



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

Monitoring-Bericht

Föderalismus 2012

Bern, 21. Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	5
2	Einleitung	6
2.1	Auftrag und Ziele	6
2.2	Aufbau des Jahresberichts	7
3	Projekte und Vorhaben des Bundes	8
3.1	Vernehmlassungsvorlagen	8
3.1.1	Beurteilung durch die Kantone	8
3.1.2	Beurteilung durch die Konferenzen	9
3.2	Gesetzgebung	10
3.2.1	Gesetzesvorlagen des Bundes	10
3.2.2	Verordnungen des Bundes	11
3.2.3	Verhandlungen im Parlament	12
3.3	Vorstösse in den eidgenössischen Räten	13
3.3.1	Analyse nach Aufgabenart und Stossrichtung	14
3.3.2	Analyse nach Rat	15
3.3.3	Analyse nach Parteizugehörigkeit	15
3.3.4	Analyse nach Politikbereichen	16
4	Projekte und Vorhaben der Kantone	17
5	Interkantonale Zusammenarbeit	17
5.1	Vereinbarungen in den in Art. 48a BV aufgeführten Aufgabenbereichen	17
5.1.1	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV	18
5.1.2	Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche	18
5.1.3	Kantonale Hochschulen	18
5.1.4	Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung	18
5.1.5	Spitzenmedizin und Spezialkliniken	18
5.2	Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in andern Bereichen	19
6	Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der Kantone, der Konferenz der Kantonsregierungen und der regionalen Regierungskonferenzen	19
6.1	Beurteilung durch die Kantone	19
6.2	Beurteilung durch KdK und Direktorenkonferenzen	20
6.3	Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen	24
6.4	Gesamtbeurteilung der Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch die interkantonalen Konferenzen	26
7	Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf	26
7.1	Entwicklung im Berichtsjahr 2012	26
7.2	Handlungsbedarf	27
	Abkürzungsverzeichnis	29

- Anhang I: Im Jahr 2012 abgeschlossene Vernehmlassungsverfahren, Anhörungen und Konsultationen mit politischer Relevanz für die Kantone
- Anhang II: Gesetzgebungsvorlagen des Bundes 2012 mit politischer Relevanz für die Kantone
- Anhang III: Entwicklung des Föderalismus 2012 aus Sicht der 26 Kantone
- Anhang IV: Vernehmlassungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die Kantone: Beurteilung durch die Konferenzen
- Anhang V: Gesetzgebungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die Kantone: Beurteilung durch die Konferenzen
- Anhang VI: Projekte und Vorhaben der Kantone
- Anhang VII: Liste der analysierten parlamentarischen Vorstösse
- Anhang VIII: Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV
- Anhang IX: Chronologischer Rückblick 2012: Entwicklung des Föderalismus im Spiegel der Medien

1 Management Summary

Die vom Stiftungsrat der ch Stiftung beschlossene Neukonzeption des Monitoring-Berichts sieht eine Unterteilung der Berichterstattung in einen Jahresbericht und einen umfassenderen Mehrjahresbericht vor. Der Umfang der jährlichen Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Analyse der Projekte und Vorhaben des Bundes und der Kantone, eine Aktualisierung des Standes der Interkantonalen Zusammenarbeit sowie eine Kurzbeurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Kantone sowie der Sekretariate der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Direktorenkonferenzen und der regionalen Regierungskonferenzen. Mit der jährlichen Berichterstattung soll die zeitliche Nähe zum aktuellen Geschehen auf Bundesebene und in den Kantonen gewahrt werden, um allfällige Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und allenfalls notwendige Sofortmassnahmen in die Wege leiten zu können.

Der Mehrjahresbericht wird auch Informationen über die Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Medien, in Wissenschaft und Forschung sowie in der Praxis anderer föderalistischer Länder und eine ausführlichere politische Analyse enthalten. Die Publikation soll mit der alle drei Jahre stattfindenden nationalen Föderalismuskonferenz koordiniert werden.

Mit dem vorliegenden Monitoring-Bericht *Föderalismus 2012* wird erstmals in der im Rahmen der Neukonzeption beschlossenen reduzierten Form über die Entwicklung des Föderalismus im Jahr 2012 Bericht erstattet. Wie in den früheren Jahren liegt der Schwerpunkt des Monitorings auf der systematischen Begleitung des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene. Neu werden auch die Kantone in die Beurteilung der Entwicklung einbezogen und die unter föderalistischen Gesichtspunkten wichtigsten Gesetzgebungsvorhaben der Kantone aufgelistet. Wie bisher wird im weiteren auch die Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit aufgezeigt.

Die wichtigsten Ergebnisse der Analysen können wie folgt zusammengefasst werden:

In der Aussenpolitik konnte ein regelmässiger Europadialog mit dem Bundesrat institutionalisiert werden. Positiv erwähnt werden kann auch die Einsetzung einer gemeinsamen Projektorganisation von Bund und Kantonen zur Vorbereitung der Unternehmenssteuerreform III. Nach wie vor nicht einig sind sich Bund und Kantone bezüglich der Notwendigkeit innerer Reformen für die künftige Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik. Schwierig gestaltet sich die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Bund auch bei den Stromverhandlungen mit der EU. Trotz des eingeleiteten regelmässigen Dialogs mit dem Bundesrat bleibt der rechtzeitige Einbezug der Kantone in die Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide ein Anliegen, dass immer wieder aktiv eingefordert werden muss.

Im Bereich der Innenpolitik verdienen die gemeinsam von Bund und Kantonen erarbeiteten Grundlagen für die Einführung von Programmvereinbarungen für die spezifische Integrationsförderung sowie die gemeinsame Erarbeitung eines Berichts zur Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone positive Erwähnung.

Mit der Verabschiedung des Raumkonzepts Schweiz durch Bund, Kantone und Kommunalverbände konnte ein gemeinsamer Orientierungsrahmen für die künftige Raumnutzung verabschiedet werden. Wichtige Weichenstellungen wurden auch bezüglich der künftigen Gestaltung des Nationalstrassennetzes und der Bahninfrastruktur vorgenommen. Obschon zu deren Finanzierung noch verschiedene Fragen offen sind, gehen diese Entscheide in die richtige Richtung.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Mitwirkungsrechte der Kantone durch die Bundesbehörden in der Regel gewahrt werden. Nach wie vor bestätigen Ausnahmen mit zu kurzen Vernehmlassungsfristen diese Regel. Es bleibt auch die Tatsache, dass die Stellungnahmen der Kantone nicht immer gehört werden.

Nach wie vor gross ist der generelle Zentralisierungsdruck, wobei die Gefahr einer zusätzlichen Zentralisierung über die Verordnungen feststellbar ist. Auch bei den parlamentarischen Vorstössen überwiegen die zentralistischen Tendenzen. Das gleiche gilt für die Berichterstattung in den Medien und die im Berichtsjahr neu gestarteten Volksinitiativen.

Die interkantonale Zusammenarbeit hat sich in verschiedenen Bereichen weiter entwickelt. Erfreulicherweise konnte das erstmals angerufene Streitbeilegungsverfahren unter den Kantonen im Rahmen der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit einem Vergleich erfolgreich abgeschlossen werden.

Die erstmals von den Kantonen und den Konferenzen auf einer Skala von 1 bis 10 vorgenommene Beurteilung der Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund hat 5,61 bzw. 5,92 Punkten geringfügig über dem Durchschnitt liegende Werte ergeben, mit einer insgesamt stabilen bis leicht verschlechternden Tendenz. Es wird interessant sein, die Entwicklung dieser Beurteilung im Zeitablauf zu verfolgen.

Abgesehen vom anhaltenden Zentralisierungsdruck hat sich der Zustand der föderalistischen Beziehungen im Berichtsjahr insgesamt als stabil erwiesen. Es drängen sich keine Sofortmassnahmen auf. Was bleibt, ist die dauernde Herausforderung, den Grundsätzen der föderalistischen Zusammenarbeit in der Tagespolitik Gehör zu verschaffen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verstärken. Dabei ist immer wieder darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Kantonen nicht um eine Interessengruppe unter vielen handelt, sondern dass sie konstituierender Teil des föderalistischen Staates sind und gemäss Bundesverfassung rechtzeitig in die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, welche sie betreffen, einzubeziehen sind.

2 Einleitung

2.1 Auftrag und Ziele

Die Entwicklung und Modernisierung des Föderalismus gehören zu den zentralen Zielen der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. Aus diesem Grund hat der Stiftungsrat das Sekretariat der KdK im Jahr 2005 beauftragt, jedes Jahr einen Monitoring-Bericht über die Entwicklung des Föderalismus zu erarbeiten. Dieses aktive Monitoring muss aufzeigen, in welche Richtung sich der Schweizer Föderalismus entwickelt und mit welchen Massnahmen er weiter ausgebaut werden kann.

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich für den Föderalismus sowohl auf nationaler Ebene als auch bei den Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union stellen, hat der Leitende Ausschuss der ch Stiftung festgestellt, dass die bisherige jährliche Veröffentlichung des Monitoring-Berichts zweifellos einen Nutzen hat, dass damit aber nicht alle erwarteten Auswirkungen erreicht worden sind. Er hat deshalb einer Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, ein neues Konzept für den Monitoring-Bericht zu entwickeln.

Das vom Leitenden Ausschuss der ch Stiftung am 26. November 2012 genehmigte neue Konzept sieht vor, die Berichterstattung in einen kürzeren Jahresbericht und einen umfassenderen Mehrjahresbericht zu unterteilen. Zudem sollen neu auch die Kantone in die Beurteilung einbezogen werden. Es wurde auch geprüft, ob die Ebene der Gemeinden

in den Monitoring-Bericht integriert werden soll. Schliesslich wurde jedoch darauf verzichtet, weil die innerkantonalen Strukturen in den kantonalen Verfassungen festgelegt sind und deshalb die Verhältnisse in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich sind.

Die jährliche Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Analyse der Projekte und Vorhaben des Bundes und neu der Kantone, eine Aktualisierung des Standes der Interkantonalen Zusammenarbeit sowie eine Kurzbeurteilung der Entwicklung des Föderalismus durch die interkantonalen Konferenzen und die Kantone. Mit der jährlichen Berichterstattung soll sichergestellt werden, dass allfällige Probleme im Zusammenhang mit dem Föderalismus rechtzeitig erkannt werden und gegebenenfalls geeignete dringliche Massnahmen ergriffen werden können.

