



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

Monitoring-Bericht

Föderalismus 2009

Bern, 29. März 2009

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Grundlagen und Aufbau des Berichts..... | 4 |
| 2 | Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Berichtsjahr 2009 | 5 |
| 2.1 | Föderalismus im Spiegel der Medien..... | 5 |
| 2.2 | Entwicklung im Spiegel von Wissenschaft und Forschung | 6 |
| 2.3 | Entwicklung des Föderalismus im internationalen Umfeld | 8 |
| 2.3.1 | Aktivitäten des Forum of Federations | 8 |
| 2.3.2 | Föderalismus-Berichte anderer Länder..... | 10 |
| 2.3.3 | Fiscal Federalism Network der OECD | 11 |
| 3 | Projekte und Vorlagen des Bundes | 12 |
| 3.1 | Vernehmlassungsvorlagen | 12 |
| 3.2 | Gesetzgebung..... | 13 |
| 3.3 | Vorstösse im Eidgenössischen Parlament..... | 14 |
| 3.3.1 | Analyse nach Aufgabenart und Stossrichtung | 15 |
| 3.3.2 | Analyse nach Rat | 16 |
| 3.3.3 | Analyse nach Parteizugehörigkeit..... | 16 |
| 3.3.4 | Analyse nach Politikbereichen | 17 |
| 4 | Erste Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung der NFA | 17 |
| 4.1 | Behinderteninstitutionen | 18 |
| 4.2 | Sonderschulung | 18 |
| 4.3 | Hilfe und Pflege zu Hause für Betagte und Behinderte | 19 |
| 4.4 | Entflechtung im Strassenwesen | 19 |
| 4.5 | Entflechtungen in anderen Aufgabenbereichen | 19 |
| 4.6 | Gesamteindruck | 20 |
| 5 | Interkantonale Zusammenarbeit..... | 20 |
| 5.1 | Vereinbarungen in den in Art. 48a BV aufgeführten Aufgabenbereichen | 21 |
| 5.1.1 | Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV | 21 |
| 5.1.2 | Straf- und Massnahmenvollzug | 21 |
| 5.1.3 | Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche | 21 |
| 5.1.4 | Kantonale Hochschulen..... | 21 |
| 5.1.5 | Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung | 22 |
| 5.1.6 | Abfallbewirtschaftung..... | 22 |
| 5.1.7 | Agglomerationsverkehr..... | 22 |
| 5.1.8 | Spitzenmedizin und Spezialkliniken | 22 |
| 5.1.9 | Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden..... | 22 |
| 5.2 | Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in andern Bereichen..... | 23 |
| 5.3 | Zusammenfassung..... | 24 |
| 6 | Zusammenarbeit in Metropolitanräumen und Agglomerationen..... | 24 |
| 6.1 | Basel | 25 |
| 6.2 | Bern | 26 |
| 6.3 | Bassin lémanique | 26 |
| 6.4 | Zürich | 27 |
| 6.5 | Initiative des Kantons Aargau für einen starken Wirtschaftsraum Nordschweiz | 27 |
| 7 | Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der interkantonalen Konferenzen | 28 |
| 7.1 | Beurteilung durch KdK und Direktorenkonferenzen | 28 |
| 7.2 | Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen..... | 31 |
| 8 | Beurteilung der Entwicklung aus der Sicht des Bundes..... | 32 |
| 9 | Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung..... | 33 |
| 9.1 | Entwicklung im Berichtsjahr 2009 | 33 |

| | | |
|-----|--|----|
| 9.2 | Veränderungen in der Periode 2005 – 2009 | 35 |
| 9.3 | Handlungsbedarf | 36 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 38 |
| | Literaturverzeichnis..... | 39 |

| | |
|-------------|---|
| Anhang I: | Chronologischer Rückblick 2009: Entwicklung des Föderalismus im Spiegel der Medien |
| Anhang II: | Ergebnisse und Trends der Forschung im schweizerischen Föderalismus 2009: 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 |
| Anhang VI: | Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV |

1 Grundlagen und Aufbau des Berichts

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 2009 liegt nun bereits die fünfte Ausgabe vor.

Der Monitoring-Bericht des Vorjahres wurde vom Stiftungsrat der *ch* Stiftung an der Sitzung vom 7. Januar 2009 verabschiedet und anschliessend im Internet unter www.chstiftung.ch in der Rubrik *ch* Spezialdossiers veröffentlicht. Anlässlich des Föderalismus-Dialogs vom 3. April 2009 wurde der Bericht auch mit dem Bundesrat besprochen und von den Vertreterinnen und Vertretern des Bundes mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Wie bis anhin liegt der Schwerpunkt des Monitorings bei der systematische Begleitung des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene. Anhand eines Beurteilungsrasters werden die Bundesvorlagen mit politischer Relevanz für die Kantone durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und 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?

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. Erstmals findet sich in diesem Abschnitt auch ein Bericht über die Tätigkeit des Forum of Federations, dem die Schweiz seit dem Jahre 2005 als Mitglied angehört.

Im Zentrum steht die Analyse der Projekte und Vorlagen des Bundes. Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden alle föderalismusrelevanten Vorlagen berücksichtigt, deren Vernehmlassungsverfahren im Jahre 2009 abgeschlossen worden sind und die zwischen dem 1. Dezember 2008 und dem 31. Dezember 2009 dem Eidgenössischen Parlament unterbreitet und/oder von diesem in den Sessionen Winter 2008 bis Winter 2009 behandelt worden sind. Soweit möglich und sinnvoll wird dabei auch eine Würdigung der parlamentarischen Beratungen aus föderalistischer Sicht vorgenommen. Ergänzt wird das Stimmungsbild aus dem Eidgenössischen Parlament durch eine Analyse der im Berichtsjahr eingereichten parlamentarischen Initiativen, Motionen und Postulate.

Die Analyse des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene wird ergänzt durch eine generelle Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der KdK, der Direktorenkonferenzen und der regionalen Regierungskonferenzen.

Eigene Kapitel sind den ersten Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung der NFA und der Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit gewidmet. Zudem wird eine Übersicht über die Entwicklung der Zusammenarbeit in Metropolitanräumen und Agglomerationen gegeben. Der Bericht schliesst mit einer durch das Bundesamt für Justiz verfassten Beurteilung aus Sicht des Bundes sowie einer Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung.

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit durch die Fachstelle NFA im Sekretariat der KdK in Zusammenarbeit mit den Sekretariaten der interkantonalen Direktorenkonferenzen und der regionalen Regierungskonferenzen sowie dem Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg erarbeitet. Zu einem ersten Berichtsentwurf wurde eine kurze Vernehmlassung bei der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen durchgeführt. Die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit dankt für alle Beiträge und Anregungen.

2 Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Berichtsjahr 2009

2.1 Föderalismus im Spiegel der Medien

Anhang I gibt einen chronologischen Überblick über Presseberichte zu Themen und Ereignissen mit Bezug zum Föderalismus. In der Zusammenstellung wurden dabei bewusst Titel und Schlagzeilen in den Vordergrund gestellt, weil diese einerseits die Grundhaltung der Berichterstattung widerspiegeln und sie andererseits die Wahrnehmung unseres föderalistischen Staatsaufbaus in der Leserschaft mitprägen. Dass Titel und Schlagzeilen den Inhalt der Berichterstattung oft nur bruchstückhaft und einseitig wiedergeben, wird dabei in Kauf genommen.

Konnte im Vorjahr zusammenfassend festgehalten werden, dass die Analyse der Berichterstattung ein mehrheitlich positives Bild des Föderalismus ergebe, vermittelt die Presseanalyse im Berichtsjahr tendenziell einen kritischen Gesamteindruck, der in Schlagzeilen wie „Todesrisiko Kantönligeist“ (Sonntags Blick vom 3. Mai 2009) oder „Der Föderalismus tötet Patienten“ (Sonntag MZ Gesamtausgabe vom 21. Juni 2009) gipfelte. Diese vernichtenden Schlagzeilen bezogen sich beide auf die Situation im Gesundheitswesen, die generell kritische Berichte provozierte, sei dies im Zusammenhang mit der Verteilung des Grippeimpfstoffes, dem Verzicht auf ein zentrales Krebsregister oder der Kostenentwicklung im Spitalwesen. Negative Beurteilungen der föderalistischen Vielfalt finden sich auch zu den Bereichen Bildungspolitik, Bau- und Energievorschriften, Asylpolitik, Raumplanung und Jugendpolitik.

Mehrheitlich kritisch lauten auch die Pressestimmen zur interkantonalen Zusammenarbeit, wobei auffällt, dass kaum mehr Verständnis für die als wichtiger Pfeiler der Neugestaltung der Aufgabenteilung im Rahmen der NFA eingeführte Möglichkeit, interkantonale Vereinbarungen in bestimmten Bereichen allgemein verbindlich zu erklären, vorhanden ist. So wird z.B. die grossmehrheitliche Überweisung einer parlamentarischen Initiative zur Streichung von Art. 48a BV durch den Nationalrat als „spätes Bekenntnis zum Föderalismus“ bezeichnet (NZZ vom 27. Januar 2009) und damit die ursprüngliche Absicht, die Kantone in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben wo nötig und sinnvoll gemeinsam zu erfüllen und damit den Föderalismus zu stärken, ins Gegenteil umgedeutet. Hartnäckig halten sich auch der Vorwurf des Demokratiedefizits bei der interkantonalen Zusammenarbeit und die

Aussage, es werde damit eine 4. Staatsebene geschaffen. Periodisch wiederkehrend ist auch die Frage nach den Kosten der interkantonalen Konferenzen.

Etwas wohlwollender fällt die Berichterstattung zur regionalen Zusammenarbeit zwischen Kantonen aus. So wird z.B. die Vereinbarung über den Kulturlastenausgleich zwischen Zürich, Luzern und den angrenzenden Kantonen als wegweisend bezeichnet (NZZ vom 29. Mai 2009). Relativ breit kommentiert werden die Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen den Kantonen Waadt und Genf und zwischen den Kantonen Zürich und Bern sowie der Vorschlag für einen Grosskanton Jura. Zu letzterem kontrastiert die Meldung, der Kanton Jura orientiere sich bei der Wirtschaftsförderung künftig nicht mehr an der Romandie, sondern arbeite mit den beiden Basel zusammen (NZZ vom 2. Juni 2009). Grossen Gebietsreformen wie der Schaffung eines einzigen Westschweizer Kantons oder dem Traum von einem Ostschweizer Kanton werden hingegen kaum Chancen eingeräumt.

Breiten Raum nimmt die Berichterstattung zum Steuerwettbewerb und zur Steuerharmomisierung ein, wobei sich im Grundtenor trotz einzelner kritischen Aussagen zur „Jagd auf gute Steuerzahler“ (Basler Zeitung vom 12. August 2009) mehrheitlich nach wie vor eine positive Beurteilung des Steuerwettbewerbs feststellen lässt.

Bezüglich der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird die Vereinbarung zur Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands positiv erwähnt. In mehreren Artikeln aufgenommen wird auch die Kritik der Kantone gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Libyen.

Einen positiven Abschluss der föderalismusrelevanten Berichterstattung bildet der am 28. Dezember 2009 in der Basler Zeitung publizierte Artikel von Rainer Eichenberger unter dem Titel „Erfolgsmodell Schweiz: Bitte weiter so!“, gemäss welchem die Schweiz ihren Erfolg weitgehend ihrem System, d.h. der direkten Demokratie und dem kleinräumigen Föderalismus verdankt.

2.2 Entwicklung im Spiegel von Wissenschaft und Forschung¹

Im Unterschied zu den vergangenen Jahren – im Jahr 2007 lag der Schweizerische Föderalismus im Kontext der europäischen Integration im Fokus, während 2008 Fragen der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit im Vordergrund standen – ist es für die vorliegend untersuchte Zeitperiode schwierig, eigentliche Schwerpunkte des wissenschaftlichen Schaffens auszumachen. Nicht zuletzt aufgrund des Ende 2009 abgeschlossenen Nationalen Forschungsprogramms 56 (NFP 56 «Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz») findet man immerhin relativ viele Beiträge zur Sprachenpolitik in Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Viersprachigkeit gehört bekanntlich zusammen mit dem Territorialitätsprinzip zu den Wesenselementen des Schweizerischen Föderalismus, auch wenn sich die politischen Grenzen der Kantone (sinnvollerweise!) gerade nicht zwingend an den Sprachgrenzen orientieren. Diese Viersprachigkeit wird nun – bedingt durch die zunehmende Zuwanderung aus dem Ausland – durch die Vielsprachigkeit überlagert. Die herkömmliche Sprachenpolitik und auch die Sprachenverfassung sowie das neue Sprachen-

¹ Leicht gekürzte Zusammenfassung aus dem Bericht „Ergebnisse und Trends der Forschung im schweizerischen Föderalismus 2009 (Monitoring), Kommentierte Bibliographie des Instituts für Föderalismus, Jahrgang 2009“, der in Anhang II abgedruckt ist.

gesetz sind hauptsächlich auf die angestammten Sprachgruppen zugeschnitten. Hingegen bildet die Thematik der neuen Sprachgruppen heute fast ausschliesslich Gegenstand der Migrationspolitik, die schwergewichtig vom Bund gesteuert wird. Nicht selten wird die Anwesenheit von Migrantinnen und Migranten, welche keine der vier Landessprachen beherrschen, als Bedrohung für das ohnehin schon teilweise fragile Gleichgewicht zwischen den angestammten Sprachgruppen empfunden. Für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen öffnet sich in dieser Thematik ein weites Feld für Untersuchungen, wie die Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und auch jedes einzelne Individuum mit der Vielfalt von Sprachen umgeht bzw. umzugehen hat. Für die Föderalismusforschung besonders interessant sind dabei Untersuchungen, welche die Viersprachigkeit im Kontext des «inneren Zusammenhalt des Landes» (Art. 2 Abs. 2 BV), der kulturellen Vielfalt (Art. 2 Abs. 2 BV) sowie der «Vielfalt in der Einheit» (Präambel BV) beleuchten. Die herkömmliche kulturelle Vielfalt hat mit der Einwanderung – über die Sprache hinaus – neue Konturen erhalten. Diese immigrationsbedingte neue kulturelle Vielfalt ist im Gegensatz zur angestammten Diversität nicht territorialgebunden, während das föderalistische System primär territorial geprägt ist. Vor diesem Hintergrund häufen sich die Stimmen in der Wissenschaft, welche eine Weiterentwicklung des föderalistischen Modells dahingehend fordern, dass auch die neue Vielfalt darin eingebunden werden muss, um letztlich zum Zusammenleben aller Menschen in Vielfalt und (notwendiger) Einheit beizutragen.

