



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

Monitoring-Bericht

Föderalismus 2011

Bern, 16. März 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Grundlagen und Aufbau des Berichts.....	3
2	Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Berichtsjahr 2011	4
2.1	Föderalismus im Spiegel der Medien.....	4
2.2	3. Nationale Föderalismuskonferenz in Mendrisio	6
2.3	Entwicklung des Föderalismus im Spiegel von Wissenschaft und Forschung....	7
2.4	Entwicklung des Föderalismus im internationalen Umfeld	9
2.4.1	Aktivitäten des Forum of Federations	9
2.4.2	Föderalismus-Berichte aus Deutschland und Österreich	10
2.4.3	Fiscal Federalism Network der OECD	11
3	Projekte und Vorlagen des Bundes.....	12
3.1	Vernehmlassungsvorlagen	12
3.2	Gesetzgebung.....	13
3.2.1	Neue Vorlagen des Bundes.....	13
3.2.2	Parlamentarische Beratungen	13
3.3	Vorstösse in der Bundesversammlung	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	Interkantonale Zusammenarbeit.....	17
4.1	Vereinbarungen in den in Art. 48a BV aufgeführten Aufgabenbereichen	17
4.1.1	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV.....	18
4.1.2	Straf- und Massnahmenvollzug.....	18
4.1.3	Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche	18
4.1.4	Kantonale Hochschulen.....	18
4.1.5	Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung	18
4.1.6	Spitzenmedizin und Spezialkliniken	19
4.1.7	Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.....	19
4.2	Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in andern Bereichen.....	19
5	Zusammenarbeit Bund – Kantone im Bereich der Integration	20
5.1	Die Forderungen der eidgenössischen Räte nach weiteren Regulierungen im Integrationsbereich.....	21
5.2	Verhandlungen EJPD-KdK über die Ausgestaltung der spezifischen Integrationsförderung ab 2014	21
5.3	Ausblick und weiteres Vorgehen.....	22
6	Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der interkantonalen Konferenzen	23
6.1	Beurteilung durch KdK und Direktorenkonferenzen	23
6.2	Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen.....	26
7	Beurteilung der Entwicklung aus der Sicht des Bundes.....	27
8	Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf	28
8.1	Entwicklung im Berichtsjahr 2011	28
8.2	Handlungsbedarf	30
	Abkürzungsverzeichnis	32
	Bibliographie.....	34

- Anhang I: Chronologischer Rückblick 2011: Entwicklung des Föderalismus im Spiegel der Medien
- Anhang II: Ergebnisse und Trends der Forschung im schweizerischen Föderalismus 2011: 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 Jahre 2011 liegt nun bereits die siebte Ausgabe vor.

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

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

Der Bericht wird eingeleitet durch einen Blick auf die Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Spiegel der Medien, in Wissenschaft und Forschung, sowie im internationalen Umfeld. In diesem Abschnitt befindet sich auch ein Bericht über die Tätigkeit des Forum of Federations, dem die Schweiz seit dem Jahre 2005 als Mitglied angehört. Der Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit sowie der Frage der Zusammenarbeit Bund-Kantone im Bereich der Integration ist je ein eigenes Kapitel gewidmet.

Die Analysen werden ergänzt durch eine generelle Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus der Sicht der KdK, der Direktorenkonferenzen und der regionalen Regierungskonferenzen sowie durch eine vom Bundesamt für Justiz verfasste Würdigung aus Sicht des Bundes. Die wesentlichen Erkenntnisse und der sich daraus ergebende Handlungsbedarf sind im abschliessenden Kapitel zusammengefasst.

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. Einzelne Beiträge stammen vom Forum of Federations, vom Vertreter der Schweiz im OECD Netzwerk zum Fiskalföderalismus und vom Bundesamt für Justiz. Zu einem ersten Berichtsentwurf wurde eine kurze Vernehmlassung bei der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen der Bundesverwaltung durchgeführt. Die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit dankt für alle Beiträge und Anregungen.

Im Auftrag des Stiftungsrats der ch Stiftung wurde der vorliegende Monitoring-Bericht *Föderalismus 2011* von der Plenarversammlung der KdK am 16. März 2012 diskutiert und verabschiedet und anschliessend dem Bundesrat im Rahmen des föderalistischen Dialogs übergeben. Anschliessend wurde er den Medien präsentiert und auf der Homepage der ch Stiftung im Internet aufgeschaltet¹.

2 Entwicklung der Föderalismus-Diskussion im Berichtsjahr 2011

2.1 Föderalismus im Spiegel der Medien

Schweizerische Zeitungen sämtlicher Sprachregionen haben „Föderalismus“ auch im Jahr 2011 kontrovers reflektiert. Der Anhang I bietet einen chronologischen Überblick über die im letzten Jahr behandelten Schwerpunktthemen.

„Föderalismus“, zusammen mit „direkter Demokratie“ und „Volkssouveränität“, prägt das schweizerische Staatsverständnis nach wie vor auch aus Sicht der Medien. Der interkantonale und interkommunale fiskalische und regulatorische Wettbewerb sorgt für ein attraktives Steuerklima und bedarfsgerechte öffentliche Dienstleistungen. Kleine oder periphere Kantone, Minderheiten und verschiedene Sprachregionen genossen ein angemessenes Mitspracherecht auf nationaler Ebene, was den nationalen Zusammenhalt stärkte. Die durch die fiskalische Autonomie geförderte kantonale und eidgenössische Haushaltsdisziplin habe die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Schweiz wesentlich abgefedert.

Die Debatte um „territoriale Reformen“ wurde insbesondere durch die „3. nationale Föderalismuskonferenz“ in Mendrisio vom 26. / 27. Mai 2011 zum Thema „Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen“ angestossen. Die Kantone würden ihre Position schwächen, wenn sie angesichts der Verfestigung interkantonaler funktionaler Räume in betroffenen Aufgabenbereichen (z. B. ÖV, Gesundheitswesen, Hochschulen) Lasten und Kompetenzen, die sie strukturell bedingt nicht mehr tragen können, an den Bund abgeben würden (BaZ, 9.3). Sie müssten versuchen, diese Defizite verstärkt mittels gebündelter Mitwirkung über Regierungskonferenzen oder durch Koordination über Metropolitan-Konferenzen und Agglomerations-Körperschaften zu kompensieren. Problematisch sei allerdings die abnehmende Transparenz der politischen Entscheidungsfindung für den Bürger sowie mangelnde demokratische Legitimation interkantonaler und interregionaler Institutionen und Gremien. Eine Intensivierung der direkten Einflussnahme der Kantone auf die Bundespolitik sei auch deshalb erforderlich, weil sich im Ständerat auf Kosten des Föderalismus vermehrt parteipolitische Anliegen gegen die Positionen der Kantone durchgesetzt hätten (z. B. Spitalfinanzierung, Bausparinitiative oder Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative).

Ausführlich berichtet wurde über die Stellungnahme der KdK zum Ausbau der Mitwirkungsrechte der Kantone in der Europapolitik. Da sich die komplexen und festgefahrenen Verhandlungen mit der EU ohnehin bereits sehr schwierig gestalteten, beurteilten einzelne Zeitungen die Anliegen der Kantone kritisch, namentlich deren Beobachterstatus in sämtlichen Departementen oder deren Einbezug bereits bei exploratorischen Vorgesprächen („Das ewige Säbelrasseln“, BaZ, 6.7; „Kantone stören EU-Politik des Bundes“, Zürcher Landzeitung, 6.7). In einem Interview in den Gesamtausgaben des St. Galler Tagblatts und der Luzerner Zeitung konnte Regierungsrat Michel als Vorsitzender der Euro-

¹ Vgl. <http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring> [16.03..2012].

pakommission die Position der Kantone Ende Jahr nochmals im Detail erläutern (St. Galler Tagblatt, 3.12).

Innenpolitisch nahm das Thema Raumplanung die höchste Medienpräsenz ein. Einhellig begrüßten die Printmedien, dass Bund, Kantone, Städte und Gemeinden mit dem „Raumkonzept Schweiz“ eine gemeinsame Grundlage für eine kohärente nationale Strategie in der Raumplanung erarbeiten. Es solle dem „blubbernden Siedlungsbrei“, der „Zubetonierung“ und der „zügellosten Zersiedelung“ endlich Einhalt geboten werden. Kantone und Gemeinden werden für den ungenügenden Vollzug ressourcenschonender Raumplanung verantwortlich gemacht. Die subsidiäre Kompetenzverteilung des kleinräumigen Föderalismus sei in der Raumplanung nicht zielführend, weshalb verbindlichere Richtlinien auf Bundesebene notwendig seien, denn „der Föderalismus hat in der Raumplanung versagt“ (Der Bund, 29.7). Entsprechend scharf fiel die Kritik am Entscheid des Nationalrates vom 21. September aus, auf die Verankerung einer Mehrwertabgabe auf neu zugewiesenem Bauland im Raumplanungsgesetz zu verzichten. Die Verfechter einer Streichung hätten sich als „grossartige Verteidiger des Föderalismus“ (Le Temps, 22.9) inszeniert. Sie nähmen ein unverantwortliches „föderalistisches Laisser-faire“ (NZZ, 22.9) in Kauf, um kantonale Kompetenzen und Partikularinteressen von Baubranche und Bauern zu wahren.

In der Gesundheitspolitik stand vor allem die auf den 1. Januar 2012 in Kraft getretene neue Spitalfinanzierung im Zentrum medialen Interesses. Der Vorsteher des EDI bezeichnete diese in einem Artikel als Teil eines neuen „Gesundheits-Föderalismus“, in dem Bund und Kantone partnerschaftlich Modelle zur Steigerung von Qualität und Effizienz im Gesundheitsbereich ausarbeiten (Competence, 1.3). In der Debatte würden konsumgerechte (Transparenz, Wahlfreiheit, Wettbewerb) gegen föderalistische Argumente (Gleichbehandlung, Gerechtigkeit) aufgewogen (24 heures, 8.3).

Auch in der Sozialpolitik ertönte vereinzelt der Ruf nach mehr Harmonisierung und national einheitlichen Standards. Die „Aargauer Zeitung“ befürchtet einen „Wildwuchs“ und „fehlende Qualitätsstandards“ bei der Heimaufsicht, die seit 2008 den Kantonen untersteht (Aargauer Zeitung, 4.2).

Ein grosses Echo löste die Flucht des als hochgradig gefährlich eingestuftes Mörders und Vergewaltigers Jean-Louis B. während seines Hafturlaubs aus. Bereits der Fall der entführten Lucy hätte den dringenden Handlungsbedarf bei der Vereinheitlichung des schweizerischen Strafvollzugs klar aufgezeigt. Der Geflohene habe von den Unzulänglichkeiten des Föderalismus profitiert, der in diesem Fall ein Sicherheitsrisiko darstelle (Le Matin Dimanche, 3.7).

Auf positives Echo stiess das von der KKJPD vorangetriebene Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen als Reaktion auf die zunehmenden Gewaltausbrüche in schweizerischen Fussballstadien. Dass hier fast in jedem Kanton eigene Regeln und Gesetze gelten, entspreche den gesellschaftlichen Realitäten längst nicht mehr.

Es gab 2011 durchaus thematische Parallelen zur Berichterstattung des Vorjahres. Dazu gehörte der sich vertiefende Stadt-Land Graben, der sich im Zusammenhang mit den Ausgleichszahlungen der NFA, bei Volksabstimmungen oder bei der politischen Mitsprache der Städte auf nationaler Ebene auftut. In verschiedenen konfliktträchtigen politischen Geschäften, namentlich in der Raumplanung, in der Sicherheitspolitik und im Strafvollzug wurden die föderalistische Vielfalt kritisiert und mit Nachdruck rasche und effektive Lösungen gefordert. Ob diese über verstärkte Zentralisierung, Konkordate oder interkantonale Harmonisierung zustande kommen, schien nicht primär massgeblich zu sein. Auf der andern Seite wurden in verschiedenen Berichten aber auch positive Seiten unseres föde-

ralistischen Staatssystemen wie z.B. das attraktive Steuerklima und bedarfsgerechte öffentliche Dienstleistungen hervorgehoben.

2.2 3. Nationale Föderalismuskonferenz in Mendrisio²

Am 26. und 27. Mai 2011 fand in Mendrisio die dritte Nationale Föderalismuskonferenz zum Thema „Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen“ statt. Die von der Regierung des Kantons Tessin im Auftrag der KdK und mit Unterstützung von Bundesrat und Ständerat organisierte Konferenz fand in der Accademia di Architettura statt und wurde von mehr als 300 Teilnehmenden besucht.

In den Plenarvorträgen stand die Thematik der Umwälzungen auf dem Gebiet der Schweiz von 1848 bis heute im Zentrum. Ausgangspunkt bildete dabei die Feststellung, dass sich die beruflichen und privaten Beziehungsnetze von immer mehr Menschen über kommunale und kantonale Grenzen hinweg erstrecken. Mit grafischen Illustrationen wurden die wichtigsten demografischen Veränderungen auf dem Gebiet der Schweiz in den vergangenen 160 Jahren aufgezeigt und das Bild der heutigen Schweiz gezeichnet. Auf diese historisch-geografische Präsentation folgte die Sicht auf die heutige Schweiz aus der wirtschaftlichen, kulturellen und institutionellen Perspektive. Abgerundet wurde das Bild der Schweiz schliesslich durch eine Sicht des Auslands.