Der Mehrjahresbericht wird auch Informationen über die Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Medien, in Wissenschaft und Forschung sowie in der Praxis anderer föderalistischer Länder sowie eine ausführlichere politische Analyse enthalten. Die Publikation soll mit der alle drei Jahre stattfindenden nationalen Föderalismuskonferenz koordiniert werden.

2.2 Aufbau des Jahresberichts

Wie bis anhin liegt der Schwerpunkt des Monitorings auf der systematischen Begleitung des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene. Mit Hilfe eines Beurteilungsrasters werden die Bundesvorlagen mit politischer Relevanz für die Kantone durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die interkantonalen Direktorenkonferenzen und neu auch durch die Kantone anhand der folgenden drei Fragen geprüft:

1. War die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung rechtzeitig gegeben?
2. Sind die Grundsätze der Kompetenz-/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?

In die Analyse sind alle föderalismusrelevanten Vorlagen des Bundes einbezogen worden, zu denen das Vernehmlassungsverfahren im Berichtsjahr abgeschlossen worden ist, die dem Bundesparlament vorgelegt und/oder von diesem behandelt worden sind. Soweit möglich und sinnvoll wird auch eine Würdigung der parlamentarischen Beratungen aus föderalistischer Sicht vorgenommen. Ergänzt wird das Stimmungsbild aus dem Bundesparlament durch eine Analyse der im Berichtsjahr eingereichten parlamentarischen Initiativen, Motionen und Postulate.

Neu werden von den Kantonen auch die im Berichtsjahr in Kraft gesetzten Verordnungen des Bundes beurteilt. Zudem sind die Kantone gebeten worden, ihre fünf unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus wichtigsten eigenen Gesetzgebungsvorhaben zu nennen. Die Ergebnisse sind im 4. Kapitel zusammengefasst, die Liste der genannten Vorhaben findet sich in Anhang VI. Für den Einbezug der Kantone in das Monitoring wurde diesen im Dezember 2012 ein Fragebogen zugestellt, zusammen mit zwei Listen mit den Vernehmlassungs- und Gesetzgebungsvorlagen des Bundes (Anhänge I. und II.). Erfreulicherweise haben alle Kantone an der Umfrage teilgenommen. Die Mehrzahl unter ihnen erachtet es als wichtig, ein jährliches Monitoring durchzuführen, um die Interessen der Kantone wahren zu können. Die Analysen der einzelnen Vorhaben 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 6 aufgeführt.

Der Schwerpunkt des vorliegenden Jahresberichts konzentriert sich auf die Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der kantonalen Akteure. Trotzdem wurde auch im Berichtsjahr die Entwicklung des Föderalismus im Spiegel der Medien verfolgt. Die Ergebnisse der Medienanalyse sind mit einer kurzen Zusammenfassung in Anhang IX wiedergegeben.

3 Projekte und Vorhaben des Bundes

3.1 Vernehmlassungsvorlagen

3.1.1 Beurteilung durch die Kantone

Die Liste der im Jahr 2012 abgeschlossenen Vernehmlassungsverfahren, Anhörungen und Konsultationen mit politischer Relevanz für die Kantone (Anhang I) umfasst 59 Vorhaben. Davon wurden 35 mindestens von einem Kanton unter den fünf für ihn wichtigsten Vorhaben aufgeführt. Dabei ergab sich eine breite Streuung, welche sowohl die Auswahl der wichtigsten Vorhaben als auch deren Beurteilung betraf. Da keine der Vorlagen von einer Mehrheit der Kantone aufgeführt wurde, können die Analysen nur ein allgemeines Stimmungsbild wiedergeben. Im Folgenden werden die fünf meistgenannten Vorlagen in absteigender Folge aufgeführt.

Nach der Einschätzung von 13 Kantonen gehörte der Entwurf für das Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014) zu den wichtigsten Vorlagen, die vom Bund in die Vernehmlassung gegeben wurden. Eine Mehrheit der beurteilenden Kantone vertrat die Auffassung, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wurde. Von einzelnen Kantonen bemängelt wurden die Form der Anhörung und die zu kurze Frist.

Der Entwurf zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung) wurde von elf Kantonen aufgeführt. Sieben dieser Kantone waren der Meinung, dass auch bei dieser Vorlage das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wurde. Neun Kantone vertraten die Auffassung, dass mit der Umsetzung ein hoher Arbeitsaufwand verbunden ist.

Der Entwurf für die Umsetzung der eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» wurde von zehn Kantonen erwähnt. Diese monierten einstimmig eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Neun dieser Kantone waren der Ansicht, dass die kantonale Autonomie stark eingeschränkt würde. Acht Kantone vertraten die Auffassung, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wird und dass mit der Umsetzung eine hohe Arbeitsbelastung verbunden ist.

Acht Kantone verwiesen auf den Entwurf für die Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG), die auf eine vorübergehende Wiedereinführung der bedarfsabhängigen Zulassung ausgerichtet ist. Sechs Kantone erachteten diese Vorlage unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus als unproblematisch, wobei die Auffassungen zur Frage der Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz unterschiedlich waren (drei Ja, drei Nein und zwei Weiss nicht).

Der Entwurf der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich wurde ebenfalls von acht Kantonen

erwähnt. Diese beurteilten die Vorlage grundsätzlich als unproblematisch; nur zwei Kantone kamen zum Schluss, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wird.

Der Entwurf für ein Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Erbschaftssteuern ist auf der Liste des Sekretariats der KdK nicht enthalten, da dazu – während der Sommerferien 2012 – lediglich eine kurze Vernehmlassung bei den kantonalen Finanzdepartementen durchgeführt worden war. Das Geschäft wird von mehreren cantons voisins de la France Grenzkantonen zu Frankreich als heikel beurteilt, da dieses Abkommen für die betroffenen Kantone mit substanziellen, sehr negativen finanziellen Auswirkungen verbunden ist. Durch dieses Doppelbesteuerungsabkommen werden auch die allgemeinen Grundsätze im Bereich der Erbschaftbesteuerung in Frage gestellt.

3.1.2 Beurteilung durch die Konferenzen

Von der Konferenz der Kantonsregierungen und den Direktorenkonferenzen wurden insgesamt 35 Verfahren analysiert. Die fallweise vorgenommenen Beurteilungen sind in Anhang IV enthalten. Die wichtigsten Feststellungen können wie folgt zusammengefasst werden:

Was das gesamte Berichtsjahr 2012 betrifft, konnten die Konferenzen die erfreuliche Feststellung machen, dass im Vergleich mit den vorhergehenden Jahren die Kantone vermehrt in die vom Bund in die Vernehmlassung gegebenen Vorlagen einbezogen wurden. 26 der analysierten Vernehmlassungsvorlagen wurden als insgesamt positiv beurteilt und/oder gaben zu keinen Bemerkungen Anlass.

Als positive Beispiele können der Gesetzesentwurf zu den im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, verschiedene Revisionsvorlagen im Bereich des Zivilstrafrechts und des Militärstrafrechts, darunter die Vorlage zur Umsetzung von Artikel 121 Absätze 3 bis 6 BV zur Ausweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern, zum Asylrecht und zum Ausländerrecht, der Entwurf eines Weiterbildungsgesetzes, die Raumplanung (Teilrevision des Gesetzes und der Ausführungsverordnung), der Gewässerschutz oder die Waldflächenpolitik (Revision der Waldverordnung) erwähnt werden.

Die eher zwiespältigen Beurteilungen hängen in erster Linie damit zusammen, dass Vorschläge der Kantone durch den Bund ungenügend berücksichtigt wurden (vgl. beispielsweise die Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen) und/oder dass die finanziellen und administrativen Folgelasten für die Kantone nicht dargelegt wurden. Letzteres wurde beispielsweise beim Entwurf für die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer bemängelt. Auf der Grundlage des Berichtsentwurfs konnten weder die Frage der fiskalischen Äquivalenz noch der Zeitaufwand und die Kosten beurteilt werden, die sich für die Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung der vorgesehenen neuen Bestimmungen ergeben werden.

Viel zu kurz angesetzt war die Frist für die Vernehmlassung zu den Beiträgen des Bundes an die Olympischen Winterspiele 2022. Das Verfahren wurde am 17. Oktober 2012 mit einer Frist bis 29. Oktober 2012 eröffnet und konferenziell durchgeführt. Angesichts der kurzen Frist waren die Kantone nicht in der Lage, eine konsolidierte Stellungnahme abzugeben, weshalb die acht betroffenen Konferenzen auf die Teilnahme an der vorgesehenen Anhörung verzichteten.

3.2 Gesetzgebung

3.2.1 Gesetzesvorlagen des Bundes

3.2.1.1 Beurteilung durch die Kantone

Die Liste der Gesetzgebungsvorlagen des Bundes 2012 mit politischer Relevanz für die Kantone (Anhang II) umfasst 44 Vorlagen. Davon wurden 23 mindestens von einem Kanton unter den fünf wichtigsten Vorhaben aufgeführt.

An erster Stelle steht für 18 Kantone die Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und der direkte Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI). Für die Mehrheit der Kantone ist diese Vorlage unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus unproblematisch, wobei sie mit zusätzlichen Ausgaben verbunden sein wird, die sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer beziffern lassen. Die Ungewissheit über die finanziellen Auswirkungen geht auch aus einigen Bemerkungen sowie aus der Tatsache hervor, dass fünf Kantone nicht klar war, ob das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingehalten wird. Nach Meinung einiger Kantone wird bei dieser Vorlage die kantonale Autonomie stark beeinträchtigt.

Die Vorlage zur «Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017» wurde von 15 Kantonen erwähnt. Nach Auffassung einer Mehrheit dieser Kantone wurde bei dieser Vorlage das Subsidiaritätsprinzip eingehalten und der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nicht verletzt. Hingegen kam eine Mehrheit der Kantone zum Schluss, dass ihre Autonomie eingeschränkt und die Umsetzung für sie mit einem grossen Arbeitsaufwand verbunden sein werde.

