmen der Kantone berücksichtigt wurden;
- allgemeine Beurteilung der parlamentarischen Beratung.

Diese Kriterien lassen sich mit den folgenden drei Fragen zusammenfassen:

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?

## 2 Projekte und Vorhaben des Bundes

### 2.1. Vernehmlassungsvorlagen

Die Vorlagen, deren Vernehmlassungsverfahren, Anhörungen und für die Kantone politisch bedeutenden Vernehmlassungen Ende 2014 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 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. Erfreulicherweise haben alle Kantone an dieser Evaluierung teilgenommen. Sie nannten im Jahr 2014 insgesamt 30 Vorhaben von politischer Relevanz.

Die interkantonalen Direktorenkonferenzen prüften im Erhebungszeitraum 47 Vorlagen und Vernehmlassungsverfahren (Anhang IV, Tabelle VI). Beurteilt wurden wie in der Vergangenheit die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung (Einzelermächtigung, Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Eigenständigkeit der Kantone), 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.

Die insgesamt positive Beurteilung durch die konsultierten Instanzen hat sich bestätigt, insbesondere bezüglich der Einhaltung der Verfahren einschliesslich Vernehmlassungsfristen. Durchzogener ist die Bilanz hingegen bei der Berücksichtigung der Vorschläge durch den Bundesrat und dem Einfluss auf die Projektinhalte. Die wichtigsten Erkenntnisse der Beurteilungen werden nachfolgend zusammengefasst.

#### 2.1.1. Respektierung der föderalistischen Grundsätze

Die seit dem ersten Dreijahresbericht verstrichene Zeit ist zu kurz, um von einem Trend oder einer Entwicklung zu sprechen. Für das Jahr 2014 wurde jedoch festgestellt, dass die föderalistischen Grundsätze vom Bund im Allgemeinen beachtet wurden. Trotzdem muss auf Zentralisierungstendenzen sowie die Umgehung der NFA-Prinzipien hingewiesen werden. So lehnte es der Bundesrat beispielsweise ab, das Thema der Miete von Heimbewohnern in seinen Revisionsentwurf aufzunehmen (siehe diesbezüglich den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über AHV-/IV-Ergänzungsleistungen (ELG): anrechenbare Mietzinsmaxima).

Die föderalistischen Prinzipien können auch verletzt werden, wenn eine in die Vernehmlassung geschickte Vorlage nicht oder nur schwer umsetzbar ist, weil sie einen grundlegenden Paradigmenwechsel in einem bewährten System nach sich zieht. Ein Beispiel dafür ist die Absicht, in der Systematik der Krankenversicherung aufgrund einer marginalen Problematik der öffentlichen Gesundheit vom Solidaritäts- zum Kausalitätsprinzip zu wechseln. Hierbei handelt es sich um den Vorentwurf der Revision des Krankenversicherungsgesetzes zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 10.431 (Komatrinker sollen Aufenthalte im Spital und in Ausnüchterungszellen selber bezahlen).

Auch im Zusammenhang mit dem Entwurf zur Reform der Altersvorsorge 2020 und ihren Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen wurde die Befürchtung von Lastenverschiebungen geäussert. Ferner wurde ein Verstoss gegen die Kompetenzen

der Kantone beklagt (vgl. Verordnungen zum neuen Epidemien-gesetz vom 28. September 2012, EpG), auch wenn diese Zuständigkeitsverletzung bereits im Gesetz verankert ist.

Umgekehrt gibt es Fälle, in denen das Eingreifen des Bundes teilweise begrüsst und als notwendige Folge von durch die Bundesverfassung neu übertragenen Kompetenzen betrachtet wird (Art. 67a BV). In diesem Zusammenhang kann die Botschaft des Bundesrates zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2019 (Kulturbotschaft) als Beispiel genannt werden.

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

Die Mitwirkungsrechte der Kantone wurden insgesamt – zumindest was die Form angeht – formell beachtet. Trotzdem gab es immer noch Situationen mit zu kurzen Vernehmlassungsfristen (Beispiel: fünf Wochen für den Entwurf zur Teilrevision der Verordnung über die Krankenversicherung, KVV, und die Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, KLV). Dies kann nicht nur der Qualität der kantonalen Stellungnahmen schaden, sondern auch dazu führen, dass die konsultierten Instanzen auf eine Teilnahme verzichten, was de facto darauf hinausläuft, dass den Kantonen ein Teil ihrer Rechte vorenthalten wird.

Umgekehrt kann es vorkommen, dass die Mitwirkungsrechte zwar formell beachtet werden, die Bundesbehörden aber die Forderungen der Kantone ganz oder teilweise ignorieren. Dies gilt beispielsweise für den Entwurf zur Revision des Bankengesetzes im Anschluss an die parlamentarische Initiative 10.450 (den Verkauf von Bankkundendaten hart bestrafen). In diesem Fall blieben die Forderungen und Fragen der Kantone unbeantwortet.

Im Übrigen hat sich die Beachtung der Mitwirkungsrechte bei der Einbeziehung der Kantone in die Vorhaben für Verhandlungen mit der EU im institutionellen Bereich oder in Bezug auf die Stromabkommen deutlich verbessert.

Schliesslich gibt es mit dem NFA und dem Wirksamkeitsbericht 2012–2015 über den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen einen Bereich mit vorbildlicher Beteiligung und Mitwirkung der Kantone am Gesetzgebungsverfahren. Diese wurden in alle Schritte der Vorbereitung und Erstellung des Berichts einbezogen.

### **2.1.3. Wichtigste Vernehmlassungsvorlagen**

Die Kantone haben für den Erhebungszeitraum fünf bedeutende Vorlagen ausgewählt, welche hier in absteigender Reihenfolge aufgeführt werden (Anhang IV, Tabelle IV).

#### **Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP)**

Um die Finanzierung der Strassenprojekte sicherzustellen, plant der Bundesrat die Schaffung eines in der Verfassung verankerten, unbefristeten Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF). Strasse und Schiene würden somit gleichgestellt behandelt. Der neue Fonds stellt eine Erweiterung des bestehenden Infrastrukturfonds dar. Er wird dazu dienen, das Nationalstrassennetz fertigzustellen, Engpässe zu beseitigen und Agglomerationsprojekte zu verwirklichen. Ausserdem werden daraus Verkehrsraumgestaltungen, aber auch der Betrieb und Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen finanziert.

Dieses Geschäft wurde aus föderalistischer Sicht von allen Kantonen als bedeutend eingestuft. Sie sind mehrheitlich der Auffassung, dass bei dieser Vorlage die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz berücksichtigt werden. In

Bezug auf die Respektierung der Autonomie sind die Meinungen hingegen geteilt; sie wird als eingeschränkt oder unverändert beurteilt, wobei einige Kantone sogar von einem erhöhten Handlungsspielraum sprechen. Der Aufwand der Kantone wird im Wesentlichen als gering bis hoch eingeschätzt. Auch wenn diese Vorlage unter föderalistischen Gesichtspunkten positiv bewertet wird, äussern bestimmte Kantone die Befürchtung, dass die städtischen Zentren zulasten der Randregionen begünstigt werden könnten.

### **Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2019 (Kulturbotschaft)**

Im Dezember 2009 verabschiedete das Parlament das Kulturförderungsgesetz (KFG). Dieses sieht vor, dass in der «Botschaft zur Finanzierung der Kulturförderung des Bundes» (Kulturbotschaft) die Kulturpolitik des Bundes für mehrere Jahre definiert wird und die für diesen Zeitraum bereitgestellten finanziellen Mittel festgelegt werden. Die Kulturbotschaft ist gewissermassen die «Roadmap» des Bundes in Sachen Kultur. Die erste, am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Kulturbotschaft bezieht sich auf die Förderperiode 2012 bis 2015. Die aktuelle Vorlage ist die zweite Kulturbotschaft, die am 28. November 2014 vom Bundesrat genehmigt wurde. Sie legt den Schwerpunkt auf die drei Handlungsachsen «kulturelle Teilhabe», «gesellschaftlicher Zusammenhalt» sowie «Kreation und Innovation».

Die Vorlage wird von 19 Kantonen als wichtig bezeichnet. Während für die meisten Kantone der Bund den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz beachtet hat, gelangt mehr als die Hälfte zum Schluss, dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt wurde. Für die Mehrheit hat dieses Vorhaben keine Auswirkungen auf ihre Autonomie, und der Umsetzungsaufwand wird als gering beurteilt. Dass der Bund die meisten Forderungen der Kantone berücksichtigt hat, wird zwar begrüsst, aber es wurden Befürchtungen in Bezug auf mögliche Auswüchse wegen der unklaren Definition des Begriffs «nationale Kulturpolitik» geäussert.

### **Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Steuerung des ambulanten Bereichs)**

Mit dieser Vorlage sollen die Kantone den ambulanten Bereich bei einer Überversorgung (Möglichkeit von Zulassungsbeschränkungen nach Anhörung einer Kommission aus Vertretungen der Versicherten, der Leistungserbringer und der Versicherer) oder Unterversorgung (Ergreifen geeigneter Massnahmen) steuern können. Im Übrigen müssen die Kantone die Tätigkeit der Spitäler im ambulanten Bereich regeln. Der Bundesrat wird über eine subsidiäre Zuständigkeit bei den Tarifen verfügen, wenn ein Kanton keine Vorkehrungen getroffen hat und die Kostensteigerung über dem Kostenwachstum auf nationaler Ebene liegt.