Die Plenarvorträge boten Denkanstösse für weitergehende Überlegungen zu neuen Formen des horizontalen und vertikalen Föderalismus in den Workshops zu folgenden Themen:

- Auswirkungen, Risiken und Chancen einer Agglomerations- und Metropolitanpolitik
- Erfahrungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Lebensräume, Wirtschaftsbereiche und transnationale Gebiete
- Welche Chancen bieten Gemeindefusionen?
- Herausforderung der internen Reformen im Rahmen der Beziehungen zur Europäischen Union
- Interkantonale Zusammenarbeit – zwischen Effizienz und demokratischer Legitimität
- Schweizer Kantone – institutioneller Reformbedarf?
- Steuerföderalismus – zwischen Wettbewerb und Solidarität
- Dezentralisierung und Föderalismus in EU-Ländern: das Beispiel Italiens

Die in den Workshops entwickelten Thesen wurden am zweiten Konferenztag von einem breiten Podium mit Vertretungen der Bundesratsparteien sowie der drei staatlichen Ebenen diskutiert.

Der grosse Publikumsandrang war mehr als zufriedenstellend und bewies, dass die behandelten Themenbereiche für die Teilnehmenden von grosser Relevanz waren. Leider blieb die Mitwirkung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern trotz Sonderanstrengungen auf tiefem Niveau.

Aus inhaltlicher Sicht ist festzuhalten, dass sich einige Workshops mit bereits bekannten und immer wieder diskutierten Themen befassten. Nichtsdestotrotz hat der Dialog mit den

² Auszug aus dem Schlussbericht der Projektleitung Föderalismuskonferenz 2011 vom 25. November 2011, vgl. www.foederalismus2011.ch [in Kürze].

Teilnehmenden neue Anregungen gegeben. Zudem haben solche Konferenzen nicht in erster Linie das Ziel, neue Thesen über den Föderalismus zu entwickeln, sondern sollen eine Plattform bieten, wo Meinungen ausgetauscht werden und sich Akteure treffen können, die täglich Politik leben, erforschen oder machen und sich dabei mit den Vorteilen und den Grenzen des heutigen Föderalismus auseinandersetzen. Nicht zuletzt auch dank dem gelungenen Rahmenprogramm hat die Veranstaltung reichlich Gelegenheit zum gegenseitigen Gedankenaustausch geboten.

2.3 Entwicklung des Föderalismus im Spiegel von Wissenschaft und Forschung³

Auch im vergangenen Jahr sind wieder mehrere Publikationen zu verzeichnen, deren Charakter eher deskriptiver als analytischer Natur ist. Freilich leisten auch solche Werke einen wichtigen Beitrag für die Grundlagenforschung im Bereich des Föderalismus. Hervorzuheben sind insbesondere die beiden neu auf den Markt gekommenen Grundlagenwerke zum Staatsrecht von GIOVANNI BIAGGINI, THOMAS GÄCHTER und REGINA KIENER, das Lehrbuch zum Verfassungsrecht von PASCAL MAHON sowie die Neuauflage des Staatsrechts von PIERRE TSCHANNEN (vgl. im Einzelnen § 1 Ziff. II der kommentierten Bibliographie des Instituts für Föderalismus in Anhang II). Relevant für die Föderalismusdebatte sind aber auch zahlreiche bereichsspezifische Abhandlungen, etwa zur Kompetenzabgrenzung und Zusammenarbeit im Schul- und Hochschulwesen, in der Raumplanung oder im Gesundheitswesen (vgl. im Einzelnen §§ 4 und 5 der Bibliographie).

Innerhalb der wissenschaftlichen Beiträge zum Stand und zur (Weiter-)Entwicklung des Schweizerischen Föderalismus lassen sich drei Themenbereiche ausmachen, welche die Debatte im vergangenen Jahr über weite Strecken geprägt haben:

- Zunächst haben sich an der dritten Nationalen Föderalismuskonferenz, die Ende Mai 2011 in Mendrisio unter dem Titel «Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen» stattfand, neben Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit den Chancen und Risiken der heutigen territorialen Strukturen des schweizerischen Bundesstaates und den sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Zukunft des föderalen Systems auseinandergesetzt. Die Diskussionsbeiträge sind vorerst auf dem Internet in summarischer Form publiziert (<http://www4.ti.ch/generale/foederalismus11/deutsch>). Angekündigt ist aber auch eine umfassende Publikation, die im März 2012 erscheinen soll.
- Zu erwähnen sind ferner die Erweiterungen und Publikationen der am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) angegliederten Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte (BADAC). In der im Frühjahr 2011 herausgekommenen Studie zum «Staatsmonitoring» werden die öffentliche Verwaltung und der schweizerische Staat anhand von 60 Schlüsselindikatoren und aufgliedert nach 9 Themenbereichen gemessen. So orientiert sich beispielsweise das Benchmarking der interkantonalen Zusammenarbeit an der Anzahl von Konkordaten, wobei zwischen Vereinbarungen mit und ohne Lastenausgleich unterschieden wird (vgl. dazu § 1 Ziff. IV der Bibliographie). In einer weiteren Studie zum «Monitoring der Schweizer Städte» wurde die Entwicklung der politisch-administrativen und sozio-ökonomischen Profile der Schweizer Städte in den Jahren 2000-2010 gemessen (vgl. dazu § 1 Ziff. IV der Bibliographie). Eine umfassende Visualisierung des Schweizerischen Föderalismus verspricht schliesslich der in Kürze erscheinende Staatsatlas. Bereits heute stellt die BADAC mit

³ Zusammenfassung aus dem Bericht „Ergebnisse und Trends der Forschung im schweizerischen Föderalismus 2011 (Monitoring), Kommentierte Bibliographie des Instituts für Föderalismus, Jahrgang 2011“, der in Anhang II abgedruckt ist.

dem interaktiven StaatsAtlas (AsTAT) eine Kartographie des Staates auf der Ebene der Verwaltungen und Behörden zur Verfügung.

- Sodann widmete sich die von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) herausgegebene Zeitschrift «terra cognita» in einer eigenen Ausgabe (Nr. 19) den Auswirkungen des Föderalismus auf die Migrationspolitik. Unter dem Titel «Föderalismus: Segen oder Fluch für die Migrationspolitik» befassten sich verschiedene Autorinnen und Autoren aus unterschiedlichen Fachbereichen mit dem Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis nach Harmonisierung und Gleichbehandlung der in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten einerseits und den Vorzügen der Vielfalt und Gestaltungsspielräume von Kantonen und Gemeinden im Bereich der Migrationspolitik andererseits. Obwohl die Meinungen der einzelnen Autorinnen und Autoren teilweise divergieren, fordert niemand eine Abschaffung des Föderalismus, aber zumindest eine Anpassung seiner Strukturen. Dies vor allem im Hinblick auf eine bessere Eingliederung der infolge von Migration entstandenen neuen Minderheiten in das seit 1848 institutionalisierte Föderalismusmodell, das die Integration der angestammten Minderheiten in einen nationalen Verfassungsstaat ermöglicht hatte.
- Im Fokus des wissenschaftlichen Schaffens stand ferner die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, welche durch Art. 190 BV, wonach Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich sind, stark eingeschränkt wird. Hervorzuheben sind hierbei die Beiträge, die in der Schwerpunktausgabe des Jusletters vom 12. September 2011 erschienen sind (vgl. im Einzelnen unter § 1 Ziff. II der Bibliographie). Die Verfassungsgerichtsbarkeit gewährt nicht nur dem Bürger Schutz vor verfassungs- und insbesondere grundrechtswidrigen Staatsakten, sondern dient auch der Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen. Die schwergewichtig unter Juristinnen und Juristen geführte Diskussion befasst sich einerseits mit den Argumenten, die in der Schweiz für oder gegen den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit vorgebracht werden, und erörtert andererseits Modelle, mit welchen die Verfassungsgerichtsbarkeit – gerade auch im Hinblick auf die Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung durch den Bundesgesetzgeber – gestärkt werden kann.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Institut für Föderalismus seine langjährige Schriftenreihe (Publikationen aus dem Institut für Föderalismus) neu konzipiert hat, wobei gleichzeitig die bestehenden Teil- und Unterreihen aufgehoben wurden. Unter dem Titel «Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke» beinhaltet die erste Nummer der neu konzipierten Schriftenreihe eine «impressionistische» Darstellung von Fragestellungen und Problemen, welche die Föderalismusdiskussion in der Schweiz prägen und in Zukunft beeinflussen werden (vgl. § 1 Ziff. II der Bibliographie). Behandelt werden im Einzelnen Themen der Staatsorganisation und der vertikalen Gewaltenteilung, Fragestellungen im Spannungsfeld zwischen Solidarität und Wettbewerb, das Verhältnis zwischen dem Föderalismus und der Aussenpolitik des Bundes sowie die mit dem Föderalismus einhergehende Rechtszersplitterung. In einem separaten Abschnitt kommen auch die Dezentralisierungs- und Demokratisierungsprozesse im afrikanischen und arabischen Raum zur Sprache.

2.4 Entwicklung des Föderalismus im internationalen Umfeld

2.4.1 Aktivitäten des Forum of Federations⁴

Ein Schwerpunkt der Arbeit des Forum of Federations im vergangenen Jahr lag auf der Umsetzung seiner auf Politikfelder orientierten Projekte. Die auf mehrere Jahre angelegten und international vergleichenden Projekte zu den Themen "Integration von Ausländern", "Gouvernanz von Metropolregionen", "Benchmarking/Leistungsvergleiche in Bundesstaaten" und "Steuerautonomie von Gliedstaaten" wurden fortgeführt. Neu gestartete Programme widmen sich Fragen der "Öffentlichen Sicherheit in Bundesstaaten" sowie der "Gesundheitspolitik im Föderalismus". Das ebenfalls neue Projekt „Gender and Federalism“ konzentriert sich auf die Diskussion über Möglichkeiten der politischen Teilhabe von Frauen in sich entwickelnden Bundesstaaten.

Ziel der thematischen Arbeit ist es, durch einen internationalen Erfahrungsaustausch voneinander zu lernen und durch einen Dialog bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen im Bereich des Föderalismus zu helfen. Diese Projekte sollen auch der Vernetzung von Politik und Wissenschaft dienen.

Die aus diesen Projekten gewonnenen Erfahrungen fliessen auch in die entwicklungspolitische Arbeit des Forums ein. So wurden 2011 grössere Projekte in Äthiopien, Nepal, Nigeria, Pakistan und Sudan implementiert. Diese wurden u.a. von der DEZA (Nepal), dem deutschen Auswärtigen Amt und dem kanadischen Aussenministerium finanziert und betragen insgesamt ein Volumen von knapp 2,5 Mio CHF.

Nachdem im Dezember 2010 die 5. Internationale Föderalismuskonferenz in Addis Abeba stattfand, lag 2011 ein regionaler Schwerpunkt der Arbeit des Forum of Federations in Asien. So wurde im Herbst in Kathmandu das „South Asian Forum on Federalism“ durchgeführt, an dem u.a. Vertreter aus Australien, Indien, Indonesien, Malaysia, Nepal und Pakistan teilnahmen. Zudem hat Pakistan im November 2011 beschlossen, dem Forum als 10. Partnerland beizutreten.

Insgesamt führte das Forum Projekte in 15 Ländern durch. Angesichts begrenzter Kapazitäten ist dies nur durch Kooperationen mit Partnerorganistoren vor Ort möglich. Das gilt auch für Länder, in denen es Regionalbüros gibt (Äthiopien/Addis Abeba; Nepal/Kathmandu, Pakistan/Islamabad und Sudan/Karthum und Juba).

Ein Personalwechsel ist an der Spitze des Forum of Federations zu verzeichnen. Der langjährige Mitarbeiter des Forums, Dr. Rupak Chattopadhyay, übernahm per 1. April die geschäftsführende Präsidentschaft des Forums von seinem Amtsvorgänger George Anderson.

Die Schweiz ist als eines der aktivsten Partnerländer des Forums stark in dessen Arbeit involviert. 2011 wurde das Partnerschaftsabkommen zwischen dem Forum und der Schweiz (DEZA, EJPD, KdK) um zwei weitere Jahre verlängert. In seinen Projekten arbeitete das Forum eng mit Schweizer Föderalismusexpertinnen und -experten zusammen und führte auch Projekte in der Schweiz durch.

⁴ Verfasst von Felix Knüpling, Programmleiter, Forum of Federations.

Das Forum of Federations (FoF) mit Sitz in Ottawa, Kanada, hat folgende Partnerländer: Äthiopien, Australien, Brasilien, Deutschland, Indien, Kanada, Mexiko, Nigeria und Schweiz. Als 10. Land wird neu Pakistan zu den Partnerländern stossen. Das FoF befasst sich mit der Frage, welchen Beitrag der Föderalismus leistet oder leisten kann, um demokratische Gesellschaften und Regierungen zu bilden und zu erhalten. Es verfolgt dieses Ziel mit der Bildung internationaler Netzwerke zur Förderung des Austauschs von Erfahrungen mit föderativen Regierungsformen, der Förderung des gemeinsamen Lernens und Verstehens unter Praktikern des Föderalismus und mit der Bereitstellung von Wissen und technischer Beratung (vgl. <http://www.forumfed.org/de/about/index.php> [30.01.2012]).