13 Kantone führten den Entwurf für die Änderung des KVG auf (Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten Prämien). Eine Mehrheit davon sah in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip und die Umsetzung unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus keine Probleme, vertrat aber die Auffassung, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten worden war. Die Beurteilung des Kriteriums der kantonalen Autonomie fiel widersprüchlich aus (keine Beeinträchtigung nach Meinung von fünf Kantonen, starke Beeinträchtigung für drei und geringe Beeinträchtigung für zwei Kantone). Zwei Kantone hielten fest, es handle sich um ein heikles Thema, was teilweise darauf zurückzuführen sei, dass der Bund im Bereich der Prämienaufsicht zu wenig aktiv sei. Es wurde der Wunsch nach einer ausgewogenen Lösung geäussert, mit der den rechtlichen Grundlagen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung getragen wird.

Zwölf Kantone erwähnten die Vorlage für die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013-2016 sowie die Vorlage zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu dessen Finanzierung. Sie äusserten mehrheitlich die Auffassung, mit diesen Vorlagen seien unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus keine besonderen Probleme verbunden. Ein Kanton zeigte sich erfreut über die bestehende gute Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen auf dem Gebiet der Hochschulen und der Berufsbildung. Doch dieser Kanton betonte auch, die Entscheide des Bundes im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung des Hochschulbereichs seien nicht immer kohärent. Während die eidgenössischen Räte die Anträge der Universitätskantone Ende September 2012 unterstützt hätten, habe der Bundesrat diesen Entscheid einen Monat danach im Rahmen des KAP 2014 wieder zunichte gemacht.

3.2.1.2 Beurteilung durch die Konferenzen

Die Liste der von den Konferenzen analysierten Gesetzgebungsvorlagen in Anhang V umfasst 72 Vorlagen. Neben den im Jahre 2012 neu vorgelegten Geschäften sind darin

auch ältere Vorlagen enthalten, die im Berichtsjahr von den eidgenössischen Räten behandelt worden sind.

Bei den Vorlagen, zu denen die Kantone bzw. die Konferenzen im Rahmen der Vernehmlassung eine Stellungnahme abgegeben haben, wird jeweils auch geprüft, ob die Anliegen in der definitiven Vorlage berücksichtigt worden sind. In diesem Zusammenhang ist die Auswertung der Vernehmlassung zu den Beiträgen des Bundes an die Olympischen Winterspielen als negatives Beispiel zu erwähnen: Obschon die betroffenen Konferenzen aus den unter Ziff. 3.1.2 erwähnten Gründen nicht an der konferenziellen Vernehmlassung teilgenommen hatten, wurde im Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 2. November 2012 das Gegenteil zum Ausdruck gebracht. In der deutschen Version wurde der Brief, mit dem die KdK ihren Verzicht auf die Teilnahme mitgeteilt hatte, mit einer Stellungnahme gleichgesetzt. Ausserdem wurde im Kapitel der Botschaft des Bundesrates, in dem die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zusammengefasst waren, angegeben, die Kantone hätten sich mehrheitlich eher für die Vorlage ausgesprochen, obschon die im Bericht enthaltene Übersichtstabelle zum Ausdruck brachte, dass nur neun Kantone die Vorlage befürwortet, drei Kantone sie abgelehnt bzw. eine neutrale oder kritische Haltung eingenommen und 14 Kantone darauf verzichtet hatten, zur Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

37 Vorlagen wurden sowohl hinsichtlich des Einbezugs der Kantone in das Verfahren als auch bezüglich der Berücksichtigung ihrer Anliegen als positiv beurteilt. Als gutes Beispiel für den Einbezug der Kantone in alle Schritte des Verfahrens und als Grundmodell für die Partnerschaft zwischen den betreffenden Bundes- und Kantonsbehörden im Bereich der Aussenpolitik kann die Vorlage zur Änderung des Anhangs II des Personenfreizügigkeitsabkommens (12.047) herangezogen werden.

Bei elf Vorlagen fiel die Gesamtbilanz eher gemischt aus. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass diese bei den Kantonen Bedenken hinsichtlich der administrativen und/oder finanziellen Auswirkungen auslösten oder dass die Anliegen der Kantone nicht ausreichend berücksichtigt worden waren. So wird beispielsweise bemängelt, dass die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (12.100) zu vage formuliert sei. Was den Artikel zur Bildung und insbesondere seine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone betrifft, seien die Ausführungen des Bundesrates nicht ausreichend klar, um die Befürchtungen der Kantone zu zerstreuen. Bei der Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Hongkong wurde der Stellungnahme der Kantone nur teilweise Rechnung getragen.

Im Zusammenhang mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung zur Korrektur der von den Versicherten in einigen Kantonen zwischen 1996 und 2011 zu viel bezahlten Prämien wurden Bedenken hinsichtlich der horizontalen Zusammenarbeit geäussert, da sich die Kantone nicht auf eine gemeinsame Lösung einigen konnten.

Schliesslich war bei sieben Vorlagen unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus eine negative Gesamtbeurteilung zu verzeichnen. Auf einige dieser Vorlagen wird bei der Beurteilung der Verhandlungen im Parlament eingegangen.

3.2.2 Verordnungen des Bundes

Im Gegensatz zu den in die Vernehmlassung gegebenen Vorlagen und zu den Gesetzesvorlagen war es bei den Verordnungen des Bundes nicht möglich, zuhanden der Kantone eine Liste der Vorlagen zu erstellen, die im Verlauf des Jahres 2012 in Kraft getreten sind, weil die KdK nicht systematisch über das Inkrafttreten informiert wird.

Von den Kantonen wurden insgesamt 37 Verordnungen des Bundes in den verschiedensten Bereichen analysiert. Im Folgenden sind in absteigender Reihenfolge die fünf Verordnungen aufgeführt, die von den Kantonen am häufigsten genannt wurden.

Acht Kantone erwähnten die Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung. Nach Auffassung von fünf dieser Kantone wurde mit dieser Verordnung das Subsidiaritätsprinzip beeinträchtigt. Hinsichtlich der übrigen Kriterien waren die Meinungen jedoch sehr unterschiedlich. Ein Kanton zeigte sich erfreut über den grossen Spielraum, der den Kantonen eingeräumt wird. Diese können selbst entscheiden, ob und in welchem Ausmass sie sich für die Umsetzung engagieren.

Sechs Kantone führten die Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die Raumplanung an. Während das Subsidiaritätsprinzip nach Auffassung von drei Kantonen eingehalten worden war, vertraten die anderen drei Kantone eine gegensätzliche Meinung. Auch bei der Frage der fiskalischen Äquivalenz waren die Meinungen geteilt. Ihre Autonomie war nach Ansicht von vier Kantonen berücksichtigt worden. Ebenfalls vier Kantone erachteten den Arbeitsaufwand als gering, während sich nach Meinung eines Kantons überhaupt kein zusätzlicher Aufwand ergeben wird. Nur ein Kanton erwartet einen hohen Arbeitsaufwand.

Fünf Kantone nannten die Verordnung über Zweitwohnungen. Einstimmig hielten sie fest, das Subsidiaritätsprinzip sei durch diese Verordnung beeinträchtigt worden. Was die übrigen Kriterien betrifft, waren die Meinungen eher geteilt.

Schliesslich wurden vier Verordnungen von je drei Kantonen erwähnt: Die Änderung der KVV im Bereich der Spitalfinanzierung, die Stauanlagenverordnung, die Zivilschutzverordnung und die Grundbuchverordnung. Die Stauanlagenverordnung wurde von den betreffenden drei Kantonen gleich beurteilt: Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, Unkenntnis in Bezug auf die Frage der fiskalischen Äquivalenz, kleine Beeinträchtigung der kantonalen Autonomie und geringer Arbeitsaufwand für die Umsetzung. Die drei Kantone, welche die Zivilschutzverordnung anführten, stellten eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips fest.

Was die Vollzugsverordnungen des Bundes im Allgemeinen angeht, hat ein Kanton den Eindruck, dass die betreffenden Bundesorgane ihren zentralisierenden Einfluss auf Kosten des kantonalen Vollzugsföderalismus geltend machen und sich auf diese Weise ihre kleinen Königreiche schaffen wollen.

3.2.3 Verhandlungen im Parlament

Von den 41 Geschäften, die von den zuständigen Konferenzen analysiert wurden, wurden drei unter dem Gesichtspunkt des Einbezugs der Kantone und der Berücksichtigung ihrer Anliegen als sehr positiv beurteilt. Dabei handelt es sich um die Revision des Epidemien-gesetzes (10.107), um die parlamentarische Initiative Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone (04.472; wobei dieses Geschäft für die Kantone nur von geringer Bedeutung war) und um die Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (12.018).

Von den 23 Vorlagen, die als positiv eingestuft wurden, gehört wie bei der vorhergehenden Rubrik ein beträchtlicher Teil zu den Bereichen Justiz, Polizei und Ausländerrecht. Die zum Steuerbereich gehörenden Geschäfte wurden im Allgemeinen ebenfalls als positiv beurteilt. Beim Geschäft zur finanziellen Oberaufsicht über die direkte Bundessteuer (12.049) zeigte sich die FDK (Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren) erfreut über die Tatsache, dass sie von der Finanzkommission des Ständerates empfangen und angehört worden war. Dies hatte dazu geführt, dass die Vorlage von den eidgenössischen Räten praktisch oppositionslos im von den Kantonen verlangten

Sinn verabschiedet worden war. Im Gegensatz zu den im Monitoring-Bericht 2011 (Pkt. 3.2.2) zum Ausdruck gebrachten Befürchtungen wurden die Argumente der Kantone beim Geschäft 09.474 (Parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik») schliesslich doch noch berücksichtigt. Dies war dem koordinierten Engagement der Kantone über die betreffenden Direktorenkonferenzen zu verdanken. Die beschlossene Lösung steht voll und ganz im Einklang mit dem Föderalismus. Die neuen Gesetzesbestimmungen, für welche die Referendumsfrist am 5. Juli 2012 abgelaufen war, waren jedoch am 31. Dezember 2012 noch nicht in Kraft.

Bei zehn Geschäften fiel die Beurteilung eher zwiespältig aus. Dabei handelt es sich insbesondere um Vorlagen in den Bereichen Bildung und Sozialwesen. Im Monitoring-Bericht 2011 war die Befürchtung geäussert worden, dass die Entscheide des Ständerates zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (11.303) beibehalten werden und dass dies zu einer höheren Belastung für die Kantone führen wird. Diese Befürchtungen haben sich bewahrheitet. Trotz des Widerstands der Kantone haben die eidgenössischen Räte diese Bestimmung verabschiedet. Sie ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten und sieht vor, dass die Kantone 20% der Kosten von stationären Spitalbehandlungen übernehmen. Diese negativen Ergebnisse wurden in geringem Masse dadurch kompensiert, dass bei den anderen Elementen des zweiten Massnahmenpakets die Auffassungen der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren) und der FDK berücksichtigt wurden. Bei den betreffenden Elementen folgte der Nationalrat der Auffassung dieser beiden Direktorenkonferenzen.

