



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



Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013

vom 20. Juni 2014

Impressum

Herausgeber und Auftraggeber

ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit

Redaktion

Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen

Grafische Gestaltung

Jung von Matt/Limmat AG, Zürich

Druck

DE Druck AG, Effretikon

Zitierweise

ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (Hrsg.):
Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013, Solothurn 2014

Bezugsquelle

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Haus der Kantone, Speichergasse 6,
Postfach 444, 3000 Bern 7, E-Mail: mail@kdk.ch, Internet: www.kdk.ch

Auch in Französisch erhältlich.

Das Wichtigste in Kürze

Nach der konzeptionellen Überarbeitung des Föderalismusmonitorings liegt nun zum ersten Mal ein Mehrjahresbericht vor, der die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz über eine Periode von drei Jahren aufzeigt. Grundlagen des Mehrjahresberichts 2011–2013 sind im Wesentlichen die von der ch Stiftung bereits veröffentlichten Berichte «Föderalismus 2011» und «Föderalismus 2012» sowie die Analyse der Entwicklung des Föderalismus im Jahr 2013 durch die Kantone und die interkantonalen Konferenzen. Weiter sind die Erkenntnisse aus verschiedenen extern in Auftrag gegebenen Studien eingeflossen. Der Bericht wurde von April bis Mitte Mai 2014 bei den Kantonsregierungen und Präsidien der interkantonalen Konferenzen in Konsultation gegeben und nach Bereinigung im Rahmen der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 20. Juni 2014 verabschiedet.

Während sich die jährliche Berichterstattung im Wesentlichen auf eine Analyse der Projekte und Vorhaben des Bundes sowie eine Kurzbeurteilung der Entwicklung des Föderalismus durch die Kantone und die interkantonalen Konferenzen konzentriert, so präsentiert der Mehrjahresbericht eine umfassendere Diskussion der Entwicklungen und Herausforderungen. Die Analyse der Vorlagen auf Bundesebene sowie die Betrachtung der kantonalen Gesetzgebung und der interkantonalen Zusammenarbeit fällt ausführlicher aus. Neben den Kantonen wurde auch der Bund eingeladen, die Entwicklung des Föderalismus während der Berichtsperiode zu beurteilen. Durch externe Beiträge zur Rechtsprechung, zur Literatur, zur Diskussion des Föderalismus in den Schweizer Medien und zur Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld wird die Perspektive wertvoll erweitert. Nicht zuletzt zeigt der Mehrjahresbericht auf, wo aus Sicht der Kantone Handlungsbedarf besteht, und schlägt konkrete Massnahmen vor.

Bilanz zur Entwicklung des Föderalismus 2011–2013

Die Bilanz des Monitorings für die Jahre 2011 bis 2013 kann wie folgt zusammengefasst werden:

Verbundaufgaben: Chancen und Risiken

Während der Berichtsperiode fand in mehreren Verbundaufgaben eine intensive, partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund und Kantonen statt. So kann etwa die Zusammenarbeit im Bereich der Integrationspolitik als vorbildlich bezeichnet werden: Bund und Kantone konnten sich in einem langen Verhandlungsprozess auf gemeinsame strategische Ziele und einen klaren Finanzierungsschlüssel von 1:1 im Ausländerbereich einigen. Die Steuerung dieser Verbundaufgabe über das im Rahmen der NFA entwickelte Instrument der Programmvereinbarung erlaubt den Kantonen grosse Gestaltungsfreiheit. Auch die Neustrukturierung des Asylbereichs wurde von Anfang an partnerschaftlich erarbeitet und begleitet. Ein weiteres Beispiel enger Kooperation ist der Bildungsbereich, wo seit 2006 eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen besteht (Art. 61a BV). Im Jahr 2011 legten Bund und Kantone erstmals gemeinsame bildungspolitische Ziele fest.

Durch Verbundaufgaben sind Bund und Kantone in ihrer Aufgabenerfüllung eng verflochten. Das birgt auch Risiken. Namentlich können Sparmassnahmen auf Bundesebene zu Lastenabwälzungen auf die Kantone führen. Ausserdem kommt es – im Widerspruch zu den Zielen der NFA – wieder vermehrt zu neuen Verflechtungen, wie das Beispiel der Mischfinanzierung im Bereich der Bahninfrastruktur zeigt. Solch schleichende Verwischung der Kompetenzen hat häufig nicht nur direkte Konsequenzen für die Finanzhaushalte der Kantone, sondern schränkt auch deren Gestaltungsfreiheit ein.

Anhaltender Zentralisierungsdruck

In einigen – vor allem bereichsübergreifenden – Politikbereichen sind nach wie vor eine zunehmende Einschränkung der kantonalen Autonomie und ein starker Zentralisierungsdruck zu beklagen. So gab es während der Jahre 2011 bis 2013 im Bundesparlament Tendenzen, die Bildungshoheit der Kantone einzuschränken, namentlich in der Vorlage zum Sportförderungsgesetz und im Rahmen

der Beratung der Volksinitiative «Jugend und Musik». In der Raumplanung konnten die Kantone ihre Kompetenzen zwar verteidigen, mussten sich aber im Zusammenhang mit der Revision des Raumplanungsgesetzes und weiteren Vorlagen energisch gegen Zentralisierungstendenzen wehren. Ferner beschloss der Bundesrat in der Energiepolitik einen Paradigmenwechsel («Energiestrategie 2050») ohne Einbezug der Kantone, obwohl deren Kompetenzen und Interessen in verschiedener Hinsicht betroffen sind. Einige Aspekte der Energiestrategie sind aus föderalistischer Sicht zudem bedenklich.

Nicht nur Gesetzesvorlagen, Verordnungen und parlamentarische Vorstösse weisen zentralistische Tendenzen auf. Der Zentralisierungsdruck hat ganz unterschiedliche Ursprünge. So haben supranationale Institutionen bzw. deren Kontrollinstanzen oft wenig Verständnis für die föderalistische Ordnung der Schweiz und die Art und Weise, wie sie Völkerrecht umsetzt. Ein nicht zu vernachlässigender Zentralisierungsmotor sind auch Volksinitiativen. Als Beispiele seien hier die Zweitwohnungsinitiative und die Initiative für eine Erbschaftssteuerreform genannt. Offenbar ist das Verständnis für die föderalistische Ordnung der Schweiz in Politik und Bevölkerung teilweise nicht oder ungenügend vorhanden, und von einer Zentralisierung werden nicht selten vermeintlich bessere Lösungen erwartet.

Enger finanzpolitischer Spielraum der Kantone

Die Finanzhaushalte der Kantone kamen in den letzten Jahren unter Druck, wobei auch Entscheide auf Bundesebene einen Einfluss hatten – während der Berichtsperiode führte zum Beispiel die Neuordnung der Pflege- und Spitalfinanzierung zu einer Lastenverschiebung auf die Kantone. Die Übertragung von Lasten und der hohe personelle und finanzielle Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht gehören zu den ungelösten Problemen, die von den Kantonen immer wieder aufgeführt werden. Für Projekte in den eigenen Aufgabenbereichen fehlen folglich oft die Ressourcen. Auch bei der Verkehrsinfrastruktur besteht das Risiko, dass die Kantone wieder stärker als vorgesehen in die Finanzierungsverantwortung eingebunden werden, nachdem die Stimmbevölkerung im November 2013 eine Erhöhung des Preises der Autobahnvignette abgelehnt hatte. Der ohnehin enge finanzpolitische Handlungsspielraum wird zusätzlich durch internationale Entwicklungen wie den «Steuerdialog» mit der EU und die dadurch angestossene Unternehmenssteuerreform USR III eingeschränkt und durch verschiedene Volksinitiativen bedroht.

Mitwirkung der Kantone einfordern

Bei der Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes besteht weiterhin Verbesserungspotenzial. In der Europapolitik mussten die Kantone ihre verfassungsmässig garantierten Informations- und Mitwirkungsrechte während der Berichtsperiode immer wieder mit Nachdruck einfordern. Mit der Einrichtung des «Europadialoges» im Jahr 2012 wurde der informelle Austausch zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen in Europafragen zwar gestärkt. Trotzdem wird zum Teil ein mangelhafter Einbezug der Kantone in die Verhandlungen mit der EU beklagt, so etwa in den Stromverhandlungen. Ferner stellt das angestrebte institutionelle Abkommen mit der EU für den Schweizer Föderalismus eine grosse Herausforderung dar. Auf die Vorschläge der Kantone für innerstaatliche Reformen, mit denen die Autonomie der Kantone gewahrt werden kann, ist der Bundesrat in der Berichtsperiode nicht eingetreten.

Auch im innenpolitischen Kontext haben die Kantone Handlungsbedarf festgestellt, was die Mitwirkung betrifft: Die Vernehmlassungsfristen sind oft viel zu kurz, so dass die Erarbeitung einer konsolidierten Stellungnahme der interkantonalen Konferenzen kaum möglich ist. Fragen der Umsetzung und des Vollzugs werden in der Erarbeitung von Vorlagen zu wenig berücksichtigt und der Einbezug der Kantone in die Erarbeitung von Vorentwürfen erfolgt zu spät, was eine materielle Mitwirkung verhindert. In gewissen Fällen, namentlich bei der Erarbeitung von Gegenvorschlägen zu Volksinitiativen, wird kein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Und schliesslich wird den Stellungnahmen der Kantone im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu wenig Gewicht beigemessen. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen hat in ihrem Bericht vom Februar 2012 verschiedene Massnahmen zur Verbesserung dieser Situation vorgeschlagen. Zudem hat die KdK entsprechende Forderungen auch im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes eingebracht.

Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze des Föderalismus nicht gesichert

Obschon die Kantone in einigen Bereichen die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz beklagen, machen sie ihre Rechte nur selten vor Gericht geltend, wie der Beitrag zur Rechtsprechung aufzeigt. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass Konflikte in der Schweiz traditionell auf dem politischen Weg gelöst werden. Den meisten Verfassungsbestimmungen zu den Grundsätzen des Föderalismus fehlt es schlicht an normativer Substanz. Ausserdem können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates nicht beim Bundesgericht angefochten werden. Die verfassungsmässigen Rechte der Kantone – und damit auch der Föderalismus – sind folglich schlecht geschützt.

Vermehrte interkantonale Zusammenarbeit – auch auf gesamtschweizerischer Ebene

Was die interkantonale Zusammenarbeit betrifft, so sind in der Berichtsperiode verschiedene regionale Vereinbarungen in Kraft getreten, etwa im Bereich der Hochschulen oder der Kultur. Gesamtschweizerisch sind neue Verträge im Bereich der Spitzenmedizin und das «Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen» zu erwähnen. Der Trend zu gesamtschweizerischen Konkordaten hielt unverändert an. Die interkantonale Zusammenarbeit wird von den Kantonsregierungen mehrheitlich positiv beurteilt und eine Verstärkung derselben wird grundsätzlich begrüsst.

Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus

Die Respektierung der föderalistischen Grundsätze und die Zusammenarbeit im Bundesstaat werden sowohl von den 26 Kantonen wie auch von den interkantonalen Konferenzen unverändert als mittelmässig beurteilt. Die Beobachtungen für die Jahre 2011 bis 2013 und die festgestellten Trends zeigen denn auch, dass der Föderalismus in der Schweiz vor grossen Herausforderungen steht. Die Kantone erkennen Handlungsbedarf auf drei Ebenen und schlagen konkrete Massnahmen vor, wie der Föderalismus gestärkt werden kann:

Rechtlicher Rahmen:

Massnahme 1: Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone

Die mit der NFA verfolgte Zielsetzung einer möglichst weitgehenden Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung gerät zunehmend unter Druck. Die Politik verbindet getrennte Aufgaben wieder vermehrt, so dass zum Teil ohne klare Verfassungsgrundlage Kompetenzverlagerungen hin zum Bund und/oder neue Verbundaufgaben entstehen. Dies spricht für eine grundlegende Überprüfung der Aufgabenteilung bzw. der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen.

Massnahme 2: Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone

Die Kantone sind in vielen Aufgabenbereichen des Bundes die primären Vollzugsträger, erhalten dafür aber grundsätzlich keine Abgeltung. Die steigenden Vollzugsvorgaben des Bundes beanspruchen finanzielle und personelle Ressourcen der Kantone, die in den eigenen Zuständigkeitsbereichen fehlen. Eine stärkere Finanzierungsverantwortung des Bundes würde die Kantone entlasten und zu regulatorischer Zurückhaltung zwingen.

Massnahme 3: Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes

Eine weitere Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ist angezeigt. Die Kantone haben dem Bundesrat Ende 2013 konkrete Forderungen nach innerstaatlichen Reformen unterbreitet, mit denen die Autonomie der Kantone auch vor dem Hintergrund einer fortschreitenden europäischen Integration gewahrt werden kann.

Massnahme 4: Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze

Die Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen ist zu prüfen. Damit könnte die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze auch gerichtlich überprüft werden.

Prozesse und Instrumente:

Massnahme 5: Frühzeitigen Einbezug der Kantone in Vorbereitung von Bundesvorhaben aktiv einfordern

Damit die Umsetzungs- und Vollzugsaspekte verstärkt in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene Eingang finden können, müssen die Kantone frühzeitig in die Vorbereitung von Bundesvorhaben einbezogen werden. Eine von der KdK in Auftrag gegebene Studie soll entsprechende Formen und Verfahren prüfen. Die Ergebnisse werden Ende 2014 erwartet.

Massnahme 6: Überprüfung der Anwendung des Instruments Programmvereinbarung

Das mit der NFA eingeführte Instrument der Programmvereinbarung sollte zu einer vermehrt ziel- und wirkungsorientierten partnerschaftlichen Zusammenarbeit Bund-Kantone führen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass der Bund teilweise immer noch zu stark in die operative Gestaltung eingreift. Die Anwendung der Programmvereinbarung ist zu überprüfen.

Massnahme 7: Erfahrungsaustausch im Bereich der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit

Die interkantonale Zusammenarbeit gewinnt an Bedeutung, sowohl auf der regionalen wie auch auf der gesamtschweizerischen Ebene. Ebenso haben sich in verschiedensten Politikbereichen vertikale Dialoggefässe zwischen den Staatsebenen herausgebildet. Ein verstärkter Erfahrungsaustausch zur Klärung der Formen und zur Vermeidung der Verwischung von Zuständigkeiten wäre angezeigt.

Information, Sensibilisierung und Kommunikation:

Massnahme 8: Politische Netzwerke der Kantone und interkantonalen Konferenzen aktiver nutzen

Die politischen Netzwerke der Kantone und der interkantonalen Konferenzen sind aktiver zu nutzen, um den Grundsätzen des Föderalismus in der Tagespolitik Gehör zu verschaffen. Eine Intensivierung der Informationsarbeit ist sowohl gegenüber dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten als auch gegenüber der Bundesverwaltung angezeigt.

Massnahme 9: Föderalismus in der Öffentlichkeit stärker thematisieren

Die Vorteile, Funktionsweise und Konsequenzen des Schweizerischen Föderalismus sind in der Öffentlichkeit stärker zu thematisieren. Die Medien sind dabei ein wichtiger Vermittler. Aber auch Veranstaltungen wie die Nationalen Föderalismuskonferenzen eignen sich, um ein grösseres Publikum zu erreichen.

Massnahme 10: Schulung und Weiterbildung zum Föderalismus fördern

Weiterbildungsangebote für Mitarbeitende der Kantonsverwaltungen und der interkantonalen Konferenzen können einen wichtigen Beitrag leisten zu einem gemeinsamen Föderalismusverständnis aller beteiligten Akteure und damit zur Innovationskraft des Föderalismus.

Massnahme 11: Stärkere Verankerung des Föderalismus im Staatskundeunterricht anstreben

Als grundlegendes Gestaltungselement des Schweizerischen Bundesstaates muss der föderalistische Gedanken stärker in der (politischen) Bildung verankert werden. Die Bestrebungen auf Bundesebene, den Staatskundeunterricht aufzuwerten, sind von den Kantonen aktiv aufzunehmen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Projekte und Vorhaben des Bundes	9
2.1	Vernehmlassungsvorlagen	9
2.2	Gesetzesvorlagen	13
2.3	Verordnungen des Bundesrates	19
2.4	Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten	21
3	Projekte und Vorhaben der Kantone	25
3.1	Kantonale Gesetzgebung	25
3.2	Interkantonale Zusammenarbeit	28
4	Externe Beiträge zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus	35
4.1	Entwicklung des Föderalismus aus Sicht des Bundes	35
4.2	Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus	39
4.3	Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft	40
4.4	Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld	41
5	Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Kantone	47
5.1	Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen	47
5.2	Ergebnisse der Umfrage bei der KdK und den Direktorenkonferenzen	48
5.3	Ergebnisse der Umfrage bei den regionalen Regierungskonferenzen	51
6	Themen, Trends und Handlungsfelder	54
6.1	Wichtigste Themen aus föderalistischer Sicht	54
6.2	Trends und Herausforderungen	62
6.3	Handlungsfelder und Massnahmen	66

Anhänge zum Mehrjahresbericht 2011–2013

Anhang I

Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen gemäss Art. 48a BV, Stand 31. Dezember 2013

Anhang II

Monitoring-Bericht Föderalismus 2011–2013: Beurteilung aus Sicht des Bundes – die Stellung von Bund und Kantonen im Lichte wichtiger Daten

Anhang III

Institut für Föderalismus, Universität Fribourg: Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus (2011–2013) – Analyse im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen des Föderalismus-Monitorings der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Januar 2014

Anhang IV

Institut für Föderalismus, Universität Fribourg: Literatur zum Schweizerischen Föderalismus (2011–2013) – Analyse im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen des Föderalismus-Monitorings der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Januar 2014

Anhang V

Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Universität Zürich: Projektbericht – Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Schweizer Medien für die Jahre 2011–2013, Februar 2014

Grundlagen zum Mehrjahresbericht 2011–2013

- Monitoring-Bericht Föderalismus 2011
- Monitoring-Bericht Föderalismus 2012
- Materialien zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus 2013

Sämtliche Anhänge und Grundlagen zum Mehrjahresbericht sind auf der Homepage der ch Stiftung abrufbar: <http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring>

1 Einleitung

Allgemeines

Die Weiterentwicklung und Erneuerung des Föderalismus ist ein zentrales Anliegen der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. Im Jahr 2005 hat deshalb der Stiftungsrat den Auftrag erteilt, einen jährlichen Monitoring-Bericht «Föderalismus» zu erarbeiten. Mit dem Monitoring soll aufgezeigt werden, in welche Richtung sich der Schweizerische Föderalismus entwickelt und mit welchen Massnahmen er gestärkt werden kann. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz erstmals in der Bundesverfassung verankert. Dies hat dem Föderalismus eine neue Dynamik verliehen. Damit hat auch das Föderalismusmonitoring weiter an Bedeutung gewonnen.

Vor diesem Hintergrund hat der Leitende Ausschuss der ch Stiftung 2012 eine Arbeitsgruppe beauftragt, das Föderalismusmonitoring konzeptionell weiterzuentwickeln. Das neue Konzept, das vom Stiftungsrat am 8. Januar 2014 verabschiedet wurde, sieht eine Unterteilung in einen jährlichen, etwas kürzer gefassten Bericht und einen umfassenderen Mehrjahresbericht vor. Die jährliche Berichterstattung umfasst im Wesentlichen eine Analyse der Projekte und Vorhaben des Bundes und der Kantone, eine Aktualisierung des Standes der interkantonalen Zusammenarbeit sowie eine Kurzbeurteilung der Entwicklung des Föderalismus durch die Kantone und die interkantonalen Konferenzen. Damit soll die zeitliche Nähe zum aktuellen Geschehen auf Bundesebene und in den Kantonen gewahrt werden, um allfällige Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und bei Bedarf notwendige Sofortmassnahmen in die Wege leiten zu können.

Der nun erstmals vorliegende Mehrjahresbericht zeigt die Entwicklung über die Jahre 2011–2013 auf. In Ergänzung zur Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus durch die Kantone und interkantonalen Konferenzen wurde auch der Bund eingeladen, eine Analyse aus seiner Sicht vorzunehmen. Weiter wurden externe Analysen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der wissenschaftlichen Literatur zum Schweizerischen Föderalismus, der Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Schweizer Medien sowie der Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld berücksichtigt. Zudem sind die politischen Wertungen der Kantonsregierungen und der Präsidien der interkantonalen Konferenzen in den Bericht eingeflossen. Themen und Impulse aus dem Mehrjahresbericht sollen an der Nationalen Föderalismuskonferenz vom 27./28. November 2014 in Solothurn aufgegriffen werden.

Zielsetzungen und Vorgehen

Der Mehrjahresbericht soll Trends und Herausforderungen, aber auch konkrete Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus aufzeigen. Damit stellt er eine Arbeitsgrundlage für die Kantone und die interkantonalen Konferenzen dar und soll als Leitfaden für die kommenden Jahre dienen. Auf Basis des Mehrjahresberichts beabsichtigt die ch Stiftung, in enger Zusammenarbeit mit der KdK, aber auch eine Intensivierung der Informations- und Kommunikationsarbeit zum Föderalismus. Die wichtigsten Erkenntnisse sollen in die bestehenden politischen Netzwerke eingespeist werden und so mit dem Bundesrat, den Mitgliedern der eidgenössischen Räte, aber auch mit den Parteien und weiteren betroffenen Kreisen thematisiert werden. Schliesslich sollen auch die Medien und die interessierte Öffentlichkeit angesprochen werden.

Der Bericht wurde im Auftrag der ch Stiftung vom Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erarbeitet. Als Grundlagen dienten im Wesentlichen die von der ch Stiftung bereits veröffentlichten Berichte «Föderalismus 2011» und «Föderalismus 2012» sowie die Analyse der Entwicklung des Föderalismus im Jahre 2013 durch die Kantone und die interkantonalen Konferenzen. Wichtige Etappen in der Erarbeitung des Berichts wurden von einer politischen Begleitgruppe gewürdigt und validiert. Von April bis Mitte Mai 2014 wurde ein Berichtsentwurf bei den Kantonsregierungen und Präsidien der interkantonalen Konferenzen in Konsultation gegeben. Gestützt auf die Rückmeldungen wurde der Bericht anschliessend finalisiert und im Rahmen der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2014 verabschiedet.

Beurteilungskriterien

Die in der Bundesverfassung verankerten Mitwirkungsrechte der Kantone und Grundsätze zum Verhältnis von Bund und Kantonen sind wesentliche Merkmale des Schweizer Föderalismus. Im Rahmen des Föderalismusmonitorings wird das Gesetzgebungsverfahren des Bundes systematisch auf die Respektierung dieser Mitwirkungsrechte und die Einhaltung dieser Verfassungsgrundsätze überprüft. Bei der Beurteilung der für die Kantone relevanten Bundesvorhaben gelangen die folgenden Kriterien zur Anwendung:

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

Diese Kriterien lassen sich mit den folgenden drei Fragen zusammenfassen:

1. War die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes rechtzeitig gegeben?
2. Wurden die Grundsätze der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen eingehalten?
3. Werden bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone die neuen Instrumente der Zusammenarbeit eingesetzt und bleibt die kantonale Umsetzungsautonomie gewahrt?

Aufbau des Berichts

Der Kern des Föderalismusmonitorings besteht in einer systematischen Beurteilung des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene durch die Kantone und interkantonalen Konferenzen gemäss den oben aufgeführten Beurteilungskriterien. Analysiert werden die relevanten Vernehmlassungs- und Gesetzesvorlagen inklusive der parlamentarischen Beratung sowie Verordnungen und parlamentarische Vorstösse mit Relevanz für die Kantone. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Kapitel 2 dargestellt.

Kapitel 3 widmet sich den Projekten und Vorhaben der Kantone. Zunächst erfolgt ein Überblick über die kantonale Gesetzgebung, geordnet nach den am häufigsten angeführten Politikbereichen. Gegebenenfalls wird auf das Konfliktpotenzial mit dem Bund unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus hingewiesen. Weiter enthält das Kapitel eine Analyse der interkantonalen Zusammenarbeit. Dabei stehen interkantonale Verträge, die auf Artikel 48a BV beruhen, im Zentrum des Interessens.

Kapitel 4 umfasst verschiedene externe Beiträge zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus. Zunächst erfolgt eine Beurteilung aus Sicht des Bundes. Weiter werden die wichtigsten Erkenntnis-

¹ Gemäss Art. 5a BV ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Art. 43a Abs. 1 BV präzisiert, dass der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

² Art. 43a Abs. 2 BV hält fest, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, auch deren Kosten trägt. Gemäss Art. 43a Abs. 3 BV kann das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, über diese Leistung bestimmen. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz besagt folglich, dass sich der Kreis der Nutzniesser einer staatlichen Leistung mit jenem der Kosten- und Entscheidträger decken muss.

³ Gemäss Art. 47 BV wahrt der Bund die Eigenständigkeit der Kantone. Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt ihnen zudem ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

se aus Analysen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der wissenschaftlichen Literatur zum Schweizerischen Föderalismus sowie die Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Schweizer Medien zusammengefasst. Die externen Beiträge schliessen mit einer Betrachtung der Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld.

Kapitel 5 enthält eine Gesamtbeurteilung der Entwicklung des Föderalismus in den Jahren 2011–2013 durch die Kantone, die KdK und die Direktorenkonferenzen sowie die regionalen Regierungskonferenzen. Die Beurteilung der interkantonalen Konferenzen bezieht sich nicht nur auf die Gesetzgebung des Bundes, sondern auch auf interkantonale Vereinbarungen, einschliesslich interkantonomer Verträge gemäss Artikel 48a BV, sowie auf weitere Geschäfte von Bedeutung.

Kapitel 6 nimmt die wichtigsten Themen und Entwicklungen auf, die in den Kapiteln 2 bis 5 angesprochen werden, und beleuchtet die daraus ersichtlichen Tendenzen und Herausforderungen. Abschliessend werden konkrete Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus in drei verschiedenen Handlungsfeldern aufgezeigt.

2 Projekte und Vorhaben des Bundes

2.1 Vernehmlassungsvorlagen

Die Vorlagen und Verfahren der Vernehmlassungen wurden in der Berichtsperiode sowohl von den Staatskanzleien der Kantone wie auch von den interkantonalen Konferenzen anhand eines Fragebogens des Sekretariats der Konferenz der Kantonsregierungen beurteilt. Die Kantone führten die fünf aus ihrer Sicht wichtigsten Vorlagen des Bundes auf und beurteilten diese anschliessend bezüglich der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, der Respektierung der Autonomie der Kantone und des allfälligen Umsetzungsaufwandes für die Kantone. Im Jahr 2012 nannten die Kantone 59 und im Jahr 2013 24 Vorhaben von politischer Relevanz. Eine entsprechende Erhebung fand 2011 noch nicht statt.

Die interkantonalen Konferenzen haben in den Jahren 2011 bis 2013 insgesamt 123 Vernehmlassungsvorlagen und -verfahren analysiert. Beurteilt wurden die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung (Subsidiaritätsprinzip, fiskalische Äquivalenz und Eigenständigkeit der Kantone), die Wahrung ihrer Umsetzungsautonomie bzw. der Einsatz von Programmvereinbarungen bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, ihre Mitwirkung an der Willensbildung sowie die Relevanz der Vorlagen für die Kantone.

In den letzten drei Jahren haben sich die Vernehmlassungsverfahren insgesamt positiv entwickelt und zu den Vorlagen an sich wurden von Jahr zu Jahr weniger Bedenken aus föderalistischer Sicht geäussert. Im Jahr 2011 wurden 59 %, 2012 bereits 74 % und im Jahr 2013 82 % der analysierten Vorlagen durch die interkantonalen Konferenzen als insgesamt positiv beurteilt und/oder gaben zu keinen Bemerkungen Anlass. Die wichtigsten Erkenntnisse der Beurteilungen werden im Folgenden zusammengefasst.

2.1.1 Respektierung der föderalistischen Grundsätze

Bei der Respektierung der föderalistischen Grundsätze ist tendenziell eine positive Entwicklung auszumachen. Es gibt aber gleichwohl auch Vorlagen, welche diese Grundsätze in Frage stellen. Politikbereichsübergreifend zeichnen sich zwei Hauptprobleme ab: Zum einen werden Vernehmlassungsvorlagen kritisiert, die kantonale Zuständigkeiten tangieren oder neue Bundeskompetenzen schaffen, wie etwa die parlamentarische Initiative zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine umfassende Familienpolitik. Zum anderen werden Vorlagen kritisiert, die mit möglichen Lastenverschiebungen oder Folgelasten einhergehen. Beanstandet werden der aufwändige Vollzug, direkte Folgekosten und/oder Einnahmeausfälle.

Im Jahr 2011 wurden beispielsweise Bedenken bezüglich der Umsetzung der Verordnungsänderung über die Krankenversicherung geäußert. Die Koordination durch die Kantone erfordert einen beträchtlichen Aufwand, um föderale Kompetenzen und einheitlichen Vollzug in ein Gleichgewicht zu bringen. Die vom Bund vorgeschlagene Gesetzgebung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (Tätigkeitsverbot und Kontakt- und Rayonverbot; indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen») ist aus Sicht der Kantone ebenfalls mit einem unverhältnismässigen Aufwand bzw. zu hohen finanziellen und personellen Belastungen verbunden. Auch zum Entwurf für die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer wurden Bedenken geäußert. Auf der Grundlage des erläuternden Berichts konnten 2012 weder die Frage der fiskalischen Äquivalenz noch der Zeitaufwand und die Kosten beurteilt werden, die sich für die Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung der vorgesehenen Bestimmungen ergeben werden.

2.1.2 Respektierung der Mitwirkungsrechte

Die Kritik setzt jedoch nicht nur bei inhaltlichen Aspekten der Vorlagen an, sondern auch auf der Verfahrensebene. In den Jahren 2011 bis 2013 finden sich verschiedene Beispiele, in denen die Mitwirkungsrechte der Kantone zu wenig oder gar nicht beachtet wurden. In der Energiepolitik zum Beispiel vollzog der Bundesrat im Jahr 2011, ohne jeglichen Einbezug der Kantone, einen Paradigmenwechsel. Ungenügend war der Einbezug der Kantone auch bei der Erarbeitung der Anpassungen der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleich. Die Fachgruppe Qualitätssicherung wurde zwar einbezogen, kritisiert wurde aber, dass die Anhörung erst nach jener der Finanzausgleichszahlungen 2012 eröffnet worden war. Da einige Punkte auch die Wirksamkeit des Ausgleichssystems betrafen, wäre zudem ein Einbezug der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht angezeigt gewesen.

Ein Dauerproblem besteht für die Kantone in den oftmals zu kurz angesetzten Fristen, die eine konsolidierte Stellungnahme ihrerseits verunmöglichen. Als Extremfall erwies sich die Vernehmlassung zu den Beiträgen des Bundes an die Olympischen Winterspiele 2022. Das Verfahren wurde am 17. Oktober 2012 mit einer Frist von lediglich 12 Tagen eröffnet. Aufgrund dieser kurzen Frist waren die Kantone nicht in der Lage, eine gemeinsame Position zu formulieren. Daraufhin verzichteten die betroffenen interkantonalen Konferenzen und auch mehrere Kantone auf die Teilnahme an der Vernehmlassung. Forderungen seitens der Konferenzen, Vernehmlassungsfristen zu verlängern, wurde bedauerlicherweise nicht immer stattgegeben. Insbesondere die Parlamentskommissionen sind ungenügend für dieses Anliegen der Kantone sensibilisiert. Entsprechende Gesuche der KdK wurden bei den parlamentarischen Vorlagen zur Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit und zur Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlaments im Jahr 2011 abgelehnt.

Um dem föderalistischen System gerecht zu werden, braucht es nicht nur angemessene Vernehmlassungsfristen. Gerade bei Vorlagen, die die Kantone unmittelbar betreffen, wäre eine Mitwirkung in Anwendung von Art. 45 BV bereits bei der Ausarbeitung der Vorlage angebracht. Der frühzeitige Einbezug der Kantone ist für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund und Kantonen unerlässlich. Eine vorbildhafte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen fand zum Beispiel bei der Neustrukturierung des Asylbereichs statt. Die Prüfung der finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Konsequenzen der Neustrukturierung des Asylbereichs erfolgte durch einen Lenkungsausschuss bestehend aus EJPD, KKJPD und SODK. Im Januar 2013 wurde im Rahmen einer Nationalen Asylkonferenz eine gemeinsame Grundsatzklärung verabschiedet. Im Nachgang beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Kantone mit der Umsetzung. Durch diesen frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Verbundaufgabe Asyl konnten selbst in schwierigen Bereichen, wie der Kompensation unterschiedlicher Leistungen unter den Kantonen, Lösungen gefunden werden.

2.1.3 Wichtigste Vernehmlassungsvorlagen

Sechs Vorlagen der Jahre 2012 und 2013 werden von den Kantonen als besonders wichtig beurteilt. Die Vorlagen werden hier in absteigender Folge aufgeführt.

1. Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III): Zwischenbericht des Steuerorgans zuhanden des EFD

Eine gemeinsame Projektorganisation von Bund und Kantonen hat die steuer- und finanzpolitische Stossrichtung der nächsten Unternehmenssteuerreform weiterentwickelt und verschiedene Massnahmen evaluiert. Im Mai 2013 legte sie einen Zwischenbericht vor und schlug darin die Grundzüge der Reform vor, die sich aus den folgenden drei Elementen zusammensetzen soll: Ersatz der bisherigen Sonderregelungen für hochmobile Faktoren durch neue Erleichterungen für bestimmte Unternehmensaktivitäten mit einer höheren internationalen Akzeptanz, weitere steuerliche Massnahmen zur generellen Erhöhung der Standortattraktivität der Schweiz und – soweit es die Kantone als erforderlich erachten – Senkungen der kantonalen Gewinnsteuersätze.