Im Februar beispielsweise organisierte das Forum in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Public Management der Universität Bern eine Tagung zum Thema "Benchmarking im Schweizer Föderalismus". Auch unterstützte das Forum das vom Institut für Föderalismus der Universität Freiburg und der KdK implementierte internationale Praktikantenprogramm. Sechs Praktikanten aus verschiedenen Ländern nahmen erst an der Föderalismus-Sommerschule des IFF teil, um dann ein mehrwöchiges Praktikum in einer Kantonsverwaltung zu absolvieren.

Die Arbeit der vom Forum unterstützten Schweizer Arbeitsgruppe "Richtlinien über gute Praktiken des Föderalismus" wurde 2011 zu Ende geführt. In der in Kürze als unabhängige Meinung erscheinenden Publikation betonen die Autoren den Prozesscharakter des Föderalismus und anerkennen, dass es kein Idealbild und kein „bestes Modell“ des Föderalismus gibt. Dennoch hoffen sie, durch ihren Beitrag eine internationale Diskussion über "gute (föderale) Regierungsführung" anzustossen und Handlungsoptionen aufzuzeigen. An diesem Ziel orientiert sich auch insgesamt die Arbeit des Forum of Federations.

2.4.2 Föderalismus-Berichte aus Deutschland und Österreich

Das vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen herausgegebene Jahrbuch des Föderalismus 2011⁵ bietet wiederum eine Fülle von Beiträgen zur Entwicklung des Föderalismus in Deutschland und den Regionen Europas aus Sicht von Politik, Wissenschaft und Forschung. Im einleitenden Beitrag zur Bildungspolitik in Deutschland stellt die deutsche Bundesministerin für Bildung und Forschung fest, dass der Bildungsföderalismus an Akzeptanz verloren habe und fordert, darüber nachzudenken, wie die Zusammenarbeit von Bund und Ländern verantwortungsvoll weiterentwickelt werden kann.⁶ Der Länderbericht zur Schweiz gibt einen Überblick über den Wandel der kantonalen Verwaltungsorganisation der Schweiz, in dem auch die Thematik der Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit kurz gestreift wird.⁷ Im Weiteren gibt HANS MARTIN TSCHUDI einen Überblick über neuere Entwicklungen am trinationalen Oberrhein.⁸

Interessant sind die Ausführungen zum Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle innerhalb der EU.⁹ Das Frühwarnsystem räumt den nationalen Parlamenten eigene Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren der EU ein. Die nationalen Parlamente oder deren Kammern können binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzgebungsaktes eine begründete Stellungnahme abgeben und darin einen Verstoß gegen das Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip rügen. Die Stellungnahme ist von den europäischen Legislativorganen zu berücksichtigen. Falls ein bestimmtes „Rügequorum“ erreicht wird, muss von den Legislativorganen ausdrücklich darauf eingegangen werden. Wird eine Rüge von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt, muss ein Entscheid, an der Vorlage festzuhalten, dem Europäischen Parlament und dem Rat als Unionsgesetzgeber vorgelegt werden.¹⁰ Innerhalb des ersten Jahres des Bestehens des Frühwarnmechanismus wurden innerhalb der Achtwochenfrist 34 Subsidiaritätsrügen eingereicht. Hinzu kommen vier weitere Rügen, bei denen die Frist nicht eingehalten werden konnte. In keinem der Fälle wurde jedoch das erforderliche Quorum für die Auslösung

5 Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2011 (zit. *Jahrbuch 2011*).

6 SCHAVAN, ANNETTE: Bildungs- und Wissenschaftspolitik im Kontext der föderalen Ordnung, in *Jahrbuch 2011*:17 ff.

7 STÖCKLI, ANDREAS und THOMAS MEIER: Behördenlandschaft im Wandel. Ausgewählte Entwicklungstendenzen im Verwaltungsorganisationsrecht in den Schweizer Kantonen, in *Jahrbuch 2011*:323 ff.

8 TSCHUDI, HANS MARTIN: Neuere Entwicklungen am trinationalen Oberrhein, in *Jahrbuch 2011*:365 ff.

9 MÜLLER, UTE: Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle. Bilanz nach einem Jahr des Bestehens des neuen Instruments, in *Jahrbuch 2011*:471 ff.

¹⁰ Ebenda.

besonderer Massnahmen erreicht.¹¹ Im Fazit wird festgehalten, dass im neuen Mechanismus noch sehr viel Potenzial stecke. „Um das Frühwarnsystem zu einem schlagkräftigen Instrument auszubauen, (bedürfe) es unter den nationalen Parlamenten vor allem mehr Abstimmung und besserer Koordinierungsmechanismen“¹². Zwei der eingereichten Rügen stammten vom deutschen Bundesrat¹³, woraus geschlossen werden kann, dass auch die deutschen Bundesländer das Instrument aktiv nutzen.

Mit der Subsidiaritätskontrolle befasst sich auch der 35. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2010).¹⁴ Eine erste Subsidiaritätsrüge wurde von National- und Bundesrat im Herbst 2010 hinsichtlich einer Regelung betreffend Einreise und Aufenthalt von Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten ausgesprochen¹⁵. In insgesamt vierzehn Mitteilungen an die Organe der Europäischen Union haben Nationalrat und Bundesrat zu aktuellen Gesetzesvorhaben der Union Stellung genommen. Mit der Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprüfung befassen sich auch die österreichischen Länder. Das entsprechende Verfahren ist inzwischen institutionalisiert. Die Strategieplanung der Europäischen Kommission sowie das strategische bzw. das konkrete Legislativ- und Arbeitsprogramm werden jedes Jahr geprüft, um zum einen die Länderrelevanz und zum anderen die allfällige Notwendigkeit einer vertieften Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprüfung zu analysieren. Für jede der relevanten EU-Initiativen wird ein „subsidiaritätsverantwortliches Land“ bestimmt, das erforderlichenfalls eine gemeinsame Länderstellungnahme vorschlägt, die den Ländern zur Abstimmung unterbreitet wird¹⁶.

2.4.3 Fiscal Federalism Network der OECD¹⁷

Im Jahr 2011 wurden wiederum spezifische statistische Erhebungen in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Zum einen wurde der Indikator zur Steuerautonomie von Gliedstaaten (*tax autonomy indicator*) aktualisiert. Datenbasis war das Jahr 2008. Im Vergleich zu einer früheren Erhebung für das Jahr 2005 wurde im Durchschnitt der ausgewerteten Staaten eine leichte Abnahme der Steuerautonomie von Gliedstaaten festgestellt. Hingegen nahm die Bedeutung der Einnahmenanteile (*revenue sharing arrangements*) zu. Des Weiteren wurde ein Indikator zur Ausprägung von Fiskalregeln (*fiscal rules indicator*) erarbeitet. Bei beiden Indikatoren ist zu beachten, dass vor dem Hintergrund der verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten des Netzwerks eine Interpretation der Resultate teilweise schwierig ist. Im Jahr 2012 wird die Statistik zu den Transfers zwischen Gebietskörperschaften (*intergovernmental grants*) aktualisiert.

Bei den qualitativen Arbeiten stand im Berichtsjahr die Diskussion von Konsolidierungsmassnahmen auf subzentraler Ebene im Vordergrund. Dabei zeigte sich, dass die Mitgliedstaaten in vielen Fällen mit einer Verschärfung der Fiskalregeln von subzentralen Einheiten auf die Schuldenkrise reagierten. Des Weiteren wurden in vielen Staaten die Steuern und Gebühren der subzentralen Einheiten erhöht. Teilweise standen jedoch auch

¹¹ Ebenda: 473.

¹² Ebenda: 481.

¹³ Ebenda: 474.

¹⁴ Institut für Föderalismus, *Bericht über den Föderalismus in Österreich* (2010).

¹⁵ Ebenda: 55.

¹⁶ Ebenda: 55 f.

¹⁷ 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 die 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. Vgl. <http://www.oecd.org/ctp/federalism> [01.03.2012].

strukturelle Reformen wie Gemeindefusionen oder grundlegende Reformen des öffentlichen Finanzsystems zur Diskussion. Im Jahr 2012 wird eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Dezentralisierung von Staaten auf das BIP-Wachstum lanciert. Die Ergebnisse sollen im November 2012 vorliegen.

3 Projekte und Vorlagen des Bundes

3.1 Vernehmlassungsvorlagen

Von den im Berichtsjahr abgeschlossenen Vernehmlassung- und Anhörungsverfahren wurden 39 einer näheren Prüfung unterzogen. Beurteilt wurden wie in den Vorjahren die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung, die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung und die Wahrung der Umsetzungsautonomie der Kantone 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 III¹⁸. Die Hauptaussagen können wie folgt zusammengefasst werden:

23 der geprüften Vorlagen wurden gesamthaft positiv beurteilt und/oder gaben zu keinen Bemerkungen Anlass.

Als positive Beispiele für den rechtzeitigen Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung von Vorlagen, welche die Interessen der Kantone berühren, können die Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz und die Mitwirkung bei der Entwicklung der Legislaturplanung 2011-2015 des Bundes erwähnt werden, wobei bei letzterer die Fristen sehr kurz waren und deshalb nur wenig Zeit für die Erarbeitung einer gemeinsamen kantonalen Stellungnahme blieb. Als vorbildlich wird von den betroffenen Konferenzen auch der Einbezug der Kantone bei den Verordnungsänderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und bei den Bestimmungen zur verdeckten Ermittlung vermeldet.

Nicht beachtet wurden hingegen die Mitwirkungsrechte der Kantone bei den Parlamentarischen Initiativen 07.476 zur Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit und 10.440 zur Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlaments. Bei beiden Vorlagen wurden Gesuche der KdK abgelehnt, die Vernehmlassungsfristen so zu verlängern, dass eine Ausarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantone auf dem ordentlichen Weg ermöglicht worden wäre. Dies, obschon die sachliche Dringlichkeit der Geschäfte nicht gegeben war. Da die Vorlage 10.440 auch Anpassungen beim Instrument der Standesinitiativen zum Gegenstand hat und damit die Interessen der Kantone direkt betroffen sind, wäre es angebracht gewesen, die Kantone in Anwendung von Art. 45 BV bereits bei der Ausarbeitung der Vorlage einzubeziehen. Ungenügend war der Einbezug der Kantone auch bei der Erarbeitung der Anpassungen der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich. Die Vernehmlassungsfrist war auch bei der Vorlage zum Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung zu kurz angesetzt.

Inhaltlich tangieren einzelne der geprüften Vorlagen kantonale Kompetenzen (z.B. Gegenentwurf zur Volksinitiative „Ja zur Hausarztmedizin“, Strukturreform BVG) oder schaffen neue Bundeskompetenzen, wie z.B. die parlamentarische Initiative Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik oder die Vorlage des EJPD bezüglich Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbot. Bei den vorgeschlagenen Verordnungsänderungen zur beruflichen Vorsorge zeigt sich die Gefahr, dass durch zu detaillierte Verordnungsregelungen

¹⁸ Bei den 5 Vernehmlassungsvorlagen 07.476, 10.440, 11.044, 11.068 und 11.439, die bereits im Jahre 2011 zu Gesetzesvorlagen an das Parlament geführt haben, ist die Beurteilung des Vernehmlassungsverfahrens in jene der Gesetzesvorlage integriert und findet sich deshalb in Anhang IV.

eine Zentralisierung durch die Hintertür erfolgt und damit bestehende Kompetenzabgrenzungen in Gesetz und Verfassung unterlaufen werden.

Verschiedene Vorlagen sind mit direkten oder indirekten Kosten für die Kantone verbunden, entweder weil der Vollzug aufwändiger wird (z.B. bei den Vorlagen zur Krankenversicherung), oder weil direkte Folgekosten und/oder Einnahmehausfälle verursacht werden (BG über die internationale Quellenbesteuerung). Verschiedentlich blieben die administrativen Konsequenzen für die Kantone unberücksichtigt, wie z.B. bei der Vorlage zur Agrarpolitik 2014-2017.

3.2 Gesetzgebung

Im Bereich der Gesetzgebung wurden alle Vorlagen analysiert, welche dem Bundesparlament im Jahre 2011 zugeleitet wurden. Zudem wurden die Beratungen der föderalismusrelevanten Vorlagen durch das Bundesparlament im Berichtsjahr mitverfolgt. Die Ergebnisse der Beurteilungen durch die betroffenen Konferenzen finden sich in Anhang IV.

3.2.1 Neue Vorlagen des Bundes

Im Berichtsjahr wurden 14 Vorlagen des Bundesrats und 8 Vorlagen des Parlaments einer vertieften Prüfung unterzogen. Zu sechs Vorlagen des Bundesrats hatten die Kantone und/oder einzelne Konferenzen im Rahmen der Vernehmlassung Stellung genommen, wobei in vier Fällen Änderungen beantragt worden waren. Bei der Kulturbotschaft (Vorlage 11.020) und der Vorlage 11.043 zur Besteuerung nach Aufwand wurden die Anträge der Kantone weitgehend berücksichtigt. In der Vorlage 11.020 zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV Revision wurden die finanziellen Folgen für die Kantone nach wie vor nicht ausgewiesen, während in der Vorlage zum Steueramtshilfegesetz (Vorlage 11.044) die Anliegen der FDK nur teilweise berücksichtigt wurden. Insbesondere hätten die Finanzdirektoren einen grösseren Spielraum für die Kantone gewünscht.