Was den Bildungsbereich – im konkreten Fall den Musikunterricht – betrifft, ging der zentralisierende Druck vom Volk aus (Volksinitiative 09.095: «jugend + musik»). Mit dieser Volksinitiative war eine erhebliche Beeinträchtigung der Souveränität der Kantone im Bildungsbereich verbunden. Obwohl der von den eidgenössischen Räten verabschiedete Gegenentwurf unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus nicht optimal ist, wurde er von den Kantonen unterstützt, da er das kleinere Übel darstellt. Dieser Gegenentwurf wurde am 23. September 2012 von Volk und Ständen angenommen.

Unter den Vorlagen, die unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus als negativ beurteilt wurden, ist insbesondere die Vorlage zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts, 12.046) zu erwähnen. Bei dieser Vorlage wurde beklagt, dass bei der Einschränkung der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften, Freiheitsstrafen zu verhängen, von sechs auf drei Monate, die Auffassung der Vollzugsbehörden nicht ausreichend berücksichtigt worden war.

Bei der parlamentarischen Initiative «Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden» (Vorlage 07.476) lehnte es der Ständerat am 5. Juni 2012 ab, auf die Vorlage einzutreten. Nachdem der Nationalrat die Vorlage am 6. Dezember 2011 verabschiedet hatte, folgte er schliesslich im Differenzbereinigungsverfahren dem Beschluss des Ständerats. Unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus und des Ausbaus der Beziehungen mit der Europäischen Union ist die Tatsache, dass es die eidgenössischen Räte ablehnten, dem Bundesgericht eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit einzuräumen, sehr zu bedauern. Einmal mehr haben die eidgenössischen Räte zum Ausdruck gebracht, dass sie es ablehnen, kontrolliert zu werden. Zumindest in einer ersten Phase hat der Nationalrat den 21 Kantonen, die sich für diese Verfassungsänderung ausgesprochen hatten, mehr Gehör geschenkt als der Ständerat.

3.3 Vorstösse in den eidgenössischen Räten

Um den föderalistischen Entwicklungstendenzen in den eidgenössischen Räten nachzuspüren, wurden wie in den Vorjahren die im National- und Ständerat eingereichten Vorstösse untersucht. Die Auswahl wurde dabei auf parlamentarische Initiativen,

Motionen und Postulate eingeschränkt. In einem ersten Schritt wurde mit einer Volltextsuche nach Vorstössen mit dem Wortstamm kanton* gesucht. Anschliessend wurden aufgrund einer subjektiven Beurteilung der Relevanz für das Verhältnis Bund - Kantone anhand von Titel und Inhaltsbeschreibung die zu analysierenden Vorstösse ausgewählt.

Tabelle 1 zeigt die Zusammensetzung der analysierten Vorstösse. Gegenüber dem Vorjahr ist die Anzahl der eingereichten Vorstösse leicht von 840 auf 801 zurückgegangen. 352 dieser Vorstösse enthielten den Wortstamm kanton*. Davon wurden 78 in die Analyse einbezogen, was wie im Vorjahr rund 10 Prozent aller eingereichten Vorstösse entspricht. Aufgrund der geringen Stichprobengrösse lassen die folgenden Ausführungen nur grobe Trendaussagen zu.

Tabelle 1: Zusammensetzung der analysierten Vorstösse 2012

Vorstossart	Total eingereicht	Total mit Wortstamm kanton*	Analysierte Vorstösse
Parlamentarische Initiativen (Palv)	105	44	12
Motionen (Mo)	445	206	46
Postulate (Po)	251	102	20
Total	801	352	78
	100%	44%	10%
<i>Total Vorjahr</i>	840	305	85
	100%	39%	10%

3.3.1 Analyse nach Aufgabenart und Stossrichtung

Bei den ausgewählten Vorstössen wurde zuerst untersucht, ob sie sich auf eine Bundesaufgabe (Beispiele: Aussenpolitik, Grenzpolizei, nationales Stromnetz), auf eine Kantonsaufgabe (Beispiele: Gesundheitswesen (ohne Krankenversicherungsgesetz), Volksschulen, Behinderteninstitutionen, Sozialwesen, Raumplanung), auf eine echte Verbundaufgabe mit konkurrierenden Kompetenzen von Bund und Kantonen (Beispiele: Einkommens- und Vermögenssteuern, NFA, Hochschulwesen, Regionalverkehr, Ergänzungsleistungen, Denkmalpflege) oder auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone beziehen. Anschliessend wurde beurteilt, ob eine Zentralisierung, eine Dezentralisierung oder eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit angestrebt wird. Die Ergebnisse sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

56 Prozent der analysierten Vorstösse beziehen sich auf Kantonsaufgaben, 35 Prozent auf Verbundaufgaben und 5 Prozent auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone. Nur drei der analysierten Vorstösse beziehen sich auf Bundesaufgaben.

Die Analyse der Stossrichtungen der Vorstösse zeigt einen anhaltend grossen Zentralisierungsdruck. Drei Viertel aller Vorstösse zielen in Richtung einer verstärkten Zentralisierung. Von den übrigen Vorstössen verlangen 9 eine stärkere Dezentralisierung, während 10 eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen anregen.

Tabelle 2: Auswertung nach Aufgaben- und Vorstossart

		Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
Bundesaufgabe	Palv	0	2	0	2		
	Mo	0	0	1	1		
	Po	0	0	0	0		
	Total	0	2	1	3	4%	4%
Kantonsaufgabe	Palv	4	0	0	4		
	Mo	24	5	0	29		
	Po	11	0	0	11		
	Total	39	5	0	44	56%	56%
Echte Verbundaufgabe	Palv	5	0	0	5		
	Mo	11	0	2	13		
	Po	3	0	6	9		
	Total	19	0	8	27	35%	29%
Vollzug von Bundesrecht	Palv	0	0	1	1		
	Mo	1	2	0	3		
	Po	0	0	0	0		
	Total	1	2	1	4	5%	11%
Total		59	9	10	78	100%	
		75%	12%	13%	100%		
Vorjahr		63	10	12	85		
		74%	12%	14%	100%		

3.3.2 Analyse nach Rat

Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Anteil des Ständerats am Total der analysierten Vorstösse leicht von 16 auf 19 Prozent erhöht. Die Auswertung in Tabelle 3 zeigt, dass der Zentralisierungsdruck vonseiten des Nationalrats nur noch unwesentlich höher ist als vonseiten des Ständerats. Während 14% der Vorstösse im Nationalrat eine Dezentralisierung verlangen, zielt kein Vorstoss aus dem Ständerat in diese Richtung. Hingegen ist der Anteil der Vorstösse, die eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit vorschlagen, im Ständerat höher als im Nationalrat.

Tabelle 3: Auswertung nach Rat

	Zentralisierung	Dezentralisierung	Vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
Nationalrat	48	9	6	63	81%	84%
	76%	14%	10%	100%		
Ständerat	11	0	4	15	19%	16%
	73%	0%	27%	100%		
Total	59	9	10	78	100%	
	75%	12%	13%	100%		

3.3.3 Analyse nach Parteizugehörigkeit

Tabelle 4 zeigt, dass je rund ein Viertel der analysierten Vorstösse von Mitgliedern der SP- und der CVP/EVP-Fraktion eingereicht wurden. An dritter Stelle folgen die FDP-

liberalen mit 15 Prozent. Aufgrund der kleinen Stichprobengrösse lassen sich kaum verlässliche Rückschlüsse auf unterschiedliche Haltungen zum Föderalismus ziehen. Bezüglich Zentralisierungsdruck ergeben sich keine wesentlichen Abweichungen zum Mittel aller analysierten Vorstösse. Auffallend ist, dass vier Fünftel der von parlamentarischen Kommissionen eingereichten Vorstösse in Richtung einer Zentralisierung gehen.

Tabelle 4: Auswertung nach Fraktionszugehörigkeit

	Zentralisierung	Dezentralisierung	Vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
BDP	1	0	0	1	1%	6%
CVP/EVP	15	2	2	19	24%	33%
Grüne	7	0	0	7	9%	2%
Grünliberale	1	1	0	2	3%	0%
FDP-Liberale	8	0	4	12	15%	13%
SP	13	3	2	18	23%	33%
SVP	4	2	1	7	9%	5%
Frakt.los	1	0	0	1	1%	1%
Lega	0	0	0	0	0%	1%
Parl. Komm.	9	1	1	11	14%	6%
Total	59	9	10	78	100%	
%	75%	12%	13%	100%		

3.3.4 Analyse nach Politikbereichen

Tabelle 5: Auswertung nach Politikbereichen

	Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
Ausländerpolitik / Integration	0	0	0	0	0%	1%
Bildung / Forschung	8	0	1	9	12%	9%
Familie / Jugend	1	0	0	1	1%	8%
Finanzen	12	0	0	12	15%	15%
Föderalismus / NFA	3	0	3	6	8%	4%
Gesundheit	15	1	0	16	20%	15%
Raumordnung / Verkehr	3	6	0	9	12%	12%
Sicherheit / Justiz	5	0	1	6	7%	11%
Soziales	5	0	4	9	12%	5%
Umwelt / Energie	5	2	0	7	9%	18%
Wirtschaft / Arbeit	2	0	1	3	4%	2%
Total	59	9	10	78	100%	
%	75%	12%	13%	100%		

Gegenüber dem Vorjahr hat der Anteil der Vorstösse zu den Bereichen Gesundheit und Soziales stark zugenommen. Demgegenüber hat sich der Anteil der Vorstösse zum Bereich Umwelt / Energie gegenüber dem Vorjahr halbiert.

4 Projekte und Vorhaben der Kantone

In der Umfrage wurden die Kantone gebeten, die fünf unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus wichtigsten Gesetzgebungsvorhaben ihres Kantons aufzuführen und diese bezüglich der betroffenen Kompetenz und des Standes der Bearbeitung zu beurteilen. Zudem waren allfällige damit verbundene spezielle Probleme in der Beziehung Bund-Kantone anzugeben.