Diese Vorlage wurde genau wie das nächste Vorhaben von 15 Kantonen genannt. Zwei Drittel der Kantone beklagen einen Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip. Bezüglich der fiskalischen Äquivalenz sind die Meinungen geteilt. Eine Mehrheit spricht von einer Einschränkung ihrer Autonomie, während ein Kanton der Auffassung ist, diese werde gleichzeitig gestärkt und eingeschränkt. Der Spielraum habe sich vergrössert, weil der Kanton die Zulassung von Fachärzten im ambulanten Bereich begrenzen könne. Er habe sich aber auch verkleinert, insbesondere weil der Kanton den vom Bund vorgegebenen Rahmen nicht verlassen könne. Etwas mehr als die Hälfte der Kantone beurteilt den Aufwand als hoch.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Kantone, aus deren Sicht eine Vorlage ihre Autonomie stärkt, ihren Aufwand meistens als durchschnittlich bewerten. Als hoch wird dieser hingegen von den Kantonen eingeschätzt, die den Eindruck haben, sie würden eines Teils ihrer Autonomie beraubt.

## Reform der Altersvorsorge 2020

Diese Vorlage besteht aus einem Mantelerlass zur Reform der Altersvorsorge 2020 mit Änderungen der betroffenen Gesetze und einem Bundesbeschluss für eine Zusatzfinanzierung für die AHV durch eine MWST-Erhöhung um höchstens zwei Punkte. Das Gesetz kann nur in Kraft treten, wenn die MWST-Erhöhung von Volk und Ständen angenommen wird. Ziel der Vorlage ist die Aufrechterhaltung der Leistungen in der Altersvorsorge, die Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der AHV und der beruflichen Vorsorge, die Verbesserung der Überschussverteilung, der Transparenz und der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge sowie die Anpassung der Altersvorsorge an die gesellschaftliche Entwicklung.

Die meisten Kantone sind der Auffassung, dass die Vorlage das Subsidiaritätsprinzip respektiert und sich nicht auf ihre Autonomie auswirkt. Bezüglich der Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz und des Aufwandes für die Kantone aufgrund dieser Reform sind die Meinungen geteilt. Schliesslich werden auch Befürchtungen hinsichtlich einer möglichen Lastenabwälzung im Bereich der Ergänzungsleistungen geäussert.

### **Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP)**

Mit den vorgeschlagenen AuG-Änderungen sollen Staatsangehörige aus der EU/EFTA, die sich zur Arbeitssuche in der Schweiz aufhalten, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Ferner soll der Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den für die Gewährung von Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden behandelt werden. Auch das Erlöschen des Aufenthaltsrechts der erwerbstätigen Inhaber von Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligungen aus der EU/EFTA sowie ihr Zugang zu Sozialhilfeleistungen soll geregelt werden. Schliesslich wird Artikel 18 VEP über den Aufenthalt von Stellensuchenden aus der EU/EFTA geändert, um klarzustellen, dass diese über ausreichende finanzielle Mittel für ihren Unterhalt verfügen müssen, um eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu erhalten.

Eine Mehrheit der zwölf Kantone, die sich zu dieser Vorlage geäussert haben, sehen einen Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip und eine hohe administrative Belastung bei der Umsetzung. Bezüglich der Einschätzung der fiskalischen Äquivalenz und der Autonomie sind die Meinungen hingegen geteilt.

## 2.2. Gesetzesvorlagen

Die 2014 begleiteten Gesetzesvorlagen wurden von den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen anhand des gleichen Fragebogens wie in Ziff. 2.1 und nach den gleichen Kriterien 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 25 Vorlagen (Anhang IV, Tabelle IV).

Die interkantonalen Konferenzen haben 92 Gesetzesvorlagen sowie die entsprechenden Beratungen im Bundesparlament analysiert, 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**

Die Bewertung der Einhaltung föderalistischer Grundsätze in den Gesetzesvorlagen fällt eher positiv aus und ist damit gegenüber der Beurteilung im Dreijahresbericht 2011-2013 unverändert. Demgegenüber sind zwei Vorlagen besonders zu erwähnen, bei denen diese Prinzipien nur unzureichend beachtet wurden: der Gesetzesentwurf für eine Steuerbefreiung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken (14.051) wegen negativer Auswirkungen auf das Prinzip der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Autonomie der Kantone sowie der Gesetzesentwurf über die Ladenöffnungszeiten (14.095), der bezüglich des Subsidiaritätsprinzips und der kantonalen Autonomie kritisch beurteilt wurde.

Umgekehrt kann wie in früheren Erhebungszeiträumen die Vorlage zur Teilrevision des Ausländergesetzes (13.030, Kapitel Integration) als positives Beispiel genannt werden. Nach der durch den Nationalrat erfolgten Rückweisung an den Bundesrat im Anschluss an die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 hat dieser die Vorlage noch einmal überarbeitet. Die Kantone konnten dank ihrer frühen Einbindung in dieses Verfahren ihre Sichtweise einbringen.

### **2.2.2. Respektierung der föderalistischen Grundsätze in den parlamentarischen Beratungen**

Die parlamentarischen Beratungen bei den analysierten Gesetzesvorlagen werden insgesamt positiv bewertet. Die Mitwirkung der Kantone an der Arbeit der ständerätlichen Kommissionen hat recht gut funktioniert. Wie in früheren Erhebungszeiträumen schwanken die Bewertungen allerdings je nach Sachgebiet. Das Thema Bildung ist auch weiterhin Gegenstand heftiger Kritik. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) weist darauf hin, dass dieser Bereich 2014 vom Parlament stark erschüttert wurde. Das Verständnis der eidgenössischen Räte für die Regeln über die Kompetenzaufteilung nimmt sowohl beim Sprachunterricht als auch bei der Einführung von Lehrplänen (Lehrplan 21) und der Lehrerausbildung ab.

Bei der Vorlage 13.058 (Stipendieninitiative und Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes) begrüsst die EDK hingegen, dass die eidgenössischen Räte im Rahmen der Differenzbereinigung darauf verzichteten, die Gewährung von Bundessubventionen für die Kantone von einem materiellen Kriterium, nämlich der Verankerung der Ausbildungsbeiträge im Gesetz, abhängig zu machen. Auf diese Weise wurde der verfassungsrechtliche Rahmen der Kompetenzaufteilung beachtet. Im Sozialbereich konnte die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) im Gegensatz zu den beiden vorhergehenden Erhebungszeiträumen die Kantone durch die Teilnahme an Anhörungen der parlamentarischen Kommissionen vertreten. Diese berücksichtigten anschliessend die dabei geäusserten Erwartungen.

Als positives Beispiel kann schliesslich ein Dossier der KdK erwähnt werden: die in der Schlussabstimmung vom 26. September 2014 verabschiedete Vorlage 13.088 (Vernehmlassungsgesetz. Änderung). Die Kantone konnten ihre Sichtweise anlässlich einer Anhörung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) und danach über ein Schreiben an die SPK-N einbringen. Die Forderungen der Kantone wurden im Wesentlichen berücksichtigt.

### **2.2.3. Wichtigste Gesetzesvorlagen**

Fünf Vorlagen wurden von den Kantonen als besonders wichtig beurteilt. Sie werden hier in absteigender Reihenfolge aufgeführt. Die drei ersten Vorlagen wurden von einer hohen Anzahl Kantone genannt: 22 bzw. 21 und 20 (Anhang IV, Tabelle IV).

## **Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen 2016-2019 (14.066)**

Diese Vorlage und die damit verbundene Botschaft des Bundesrates befassen sich mit der Dotation des Ressourcen- und Lastenausgleichs (NFA) zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016 bis 2019. Sie basieren auf dem nach 2010 erstellten und ebenfalls zur Vorlage gehörenden 2. Wirksamkeitsbericht. Darin werden Änderungen am Ausgleichssystem vorgeschlagen, die Auswirkungen auf die von den ressourcenstarken Kantonen einbezahlten und von den Nehmerkantonen erhaltenen Beträge haben.

Die Kantone sind mehrheitlich der Auffassung, dass die Vorlage dem Prinzip der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz entspricht und grundsätzlich nur einen geringen oder – für einige Kantone – gar keinen Aufwand verursachen wird. Eine knappe Mehrheit der Kantone sieht ihre Autonomie nicht berührt. Aus den Kommentaren der Kantone lässt sich allerdings eine gewisse Vorsicht herauslesen. Bevor sie sich abschliessend äussern, wollen sie den endgültigen, vom Parlament verabschiedeten Text abwarten.

### **Asylgesetz. Neustrukturierung des Asylbereichs (14.063)**

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

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

Für den Erhebungszeitraum ist eine knappe Mehrheit der Kantone der Meinung, die Vorlage verstosse gegen das Subsidiaritätsprinzip. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz werde jedoch beachtet. Für fast die Hälfte der Kantone könnte diese Vorlage zu einer Einschränkung ihrer Autonomie und einem hohen Aufwand führen, und auch die Umsetzung löst einige Sorgen aus.