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme unterstützen die Kantone diese Stossrichtung, empfehlen aber, das Schwergewicht auf den Ersatz der bisherigen Sonderregelungen durch zielgerichtete neue Erleichterungen zu legen, welche international akzeptiert sind und grösstmögliche Rechtssicherheit gewährleisten. Sie erachten zudem einen substanziellen Beitrag des Bundes zur finanziellen Unterstützung der Kantone als gerechtfertigt, da die Steuerausfälle bei einer Abwanderung der bisher privilegiert besteuerten Unternehmen ins Ausland ein beträchtliches Ausmass erreichen würden. Im Weiteren unterstützen die Kantone den Grundsatz, am bestehenden Konzept des Finanzausgleichs festzuhalten. Zudem ist darauf zu achten, dass sich die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung wie bisher auf formelle Aspekte beschränkt.

Obwohl die Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit vor dem Hintergrund des internationalen Drucks aus kantonaler Sicht notwendig sind, gilt es dennoch festzuhalten, dass es sich hier um einen Eingriff in die kantonale Finanzautonomie handelt. Das Prinzip der Subsidiarität konnte nicht gewahrt werden und auch die kantonale Umsetzungsautonomie ist eingeschränkt. Die Mehrheit der Kantone schätzt zudem den Vollzugaufwand als hoch ein. Ob bei der Reform der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz respektiert wurde, wird von den Kantonen unterschiedlich beurteilt.

2. Teilrevision der Raumplanungsverordnung (inkl. Ergänzungen des Leitfadens für die kantonale Richtplanung und technischen Richtlinien Bauzone)

Am 3. März 2013 wurde die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) mit einem Ja-Stimmenanteil von 62,9 Prozent angenommen. Die Revision zielt auf die Eindämmung der Zersiedelung des Landes. Seither sind die Entwürfe für die notwendigen Umsetzungsinstrumente erarbeitet worden. Erstens wurde die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) angepasst. Zweitens wurden die Richtlinien für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen gemeinsam von Bund und Kantonen erarbeitet. Drittens wurden die Verordnung und die Richtlinien durch eine «Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung» im Bereich Siedlung vervollständigt.

Die Teilrevision der Raumplanungsverordnung verletzt aus Sicht der Mehrheit der Kantone das Subsidiaritätsprinzip. Die Verordnung geht über das Gesetz hinaus und schränkt die Autonomie der Kantone ein. Es ist zudem mit einem hohen Umsetzungsaufwand zu rechnen. Bezüglich der Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz gehen die Meinungen hingegen auseinander.

3. Energiestrategie 2050

Der Bundesrat hat im Jahr 2011 einen Grundsatzentscheid für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Bis ins Jahr 2050 wird ein sukzessiver Umbau des Schweizer Energiesystems angestrebt. Hierfür hat der Bundesrat die Energiestrategie 2050 erarbeitet. Das Massnahmenpaket

setzt auf eine konsequente Erschliessung der vorhandenen Energieeffizienzpotenziale und auf eine ausgewogene Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale der Wasserkraft und der neuen erneuerbaren Energien.

Die Energiestrategie 2050 wird von den Kantonen in den Grundsätzen mitgetragen. Die Umsetzung wird jedoch zu strukturellen Änderungen in der Energieversorgung führen und bedeutende Investitionen zur Folge haben. Weil dies Innovationen und richtige Kostenanreize erfordert, ist auf eine Steuerung über marktwirtschaftlich orientierte Instrumente hinzuwirken. Die erste Etappe der Energiestrategie 2050 leitet diese Neuorientierung gemäss den Vorschlägen des Bundesrates jedoch nur ansatzweise ein. Der Energieverbrauch erfolgt zudem dezentral und die Energiestrategie 2050 führt tendenziell zu einer noch dezentraleren Energieproduktion. Deshalb ist an einer föderalistischen Energiepolitik festzuhalten.

Die Vernehmlassungsvorlage zur Energiestrategie 2050 wird von vielen Kantonen aus föderalistischer Sicht als problematisch eingeschätzt. Die Kantone sprechen sich für die Fortsetzung des heutigen Gebäudeprogrammes aus. Einen Systemwechsel zum jetzigen Zeitpunkt erachten sie als ungünstig, da unklar ist, ob ab 2020 die CO₂-Abgabe einem neuen System der marktorientierten Lenkung weicht. Die Kantone lehnen zudem die vom Bundesrat vorgeschlagenen steuerlichen Anreize für Investitionen in die energetische Effizienz von Gebäuden aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Nach Art. 89 Abs. 4 BV sind die Kantone für den Gebäudebereich zuständig. Zudem stellt der Bund mit dem Vorschlag das Bundesgesetz über die direkten Bundessteuern über das Steuerharmonisierungsgesetz und will damit auch die Anpassung der kantonalen Besteuerung erzwingen. Diesen Eingriff des Bundes in die kantonale Steuerhoheit lehnen die Kantone ab.

Kritisiert wird der insgesamt interventionistische Ansatz der Revision, der einen hohen Vollzugs- und Kontrollaufwand mit sich bringt. Folglich wird beanstandet, dass die Revision die Autonomie der Kantone einschränkt.

4. Neustrukturierung des Asylbereichs

Der Bundesrat verfolgt mit der Neustrukturierung des Asylbereichs das Ziel, die Asylverfahren rascher und gleichzeitig fair abzuwickeln. Vorgesehen ist, dass künftig 60% aller Asylverfahren innerhalb von maximal 140 Tagen in regionalen Zentren des Bundes rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Die Vorlage ist für die Kantone wichtig, da diese in den Bereichen Unterbringung und Vollzug der Wegweisungen direkt betroffen sind. Bei den Kantonen herrscht Einigkeit darüber, dass die Asylverfahren heute zu lange dauern.

Bund, Kantone und Gemeinden arbeiten gemeinsam daran, die Verfahren zu beschleunigen. Ein grosser Teil der Vorlage wurde von einer tripartiten Projektorganisation aus Vertretungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden erarbeitet. Diese kam zum Schluss, dass eine effektive Beschleunigung der Asylverfahren nur dann erreicht werden kann, wenn sich die wichtigsten Akteure am gleichen Ort befinden. Um die beschleunigten Asylverfahren rechtstaatlich korrekt und fair durchzuführen, soll den Asylsuchenden zudem ein Anspruch auf einen professionellen, unentgeltlichen und unabhängigen Rechtsschutz gewährt werden.

Über die Auswirkungen dieser Neustrukturierung sind sich die Kantone nicht einig. Bezüglich der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz werden mehrheitlich keine Bedenken laut. Vereinzelt wird befürchtet, dass der Umsetzungsaufwand der Kantone zunimmt und ihr Handlungsspielraum beschränkt wird.

5. Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes (VIG)

Der Bundesrat beantragt eine Reihe von Änderungen im Vernehmlassungsrecht. Unter anderem sollen die Rolle der Bundeskanzlei gestärkt, die Transparenz in der Berichterstattung über die Ergebnisse vergrössert, die Fristen klarer geregelt und die Unterscheidung von Vernehmlassung und Anhörung fallengelassen werden.

Die Kantone unterstützen die Absicht des Bundesrates, das Vernehmlassungsgesetz zu überarbeiten. Die Vorlage ist aus föderalistischer Sicht zu begrüßen. Die Kantone gehen davon aus, dass durch die Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes ihre Autonomie tendenziell gestärkt wird. Der Verzicht auf die Anhörung wird grundsätzlich gutgeheissen, es besteht aber die Gefahr, dass die Anhörungsmechanismen wieder durch die Hintertür eingeführt werden.

Im Weiteren sind die Kantone der Meinung, dass sprachliche Aspekte stärker berücksichtigt werden sollten. Sie fordern eine Bestimmung, wonach die Vernehmlassungsunterlagen rechtzeitig, d.h. vor Vernehmlassungsöffnung, in allen Amtssprachen vorliegen müssen. Zudem fordern die Kantone verlängerte Vernehmlassungsfristen während Ferien- und Feiertagen. Nur so ist sichergestellt, dass sie sich zeit- und sachgerecht in die Vernehmlassung einbringen können. Die Kantone fordern zudem, dass bei Vorhaben, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen oder von diesen vollzogen werden, ihrer Stellungnahmen besonderes Gewicht zukommt.

Angesichts der hohen Relevanz des Vernehmlassungsverfahrens für die politische Meinungsbildung auf Bundesebene und den Gesetzgebungsprozess im Allgemeinen sowie für die Sicherstellung der Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen wäre der Einbezug der Kantone schon bei der Vorbereitung dieser Revision angezeigt gewesen.

6. Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP) 2014

Gestützt auf eine vom Parlament überwiesene Motion hatte der Bundesrat den Auftrag, die Aufgabenüberprüfung fortzuführen und bis Ende 2012 eine Botschaft mit substanziellen Entlastungen des Bundeshaushalts vorzulegen. Angesichts der unsicheren Entwicklung der Wirtschaftslage und absehbarer Mehrbelastungen des Bundeshaushalts erachtete der Bundesrat zur Wahrung des finanzpolitischen Handlungsspielraums zudem Sparmassnahmen als erforderlich.

Nach den Einschätzungen der Kantone gehört auch der Entwurf für das Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP) zu den wichtigsten Vorlagen, die vom Bund in die Vernehmlassung gegeben wurden. Insgesamt konnte das KAP 2014 aus kantonaler Sicht gestützt werden. Ein gesunder Staatshaushalt als Basis für eine solide Geld- und Währungspolitik stellt eine wesentliche Grundlage für eine prosperierende Volkswirtschaft dar. Gesunde Bundesfinanzen sind deshalb auch im Interesse der Kantone. Sparprogramme des Bundes führen jedoch immer wieder zu Lastenabwälzungen auf die Kantone. Verschiedene Massnahmen betreffen den Verbundbereich. Hier entsteht vielfach für die Kantone oft ein politischer Druck, für die reduzierten Leistungen des Bundes einzuspringen. Die Kantone lehnen deshalb die vom Bundesrat vorgeschlagenen Kürzungen bei den Universitäten, in der Landwirtschaft und im Schienenverkehr ab. Eine Mehrheit der Kantone vertrat die Auffassung, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wurde. Kritisiert wurde auch, dass der Bund auf eine ordentliche Vernehmlassung verzichtete. Immerhin sah er bei der KdK und der FDK eine Anhörung vor. Die Frist von lediglich sechs Wochen wurde jedoch als inakzeptabel bezeichnet.

Das Scheitern des KAP 2014 durch die zweimalige Rückweisung des Nationalrates bzw. die Forderung nach einem neuen Sparpaket bringt nun für die Kantone neue finanzpolitische Unsicherheiten und Risiken mit sich.

2.2 Gesetzesvorlagen

Die Gesetzesvorlagen wurden in der Berichtsperiode sowohl von den Staatskanzleien der Kantone wie auch von den interkantonalen Konferenzen anhand eines Umfragebogens beurteilt. Die Kantone führten die fünf aus ihrer Sicht wichtigsten Vorlagen des Bundes auf und beurteilten diese anschliessend bezüglich der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, der Respektierung der Autonomie der Kantone und des allfälligen Umsetzungsaufwandes für die Kantone. Im Jahr 2012 nannten die Kantone insgesamt 23 und im Jahr 2013 26 Vorhaben von politischer Relevanz. Eine entsprechende Erhebung fand 2011 noch nicht statt.

Die interkantonalen Konferenzen haben in den Jahren 2011 bis 2013 insgesamt 147 Gesetzesvorlagen sowie die entsprechenden Beratungen im Bundesparlament analysiert, sofern diese zum Zeitpunkt der Erhebung bereits stattgefunden hatten. Beurteilt wurden die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung (Subsidiaritätsprinzip, fiskalische Äquivalenz und Eigenständigkeit der Kantone), die Wahrung ihrer Umsetzungsautonomie bzw. der Einsatz von Programmvereinbarungen bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, ihre Mitwirkung an der Willensbildung sowie die Relevanz der Vorlagen für die Kantone.

In den letzten drei Jahren gab die Mehrheit der Gesetzesvorlagen keinen Anlass zu Bemerkungen oder wurde begrüsst. Im Jahr 2011 wurden noch deutlich mehr Bedenken aus föderalistischer Sicht laut als in den zwei Folgejahren. Im Jahr 2011 wurden 53%, 2012 67% und im Jahre 2013 65% der analysierten Vorlagen durch die interkantonalen Konferenzen als insgesamt positiv beurteilt und/oder gaben zu keinen Bemerkungen Anlass. Die wichtigsten Erkenntnisse der Beurteilungen werden nachfolgend zusammengefasst.

2.2.1 Respektierung der föderalistischen Grundsätze in den Gesetzesvorlagen

Die Beurteilungen zur Frage nach der Respektierung der föderalistischen Grundsätze in den Gesetzesvorlagen fallen tendenziell positiv aus. Es werden aber auch Vorlagen genannt, welche diese Grundsätze ungenügend berücksichtigen. Kritik wird vor allem dann geäussert, wenn Vorlagen in Kantonskompetenzen eingreifen und/oder eine mögliche Lastenverschiebung administrativer oder finanzieller Art mit sich bringen. Die KdK bemängelte die Vorlage zum Präventionsgesetz (09.076) hinsichtlich der Kompetenzverteilung. Das Gesundheitswesen ist grundsätzlich Sache der Kantone und der Bund hat keine Kompetenzen im Bereich der Bekämpfung nicht ansteckender Krankheiten und allgemeiner Präventionsvorkehrungen. Vor diesem Hintergrund wurden verfassungsrechtliche Bedenken angebracht. In der Vorlage zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (11.030) wurde wiederum beanstandet, dass die finanziellen Folgen für die Kantone nicht ausgewiesen wurden. Bemängelt wurde auch die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (12.100). Was den Artikel zur Bildung und insbesondere seine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone betrifft, seien die Ausführungen des Bundesrates nicht ausreichend, um die Befürchtungen der Kantone zu zerstreuen. Ein frappantes Beispiel einer Nichtbeachtung der Interessen der Kantone stellt die parlamentarische Initiative der SGK-S (11.439) dar, 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 die GDK, FDK und KdK konnte die Annahme dieser Initiative im Parlament verhindert werden.

Was die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze betrifft, so ist die Gesetzesvorlage zur Teilrevision des Ausländergesetzes (Integrationskapitel) ein positives Beispiel. Die Vorlage ist für die Kantone von hoher Relevanz, da die Umsetzung der Integrationspolitik und die konkreten Integrationsmassnahmen vor Ort, in den Kantonen und Gemeinden, greifen. Die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz werden im Entwurf berücksichtigt. Die über den AuG-Kredit finanzierten Integrationsmassnahmen sollen künftig von Bund und Kantonen im Verhältnis von 1:1 kofinanziert werden. Differenzen gibt es dagegen im fremdenpolizeilichen Bereich. Wie die Kantone bereits in der Vernehmlassung kritisiert hatten, finden sich Bestimmungen, die auf kantonaler Ebene den Vollzugsaufwand erheblich erhöhen (z.B. Prüfung der Integration bei Erteilung und Verlängerung von Bewilligungen). Insgesamt trägt die Vorlage jedoch der Tatsache Rechnung, dass Integrationspolitik eine Verbundaufgabe ist. Bund und Kantone einigen sich gemeinsam auf Förderbereiche und strategische Ziele. Gleichzeitig belässt der Bund den Kantonen in der Umsetzung grosse Gestaltungsfreiheit und berücksichtigt kantonale Besonderheiten. In diesem Sinne schliesst der Bund für den Bereich der spezifischen Integrationsförderung mit jedem Kanton Programmvereinbarungen ab. Der Ständerat hat die Vorlage als Erstrat am 11. Dezember 2013 verabschiedet. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 beschloss der Nationalrat, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen.

2.2.2 Respektierung der föderalistischen Grundsätze in den parlamentarischen Beratungen

Die Bewertung der parlamentarischen Beratungen zu den analysierten Gesetzesvorlagen fiel grösstenteils positiv aus. Der Einbezug der Kantone in die Beratung der Kommissionen des Ständerates funktionierte gut und Anhörungswünsche wurden weitgehend respektiert. Anlass zu Kritik gaben jedoch parlamentarische Beratungen, in denen die Haltung und Anliegen der Kantone ungenügend berücksichtigt wurden. Dies war zum Beispiel bei der parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlamentes (10.440) in einer ersten Phase der Fall. Die Kantone konnten das Parlament dann schliesslich doch noch überzeugen, die umstrittene Einschränkung des Instruments der Standesinitiative auf die Form eines Vorentwurfs eines Erlasses wieder fallen zu lassen. Bei anderen Vorlagen konnten sich die Kantone hingegen nicht durchsetzen. Im Gegensatz zu den Kantonen wertete das Parlament zum Beispiel die Vorlage zum Sportförderungsgesetz nicht als Festschreibung einer neuen Bundeskompetenz und Eingriff in die Bildungshoheit der Kantone, sondern als eine bereits bestehende Bundeskompetenz. Wie die Forstdirektorenkonferenz (FoDK) im Jahre 2011 hinsichtlich der Vorlage der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (09.474) feststellte, werden die Kantone bisweilen nur als eine Stimme unter vielen wahrgenommen. Die kantonalen Anliegen erfahren folglich keine besondere Gewichtung. Aus föderalistischer Sicht sind zudem jene Beratungen problematisch, in denen die Auswirkungen auf die Kantone kaum diskutiert werden. Dies war beispielsweise bei der Vorlage zum 1. Massnahmenpaket der IV-Revision (10.032) der Fall.

Enttäuscht zeigten sich die Konferenzen auch über den Umstand, dass der Schutz des Föderalismus in den Beratungen des Parlaments zur Vorlage über die Verfassungsgerichtsbarkeit (07.476) nur am Rande als Argument eingebracht wurde. Nachdem der Nationalrat die Vorlage am 6. Dezember 2011 verabschiedet hatte, lehnte es der Ständerat im Juni 2012 ab, auf die Vorlage einzutreten. Im Differenzbereinigungsverfahren folgte der Nationalrat schliesslich dem Beschluss des Ständerates. Vor dem Hintergrund der intensiven Beziehungen mit der Europäischen Union und dem damit einhergehenden Bedarf nach innerstaatlichen Reformen ist zu bedauern, dass es die eidgenössischen Räte ablehnten, dem Bundesgericht eine Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze einzuräumen. Eine Mehrheit der Kantone hatte sich für diese Ausweitung der Normenkontrolle ausgesprochen: Es soll gerichtlich überprüft werden können, ob der Bundesgesetzgeber die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung einhält. Nicht berücksichtigt wurde die Haltung der Kantone auch bei der Vorlage zur Volksinitiative für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (10.090). Entgegen der Stellungnahme der Kantone wurde beschlossen, die Volksinitiative ohne direkten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Wie in den Beurteilungen aus dem Jahr 2012 deutlich wird, verlaufen die parlamentarischen Beratungen nicht für alle Politikbereiche gleich zufriedenstellend. In den Bereichen Justiz, Sicherheit, Ausländerrecht, Steuern und Finanzen fiel die Bilanz positiv aus. Die Verabschiedung des Berichts zur Sicherheitspolitik der Schweiz wird von den betroffenen interkantonalen Konferenzen als Aufwertung des Föderalismus bezeichnet. Beim Geschäft zur finanziellen Oberaufsicht über die direkte Bundessteuer (12.049) zeigte sich die FDK erfreut, dass das EFD die FDK eng in die Ausarbeitung der Vorlage einbezog, dass der Bundesrat ihren Kritikpunkten Rechnung trug und dass sie von der Finanzkommission des Ständerates angehört wurde. Dies hat dazu geführt, dass die Vorlage von den eidgenössischen Räten praktisch oppositionslos im Sinne der Kantone verabschiedet wurde. Besonders hervorgehoben werden kann auch die Respektierung der Verständigungslösung Bund-Kantone bei der Festsetzung der Grundbeiträge für den Finanz- und Lastenausgleich in den Jahren 2012–2015. Die parlamentarische Beratung zur Teilrevision des Ausländergesetzes (Integrationskapitel) verlief durchmischt. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat nach der Anhörung der Kantone wichtige Änderungen der Vorlage vorgenommen. Auf die flächendeckende Einführung von Integrationsvereinbarungen wurde, wie von den Kantonen gefordert, verzichtet. Der von den Kantonen unterstützte Minderheitsantrag auf die Streichung von Artikel 33 Abs. 4 hatte im Ständerat jedoch keine Chance. Der Bundesrat und der Ständerat wollen daran festhalten, dass bei der Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung die Integration des Gesuchstellers überprüft werden müsse. Die Kantone haben sich dagegen gewehrt, diese Prüfung künftig systematisch durchführen zu müssen.

Die parlamentarischen Beratungen zu verschiedenen Vorlagen in den Bereichen Bildung und Sozialwesen gaben zwischen 2011 und 2013 im Vergleich zu anderen Politikfeldern vermehrt Anlass zu Kritik. Die Haltung der Kantone wurde weniger berücksichtigt und die interkantonalen Konferenzen stellten im Parlament zentralistische Tendenzen fest. In der Vorlage zur Förderung der Hochschule und Koordination im schweizerischen Hochschulwesen (09.057) wurde eine Bundeskompetenz für die Regelung des Zugang zu den pädagogischen Hochschulen aufgenommen, die gegen die verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung verstösst. Auch beim Sportförderungsgesetz (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. Zur Volkinitiative «Jugend und Musik» (09.095) hat der Ständerat einem direkten Gegenentwurf zugestimmt, der die kantonalen Zuständigkeiten wahrt. Der Nationalrat hat seinerseits einen Gegenentwurf verabschiedet, der wie die Initiative die kantonale Schulhoheit verletzt. Zudem empfahl er die Initiative zur Annahme. Im Jahre 2012 wurde vom Bundesparlament als Gegenentwurf einen Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung verabschiedet, der zum Ziel hat, den Musikunterricht an Schulen zu harmonisieren. Dieser Gegenentwurf, der unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus nicht optimal ist, wurde von den Kantonen unterstützt, da er das kleinere Übel darstellt. Volk und Stände haben diesen Gegenentwurf im September 2012 angenommen.

Die Entscheide des Ständerates zum zweiten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (11.030) wurden, wie von den Kantonen befürchtet, trotz ihres Widerstandes beibehalten und führen zu höheren Belastungen für die Kantone. Die Bestimmung ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten und sieht vor, dass die Kantone 20% der Kosten von stationären Spitalbehandlungen übernehmen. Aus Sicht der Kantone steht der Föderalismus insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Raumordnung unter Druck. Hierbei fehlt es vor allem im Bundesparlament oftmals an der nötigen Sensibilität für föderalistische Lösungen. Nicht selten reicht für einen Eingriff ins föderale System der blosse Wunsch nach einer einfachen, einheitlichen Lösung. Dies darf aber für einen Eingriff in das bewährte System des Föderalismus nicht ausreichen.

Die Konferenzen konnten sich in den letzten Jahren aber auch immer wieder erfolgreich einbringen; diverse Vorlagen wurden im Sinne und zugunsten der Kantone verändert. Im Jahre 2011 wurden beispielsweise in den Vorlagen zur steuerlichen Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten (11.023) und der Bausparinitiative (09.074) die Anliegen der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) aufgenommen. Im Jahr 2013 konnten sich die interkantonalen Konferenzen in der Vorlage zum Entwurf eines direkten Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Ja zur Hausarztmedizin» (11.062) ebenfalls erfolgreich einbringen. Ein koordinierter Einsatz der Kantone über die Direktorenkonferenzen bewährte sich nach Einschätzung der FoDK letztlich auch in der Vorlage zur Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (09.474); die kantonalen Anliegen wurden am Ende doch noch aufgenommen.

Als gutes Beispiel für den Einbezug der Kantone in alle Schritte des Verfahrens zwischen den betreffenden Bundes- und Kantonsbehörden im Bereich der Aussenpolitik kann die Vorlage zur Änderung des Anhangs III des Personenfreizügigkeitsabkommens (12.047) herangezogen werden (Erweiterung FZA auf Kroatien). Das Parlament hat die gemeinsam erarbeitete Vorlage unverändert akzeptiert.

2.2.3 Wichtigste Gesetzesvorlagen

Sechs Vorlagen der Jahre 2012 und 2013 werden von den Kantonen als besonders wichtig beurteilt. Die Vorlagen werden hier in absteigender Folge aufgeführt, wobei die ersten drei aufgeführten Vorlagen gleich stark gewichtet wurden.

1. Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und der direkte Gegenentwurf Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) (12.016)

Der Bundesrat stellte mit FABI der Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» einen direkten Gegenvorschlag gegenüber: Mit einem Bahninfrastrukturfonds (BIF) soll die Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur sichergestellt werden. Zugleich wird

ein langfristiges strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) eingeführt, das bis 2050 Investitionen von 42,5 Milliarden Franken umfasst. In einem ersten Schritt sollen 3,5 Milliarden Franken investiert werden.

Für die Mehrheit der Kantone ist die Vorlage unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus unproblematisch und im Interesse der Kantone. An der bundesrätlichen Vorlage wurde aber kritisiert, dass diese zu wenig Projekte enthält und verschiedene Regionen zu kurz kommen. In der parlamentarischen Beratung wurden die Anträge der KöV aufgenommen; das Paket wurde deutlich aufgestockt (6,4 Mrd. statt 3,5 Mrd.) und Projekte sind nun für weite Teile der Schweiz vorgesehen. Bei der Finanzierung (Kantonsbeteiligung) hat es eine Verständigungslösung zwischen UVEK, KöV und FDK gegeben: Gemäss diesem Kompromiss hätten die Kantone die Finanzierung der Publikumsanlagen übernehmen sollen. Für den Bund bzw. den Bahninfrastrukturfonds hätte dies eine Entlastung von jährlich CHF 200 Millionen bedeutet. Die eidgenössischen Räte lehnten diesen Kompromiss jedoch ab und erhöhten die Beteiligung der Kantone auf jährlich CHF 500 Millionen, was im Widerspruch zu den Grundsätzen des Finanzausgleichs steht. Hinzu kommt, dass der Beitrag einiger Kantone sehr stark ansteigen wird, während sie von den Investitionen, die für die Realisierung der ersten Etappe von FABI getätigt werden, nicht profitieren werden. Die Ungewissheit über die finanziellen Auswirkungen geht auch aus der Tatsache hervor, dass einigen Kantonen nicht klar war, ob das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingehalten wird. Volk und Stände haben am 9. Februar 2014 den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) angenommen.

2. Energiestrategie 2050, erstes Massnahmenpaket, und Volksinitiative für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative) (13.074)

In der Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 wurden wichtige Anliegen der Kantone aus der Vernehmlassung berücksichtigt. In den Bereichen Energieeffizienz von Gebäuden und raumplanerische Sicherung der Potenziale an erneuerbaren Energien, in denen die Zuständigkeiten weitgehend bei den Kantonen liegen, bleiben aber Differenzen bestehen. Bei der Förderung der Energieeffizienz in Gebäuden schlägt der Bundesrat einen Systemwechsel vor, der die Organisationsautonomie der Kantone nach Art. 47 BV verletzt und über die Grundsatzkompetenz des Bundes nach Art. 89 BV hinausgeht. Neue raumplanerische Kompetenzen für den Bund werden von den Kantonen abgelehnt. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verpflichtung, die Effizienz des Stromverbrauchs bei den Endverbrauchern stetig zu steigern, wird ebenfalls abgelehnt, weil sie einen zu weitgehenden Markteingriff bedeutet. Die Energiestrategie 2050 des Bundes kann zwar in ihren Grundzügen mitgetragen werden. Die Kantone sind allerdings mehrheitlich der Meinung, dass die Vorlage in den oben erwähnten Punkten ihren Handlungsspielraum einschränkt. Zudem hat sie bedeutende Investitionen bzw. einen wachsenden Druck auf die Kantonsfinanzen zur Folge.

3. Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre», Abschaffung der Pauschalbesteuerung (13.057)

Das erklärte Ziel der im Oktober 2012 eingereichten Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» ist die Abschaffung von Steuerprivilegien für in der Schweiz lebende wohlhabende Ausländer. Eine Schweiz weite Abschaffung der Aufwandbesteuerung, wie sie die Initiative fordert, wird von den Kantonen kritisiert. Die Aufwandbesteuerung ist aus kantonaler Sicht ein volks- und regionalwirtschaftlich nützliches Instrument der Steuerpolitik und Ausdruck der kantonalen Steuerhoheit. Die kantonal unterschiedliche Nutzung der Aufwandbesteuerung wird als Zeichen eines funktionierenden Föderalismus verstanden, den es zu wahren gilt. Eine Mehrheit der Kantone ist der Meinung, dass die Volksinitiative das Prinzip der Subsidiarität verletzt und nicht der fiskalischen Äquivalenz entspricht.

4. Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (12.021)

Verschiedene vom Parlament überwiesene Vorstösse beauftragten den Bundesrat, dem Parlament Vorschläge zur Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes zu unterbreiten. Zudem musste der Bundesrat dem Parlament einen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in

den Jahren 2014–2017 vorlegen. Die Gesetzesrevision und der Zahlungsrahmenbeschluss bilden zusammen die Agrarpolitik 2014–2017. Die Agrarpolitik 2014–2017 zielt einerseits auf die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen, damit die Land- und Ernährungswirtschaft die Marktpotenziale optimal nutzen kann, und andererseits auf die Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen.

Aus Sicht der Kantone ist die Vorlage nur verhalten positiv zu beurteilen. Eigenheiten, Handlungsspielraum und Zielsetzungen der Kantone zählen zu wenig. Das für die Kantone wichtige Verfassungsziel des Beitrages an die dezentrale Besiedlung sowie die administrativen Konsequenzen für die Kantone wurden ignoriert. Eine Mehrheit der Kantone kritisiert folglich, dass die Agrarpolitik 2014–2017 ihre Autonomie einschränkt und die Umsetzung mit einem grossen Arbeitsaufwand verbunden sein wird. Nach Auffassung der Mehrheit der Kantone wurde bei dieser Vorlage jedoch im Grossen und Ganzen das Subsidiaritätsprinzip eingehalten und der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nicht verletzt.

5. Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten Prämien) (12.026)

Mit der Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung werden die kantonal in den Jahren 1996–2011 zu viel oder zu wenig bezahlten Prämien der obligatorischen Krankenversicherung rund zur Hälfte ausgeglichen. Seit Inkrafttreten des KVG haben sich die Ergebnisse aufgrund von zu viel oder zu wenig bezahlten Prämien in den einzelnen Kantonen unterschiedlich entwickelt. In gewissen Kantonen wurden im Verhältnis zu den Leistungen zu hohe oder zu tiefe Prämien erhoben. In den Kantonen mit zu hohen Prämien haben sich entsprechend Überschüsse angehäuften, während in Kantonen mit zu tiefen Prämien Defizite entstanden.

Die Vorlage über die Änderung des KVG ist weniger im Verhältnis Bund-Kantone problematisch als im interkantonalen Verhältnis. Die Mehrheit der Kantone sah in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip und die Umsetzung unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus keine Probleme, vertrat aber die Meinung, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wurde. Die Beurteilung des Kriteriums der kantonalen Autonomie fiel widersprüchlich aus; die einen sehen ihren Handlungsspielraum durch die Vorlage stark, die anderen nur gering beeinträchtigt.

6. Vorlage für die Förderung von Bildung, Forschung und Innovationen (BFI) in den Jahren 2013–2016 (12.033)

Die 4-Jahres-Kreditbotschaft ist das wichtigste Planungsinstrument des Bundes für den Bereich Bildung und Forschung. Bei der Berufsbildung hat der Bund gemäss Berufsbildungsgesetz 25% der Kosten zu übernehmen, was auch für die Periode 2013–2016 beantragt wurde. Die Kantone befürworteten die Vorlage und bewerteten diese als Erfolg für den laufenden Masterplanprozess. Bund und Kantone erarbeiten auf Einladung der EDK seit mehreren Jahren Masterpläne für die gemeinsam verantworteten Bildungsbereiche Berufsbildung und Fachhochschulen. In der Vorlage werden bei den Fachhochschulen die in den Masterplänen gemeinsam erarbeiteten Finanzziele allerdings deutlich unterschritten. Im universitären Bereich leistet der Bund Beiträge an die kantonalen Universitäten. Die vorgesehenen Zuwachsraten gaben Anlass zu Kritik. Das Parlament hat sie mit dem Ziel, die Beiträge des Bundes über die gesamte BFI-Periode zu glätten, aufgestockt und so dem Anliegen der Kantone entsprochen.

Kritisiert wird weiter, dass die Kostenverschiebungen, welche das neue Sportförderungsgesetz mit sich bringt, in der Vorlage nicht aufgegriffen wurden. Die Kantone fordern eine angemessene Beteiligung des Bundes an den Kosten des schulischen Sportunterrichts. Unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus treten mit dieser Vorlage keine besonderen Probleme auf. Die Kantone zeigen sich erfreut über die gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Hochschulen und der Berufsbildung.

2.3 Verordnungen des Bundesrates

2.3.1 Allgemeines

Die Kantone wurden weiter aufgefordert, jeweils fünf Verordnungen des Bundes anzugeben, die für sie von besonderer Bedeutung sind und im betreffenden Berichtsjahr in Kraft getreten sind. Diese Verordnungen waren nach den gleichen Kriterien zu beurteilen wie die Vernehmlassungsvorlagen und die Gesetzesvorlagen. Es musste somit beurteilt werden, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz eingehalten und die Autonomie der Kantone respektiert wurden. Im Weiteren wurden die Kantone gebeten, den Arbeitsaufwand einzuschätzen, der für sie mit der Umsetzung dieser Verordnungen verbunden ist.

Für das Jahr 2012 haben die Kantone 37 Verordnungen des Bundes aus den verschiedensten Bereichen angegeben. Was das Jahr 2013 angeht, so haben sie 27 Verordnungen beurteilt, womit die Auswahl der Kantone etwas einheitlicher ausfiel. Eine entsprechende Erhebung fand 2011 noch nicht statt. Bei einigen Verordnungen war die Beurteilung der Kantone unterschiedlich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kantone von diesen Regelungen nicht im gleichen Ausmass betroffen sind (z.B. Verordnung über Zweitwohnungen).