Insgesamt wurden von den Kantonen 109 Projekte aus den verschiedensten Aufgabenbereichen aufgeführt (Anhang VI). Davon betrafen einige interkantonale Vereinbarungen.

Zwölf Projekte bezogen sich auf den Erwachsenen- und Kinderschutz. Bei neun Projekten ging es um die Raumplanung; sieben Projekte betrafen die Krankenversicherung, die Hochschulen und die Berufsbildung. Sechs Projekte bezogen sich auf die Spitalfinanzierung, und fünf Projekte hingen mit Stipendien und Ausbildungsbeiträgen zusammen.

36 der genannten Projekte wurden den Verbundaufgaben von Bund und Kantonen zugeordnet, 31 betrafen kantonale Aufgaben und 29 den Vollzug von Bundesrecht. In fünf Fällen wurde die Auffassung vertreten, dass die Projekte sowohl den gemeinsamen Aufgaben als auch der Umsetzung zuzuordnen waren (beispielsweise Krankenversicherung, Geoinformation und Raumplanung). In zwei Fällen wurden die Projekte sowohl einer ausschliesslichen Zuständigkeit als auch dem Vollzug zugeordnet (Forstwirtschaft, Pflege), und bei fünf Projekten blieben die entsprechenden Felder leer (beispielsweise Primarschule und Ergänzungsleistungen für Familien mit Kindern).

77 Vorhaben waren bis Ende 2012 verabschiedet, 14 befanden sich in der parlamentarischen Beratung, elf in der Vernehmlassung und sieben bei der Regierung.

Acht Kantone vertraten grundsätzlich die Auffassung, dass unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus kein Konfliktpotenzial bestand, und drei Kantone haben sich nicht geäussert (Frage 2.2).

Im Bereich des Erwachsenen- und Kinderschutzes wurde weniger das Konfliktpotenzial als die abwartende Haltung des Bundes bei der Festlegung des Datums des Inkrafttretens dieser Massnahmen kritisiert. Aus diesem Vorgehen resultieren Unsicherheit und in der Folge ein unnötiger Druck auf die Vollzugsorgane, wenn das betreffende Datum dann einmal bekannt ist. Ausserdem hatte die von einigen Kantonen neu eingeführte Professionalisierung zusätzliche Kosten zur Folge.

Die Realisierung der neuen Spitalfinanzierung wurde als schwierige Aufgabe bezeichnet, die mit einer beträchtlichen Lastenverlagerung zum Nachteil der Kantone verbunden ist. Im Übrigen wurden im Allgemeinen unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus im Zusammenhang mit den genannten Vorhaben nur wenige Fälle mit einem Konfliktpotenzial aufgeführt. Am meisten Kritik wurde in Bezug auf die Arbeitsbelastung beim Vollzug von Bundesrecht und auf die Verlagerung von finanziellen Lasten geübt, die sich für die Kantone ergeben.

5 Interkantonale Zusammenarbeit

5.1 Vereinbarungen in den in Art. 48a BV aufgeführten Aufgabenbereichen

Eine aktualisierte Liste aller von den Kantonen und den Regierungs- und Direktorenkonferenzen gemeldeten Verträge in den in Art. 48a BV aufgezählten Aufgabenbereichen findet sich in Beilage VIII. Die Liste stützt sich auf die Ergebnisse

einer Umfrage bei den Kantonsregierungen, welche im Rahmen der Erarbeitung des 2. NFA-Wirksamkeitsberichts durchgeführt worden ist. Es wurde bei der Auflistung nicht geprüft, ob alle aufgeführten Vereinbarungen mit allen darin enthaltenen Bestimmungen unter die Kriterien von Art. 48a BV fallen.

Im Folgenden sind die im Berichtsjahr erfolgten Aktivitäten kurz dargestellt.

5.1.1 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV

Im Zusammenhang mit der Kostenübernahme in einer Behinderteninstitution ersuchte ein Kanton um Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens nach Art. 32ff. der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV). Nach dem Scheitern des informellen Vorverfahrens vor dem Präsidium der KdK konnte im Rahmen des förmlichen Vermittlungsverfahrens vor der interkantonalen Vertragskommission ein Vergleich erzielt werden. Damit konnte das Verfahren erfolgreich abgeschlossen werden, ohne dass auf den Bund zurückgegriffen werden musste.

5.1.2 Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche

Mit Datum von 14. August 2012 ist der Kanton Glarus als 13. Kanton der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) vom 25. Oktober 2007 beigetreten.

Auf den 1. August 2012 ist das Regionale Schulabkommen Zentralschweiz (RZS) in Kraft getreten.

5.1.3 Kantonale Hochschulen

Nach der Ratifikation durch alle beteiligten Kantone konnte die neue Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden.

Nach der Kündigung durch den Kanton Luzern im Sommer 2010 wird das Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) auf den 31. Juli 2013 aufgelöst. Die entsprechenden Arbeiten laufen.

Der Kanton Zürich hat seine Mitgliedschaft in der Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 auf den 30. September 2014 gekündigt.

Von der EDK wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf des Hochschulkonkordats durchgeführt. Die Vernehmlassungsfrist ist Ende 2012 abgelaufen.

5.1.4 Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung

Im Zusammenhang mit der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen zwischen den Kulturzentren Zürich und Luzern und den Nachbarkantonen vom 1. Juli 2003 wurden von der Zentralschweizer Regierungskonferenz die Grundlagen für die zweite Abrechnungsperiode 2013-2015 geschaffen und neue Zusatzprotokolle zwischen Zürich und Schwyz einerseits sowie Luzern und Schwyz andererseits erarbeitet.

5.1.5 Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Auf den 1. Januar 2012 sind zwei neue Verträge der Spitäler der Schweiz über die Transplantation solider Organe bzw. hämatopoietischer Stammzellen in Kraft getreten.

5.2 Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in andern Bereichen

Die am 26. November 2010 in Kraft getretene Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)¹ befindet sich nach wie vor im Ratifikationsverfahren. Bisher sind der Vereinbarung 12 Kantone beigetreten.

Die EDK hat an ihrer Plenarversammlung vom 22. März 2012 die "Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen" (HFSV)² verabschiedet. Diese Finanzierungsvereinbarung wird nach ihrem Inkrafttreten den Lastenausgleich zwischen den Kantonen im Bereich der Höheren Fachschulen regeln und für die Studierenden den gleichberechtigten Zugang zu den ausserkantonalen Bildungsangeboten ermöglichen. Der Vorstand der EDK wird die Vereinbarung in Kraft setzen, wenn ihr zehn Kantone beigetreten sind.

Die von der EDK ausgearbeitete Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 befindet sich weiterhin im Ratifikationsverfahren³. Bis heute haben 11 Kantone den Beitritt beschlossen.

Die Generalversammlung der EnDK hat beschlossen, die Erarbeitung eines „Energie-Konkordats“ zu prüfen.

In den Bereichen Sicherheit und Polizei wurde von der KKJPD das Konkordat über Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen vom 2.2.2012⁴ revidiert. Im Weiteren wurde ein Programm zur Harmonisierung der Polizeiinformatik gestartet und eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film⁵ geschaffen.

Von der Plenarversammlung der GDK wurde beschlossen, die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung mittels einem interkantonalen Ausgleich mit einer Vereinbarung sicherzustellen.

Die Zentralschweizer Kantone haben gemeinsam mit Caritas Luzern einen Vertrag betreffend Führung des Dolmetschdienstes Zentralschweiz abgeschlossen.

6 Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der Kantone, der Konferenz der Kantonsregierungen und der regionalen Regierungskonferenzen

6.1 Beurteilung durch die Kantone

Es ist erfreulich, dass sich alle Kantone an dieser Analyse beteiligt haben. Die meisten von ihnen betonten, wie wichtig es ist, dass im gegenwärtigen Umfeld eine jährliche Nachbearbeitung gewährleistet ist, damit die Interessen der Kantone gewahrt werden. Die Ergebnisse der Beurteilung der einzelnen Vorlagen durch die Kantone sind in den Abschnitten 3.1, 3.2. und 4 aufgeführt. Die wichtigsten Bemerkungen können wie folgt zusammengefasst werden:

¹ <http://www.bpuk.ch/Konkordate/IVHB.aspx> (letzter Zugriff 20.03.2013)

² <http://www.edk.ch/dyn/21415.php> (letzter Zugriff 20.03.2013)

³ <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (letzter Zugriff 20.03.2013)

⁴ <http://www.kkjpd.ch/frameset.asp?sprache=d> (letzter Zugriff 20.03.2013)

⁵ <http://www.kkjpd.ch/frameset.asp?sprache=d> (letzter Zugriff 20.03.2013)

Was ihre spezifischen Erwartungen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem Bund betrifft, beklagten die meisten Kantone vor allem die Fortsetzung der zentralisierenden Entwicklung zum Nachteil der Kantone. Daraus ergibt sich eine Lastenverlagerung auf die Kantone. Mit dieser wiederum ist die Gefahr verbunden, dass der Föderalismus auf einen blossen Vollzugsföderalismus reduziert wird. Ausserdem brachten die Kantone erneut ihre Erwartungen gegenüber dem Bund im Bereich der Vernehmlassungsverfahren zum Ausdruck (Einhaltung der Verfahren und der Fristen, frühzeitiger Einbezug der Kantone in die Planung und Erarbeitung der Vorentwürfe, einschliesslich in Bezug auf deren Umsetzung, besondere Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone, Einhaltung der Verfassungsgrundsätze und der NFA). Im Weiteren wurde eine systematischere Übersetzung der Dokumente des Bundes verlangt.

Im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, die Bundes- und Kantonsfinanzen zu sanieren, hielten mehrere Kantone fest, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nehme an Bedeutung zu und müsse unbedingt eingehalten werden. Schliesslich wiesen die Kantone darauf hin, dass sie als echte institutionelle Partner des Bundes in die Entscheidungsprozesse und in die politischen Verfahren einbezogen werden wollen.

Was die Fälle betrifft, bei denen die Autonomie der Kantone beeinträchtigt wurde, hielten einige Kantone fest, dies sei nicht immer negativ zu beurteilen. So wiesen sie beispielsweise auf den Entwurf für die Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer hin. In diesem Bereich hatten einige Kantone den Bund um mehr Unterstützung, Koordination und Hilfe beim Vollzug gebeten.