In Bezug auf die Vorlagen des Parlaments musste bereits bei der Analyse der Vernehmlassungsverfahren darauf hingewiesen werden, dass die Kantone bei den Vorlagen zur Verfassungsgerichtsbarkeit (Vorlage 07.476/05.445) sowie zur Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlaments (Vorlage 10.440) nicht oder nicht in genügendem Ausmass in die Erarbeitung einbezogen worden waren. Im negativen Sinn übertroffen wurde die Ignorierung der Interessen der Kantone durch das Parlament noch mit der parlamentarischen Initiative 11.439 der SGK-S, mit welcher auf dem Dringlichkeitsweg kurz vor Inkrafttreten der neuen Spitalfinanzierung noch eine Veränderung der Spielregeln zulasten der Kantone beantragt wurde. Dank einer koordinierten Einflussnahme durch GDK, FDK und KdK konnte die Annahme dieser Vorlage im Parlament verhindert werden.

Als positives Beispiel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit Bund – Kantone kann die Vorlage 10.480, keine unnötige Bürokratie im Bereich der Stromnetze, erwähnt werden.

3.2.2 Parlamentarische Beratungen

Der Einbezug der Kantone in die Beratungen der Kommissionen des Ständerats funktionierte auch im Berichtsjahr gut. Die gestützt auf eine Vereinbarung zwischen dem Büro des Ständerats und der KdK angemeldeten Anhörungswünsche wurden stets respektiert und der KdK und/oder den betroffenen Direktorenkonferenzen Gelegenheit geboten, die Anliegen der Kantone in die Kommissionsberatungen einzubringen.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurden verschiedene Vorlagen zugunsten der Kantone verbessert: So ist z.B. der Ständerat bei der Festlegung der Höhe des Abzugs für berufsorientierte Aus- und Weiterbildungskosten im Steuerrecht (Vorlage 11.023) dem Antrag der FDK gefolgt. Der Haltung der FDK entsprechen auch die Entscheide zur

Bausparinitiative (Vorlage 09.074) und zur Initiative „Sicheres Wohnen im Alter“ (Vorlage 10.060). Ebenfalls im Interesse der Kantone liegen die Nichteintretensentscheide der eidgenössischen Räte zu den Vorlagen 10.051, Beschleunigung öffentlicher Beschaffungen, und 10.075, Konsolidierungsprogramm 2012-2013. Die Verabschiedung des Berichts zur Sicherheitspolitik der Schweiz wird von den betroffenen Konferenzen als Aufwertung des Föderalismus bezeichnet. Besonders hervorgehoben werden können im Weiteren die Aufstockung des Rahmenkredits für die Berufsbildung in der Vorlage 10.109 sowie die Respektierung der Verständigungslösung Bund-Kantone bei der Festsetzung der Grundbeiträge für den Finanz- und Lastenausgleich in den Jahren 2012-2015.

Neben diesen positiven Beispielen sind aber auch mehrere Entscheide zulasten der Kantone ausgefallen. Drei davon betreffen den Bildungsbereich: In der Vorlage 09.057, Förderung der Hochschule und Koordination im schweizerischen Hochschulwesen wurde eine Bundeskompetenz für die Regelung des Zugangs zu den pädagogischen Hochschulen aufgenommen, die gegen die verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung verstösst. Auch beim Sportförderungsgesetz (Vorlage 09.082) haben die eidgenössischen Räte gegen die verfassungsmässige Kompetenzaufteilung entschieden und eine Bestimmung aufgenommen, wonach der Bund qualitative und quantitative Regelungen für den Sportunterricht an Volks- und Mittelschulen erlässt. Noch nicht definitiv verabschiedet ist die Vorlage 09.095 zur Volksinitiative „Jugend und Musik“: Während der Ständerat einem direkten Gegenentwurf zugestimmt hat, der die kantonalen Zuständigkeiten wahrt und die Initiative zur Ablehnung empfiehlt, hat der Nationalrat seinerseits einen Gegenentwurf verabschiedet, der wie die Initiative die kantonale Schulhoheit verletzt. Er empfiehlt zudem die Initiative zur Annahme.

Bei der parlamentarischen Initiative „Flexibilisierung der Waldflächenpolitik“ zeichnet sich eine Lösung ab, die eher zu einer Verschärfung statt zu einer Flexibilisierung der Waldflächenpolitik führt. Offenbar werden hier Argumente der NGOs höher gewichtet als jene der Kantone. Nicht berücksichtigt wurde bei der Beratung der Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivildienstgesetzes ein Antrag auf Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz. Eine erhöhte Belastung für die Kantone ergibt sich aus den vorläufigen Entscheiden des Ständerats zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (Vorlage 11.030).

Nicht berücksichtigt hat das Parlament die Haltung der Kantone auch bei der Vorlage 10.090 zur Volksinitiative für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik. Entgegen der Stellungnahme der Kantone wurde beschlossen, die Volksinitiative ohne direkten Gegenvorschlag dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Aus den Voten in den beiden Räten geht allerdings klar hervor, dass auch das Parlament im Grundsatz die Auffassung vertritt, dass aussenpolitische Vorlagen, welche zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen hin zum Bund führen, dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen sind.

3.3 Vorstösse in der Bundesversammlung

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

Tabelle 1 zeigt die Zusammensetzung der analysierten Vorstösse. Gegenüber dem Vorjahr ist die Anzahl der eingereichten Vorstösse nur leicht von 815 auf 840 angestiegen. 305 dieser Vorstösse enthielten den Wortstamm kanton*. Davon wurden 85 in die Analyse

einbezogen, was wie im Vorjahr 10 Prozent aller eingereichten Vorstösse entspricht. Aufgrund der geringen Stichprobengrösse lassen die folgenden Ausführungen nur grobe Trendaussagen zu.

Tabelle 1: Zusammensetzung der analysierten Vorstösse 2011

Vorstossart	Total eingereicht	Total mit Wortstamm kanton*	Analysierte Vorstösse
Parlamentarische Initiativen (Palv)	102	28	10
Motionen (Mo)	542	208	53
Postulate (Po)	196	69	22
Total	840	305	85
	100%	39%	10%
<i>Total Vorjahr</i>	815	246	85
	100%	30%	10%

3.3.1 Analyse nach Aufgabenart und Stossrichtung

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

Tabelle 2: Auswertung nach Aufgaben- und Vorstossart

		Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
Bundesaufgabe	Palv						
	Mo			2	2		
	Po			1	1		
	Total			3	3	4%	0%
Kantonsaufgabe	Palv	6	1	0	7		
	Mo	26	4	0	30		
	Po	11	0	0	11		
	Total	43	5	0	48	56%	59%
Echte Verbundaufgabe	Palv	1	1	0	2		
	Mo	13	2	3	18		
	Po	1	1	3	5		
	Total	15	4	6	25	29%	27%
Vollzug von Bundesrecht	Palv	0	1	0	1		
	Mo	3	0	0	3		
	Po	2	0	3	5		

	<i>Total</i>	5	1	3	9	11%	14%
Total		63	10	12	85	100%	
		74%	12%	14%	100%		
<i>Vorjahr</i>		64	5	17	86		
		74%	6%	20%	100%		

56 Prozent der analysierten Vorstösse beziehen sich auf Kantonsaufgaben, 29 Prozent auf Verbundaufgaben und 9 Prozent auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone. Nur 3 der analysierten Vorstösse beziehen sich auf Bundesaufgaben.

Die Analyse der Stossrichtungen der Vorstösse zeigt einen anhaltend grossen Zentralisierungsdruck. Rund drei Viertel aller Vorstösse zielen in Richtung einer verstärkten Zentralisierung. Von den übrigen Vorstössen verlangen 10 eine stärkere Dezentralisierung, während 12 eine Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen anregen.

3.3.2 Analyse nach Rat

Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Anteil des Ständerats am Total der analysierten Vorstösse leicht von 13 auf 16 Prozent erhöht. Die Auswertung in Tabelle 3 zeigt, dass der Zentralisierungsdruck vonseiten des Nationalrats nach wie vor höher ist als vonseiten des Ständerats. So verlangen immerhin knapp 30 Prozent der Vorstösse aus dem Ständerat eine verstärkte Dezentralisierung. Von den Vorstössen aus dem Nationalrat zielen nur 8 Prozent in diese Richtung.

Tabelle 3: Auswertung nach Rat

	Zentralisierung	Dezentralisierung	Vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
Nationalrat	55	6	10	71	84%	87%
	77%	8%	14%	100%		
Ständerat	8	4	2	14	16%	13%
	57%	29%	14%	100%		
Total	63	10	12	85	100%	
	74%	12%	14%	100%		

3.3.3 Analyse nach Parteizugehörigkeit

Tabelle 4 zeigt, dass je rund ein Drittel der analysierten Vorstösse von Mitgliedern der SP- und der CVP-Fraktion eingereicht wurden. An dritter Stelle folgt die FDPL-Fraktion. Aufgrund der kleinen Stichprobengrösse lassen sich kaum verlässliche Rückschlüsse auf unterschiedliche Haltungen zum Föderalismus ziehen. Bei den drei „vorstossaktivsten“ Fraktionen ist die Zentralisierungstendenz bei der SP am grössten.

Tabelle 4: Auswertung nach Parteizugehörigkeit

	Zentralisierung	Dezentralisierung	Vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
BDP	3	2	0	5	6%	0%
CVP	19	2	6	27	32%	28%
EVP	1	0	0	1	1%	0%
FDPL	8	2	1	11	13%	12%
Frakt.los	1	0	0	1	1%	0%
GPS	1	1	0	2	2%	10%

Lega	0	1	0	1	1%	0%
SP	25	0	3	28	33%	28%
SVP	4	0	0	4	5%	14%
Parl. Komm.	1	2	2	5	6%	8%
Total	63	10	12	85	100%	
%	74%	12%	14%	100%		

3.3.4 Analyse nach Politikbereichen

Tabelle 5: Auswertung nach Politikbereichen

	Zentralisierung	Dezentralisierung	vertikale Zusammenarbeit	Total	%	Vorjahr
Ausländerpolitik / Integration	1	0	0	1	1%	6%
Bildung / Forschung	5	1	2	8	9%	14%
Familie / Jugend	4	2	1	7	8%	10%
Finanzpolitik	9	1	3	13	15%	6%
Föderalismus / NFA	0	0	3	3	4%	9%
Gesundheit	10	1	2	13	15%	19%
Raumordnung / Verkehr	8	2		10	12%	3%
Sicherheit / Justiz	8	0	1	9	11%	13%
Soziales	4	0	0	4	5%	6%
Umwelt / Energie	12	3	0	15	18%	7%
Wirtschaft / Arbeit	2	0	0	2	2%	7%
Total	63	10	12	85	100%	
%	74	12%	14%	100%		

Gegenüber dem Vorjahr hat der Anteil der Vorstösse zu Umwelt- und Energiefragen sowie zu Raumordnung und Verkehr stark zugenommen. Angestiegen ist auch der Anteil der Vorstösse zur Finanz- und Steuerpolitik. Demgegenüber sind die Bereiche Gesundheit sowie Bildung und Forschung etwas aus dem Blickfeld geraten, wobei nach wie vor 15 Prozent der Vorstösse das Gesundheitswesen betreffen.

4 Interkantonale Zusammenarbeit

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

Eine aktualisierte Liste aller von den Kantonen und den Regierungs- und Direktorenkonferenzen gemeldeten Verträge in den in Art. 48a BV aufgezählten Aufgabenbereichen findet sich in Anhang VI. Die Liste stützt sich auf die Umfrageergebnisse und kann nicht den Anspruch erheben, einen vollständigen Überblick über alle in Kraft stehenden Vereinbarungen in diesen Bereichen zu geben. Im Weiteren wurde bei der Auflistung nicht geprüft, ob alle aufgeführten Vereinbarungen mit allen darin enthaltenen Bestimmungen unter die Kriterien von Art. 48a BV fallen.

Im Folgenden sind die im Berichtsjahr erfolgten Aktivitäten kurz dargestellt.

4.1.1 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV

Von einem Kanton wurde vorsorglich beantragt, ein informelles Vorverfahren zur Streitbeilegung nach Art. 33 der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) zu eröffnen. Das Verfahren wurde aber gleichzeitig bis auf Weiteres sistiert.

4.1.2 Straf- und Massnahmenvollzug

Unter Federführung des Nordwest- und Innerschweizer Konkordats wurden mit Blick auf eine vorausschauende, gesamtschweizerische Anstaltsplanung die gegenwärtigen und zu erwartenden Entwicklungen und Tendenzen im Justizvollzug untersucht und in einem Bericht festgehalten. Weitere Themen, die vom Ostschweizer Strafvollzugskonkordat behandelt wurden betrafen u.a. die Planung bedarfsgerechter Vollzugsplätze, die Anerkennung privater Einrichtungen für den Massnahmenvollzug, das Altwerden im Massnahmenvollzug sowie der Versicherungsschutz von Inhaftierten.

Auf Anregung der KKJPD befassten sich alle Konkordate mit der Vereinheitlichung von Urlaubs- und Ausgangsregelungen im Straf- und Massnahmenvollzug.

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

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat, in Kraft seit dem 1.8.2009) befindet sich weiterhin im Ratifikationsverfahren. Bis heute sind ihr 15 Kantone beigetreten.

Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Sie befindet sich ebenfalls noch im Ratifikationsverfahren. Den Beitritt beschlossen haben bisher 12 Kantone.

Alle 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone beteiligen sich an der Erarbeitung des Lehrplans 21. Das Erarbeitungsprojekt begann im Oktober 2010 und dauert bis im Frühling 2014. Im Jahre 2011 wurde die Grobstruktur von den Kantonen verabschiedet.

Mit dem Aufbau der Deutschschweizer und der Westschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz verschiebt sich regionale Zusammenarbeit im Bildungswesen von den bisherigen Regionalkonferenzen zu den neuen sprachregionalen Organisationen.

4.1.4 Kantonale Hochschulen

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

Die neue Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung wurde von den Zentralschweizer Kantonsregierungen zuhanden der parlamentarischen Genehmigungen verabschiedet. Die Kantonsparlamente behandeln das Geschäft in der ersten Hälfte 2012. Es ist vorgesehen, die Vereinbarung auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen.

4.1.5 Kultureinrichtungen von regionaler Bedeutung

Im Kontext der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen zwischen den Kulturzentren Zürich und Luzern und den Nachbarkantonen vom 1. Juli 2003 ist eine Nachbetrachtung der ersten Abrechnungsperiode 2010-2012 zu den Themen Methode der Publikuserhebung, Zusatzprotokolle und Berichtswesen/Kommentare im Gang. Im Kanton Schwyz wurde eine Motion „Keine Kul-

turbeiträge mehr an den Kanton Luzern (Kündigung des Konkordats über den interkantonalen Kulturlastenausgleich)“ durch das Parlament erheblich erklärt.

In der Ostschweiz ist die Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG) auf den 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Die Stimmberechtigten des Kantons AR haben der Vereinbarung in einer Volksabstimmung am 13. Februar 2011, jene des Kantons AI an der Landsgemeinde vom 1. Mai 2011 zugestimmt.

Von den Stimmberechtigten des Kantons BL wurde die Verwaltungsvereinbarung zwischen den Kantonen BL und BS betreffend der Finanzierung des Theaters Basel 2011-2014 am 13. Februar 2011 abgelehnt.

4.1.6 Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Im Bereich der hochspezialisierten Medizin wurden die Planungsarbeiten fortgesetzt und eine ganze Reihe weiterer Zuteilungsentscheide getroffen. Diese betrafen die Bereiche der Behandlung von Schwerverletzten, der hochspezialisierten Neurochirurgie, der hochspezialisierten Behandlung von schweren Hirnschlägen sowie der hochspezialisierten Pädiatrie und Kinderchirurgie. In neun Zuteilungsbereichen sind Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht hängig, so dass noch keine Aussage gemacht werden kann, ob die Beschwerdeinstanz das Verfahren und die Begründungen für die Konzentration für vereinbarungskonform hält.

4.1.7 Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) wird von der SODK einer Evaluation unterzogen. Grundlage für allfällige Anpassungen bilden eine Analyse der Umsetzung der IVSE sowie ein Bericht über die Schnittstellen zwischen den kantonalen Behindertenkonzepten und der IVSE.

4.2 Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in andern Bereichen

Im Bildungsbereich befindet sich die von der EDK ausgearbeitete Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 in der Ratifikation¹⁹. Bis heute haben die Kantone BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE und TI den Beitritt beschlossen.

In den Bereichen Sicherheit und Polizei wurde von der KKJPD ein Konkordat über die Zulassung privater Sicherheitsunternehmen sowie eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung der Schweizerischen Polizeiinformatik erarbeitet. Zudem wurde die Vernehmlassung zur Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen eröffnet. In der Zentralschweiz ist das Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit (Polizeikonkordat Zentralschweiz) vom 6. November 2009 am 13. Januar 2011 in Kraft getreten. Die Zentralschweizer Kantonsregierungen genehmigten überdies den 1. Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der kantonalen Polizeikörper im Bereich Logistik.

Zur Spitalplanung und –finanzierung haben die Kantone AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG und ZH am 17. August 2011 die Ostschweizer Spitalvereinbarung abgeschlossen.

¹⁹Vgl. <http://www.edk.ch/dyn/9966.php> [23.02.2012].

Die VDK hat für die Kantone eine neue Leistungsvereinbarung über die Standortpromotion im Ausland ausgehandelt, welche die Standortpromotion im Verhältnis zur Osec und zum Bund regelt. Bis Ende 2011 haben alle Kantone die Vereinbarung unterzeichnet.

Unter der Federführung der SSK konnte mit dem Bund eine neue Vereinbarung ch.ch abgeschlossen werden. Eher stagnierend ist die Zusammenarbeit im Bereich des vote électronique. Erneuert werden konnte auch die Rahmenvereinbarung Bund-Kantone über die E-Government-Zusammenarbeit.

In der Westschweiz ist auf den 1. Januar 2011 der Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer)²⁰ in Kraft getreten. Die ParlVer ersetzt die frühere „Convention des conventions“. Sie ist flexibler und bietet den Kantonsparlamenten erweiterte Kompetenzen bei der Überwachung interkantionaler Organe sowie Instrumente für eine bessere Information über die interkantonalen Beziehungen. Als Erstes wurde eine interkantonale Koordinationsstelle eingerichtet, welche den kantonalen Parlamenten eine bessere Koordination und eine effizientere Begleitung der interkantonalen Dossiers ermöglicht.

5 Zusammenarbeit Bund – Kantone im Bereich der Integration

Im globalen Standortwettbewerb ist die Integration der Zugewanderten ein Schlüsselfaktor für den Erfolg eines Landes. Eine erfolgreiche Ausländerintegration wird auch für die Schweiz, die im europäischen Vergleich einen der höchsten Ausländeranteile aufweist, mitbestimmend sein für die Zukunft ihrer Wirtschaft und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Das Anfang 2008 in Kraft getretene neue Ausländergesetz (AuG) definiert die Integrationsförderung als eine Verbundaufgabe, die von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam und in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungs- und den Ausländerorganisationen zu erfüllen ist (Art. 53 AuG).

Insgesamt kann die Integration der Zugewanderten hierzulande als erfolgreich bezeichnet werden. Dennoch bestehen bei einem Teil der ausländischen Bevölkerung Integrationsdefizite. Bund, Kantone und Gemeinden analysierten deshalb 2009 im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) gemeinsam den Handlungsbedarf. Gestützt auf die Empfehlungen der TAK präsentierte der Bundesrat im März 2010 seine Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes: Zur Verstärkung der spezifischen Integrationsförderung stellte er die Erhöhung der jährlichen Bundesbeiträge ab 2014 um rund 20 Millionen Franken in Aussicht und verknüpfte diese mit einer Mitfinanzierungspflicht durch die Kantone.

Die damalige EJPD-Vorsteherin Eveline Widmer-Schlumpf schlug den Kantonsregierungen vor, diese Vorstellungen im Rahmen eines gemeinsamen politischen Treffens Bund – Kantone zu vertiefen. Die Kantonsregierungen diskutierten die Vorschläge des Bundesrates an der KdK-Plenarversammlung vom 17. Dezember 2010 und verabschiedeten einstimmig ein entsprechendes Positionspapier.

²⁰ Vgl. <http://www.cgso.ch/home/index.php?id=161&mn=6&lang=fr&lang=de> [15.02.2012].

5.1 Die Forderungen der eidgenössischen Räte nach weiteren Regulierungen im Integrationsbereich

Parallel zu den Gesprächen zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen befassten sich die eidgenössischen Räte mit verschiedenen Vorstössen, die vom Bundesrat verlangten, das rechtliche Instrumentarium betreffend die Integration von Ausländerinnen und Ausländern auszubauen: In einer Motion, die der Nationalrat im Dezember 2010 annahm, wurde die Ausarbeitung eines Integrationsrahmengesetzes verlangt.

Auf der Grundlage des von den Kantonsregierungen verabschiedeten Positionspapiers intervenierte der KdK-Präsident, als das Geschäft in der staatspolitischen Kommission des Ständerates traktandiert war. Er wies darauf hin, dass ein Bundesrahmengesetz aus Sicht der Kantone für die Integrationsförderung keinen Zusatznutzen bringe. Ob Integration gelingt, entscheide sich letztlich vor Ort, z.B. in den Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung, in den Schulen, in der Berufsausbildung, am Arbeitsplatz, über Massnahmen der Sozialhilfe, im Quartier und in den Vereinen. Dies seien alles Bereiche, die grösstenteils in der Zuständigkeit von Kantonen, Gemeinden oder Privaten liegen. Deshalb würden sich die Kantone dagegen wehren, dass der Bund unter dem Titel „Integration“ in diesen Bereichen über ein Rahmengesetz Vorschriften machen wolle.

Die Intervention führte dazu, dass die SPK-S die Motion abänderte: Dem Bundesrat sollte auch die Möglichkeit offen stehen, nicht den Entwurf eines speziellen Rahmengesetzes über die Integration auszuarbeiten, sondern die bereits im Ausländergesetz (AuG) vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen zur Integration zu konkretisieren und zu ergänzen.

Die Kantonsregierungen hielten an ihrer Forderung fest, auf weitere Regulierungen im Integrationsbereich zu verzichten, indem sie darauf hinwiesen, dass die bestehenden Vorgaben im AuG ausreichten und die Kantone ihre integrationspolitische Verantwortung bereits heute wahrnehmen würden. Sie wiesen darauf hin, dass ergänzend zu den Bemühungen in den Regelstrukturen alle Kantone mit Einführung des AuG Ansprechstellen für Integration geschaffen und konkrete integrationsfördernde Massnahmen ergriffen hätten. Zudem würden die Kantone und Gemeinden für die spezifische Integrationsförderung mit rund 30 Millionen Franken etwa doppelt so viel aufwenden wie der Bund. Die Kantonsregierungen signalisierten ihre Bereitschaft, auch weiterhin einen substanziellen Beitrag zur schweizerischen Integrationspolitik zu leisten. Dies setze allerdings voraus, dass der Bund den Kantonen nicht einseitig Vorschriften mache.

Trotzdem stimmten die eidgenössischen Räte der Motion in der abgeänderten Form zu und verpflichteten damit den Bundesrat, auf der Grundlage des Berichts zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes ein Integrationsrahmengesetz oder eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes und der betroffenen Spezialgesetze auszuarbeiten.

5.2 Verhandlungen EJPD-KdK über die Ausgestaltung der spezifischen Integrationsförderung ab 2014

Aus Sicht der Kantonsregierungen stand nicht der Ausbau der gesetzlichen Vorgaben im Integrationsbereich im Vordergrund, sondern die Stärkung der Integrationsmassnahmen vor Ort und deren Ausrichtung auf gemeinsame Ziele. Auf Einladung der neuen EJPD-Vorsteherin Simonetta Sommaruga und des KdK-Präsidenten diskutierten deshalb im Januar 2011 die für Integration zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder und die Präsidien der KKJPD und der SODK über die künftige Ausrichtung der schweizerischen Integrationspolitik. Übereinstimmend wurde festgehalten, dass die Integrationsbemühungen sowohl in den sogenannten Regelstrukturen wie auch in der spezifischen Integrationsförderung verstärkt werden sollen. Die Ausrichtung der Integrationsförderbeiträge des

Bundes soll künftig im Rahmen einer mehrjährigen Programmvereinbarung nach den NFA-Grundsätzen geregelt werden. Die Kantone forderten den Bund auf, sich ausschliesslich auf die Aspekte der strategischen Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung zu konzentrieren, während den Kantonen auf operativer Ebene und beim finanziellen Mitteleinsatz möglichst grosse Gestaltungsfreiheit eingeräumt werden soll (Art. 46 Abs. 3 BV).

Im Rahmen eines intensiven Verhandlungsprozesses zwischen dem EJPD und der KdK wurde in der Folge eine Verständigung erreicht, die im Interesse von Bund und Kantonen ist. Zentral ist die Einigung auf gemeinsame strategische Programmziele und auf einen klaren Finanzierungsschlüssel von 1:1 im Ausländerbereich, der im Sinne der fiskalischen Äquivalenz dem Gedanken der gemeinsamen Steuerung dieser Verbundaufgabe entspricht. Gleichzeitig konnte eine Muster-Programmvereinbarung erarbeitet werden, welche die Grundlage für das zukünftige partnerschaftliche Zusammenspiel Bund – Kantone im Bereich der Integrationsförderung bildet.