### **Zweitwohnungen. Bundesgesetz (14.023)**

Mit dieser Vorlage soll der in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 angenommene Artikel 75b BV über die von der Stiftung Helvetia Nostra lancierte Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» umgesetzt werden. Diese Verfassungsbestimmung legt u.a. den Anteil der Zweitwohnungen auf höchstens 20% des Gesamtbestands der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche jeder Gemeinde fest. Die nötigen Ausführungsbestimmungen müssen innerhalb von zwei Jahren erlassen werden (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV).

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

## **Agglomerationsverkehr. Freigabe der Mittel ab 2015 (14.028)**

Diese Vorlage sieht die Freigabe der für die Fortsetzung des Programms Agglomerationsverkehr ab 2015 notwendigen Mittel im Gesamtbetrag von rund 1,68 Mrd. Franken vor. Diese Ressourcen sind hauptsächlich für sogenannte Agglomerationsprogramme der zweiten Generation zu verwenden. Nach Prüfung durch den Bund sollen Bundesbeiträge für 36 der 41 von den Kantonen unterbreiteten Agglomerationsprojekte der zweiten Generation eingesetzt werden.

Die Kantone sind mehrheitlich der Meinung, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektiert werden. Bezüglich der kantonalen Autonomie sind die Meinungen geteilt: Einige Kantone sehen ihre Autonomie gestärkt, während für andere keine Änderung eingetreten ist. Eine Mehrheit schätzt den Aufwand als erheblich ein.

Die Vorlage wird allgemein unterstützt und als gutes Instrument betrachtet. Ein Kanton äussert allerdings die Befürchtung, dass die Städte und die umliegenden Gemeinden zulasten der ländlichen Gebiete und der Grenzregionen bevorzugt würden.

## **Bundesgesetz über den Wald. Änderung (14.046)**

Diese Vorlage orientiert sich an dem vom Bundesrat 2011 verabschiedeten Rahmen der Waldpolitik 2020. Sie bezweckt eine Anpassung des Waldgesetzes an die bedeutendsten Herausforderungen, mit denen die Schweizerische Waldpolitik konfrontiert ist. Dabei geht es insbesondere um Gefahren durch Schadorganismen (biotische Gefahren), den Klimawandel, die mangelnde Holznutzung und die schwierige wirtschaftliche Lage der Waldeigentümer und Waldnutzungsbetriebe.

Eine knappe Mehrheit der Kantone, welche die Vorlage unter föderalistischen Gesichtspunkten beurteilt haben, gelangt zum Schluss, dass weder das Subsidiaritätsprinzip noch der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verletzt werden und dass der Umsetzungsaufwand durchschnittlich sei. Etwa gleich viele Kantone sind der Meinung, ihre Autonomie werde gestärkt, bleibe gleich oder habe abgenommen.

### **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 2014 beurteilten 24 Kantone insgesamt 22 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 (24 Kantone haben die erste und 11 Kantone die letzte Verordnung analysiert):

- Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1; RPV);

- Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (SR 613.21; FiLaV);
- Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (SR 142.205; VIntA);
- Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (SR 142.311; AsylV 1) und Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (SR 142.312; AsylV 2) und
- Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 (SR 702).

### **Raumplanung**

In Bezug auf die RPV weist eine grosse Mehrheit der Kantone darauf hin, dass die Vorlage gegen das Subsidiaritätsprinzip verstösst und ihre Autonomie einschränkt. Diese ist sogar stark reduziert, solange das Baumortatorium in Kraft ist. Ferner betonen sie, dass die Umsetzung der Verordnung mit einem hohen Aufwand für sie verbunden sei.

Die Verordnung über Zweitwohnungen wird ebenso wie die Gesetzesvorlage (14.023) als Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip und als Einschränkung des kantonalen Handlungsspielraums aufgefasst. Die Meinungen zum Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz und dem Umsetzungsaufwand sind hingegen geteilt.

### **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 dem Umsetzungsaufwand. Dieser wird teilweise als hoch eingeschätzt, vor allem für die Gemeinden.

### **Migration**

Die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wird von den meisten Kantonen hinsichtlich der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz positiv beurteilt. Beim Thema Autonomie und Umsetzungsaufwand sind die Meinungen allerdings geteilt.

Die Asylverordnungen 1 und 2 wurden gleichzeitig revidiert. Nach Meinung der Kantone wurde dabei das Subsidiaritätsprinzip beachtet, jedoch die Autonomie der Kantone eingeschränkt. Unterschiedlich sind die Meinungen bei der Frage der fiskalischen Äquivalenz und dem Umsetzungsaufwand. Dieser wird teilweise als hoch, teilweise als gering eingeschätzt.

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

Die in den eidgenössischen Räten im Jahr 2014 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 wurde eine Stichprobe von 89 der im Jahr 2014 insgesamt 696 parlamentarischen Vorstösse geprüft. 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 grossmehrheitlich eine zentralistische Tendenz aufweisen. Der Anteil der Vorstösse dieser Art war 2014 sogar noch höher als zwischen 2011 und 2013. Die Erklärung liegt in der hohen Anzahl Forderungen an den Bundesrat, Aufgaben zu

übernehmen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Diese Feststellung betrifft insbesondere den Bildungsbereich und genauer den Sprachunterricht. Die Zentralisierung ist auch eine Folge von Vorschlägen zur Stärkung gesetzlicher Bestimmungen bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen (Verbundaufgaben). Dies gilt speziell für den Steuerbereich. Die Auswirkungen auf die Aufgabenteilung hängen nicht von der Ratszugehörigkeit ab. Der starke Zentralisierungstrend herrscht sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat vor.

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

#### **3.1. Kantonale Gesetzgebung**

##### **3.1.1. Allgemeines**

Wie in den beiden vorhergehenden Erhebungszeiträumen wurden die Kantone gebeten, jeweils die fünf unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus wichtigsten Gesetzesentwürfe anzugeben und darzulegen, ob die erwähnte Vorlage im Zusammenhang mit Kantonsaufgaben, Verbundaufgaben oder dem Vollzug von Bundesrecht steht. Die Kantone sollten zudem aufzeigen, ob und inwiefern sich bei diesen Vorlagen in Bezug auf den Föderalismus Probleme ergaben.

Bei der Beurteilung des Dreijahresberichts 2011-2013 wurde festgestellt, dass der Teil über die gesetzgeberischen Tätigkeiten der Kantone nicht ausführlich genug war, weil der Schwerpunkt nicht ausreichend auf innovative Vorhaben auf kantonaler Ebene gelegt wurde. Deshalb wurde der an die Kantone gerichtete Fragebogen entsprechend ergänzt, und die Kantone wurden gebeten, für ihre Gesetzesvorlagen jeweils die Ziele, die gewählte Lösung und alle sonstigen, als innovativ erachteten Elemente anzugeben.

##### **3.1.2. Kantonale Erlasse**

Für 2014 nannten die Kantone 95 Vorlagen (Anhang IV, Tabelle V), darunter acht kantonale Erlasse über den Beitritt zu interkantonalen Konkordaten. Allgemein wird nur über wenig Konfliktpotenzial berichtet. Von den 25 Kantonen, die diese Rubrik ausgefüllt haben, weisen sieben ausdrücklich darauf hin, dass es keinerlei Konflikte gegeben habe, während vier keine diesbezüglichen Kommentare abgaben. Ein Kanton ist im Übrigen der Meinung, dass die Einschränkung der organisatorischen Souveränität der Kantone durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG) positiv zu bewerten sei, weil der Bund in diesem Bereich eine Koordinierungsaufgabe habe.

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

- Sicherheit,
- Finanzen,
- Raumplanung,
- Bildung und Ausbildung sowie
- Wirtschaft

## **Sicherheit**

Dieser Begriff ist im weiteren Sinne zu verstehen. Er umfasst insbesondere die Gesetzesrevisionen im Bereich der Polizeigesetze (kantonale Zuständigkeit) und das Recht in Sachen Zivil- und Bevölkerungsschutz. Wenn es auf diesem Gebiet zwei unterschiedliche Gesetze gibt, wird das erste als kantonale Zuständigkeit und das zweite je nach Kanton als Verbundaufgabe oder Vollzugsaufgabe bewertet. Die Bekämpfung von Naturgefahren wird als Verbundaufgabe betrachtet. Kritisiert werden eine Beschränkung des kantonalen Spielraums bei den Zivilschutzleistungen sowie unrealistische und zu ungünstigen Zeitpunkten (insbesondere Ferien) angesetzte Vernehmlassungsfristen, wodurch die Mitwirkungsrechte der Kantone ihrer Substanz beraubt werden können.

## **Finanzen**

In der Hauptsache werden gesetzliche Erlasse in den Bereichen Finanzen, kantonaler Finanzausgleich und Steuerrecht genannt. Letzteres wird sowohl als kantonale Zuständigkeit als auch als Vollzugsaufgabe gesehen, während die übrigen Bereiche in der kantonalen Kompetenz liegen. Ferner wird auf ein mit Leistungsvereinbarungen gekoppeltes kantonales Sparprogramm verwiesen. Dieser Bereich löste jedoch keine besonderen Kommentare der Kantone aus.

## **Raumplanung**

Diese Kategorie umfasst insbesondere die gesetzlichen Erlasse auf den Gebieten Raumplanung, Überarbeitung von Richtplänen und Liegenschaftsbewertungen. Dieses Gebiet wird je nach Inhalt der Revision oder Empfindung der betreffenden Kantone vor allem als kantonale Zuständigkeit oder Verbundaufgabe betrachtet. Nach Ansicht bestimmter Kantone trägt die Raumplanungsgesetzgebung des Bundes den kantonalen Besonderheiten nicht genügend Rechnung oder verursacht Umsetzungsschwierigkeiten. Schliesslich wird der Handlungsspielraum der Kantone durch die zunehmende Normendichte auf Bundesebene immer kleiner.

## **Bildung und Ausbildung**

Die von den Kantonen in diesem Bereich genannten Gesetze betreffen die Pflichtschule, die Fachhochschulen (Verbundaufgabe), die Berufsbildung (Vollzug) und die Stipendien (kantonale Kompetenz). Die Schulbildung wird zwar weiterhin als kantonale Kompetenz empfunden, aber der durch das HarmoS-Konkordat auf der Grundlage von Artikel 62 Absatz 4 BV festgelegte Rahmen wird immer stärker zu einer Verbundaufgabe. Die Versuchung des Bundes, auf diesem Gebiet, wofür er eine subsidiäre Zuständigkeit besitzt zu intervenieren, wird immer stärker spürbar. Diesbezüglich wird auf die Problematik des Sprachunterrichts in der Pflichtschule hingewiesen, die in der Beurteilung des Erhebungsjahres 2015 besonders zur Sprache kommen wird.

## **Wirtschaft**

Dieser Begriff deckt ebenfalls mehrere Bereiche ab, insbesondere: Beschäftigung, Wohnungswesen (kantonale Kompetenz), Verbindung von Forschung, Entwicklung und Innovation wie beispielsweise mit dem Aargauer PARK InnovAARE beim Paul-Scherrer-Institut als Teil des nationalen Innovationsparks sowie die Kantonalbanken (kantonale Zuständigkeit). Der PARK InnovAARE wird gleichzeitig als Verbund- und Vollzugsaufgabe gesehen. Bei der Gesetzgebung zum Thema Beschäftigung sind die Meinungen geteilt, ob dieses Gebiet in der kantonalen Zuständigkeit liegt oder eine Verbundaufgabe bildet. Die Einführung eines kantonalen Mindestlohns wird hinsichtlich Bundesrechts- und Verfassungskonformität als problematisch eingestuft. Nach der Verabschiedung eines solchen Mindestlohns durch den Grossen Rat des Kantons

Neuenburg wurde beim Bundesgericht eine Beschwerde für eine abstrakte Normenkontrolle gegen dessen Einführung eingelegt. Über die Beschwerde ist noch nicht entschieden worden.

### **3.1.3. Innovative Gesetzesvorlagen**

Die Kantone wurden erstmals gebeten, bei den von ihnen genannten gesetzlichen Erlassen kurz die verfolgten Ziele, die jeweils gewählte Lösung und gegebenenfalls die Gründe darzulegen, weshalb die gewählte Lösung innovativ ist.

23 Kantone kamen dieser Bitte nach und konzentrierten sich dabei vor allem auf die Ziele ihrer Vorlagen. Allgemein zeigen diese Erläuterungen eine erfreuliche und besonders erwähnenswerte Dynamik und Kreativität der Kantone auf. Dies gilt auch für Gebiete, auf denen sie nur eine Vollzugskompetenz zur Umsetzung von Bundesrecht haben, zum Beispiel beim Kindes- und Erwachsenenschutz, oder wenn sie – wie im Fall des Kantons Luzern in Sachen Zivilschutz – auf ein Gesetzgebungsverfahren verzichten. Diese Dynamik drückt sich in den nachfolgenden Beispielen aus, die in der kantonalen Zuständigkeit liegen oder Verbundaufgaben von Bund und Kantonen darstellen oder Vollzugsaufgaben zur Umsetzung von Bundesrecht betreffen. Diese Beispiele sind gemäss dem Kategorienkatalog in der Liste der Projekte und Vorhaben der Kantone (Anhang IV, Tabelle V) aufgeführt.

#### **Staat – Kanton Basel-Landschaft: Vorlage zu den Gemeindestrukturen**

Mit dieser in der kantonalen Zuständigkeit liegenden Vorlage will der Kanton Basel-Landschaft den seit einigen Jahren feststellbaren Zentralisierungstrend umkehren. Die Autonomie und die Rolle der Gemeinden als Partner der regionalen Zusammenarbeit soll gestärkt werden, indem sie neue Kompetenzen und eine grosse Regelungs- und Vollzugsfreiheit erhalten. Die Vorlage umfasst hauptsächlich eine Revision der Kantonsverfassung (Art. 47a Verf. BL neu, Aufgabenzuordnung). In dieser Bestimmung werden das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der „Variabilität“ verankert. Gemäss Letzterem können die Gemeinden ihre Gesetzesvorschriften unter Berücksichtigung ihrer Unterschiedlichkeit erlassen. Ausserdem kann der Kanton kantonale Vollzugsaufgaben auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände übertragen, falls dies von ihnen gewünscht wird. Über den Entwurf zum Gemeindestrukturengesetz (GemStrG) können die Gemeinden auch Synergien untereinander bilden, z.B. durch die Schaffung von gemeinsamen Organen (Behörden oder Ämter), Zweckverbänden oder gemeindeübergreifenden Anstalten.

Diese Vorlage bildet einen der drei Pfeiler des Finanzsanierungsprogramms des Kantons Basel-Landschaft und umfasst auch die Einsetzung von sechs Regionalkonferenzen. Diese sollen die heutigen fünf Bezirke ersetzen. Am 8. Juli 2014 wurde die Vorlage in die Vernehmlassung geschickt. Die Frist endete am 31. Oktober 2014.

#### **Verwaltung – Kanton Luzern: Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten**

Diese in der Kompetenz des Kantons liegende Vorlage sieht die Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten und Rechte bei der Meldung von Missständen am Arbeitsplatz vor. Es handelt sich hierbei um den Mantelerlass Anlaufstelle (Gesetz über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten). Die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten ist autonom und kann direkt dem Regierungsrat sowie der parlamentarischen Aufsichts- und Kontrollkommission Bericht erstatten. Diese Behörden können der Anlaufstelle auch Aufträge erteilen. Sie wird über ihr eigenes Budget verfügen, was ein weiterer Garant für ihre Unabhängigkeit ist. An die Anlaufstelle werden sich sowohl Bürgerinnen und Bürger mit Beschwerden als auch

Verwaltungsangestellte wenden können. Letztere werden so über eine unabhängige Instanz verfügen, bei der sie Missstände melden und gegebenenfalls sogar als Whistleblower auftreten können, ohne Gefahr zu laufen, dass ihnen ein Verstoß gegen das Amtsgeheimnis vorgeworfen wird oder sie direkte oder indirekte Nachteile aufgrund ihrer Meldung befürchten müssen.

### **Energie – Kanton Neuenburg: Moratorium für Erdöl- und Erdgasbohrungen (LMiCA; RSN 921.1)**

Auch hier handelt es sich um einen Bereich, der in der kantonalen Zuständigkeit liegt. Die Gesetzgebung in Sachen Bergwerke und Steinbrüche ergibt sich aus dem Hoheitsrecht des Staates, über den Untergrund zu verfügen, der zu den öffentlichen Sachen gehört. In Artikel 664 ZGB ist im Übrigen der Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung über die Nutzung der öffentlichen Sachen verankert. Der kantonale Gesetzgeber kann also frei über die Bedingungen und Modalitäten für die Vergabe von Konzessionen entscheiden. Unter dieser Voraussetzung hat der Gesetzgeber des Kantons Neuenburg ein zehnjähriges Moratorium für Erdöl- und Erdgasbohrungen auf seinem Hoheitsgebiet erlassen. Dieses bezieht sich sowohl auf die Suche nach Vorkommen als auch auf die Nutzung von Konzessionen. Ferner wurde beschlossen, das Gesetz über die Bergwerke und Steinbrüche (LMiCA; loi sur les mines et les carrières) zu revidieren. Der am 30. April 2014 verabschiedete Artikel 34a LMiCA ist am 1. August 2014 in Kraft getreten. Er ist die Folge der Petition «Nein zu Erdöl- und Erdgasbohrungen im Val-de-Travers» und sieht vor, dass «bis zum 30. Juni 2024 im Rahmen von Suchbewilligungen oder Konzessionsvergaben keinerlei Bohrung für die Suche oder Förderung von Erdöl und Erdgas zulässig ist».