2.3.2 Wichtigste Verordnungen

Nachfolgend sind für die Jahre 2012–2013 die Verordnungen des Bundesrates aufgelistet, die von den Kantonen in absteigender Reihenfolge am häufigsten als wichtige Verordnungen angegeben wurden:

- Verordnung vom 3. Juli 2013 über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.103; VEZL);
- Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen, Änderung vom 7. Dezember 2012 (SR 142.312; AsylV 2);
- Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV), Änderung vom 29. Mai 2013 (SR 745.16);
- Verordnung über Zweitwohnungen, Änderung vom 2. Mai 2013 (SR 702);
- Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Änderung vom 7. Dezember 2012 (SR 142.205; VIntA);
- Verordnung über den Wald, Änderung vom 14. Juni 2013 (SR 921.01; WaV);
- Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr, Änderung vom 29. Mai 2013 (SR 742.101.2; KAV);
- Verordnung vom 23. Mai 2012 über die Förderung von Sport und Bewegung (SR 415.01; SpoFöV);
- Raumplanungsverordnung, Änderung vom 10. Oktober 2012 (SR 700.1; RPV);
- Verordnung vom 22. August 2012 über Zweitwohnungen (SR 702).

Krankenversicherung

Gemäss Einschätzung der Befragten ist bei der Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung das Subsidiaritätsprinzip gefährdet. Beklagt wurde zudem eine Lastenverschiebung und es wurde der Wunsch nach einem grösseren Spielraum für die Kantone geäussert.

Migration

Bei der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen wurde eine Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz festgestellt. Die Kostenbeteiligung des Bundes wurde als ungenügend beurteilt. Diese sollte den tatsächlichen Kosten entsprechen. Die Respektierung der Autonomie der Kantone wurde unterschiedlich, entweder als unverändert oder eingeschränkt, beurteilt. Der Arbeitsaufwand wurde als durchschnittlich qualifiziert.

Bei der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) wurde ebenfalls kritisiert, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht genügend beachtet worden ist. Es wurde zudem eine Klärung der finanziellen Aspekte dieser Vorlage verlangt. Die Autonomie der Kantone wurde hingegen als unverändert beurteilt. Den Arbeitsaufwand schätzen die Kantone als durchschnittlich ein. Positiv hervorgehoben wurde die Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.

Regionalverkehr

In diesem Bereich wurden zwei Verordnungen, die sich beide im Wesentlichen auf finanzielle Fragen beziehen, als bedeutend beurteilt. Die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) wurde insgesamt als positiv bewertet. Die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz wurden berücksichtigt. Die Autonomie der Kantone wurde als unverändert oder sogar als gestärkt eingeschätzt. Die Revision wurde begrüsst, weil damit solide gesetzliche Grundlagen für die Veröffentlichung von Ausschreibungen im öffentlichen Verkehr geschaffen werden (Buslinien). Allerdings sind dazu beträchtliche finanzielle und/oder personelle Ressourcen erforderlich.

Was die Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr betrifft, so wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz nach Auffassung der Kantone bei dieser Revision ebenfalls eingehalten. Die Autonomie der Kantone wurde als unverändert angesehen. Für die Umsetzung dieser Verordnung ist nach Meinung der Befragten kein Mehraufwand erforderlich.

Raumplanung

Hinsichtlich der Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 waren die Befragten einstimmig der Auffassung, dass hier das Subsidiaritätsprinzip gefährdet ist. Zu den gleichen Schlussfolgerungen gelangten sie bezüglich der Revision dieser Verordnung vom 2. Mai 2013. Die Kantone sind der Meinung, dass der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nicht berücksichtigt wurde und dass ihre Autonomie eingeschränkt oder sogar in Frage gestellt wird. Die betroffenen Kantone stufen den mit dieser Verordnung verbundenen Umsetzungsaufwand als hoch ein.

Bei der Raumplanungsverordnung (RPV) waren die Meinungen geteilt, sowohl in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip als auch hinsichtlich des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz. Eine knappe Mehrheit war der Auffassung, dass diese Revision ihre Autonomie nicht einschränkt und nur einen geringen Umsetzungsaufwand verursacht.

Die Revision der Verordnung über den Wald führte zu weniger unterschiedlichen Auffassungen: Die Kantone gelangten zum Schluss, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz berücksichtigt wurden. Nach ihrer Einschätzung wird ihre Autonomie durch diese Verordnung sogar gestärkt. Es wurde festgehalten, dass diese Regelung eine bessere Berücksichtigung regionaler und lokaler Besonderheiten ermöglicht. Nur für einen Kanton ist diese Revision mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden, da er ein Kataster seiner Wälder erstellen muss.

Sport

Die Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung wurde am 23. Mai 2012 vom Bundesrat erlassen. Nach Einschätzung der Kantone verletzt diese Verordnung das Subsidiaritätsprinzip. Hinsichtlich der übrigen Kriterien waren die Meinungen sehr geteilt. Begrüsst wurde der grosse Spielraum, der den Kantonen eingeräumt wird. Diese können selbst entscheiden, ob und in welchem Ausmass sie sich hier engagieren.

Fazit

Generell wurde festgehalten, dass die betreffenden Bundesbehörden dazu neigen, ihren Einfluss zum Nachteil des kantonalen Vollzugsföderalismus geltend zu machen. In mehreren Bereichen wurde auf die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz hingewiesen. Es gibt jedoch auch Bereiche, die positiv beurteilt werden. Dies gilt beispielsweise für den Regionalverkehr, bei dem die oben erwähnten Grundsätze nach Einschätzung der Kantone eingehalten wurden, oder für die Verordnung über den Wald. Diese bewirkt gemäss den kantonalen Einschätzungen eine Stärkung der Autonomie der Kantone.

Aus der Untersuchung der Berichtsjahre geht hervor, dass die Verordnungen des Bundes nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Kantone haben und dass folglich auch auf dieser Ebene die Grundsätze des Föderalismus verletzt werden können. Zudem kann insgesamt festgestellt werden, dass die personelle und finanzielle Belastung durch die Umsetzung und den Vollzug von Bundesrecht für die Kantone in der Berichtsperiode beträchtlich war. Steigende Vollzugsvorgaben des Bundes beanspruchen zunehmend finanzielle und personelle Ressourcen der Kantone. Dabei werden gewichtige Details oft erst auf der Ebene des Ausführungsrechts festgelegt. Es lohnt sich, diesen Bereich genau im Auge zu behalten und seine Entwicklung zu verfolgen, damit bei Bedarf die notwendigen Massnahmen ergriffen werden können.

2.4 Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung des Föderalismusmonitorings werden jeweils auch die in den eidgenössischen Räten eingereichten parlamentarischen Vorstösse (parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate) nach föderalistischen Gesichtspunkten untersucht. Mit dem vorliegenden Mehrjahresbericht kann erstmals eine längere Untersuchungsperiode über drei Jahre hinweg betrachtet werden. Die Auswertung einer grösseren Anzahl Vorstösse verbessert die Aussagekraft, da allfällige Verzerrungen vermindert und jährliche Schwankungen geglättet werden.

Auswahlverfahren und methodisches Vorgehen

Untersucht wurden nur diejenigen Vorstösse, die einen Bezug zum Föderalismus aufweisen. Das Auswahlverfahren erfolgte dabei in zwei Schritten:

1. In einem ersten Schritt wurde mit einer Volltextsuche nach dem Wortstamm «kanton» nach potenziell für die Kantone relevanten Vorstössen gesucht. Von den insgesamt in der Periode 2011–2013 eingereichten 2'382 Vorstössen wurden so 951 Vorstösse oder 40% herausgefiltert.
2. In einem zweiten Schritt wurden diese 951 Vorstösse in einem qualitativen Verfahren einzeln gesichtet und auf Relevanz in Bezug auf die in der Einleitung ausgeführten föderalistischen Beurteilungskriterien geprüft (vgl. Kp. 1). Diese zweite Auswahl ergab 242 Vorstösse, was rund 10% aller in der Berichtsperiode eingereichten Vorstösse entspricht.

Die ausgewählten 242 Vorstösse wurden in der Folge vertiefter analysiert. Dabei gilt es zu beachten, dass die weitere parlamentarische Beratung der untersuchten Vorstösse nicht berücksichtigt wurde, sondern nur der Text des Vorstosses als solcher. Gestützt auf die Analyse wurden die Vorstösse schliesslich in drei Kategorien unterteilt:

1. Zentralisierung: Der Vorstoss zielt in seiner Stossrichtung auf eine Zentralisierung eines Aufgabenbereichs ab.
2. Dezentralisierung: Der Vorstoss respektiert den Grundsatz der Subsidiarität und schlägt eine dezentrale Problemlösung vor.
3. Vertikale Zusammenarbeit: Der Vorstoss verlangt eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (z.B. um die Wirksamkeit von Massnahmen zu erhöhen oder Doppelspurigkeiten abzubauen).

Entwicklung der parlamentarischen Vorstösse in der Berichtsperiode

Eine Mehrheit der analysierten Vorstösse, die in den Jahren 2011–2013 eingereicht wurden, weist eine zentralistische Stossrichtung auf (173 bzw. 72%). Nur ein geringer Anteil der Vorstösse schlägt dezentrale Lösungen vor (25 bzw. 10%). Die restlichen Vorstösse sind auf eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ausgerichtet (44 bzw. 18%). In der zeitlichen Entwicklung über die drei Jahre nahmen die Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung jedoch in der Tendenz leicht ab, während sich die Forderungen nach einer verstärkten vertikalen Zusammenarbeit mehrten (vgl. Grafik 1). Für eine verlässliche Aussage zu einem allfälligen Trend ist jedoch eine Beobachtung über einen längeren Zeitraum erforderlich.

2.4.1 Gliederung nach materiellen Kriterien

Im Folgenden werden die Vorstösse nach materiellen Kriterien gegliedert. Es wird einerseits nach Aufgabentyp und andererseits nach Politikbereich unterschieden.

Unterscheidung nach Aufgabentyp

Die analysierten parlamentarischen Vorstösse bezogen sich hauptsächlich auf kantonale Aufgaben⁴ sowie auf gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen⁵ (Verbundaufgaben). Die restlichen Vorstösse standen im Zusammenhang mit Bundesaufgaben⁶ oder dem Vollzug von Bundesrecht⁷.

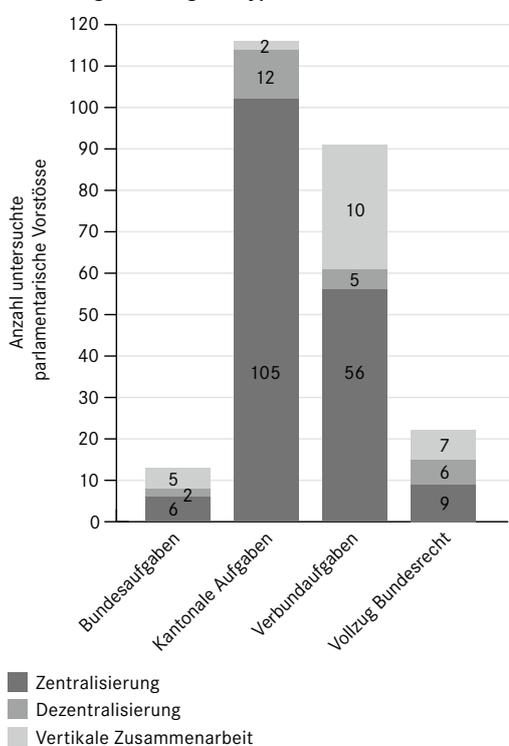
Wird bei der Gliederung der Vorstösse nach Aufgabentyp unterschieden, ergibt sich folgendes Bild: Die meisten Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung betreffen kantonale Aufgabenbereiche (102 bzw. 88%) oder zielen auf eine Aus-

Entwicklung der Stossrichtung der Vorstösse 2011–2013



Grafik 1

Gliederung nach Aufgabentyp 2011–2013



Grafik 2

⁴ Kantonale Aufgabe: Die Kantone sind für die gesetzliche Regelung und für die Erbringung der Leistung zuständig. Beispiele: Gesundheitswesen (abgesehen vom Krankenversicherungsgesetz), obligatorische Schulen, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, Sozialarbeit, Raumplanung.

⁵ Verbundaufgabe: Bund und Kantone sind für die Aufgabenerfüllung gemeinsam zuständig und teilen sich Verantwortung und Finanzierung. Beispiele: Einkommens- und Vermögenssteuern, NFA, Universitäten, Regionalverkehr, Ergänzungsleistungen, Denkmalpflege.

⁶ Bundesaufgabe: Der Bund ist für die gesetzliche Regelung und für die Erbringung der Leistung zuständig. Beispiele: Aussenpolitik, Grenzwachtkorps, nationales Elektrizitätsnetz.

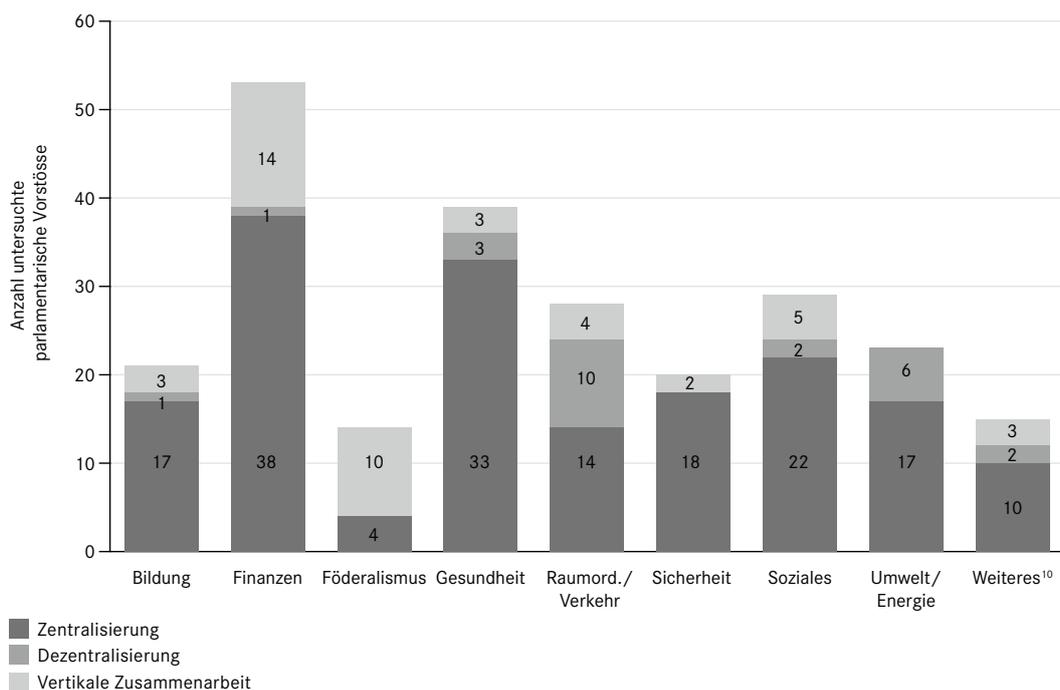
⁷ Vollzug von Bundesrecht: Während der Bund für die gesetzliche Regelung zuständig ist, sorgen die Kantone für den Vollzug bzw. die Erbringung der Leistung. Beispiel: Umweltschutz.

weitung der Bundeskompetenzen in Verbundaufgaben ab (56 bzw. 62%). Bei den Verbundaufgaben wird aber vielfach auch nur eine stärkere vertikale Zusammenarbeit gefordert (30 bzw. 33%). Beim Vollzug ertönte wiederholt der Ruf nach stärkeren Vorgaben des Bundes (9 bzw. 41%)⁸.

Unterscheidung nach Politikbereich

Die Gliederung nach Politikbereich bestätigt die Beobachtung, dass die Forderung nach zentralistischen Lösungen vor allem in Bezug auf kantonale Aufgaben gestellt wird: Der Anteil der Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung lag in den Bereichen Sicherheit/Justiz (18 bzw. 90%), Gesundheitswesen (33 bzw. 85%), Bildung/Forschung (17 bzw. 81%), Soziales (22 bzw. 76%) und Umwelt/Energie (17 bzw. 74%) über dem Durchschnitt von 72% in der Kategorie Zentralisierung. Der Wunsch

Gliederung nach Politikbereich 2011–2013



Grafik 3

nach zentralen Regelungen ist zudem im Finanzbereich gross (38 bzw. 72%). Hier wurde aber oft auch nur eine stärkere vertikale Zusammenarbeit gefordert (14 bzw. 26%)⁹.

2.4.2 Gliederung nach Akteuren

Im Folgenden werden die Vorstösse nach Akteuren gegliedert. Dabei wird nach der Rats- sowie der Fraktionszugehörigkeit unterschieden.

Unterscheidung nach Ratszugehörigkeit

Die Gliederung nach dem Rat, in dem die Vorstösse eingereicht wurden, zeigt ein interessantes Bild (vgl. Grafik 3): Prozentual gesehen lassen sich keine grossen Unterschiede zwischen den beiden

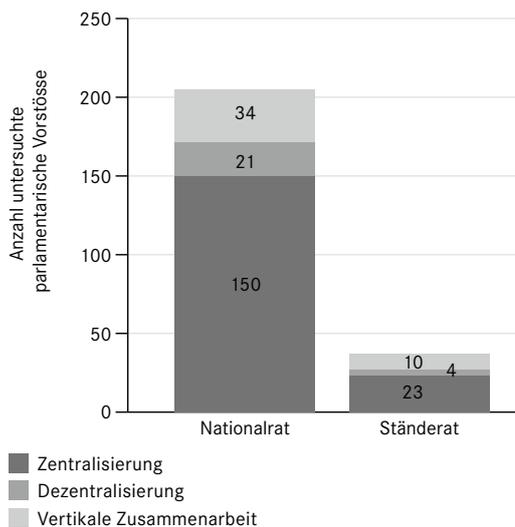
⁸ Die Prozentwerte in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Total der untersuchten Vorstösse pro Aufgabentyp, z.B. Zentralisierung in kantonalen Aufgaben: 102 = 88% der insgesamt 116 eingereichten Vorstösse zu diesem Aufgabentyp (116 = 100%).

⁹ Die Prozentwerte in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Total der untersuchten Vorstösse im jeweiligen Politikbereich, z.B. Zentralisierung im Bereich Sicherheit/Justiz: 18 = 90% der insgesamt 20 zu diesem Thema eingereichten Vorstösse (20 = 100%).

¹⁰ Unter «Weiteres» sind die Politikbereiche Wirtschaft/Arbeit, Familie/Jugend sowie Ausländerpolitik/Integration zusammengefasst.

Räten ausmachen. Die Mitglieder des Nationalrates reichen leicht mehr Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung (150 bzw. 73%) ein als die Mitglieder des Ständerates (23 bzw. 62%). Bei den Vorstössen, die dezentrale Lösungen vorschlagen, liegen die beiden Räte in etwa gleich auf und die vertikale Zusammenarbeit wird wiederum von den Mitgliedern des Ständerates etwas häufiger angesprochen (34 bzw. 27% gegenüber 10 bzw. 17%). Die Standesvertreterinnen und -vertreter verhalten sich jedoch nicht wesentlich föderalismusfreundlicher als die Mitglieder der grossen Kammer¹¹.

Gliederung nach Rat 2011–2013

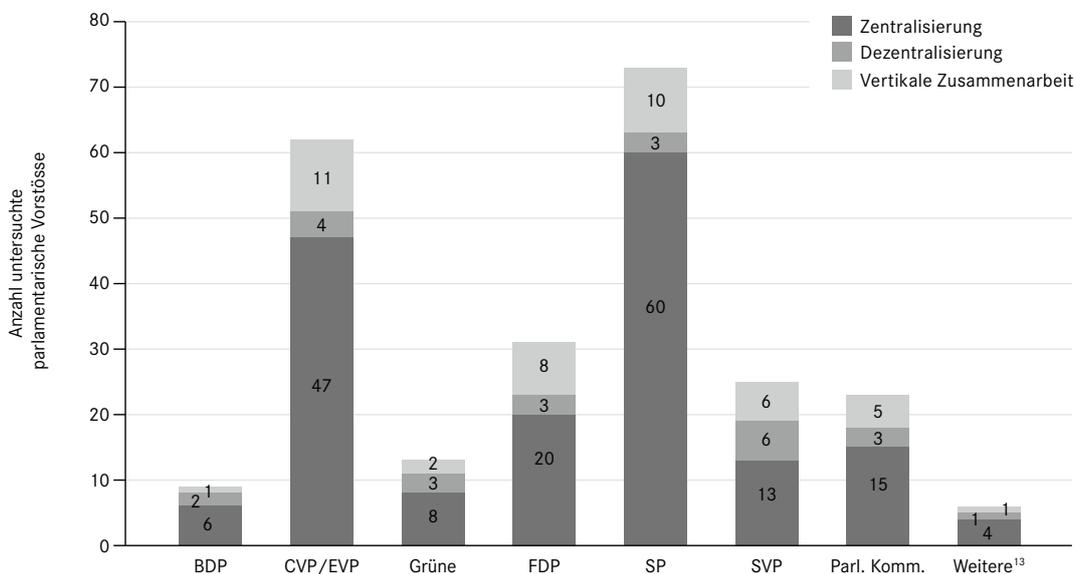


Grafik 4

Unterscheidung nach Fraktionszugehörigkeit

Bei der Gliederung der Vorstösse nach Fraktionszugehörigkeit des intervenierenden Parlamentsmitglieds (bzw. parlamentarischen Kommissionen) fällt auf, dass über die Hälfte der Vorstösse aus den Fraktionen der SP und der CVP/EVP kommen (vgl. Grafik 4). Spitzenreiterin bei den Vorstössen mit zentralistischer Stossrichtung ist die SP (60 bzw. 82%), gefolgt von CVP/EVP (47 bzw. 76%). Beide Fraktionen liegen damit über dem Durchschnitt von 72% in der Kategorie Zentralisierung. Die gängige These, dass linke Parteien öfter für zentralistische Lösungen votieren, lässt sich jedoch nicht wirklich erhärten: Auch die FDP hat in immerhin 20 bzw. 65% ihrer eingereichten Vorstösse eine zentralistische Richtung eingeschlagen. Den höchsten Anteil an Vorstössen mit dezentraler Stossrichtung können neben der SVP (6 bzw. 23%) die Grünen (3 bzw. 23%) vorweisen (bei einem Durchschnitt von 18% in der Kategorie Dezentralisierung)¹².

Gliederung nach Fraktionen bzw. parlamentarische Kommissionen 2011–2013



Grafik 5

¹¹ Die Prozentwerte in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Total der untersuchten Vorstösse, die im jeweiligen Rat eingereicht wurden, z.B. Zentralisierung im Nationalrat: 150 = 73% der insgesamt 205 im Nationalrat eingereichten Vorstösse (205 = 100%).

¹² Die Prozentwerte in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Total der untersuchten Vorstösse des jeweiligen Akteurs, z.B. Vorstösse mit zentralistischer Stossrichtung aus der SP-Fraktion: 60 = 82% der insgesamt 73 eingereichten Vorstösse aus dieser Fraktion (73 = 100%).

¹³ Unter «Weitere» sind die Fraktionen von Grünliberalen und Lega sowie die Fraktionslosen zusammengefasst.

3 Projekte und Vorhaben der Kantone

3.1 Kantonale Gesetzgebung

3.1.1 Allgemeines

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus wurden die Kantone ab dem Jahr 2012 auch zur kantonalen Gesetzgebung befragt. Dabei wurden sie aufgefordert, die unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus fünf wichtigsten Gesetzesentwürfe anzugeben und darzulegen, ob die erwähnte Vorlage in Zusammenhang mit Kantonsaufgaben, Verbundaufgaben oder dem Vollzug von Bundesrecht steht. Die Kantone wurden zudem gebeten aufzuzeigen, ob und inwiefern sich bei diesen Vorlagen in Bezug auf den Föderalismus Probleme ergaben.

Speziell zu erwähnen sind hier die Kantonsverfassungen. Damit diese in Kraft treten können, benötigen sie eine spezielle Gewährleistung durch die eidgenössischen Räte. Im Jahr 2012 hat nur ein Kanton eine Verfassungsrevision als bedeutend angeführt: Der Kanton Uri erwähnte seine Gemeindestrukturreform. Dabei ging es insbesondere um Artikel 67 der Urner Kantonsverfassung, deren Revision am 22. September 2013 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern angenommen wurde. Um Gemeindefusionen zu erleichtern und um zu verhindern, dass die Verfassung jedes Mal revidiert werden muss, sind die Gemeinden des Kantons in Artikel 67 nicht mehr namentlich aufgeführt.

Das Verfahren für die Wahl des Kantonsparlaments nach dem Proporzsystem gab in drei Fällen Anlass zu Kritik. Am 19. März 2012 hiess das Bundesgericht eine Beschwerde von Wählerinnen und Wählern aus dem Kanton Schwyz gut (vgl. Urteil 1C_407/2011). Gemäss dem Urteil des Bundesgerichts entsprach das System für die Wahl der kantonalen Legislative nicht der Bundesverfassung. Im März 2013 wurde die neue Kantonsverfassung von den eidgenössischen Räten gewährleistet, mit Ausnahme von Artikel 48 Absatz 3 zum Wahlverfahren. In der Folge erarbeitete der Kanton Schwyz einen neuen Entwurf für die Revision seiner Verfassung und Gesetzgebung zum Verfahren für die Wahl des Kantonsparlaments. Nach einem ähnlichen Urteil des Bundesgerichts vom 7. Oktober 2010 (BGE 136 I 352) leitete der Kanton Nidwalden die notwendigen Schritte für die Revision seiner Gesetzgebung über die Verhältniswahl des Landrats (kantonale Legislative) ein. Im Nachgang zu einem Bundesgerichtsurteil vom 20. Dezember 2010 (BGE 136 I 376) führte zudem der Kanton Zug im Jahre 2013 mit einer Änderung der Kantonsverfassung sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen ein neues Wahlverfahren für den Kantonsrat ein. Die Sitzzuteilung erfolgt neu nach der doppeltproportionalen Sitzzuteilungsmethode. Diese Beispiele zeigen, dass kantonale Gestaltungsspielräume auch vom Bundesgericht eingeschränkt werden können.

3.1.2 Kantonale Erlasse

Für das Jahr 2012 nannten die Kantone 109 Vorlagen und für das Jahr 2013 82 Vorlagen von politischer Relevanz. Für beide Berichtsjahre führten die Kantone auch Erlasse über den Beitritt zu interkantonalen Konkordaten auf. Nachfolgend sind für die Jahre 2012 und 2013 die Bereiche aufgelistet, in denen die Kantone Regelungen erliessen und die sie als bedeutend beurteilten. Die Bereiche sind in absteigender Reihenfolge aufgeführt:

- Raumplanung;
- Erwachsenen- und Kinderschutz;
- Krankenversicherung;
- Hochschulen, Berufsbildung, Stipendien und Ausbildungsbeiträge;
- Spitalfinanzierung;
- Sicherheit;
- Finanzen.

Raumplanung

Die Rechtsetzung der Kantone bezog sich insbesondere auf Gebietsreformen (kantonale Aufgabe), auf die Revision verschiedener Raumplanungsgesetze im Zusammenhang mit der Anwendung des Bundesgesetzes (Verbundaufgaben) und auf die Vorbereitung des Beitritts zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (als kantonale Zuständigkeit beurteilt). Hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Raumplanung hielten die Kantone fest, dass ihr Handlungsspielraum durch das Bundesgesetz eingeschränkt wird.

Erwachsenen- und Kinderschutz

Der Erwachsenen- und Kinderschutz hat die Kantone vor allem im Jahr 2012 beschäftigt. Um die Umsetzung der neuen Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs zu gewährleisten, entschieden sich die Kantone entweder für eine Revision ihrer Ausführungsgesetzgebung zum ZGB oder für ein kantonales Gesetz, das spezifisch den Erwachsenen- und Kinderschutz regelt. Die Kantone kritisierten insbesondere die abwartende Haltung des Bundes bei der Festlegung des Inkraftsetzungsdatums. Die damit verbundene Unsicherheit erschwerte den Vollzug. Die Kantone haben zudem auf den Umsetzungsaufwand und die zusätzlichen Kosten hingewiesen, die durch die Professionalisierung der zuständigen Behörden, die mancherorts erst geschaffen werden mussten, entstanden.

Krankenversicherung

Die Kantone haben ihre Ausführungsgesetzgebungen zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) revidiert, damit sie die Aufgaben wahrnehmen können, die neu in ihre Zuständigkeit fallen (z.B. Regelung der Online-Verfahren für Prämienverbilligungen). Ebenfalls geregelt wurden Verbundaufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Problematik der individuellen Prämienverbilligung. Die Ausführungsbestimmungen zum KVG fallen in die Vollzugskompetenz der Kantone. In diesem Bereich führten die Kantone keine Konflikte an. Sie wiesen aber auf ihre hohe finanzielle Belastung hin, die mit der höheren Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen und mit der allgemeinen Kostenproblematik im Bereich der Krankenversicherung zusammenhängt.

Spitalfinanzierung

Im Bereich der Spitalfinanzierung bezogen sich die Erlasse gemäss den Angaben der Kantone hauptsächlich auf die Umsetzung von Bundesrecht. In diesem Zusammenhang haben die Kantone entweder Verordnungen, in denen der kantonale Anteil an der Spitalfinanzierung festgelegt ist, Dekrete oder Gesetze erlassen. Die Umsetzung der neuen Spitalfinanzierung beurteilten die Kantone unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus nicht als problematisch. Sie erachteten aber deren Auswirkungen als bedeutend. Überdies wird sich die Verlagerung der Kosten von den Versicherungen zu den Kantonen auf die Finanzhaushalte auswirken. Die Kantone kritisierten zudem die mangelnde Genauigkeit des gesetzlichen Rahmens, der 2012 vom Bund festgelegt worden war. Nach Ansicht der Kantone verunmöglichte dies eine einheitliche Umsetzung der Spitalfinanzierung.

Hochschulen und Berufsbildung

Im Bereich der Hochschulen und der Berufsbildung erfolgte eine ziemlich intensive Rechtsetzungstätigkeit der Kantone. Diese bezog sich auf kantonale Gesetze im Zusammenhang mit den Ausbildungsbeiträgen, auf die Gründung einer Pädagogischen Hochschule, auf Hochschulen und die Forschung sowie auf die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung. Überdies betraf ein bedeutender Teil der kantonalen Rechtsetzung Gesetze und Dekrete über den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen. Zu nennen sind hier die interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgängen der Höheren Fachschulen, die interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich und die interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen.

Die interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) steht derzeit im Ratifikationsprozess. Der Vorschlag des Bundes für eine Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes sieht nun jedoch Harmonisierungsbestimmungen vor, die mit den betreffenden Bestimmungen der interkantonalen Vereinbarung vergleichbar oder sogar identisch sind. Die einheitliche Regelung dieses Sektors auf Bundesebene beeinträchtigt die Harmonisierungsbemühungen der Kantone und gefährdet deren Beitritt zum Stipendienkonkordat.

Die Kantone betonen, dass im Bereich der Hochschulen und der Berufsbildung, der durch ein anhaltendes Wachstum und unablässige Änderungen gekennzeichnet ist, alle Akteure wachsam bleiben müssen. Zahlreiche Herausforderungen, u.a. finanzieller Art, sind zu bewältigen.

Sicherheit

Der Bereich Sicherheit umfasst als Erstes Revisionen der Polizeigesetze, für welche die Kantone zuständig sind. Der Bevölkerung- und der Zivilschutz wurden von den Kantonen auf unterschiedliche Weise geregelt. Einige Kantone haben zwei verschiedene Gesetze erlassen: Das eine Gesetz regelt den Bevölkerungsschutz, der nach der entsprechenden Auffassung zu den kantonalen und den Verbundaufgaben gehört. Das andere Gesetz regelt den Zivilschutz, der gemäss dieser Sichtweise zu den gemeinsamen Aufgaben und dem Vollzug von Bundesrecht zählt. Andere Kantone haben nur ein Gesetz erarbeitet und vertraten die Auffassung, dass diese beiden Bereiche in die Vollzugskompetenz der Kantone fallen. Im Sicherheitsbereich haben die Kantone in Bezug auf den Föderalismus kein Konfliktpotenzial festgestellt.

Finanzen

Der Finanzbereich umfasst die Revision der Finanzgesetzgebung und die Revision des kantonalen Steuerrechts. Diese beiden Sektoren fallen im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Kantone. Weitere Aktivitäten im Bereich der Gesetzgebung ergaben sich im Rahmen von kantonalen Sparprogrammen sowie bei innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichsprojekten. Die Kantone sorgen sich primär ums Gleichgewicht ihrer Finanzen, welches durch die demografische Entwicklung und Mehrbelastungen (z.B. Spital- und Pflegefinanzierung) bedroht wird.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kantone in den Jahren 2012 und 2013 nur wenige Konflikte bzw. Konfliktpotenziale orteten. Die grosse Mehrheit der erwähnten Probleme hing eher mit dem ausserordentlich hohen Arbeitsaufwand, der Verlagerung von finanziellen Lasten oder den Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Bundesrecht oder gewisser interkantonalen Konkordate zusammen. Zu erwähnen ist auch, dass die Kantonsfinanzen permanent unter Druck stehen. Dies hängt mit den Lastenverlagerungen zusammen, mit denen die Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht in den meisten Fällen konfrontiert sind. Als Folge davon verfügen die Kantone nur über wenige finanzielle und personelle Ressourcen, um in ihren eigenen Bereichen proaktiv vorzugehen.

Nur ein Drittel der kantonalen Rechtsetzung geht auf die Initiative der Kantone zurück und fällt in ihre ausschliessliche Zuständigkeit. Der Rest ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit hängt zu gleichen Teilen mit Verbundaufgaben und mit Vollzugskompetenzen zusammen. Demnach stellt die Gesetzgebung der Kantone zu einem wesentlichen Teil gesetzgeberische Reaktionen auf Änderungen im Bundesrecht dar. Im Vordergrund steht zunehmend die Umsetzung von Projekten und Vorhaben des Bundes und immer weniger gesetzgeberische Eigenleistung der Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen. In einem Staat, in dem das Subsidiaritätsprinzip als wesentlicher Verfassungsgrundsatz gilt, muss das zu denken geben.