Die Vielfalt der Schweiz wurde in den Verhandlungen als Stärke definiert: Der Föderalismus biete die Chance, für die regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse massgeschneiderte integrationspolitische Massnahmen zu entwickeln. Deshalb müsse die Verantwortung für die Integrationsförderung vor Ort liegen, wo sich Integrationsdefizite unmittelbar auswirken. Um die gemeinsamen Ziele zu erreichen, soll in Zukunft jeder Kanton ein mehrjähriges Integrationsprogramm erarbeiten. Diese kantonalen Programme werden neu die Erstinformation für Neuzuziehende, Fördermassnahmen im Vorschulalter und den Diskriminierungsschutz umfassen. Bisherige Massnahmen wie Sprachförderung oder berufliche Integration werden weitergeführt und verstärkt. Der Bund beschränkt sich auf die Überprüfung der Zielerreichung und belässt den Kantonen bei der Umsetzung grösstmögliche Gestaltungsfreiheit.

Das EJPD und die KdK haben das Verhandlungsergebnis in einem Grundlagenpapier zusammengefasst, das die Grundsätze der zukünftigen Zusammenarbeit Bund – Kantone in der spezifischen Integrationsförderung im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a Subventionsgesetz (SuG) regelt. In diesem Grundlagenpapier sind namentlich die Ziele und Grundprinzipien der Integrationspolitik, die Ausrichtung der Integrationsförderung, die Vorgaben an kantonale Integrationsprogramme sowie die zukünftigen Finanzierungsmodalitäten Bund – Kantone festgehalten. Bund und Kantone wollen die Mittel ab 2014 auf insgesamt rund 110 Millionen Franken pro Jahr erhöhen.

Die Kantonsregierungen haben das Grundlagenpapier sowie die Musterprogrammvereinbarung im Rahmen der KdK am 30. September 2011 einstimmig verabschiedet. Am 23. November 2011 stimmte auch der Bundesrat dem Verhandlungsergebnis zu. Gemeinsam mit dem KdK-Präsidenten informierte die EJPD-Vorsteherin noch am selben Tag an einer Medienkonferenz über die zukünftige Zusammenarbeit Bund – Kantone im Bereich der Integrationsförderung.

5.3 Ausblick und weiteres Vorgehen

Der Bundesrat hat am 23. November 2011 den Vorentwurf zur Teilrevision des Ausländergesetzes in die Vernehmlassung gegeben. Die Kantone werden die Vorschläge im Rahmen der Vernehmlassung vertieft prüfen und sich im Frühjahr 2012 dazu äussern. Dabei wird darauf zu achten sein, dass die zwischen Bund und Kantonen ausgehandelten Grundsätze für die künftige Zusammenarbeit in der spezifischen Integrationsförderung nicht durch eine restriktive Revision des Integrationsrechts des Bundes übersteuert werden.

6 Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der interkantonalen Konferenzen

Die folgenden Ausführungen zu den einzelnen Konferenzen beschränken sich auf die allgemeinen Tendenzen der Entwicklung des Föderalismus in ihren Aufgabenbereichen. Die Beurteilung der Vorlagen des Bundes sind in den Abschnitten 3.1. und 3.2. wiedergegeben und werden hier nicht mehr wiederholt. Das gleiche gilt für die Einzelheiten der Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit, die in Abschnitt 4 dargelegt worden sind.

6.1 Beurteilung durch KdK und Direktorenkonferenzen

Insbesondere in aussenpolitischen Fragen musste die Konferenz der Kantonsregierungen (**KdK**) ihre Informations- und Mitwirkungsrechte erneut mit Nachdruck geltend machen. In einem öffentlichen Positionsbezug zum innerstaatlichen Reformbedarf machten die Kantone ihre künftige Unterstützung weiterer bilateraler Abkommen zwischen der Schweiz und der EU von der Stärkung dieser Rechte, sowie der Verbesserung der Organisationsstrukturen der Mitwirkung und der Verbesserung des Rechtsschutzes bei Kompetenzstreitigkeiten abhängig. Es ist unerlässlich, dass sich die Kantone zu Schlüsselfragen in wichtigen Dossiers frühzeitig und angemessen äussern können, etwa beim Strom oder den kantonalen Unternehmenssteuern (Code of Conduct), aber auch bei der Klärung institutioneller Fragen. Sie sind wirtschaftlich, politisch und beim Vollzug direkt davon betroffen.

Innenpolitisch wurden einige politische Geschäfte gemeinsam mit dem Bund erfolgreich abgeschlossen bzw. weitergeführt: Die Zusammenarbeit zur Durchsetzung der gemeinsamen E-Government-Strategie Schweiz setzt sich auf der Grundlage einer erneuerten Rahmenvereinbarung um weitere vier Jahre fort. In der spezifischen Integrationsförderung verständigten sich Bund und Kantone in einem Grundlagenpapier und einer Muster-Programmvereinbarung auf gemeinsame Ziele. Zu den Beispielen erfolgreicher Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gehört nach wie vor auch die Umsetzung der NFA, wo mit der Verabschiedung der Vorlage zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2012-2015 durch das Bundesparlament die Eckpfeiler für eine weitere Vierjahresperiode gesetzt worden sind. Weit fortgeschritten sind die Arbeiten einer Arbeitsgruppe, welche sich mit den verschiedenen Aspekten der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone auseinandersetzt. Mit dem Raumkonzept Schweiz wird 2012 voraussichtlich ein langjähriges von sämtlichen staatlichen Ebenen entwickeltes und getragenes Projekt verabschiedet werden können.

Erfreulich ist, dass die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ihre Funktion als bewährte Austauschplattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur gemeinsamen Agglomerations- und Integrationspolitik weiterhin wahrnehmen wird. Sie richtet sich dabei vornehmlich an den neu definierten Arbeitsschwerpunkten 2012-2015 aus, zu denen auch der verstärkte Einbezug des ländlichen Raumes in die tripartite Zusammenarbeit gehört.

Die von der KdK mitgetragene Föderalismus-Konferenz 2011 in Mendrisio bot eine gute Plattform für eine perspektivenreiche Debatte um die Ausgestaltung eines zukunftsträchtigen, modernen Föderalismus.

Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (**BPUK**) beurteilt die Entwicklung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit durchaus positiv. So konnten beispielsweise im Rahmen des neuen Netzbeschlusses NEB die Finanzierung der Nationalstrassen mit dem Bund neu geregelt und im Zusammenhang mit einer Standesinitiative zum Bauen ausserhalb der Bauzonen eine gute Lösung gefunden werden. Hervorgehoben wird auch die tripartite Zusammenarbeit bei der Erarbeitung des Raumkonzeptes

Schweiz. Die Gefahr von Kompetenzverschiebungen sieht sie in der Tendenz des Bundes, im Rahmen der Strategie Biodiversität Schweiz den Kantonen die Art und Weise des Umweltvollzugs vorzuschreiben. Zudem befürchtet sie nicht unerhebliche Lastenverschiebungen, was die Handlungsfreiheit der Kantone insgesamt einschränkt.

In wichtigen Tätigkeitsbereichen der Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektorinnen und –direktoren (**EDK**) besteht eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen („Bildungsraum Schweiz“ gemäss Art. 61a BV), die auch im Jahr 2011 zu einer engen Zusammenarbeit führte. Bund und Kantone legten erstmals gemeinsame bildungspolitische Ziele für den Bildungsraum Schweiz fest, zu deren Realisierung jeder in seinem Zuständigkeitsbereich beiträgt.

Weiter legte die EDK erstmals gemeinsame Bildungsziele für die obligatorische Schule fest und verabschiedete Empfehlungen an die Kantone im Bereich der Nahtstelle. Bis im Jahr 2015 sollen 95% der jungen Erwachsenen einen Abschluss auf Sekundarstufe II erwerben. Heute sind es 90%. Eine erste Zwischenbilanz in Bezug auf die Harmonisierung der obligatorischen Schule fällt positiv aus. 2015 soll abschliessend Bilanz gezogen werden.

Die EDK stellt eine Beruhigung der politischen Auseinandersetzungen um die interkantonalen Vereinbarungen fest. Der kooperative Föderalismus bleibt aber ein ständiges Thema.

Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (**EnDK**) warnt eindringlich vor einer fortschreitenden Aushöhlung der Kompetenzen der Kantone im Energiebereich. Sie weist auf die von Bundesrat und Parlament im Nachgang zum Reaktorunfall in Fukushima beschlossene Neuausrichtung der Energiepolitik hin (Energiestrategie 2050) und hält fest, dass der damit verbundene Paradigmenwechsel ohne ernsthaften Einbezug der Kantone erfolgt ist, obwohl die Interessen und Kompetenzen der Kantone in der Energiepolitik massiv betroffen sind. Kompetenzverschiebungen befürchtet die EnDK im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes auch im Gebäudebereich.

Neben den bereits besprochenen Vorlagen zum Finanzausgleich, zur Amtshilfe in Steuer-sachen sowie zu den Volksinitiativen zum Bausparen sowie zur Wohneigentumsbesteuerung gehörten für die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und –direktoren (**FDK**) die Reform der Unternehmensbesteuerung im Rahmen des Dialogs mit der EU in Sachen Unternehmensbesteuerung (Code of Conduct) sowie die Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Schweizerischen Nationalbank zu den Hauptgeschäften. Generell stellt die FDK eine Zunahme der Sensibilität des Eidgenössischen Finanzdepartementes gegenüber kantonalen Anliegen fest. In kritischen Fragen (Finanzausgleich, Bausparen, Wohneigentumsbesteuerung) ist auch der Ständerat den Argumenten der FDK gefolgt.

Mit dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ werden auf Verfassungsstufe die Zuständigkeiten der Kantone im Lotteriemarkt und Wettbereich festgeschrieben. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (**FDKL**) sieht bei der Umsetzung auf Gesetzesstufe noch einige Knackpunkte, mit denen sie sich in den kommenden Jahren beschäftigen wird.

Die Konferenzen der Forst- und Jagddirektorinnen und –direktoren (**FoDK und JDK**) stellen Verbesserungen der Koordination und Zeitplanung bei der Behandlung wichtiger Geschäfte fest. Sie sehen auch Fortschritte im Verständnis bezüglich der Aufgabenteilung Bund – Kantone, orten aber nach wie vor eine Tendenz zur Zentralisierung.

Die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (**GDK**) hält fest, dass sich im Gegensatz zu den Schwierigkeiten, die sich im Rahmen der parlamentarischen Beratungen verschiedener Vorlagen ergeben haben, die Zusammenarbeit mit den

Bundesbehörden mit einigen wenigen Holprigkeiten auf gutem Niveau bewegt. Bund und Kantone verfolgen im Rahmen des „Dialog Nationale Gesundheitspolitik“ ein Projekt „Nationale Gesundheitsstrategie“, mit welchem die zukünftige Entwicklung der Zuständigkeiten und die Kompetenzabgrenzung in geordneten, strukturierten Bahnen optimiert werden kann.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (**KKJPD**) beurteilt die Zusammenarbeit mit EJPD und VBS im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz als erfreulich und stellt fest, dass im Bereich der inneren Sicherheit die Bundesbehörden in Bezug auf die Kompetenzen der Kantone zunehmend sensibilisiert sind. Es wurden paritätische Gremien auf allen Führungsstufen etabliert, und die Kantone wurden bei der Erarbeitung des Berichts zum Postulat Malama sehr gut einbezogen. Auch die im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen entstandene zunehmende Vernetzung zwischen den Kantonen und fedpol bringt beiden Seiten Vorteile. Schwierigkeiten bereitet nach wie vor der Vollzug des Asylrechts. Hier leiden die Kantone unter den langen Asylverfahren, die sie nicht beeinflussen können, sowie unter der Tatsache, dass die Reorganisation des BFM zu unklaren Zuständigkeiten geführt hat und die Kantone häufig keine kompetenten Ansprechpartner beim Bund haben. Zudem ist die Vollzugsunterstützung des BFM für die Kantone mangelhaft.

Die positive Beurteilung der Zusammenarbeit im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz wird auch von der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (**RK MZF**) geteilt.

Die Konferenz der Direktorinnen und Direktoren des öffentlichen Verkehrs (**KöV**) hält fest, dass die Gestaltungsfreiheit weitgehend bestehen bleibt, jedoch die Bedürfnisse des Regionalverkehrs zunehmend unter Druck geraten. In finanzieller Hinsicht kommt es zu nicht unerheblichen Lastenverschiebungen. Letzteres gilt auch für die Vorlage Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI), die zwar für die Kantone ein verbessertes Angebot im Schienenverkehr, aber auch eine jährliche Kostenbeteiligung von 300 Millionen Franken vorsieht.

Die vom Parlament am 19.12.2008 verabschiedete Änderung des ZGB (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht, Geschäft Nr. 06.063, Revision des Vormundschaftsrechts) tritt auf den 1.1.2013 in Kraft. Die Kantone sind gefordert, weil sie bis dahin eine neue Behördenorganisation auf die Beine stellen müssen. Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (**KOKES**) unterstützt die Kantone bei der Umsetzung des neuen Rechts. Zudem nutzt die KOKES die Gelegenheit, dem seit längerem bestehenden Anliegen nach einer aussagekräftigen Statistik Rechnung zu tragen. Eine Umfrage bei den Kantonen im Juli 2011 ergab, dass die Kantone eine Oberaufsicht des Bundes im Kindes- und Erwachsenenschutz mehrheitlich ablehnen, die entsprechenden koordinativen Aufgaben sollen von der KOKES wahrgenommen werden. Die KOKES stellt fest, dass beim neuen Erwachsenenschutzrecht in die Gestaltungsfreiheit der Kantone eingegriffen wird, erachtet diese Eingriffe jedoch in der Sache als gerechtfertigt.

Die Konferenz Kantonaler Landwirtschaftsdirektoren (**LDK**) stellt eine zunehmende Tendenz des Bundes zur Einschränkung der Gestaltungsspielräume der Kantone fest. Oft erfolge die Einschränkung mittels vorgeschriebener zentraler EDV-Anwendungen, was für eine optimale Koordination des Vollzugs auf kantonaler Ebene zuweilen unüberwindbare Hindernisse schaffe.

Eine wichtige Rolle spielt für Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren (**SODK**) der Nationale Dialog Sozialpolitik Schweiz, in welchem der Informationsaustausch gut funktioniert und dessen Fortführung gesichert ist. Gut funktioniert auch die Zusammenarbeit im Fachausschuss Asyl.

Ein wichtiges Anliegen für die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (**VDK**) ist es, dass die Kantone dort, wo sie Vollzugsbehörden sind, darauf achten, dass neue Bundesregelungen den Vollzug nicht überlasten. Als Beispiele werden die Flankierenden massnahmen FlaM und die Umsetzung des AVIG sowie die ausländerrechtlichen Kontingente genannt. Im Übrigen ortet die VDK keine negativen Tendenzen in ihren Bereichen.

Die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (**SSK**) stellt nach wie vor eine Tendenz des Bundes fest, in originäre Aufgabenbereiche der Kantone einzugreifen.

6.2 Beurteilung durch die regionalen Regierungskonferenzen

Ein wichtiges Geschäft bildete für die Nordwestschweizer Regierungskonferenz (**NWRK**) die Vorbereitung der Einsetzung der Metropolitankonferenz Basel mit Schwerpunkt der Interessenvertretung gegenüber dem Bund. Wegweisend sind dabei die Überlegungen, dass die Kantone und Regionen von vielen Gesetzgebungen des Bundes massgeblich betroffen werden und eine Einflussnahme nur mit einer vorhergehenden Einigung innerhalb einer Region möglich ist. Da funktionale Räume am ehesten gemeinsame Interessen aufweisen, liegt die Organisation in diesem Rahmen auf der Hand.

Die Westschweizer Regierungskonferenz (**WRK / CGSO**) hat sich ausführlich mit den Arbeiten zum Raumkonzept auseinandergesetzt und dabei die Gelegenheit genutzt, die Beziehungen zu beleuchten, welche die verschiedenen Regionen verbinden und auch über die Kantonsgrenzen hinweggehen. Im Gebiet der WRK haben sich zwei kantonsübergreifende Organisationen konstituiert, die Métropole lémanique und die Hauptstadtregion Schweiz. Im Dialogue sur la coopération transfrontalière franco-suisse setzt sich die Konferenz auch mit den Beziehungen zu den Nachbarregionen in Frankreich auseinander.

Gesamthaft stellt die Konferenz im Berichtsjahr keine weiteren Einschränkungen der Organisationsautonomie der Kantone fest, mahnt aber zu stetiger Wachsamkeit, um Lastverschiebungen auf die Kantone auch inskünftig verhindern zu können. Im Zusammenhang mit der Ablehnung der Wiedereinführung einer Kantonsklausel in der Arbeitslosenversicherung wird dargelegt, dass es andererseits auch schwierig ist, Einzelbestimmungen durchzusetzen, welche eine Vergrösserung des Gestaltungsspielraums der Kantone bewirken würden.

Für die Ostschweizer Kantone ist die fachbezogene Zusammenarbeit im Rahmen der regionalen Fachdirektorenkonferenzen nach wie vor von grosser Bedeutung. Damit können Ressourcen interkantonal effizient eingesetzt und Aufgaben gemeinsam erfüllt werden. Für die Ostschweizer Regierungskonferenz (**ORK**) ist im Weiteren die gegenseitige Information über kantonale Aktivitäten und laufende Projekte wichtig, weil viele Probleme nicht an Kantonsgrenzen gebunden sind und gemeinsam gelöst werden müssen. Durch eine rechtzeitige Auseinandersetzung mit Themen, die auf Bundesebene behandelt werden, können regionale Anliegen eingebracht und damit allenfalls Bundeslösungen verhindert und der Föderalismus gestärkt werden. Wie bereits die WRK stellt auch die ORK im Berichtsjahr keine wesentlichen Veränderungen in der Gestaltungsfreiheit der Kantone in den Hauptbereichen kantonaler Zuständigkeiten fest.

Nach wie vor steht für die Zentralschweizer Regierungskonferenz (**ZRK**) die gemeinsame Problemlösung in den verschiedensten Aufgabenbereichen im Vordergrund. Neben der Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Bildung und Kultur konnten auch verschiedenen Projekte zum Abschluss gebracht werden: So konnte mit der sanierten Reusswehranlage in Luzern ein Gemeinschaftsprojekt eingeweiht werden, und für die Führung des Dolmetscherdienstes Zentralschweiz wurde ein neuer, gemeinsamer Vertrag mit der Caritas Luzern abgeschlossen. Zudem wurden Bei-

träge für die Ausarbeitung einer Kandidatur für eine Jugendolympiade 2020 in Luzern gesprochen. Zur Verstärkung der gemeinsamen Interessenvertretung in Bern wurde ein Treffen einer Zentralschweizer Regierungsdelegation mit den Zentralschweizer Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentariern mit den Hauptthemen öffentlicher Verkehr und Energie durchgeführt.

7 Beurteilung der Entwicklung aus der Sicht des Bundes²¹

Komplexe Aufgaben, gegenseitige Abhängigkeiten zwischen Bund und Kantonen, enge Zusammenarbeit: Diese drei Themen kennzeichneten 2011 den schweizerischen Föderalismus.

Unter den Kantonen wird eine immer engere Zusammenarbeit angestrebt, namentlich in kostenintensiven Bereichen. Im Frühsommer 2011 hat das HSM Beschlussorgan²², bestehend aus den Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren von 10 Kantonen, wichtige Entscheide in Bezug auf die weitere Konzentration der hochspezialisierten Medizin gefällt. Ende 2011 folgten weitere Koordinationsentscheide in drei Bereichen der Kindermedizin und Kinderchirurgie, mit denen wichtige Meilensteine gesetzt wurden. Damit haben die Kantone Ihren Willen zur Konzentration der Spitzenmedizin zum Ausdruck gebracht. Gelingt es den Kantonen, ihre medizinischen Infrastrukturen zu koordinieren und zu konzentrieren, dann entlastet dies längerfristig auch den Bund.

In mehreren Bereichen (Sicherheitsfirmen, Hooliganismus, Geldspiele) gibt es kantonale Kompetenzen sowie interkantonale Konkordate auf der einen und Bundeskompetenzen und -massnahmen auf der anderen Seite. Das Paket verschiedener Massnahmen auf Ebene Bund und Kantone soll dazu dienen, die anstehenden Probleme zu bewältigen. Bei der Rechtsetzung ist eine Verständigung darüber erforderlich, wer was macht. Der Bund wird häufig nur subsidiär tätig. Sein Tätig werden setzt in diesem Fall voraus, dass die Kantone ihre Kompetenzen ausschöpfen. In den erwähnten Bereichen, aber auch beispielsweise in weiteren Fragen der inneren Sicherheit (neben Sicherheitsfirmen und Hooliganismus) sind die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes und der Kantone eng verzahnt und nicht immer optimal aufeinander abgestimmt. Im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des Postulats Malama (10.3045 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen) wird zurzeit eine umfassende Auslegeordnung im Sicherheitsbereich vorgenommen.

Mit Verbundlösungen und Dialogforen Bund-Kantone in verschiedenen Bereichen (Sicherheits-Verbund Schweiz, Dialog Nationale Gesundheitspolitik, nachrichtendienstlicher Verbund Schweiz, Dialog nachhaltige Entwicklung, etc.) wurden Gefässe zur umfassenden Bearbeitung von Zukunftsfragen in stark verflochtenen Bereichen geschaffen. Sie legen Zeugnis ab von Breite und Komplexität der Fragen auf Ebene Rechtsetzung bzw. Umsetzung und von der Vielzahl der involvierten Akteure (Bund, Kantone, interessierte Organisationen).

Ein Dialogforum, das die drei Ebenen unseres Bundesstaates umfasst, ist die Tripartite Agglomerationskonferenz. Sie wurde 2001 gegründet und vorerst auf Projektbasis eingeführt. Da sie sich als Gesprächsforum bewährt hat, wurde sie 2011 institutionalisiert. Eine entsprechende Vereinbarung zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden ist in Kraft getreten.

²¹ Erarbeitet durch das Bundesamt für Justiz, in Zusammenarbeit mit anderen Bundesämtern.

²² Beschlussorgan der Interkantonalen Vereinbarung über die Hochspezialisierte Medizin (IVHSE) vom 14. März 2008. Vgl. <http://www.gdk-cds.ch/index.php?id=824> [24.02.2012].

In der Europapolitik zeigte sich 2011 weiterhin eine anspruchsvolle Konstellation. Es gilt, die Forderungen der EU nach einer unabhängigen Überwachung und einheitlichen Auslegung des EU-Rechtsbestandes sowie nach einem Steuer-Dialog, das wirtschaftliche Interesse an weiteren bilateralen Abkommen mit der EU mit den Forderungen der Kantone nach innerstaatlichen Reformen in Einklang zu bringen. Um diese Herausforderungen bewältigen zu können, ist für den Bundesrat im Verhältnis Schweiz-EU weiterhin eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen nötig. Die Instrumente der Mitwirkung der Kantone, die sich bisher bewährt haben, werden weiterhin als angemessen und genügend erachtet. Punktuelle Verbesserungen sind jedoch möglich, weshalb der Bundesrat bereit ist, mit den Kantonen einen regelmässigen Dialog über Europafragen aufzunehmen und in diesem Zusammenhang auch die von den Kantonen aufgeworfenen Themen der verstärkten Information und Mitwirkung zu besprechen. Allfällige Reformen müssen auf jeden Fall dem Ziel einer effizienten und effektiven Willensbildung in der Europapolitik dienen.

Alles in allem verlief die Zusammenarbeit Bund-Kantone im Jahre 2011 zufriedenstellend. Die fein ziselierte Verteilung der Aufgaben auf Bund und Kantone setzt im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eine sehr enge Zusammenarbeit auf politischer und fachtechnischer Ebene voraus. Für die Bürgerinnen und Bürger ist vieles an Zusammenarbeit nicht sichtbar und setzt ein Vertrauen in die Integrität und Fachkompetenz der Magistratspersonen und der Verwaltungsangestellten auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen voraus. Dieses Vertrauen ist ein wertvolles Kapital, zu dem Sorge getragen werden muss.

8 Gesamtbeurteilung und Handlungsbedarf

8.1 Entwicklung im Berichtsjahr 2011

Zu den Hauptthemen gehörten im Berichtsjahr die räumlichen Veränderungen mit den damit verbundenen „territorialen Herausforderungen“. Die 3. nationale Föderalismuskonferenz in Mendrisio bot eine willkommene Plattform für eine grundsätzliche Diskussion über die künftige Ausgestaltung unseres föderalen Staates. Die Konferenz fand auch in den Medien ein breites Echo.

Territoriale Herausforderungen prägten aber auch die Tagespolitik. So wird im Jahre 2012 mit dem Raumkonzept Schweiz voraussichtlich ein von sämtlichen staatlichen Ebenen entwickeltes und getragenes Projekt verabschiedet werden können. Erfreulich ist, dass mit der TAK auch in Zukunft eine bewährte Austauschplattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Verfügung stehen wird, haben doch alle Träger der Fortführung dieser Konferenz zugestimmt. Zu den neu definierten Arbeitsschwerpunkten 2012-2015 gehört auch der verstärkte Einbezug des ländlichen Raumes in die tripartite Zusammenarbeit.

Herausgefordert waren auch die regionalen Regierungskonferenzen durch die Bildung und Weiterentwicklung neuer, auf funktionale Räume ausgerichteter Kooperationsformen, welche die bestehenden Zusammenarbeitsstrukturen überlagern und zum Teil verdrängen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Einsetzung der Metropolitankonferenz Basel sowie die Bildung der Métropole lémanique und der Hauptstadtregion Schweiz. Erwähnenswert sind auch die Veränderungen der regionalen Zusammenarbeitsstrukturen im Bildungswesen, welche durch die Schaffung sprachregionaler Organisationen durch die EDK ausgelöst worden sind.

In der Aussenpolitik haben die Kantone ihre Informations- und Mitwirkungsrechte erneut mit Nachdruck geltend gemacht. In einem öffentlichen Positionsbezug machten sie ihre künftige Unterstützung weiterer bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU von der Stärkung dieser Rechte sowie von der Verbesserung der Mitwirkungsstrukturen

und des Rechtsschutzes bei Kompetenzstreitigkeiten abhängig. Viele der betroffenen Dossiers (z.B. Strom und Unternehmensbesteuerung) betreffen Aufgabenbereiche, die im Kompetenzbereich der Kantone liegen, und vielfach sind die Kantone auch durch den Vollzug betroffen. Es ist deshalb unerlässlich, dass sich die Kantone zu Schlüsselfragen in wichtigen Dossiers frühzeitig äussern können. Angesichts der zentralen Bedeutung eines Zusammenwirkens von Bund und Kantonen für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU hat sich der Bundesrat bereit erklärt, mit den Kantonen einen regelmässigen Dialog über Europafragen aufzunehmen. Leider konnte dieser von den Kantonen angeregte gemeinsame Prozess zur Entwicklung der inneren Reformen noch nicht begonnen werden.

In verschiedenen innenpolitischen Bereichen fand eine intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen statt. Positiv zu erwähnen ist dabei insbesondere die zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen gefundene Einigung über die Grundsätze und Ziele in der spezifischen Integrationsförderung und die Anwendung von Programmvereinbarungen bei deren Umsetzung. Positiv war auch die Mitwirkung bei der Entwicklung der Legislaturplanung 2011-2015 des Bundes. Ohne nennenswerte Probleme funktioniert die institutionalisierte Zusammenarbeit Bund-Kantone auch im Rahmen des Bildungsraums CH und in den nationalen Dialogen Gesundheit und Sozialpolitik.

Negativ wird hingegen die Situation in der Energiepolitik beurteilt: Hier wurde der Bundesratsentscheid zur Energiestrategie 2050 mit dem damit verbundenen Paradigmenwechsel ohne ernsthaften Einbezug der Kantone gefällt, obwohl die Interessen und Kompetenzen der Kantone in der Energiepolitik direkt betroffen sind.

Die Analyse der Projekte und Vorlagen des Bundes hat bestätigt, dass die Kompetenzen und Mitwirkungsrechte der Kantone von Bundesrat und Bundesverwaltung in der Regel respektiert werden. Weniger beachtet worden sind die Mitwirkungsrechte der Kantone durch die parlamentarischen Kommissionen. Als negative Beispiele sind die Vorlagen 07.476 zur Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit und 10.440 zu den Standesinitiativen hervorzuheben: Weder wurden die Kantone bei der Erarbeitung dieser Vorlagen einbezogen, noch wurden angemessene Vernehmlassungsfristen gewährt. Zugespielt hat sich die Missachtung der Interessen der Kantone bei der dringlichen Vorlage zur neuen Spitalfinanzierung.

Gemessen an den im Parlament eingereichten Vorstössen ist grundsätzlich nach wie vor festzustellen, dass der Zentralisierungsdruck im Nationalrat grösser ist als im Ständerat. Dies zeigt sich beispielsweise auch bei den Abstimmungsergebnissen zum Hochschulförderungsgesetz und zum Sportförderungsgesetz. Kein eindeutiges Muster zeigt sich bei der Frage der föderalistischen Grundhaltung des Parlaments. Neben einigen Vorlagen, die zugunsten der Kantone verbessert wurden, finden sich auch negative Beispiele. Wie die laufenden Beratungen zur Integrationspolitik zeigen, finden fortschrittliche Zusammenarbeitsregelungen zwischen dem Bundesrat und den Kantonen nicht ohne weiteres Rückhalt im Parlament.

Ein Dauerthema bildet nach wie vor die mangelnde Berücksichtigung der direkten oder indirekten Kosten von Bundesregelungen für die Kantone. Zudem gilt es stets wachsam zu sein, dass an sich gute Kompetenzregelungen auf Gesetzesstufe oder Verfassungsstufe nicht durch zu restriktive Verordnungen unterlaufen werden und damit eine Zentralisierung über die Hintertür erfolgt.

In den Medien wurden bei verschiedenen konfliktträchtigen politischen Geschäften, namentlich in der Raumplanung, in der Sicherheitspolitik und im Strafvollzug, die föderalistische Vielfalt kritisiert und mit Nachdruck rasche und effektive Lösungen gefordert. Ob diese über verstärkte Zentralisierung, Konkordate oder interkantonale Harmonisierung zustande kommen, scheint nicht primär massgebend zu sein. Nicht nur positiv kommen-

tiert wurden auch die Bemühungen der Kantone, ihre Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik zu stärken. In verschiedenen Berichten wurden aber auch die positiven Seiten unseres föderalistischen Staatssystems wie z.B. das attraktive Steuerklima und bedarfsgerechte öffentliche Dienstleistungen hervorgehoben.

Die Analyse von Wissenschaft und Forschung hat keine wesentlich neuen Erkenntnisse zu Tage gefördert.

Im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit entfalten die in den letzten Jahren abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen ihre Wirkung. So wurden im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin weitere Grundsatzentscheide zur Angebotskoordination gefällt. Im Bildungsbereich kann die Erarbeitung des Lehrplans 21 erwähnt werden, während im Rahmen der Konkordate über den Straf- und Massnahmenvollzug die Angebotskoordination auf regionaler und nationaler Ebene erfolgte. Im Bereich Sicherheit und Polizei konnten neue Vereinbarungen abgeschlossen und die Vernehmlassung zur Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen ausgelöst werden. Sehr intensiv ist die Zusammenarbeit im Polizeiwesen in der Zentralschweiz.

In der Zentralschweiz haben sich aber auch Probleme mit der interkantonalen Zusammenarbeit akzentuiert. So wird das vom Kanton Luzern gekündigte Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz auf den 31. Juli 2013 aufgelöst werden. Nicht zuletzt wohl aus Verärgerung über diese Kündigung durch den Kanton Luzern wurde vom Schwyzer Kantonsparlament eine Motion mit dem Titel „Keine Kulturbeiträge mehr an den Kanton Luzern“ erheblich erklärt.

Die an der Urne bzw. der Landsgemeinde erfolgte Zustimmung der Kantone AR und AI zur Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung zeigt, dass auch bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ländlicher Kantone die Bereitschaft vorhanden ist, regionale Kulturangebote mitzutragen. Ein gegenteiliges Signal haben dagegen die Stimmberechtigten des Kantons BL mit der Ablehnung der Finanzierungsvereinbarung für das Theater Basel gesetzt.

8.2 Handlungsbedarf

Der Föderalismus lebt von einem auf die örtlichen Bedürfnisse abgestimmten, differenzierten Leistungsangebot. Für die Kantone bedeutet dies, dass sie ihre Kompetenzen eigenständig wahrnehmen. Wo sinnvoll und notwendig, sind aber auch gemeinsame Lösungen zu suchen, sei dies im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit auf regionaler oder gesamtschweizerischer Ebene oder in Zusammenarbeit mit dem Bund. KdK und Direktorenkonferenzen sind aufgefordert, die Kantone in diesem Prozess zu unterstützen. Vom Bund wird erwartet, dass er den Kantonen die verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte gewährt und die föderalistischen Grundsätze der Verfassung respektiert.

Im Einzelnen kann der Handlungsbedarf für die kommenden Jahre wie folgt konkretisiert werden:

- Die in Gang gesetzten *Prozesse zur grundlegenden Aufarbeitung des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen* sind zielstrebig weiterzuführen.
 - Im Bereich der *Aussenpolitik* betrifft dies insbesondere die europapolitische Standortbestimmung und die Umsetzung der damit verbundenen innerstaatlichen Reformen.

- Im Bereich der *Innenpolitik* sind die Arbeiten zur Verbesserung der Vorbereitung und des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone abzuschliessen und die Ergebnisse umzusetzen.
- Ein besonderes Augenmerk ist auf die Einhaltung der Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen durch das Parlament zu richten.
- In der Integrationspolitik ist das vereinbarte Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Rahmen von Programmvereinbarungen umzusetzen.
- Die Mitwirkung der Kantone in der Energiepolitik ist sicherzustellen.
- Mit Blick auf die Volksabstimmung zur Landschaftsinitiative ist darauf hinzuwirken, dass die Schlussarbeiten am Raumkonzept zügig abgeschlossen werden.
- Die intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der gemeinsamen Definition der Ziele ist weiterzuführen, insbesondere bei
 - der Gestaltung des Bildungsraumes Schweiz,
 - in der Gesundheitspolitik sowie
 - im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz.

Neben diesen strategischen Aktivitäten bleibt die *dauernde Herausforderung*, den *Grundsätzen des Föderalismus in der Tagespolitik* Gehör zu verschaffen. Zu diesem Zweck sind

- die bestehenden Kanäle zum Bundesrat und zum Ständerat weiterhin zu pflegen und auszubauen,
- das systematische Monitoring der Bundesvorlagen durch die KdK und die Direktorenkonferenzen weiterzuführen, um Fehlentwicklungen rechtzeitig festzustellen und die erforderlichen Massnahmen in die Wege leiten zu können und
- die Konzeption des Monitoring-Berichts *Föderalismus* ist grundlegend zu überprüfen und allenfalls neu auszurichten.

Um in der Bundespolitik gehört und ernst genommen zu werden, bleibt es unabdingbar, dass die Kantone *möglichst geschlossen* auftreten. Unterschiedliche Stellungnahmen gegenüber dem Bund sind deshalb zu vermeiden, und bei wichtigen Fragen sind Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Konferenzen durch die Kantonsregierungen zu bereinigen.

Abkürzungsverzeichnis

AsTAT	Interaktiver StaatsAtlas
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz)
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BADAC	Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte
BaZ	Basler Zeitung
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BG	Bundesgesetz
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CGSO	Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (=WRK)
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des EDA
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EnDK	Konferenz kantonalen Energiedirektoren
EU	Europäische Union
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Direktoren
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
FoDK	Konferenz der Forstdirektorinnen und -direktoren
FoF	Forum of Federations
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HarmoS	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IFF	Institut für Föderalismus
IKZAV	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit
IRV	Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 14. Juni 2005
IV	Invalidenversicherung
IVHSM	Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002
JDK	Konferenz der Jagddirektorinnen und -direktoren
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
LDK	Konferenz Kantonaler Landwirtschaftsdirektoren

Mo	Motion
NEB	Nationalstrassen-Netzbeschluss
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NGO	Non-governmental Organization Nichtregierungsorganisation
NWRK	Nordwestschweizer Regierungskonferenz
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ORK	Ostschweizer Regierungskonferenz
Palv	Parlamentarische Initiative
ParlVer	Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente
Po	Postulat
RK MZF	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
SP	Sozialdemokratische Partei
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SSK	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz
SuG	Subventionsgesetz
SVP	Schweizerische Volkspartei
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
WRK	Westschweizer Regierungskonferenz (=CGSO)
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz

Bibliographie

BADAC Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte:

<http://www.badac.ch/de/index.php>

BIAGGINI, G., TH. GÄCHTER und R. KIENER (Hrsg.): *Staatsrecht*, Zürich 2011.

Dritte Nationale Föderalismuskonferenz in Mendrisio, 26./27. Mai 2011, Diskussionsbeiträge: <http://www4.ti.ch/generale/foederalismus11/deutsch> [01.03.2012].

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2011 (zit. Jahrbuch 2011).

„Fiscal Federalism Network“, *OECD Centre for Tax Policy and Administration*:

<http://www.oecd.org/ctp/federalism> [01.03.2012].

Institut für Föderalismus, *Bericht über den Föderalismus in Österreich 2010*, Wien 2011.

„Jusletter“, 12. September 2011.

KOLLER, C., N. HEUBERGER UND A.-C. ROLLAND: *Staatsmonitoring. Indikatoren zur Messung der öffentlichen Verwaltung und der Behörden auf kantonaler Ebene*, Working Paper BADAC-IDHEAP, 02/2011.

KOLLER, C., N. HEUBERGER UND A.-C. ROLLAND: *Monitoring der Schweizer Städte. Komparative Analyse der Behörden, der Aktivitäten und der Staatsausgaben (1990-2010)*, Working Paper BADAC-IDHEAP, 04/2011.

MAHON, P.: *Droit constitutionnel I*, Neuchâtel 2011.

MÜLLER, U.: Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle. Bilanz nach einem Jahr des Bestehens des neuen Instruments, in *Jahrbuch 2011*: 471 ff.

Repubblica et Cantone Ticino: Föderalismus und neue territoriale Herausforderungen: Institutionen, Wirtschaft und Identität. *Akten der 3. Nationalen Föderalismuskonferenz, Mendrisio, 26-27 Mai 2011*, Bellinzona 2012. SCHAVAN, A.: Bildungs- und Wissenschaftspolitik im Kontext der föderalen Ordnung, in *Jahrbuch 2011*: 17 ff.

STÖCKLI, A. UND TH. MEIER: Behördenlandschaft im Wandel. Ausgewählte Entwicklungstendenzen im Verwaltungsorganisationsrecht in den Schweizer Kantonen, in *Jahrbuch 2011*: 323 ff.

Terra cognita 19/2011: <http://www.terra-cognita.ch/d/index.asp>.

TSCHANNEN, P.: *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2011.

TSCHUDI, H. M.: Neuere Entwicklungen am trinationalen Oberrhein, in *Jahrbuch 2011*: 365 ff.

WALDMANN, B., P. HÄNNI UND E.M. BELSER: Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, *Publikationen des Instituts für Föderalismus Freiburg (PIFF) 1*, Bern 2011.