Die Kantone waren gebeten worden, die Gesamtentwicklung des Föderalismus im Berichtsjahr 2012 zu beurteilen. Nach Auffassung von 14 Kantonen ist die Situation unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus unverändert geblieben; zwölf Kantone waren der Ansicht, dass sich die Situation leicht verschlechtert hat. Auf der Skala von 1 bis 10 beurteilen die 26 antwortenden Kantone die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund im Durchschnitt mit 5,61 Punkten, wobei die einzelnen Werte zwischen 3 und 8 Punkte streuen.

6.2 Beurteilung durch KdK und Direktorenkonferenzen

Die Beurteilung der Entwicklung der Zusammenarbeit Bund – Kantone durch die Konferenz der Kantonsregierungen (**KdK**) fällt im Bereich der Aussenpolitik zwiespältig aus. Positiv festgehalten werden kann, dass im Verlaufe des Jahres mit dem Bundesrat ein regelmässiger Dialog über Fragen im Zusammenhang mit der Europapolitik vereinbart und etabliert werden konnte. Hingegen weigert sich der Bundesrat beharrlich, einen innerstaatlichen Reformbedarf zu erkennen und auf die diesbezüglichen Vorschläge der Kantonsregierungen einzugehen. Mehr Verständnis für diesen Reformbedarf bei einer Weiterführung und allfälligen Vertiefung der Beziehungen zur EU haben die aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte gezeigt und die Kantone diesbezüglich auch angehört.

Gut funktioniert die Zusammenarbeit Bund – Kantone beim Dialog mit der EU über die Unternehmensbesteuerung. Hier hat der Bundesrat die gemeinsame Position der Kantonsregierungen berücksichtigt, und die Kantone werden als Partner in den laufenden Dialog mit der EU einbezogen. Als gutes Beispiel für die Zusammenarbeit Bund und Kantone bei aussenpolitischen Vorlagen kann auch die Vorlage 12.047 zur Änderung des Anhangs III zur Personenfreizügigkeit erwähnt werden.

Schwierig gestaltet sich die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Bund bei den Stromverhandlungen mit der EU. Man konnte sich zwar darauf einigen, gemeinsam ein Gutachten über die Frage der Staatsbeihilfen erstellen zu lassen. Bund und Kantone

haben daraus aber unterschiedliche Schlüsse gezogen. Der Bund ist nicht bereit, in diesem Dossier die Anregungen, Bemerkungen und Bedenken der Kantone zu berücksichtigen, und auch der Einbezug der Kantone in die laufenden Verhandlungen mit der EU muss teilweise als mangelhaft bezeichnet werden. Nicht berücksichtigt wurden vom Bundesrat auch die von den Kantonen geäusserten Bedenken im Zusammenhang mit der institutionellen Diskussion mit der EU sowie bei der Anrufung der Ventilklausel. Bei letzterer erfolgte die Konsultation viel zu kurzfristig.

Im Bereich der Innenpolitik fand eine intensive Zusammenarbeit Bund – Kantone bei der Vorbereitung der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer sowie bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Berichts zur Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone statt. Die in letzterem aufgezeigte Notwendigkeit, die Kantone rechtzeitig in den Prozess der Erarbeitung von Bundesgesetzen einzubeziehen und gemeinsam die Umsetzungsplanung abzustimmen, wurde auch von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats anerkannt, welche dazu eine parlamentarische Initiative (Pa.Iv. 12.486) eingereicht hat. Noch nicht berücksichtigt wurden die erarbeiteten Grundsätze des rechtzeitigen Einbezugs der Kantone leider bei der Ausarbeitung Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Vernehmlassungsgesetzes, die ohne Mitwirkung der Kantone erfolgte.

Gemeinsam mit dem EJPD wurde ein Grundlagenpapier mit einem Modell zum Abschluss von Programmvereinbarungen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung erarbeitet. Darin haben sich Bund und Kantone gemeinsam auf die strategischen Programmziele verständigt, während die operative Umsetzung Sache der Kantone bleibt. Diese hatten ihre Voreingaben zu den kantonalen Integrationsprogrammen bis zum 31. Dezember 2012 einzureichen. Damit kann erfreulicherweise das Instrument der Programmvereinbarung in einem neuen Bereich eingesetzt werden.

Positive Erwähnung verdient auch die paritätisch aus Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzte Projektorganisation zur Erarbeitung der Unternehmenssteuerreform III.

Intensiv war die tripartite Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Mit der Verabschiedung des Raumkonzepts Schweiz und dem Abschluss des Muslim-Dialogs des Bundes konnten zwei Vorhaben abgeschlossen werden. Die Verabschiedung des Raumkonzeptes Schweiz hatte keine Auswirkungen auf die raumplanerischen Kompetenzen der Kantone, da es nicht verbindlich ist. Im Rahmen des Muslim-Dialogs wurde festgehalten, dass der Dialog mit den verschiedenen Religionsgemeinschaften grundsätzlich auf kantonaler und lokaler Ebene weitergeführt werden muss.

Die KdK bedauert, dass das von einer Mehrheit der Kantone unterstützte Anliegen, eine Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen, mit welcher Gesetzesvorlagen der Bundes u.a. auch auf ihre Vereinbarkeit in Bezug auf die verfassungsrechtlich geregelte Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen geprüft werden könnten, einmal mehr gescheitert ist. Noch nicht definitiv vom Tisch ist die von den Kantonen bekämpfte Einschränkung der Standesinitiative auf die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Nationalrat hat sich gegen den Vorschlag des Ständerats ausgesprochen und damit eine Differenz geschaffen, die noch bereinigt werden muss.

Bei der Behandlung der Vorlagen zur Verfassungsgerichtsbarkeit und zur Beschränkung des kantonalen Initiativrechts hatte der Nationalrat mehr Gehör für die Interessen der Kantone als der Ständerat. Das Gleiche gilt auch für die Behandlung der Legislaturplanung des Bundes 2011-2015. Bei diesem Geschäft wurden vom Nationalrat eingebrachte, z.T. auf Vorschlägen der Kantone basierende Richtlinien vom Ständerat in der Differenzbereinigung wieder gestrichen. Im grossen Ganzen entsprach die Vorlage jedoch den Erwartungen der Kantone, obschon die im Rahmen der Vernehmlassung von

den Kantonen eingebrachten Vorschläge zur Priorisierung von Massnahmen vom Bundesrat nicht oder nur unvollständig aufgenommen wurden. Aus kantonaler Sicht kann auch das vom Bundesrat vorgelegte Konsolidierungs- und Aufgabenprüfungspaket 2014 insgesamt unterstützt werden, weil sich der Bund bemüht hat, Lastenabwälzungen auf die Kantone weitgehend zu vermeiden.

Im Zusammenhang mit der Kostenübernahmepflicht für eine behinderte Person hat der Kanton Schwyz das in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vorgesehene Streitbeilegungsverfahren angerufen. Nach dem Scheitern des informellen Vorverfahrens konnte im Rahmen des förmlichen Vermittlungsverfahrens vor der Interkantonalen Vertragskommission eine Einigung zwischen den beteiligten Kantonen gefunden werden. Mit diesem erfreulichen Ergebnis hat das im Zusammenhang mit der NFA eingeführte Streitbeilegungsverfahren seine Feuertaufe bestanden.

Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (**BPUK**) sieht die kantonale Autonomie in ihren Aufgabenbereichen unter Druck, sie konnte jedoch gewahrt werden. In finanzieller Hinsicht erfolgte dank dem Netzbeschluss eine erhebliche Entlastung der Kantone.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (**EDK**) stellt fest, dass sich die politischen Auseinandersetzungen um die interkantonalen Vereinbarungen weiter beruhigt haben. Die Konkordate lösen nicht mehr im gleichen Masse politische Diskussionen aus wie in den Vorjahren. Für die Konferenz bleibt aber der kooperative Föderalismus nach wie vor ein ständiges Thema

Im Bereich der Energie, stellt die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (**EnDK**) fest, dass die Erwartungen gegenüber den Kantonen zunehmen. Im Zusammenhang mit der CO₂-Gesetzgebung hat der Bund im Gebäudebereich Kompetenzen an sich gerissen, die den Kantonen zustehen. Die Energiestrategie 2050 und der erläuternde Bericht dazu enthalten verschiedene Punkte, die von der EnDK als verfassungswidrig beurteilt werden. Die EnDK will sich inskünftig klar gegen allfällige zusätzliche Lastenübertragungen seitens des Bundesgesetzgebers oder gegen Regelungen, die die Verfassung verletzen, zur Wehr setzen.

Die im letzten Monitoringbericht von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (**FDK**) erwähnte positive Entwicklung hat sich im Jahr 2012 bestätigt. Im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen mit der Einsetzung einer paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation intensiviert. In den Volksabstimmungen zum Bausparen und zur Eigenmietwertbesteuerung folgte das Stimmvolk den Abstimmungsempfehlungen der FDK.

Die von den Eidg. Räten beschlossenen Reformen der Aufwandbesteuerung und der finanziellen Oberaufsicht decken sich inhaltlich mit den Vorschlägen der FDK. Einzig beim Steueramtshilfegesetz übernahmen Bundesrat und Parlament zwei Kernanliegen der FDK, die Forderung nach „gleich langen Spiessen“ und Reziprozität, nicht.

Die Konferenz der Forstdirektorinnen und –direktoren (**FoDK**) und die Konferenz der Jagddirektorinnen und –direktoren (**JDK**) begrüßen die gute zeitliche und inhaltliche Koordination auf allen Ebenen beim Dossier „Flexibilisierung der Waldflächenpolitik“. Leider war dies bei der Revision der Jagdverordnung nicht der Fall. Im Allgemeinen stellen diese zwei Konferenzen fest, dass im Verlaufe der Prozesse regelmässig die strategischen Aufgaben des Bundes mit den operativen Aufgaben der Kantone vermischt werden. Insbesondere bei der Waldpolitik 2020 und der Biodiversitätsstrategie wird von Seiten des Bundes noch zu sehr versucht, auf der operativen Ebene einzugreifen und

über Massnahmen zu steuern, statt auf der Ebene der strategischen Ziele zu bleiben und diese zu verhandeln und zu kontrollieren.