### **Zweite Säule – Kanton Graubünden: Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse (PKG, BR 170.450)**

An der eidgenössischen Abstimmung vom 7. März 2010 lehnte das Volk die Senkung des Mindestumwandlungssatzes von 6,8% auf 6,4% ab. Dadurch sanken insbesondere wegen der sehr tiefen Zinssätze und der steigenden Lebenserwartung der Versicherten die Renten stetig weiter. Um diesen Abwärtstrend zu bekämpfen und mehr verfügbares Kapital zu generieren, beschloss der Kanton Graubünden, im Rahmen des den Kantonen gemäss Bundesrecht zur Verfügung stehenden Spielraums und der ihnen obliegenden Verbundaufgaben auf diesem Gebiet zu handeln. Er revidierte Artikel 8 des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden (PKG, BR 170.450). Die Änderung wurde am 12. Juni 2014 verabschiedet und trat am 1. Januar 2015 in Kraft. Mit dieser Bestimmung wird insbesondere eine geringfügige Beitragserhöhung und eine auf das 20. Altersjahr vorgezogene Beitragspflicht festgelegt. Diese unterscheidet sich somit von der im Bundesrecht weiterhin vorgesehenen Altersgrenze von 25 Jahren.

### **Sicherheit – Kanton Luzern: Regierungsrat verzichtet auf kantonale Regelung des Zivilschutzes**

Bei diesem Beispiel einer Verbundaufgabe kann auch der Verzicht auf ein Gesetzgebungsverfahren unter föderalistischen Gesichtspunkten als innovativ betrachtet werden. Am 28. März 2014 beschloss die Luzerner Regierung, dem Kantonsparlament keine Gesetzesvorlage zu unterbreiten und stattdessen die dezentrale Zivilschutzorganisation beizubehalten. Dabei stützte sie sich auf eine Machbarkeitsstudie, die sie im Anschluss an ein Postulat in Auftrag gegeben hatte. Dieses hatte gefordert, die Regionen durch eine einzige kantonale Zivilschutzorganisation zu ersetzen.

Nun bleiben jedoch die regionalen Zivilschutzorganisationen und ihre Zuständigkeiten unverändert. Dieses Beispiel verdient Erwähnung, auch wenn der Entscheid der Luzerner Regierung hauptsächlich durch finanzielle Erwägungen begründet ist.

## **Erwachsenen- und Kinderschutz – Kanton St. Gallen: Korrektur einer Ungenauigkeit des Bundesrechts (sGS 912.5)**

Mit dem Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG-KES, sGS 912.5) schliesst der Kanton St. Gallen als kantonale Vollzugsbehörde eine Lücke im Bundesrecht. Dadurch beseitigt er eine Rechtsunsicherheit im Kanton, indem er eine klare, pragmatische und verhältnismässige Lösung geschaffen hat, die den Schutz des Geschäftsverkehrs garantiert und im Interesse des Persönlichkeitsschutzes der Betroffenen ist. Bei Letzteren, die 1,2% der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons ausmachen, handelt es sich um Personen, für die eine Schutzmassnahme ausgesprochen wurde. Mit den Gesetzesanpassungen werden die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden verpflichtet, die Einwohnerkontrolle über in Kraft getretene Massnahmen mit Einschränkung der Ausübung staatsbürgerlicher Rechte sowie die Aufhebung dieser Massnahmen zu unterrichten. Die Einwohnerkontrolle ist ihrerseits verpflichtet, Dritte mit berechtigtem Interesse auf Anfrage schriftlich über das Bestehen von Massnahmen mit Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit zu informieren. Wenn die Einwohnerkontrolle keine solchen Angaben zu einer Person besitzt, kann deren potenzieller Partner folglich in vollem Vertrauen davon ausgehen, dass der Betroffene voll handlungsfähig ist. Solche Informationen werden im Übrigen nicht automatisch, sondern nur auf begründetes Gesuch hin erteilt.

### **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 in Anwendung von Artikel 48a BV gemeldeten Vereinbarungen. Erwähnt werden nur die 2014 erfolgten Änderungen, welche die Konferenzen im Rahmen ihrer Teilnahme am Föderalismusmonitoring 2014 gemeldet haben.

*Sonderpädagogikkonkordat:* Der Kanton Zürich ist als 16. Kanton der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogikkonkordat) beigetreten.

*Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012:* Diese Vereinbarung ist seit dem 1. Januar 2014 in Kraft. Am Ende des Erhebungszeitraums waren 22 Kantone beigetreten.

*Hochschulkonkordat:* Dieses Konkordat ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Am 31. Dezember 2014 zählte es 17 Mitglieder.

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

*Ausbildung:* Das Verfahren für den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ist fast beendet. Die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 ist seit dem 1. Januar 2014 in Kraft. Am Ende des Jahres waren 22 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten.

*Energie:* Die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) entschied im August 2013, die Erarbeitung eines Energie-Konkordats zu prüfen. Die Plenarversammlung der EnDK hat allerdings beschlossen, für den Augenblick auf eine solche Vereinbarung zu verzichten.

*Sicherheit:* Das Konkordat über die Zulassung privater Sicherheitsunternehmen wird zurzeit umgesetzt.

Vier Zentralschweizer Kantone (SZ, OW, NW und ZG) haben die Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit im Bereich der Einsatzzentralen (Notrufüberlauf) geschlossen. Zwei Kantone haben zudem eine Vereinbarung für eine gegenseitige Redundanz der polizeilichen Einsatzleitzentralen unterzeichnet. Die Zentralschweizer Regierungen haben mit einem Kompetenzzentrum eine Leistungsvereinbarung zur Umsetzung von Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung getroffen.

*Verkehr:* Im Zusammenhang mit der Finanzierung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur haben die regionalen Regierungskonferenzen bzw. die regionalen Direktorenkonferenzen die Konzepte eines regionalen Angebots Infrastruktur STEP-Ausbaustritt 2030 verabschiedet. Diese Referenzkonzepte dienen als Ausgangslage für die Planungen zum STEP-Ausbaustritt 2030 und zeigen ein Fahrplankonzept für den Personen- und Güterverkehr (Netzgrafiken), das mit der bis 2025 finanzierten Schieneninfrastruktur möglich ist.

Im Tarifbereich können die Vereinbarungen für den «Tarifverbund Ostwind» der Kantone TG, SG, AR, AI und GL genannt werden.

*Wirtschaft:* Öffentliches Beschaffungswesen: Das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA 2012) wurde am 30. März 2012 offiziell verabschiedet und ist am 6. April 2014 in Kraft getreten. Auf Bundesebene werden die Anpassungen im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und der entsprechenden Verordnung vorgenommen. Die Kantone erfüllen ihre Verpflichtungen über eine Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). Gleichzeitig nutzen Bund und Kantone diese Gelegenheit, ihre Regeln im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zu vereinheitlichen. Im Herbst 2014 schickte die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) einen IVöB-Revisionsentwurf zur Vernehmlassung an die Kantone.

Das Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) verabschiedete die von der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) revidierten Brandschutzvorschriften, die am 1. Januar 2015 in Kraft traten.

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

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) verabschiedete an ihrer Plenarversammlung vom 20. November 2014 die Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung (WFV) und forderte die Kantone auf, den Ratifizierungsprozess in Gang zu setzen.

Die Mitglieder der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK: LU, UR, SZ, OW und NW) haben weitere grosse Verkehrsprojekte wie den Bypass Luzern und den Tiefbahnhof Luzern vorangetrieben.

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 überarbeitet, und Ende Oktober 2014 beschloss die Plenarversammlung mit 19 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen, den Text an die Kantone weiterzuleiten. Diese müssen nun gemäss ihren rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten über den Grundsatz und die Modalitäten der Einführung des Lehrplans 21 entscheiden.

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

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

Das IFF analysierte die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts und kantonaler Gerichte (Stichproben) zu föderalismusrelevanten Themen. Gesucht wurde nach föderalismusrelevanten Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 1, 3, 5a, 42-53, 135, 189 Abs. 2 BV), materiellen Kompetenzschränken aus Grundrechten (Art. 7-34 BV) und rechtsstaatlichen Grundsätzen (Art. 5 BV). Ein Augenmerk wurde auch auf das Anwendungsgebot für Bundesgesetze und Völkerrecht (Art. 190 BV), die Klage an das Bundesgericht (Art. 120 BGG), die spezielle Regelung der bundesgerichtlichen Vorinstanzen bei vorwiegend politischen Entscheiden (Art. 86 Abs. 3 BGG) und den Vorbehalt im Bundeszivilrecht zugunsten des öffentlichen Rechts der Kantone (Art. 6 ZGB) gelegt.

In seiner abschliessenden Würdigung hält das IFF fest, dass innerhalb der Zeitperiode von einem Jahr keine fundierten Aussagen über neue Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung gemacht werden können. Verschiedene punktuelle Erkenntnisse sind jedoch für das Jahr 2014 erwähnenswert:

- Die Rechtsprechung zu den politischen Rechten wurde weiter präzisiert, insbesondere im Zusammenhang mit den Grenzen der Zulässigkeit des Majorz- und Proporzverfahrens.
- Wenn Kantone im Rahmen von interkantonalen Vereinbarungen ihre originären Entscheidungskompetenzen auf ein Konkordatsorgan übertragen, können sie Entscheide dieses Organs nicht mit Beschwerde oder Klage beim Bundesverwaltungsgericht anfechten. Die Klage ans Bundesgericht steht aber für die Konfliktregelung weiterhin offen. Zahlreiche Urteile im Bereich der Krankenversicherung haben gezeigt, dass die hoheitliche Festlegung von Tarifen nicht sehr einfach ist, da eine Berechnungsgrundlage bisher fehlt. Dies beschert nicht nur den Kantonsregierungen, sondern auch dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) Probleme.

Die früheren Beobachtungen aus der Analyse 2011-2013 in Bezug auf das Klageverfahren vor Bundesgericht können erneut bestätigt werden. Demnach werden Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen, aber auch andere Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen untereinander vor allem auf politischem und nicht auf rechtlichem Weg gelöst. Dies kann teilweise auf die langjährige politische Kultur zurückgeführt werden, vielen der föderalen Grundsätzen fehlt aber auch die normative Substanz (z.B. dem Subsidiaritätsprinzip [Art. 5a BV]). Zudem besteht nur eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts gegenüber Bundesgesetzen und teilweise auch Bundesverordnungen.

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

Neben der Rechtsprechung analysierte das IFF auch die wichtigsten Publikationen, die sich mit verschiedenen Facetten des Schweizerischen Föderalismus auseinandersetzen. In der Würdigung hebt das IFF folgende Schwerpunkte der Föderalismusforschung sowie Forschungsnoven für das Jahr 2014 hervor:

- Die Reformdiskussionen rund um Gebietsreformen, Anpassungen der politischen Strukturen an die neuen Lebensräume, die Reorganisation der Aufgabenteilung, die Stärkung der Kantonsparlamente oder die verstärkte Berücksichtigung nicht-territorialer Minderheiten blieben wie in früheren Jahren sehr wichtig.

- Die Mehrsprachigkeit der Schweiz und der Fremdsprachenunterricht an Schweizer (Grund)Schulen wurden in vielen Beiträgen thematisiert. Die politischen Widerstände einzelner Deutschschweizer Kantone gegen die interkantonalen Vorgaben in diesem Bereich und die drohende Intervention des Bundes waren für diese Themensetzung ausschlaggebend.
- Zwei Forschungsergebnisse hebt das IFF besonders hervor. Marius Brühlhart und Raphael Parchet<sup>1</sup> kommen zum Schluss, dass ein tiefer Erbschaftssteuersatz nicht zwingend zu mehr Mobilität wohlhabender Rentner und Rentnerinnen führt und relativieren somit das Wettbewerbsargument in den Steuerreformdiskussionen. Rudolf Muggli<sup>2</sup> stellt fest, dass die schweizerische Raumplanung mit weniger Föderalismus und Demokratie nicht unbedingt bessere Resultate erzielen würde.

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

### **5.1. Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen: Erwartungen und 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 2014 und die von ihnen gezogene Bilanz präsentiert (für die Einzelheiten siehe Anhang IV, Tabelle IV). Die Umfrageergebnisse und Erwartungen werden in einem einzigen Kapitel behandelt, weil sie eng mit den Anmerkungen der Kantone verbunden sind.

#### **Allgemeine Bemerkungen**

Allgemein wird darauf hingewiesen, dass der Umsetzung der von den Kantonen im Monitoringbericht 2011-2013 geforderten Massnahmen Priorität eingeräumt werden müsse. Parlament und Bundesverwaltung müssten ausserdem die Rechte der Kantone besser achten, auch dann, wenn die Medien lautstark sofortige Massnahmen verlangen.

#### **Zentralisierungstrend**

Die Kantone stellen fest, dass sich der Zentralisierungstrend und die Überwälzung von direkten und indirekten Lasten fortsetzen. Die gesunde Lage des Bundes darf jedoch nicht zulasten der Kantone gehen. Im Übrigen wird auf das Instrument der «nationalen Strategien» hingewiesen, das der Bund nutzt, um sich in Bereiche einzumischen, in denen er über keine ausreichende rechtliche Grundlage verfügt, und die Kantone auf den von ihm eingeschlagenen Weg zu bringen (z.B. Demenz und Palliativpflege).

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

Bei den Vorlagen der eidgenössischen Räte (vor allem den parlamentarischen Initiativen) betonen die Kantone, wie wichtig es ist, sie bereits im Vorfeld des

---

<sup>1</sup> BRÜLHART MARIUS/PARCHET RAPHAËL, Alleged tax competition: The mysterious death of bequest taxes in Switzerland, in: Journal of Public Economics 111/2014, S. 63 ff.

<sup>2</sup> MUGGLI RUDOLF, Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen, Zürich 2014.

Gesetzgebungsverfahrens einzubeziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Vorlagen ihre Kompetenzen oder wesentlichen Interessen berühren.

### **Vernehmlassungsverfahren**

Den Kantonen ist eine ausreichende Frist einzuräumen. Auf die Einleitung von Vernehmlassungsverfahren zu Unzeiten, z.B. ein paar Tage vor den Sommerferien, ist zu verzichten. Die Kantone fordern des Weiteren, vom Bund ernster genommen zu werden. Dieser soll ihre Meinungen besser berücksichtigen, vor allem wenn der Vollzug den Kantonen obliegt.

### **Umsetzung von Bundesrecht**

Die Umsetzungsfragen sind ab der Erarbeitung gesetzlicher Erlasse in die Überlegungen der Bundesinstanzen einzubeziehen. Die Umsetzung darf keinen übertriebenen administrativen Aufwand verursachen, und die Modalitäten müssen pragmatisch festgelegt werden. Die Kantone müssen ausserdem über ausreichend Zeit verfügen, damit ihre eigenen gesetzgeberischen, ordnungspolitischen, organisatorischen oder technischen Verfahren eingehalten werden können. Wichtig ist den Kantonen ferner, dass sie vom Bund nicht übermässig kontrolliert werden und über ausreichend Spielraum verfügen. Dies könnte beispielsweise über ergebnisorientierte Vereinbarungen in einem Klima der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens erfolgen (Beispiel: Gesetzgebung zur Arbeitslosenversicherung).

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

Die Kantone erinnern wie in den früheren Erhebungszeiträumen daran, wie wichtig die Einhaltung dieser Prinzipien ist. Der Bund wird ferner aufgerufen, nur dort zu regulieren, wo dies wirklich notwendig ist, um den Überregulierungstrend der letzten Jahre und die Verletzung der genannten Grundsätze sowie der kantonalen Autonomie ohne eigentliche Bewertung der finanziellen Folgen für die Kantone zu bekämpfen.

### **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 5,8. Im Jahr 2014 lagen die Noten zwischen 4 und 7 mit einem Durchschnitt von 5,76.

Die Kantone wurden gebeten, die Beachtung der föderalistischen Prinzipien im Vergleich zum letzten Erhebungszeitraum zu bewerten. Wie 2013 beurteilt eine grosse Mehrheit der Kantone die Situation als unverändert. Fünf Kantone stellen eine leichte Verschlechterung fest, während ein Kanton eine geringfügige Verbesserung sieht.

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

Die folgenden Ausführungen zu den einzelnen Konferenzen beschränken sich auf die allgemeinen Tendenzen der Föderalismusentwicklung in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen. Die Konferenzen wurden ausserdem gebeten, die Respektierung der föderalistischen Grundsätze durch den Bund anhand einer Notenskala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) zu beurteilen.

Die **Konferenz der Kantonsregierungen** (KdK) zieht für die innenpolitischen Themen eine positive Bilanz. Sie weist darauf hin, dass die intensive Zusammenarbeit oft bereits im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren erfolgte, z.B. bei den Themen NFA, Unternehmenssteuerreform III (USR III) und der Umsetzung von Artikel 121a BV. Für

eine Bewertung der Ergebnisse dieser Mitwirkung hinsichtlich des endgültigen Inhalts dieser Vorlagen und Berichte ist es jedoch noch zu früh. In der Aussenpolitik stellt die KdK eine Verbesserung beim Einbezug der Kantone in die Verhandlungsprozesse durch den Bund fest. Auch hier ist es für eine Bewertung der Ergebnisse dieser Mitwirkung noch zu früh, weil diese am Ende des Erhebungsjahres 2014 noch nicht bekannt waren. Insgesamt bewertet die KdK die Situation mit der Note 6 und ist der Auffassung, dass sich die Lage aus föderalistischer Sicht leicht verbessert hat.