Aus den übrigen Themenbereichen sind insbesondere die Beiträge zum kooperativen Föderalismus hervorzuheben. Die interkantonale Zusammenarbeit erlaubt es, dem Bedürfnis nach einer gewissen Rechtsharmonisierung in den verschiedensten Bereichen Rechnung zu tragen, ohne dass die Kompetenzen für eine gesamtschweizerische Lösung an den Bund abgegeben werden müssen. Mit der NFA-Reform (vgl. insb. Art. 48 Abs. 4 und Art. 48a BV) ist der «Konkordats-Föderalismus» zwar gestärkt worden; Giovanni Biggini beschreibt ihn dennoch in einem Beitrag zur Schulkoordination als «steinigen Weg». Kritisch beurteilt wird ebenfalls die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der Personenkontrollen innerhalb des Staatsterritoriums, wofür die Grenzkantone gestützt auf Art. 97 des Zollgesetzes hoheitliche Polizeiaufgaben an die Zollverwaltung übertragen können.

Des Weiteren bildeten auch die Umsetzung der Totalrevision der Bundesrechtspflege in den Kantonen sowie die Vereinheitlichung des Straf- und Zivilprozessrechts wiederum Gegenstand zahlreicher umfassender Werke und wissenschaftlicher Beiträge.

Schliesslich ist auf die im Jahr 2009 erschienenen oder neu aufgelegten Grundlagenwerke zum Staatsrecht hinzuweisen, die den Föderalismus schweizerischer Prägung nicht nur umschreiben, sondern ihn in den gesamten Verfassungskontext einfügen. Speziell zu erwähnen ist dabei das in englischer Sprache erschienene Buch von Walter Haller zur «Swiss Constitution in a Comparative Context».

2.3 Entwicklung des Föderalismus im internationalen Umfeld

2.3.1 Aktivitäten des Forum of Federations²

International betrachtet, hat das Jahr 2009 viele interessante föderalistische Entwicklungen hervorgebracht. Der folgende Überblick greift exemplarisch und ohne Bewertungen einige Schlaglichter heraus und erhebt nicht den Anspruch der Vollständigkeit.

Für viele Föderationen war eine schnelle und angemessene Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise eine der grossen Herausforderungen im vergangenen Jahr. Die Art staatlicher Intervention – das verwundert nicht – war so unterschiedlich wie die Föderationen selber. Dennoch fällt im Vergleich auf, dass in den meisten Föderationen die jeweiligen Bundes- bzw. Zentralregierungen die politische Initiative ergriffen haben, wenn auch in sehr dezentralen Föderationen, wie z.B. Kanada und Schweiz, die Provinzen bzw. Kantone teils bedeutende eigene wirtschaftlichen Massnahmen formuliert haben. Ob sich hieraus mittelfristig ähnlich wie zu Zeiten der Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts eine allgemeine Zentralisierungstendenz herausbildet, muss sich allerdings erst noch weisen.

Insbesondere in der zweiten Jahreshälfte dominierte die Finanz- und Wirtschaftskrise die tagespolitische Agenda in vielen Föderationen. Dennoch gab es auch viele andere wichtige Aktionsfelder. Auf europäischer Ebene kann der Vertrag von Lissabon, der am 1.12.2009 in Kraft getreten ist, als bedeutende föderalistische Entwicklung gesehen werden. Durch tiefgreifende institutionelle Änderungen soll der Lissabon-Vertrag für eine effizientere Entscheidungsfindung und ein geschlosseneres Auftreten der EU nach aussen führen. Der (kon-)föderale Charakter der EU wird dadurch gestärkt.

Auch in EU-Mitgliedsländern hat es wichtige Föderalismusreformen gegeben, meist mit einem Schwerpunkt auf den fiskalischen Aspekt. So wurde in Deutschland mit der Arbeit der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ ein mehrstufiger Reformprozess zu Ende gebracht, der vor gut einem Jahrzehnt begonnen hat. Die Kommission einigte sich u.a. auf die Einführung einer grundgesetzlichen Verankerung von Schuldenbremsen für Bund und Länder.

Spanien führte ebenfalls eine Reform des Fiskalföderalismus durch. So sieht das „Neue Finanzierungsmodell des Spanischen Autonomen Staates“ die teilweise Übertragung von Steuerautonomie-rechten auf die Autonomen Gemeinschaften vor. Dieser Aspekt spielt auch im fortschreitenden Prozess der Devolution des Vereinigten Königreiches eine wichtige Rolle. So hat die „Calman Commission on Scottish Devolution“ die Übertragung von Steuerrechten auf Schottland empfohlen.

Auch in Italien wurde ein Gesetz über die Einführung des Fiskalföderalismus beschlossen. Dies ist ein weiterer Schritt im Prozess der Föderalisierung Italiens. Die Diskussionen über eine weitere Staatsreform in Belgien hingegen führten 2009 zu keinem konkreten

² verfasst von Felix Knüpling, Direktor für Europa Programm und Australien, Forum of Federations. Dieser Text gibt die persönliche Meinung des Autors wieder. Das Forum of Federations hat folgende Partnerländer: Äthiopien, Australien, Brasilien, Deutschland, Indien, Mexiko, Nigeria, Kanada und Schweiz.

Ergebnis, bleiben aber voraussichtlich auf der Tagesordnung. Bosnien-Herzegowina bleibt ein fragiles föderalistisches Gebilde, Russland ein sehr zentralistisches.

Auch der Blick ausserhalb Europas ist erhellend. In Kanada spielte 2009 das Problem der Verteilung der Steuererträge aus der Gewinnung von Bodenschätzen (insbesondere Öl und Gas) zwischen Bund und Provinzen eine politisch wichtige Rolle. Dies ist ebenso eine aktuelle politische Frage in anderen ressourcenreichen Föderationen, wie z.B. Argentinien, Brasilien, Nigeria und Russland. Auch im Irak ist diese Frage von grosser Bedeutung, wobei hier zusätzlich die Implementierung der föderalistischen Verfassung eine zentrale Herausforderung bildet.

In Kanada wurde darüber hinaus die Diskussion über die Reform der Zweiten Kammer, des Senates, wiederbelebt (bisher werden Senatsmitglieder von der Bundesregierung auf Lebenszeit ernannt).

Fiskalische Fragen dominierten auch die föderalistische Agenda der bevölkerungsreichsten Föderation der Welt, Indiens. Die Finanzkommission von Zentralstaat und Gliedstaaten einigte sich im Dezember auf ein neues Finanzausgleichssystem. Die Reform des Fiskalföderalismus wird auch in Pakistan diskutiert. Zudem strebt die zivile Regierung in Islamabad eine Dezentralisierungspolitik an.

In den USA verstärken die Vorschläge der Obama-Administration zur Einführung einer staatlichen Gesundheitspolitik den von vielen US-Bundesstaaten kritisierten Trend zur Zentralisierung. Dies gilt, wie bereits beschrieben, auch für die relativ strikten Vorgaben aus Washington zur Umsetzung der wirtschaftlichen Stimulus-Pakete.

Angesichts der heiklen Sicherheitslage ist in Mexiko die Verbesserung der Koordination zwischen den Polizeikräften des Bundes, der Staaten und der Kommunen eine zentrale Frage.

Die Umsetzung des „Neuen Föderalismus“, nach der Amtsübernahme 2007 von Premierminister Kevin Rudd proklamiert, war 2009 auf der föderalistischen Agenda in Australien. Commonwealth-Regierung und Staaten diskutierten insbesondere über eine angemessene Aufgabenverteilung im Bereich der Gesundheitspolitik.

In jungen föderalistischen Staaten oder Staaten auf dem Weg dazu, wie z.B. Äthiopien, Bolivien, Irak, Nepal, Pakistan oder Sudan, fokussieren sich die eher grundlegenden Diskussionen über Föderalismus auf Fragen des inneren Zusammenhaltes des Landes. Koexistenz verschiedener Bevölkerungsgruppen in Einheit, friedlicher Interessenausgleich und Machtverteilung sind zentrale Fragen der tagespolitischen Agenda.

Dieser lediglich cursorische und sicher unvollständige internationale Überblick zeigt, dass Föderalismus ein dynamisches und flexibles Staatsprinzip ist, das fortlaufenden Änderungen unterworfen ist. Auf allen Kontinenten werden teils unterschiedliche, teils vergleichbare Erfahrungen föderalistischer Gouvernanz gemacht. Die kommende Fünfte Internationale Föderalismuskonferenz vom 2. - 4. Dezember 2010 in Addis Abeba wird erneut ein Forum bieten, um verschiedene Aspekte des Föderalismus international und vergleichend zu betrachten, um vom gegenseitigen Erfahrungsaustausch zu lernen. Diese Konferenz wird vom Forum of Federations in Partnerschaft mit der Regierung Äthiopiens organisiert.

2.3.2 Föderalismus-Berichte anderer Länder

Ein Schwerpunkt des vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen herausgegebenen Jahrbuchs des Föderalismus 2009³ befasst sich mit den Erfahrungen aus 60 Jahren Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei lassen sich einige Parallelen zur Entwicklung in der Schweiz feststellen: So wird z.B. eine „erkennbar zunehmende Präferenz für bundeseinheitliche politische Lösungen“⁴ aufgezeigt sowie darauf hingewiesen, dass die Frage einer territorialen Neugliederung ein Dauerthema bildet, ohne jedoch – mit Ausnahme der Neugliederung im Südwesten Deutschlands, die 1952 zur Gründung des Landes Baden-Württemberg führte - konkrete Ergebnisse zu produzieren.⁵ Im Übrigen gibt das Jahrbuch wiederum einen guten Überblick über den Stand der Föderalismus-Forschung in Europa, ergänzt durch Systemvergleiche mit Kanada und Südafrika sowie einem Länderbericht aus Nigeria. Der Länderbericht Schweiz stammt von Giovanni Biaggini und befasst sich mit der Schulkoordination in der Schweiz.⁶ Er zeigt darin die Entstehungsgeschichte der 2006 in die Bundesverfassung aufgenommenen neuen Bildungsartikel auf und erläutert die laufenden Bestrebungen zur Umsetzung im Rahmen des HarmoS-Konkordats⁷. In den Schlussbetrachtungen weist Biaggini insbesondere auf die Problematik des Nebeneinanders der Pflicht der Kantone zur Harmonisierung des Schulwesens in verschiedenen Bereichen einerseits und der in Art. 62 Abs. 4 BV festgehaltenen bedingten Bundeskompetenz andererseits hin, die notwendigen Vorschriften zu erlassen, falls eine Harmonisierung auf dem Konkordatsweg nicht zustande kommt. Dabei wird die Frage, ob der Weg über die Bundesgesetzgebung beschritten werden könnte, ohne vorher eine Allgemeinverbindlicherklärung des Konkordats versucht zu haben, offen gelassen.

Die aktuelle Entwicklung in Österreich wird im soeben erschienenen 33. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008)⁸ analysiert. Das Berichtsjahr 2008 war in Österreich stark geprägt durch das vorzeitige Scheitern der Bundesregierung, die Auflösung des Nationalrats und die im Zuge des Wahlkampfes gemachten politischen Zusagen, etwa in den Bereichen Pflege oder Kindergärten, sowie die im Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung enthaltenen Vorhaben, die teilweise auch massive Auswirkungen für die Länder enthalten. Erwähnt werden dabei insbesondere bereits beschlossene Reformen im Schulbereich, die Pläne des Bundes, das Schulsystem zu vereinheitlichen, geplante Reformen im Gesundheitswesen sowie Bundesvorschriften in verschiedenen Kompetenzbereichen der Länder. Weiter wird über das neuerliche Scheitern einer Staats- und Verwaltungsreform berichtet, welche im Entwurf u.a. eine Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, verbunden mit einer geänderten Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, eine Neuorganisation der Schulverwaltung und eine Stärkung der

³ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009 (zit. Jahrbuch 2009)

⁴ Grube, Norbert, Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren, in: Jahrbuch 2009, S. 159

⁵ Hrbek, Rudolf, Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: Jahrbuch 2009, S. 173 ff.

⁶ Biaggini, Giovanni, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“, in: Jahrbuch 2009, S. 380 ff.. (Vgl. auch oben S. 6)

⁷ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) vom 14. Juni 2007

⁸ Institut für Föderalismus, 33. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008), Wien 2009

Verfassungsautonomie der Länder vorgesehen hätte. Nicht in der Innenpolitik, aber im Rahmen der Europäischen Integration wird auch in Österreich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips grosses Gewicht beigemessen. So wurde die Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprüfung von EU-Initiativen durch die österreichischen Länder im Berichtsjahr verstärkt weitergeführt. Im Weiteren finden sich im Bericht Erläuterungen zu den Schwerpunkten in den finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften sowie Ausführungen zur Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften.

2.3.3 Fiscal Federalism Network der OECD⁹

Das Network on Fiscal Relations across Levels of Government (OECD Fiscal Network) wurde im Jahre 2004 von der OECD mit dem Ziel gegründet, die statistische Erfassung und Analyse der finanziellen Beziehungen zwischen verschiedenen Staatsebenen und deren Auswirkungen auf die Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung und makroökonomische Stabilität zu fördern. Für die Schweiz mit ihrem ausgeprägten Föderalismus sind diese Fragen von besonderer Bedeutung, weshalb sie seit der Gründung mit einem Delegierten des Eidg. Finanzdepartements (EFD) vertreten ist.

Im Jahr 2009 wurden gemäss dem Zweijahresprogramm 2009/10 die Arbeiten zu den Themen "Steuerwettbewerb zwischen Gliedstaaten" und "Politische Ökonomie von Föderalismusreformen" aufgenommen. Die Analysen zum Steuerwettbewerb basieren auf spezifischen statistischen Erhebungen in den Mitgliedstaaten zu den steuerlichen Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen auf regionaler Ebene, d.h. für die Schweiz auf Daten von Kantonen und Gemeinden. Die Arbeiten zur politischen Ökonomie von Reformprojekten sind hingegen qualitativer Natur, wobei insbesondere die Frage nach den Erfolgsfaktoren von Projekten in den verschiedenen Staaten im Zentrum steht. Dazu führt das Sekretariat in interessierten Mitgliedstaaten Interviews mit Schlüsselpersonen der jeweiligen Reformprojekte durch. Neben diesen Aktivitäten sorgte jedoch auch im Fiscal Network die Finanz- und Wirtschaftskrise für Gesprächsstoff. Die Brisanz der konjunkturellen Lage bewog die Verantwortlichen des Netzwerks dazu, zusätzlich zu den geplanten Arbeiten die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Finanzen von Gliedstaaten zu thematisieren. Dazu wurde im Frühsommer 2009 ein Expertenseminar durchgeführt; ein Bericht soll im Frühjahr 2010 erscheinen.

Im Jahr 2010 steht der Abschluss der Arbeiten zum Steuerwettbewerb und zu den Reformprozessen im Vordergrund. Neben der Vervollständigung der statistischen Erhebungen zum Steuerwettbewerb und der Auswertung der Interviews zu den Reformprozessen ist im Frühsommer die Durchführung eines Expertenseminars zum Thema Steuerwettbewerb zwischen Gliedstaaten in der Schweiz geplant.

⁹ <http://www.oecd.org/ctp/federalism>; Die Schweiz wird im Netzwerk von Roland Fischer, Leiter der Sektion Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung vertreten, dem die folgenden Ausführungen zu verdanken sind.

3 Projekte und Vorlagen des Bundes

3.1 Vernehmlassungsvorlagen

Von den im Berichtsjahr abgeschlossenen Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren wurden 25 einer näheren Prüfung unterzogen, wobei 9 Vorlagen zu keinen Bemerkungen Anlass gaben. Beurteilt wurden die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung, die Einhaltung der verfassungsmässigen 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 betroffenen Direktorenkonferenzen finden sich in Anhang III. Die Hauptaussagen können wie folgt zusammengefasst werden:

Die **Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes** wurde nur in zwei Fällen als mangelhaft beurteilt: Bei der Totalrevision des Lebensmittelgesetzes war nach Aussagen der GDK die Absprache mit den Kantonen beim Informationssystem ungenügend und bei der Verordnung zum neuen Mehrwertsteuergesetz war die nur 3-wöchige Anhörungsfrist, welche zudem noch mit den Herbstferien zusammenfiel, zu kurz. In diesem Zusammenhang bemängelte die FDK zusätzlich, dass die verabschiedete Verordnung stark vom Anhörungsentwurf abwich. Als besonders positiv wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen beurteilt.

Bezüglich der **Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung** zeigen sich die häufigsten Kritikpunkte bei der Einhaltung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz. Die Hauptgründe dafür liegen darin, dass mit einzelnen Vorlagen Lasten auf die Kantone verschoben werden (Beispiel 6. IV-Revision, 1. Massnahmenpaket), diesen neue Aufgaben übertragen werden (Beispiel Via sicura) oder zusätzliche, nicht abgegoltene Umsetzungskosten verursacht werden.

Am kritischsten beurteilt wird die vorgeschlagene Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes. Die vorgeschlagenen Massnahmen des Bundes gehen in Richtung einer „Bundesaufsicht“ über die kantonale Kinder- und Jugendpolitik und sprengen damit klar die verfassungsmässige Grundlage von Art. 67 Abs. 2 BV, wonach der Bund die Kantone unterstützen kann. Aus kantonaler Sicht abzulehnen ist auch der vorgeschlagenen direkte Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden, weil dies einen Eingriff in die kantonale Organisationshoheit bedeuten würde. In Frage zu stellen ist im weiteren das in den Übergangsbestimmungen vorgesehene einseitige System von Anreizfinanzierungen.

Bei der Beurteilung der **Einhaltung der kantonalen Umsetzungsautonomie** halten sich die positiven und negativen Beurteilungen in etwa die Wage. Ein besonderes Augenmerk gilt es dem Zeitbedarf für die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone zu widmen. Oft sind dazu in den Kantonen Anpassungen auf Gesetzes- oder gar Verfassungsstufe erforderlich, die bei Einhaltung der Behandlungsfristen längere Zeit beanspruchen können. Dank eines koordinierten und nachfassenden Vorgehens von KdK, GDK, SODK und FDK konnte erreicht werden, dass die Inkraftsetzung der neuen Pflegefinanzierung auf den 1.1.2011 verschoben wurde, um eine geordnete Umsetzung in den Kantonen zu ermöglichen.

Mit Ausnahme der erwähnten Vorlage zum Jugendförderungsgesetz, welche die Förderung kantonaler Programme durch den Bund vorsieht, ist die Frage des **Einsatzes von Programmvereinbarungen** in den untersuchten Vorlagen nicht relevant.

3.2 Gesetzgebung

Im Bereich der Gesetzgebung wurden alle Vorlagen analysiert, welche dem Bundesparlament in der Berichtsperiode vom 1. Dezember 2008 bis 31. Dezember 2009 zugeleitet wurden. Zudem wurden die Beratungen der föderalismusrelevanten Vorlagen durch das Bundesparlament mitverfolgt. Die Ergebnisse der Beurteilungen durch die betroffenen Konferenzen finden sich in Anhang IV.

Von den **neuen Vorlagen** wurden 23 einer genaueren Prüfung unterzogen. Davon gaben zwei Vorlagen zu keinen Bemerkungen Anlass, bei elf Vorlagen entsprechen die Anträge des Bundesrats ganz oder zumindest in wesentlichen Teilen den Wünschen und Interessen der Kantone. Dazu gehören insbesondere auch die ablehnenden Anträge zu den vier Volksinitiativen.

Die drei Freihandelsabkommen bringen gewisse Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Kantone infolge der internationalen Verpflichtungen mit sich. Positiv ist festzuhalten, dass die Kantone zum Verhandlungsmandat Stellung nehmen konnten und sie über den Verhandlungsverlauf informiert wurden. Zu bedauern ist hingegen, dass zu den Verhandlungsergebnissen keine Vernehmlassungen durchgeführt wurden.

Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Kantone sind auch mit der Vorlage 09.425 bei der Ausrichtung der individuellen Prämienverbilligungen verbunden, wobei festgehalten werden kann, dass die kantonalen Interessen im Kernbereich der Vorlage berücksichtigt werden.

Bei der Vorlage 09.045 zur steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern lagen unterschiedliche Stellungnahmen von FDK und SODK vor. Die Vorschläge des Bundesrats, denen sich die Eidgenössischen Räte im Wesentlichen anschlossen, lagen auf der Linie der Stellungnahme der SODK. Unterschiedlich lauteten die Stellungnahmen von Kantonsseite auch beim Präventionsgesetz (Vorlage 09.076): Während die GDK die Vorlage im Wesentlichen unterstützt und noch Präzisierungen / Korrekturen zu einzelnen Punkten verlangt, meldet die KdK verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Lösung an.

Nicht den Wünschen und Vorstellungen der Kantone entsprechen die folgenden Vorlagen: 09.053, Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung im KVG: Hier bedauert die GDK den Wegfall der Steuermöglichkeit für die Kantone. Bei den Geschäften 09.060, Ausschaffungsinitiative, 09.061, Änderung des Energiegesetzes, sowie 09.067, Schweizer Klimapolitik nach 2012, wurden die Anliegen der Kantone ebenfalls ganz oder in wesentlichen Teilen nicht berücksichtigt. Bei der vorgeschlagenen Änderung des Energiegesetzes stellt die EnDK teilweise unnötige und letztlich verfassungswidrige Gesetzesänderungen fest.

Zu Beginn des Berichtsjahres waren beim Bundesparlament noch 7 Vorlagen aus früheren Jahren hängig. Vier dieser Geschäfte konnten in der Berichtsperiode abgeschlossen werden, bei weiteren zwei Vorlagen sind die Beratungen im Parlament weit fortgeschritten. Im Ratsplenum noch nicht begonnen haben die Beratungen zur Vorlage 08.069 zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen. Zu diesem Geschäft hat die

Plenarversammlung der KdK am 12. Dezember 2008 mit den Stimmen von 21 Kantonsregierungen eine konsolidierte Stellungnahme der Kantone zuhanden der parlamentarischen Beratung verabschiedet. Darin sprachen sich die Kantone dafür aus, dass auch ein unbefristetes Finanzierungsmodell der Teilkapitalisierung „Mischfinanzierung und differenzierter Zieldeckungsgrad“ möglich sein sollte. Die Anhörung durch die zuständige Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) machte deutlich, dass das von den Kantonen bevorzugte Expertenmodell politisch chancenlos war. Von der Plenarversammlung der KdK wurde deshalb am 25. September 2009 ein Kompromissvorschlag verabschiedet, der anschliessend der ständerätlichen Kommission unterbreitet wurde. Auch dieser Kompromissvorschlag war jedoch nicht mehrheitsfähig. Schliesslich einigte sich die Kommission am 19. Januar 2010 auf ein Modell mit einem innerhalb von 40 Jahren zu erreichenden minimalen Deckungsgrad von 80 Prozent. In Ihrer Pressemitteilung vom gleichen Tag begrüsst die KdK den Entscheid, die vom Bundesrat vorgeschlagene Vollkapitalisierung nicht weiterzuverfolgen. Angesichts der hohen Kosten, welche die Kommissionslösung zur Folge hat, würden die Kantonsregierungen aber nach wie vor ihren Kompromissvorschlag vorziehen.

Bei insgesamt 12 der beobachteten Vorlagen gaben die Beratungen im Eidgenössischen Parlament zu keinen Bemerkungen Anlass oder konnten die Ergebnisse ohne Wertung zur Kenntnis genommen werden. Bei neun Geschäften wurden die Anliegen der Kantone ganz oder teilweise berücksichtigt bzw. entsprachen die Ergebnisse im Wesentlichen den Interessen der Kantone.

Nicht bzw. noch nicht berücksichtigt wurden die Anliegen der Kantone beim Geschäft 08.062, Revision des Arbeitslosengesetzes: Erst eine von der SODK in Auftrag gegebene Studie zu den Auswirkungen der Revision auf die Kantone führte dazu, dass die Problematik der Kostenverschiebung vom Bund auf die Kantone diskutiert wird. Nicht berücksichtigt wurden die Hauptanträge der FDK bzw. der GDK bei den Vorlagen 09.032, Ratscherer Ausgleich der Folgen der kalten Progression bzw. 09.053, Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung im KVG.

3.3 Vorstösse im Eidgenössischen Parlament

Um den föderalistischen Entwicklungstendenzen in den Eidgenössischen Räten nachzuspüren, wurden wie in den Vorjahren die im National- und Ständerat eingereichten Vorstösse untersucht. Die Auswahl wurde dabei auf parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate eingeschränkt. In einem ersten Schritt wurde mit einer Volltextsuche nach Vorstössen mit dem Wortstamm *kanton* gesucht. Anschliessend wurden aufgrund einer subjektiven Beurteilung der Relevanz für das Verhältnis Bund-Kantone anhand von Titel und Inhaltsbeschreibung die zu analysierenden Vorstösse ausgewählt.

Tabelle 1 zeigt die Zusammensetzung der analysierten Vorstösse. Von den insgesamt 939 eingereichten Vorstössen enthielten 307 den Wortstamm *kanton*. Davon wurden 106 für die Analyse ausgewählt. Obschon die Anzahl der analysierten Vorstösse gegenüber dem Vorjahr von 79 auf 106 Vorlagen angestiegen ist, lassen die durchgeführten Analysen aufgrund der relativ geringen Zahl nur grobe Tendaussagen zu.

Tabelle 1: Zusammensetzung der analysierten Vorstösse 2009

| Vorstossart | Total eingereicht | Total mit Wortstamm *kanton* | Analysierte Vorstösse |
|-------------------------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------|
| Parlamentarische Initiativen (Palv) | 132 | 37 | 19 |
| Motionen (Mo) | 614 | 210 | 61 |
| Postulate (Po) | 193 | 60 | 26 |
| Total | 939 | 307 | 106 |
| | 100% | 33% | 11% |
| <i>Total Vorjahr</i> | 557 | 217 | 79 |
| | 100% | 39% | 14% |

3.3.1 Analyse nach Aufgabenart und Stossrichtung

Tabelle 2: Auswertung nach Aufgaben- und Vorstossart

| | | Dezentralisierung | Vertikale Zusammenarbeit | Zentralisierung | Total | % |
|-------------------------|--------------|-------------------|--------------------------|-----------------|------------|-------------|
| Bundesaufgabe | Palv | 1 | | 1 | 2 | |
| | Mo | | | | | |
| | Po | | | | | |
| | Total | 1 | | 1 | 2 | 2% |
| Kantonsaufgabe | Palv | 2 | | 5 | 7 | |
| | Mo | 7 | | 22 | 29 | |
| | Po | | | 16 | 16 | |
| | Total | 9 | | 43 | 52 | 49% |
| Echte Verbundaufgabe | Palv | | | 3 | 3 | |
| | Mo | 2 | 5 | 17 | 24 | |
| | Po | | 4 | | 4 | |
| | Total | 2 | 9 | 20 | 31 | 29% |
| Vollzug von Bundesrecht | Palv | 4 | | 3 | 7 | |
| | Mo | 2 | 2 | 4 | 8 | |
| | Po | 2 | 3 | 1 | 6 | |
| | Total | 8 | 5 | 8 | 21 | 20% |
| Total | | 20 | 14 | 72 | 106 | 100% |
| | | 19% | 13% | 68% | 100% | |
| <i>Vorjahr</i> | | 3 | 12 | 64 | 79 | |
| | | 4% | 15% | 81% | 100% | |

Bei den ausgewählten Vorstössen wurde zuerst untersucht, ob sie sich auf eine Bundesaufgabe, auf eine Kantonsaufgabe (Polizei, Gesundheitswesen (ohne KVG), Volksschulen, Behinderteninstitutionen, Integrationspolitik, Einbürgerungsverfahren, Prämienverbilligungen, Raumplanung, Erbschaftssteuer), auf eine echte Verbundaufgabe mit konkurrierenden Kompetenzen von Bund und Kantonen (Beispiele: Einkommens- und Vermögenssteuern (inkl. StHG), NFA, Hochschulwesen, Regionalverkehr, Ergänzungsleistungen,

Familienzulagen) oder auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone beziehen. Anschliessend wurde beurteilt, ob eine Zentralisierung oder eine Dezentralisierung angestrebt wird, ob eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit angestrebt wird.

Knapp die Hälfte der analysierten Vorstösse bezieht sich auf Kantonsaufgaben. Rund drei Viertel davon verlangen eine verstärkte Zentralisierung. 30 Prozent beziehen sich auf echte Verbundaufgaben, 20 Prozent auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone. Bei den echten Verbundaufgaben verlangen zwei Drittel der Vorstösse eine Zentralisierung, während ein Drittel eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit fordert. Nur 2 Vorstösse in dieser Gruppe verlangen eine Dezentralisierung. Im Gegensatz dazu halten sich bei den Vorstössen, die den Vollzug von Bundesrecht betreffen, die Forderungen nach Dezentralisierung und Zentralisierung die Waage, während rund ein Fünftel eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit verlangt.

Insgesamt verlangen 68 Prozent der Vorstösse eine verstärkte Zentralisierung, während 19 Prozent eine Dezentralisierung und 13 Prozent eine verbesserte vertikale Zusammenarbeit fordern. Die im Vorjahr festgestellte starke Zunahme der Forderungen nach Zentralisierung (Anstieg von 70 auf 81 Prozent) wurde somit wieder korrigiert. Es ist aber nach wie vor ein sehr starker Zentralisierungsdruck festzustellen.

3.3.2 Analyse nach Rat

Rund 90 Prozent der analysierten Vorstösse stammen aus dem Nationalrat. Die Auswertung zeigt einen nur noch unwesentlich grösseren Zentralisierungsdruck im Nationalrat.

Tabelle 3: Auswertung nach Rat

| | Dezentralisierung | Vertikale Zusammenarbeit | Zentralisierung | Total | % |
|--------------|-------------------|--------------------------|-----------------|------------|------|
| Nationalrat | 16 | 12 | 63 | 91 | 86% |
| | 17% | 13% | 69% | | |
| Ständerat | 4 | 2 | 9 | 15 | 14% |
| | 26% | 13% | 60% | | |
| Total | 20 | 14 | 72 | 106 | 100% |
| | 19% | 13% | 68% | 100% | |

3.3.3 Analyse nach Parteizugehörigkeit

Tabelle 4 zeigt, dass 41 Prozent der analysierten Vorstösse von Mitgliedern der SP-Fraktion eingereicht wurden, 20 Prozent von CVP-Mitgliedern. An dritter Stelle folgen bereits die durch Ratskommissionen eingereichten Vorstösse, die sich überdurchschnittlich stark auf Zentralisierungsforderungen beziehen. Im Übrigen lassen sich aufgrund der kleinen Stichprobengrösse keine Rückschlüsse auf unterschiedliche Haltungen zum Föderalismus ziehen.

Tabelle 4: Auswertung nach Parteizugehörigkeit

| | Dezentralisierung | Vertikale Zusammenarbeit | Zentralisierung | Total | % |
|--------------|-------------------|--------------------------|-----------------|------------|-------------|
| SVP | 3 | 4 | 5 | 12 | 11% |
| SP | 7 | 4 | 32 | 43 | 41% |
| FDP | 3 | 1 | 3 | 7 | 7% |
| CVP | 4 | 5 | 12 | 21 | 20% |
| Grüne | | | 6 | 6 | 6% |
| BDP | | | 1 | 1 | 1% |
| PdA | 1 | | 2 | 3 | 3% |
| Kommission | 2 | | 11 | 13 | 12% |
| Total | 20 | 14 | 72 | 106 | 100% |
| % | 19% | 13% | 68% | 100% | |

3.3.4 Analyse nach Politikbereichen

Tabelle 5: Auswertung nach Politikbereichen

| | Dezentralisierung | Vertikale Zusammenarbeit | Zentralisierung | Total | % |
|--------------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------|------------|-------------|
| Ausländerpolitik / Integration | 2 | | 9 | 11 | 10% |
| Bildung / Forschung | | | 4 | 4 | 4% |
| Familie / Jugend | 1 | | 7 | 8 | 8% |
| Finanzpolitik | 1 | 3 | 11 | 15 | 14% |
| Föderalismus / NFA | 2 | 1 | | 3 | 3% |
| Gesundheit | 6 | 3 | 13 | 22 | 21% |
| Raumplanung / Verkehr | | 1 | 5 | 6 | 6% |
| Sicherheit / Justiz | 2 | 1 | 7 | 10 | 9% |
| Soziales | 2 | 4 | 7 | 13 | 12% |
| Umwelt / Energie | 2 | | 8 | 10 | 9% |
| Wirtschaft / Arbeit | 2 | 1 | 1 | 4 | 4% |
| Total | 20 | 14 | 72 | 106 | 100% |
| % | 19% | 13% | 68% | 100% | |

Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der Vorstösse, die sich auf das Gesundheitswesen beziehen von 10 auf 21 Prozent angestiegen. Dabei verlangen immerhin 6 Vorstösse eine verstärkte Dezentralisierung. Die Marke von 10 Prozent der Vorstösse erreichen bzw. übersteigen die Bereiche Ausländerpolitik / Integration, Finanzpolitik und Soziales. Gegenüber dem Vorjahr sind die Bereiche Bildung/Forschung, Familie/Jugend und Umwelt/Energie weniger stark betroffen.

4 Erste Erfahrungen der Kantone mit der Umsetzung der NFA

Im Herbst 2009 wurde bei den Kantonsregierungen eine Umfrage zu ihren Erfahrungen mit der Umsetzung der NFA in den wichtigsten, mit der Reform entflochtenen Aufgabebereichen sowie zur Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich durchgeführt.

Die Antworten zu den ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der NFA können wie folgt zusammengefasst werden:

4.1 Behinderteninstitutionen

Der Übergang der vollen Verantwortung für diesen Bereich wird von einer Mehrheit der Kantone als gut und sinnvoll bezeichnet. Auch die Einhaltung der Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziff. 4 BV bot für die Mehrheit der Kantone keine Schwierigkeiten.

Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass der Aufwand wesentlich grösser war als erwartet. In Einzelfällen bestanden Schwierigkeiten, die bisherigen Leistungen zu definieren bzw. wird bemängelt, dass wenig Information über die bisherigen Leistungen verfügbar war. Mehrere Kantone erwähnen, dass die interkantonalen Verrechnungen kompliziert seien und dass allgemein noch ein grosser gesamtschweizerischer Koordinationsbedarf vorhanden sei.

Bei den Betriebsbeiträgen hält knapp die Hälfte der Kantone am bisherigen System der Defizitdeckung fest, 9 Kantone vereinbarten mit den Institutionen Leistungspauschalen. 5 Kantone haben auf eine Subjektfinanzierung mit vollkostendeckenden Tarifen umgestellt, was in 2 Kantonen zu einer Erhöhung der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV geführt hat. Einige Kantone haben auch Baubeiträge an Institutionen gewährt. Nur in Einzelfällen sind Anhaltspunkte festgestellt worden, die darauf hindeuten, dass im Hinblick auf die Einführung der NFA in den letzten Jahren Investitionen aufgeschoben worden sind.

In allen Kantonen ist die Erarbeitung der kantonalen Behindertenkonzepte im Gang. Dabei findet in der Westschweiz, der Zentral- und Ostschweiz eine intensive regionale Zusammenarbeit statt. Ein gemeinsames Konzept haben auch die Kantone BS und BL erarbeitet.

4.2 Sonderschulung

Auch im Bereich der Sonderschulung beurteilt eine Mehrheit der Kantone den Übergang zur NFA positiv. Von verschiedenen Kantonen wird auf die sehr grosse Komplexität und den über Erwartungen grossen Aufwand für die Umstellung hingewiesen. In einzelnen Kantonen waren interne Kompetenzprobleme zu lösen.

Etwas schwieriger als bei den Behinderteninstitutionen gestaltete sich die Weiterführung der bisherigen Leistungen der IV. Es wird auf Schwierigkeiten bei der Definition der bisherigen Leistungen hingewiesen und festgestellt, dass insbesondere bei der Übernahme der Transportkosten die Praxis der IV grosszügig war. Schwierigkeiten bereiteten einigen Kantonen auch die Abgrenzung zu den medizinisch-therapeutischen Massnahmen in den Bereichen Psychomotorik, Logopädie usw. sowie allgemein eine (wachsende) Anspruchshaltung. In einem Kanton haben sich Abgrenzungsprobleme im Zusammenhang mit der Hilflosenentschädigung ergeben.

Insgesamt stellt die Hälfte der Kantone fest, dass sich mit der NFA die Integration zwischen Sonderschulung und Regelschule verbessert hat und die Zusammenarbeit intensiviert worden ist. Ein Viertel der Kantone gibt an, dass keine Veränderungen festzustellen sind, während sich in andern Kantonen zumindest die Auseinandersetzung mit der Frage der Integration intensiviert hat.

Obschon gemäss Übergangsbestimmung zur BV die früheren Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung noch mindestens bis Ende 2010 weitergeführt werden müssen, verfügen bereits 4 Kantone über ein Sonderschulkonzept. In den übrigen Kantonen sind die Konzeptarbeiten im Gang.

4.3 Hilfe und Pflege zu Hause für Betagte und Behinderte

Die überwiegende Mehrzahl der Kantone beurteilt den Übergang positiv bzw. problemlos, wobei einzelne Kantone auf Übergangprobleme und notwendige Veränderungen von Organisation und Zusammenarbeit mit den betroffenen Organisationen hinweisen. Die Einhaltung der Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziff. 5 BV verursachte den meisten Kantonen keine Probleme.

In 4 Kantonen sind die Gemeinden für diesen Bereich zuständig.

Von einzelnen Kantonen wird auf negative finanzielle Überraschungen hingewiesen, weil im Voraus nicht überall bekannt gewesen sei, welche Organisationen unterstützt wurden. Von zwei Kantonen wird insbesondere darauf hingewiesen, dass Pro Senectute wohl zu spät informiert worden und schlecht vorbereitet gewesen sei.

Mit einer Ausnahme melden alle Kantone, dass sie über ein kantonales Finanzierungskonzept für die Hilfe und Pflege zu Hause verfügen.

4.4 Entflechtung im Strassenwesen

Mehrere Kantone weisen darauf hin, dass die Aufgabenentflechtung im Bereich der Strassen viel aufwändiger war, als erwartet. Dies dürfte auch dafür verantwortlich sein, dass die Entflechtung noch in keinem Kanton ganz abgeschlossen werden konnte. Offen sind insbesondere noch verschiedene Eigentumsübertragungen, insbesondere bei Werkhöfen, sowie die definitive Festlegung von Unterhaltssperimetern und Schnittstellen.

Insgesamt wird der Übergang zur NFA im Bereich der Nationalstrassen von einer Mehrheit der Kantone positiv beurteilt, wobei insbesondere bei Kommunikation und Prozessabläufen Verbesserungspotenzial und –bedarf geortet wird. Einige Kantone weisen auf erschwerte Zusammenarbeit sowie noch offene Fragen hin. Von verschiedenen Kantonen wird der ausstehende Netzbeschluss bedauert, was zu Planungsunsicherheiten und zur Blockierung von Vorhaben führe.

Bei den Hauptstrassen wird die Beurteilung des Übergangs zur NFA dadurch erschwert, dass noch umfangreiche Mittel durch altrechtliche Projekte gebunden sind. Einzelne Kantone bekunden Mühe, mit den neuen Globalbeiträgen Grossprojekte vorzufinanzieren.

In 4 Kantonen musste infolge des Übergangs der Nationalstrassen an den Bund Personal freigestellt werden. In insgesamt 7 Kantonen mussten bereits oder müssen voraussichtlich die vom Bund in Aussicht gestellten Sozialmassnahmen beansprucht werden.

4.5 Entflechtungen in anderen Aufgabenbereichen

18 Kantone machen keine Bemerkungen zu andern, mit der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen.

Obschon die Beurteilung des neuen Instruments der *Programmvereinbarung (PV)* in der Umfrage ausgeklammert war, werden einige Aussagen dazu gemacht: Neben guten Erfahrungen im Bereich Wald werden der hohe administrative Aufwand, problematische Indikatoren im Bereich Naturschutz und in einem Kanton Probleme bei der internen Umsetzung erwähnt. Verschiedene Kantone machen auf die unbefriedigende Einführung der Programmvereinbarungen im *Bereich Heimatschutz/Denkmalpflege* aufmerksam. Für die nächste Periode werden grundlegend neue PV ausgearbeitet werden müssen.

Ein Kanton weist auf Schwierigkeiten bei der Trennung von Krankheitskosten und Lebensunterhalt bei der Abrechnung der *EL zu AHV und IV* hin. Im Weiteren wird darauf hingewiesen, dass das im Rahmen der 6. IVG-Revision vorgesehene *Assistenzbudget* nicht mit den kantonalen Konzepten der Behindertenpolitik abgestimmt ist und eine Verlagerung der Kosten auf die Kantone verursachen wird.

Von verschiedenen Kantonen wird auf die *Mittelknappheit in einzelnen Bereichen* (amtl. Vermessung, öffentlicher Verkehr, Berufsbildung) hingewiesen.

4.6 Gesamteindruck

Als Gesamteindruck kann festgehalten werden, dass generell der Aufwand für die Umsetzung der Aufgabenentflechtung in den befragten Aufgabenbereichen unterschätzt worden war, dass aber nach Überwindung von Anlaufschwierigkeiten die Erfahrungen grossmehrheitlich positiv sind. In den Bereichen der Behinderteninstitutionen und Sonderschulung gilt es zu berücksichtigen, dass noch die dreijährigen Übergangsfristen gemäss Art. 197 BV gelten und deshalb eine definitive Neuregelung frühestens ab 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden kann. In allen Kantonen sind die Arbeiten an den dazu erforderlichen kantonalen Konzepten im Gang, wobei im Bereich der Behinderteninstitutionen eine intensive interkantonale Zusammenarbeit stattfindet.

Als aufwändig erweist sich die Entflechtung im Bereich der Strassen. Obwohl die Umsetzung noch in keinem Kanton vollständig abgeschlossen ist, darf doch festgehalten werden, dass die Neuorganisation insgesamt recht gut funktioniert.

5 Interkantonale Zusammenarbeit

Im zweiten Teil der erwähnten Umfrage zu den Erfahrungen der Kantonsregierungen mit der Umsetzung der NFA wurde die Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit erhoben. In Beilage VI sind alle von den Kantonen gemeldeten Verträge in den in Art. 48a BV aufgezählten Aufgabenbereichen aufgeführt, unabhängig davon, ob diese bereits früher oder erst im Zusammenhang mit der NFA abgeschlossen worden sind. In der Zusammenstellung enthalten sind auch die Abkommen im Bereich der Schulkoordination, obschon der dafür massgebliche Art. 48a Bst. b BV erst mit der Abstimmung vom 21. Mai 2006 über den Bildungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen worden ist und damit in keinem direkten Zusammenhang mit der NFA steht. Die Liste stützt sich auf die Umfrageergebnisse und enthält alle neu abgeschlossenen Verträge. Sie kann aber nicht den Anspruch erheben, einen vollständigen Überblick über alle in Kraft stehenden Vereinbarungen in diesen Bereichen zu geben.

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

5.1.1 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV

Die Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 14. Juni 2005 bildet die Grundlage für die Umsetzung der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Rahmen der NFA. Sie ist am 11. Mai 2007 in Kraft getreten und inzwischen von allen 26 Kantonen ratifiziert worden.

5.1.2 Straf- und Massnahmenvollzug

Die regionalen Konkordate zum Straf- und Massnahmenvollzug wurden zwar vor Inkrafttreten der NFA abgeschlossen, aber bereits so formuliert, dass sie mit den neuen Bestimmungen kompatibel sind.

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

Nachdem mit der Ratifikation des Beitritts durch 11 Kantone das erforderliche Quorum von 10 Kantonen erreicht worden ist, ist das HarmoS-Konkordat¹⁰ am 1. August 2009 in Kraft getreten. In drei Kantonen ist das Beitrittsverfahren im Gang, in drei Kantonen (NW, UR, ZG) wurde im Berichtsjahr 2009 der Beitritt in Volksabstimmungen abgelehnt. Auf den 1. August 2009 sind in der West- und Nordwestschweiz zusätzlich regionale Schulabkommen in Kraft getreten. Frühestens auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten wird das Sonderpädagogik-Konkordat¹¹, dem bisher 6 Kantone beigetreten sind.

Nach der Abstimmungsniederlage des Bildungsraums Nordwestschweiz in Kanton Aargau wurde im November 2009 zwischen den Kantonen AG, SO, BS und BL eine Regierungsvereinbarung abgeschlossen. Diese beinhaltet u.a. die Verpflichtung zur gemeinsamen Umsetzung interkantonalen Vorgaben, insbesondere des Sonderpädagogikkonkordats und des HarmoS-Konkordats und zur Verbesserung und schrittweisen Harmonisierung der Bildungssysteme aber ohne Basisstufe und Staatsvertrag. Im weiteren enthält sie die Verpflichtung, in wichtigen Bereichen untereinander Absprachen zu treffen und eine gemeinsame Lösung zu suchen. Zwischen den Kantonen BS und BL besteht eine bilaterale Vereinbarung zur verstärkten Koordination.

5.1.4 Kantonale Hochschulen

Im Jahre 2006 wurde der Vertrag zwischen den Kantonen BL und BS über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel abgeschlossen. Die übrigen interkantonalen Vereinbarungen bestehen schon länger, wobei gegenwärtig die Zentralschweizer Konkordate über die Fachhochschule und die pädagogische Hochschule Zentralschweiz überarbeitet werden.

¹⁰ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) vom 14. Juni 2007

¹¹ Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007

5.1.5 Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung

In diesem wichtigen Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird die interkantonale Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen zwischen den Kantonen ZH, LU, AG, SZ, ZG und UR am 1. Januar 2010 in Kraft treten.

Im Raum St. Gallen liegt der Entwurf für eine ähnliche Vereinbarung zwischen den Kantonen SG, TG, AR und AI vor und wird gegenwärtig von den Regierungen geprüft. Im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS ist eine Verwaltungsvereinbarung betreffend der Finanzierung des Theaters Basel 2011 – 2014 in Vorbereitung.

5.1.6 Abfallbewirtschaftung

Vom 19.9.2008 datiert die Vereinbarung zwischen BE und SO betreffend der KVA Emmentenspitz (Zuchwil). Gemäss Angaben der beteiligten Kantone steht dieser Vertrag nicht direkt im Zusammenhang mit der NFA.

5.1.7 Agglomerationsverkehr

Im Bereich des Agglomerationsverkehrs sind Trägerschaften für das Agglomerationsprogramm Basel mit den Kantonen AG, BS, BL und SO sowie für das Agglomerationsprogramm AareLand mit den Kantonen AG und SO in Vorbereitung.

Zwischen den Kantonen GE und VD sowie Frankreich besteht ein Projekt für ein grenzüberschreitendes Zusammenarbeitsorgan, das die Zusammenarbeit bei Planung und Durchführung gemeinsamer Vorhaben beinhaltet.

5.1.8 Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Nachdem alle Kantone den Beitritt beschlossen hatten, konnte die Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) vom 14. März 2008 auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden. Die Vereinbarung bezweckt, „im Interesse einer bedarfsgerechten, qualitativ hochstehenden und wirtschaftliche erbrachten medizinischen Versorgung die Sicherstellung der Koordination und Konzentration der hochspezialisierten Medizin“ (Art. 1 Abs. 1 IVHSM).

Zwei Verträge zwischen verschiedenen Spitälern betreffen die Transplantation solider Organe sowie hämatopoietischer Stammzellen. Im Weiteren trat am 28. August 2008 die überarbeitete Vereinbarung der Kantone BE, BS und BL über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern in Kraft.

5.1.9 Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Im Hinblick auf die Einführung der NFA wurde die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13.12.2002 überarbeitet. Die überarbeitete Fassung ist auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Die Vereinbarung bezweckt, „die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen“. (Art. 1 Abs. 1 IVSE). Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, in allen Belangen der IVSE zusam-

menzuarbeiten, Informationen auszutauschen sowie ihre Angebote an Einrichtungen aufeinander abzustimmen und deren Qualität zu fördern (Art. 1 Abs. 2 IVSE).

Zwischen den Ostschweizer Kantonen wurden Vereinbarungen über die gemeinsame Erarbeitung eines Behindertenkonzeptes gemäss IVSE sowie dessen Umsetzung abgeschlossen. Eine ähnliche Zusammenarbeit findet zwischen den Westschweizer Kantonen im Rahmen der Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS) statt.

5.2 Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in andern Bereichen

Von der Schweizerischen Bau- Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) wurden die folgenden Vertragswerke behandelt:

- Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) mit entsprechenden Vergaberichtlinien (Empfehlung)
- Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH), mit Schwerpunkt Gebäudeversicherungen / Brandschutzbestimmungen. Die Vereinbarung kann mit anderen Themen wie der interkantonalen Ausführungsgesetzgebung betreffend Bauproduktengesetz usw. weiter entwickelt werden.
- Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) – Beitrittsverfahren läuft; die Vereinbarung ist noch nicht in Kraft.

Von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wurde am 18. Juni 2009 die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat) zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Damit konnten die langjährigen Bemühungen um einheitliche Regelungen im Stipendienbereich zu einem vorläufigen Ende gebracht werden.

Bei der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) waren die folgenden interkantonalen Vereinbarungen in Bearbeitung:

- Konkordat ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System)
- Konkordat über die Zulassung privater Sicherheitsunternehmen
- Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt im Sport
- Vereinbarung über eine Kommission „Jugendschutz Film“

Erfolgreich ist die Ratifizierung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt im Sport verlaufen: In 24 von 26 Kantonen trat das Konkordat auf den 1. Januar 2010 in Kraft. Die beiden übrigen Kantone folgen bis anfangs März 2010.

In der Westschweiz konnte der Text für die Vereinbarung über die Mitwirkung der Kantonsparlamente beim Erlass und beim Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer)¹² bereinigt werden. Alle betroffenen Regierungen haben dem Vertrag zugestimmt, so dass dieser anfangs 2010 unter-

¹² Vereinbarung über die Mitwirkung der Kantonsparlamente beim Erlass und beim Vollzug von interkantonalen Vereinbarungen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer)

<http://www.cgso.ch/home/index.php?id=104&mn=6&lang=fr&lang=de>

zeichnet werden kann. Anschliessend wird das Ratifikationsverfahren in den Kantonen gestartet. Die ParlVer soll die bestehende „Vereinbarung der Vereinbarungen“¹³ ersetzen.

In der Zentralschweiz liegt ein Entwurf für ein Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vor.

5.3 Zusammenfassung

Die bereits früher vorhandene intensive interkantonale Zusammenarbeit wurde mit der Inkraftsetzung der NFA weiter verstärkt. In wichtigen Bereichen konnten grundlegende Zusammenarbeitsverträge in Kraft gesetzt werden.

Mit der IRV haben die Kantone die erforderliche Grundlage für die Umsetzung und Entwicklung der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich geschaffen. In zwei der in Art. 48a BV genannten Schlüsselbereichen, der Spitzenmedizin und den Institutionen für die Eingliederung und Betreuung von Invaliden wurden mit der IVHSM einerseits und der IVSE andererseits wichtige Vertragswerke von allen Kantonen ratifiziert.

Im Bereich der Volksschulen ist auf den 1. August 2009 das HarmoS-Konkordat für die 11 Unterzeichnerkantone in Kraft getreten. Gleichzeitig sind in der West- und Nordwestschweiz regionale Schulabkommen in Kraft getreten.

Insbesondere von Vertretern aus den Zentrumsantonen wurde im Rahmen der Erarbeitung und Beratung der NFA-Vorlagen stets die Wichtigkeit des interregionalen Kulturlastenausgleichs betont. In diesem Bereich wird auf dem 1. Januar 2010 eine erste Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und Uri in Kraft treten. Ähnliche Vereinbarungen sind in der Ostschweiz und zwischen den beiden Basler Halbkantonen in Ausarbeitung.

Im Bereich des Agglomerationsverkehrs laufen in verschiedenen Regionen die Vorarbeiten für die Bildung gemeinsamer Trägerschaften.

6 Zusammenarbeit in Metropolitanräumen und Agglomerationen

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht konzentriert sich heute zunehmend in grossstädtisch geprägten Handlungsräumen. Diese Räume werden damit zu den zentralen Motoren des Wirtschaftswachstums und erhalten eine grosse gesamtwirtschaftliche Bedeutung für ein Land.

Verschiedene europäische Staaten verfolgen seit einiger Zeit eine aktive Politik für Metropolitanräume, um ihre städtischen Zentren zu stärken. In Deutschland wurden z.B. elf „Europäische Metropolregionen“ definiert. Diese sollen als Motoren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten. Innovative Strategien verfolgen etwa die Metropolregion Rhein-Neckar oder die Wissensregion FrankfurtRheinMain. Diese Bemühungen sind vor dem

¹³ Vereinbarung der Kantone FR, VD, VS, NE, GE und JU vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen mit dem Ausland

Hintergrund der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie der EU zu sehen. Hauptziel dieser Strategie ist es, die Union als wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu positionieren. Dieses Ziel wurde auch in die neue Kohäsionspolitik der EU aufgenommen. Mit dieser will die EU nicht mehr nur strukturschwache Regionen unterstützen, sondern zielt neu auch auf eine Stärkung ihrer Wachstumspole ab.

Die Bedeutung der Metropolitanräume wird mit fortschreitender Globalisierung weiter steigen. Will die Schweiz im globalen Standortwettbewerb auch langfristig erfolgreich bestehen, hat sie ein vitales Interesse daran, die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schlüsselräume zu erhalten und zu fördern. Somit stellt sich auch für die Schweiz die Frage, welche Strategien sie für die Entwicklung ihrer „Metropolitanräume“ wählen will. Mit dem Projekt Raumkonzept Schweiz¹⁴ wurde die Diskussion dazu eröffnet.

Die verstärkte Ausrichtung der Politik auf die funktionalen Räume stellt die Kantone vor grosse Herausforderungen: Es gilt, die Entwicklung sorgfältig zu analysieren und – falls erforderlich – neue, auf die geänderten Bedürfnisse abgestimmte Zusammenarbeitsformen zu entwickeln. Im Folgenden werden die Entwicklungen in den Grossräumen Basel, Bern, Bassin lémanique und Zürich kurz skizziert.

6.1 Basel

Der Grossraum Basel am Dreiländereck verfügt über eine langjährige Erfahrung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Erwähnung verdienen namentlich der Trinationale Eurodistrict Basel (TEB) sowie der Think Tank metrobasel.

Der TEB wurde 2007 als gemeinnütziger Verein nach französischem Recht gegründet und bezweckt, den gemeinsamen europäischen Lebens- und Wirtschaftsraum der Trinationalen Agglomeration Basel zu stärken, die regionale Identität zu fördern sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit effektiver, verbindlicher und demokratischer zu gestalten. Der Eurodistrict erlaubt die Bearbeitung einer breiten Themenpalette (Raumplanung, Stadtentwicklung, Verkehr, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Umwelt, Infrastruktur, Soziales, Kultur, Bildung, Standortpromotion etc.). Erste Schwerpunkte wurden in den Bereichen öffentlicher Verkehr (z.B. trinationale Regio-S-Bahn), Raumentwicklung und Gesundheit gesetzt.

Der 2008 gegründete Verein Metrobasel ist eine kantons- und landesgrenzenübergreifende Plattform für die Entwicklung der Metropolitanregion Basel und versteht sich zudem als Think Tank für alle Metropolregionen der Schweiz. Der sowohl staatlich wie zivilgesellschaftlich getragene Verein unterstützt die relevanten Akteure bei der Umsetzung der Vision «metrobasel 2020», in der die Erhaltung und der Ausbau der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie eine nachhaltige Entwicklung der Metropolitanregion Basel gefordert wird. Themenfelder sind daher Regulierungen von Schlüsselbranchen der Metropolitanregion Basel, Forschung und Bildung, Raumentwicklung und metropolitane Lebensqualität, Kulturangebot und Kreativwirtschaft, Verkehr sowie Energie und Umwelt. Metrobasel strebt zudem die innerschweizerische Vernetzung mit den anderen Metropolitanräumen der Schweiz an und will in Bundesbern gemeinsam für die urbanen Interessen

¹⁴ Zum Raumkonzept Schweiz vgl.

<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=de> (letzter Zugriff 24.02.2010)

lobbyieren (z.B. konkurrenzfähige Regulierungen von Schlüsselbranchen der Metropolitanregionen).

6.2 Bern

Mit dem Projekt „Hauptstadtregion Schweiz“ wollen sich Kanton und Stadt Bern gemeinsam als Politzentrum mit eigenständigem Profil positionieren und streben gleichzeitig eine umfassende Zusammenarbeit mit benachbarten Kantonen und Städten an. Damit soll die Entwicklung der Region neue Impulse erhalten. Darüber hinaus bezweckt das Projekt die Schaffung eines Rahmens für das koordinierte Wahrnehmen gemeinsamer Interessen gegenüber dem Bund und den Schweizer Metropolitanräumen.

Um die Möglichkeiten einer intensiveren Kooperation auszuleuchten, wurde im Oktober 2009 eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt. Mit dem Staatsrat des Kantons Freiburg haben bereits Gespräche stattgefunden. Die beiden Kantone haben beschlossen, ihre Zusammenarbeit zu verstärken, und wollen die gemeinsame Stellung als Brückenkantone zwischen der französisch- und deutschsprachigen Schweiz rund um die Hauptstadt der Schweiz festigen. Die Berner Kantonsregierung wird auch auf andere Nachbarkantone zugehen. Derweil sucht die Stadt Bern den Kontakt mit den Städten im Grossraum Bern.

Die Bereiche der angestrebten engen Koordination sind noch nicht definiert. Ein Bericht des Berner Regierungsrates verweist auf die enge Verflechtung der Region bezüglich Verkehr, Wohnen, Arbeit bzw. Arbeitsmarkt, Bildung und Freizeit.

6.3 Bassin lémanique

Die Zusammenarbeitsformen und -strukturen im Genferseebecken sind ausgesprochen mannigfaltig. Erwähnung verdient zunächst einmal das im April 2009 von den Kantonen Genf und Waadt unterzeichnete Protocol d'accord bezüglich ihres Engagements für Infrastrukturprojekte von überregionaler Bedeutung, deren Realisierung im Interesse beider Kantone liegt. Hauptpunkt ist die gemeinsame Vorfinanzierung des Bahnstreckenausbaus zwischen Lausanne und Genf, den der Bund zurückgestellt hatte. Zudem wollen die beiden Kantone auf nationaler Ebene gemeinsam für zwei Nationalstrassenprojekte (Umfahrung Morges, Seequerung) eintreten.

Ein gewisses Aufsehen hat auch die von den Kantonen Bern, Freiburg, Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis im Juli 2009 per 1. Januar 2010 angekündigte Greater Geneva Berne Area erregt. Um die Wirkung ihrer Standortpromotion zu stärken wollen die Westschweizer Kantone eine gemeinsame Struktur für die Promotion der Region und die Akquisition von Unternehmen im Ausland aufbauen. Das einzige Gremium, welches das Gebiet rund um das Bassin lémanique geografisch mehr oder weniger vollständig abbildet, ist der Conseil du Léman. Dieses Gremium, an dem neben den Kantonen Genf, Waadt und Wallis die beiden französischen Departemente Ain und Haute Savoie beteiligt sind, wurde bereits 1987 als Abstimmungsinstanz zur Förderung der grenzüberschreitenden Beziehungen in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, ökologischen, infrastrukturellen und weiteren Belangen geschaffen.

Alle anderen grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsmodelle beschränken sich auf Teilgebiete des Bassin lémanique.

6.4 Zürich

Anfang Juli 2009 gründeten die Kantone AG, LU, SH, SZ, SG, TG, ZG und ZH sowie diverse Städte und Gemeinden in diesen Kantonen den Verein „Metropolitanraum Zürich“ mit dem Ziel, die Zusammenarbeit im gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum zu verstärken. Auf diese Weise wollen die beteiligten Kantone, Städte und Gemeinden zur langfristigen Sicherung der Lebensqualität und zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Metropolitanraums Zürich beitragen.

Der Verein bietet in erster Linie eine Plattform für den Informationsaustausch sowie für die Förderung einer ganzheitlichen und grossräumigen Entwicklungsperspektive. Zur Umsetzung der gemeinsamen Vision für den Metropolitanraum Zürich wird die strategische Zusammenarbeit in den vier Handlungsfeldern Wirtschaft, Lebensraum, Verkehr und Gesellschaft gebündelt.

Die Metropolitankonferenz – Mitgliederversammlung und oberstes Organ des Vereins – besteht aus einer Kantons- sowie einer Städte- und Gemeindekammer. Die Stimmkraft der beiden Kammern ist paritätisch. Die involvierten Kantone organisieren sich dabei im Rahmen einer neu gegründeten Regierungskonferenz.

Erwähnung verdient auch die bereits 1998 als Public-Private-Partnership gegründete Stiftung „Greater Zurich Area“. Ziel der GZA ist, die Anziehungskraft des Wirtschaftsraumes Zürich auf Unternehmen im europäischen und globalen Umfeld zu steigern. Träger der GZA sind neben den Kantonen AG, GL, GR, SH, SZ, SO, ZG und ZH auch die Städte Winterthur und Zürich sowie verschiedene Unternehmen.

6.5 Initiative des Kantons Aargau für einen starken Wirtschaftsraum Nordschweiz

Im Herbst 2009 hat der Kanton Aargau in der Broschüre „Wirtschafts- und Metropolregion Nordschweiz: Motor der Schweiz für Wachstum und Reformen“¹⁵ seine Initiative zur Schaffung eines starken, international hoch-wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraums Nordschweiz vorgestellt. Zum Kernraum würden mindestens die Kantone Basel Stadt und Basel Land, Solothurn, Zürich, Schaffhausen und der Aargau gehören. Eine starke Wirtschaftsregion Nordschweiz würde die im internationalen Vergleich kleinen Metropolitanräume Basel und Zürich umfassen und damit das Entstehen eines Raumes mit der kritischen Masse ermöglichen, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit erforderlich ist.

¹⁵ Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Wirtschafts- und Metropolregion Nordschweiz: Motor der Schweiz für Wachstum und Reformen, ein Diskussionsbeitrag

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

7.1 Beurteilung durch KdK und Direktorenkonferenzen

Auf der Ebene der Bundespolitik haben sich die verschiedenen Konferenzen im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren und Anhörungen sowie durch besondere Stellungnahmen mit den sie betreffenden, in den Abschnitten 3.1 und 3.2 behandelten Vorlagen auseinandergesetzt. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden im folgenden die Einzelgeschäfte nicht mehr erwähnt und nur noch spezielle Beobachtungen und Erkenntnisse der Konferenzen erwähnt sowie deren übrige Aktivitäten dargelegt. Das Gleiche gilt für die Aktivitäten der Konferenzen im Rahmen der Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit, die in Abschnitt 5 behandelt sind.

In verschiedenen Bereichen haben die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (**BPUK**) und die Konferenz der Direktorinnen und Direktoren des öffentlichen Verkehrs (**KöV**) an der Weiterentwicklung der Bundespolitik mitgewirkt. So hat z.B. die KöV mehrere wissenschaftliche Studien zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs veranlasst, die ihren Niederschlag in der Literatur und Diskussion fanden. BPUK und KöV haben an mehreren Tagungen (ausserhalb der Anhörungen durch die Kommissionen der Eidg. Räte) aktiv mitgewirkt und die föderalistischen Ideen weiter getragen (Güterverkehr, Beschaffungsrecht, Finanzierung Verkehr, Agglomerationsverkehr, Raumplanung etc.). Schliesslich war die BPUK federführend im Gemeinschaftsprojekt „Bevilligung von Mobilfunkanlagen“ (Leitfaden). Bezüglich des Einflusses der Kantone auf die Bundespolitik halten die Konferenzen aufgrund der Erfahrungen mit dem öffentlichen Beschaffungswesen und der Ausgestaltung des Raumplanungsrechts mit Genugtuung fest, dass bei einer koordinierten Zusammenarbeit möglichst aller Kantone wirkungsvoll Zentralisierungen vermieden werden können.

Auch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (**EDK**) kann beim Sportförderungsgesetz vermelden, dass dieses aufgrund der Vernehmlassungsantworten von Kantonen und EDK verbessert und verfassungskonform ausgestaltet worden ist: Im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf überlässt der Gesetzesentwurf die Kompetenz zum Erlass von Regelungen zum Schulsport den Kantonen.

Die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (**EnDK**) hat mit dem Bund eine Programmvereinbarung über ein schweizweit harmonisiertes Gebäudeprogramm ab 2010 abgeschlossen. Sie hält fest, dass der Energieartikel in der Bundesverfassung nach dem Umweltartikel erlassen worden ist, womit er bei einer Interessenabwägung zwischen den beiden Artikeln höher zu gewichten sei. Im Zuge der Klimadiskussion drängten die Bundesverwaltung und das Parlament unter dem Vorwand der „nötigen Partnerschaft“ und des „Pragmatismus“, der „Koordination“ und „Harmonisierung“ zu Lösungen, welche nach Auffassung der EnDK die verfassungsmässige Kompetenzordnung in Frage stellen bis klar verletzen. Die Konferenz stellt in ihrem Bereich einen deutlichen Trend zum Zentralismus fest.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und –direktoren (**FDK**) sieht den Fiskalföderalismus von innen (Initiativen zur materiellen Steuerharmonisierung, zum Bausparen, zur Wohneigentumsbesteuerung, zur Aufwandbesteuerung) und aussen (kantonale

Steuerstatus im Rahmen USTR III, ungleiche Spiesse der Kantone gegenüber Ausland und ESTV bei DBA/Amtshilfe, Abgeltungssteuer, automatischer Informationsaustausch, Betrugs-/Zinsbesteuerungsabkommen) unter zunehmendem Druck. Zudem sei zu befürchten, dass der Finanzföderalismus infolge des Konsolidierungsbedarfs des Bundeshaushalts bei ungestilltem Finanzbedarf (Sozialversicherungen, Verkehrsinfrastrukturen) zusätzlich unter Druck stehen werde. Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten waren infolge Nicht-Einhaltung von Form und Fristen bei Konsultationsverfahren oft nicht gegeben bzw. haben sich verschlechtert. Eine umfassende konferenzinterne Meinungsbildung war deshalb oft nicht möglich. Generell wird eine weitere Einschränkung der Gestaltungsfreiheit der Kantone festgestellt.

Besonders hingewiesen wird von der FDK auf die Kontroverse im Zusammenhang mit dem Bericht über die vorgezogene Überprüfung der Haushaltneutralität beim Übergang zur NFA, der zeigte, dass diese zulasten der Kantone im Umfang von rund CHF 100 Mio. nicht gegeben war, was zu einer entsprechenden jährlichen Unterdotierung der Ausgleichsgefässe durch den Bund führte. Während die EFV diese Abweichung als nicht erheblich erachtet¹⁶, fordert die FDK die Berücksichtigung der Abweichung bei der Dotierung der Ausgleichsgefässe für die nächste NFA-Periode sowie den Ausgleich der in der laufenden ersten NFA-Periode entgangenen Mittel.

Auch die Feuerwehrkoordination Schweiz (**FKS**) stellt vermehrte Eingriffe des Bundes in kantonale Zuständigkeiten ohne Einbezug der Kantone fest. So seien die Kantone bzw. die Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, sanitätsdienstlicher Rettungsdienst) bei der Weiterentwicklung des Systems Bevölkerungsschutz nicht einbezogen worden. Immerhin wird positiv festgehalten, dass die Einsicht wachse, dass nur mit einheitlichen regulatorischen Grundlagen den Herausforderungen begegnet werden kann. Die Konferenz arbeitet an der Weiterentwicklung dieser Grundlagen und hält gleichzeitig fest, dass der horizontale Föderalismus grossen Aufwand erfordert, weil die Kantone immer wieder neu von koordinierten Lösungen überzeugt werden müssen.

Aus Sicht der Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (**FoDK**) ist der Einbezug der Kantone bei der Entwicklung der Biodiversitätsstrategie des Bundes noch unbefriedigend. Sie stellt auch mit der Revision des Raumplanungsrechts die Frage, ob ein verstärkter Einbezug der Kantone bereits bei den Vorarbeiten nicht effizienter und effektiver wäre.

Noch grosser Anstrengungen bedarf die Entwicklung der Programmvereinbarungen im Sinne der ursprünglichen Zielsetzung der NFA. Einerseits konnten in der ersten Periode viele gute Erfahrungen gesammelt werden. Andererseits ist die Konzentration des Bundes auf strategische Vorgaben noch ungenügend umgesetzt. Insbesondere fehlt aus Sicht FoDK eine klare strategische Führung und Koordination innerhalb des Bundes bzw. des BAFU. Die Haltung des Bundes ist noch zu sehr geprägt von zu detaillierten operativen Vorgaben und von Einzelaktionen aus verschiedenen Abteilungen. Dass mit der NFA auf Grund übergeordneter strategischer Ziele Bund und Kantone auf Augenhöhe ein Programm verhandeln oder aushandeln, ist zwar in den Ansätzen vorhanden, muss aber noch deutlich verbessert und konsequenter umgesetzt werden. Dabei sind nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone in ihrer Organisation, Koordination und Kommunikation gefordert. Das Fehlen klarer strategischer Rahmenbedingungen führt wiederholt zu Störungen in der Gestaltungsfreiheit der Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen.

¹⁶ vgl. auch unten S. 32

Die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (**GDK**) stellt fest, dass die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden vorwiegend als gut bezeichnet werden kann. Vorinformationen, Meinungsaustausch und Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Kantone und die GDK laufen mit wenigen Ausnahmen (Pflegefiananzierung, Vernehmlassungsfristen) gut. Auf die sinnvolle Kompetenzzwahrung der Kantone muss aber immer wieder der Finger gelegt werden.

Die Vorgaben und Vereinheitlichungsabsichten des Bundes nehmen tendenziell zu (Pflegefiananzierung, Spitalplanungsvorschriften, Vereinheitlichung Prämienverbilligungsauszahlung, Qualitätsstrategie Bund). Entscheide auf Bundesebene, welche finanziell zu Lasten der Kantone gehen, sind keine Seltenheit (Spitalfinanzierung, Pflegefiananzierung, Tarifgrundsätze, etc.). Zudem gibt es Einschränkungen, die sich aus dem Harmonisierungsbedarf ergeben, insbesondere auch bei jenen Gesetzesanpassungen, bei denen Euro-Kompatibilität opportun oder erforderlich ist (Lebensmittel, Chemikalien, Heilmittel).

Damit die NFA nachhaltig wirksam bleibt, gehört es zu den Daueraufgaben der Konferenz der Kantonsregierungen (**KdK**), bei neuen Bundesvorlagen konsequent die Einhaltung der neuen Verfassungsgrundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sowie des Einsatzes des Instruments der Programmvereinbarungen bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu prüfen. Im Rahmen des föderalistischen Dialogs mit dem Bundesrat wurde angeregt, entsprechende Prüfungen auch auf Bundesebene bei neuen Vorlagen systematisch vorzunehmen.

Mit Schreiben an die Mitglieder der Staatspolitischen Kommissionen des Ständerats und des Nationalrats setzte sich die KdK entschieden für die Ablehnung der parlamentarischen Initiative 08.463 ein, mit welcher die Streichung von Art. 48a BV verlangt wurde, weil damit ein wichtiger Pfeiler aus dem NFA-Gesamtpaket herausgebrochen würde.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA-Grundsätze fand auch eine Aussprache mit den Bundesräten Merz und Leuenberger über die Finanzierung des Nationalstrassen-Netzbeschlusses (NEB) statt.

Die Aktivitäten zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik erfolgten im Rahmen der bewährten Organisation der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK). Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009 zeigen in verschiedenen Politikbereichen den Handlungsbedarf auf. Die Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik stellen einen breit abgestützten Bezugsrahmen dar, an dem sich die drei staatlichen Ebenen bei der Ausgestaltung ihrer jeweiligen integrationspolitischen Strategien orientieren können.

Die von Bundespräsident Merz anlässlich eines Besuchs in Tripolis am 20. August 2009 unterzeichnete Vereinbarung zur Wiederherstellung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Libyen hat grundsätzliche staatspolitische Fragen aufgeworfen, die alle Kantone betreffen (Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik; Grenzen der aussenpolitischen Kompetenzen des Bundesrates). Die Frage wurde mit dem Bundesrat am Föderalismus-Dialog vom 25. September 2009 sowie anlässlich einer weiteren Aussprache vom 14. Dezember 2009 diskutiert. Eine abschliessende politische Würdigung wird voraussichtlich anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 19. März 2010 erfolgen.

Im Berichtsjahr nahm die Plenarversammlung der KdK zudem Kenntnis von einem Konzept betreffend die Stärkung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Gestützt auf umfassende Vorarbeiten und eine detaillierte Analyse der bisherigen Praxis der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes wurde dabei ein konkreter Handlungsbedarf insbesondere in Bezug auf die Phase vor der Aufnahme von aussenpolitischen Verhandlungen festgestellt. Insbesondere mit Bezug auf die Beziehungen zur EU ist eine Entwicklung auszumachen, wonach Verhandlungsgegenstand und Ver-

handlungsergebnis zunehmend bereits vor Aufnahme der eigentlichen Verhandlungen festgelegt sind, da es sich im Wesentlichen um die Übernahme des bestehenden und künftigen EU-Rechts im betreffenden Verhandlungsbereich handelt. Vertieft zu prüfen sind deshalb die Einrichtung eines Frühwarnsystems sowie Massnahmen zur Verbesserung der Einbindung der Kantone in die Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide des Bundesrates.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (**KKJPD**) stellt fest, dass die Sensibilisierung beim Bund für die Respektierung der Aufgabenbereiche der Kantone im Bereich der Sicherheit wächst. Dem VBS sei zunehmend bewusst, dass die Verantwortung für die meisten Bedrohungsformen bei den Kantonen liege. Die sicherheitspolitischen Gremien würden entsprechend umgestaltet und die Kantone als gleichwertige Partner begrüsst. Positiv war die Zusammenarbeit zwischen der MZDK, der KKJPD und dem VBS bei der Ausarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts des Bundesrats. Einigkeit besteht unter den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund auch bei den Massnahmen gegen Gewalt im Sport.

Schwierig gestaltet sich hingegen die Aufgabenabgrenzung zwischen Grenzwachtkorps und Kantonspolizeibehörden. Einerseits besteht Uneinigkeit unter den Kantonen über das Mass der Aufgabendelegation an das GWK und andererseits sind kritische Entwicklungen beim GWK (Schaffung eines eigenen Ordnungsdienstes usw.) festzustellen.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und –direktoren (**MZDK**) war an der erwähnten Erarbeitung des sicherheitspolitischen Berichts des Bundesrats beteiligt. Sie bezeichnet die Entwicklung der Gestaltungsfreiheit der Kantone als erfreulich.

Für die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (**SODK**) funktioniert der Informationsaustausch beim Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz gut. Beim zentralen Punkt, der Koordination der Existenzsicherung, seien jedoch kaum Fortschritte zu verzeichnen, die Fortführung des Dialogs mit dem Bundesrat sei aber gesichert.

7.2 Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen

Neben einer intensiven Mitwirkung an der Willensbildung der Kantone und deren Konferenzen gegenüber dem Bund hat sich die **Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)** auch mit Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie mit verschiedenen Aspekten der Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen befasst. Die Tatsache, dass die betroffenen Grenzkantone ursprünglich nicht zu einer Veranstaltung der europäischen Grenzregionen vom 6. Februar 2009 eingeladen worden sind, zeige das weit verbreitete mangelhafte Verständnis der Rolle der Kantone bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Erst nach entsprechenden Vorstössen einzelner Kantone und der KdK wurden sie zur Tagung eingeladen.

Ein grosses Anliegen ist es für die Mitglieder der WRK, dass die Meinungsbildung innerhalb der interkantonalen Konferenzen transparent erfolgt. Auf ihre Anregung geht denn auch die laufende Erhebung zu den Abstimmungsmodalitäten in den interkantonalen Konferenzen zurück, deren Ergebnisse im Frühjahr 2010 vorgestellt werden. Gegenüber der KdK werden die teilweise zu kurzen Konsultationsfristen bemängelt.

Aufmerksam verfolgt werden auch die zunehmenden Bestrebungen, innerhalb der historisch gewachsenen regionalen Strukturzusammenarbeitsvereinbarungen zwischen einzelnen Kantonen (Beispiele Waadt – Genf und Bern – Freiburg) abzuschliessen. Die WRK sieht darin keine Gefahr für den Föderalismus, sondern eine Möglichkeit, pragmati-

sche Lösungen zu finden, welche letztlich die Autonomie der Kantone stärken. Im Übrigen sei dies auch im Licht des steigenden Drucks in Richtung einer „Metropolisierung der Schweiz“ (vgl. oben) zu sehen, welcher die Kantone zu langfristigen Allianzen zwingt.

Das Schwergewicht der Tätigkeit der **Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)** liegt bei der Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit (vgl. oben Kapitel 5). Aufgrund einer Analyse- und Perspektivendiskussion über die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz wurde ein Massnahmenplan verabschiedet. Im Bereich öV wurde ein Schulterschluss vollzogen und die Anliegen in einem gemeinsamen Positionspapier festgehalten, mit der Absicht, diese gemeinsam zu vertreten. Ein erstmals durchgeführtes Treffen mit den Zentralschweizer Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentariern war deshalb auch diesem Thema gewidmet.

Auch innerhalb der **Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)** hat das Raumkonzept Schweiz mit der Ausrichtung der Raumstruktur auf funktionale Räume und das Phänomen der Metropolisierung zu einer intensiven Auseinandersetzung über die künftige Ausrichtung der Kooperationsstrukturen geführt (Räume Basel, Bern, Zürich). Eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Kantone zur vermehrten Synergiennutzung in funktionalen Räumen und Erhaltung der Gestaltungskraft wird als notwendig erachtet, es sei aber wichtig, Transparenz und Legitimation zu gewährleisten und die Bildung einer "vierten Staatsebene" zu verhindern. Der Vorteil des Föderalismus ist die Vielfalt und individuelle Ausgestaltungsmöglichkeit von Lösungsansätzen in den verschiedenen Räumen. Eine Zentralisierung käme einem Verlust an Innovationskraft gleich.

Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde ein strategisches Positionspapier erarbeitet. Ziel dieses unter Federführung der Regio Basilensis erstellten Papiers ist es, einen Beitrag zur Orientierung und Bestimmung inhaltlicher Schwerpunkte für die nächsten Jahre und zur Bündelung des Nordwestschweizerischen Auftritts in der Oberrheinkooperation zu leisten. Eine bessere Harmonisierung der kantonalen Vorschriften wird auch in den Bereichen Umweltschutz und Landwirtschaft angestrebt.

8 Beurteilung der Entwicklung aus der Sicht des Bundes

Das Jahr 2009 war bezüglich des Verhältnisses Bund-Kantone von folgenden Ereignissen und Konstellationen geprägt:

1. 2009 war das zweite Jahr seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Umsetzung verlief im vorgesehenen Rahmen. Der Bericht "Überprüfung der Haushaltneutralität 2008" ergab, dass die Belastungen bzw. Entlastungen von Bund und Kantonen auf 100 Mio Franken genau bei den prognostizierten Werten lagen, was bei Ausgleichsgefässen von rund 2.5 Mia Franken als relativ zielgenau bezeichnet werden kann. Die neuen Aufgabenzuständigkeiten der Kantone für kollektive IV-Leistungen, die Sonderschulung und die Ergänzungsleistungen und die integrale Zuständigkeit des Bundes für die Nationalstrassen waren bisher nicht mit nennenswerten Problemen verbunden.
2. Die Umsetzung der Verfassungsartikel in den Bereichen Hochschulen und Bildungsraum Schweiz geht weiter. Der Bundesrat unterbreitete der Bundesversammlung die Botschaft über das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Mit

den Beitritten der Kantone Tessin und Bern zum HarmoS-Konkordat wurde das nötige Quorum zu dessen Inkraftsetzung erreicht.

3. Aussenpolitische Themen beeinflussten auch 2009 stark die Agenda der Beziehungen Bund-Kantone. Dazu gehörten vor allem Schengen/Dublin, neue bilaterale Gespräche mit der EU, das Steuerdossier sowie Freihandelsabkommen. Die politische und wirtschaftliche Vernetzung der Schweiz mit der EU sowie mit anderen Staaten und internationalen Organisationen prägt notwendigerweise auch die Agenda der föderalistischen Beziehungen stark mit.
4. Das Verhältnis Bund-Kantone war zeitweise getrübt durch unterschiedliche Wahrnehmungen und Prioritäten, namentlich bei der Geisellaffäre in Libyen und bei der Inkraftsetzung der Neuordnung der Pflegefinanzierung.
5. Auch 2009 wurde in den Medien Kritik an nicht einsichtiger "föderalistischer" Diversität geäussert. Auf wenig Verständnis stiessen namentlich der "Hundeföderalismus" und der "Raucher-Föderalismus". Hinter der Kritik an der kantonalen Unterschiedlichkeit steckt nicht zuletzt die weiterhin wachsende geografische Mobilität: Rund 60 Prozent der Bevölkerung, vor 40 Jahren war es noch die Hälfte gewesen, arbeiten nicht in ihrer Wohnortsgemeinde, sondern in einer anderen Gemeinde, und die Pendlerdistanzen nehmen dank gut ausgebauter Verkehrsinfrastruktur stetig zu. Damit wird es zunehmend schwieriger, der Öffentlichkeit die Gründe für interkantonal und interkommunal unterschiedliche Regelungen verständlich zu machen und sie von den Vorteilen des Wettbewerbsföderalismus zu überzeugen.

9 Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung

9.1 Entwicklung im Berichtsjahr 2009

Im Gegensatz zum Vorjahr, in dem mit dem Inkrafttreten der NFA, der 2. Nationalen Föderalismuskonferenz und dem Bezug des Hauses der Kantone drei markante Ereignisse das Jahr prägten, stechen im Berichtsjahr keine einzelnen Ereignisse besonders hervor. Dies könnte mit ein Grund dafür sein, dass Entwicklungen stärker in den Vordergrund gerückt sind, die zwar nicht unmittelbar das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen betreffen, aber unsere föderalen Strukturen vor grosse Herausforderungen stellen, nämlich die in der Literaturanalyse festgestellte Entwicklung von der Viersprachigkeit zur Vielsprachigkeit mit den damit verbundenen erhöhten Anforderungen an die Integrationspolitik, sowie die verstärkte Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf die Metropolitanräume mit den besonderen Herausforderungen an die Kantone in ihren nicht mehr mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensräumen übereinstimmenden historischen Grenzen.

Die Analyse der Presseberichte zeigt ein eher düsteres Bild über die Wahrnehmung des Föderalismus in der Öffentlichkeit, wobei dieses Bild hauptsächlich von der Gesundheitspolitik und der Kontroverse um die Pandemievorsorge und die Verteilung des Impfstoffes geprägt worden ist. Die Analyse der Vorstösse im Eidgenössischen Parlament zeigt demgegenüber zwar einen anhaltenden Zentralisierungsdruck, der aber gegenüber früheren Jahren nicht grösser geworden ist. Bedenklich ist die grossmehrheitliche Zustimmung des

Nationalrats zur beantragten Streichung von Art. 48a BV, womit ein wichtiger Pfeiler aus dem Gesamtkonzept der NFA herausgebrochen würde.

In der Tagespolitik zeigt die Analyse der Vernehmlassungsvorlagen, dass mit wenigen Ausnahmen die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes zufriedenstellend funktioniert. Bezüglich der Einhaltung der NFA-Grundsätze beziehen sich die häufigsten Kritikpunkte auf die Nichteinhaltung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz, weil den Kantonen zusätzliche Lasten aufgebürdet werden, über die sie nicht selbst entscheiden können. Über die Verfassungsgrundlage hinaus geht nur die vorgeschlagene Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes, wobei insbesondere der vorgesehene direkte Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden als verfassungswidrig zu bezeichnen ist. Bei der Einhaltung der kantonalen Umsetzungsautonomie halten sich die positiven und negativen Beurteilungen in etwa die Waage.

Auch bei den neuen Gesetzesvorlagen des Bundes beschränken sich die gewichtigeren Kritikpunkte auf wenige Fälle. Bei der Vorlage zur Ausschaffungsinitiative sowie bei zwei Vorlagen im Energiebereich wurden die Anliegen der Kantone nicht berücksichtigt, verschiedene weitere Vorlagen, darunter auch die drei Freihandelsabkommen, schränken die Handlungsfreiheit der Kantone mehr oder weniger stark ein. In einigen Fällen hat auch das Parlament entgegen den Anträgen der Kantone entschieden.

Es hat sich einmal mehr gezeigt, dass die Chancen der Kantone, vom Bund wahrgenommen zu werden, recht gross sind, wenn sie mit einer einheitlichen Meinung auftreten und ihre Anliegen mit der erforderlichen Hartnäckigkeit vertreten. So hat z.B. der Bundesrat die Inkraftsetzung der Pflegefinanzierung letztlich doch noch auf den 1. Januar 2011 hinausgeschoben und die SGK-S ist den Kantonen bei der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zumindest teilweise entgegengekommen. Bei einzelnen Vorlagen haben sich verschiedene Konferenzen unterschiedlich geäussert.

Bezüglich der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA kann als Gesamteindruck festgehalten werden, dass generell der Aufwand unterschätzt worden war, dass aber nach Überwindung von Anlaufschwierigkeiten die Erfahrungen grossmehrheitlich positiv sind. Bezüglich des Einsatzes des neuen Instruments der Programmvereinbarung zeigen die ersten Erfahrungen, dass die Konzentration des Bundes auf die Festlegung der strategischen Ziele noch verbesserungswürdig ist.

Unterschiedliche Meinungen zwischen Bund und Kantonen bestehen bei den Folgerungen aus der Analyse der Einhaltung der Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA: Während der Bund die jährliche Unterdotierung der Ausgleichsgefässe von 100 Mio. Franken als geringfügig betrachtet, bestehen die Kantone auf einen Ausgleich.

Die interkantonale Zusammenarbeit wurde im Berichtsjahr weiter ausgebaut. Erwähnenswert ist das Inkrafttreten einer ersten interkantonalen Vereinbarung über den Kulturlastenausgleich auf den 1. Januar 2010. Widersprüchlich sind die Signale bezüglich der Harmonisierung des Volksschulwesens: Mit der Ratifikation durch 11 Kantone konnte zwar das HarmoS-Konkordat auf den 1. August 2009 in Kraft gesetzt werden, gleichzeitig wurde die Ratifikation aber in weiteren 3 Kantonen vom Volk abgelehnt. In Kraft gesetzt werden konnten die Konkordate über die hochspezialisierten Medizin und über die Massnahmen gegen Gewalt im Sport.

Im Rahmen der Aussenpolitik wird die Vereinbarung der Schweiz mit Libyen vom Bundesrat und den Kantonen unterschiedlich gewertet. Eine abschliessende politische Würdigung wird erst im Jahre 2010 erfolgen. Was generell die Mitwirkung der Kantone an der

Aussenpolitik des Bundes betrifft, wurde Handlungsbedarf betreffend die Phase vor der Aufnahme der eigentlichen Verhandlungen festgestellt. Massnahmen zur Verbesserung der Einbindung der Kantone in die Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide des Bundes werden derzeit vertieft geprüft.

Gesamthaft darf festgehalten werden, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wie auch jene zwischen den Kantonen im Allgemeinen recht gut funktioniert. Es hat sich aber auch gezeigt, dass nach wie vor ein beträchtlicher Zentralisierungsdruck besteht und es deshalb auch in Zukunft erforderlich ist, die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen systematisch zu überwachen und bei Abweichungen Gegensteuer zu geben.

9.2 Veränderungen in der Periode 2005 – 2009

Fünf Themenbereiche ziehen sich durch alle fünf bisherigen Monitoring-Berichte hindurch:

- Es besteht ein *dauernder Zentralisierungsdruck*. Eine Bundeslösung lockt überall dort, wo die Geschäfte komplex sind. Tendenziell zugenommen haben Forderungen nach Rahmengesetzen des Bundes in verschiedenen Bereichen, was in den meisten Fällen mit zusätzlichen Bundeskompetenzen und oft auch mit Engriffen in die kantonale Organisationsautonomie verbunden ist. Konstant ist auch die Feststellung, dass der Handlungsspielraum der Kantone zunehmend eingeengt und den Kantonen immer wieder zusätzliche finanzielle Belastungen aufgebürdet werden. Bei den parlamentarischen Vorstössen spielen föderalismusrelevante Fragen eine untergeordnete Rolle, Forderungen nach einer Stärkung des Föderalismus bilden die Ausnahme.
- Die *Föderalismusdiskussion in den Medien, aber auch in Wissenschaft und Forschung* wird stark durch Einzelprojekte und markante Ereignisse geprägt. So löste im Jahre 2005 die von Avenir Suisse herausgegebene Studie „Baustelle Föderalismus“¹⁷ eine breite Diskussion zu Gebietsreformen aus. In den zwei folgenden Jahren prägten die Abstimmung zur neuen Bildungsverfassung sowie die Abschlussarbeiten zur NFA die Diskussionen, während im Jahre 2008 die Inkraftsetzung der NFA und der Bezug des Hauses der Kantone wichtige Medienereignisse bildeten. Im Jahre 2009 fehlten markante Einzelereignisse, weshalb verschiedene Einzelfragen wie Pandemievorsorge, Integrationspolitik, Schulharmonisierung usw. grösseres Gewicht erhielten.
- Mit Ausnahme des Jahres 2008 vermittelt die Medienanalyse tendenziell ein *föderalismuskritisches Grundbild*: Schlagzeilen bewegen sich zwischen „Föderalismus als Wachstumsbremse“ im Jahre 2005 bis zu „Föderalismus tötet Patienten“ im Jahre 2009. Die Vorzüge des schweizerischen Föderalismus werden nur selten thematisiert. Positive Berichterstattungen haben insbesondere die zwei nationalen Föderalismuskonferenzen, das Projekt NFA und der Bezug des Hauses der Kantone ausgelöst, was die Wichtigkeit einer aktiven Kommunikation durch die Kantone unterstreicht.
- Gesamthaft darf über die ganze Berichtsperiode hinweg festgehalten werden, dass in der Regel der *Einbezug der Kantone in den Willensbildungsprozess* des Bundes gut funktioniert und die dem Bundesparlament zugeleiteten Vorlagen den föderalistischen Grundsätzen entsprechen. Die Ausnahmen halten sich in Grenzen, deren Existenz zeigt aber, dass eine systematische Überwachung der Grundsätze für die Aufgaben-

¹⁷ Avenir Suisse (Hg.) Baustelle Föderalismus, Zürich 2005

teilung unerlässlich ist. Bestätigt hat sich auch die Wichtigkeit, dass die Kantone ihre Anliegen möglichst früh und mit einer Stimme in den Entscheidungsprozess auf Bundesebene einbringen.

- Generell kann festgehalten werden, dass die Wahrnehmung der Bedeutung des Föderalismus je nach Aufgabengebiet, aber auch nach den betroffenen Departementen, Ämtern und Personen unterschiedlich ist und sich diese Wahrnehmung im Zeitablauf wandeln kann. Damit bestätigt sich, dass *Föderalismus nicht exakt* definiert ist und eine Beurteilung der Entwicklung stets subjektiv geprägt sein wird. Es bleibt deshalb eine Daueraufgabe, die neuen politischen Vorlagen auf ihre Übereinstimmung mit den Verfassungsgrundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz zu prüfen.

9.3 Handlungsbedarf

Aus den vorliegenden Analysen lassen sich die folgenden Handlungsfelder ableiten:

- Aufgrund des *anhaltender Zentralisierungsdrucks* wird es auch in Zukunft notwendig sein, die politische Entwicklung kritisch zu verfolgen und wo nötig durch eine aktive Politik der Kantone Gegensteuer zu geben. Das Föderalismus-Monitoring ist weiterzuführen.
- Der Start der NFA ist geglückt. Es hat sich jedoch bestätigt, dass die *Einhaltung der NFA-Grundsätze in der Politik* nach wie vor aktiv gefördert werden muss. Die laufende NFA-Kontrolle der Bundesvorlagen durch die KdK und die Direktorenkonferenzen ist deshalb ebenfalls weiterzuführen. Parallel dazu ist eine Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze im Gesetzgebungsverfahren beim Bund zu institutionalisieren.
- Um vom Bund gehört und ernst genommen zu werden ist es unabdingbar, dass die *Kantone mit einer Stimme* auftreten. Unterschiedliche Stellungnahmen gegenüber dem Bund sind deshalb zu vermeiden und bei wichtigen Fragen Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Konferenzen von den Kantonsregierungen zu bereinigen.
- Die Aussenpolitik und insbesondere die Europapolitik schränkt die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der Kantone zunehmend ein. Es gilt deshalb, früher auf sich abzeichnende Entwicklungen zu reagieren und eine *Verbesserung der Einbindung der Kantone in die Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide* zu erreichen.
- Verstärkt in die Kritik geraten ist im Berichtsjahr die interkantonale Koordination im Volksschulwesen. Die im Zusammenhang mit dem ersten NFA-Wirksamkeitsbericht zu führenden Diskussionen sind deshalb zu nutzen, auf die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit hinzuweisen. Neben dem regionalen, grenzüberschreitenden Lastenausgleich sollen die Kantone durch die verstärkte Zusammenarbeit in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben auch in Bereichen zu erfüllen, die eine gesamtschweizerische Harmonisierung erfordern, um damit weitere Zentralisierungen zu verhindern. Von Seiten der Kantone sind dabei die Bemühungen zu verstärken, Volk und Parlamente optimal in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.
- Die ersten Erfahrungen mit den *Programmvereinbarungen* sind sorgfältig zu analysieren. Im Hinblick auf die 2. und die folgenden Programmperioden ist das Instrument gemeinsam von Bund und Kantonen zu optimieren.

- Die *Kommunikation der Vorteile föderalistischer Problemlösungen* ist zu verstärken. Grundlage dafür bildet eine selbstbewusste und zielgerichtete Aufgabenerfüllung der Kantone in ihren zentralen Kompetenzbereichen. Es bleibt Kernaufgabe der KdK und der Direktorenkonferenzen, die Kantone in diesem Prozess zu unterstützen.
- Die neuen Herausforderungen, die sich aus der gesellschaftlichen Entwicklung von der Viersprachigkeit zur Vielsprachigkeit einerseits und der Metropolisierung des Wirtschaftsraumes Schweiz andererseits für die Kantone ergeben, sind aufmerksam zu verfolgen und zu analysieren. Sowohl auf der Ebene der Kantone als auch im Rahmen der tripartiten Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden sind Lösungsansätze weiter zu entwickeln und umzusetzen.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| AHV | Alters- und Hinterlassenenversicherung |
| BAFU | Bundesamt für Umwelt |
| BDP | Bürgerlich-Demokratische Partei |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BPUK | Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz |
| BV | Bundesverfassung |
| CLASS | Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales |
| CVP | Christlichdemokratische Volkspartei |
| DBA | Doppelbesteuerungsabkommen |
| EDK | Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| EL | Ergänzungsleistungen |
| EnDK | Konferenz kantonalen Energiedirektoren |
| ESTV | Eidgenössische Steuerverwaltung |
| EU | Europäische Union |
| FDK | Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren |
| FDP | Freisinnig-Demokratische Partei |
| FKS | Feuerwehrkoordination Schweiz |
| FoDK | Konferenz der kantonalen Forstdirektoren |
| GDK | Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren |
| HarmoS | Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 |
| HFKG | Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich |
| IRV | Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 14. Juni 2005 |
| IV | Invalidenversicherung |
| IVHB | Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe |
| IVHSM | Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008 |
| IVöB | Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen |
| IVSE | Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 |
| IVTH | Interkantonale Vereinbarung zum Abbau der technischen Handelshemmnisse |
| 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 |
| Mo | Motion |
| MZ | Mittelland Zeitung |
| MZDK | Schweizerische Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren |
| NEB | Nationalstrassen-Netzbeschluss |
| NFA | Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen |
| NFP | Nationales Forschungsprogramm |
| NLZ | Neue Luzerner Zeitung |

| | |
|----------|---|
| NWRK | Nordwestschweizer Regierungskonferenz |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| Palv | Parlamentarische Initiative |
| PdA | Partei der Arbeit |
| Po | Postulat |
| PV | Programmvereinbarung |
| SGk-S | Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats |
| SODK | Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen |
| SP | Sozialdemokratische Partei |
| StHG | Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden |
| SVP | Schweizerische Volkspartei |
| TAK | Tripartite Agglomerationskonferenz |
| TEB | Trinationaler Eurodisdrikt Basel |
| USTR III | Unternehmenssteuerreform III |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VDK | Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren |
| ViCLAS | Violent Crime Linkage Analysis System |
| WRK | Westschweizer Regierungskonferenz |
| ZRK | Zentralschweizer Regierungskonferenz |

Literaturverzeichnis

Avenir Suisse (Hg.) Baustelle Föderalismus, Zürich 2005

Biaggini, Giovanni, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“, in: Jahrbuch 2009, S. 380 ff.

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009 (zit. Jahrbuch 2009)

Grube, Norbert, Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren, in: Jahrbuch 2009, S. 159

Hrbek, Rudolf, Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: Jahrbuch 2009, S. 173 ff.

Institut für Föderalismus, 33. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008), Wien 2009