Gemäss der schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (**GDK**) ist auf Bundesebene zwischen den Ebenen des Parlaments, des Bundesrats und der Verwaltung zu unterscheiden. Die Bilanz der Arbeiten des Parlaments ist bezüglich der Berücksichtigung der Interessen der Kantone durchgezogen (guter Einbezug beim Epidemiengesetz, kein Einbezug beim Präventionsgesetz). Die Zusammenarbeit mit Bundesrat und Verwaltung hat sich eher verbessert. Es wurde versucht, den Anliegen der Kantone besser Rechnung zu tragen. Bei der Pflegefinanzierung und dem rückwirkenden Prämienausgleich waren es die Kantone selbst, die sich nicht auf eine gemeinsame Strategie einigen konnten.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (**KKJPD**) beurteilt die Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sehr positiv. Hervorgehoben werden unter anderem der weitgehende Einbezug von SODK und KKJPD bei der Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich und die Beteiligung der Kantone in allen Phasen der Revision des Asylgesetzes. Die KKJPD weist auch auf die erfolgreiche Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit hin und erwähnt insbesondere die einstimmig Verabschiedung des revidierten Hooligan-Konkordats und die Schaffung einer schweizerischen Filmkommission.

Eine Verstärkung der kantonalen Mitwirkungsrechte wird von der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (**KöV**) festgestellt.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (**SODK**) begrüsst im Allgemeinen, dass den Anliegen der SODK bei den parlamentarischen Beratungen Beachtung geschenkt wurde. Die SODK konnte an Anhörungen der vorberatenden Kommissionen teilnehmen. Die Departemente und Bundesämter arbeiteten mit der SODK gut zusammen und bezogen sie in die laufenden Geschäfte (z.B. Neustrukturierung im Asylbereich) ein. Die SODK bedauert hingegen, dass die Anliegen der Kantone bei der Erarbeitung der Botschaft UN-Behindertenrechtskonvention vom EDA nicht berücksichtigt worden sind.

Im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit stellt die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (**VDK**) fest, dass vom Bund bzw. dem zuständigen Departement laufend schärfere Massnahmen eingeführt werden, die im Einzelnen zwar Sinn machen können, insgesamt aber als Belastung der Vollzugsorgane zu taxieren sind. Zudem wird die Effektivität der Massnahmen kritisch beurteilt. Die Kantone wollen sich bei der Evaluation der FlaM in Übereinstimmung mit dem SECO und mit einer eigenen Arbeitsgruppe besser einbringen und die Stimme des Vollzugs stärken. Bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative und bei der Gestaltung der Neuen Regionalpolitik NRP ist der Einbezug der Kantone durch das Bundesamt für Raumentwicklung ARE und durch das SECO zufriedenstellend und kann, vor allem was die NRP angeht, als exemplarisch bezeichnet werden.

Die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (**SSK**) beurteilt die Entwicklung der föderalistischen Beziehungen differenziert. Das gemeinsame Projekt E-Voting ist auf gutem Weg. Diskussionen mit der Bundeskanzlei ergaben sich hingegen bei der Frage der Beglaubigungen von Unterschriften von Initiativen und Referenden, nachdem es beim gescheiterten Referendum gegen die Steuerabkommen in einzelnen Kantonen und Gemeinden zu gewissen Problemen kam. Hier musste die SSK darauf bestehen, dass die Bundeskanzlei nicht direkt mit den Gemeinden verkehrt, sondern dies über die Kantone (Staatskanzleien) abwickelt.

6.3 Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen

Auf Bundesebene hat sich die Nordwestschweizer Regierungskonferenz (**NWRK**) hauptsächlich mit dem Projekt der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (FABI) und, im Zusammenhang mit der Botschaft zur Finanzierung von Bildung, Forschung und Innovation, mit der Schaffung von Innovationsparks befasst. Im Bereich der Europapolitik hat die Konferenz auch die Dossiers zur Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik und zur Zusammenarbeit Bund-Kantone in der Energiepolitik bearbeitet.

Unter dem Blickpunkt des Föderalismus gibt das Jahr 2012 aus Sicht der NWRK kein Anlass zu besonderen Feststellungen. Die Konferenz weist aber darauf hin, dass der Föderalismus nicht nur vertikal, sondern auch horizontal zu Konflikten führen kann, insbesondere wenn es um die Verteilung der immer knapper werdenden Mittel geht.

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (**RKGK**) hat sich hauptsächlich mit der Umsetzung des Zweitwohnungsartikels, der Energiestrategie 2050 und der parlamentarischen Initiative 12.400 « Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher » befasst. Die Konferenz hält mit Bedauern fest, dass sich die Situation aus föderalistischer Sicht keineswegs verbessert hat. Die Tendenz, zentralistische Lösungen durchsetzen zu wollen, halte unvermindert an und die staatspolitische Bedeutung des Föderalismus und dessen Wert würden im Bewusstsein der Bundesverwaltung und des Parlaments an Bedeutung verlieren. Die Kantone könnten nach Wahrnehmung der Konferenz je länger desto weniger auf Allianzen zählen, wenn es darum gehe, korrigierend zugunsten des Subsidiaritätsprinzips und des Föderalismus Einfluss zu nehmen. Diesbezüglich wird aber auch angefügt, dass es mitunter die Kantone selbst an der erforderlichen Entschiedenheit mangeln liessen. Die RKGK lädt deshalb die KdK ein, noch verstärkt dafür hinzuwirken, dass sich die Kantonsregierungen wieder auf die kardinalen strategischen Fragen konzentrieren und sich weniger um technische Details kümmern.

Die Westschweizer Regierungskonferenz (**WRK**) hat sich mit verschiedenen Vernehmlassungs- und Gesetzgebungsvorlagen des Bundes befasst. Erwähnt werden insbesondere die Dossiers zur IV, zur Bildung, zur Krankenversicherung und zur Raumordnung. In verschiedenen Fällen wird auf die Gefahr einer direkten oder indirekten Verlagerung von Kosten auf die Kantone (Beispiele IV, Konsolidierungs- und Ausgabenüberprüfungsprogramm, KAP 2014) und von Eingriffen in die kantonalen Kompetenzen (Beispiele Musikschulen und Raumordnung) hingewiesen. Beim Ausgleich der zu viel bezahlten Krankenkassenprämien wird die föderalistische Solidarität angesprochen. Als nachteilig für den Föderalismus wird die gegen die Opposition von 17 Kantonen erfolgte Anrufung der Ventilklausele durch den Bund erwähnt. Im Zusammenhang mit dem Raumkonzept Schweiz wird kritisiert, dass dieses Instrument, obschon es nur als Orientierungsrahmen geschaffen wurde, nun doch als Entscheidungsgrundlage, z.B. im Zusammenhang mit der Festlegung der Regionen für Steuererleichterung in der NRP herangezogen wird.

Im Weiteren erwähnt die WRK die Teilnahme am 8. Dialog zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Frankreich, welcher den Grenzkantonen Gelegenheit bot, zusammen mit dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA mit den öffentlichen Partnern in Frankreich in Kontakt zu treten. Insgesamt stellt die WRK trotz der kritischen Bemerkungen keine Verschlechterung der föderalistischen Beziehungen fest.

Für die Ostschweizer Regierungskonferenz (**ORK**) gehörten das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket des Bundes (KAP 14) und die von der EDK in die Vernehmlassung geschickte Vernehmlassung zum Hochschulkonkordat unter föderalistischen Gesichtspunkten zu den Hauptvorlagen. Die ORK hat eine Resolution zur FABI-Botschaft verabschiedet und sich mit den möglichen Auswirkungen des

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) für die Fachhochschulen Ostschweiz auseinandergesetzt. Im Zusammenhang mit der Annahme der Verfassungsbestimmung zur Jugendmusikförderung hält sie fest, dass der Bund den Kantonen in einem weiteren Bereich Vorgaben macht, der bisher als klare kantonale Zuständigkeit erachtet wurde

Die ORK selbst hat keine eigenen Vernehmlassungsantworten erarbeitet. Die Stellungnahmen erfolgen entweder über die regionalen Direktorenkonferenzen oder durch die einzelnen Kantone. Auch die interkantonale Zusammenarbeit erfolgt hauptsächlich im Rahmen der regionalen Direktorenkonferenzen. Erwähnt wird die Verabschiedung des Leistungsauftrags und des Budgets der Polizeischule Ostschweiz für das Schuljahr 2012/13.

Insgesamt beurteilt die ORK die Entwicklung des Föderalismus im Berichtsjahr als stabil.

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Zentralschweizer Regierungskonferenz (**ZRK**) ist nach wie vor sehr intensiv. Die Parlamente der 6 Zentralschweizer Kantone haben den Beitritt zur neuen Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung beschlossen, die auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten wird. Im Weiteren hat sich die ZRK mit der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen befasst. Die vier Kantone Luzern, Schwyz, Ob- und Nidwalden haben Beiträge für die Ausarbeitung einer Kandidatur für die «Youth Olympic Games Lucerne 2020» gesprochen. Gemeinsam wurde auch eine Vereinbarung betreffend Führung des Dolmetscherdiensts Zentralschweiz abgeschlossen und ein Treffen mit den zentralschweizerischen Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentariern durchgeführt.

In der Beurteilung der ZRK hat sich die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus im Berichtsjahr eher verschlechtert.

Für die Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich (**RKMZ**) standen im Berichtsjahr die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013-2016 (FIFG), der Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau des Eisenbahnnetzes (FABI), die parlamentarischen Debatten über die Standortfrage des Innovationsparks im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Forschung und Innovation sowie die Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung im Vordergrund. Im Zusammenhang mit dem FIFG verlangt die Konferenz, dass der Bund seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachkommt und zuverlässige lineare Wachstumsraten bei den verschiedenen Bundeskrediten an die Universitäten und Fachhochschulen anwendet, um Planungssicherheit zu gewährleisten. In Anbetracht der Bedeutung der Metropole Zürich als Wachstumsmotor sollte von Anfang an ein Innovationspark oder ein Netzwerk solcher Parks im Metropolitanraum einen Standort haben. Im Zusammenhang mit dem FABI verlangt die Konferenz einen frühzeitigen Einbezug in die Planung. Sie begrüsst auch den Entscheid des Ständerats, die Mittel für die Investitionen im ersten Ausbauschnitt zu erhöhen. Die Konferenz weist schliesslich auf ihr Projekt zum Umgang mit dem prognostizierten Bevölkerungswachstum im Metropolitanraum hin, deren zentrale Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Siedlung identifiziert worden sind. Die notwendigen Steuerungsaufgaben sollen auf der Ebene des Metropolitanraumes Zürich koordiniert werden.