Die **Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz** (BPUK) konzentrierte sich aus föderalistischer Sicht im Wesentlichen auf das Raumplanungsgesetz (Umsetzung der ersten und zweiten Etappe der Gesetzesrevision), die Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) sowie die Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Auf dem Gebiet der Raumplanung ist weiterhin eine anhaltende Zentralisierungstendenz festzustellen. Die BPUK bedauert, dass den Erwartungen der Kantone im Rahmen der Vorkonsultation nur ungenügend Rechnung getragen wurde. Beim Thema NAF sollten auch die im «Neuen Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz» ursprünglich vorgesehenen Beträge berücksichtigt werden, weil ansonsten die Finanzierung der betroffenen Strassen nicht gewährleistet werden kann. Die Programmvereinbarungen erweisen sich unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus ebenfalls als eher schwierig. Der Bund greift auch über dieses Instrument in Bereiche ein, in denen er keine Zuständigkeit besitzt (z.B. Agglomerationsprojekte und Weisungen der dritten Generation). Schliesslich wird der Handlungsspielraum der Kantone durch die zunehmende Normendichte immer kleiner. Für die BPUK ist die Situation aus föderalistischer Sicht unverändert (Note 6).

Die **Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren** (EDK) wurde regelmässig in die Geschäfte der Bundesverwaltung einbezogen und stellte eine positive diesbezügliche Sensibilität für die föderalistischen Prinzipien im Bildungs- und Kulturbereich fest. Dagegen bedauert die EDK, dass dies für die eidgenössischen Räte nicht gilt. Dort nimmt das Verständnis der verfassungsrechtlichen Regeln über die Kompetenzverteilung ab. Die EDK stellt eine leichte Verschlechterung der Lage fest und vergibt mit der Note 3 die gleiche Bewertung wie 2013.

Die **Konferenz der kantonalen Energiedirektoren** (EnDK) stellt eine leichte Verschlechterung der Lage fest und bewertet die Beachtung der föderalistischen Prinzipien mit der Note 4. Dabei geht es hauptsächlich um die zurzeit in den eidgenössischen Räten behandelte Energiestrategie 2050. Die Kantone wurden zwar in den Kommissionen angehört, aber das Endergebnis in den Räten ist noch ungewiss.

Die **Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren** (FDK) zieht für ihren Tätigkeitsbereich eine insgesamt positive Bilanz über die Einhaltung der föderalistischen Prinzipien durch den Bund. Sie bewertet sie für 2014 mit der Note 9 und stellt eine leichte Verbesserung der Lage fest. Dies betrifft namentlich die Unternehmenssteuerreform III, den 2. NFA-Wirksamkeitsbericht und die Volksinitiative über die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand (13.057 – Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung). Volksinitiative).

Die **Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz** (FDKL) stellte einen Trend fest, die Organisationsmodalitäten der Kantone im Gesetz vorschreiben zu wollen. Sie ist der Auffassung, dass diese Entwicklung bekämpft werden müsse, um die Organisationsfreiheit der Kantone zu bewahren. Für die FDKL ist die Situation gegenüber den früheren Erhebungszeiträumen unverändert (Note 4).

Die **Konferenz der Forstdirektorinnen und -direktoren** (FoDK) und die **Konferenz der Jagddirektorinnen und -direktoren** (JDK) beurteilen diese Erhebungsperiode leicht unterschiedlich. Die JDK vergibt aufgrund der unveränderten Situation die Note 6, während die FoDK eine Stagnation mit leichtem Verbesserungstrend feststellt (Note 7).

Im letzten Erhebungszeitraum wurde die Lage unter föderalistischen Gesichtspunkten insbesondere hinsichtlich der Revision des Waldgesetzes als angespannt beurteilt. Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren wurde der Entwurf allerdings überarbeitet. Dabei wurden viele Forderungen und Erwartungen der Kantone berücksichtigt, sodass letztlich ein aus föderalistischer Sicht vollständig befriedigender Entwurf an das Parlament überwiesen wurde.

Die **Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren** (GDK) weist darauf hin, dass die Erwartungen der Kantone weitgehend berücksichtigt wurden und die GDK gut in die Geschäfte des Bundes eingebunden war – mit einer Ausnahme: Die Vernehmlassungsfristen waren manchmal viel zu kurz und verhinderten so die Verabschiedung einer demokratisch verankerten Stellungnahme. Die Situation wurde gleich bewertet wie im vorhergehenden Erhebungszeitraum (Note 8, unverändert).

Die **Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren** (KKJPD) beurteilt die Beachtung der föderalistischen Prinzipien wie im vorhergehenden Erhebungszeitraum positiv (Note 8, Lage unverändert). Neben dem sich erfreulich entwickelnden Asylbereich nennt die KKJPD namentlich die polizeiliche Zusammenarbeit. Auf diesem Gebiet setzen die Kantone statt eines Konkordats auf eine nicht bindende Kooperation in Form einer Verwaltungsvereinbarung mit all ihren Vor- und Nachteilen.

Die **Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz** (KOKES) beurteilt die Situation als unverändert (Note 4). Im Übrigen sei es schwierig, das Erhebungsjahr unter föderalistischen Gesichtspunkten zu bewerten, weil sich die in ihrer Zuständigkeit liegenden Vorlagen erst in der Vernehmlassung befänden.

Die **Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs** (KöV) wurde durch die FABI-Umsetzung (Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur) stark beansprucht. Der Kantonsbeitrag zum Bahninfrastrukturfonds (BIF) in Höhe von 500 Millionen Franken verursacht Probleme und erschwert eine NFA-konforme Umsetzung. Die Zusammenarbeit in den sechs Planungsregionen verläuft hingegen erfolgreich. Die Kantone können sich von Anfang an einbringen und die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr federführend mitgestalten. Die Totalrevision des Gütertransportgesetzes stellt ebenfalls eine wichtige von der KöV verfolgte Vorlage dar, die jedoch aus föderalistischer Sicht keine Schwierigkeiten bereitet. Im Erhebungsjahr hat sich die Situation unter föderalistischen Gesichtspunkten eher leicht verbessert (Note 7).

Die **Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren** (LDK) beurteilt die Situation als unverändert (Note 3), äussert sich jedoch nicht zu spezifischen Themen.

Für die **Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr** (RK MZF) ist die Lage wie im vorhergehenden Erhebungszeitraum stabil (Note 7). Die am 20. Juni 2014 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Totalrevision des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (13.090) sieht die RK MZF positiv und begrüsst die Tatsache, dass dieses Gesetz den aktuellen Verhältnissen und Bedürfnissen entspricht.

Die **Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren** (SODK) beurteilt die Entwicklung der Lage aus föderalistischer Sicht als erfreulich. Sie weist auf eine leichte Verbesserung hin und vergibt die Note 9. Dies entspricht einer deutlichen Veränderung gegenüber dem letzten Erhebungszeitraum (2013: Note 7). Die SODK stellt fest, dass die Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung sowie ihre Mitwirkung an den Anhörungen der parlamentarischen Kommissionen des Bundes gut funktionieren.

Die **Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren** (VDK) beurteilt die Föderalismusentwicklung in ihrem Zuständigkeitsbereich als negativ. Sie sieht sogar eine deutliche Verschlechterung und vergibt die Note 2 (2013: Note 7).

Die **Schweizerische Staatsschreiberkonferenz** (SSK) stellt eine leichte Verschlechterung der Lage unter föderalistischen Gesichtspunkten fest und vergibt die Note 4. Diese lag in der vorhergehenden Erhebungsperiode noch bei 5,5. Die SSK bedauert insbesondere die Tendenz des Parlaments, unter dem Druck der Medien durch die Umstände diktierte Gesetze zu verabschieden und den Föderalismus zu verschmähen.

## Fazit

Je nach Konferenz wird die Beachtung der föderalistischen Prinzipien durch den Bund noch unterschiedlicher beurteilt als im letzten Erhebungszeitraum. Auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) schwanken die Bewertungen zwischen 2 und 9 (2013: zwischen 3 und 9). Auch die Bewertung der Föderalismusentwicklung deckt fast die gesamte Bandbreite ab. Zum ersten Mal gelangte eine Konferenz zum Schluss, dass sich die Lage stark verschlechtert habe. Drei Konferenzen sprechen von einer geringfügigen Verschlechterung und acht von einer unveränderten Situation. Vier Konferenzen weisen schliesslich auf eine leichte Verbesserung hin. Dies hängt mit den aus föderalistischer Sicht unterschiedlich stark betroffenen Tätigkeitsbereichen, den unterschiedlichen Arbeitsweisen, der Föderalismussensibilität der betreffenden Bundesinstanzen und den Rechten der Kantone, aber auch aktuellen Fragen und den behandelten Themen zusammen. Beispielhaft sind hierbei die Bereiche Ladenöffnungszeiten, Energie und Sprachunterricht als föderalistisch besonders sensible Gebiete.

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

Die **Nordwestschweizer Regierungskonferenz** (NWRK) macht wie bereits im letzten Erhebungszeitraum Bereiche mit Potenzial für horizontale Kompetenzkonflikte aus. Davon abgesehen könnte es bei der Raumplanungsgesetzgebung zu einem vertikalen Konflikt und einer Kompetenzverlagerung von den Kantonen zum Bund kommen. Für die NWRK ist die Situation aus föderalistischer Sicht unverändert (Note 6).

Die **Westschweizer Regierungskonferenz** (WRK) weist wie in früheren Erhebungsperioden auf zahlreiche, für sie wichtige Vorlagen hin. An dieser Stelle werden lediglich diejenigen erwähnt, zu denen die WRK Stellung bezogen oder die nur sie erwähnt hat.

Die WRK will darauf achten, dass die vom Ständerat am Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes (14.023) vorgenommenen Änderungen vom Nationalrat übernommen werden. Des Weiteren verfolgte sie die parlamentarische Initiative Feller (13.433, Keine Benachteiligung von Fachärztinnen und Fachärzten für allgemeine innere Medizin mit einem zweiten Facharztstitel), weil diese Problematik vor allem die Westschweiz betraf. Beim Gewässerschutzgesetz (13.059) beklagt die WRK die mangelnde Solidarität der eidgenössischen Räte und bedauert, dass im Gegensatz zu den in der Vergangenheit vom Bund stark subventionierten Abwasserreinigungsanlagen im Einzugsgebiet des Rheins die nicht in dieser Region befindlichen Anlagen Kosten für die Beseitigung von Mikroverunreinigungen tragen müssen. Dies gehe zulasten ganzer Regionen und insbesondere der Westschweiz.

In Bezug auf die Verteilung der Bestellungen des Bundes auf die Sprachregionen hatte die WRK bereits 2012 interveniert. Sie begrüsst nun die Tatsache, dass der Bund im Anschluss an eine 2014 veröffentlichte Untersuchung zu dieser Problematik beschlossen hat, über das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die festgestellten Ungleichgewichte zu beseitigen. Die Gründe für diese Diskriminierung hängen zu einem grossen Teil mit mangelnden

Sprachkenntnissen und künstlichen psychologischen Hindernissen zwischen den Regionen zusammen.

Abschliessend beurteilt die WRK die Lage unter föderalistischen Gesichtspunkten als unverändert (Note 7). Sie weist darauf hin, dass der Bund im Allgemeinen die grundlegenden Prinzipien des Föderalismus und seines Verhältnisses zu den Kantonen beachtet. Die Parteien respektierten diese Grundsätze hingegen weniger, was sich namentlich im Inhalt von Volksinitiativen ausdrücke.

Die **Ostschweizer Regierungskonferenz** (ORK) ist insbesondere der Auffassung, dass die Einführung des Lehrplans 21 (vgl. Ziff. 3.2.3) und die Diskussionen rund um die Sprachpolitik die föderale Staatsebene gestärkt haben. Sie bedauert jedoch, dass der Bund nicht anerkannt hat, wie dringend eine Reform der Ergänzungsleistungen zusammen mit der Reform der Altersvorsorge 2020 ist.

Allgemein ist die Situation nach Einschätzung der ORK gegenüber den vorhergehenden Erhebungszeiträumen aus föderalistischer Sicht unverändert (Note 6).

Die **Zentralschweizer Regierungskonferenz** (ZRK) unternahm zahlreiche Aktivitäten. Diesbezüglich wird auf Ziff. 3.2.2 und 3.2.3 verwiesen, wo viele für diese Konferenz wichtige regionale Vereinbarungen erwähnt werden. Im Übrigen beurteilt die ZRK die Situation aus föderalistischer Sicht als unverändert (Note 4).

Die **Regierungskonferenz der Gebirgskantone** (RKGK) befasste sich mit Geschäften wie dem Bundesgesetz über Zweitwohnungen (14.023) und dem ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (13.074). Sie beteiligte sich ausserdem an einer konferenziellen Anhörung zur Agglomerationspolitik des Bundes sowie zur Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Die RKGK nahm schliesslich auch an der von der EU durchgeführten Vernehmlassung zur Makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP) teil. Dieses EU-Instrument bezweckt die Abstimmung von politischen Zielen und Förderprogrammen auf allen staatlichen Ebenen von Grossregionen mit gemeinsamen Potenzialen und Herausforderungen. Die RKGK und die KdK haben die Kantonsregierungen in dieser Frage konsultiert.

Die RKGK weist darauf hin, dass sich der Zentralisierungstrend beim Bund fortsetzt. Dieser neige immer stärker dazu, gegen die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Kantone zu verstossen oder diese schleichend ihrer Substanz zu berauben. Dabei werde die folgende, wohlbekannte Argumentation ins Feld geführt: «Wer zahlt, befiehlt», «Koordinierungsbedarf», «Unterstützungsfunktion des Bundes» etc. Nach Einschätzung der RKGK hat sich die Situation gegenüber der letzten Erhebungsperiode leicht verschlechtert. Sie bewertet die Entwicklung des Föderalismus mit der Note 2.

Die **Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich** (RKMZ) verweist in ihrer Evaluierung auf die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), den Nationalen Innovationspark, die Volksabstimmung über die neue Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI), die Fachkräfteinitiative sowie das Mobility-Pricing-Konzept des Bundesamts für Strassen (ASTRA). Sie beurteilt das Jahr 2014 aus föderalistischer Sicht wie bereits im vorhergehenden Erhebungszeitraum als neutral (unveränderte Situation und Note 7).

## Fazit

Wie in den Vorjahren sind die Regionalkonferenzen im Allgemeinen an zwei Fronten aktiv: Begleitung der aus föderalistischer Sicht bedeutenden eidgenössischen Vorlagen und starkes Engagement für die Entwicklung und Nachverfolgung von Vorhaben, die ihre Region betreffen. Auf beiden Gebieten schöpfen die Konferenzen ihre Motivation aus dem Wunsch, die Interessen ihrer Region einschliesslich der sprachlichen Minderheiten zu wahren. Die Beurteilungen des Jahres 2014 sind weniger durchzogen als die Einschätzungen der Direktorenkonferenzen. Die Noten schwanken zwischen 2 und 7, wobei vier von sechs Konferenzen zwischen 6 und 7 liegen. Eine Konferenz

spricht von einer leichten Verschlechterung der Lage, während die fünf anderen die Situation unter föderalistischen Gesichtspunkten als unverändert beurteilen.

## 6 Allgemeine Würdigung und mögliche Massnahmen

Die Rechtssetzungsaktivitäten des Bundes waren 2014 intensiv und die parlamentarischen Vorstösse zahlreich (vgl. Anhang IV, Tabelle VIII). Dies bescherte den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen viel Arbeit. In den Vorjahren begonnene Grossprojekte wurden fortgesetzt, zum Beispiel FABI, NFA, USR III, Raumplanung, Energie, Asylwesen und Ausländerintegration, Sozialversicherungen und Ausbildung. Auch die aufgrund der Annahme der Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung am 9. Februar 2014 erschwerten Verhandlungen mit der EU gehen weiter. Der an jenem Tag angenommene Artikel 12 1a BV muss innerhalb von drei Jahren umgesetzt werden. Dieses neue Vorhaben erfordert eine intensive Zusammenarbeit zwischen allen institutionellen Ebenen, aber auch mit den betroffenen Kreisen, insbesondere der Wirtschaft.

Allgemein setzt sich der Zentralisierungstrend auch bei den parlamentarischen Vorstössen fort. In einigen Fällen wurden Vernehmlassungsverfahren zu Unzeiten eingeleitet oder mit viel zu kurzen Fristen durchgeführt. Dies kann schwerwiegende Folgen für das demokratische Verfahren nach sich ziehen, weil die Kantone so möglicherweise an der Teilnahme am Entscheidungsprozess gehindert werden. Diese beklagen ausserdem, dass ihre Meinungen nicht stärker berücksichtigt wurden, selbst wenn sie konsultiert wurden und über ausreichend Zeit für die Abgabe einer Stellungnahme hatten. Ferner würden auch die Umsetzungsfragen nicht bereits ab der Erarbeitung gesetzlicher Erlasse genügend in die Überlegungen einbezogen. Die Prinzipien der Einzelermächtigung, der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der kantonalen Autonomie werden nicht immer beachtet, und bestimmte Kantone bedauern das ihnen vom Bund entgegengebrachte Misstrauen. Dieses führt zu einer Fülle von Vorschriften und Kontrollen, die bisweilen als schikanös empfunden werden.

Trotzdem achtet die Bundesverwaltung nach Ansicht der meisten Kantone und kantonalen Konferenzen besser auf die Einhaltung der föderalistischen Prinzipien als das Parlament. Dies gilt insbesondere dann, wenn dieses eigene Initiativen ergreift oder eigene Gesetzesvorlagen lanciert.

Schliesslich ist auch der verbesserte Einbezug der Kantone in die Verhandlungen mit der EU durch den Bund begrüssenswert. Auf entsprechende Fortschritte haben die SODK und die KdK hingewiesen. Letztere behält sich allerdings ihre Stellungnahme zu den Auswirkungen ihrer Teilnahme auf den endgültigen Inhalt der betreffenden Vorlagen vor.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass die im Erhebungsjahr 2014 festgestellten Mängel keine besonderen Sofortmassnahmen erfordern. Die Umsetzung der im Dreijahresbericht 2011-2013 befürworteten Massnahmen ist ausreichend, um die festgestellten Lücken zu schliessen.



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

Dornacherstrasse 28A  
Postfach 246  
CH-4501 Solothurn  
Tel +41 32 346 18 00  
Fax +41 32 346 18 02  
[info@chstiftung.ch](mailto:info@chstiftung.ch)  
[www.chstiftung.ch](http://www.chstiftung.ch)