3.2 Interkantonale Zusammenarbeit

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 wurde Art. 48 BV, der die Rahmenbedingungen von Verträgen zwischen den Kantonen festlegt, um zwei weitere Absätze ergänzt. Gemäss Absatz 4 können die Kantone interkantonale Organe durch einen interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen. Absatz 5 hält fest, dass die Kantone das interkantonale Recht beachten. Damit wurde eine neue Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit geschaffen und dem interkantonalen Recht einen höheren Stellenwert eingeräumt. Gestützt auf den ebenfalls neuen Art. 48a kann der Bund zudem interkantonale Verträge in neun Aufgabenbereichen für allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten. Der Artikel dient in erster Linie der Förderung der fiskalischen Äquivalenz und einer koordinierten Abgeltung sogenannter Spillovers unter den Kantonen. Konkret sind interkantonale Verträge und Konkordate in den folgenden neun Aufgabenbereichen betroffen: Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Nachfolgend werden die wichtigsten Vereinbarungen und Verträge während der Berichtsperiode 2011–2013 erläutert. Abschliessend wird eine Einschätzung zum Stand der interkantonalen Zusammenarbeit vorgenommen.

3.2.1 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 I. Die Liste stützt sich auf die Ergebnisse einer Umfrage bei den Kantonsregierungen, welche im Rahmen der Erarbeitung des 2. NFA-Wirksamkeitsberichts für den Zeitraum 2012–2015 durchgeführt wurde sowie auf Umfragen aus den Jahren 2011–2013. Bei der Auflistung wurde nicht geprüft, ob die aufgeführten Vereinbarungen mit allen darin enthaltenen Bestimmungen unter die Kriterien von Art. 48a BV fallen.

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) bildet eine wichtige Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit und stellt neben dem Finanzausgleich, der Aufgabenentflechtung und den neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen einen weiteren Pfeiler des Gesamtpakets NFA dar. Sie regelt die Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit. Mit der Schaffung einer ständigen Interkantonalen Vertragskommission (IVK) wurde ausserdem ein Instrument zur interkantonalen Streitschlichtung ins Leben gerufen, welches von den Kantonen im Streitfall angerufen werden kann.

Im Jahr 2012 ersuchte im Zusammenhang mit der Kostenübernahme in einer Behinderteninstitution erstmals ein Kanton um Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens gemäss Art. 32ff der IRV. Nach dem Scheitern des informellen Vorverfahrens vor dem Präsidium der KdK konnte im Rahmen des förmlichen Vermittlungsverfahrens vor der interkantonalen Vertragskommission ein Vergleich erzielt werden. Damit konnte das Verfahren erfolgreich abgeschlossen werden, ohne dass auf den Bund zurückgegriffen werden musste.

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

Das «Schulwesen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche» wurde mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 über den Bildungsartikel in den Geltungsbereich von Artikel 48a BV aufgenommen. Auf den 1. August 2009 konnte die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) vom 14. Juni 2007 in Kraft gesetzt werden. In der

Zwischenzeit sind 15 Kantone der Vereinbarung beigetreten, 7 Kantone haben den Beitritt abgelehnt, bei den übrigen Kantonen steht der Beitritt noch offen. Die Beitrittskantone haben diejenigen Inhalte des Konkordats, welche sie noch nicht erfüllen, innerhalb von 6 Jahren umzusetzen. Die Frist läuft zu Beginn des Schuljahres 2015/2016 aus.

Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 (Sonderpädagogikkonkordat) ist auf den 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Der Vereinbarung sind inzwischen 15 Kantone beigetreten. Sie regelt nicht die Angebote und Massnahmen als solche – das erfolgt auf kantonaler Ebene – sondern die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Diese geschieht im Wesentlichen über die Anwendung von drei gemeinsam entwickelten Instrumenten: Terminologie und Qualitätsstandards, Abklärungsverfahren sowie Diplomanerkennung Heilpädagogische Früherziehung.

Am 19. März 2011 hat die Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz das neue Regionale Schulabkommen Zentralschweiz verabschiedet, welches am 1. August 2012 in Kraft getreten ist. Es ersetzt das bisherige Regionale Schulabkommen Zentralschweiz vom 30. April 1993 sowie die Vereinbarung der Innerschweizer Kantone über Ausbildungen für Berufe des Gesundheitswesens vom 21. September 1998. Das Regionale Schulabkommen Zentralschweiz ist ein Rahmenabkommen der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug für die Regelung des Schulbesuchs in anderen Regionskantonen.

Betreffend die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 haben GDK und EDK am 26. November 2013 das Ratifikationsverfahren zur Teilrevision eröffnet.

Kantonale Hochschulen

Die neue Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 wurde nach der Ratifikation durch alle beteiligten Kantone per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Die Hochschule Luzern wird seit 1999 von den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug gemeinsam getragen. Der Aufbau der Fachhochschule war eine Erfolgsgeschichte (Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat vom 2. Juli 1999). Allerdings zeigten sich bald auch Probleme in der Trägerschafts- und Führungsstruktur. Mit der neuen Vereinbarung wurden die weitgehend eigenständigen Teilschulen und das Rektorat der Hochschule Luzern zu einer Institution zusammengeführt und erhielten eine kohärente Führungsstruktur. Gleichzeitig wurde das Finanzierungskonzept grundlegend überarbeitet. Mit dieser neuen Rechtsgrundlage wurde ein wichtiges Fundament geschaffen, um die erfolgreiche Fachhochschule Zentralschweiz auch in Zukunft wirkungsvoll und zielgerichtet führen zu können.

Der von der EDK ausgearbeiteten Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009¹⁴ sind bisher 14 Kantone beigetreten. Die Vereinbarung ist per 1. März 2013 in Kraft getreten und die Beitrittskantone haben die erforderlichen Anpassungen des kantonalen Rechts innerhalb von fünf Jahren (bis 2018) vorzunehmen. Für Kantone, die nach dem 1. März 2015 beitreten, verkürzt sich die Übergangsfrist auf drei Jahre.

Nach der Kündigung durch den Kanton Luzern im Sommer 2010 wurde das Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) auf den 31. Juli 2013 einstimmig aufgelöst. Für die Gewährleistung eines geordneten Auflösungsprozesses wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Zudem wurden die Standortkantone Luzern, Schwyz und Zug verpflichtet, für Studierende, die ihre Ausbildung bereits begonnen hatten oder bis im Jahr 2012 in die PHZ eintraten, den Abschluss des Studiums zu gewährleisten. Die Angebotsplanung für Studierende, welche seit dem 1. August 2013 eine pädagogische Hochschule besuchen, liegt in der Zuständigkeit der Standortkantone.

¹⁴ <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (letzter Zugriff 17.03.2014)

Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Im Bereich der Kultur konnte die Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG) zwischen den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau per 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden.

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

Die beiden genannten Vereinbarungen regeln die Verteilung der anfallenden Kosten unter den Kantonen gemäss Herkunft des Publikums. Die Ausgleichszahlungen werden dabei den Standortkantonen entrichtet. Publikumsanteile aus Kantonen, die der Vereinbarung nicht beigetreten sind bzw. aus dem Ausland kommen, werden dem Standortkanton zugerechnet.

Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung

Die Abfallverbände der Zentralschweizer Kantone haben am 28. Februar 2012 einen Aktionärsbindungsvertrag (Renergia Zentralschweiz AG) abgeschlossen, womit das kantonsübergreifende Grossprojekt der Zentralschweizer Kehrichtverbrennungsanlage (KVA) in Perlen realisiert werden kann.

Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Per 1. Januar 2012 sind zwei neue Verträge der Spitäler der Schweiz über die Transplantation solider Organe bzw. hämatopoietischer Stammzellen in Kraft getreten. Der schweizerische Verband für Gemeinschaftsaufgaben der Krankenversicherer (SVK) und H+ Die Spitäler der Schweiz unterzeichneten dabei neue Verträge über die Abgeltung von Transplantationsleistungen. Diese legen die Entschädigung für Organ- und Stammzellenentnahmen sowie für Organtransporte fest. Damit konnte ein positives Zeichen für gemeinsame Lösungen unter Tarifpartnern gesetzt werden.

Die Kantone haben im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung zur hochspezialisierten Medizin ihre Zuständigkeit zum Erlass der Spitalliste im Bereich der hochspezialisierten Medizin dem sogenannten HSM Beschlussorgan¹⁵ übertragen. Die von diesem Organ verabschiedete interkantonale Spitalliste der hochspezialisierten Medizin geht somit den kantonalen Spitallisten vor. In den vergangenen drei Jahren wurden diverse Beschlüsse über die Leistungszuteilung¹⁶ getroffen, so beispielsweise zur hochspezialisierten Viszeralchirurgie, zur pädiatrischen Onkologie, zur hochspezialisierten Pädiatrie und Kinderchirurgie, zur Neurochirurgie, zu Organtransplantationen, zu Chochlea Implantaten, zur Protonentherapie, zu allogenen hämatopoietischen Stammzelltransplantationen sowie zur Behandlung von Hirnschäden, schweren Verbrennungen und Schwerverletzten.

Gegenüber einzelnen Entscheiden haben einige Kantone und Spitäler beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Ende 2013 hat zudem ein Kanton gestützt auf Art. 32 IRV diesbezüglich ein Vermittlungsgesuch bei der KdK eingereicht. Anfang 2014 hat das HSM-Beschlussorgan beschlossen, u.a. die angefochtenen Verfügungen im Bereich der Viszeralchirurgie in Wiedererwägung zu ziehen. Bis zum Vorliegen eines neuen Entscheides können die beschwerdeführenden Spitäler die betroffenen Eingriffe weiterhin durchführen.

¹⁵ Das Gremium setzt sich aus den Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, Fribourg, Genf, Tessin, Luzern, Waadt, St. Gallen und Zürich zusammen. Das Bundesamt für Gesundheit, die Schweizerische Universitätskonferenz und santésuisse sind mit beratender Stimme ebenfalls im Gremium vertreten.

¹⁶ http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/HSM/HSM_Spitalliste/TB_HSM-Zuteilungsent-scheide_20140123_extern_def_d.pdf (letzter Zugriff 17.03.2014)

3.2.2 Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit in anderen Bereichen

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 Polizeiiinformatik¹⁷ erarbeitet. Zudem wurde das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012¹⁸ revidiert. In der Zentralschweiz ist das Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit (Polizeikonkordat Zentralschweiz) vom 6. November 2009¹⁹ am 13. Januar 2011 in Kraft getreten. Die Zentralschweizer Kantonsregierungen genehmigten überdies den 1. Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der kantonalen Polizeikorps im Bereich Logistik²⁰. Weiter wurde per 1. Juli 2011 eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film²¹ geschaffen.

Die VDK hat für die Kantone eine neue Leistungsvereinbarung über die Standortpromotion im Ausland²² ausgehandelt, welche die Standortpromotion im Verhältnis zur Schweizer Aussenwirtschaftsförderungs-Organisation Osec und zum Bund regelt. Dieser Vertrag mit einer Laufzeit von vier Jahren bildet die Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und regionalen Wirtschaftsförderungen mit der Osec. Gemeinsam wird das Ziel verfolgt, einen einheitlichen Auftritt des Wirtschaftsstandorts Schweiz in den wichtigen Märkten sicherzustellen und somit Direktinvestitionen in der Schweiz auszulösen. Die aktuelle Leistungsvereinbarung zwischen den Kantonen und der Osec wird derzeit überarbeitet und auf die Zeitspanne von 2012 bis 2015 ausgerichtet.

Am 17. August 2011 haben die Kantone AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG und ZH zur Spitalplanung und -finanzierung die Ostschweizer Spitalvereinbarung²³ abgeschlossen. Die Vereinbarung hat zum Ziel, die Spitalplanungen der beteiligten Kantone verstärkt zu koordinieren und die überproportionalen Aufwendungen in Lehre und Forschung der Standortkantone von Universitäts- und Zentrumsspitalern solidarisch abzugelten.

Die Zentralschweizer Kantone haben am 16. September 2013 gemeinsam mit Caritas Luzern einen Leistungsvertrag betreffend Führung des Dolmetschdienstes Zentralschweiz²⁴ für die Jahre 2014–2017 abgeschlossen. Damit beauftragen die Zentralschweizer Kantone Caritas Luzern mit der Führung einer Vermittlungsstelle für Dolmetschende und interkulturell Vermittelnde prioritär in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung im Raum Zentralschweiz. Durch die Vermittlungsstelle soll den Migrant/innen der Zugang zu Institutionen in den genannten Bereichen erleichtert werden. Die Zusammenarbeit mit Dolmetschenden und interkulturell Vermittelnden soll dabei die Kompetenz der Institutionen im Umgang mit Fremdsprachigen fördern.

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)²⁵ in Kraft getreten. Die ParlVer ersetzt die frühere «Convention des conventions». Sie ist flexibler und bietet

¹⁷ http://www.kkjpd.ch/images/upload/130603%20Jahresbericht%20HPI_Definitiv.pdf (letzter Zugriff 19.03.2014)

¹⁸ <http://www.lexfind.ch/dtah/100981/2/521.4.pdf> (letzter Zugriff 19.03.2014)

¹⁹ [http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=161&cHash=b41ed05b12](http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=161&cHash=b41ed05b12) (letzter Zugriff 19.03.2014)

²⁰ <http://www.kkjpd.ch/images/upload/111026%20Vereinbarung%20Kommission%20Jugendschutz-Film-mit%20Unterschrift%20d.pdf> (letzter Zugriff 19.03.2014)

²¹ <http://www.vdk.ch/index.php?page=293> (letzter Zugriff 17.03.2014)

²² <http://www.lexfind.ch/dta/31573/2/813.110.pdf> (letzter Zugriff 17.03.2014)

²³ http://www.zrk.ch/dms/dokument/Vertrag-LA-ZFI-Caritas-14_17-u_datei461_1386953312.pdf (letzter Zugriff 17.03.2014)

²⁴ <http://edudoc.ch/record/36982?ln=de> (letzter Zugriff 17.03.2014)

²⁵ <http://www.bpuk.ch/Konkordate/IVHB.aspx> (letzter Zugriff 17.03.2014)

den Kantonsparlamenten erweiterte Kompetenzen bei der Überwachung interkantonalen 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.

Die am 26. November 2010 in Kraft getretene Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)²⁶ befindet sich nach wie vor im Ratifikationsverfahren. Bisher sind der Vereinbarung 14 Kantone beigetreten. Die IVHB vereinheitlicht die wichtigsten Baubegriffe. Die föderalistische Struktur und die Gemeindeautonomie werden dabei erhalten, indem die dezentrale Planungshoheit im materiellen Recht gewahrt bleibt und das formelle Planungs- und Baurecht durch die Kantone freiwillig vereinheitlicht werden kann. Das Konkordat harmonisiert 30 formelle Baubegriffe (Definitionen) wie Höhen, Abstände und Geschossigkeit, damit in allen Kantonen die entsprechenden Begriffe gleich verstanden werden. Diejenigen Kantone, die der IVHB beitreten, verpflichten sich, die Baubegriffe und Messweisen der IVHB in ihr Planungs- und Baurecht zu übernehmen.

Die EnDK hat im August 2013 beschlossen, die Erarbeitung eines «Energie-Konkordats»²⁷ zu prüfen. Nachdem sich über Jahre ein klarer Kernbestand an Regelungen und Standards im Gebäudebereich gebildet hat, wurde abgeklärt, ob sich die revidierten Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) auch auf der Basis eines Konkordates umsetzen lassen. Die Abklärungen haben ergeben, dass dies grundsätzlich möglich ist. Ob ein Energie-Konkordat realisiert werden soll, wird im Frühjahr 2014 an der Plenarversammlung der EnDK entschieden.

Schliesslich konnte unter der Federführung der Schweizerischen Staatsschreiber-Konferenz (SSK) eine neue Vereinbarung ch.ch²⁸ mit dem Bund abgeschlossen werden. Weiter verdient die Zusammenarbeit im Bereich des vote électronique²⁹ Erwähnung, die in Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund in den vergangenen Jahren ausgebaut und optimiert werden konnte. Wenn auch in den letzten drei Jahren nur wenige neue Kantone E-Voting eingeführt haben, so wurden doch wertvolle Aufbauarbeit geleistet und technische Weiterentwicklungen initiiert. Die Rahmenvereinbarung Bund-Kantone über die E-Government-Zusammenarbeit³⁰ konnte erneuert werden und ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

3.2.3 Verträge in Vorbereitung

Derzeit ist ein Beitrittsverfahren zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 im Gang. Es handelt sich um eine Finanzierungsvereinbarung zwischen den Kantonen mit dem Ziel, den Lastenausgleich zwischen den Vereinbarungskantonen für die Studierenden an den Höheren Fachschulen zu regeln und Studierenden den gleichberechtigten Zugang zu den ausserkantonalen Bildungsangeboten zu ermöglichen. Der Vorstand der EDK hat das Datum für das Inkrafttreten der HFSV auf den 1. Januar 2014 angesetzt, unter der Voraussetzung eines Beitritts von mindestens zehn Kantonen. Diese Zahl konnte im Sommer 2013 erreicht werden.

Am 20. Juni 2013 hat die EDK das neue Hochschulkonkordat verabschiedet und in die kantonalen Beitrittsverfahren gegeben. Bisher ist ein Kanton dem Konkordat beigetreten. Das Konkordat ist in seinen wesentlichen Inhalten vom bestehenden Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz (HFKG) des Bundes vom 30. September 2011 vorbestimmt. Mit einem Beitritt zum Konkordat werden die Kantone folglich Inhalten des HFKG zustimmen. Vor allem aber schaffen sie mit einem Beitritt die rechtliche Grundlage, um in den vorgesehenen Organen von Bund und Kantonen zur

²⁶ <http://www.bpuk.ch/Konkordate/IVHB.aspx> (letzter Zugriff 17.03.2014)

²⁷ http://www.endk.ch/media/archive1/aktuelles/130823EnDKGV_D.pdf (letzter Zugriff 19.03.2014)

²⁸ <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/8333.pdf> (letzter Zugriff 19.03.2014)

²⁹ <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/> (letzter Zugriff 19.03.2014)

³⁰ <http://www.egovernment.ch/egov/00833/00839/index.html?lang=de> (letzter Zugriff 17.03.2014)

Förderung und Koordination des Hochschulbereichs mitwirken zu können. Der Hochschulbereich umfasst dabei gleichermaßen die universitären Hochschulen, die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen.

Neben dem Hochschulkonkordat hat die EDK im Juni 2013 auch den Entwurf für eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen³¹ zustimmend zur Kenntnis genommen. Diese Vereinbarung, mit der die gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen für die Koordination im Hochschulbereich geschaffen werden, können die Beitrittskantone nach Inkrafttreten des Konkordats mit dem Bund abschliessen. Ein möglicher Zeitrahmen für das Inkrafttreten des Hochschulkonkordats und damit auch für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung ist das Jahr 2015.

Weiter hat die Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) den Lehrplan 21 für die Volksschule erarbeitet. Mit diesem ersten gemeinsamen Lehrplan beabsichtigen die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone Artikel 62 der Bundesverfassung umzusetzen bzw. die Ziele der Schule zu harmonisieren. Gestützt auf die Ergebnisse aus der Konsultation wird der Lehrplan 21 nochmals überarbeitet und voraussichtlich im Herbst 2014 von den Deutschschweizer Erziehungsdirektorinnen und -direktoren freigegeben. Anschliessend entscheidet jeder Kanton gemäss den eigenen Rechtsgrundlagen über dessen Einführung.

Im Bereich der Medizin hat die GDK am 6. Dezember 2013 das zweite Vernehmlassungsverfahren zur Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung (WFV) eröffnet. Die Vereinbarung hat zum Ziel, die Versorgung mit genügend und gut ausgebildetem medizinischen Fachpersonal auch unter den Bedingungen der neuen Spitalfinanzierung und erhöhtem Kostendruck auf die Spitäler langfristig zu sichern. Sie sieht dafür zwei Instrumente vor: Erstens werden die Beiträge der Kantone an die Spitäler für die ärztliche Weiterbildung zum Facharzttitel gesamtschweizerisch kostengerecht und einheitlicher gestaltet. Zweitens soll mit einem interkantonalen Ausgleich der ungleichen finanziellen Belastung der Kantone für die ärztliche Weiterbildung mit einem einfachen Modell Rechnung getragen werden.

3.2.4 Einschätzung zum Stand der interkantonalen Zusammenarbeit

Die grosse Mehrheit der interkantonalen Vereinbarungen sind bilaterale oder regionale Vertragsverhältnisse zwischen zwei bzw. mehreren Kantonen einer Region. Seit einiger Zeit zeichnet sich aber ein gewisser Trend hin zu gesamtschweizerischen Vereinbarungen (Konkordaten) ab – seit den 1970er Jahren vor allem im Bereich der Bildung, in der jüngeren Vergangenheit aber auch in anderen Bereichen. Als Beispiele lassen sich die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 und die Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008 anführen. Gegenwärtig laufen Arbeiten bzw. Überlegungen zu einem gesamtschweizerischen Polizeikonkordat (KKJPD) sowie zu einem Konkordat betreffend die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich MuKE (EnDK).

Mit der Einführung der NFA 2008 wurden auch die Grundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gestärkt. Seither haben sich die Lastenausgleichszahlungen in den Aufgabengebieten gemäss Art. 48a BV im Vergleich zu der Zeit vor der NFA praktisch verdoppelt. Dies deutet darauf hin, dass die Einführung der NFA insgesamt zu einer Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit führte. Das ist auch im Hinblick auf den nationalen Zusammenhalt eine erfreuliche Entwicklung, stärkt doch die interkantonale Zusammenarbeit auch den Kohäsionsgedanken.

Das Instrument der interkantonalen Gesetzgebung stellt eine Alternative zu Bundesgesetzen dar mit dem Vorteil, dass die Kantone den Bereich weiterhin selber gestalten können. Es bestehen aber auch verschiedene grundsätzliche Herausforderungen (z.B. die gesellschaftliche Akzeptanz

³¹ <http://www.edk.ch/dyn/11662.php> (letzter Zugriff 19.03.2014)

von gesamtschweizerischen Konkordaten, deren Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit, die Rolle und der Einbezug der Kantonsparlamente etc.), die für eine generelle Untersuchung des Themas sprechen.

Im September 2010 wurde erstmals die Forderung nach einer Übersicht der interkantonalen Zusammenarbeit bzw. einer offiziellen Sammlung aller Konkordate und interkantonalen Vereinbarungen laut³². Das Fehlen eines zentralen Registers zu interkantonalem Recht und die unterschiedliche Handhabung der Kantone bei der Aufnahme von interkantonalem Recht in ihre Gesetzessammlungen wurden in Bezug auf das Öffentlichkeitsprinzip für problematisch erachtet. Im November 2011 sprachen sich die Kantonsregierungen deshalb für eine pragmatische Sammlung des interkantonalen Rechts aus. Die Lösung für eine solche Umsetzung muss noch ausgearbeitet werden.

Gemäss einer Umfrage des KdK-Sekretariats bei den Kantonsregierungen im Jahr 2013 wird die interkantonale Zusammenarbeit insgesamt positiv beurteilt und eine weitere Verstärkung grundsätzlich unterstützt. So zum Beispiel im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs, der kantonalen Hochschulen, des Agglomerationsverkehrs, der Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie bei Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Die Zielsetzungen der interkantonalen Zusammenarbeit wie beispielsweise die Nutzung von Grössenvorteilen, die Realisierung von Effizienzgewinnen, die Koordination der Leistungsangebote sowie die Förderung der Spezialisierung werden von einer grossen Mehrheit der Kantone anerkannt und geschätzt.

³² Motion der Oberaufsichtskommission (OAK) vom 7. September 2010, womit der Berner Regierungsrat beauftragt wurde, bei der KdK die Einrichtung einer offiziellen Sammlung aller Konkordate bzw. interkantonalen Vereinbarungen unter der Leitung einer interkantonalen Institution zu beantragen.

4 Externe Beiträge zur Analyse der Entwicklung des Föderalismus

In Ergänzung zur Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus durch die Kantone und interkantonalen Konferenzen wurde auch der Bund eingeladen, eine Analyse aus seiner Sicht vorzunehmen (Ziff. 4.1). Weiter wurden extern Analysen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Ziff. 4.2) sowie zur Literatur zum Schweizerischen Föderalismus und zur Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Schweizer Medien in Auftrag gegeben (Ziff. 4.3). Die externen Beiträge schliessen mit einer Betrachtung der Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld (Ziff. 4.4).

4.1 Entwicklung des Föderalismus aus Sicht des Bundes

Die Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus der Jahre 2011–2013 aus Sicht des Bundes wurde vom Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Direktion für europäische Angelegenheiten, der Bundeskanzlei und Lexfind erarbeitet. Der Bericht wurde den Mitgliedern der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF) zur Konsultation unterbreitet. In Ergänzung zur nachfolgenden Beurteilung wurde auch die Stellung von Bund und Kantonen im Lichte wichtiger Daten analysiert. Dieser Beitrag befindet sich in Anhang II.

4.1.1 Europäische Ebene

Im Zuge der Umsetzung der vom Bundesrat verfolgten europapolitischen Strategie der Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Weges waren die Kantone in der Berichtsperiode eng einbezogen. Das betrifft insbesondere die innenpolitische Abstützung der Vorschläge des Bundesrates zur Neugestaltung der institutionellen Architektur der bilateralen Beziehungen Schweiz-EU, um die Homogenität der Anwendung des in die bilateralen Abkommen übernommenen EU-Rechts sicherzustellen. So wurden die Kantone im Frühsommer 2012 zu den institutionellen Vorschlägen des Bundesrates, die dieser der EU zu übermitteln gedachte, konsultiert. Daraus resultierte im August 2013 die Verabschiedung des Entwurfs für ein institutionelles Verhandlungsmandat, zu welchem die Kantone wiederum formell konsultiert wurden, bevor das Mandat vom Bundesrat am 18. Dezember 2013 beschlossen wurde. Konsultiert wurden die Kantone daneben auch zu weiteren wichtigen europapolitischen Geschäften, beispielsweise der Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf Kroatien oder zum Entwurf des Verhandlungsmandats zur Revision des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU (dieses Mandat hat der Bundesrat ebenfalls am 18. Dezember 2013 verabschiedet). Bei diesen Konsultationen besteht für die Kantone auf Grund der Entwicklungen der Beziehungen Schweiz-EU manchmal ein gewisser Zeitdruck, rasch Stellung zu nehmen, auch wenn der Bundesrat stets bestrebt ist, die übliche Frist von drei Monaten einzuhalten.

Infolge der immer enger werdenden Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und der angestrebten Erneuerung des bilateralen Weges hat die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Europapolitik in den letzten Jahren somit insgesamt zugenommen. Zur Stärkung des Informationsaustausches sowie der Wahrung der Interessen und Mitwirkungsrechte der Kantone ist am 5. Juni 2012 eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen betreffend den politischen Dialog Bund-Kantone zu Europafragen unterzeichnet worden. In diesem kurz «Europadialog Bund-Kantone» genannten zusätzlichen Forum sind von Bundesseite der EDA- und der WBF-Vorsteher und auf Kantonsseite eine Delegation der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vertreten. Der Europadialog tagt mehrmals jährlich und hat sich bereits nach kurzer Zeit als nützliches Gesprächs- und Diskussionsforum zur Erörterung europapolitischer Grundsatzfragen, aber auch aktueller europapolitischer Dossiers, entwickelt.

4.1.2 Verfassungsebene

In der Berichtsperiode 2011–2013 wurde die Bundesverfassung viermal geändert, und zwar jedes Mal direkt oder indirekt aufgrund einer Verfassungsinitiative:

- Änderung von Artikel 75b (Annahme der eidg. Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» am 11. März 2012);
- Änderung von Artikel 106 (Annahme des Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» am 11. März 2012);
- Änderung von Artikel 67a (Annahme des Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Jugend + Musik» vom 23. September 2012);
- Änderung von Artikel 95 Absatz 3 (Annahme der eidg. Volksinitiative «Gegen die Abzockerei» am 3. März 2013).

Die ersten drei Verfassungsänderungen betreffen die Kantone nicht unerheblich. Insbesondere die erste erwähnte Verfassungsänderung (75b BV Zweitwohnungen) ist mit umfangreichen Umsetzungsaufgaben in den Tourismuskantonen verbunden. Die zweiterwähnte Verfassungsänderung (Art. 106 BV Geldspiele) verankert neben den Kompetenzen des Bundes auch die Rücksichtnahme auf die Kantone bei der Bundesgesetzgebung und umschreibt die kantonalen Zuständigkeiten. Die dritterwähnte Verfassungsänderung (Art. 67a BV Musikalische Bildung) enthält nur eine subsidiäre Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes bzw. verankert die Mitwirkung der Kantone am Festlegen von Grundsätzen.

Der Bundesbeschluss über die Familienpolitik (Art. 115a und 116 Abs. 1 und 2) wurde am 3. März 2013 vom Volk abgelehnt; die Volksinitiative «für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» wurde am 11. März 2012, die Volksinitiative «Eigene vier Wände dank Bausparen» wurde am 17. Juni 2012 und die Volksinitiative «Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen» wurde am 24. November 2013 von Volk und Ständen abgelehnt; alle vier erwähnten Vorlagen hätten sich erheblich auf die Kantone ausgewirkt.

Insgesamt sind 2011–2013 die Diskussionen auf Verfassungsebene (mit Auswirkungen auf die Kantone) stark durch die Volksrechte, d.h. durch Volksinitiativen geprägt worden – mehr als in früheren Jahren.

4.1.3 Gesetzesebene

Während die Zahl der Erlasse aller Kantone sich zwischen 2006 und 2013, insbesondere aufgrund umfangreicher Rechtsbereinigungen, um 7,2% reduzierte (s.o.), nahm der Rechtsbestand des Bundes – aufgrund der Erhöhung der Zahl der Erlasse internationalen Rechts – in der gleichen Periode um 6,6% zu; die Zahl der Erlasse im Landesrecht nahm leicht ab.

Die Impulse für Änderungen auf Gesetzesebene ergaben sich aus internationalen oder bilateralen Herausforderungen und Verpflichtungen, aus neuen Problemen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder anderer Art und aus neuen Ansprüchen der Bevölkerung an staatliches Handeln. Neben internationalen und bilateralen Verträgen waren und sind namentlich Aufträge des Parlaments sowie, punktuell, Verfassungsinitiativen (s.o.) für Gesetzgebungsarbeiten verantwortlich.

Dabei sind in den Jahren 2011–2013 in verschiedenen Fällen den Kantonen anspruchsvolle Umsetzungsarbeiten auferlegt worden, oft mit finanziellen Auswirkungen, oder es wurden ihre Rechtsetzungsspielräume eingeschränkt. Als Beispiel möchten wir das neue Erwachsenenschutzrecht (Revision des Vormundschaftsrechts) erwähnen; es wird erheblich professionalisiert und die Rechte der Betroffenen werden gestärkt; die Anforderungen an die kantonale Behördenorganisation sind erheblich.

Ein zweites Beispiel ist Artikel 26a Asylgesetz (Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender). Unter bestimmten zeitlichen und sachlichen Voraussetzungen können Anlagen und Bauten des Bundes ohne kantonale oder kommunale Bewilligung zur Unterbringung von Asylsuchenden genutzt werden. Diese Bestimmung wurde von der Bundesversammlung mit Beschluss vom 28. September 2012 in das Asylgesetz eingefügt und – als Bestandteil der dringlichen Asylgesetz-Änderungen – bereits auf den 29. September 2012 in Kraft gesetzt. Mit dieser Bestimmung werden – im Interesse der Asylpolitik – relativ wichtige Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsspielräume der Kantone und Gemeinden eingeschränkt.

Nicht vergessen werden darf, dass die Kantone neben den ihnen übertragenen Aufgaben immer wieder auch neue anspruchsvolle eigene Aufgaben wahrnehmen (beispielsweise in der Bildungspolitik, in der Kulturpolitik oder in der Integrationsförderung). Häufig bedienen sie sich dabei der interkantonalen Zusammenarbeit (z.B. die Erarbeitung der Leitlinien der Kantone zur schweizerischen Migrationspolitik vom 21. Juni 2013).

4.1.4 Administrative Ebene

Am Föderalistischen Dialog vom 18. März 2011 wurde beschlossen, zur Frage der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone eine gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone einzusetzen, um auf technischer Ebene Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Diese legte am 13. Februar 2012 ihren Bericht vor. In der Folge ist auf Bundes- und Kantonsseite ein Grossteil der Vorschläge umgesetzt worden. Verbesserungen sind in beiderseitigem Interesse. Im Interesse der Kantone sind Verbesserungen, die dazu dienen, die Kenntnisse und Interessen der Kantone bei der Rechtsetzung besser einzubeziehen, und die dazu beitragen, ihren Aufwand und ihren Zeitbedarf für die Umsetzung besser zu berücksichtigen. Von Interesse des Bundes sind die Verbesserungen, welche dazu beitragen, dass die Kantone ihre Anliegen auf fundierte Art und Weise einbringen und dass sie dann in der Lage sind, das Bundesrecht zeitgerecht und sachkundig umzusetzen.

Die Problematik der «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» zeigt, wie eng die Regierungen und Verwaltungen von Bund und Kantonen miteinander zusammenarbeiten. Die Kantone (und natürlich auch die Gemeinden) setzen Vorgaben um, die im internationalen Recht oder im Landesrecht formuliert sind und pflegen dabei einen intensiven Dialog mit Bundesstellen. Gleichzeitig sind die Kantone auch eng beteiligt an Verhandlungen, die zu neuen staatsvertraglichen Verpflichtungen führen, und an der Gestaltung des Landesrechts. Die intensive Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden trägt dazu bei, dass die Bewohnerinnen und Bewohner unseres Landes für ihre Steuerfranken hochwertige Gegenleistungen erhalten.

4.1.5 Ebene der öffentlichen Finanzen

Die Finanzflüsse zwischen dem Bundeshaushalt und den Kantonen lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- Kantonsanteile an Bundeseinnahmen (insbesondere direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer), diese sind zweckfrei.
- Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich), diese sind ebenfalls zweckfrei.
- Bundesbeiträge, diese sind zweckgebunden und dienen der Finanzierung der Verbundaufgaben, d.h. von Aufgabenbereichen, die von Bund und Kantonen gemeinsam getragen werden.

Im Finanzausgleich legt die Bundesversammlung die Grundbeiträge für die Dotationen der Ausgleichsgefässe jeweils für eine Vierjahresperiode fest. Das Parlament wird auf Basis des Wirksamkeitsberichts, zu dem im ersten Halbjahr 2014 eine Vernehmlassung stattfinden wird, die Grundbeiträge für die Periode 2016–2019 mittels referendumsfähiger Bundesbeschlüsse bestimmen. Allfällige Änderungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich werden gleichzeitig mit der Festlegung der Dotationen behandelt.

Die Unternehmenssteuerreform III, zu der im Laufe des Jahres 2014 ebenfalls eine Vernehmlassung stattfinden wird, stellt für die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen eine grosse Herausforderung dar. Die kantonalen Steuerstatus (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften) haben heute für den Bund und für viele Kantone eine grosse finanzielle und volkswirtschaftliche Bedeutung. Sie ermöglichen jedem Kanton, im internationalen Wettbewerb um mobile Aktivitäten kompetitiv zu sein. Sollten die kantonalen Status aufgrund mangelnder internationaler Akzeptanz abgeschafft werden, wäre mit einer Einschränkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu rechnen. Eine allfällige Abschaffung bzw. Anpassung der kantonalen Steuerstatus müsste daher mit gezielten steuerlichen Massnahmen kombiniert werden. Andernfalls droht ein Wegzug von heute privilegiert besteuerten Unternehmen, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsplätze. Die gemeinsame Projektorganisation von Bund und Kantonen schlägt als solche Massnahmen eine Lizenzbox auf Ebene der kantonalen Steuern und eine zinsbereinigte Gewinnsteuer mit Beschränkung des Schutzzinsabzugs auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital vor. Zudem können die Kantone auf das Instrument von Gewinnsteuersenkungen zurückgreifen, soweit sie dies für erforderlich erachten, um ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Die Unternehmenssteuerreform III wird finanzielle Lasten für den Bund wie für die Kantone mit sich bringen, die zum heutigen Zeitpunkt noch nicht genau quantifiziert werden können. Die Lasten sollten dabei auf die Beteiligten ausgewogen verteilt werden (Opfersymmetrie). Der Bund soll den Kantonen mit vertikalen Ausgleichsmassnahmen finanzpolitischen Spielraum verschaffen, damit die mit den kantonalen Gewinnsteuersenkungen verbundenen Mindereinnahmen abgedeckt werden. Dadurch kann verhindert werden, dass Kantone, welche die finanziellen Lasten der Reform aus eigener Kraft nicht tragen können, an Standortattraktivität einbüßen und damit auch bedeutende Steuereinnahmen des Bundes verloren gehen. Schliesslich stammt fast die Hälfte der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer juristischer Personen von Statusgesellschaften. Der Umfang dieser vertikalen Ausgleichsmassnahmen hängt von der Wahl der steuerpolitischen Stossrichtung bezüglich der gezielten Massnahmen ab. Der bestehende Finanzausgleich soll auch unter neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb ermöglichen. Dabei werden Anpassungen am System des Ressourcenausgleichs notwendig sein, um die neuen steuerpolitischen Realitäten abzubilden. Ansatzpunkt bildet dabei die Gewichtung der Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial.

4.1.6 Gesamtbeurteilung und Ausblick

Der schweizerische Föderalismus bzw. die Gewichte des Bundes auf der einen und der Kantone und Gemeinden auf der andern Seite sind seit längerer Zeit relativ stabil. Die Haupttreiber für die leichten Veränderungen in der Periode 2011–2013 waren die Entwicklungen auf internationaler bzw. europäischer Ebene, die zunehmenden Ansprüche an die staatlichen Tätigkeiten und die Volksrechte.

Was namentlich die Europapolitik angeht, so haben sich der Meinungs-austausch und die Zusammenarbeit mit den Kantonen insbesondere auf Grund der Bestrebungen zur Regelung der institutionellen Fragen im Verhältnis Schweiz-EU intensiviert. Die Kantone dürften bestrebt sein, die Frage einer weiteren Intensivierung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten in der Europapolitik im Zuge der Neugestaltung des institutionellen Verhältnisses Schweiz-EU vertieft zu thematisieren.

Die Jahre 2011–2013 waren aus der Sicht des Bundes durch eine sehr gute Zusammenarbeit geprägt. Dies gilt sowohl für das Verhältnis Bund–Kantone wie auch für das Verhältnis der Kantone zu einander. Es gab nur geringe Spannungen im föderalistischen Verhältnis, insbesondere auch aufgrund der vergleichsweise vorteilhaften wirtschaftlichen Entwicklung und sich gut entwickelnder Steuereinnahmen. Die gute Wirtschaftsentwicklung hat allerdings auch zu wachsenden Ansprüchen an den Staat geführt und dies auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Zahlreiche Kantone und Gemeinden bzw. Städte sind an die Grenzen ihres finanzpolitischen Spielraums gelangt und mussten oder müssen Sparpakete schnüren. Die Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit dürfte sich intensivieren. Dies könnte auch mit zunehmenden Belastungen im föderalistischen Verhältnis verbunden sein.

4.2 Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus

Das Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg (Prof. Dr. iur. Bernhard Waldmann und MLaw Emanuel Bortler) analysierte die bundesgerichtliche Rechtsprechung der Jahre 2011–2013 zu den föderalismusrelevanten Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 1, 3, 5a, 42–53, 135, 189 abs. 2 BV). Mit Blick auf die materiellen Kompetenzschränken sowie die Tragweite der kantonalen Autonomie sind zudem die Entscheide zu den Grundrechten (Art. 7–34 BV) und den rechtsstaatlichen Grundsätzen (Art. 5 BV) untersucht worden. Ebenfalls Eingang fand die Rechtsprechung zu weiteren «potenziell» föderalismusrelevanten Bestimmungen, namentlich zu Art. 190 BV (Massgeblichkeit der Bundesgesetze und des Völkerrechts), Art. 120 BGG (Klage an das Bundesgericht), Art. 86 Abs. 3 BGG (Vorinstanzen des Bundesgerichts bei vorwiegend politischen Entscheiden) und Art. 6 ZGB (öffentliches Recht der Kantone und Bundeszivilrecht). Eine abschliessende Recherche nach ausgewählten Stichworten³³ vervollständigte die Suche. Hinsichtlich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts hat die Analyse keine besonders nennenswerten Entscheide zum Föderalismus hervorgebracht. Die kantonale Rechtsprechung wurde nicht untersucht. Der integrale Bericht befindet sich in Anhang III.

In seiner abschliessenden Würdigung hält das IFF fest, dass die Herausarbeitung von Entwicklungstendenzen (Trends) in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur föderalistisch-bundesstaatlichen Staatsorganisation einer Betrachtung über einen längeren Zeithorizont bedürfte. Eine Beobachtungsperiode von lediglich drei Jahren ermöglicht diesbezüglich nur vage und zufällige Erkenntnisse. Es handelt sich in der Mehrzahl der analysierten Urteile um Einzelfallentscheide, die nicht leichthin einen Schluss auf Tendenzen oder gar Regelmässigkeiten zulassen. Vor diesem Hintergrund erschöpft sich die Würdigung des IFF in einer grundsätzlichen Feststellung (1.) sowie in zwei punktuellen Anmerkungen (2./3.).

1. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die meisten bundesgerichtlichen Urteile zum Föderalismus Fälle strittiger Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen betreffen. Das Bundesgericht wird dabei in der Regel im Zusammenhang mit Individualbeschwerden mit solchen Fragen befasst. Demgegenüber spielt die Klage nach Art. 120 BGG kaum eine Rolle. Es scheint, dass Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen, aber auch andere Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen untereinander immer noch schwergewichtig auf politischem und nicht auf rechtlichem Weg bereinigt werden. Diese Art der Konfliktbereinigung dürfte hauptsächlich mit der langjährigen politischen Kultur zusammenhängen. Von Bedeutung ist aber sicherlich auch, dass viele der föderalen Grundsätze über keine (wie z.B. das Subsidiaritätsprinzip [Art. 5a BV] oder die Grundsätze in Art. 43a BV) oder nur über wenig (wie z.B. die bundesstaatliche Treuepflicht [Art. 44 BV]) normative Substanz verfügen. Dazu kommen die gegenüber Bundesgesetzen (und teilweise auch gegenüber Bundesratsverordnungen) beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts (Art. 190 BV) sowie die Nichtanfechtbarkeit von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates (Art. 189 Abs. 4 BV). Immerhin stünde den Kantonen auch gegenüber solchen Akten die Möglichkeit der Einreichung einer Klage nach Art. 120 BGG offen, zumal das Klageverfahren kein Anfechtungsobjekt voraussetzt. Solche Klageverfahren könnten namentlich im Hinblick auf die Durchsetzung der Mitwirkungsrechte der Kantone (insbesondere in der Aussenpolitik des Bundes) durchaus von Nutzen sein. Dies ändert freilich nichts daran, dass der gerichtliche Rechtsschutz der Autonomie der Kantone immer noch relativ schwach ausgebaut ist³⁴. Der Föderalismus lässt sich in seiner Substanz nur erhalten, wenn die Einhaltung der bundesstaatlich-föderalistischen Grundsätze auch gerichtlich überprüfbar ist.

³³ Föderalismus/föderal, kantonale Autonomie, Finanzautonomie, Organisationsautonomie, interkantonal, Konkordat, Bundesstaat.

³⁴ Vgl. hierzu grundlegend PATRICIA EGLI, Der Schutz der Autonomie der Kantone: Rechtsvergleichende Aspekte, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 2011 I, S. 365–385.

2. Wie der Entscheid zum Westschweizer Hanfkongordat (BGE 138/435) zeigt, ist im Bereich der rechtsetzenden Konkordate eine Vielzahl von Fragen prozessualer Natur noch ungeklärt. Die (bundesgerichtliche) Rechtsprechung wird sich in Zukunft vermehrt dieser offenen Fragen annehmen (müssen), solange der Bundesgesetzgeber die Verfahrensbestimmungen für die Beschwerde gegen solche Konkordate im Bundesgerichtsgesetz (BGG) nicht spezifiziert.
3. Als rechtsstaatlich und auch bundesstaatlich problematisch erscheint schliesslich die vom Bundesgericht bereits vor Jahren eingeleitete und nun im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsbeschränkung (Art. 75b BV) fortgesetzte Ausweitung des für die Anwendung des Beschwerderechts von Natur- und Heimatschutzorganisationen (Art. 12 NHG) massgebenden Tatbestands des Vorliegens einer Bundesaufgabe³⁵. Im Unterschied zum Beschwerderecht Privater, das sich auch über eine richterliche Konkretisierung der Rechtsschutzgarantien fortentwickeln lässt, handelt es sich beim Verbandsbeschwerderecht um ein Institut, das einer klaren gesetzlichen Regelung bedarf. Mit der ständigen Erweiterung des schillernden Begriffs der Bundesaufgabe bewegt sich das Bundesgericht aber zusehends auf einem rechtsstaatlich instabilen Terrain. Es läge am Bundesgesetzgeber, den Geltungsbereich des Verbandsbeschwerderechts gerade auch gegenüber kantonalen Entscheiden präziser zu umschreiben³⁶.

4.3 Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft

4.3.1 Literatur zum Schweizerischen Föderalismus

Das Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg (MLaw Zeno Schnyder von Wartensee) analysierte die aktuellen und zentralen Themen der schweizerischen Föderalismusforschung der Jahre 2011–2013. Dabei erfolgte eine nach den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen geordnete Darstellung, welche die wesentlichen Erkenntnisse zusammenfasst und auf allfällige innovative Ansätze sowie Kontroversen aufmerksam macht. Der integrale Bericht befindet sich in Anhang IV.

In seiner abschliessenden Würdigung hält das IFF fest, dass keine eigentlichen Forschungsnoven zu erkennen sind. Auch scheint der gewählte Beobachtungszeitraum zu kurz, um eine allgemeine Tendenz zu benennen. Auffallend ist, dass in den beteiligten Forschungsdisziplinen derzeit jeweils unterschiedliche Aspekte des Föderalismus im Vordergrund stehen. Juristen beschäftigen sich vor allem mit dem fraglichen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und der mangelnden Justiziabilität der föderalismusrelevanten Verfassungsnormen. Darüber hinaus gilt ihr Interesse nach wie vor den Auswirkungen der NFA-Reform. In der volkswirtschaftlichen Betrachtung gilt das Hauptaugenmerk dem Zusammenhang zwischen dezentraler Organisation und Haushaltsdisziplin sowie Steuerbelastung. Dabei sind unter Ökonomen vorwiegend komparative Ansätze verbreitet, welche zunächst den Dezentalisierungsgrad ausgewählter Staaten bewerten und anschliessend Kennzahlen vergleichen, welche für die allgemeine Wohlfahrt von Bedeutung sind. Die Politikwissenschaft widmet sich neben den Prozessen zur Entscheidungsfindung im dezentralen System insbesondere auch dem Umgang mit grenzüberschreitenden Siedlungsräumen und der Agglomerationspolitik. Historiker untersuchen vorwiegend den Wandel ausgewählter Werthaltungen im Verlaufe der Zeit, darunter vor allem das für die Staatsbildung letztlich massgebende Zusammengehörigkeitsgefühl bestimmter Bevölkerungsgruppen.

³⁵ BGE 139 II 271.

³⁶ Vgl. im Einzelnen BERNHARD WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen – erste Leiturteile zur Zweitwohnungsinitiative, in: Baurecht 2013, S. 231 ff., 238 f.; a.M. ARNOLD MARTI, Anmerkungen, in: Umweltrecht in der Praxis (URP) 2013, S. 555 ff., 559 f.

4.3.2 Entwicklung der Föderalismus-Diskussion in den Schweizer Medien

Das Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) der Universität Zürich (Prof. Dr. Otfried Jarren, Dr. Franziska Oehmer, lic. phil. Stephan Rösli) analysierte das Bild des Föderalismus in den Schweizer Medien in den Jahren 2011–2013. Analysiert wurde die Berichterstattung in ausgewählten Schweizer nationalen und überregionalen Tages- und Wochenzeitungen sowohl für ein repräsentatives als auch für ein durch die KdK ausgewähltes Sample. Der integrale Bericht befindet sich in Anhang V.

Gestützt auf die Analyse der Föderalismusdebatte in Schweizer Printmedien hält das IPMZ in seinem Fazit fest, dass der Föderalismus im Zusammenhang mit einem breiten Themenspektrum dargestellt wird und dass vor allem ereignisabhängig (Abstimmungen, Gesetzesinitiativen etc.) diskutiert wird. So wird er im Rahmen innen-, bildungs- oder auch gesundheitspolitischer Themen besprochen. Dabei findet der Föderalismus vor allem als wichtiges Staatsprinzip Erwähnung. Die Debatten werden mehrheitlich von politischen Akteuren (Regierungen, Parteien) und Vertretern wissenschaftlicher Einrichtungen geführt. Die KdK tritt hier nicht als zentraler Diskussionspartner in Erscheinung. Die föderalistischen Debatten werden selten kontrovers geführt. Falls sie jedoch strittig behandelt werden, so lassen sich Konfliktlinien zwischen Bund, SP, Grüne auf der leicht föderalismuskritischeren Seite und Kantonen, SVP, FDP auf der föderalismusbefürwortenden Seite identifizieren. Eine positive Darstellung dominiert die Föderalismusberichterstattung.

Anhand dieser Erkenntnisse formuliert das IPMZ abschliessend folgende Handlungsempfehlungen für die Öffentlichkeitsarbeit der KdK:

1. Da der Föderalismus vor allem im Zusammenhang aktueller Ereignislagen diskutiert wird, empfiehlt sich eine verstärkte proaktive Informationspolitik (Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, Gespräche mit Journalisten etc.) im Vorfeld von Abstimmungen, Gesetzesinitiativen, in denen sich die KdK als relevanter Akteur und als gemeinsames Sprachrohr der Kantone positionieren kann.
2. Daneben ist eine kontinuierliche Kommunikationsarbeit über die Vorteile föderalistischer Strukturen über online und offline Medien empfehlenswert.
3. Die unterschiedlichen Positionen verschiedener Akteure zum Föderalismus, wie sie in der Analyse der Kontroverse deutlich geworden sind, kann ebenso in einer adressatenspezifischen Kommunikationsarbeit Berücksichtigung finden.
4. Die zahlreichen positiven Bewertungen des Föderalismus in den Schweizer Medien könnten als überzeugende Testimonials in den online und offline Publikationen der KdK genutzt werden.

4.4 Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld

Der nachfolgende Beitrag des Forum of Federations (Felix Knüpling und Dorothea Stoh) beleuchtet schlaglichtartig die wesentlichen Reformen und zentralen Herausforderungen in Bezug auf den Föderalismus einiger europäischer Bundestaaten, insbesondere der Schweizer Nachbarstaaten Deutschland, Österreich und des sich föderalisierenden Italien. Spanien und die Europäische Union finden ebenfalls Beachtung.

4.4.1 Deutschland

Deutschland steht nach den beiden Föderalismusreformen von 2006 und 2009, die im Wesentlichen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern neu geregelt hat, vor einer weiteren grossen Reformanstrengung. Im Jahr 2019 laufen das Finanzausgleichsgesetz sowie der Solidarpakt II aus. Damit muss eine tragende Säule des föderalen Systems in der laufenden Legislaturperiode von der «Grossen Koalition» aus CDU/CSU und SPD neu verhandelt werden.

Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich wird heute vor allem deshalb kritisiert, weil nur drei oder vier finanzstarke Länder die Gelder aufbringen müssen, die auf die grosse Zahl finanzschwacher Länder verteilt werden. Bayern und Hessen haben den einschlägigen Gesetzen damals zwar zugestimmt, jüngst aber ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengt, weil sie die Finanzverteilung unter den tatsächlichen Umständen für verfassungswidrig und sich selbst für überfordert halten. Da die Schuldenbremse, die ebenfalls 2020 für die Länder ihre volle Wirksamkeit entfaltet, eine Flucht in die Verschuldung verhindert und Steuererhöhungen allenfalls begrenzte Aussicht auf die erforderlichen politischen Mehrheiten haben, gilt es, eine Lösung zu finden, die für alle Beteiligten bei unverändertem Finanzaufkommen einen erträglichen Kompromiss darstellt. Erschwert wird eine Lösung durch das weiterhin weit unterdurchschnittliche Steueraufkommen der ostdeutschen Länder – Sachsen etwa erreicht nur 51 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens aller deutschen Länder –, das es ihnen nicht erlaubt, aus eigener Kraft die Mittel zu erwirtschaften, die zur Befriedigung der sozialstaatlichen Ansprüche und zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge in voller Höhe erforderlich sind.

Nicht weniger schwierig ist die Bewältigung der Altschuldenproblematik. Vor allem Bremen und das Saarland befinden sich durch ihre weit überdurchschnittliche Verschuldung in einer Haushaltsnotlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Während einige Regionen somit bestenfalls stagnieren, verstärken sich die Abwanderungstendenzen in die ökonomisch erfolgreichen Wachstumsregionen – und damit auch die Folgen des demographischen Wandels, der die schwächeren Bundesländer schon heute erheblich belastet. Erschwerend kommt hinzu, dass sich in den Ländern die kommunale Verschuldung unterschiedlich entwickelt und vor allem die Kommunen in den Neheimerländern (v.a. in Nordrhein-Westfalen, Saarland, Ostdeutschland) mit hohen Sozialausgaben belastet sind. Jede Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzverteilung wird diese Probleme lösen müssen, da sonst keine Nachhaltigkeit in der deutschen Finanzordnung erreicht werden kann. Gleichzeitig ist eine Überforderung der finanzstarken Länder zu vermeiden, die sich schon jetzt als übermässig belastet betrachten.

In der derzeitigen Debatte werden verschiedene Lösungsansätze erörtert. So wird u.a. eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder gefordert. Gegenwärtig entscheidet der Bund gemäss Art. 105 Abs. 2 GG über alle aufkommensrelevanten Steuern. Die Länder können damit in der Staatspraxis nur in sehr geringem Umfang über das Volumen ihrer Einnahmen entscheiden. Auch ihre Ausgabenautonomie ist äusserst begrenzt. Sie sind im Wesentlichen für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben zuständig (Art. 83 ff. GG) und müssen nach dem Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) die Kosten der Aufgabenerledigung tragen. Den weitaus grössten Ausgabenblock bilden die Kosten des Sozialstaates, die sehr weitreichend durch bundesgesetzlich begründete Rechtsansprüche verursacht werden. Zudem hat der Bund in der Vergangenheit den Kommunen in erheblichem Masse Verwaltungsaufgaben im Sozialbereich übertragen, ohne ihnen dafür ausreichend Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Das seit 2006 geltende Verbot der Aufgabenübertragung (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) lässt die bereits übertragenen Aufgaben unberührt und entlastet damit die Kommunen als Teil der Länder (Art. 106 Abs. 9 GG) nur in begrenztem Umfang, weil der Sozialstaat im Wesentlichen bereits ausgebaut war, als das Aufgabenübertragungsverbot in Kraft trat.

Erhielten die Länder in dieser Situation zusätzliche Steuergesetzgebungskompetenzen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer – die Umsatzsteuer ist europarechtlich geregelt, so dass für diese gemessen am Aufkommen ertragreichste Steuer keine Gesetzgebungskompetenzen der Länder begründet werden können –, könnte das in der Theorie auf den ersten Blick die Finanzkraft der Länder stärken und das Erfordernis eines Finanzausgleichs zumindest verringern. In der Staatspraxis jedoch verhindert die sehr unterschiedliche Steuerkraft der Länder eine solche Lösung. Ein

Land wie Sachsen, das nur knapp mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Steuererträge der Länder einnimmt, müsste die Einkommen- und/oder die Körperschaftsteuer, damit auch nur theoretisch eine Verbesserung seiner Finanzsituation einträte, in einem solchen Ausmass erhöhen, dass Ausweichreaktionen vor allem der wirtschaftlich leistungsfähigen Steuerpflichtigen unvermeidbar wären. Finanzstarke Länder dagegen könnten auf Steuererhöhungen verzichten und würden so für leistungsstarke Steuerpflichtige noch attraktiver. Die Folge wäre eine erhebliche Zunahme der schon jetzt festzustellenden Binnenwanderung in Deutschland von Ost nach West. Gleichwertige Lebensverhältnisse wären nicht mehr zu erhalten.

Der gelegentlich in die Diskussion gebrachte Gedanke einer Länderneugliederung mit dem Ziel, in gleicher Weise leistungsstarke Länder zu schaffen, verspricht kaum Erfolg. Abgesehen davon, dass ein finanzstarkes Land kaum Interesse daran haben könnte, mit einem finanzschwachen Land zu fusionieren und so die eigene Finanzkraft zu schwächen sowie alte Schulden aufgebürdet zu bekommen, ist kaum damit zu rechnen, dass bei der gemäss Art. 29 GG erforderlichen Volksabstimmung in den betroffenen Ländern die notwendigen Mehrheiten zustande kommen würden.

4.4.2 Österreich

2012 kam es in Österreich neben kleineren Reformen zu einer wesentlichen Veränderung auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene. Mit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012 (auch als «9+2-Modell» bekannt) gibt es seit dem 1.1.2014 eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit mit neun Landesverwaltungsgerichten und zwei Verwaltungsgerichten des Bundes (Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzgericht)³⁷. Diese ersetzen 120 Sonderbehörden des Bundes und der Länder und führen dazu, dass Berufungen gegen Verwaltungsbescheide des Bundes bzw. der Länder nicht mehr an die nächsthöhere Instanz der Verwaltung gerichtet werden, sondern nunmehr gerichtlich Beschwerde erhoben werden kann. Dieser Reformschritt lässt sich auf die Initiative des Österreich-Konvents (2003) zurückführen. Zwar vermochte der Konvent nicht ein umfassendes Reformprojekt durchzusetzen, aber er lieferte Grundlagen für einzelne Reformschritte. Ebenfalls auf den Konvent zurückführen lassen sich, zum Beispiel, die Abschaffung des Einspruchsrechts und die Neuerung zu Gemeindekooperationen. Erstes ging mit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012 einher und führte dazu, dass die Bundesregierung ihr suspensives Veto gegen die Gesetzesbeschlüsse der Landtage zum 1. Juni 2012 verlor. Die Länder hatten dessen Abschaffung seit Jahrzehnten gefordert. Bei letzterem handelt es sich um die 2011 eingeführte neue bundesverfassungsrechtliche Grundlage für Gemeindekooperationen, die beinhaltet, dass Gemeindeverbänden ganze Aufgabenbündel übertragen werden können. Beide Änderungen stärkten somit die Kompetenzen der Länder.

In den finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern kam es 2012 zu einem Stabilitätspakt, auf den man sich schon 2011 geeinigt hatte. Eine verfassungsrechtlich festgesetzte Schuldenbremse, die in die Budgethoheit der Länder eingegriffen hätte, war zuvor gescheitert. Das Ziel des Stabilitätspakts ist ein Nulldefizit bis 2016. Bei diesen Entwicklungen ist der zunehmende Einfluss der Europäischen Union zu erkennen. Erwähnenswert ist die Rolle des Bundesrats durch das, ihm seit 2010 zustehende, Recht der Subsidiaritätsprüfung hinsichtlich europäischer Rechtsakte. Ausserdem wurde 2013 eine Reform des Bundesrats diskutiert – eine in regelmässigen Abständen wiederkehrende Diskussion. Dieses Mal geht es um die Konkretisierung vorhandener Zuständigkeiten.

Wenn auch 2013 noch keine Reform des Bundesrates stattgefunden hat, ist es nicht ausgeschlossen, dass sich bald selbige durchsetzen lässt. Der ehemalige Bundesratspräsident Reinhard Todt verwies in seiner Abschiedsrede im Dezember 2013 auf die Notwendigkeit für Reform und den hierfür einstimmig von der Landtagspräsidentenkonferenz vorgetragenen Vorschlag, bei dem es unter anderem um ein verstärktes Mitwirkungsrecht des Bundesrates bei Bundesgesetzen geht.

In Österreich steht das föderale System weiterhin in der öffentlichen Kritik, vor allem aufgrund fehlender Reformbereitschaft und dem politischen Stillstand von 2013. Als ein Hindernis für Reform wird von vielen die Österreichspezifische Art des Föderalismus gesehen, d.h. die Kluft zwischen

³⁷ http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_51

gelebter und geschriebener Verfassung. Die Landeshauptmänner, die zwar laut geschriebener Verfassung an Kompetenzarmut leiden, verfügen über beachtliche reale Kompetenzen. Zugespißt bedeutet das, dass die Bundesregierung ohne die Zustimmung der Landesregierungen so gut wie machtlos ist. Die Haltung der Landeshauptmänner gegenüber Reformversuchen ist in der Vergangenheit üblicherweise jedoch defensiv gewesen. Sie bevorzugen den Status quo. Die mangelnde Reformbereitschaft der Länder könnte zudem bedingt sein durch die Tatsache, dass die Länder durch die EU-Mitgliedschaft Österreichs zunehmend an Kompetenzen verlieren.

4.4.3 Italien

In Italien steht neben der Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise die Überwindung der politischen Krise im Vordergrund, wofür grundlegende institutionelle Reformschritte notwendig sind. Eine Hürde für die Entwicklung des Föderalismus in Italien liegt in dem perfekten «Bikameralismus» begründet. Eine funktionale Trennung des Senats und der Abgeordnetenversammlung, indem der Senat in eine Regionenversammlung umgewandelt würde, könnte dieses Problem lösen. Ein erster Versuch in diese Richtung war die Verfassungsreform von 2001 (Art. 11 VerfG Nr. 3/2001). Allerdings kam es erst 2005 zu einem konkreten verfassungsändernden Entwurf, der jedoch 2006 am Verfassungsreferendum scheiterte.

Ein Rückschritt für die seit Jahrzehnten stattfindende graduelle Emanzipierung der Gebietskörperschaften erfolgte nach der Wirtschaftskrise durch Re-Zentralisierungsbestrebungen. Zum Beispiel führten Entscheidungen im Bereich des Fiskalföderalismus dazu, dass die Autonomie der Regionen eingeschränkt wurde. Eine positive Entwicklung, hingegen hat in den Beziehungen zwischen den Regionen und dem Zentrum stattgefunden. Hierfür ist die Rolle der ständigen Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen (Staat-Regionen Konferenz) entscheidend. Dieses seit 2001 offiziell anerkannte Organ zur Kooperation und Konfliktregelung zwischen regionaler und staatlicher Ebene, sowie den Regionen untereinander, ist an allen Entscheidungen regionalen, interregionalen und überregionalen Interesses zu beteiligen.

Problematisch an der Staat-Regionen Konferenz ist jedoch ihre Exekutivlastigkeit, hervorgerufen durch die führende Rolle des Ministerpräsidenten als Vorsitzenden, und die Schwächung der Legislative auf regionaler Ebene, da diese nicht in der Konferenz vertreten ist. Hinzu kommt, dass die autonomen Regionen die Konferenz umgehen, weil sie über effizientere Sonderregelungen für die Kommunikation mit dem Zentrum verfügen. So stellt die Staat-Regionen Konferenz aufgrund des parallelen Bestehens mit dem Senat kein echtes verfassungsmässiges Vertretungsorgan für die Regionen dar.

Trotz der Unzulänglichkeiten und den zunehmenden intergouvernementalen Mechanismen ist diese neue Institution der föderalen Kultur Italiens zuträglich, weil die Regionalpräsidenten in die Rechtssetzung der Zentralregierung durch Regierungsdekrete eingebunden werden. Ausserdem hat die Staat-Regionen-Konferenz dazu geführt, dass sich die Regionen selbst organisieren, um gemeinsame Positionen zu vertreten. Diese Entwicklung von Kooperationsmechanismen hat zu einer Aufwertung der Regionen auf EU-Ebene geführt.

Zudem wurden die Unzulänglichkeiten der Staat-Regionen-Konferenz durch das Gesetz Nr. 234 vom 24.12.2012 teilweise behoben. Zwar ist das Gesetz selbst nicht ohne Makel und behebt nicht vollends das Problem der Exekutivlastigkeit, aber es stärkt die Rolle der Regionalpräsidenten in der Staat-Regionen-Konferenz und trägt grundlegend zur Beteiligung der regionalen Parlamente bei – eine Entwicklung in Richtung echten Föderalismus.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit und ob die Reformvorschläge der zwei von Staatspräsident Napolitano 2013 einberufenen Expertengruppen, die u.a. auf die Umwandlung des Senats in eine Kammer der Regionenvertretung und auf die Kompetenzneuverteilung zwischen Staat und Regionen einge-

hen, umgesetzt werden. Oder ob diese an der Reformunwilligkeit Italiens scheitern. Für einen umfassenden politisch-föderalen Kulturwandel sind insbesondere die Einbeziehung der Bürger und mehr Transparenz von Nöten.

4.4.4 Spanien

Spanien hat sich in den vergangenen Jahren zu einem der dezentralisiertesten Länder Europas entwickelt und kann als föderaler Staat mit asymmetrischen Elementen bezeichnet werden, auch wenn dies in der Verfassung nicht explizit genannt wird. Durch die Folgen der Wirtschaftskrise, die Spanien besonders hart traf und bis dato nicht überwunden ist, geriet dieses bisher relativ stabile System aus dem Gleichgewicht. So stellt sich für Spanien die Frage nach Reform oder Zerfall. Eine Reform müsste der spanischen Verfassung gelten und zwar der Neuorientierung des spanischen Territorialmodells. Mit Zerfall ist die Unabhängigkeit einiger oder mehrerer Regionen gemeint. Charakteristisch für die Entwicklung in Spanien ist das politische Erstarken nationalistischer Bewegungen; ein Trend, der durch die Wirtschaftskrise verstärkt wurde.

Eine Integration des peripheren Nationalismus wurde durch den, der Wirtschaftskrise vorangegangenen, Dezentralisierungsprozess (1981–2009) nicht erreicht. Im Laufe dieses Prozesses konnten die Regionen an Kompetenzen gewinnen, allerdings wurde die Übertragung von fiskalpolitischen Instrumenten versäumt und somit eine Eigenverantwortung für die Ausgabenpolitik abgelehnt. Ausserdem fehlt eine territoriale Kammer für die vertikale und horizontale Koordination zwischen den Autonomen Gemeinschaften und dem Zentralstaat mit dem Ergebnis, dass das System durch die Öffentlichkeit als undurchsichtig und ineffizient wahrgenommen wird. Mit dem Angleichen der Kompetenzen, verschwand die Asymmetrie und in den nationalistischen Autonomen Gemeinschaften wurden Forderungen nach mehr Kompetenzen zur Abgrenzung erhoben. Der Dezentralisierungsprozess gelangte an die Grenzen des Zentralstaates und eine Sonderbehandlung einzelner Regionen wird von der Mehrheit der Autonomen Gemeinschaften abgelehnt. Dadurch erscheint Unabhängigkeit für die nationalistischen Bewegungen, insbesondere in Katalonien, die einzige Lösung zu sein.

In Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise setzte ein Zentralisierungstrend ein. Gefördert wurde die Zentralisierung, vor allem seitdem die Partido Popular (Spanische Volkspartei) im November 2011 eine absolute Mehrheit erlangte. Mit aktuellen Reformschritten greift die spanische Regierung in die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften ein. Das Erstarken der Zentralregierungen stösst auf Widerstand der Regionalregierungen, weil dadurch die politische Gestaltungsfreiheit eingegrenzt und der Kampf um die Ressourcenverteilung härter wird. Im Ergebnis können die nationalistischen Parteien Erfolge erzielen und wirtschaftlichen Aufschwung erfolgreich mit Unabhängigkeit in Verbindung bringen.

In Katalonien regt sich, gepaart mit der Forderung nach Unabhängigkeit, der grösste Widerstand gegen die Erstarkung des Zentrums. Für den 9. November 2014 hat die Regierung Kataloniens ein Referendum über die Unabhängigkeit angesetzt. Problematisch ist, dass weder etwaige wirtschaftliche Konsequenzen der Unabhängigkeit diskutiert werden noch ein offener Dialog zwischen der Zentral- und Regionalregierung stattfindet. Im Vergleich zu Katalonien, sind die Unabhängigkeitsbestrebungen im Baskenland weniger ausgeprägt.

Obwohl es weder für eine Reform des spanischen Territorialmodells noch für die Unabhängigkeit einer oder mehrere Regionen eine politische Mehrheit zu geben scheint, ist es unabdingbar, dass in Spanien, einhergehend mit einer Neudefinition des Begriffs Nation um eine Trennung des Begriffs vom Staatsgebiet zu erreichen, eine Neuorientierung des Territorialmodells diskutiert wird.

4.4.5 Europäische Union

Auf EU-Ebene hat die Weltfinanzmarktkrise zur tiefsten Krise in der Geschichte des europäischen Integrationsprojekts geführt. Die Probleme der Eurozone haben die Grundsatzdiskussionen über die Europäische Integration neu aufleben lassen: «Wie viel Demokratie verträgt Europa und wie viel Europa verträgt die Demokratie»? Zweifelsohne ist die EU in ihrem Grundgerüst erschüttert und ein Überdenken der Organisationsstruktur der EU dringend notwendig, um die Kompetenzordnung und die politischen Entscheidungsstrukturen der EU zu reformieren. Europäische Integration ist per se eng verbunden mit der Idee eines europäischen Bundesstaates, der durch eine einheitliche Verfassung die Kompetenzen zwischen Union und Nationalstaaten regelt. Dies steht der gegenwärtigen Organisationsstruktur gegenüber, also eines Staatenverbunds, in dem die Union über supranationale Souveränitätsrechte verfügt, eine Änderung dieser aber nur durch zwischenstaatliche Verträge der einzelnen Mitgliedstaaten möglich ist.

Neben denjenigen, die für den Erhalt des Status quo und sich klar gegen eine weitere Integration der Währungsunion aussprechen, wie zum Beispiel, medienpräzente euroskeptische Stimmen, sollten jene, die mehr Integration fordern, und somit den föderalen Gedanken vorantragen, nicht überhört werden. Es überrascht nicht, dass letztere vor allem aus den Reihen der EU selbst kommen. So, zum Beispiel, sagte Kommissionspräsident Barroso in seiner Rede «Zur Lage der Union» Mitte 2013, dass die EU, nachdem sie nach der Finanzkrise auf dem richtigen Weg sei, die Wirtschafts- und Währungsunion weiter stärken solle, und dass das langfristige Ziel nur eine politische Union sein könne. Es besteht jedoch kein Konsens darüber, wie eine langfristige Umgestaltung des Aufbaus der EU aussehen und umgesetzt werden kann, vor allem in Vereinbarung mit den kurzfristigen Zielen des Krisenmanagements. Es bleibt abzusehen, in welche Richtung sich der jüngere Trend hin zu einer intergouvernementalen und technokratischen Regierungsart weiterentwickelt. Ein umfassendes Massnahmenbündel wäre Voraussetzung, um die Eurozone politisch langfristig zu vertiefen. Primärer Handlungsbedarf besteht in den Bereichen der Staatsfinanzen, im Bankensektor und in der Beruhigung der sozialen und politischen Instabilitäten.

4.4.6 Schlussbemerkung

In «neuen» bzw. «werdenden» (EU, Italien, Spanien) sowie den «alten» (Deutschland, Österreich) Bundesstaaten in Europa haben die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise grossen Einfluss auf das jeweilige politische System gehabt. Eine Zentralisierungstendenz ist in allen Bundesstaaten zu beobachten, wobei es in Spanien und der EU als vielfältigere politische Gebilde auch gleichzeitig Fragmentierungsbewegungen gibt. Es ist noch nicht abzusehen, ob die Zentralisierung von nur vorübergehender Dauer im Sinne eines akuten Krisenmanagements sein wird, oder längerfristige Folgen haben wird, die zu Strukturveränderungen führen werden. Der Föderalismus steht in den europäischen Ländern jedenfalls unter Druck bzw. Legitimationszwang: Bringen föderale bzw. dezentrale Strukturen bessere Ergebnisse als zentrale? Wie die Beantwortung dieser Frage im jeweiligen nationalen oder europäischen Kontext ausfällt, werden die nächsten Jahre zeigen, denn alle Bundestaaten stehen vor grossen Reformanstrengungen.

5 Beurteilung der Entwicklung des Föderalismus aus Sicht der Kantone

5.1 Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen

Die hohe Beteiligung der Kantone am Prozess des Föderalismusmonitorings ist erfreulich: 2012 beteiligten sich alle Kantone an der Umfrage, 2013 nahmen 25 Kantone teil. Die meisten Kantone betonten erneut die Bedeutung einer jährlichen Beobachtung der aktuellen Situation. Die Einschätzungen der Kantone zu den Projekten und Vorhaben des Bundes sowie zur kantonalen Gesetzgebung wurden in den Kapiteln 2 und 3 im Detail dargestellt. Im Folgenden sind die Hauptkritikpunkte und Kommentare für die Jahre 2012 und 2013 noch einmal kurz zusammengefasst.

Die Kantone beklagten die anhaltende Tendenz zur Zentralisierung und Verlagerung von finanziellen Lasten zu ihrem Nachteil. Dies gilt insbesondere für den Bereich Raumplanung, namentlich im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz und der Verordnung über Zweitwohnungen sowie mit der Revision der Raumplanungsverordnung einschliesslich der Technischen Richtlinien Bauzonen und der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung.

Die Kantone haben auch ihr Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, dass ihre Anliegen nicht genügend berücksichtigt wurden und dass die Vernehmlassungsfristen bei einigen Vorlagen nach wie vor zu kurz sind. Dies war in der Berichtsperiode beispielsweise bei der Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung oder bei der Energiestrategie 2050 der Fall. Was das Vernehmlassungsverfahren angeht, so fordern die Kantone im Wesentlichen Folgendes: frühzeitiger Einbezug in die Erarbeitung von Erlassen, bessere Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen, systematischere Übersetzung der Dokumente des Bundes, bessere Planung der Gesetzgebungsverfahren mit Berücksichtigung der für die Kantone notwendigen Umsetzungsfristen sowie höhere Transparenz und bessere Verständlichkeit bei der Präsentation der Ergebnisse von Vernehmlassungsverfahren.

Weiter sind für die Kantone die Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sowie der kantonalen Organisationsautonomie von grosser Bedeutung. In diesem Zusammenhang wurde auf eine stark interventionistische Tendenz bei der Energiestrategie 2050 hingewiesen. Den eidgenössischen Räten halten die Kantone vor, sie seien mit der Lösung spezifischer Probleme beschäftigt und würden dabei zuweilen die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aus den Augen verlieren.

Schliesslich wiesen die Kantone erneut darauf hin, dass sie als institutionelle Partner des Bundes in die Entscheidungsprozesse und in die politischen Verfahren auf Bundesebene einbezogen werden wollen. Sie fordern eine echte Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes – unter Berücksichtigung der erforderlichen Fristen – sowie den Einbezug in die Gesamtkoordination der Verhandlungen mit der Europäischen Union auf politischer (Europa-Dialog) und fachlicher Ebene und betonen die Notwendigkeit innerer Reformen im Zusammenhang mit den europapolitischen Entwicklungen.

Fazit

Die Kantone waren gebeten, die Berücksichtigung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund insgesamt auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) zu bewerten. Im Jahr 2012 lagen die Noten zwischen 3 und 8 mit einem Durchschnitt von 5,6. Im Jahr 2013 wurden Noten zwischen 4 und 8 verzeichnet, was einen Durchschnitt von 5,8 ergibt. Eine entsprechende Erhebung fand 2011 noch nicht statt. Mit einem Notendurchschnitt der Jahre 2012 und 2013 von 5,7 kann die Beurteilung der Kantone als durchzogen bezeichnet werden. Dass die beiden Noten so nahe beieinanderliegen, weist aber auf eine stabile Situation hin.

Gleichzeitig waren die Kantone auch aufgefordert, die Entwicklung im Vergleich mit den Vorjahren zu beurteilen. Sie konnten angeben, ob sich die Situation stark verschlechtert, eher verschlechtert, nicht verändert, eher verbessert oder stark verbessert hat. 2012 wurde die Situation von den Kantonen als eher schlechter bis unverändert eingeschätzt. 2013 beurteilte eine grosse Mehrheit der Kantone die Situation als unverändert. Ein Kanton stellte eine Verbesserung der Situation fest.

5.2 Ergebnisse der Umfrage bei der KdK und den Direktorenkonferenzen

Die folgenden Ausführungen zu den einzelnen Konferenzen beschränken sich auf die allgemeinen Tendenzen der Entwicklung des Föderalismus in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen. Ab dem Jahre 2012 wurde die Respektierung der föderalistischen Grundsätze durch die Konferenzen anhand einer Notenskala 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) beurteilt. Im Folgenden wird jeweils der Durchschnitt der beiden Jahre angegeben.

Die **Konferenz der Kantonsregierungen** (KdK) zieht für innenpolitische Themen eine positive Bilanz. In verschiedenen Geschäften ist über die Berichtsperiode eine intensive und erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Bund zu verzeichnen. Zu erwähnen sind insbesondere die Programmvereinbarungen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung, die partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen, bei der Unternehmenssteuerreform III und beim Raumkonzept Schweiz sowie die Erarbeitung eines gemeinsamen Berichts zur Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Mancherorts kritisierte die KdK aber einen zu späten Einbezug der Kantone. Die Ausarbeitung der Vorlage zur Revision des Vernehmlassungsgesetzes erfolgte ohne Mitwirkung der Kantone, obwohl diese direkt betroffen sind. Zudem wurden die oftmals zu kurz angesetzten Fristen der Vernehmlassungen beklagt, die eine konsolidierte Stellungnahme der Kantone verunmöglichen (z.B. Beiträge des Bundes an die Olympischen Winterspiele Schweiz 2022 und Konsolidierungsprogramm 2014).

Im Bereich der Aussenpolitik fällt die Beurteilung der Zusammenarbeit Bund – Kantone durch die KdK zwiespältig aus. Zwar wurde der Einbezug der Kantone in den letzten Jahren verbessert und entsprechende Gefässe wie der Europadialog etabliert. Das Recht der Kantone auf Mitwirkung und Information muss aber nach wie vor mit Nachdruck geltend gemacht werden. Aussenpolitische Themen erweisen sich als besondere Herausforderung für den Föderalismus und verlangen, um dem föderalistischen System gerecht zu werden, nach inneren Reformen (vgl. Kapitel 6.2.1). Insgesamt stellt die KdK eine leichte Verbesserung der Respektierung der föderalistischen Grundsätze fest und beurteilt diese mit der Note 5.

Die **Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz** (BPUK) konstatiert zwischen 2011 und 2013 eine negative Entwicklung. Gemäss der BPUK sind Tendenzen der Zentralisierung zu verzeichnen, wodurch die Autonomie der Kantone unter Druck gerät. Die Gefahr von Kompetenzverschiebungen äusserte sich zum Beispiel bei der Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz, bei der der Bund den Kantonen zunehmend die Art und Weise des Vollzugs der Umweltgesetzgebung vorschreiben will. In der Vorlage zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung konnten die Kantone ihre Kompetenzen zwar verteidigen, mussten sich aber stark wehren. Ein gesteigener Einfluss des Bundes macht sich auch in verschiedenen Verkehrsvorlagen bemerkbar. Aufgrund des Netzbeschlusses erwartete die BPUK im Jahre 2012 in finanzieller Hinsicht eine erhebliche Entlastung der Kantone. Gegen die vom Parlament beschlossene Finanzierungsvorlage zum Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (Erhöhung der Autobahnvignette) wurde jedoch das Referendum ergriffen. Das Volk hat die Vorlage im November 2013 abgelehnt. Nun sind neue Finanzierungslösungen zu suchen, damit die für die Kantone wichtige Vorlage in Kraft gesetzt werden kann. Trotz diesen negativen Entwicklungen beurteilt die BPUK die Respektierung der föderalistischen Grundsätze durch den Bund mit der Note 8 grundsätzlich positiv.

Die **Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren** (EDK) wurde zwischen 2011 und 2013 regelmässig von Bundesämtern und Departementen beigezogen. Dies wird als Zeichen für einen funktionierenden Dialog im Bildungsraum Schweiz gewertet. Im Jahr 2011 legten Bund und Kantone erstmals gemeinsame bildungspolitische Ziele fest. Gleichzeitig beurteilte die EDK die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus in den Jahren 2012 und 2013 lediglich mit der Note 3. Insbesondere im Bundesparlament werden vermehrt Tendenzen zur Zentralisierung und Eingriffe in den Kompetenzbereich der Kantone geortet. Kritisiert wurde zum Beispiel die Vorlage zum Sportförderungsgesetz (09.082). Insgesamt werden die Kompetenzen der Kantone zur Regelung des Schulsports sowie der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in diesem Bereich vom Bund zu wenig respektiert. Ein ständiges Thema bleibt für die EDK auch der kooperative Föderalismus.

Die **Konferenz der kantonalen Energiedirektoren** (EnDK) beurteilt die Respektierung der föderalistischen Grundsätze durch den Bund ebenfalls mit der Note 3,5 schlecht. Die EnDK stellt eine fortschreitende Aushöhlung der Kantonskompetenzen im Energiebereich fest. Insbesondere die Energiestrategie 2050 gab in den Jahren 2011 bis 2013 immer wieder Anlass zu Kritik. In der Neuausrichtung der Energiepolitik werden die föderalistischen Grundsätze nicht genügend respektiert. Gewisse Aspekte der Vorlage zur Energiestrategie 2050 beurteilt die EnDK sogar als verfassungswidrig (vgl. Kapitel 6.1.4).

Die **Finanzdirektorenkonferenz** (FDK) macht in den Jahren 2011 bis 2013 eine unverändert positive Entwicklung sowie seitens des eidgenössischen Finanzdepartements eine Sensibilisierung gegenüber kantonalen Anliegen aus. Die Zusammenarbeit Bund-Kantone habe sich intensiviert. Im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III äussert sich dies durch die Einsetzung einer paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation. Die FDK beurteilt die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus durch den Bund mit der Note 8 weitgehend als gewährt.

Die **Konferenz der Forstdirektorinnen und -direktoren** (FoDK) und die **Konferenz der Jagddirektorinnen und -direktoren** (JDK) ziehen für die Berichtsperiode mit der Note 6 eine durchmischte Bilanz. Einerseits wird eine verbesserte Koordination und Zeitplanung bei der Behandlung wichtiger Geschäfte festgestellt. So ergab sich eine gute zeitliche und inhaltliche Koordination auf allen Ebenen bei der Flexibilisierung der Waldflächenpolitik. Andererseits orten die FoDK und die JDK Zentralisierungstendenzen, indem der Bund immer wieder Kantonskompetenzen überschreite. Trotz Programmvereinbarungen werden regelmässig die strategischen Aufgaben des Bundes mit den operativen Aufgaben der Kantone vermischt. Im Jahr 2013 gab auch die Revision des Waldgesetzes Anlass zu Kritik. Die Vorlage war gemäss der FoDK/JDK bis und mit der Vernehmlassung bezüglich Prozess und Inhalt zentralistisch geprägt.

Die **Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren** (GDK) unterscheidet in ihren Beurteilungen zwischen der Ebene des Parlaments und des Bundesrates bzw. der Verwaltung. Während die GDK im Rahmen der parlamentarischen Beratungen Schwierigkeiten feststellt, entwickelte sich die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und der Bundesverwaltung in den letzten drei Jahren positiv und gestalte sich auf gutem Niveau. Die GDK beurteilt die Respektierung der föderalistischen Grundsätze durch den Bund mit der Note 7. Ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen ist zum Beispiel die «Nationale Gesundheitsstrategie», die im Rahmen des «Dialogs Nationale Gesundheitspolitik» verfolgt wird. Dadurch soll die Entwicklung der Zuständigkeiten und die Kompetenzabgrenzung in geordneten, strukturierten Bahnen optimiert werden.

Die **Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren** (KKJPD) beurteilt die Respektierung der föderalistischen Grundsätze in der Berichtsperiode durchwegs positiv mit der Note 8. Im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz erfolgte eine erfreuliche Zusammenarbeit von KKJPD, EJPD und VBS und auch bei der Revision des Asylgesetzes wurden die Kantone in allen Phasen beteiligt. Die KKJPD bemerkt, dass die Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit zunehmend auf die Kompetenzen der Kantone sensibilisiert sind.

Die **Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz** (KOKES) äusserte sich nur im Jahr 2011, für 2012 und 2013 liegen keine Einschätzungen vor. Beim neuen Erwachsenenschutzrecht stellt die KOKES einen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Kantone fest, beurteilt diesen jedoch als gerechtfertigt.

Die **Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs** (KöV) stellt eine ähnliche Entwicklung fest wie die BPUK und beurteilt die Respektierung der Grundsätze des Föderalismus ebenfalls mit der Note 8. In den Jahren 2011 und 2012 wurde die Gestaltungsfreiheit der Kantone durch den Bund insgesamt respektiert. Jüngst seien jedoch eine zunehmende Zentralisierung und eine nicht unerhebliche Lastenverschiebung festzustellen. So gibt die KöV zu bedenken, dass die Vorlage zur Finanzierung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) für die Kantone nicht nur mit einem verbesserten Angebot im Schienenverkehr, sondern auch mit einer jährlichen Kostenbeteiligung von CHF 500 Millionen verbunden ist.

Die **Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren** (LDK) zieht eine eher kritische Bilanz. Die LDK weist im Jahre 2011 auf eine Tendenz des Bundes zur Einschränkung der kantonalen Gestaltungsspielräume hin. Kritik äusserte die LDK hinsichtlich der Vorlage zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2014–2017 (12.021). Die Anliegen der Kantone wurden nur partiell berücksichtigt. Dominiert haben gemäss LDK nicht die Anliegen der Kantone, sondern die Anliegen der betroffenen Berufs- und Interessensgruppen. Für das Jahr 2013 stellt die LDK eine positive Entwicklung der Geschäfte fest, wobei die Respektierung des Föderalismus mit der Note 4 insgesamt jedoch eher schlecht beurteilt wird.

Die **Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr** (RK MZF) beurteilt die Zusammenarbeit Bund – Kantone im Rahmen des Sicherheitsverbundes wie die KKJPD als erfreulich. In ihren Aufgabenbereichen erachtet die RK MZF die Respektierung der föderalistischen Grundsätze durch den Bund mit der Note 9 als vorbildlich. Die Zusammenarbeit mit Vertretern des Bundes verlief einwandfrei und die Kantone konnten ihre Interessen jeweils einbringen. Die Vorlagen wurden begrüsst oder waren unproblematisch. Die Fristen der Vernehmlassungen bezeichnet die RK MZF hingegen oftmals als herausfordernd.

Die **Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren** (SODK) konnte ihre Anliegen in den parlamentarischen Beratungen zwischen 2011 und 2013 weitgehend einbringen. Die SODK wurde in die laufenden Geschäfte miteinbezogen. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird entsprechend positiv gewertet. Als Beispiele für die gut funktionierende Zusammenarbeit nennt die SODK den «Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz» sowie den Prozess zur Neustrukturierung des Asylbereichs. Die Respektierung der föderalistischen Grundsätze beurteilt die SODK im Jahr 2012 mit der Note 5 und im Jahr 2013 mit der Note 7.

Die **Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren** (VDK) sieht die grösste Herausforderung in Vollzugsfragen von neuen Bundesregelungen. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM), der Umsetzung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) sowie der ausländerrechtlichen Kontingente bestehe die Gefahr, dass neue Bundesregelungen den Vollzug überlasten. Ansonsten beurteilt die VDK die Entwicklungen mit der Note 7 positiv. Die Grundsätze des Föderalismus werden durch den Bund weitgehend respektiert.

Die **Schweizerische Staatsschreiberkonferenz** (SSK) hält fest, dass beim Bund nach wie vor eine Tendenz besteht, in originäre Aufgabenbereiche der Kantone einzugreifen. Bezüglich des Bundesgesetzes über politische Rechte konnte sich die SSK, mit Hilfe der Bundeskanzlei, nach den öffentlichen Auseinandersetzungen bezüglich Stimmrechtsbescheinigungen bei Initiativen und Referenden gegen zentralistische Tendenzen seitens des Bundesparlamentes wehren. Die Respektierung der föderalistischen Grundsätze beurteilt die SSK mit der Note 5,5.

Fazit

Wie in den Ausführungen oben deutlich wird, fallen die Beurteilungen der Konferenzen sehr unterschiedlich aus. Auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) stufen sie die Respektierung der föderalistischen Grundsätze durch den Bund mit Werten zwischen 3 und 9 ein. Die einen sehen die Grundsätze des Föderalismus bedroht, die anderen als praktisch vollumfänglich respektiert. Diese Diskrepanzen zwischen den einzelnen Konferenzen legt die Vermutung nahe, dass das föderalistische System von gewissen Themen bzw. Politikbereichen besonders herausgefordert wird. Während sich die Zusammenarbeit und die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in den Bereichen innere Sicherheit und Ausländerrecht unproblematisch bzw. vorbildlich gestalten, werden die Grundsätze des Föderalismus insbesondere in Bereichen wie der Europapolitik oder der Energie- und Bildungspolitik herausgefordert. Bei Verbundaufgaben fällt die Bilanz dort, wo paritätische Arbeitsgruppen eingesetzt und die Kantone früh miteinbezogen wurden, mehrheitlich positiv aus.

Anhand der Notenskala lässt sich für die Berichtsperiode keine generell positive oder negative Entwicklung ausmachen. Die Hälfte der Konferenzen (FDK, FoDK/JDK, KKJPD, VDK) beurteilt die Entwicklung der letzten drei Jahre als unverändert. Vier Konferenzen erkennen tendenziell eine Verbesserung (KdK, LDK, RK MZF und SODK) und fünf eher eine Verschlechterung (BPUK, EDK, EnDK, KöV und SSK). Der Mittelwert liegt für das Jahr 2012 bei 6,3 und für das Jahr 2013 bei 6,4. Die Respektierung des Föderalismus wird folglich praktisch unverändert als mittelmässig beurteilt.

5.3 Ergebnisse der Umfrage bei den regionalen Regierungskonferenzen

Für die **Nordwestschweizer Regierungskonferenz** (NWRK) hatte die Schaffung der Metropolitan-konferenz Basel im Jahr 2011 eine grosse Bedeutung. Für die Jahre 2012 und 2013 wurden die Finanzierung und der Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) sowie das Projekt für die Einrichtung eines nationalen Innovationsparks als wichtige Vorlagen genannt. 2013 setzte sich die NWRK vor allem mit dem neuen Netzbeschluss (NEB) und mit dem Agglomerationsprojekt auseinander. Die NWRK hebt hervor, dass das föderalistische System durchaus auch horizontale Konflikte verursachen kann, insbesondere wenn die finanziellen Mittel abnehmen, die zwischen den Kantonen zu verteilen sind. Als Beispiele wurden die FABI-Vorlage und der nationale Innovationspark angeführt. Sowohl für 2012 wie auch für 2013 beurteilte die NWRK die Situation unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus als unverändert.

Die **Westschweizer Regierungskonferenz** (WRK) bezeichnete eine beträchtliche Zahl von Vorlagen als bedeutend: Dazu gehören namentlich die Vorlagen zur Raumplanung und das Gesetz über Zweitwohnungen, die Finanzierung und der Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI), der nationale Innovationspark oder die Vorlage betreffend die Krankenversicherung (Rückzahlung zu viel bezahlter Krankenkassenprämien). Es sei wichtig, so die WRK, dass der Bund den kantonalen Zuständigkeiten in diesen Bereichen Rechnung trägt.

Aufmerksam verfolgt hat die WRK auch die Vorlage zu einem neuen Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich, wobei sie die regionale und interkantonale Solidarität im Zusammenhang mit diesem Geschäft begrüsst. Nach Auffassung der WRK verstösst die von Frankreich vorgeschlagene und vom Eidgenössischen Finanzdepartement akzeptierte Lösung gegen internationale Rechtsnormen und benachteiligt ganz eindeutig den französischsprachigen Teil der Schweiz und die in Frankreich wohnhaften Schweizer Staatsangehörigen. Das Abkommen stiess denn auch in den eidgenössischen Räten auf grosse Kritik und hat kaum noch Chancen auf Erfolg. Auf regionaler Ebene verfolgte die WRK die Gründung der Metropolregion Genf-Lausanne am 9. November 2011 sowie der Hauptstadtregion Schweiz im Dezember 2010³⁸. Sie wies auch darauf hin, dass die Teilnahme am regelmässi-

³⁸ Mitglieder des Vereins Hauptstadtregion Schweiz sind die fünf Kantone Bern, Neuenburg, Freiburg, Solothurn und Wallis sowie zahlreiche ihrer Städte, Gemeinden und Regionalorganisationen.

gen Dialog über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich den Grenzkantonen – unterstützt durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) – die Möglichkeit gibt, sich mit den französischen öffentlichen Gemeinwesen auszutauschen. 2012 hatte die WRK keine generelle Verschlechterung der Situation in Bezug auf den Föderalismus festgestellt. 2013 dagegen wurde die Situation als eher schlechter beurteilt.

Für die **Ostschweizer Regierungskonferenz** (ORK) waren die folgenden Vorlagen aus föderalistischer Sicht besonders wichtig: Revision des Raumplanungsgesetzes, neuer Netzbeschluss (NEB), Referendum gegen die Vignettenvorlage, Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI), Revision des Asylgesetzes, Bundesgesetz über die Umsetzung des FATCA-Abkommens, Revision des Steueramthilfegesetzes und Unternehmenssteuerreform III. Die Ostschweizer Kantone messen der sektoriellen Zusammenarbeit im Rahmen von spezialisierten Regionalakonzferenzen weiterhin grosse Bedeutung bei. Dank dieser Zusammenarbeit können Aufgaben gemeinsam bewältigt werden, indem die Ressourcen auf interkantonaler Ebene effizient genutzt werden. Im Zusammenhang mit Artikel 48a BV wurde als Beispiel das Hochschulkonkordat vom 20. Juni 2013 erwähnt, das sich zurzeit im Ratifikationsverfahren befindet. Ebenfalls angeführt wurde die Umsetzung der NFA im Bereich der Integration von behinderten Menschen. Weiter wurde auf die am 1. Januar 2014 in Kraft getretene interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012, auf die Agglomerationsprogramme sowie auf verschiedene finanzielle Vereinbarungen mit privaten Eisenbahngesellschaften hingewiesen.

Im Bereich der Gesetzgebung und der Abkommen des Bundes stellte die ORK im Gegensatz zu den Jahren 2011 und 2012 eine Verschlechterung fest. Die Kantone werden unter Druck gesetzt, haben hohe finanzielle Belastungen zu tragen und müssen sich darauf beschränken, die Umsetzung der Vorschriften auf kantonaler Ebene zu organisieren (z.B. Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Rechts-hilfe in Fiskalsachen, Energiepolitik). Im Fall des FATCA-Abkommens wurde die Vernehmlassungsfrist von einem Monat als eher unseriös beurteilt. Die Revision des Asylgesetzes und die Reorganisation des Asylbereichs wurden dagegen als Beispiel für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hervorgehoben. Die ORK beurteilte die Situation grundsätzlich als zufriedenstellend und stabil.

Die Mitglieder der **Zentralschweizer Regierungskonferenz** (ZRK) pflegen unter sich nach wie vor eine intensive Zusammenarbeit. Diese wurde insbesondere in den Bereichen Polizei, Bildung und Kultur weiterentwickelt. Unter anderem haben die Parlamente der sechs Zentralschweizer Kantone beschlossen, der neuen Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 beizutreten. Die ZRK hat sich ferner mit Vorlagen betreffend die überregionalen Kultureinrichtungen befasst. So haben die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug Beiträge für die Vorbereitung einer Kandidatur für die «Youth Olympic Games Lucerne 2020» genehmigt. Im Übrigen wurde eine Vereinbarung mit der Caritas über den Betrieb des Dolmetscherdienstes Zentralschweiz unterzeichnet. 2012 hatte die ZRK eine tendenziell schlechtere Berücksichtigung der Grundsätze des Föderalismus konstatiert. Für das Jahr 2013 hat sie keine Angaben gemacht.

Die **Regierungskonferenz der Gebirgskantone** (RKGK) hat sich zum Jahr 2011 nicht geäussert. Für die Jahre 2012 und 2013 nannte die RKGK als wichtigste Geschäfte das Bundesgesetz über Zweitwohnungen sowie die Energiestrategie 2050. Mit Bedauern stellt die RKGK fest, dass sich die Situation in Bezug auf den Föderalismus zunehmend verschlechtert. Einerseits beobachtet sie generell einen Trend zur Zentralisierung, andererseits bemängelt sie das schwindende Bewusstsein der Bundesverwaltung und der eidgenössischen Räte für die Bedeutung und den Wert des Föderalismus, namentlich im Bereich des Vollzugs. Für die RKGK ist das Beispiel der Energiestrategie aus dem Jahr 2013 besonders anschaulich: Während des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf für die Energiestrategie 2050 wurden als Folge von parlamentarischen Vorstössen einige Vernehmlassungspartner bevorzugt (z.B. Pa.IV. 12.400. Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher). Dadurch wurden jene Vernehmlassungspartner, die ihre Anliegen im Rahmen des ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens eingebracht hatten, benachteiligt. Insbesondere wurde damit das Mitwirkungsrecht der Kantone entwertet. Die Anhörungen, die zu den Verordnungsentwürfen des Bundes durchgeführt werden, sind zudem nach Auffassung der RKGK reine Alibiübungen. Die RKGK stellt entsprechend eine Verschlechterung der Situation fest.

Die **Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich** (RKMZ) hat für das Jahr 2011 keine Beurteilung angegeben. In den beiden nachfolgenden Jahren hat sie den Schwerpunkt vor allem auf die Vorlagen für den nationalen Innovationspark, den Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF), die Vignettenvorlage und die Vorlage für die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) gelegt. Die RKMZ verlangt, dass sie eng in die Planungsarbeiten zur FABI eingebunden wird. Die RKMZ hat sich ferner intensiv mit eigenen Projekten befasst. Dazu gehören Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung bzw. des Bevölkerungswachstums auf die Bereiche Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Gesellschaft, Integration und Raum sowie Städtebau, zu den Möglichkeiten für eine alternative Nutzerfinanzierung des Verkehrs im Metropolitanraum Zürich sowie zu den Auswirkungen des neuen Bundesgesetzes über die Raumplanung (Projekt «Mehrwert durch Verdichtung»). Insgesamt beurteilte die RKMZ die Entwicklung des Föderalismus im Jahr 2013 als unverändert.

Fazit

Die Regionalkonferenzen waren während der Berichtsperiode an zwei Fronten aktiv. Einerseits verfolgten sie Bundesvorlagen, die für die Kantone von Bedeutung sind. Dazu gehören beispielsweise die Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI), die Vorlage für den nationalen Innovationspark oder der neue Netzbeschluss. Andererseits waren die Regionalkonferenzen auch stark in die Entwicklung und Weiterverfolgung von Projekten in ihren Regionen eingebunden, einschliesslich solchen, die grenzübergreifend realisiert werden. Zu erwähnen sind insbesondere die Hauptstadtregion Schweiz, der Dialog über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich, die «Youth Olympic Games Lucerne 2020» oder die Studie zu den Möglichkeiten für eine alternative Nutzerfinanzierung des Verkehrs im Metropolitanraum Zürich.

Sowohl auf der vertikalen wie auch auf der horizontalen Ebene haben sich aus Sicht der Regionalkonferenzen Spannungen ergeben. Auf vertikaler Ebene wurden Zentralisierungstendenzen und Lastenverschiebungen festgestellt, beispielsweise im Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, der Rechtshilfe in Fiskalsachen und der Energiepolitik. Die Kantone haben hohe finanzielle Belastungen zu tragen und sind oft nur noch reine Vollzugsträger. Auf horizontaler Ebene kann der Föderalismus Spannungen zwischen den Partnerkantonen auslösen, wenn die finanziellen Mittel knapp sind.

Für die Jahre 2012 und 2013 haben die Konferenzen auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) bewertet, ob und wie gut der Bund die Grundsätze des Föderalismus berücksichtigt hatte. Für das Jahr 2012 ergaben die Bewertungen eine Durchschnittsnote von 5,2 und für 2013 eine 6. Diese leichte Verbesserung in der Note kommt in den Einschätzungen allerdings nicht zum Ausdruck: Eine Mehrheit der Regionalkonferenzen gibt an, dass sich die Situation in Bezug auf den Föderalismus in den beiden Jahren nicht verändert habe. Zwei Konferenzen waren der Meinung, dass sich die Situation sogar eher verschlechtert hat. Trotz der verzeichneten Schwierigkeiten sind die Regionalkonferenzen mehrheitlich der Meinung, dass die Situation als befriedigend beurteilt werden kann.

6 Themen, Trends und Handlungsfelder

Dieses Kapitel nimmt die wichtigsten Themen und Entwicklungen auf, die in den Kapiteln 2 bis 5 angesprochen werden, und beleuchtet die daraus ersichtlichen Tendenzen. Abschliessend werden mögliche Massnahmen in drei verschiedenen Handlungsfeldern zur Diskussion gestellt.

Die Kantone und die interkantonalen Konferenzen haben die Entwicklung des Föderalismus während der Berichtsperiode mit einer Note beurteilt. Auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (sehr gut) bewegen sich die durchschnittlichen Benotungen zwischen 5,7 und 6,2, wobei die Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren gering sind. Insgesamt lässt sich also feststellen, dass sowohl die 26 Kantone wie auch die verschiedenen thematischen und regionalen Konferenzen die Respektierung der föderalistischen Grundsätze und die Zusammenarbeit im Bundesstaat gesamthaft als mittelmässig, aber stabil einschätzen.

6.1 Wichtigste Themen aus föderalistischer Sicht

Einige Themen sind für die Jahre 2011–2013 aus föderalistischer Sicht besonders zentral. Zum einen handelt es sich um Beispiele einer intensiven, partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Verbundaufgaben. Zum anderen um Politikbereiche, in welchen die Grundsätze des Föderalismus speziell herausgefordert werden. Diese Hauptthemen sind zudem vornehmlich bereichsübergreifender Art.

6.1.1 Migration

Zuwanderung

In der Berichtsperiode fand ein breiter Zuwanderungsdiskurs statt. In einem Bericht über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz hat der Bundesrat 2011 Auswirkungen der Zuwanderung auf einzelne Politikbereiche aufgezeigt, die sowohl in der Kompetenz des Bundes wie auch der Kantone liegen. Der vorgelegte Berichtsentwurf vermochte die Kantone indes nicht zu überzeugen: die Analyse und die jeweiligen Schlussfolgerungen (Handlungsbedarf) seien insgesamt zu vage formuliert und die vielfältigen Auswirkungen auf die kantonale und kommunale Ebene würden im Bericht grösstenteils ausgeblendet. Die Politische Klausur der KdK und der Direktorenkonferenzen vom 16./17. Februar 2012 hat deshalb im Hinblick auf die drei Volksinitiativen zur Begrenzung der Zuwanderung («Gegen Masseneinwanderung», «Für eine Stabilisierung der Gesamtbevölkerung» und «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen») sowie den EU-Beitritt Kroatiens 2013 und der damit verbundenen Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit (FZA) eine vertiefte Diskussion zwischen Bund und Kantonen gefordert. Seitens der Kantone wurde, um eine enge Zusammenarbeit und Koordination der verschiedenen Konferenzen sicherzustellen, unter Federführung der KdK ein interkantonaler Stab Zuwanderung, Migration und Integration, bestehend aus VertreterInnen der VDK, KKJPD, SODK, EDK, GDK, BPUK und FDK ins Leben gerufen.

Auch im Jahr 2013 befassten sich die Kantone intensiv mit den Themen Zuwanderung und Integration. Im Bereich der Zuwanderung galt es insbesondere, sich gegenüber der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» zu positionieren. Die Initiative verlangt die Wiedereinführung des Kontingentssystems, wodurch einerseits die gesamte, auch von den Kantonen getragene Europapolitik in Frage gestellt wird und andererseits für die Kantone ein administrativer Mehraufwand entsteht. Im gleichen Zusammenhang stand ein Positionsbezug zur Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf den neuen Mitgliedstaat Kroatien. Als Basis für die Positionierung in Migrationsthemen verabschiedeten die Kantonsregierungen am 21. Juni 2013 Leitlinien zur Schweizerischen Migrationspolitik, in denen sie sich zu einer Migrationspolitik bekennen, die auf den Pfeilern Wohlstand, Solidarität, Sicherheit und Integration beruht. Das duale Zulassungssystem, sprich der freie Personenverkehr mit den EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern sowie die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten nach dem wirtschaftlichen Bedarf, wird als Steuerungsinstrument befürwortet.

Am 13. Dezember 2013 verabschiedeten die Kantonsregierungen einen klaren Positionsbezug gegen die Masseneinwanderungsinitiative und sprachen sich für die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien aus.

Ausländerintegration: Kantonale Integrationsprogramme und Teilrevision AuG

Im Bereich Integration hat sich in den letzten drei Jahren eine vorbildliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen etabliert. Anfang 2011 haben das EJPD und die KdK Gespräche über die künftige Ausrichtung der schweizerischen Integrationspolitik aufgenommen. Die Kantone forderten den Bund auf, sich ausschliesslich auf die Aspekte der strategischen Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung zu konzentrieren. Auf operativer Ebene und beim finanziellen Mitteleinsatz verlangten sie möglichst grosse Gestaltungsfreiheit nach Art. 46 Abs. 3 BV. In einem intensiven Verhandlungsprozess zwischen dem EJPD und der KdK einigten sich Bund und Kantone schliesslich auf gemeinsame strategische Programmziele und 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 kantonalen Integrationsprogramme, die auf Basis der Programmvereinbarungen entwickelt wurden und für die Periode 2014–2017 gelten, sind auf die föderalistischen Grundsätze ausgerichtet und erlauben, dass vor Ort massgeschneiderte integrationspolitische Massnahmen entwickelt werden können. Damit finden die im Rahmen der NFA entwickelten partnerschaftlichen Formen der Zusammenarbeit Bund – Kantone erstmals auch im Bereich der Integrationspolitik Anwendung.

Im Jahre 2011 forderten die eidgenössischen Räte den Bundesrat in einer Motion auf, ein Integrationsrahmengesetz auszuarbeiten bzw. – entsprechend einer Intervention der Kantone – das bestehende Ausländergesetz und die betroffenen Spezialgesetze zu revidieren. Der Bundesrat entschied sich für eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), wobei er in der Vorbereitung eng mit den Kantonen zusammenarbeitete. Die Vorlage orientiert sich am gemeinsam von Bundesrat und Kantonen entwickelten Verständnis der Integrationspolitik. Bis Ende 2013 gestaltet sich der Prozess zufriedenstellend: Wichtige Anliegen der Kantone wurden in der Vernehmlassung und in der bisherigen parlamentarischen Beratung berücksichtigt. Auf die flächendeckende Einführung von Integrationsvereinbarungen wurde, wie von den Kantonen gefordert, verzichtet. Entgegen der Position der Kantone hielten der Bundesrat und der Ständerat hingegen daran fest, dass die Integration des Gesuchstellers bei der Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für die Festlegung der Gültigkeitsdauer systematisch überprüft werden muss. Die im Dezember 2013 vom Ständerat verabschiedete Vorlage des revidierten AuG trägt insgesamt jedoch der Tatsache Rechnung, dass es sich bei der Integration um eine Verbundaufgabe handelt. Der Bund belässt den Kantonen grosse Gestaltungsfreiheit und berücksichtigt kantonale Besonderheiten. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates ist auf die Vorlage eingetreten, beantragte aber dem Nationalrat nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Der Nationalrat ist am 12. März 2014 seiner vorberatenden Kommission gefolgt.

Neustrukturierung des Asylbereichs

Der Asylbereich ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Der Bundesrat hat am 26. Mai 2010 eine Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG) verabschiedet. Ziel der Neustrukturierung des Asylbereichs ist es, die Verfahren massiv zu beschleunigen und gleichzeitig die Rechte der Asylsuchenden mittels kostenloser Rechtsvertretung zu stärken. Die Prüfung der finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Konsequenzen der Neustrukturierung des Asylbereichs erfolgte durch einen Lenkungsausschuss von SODK, KKJPD und EJPD und durch eine gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Kantone. An der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 einigten sich Bund, Kantone und Gemeinden auf eine gemeinsame Strategie. Die Arbeitsgruppe Bund – Kantone wurde beauftragt, bis Ende 2013 die Gesamtplanung der Neustrukturierung auszuarbeiten, dazu ein entsprechendes Umsetzungskonzept vorzuschlagen, und die Gesetzgebung

zur Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen (insbesondere die Revision des Asylgesetzes und die Testphasenverordnung) sowie die geplante Testphase zu begleiten. Das Schweizer Stimmvolk hat der Teilrevision des Asylgesetzes am 9. Juni 2013 zugestimmt.

6.1.2 Bildung

Im Bereich der Bildung besteht seit 2006 eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen (Bildungsraum Schweiz gemäss Art. 61a BV), die zu einer engeren Zusammenarbeit führt.

Harmonisierung der Ziele der obligatorischen Schule

Die Kantone sind per Bundesverfassung zu einer Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen verpflichtet (Art. 62 Abs. 4 BV). Im Jahre 2011 legten Bund und Kantone erstmals gemeinsame bildungspolitische Ziele fest. Die kantonalen Erziehungsdirektoren haben daraufhin im Juni 2011 die ersten nationalen Bildungsziele freigegeben. Diese sind als Zielvorgaben für die neuen sprachregionalen Lehrpläne zu verstehen.

Während der Berichtsperiode hat die Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) den Lehrplan 21 für die Volksschule erarbeitet und in die Konsultation gegeben. Mit diesem ersten gemeinsamen Lehrplan setzen die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone Artikel 62 der Bundesverfassung um und harmonisieren die Ziele der obligatorischen Schule. Die Konsultationsfrist ist abgelaufen, die Rückmeldungen werden derzeit ausgewertet.

Parallel dazu haben in den Kantonen die Vorbereitungen zur Implementierung begonnen. Jeder Kanton wird gemäss den eigenen Rechtsgrundlagen über die Einführung des Lehrplans 21 bestimmen. Der Plan d'études romand (PER) wurde ab Herbst 2011 in der Westschweiz gestaffelt eingeführt. Der Kanton Tessin hat die Überarbeitung seines Lehrplanes aufgenommen.

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat, in Kraft seit 1.8.2009), befindet sich während der Berichtsperiode nach wie vor im Ratifikationsverfahren. 15 Kantone sind bisher beigetreten, 7 Kantone haben einen Beitritt abgelehnt. In 4 Kantonen ist der Beitritt noch offen. Mit dem HarmoS-Konkordat werden die Ziele und Strukturen der obligatorischen Schule in den einzelnen Kantonen aufeinander abgestimmt. Die Kompetenzen bleiben aber bei den Kantonen.

Koordination im Hochschulbereich

Die Plenarversammlung der EDK hat an ihrer Sitzung vom 20. Juni 2013 die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) verabschiedet. Das Konkordat ist in seinen wesentlichen Inhalten vom bestehenden Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) des Bundes vom 30. September 2011 vorbestimmt. Die Vereinbarung bildet kantonsseitig die rechtliche Grundlage für ein Novum in der Schweiz: Bund und Kantone fördern und koordinieren den Hochschulbereich gemeinsam. Dazu gehören universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen.

Neben dem Hochschulkonkordat hat die EDK im Juni 2013 auch den Entwurf für eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen zustimmend zur Kenntnis genommen. Diese Vereinbarung, mit der die gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen für die Koordination im Hochschulbereich geschaffen werden, können die Beitrittskantone nach Inkrafttreten des Konkordats mit dem Bund abschliessen. Ein möglicher Zeitrahmen für das Inkrafttreten des Hochschulkonkordats und damit auch für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung ist 2015.

Sportförderungsgesetz und Musikförderung: Eingriffe in die Bildungshoheit der Kantone

In der Berichtsperiode gab es insbesondere im Bundesparlament Tendenzen, die Bildungshoheit der Kantone einzuschränken. In der Vorlage zum Sportförderungsgesetz wurde, wie vom Nationalrat

gefordert, eine Bestimmung aufgenommen, wonach der Bund qualitative und quantitative Regelungen für den Sportunterricht an Volksschulen und Mittelschulen erlässt. Unter Druck geriet die kantonale Bildungshoheit zudem durch die Volksinitiative «Jugend und Musik». Im Jahr 2012 verabschiedete das Bundesparlament als direkten Gegenentwurf einen Verfassungsartikel über die Jugendmusikförderung, mit dem Ziel, den Musikunterricht an Schulen zu harmonisieren. Dieser Gegenentwurf wurde von Volk und Ständen im September 2012 angenommen.

6.1.3 Raumordnung

Zwischen 2011 und 2013 gehörten die Raumordnung, räumliche Veränderungen und territoriale Herausforderungen zu den wichtigen Themen. Diese haben für die Kantone hohe Relevanz, da die Raumplanung gemäss Art. 75 BV in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone liegt.

Raumkonzept Schweiz

Die Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz erfolgte, wie bereits im Jahre 2006 vereinbart, in Zusammenarbeit von UVEK, KdK, BPUK, SGV und SSV. Das Raumkonzept Schweiz ist das erste Strategiedokument im Bereich der Raumentwicklung, das von allen Staatsebenen gemeinsam entwickelt und getragen wird. Es schlägt drei Strategien vor: Erstens sollen Handlungsräume gebildet und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden gestärkt werden. Zweitens sind Siedlungen und Landschaften aufzuwerten. Und drittens sind Verkehr, Energie und Raumentwicklung besser aufeinander abzustimmen. Die Kantone richteten sich gegen ein juristisch verbindliches Konzept nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes. Das Raumkonzept Schweiz hat deshalb lediglich den Charakter einer Orientierungs- und Entscheidungshilfe. Die raumplanerischen Kompetenzen der Kantone wurden mit der Verabschiedung des Konzepts im Jahr 2012 nicht tangiert.

Zweitwohnungsinitiative und Agrarpolitik: Eingriff in den Handlungsspielraum der Kantone

Anlass zu Kritik gaben die Zweitwohnungsinitiative und die Vorlage zur Agrarpolitik 2014–2017. Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative am 11. März 2012 hat sich das Schweizer Volk für eine strikte Beschränkung des Zweitwohnungsbaus ausgesprochen. Für die betroffenen Kantone steht die Vorlage im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip und stellt einen Eingriff in ihren Handlungsspielraum dar. Die Ausführungsgesetzgebung des Bundes – d.h. das neue Zweitwohnungsgesetz sowie allfällige Anpassungen des Raumplanungsgesetzes – darf die föderalistischen Grundsätze nicht verletzen. Auch die Vorlage zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 wurde kritisiert. Es wird beanstandet, dass der Bund die für die Kantone wichtigen Verfassungsziele des Beitrages an die dezentrale Besiedlung sowie die administrativen Konsequenzen für die Kantone zu wenig berücksichtigte.

Raumplanungsgesetz

In der Berichtsperiode konnten die Kantone ihre Kompetenzen in der Raumplanung zwar verteidigen, mussten sich aber stark gegen Zentralisierungstendenzen wehren. Namentlich die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes gab Anlass zu Kritik. Obwohl die Erarbeitung der Umsetzungsinstrumente während der ersten Phase der Revision des Raumplanungsgesetzes in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgte, wurden die Anliegen der Kantone in der Vernehmlassungsvorlage nur partiell berücksichtigt. Die interkantonalen Konferenzen äusserten ihren Unmut und ihre Kritik in einer Stellungnahme, woraufhin nochmals intensive Gespräche mit dem Bund geführt wurden. Nach entsprechender Bereinigung konnten sich KdK und BPUK für die Annahme der Abstimmungsvorlage aussprechen. Die Schweizer Stimmbevölkerung hat der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes am 3. März 2013 zugestimmt. Die Inkraftsetzung ist auf den 1. Mai 2014 terminiert. Die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes führt in einigen Kantonen zu einem nicht zu unterschätzenden Aufwand.

6.1.4 Energiepolitik

Im Bereich der Energiepolitik waren die Entwicklungen der letzten drei Jahre aus föderalistischer Sicht nicht unbedenklich. Im Nachgang zum Reaktorunfall in Fukushima beschloss der Bundesrat eine Neuausrichtung der Energiepolitik (Energiestrategie 2050). Obwohl die Interessen und Kompetenzen der Kantone massiv betroffen sind, erfolgte dieser Paradigmenwechsel ohne deren ernsthaften Einbezug. Die Kantone sind von der Neuorientierung der Energiepolitik gleich mehrfach betroffen: als Eigentümer von Energieversorgungsunternehmen, als Mitverantwortliche für die Versorgungssicherheit und aufgrund ihrer Zuständigkeit im Bereich der Energieeffizienz des Gebäudeparks.

In der Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 wurden wichtige Anliegen der Kantone berücksichtigt. Die Energiestrategie 2050 des Bundes kann zwar nun in ihren Grundsätzen mitgetragen werden, mehrere Aspekte bleiben aber aus föderalistischer Sicht weiterhin problematisch. In den Bereichen Energieeffizienz von Gebäuden und raumplanerische Sicherung der Potenziale an erneuerbaren Energien, in denen die Zuständigkeiten nach Art. 89 Abs. 4 BV weitgehend bei den Kantonen liegen, bleiben erhebliche Differenzen bestehen.

Die Umsetzung der Energiestrategie 2050 wird zu strukturellen Änderungen in der Energieversorgung führen, die Organisationsautonomie der Kantone tangieren und bedeutende Investitionen bzw. einen wachsenden Druck auf die Kantonsfinanzen zur Folge haben. Die mit der zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 angestrebte Reform in Richtung eines lenkenden Systems und damit verbunden auch der Übergang von direkten zu indirekten Steuern könnten diesen Druck zusätzlich verstärken.

6.1.5 Verkehrsinfrastrukturfragen und Finanzierung

Die Schweiz braucht eine leistungs- und wettbewerbsfähige Verkehrsinfrastruktur. Bevölkerung und Wirtschaft sind darauf angewiesen, dass Schiene und Strasse gut unterhalten und bedarfsgerecht ausgebaut werden. Das bedingt Investitionen in beide Verkehrsträger und eine sichere Finanzierung.

Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI)

Die Kantone unterstützten deshalb die Vorlage zu Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur FABI. Sie begrüßten die Erhöhung des Investitionsrahmens auf 6,4 Milliarden Franken bis 2025 und die frühzeitige verbindliche Mitwirkung der Kantone im Planungsprozess. Der neue unbedingte Bahninfrastrukturfonds (BIF) sichert eine nachhaltige Finanzierung, an der sich auch die Kantone mit jährlichen Beiträgen in der Höhe von CHF 500 Millionen beteiligen. Die Stimmbevölkerung hat die Vorlage am 9. Februar 2014 mit deutlicher Mehrheit angenommen.

Netzbeschluss (NEB) und Nationalstrassenabgabegesetz (NSAG)

Mit der Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (Netzbeschluss NEB) sowie der Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes (NSAG) sollten knapp 400 Kilometer bestehender Strassen neu in das Nationalstrassennetz aufgenommen werden. Betrieb, Unterhalt und Ausbau dieser Strassen würden somit künftig in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Die Übertragung der kantonalen Strassen von nationaler Bedeutung ins Nationalstrassennetz entspricht der mit der NFA angestrebten Entflechtung. Die im Netzbeschluss vorgesehenen Ausbauprojekte sind aus Sicht der Kantone gesamtschweizerisch und regional von grosser Bedeutung. So haben sie sich wiederholt einhellig für den NEB sowie die Änderung des NSAG ausgesprochen, die eine Finanzierung der Ausbauprojekte über eine Erhöhung des Preises der Autobahnvignette von CHF 40.– auf CHF 100.– vorsah. Die Kantone hätten sich ebenfalls mit jährlich CHF 30 Millionen an den Mehrkosten beteiligt. Diese Finanzierung hätte der Verständigungslösung entsprochen, die der Bundesrat und die Kantonsregierungen zu offenen finanzpolitischen Geschäften im Jahr 2010 verabschiedeten. Die Stimmbevölkerung hat die Vignetten-Vorlage am 24. November 2013 jedoch abgelehnt. Damit ist die Frage offen, ob und wie der NEB nun umgesetzt wird.

Für die Kantone besteht das Risiko, dass sie nun doch wieder stärker in die Finanzierungsverantwortung eingebunden werden. Wichtig erscheint aus föderalistischer Sicht, dass diesbezüglich an der seinerzeitigen Verständigungslösung Bund – Kantone festgehalten wird, dass sich also die Kantone mit max. CHF 30 Millionen jährlich am NEB beteiligen. Müssten sich die Kantone stärker an der Finanzierung des NEB beteiligen, würde sich ihr ohnehin enger finanzpolitischer Handlungsspielraum weiter einschränken.

Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF)

Analog zum Finanzierungsteil in FABI plant der Bundesrat auch generell einen Umbau der Strassenfinanzierung. Kernelement ist ein Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF). Aus kantonaler Sicht ist zu begrüßen, dass der Bund damit auch die Strassenfinanzierung auf ein solides Fundament stellen will. Der NAF sollte dabei nach denselben Mechanismen funktionieren wie der Bahninfrastrukturfonds, d.h. über unbefristete Finanzmittel für Unterhalt und Ausbau verfügen und Investitionsprojekte aufgrund einer Gesamtstrategie finanzieren. Der NAF hätte zudem die unbefristete Mitfinanzierung des Bundes am Agglomerationsverkehr und die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen mindestens im Umfang des heutigen Infrastrukturfonds sicherzustellen. Die Mittel für den Agglomerationsverkehr wären dabei auch in Zukunft auf Basis des bewährten Instruments der Agglomerationsprogramme zu vergeben, die eine Gesamtentwicklungsoptik sicherstellen.

6.1.6 Finanz- und Fiskalpolitik

Die Finanzhaushalte der Kantone kamen in den letzten Jahren vermehrt unter Druck. Diverse Kantone weisen strukturelle Defizite auf und haben Massnahmen zur Haushaltskonsolidierung an die Hand genommen. Verschiedene Entscheide auf Bundesebene hatten während der Berichtsperiode einen Einfluss auf die finanzielle Lage der Kantone, so z.B. die Neuordnung der Pflege- und Spitalfinanzierung oder die Professionalisierungsbemühungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Durch die verschiedensten Verbundaufgaben sind Bund und Kantone in ihrer Aufgabenerfüllung zudem eng verflochten. Diese Verflechtungen, die eigentlich durch die NFA-Grundsätze des Subsidiaritätsprinzips und der fiskalischen Äquivalenz hätten reduziert werden sollen, scheinen sich nun in verschiedenen Bereichen wieder zu verdichten, z.B. im Bereich der Eisenbahninfrastrukturfinanzierung.

Konsolidierungsmassnahmen des Bundes

Mit Anschub- und Mitfinanzierungen des Bundes können Projekte in den Kantonen oft rascher realisiert werden. Aus finanzpolitischer Optik birgt dieses Vorgehen jedoch die Gefahr, dass der Bund sein finanzielles Engagement mittel- bis langfristig im Rahmen von Entlastungsprogrammen wieder reduziert und die Kantone schliesslich Lastenüberwälzungen zu befürchten haben. Die Beachtung einer klaren Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss den NFA-Prinzipien würde künftige Konsolidierungsmassnahmen und Aufgabenüberprüfungen vereinfachen. Das vom Bundesrat im 2012 vorgelegte Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP 2014) war in dieser Hinsicht erfreulich, da der Verbundbereich soweit möglich ausgeklammert wurde. Nach dem Scheitern der Vorlage im Nationalrat in der Wintersession 2013 wird der Bundesrat nun neue Sparmassnahmen erarbeiten müssen, die für die Kantone wiederum mit finanzpolitischen Unsicherheiten und Risiken verbunden sind.

Internationale Entwicklungen

Der finanzpolitische Handlungsspielraum der Kantone wird aber auch durch internationale Entwicklungen eingeschränkt. Die kantonale Steuerhoheit kommt mit dem Steuerdialog Schweiz – EU sowie den angestrebten Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III weiter unter Druck. Die Kantone anerkennen jedoch die Notwendigkeit, das Steuersystem im Unternehmensbereich anzupassen, um im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können. Die Schweiz ist als kleine und offene Volkswirtschaft darauf angewiesen,

in diesem Wettbewerb erfolgreich zu sein. Die Kantone sprechen sich deshalb für den Ersatz bisheriger Sonderregelungen durch zielgerichtete neue Erleichterungen aus, die international akzeptiert sind und eine grösstmögliche Rechtssicherheit gewährleisten. Dennoch drohen den Kantonen Steuerausfälle, die mindestens zur Hälfte durch Unterstützungsmassnahmen des Bundes kompensiert werden müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank an Bund und Kantone in den kommenden Jahren tendenziell geringer und volatiler sein werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es umso wichtiger, dass die steuerliche Attraktivität der Kantone nicht noch weitere Vorteile einbüsst. Die in der Berichtsperiode auf nationaler Ebene eingereichten Volksinitiativen zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung sowie zur Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene (Erbschaftssteuerreform) würden bei einer Annahme die Steuerhoheit der Kantone weiter einschränken. Gleichzeitig gilt es, eine Isolierung des Schweizer Wirtschaftsstandorts zu verhindern, indem sich die Schweiz internationalen Standards nicht verschliesst. Die Kantone haben deshalb die neue Steueramtshilfepolitik über revidierte Doppelbesteuerungsabkommen von Beginn an unterstützt.

6.1.7 Mitwirkung

Die Bundesverfassung räumt den Kantonen grundsätzlich das Recht ein, an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken. Artikel 45 BV regelt die allgemeine Mitwirkung, insbesondere an der Rechtsetzung, und Artikel 55 BV verankert speziell die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik.

Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes

Im innenpolitischen Kontext waren für die Kantone insbesondere die Arbeiten zur besseren Umsetzung von Bundesrecht von Bedeutung. Im Rahmen des Föderalistischen Dialogs stellten Bundesrat und KdK in vier Bereichen Verbesserungspotenzial fest: 1) beim Einbezug der Kantone in die Planung und in die Erarbeitung des Vorentwurfs, 2) bei der Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung, 3) bei der Rückkoppelung zu den Kantonen während der parlamentarischen Beratungen sowie 4) bei der Festlegung der Fristen zur Umsetzung von Bundesrecht in den Kantonen. Zu diesen vier Bereichen wurden gemeinsam Lösungsvorschläge erarbeitet, deren Umsetzung Bundesrat und KdK anschliessend je in den eigenen Zuständigkeitsbereichen in die Wege leiteten. Die Hauptmassnahmen auf kantonaler Seite wurden in die Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen aufgenommen. Auf diese Weise konnte die Beteiligung der Kantone am Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene über die politischen Konferenzen verbessert werden. Die Umsetzungsarbeiten werden 2014 weitergeführt.

Hinsichtlich der Massnahmen aufseiten des Bundes verdient vor allem die Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes (VIG) Erwähnung. In ihrer Stellungnahme vom 22. März 2013 unterstützten die Kantone die Absicht des Bundesrates, das VIG zu überarbeiten, forderten jedoch Nachbesserungen. Der Bundesrat hat die Botschaft Ende 2013 ans Parlament überwiesen. Er ist dem Anliegen der Kantone betreffend Aufhebung der konferenziellen Vernehmlassungen gefolgt. Neu sollen auch für Verordnungen und andere Vorhaben systematisch Vernehmlassungen bei den Kantonen durchgeführt werden, wenn deren Interessen und Zuständigkeiten in erheblichem Masse betroffen sind. Auf weitere wichtige Anliegen der Kantone ist der Bundesrat jedoch nicht eingetreten. So hielt er daran fest, dass auch Verwaltungseinheiten unterhalb der Departementsstufe Vernehmlassungsverfahren eröffnen dürfen. Nicht berücksichtigt hat der Bundesrat auch das Anliegen, das Vernehmlassungsverfahren erst zu eröffnen, wenn alle Unterlagen in den drei Amtssprachen vorliegen. Schliesslich lehnt er es ab, den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht beizumessen, wenn deren wesentliche Interessen betroffen sind oder der Erlass später von ihnen vollzogen wird. Die KdK wird die Anliegen der Kantone noch einmal im Rahmen der parlamentarischen Beratungen einbringen, die 2014 beginnen.

Mitwirkung der Kantone an der Aussen-/Europapolitik

In ausserpolitischen Fragen mussten die Kantone ihre bestehenden, in Verfassung und Bundesgesetz festgeschriebenen Informations- und Mitwirkungsrechte während der Berichtsperiode jeweils mit Nachdruck geltend machen. Mit der Einrichtung eines regelmässigen Dialogs zu Europafragen (Europadialog) findet seit 2012 immerhin ein verstärkter informeller Austausch zwischen Bund und Kantonen statt. Dennoch wird der Einbezug der Kantone in die laufenden Verhandlungen mit der EU teilweise als mangelhaft bezeichnet. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bezüglich der Stromverhandlungen mit der EU gestaltet sich eher schwierig. Die Positionen und Bemühungen der Kantone wurden grundsätzlich missachtet und die Kantone in den Verhandlungen wiederholt umgangen. Föderalistische Bedenken werden, obwohl die Zusammenarbeit Bund-Kantone gut funktioniert, auch bezüglich der Verhandlungen mit der EU über ein Steuerabkommen geäussert, da eminent föderalismusrelevante Fragen wie der Handlungsspielraum der Kantone in der Ausgestaltung der Steuerhoheit betroffen sind.

Anlass zu Kritik gibt weiter das Mandat für Verhandlungen mit der EU über institutionelle Fragen. Nach intensiven Diskussionen wurde den Kantonen zwar eine genügend lange Frist zur Stellungnahme eingeräumt und die bundesrätlichen Lösungsvorschläge fielen 2013 um einiges föderalismusfreundlicher aus, als noch die entsprechenden Vorschläge des Vorjahres. Die geplante Dynamisierung der Übernahme von EU-Recht stellt den Föderalismus jedoch erneut auf eine harte Probe. Die Kantone bekräftigen immer wieder, z.B. in ihren europapolitischen Standortbestimmungen vom 25. Juni 2010 und 24. Juni 2011, dass sie einer weiteren Vertiefung der Beziehungen zur EU nur zustimmen können, wenn gleichzeitig innerstaatliche Reformen zur Bewahrung des Föderalismus realisiert werden. Ende 2013 haben die Kantonsregierungen ihre Vorstellungen diesbezüglich konkretisiert: Gefordert wird in erster Linie eine Anpassung des bestehenden Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK), um den Anliegen der Kantone besser Rechnung zu tragen. Angestrebt wird erstens eine umfassende Informationspflicht des Bundes. Zweitens soll im BGMK neu eine Regelfrist von drei Monaten für die Einreichung von kantonalen Stellungnahmen verankert werden. Eine Verkürzung dieser Frist soll nur in schriftlich begründeten Fällen von Dringlichkeit möglich sein. Die Gewichtung kantonaler Stellungnahmen ist drittens zu verstärken, wenn es sich um europapolitische Vorhaben handelt, die Zuständigkeiten der Kantone betreffen. Gleichzeitig soll aber die europapolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden. Der Bundesrat hat sich in der Berichtsperiode wenig empfänglich für diese Vorschläge gezeigt und ist bis Ende 2013 nicht darauf eingetreten.

Die angemessene Mitwirkung der Kantone in der Aussen- und Europapolitik stellte also in der gesamten Berichtsperiode eine besondere Herausforderung dar. Als gelungenes Vorgehen zwischen den betreffenden Bundes- und Kantonsbehörden im Bereich der Aussenpolitik kann auf die Vorlage zur Änderung des Anhangs III des Personenfreizügigkeitsabkommens (12.047) verwiesen werden (Erweiterung FZA auf Kroatien). Der Einbezug der Kantone hat in allen Schritten des Verfahrens gut funktioniert.

6.2 Trends und Herausforderungen

6.2.1 Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten

Damit der Schweizerische Föderalismus ein Erfolgsmodell bleibt, müssen die politischen Instanzen und Verwaltungsbehörden des Bundes dem föderalistischen System in angemessener Weise Rechnung tragen. In der Theorie ist das eine Selbstverständlichkeit – die praktische Umsetzung erweist sich aber teilweise als schwierig. Die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes setzt einen materiellen Einbezug und einen Einbezug im Bereich des Vollzugs voraus (Art. 45 BV) – unabhängig davon, ob es sich um innenpolitische Entscheide oder um Aussenpolitik handelt. Die Position der Kantone als konstituierende Elemente der Eidgenossenschaft und primäre Vollzugsträger im Bundesstaat hat besonderes Gewicht. In diesem Zusammenhang besteht insbesondere in Bezug auf die Rechtsetzung Verbesserungspotenzial.

In der Europapolitik sind die Kantone ständig bemüht, ihrer Position Gehör zu verschaffen. Die verfassungsmässige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen ist den meisten europäischen Staaten und der EU fremd. Diese gehen daher davon aus, dass der Bund für alle Bereiche zuständig und damit ihr ausschliesslicher Verhandlungspartner ist. Das birgt die Gefahr, dass sich der Bund tatsächlich alle Zuständigkeiten aneignet – auch jene der Kantone. Um diese Gefahr möglichst einzudämmen, hat der Verfassungsgeber den Kantonen das Recht eingeräumt, an ausserpolitischen Entscheiden mitzuwirken, wenn ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind (Art. 55 BV). Die Einrichtung des Europa-Dialogs im Hinblick auf die Verhandlungen mit der EU über institutionelle Fragen bedeutet sicherlich eine Verbesserung des Einbezugs der Kantone. Allerdings gilt es weiterhin wachsam zu sein: Je mehr EU-Recht in der Schweiz übernommen wird, desto grösser wird die Gefahr einer weiteren Zentralisierung. Der Föderalismus wird damit auf eine harte Probe gestellt.

Der Einbezug der Kantone in die Willensbildung des Bundes funktioniert nicht immer. Obwohl sich der Bundesrat und die eidgenössischen Räte dieser Problematik gemäss eigener Aussage bewusst sind, ist seitens der Kantone permanente Wachsamkeit angezeigt. Die Kantone müssen immer wieder darauf hinweisen, dass sie als konstitutive Partner im Bundesstaat gemäss Bundesverfassung rechtzeitig in die Willensbildung des Bundes und in die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen einzubeziehen sind. Handlungsbedarf besteht namentlich in folgenden Bereichen:

Fristen

Im Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren ist grundsätzlich eine Frist von drei Monaten vorgesehen, wenn Gesetze oder völkerrechtliche Verträge in die Vernehmlassung gegeben werden. Es ist bedauerlich und nicht nachvollziehbar, dass diese Bestimmung nicht auch für europapolitische Stellungnahmen der Kantone Gültigkeit hat.

Wird die Bundesverwaltung um eine Fristverlängerung ersucht, dann wird diese in der Regel auch gewährt, so beispielsweise im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes. Die parlamentarischen Kommissionen dagegen lehnen Gesuche der Kantone um eine Fristverlängerung systematisch ab. Das bedeutet unter Umständen, dass die interkantonalen Konferenzen nicht genügend Zeit haben, um eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone zu erarbeiten. Dieser Fall trat beispielsweise bei der parlamentarischen Initiative «Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden» ein.

Kritisiert werden vonseiten der Kantone die viel zu kurzen Vernehmlassungsfristen. Damit wird das Mitwirkungsrecht der Kantone seiner Substanz beraubt. Bezeichnend ist das Beispiel der Vernehmlassung zu den Beiträgen des Bundes an die Olympischen Winterspiele 2022: Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 17. Oktober 2012 mit einer Frist bis zum 29. Oktober 2012 eröffnet. Angesichts dieser kurzen Frist von nicht einmal zwei Wochen sahen sich die betroffenen interkantonalen Konferenzen und mehrere Kantone gezwungen, auf eine Teilnahme an der Vernehmlassung zu verzichten.

Frühzeitiger Einbezug der Kantone

In ihrem Bericht vom 13. Februar 2012 zur Umsetzung von Bundesrecht hat die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone den Einbezug der Kantone in die Planung und in die Erarbeitung des Vorentwurfs als zentrale Massnahme hervorgehoben: Wenn sich die künftige Umsetzung und der Vollzug eines geplanten Erlasses auf wesentliche Interessen der Kantone auswirken bzw. wenn die Kantone den Erlass später vollziehen, dann sollen Bundesverwaltung und Parlamentsdienste die Kantone in die Erarbeitung eines Vorentwurfs einbeziehen. Damit ist sichergestellt, dass Fragen der Umsetzung und des Vollzugs eines bestimmten Vorhabens bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden. Allerdings wird dieser Grundsatz nicht immer beachtet. So wurden die Kantone beispielsweise nicht in die Erarbeitung des Vorentwurfs für die Revision des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren einbezogen, obwohl diese wesentliche Interessen der Kantone tangiert.

Vernehmlassung

Es gibt Fälle, in denen die Vernehmlassung lückenhaft ist oder gar keine Vernehmlassung durchgeführt wird. Dies gilt zum Beispiel bei der Erarbeitung von Gegenvorschlägen zu Volksinitiativen. Im Zusammenhang mit dem ersten Teil der Energiestrategie 2050 wurde keine Vernehmlassung durchgeführt zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)», obwohl diese Vorlage für die Kantone sehr weitreichende Konsequenzen hat. Dasselbe gilt für die Teilrevision der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern. Schliesslich ist die vom Bund gewählte Art der Vernehmlassung nicht immer angemessen. So wurde die Vernehmlassung zum Entwurf für das Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket in Form einer Anhörung realisiert. Für ein solch bedeutendes Gesetz wäre ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren angebracht gewesen.

Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone

Die 26 Kantone sind die konstituierenden Elemente der Eidgenossenschaft. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind sie in allen Bereichen zuständig, die in der Bundesverfassung nicht explizit dem Bund übertragen sind. Der besonderen Stellung der Kantone im Bundesstaat wird auch mit Artikeln 44 bis 47 der Bundesverfassung Rechnung getragen. Art. 45 BV hält grundsätzlich fest, dass die Kantone an der Willensbildung des Bundes und insbesondere an der Rechtsetzung mitwirken. Eine Mitwirkung der Kantone ist wesentlich, denn oft sind es die Kantone, die Bundesrecht umsetzen oder vollziehen. Das heisst: Der Haltung der Kantone kommt eine grosse Bedeutung zu.

Im Bereich der Aussenpolitik ist der Bund verpflichtet, den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht beizumessen, wenn deren Zuständigkeiten betroffen sind (Art. 55 BV). Auch wenn Art. 45 BV eine solche Verpflichtung nicht explizit vorsieht, wäre es nur folgerichtig, dass den Stellungnahmen der Kantone auf Bundesebene ganz allgemein besonderes Gewicht zukommt – insbesondere dann, wenn ihre Zuständigkeiten und/oder wesentlichen Interessen betroffen sind oder wenn der Erlass später von ihnen vollzogen wird. Heute werden die Stellungnahmen der Kantone im Rahmen von Vernehmlassungen zuweilen gleich behandelt wie jene von Interessengruppen. Das ist aus institutioneller Sicht problematisch.

Der Bundesrat hat die Forderung der Kantone bisher abgelehnt, dass sie enger in die Europapolitik einzubeziehen seien – trotz den Bestimmungen in Art. 55 BV. Sollten sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU weiter vertiefen, sind innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen Staatsorganisation unumgänglich. Auch bei der Revision des Vernehmlassungsgesetzes hat der Bundesrat den Anliegen der Kantone nur teilweise Rechnung getragen.

6.2.2 Zunehmende Zentralisierung

In den Beurteilungen von Gesetzes- und Verwaltungserlassen wird von kantonaler Seite häufig auf die zentralistischen Tendenzen der Vorlagen hingewiesen. Diese Zentralisierung bewirkt eine schleichende Untergrabung des Föderalismus und stellt dessen Grundprinzipien in Frage. Der Zentralisierungsdruck geht nicht nur von der Bundesverwaltung aus. Er ist generell auch in den eidgenössischen Räten festzustellen (vgl. Kap. 2.4). Wie es scheint, fehlt im Bundesparlament manchmal das Bewusstsein für ordnungspolitische Fragen. Im Übrigen neigen Interessengruppen dazu, beim Bund zu lobbyieren, weil sie ihre Anliegen so effizienter durchsetzen können. Auch dieser Druck fördert eine weitere Zentralisierung. Wobei diese zuweilen auch als Allheilmittel erscheint; von einer Zentralisierung erwarten gewisse Akteure offenbar eine Effizienzsteigerung und eine bessere Aufgabenerfüllung – gerade in Bereichen wie der Sicherheit. Die zentralistischen Tendenzen haben also unterschiedliche Ursprünge, von denen die wichtigsten nachfolgend erläutert werden.

Völkerrecht

Die Art und Weise, wie die Schweiz ein Übereinkommen wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) umsetzt, wird vielfach nicht richtig verstanden, insbesondere von den Kontrollinstanzen. Nach Auffassung der letzteren wird die Konvention nicht eingehalten, wenn kein Bundesgesetz besteht. Es ist nicht immer einfach, diesen Instanzen verständlich zu machen, dass in einem föderalistischen Bundesstaat die Menschenrechte unter Berücksichtigung der EMRK umgesetzt werden können, ohne dass eine Zentralisierung der Zuständigkeiten erforderlich ist.

Initiativen und parlamentarische Vorstösse

Volksinitiativen weisen in den meisten Fällen stark zentralisierende Tendenzen auf. Als Beispiele seien die Volksinitiativen «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen», «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform)» und «jugend + musik» genannt. Parlamentarische Vorstösse greifen punktuell ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Kantone ein, insbesondere solche, die auf ein spezielles Ereignis zurückgehen, das in den Medien grosse Beachtung fand und starke emotionale Reaktionen auslöste. Beispiele hierfür sind die parlamentarische Initiative «Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen» und die Motion «Frankenstärke. Teilharmonisierung der Ladenöffnungszeiten». Eine Zentralisierung der Zuständigkeiten resultiert nicht zuletzt aus den Verordnungen der Bundesverwaltung und des Bundesrates. Dies gilt z.B. für die Verordnung über Zweitwohnungen und für die Bestimmungen zur Spitalfinanzierung in der Verordnung über die Krankenversicherung. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass auch das Bundesgericht im Rahmen seiner Rechtsprechung hin und wieder Entscheide mit zentralisierenden Auswirkungen erlässt.

Erwartungshaltung der Kantone

Manchmal führt auch eine gewisse Erwartungshaltung der Kantone an den Bund zu einer Zentralisierung von Aufgaben – sei es, dass Kompetenzen aus Bequemlichkeit an den Bund abgetreten werden, oder dass Bundessubventionen verlangt und damit Kompetenzverlagerungen in Kauf genommen werden. Besondere Beachtung verdienen diesbezüglich Bereiche wie z.B. das Gesundheits- und Sozialwesen, die innere Sicherheit oder Verkehrs- und Infrastrukturvorhaben. Obwohl die Kantone hier vielfach umfassend oder weitgehend zuständig sind, wird ein stärkeres Bundesengagement aufgrund enormer Kostenentwicklungen teilweise nicht ungerne gesehen. Damit verbunden ist aber oft auch eine stärkere Einmischung des Bundes in kantonale Zuständigkeiten. Als Antwort auf den konstatierten Zentralisierungsdruck sind die Kantone also auch gefordert, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen und in ihren Kernzuständigkeiten selber konkrete und angebrachte Lösungen zu präsentieren. Nur wenn die Kantone Themenführerschaft übernehmen, lassen sich kantonale Zuständigkeiten nachhaltig verteidigen.

6.2.3 Lastenverschiebungen

Gemäss Artikel 47 BV ist die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren. Das heisst nicht zuletzt, dass der Bund den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt und dazu beiträgt, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Art. 47 Abs. 2 BV). Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass der Bund die direkten und indirekten Kosten von Vorlagen berücksichtigt, deren Realisierung vollständig oder teilweise den Kantonen zukommt. Diesen Aspekten wird oft nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Übertragung von finanziellen und personellen Lasten gehört zu den ungelösten Problemen, die von den Kantonen regelmässig angeführt werden, wenn sie Vorlagen des Bundes hinsichtlich der Einhaltung der föderalistischen Grundsätze beurteilen.

So führte beispielsweise die Einführung der neuen Spitalfinanzierung (Fallpauschalen) zu einer beträchtlichen Lastenverschiebung von den Krankenkassen hin zu den Kantonen. Eine solche erfolgt auch mit der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts durch die Kantone: Diese erfordert den Einsatz beträchtlicher personeller und finanzieller Ressourcen, einschliesslich der Schaffung neuer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in einigen Kantonen.

Eine Gefahr von Lastenüberwälzungen auf die Kantone besteht schliesslich auch im Zusammenhang mit Verbundaufgaben und mit Konsolidierungsprogrammen des Bundes. Getrennte Aufgaben werden – im Widerspruch zu den Zielen der NFA – wieder vermehrt verbunden. So entstehen zum Teil ohne klare Verfassungsgrundlage Kompetenzverlagerungen hin zum Bund und/oder neue Verbundaufgaben. Dies hat auch eine schleichende Verwischung der Finanzierungsverantwortung zur Folge und provoziert im Falle von Konsolidierungsmassnahmen des Bundes Lastenverschiebung zu den Kantonen.

Solche Lastenverschiebungen haben nicht selten direkte Konsequenzen für die Finanzhaushalte der Kantone und wirken sich negativ auf deren Gestaltungskraft und Verschuldung aus.

6.2.4 Ungenügendes Föderalismusverständnis

Immer wieder stellen die Kantone und die interkantonalen Konferenzen fest, dass den Grundsätzen des Föderalismus seitens des Bundes nur ungenügend Rechnung getragen wird. Hier sind die Kantone gefordert, aktiv und frühzeitig Lösungsansätze zu entwickeln, die der föderalistischen Staatsordnung entsprechen. Die Fähigkeit der Kantone, funktionierende und akzeptierte Lösungen zu präsentieren, ist auch eine Frage der Glaubwürdigkeit. Gleichzeitig müssen die Kantone den Mut haben, unterschiedliche Lösungen zu akzeptieren und dezidiert zu ihrer Vielfalt zu stehen – und diese wenn nötig auch vor Gericht einzufordern.

Gestaltungswille statt Resignation

Die Rückmeldungen, die zuhanden dieses Berichts geäussert wurden, lassen auch auf eine gewisse Resignation schliessen. Der Föderalismus verliert an Schärfe, ist keine Selbstverständlichkeit mehr und wird schleichend untergraben. Das Verständnis von Föderalismus und die Erwartungen an ihn sind zum Teil sehr unterschiedlich. Nicht zuletzt beruht die Resignation auch auf den Lastenverschiebungen zu den Kantonen und mit dem damit zusammenhängenden chronischen Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen. Auch darf die zunehmende Komplexität von föderalistischen Fragestellungen nicht ausser Acht gelassen werden. Zweifellos steht der Schweizer Föderalismus vor grossen Herausforderungen. Resignation ist hier aber die falsche Antwort. Vielmehr ist aktiver Gestaltungswille gefragt. Die Kantone müssen die Herausforderungen annehmen und innovative Lösungen präsentieren.

«Dialogisierung»

Der Trend seitens der Bundesverwaltung zur Einrichtung von sogenannten Dialogen in verschiedenen Bereichen (z. B. Gesundheit, Migration) wird von den kantonalen Akteuren positiv beurteilt. Die gute Zusammenarbeit, die im Rahmen dieser Foren gepflegt wird, wird begrüsst. Eine gute Zusam-

menarbeit darf aber nicht mit der Berücksichtigung der föderalistischen Grundsätze verwechselt werden. Eine Diskussionsplattform ist kein Ersatz für eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Oft setzt der Bund solche Dialoge ferner in Politikbereichen ein, in denen ausschliesslich die Kantone kompetent sind. Als Beispiel sei hier der sogenannte «Muslimdialog» genannt: Das Verhältnis zwischen Staat und Religion liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Ein Dialog mit der muslimischen Glaubensgemeinschaft auf nationaler Ebene widerspricht diesem verfassungsmässigen Grundsatz. Es ist darauf zu achten, dass Diskussionsplattformen nicht die Kompetenz der Kantone untergraben und als zusätzliches Moment der Zentralisierung wirken.

Mangelnde Justiziabilität

Der Beitrag zur Rechtsprechung im Bereich des Föderalismus hebt die Tatsache hervor, dass die Kantone ihre Rechte nur selten vor Gericht geltend machen (z. B. Klage auf der Grundlage von Art. 120 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes) und stattdessen den politischen Weg bevorzugen. Dies hängt einerseits mit einer langjährigen politischen Kultur zusammen. Andererseits ist aber auch der Umstand nicht zu vernachlässigen, dass es den meisten Verfassungsbestimmungen, die die Grundsätze des Föderalismus betreffen, an normativer Substanz mangelt (z. B. Art. 5a, 43a BV). Ausserdem ist die Zuständigkeit des Bundesgerichts als Verfassungsgericht sehr eingeschränkt (Art. 190 BV). Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können gemäss Art. 189 Abs. 4 BV beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Was einen wirksamen Schutz der verfassungsmässigen Rechte der Kantone und des Föderalismus anbelangt, bestehen somit zahlreiche Hindernisse.

Gefährdung der Institutionen

Gewisse Kreise fordern eine Reform der Institutionen und Grundsätze, die für den Föderalismus von zentraler Bedeutung sind. Unter anderem wird eine Vertretung der Städte im Ständerat vorgeschlagen, mit der Begründung, ein grosser Teil der Bevölkerung lebe in Agglomerationen. Andere möchten den Grundsatz der Gleichheit zwischen den Kantonen im Ständerat aufgeben, damit den grossen Kantonen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung mehr Sitze eingeräumt werden können. Ebenso wird zum Teil vorgeschlagen, die Stimme von kleinen Kantonen solle bei eidgenössischen Abstimmungen, die das Volks- und Ständemehr erfordern, weniger Gewicht haben als die Stimme von grossen Kantonen. Diese Vorschläge stellen die Gleichheit der Kantone in Frage oder sind darauf ausgerichtet, die Gemeinden auf die gleiche institutionelle Ebene wie die Kantone zu stellen. Damit stellen sie eine ernsthafte Bedrohung für den Schweizer Föderalismus dar. Soll der nationale Zusammenhalt und das Gleichgewicht im Lande erhalten bleiben, sind solche Vorschläge zurückzuweisen.

6.3 Handlungsfelder und Massnahmen

Gestützt auf die umfassende Analyse der Entwicklung des Föderalismus in den Jahren 2011–2013 werden nachfolgend in drei Handlungsfeldern verschiedene Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus aufgezeigt. Die Vorschläge stellen sowohl direkte als auch indirekte Antworten auf die analysierten Trends dar und sollen nicht zuletzt den aufgezeigten Fehlentwicklungen entgegenwirken. Die aktive Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus liegt primär in den Händen der Kantone. Sie sind dessen Hüter und erste Interessenvertreter. Gefordert sind vorab die Kantonsregierungen und die interkantonalen Konferenzen. Angesprochen und gefordert sind aber auch die Bundesbehörden und -verwaltung. Die vorgeschlagenen Massnahmen stellen die aus kantonaler Sicht prioritären Ansatzpunkte dar.

6.3.1 Rechtlicher Rahmen

Massnahme 1: Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde 2008 nicht nur ein neuer Finanzausgleich eingeführt, sondern auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu geordnet. Ziel war eine möglichst weitgehende Entflechtung der

Aufgaben und deren Finanzierung. Damit konnten auch die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz gestärkt werden.

Die Politik scheint jedoch die Zielsetzungen der Föderalismusreform von 2008 langsam zu vergessen und verbindet getrennte Aufgaben wieder vermehrt. So entstehen zum Teil auch «unbewusst» bzw. ohne klare Verfassungsgrundlage Kompetenzverlagerungen hin zum Bund und/oder neue Verbundaufgaben. Damit einher geht eine schleichende Verwischung der Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung. Dies, obwohl seitens der Kantone im Rahmen der Bundesgesetzgebung immer wieder eine strikte Einhaltung der NFA-Prinzipien eingefordert wird.

Diese Entwicklung spricht für eine grundlegende Überprüfung der Aufgabenteilung bzw. der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Dabei sind auch die Unterschiede bei der Ausgaben- dynamik z.B. auf Grund der demografischen Entwicklung zwischen den Aufgaben des Bundes und der Kantone gebührend zu berücksichtigen. Gestützt darauf wäre die Notwendigkeit weiterer Aufgabenentflechtungen (NFA 2) ernsthaft zu prüfen. Dabei ist namentlich die Haushaltsneutralität für beide Seiten wesentlich. Die finanziellen Auswirkungen müssen für den Bund und für jeden Kanton tragbar sein. Ebenfalls kritisch zu überprüfen wäre nach einer allfälligen NFA 2 das Instrumentarium zur Bewältigung der kantonalen Aufgaben nach Art. 48a BV.

Massnahme 2: Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone

Die Kantone stellen nicht nur in ihren Zuständigkeitsbereichen und bei Verbundaufgaben in der Regel den Vollzug sicher, sie sind auch in vielen Aufgabenbereichen des Bundes die primären Vollzugsträger (z.B. Umwelt, Migration, Zivilrecht). Dabei sehen sich die Kantone mit immer höheren qualitativen und quantitativen Vollzugsvorgaben konfrontiert, die z.T. erhebliche finanzielle, organisatorische und personelle Auswirkungen haben.

Die Kantone erhalten für den Vollzug von Bundesrecht grundsätzlich keine Abgeltung. Sie haben die für den Vollzug erforderlichen Verwaltungsressourcen bereitzustellen. Eine Abgeltung erfolgt nur, wenn eine solche in der Verfassung oder im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Deshalb beanspruchen die steigenden Vollzugsvorgaben des Bundes zunehmend finanzielle und personelle Ressourcen der Kantone, mit der Folge, dass diese ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche vernachlässigen müssen. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Zweckmässigkeit der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone. Müsste der Bund in seinen Aufgabenbereichen vermehrt selber für die Finanzierung des Vollzugs aufkommen, würde dies die Kantone entlasten.

In diesem Zusammenhang kann auch auf die Folgearbeiten zum Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund – Kantone vom 13. Februar 2012 «Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» verwiesen werden. Die in diesem Rahmen geplante Anwendung eines standardisierten Fragebogens bei Vernehmlassungsverfahren des Bundes sollte aussagekräftiges Grundlagenmaterial u.a. zur Problematik der Vollzugskosten liefern.

Dies spricht für eine grundlegende Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone. Eine vermehrte Finanzierung durch den Bund wäre auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz. Höhere Vollzugsvorgaben würden finanziell direkt auf den Bund zurückfallen, was diesen allenfalls zu mehr regulatorischer Zurückhaltung zwingen würde.

Massnahme 3: Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes

Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes. Die Globalisierung sowie namentlich die fortschreitende europäische Integration führen jedoch dazu, dass die Schweiz immer mehr internationale Verträge abschliesst, welche Auswirkungen auf Bereiche haben, die innerstaatlich im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen. Diese Entwicklung schränkt die Autonomie der Kantone zunehmend ein.

Grundsätzlich ist der Bund daran gehalten, bei seinem aussenpolitischen Handeln auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und deren Interessen zu wahren. Gleichzeitig wurde den Kantonen das Recht eingeräumt, an aussenpolitischen Entscheidungen mitzuwirken. Angesichts der dynamischen Entwicklung erweisen sich diese Schutzmechanismen gegen eine Erosion der Autonomie der Kantone jedoch zusehends als ungenügend.

Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes dringend angezeigt. Die Kantonsregierungen haben dem Bundesrat Ende 2013 zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation konkrete Forderungen nach innerstaatlichen Reformen unterbreitet. Diese Reformen sind rasch anzugehen, um die Autonomie der Kantone wirksam zu schützen.

Massnahme 4: Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze

Die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze. Das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden haben bei der Beurteilung eines konkreten Streitfalls Bundesgesetze anzuwenden, selbst wenn sie verfassungswidrig sind (Art. 190 BV). Hinzu kommt die Nichtanfechtbarkeit von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates (Art. 189 Abs. 4 BV). Die Massgeblichkeit der Bundesgesetze gibt Bund und Kantone heute ungleich lange Spiesse in die Hand: Der Bund kann die Kantone vor Bundesgericht sanktionieren, wenn ihre Gesetzgebung Bundesrecht verletzt. Umgekehrt ist es den Kantonen aber verwehrt, sich beim Bundesgericht gegen die Missachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung durch den Bundesgesetzgeber zu beschweren.

Eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen könnte dieses Ungleichgewicht beseitigen. Der Bundesgesetzgeber dürfte zudem bei neuen Gesetzesvorhaben die verfassungsmässige Kompetenzausscheidung, aber auch die grundsätzlichen Verfassungsbestimmungen zur Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie der Kantone stärker berücksichtigen, wenn Bundesrecht gerichtlich überprüfbar bzw. anfechtbar wäre.

Der Föderalismus lässt sich in seiner Substanz nur erhalten, wenn die Einhaltung der bundesstaatlich-föderalistischen Grundsätze auch gerichtlich überprüfbar ist. Mit der Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen würde der Föderalismus jenes fehlende justiziable Element erhalten, das bereits im Rahmen der ersten NFA-Botschaft auf Anregung der Kantonsregierungen vom Bundesrat vorgeschlagen, vom Parlament jedoch wieder fallen gelassen wurde.

6.3.2 Prozesse und Instrumente

Massnahme 5: Frühzeitigen Einbezug der Kantone in Vorbereitung von Bundesvorhaben aktiv einfordern

In ihrem Bericht «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» vom Februar 2012 bezeichnet die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund – Kantone den frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Vorbereitung von Bundesvorhaben als wichtigste Massnahme, damit Umsetzungs- und Vollzugsaspekte verstärkt in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene (Verfassung, Gesetze und Verordnungen) Eingang finden können. Ein grosser Nachholbedarf besteht diesbezüglich namentlich bei der Erarbeitung von Botschaften zu Volksinitiativen. Zur Beurteilung der Auswirkungen von Volksinitiativen auf die Kantone, sind diese vom Bund wesentlich systematischer als bisher einzubeziehen.

Der frühzeitige Einbezug der Kantone ist aber auch bei der Vorbereitung internationaler Verhandlungen von Bedeutung. Nur so können die Kantone bei aussenpolitischen Vorhaben, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen, effektiv mitwirken. Bei ungenügender Mitwir-

kung stellt sich auch die Frage, wie der Bund überhaupt auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht nehmen und ihre Interessen wahren kann.

Vor diesem Hintergrund hat die KdK Ende 2013 entschieden, eine Studie zu den Formen und Verfahren für einen frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Vorbereitung von Bundesvorhaben in Auftrag zu geben. Gestützt auf die Ergebnisse, die Ende 2014 vorliegen sollen, werden die erforderlichen Schritte sowohl auf Ebene Bund als auch auf Ebene der Kantone (interkantonale Konferenzen) in die Wege zu leiten sein.

Massnahme 6: Überprüfung der Anwendung des Instruments Programmvereinbarung

Bei Aufgaben, die mit der NFA nicht entflochten werden konnten, visierte die NFA neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen an: Der Bund beschränkt sich auf die strategischen Ziele, während den Kantonen möglichst grosse operative Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird. Zudem sollte die Zusammenarbeit in verstärkter Partnerschaft vermehrt ziel- und wirkungsorientiert erfolgen.

Dieser Paradigmenwechsel von einem «Denken in Objektfinanzierung» hin zu einem «Denken in Programmen mit Zielen und Indikatoren» wurde mit dem Instrument der Programmvereinbarung umgesetzt. Die Erfahrungen der letzten Jahre stimmen teilweise positiv, zeigen aber auch Verbesserungspotenzial in Richtung einer Konzentration der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene und einer Reduktion der Regelungsdichte auf.

Es drängt sich eine Intensivierung des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den Kantonen und interkantonalen Konferenzen zum Instrument Programmvereinbarung auf. Gestützt darauf sollte deren Anwendung einer kritischen Überprüfung unterzogen und bei Bedarf klare Kriterien zur Handhabung des Instruments aus Sicht der Kantone angestrebt werden. Diese Massnahme ist gleichzeitig mit Massnahme 1 anzugehen.

Massnahme 7: Erfahrungsaustausch im Bereich der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit

Die interkantonale Zusammenarbeit mit und ohne Lastenausgleich hat in den letzten Jahren weiter an Bedeutung gewonnen. So lassen sich Grössenvorteile nutzen, Effizienzgewinne realisieren, Leistungsangebote koordinieren und Spezialisierungen gezielt fördern. In jüngerer Zeit wurden vermehrt auch gesamtschweizerische Vereinbarungen abgeschlossen. Diese haben den Vorteil, dass die Kantone den Bereich weiterhin selber regeln können.

Die Kantone anerkennen und schätzen die interkantonale Zusammenarbeit und begrüssen im Grundsatz auch deren weitere Verstärkung. Die sehr dynamische Entwicklung stellt die Kantone jedoch auch vor neue Herausforderungen wie beispielsweise den Einbezug der Kantonsparlamente. Deshalb sind der Erfahrungsaustausch unter Kantonen und interkantonalen Konferenzen zu intensivieren und bei Bedarf auch die Grundlagen weiterzuentwickeln.

Auch die vertikale Zusammenarbeit hat weiter an Intensität gewonnen. Unter dem Stichwort Multi-level-Governance finden heute in verschiedensten Politikbereichen vertikale Dialoge zwischen Bund und Kantonen und z.T. auch unter Einbezug der Gemeinden statt. Dabei haben sich ganz unterschiedliche Praxen herausgebildet, die nicht immer im Interesse der Kantone sind (z.B. Verwischung von Zuständigkeiten und politischer Verantwortung).

Vor diesem Hintergrund erscheint auch hier ein verstärkter Erfahrungsaustausch zwischen den interkantonalen Konferenzen und bei Bedarf die Entwicklung von allgemeinen Grundsätzen aus Sicht der Kantone durchaus angezeigt. Ziel wäre eine Klärung der Formen und Spielregeln, die Vermeidung der Verwischung von Zuständigkeiten sowie eine klare Ausrichtung von vertikalen Dialoggefässen auf Themen, bei denen die Staatsebenen auf einen regelmässigen Austausch angewiesen sind.

6.3.3 Information, Sensibilisierung und Kommunikation

Massnahme 8: Politische Netzwerke der Kantone und interkantonalen Konferenzen aktiver nutzen

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen sind weiterhin gefordert, den Grundsätzen des Föderalismus in der Tagespolitik Gehör zu verschaffen. Dazu sind die bestehenden Kanäle zum Bundesparlament, zum Bundesrat und zur Bundesverwaltung proaktiv zu nutzen. Namentlich gegenüber den Mitgliedern der eidgenössischen Räte sowie gegenüber den General- und Fraktionssekretariaten erscheint eine Intensivierung der Informationsarbeit angezeigt.

Für eine wirkungsvolle und nachhaltige Interessenvertretung der Kantone gegen aussen, vor allem gegenüber den Entscheidungsträgern auf Bundesebene, sind zweckmässige konzeptionelle Grundlagen und Instrumente zu erarbeiten und die erforderlichen Ressourcen bereit zu stellen. In materieller Hinsicht sind vermehrt Umsetzungs- und Vollzugsfragen sowie direkte und indirekte Kostenfolgen der Bundespolitik zu thematisieren.

Wichtig erscheint auch die regelmässige Kommunikation der Entscheide der interkantonalen Konferenzen zuhanden der Entscheidungsträger auf Bundesebene, z.B. durch einen zielgruppenorientierten Newsletter wie er im Kommunikationskonzept der KdK vorgesehen ist. Im Sinne einer Bündelung der Kräfte könnte längerfristig auch eine gemeinsame Sessionsvorschau der interkantonalen Konferenzen zuhanden der Mitglieder der eidgenössischen Räte sinnvoll sein.

Die politischen Netzwerke der Kantone und der interkantonalen Konferenzen sind aktiver zu nutzen, um den Grundsätzen des Föderalismus Gehör zu verschaffen. Eine Intensivierung der Informationsarbeit ist sowohl gegenüber dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten wie auch gegenüber der Bundesverwaltung angezeigt.

Massnahme 9: Föderalismus in der Öffentlichkeit stärker thematisieren

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen sind gefordert, den Föderalismus in der Öffentlichkeit stärker zu thematisieren. Vorteile, Funktionsweise und Konsequenzen sind aktiv anzusprechen. Dabei sollten die Kantone und interkantonalen Konferenzen auch konkrete Massnahmen aufzeigen, um allfälligen Defiziten zu begegnen. Dies stärkt das Vertrauen in den Föderalismus als innovatives und zukunftsfähiges Staatsmodell. Veranstaltungen wie das 20-jährige Jubiläum der KdK im Jahr 2013 oder die Nationalen Föderalismuskonferenzen sind geeignete Plattformen für den Dialog mit der Öffentlichkeit und als solche aktiv zu nutzen.

Die Medien sind die wichtigsten Vermittler für die indirekte Information der primären Zielgruppen (Bundesparlament, Bundesrat, aber auch Interessenverbände und Bevölkerung). Diese Multiplikatorenfunktion der Medien ist von den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen wesentlich bewusster zu nutzen. Dies erfordert jedoch eine Systematisierung und Professionalisierung der Medienarbeit, wie im Kommunikationskonzept der KdK längerfristig vorgeschlagen wird.

Interessant erscheint auch eine Klärung des Beitrags des Föderalismus zur (internationalen) Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Zu dieser Frage liesse sich eine entsprechende Studie in Auftrag geben. Gestützt darauf könnte den Bundesbehörden und politischen Parteien, aber auch der Bevölkerung und der Wirtschaft aufgezeigt werden, dass Föderalismus wesentlich zu abgestützten und effizienten und damit auch wirtschaftlichen Lösungen beiträgt.

Die Vorteile, Funktionsweise und Konsequenzen des Schweizerischen Föderalismus müssen in der Öffentlichkeit stärker thematisiert werden. Um ein grösseres Publikum zu erreichen, eignen sich Veranstaltungen wie die Nationalen Föderalismuskonferenzen, aber auch die Medien.

Massnahme 10: Schulung und Weiterbildung zum Föderalismus fördern

Eine konkrete föderative Ordnung ist nie endgültig. Gerade die Flexibilität vermittelt dem Föderativprinzip Vitalität. Dies setzt jedoch stetige Auseinandersetzung voraus und verlangt von allen Akteuren, die den Föderalismus gestalten wollen, ein hohes Mass an Beweglichkeit. Um die Innovationskraft des Föderalismus zu stärken, ist die Weiterbildung von Mitarbeitenden der Kantone und interkantonalen Konferenzen, ev. auch mit dem Bund, zu intensivieren. Auf diese Weise kann das gemeinsame Verständnis der Grundsätze und Prinzipien des Föderalismus geschärft werden. Gleichzeitig sollen gute Beispiele und lessons learned vermittelt werden.

Ein Weiterbildungsangebot für die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltungen und der interkantonalen Konferenzen wäre ein wichtiger Beitrag zu einem breiter abgestütztem, gemeinsamen Föderalismusverständnis aller beteiligten Akteure. Dies unterstützt nicht nur die bessere Entfaltung der Innovationskraft des Föderalismus, sondern trägt auch zu einem breiter abgestütztem, gemeinsamen Föderalismusverständnis aller beteiligten Akteure bei.

Massnahme 11: Stärkere Verankerung des Föderalismus im Staatskundeunterricht anstreben

Das föderalistische Gestaltungsprinzip zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Schweiz, die mit ihren unterschiedlichen Regionen, Sprachen, Kulturen und Mentalitäten in der Form eines Zentralstaates undenkbar wäre. Zusammen mit der direkten Demokratie gehört die föderale Ordnung zum Kerngehalt der Willensnation Schweiz. Der Staatskundeunterricht ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass nachfolgende Generationen die demokratische und föderalistische Tradition verstehen und weiterführen. In diesem Sinne wird die Bedeutung des Staatskundeunterrichts auch in der Erklärung 2011 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz von Bund und Kantonen unterstrichen.

In der Praxis scheint der Staatskundeunterricht insgesamt jedoch an Bedeutung verloren zu haben. Deshalb sah sich der Nationalrat veranlasst, in der Wintersession 2013 das Postulat «Staatskundeunterricht auf der Sekundarstufe II. Eine Bilanz» (13.3751) anzunehmen. Damit wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über den tatsächlichen Stellenwert des Staatskundeunterrichts vorzulegen. Der Bundesrat, der die Annahme des Postulats beantragte, sieht angesichts der geteilten Zuständigkeiten im Bereich der Sekundarstufe II vor, dass der geforderte Bericht von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet wird.

Die Bestrebungen auf Bundesebene, den Staatskundeunterricht aufzuwerten, sind von den Kantonen aktiv aufzunehmen. Aufgrund ihrer Zuständigkeit für das Schulwesen übernehmen sie hier die Themenführerschaft. Dies bietet auch die Gelegenheit, auf eine stärkere Verankerung des föderalistischen Gedankens in der politischen Bildung hinzuwirken.



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

Dornacherstrasse 28A
Postfach 246
CH-4501 Solothurn
Tel. +41 32 346 18 18
Fax +41 32 346 18 02
info@chstiftung.ch
www.chstiftung.ch