Insgesamt beurteilt die RKMZ die Entwicklung des Föderalismus als stabil.

6.4 Gesamtbeurteilung der Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch die interkantonalen Konferenzen

Auf der Skala von 1 bis 10 beurteilen die 19 Konferenzen die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund im Durchschnitt mit 5.92 Punkten, wobei die einzelnen Werte von 3 bis 9 Punkten streuen. Im Mittel wird die Situation als unverändert beurteilt, wobei je 5 Konferenzen eine leichte Verschlechterung bzw. eine leichte Verbesserung und 9 eine unveränderte Situation feststellen..

7 Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf

7.1 Entwicklung im Berichtsjahr 2012

Wie im vorangegangenen Berichtsjahr gehörten die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Raumordnung zu den wichtigsten Diskussionsthemen. Verschiedene damit zusammenhängende Fragen beschäftigten alle Instanzen und waren ein Dauerthema im politischen Alltag: Wie bereits im Vorjahresbericht angekündigt, konnte das Raumkonzept Schweiz verabschiedet werden. Um das Inkrafttreten der Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» vorzubereiten, haben die zuständigen Instanzen den Entwurf für die Verordnung über Zweitwohnungen erarbeitet. Nach der Einreichung des Referendums gegen die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wurde eine intensive Kampagne geführt.

Im Weiteren befassten sich die betroffenen Direktorenkonferenzen und die Kantone mit dem Entwurf für den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, mit der Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 sowie mit der Vorlage zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu dessen Finanzierung. Hinsichtlich der Finanzierung der beiden Vorlagen im Bereich des Schienen- und Strassenverkehrs bestehen zwar weiterhin einige ungelöste Fragen, doch die Lösungen, die gegenwärtig erarbeitet werden, scheinen in die richtige Richtung zu gehen.

Im Bereich der Aussenpolitik mussten die Kantone im Berichtsjahr erneut ihr Recht auf Mitwirkung und Information geltend machen. Sehr zu begrüßen ist die bereits im Vorjahr angekündigte Aufnahme eines regelmässigen Dialogs zu Europafragen zwischen dem Bundesrat und den Kantonen. Differenzen bestehen nach wie vor bezüglich des von den Kantonen zum Ausdruck gebrachten Bedarfs an inneren Reformen.

In der Innenpolitik wurde die enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen fortgesetzt, um mehrere Projekte zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Speziell zu erwähnen ist das Geschäft zur Ausländerintegration mit der Mitwirkung der Kantone bei der Erarbeitung von Programmvereinbarungen. Ausserdem wurde ein Bericht über die Umsetzung von Bundesrecht veröffentlicht, der von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone verfasst worden war. Anlässlich des Föderalistischen Dialogs vom 28. September 2012 haben die Delegationen von Bund und Kantonen beschlossen, die Realisierung der im Bericht verlangten Verbesserungsmassnahmen gemeinsam zu begleiten.

Neben dem Bereich der Raumplanung haben auch verschiedene Geschäfte zur Steuerpolitik unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus und des Finanzausgleichs zu gewissen Spannungen zwischen den Kantonen geführt, insbesondere im Zusammenhang mit dem Steuerwettbewerb. Als Beispiele können die Reaktionen von ressourcenstarken Kantonen auf die Steuerreduktionen im Kanton Luzern sowie verschiedenen Vorstösse im Zusammenhang mit dem Ressourcenausgleich erwähnt werden.

Auf der Ebene der Regionen, einschliesslich der Metropolräume, wie auch im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz wurde weiterhin eine enge Zusammenarbeit gepflegt.

Bei den Vorlagen des Bundes berücksichtigen der Bundesrat und die Bundesverwaltung im Allgemeinen die Mitwirkungsrechte der Kantone, wobei deren Stellungnahmen nicht immer Rechnung getragen wird. Dies gilt beispielsweise für das Geschäft, bezüglich der Übernahme von 20% der Spitalkosten im Behindertenbereich durch die Kantone, welche im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets der 6. IV-Revision beschlossen wurde und zu einer Mehrbelastung für die Kantone führen wird. Die Kantone und die betroffenen Konferenzen bedauern es, dass sie nicht in allen Fällen zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt in die Gesetzgebungsprozesse einbezogen werden, dass sie häufig mit zu kurzen Vernehmlassungsfristen konfrontiert werden und dass Kompetenzen der Kantone, teilweise auch über Vollzugsverordnungen, abgebaut werden.

Aufgrund der Vorstösse in den eidgenössischen Räten lässt sich festhalten, dass die Tendenz zur Zentralisierung anhält, wobei diese Entwicklung im Nationalrat etwas stärker spürbar war als im Ständerat. Wie die Abstimmungsergebnisse zu den Volksabstimmungen zum Passivrauchen sowie zum Verfassungsartikel über die Musikschulen zeigen, werden zentralistische Lösungen in einzelnen Aufgabenbereichen auch von den Stimmbürgern mitgetragen.

Wie schon in den letzten Jahren waren die Medienschaffenden dem Föderalismus gegenüber nicht immer positiv eingestellt. Ihrer Auffassung nach beriefen sich teilweise die Ewiggestrigen oder Vertreter der Immobilienbranche mit entsprechenden Interessenbindungen auf den Föderalismus, insbesondere im Zusammenhang mit der Kampagne, die im Wallis gegen die Vorlage für die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung geführt wurde (eine Gesamtübersicht über das Berichtsjahr ist im Pressespiegel, Anhang IX, enthalten).

Die interkantonale Zusammenarbeit wurde zufriedenstellend fortgeführt, wobei sie vor allem in der Zentralschweiz intensiv gepflegt wurde. Zum ersten Mal hat ein Kanton das Streitbeilegungsverfahren in Anspruch genommen, das in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vorgesehen ist. Vor der interkantonalen Vertragskommission konnte eine Vereinbarung zwischen den betreffenden Kantonen erzielt werden. Zu erwähnen sind im Weiteren insbesondere das Inkrafttreten verschiedener Vereinbarungen in den Bereichen obligatorische Schule und Berufsbildung, Kultur und Spitzenmedizin sowie die Schaffung der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film.

7.2 Handlungsbedarf

Der erstmals durchgeführte Einbezug der Kantone in das Föderalismus-Monitoring hat gezeigt, dass deren Beurteilungen zum Teil sehr unterschiedlich sind. Dies betrifft sowohl die Wichtigkeit der Vorlagen als auch deren Wertung. In der Gesamtbeurteilung wird die Entwicklung der Berücksichtigung der föderalistischen Grundsätze von den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen als stabil bis leicht verschlechtert bewertet.

Auch aufgrund der Analyse der einzelnen Vorlagen ergibt sich kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Es bleibt jedoch angezeigt, bezüglich der Einhaltung der Grundsätze des Föderalismus wachsam zu bleiben. Die KdK, die Direktorenkonferenzen und die regionalen Regierungskonferenzen müssen die Kantone unterstützen, damit sich diese Gehör verschaffen können. Nur so kann gewährleistet werden, dass ihren Besonderheiten, ihren Bedürfnissen und ihren verfassungsmässigen Rechten Rechnung getragen wird.

Besondere Anstrengungen sind gegenüber den eidgenössischen Räten erforderlich. Dies gilt insbesondere, wenn diese ihre eigenen Vorlagen behandeln oder wenn sie Änderungen an Vorlagen vornehmen, die ihnen unterbreitet werden und diese Änderungen mit bedeutenden Auswirkungen auf die Kantone verbunden sind. Die beiden Räte müssen für die Tatsache sensibilisiert werden, dass ein frühzeitiger Einbezug der Kantone in die Gesetzgebungsverfahren für die Qualität und die tatsächliche Anwendung der Bestimmungen nur von Vorteil sein kann. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Kantonen nicht um blosse Lobbyisten bzw. um eine Interessengruppe unter vielen handelt, sondern dass sie konstituierender Teil des föderalistischen Staates sind und gemäss Bundesverfassung rechtzeitig in die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, welche sie betreffen, einzubeziehen sind. Dies erfordert eine enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Obschon sich keine Sofortmassnahmen aufdrängen, sind die folgenden Handlungsfelder auch weiterhin zu verfolgen:

- Stärkung der Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, unter Berücksichtigung der im Bericht zur Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone vorgesehenen Massnahmen.
- Ausbau des Meinungsaustauschs mit den eidgenössischen Räten, damit die Mitwirkungsrechte der Kantone im Gesetzgebungsprozess lückenlos beachtet werden.
- Umsetzung der inneren Reformen zur Sicherstellung der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik.
- Weiterführung des systematischen Monitorings der Vorlagen des Bundes durch die Konferenzen und die Kantone sowie Aufbau einer interaktiven Datenbank der Geschäfte, die unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus von Bedeutung sind.

In dem im kommenden Jahr erstmals zu erstellenden Mehrjahresbericht werden Wege aufgezeigt werden müssen, wie die Vorteile des Föderalismus als Erfolgsmodell für unser Land noch besser kommuniziert werden können und welche Massnahmen zu seiner Stärkung in die Wege zu leiten sind.

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BFM	Bundesamt für Migration
BJ	Bundesamt für Justiz
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BV	Bundesverfassung
CVP/EVP	Christlichdemokratische Volkspartei/Evangelische Partei
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EnDK	Konferenz kantonaler Energiedirektoren
EU	Europäische Union
FABI	Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FIFG	Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013-2016
FLaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
FoDK	Konferenz der kantonalen Forstdirektoren
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
HFSV	Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der höheren Fachschulen
IRV	Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 14. Juni 2005
IV	Invalidenversicherung
IVHB	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe
JDK	Konferenz der Jagddirektorinnen und -direktoren
KAP	Entwurf für das Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und
2014	Aufgabenüberprüfungspaket 2014
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KöV	Konferenz der kantonalen Direktionen des öffentlichen Verkehrs
KVG	Bundesgesetz vom 10. März 1994 über die Krankenversicherung
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung
NEB	Nationalstrassen-Netzbeschluss
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRP	Neue Regionalpolitik
NWRK	Nordwestschweizer Regierungskonferenz
ORK	Ostschweizer Regierungskonferenz
PV	Programmvereinbarung
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
RKMZ	Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
SP	Sozialdemokratische Partei
SSK	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz
SVP	Schweizerische Volkspartei
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
USTR III	Unternehmenssteuerreform III
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
WRK	Westschweizer Regierungskonferenz
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz