



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

Monitoring-Bericht "Föderalismus" 2007

Inhaltsverzeichnis

1	Grundlagen und Aufbau des Berichtes	3
2	Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Berichtsjahr 2007	4
2.1	Föderalismus im Spiegel der Medien: Chronologischer Rückblick	4
2.2	Entwicklung im Spiegel von Wissenschaft und Forschung	5
2.3	Entwicklung des Föderalismus im internationalen Umfeld	7
2.3.1	Föderalismus-Berichte anderer Länder	7
2.3.2	Internationale Föderalismus-Konferenz in Indien	8
2.3.3	Fiscal Federalism Network der OECD	9
3	Projekte und Vorlagen des Bundes	10
3.1	Vernehmlassungsvorlagen	10
3.2	Gesetzgebung	11
3.3	Vorstösse im Eidgenössischen Parlament	12
3.3.1	Analyse nach Aufgabenart und Stossrichtung	12
3.3.2	Analyse nach Rat	14
3.3.3	Analyse nach Parteizugehörigkeit	14
3.3.4	Analyse nach Politikbereich	15
3.3.5	Zusammenfassung und Vergleich mit dem Vorjahr	15
4	Interkantonale Zusammenarbeit	16
5	Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der interkantonalen Konferenzen	17
5.1	Beurteilung durch die Direktorenkonferenzen	17
5.1.1	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	17
5.1.2	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	18
5.1.3	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK)	19
5.1.4	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK)	19
5.1.5	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)	20
5.1.6	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	20
5.1.7	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)	21
5.1.8	Konferenz der kantonalen Direktionen des öffentlichen Verkehrs (KöV)	22
5.1.9	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)	22
5.1.10	Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK)	22
5.1.11	Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (FoDK)	23
5.1.12	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK)	24
5.2	Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen	24
5.2.1	Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)	24
5.2.2	Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)	25
5.2.3	Konferenz der Ostschweizer Kantonsregierungen (ORK)	26
5.2.4	Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)	26
5.2.5	Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)	28

5.3	Zusammenfassung der Beurteilung aus der Sicht der interkantonalen Konferenzen.....	28
6	Beurteilung der Entwicklung aus der Sicht des Bundes	30
7	Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung.....	31
7.1	Entwicklung im Berichtsjahr 2007	31
7.2	Veränderungen in der Periode 2005 - 2007	33
7.3	Handlungsbedarf.....	34
8	Beschlüsse	35
	Abkürzungsverzeichnis.....	36
	Literaturverzeichnis.....	37

- Anhang I: Chronologischer Rückblick 2007: Entwicklung des Föderalismus im Spiegel der Medien
 - Anhang II: Ergebnisse und Trends der Forschung im schweizerischen Föderalismus 2007: Kommentierte Bibliographie des Instituts für Föderalismus
 - Anhang III: Vernehmlassungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die Kantone
 - Anhang IV: Gesetzgebungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die Kantone
 - Anhang V: Analyse parlamentarischer Vorstösse
-

1 Grundlagen und Aufbau des Berichtes

Die Weiterentwicklung und Erneuerung des Föderalismus ist ein zentrales Anliegen der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. Im Jahre 2005 hat deshalb der Stiftungsrat den Auftrag erteilt, einen jährlichen Monitoring-Bericht „Föderalismus“ zu erarbeiten. Durch ein aktives Monitoring soll aufgezeigt werden, in welche Richtung sich der schweizerische Föderalismus entwickelt und mit welchen Massnahmen er gestärkt werden kann. Mit dem vorliegenden Bericht über die Entwicklung im Jahr 2007 liegt nun bereits die dritte Ausgabe vor uns. Dies wird es auch erlauben, der Frage nachzugehen, ob sich im Laufe der bisherigen drei Beobachtungsjahre Veränderungen in der Föderalismuspolitik abzeichnen.

Der Monitoring-Bericht "Föderalismus" 2006 wurde vom Stiftungsrat der *ch* Stiftung an der Sitzung vom 3. Januar 2007 verabschiedet und anschliessend im Internet unter www.chstiftung.ch in der Rubrik *ch* Spezialdossiers veröffentlicht. Der Bericht wurde anlässlich des Föderalismus-Dialogs vom 23. März 2007 auch mit dem Bundesrat besprochen und von den Vertreterinnen und Vertretern des Bundes mit Interesse zur Kenntnis genommen. Frau Bundespräsidentin Calmy-Rey wünschte dabei ausdrücklich, dass der Bund inskünftig bei der Erarbeitung dieses Berichts miteinbezogen werde. Der vorliegende Bericht enthält deshalb neu in Kapitel 6 eine Beurteilung aus der Sicht des Bundes.

Der Bericht wird eingeleitet durch einen Blick auf die Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Berichtsjahr im Spiegel der Medien, in Wissenschaft und Forschung sowie im internationalen Umfeld.

Wie bis anhin liegt der Schwerpunkt des Monitorings bei der systematischen Begleitung des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene. Anhand eines Beurteilungsrasters werden die Bundesvorlagen mit politischer Relevanz für die Kantone durch die interkantonalen Direktorenkonferenzen 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?

Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden alle föderalismusrelevanten Vorlagen berücksichtigt, deren Vernehmlassungsverfahren im Jahr 2007 abgeschlossen worden ist, die im Berichtsjahr dem Eidg. Parlament unterbreitet worden sind sowie jene Vorlagen, die vom Bundesparlament in den Sessionen Winter 2006 bis Herbst 2007 behandelt worden sind. Bei letzteren wird soweit möglich und sinnvoll auch eine Würdigung der parlamentarischen Beratung aus föderalistischer Sicht vorgenommen. Ergänzt wird das Stimmungsbild aus dem Eidgenössischen Parlament durch eine Analyse der im Berichtszeitraum eingereichten parlamentarischen Initiativen, Motionen und Postulate.

Ein separates Kapitel ist der interkantonalen Zusammenarbeit gewidmet. Der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet einen der Grundpfeiler des Projekts NFA, das auf den 1. Januar 2008 in Kraft tritt. Das Bundesgesetz über den Fi-

nanz- und Lastenausgleich (FiLaG) schreibt in Art. 18 Abs. 3 vor, dass in dem alle vier Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gesondert darzulegen sind. Der Monitoring-Bericht kann dafür die erforderlichen Grundlagen bereitstellen. Unabhängig davon wird die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen, die über die Kantonsgrenzen hinausgehen, an Bedeutung gewinnen, weshalb sich auch aus dieser Sicht eine kontinuierliche Beobachtung der Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit aufdrängt.

Die Analyse des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene wird ergänzt durch eine generelle Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der Direktorenkonferenzen und der regionalen Regierungskonferenzen. Diese z.T. unterschiedlichen Wahrnehmungen werden schliesslich zu einer Gesamtbeurteilung aus der Sicht der interkantonalen Konferenzen zusammengefasst.

Im Auftrag der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit wurde der vorliegende Bericht durch die Fachstelle NFA im Sekretariat der KdK in Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle der *ch* Stiftung, dem Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg, den interkantonalen Direktorenkonferenzen und den regionalen Regierungskonferenzen erarbeitet. Der Dienst für Föderalismusfragen in Zusammenarbeit mit der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen hatten Gelegenheit, Stellung zu nehmen und ihre Beurteilung einzubringen. Die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit dankt für alle Beiträge und Anregungen.

2 Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Berichtsjahr 2007

2.1 Föderalismus im Spiegel der Medien: Chronologischer Rückblick

Anhang I gibt einen Überblick über Pressekommentare zu Ereignissen mit Bezug zum Föderalismus, die in der Zeit vom 16. Dezember 2006 bis 30. November 2007 erschienen sind.

Im Vordergrund stehen unter föderalistischen Gesichtspunkten die Berichterstattungen zur Steuerdebatte, zur NFA und zum Gesundheitswesen und dabei vor allem zur Spitalfinanzierung.

Zum Föderalismus im Allgemeinen finden sich sehr kontroverse Aussagen: Während in einzelnen Artikeln die innovative Kraft des Föderalismus hervorgehoben wird, spricht z.B. Prof. Borner vom Land der Vetospieler mit dem Hang zur Blockierung. Die Publikation des 2. Monitoring-Berichts "Föderalismus" 2006 findet ein breites, mehrheitlich positives Echo. Schlecht aufgenommen wird demgegenüber das Strategiepapier Europapolitik der KdK, das Kommentare wie "Kantonale Kleinkrämer" oder "Mehr Verwirrung gestiftet" provoziert. Nicht nur im Zusammenhang mit dem Haus der Kantone, dessen Ankündigung im Blick zu einer Sensationsgeschichte ("Aufstand gegen Beamtenpalast" usw.) aufgebauscht wird, sondern auch bei der Ankündigung der 2. Nationalen Föderalismuskonferenz durch Bundesrat Blocher und in einzelnen andern Artikeln finden sich kritische Aussagen zur KdK und zu den Direktorenkonferenzen, die auf Unkenntnis über deren Aufgaben und Funktionsweise hindeuten. Verschiedentlich diskutiert wird die Idee einer Ständeratsreform mit Aufnahme von Städtevertretungen in den Ständerat.

Im Rahmen des Projekts NFA stehen die Beratungen der 3. NFA-Botschaft durch die Eidg. Räte mit dem Kompromiss bei der Finanzierung der offenen Verpflichtungen der IV sowie die Präsentation der definitiven Ausgleichszahlungen im Zentrum des Medieninteresses. Dabei sind insbesondere aus der Westschweiz und dem Zentrum Zürich kritische Töne zu vernehmen. Der Inkraftsetzungsbeschluss auf den 1. Januar 2008 findet nur noch ein geringes Medienecho.

Breiten Raum nimmt einmal mehr die Steuerdebatte ein, die sich auf die Themenbereiche Pauschalbesteuerung, Steuerstreit EU - Schweiz, Steuerwettbewerb und degressiver Steuertarif Obwalden bezieht. Als weitere wichtige Themen stehen die Spitalfinanzierung, das Sprachengesetz, die Volkszählung 2010 sowie die Grundlagen zur Hooliganismus-Bekämpfung hervor. Nur noch geringen Platz beansprucht die Debatte zu Gebietsreformen.

Im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit wird auf die Eröffnung der Interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch, die Bestrebungen für einen Bildungsraum Nordwestschweiz, die Konkordate zur Sonderpädagogik und zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), die Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge sowie auf den neuen Anlauf zur Koordination der Spitzenmedizin hingewiesen.

Wie in den Vorjahren wurde wiederum die Verwendung des Begriffs "Kantönligeist" in der NZZ und im Tages-Anzeiger erhoben:

Tabelle 1: Verwendung des Begriffs "Kantönligeist"

	2005	16.12.2005 -15.12.2006	16.12.2006 -15.12.2007
NZZ (inkl. NZZ am Sonntag)	15	14	12
Tages-Anzeiger	23	23	16
Total	38	37	28

Es ist ein Rückgang der Verwendung des aus föderalistischer Sicht negativen Begriffs festzustellen, was den allgemeinen Eindruck bestätigt, dass sich in der Berichterstattung in den Medien die Föderalismuskritik gegenüber den Vorjahren eher etwas abgeschwächt hat.

2.2 Entwicklung im Spiegel von Wissenschaft und Forschung¹

Vergleicht man die Publikationen dieses Jahres mit denen der letzten zwei Jahre, so fällt auf, dass sich die aktuellen Veröffentlichungen weitgehend auf informative Darstellungen beschränken. Wissenschaftliche Aufsätze, die den inhaltlichen Diskurs über Grenzen, Möglichkeiten und Bedeutungswandel des Föderalismus beleben, weiterführen oder grundlegend hinterfragen, fehlen weitgehend. Der Föderalismus wird als Selbstverständlichkeit wahrgenommen, über die man informiert, die aber grundsätzlich nicht hinterfragt wird. Dies mag unter anderem aber auch darauf zurückzuführen sein, dass entscheidende Weichenstellungen für unseren Föderalismus mit der grossen Verfassungsrevision, der

¹ Leicht gekürzte Zusammenfassung aus dem Bericht "Kommentierte Bibliographie des Instituts für Föderalismus, Jahrgang 2007", der in Anhang II abgedruckt ist.

Justizreform und der am 1. Januar 2008 in Kraft tretenden Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bereits eingeleitet wurden und nun der eigentlichen Konsolidierung warten.

Diese einleitenden Bemerkungen dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das vor der – nun durch die bilateralen Verträge bereits halb geöffneten Tür – stehende Europa die Wissenschaft nach wie vor intensiv beschäftigt und immer wieder zu vergleichenden, gegenüberstellenden und konfrontierenden Aufsätzen und Darstellungen herausfordert. Diese Darstellungen sind meistens ausdrücklich oder stillschweigend geprägt vom abzulehnenden oder hochzulobenden Sonderfall der multikulturellen und direkt-demokratischen Schweiz, deren Aufgabe es aber bleiben wird, aus ihrer Identität Kraft zu schöpfen, um sich in einer sich globalisierenden und europäisierenden Welt behaupten zu können. Interessant ist immerhin die Tatsache, dass kein einziger Aufsatz das schweizerische föderalistische System grundlegend in Frage stellt. Das System bildet in unserem staatspolitischen Denken weiterhin unangefochten die Grundlage, auf der wir uns – wie auch immer – die Zukunft vorstellen. Dies darf aber nicht zum Trugschluss werden. Nach wie vor wird sich der Föderalismus nur dann bewähren können, wenn er fortwährend in seinen Grundlagen hinterfragt und damit auch gerechtfertigt werden muss.

Entscheidende Impulse für die Entwicklung des Föderalismus sind somit diesmal weniger von der Wissenschaft als vielmehr vom Volk ausgegangen, das mit den grundlegenden Abstimmungen über die neue Verfassung, die Justizreform und die NFA entscheidende Weichen für die zukünftige Entwicklung des Föderalismus gestellt hat.

Am 1. Januar 2007 ist die Justizreform mit einem neuen Grundrecht auf ein allgemeines Recht auf Zugang zum Gericht bei Rechtsstreitigkeiten in Kraft getreten. Im Gegensatz zu den Grundrechten, die in der amerikanischen Verfassung nur über das 14. Amendment auch in den Gliedstaaten gelten, haben die Grundrechte der Bundesverfassung unmittelbare Wirkung in den Kantonen. Dies gilt nun vor allem auch für die Rechtsweggarantie, die in Art. 29a der Verfassung gewährleistet wird. Zu diesem neuen, wohl zu den universellen Menschenrechten zählenden Grundrecht hat das Institut für Föderalismus im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren ein Gutachten veröffentlicht, das aufzeigen soll, welche institutionellen und verfahrensrechtlichen Konsequenzen dieses Grundrecht namentlich für das interkantonale Recht haben wird. Das Gutachten kann über die Webseite des Instituts eingesehen werden.

Dieses teilweise neue Grundrecht auf Zugang zu den Gerichten wird in Zukunft zu einer noch grösseren Vernetzung zwischen dem Völkerrecht, dem Bundesrecht, dem interkantonalen Recht und dem kantonalen Recht führen. Die zunehmende Rechtsvernetzung auf allen Ebenen erfordert je länger je mehr eine ganzheitliche Kenntnis des geltenden Rechts unseres Gemeinwesens. Im Gegensatz zu den Ländern des *Common Law*, die sich in erster Linie auf die Praxis der Gerichte abstützen und diese kennen müssen, ist unser Rechtssystem weitgehend geprägt vom Gesetzesrecht auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene. Seit seiner Gründung hat sich das Institut für Föderalismus immer darum bemüht, das Recht und die Rechtsentwicklung von Bund und Kantonen über seine Datenbanken möglichst transparent zu machen. Mit dem neuen Instrument LexFind gelang es nun dem Institut, eine Datenbank zu schaffen, die einen schnellen, einfachen und zuverlässigen Volltextzugriff auf das gesamte schweizerische Recht einschliesslich der Staatsverträge ermöglicht. Seit dem 1. Januar 2007 ist diese Datenbank online verfügbar und wird seither ständig verbessert. Im nächsten Jahr wird die Datenbank mit den parlamentarischen Vorstössen und Reformvorhaben ergänzt werden. Gerade diese Neuerung wird dem am schweizerischen Föderalismus interessierten Publikum die Vitalität unserer politischen Landschaft vor allem auf kantonaler Ebene aufzeigen.

Das zweite markante Ereignis, das auf unseren Föderalismus eine nachhaltige Auswirkung haben wird, ist die NFA, die auf das Jahr 2008 in Kraft tritt. Diese neue Grundordnung, welche die Solidarität zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen zum Ausdruck bringt, ist trotz den Einwendungen, die von verschiedenen Seiten vorgebracht wurden, ein hervorragendes Markenzeichen des schweizerischen Föderalismus. Mit der Annahme dieser neuen Verfassungsartikel hat das Volk in erstaunlicher Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass es einerseits willens ist, den Föderalismus zukunfts-trächtig, dynamisch und flexibel zu gestalten, und dass es andererseits nicht bereit ist, angesichts der Globalisierungsprobleme den Föderalismus als Ganzes in Frage zu stellen. Im Gegenteil, die NFA zeigt den klaren Willen des Volkes und der Stände, aufbauend auf den Grundsäulen unseres Gemeinwesens, dem Föderalismus, der direkten Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit einen modernen Staat zu schaffen, den man mit den notwendigen Instrumenten ausgestalten muss, damit dieser die Probleme der Zukunft lösen kann.

Unmittelbar vor dem Abschluss dieses Berichtes hat die Landsgemeinde im Kanton Glarus schliesslich gegen einen Rückkommensantrag eine neue Gemeindefusion beschlossen, die für die Dynamik des schweizerischen Föderalismus wegweisend sein könnte. Entgegen allen bisherigen Erwartungen haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Glarus den Willen bekräftigt, in Zukunft mit nur noch drei Gemeinden die Aufgaben auf der untersten Stufe unseres Gemeinwesens zu lösen. Gemeindefusionen hatten bisher nur eine Chance, wenn sie von der Gemeindedemokratie selber gutgeheissen wurden. Jetzt hat erstmals ein Kanton einen Fusionsprozess von oben nach unten einleiten können. In unserem Land waren die Kantone stets die Experimentierfelder für neue wesentliche staatspolitische Entwicklungen. In diesem Sinne ist der Entscheid der Landsgemeinde Glarus ermutigend. Er zeigt wiederum, dass es in der Schweiz durchaus möglich ist, die Grundwerte unseres Föderalismus mit den drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden zukunftsgerichtet zu gestalten, damit sich die Bürgerinnen und Bürger auch in einer Schweiz zuhause fühlen können, die national und international wettbewerbsfähig bleibt.

2.3 Entwicklung des Föderalismus im internationalen Umfeld

2.3.1 Föderalismus-Berichte anderer Länder

Einen breiten Überblick über den Stand der Föderalismus-Forschung in Europa gibt das vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen herausgegebene Jahrbuch des Föderalismus 2007². Die insgesamt 43 Beiträge befassen sich mit verschiedenen Aspekten der Territorialstruktur im heutigen Europa. Sie informieren über neueste Entwicklungen des deutschen Föderalismus, über Föderalisierungs-, Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in verschiedenen europäischen Staaten, über die Bemühungen um die Konstitutionalisierung der EU, über die Rolle, die Regionen im heutigen Europa spielen und über aktuelle Forschungsfragen zur Territorialstruktur. Der Länderbericht Schweiz unter dem Titel "Kooperativer Föderalismus zwischen Freiwilligkeit und Zwang: Die neue schweizerische "Bildungsverfassung" als Experimentierfeld" ist von

² Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2007 (zit. Europ. Jahrbuch)

Prof. Biaggini verfasst³. In einem weiteren Artikel wird die neue Regionalpolitik der Schweiz vorgestellt⁴.

Einen Überblick über die Entwicklungen, politischen Trends, Institutionen und Verfassungen von 25 föderalistischen Staaten gibt das vom Forum of Federations herausgegebene Handbook of Federal Countries⁵.

Die Entwicklung in Österreich wird im soeben erschienene 31. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2006) des Instituts für Föderalismus in Innsbruck⁶ beschrieben. Die Bemühungen um eine Staatsreform sind vorerst ohne Ergebnis geblieben und auch die Frage, ob die im Regierungsprogramm vorgesehene Staats- und Verwaltungsreform zustande kommt und ob sie föderalistische Akzente setzen wird, wird skeptisch beurteilt. Aufgrund des im Jahre 2005 eingetretenen Wechsels der Mehrheitsverhältnisse sei der Bundesrat, die Länderkammer des Parlaments, im Berichtsjahr wiederum als Instrument der Parteipolitik eingesetzt worden. Nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs nehmen Fragen zur Mitwirkung der Länder und zur Wahrung ihrer Interessen in der Politik der Europäischen Union einen relativ breiten Raum ein.

2.3.2 Internationale Föderalismus-Konferenz in Indien

Nach Mont-Tremblant (Kanada) 1999, St. Gallen 2002 sowie Brüssel 2005 hat die Indische Regierung in Zusammenarbeit mit dem Forum of Federations (Ottawa) vom 5. bis 7. November 2007 die vierte internationale Föderalismuskonferenz in New Delhi durchgeführt.

Gegen 1'000 Persönlichkeiten aus über 100 verschiedenen Ländern haben daran teilgenommen, darunter die Regierungschefs zahlreicher wichtiger Föderationen der ganzen Welt, darunter auch die Schweizer Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey mit einer grossen Schweizer Delegation bestehend aus Politikern, Verwaltungsvertretern, Wissenschaftlern und Studenten.

Als Vertreter der Kantone bildeten der Präsident der KdK, Regierungsrat Lorenz Bösch (SZ), Regierungsrat Hans-Ulrich Stöckling (SG) sowie alt-Regierungsrat Hanspeter Uster (ZG) mit dem Sekretär der KdK Teil der Schweizer Delegation.

Die Konferenz stand – in Anknüpfung an den inhaltlichen und didaktischen Aufbau der St. Galler Konferenz im Jahr 2002 – unter dem Titel „Einheit in der Vielfalt – Voneinander

³ Europ. Jahrbuch, S. 449ff.

⁴ Scherer Roland, Klaus-Dieter Schnell: Die "Neue" Regionalpolitik in der Schweiz: Von und für Europa lernen?, in: Europ. Jahrbuch, S. 620ff.

⁵ Forum of Federations (Hrsg.), Handbook of Federal Countries, 2005, Edited by Ann L. Griffiths, Coordinated by Karl Nerenberg, McGill Queen's University Press, 2005

⁶ Institut für Föderalismus, 31. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2006), Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2007 (Zusammenfassung unter <http://www.foederalismus.at>)

lernen“. Dabei standen insbesondere die nachstehenden Themenbereiche im Vordergrund der Plenar- und Workshop-Beiträge:

- neue Erkenntnisse der Finanz- und Fiskalpolitik;
- Zusammenarbeitsformen in einem föderalen System;
- lokale Verwaltung und föderale Systeme.

Die von Kantonsvertretern an der Konferenz präsentierten Beiträge bezogen sich auf die Zusammenarbeitsformen am Beispiel der Konferenz der Kantonsregierungen sowie der Erziehungsdirektorenkonferenz, den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie im innerkantonalen Verhältnis am Beispiel des Kantons Schwyz und auf das Projekt USIS⁷ im Kontext mit der Koordination polizeilicher Zusammenarbeit und öffentlicher Sicherheit.

Die Schweizer Beiträge fanden gute Aufmerksamkeit. Als Elemente einer seit langen Jahren und Jahrzehnten gewachsenen Föderation waren die Beispiele aus der Schweiz für einen Grossteil der Teilnehmenden sehr interessant. Als Lehrstücke für junge föderale Staaten konnten sie allerdings nur beschränkt herhalten.

2.3.3 Fiscal Federalism Network der OECD⁸

In zahlreichen Mitgliedstaaten der OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ist seit einigen Jahren ein Trend zur Denzentralisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu beobachten. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, wurde im Jahr 2004 von der OECD das Network on Fiscal Relations accross Levels of Government ins Leben gerufen. Die Schweiz ist seit dem Beginn der Aktivitäten des Netzwerks mit einem Delegierten des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD)⁹ im Netzwerk vertreten.

Das Ziel des Netzwerks ist die Analyse und statistische Erfassung der finanziellen Beziehungen zwischen verschiedenen Staatsebenen sowie deren Auswirkungen auf die Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung und die makroökonomische Stabilität. In die Untersuchungen werden sowohl föderale als auch zentralistisch organisierte Mitgliedstaaten miteinbezogen.

Die Aktivitäten des Netzwerks werden von den Delegierten in der Form von teilweise mehrjährigen Arbeitsprogrammen beschlossen und jährlich überprüft. Die statistischen Arbeiten des Netzwerks werden zusätzlich von einer Unterarbeitsgruppe begleitet. Des Weiteren finden in unregelmässigen Abständen Expertentagungen zu ausgewählten Themen statt. Das gegenwärtige Programm des Netzwerks konzentriert sich auf die Analyse der Ausgestaltung von Entscheidungskompetenzen von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen, der Höhe und

⁷ Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz

⁸ <http://www.oecd.org/ctp/federalism>

⁹ Diese Aufgabe wird von Roland Fischer, Leiter der Sektion Finanzstatistik, wahrgenommen, dem diese Ausführungen zu verdanken sind.

Ausgestaltung von zwischenstaatlichen Transfers, der Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen sowie der Finanzierung der Aufgaben von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Parallel dazu wird die Entwicklung von Indikatoren zur Messung des Dezentralisierungsgrades der Mitgliedstaaten vorangetrieben.

3 Projekte und Vorlagen des Bundes

3.1 Vernehmlassungsvorlagen

Von den im Jahr 2007 abgeschlossenen Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren wurden 19 einer näheren Prüfung unterzogen. Dabei handelte es sich um 11 Verfassungs- oder Gesetzgebungsprojekte sowie um 8 Verordnungen. Beurteilt wurde die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung, die Einhaltung der Grundsätze der Aufgabenteilung und die Wahrung der Umsetzungsautonomie bzw. der Einsatz von Programmvereinbarungen bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Die Ergebnisse der Beurteilungen durch die Direktorenkonferenzen finden sich in Anhang III. Die Hauptausagen können wie folgt zusammengefasst werden:

Von den elf Verfassungs- und Gesetzesvorlagen werden sechs, von den acht Verordnungsentwürfen einer als unproblematisch beurteilt. Dies deutet darauf hin, dass es wichtig ist, unter föderalistischen Gesichtspunkten auch die Entwicklung des Ordnungsrechts auf Bundesebene im Auge zu behalten.

Mit einer Ausnahme wird bei den Verfassungs- und Gesetzgebungsvorlagen der Einbezug der Kantone in den Willensbildungsprozess positiv beurteilt. Sehr spät erfolgte der Einbezug bei den Gegenvorschlägen zur Volksinitiative für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung. Sowohl die Initiative als auch die beiden Gegenvorschläge sind aus Sicht der Kantone abzulehnen, weil sie in den Kompetenzbereich der Kantone eingreifen und der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wird. Bei der Änderung des BVG betreffend Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen wurde die Vorlage viel enger gefasst, als im Bericht einer Expertengruppe vorgeschlagen, womit der Handlungsspielraum der Kantone stark eingeschränkt wird.

Die Mehrwertsteuer liegt zwar im Kompetenzbereich des Bundes, die Reformvorschläge hätten jedoch schwerwiegende finanzielle Auswirkungen auf die Kantone. Auch bei den übrigen Steuervorlagen (steuerliche Behandlung von Instandstellungskosten bei Liegenschaften, Systementscheid bei der Ehepaarbesteuerung) handelt der Bund grundsätzlich im eigenen Entscheidungsbereich, die Entscheide auf Bundesebene werden jedoch die Kantone unter Zugzwang setzen.

Grundsätzlich positiv zu beurteilen sind die NFA-Ausführungsverordnungen, wobei der Einbezug der Kantone in die Erarbeitung nicht in allen Bereichen gleich intensiv war. Im Rahmen der Vernehmlassung konnten verschiedene Anliegen der Kantone berücksichtigt werden. In einigen Bereichen wird die Regelungsdichte beim Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone als zu hoch beurteilt.

Als ungenügend wird der Einbezug der Kantone bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und der Teilrevision Asylgesetz (VIntA), der Änderung der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV) sowie der Energiepoliti-

schen Aktionspläne des UVEK beurteilt. Bei der VIntA und bei der LSMV ist zudem zu bedauern, dass das Instrument der Programmvereinbarung nicht eingesetzt wird. Zudem ist die Regelungsdichte in der LSMV viel zu hoch, und es bestand in diesem Bereich auch keine zeitliche Möglichkeit, die interkantonale Koordination des Vollzugs über die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) sicherzustellen.

Von FDK und VDK unterschiedlich beurteilt werden die Verordnungen zur Umsetzung der so genannten "Lex Bonny"¹⁰.

3.2 Gesetzgebung

Im Bereich der Gesetzgebung wurden alle neuen Vorlagen analysiert, die dem Bundesparlament bis Ende Herbstsession 2007 unterbreitet wurden sowie jene föderalismusrelevanten Vorlagen, die vom Parlament in den Sessionen Winter 2006 bis Herbst 2007 behandelt wurden. Die Einzelheiten zu den analysierten Vorlagen finden sich in Anhang IV.

Insgesamt 15 der dem Parlament zugeleiteten neuen Vorlagen wurden einer eingehenden Prüfung unterzogen. Erfreulicherweise kann festgestellt werden, dass die meisten dieser Vorlagen sowohl unter dem Aspekt der Einhaltung der Grundsätze der Aufgabenteilung als auch im Hinblick auf die Wahrung der Umsetzungsautonomie der Kantone positiv beurteilt werden können. Dies gilt grundsätzlich auch für die vorgeschlagene Schaffung neuer Verfassungsgrundlagen für Bundeskompetenzen in den Bereichen Humanforschung und Bekämpfung des Hooliganismus. In zwei Vorlagen ist eine Kürzung bzw. Streichung des finanziellen Engagements des Bundes zu bemängeln (Kulturförderungsgesetz und Güterverkehrsvorlage). Als unnötiger Eingriff in die kantonalen Regelungskompetenzen sind die vorgeschlagenen Vorschriften betreffend Zweitwohnungen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Lex Koller zu betrachten.

Die Beurteilung der parlamentarischen Beratungen aus föderalistischer Sicht fällt zwiespältig aus: Bei der Beratung der Spitalfinanzierung und der Pflegefinanzierung sowie der Vorlage zur Volkszählung 2010 wurden die Kantone zwar in den Kommissionen angehört, ihre Anliegen fanden jedoch nicht oder kaum Beachtung. Unbefriedigend war auch der Verlauf der Beratungen zum Stromversorgungsgesetz und den damit zusammenhängenden weiteren Vorlagen. Nur teilweise berücksichtigt wurden die Anliegen der Kantone auch bei den Vorlagen zur Standortförderung und zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation.

Demgegenüber konnte beim Sprachengesetz dank dem Ständerat "die Ordnung wieder hergestellt werden", d.h. ein problematischer Eingriff in die kantonale Gestaltungsfreiheit der Kantone verhindert werden. Grundsätzlich positiv verliefen auch die Beratungen der 3. NFA-Botschaft, trotz des rein finanzpolitisch bedingten Beschlusses, die Kantone stärker zur Finanzierung der nachschüssigen Verpflichtungen der IV beizuziehen. Positiv im Sinne einer Stärkung des Föderalismus verlief die Debatte zum Bürgerrechtsgesetz.

¹⁰ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete bzw. Art. 12 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0)

3.3 Vorstösse im Eidgenössischen Parlament

Um den föderalistischen Entwicklungstendenzen in den Eidgenössischen Räten nachzuspüren, wurden wie im Vorjahr die im National- und Ständerat eingereichten Vorstösse untersucht. Die Auswahl wurde dieses Jahr auf parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate eingeschränkt und bezog sich auf die zwischen dem 9. Oktober 2006 und dem 15. November 2007 eingereichten Vorstösse. 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 2 zeigt die Zusammensetzung der analysierten Vorstösse.

Tabelle 2: Zusammensetzung der analysierten Vorstösse

Vorstossart	Total eingereicht	Total mit Wortstamm *kanton*	analysierte Vorstösse	
			Anzahl	Anteil
Parlamentarische Initiativen (Palv)	109	35	15	18%
Motionen (Mo)	440	159	48	58%
Postulate (Po)	182	70	20	24%
Total	731	264	83	100%
	100%	36%	11%	

Von den insgesamt 731 eingereichten Vorstössen enthielten 264 den Wortstamm *kanton*. Davon wurden 83 (11 %) für die Analyse ausgewählt. Gut die Hälfte davon sind Motionen (58 %), der Rest setzt sich zusammen aus Parlamentarischen Initiativen (18 %) und Postulaten (24 %). Aufgrund der relativ geringen Anzahl von nur 83 zu analysierenden Vorstössen lassen die durchgeführten Analysen nur grobe Trendaussagen zu.

3.3.1 Analyse nach Aufgabenart und Stossrichtung

Bei den ausgewählten Vorstössen wurde zuerst untersucht, ob sie sich auf eine Bundesaufgabe, auf eine Kantonsaufgabe (z.B. Polizei, Gesundheitswesen (ohne KVG), Volksschulen), auf eine echte Verbundaufgabe mit konkurrierenden Kompetenzen von Bund und Kantonen (Beispiel: Einkommens- und Vermögenssteuern inkl. StHG) oder auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone beziehen. Anschliessend wurde beurteilt, ob eine Zentralisierung oder eine Dezentralisierung angestrebt wird, ob eine Verstärkung der horizontalen Zusammenarbeit verlangt oder eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit angestrebt wird. Die erste Analyse hat gezeigt, dass sich keiner der ausgewählten Vorstösse auf eine Bundesaufgabe bezieht und dass in keinem ein Ausbau der horizontalen Zusammenarbeit verlangt wird. Diese Kategorien werden deshalb in den folgenden Analysen nicht mehr aufgeführt.

Tabelle 3: Auswertung nach Aufgabenart und Stossrichtung

Aufgabe / Vorstossart	Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total		
K^{a)}	Palv.	2	0	0	2	
	Mo	21	1	0	22	
	Po	7	2	0	9	
	Total	30	3	0	33	40%
		91%	9%	%	100%	
Ve^{b)}	Palv.	6	1	0	7	
	Mo	8	2	9	20	
	Po	3	0	7	10	
	Total	17	3	16	36	43%
		47%	8%	44%	100%	
Vv^{c)}	Palv.	5	1	0	6	
	Mo	6	0	1	6	
	Po	0	1	0	1	
	Total	11	2	1	14	17%
		79%	14%	7%	100%	
Total	Palv.	13	2	0	15	
		87%	13%		100%	
	Mo	35	3	10	48	
		73%	6%	21%	100%	
	Po	10	3	7	20	
		50%	15%	35%	100%	
	Total	58	8	17	83	100%
	70%	10%	20%	100%		

^{a)} Kantonsaufgabe

^{b)} echte Verbundaufgabe

^{c)} Vollzug von Bundesrecht

33 Vorstösse (40 %) beziehen sich auf Kantonsaufgaben. Davon verlangen 91 Prozent eine Zentralisierung und nur 9 Prozent eine verstärkte Dezentralisierung. 36 Vorstösse (43 %) betreffen echte Verbundaufgaben, wovon 47 Prozent eine stärkere Zentralisierung anstreben, während 44 Prozent eine Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit und 8 Prozent eine Dezentralisierung verlangen. Die übrigen 14 Vorstösse (17 %) entfallen auf Bereiche mit Aufgabenvollzug durch die Kantone, wobei 79 Prozent eine verstärkte Zentralisierung (Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Kantone), 14 Prozent eine Dezentralisierung (Ausdehnung des Gestaltungsspielraums der Kantone) und 7 Prozent eine Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit anstreben.

Insgesamt verlangen 70 Prozent der untersuchten Vorstösse eine Zentralisierung, 10 Prozent eine Dezentralisierung und 20 Prozent eine Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit.

3.3.2 Analyse nach Rat

Tabelle 4: Auswertung nach Rat

Rat		Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total	
Total	NR	52	6	15	73	88%
		71%	8%	21%	100%	
	SR	6	2	2	10	12%
		60%	20%	20%	100%	
	Total	58	8	17	83	100%
		70%	10%	20%	100%	

Die Auswertung nach Rat zeigt, dass 88 Prozent der analysierten Vorstösse im Nationalrat und nur 12 Prozent im Ständerat eingereicht wurden. Tendenziell zeigt sich dabei im Nationalrat ein leicht stärkerer Zentralisierungsdruck (71 % der Vorstösse) als im Ständerat (60 %).

3.3.3 Analyse nach Parteizugehörigkeit

Tabelle 5: Auswertung nach Parteizugehörigkeit

Partei		Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total	
Total	CVP	11	1	3	15	18%
		73%	7%	20%	100%	
	FDP	4	1	4	9	11%
		44%	11%	44%	100%	
	Grüne	3	0	0	3	4%
		100%	0%	0%	100%	
	parl. K ¹	5	0	0	5	6%
		100%	0%	0%	100%	
	andere ²	2	0	0	2	2%
		100%	0%	0%	100%	
	SP	27	5	9	41	49%
		66%	12%	22%	100%	
	SVP	6	1	1	8	10%
		75%	13%	13%	100%	
	Total	58	8	17	83	100%
		70%	10%	20%	100%	

¹ parlamentarische Kommission, ² PdA, EVP

Mit 49 Prozent wurde fast die Hälfte der untersuchten Vorstösse von Mitgliedern der SP eingereicht. 18 Prozent stammten von Mitgliedern der CVP, 11 Prozent von Mitgliedern der FDP und 10 Prozent von Mitgliedern der SVP. Dabei tendieren SVP (75 %), CVP (73 %) und SP (66 %) stärker zur Zentralisierung als die FDP: 44 Prozent der Vorstösse aus den Reihen der FDP beziehen sich auf die vertikale Zusammenarbeit. Auffallend ist, dass alle 5 Vorstösse, die von parlamentarischen Kommissionen eingereicht wurden, eine

stärkere Zentralisierung verlangen. Ausschliesslich in Richtung verstärkter Zentralisierung gehen auch die Vorstösse der Grünen und anderer Gruppierungen (PdA, EVP).

3.3.4 Analyse nach Politikbereich

Tabelle 6: Auswertung nach Politikbereichen

Politikbereich		Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total	
Total	Anderes ¹	2	0	1	3	4%
		67%	0%	33%	100%	
	Ausländer/Integration ²	2	0	3	5	6%
		40%	0%	60%	100%	
	Bildung/Forschung	6	2	1	9	11%
		67%	22%	11%	100%	
	Familie/Jugend	8	0	1	9	11%
		89%	0%	11%	100%	
	Finanzen/Steuer	8	3	5	16	19%
		50%	19%	31%	100%	
	Gesundheit	16	2	1	19	23%
		84%	11%	5%	100%	
	Sicherheit/Justiz	2	1	1	4	5%
		50%	25%	25%	100%	
Soziales	7	0	1	8	10%	
	88%	0%	13%	100%		
Umwelt/Energie	7	0	3	10	12%	
	70%	0%	30%	100%		
Total		58	8	17	83	100%
		70%	10%	20%	100%	

¹ Regionalpolitik, Datenschutz, ² Ausländer- und Asylwesen, Ausländerintegration

Fast ein Viertel der analysierten Vorstösse bezogen sich auf das Gesundheitswesen, wobei 84 Prozent eine verstärkte Zentralisierung verlangten. Ein starker Zentralisierungsdruck ist auch in den Bereichen Familie/Jugend (inkl. Jugendschutz) und Soziales festzustellen. Im Bereich Ausländer- und Asylwesen sowie Integrationspolitik steht die Förderung der vertikalen Zusammenarbeit im Vordergrund. In die gleiche Richtung zielen rund 30 Prozent der Vorstösse in den Bereichen Finanzen/Steuern und Umwelt/Energie.

3.3.5 Zusammenfassung und Vergleich mit dem Vorjahr

Ein Vergleich mit den Ergebnissen des Vorjahres ist nur sehr beschränkt möglich, weil die Auswahl der zu analysierenden Vorstösse auf unterschiedliche Weise erfolgte und die Auswertung nicht genau nach dem gleichen Schema vorgenommen wurde. Hinzu kommt das bereits erwähnte Problem des geringen Stichprobenumfangs. Wenn wir die in beiden Perioden erhobenen Kategorien Zentralisierung/Dezentralisierung betrachten, lässt sich eine leichte Zunahme des Zentralisierungsdrucks feststellen: Im Berichtsjahr verlangten 70 Prozent der Vorstösse eine verstärkte Zentralisierung gegenüber 61 Prozent im Vorjahr. Verantwortlich für diese Veränderung ist der Nationalrat mit neu 71 Prozent Anträgen auf verstärkte Zentralisierung, gegenüber 61 Prozent im Vorjahr.

Dieses Jahr gerieten etwas andere Politikbereiche unter Zentralisierungsdruck als im Vorjahr: Damals waren es vor allem die Steuerpolitik, aber auch die Sozialpolitik, Bildung und Forschung sowie Raumplanung und Verkehr, in denen eine verstärkte Zentralisierung verlangt wurde, während im Berichtsjahr vor allem die Bereiche Gesundheit, Familie und Jugend sowie Soziales im Blickfeld der Zentralisierungsforderungen standen. Unterscheidet man nach Parteien, reichten im Vorjahr vor allem SP und FDP zentralistische Vorstösse ein. Im Berichtsjahr gehörten neben der SP auch CVP und SVP zu den überdurchschnittlichen Zentralisierungsbefürwortern, während die FDP den Ausbau der vertikalen Zusammenarbeit in den Vordergrund stellte.

4 Interkantonale Zusammenarbeit

Grundlage für den Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet die Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV). Nachdem 18 Kantone ihre Beitrittserklärung beim Sekretariat der KdK eingereicht hatten und damit das erforderliche Quorum erreicht war, konnte der Leitende Ausschuss der KdK am 11. Mai 2007 das Inkrafttreten dieser Vereinbarung feststellen. Damit konnte eine wichtige Bedingung für die Inkraftsetzung der NFA durch den Bundesrat erfüllt werden, war doch die Unterzeichnung der IRV durch eine Mehrheit der Kantone stets als Indiz dafür gewertet worden, dass die Kantone gewillt sind, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auszubauen. In der Zwischenzeit sind alle 26 Kantone der IRV beigetreten.

Die SODK hat an ihrer Jahresversammlung vom 14. September 2007 die an die NFA angepasste Fassung der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) verabschiedet. Diese hat Gültigkeit ab 1. Januar 2008. Die IVSE bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Es darf davon ausgegangen werden, dass auch jene Kantone, welche bisher abseits standen, der bereinigten Fassung beitreten werden.

Von der EDK sind zwei wichtige Konkordate zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet worden:

- Am 14. Juni 2007 wurde die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule einstimmig genehmigt. Dieses Konkordat befindet sich nun in den kantonalen Beitrittsverfahren und tritt in Kraft, wenn mindestens 10 Kantone beigetreten sind. Im Anschluss an die am 21. Mai 2006 verabschiedeten Bildungsartikel aktualisiert und harmonisiert die neue Vereinbarung die wichtigsten Eckwerte der obligatorischen Schule und führt Steuerungsinstrumente und Anordnungen für die Organisation des Schultages ein.
- Am 25. Oktober 2007 verabschiedete die Plenarversammlung nach einer breiten Vernehmlassung die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik. Dieses Konkordat bildet einen gesamtschweizerischen Rahmen für die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf. Die Ratifikation soll während der dreijährigen Übergangsfrist erfolgen, während der gemäss Übergangsbestimmung der BV die Kantone die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung weiterführen müssen.

Nachdem das Ratifikationsverfahren für die im November 2004 von der Plenarversammlung der GDK verabschiedeten Interkantonalen Vereinbarung über die Koordination und Konzentration der hochspezialisierten Medizin IVKKM sistiert worden war, weil die Zürcher Regierung gegen eine Ratifikation entschieden hatte, wurde im Laufe des Sommers 2007 das neue Konkordat über die Koordination der Konzentration der hochspezialisierten Medizin (HSMKO) ausgearbeitet und den Kantonen zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Vernehmlassungsfrist läuft noch bis Ende 2007.

Von der KKJPD wurde am 15. November 2007 das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt im Sport zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet. Zudem wurde das Konkordat über die Zulassung privater Sicherheitsunternehmen inhaltlich bereinigt. Das Vernehmlassungsverfahren dazu wird im Dezember 2007 eröffnet.

Im Bereich der regionalen Zusammenarbeit kann auf die Eröffnung der interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch (LU) hingewiesen werden, die elf Kantone eine harmonisierte Polizistenausbildung anbietet. Innerhalb der Nordwestschweizer Regierungskonferenz steht die Schaffung eines Bildungsraums Nordwestschweiz zur Diskussion.

5 Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der interkantonalen Konferenzen

5.1 Beurteilung durch die Direktorenkonferenzen

5.1.1 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Für die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) standen unter föderalistischen Gesichtspunkten zwei Geschäfte im Vordergrund, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) einerseits und der definitive Entscheid für das Haus der Kantone andererseits.

Die parlamentarische Beratung der 3. NFA-Botschaft (06.094) verlief aus Sicht der Kantone insgesamt positiv. Nachdem das Referendum nicht ergriffen wurde, tritt die NFA per 1. Januar 2008 definitiv in Kraft. Damit kann ein mehr als 15-jähriger Prozess partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgreich abgeschlossen werden. Als umfassendes Föderalismusprojekt bringt die NFA ein neues Zusammenspiel Bund-Kantone, das auf einem wirkungsorientierten, partnerschaftlichen Verständnis gründet. Die KdK wird sich auch in Zukunft für eine konsequente Beachtung der NFA-Grundsätze für die Aufgabenteilung und die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen einsetzen. Die ersten Jahre nach Inkrafttreten werden wegweisend für die gelebte Praxis sein.

Die interkantonale Zusammenarbeit, aber auch die Zusammenarbeit Bund-Kantone gewinnt weiter an Bedeutung und erhält mit der Inkraftsetzung der NFA eine neue Dimension. Damit verbunden ist die Notwendigkeit einer weiteren Verstärkung der horizontalen und vertikalen Koordination im Bundesstaat. Dies darf den Kantonen nicht nur ein Anliegen sein, es muss ihnen auch etwas Wert sein. In diesem Zusammenhang ist der definitive Entscheid der Kantonsregierungen für das Haus der Kantone von grosser Bedeutung. Mit dem Haus der Kantone wird der Präsenz der Kantone auf bundespolitischer Ebene mehr Sichtbarkeit verliehen. Gleichzeitig wird eine wirkungsvollere Zusammenarbeit auf politischer und technischer Ebene der Kantonsregierungen, der Direktorenkonferenzen

und der KdK ermöglicht. Dies stärkt den gemeinsamen Auftritt der Kantone gegenüber dem Bund und gegenüber wichtigen privaten Organisationen. Die Anliegen der Kantone können in der Öffentlichkeit besser darlegt und das Verständnis dafür gefördert werden.

Im Bereich Aussenpolitik waren keine unter föderalistischen Gesichtspunkten kritische Geschäfte zu verzeichnen. Nach wie vor werden die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Infragestellung verschiedener kantonaler Steuerregimes durch die EU aufmerksam verfolgt.

5.1.2 Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Für die Erziehungsdirektorenkonferenz standen auf Bundesebene das Sprachengesetz, welches vom Bundesparlament verabschiedet wurde, sowie der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination des Hochschulbereichs (HFKG), über den die Vernehmlassung eröffnet wurde, im Vordergrund.

Im Bereich der Interkantonalen Zusammenarbeit wurden von der EDK die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) und die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet; Zudem liegt der Entwurf einer Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat) vor, über den die Vernehmlassung eröffnet wurde.

Beim Sprachengesetz des Bundes hat der Ständerat, wie bereits ausgeführt, unter Würdigung der mit dem HarmoS-Konkordat verbrieften interkantonalen Lösung verhindert, dass eine Lehrplanfrage der obligatorischen Schule in mehrfach verfassungswidriger Weise durch den Bundesgesetzgeber geregelt wurde, wie es die Fassung des Nationalrats vorgesehen hatte. Dies war gleichsam die erste bundesparlamentarische Bewährungsprobe für die neue, erst seit Mai 2006 rechtskräftige Bildungsverfassung und deren föderale Zuständigkeitsregelung. Sie erwies sich, auch bei einer heiklen Frage wie der Mehrsprachigkeit unseres Landes, als verfassungsrechtlich wie bildungspolitisch kohärent. Es setzte sich für die Frage des Sprachenunterrichts die von der EDK getroffene, in mehreren kantonalen Volksabstimmungen bestätigte und schliesslich ins HarmoS-Konkordat aufgenommene Lösung durch, womit dem Land eine schwere sprachpolitische ZerreiSSprobe erspart werden konnte. Gerade bei dieser kulturpolitisch sensiblen und bildungspolitisch anspruchsvollen Thematik erwies sich der föderalistische Lösungsweg einmal mehr als der genau richtige, auch was den Prozess und den Lösungsansatz der gesamtschweizerischen Harmonisierung betrifft.

Beim HFKG wird es direkt um die Umsetzung der neuen Bildungsverfassung gehen, nämlich um die von ihr grundlegende Steuerung des gesamten Hochschulbereichs (Universitäten samt ETH's; Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) gemeinsam durch Bund und Kantone. Das in Vernehmlassung befindliche Bundesgesetz wird die Zuständigkeiten sowie Organisation und Verfahren der künftigen Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) vorsehen; ein Konkordat wird die erforderlichen Rechtsdelegationen seitens der Kantone vornehmen. Gestützt auf diese Erlasse wird über eine Zusammenarbeitsvereinbarung das gemeinsame Organ SHK eingesetzt werden können. Der Gesetzesentwurf stellt eine gute Grundlage dar, um die verfassungsmässige Ordnung für den Hochschulbereich umzusetzen. Eine besondere Nagelprobe aus Sicht der Kantone wird dabei die Verlässlichkeit der Mitfinanzierung durch den Bund darstellen.

Die Gestaltungsfreiheit der Kantone im Bildungs- und Kulturbereich ist nach wie vor hoch. Die mit den vorerwähnten, sehr bedeutsamen Konkordaten angestrebte Harmonisierung erfolgt gezielt anhand spezifischer Eckwerte des gesamtschweizerischen Bildungssystems (im Bereich der obligatorischen Schule: Dauer und Ziele der Schulstufen; im Bereich der Sonderpädagogik: Mindestangebot und standardisierte Abklärungsverfahren). Dies lässt den Kantonen weiterhin grosse Gestaltungsräume und ermöglicht die nach wie vor auch aus Qualitätsgründen durchaus erwünschte Konkurrenz der Lösungsmodelle. Insgesamt erachtet dies die EDK als eine sehr sachgemässe Weiterentwicklung des Föderalismus.

5.1.3 Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK)

Aus der Sicht der FDK waren die Umsetzung der NFA, die verschiedenen Teilrevisionen der Krankenversicherung, die Unternehmenssteuerreform II, die Vernehmlassung zur Ehepaarbesteuerung, die Reform der Mehrwertsteuer und die Energiepolitik die wichtigsten föderalistischen Vorlagen. Im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit standen die Ratifikation der IRV, die Überarbeitung der IVSE und die eingeleiteten Überarbeitungen der Finanzierungsvereinbarungen im Hochschulwesen im Vordergrund.

Im Grossen und Ganzen haben sich einige Bereiche, vor allem durch die NFA, positiv entwickelt. Insbesondere die KVG-Gesetzgebungsvorlagen haben sich 2007 aus föderalistischer Sicht negativ entwickelt. Die Legislative tendiert auch immer darauf hin, im Steuerbereich harmonisierungswidrige oder sonst die Kantone negativ betreffende Regelungen zu prüfen (z.B. Bausparabzug).

Im Hauptbereich des Gesundheitswesens wird die kantonale Gestaltungsfreiheit durch den Bundesgesetzgeber zunehmend eingeengt. Im zweiten Hauptbereich des Bildungswesens ist das Zustandekommen der neuen Bildungsverfassung zu beachten: Den Kantonen ist ein weit reichender eigener Harmonisierungsbereich übertragen. Bundesrecht kommt erst zum Zug, wenn die Harmonisierung auf kantonaler Ebene nicht zustande kommt. Im Sozialbereich ist ein Status quo zu verzeichnen. Mit der NFA werden einige Sozial-Ausgaben entflochten. Im Sicherheitsbereich nimmt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen umfangreichere Formen an (gemeinsame Polizeiausbildungen, gemeinsamer Einsatz von Polizeikräften bei Grossanlässen usw.). Im wichtigen föderalen Bereich der finanziellen und steuerlichen Eigenständigkeit der Kantone muss man sich immer gegen Tendenzen wehren, dass der Bundesgesetzgeber unilateral Neuerungen einführt, auch wenn sie nur für das Bundesrecht sind. Solche Neuerungen tangieren in einer zweiten Phase auch immer die kantonale Steuergesetzgebung.

Die Umsetzung der NFA ist eng zu überwachen. Keineswegs darf das Rad in den nächsten Jahren wieder zurückgedreht werden.

5.1.4 Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK)

Für die SODK waren folgende Vernehmlassungen und Vorlagen des Bundes von besonderer Bedeutung:

- Umsetzung des Asyl- und Ausländergesetzes;
- 3. Botschaft und Verordnungen zur NFA;
- Änderung der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV);

- Vorstösse zur Steuerbefreiung des Existenzminimums.

Im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit konnte die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) an die NFA angepasst werden. Zudem war die SODK auch an der Ausarbeitung des Konkordats Sonderpädagogik durch die EDK beteiligt.

Als schlechtes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird ausdrücklich die Änderung der LSMV erwähnt. Obwohl die Vorlage Bestandteil des NFA-Paketes war, wurden weder die neuen Grundsätze der vertikalen Zusammenarbeit berücksichtigt noch die üblichen Verfahrensrichtlinien berücksichtigt. Die Anhörung ging vom EJPD direkt an die kantonalen Fachstellen mit einer sehr kurzen Frist für die Stellungnahme und die anschliessende Umsetzung. Zusammen mit der sehr hohen Regelungsdichte verunmöglichte dies eine Abstimmung auf die IVSE.

Bezüglich der Vorstösse zur Steuerbefreiung des Existenzminimums weist die SODK darauf hin, dass hier auch ein Einbezug der Sozialdirektoren in die Vernehmlassung nützlich gewesen wäre.

5.1.5 Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)

Für die GDK waren das KVG, die Teilrevision Spitalfinanzierung, das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung und die Volksinitiative "Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung" mit den Gegenvorschlägen des Ständerats und des Nationalrats (05.055) die Hauptvorlagen auf Bundesebene.

Im Interkantonalen Bereich stand das Vernehmlassungsverfahren zum Konkordat Hochspezialisierte Medizin (HSMKO) im Mittelpunkt.

Die Vorschläge der GDK und der Kantone fanden nur ausnahmsweise Niederschlag in der parlamentarischen Beratung.

Die Auswirkungen der finanziellen Folgen für die Kantone werden durch das Parlament ungenügend wahrgenommen. Längerfristig sollen die Gestaltungsspielräume der Kantone eingeschränkt werden (insbesondere Spitalfinanzierung, Versorgungssteuerung). Kurzfristig gibt es jedoch widersprüchliche Signale: So dehnt die Spitalfinanzierungsvorlage die Planungsverpflichtung der Kantone auf einige, bisher privat finanzierte Leistungsangebote aus und sieht eine verpflichtende Versorgungscoordination unter den Kantonen vor. Diese wird auch für hochspezialisierte medizinische Leistungen vorgesehen.

Insgesamt besteht eine Tendenz, die Steuerungsaufgaben der Kantone enger zu fassen und den Anteil der gebundenen, nicht beeinflussbaren Ausgaben zu erhöhen (Spitalfinanzierung, Pflegefinanzierung, Ergänzungsleistungen im Pflegefall, Prämienverbilligung).

5.1.6 Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Für die KKJPD standen im Berichtsjahr die Vernehmlassungsvorlage BWIS (Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit), die Planung der EURO 2008 und die Neugestaltung des Botschaftsschutzes im Vordergrund.

Im interkantonalen Bereich konnten das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt im Sport verabschiedet und das Konkordat über die Zulassung privater Sicherheitsunternehmen inhaltlich bereinigt werden.

Bei allen diesen Geschäften kann die Entwicklung positiv beurteilt werden: Beim BWIS anerkennt der Bund, dass die kantonale Konkordatslösung im Vordergrund steht, bei der Planung der EURO 2008 liegt der Lead im Bereich der Sicherheit klar bei den Kantonen. Der Bund leistet soweit Unterstützung, als dies von den Kantonen im Rahmen eines subsidiären Armeeeinsatzes verlangt wird. Die Neugestaltung des Botschaftsschutzes bringt eine zivilere und damit unter föderalistischen Gesichtspunkten bessere Lösung als bisher. Die Hoheit der Kantone im Bereich der inneren Sicherheit wird wieder besser gewahrt und die Armee wird nur noch soweit eingebunden, als dies zum Erhalt des Know-hows im Hinblick auf ausserordentliche Lagen notwendig ist.

Aus Sicht der KKJPD war das Jahr 2007 unter föderalistischen Gesichtspunkten unproblematisch. Lediglich im Bereich der Jugendgewalt hat das EJPD den Versuch unternommen, einen politischen Prozess für eine Aufgabe einzuleiten, die primär in der Verantwortung der Kantone liegt. Im Bereich der vorgeschlagenen Massnahmen ist die Kompetenzverteilung aber beachtet worden.

5.1.7 Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)

Neben der NFA standen für die BPUK verschiedenen Projekte aus den Bereichen Raumplanung, Umwelt/Umweltschutz, Strassen und Bauwesen im Vordergrund.

- Raumplanung

Das Raumplanungskonzept und die sich anschliessende Revision des Raumplanungsgesetzes sind zwei Kernthemen, die vor allem 2008 bedeutungsvoll werden. Die Zusammenarbeit Kantone-Bund-Gemeinden hinsichtlich der Hilfsmittel für Bewilligungsverfahren für Mobilfunkstationen (inkl. Berücksichtigung der Umwelteinwirkungen) ist im Gange.

- Umwelt/Umweltschutz

Die *Erdbebenvorsorge* ist in den einzelnen Kantonen individuell vorzusehen; die BPUK stellte einen entsprechenden Grundlagenbericht zur Verfügung, dem sich allenfalls noch Empfehlungen anschliessen werden. Die Gesetzgebung betreffend *Altlasten* konnte weitestgehend zu einem guten Ende geführt werden. Eine enge Zusammenarbeit der Kantone erfordern schliesslich die Interventionsmassnahmen gegen *Feinstaub* und die Zusammenarbeit Bund-Kantone bei den Massnahmenkonzepten.

- Strassen/Verkehr

Bei der Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuern akzeptiert der Bund die Zuständigkeit der Kantone.

- Bauwesen

Hier arbeitet die BPUK laufend mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik zusammen, um Regelungen in Bereichen zu finden, die Bund, Kantone und Gemeinden betreffen (Honorarwesen, Normenwesen usw.).

Bei der *interkantonalen Zusammenarbeit* stehen die drei Konkordate öffentliches Beschaffungswesen, Abbau technischer Handelshemmnisse und Harmonisierung der Bau- und Planungsbegriffe im Vordergrund. Hier ist seitens der Kantone noch viel Arbeit zu leisten, damit diese Bereiche nicht vom Bund übernommen und auf Bundesebene reglementiert werden.

Grundsätzlich findet eine gute und konstruktive Zusammenarbeit mit einem intensiven Gedankenaustausch statt. Es darf festgestellt werden, dass der Bund die kantonalen Anliegen in der Regel positiv aufnimmt, dass die kooperative und föderalistische Zusammenarbeit aber viel Aufwand erfordert, der jedoch auf kantonaler Seite mangels Ressourcen oft nicht möglich ist. Die BPUK steht aber in der Regel in sehr engem Kontakt mit den Direktionen der betroffenen Bundesämter.

Aus der Sicht der BPUK geht die Zentralisierung weiter. Dies liegt daran, dass der Bundesrat von den Eidgenössischen Räten laufend entsprechende Aufträge erhält, die Verwaltung eine weitestgehend ungebrochene Eigendynamik besitzt und sich die Kantone nicht immer genügend dagegen wehren. Ein föderalistisches Problem stellen letztlich auch die einseitigen Kürzungen von Bundesbeiträgen dar (Beispiele: NHG, Hochwasserschutz, Strassen- und Unterhaltsbeiträge).

5.1.8 Konferenz der kantonalen Direktionen des öffentlichen Verkehrs (KöV)

Für die KöV standen drei Schwerpunkte im Vordergrund: das Güterverkehrsgesetz, die FinöV/Gesamtschau öV und die Bahnreform. Diese Vorhaben sind zumindest mittelbar von grosser föderalistischer Bedeutung. Es wird auf die laufenden Bestrebungen des Bundes hingewiesen, Beiträge an den öV zu kürzen bzw. beim Regionalverkehr zugunsten der grossen Transversalen zu sparen.

5.1.9 Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)

Die VDK hat sich im Jahr 2007 zur Hauptsache mit der Ausgestaltung der Landeswerbung auf Bundesebene und deren Koordination mit der Standortpromotion der Kantone befasst. Unter föderalistischen Gesichtspunkten erscheint diese Thematik unproblematisch.

Im Zuständigkeitsbereich der VDK ist keine markante Entwicklung hin zu mehr oder weniger Gestaltungsfreiheit der Kantone erkennbar. In Bereich der Eingriffsverwaltung besteht seitens des Bundes latent das Bedürfnis, den Vollzug sehr detailliert zu regeln und dabei die unterschiedlichen Bedürfnisse in den Kantonen zu vernachlässigen. In der Konsultationsphase kann diese Tendenz in der Regel jedoch korrigiert werden.

5.1.10 Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK)

Für die EnDK standen unter föderalistischen Gesichtspunkten auf Bundesebene die folgenden Vorlagen im Vordergrund:

- Stromversorgungsverordnung (StromVV), Revision der Energieverordnung (EnV)
- Energiepolitische Aktionspläne des UVEK (Anhörung)
- Volksinitiative „Lebendige Wasser“

- Kommissionsmotionen der UREK-S betreffend „Energieverbrauch im Gebäudebereich. Bundeskompetenz“ (07.3557) und „Einführung eines schweizweit einheitlichen, obligatorischen Gebäudeenergieausweises“ (07.3558)
- Zahlreiche parlamentarische Vorstösse, die mit den Aktionsplänen abgedeckt werden sollen

Zu den Hauptgeschäften gehörten im Weiteren die Verhandlungen CH-EU im Strombereich und die Energieeffizienzstrategie von "EnergieSchweiz".

Aus föderalistischer Sicht haben sich die Geschäfte StromVV, Revision EnV, Energiepolitische Aktionspläne des UVEK und Volksinitiative "lebendiges Wasser" befriedigend entwickelt, wobei die definitiven Ergebnisse noch ausstehen.

Sehr mühsam war die Behandlung der Kommissionsmotionen der UREK-S. Die Motionen wurden ohne vorherige Anhörung der EnDK eingereicht und in der Septembersession traktandiert. Erst nach massiver Intervention der EnDK sind die Geschäfte von der Traktandenliste gestrichen worden. Am 30.10.07 fand dann ein kurzer Vortrag vor der zuständigen UREK-Subkommission statt. Inzwischen ist die Motion „Energieverbrauch im Gebäudebereich. Bundeskompetenz“ (07.3557) zurückgezogen worden. An der Motion „Einführung eines schweizweit einheitlichen, obligatorischen Gebäudeenergieausweises“ (07.3558) wird trotz ablehnender Haltung der EnDK festgehalten. Die Behandlung der Vorstösse folgt in der Dezembersession.

Als suboptimal wird auch der Einbezug der EnDK bei der Energieeffizienzstrategie von "EnergieSchweiz" beurteilt. Erst nach entschiedener Intervention sind Korrekturen vorgenommen worden.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten werden die Kantone heute in die Verhandlungen CH-EU im Strombereich einbezogen. Ohne ständiges Nachfragen wäre der Informationsaustausch jedoch bescheiden. Die EnDK streicht die sehr gute Unterstützung durch die KdK und die Mission der Kantone in Brüssel hervor.

Aus Sicht der EnDK ist ein sehr hoher Druck zur Zentralisierung spürbar. Zudem wird bei den Vernehmlassungen zunehmend ein Zeitdruck aufgebaut, der in der Sache nicht immer gerechtfertigt ist. Die Mittel, um die Zentralisierung zu forcieren, sind teils direkter Natur (Verfassungs- und Gesetzesänderungen) zunehmend aber auch indirekter Natur (über die Finanzschiene, via Wegleitungen, via Einführung neuer Instrumente usw.). Weitere Probleme werden darin gesehen, dass die Bereitschaft der Kantone, im Energiebereich für Ihre Zuständigkeiten zu kämpfen, abgenommen hat und dass die "Verlinkung" der Kantonsregierungen mit ihren Ständeräten deutlich verbesserungsfähig ist.

5.1.11 Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (FoDK)

Für die FoDK standen auf Bundesebene die Volksinitiative "Rettet den Schweizer Wald" und die vom Bundesrat als Gegenvorschlag zuhanden des Eidgenössischen Parlaments verabschiedete Teilrevision des Waldgesetzes sowie die Vernehmlassung über die Anpassung der Waldverordnung im Rahmen der NFA im Vordergrund. Die Behandlung von Initiative und Gegenvorschlag verlief aus föderalistischer Sicht unbefriedigend. Die Umsetzung der Waldgesetzgebung liegt weitestgehend in der Verantwortung der Kantone. Bei der Vernehmlassung wurden die Kantone zwar angehört unter vielen, deren Argumente aber nicht entsprechend ihrer Verantwortung und Rolle gewichtet und damit letztlich kaum wahrgenommen. Die Anhörung der FoDK vor der UREK Nationalrat verkam zur

Formsache. Weder wurden die Anliegen der Kantone ernsthaft diskutiert noch in irgendeiner Form gewürdigt.

Die NFA-Anpassung der Waldverordnung verlief dagegen aus föderalistischer Sicht relativ gut. Hier wurden die wesentlichen Forderungen der FoDK bei der Überarbeitung weitgehend berücksichtigt.

Aus föderalistischer Sicht waren auch die Verhandlungen zu den NFA Programmvereinbarungen sowie der gemeinsame Einsatz mit der BPUK für die Gefahrenprävention (Hochwasserschutz, Schutzbauten, Schutzwald) wichtig. Bei der Umsetzung der Programmvereinbarungen im Rahmen der NFA lassen sich zwei Tendenzen feststellen: Einerseits das Bemühen, die neuen Rahmenbedingungen zu nutzen, und andererseits das Bestreben der Bundesverwaltung, mit neuen Handbüchern oder Vollzugsvorgaben sich detailliert abzusichern, womit die geplanten Freiräume wieder zurückgedrängt werden. Die Gefahr, dass unter dem Deckmantel des Controllings die Gestaltungsfreiheiten sukzessive wieder abgebaut werden, ist beträchtlich und es bedarf dauernder Anstrengungen von Seiten der Kantone, um sich dagegen zur Wehr zu setzen.

Der gemeinsame Einsatz der Kantone über die Forstdirektorenkonferenz und die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz für die Gefahrenprävention war aus föderalistischer Sicht positiv. Das Anliegen wurden letztlich vom Bundesrat zumindest teilweise aufgenommen und neu gewichtet.

5.1.12 Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK)

Für die Staatsschreiberkonferenz stand die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen betreffend die Umsetzung der e-Government-Strategie Schweiz im Zentrum. Diese Vorlage bedurfte insoweit eine Bereinigung, als die Stellung der SSK als massgebliche Vertreterin der inhaltlichen Ausgestaltung von e-Government-Lösungen zu festigen war.

Bei der Entwicklung der Gestaltungsfreiheit der Kantone in den Hauptbereichen kantonaler Zuständigkeiten sieht die SSK im Berichtsjahr keine wesentlichen Veränderungen. Als problematisch für die Kantonskonferenzen allgemein erwähnt sie die saloppe Infragestellung der Existenz der Konferenzen durch den damaligen Vorsteher des EJPD anlässlich der Präsentation der nationalen Föderalismuskonferenz 08 am 27. August 2007 in Aarau (vgl. NZZ, Nr. 198 vom 28.8.2007). Der Bundesrat und dessen Mitglieder haben auch im föderalistischen Kontext eine integrierende Aufgabe; die erwähnten Äusserungen belasten die föderalistische Partnerschaft.

Die Konferenz beschäftigte sich an zwei Tagungen mit Fragen der Politischen Planung und des Controllings, vornehmlich auf praktischer Stufe mit einer Präsentation und Diskussion der unterschiedlichen Ansätze auf kantonaler Ebene. Geplant ist ein Buch zur zukünftigen Rolle der Staatskanzleien in diesem Bereich.

5.2 Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen

5.2.1 Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)

Wichtig war für die ZRK die Interessenwahrung gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der zukünftigen Entwicklung der Bahnprojekte (ZEB). Im Rahmen des Projekts NFA

wurden im Bereich des Heim- und Betreuungswesens die Grundlagendaten für die gemeinsame Bedarfsplanung mit Rahmenkonzept für die interkantonale Zusammenarbeit in der Zentralschweiz erarbeitet.

Als Ausdruck des Erfolgs interkantonaler Zusammenarbeit konnte am 1. September 2007 die interkantonale Polizeischule in Hitzkirch eröffnet werden. Verschiedene weitere gemeinsame Projekte in unterschiedlichen Aufgabenbereichen wurden weiter vorangetrieben, so z.B. der Doppelspurausbau und die Tieferlegung der Zentralbahn in Luzern sowie die Erneuerung des Reusswehrs.

Die Konkordate Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ) und Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) werden einer Evaluation unterzogen, und für die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen werden Richtlinien und Empfehlungen erarbeitet. Geprüft wird auch ein Ausbau der Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen der Polizei. Nicht verwirklicht werden konnte eine gemeinsame Datenschutzaufsicht.

5.2.2 Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)

Auf Bundesebene standen für die NWRK die folgenden Geschäfte im Vordergrund:

- Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008 - 2011 (BFI);
- Neuer Finanzausgleich (NFA); 3. NFA Botschaft;
- Neue Regionalpolitik (NRP);
- Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB);
- FinöV / Wisenbergtunnel.

Wichtige Anliegen der Nordwestschweizer Kantone sind vom Bund bei diesen Vorlagen (noch) nicht berücksichtigt worden.

Im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit beschäftigte sich die NWRK insbesondere mit den folgenden Geschäften:

- Wirtschaftspolitik in den Kantonen der NWCH
- Bildungsraum NWCH
- Gesundheitsraum NWCH
- D/F/CH Zusammenarbeit am Oberrhein
- Koordination im Bereich Bevölkerungsschutz
- Koordination Stiftungs- und BVG-Aufsichtsorgane
- Gemeinsame Gesetzgebung im Bereich der Hundehaltung

Bezüglich der Gestaltungsfreiheit der Kantone in den Hauptbereichen kantonaler Zuständigkeiten stellt die NWRK keine wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr fest.

5.2.3 Konferenz der Ostschweizer Kantonsregierungen (ORK)

Im Rahmen des Projekts Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB) steht für die ORK die Sicherstellung der Verwirklichung ostschweizerischer Kernanliegen bei Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur im Vordergrund.

Auf interkantonaler Ebene wird dem Haus der Kantone ein hoher Stellenwert zugemessen. Die Beteiligung der Ostschweizer Kantone (sowie der Kantone AG und ZH) am Interreg IV-Programm "Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein" wurde an die neuen Gegebenheiten der NRP angepasst und die kantonale Mitfinanzierung neu geregelt.

Namentlich in den Eidgenössischen Räten stellt die ORK eine stärkere Sensibilisierung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier für regionalpolitische Vorlagen fest, wie die Beratung der ZEB gezeigt habe. Die Politik habe sich bemüht, einen Ausgleich der Investitionen zwischen den verschiedenen Landesteilen zu finden.

5.2.4 Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)

Für die WRK standen auf Bundesebene unter föderalistischen Gesichtspunkten insbesondere die nachstehenden Vorlagen im Zentrum, deren Entwicklung wie folgt beurteilt wird:

- NFA: Es besteht Unsicherheit über die Entwicklung des Ausgleichs, verursacht durch eine mangelnde Transparenz sowohl bezüglich der Haushaltsneutralität der Globalbilanz, die nicht gewährleistet erscheint, als auch bezüglich der Vorleistungen, die im Vorfeld der NFA geleistet wurden. Im Weiteren fehlt eine Gesamtsicht im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen.
- Zukünftige Entwicklung der Eisenbahnprojekte (ZEB): Der Bundesrat respektiert den Volkswillen nicht, der in der Volksabstimmung zum Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs im November 1998 zum Ausdruck gekommen ist.
- Die Mitwirkung der Kantone bei der Umsetzung der Europapolitik benötigt eine klare, anerkannte Strategie, damit die Kantonsinteressen mittel- und langfristig gewahrt werden können. Es wäre zu prüfen, ob dafür eine juristische Struktur geschaffen werden müsste (Gesetz oder Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen).
- Neue Regionalpolitik (NRP): Die Kommunikation des Bundes ist ungenügend, was es den Kantonen verunmöglicht, offiziell zu reagieren. Der Bund berücksichtigt die Parlamentsentscheide nicht: Die Finanzierung INTERREG ist niedriger als ursprünglich beschlossen.
- Revision KVG: Eine Einführung der freien Spitalwahl würde das System des Gesundheitswesens grundlegend verändern und hätte für die Kantone finanzielle Mehrbelastungen zur Folge. Im Weiteren hätten die Veränderungen von Verfahrensabläufen einen grossen Einfluss auf die Organisation innerhalb der Kantone (Neuregelung der Pflegefinanzierung, "managed care").
- Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts: Die Organisation innerhalb der Kantone muss angepasst werden, was je nach Fall grosse Kosten verursachen wird.

- Öffentliche Pensionskassen: Hier handelt es sich um einen Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone, verbunden mit grossen finanziellen Folgen für einzelne von ihnen.
- Besteuerung der Unternehmen / der Familien: Mit einer Reform der Bundessteuern wird tendenziell auch der Ertrag der Kantone aus ihrem Anteil an der direkten Bundessteuer reduziert. Zudem werden dadurch auch die kantonalen Steuersysteme präjudiziert und die Steuererträge der Kantone reduziert.

In den kantonalen Kompetenzbereichen wird die Organisationsfreiheit der Kantone in verschiedener Weise eingeschränkt. Als Beispiele sind zu erwähnen:

- In immer mehr Bereichen (Gesundheit, Bildung usw.) ist eine verstärkte Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen festzustellen. Paradoxiertweise werden den Kantonen trotzdem wieder neue Aufgaben zugewiesen, ohne dass diese an der Entscheidungsfindung hätten mitwirken können (z.B. KVG). Zudem werden solche Mehrbelastungen nicht angemessen kompensiert, was zur Folge hat, dass die Kantone den grössten Teil der Finanzierung dieser Leistungen zu übernehmen haben.
- In neuen Bereichen (NFA, NRP) verändert sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen grundlegend. Dies birgt die Gefahr, dass die Beziehungen in einem Prozess ausgehandelt werden, von dem die Kantonsregierungen auf politischer Ebene ausgeschlossen sind.

Bei den durch die KdK veranlassten Vernehmlassungen sind die eingeräumten Antwortfristen oft zu kurz. Die Praxis, die Haltung der Kantone bei solchen Konsultationen vorerst über die Direktorenkonferenzen festzulegen, wirft Fragen der Stichhaltigkeit und der Legitimität auf. Die Rolle dieser 4. Ebene in unserem föderalistischen System und deren Entwicklung werden im Zusammenhang mit dem Bezug des Hauses der Kantone zu hinterfragen sein.

Auf interkantonaler Ebene standen die folgenden Geschäfte im Vordergrund:

- Im Bereich der Bildung: HarmoS, Sonderpädagogik, Ausbildungsbeihilfen, Revision der interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO
- Im Bereich Gesundheit: Konkordat über die Spitzenmedizin
- Interkantonale Zusammenarbeit: Revision der "Convention des conventions", d.h. Anpassung an die Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) mit dem Bestreben, die Anwendung dieser Vereinbarung in den Vertragskantonen zu verbessern, sowie Einleitung der parlamentarischen Phase für eine neue Konvention über die Mitwirkung der kantonalen Parlamente in der Aussenpolitik¹¹.
- Haus der Kantone: Hier wird es wichtig sein, eine Kontrollinstanz einzusetzen, um zu verhindern, dass die Kosten von Jahr zu Jahr ansteigen.

¹¹ *Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)*

- Sprachengesetz
- Harmonisierung der Ergänzungsleistungen für Familien

5.2.5 Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)

Für die Regierungskonferenz der Gebirgskantone waren die folgenden Geschäfte von zentraler Bedeutung:

- StromVV, Revision EnV
- Volksinitiative „Lebendige Wasser“ (07.060 s)
- Pa Iv Restwassermengen (UREK-S) (04.435 s) - Fortsetzung
- Mo. Nationalrat (Speck). Gewässerschutzgesetz. Revision (03.3096 n) - Fortsetzung

Bei der StromVV, Revision EnV ist die Entwicklung befriedigend, wobei das definitive Resultat noch aussteht.

Die übrigen drei Geschäfte sind miteinander behandelt worden. Die Entwicklung befriedigt nur teilweise, wobei das definitive Resultat auch hier noch aussteht. Die Gefahr eines Eingriffes in Kantonshoheiten ist vorhanden. Die RKGK erhielt – nach entsprechender Anfrage - die Möglichkeit für eine kurze Anhörung vor der UREK-S.

Es ist ein hoher Zentralisierungsdruck spürbar. Bei den Vernehmlassungen wird fast regelmässig ein ungerechtfertigter Zeitdruck aufgebaut. Die Instrumente, um die Zentralisierung zu bewerkstelligen, sind teils direkter Natur (Verfassungs- und Gesetzesänderungen) zunehmend aber auch indirekter Natur (via Finanzen, via Wegleitungen, via Einführung neuer Instrumente, via Zweckbindungen etc.).

Die Regionalkonferenzen werden – auch wenn sie von einem Geschäft zentral betroffen werden, wie in unserem Fall beispielsweise bei Fragen der Wasserkraft – nicht automatisch zu Stellungnahmen oder Vortritten eingeladen. Allzu oft müssen wir hier nach dem „Holprinzip“ agieren. Dies ist unbefriedigend.

Vernehmlassungen werden zunehmend in die Sommerferien gelegt, womit die Vernehmlassungsfrist faktisch um rund eineinhalb Monate verkürzt wird.

Ein empfindlicher Nachteil der Kantone besteht darin, dass sie an Kommissionssitzungen und während den Sessionen keinen (permanenten) Zugang zu den Sitzungen haben. Hier verfügt der Bundesrat bzw. seine Vertretung über einen ganz entscheidenden Vorteil, den er nutzt. Kantone können nur schwer Korrekturen anbringen.

5.3 Zusammenfassung der Beurteilung aus der Sicht der interkantonalen Konferenzen

Bei den Vorlagen des Bundes stand für die Kantone das Projekt NFA im Vordergrund. Mit dem Inkraftsetzungsbeschluss des Bundesrats auf den 1. Januar 2008 konnte der Schlusspunkt zu einem rund 15-jährigen Prozess partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gesetzt werden. Die insgesamt sehr konstruktive Zusammenarbeit im Projektverlauf fand auch im Berichtsjahr ihre Fortsetzung: Die parlamentarischen Beratungen der 3. NFA-Botschaft verliefen - mit Ausnahme des Beschlusses, die

Kantone stärker an der Finanzierung der offenen Verpflichtungen der IV zu beteiligen - gesamthaft sehr positiv. National- und Ständerat setzten alles daran, den ehrgeizigen Zeitplan einzuhalten. In FiLaV konnten verschiedene, von den Kantonen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingebrachte Änderungsvorschläge noch berücksichtigt werden.

Die Komplexität des Projektes und die damit verbundene horizontale Umverteilung stellen auch die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf eine Belastungsprobe. Von Seiten der WRK werden Zweifel bezüglich der Einhaltung der Haushaltsneutralität geäußert und mangelnde Transparenz insbesondere auch bezüglich der Programmvereinbarungen bemängelt. Insgesamt darf aber darauf hingewiesen werden, dass die mit der NFA verbundene Föderalismusreform von allen Kantonen mitgetragen wird.

Im Bildungsbereich standen die Verabschiedung des Sprachengesetzes und die Ausarbeitung des Entwurfs des HFKG im Vordergrund, im Gesundheitswesen die verschiedenen Vorlagen zur Revision des KVG. Im Finanzbereich waren es die Unternehmenssteuerreform II sowie die Vernehmlassungen zur Revision der Ehepaarbesteuerung und zur Reform der Mehrwertsteuer. Wichtige Vorlagen standen u.a. auch im Energiebereich, bei der Umsetzung des Asyl- und Ausländergesetzes, in der Regionalpolitik, bei der zukünftigen Entwicklung der Bahninfrastruktur sowie im Zusammenhang mit der Volksinitiative "Rettet den Schweizer Wald" auch in der Waldgesetzgebung zur Diskussion.

Die Beurteilung des Einbezugs der Kantone in den Entscheidungsprozess ergibt kein einheitliches Bild. Mehrmals wird auch darauf hingewiesen, dass der Einbezug der Kantone erst nach aktiver Intervention zum Spielen kam.

Während im Bildungsbereich die Zusammenarbeit auf Ebene der Verwaltung aber auch zwischen der EDK und den parlamentarischen Kommissionen gut funktioniert und z.B. beim Sprachengesetz dank der Intervention des Ständerats eine zentralistische Lösung verhindert werden konnte, hat der Ständerat im Gesundheitswesen trotz gegenteiliger Intervention der GDK nicht auf einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung" verzichtet.

Grundsätzlich positiv beurteilt wird die Zusammenarbeit durch die KKJPD, die VDK die BPUK-KöV sowie, zumindest was die Anpassung der Verordnungen betrifft, auch durch die FoDK.

Kritisch äussert sich die EnDK zur Behandlung der Kommissionsmotionen der UREK-S zur Energieeffizienz von Gebäuden, die ohne vorherige Konsultation eingereicht wurden und an denen trotz ablehnender Haltung festgehalten wird. Die Konferenz der Gebirgskantone bemängelt, dass sie bei der Volksinitiative "Lebendige Wasser" und den damit verbundenen Geschäfte als direkt betroffene Konferenz nicht automatisch in den Entscheidungsprozess einbezogen wurde. Bedauert wird von beiden Konferenzen die mangelnde Einflussmöglichkeit in der Kommissions- und Parlamentsarbeit. Die FoDK hält ebenfalls mit Bedauern fest, dass ihre Argumente bei der Revision des Waldgesetzes nicht angemessen berücksichtigt wurden, obwohl die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Waldgesetzgebung bei den Kantonen liegt.

Allgemein bemängelt werden nach wie vor die teilweise sehr kurzen Vernehmlassungsfristen, die zudem häufig in die Sommerferien fallen, womit die Frist nochmals verkürzt wird. Dieser Hinweis richtet sich teilweise auch an die KdK und einzelne Direktorenkonferenzen.

Bezüglich des Erhalts der Gestaltungsfreiheit der Kantone weist eine Mehrheit der Konferenzen auf die Tendenz hin, dass sich im Allgemeinen die Bundesstellen zwar bemühen, die neuen Rahmenbedingungen der NFA umzusetzen, dass aber die Gefahr besteht, die geplanten Freiräume wieder einzuschränken, sei dies durch detaillierte Vollzugsvorgaben, Handlungsanweisungen oder Controllingvorschriften. Von verschiedener Seite wird aber auch festgestellt, dass sich die Kantone oft nicht genügend für den Erhalt der eigenen Entscheidungsspielräume zur Wehr setzen.

Im Bereich der horizontalen Zusammenarbeit ist der definitive Entscheid der Kantonsregierungen für das Haus der Kantone besonders hervorzuheben. Obschon dazu auch vereinzelte kritische Bemerkungen gemacht werden, ist dieser Entscheid positiv zu werten, weil damit die Präsenz der Kantone auf bundespolitischer Ebene besser sichtbar und gleichzeitig die Koordination zwischen den einzelnen Konferenzen erleichtert wird.

Die interkantonale Zusammenarbeit konnte weiter ausgebaut werden. Zu erwähnen sind insbesondere das Inkrafttreten der IRV, die Verabschiedung des HarmoS-Konkordats und des Sonderpädagogik-Konkordats, die Überarbeitung der IVSE sowie die Verabschiedung bzw. Bereinigung von zwei Konkordaten durch die KKJPD.

Verschiedentlich wird der mangelnde Einbezug einzelner Konferenzen in die Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren bemängelt. Hier ist eine verstärkte Fachkoordination erforderlich.

6 Beurteilung der Entwicklung aus der Sicht des Bundes

Aus Sicht des Bundes sind folgende Feststellungen zu machen¹²:

- Der ehrgeizige Fahrplan der NFA konnte dank der guten Zusammenarbeit aller Beteiligten (Bund und Kantone, Bundesrat und Parlament) auch 2007 eingehalten werden. Wie geplant tritt die NFA am 1. Januar 2008 in Kraft. Dies ist als grosser Erfolg zu werten. Noch sind aber grosse Herausforderungen zu meistern. Namentlich bei den Verbundaufgaben gilt es, eine partnerschaftliche und wirksame Zusammenarbeit zu verwirklichen und dabei eine übermässige Komplizierung auf der Fachebene zu vermeiden. Die nötige enge Zusammenarbeit der Fachspezialisten auf Ebene Bund und Kantone darf dabei eine sachgerechte politische Steuerung nicht erschweren.
- Zuversichtlich stimmt, dass die Zusammenarbeit der Kantone gut greift (namentlich: Inkrafttreten der Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Sonderpädagogik-Konkordat, HarmoS-Konkordat). Dies hat mit dazu beigetragen, dass verfassungswidrige und unnötige Eingriffe in die kantonalen Kompetenzen verhindert werden konnten (Sprachengesetz).
- Sowohl auf Ebene des Bundes wie auf Ebene der Kantone ist ein ungebrochener politischer Gestaltungswillen festzustellen. Dies kann vereinzelt dazu führen, dass parallel auf Ebene des Bundes wie der Kantone Lösungen angestrebt werden

¹² Die Feststellungen wurden durch den Dienst für Föderalismusfragen des Bundesamts für Justiz in Zusammenarbeit mit der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF) erarbeitet.

(z.B. Hooliganismus, gefährliche Hunde). Ein solcher Parallelismus sollte nur in Einzelfällen bestehen. Erfreulich ist indessen die Dynamik der Aufgabenerfüllung im schweizerischen Föderalismus.

- Mit dem Entscheid der Konferenz der Kantonsregierungen für die Schaffung des Hauses der Kantone wird die Abstimmung zwischen der Konferenz der Kantonsregierungen und den interkantonalen Direktorenkonferenzen sowie zwischen letzteren stark verbessert. Dies stärkt die Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund, aber auch die zeitgerechte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Aus Sicht des Bundes bedarf nach Schaffung des Hauses der Kantone die Zusammenarbeit zwischen der KdK sowie den interkantonalen Direktorenkonferenzen einerseits und den regionalen Regierungskonferenzen andererseits eines besonderen Augenmerks.
- Es ist auch aus Sicht des Bundes bedauerlich, dass in Einzelfällen immer wieder sehr kurze Fristen für Vernehmlassungen, Anhörungen oder weitere Stellungnahmen gesetzt werden müssen. Die verbesserte Zusammenarbeit unter den interkantonalen Konferenzen kann vielleicht dazu beitragen, dass die durch externe Rahmenbedingungen (internationale Entwicklungen, internationale Vereinbarungen usw.) erfolgende zeitliche Beschleunigung der Entscheidungsprozesse auf kantonalen Seite etwas abgefangen werden kann.
- Das Berichtsjahr war nicht durch nennenswerte Umsetzungsdefizite geprägt. Darob droht gelegentlich vergessen zu gehen, dass die Kantone permanent umfangreiche Vollzugsaufgaben erfüllen. Als Beispiel können die Anpassungen der Gerichtsorganisation erwähnt werden, die ab dem 1. Januar 2007 aufgrund der in Artikel 29a BV verankerten Rechtsweggarantie innerhalb zweier Jahre vorgenommen werden müssen. Die meist vorausschauende, loyale und normkonforme Umsetzung neuer Vorschriften des Bundesrechts durch die Kantone verdient im Berichtsjahr 2007 neben deren Innovationswillen beim Wahrnehmen angestammter oder neuer eigener Aufgaben besondere Erwähnung.

7 Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung

7.1 Entwicklung im Berichtsjahr 2007

Als Hauptereignisse des Föderalismusjahres 2007 dürfen die Inkraftsetzung der NFA auf den 1. Januar 2008 sowie der definitive Entscheid zur Schaffung des Hauses der Kantone bezeichnet werden.

Von Beginn weg als eigentliche Föderalismusreform konzipiert, verstärkt die NFA mit der Verankerung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Verfassung die Grundlagen für eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Gleichzeitig werden die Möglichkeit für eine wirkungsorientierte, partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug von Bundesrecht geschaffen, die Grundlagen für eine Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verstärkt und der Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Kantonen ausgebaut. Der ehrgeizige Fahrplan konnte dank des zielgerichteten Einsatzes aller daran beteiligten Akteure auf Verwaltungs-, Regierungs- und Parlamentsebene in Bund und Kantonen eingehalten werden.

Mit der Schaffung des Hauses der Kantone soll die Präsenz der Kantone verstärkt und die Zusammenarbeit auf politischer und technischer Ebene zwischen den Kantonsregierungen, den Direktorenkonferenzen und der KdK wirkungsvoller gestaltet werden. Gerade die Medienberichterstattung zum Haus der Kantone, aber auch andere kritische Äusserungen haben gezeigt, dass Aufgaben und Ziele der interkantonalen Konferenzen in weiten Kreisen unbekannt und deshalb verschiedene Missverständnisse vorhanden sind. Wenig bekannt sind auch die Aktivitäten der Kantone im Zusammenhang mit der Gestaltung der Europapolitik.

Sowohl im Spiegel der Medien als auch in jenem von Wissenschaft und Forschung ist ein Rückgang jener Artikel festzustellen, die sich mit Grundsatzfragen des Föderalismus auseinandersetzen. Die Blickrichtung der Debatte zu Gebietsreformen hat sich von der Ebene der Kantone auf die Ebene der Gemeinden verschoben. Mit der wachsenden Bedeutung der Agglomerationspolitik zeichnen sich zudem neue politische Einflussräume ab. In verschiedenen Artikeln wurde eine Reorganisation des Ständerats diskutiert. Dabei stand nicht mehr eine Entwicklung in Richtung des deutschen Bundesrats im Vordergrund, sondern der Vorschlag, den Städten eine Vertretung einzuräumen, was einen tiefen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie und damit in die Grundlagen unseres föderalistischen Staatsaufbaus bedeuten würde. Im Übrigen standen unter föderalistischen Gesichtspunkten die Berichterstattungen zur Steuerdebatte, zur NFA und zur Spitalfinanzierung im Vordergrund des Medieninteresses.

Bei den Vernehmlassungsvorlagen des Bundes kann festgehalten werden, dass in der Regel der Einbezug der Kantone in den Willensbildungsprozess bei den Verfassungs- und Gesetzgebungsvorlagen gut funktioniert. Weniger befriedigend wird der Einbezug der Kantone bei der Ausarbeitung von Verordnungen beurteilt. Positiven Beispielen wie z.B. den Ausführungsverordnungen zur NFA stehen einige negative Beispiele insbesondere in den Bereichen Straf- und Massnahmenvollzug und der Energiepolitik gegenüber. Grundsätzlich wird es auch in Zukunft gerade im Verordnungsrecht sehr wichtig sein, darauf zu achten, dass die Grundsätze der Aufgabenteilung und die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen konsequent ausgeschöpft und der Handlungsspielraum der Kantone nicht wieder durch enge Vollzugsvorschriften, Weisungen und Kontrollauflagen unnötig eingeschränkt wird. Im Bereich der Besteuerung wird man sich auch stets bewusst sein müssen, dass Regelungen bezüglich der Bemessung der direkten Bundessteuer oft die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Steuergesetzgebung unter Zugzwang setzen.

Nach wie vor zu bemängeln sind die teilweise sehr kurzen Vernehmlassungs- und Anhörungsfristen, wobei sich diese Beanstandung auch auf Vernehmlassungen durch die KdK und einzelne Direktorenkonferenzen bezieht. Von verschiedenen Konferenzen wird auch eine bessere Koordination der kantonalen Vernehmlassungen gefordert.

Mit wenigen Ausnahmen verdienen die dem Bundesparlament zugeleiteten Vorlagen des Bundes eine gute Note. Die Beurteilung der parlamentarischen Beratungen fällt dagegen aus föderalistischer Sicht zwiespältig aus: Positiv zu erwähnen sind die speditive und zielgerichtete Beratung der 3. NFA-Vorlage, die Berücksichtigung der kantonalen Anliegen beim Sprachengesetz sowie die Debatte zum Bürgerrechtsgesetz. Nicht aufgenommen wurden dagegen die kantonalen Forderungen bei der Volkszählung 2010 und in den Beratungen der Änderungen im KVG, bei der Pflegefinanzierung sowie bei den Energievorlagen. Wenig Verständnis für die Anliegen der Kantone hat insbesondere der Nationalrat auch beim Beschluss gezeigt, die Kantone stärker an der Finanzierung der nachschüssigen Verpflichtungen der IV zu beteiligen.

Wie in den Vorjahren weisen die analysierten parlamentarischen Vorstösse mit einem Bezug zum Verhältnis Bund-Kantone auf einen anhaltenden bzw. sich leicht verstärkenden Zentralisierungsdruck hin: 70 Prozent dieser Vorstösse verlangen eine stärkere Zentralisierung, nur 10 Prozent eine Dezentralisierung, während die restlichen 20 Prozent eine Verstärkung der vertikalen Zusammenarbeit anstreben.

Meilensteine konnten auch bei der interkantonalen Zusammenarbeit erreicht werden. Neben dem Entscheid zum Haus der Kantone stand das Inkrafttreten der Vereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) im Vordergrund. Zukunftsweisend sind aber auch die Konkordate der EDK zur Sonderpädagogik und zur Harmonisierung der Volksschule sowie die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) der SODK. Verschiedene weitere Vereinbarungen konnten abgeschlossen werden oder sind noch in Ausarbeitung.

7.2 Veränderungen in der Periode 2005 - 2007

Der vorliegende dritte Monitoring-Bericht lehnt sich im Aufbau an die bisherigen zwei Berichte an, es wurden aber einzelne Ergänzungen und Verfeinerungen vorgenommen: Bei den Vernehmlassungsvorlagen wurden vermehrt auch das Verordnungsrecht einbezogen und bei der Auswertung der parlamentarischen Vorstösse wurden Beurteilungs- und Auswertungsraster neu gestaltet. Neu sind die Abschnitte "interkantonalen Zusammenarbeit" und "Beurteilung der Entwicklung aus der Sicht des Bundes".

Ein Vergleich der drei bisherigen Monitoring-Berichte lässt keine eigentlichen Trendausagen zu. Übereinstimmend kann über die drei Jahre festgestellt werden, dass in der Regel der Einbezug der Kantone in den Willensbildungsprozess bei Vernehmlassungen zu Verfassungs- und Gesetzgebungsvorlagen gut funktioniert und dass die dem Bundesparlament zugeleiteten Vorlagen mit wenigen Ausnahmen unter föderalistischen Gesichtspunkten eine gute Note verdienen. Ein Dauerthema bilden die teilweise (zu) kurzen Vernehmlassungsfristen.

Die im vorliegenden Bericht erstmals zum Ausdruck gebrachte kritische Beurteilung der Vernehmlassungen und Anhörungen zu Verordnungsprojekten des Bundes entspricht nicht einem Trend, sondern ist eher darauf zurückzuführen, dass diese Vorlagen bisher nicht im gleichen Ausmass unter die Lupe genommen wurden. Es zeigt sich aber, dass es gerade bei Verordnungsprojekten sehr wichtig ist, darauf zu achten, dass die kantonale Umsetzungsautonomie gewahrt bleibt.

Insbesondere bei der Beurteilung der parlamentarischen Beratungen kann festgestellt werden, dass in einzelnen Bereichen wie Bildung, Umwelt und Verkehr das Bewusstsein für die föderalistische Aufgabenteilung stärker vorhanden ist als in andern Bereichen. Im Gesundheitswesen und dabei insbesondere bei der Spital- und Pflegefinanzierung, aber auch im Bereich der Energiepolitik werden demgegenüber die kantonalen Kompetenzen ungenügend berücksichtigt. Die zielgerichtete Parlamentsarbeit zur Umsetzung des Föderalismusprojekts NFA darf über alle drei Berichtsperioden hinweg positiv vermerkt werden. Bei den parlamentarischen Vorstössen spielen föderalismusrelevante Fragen nach wie vor eine untergeordnete Rolle, wobei eine anhaltende Tendenz zu verstärkter Zentralisierung festzustellen ist.

Im Spiegel der Medien, aber auch in Wissenschaft und Forschung haben Grundsatzfragen zum Föderalismus und zu Gebietsreformen an Gewicht verloren. Die Berichterstattung in den Medien wird stets durch einzelne Ereignisse wie z.B. die Veröffentlichung des

Berichts "Baustelle Föderalismus" im Jahre 2005 oder die Abstimmung zur Bildungsverfassung im Jahre 2006 geprägt. Im Jahre 2007 waren die Abschlussarbeiten zur NFA sowie der Entscheid zum Haus der Kantone wichtige Medienereignisse. Tendenziell lässt sich feststellen, dass sich die Föderalismuskritik geringfügig abgeschwächt hat.

Der Vergleich der vorliegenden drei Monitoring-Berichte zeigt, dass Föderalismus nicht exakt definiert ist und eine Beurteilung der Entwicklung stets subjektiv geprägt sein wird. Es wird deshalb auch kaum je möglich sein, eindeutige Trends festzustellen. Vielmehr gilt es, einerseits die Grundstimmung gegenüber dem Föderalismus abzuschätzen und andererseits bei jeder einzelnen Vorlage darauf zu achten, dass die Grundsätze der Aufgabenteilung und der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit eingehalten werden. Gerade im Hinblick auf die Inkraftsetzung der NFA auf den 1. Januar 2008 bleibt dies eine Daueraufgabe.

7.3 Handlungsbedarf

Aus der Analyse der Entwicklung des Föderalismus im Jahre 2007 ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

1. Mit der Inkraftsetzung der NFA auf den 1. Januar 2008 wurde ein wichtiger Meilenstein erreicht. Damit beginnt aber erst die Bewährungsprobe für die neuen Grundsätze der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Es wird wichtig sein, den Geist der NFA in die künftige Bundespolitik hineinzutragen und diesen stets auch in den föderalistischen Dialog zwischen Bund und Kantonen einfließen zu lassen. In diesem Sinne ist das bisherige Monitoring der Bundesvorlagen und der parlamentarischen Beratungen konsequent weiterzuführen und wo sinnvoll auszubauen.
2. Im Hinblick auf den Bezug des Hauses der Kantone ist eine umfassende Orientierung der Öffentlichkeit über Aufgaben Ziele und Legitimation der interkantonalen Konferenzen unabdingbar. Die Gelegenheit ist zu nutzen, die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und die Funktionsweise des Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen im Sinne des kooperativen Föderalismus bekannt zu machen.
3. Die am 27./28. März 2008 in Baden stattfindende 2. Nationale Föderalismuskonferenz unter dem Titel "Der Schweizer Föderalismus unter Effizienzdruck: Was sind die Perspektiven?"¹³ ist zu nutzen, mit kompetenten Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Kultur die Leistungsfähigkeit unseres föderalistischen Staates in der heutigen Zeit kritisch zu hinterfragen und damit zu einem vertieften Verständnis und zu weiterführenden Reformansätzen des Schweizer Föderalismus zu gelangen.
4. Die festgestellten Mängel der Koordination zwischen den einzelnen Konferenzen sind durch einen konsequenten Ausbau der Fachkoordination zu beheben. Dabei ist auch darauf zu achten, alle jeweils betroffenen Konferenzen in die Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen.

¹³ Informationen unter www.foederalismus08.ch

5. Sowohl beim Bund als auch bei den interkantonalen Konferenzen ist darauf zu achten, dass den Kantonen die für eine seriöse Erarbeitung einer Stellungnahme erforderliche Zeit eingeräumt und wenn immer möglich die dafür vorgesehenen gesetzlichen Fristen eingehalten werden.

8 Beschlüsse

- I. Der Stiftungsrat nimmt den 3. Monitoring-Bericht "Föderalismus" 2007 zur Kenntnis.**
- II. Der Stiftungsrat beauftragt die Geschäftsstelle der ch Stiftung, die Hauptergebnisse des Berichts den betroffenen Stellen (KdK, Direktorenkonferenzen, regionale Regierungskonferenzen, Bundesrat und Parlament) und der Öffentlichkeit (Medien) in geeigneter Form zur Kenntnis zu bringen.**
- III. Der Stiftungsrat beauftragt die Geschäftsstelle der ch Stiftung, für die Umsetzung der Massnahmen, die sich aus dem Kapitel 7.3 (Handlungsbedarf) ergeben, zu sorgen.**
- IV. Das Föderalismus-Monitoring ist gezielt als Instrument der laufenden Überprüfung der Entwicklung des Föderalismus zu nutzen und auszubauen.**

Abkürzungsverzeichnis

BFI	Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008 - 2011
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
CoParl	Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EnDK	Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
EnV	Energieverordnung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
FiLaG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich
FiLaV	Verordnung vom 11. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich
FinöV	Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs
FoDK	Konferenz der kantonalen Forstdirektoren
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HarmoS	Konkordat zur Harmonisierung der obligatorischen Schule
HES-SO	Haute école spéciale de Suisse occidentale Westschweizer Fachhochschule
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
HSMKO	Konkordat über die Koordination der Konzentration der Hochspezialisierten Medizin
Interreg	Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit
IRV	Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
IVKKM	Interkantonale Vereinbarung über die Koordination und Konzentration der hochspezialisierten Medizin
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
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
LSMV	Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug
Mo	Motion
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den natur- und Heimatschutz
NRP	Neue Regionalpolitik
NWCH	Nordwestschweiz

NWRK	Nordwestschweizer Regierungskonferenz
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ORK	Konferenz der Ostschweizer Kantonsregierungen
öV	öffentlicher Verkehr
Palv	Parlamentarische Initiative
PHZ	Pädagogische Hochschule Zentralschweiz
Po	Postulat
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
SSK	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz
StHG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
StromVV	Stromversorgungsverordnung
UREK-S	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats
USIS	Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
VIntA	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
WRK	Westschweizer Regierungskonferenz
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz

Literaturverzeichnis

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007

Forum of Federations (Hrsg.), Handbook of Federal Countries, 2005, Edited by Ann L. Griffiths, Coordinated by Karl Nerenberg, McGill Queen's University Press, 2005

Institut für Föderalismus, 31. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2006), Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2007