



18. August 2022

Monitoringbericht Föderalismus 2017-2021

Politischer Synthesebericht

Inhaltsverzeichnis

1.	Innovationskraft des Föderalismus im politischen Alltag	3
2.	Zusammenarbeit unter den Kantonen	3
3.	Zusammenarbeit Bund-Kantone	4
4.	Mitwirkung der Kantone an der politischen Willensbildung des Bundes	5
5.	Umsetzung Bundesrecht durch die Kantone	6
6.	Kompetenz- und Lastenverschiebungen	7
7.	Die grossen Themen in der Berichtsperiode aus föderalistischer Sicht.....	9
7.1	Digitalisierung	9
7.2	Klimawandel – Umwelt- und Energiepolitik.....	9
7.3	Gesundheitspolitik	10
7.4	COVID-19: Erste Erkenntnisse zum Föderalismus in der Krise	10
8.	Handlungsfelder und Massnahmen	11
8.1	Bisherige Massnahmen	11
8.2	Künftige Massnahmen	14

Einführung

Der Föderalismus gehört neben dem Rechtsstaat, der direkten Demokratie und der Sozialstaatlichkeit zu den konstitutiven Grundpfeilern der schweizerischen Bundesverfassung. Zudem dient der Föderalismus der Bewahrung der Vielfalt innerhalb der (gebotenen) Einheit, garantiert die Stabilität und trägt zur Krisenresistenz des Landes bei.

Die Weiterentwicklung und Erneuerung des Föderalismus ist ein zentrales Anliegen der *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (ch Stiftung)*. Vor diesem Hintergrund erarbeitet die ch Stiftung einen periodischen Monitoring-Bericht "Föderalismus". Er soll aufzeigen, in welche Richtung sich der Schweizerische Föderalismus entwickelt und mit welchen Massnahmen er gestärkt werden kann. Zudem soll sichergestellt werden, dass allfällige Probleme im Zusammenhang mit dem Föderalismus rechtzeitig erkannt und gegebenenfalls geeignete Massnahmen ergriffen werden können.

Mittels Umfragen wurden die Direktorenkonferenzen, die Regionalen Regierungskonferenzen und die Kantone gebeten, zur Entwicklung des Föderalismus Stellung zu nehmen und die Respektierung der föderalistischen Prinzipien zu beurteilen. Darüber hinaus findet regelmässig auch die Sicht der Wissenschaft (Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg) ihren Ausdruck im Bericht. Die Grundlage für die Einschätzungen der Kantone basiert auf einer Umfrage Ende 2020; spätere Entwicklungen bzw. Einschätzungen durch die Kantone fanden nur punktuell Eingang in den Bericht. Dazu gehören namentlich die Erfahrungen der COVID-19-Krise, welche mittels separaten Berichten berücksichtigt werden (vgl. Ziff. 7.4). Die Auswertung der Erfahrungen aus der COVID-19-Krise wird die Föderalismusdebatte noch einige Zeit beschäftigen und Bestandteil künftiger Monitoringberichte sein.

Als Beurteilungskriterien wurden die in der Bundesverfassung verankerten Mitwirkungsrechte der Kantone sowie die staatsrechtlich geregelten Grundsätze des Verhältnisses von Bund und Kantonen herangezogen. Dazu gehören u.a. die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeiten (Art. 42 BV), die Teilnahme der Kantone am Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene (Art. 45 und 55 BV), die Berücksichtigung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV), die fiskalische Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2-3 BV), die Berücksichtigung der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV), die kantonalen Gestaltungsfreiheiten und Besonderheiten bei der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV) und im Rahmen von Programmvereinbarungen (Art. 46 Abs. 2 BV) sowie die Berücksichtigung von Stellungnahmen der Kantone im Gesetzgebungsverfahren der Bundesverwaltung und des Bundesparlaments.

Mit den Monitoringberichten 2011-2013 sowie 2014-2016 wurden erstmals die Entwicklungen des Föderalismus über mehrere Jahre hinweg relativ umfassend beurteilt und unterschiedliche Sichtweisen und Akteure miteinbezogen. Der erste Teil des Berichts (Ziff. 1-6) betrachtet die föderalistischen Grundsätze und die Koordination der föderalen Ebenen (Gemeinden/Kantone und Bund) in der täglichen Zusammenarbeit. Im zweiten Teil (Ziff. 7) werden ausgewählte politische Themen, welche im Berichtszeitraum von aktueller Relevanz waren, aufbereitet. Wie immer, schliesst der Bericht mit dem Versuch, basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen Trends, Handlungsfelder sowie Massnahmen zur künftigen Förderung und Stärkung des Föderalismus aufzuzeigen (Ziff. 8).

Die im Berichtszeitraum 2014-2016 festgehaltenen Schwerpunkte, Herausforderungen und Trends des schweizerischen Föderalismus stehen auch im Berichtszeitraum 2017-2021 weiterhin als zentrale Pfeiler im Vordergrund. Es handelt sich um klassische Politikfelder des Föderalismus, deren Justierung nicht innerhalb kurzer Zeit zu bewerkstelligen ist, sondern als eine Daueraufgabe über einen grösseren politischen Handlungszeitraum betrachtet werden muss. Trotz dieser auf lange Sicht angelegten Arbeiten sind im Berichtszeitraum innerhalb einzelner, wichtiger Herausforderungen durchaus wiederum positive Akzentverschiebungen festzustellen. Diese Entwicklungen zeigen, dass eine aktive Bewirtschaftung einzelner Problemfelder langfristig durchaus Resultate aufweist.

1. Innovationskraft des Föderalismus im politischen Alltag

In denjenigen Bereichen, in denen die Kantone nach der Bundesverfassung ausschliessliche Zuständigkeiten oder in denen sie weiterhin substanzielle Kompetenzen haben, spielt der Föderalismus nach wie vor eine wichtige Rolle als Laboratorium. Diese sogenannte *Laborfunktion des Föderalismus* hat den Vorteil, dass Entwicklungen und die Erfolgsquote unterschiedlicher kantonaler Problemlösungen und deren Herangehensweise in der praktischen Anwendung getestet, gegebenenfalls auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen angepasst und weiterentwickelt werden können.

Gerade in den ausserordentlichen Zeiten der Corona-Pandemie wurden die *Vorteile des Laborföderalismus* von einigen Kantonen in der Berichtsperiode besonders hervorgehoben (z.B. staatliche Unterstützung bei den Geschäftsmieten). Aber auch in den klassischen, kantonsrelevanten Bereichen wurde die Laborfunktion von den Kantonen mit konkreten Beispielen *positiv* angemerkt, so beispielsweise in den Bereichen der *kantonalen Energie- und Gewässergesetze, Strassen- und Veloweggesetzgebungen, den Bereichen Soziales* (Einsatz von Sozialdetektiven, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Spital- und Langzeitversorgung, Altersbetreuungs- und Pflegegesetze, Schulgesundheitsgesetze, Salario minimo cantonale), *Finanzen und Steuern* sowie *Datenschutz und Digitalisierung*.

Auf der *negativen Seite* wird aus kantonaler Sicht die Tendenz moniert, wonach neben dem Bundesgesetzgeber zunehmend auch die *höchstrichterliche Rechtsprechung* das harmonische Zusammenspiel des Föderalismus und die eigenständige Rechtsgestaltung der Kantone tangieren. Besonders starke und damit *innovationshemmende* Zentralisierungstendenzen werden von den Kantonen in den *Bereichen Steuern, Raumplanungs- und Umweltrecht, Gesundheitswesen* (Planung und Finanzierung) sowie *Datenschutz* angemerkt, wie beispielsweise bei der Umsetzung der STAF-Vorlage oder bei den nur noch begrenzten kantonalen Gestaltungsspielräumen im Rahmen des harmonisierten Bundessteuerrechts. Die Laborfunktion des Föderalismus verliert nach Ansicht diverser Kantone in diesen Bereichen immer mehr an Wirkung. Auch sind in der Berichtsperiode erschwerende Bundesvorgaben in den Bereichen der *Informationssicherheit* sowie für übergreifende, *elektronische Behörden- und Wahlprozesse* (z.B. eUmzug, eVoting) innovationshemmend feststellbar.

Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass der *Laborföderalismus* mit eigenständigen Lösungen der Kantone nach der Gesamtbeurteilung der Kantone weiterhin *gut funktioniert*. Grundsätzlich vermerken die Kantone, mehrheitlich hinreichenden Raum für eigenständige innovative Projekte zu haben. Die Laborfunktion kantonaler Problemlösungen konnte auch im Berichtszeitraum seine Stärken unverändert ausspielen, wenn auch das Potenzial derzeit noch zu wenig genutzt wird. So sollten sich Best Practices im interkantonalen Austausch zukünftig noch stärker etablieren können. Hierzu gehört auch die Aufgabe der zuständigen Entscheidungsträger, der Bevölkerung die Bedeutung und die Vorteile des Föderalismus in der Schweiz verständlicher aufzuzeigen.

2. Zusammenarbeit unter den Kantonen

Interkantonale Vereinbarungen und Verträge tragen wesentlich dazu bei, die Autonomie der Kantone in ihren angestammten Bereichen zu festigen. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Möglichkeit der Kantone, bei der Umsetzung von interkantonalen Verträgen interkantonale Organe mit der notwendigen Rechtsetzung zu betrauen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Die Zusammenarbeit ermöglicht es, die Handlungsfähigkeit der Kantone zur Bewältigung von Problemen zu erhalten oder zu stärken, die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu erhöhen und damit letztlich weiteren Machtverschiebungen auf die Bundesebene zuvorzukommen. Gleichzeitig wird durch die regionale Zusammenarbeit auch die Innovationskraft der kantonalen Politik gestärkt. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass in Einzelfällen interkantonale Vereinbarungen

und Verträge gleich wie staatliche Vorgaben zu zentralen Lösungen führen können, die den regionalen Eigenheiten weniger gerecht werden und die Autonomie der einzelnen Kantone beschränken. Letztlich gilt es, den föderalistischen Nutzen und die entstehenden Kosten im jeweiligen konkreten Fall abzuwägen.

Auch in der Berichtsperiode gab es wieder diverse Beispiele kantonaler Vereinbarungen innerhalb und ausserhalb des Bereichs von Art. 48 f. BV. Als *Vorteil* dieser Zusammenarbeit wird die erhöhte Akzeptanz hervorgehoben, weil regionale Gegebenheiten besser berücksichtigt werden können, als dies bei zentralistischen Regelungen der Fall ist.

Auf der *negativen Seite* wird moniert, dass die Prozesse interkantonaler Vertragsabschlüsse in aller Regel länger dauern (z.B. Schwerfälligkeit des Planungsprozesses bei der hochspezialisierten Medizin, der Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung oder der interkantonalen Deponieplanung). Auf der negativen Seite wird auch die teils mangelhafte Umsetzung erwähnt, da grossmehrheitlich keine systematische Vollkostenabgeltung bzw. -teilung erfolgt (z.B. Spitzenmedizin und Spezialkliniken). Verbesserungsbedarf wird teils beim administrativen Aufwand (weniger Auflagen, weniger detailliertes Reporting und weniger Dokumentationen, Unklarheiten bei den Zuständigkeiten und Verfahren) sowie in Bezug auf eine Stärkung der Verbindlichkeit geortet. Als eher schwierig wird die Einsetzbarkeit des Instruments in Krisenfällen beurteilt (z.B. COVID-19). Es zeigt sich, dass weiterhin Raum besteht, die Zusammenarbeit in Teilbereichen noch zu intensivieren (z.B. Digitalisierung und Polizeiarbeit).

Generell hat sich die interkantonale Zusammenarbeit nach Ansicht der Kantone insgesamt *gut bis sehr gut* etabliert.

3. Zusammenarbeit Bund-Kantone

Die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen nimmt in einem föderalistischen Bundesstaat eine wichtige Rolle ein. Dies gilt sowohl beim Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone, als auch bei der Koordination von gemeinsamen Interessenbereichen und der Mitwirkung bei der Ausgestaltung der Bundespolitik.

Wichtige Parameter der Zusammenarbeit sind aus der Sicht der Kantone die *Regulierungsdichte von Bundesvorgaben* beim Vollzug von Bundesrecht, die *Übersteuerung kantonaler Kompetenzen durch Finanzhilfen des Bundes* ("wer zahlt, befiehlt") und *klare Schnittstellen bzw. klare Kompetenzabgrenzungen* bei Programmvereinbarungen.

Kritische Stimmen monieren, dass die *Überregulierung generell zunimmt*. Push-Faktoren sind dabei nicht zuletzt auch völkerrechtliche Verpflichtungen des Bundes (u.a. des EU-Rechts). Die Bereiche Gesundheit und Soziales sowie Bau-, Umwelt und Energie gaben auch in dieser Berichtsperiode am meisten Anlass zu kritischen Bemerkungen.

Als Beispiele der Zusammenarbeit mit *positiven Aspekten* wurden von den Kantonen etwa die Bereiche Waffenrecht und Datenschutz, Verbraucherschutz, (Chemikaliengesetz), Justizvollzug (Tendenz zu Harmonisierung und Professionalisierung) sowie Gesundheit und Soziales (IV-Revision) genannt. Eher *negativ* bewertet wurden die Bereiche Aufgabenteilung/NFA (Überlappungen und Fehlanreize aufgrund unklarer Aufgabenabgrenzungen), Krankenversicherung (Ergänzung der Grundsätze zur Tarifiermittlung als unverhältnismässiger Eingriff des Bund in die Planungskompetenzen und Tarifgenehmigungen), Ausländerrecht (mangelnde Flexibilität der Bundesgesetzgebung bei Aufenthaltstitel für Ausländer, welche für die kantonale Wirtschaft und Unternehmen gebraucht werden), Bau- Umwelt und Energie (einschränkende Bundesvorgaben beim Bauen ausserhalb der Bauzonen), Finanzen und Steuern (Steuerharmonisierungsgesetz als Rahmengesetz mit zu hoher Regelungsdichte und zu wenig Spielraum).

Bei den *Programmvereinbarungen* werden in der Berichtsperiode hingegen kaum Probleme geortet. Die Aufgaben und Befugnisse der Kantone und des Bundes sind meist klar geregelt. In Bezug auf die Flexibilität der Programmzeiträume und die Mittelzuweisungen zur Durchführung der betreffenden Aufgaben wird jedoch noch ein gewisses Optimierungspotential geortet. Für kleinere Kantone sind die administrativen Anforderungen des Bundes im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen eine zunehmende Herausforderung (Kosten-/Nutzenverhältnis). Grössere Schwierigkeiten werden von den Kantonen vor allem bei den Agglomerationsprogrammen angesprochen.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund wird von den Kantonen *grundsätzlich als gut* beurteilt. Dies gilt insbesondere für die Programmvereinbarungen. Das *grundsätzlich positive Bild* seitens der Kantone deckt sich mit den Erfahrungen der *Konferenzen*.

4. Mitwirkung der Kantone an der politischen Willensbildung des Bundes

Die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes gehört zu den Kernelementen des schweizerischen Bundesstaats. Sie umfasst verschiedene Beteiligungsrechte der Kantone und stellt ein bundesstaatliches Institut dar (partizipativer Föderalismus/Mitwirkungs-föderalismus). Die Bundesverfassung festigt die Bedeutung des Mitwirkungs-föderalismus und gibt den Kantonen Rechtsansprüche, informiert und angehört zu werden. Dies gilt auch für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten, wo die Bundesverfassung die Mitwirkungs-, Informations- und Anhörungsrechte der Kantone im Bereich der Aussenpolitik explizit festhält.

Die kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Anhörungen des Bundes entfalten keine rechtliche Bindungswirkung; die Berücksichtigung der Stimmen der Kantone stellt jedoch ein "politisches Gebot" dar. Daher darf grundsätzlich erwartet werden, dass der Bund auf substantielle Äusserungen der Kantone eingeht und deren Nichtberücksichtigung im Einzelfall hinreichend begründet.

Die Kantone bewerten die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes in der Berichtsperiode *mehrheitlich als gut bzw. stellen eine Verbesserung fest*. Dies gilt grundsätzlich auch in Bezug auf die zeitliche Einhaltung der Vernehmlassungsfristen. Bei den punktuell kritisierten Bereichen (Information, Fristeneinhaltung) gibt es, mit Ausnahme der besonderen Situation während der COVID-19-Krise, keine Verschiebungen gegenüber der letzten Berichtsperiode (die Grundlage für die Einschätzungen der Kantone basiert auf einer Umfrage Ende 2020; die Erfahrungen der COVID-19-Krise fanden deshalb nur punktuell Eingang in den Bericht, werden jedoch Bestandteil künftiger Monitoringberichte sein).

Entsprechend den Massnahmenvorschlägen des Monitoringberichts 2014-2016 haben die Kantone im Berichtszeitraum in einigen Fällen den *frühzeitigen Einbezug oder ein koordinierteres Vorgehen* selbst oder mit Unterstützung der Konferenzen *aktiv* beim Bund *eingefordert*. So etwa im Rahmen der *Corona-Pandemie* (Verordnung zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Corona Virus; Covid-19-Verordnung betr. familienergänzender Kinderbetreuung; mesures d'urgence pour le domaine du sport) sowie in den Bereichen *Bau, Planung, Energie, Verkehr und Umwelt* (FABI/STEP, Gewässerschutzgesetz, Revision Abfallverordnung 2015 (TVA/VVEA), Windkonzept), *Wirtschaft, Finanzen und Steuern* (Modernisierung des Handelsregisters, Steuergesetzgebung, Protection contre les RNI, Wasserzinsen, Systemwechsel NFA/STAF, Mittel- und Gegenständeliste). Die *grundsätzlich gute Bewertung der Qualität der Mitwirkung* der Kantone wird mehrheitlich auch von den *Konferenzen* bestätigt. Es ist jedoch weiterhin zu betonen, dass die Kantonsregierungen aus verfassungsrechtlicher Sicht vom Bund sowohl grundsätzlich *als auch in Ausnahmesituationen* anzuhören sind und sich diese Anhörungen nicht nur auf die verschiedenen Direktorenkonferenzen beschränken darf.

Auch bei der *Mitwirkung in der Aussenpolitik* kann der positive Trend grundsätzlich bestätigt werden. Dies betrifft vorwiegend die Mitwirkung auf politischer Ebene, welche insgesamt als *formal zufriedenstellend* beurteilt wird (leider wurde diese Tendenz in der Schlussphase der Verhandlungen zum InstA getrübt [wichtige Abklärungen mit der EU vor Abbruch der Verhandlungen im engsten Kreis des Bundesrates ohne Einbezug oder Information der Kantone]). Weiterhin stellt sich jedoch die Herausforderung, wie der Transfer der von den Kantonen vorgebrachten Einwände von der politischen auf die technische bzw. Verwaltungsebene des Bundes künftig noch verbessert werden kann. Die von der Bundesverfassung vorgeschriebene Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik zeichnete somit insgesamt in der Berichtsperiode ein *durchzogenes* Bild.

5. Umsetzung Bundesrecht durch die Kantone

Nach der Bundesverfassung sind in der Regel die Kantone für die Umsetzung von Bundesrecht zuständig (Vollzugsföderalismus, Umsetzungsautonomie, Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht). Der Bundesgesetzgeber ist aufgrund der Bundesverfassung gehalten, die Eigenständigkeit der Kantone auch bei der Umsetzung von Bundesrecht zu respektieren und beim Erlass von Organisations- und Verfahrensbestimmungen innerhalb eines bundesrechtlich geregelten Sachbereichs Zurückhaltung zu üben. Dies gilt auch, wenn Programmvereinbarungen zum Einsatz kommen. So liess sich auch in der Berichtsperiode wieder beobachten, dass der Bundesgesetzgeber konkrete Vorgaben zuhanden der vollziehenden Kantone in die Bundesgesetzgebung einfließen lässt (z.B. BG über elektronische Verfahren im Steuerbereich; automatisierten Kontrollen der E-Vignette), Weisungen (sowie Vernehmlassungen) direkt von Bundesämtern ergehen oder der Bund neuen Herausforderungen mittels Projekten und entsprechenden Leistungsvereinbarungen ohne gesetzliche Regelungen zu begegnen versucht, was Fragen der demokratischen Legitimation aufwirft (z.B. bei der Berufsbildung, insbesondere der Integrationsvorlehre).

2012 verabschiedeten der Bundesrat und die KdK einen Bericht zur besseren Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone (Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone: Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund–Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012). Der Bericht beinhaltete 14 Massnahmen. Die Arbeiten wurden mit der Revision des Vernehmlassungsrechts des Bundes Ende der letzten Berichtsperiode 2016 (Art. 15a RVOV) sowie mit den damit eingeführten Massnahmen in der Praxis, weitgehend abgeschlossen. Die KdK-Arbeitsgruppe "Umsetzung Bundesrecht" überprüft seither periodisch die praktische Anwendung der neu eingeführten Massnahmen gestützt auf Erhebungen bei den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen im Rahmen des Föderalismusmonitorings der ch Stiftung. Insgesamt trugen die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Kantonen seither dazu bei, dass Umsetzungs- und Vollzugsfragen bei der Erarbeitung von Bundesrecht besser berücksichtigt werden (vgl. den Bericht vom 23. September 2021: Berücksichtigung der Fragen von Vollzug und Umsetzung bei der Ausarbeitung von Bundesrecht: Zwischenbilanz, Anhang 8). Dazu zählen auch die Erkenntnisse und Empfehlungen, wie sie im Schlussbericht der KdK zur Covid-19-Krise ausgesprochen wurden (Konferenz der Kantonsregierungen: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie; Schlussfolgerungen und Empfehlungen vom 29. April 2022), so insbesondere die Empfehlung Nr. 2, wonach sich der Bund und Kantone in Krisen auf Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung verständigen. Namentlich ist festzulegen, dass die Finanzierungsverantwortung für die direkten und indirekten Kosten, die sich aus Massnahmen des Bundes ergeben, wenn immer möglich zum Zeitpunkt der Anordnung festgelegt wird. Ist dies aus Gründen der Dringlichkeit nicht möglich, erfolgt eine Klärung so rasch als möglich nach der Anordnung. Gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll der Bund umfassend die Auswirkungen der bundesrätlichen Bekämpfungsmassnahmen finanzieren (z.B. Einnahmeausfälle und Mehrkosten im Gesundheits- und Sozialbereich, Härtefallmassnahmen für Unternehmen). Je weniger

Gestaltungsspielräume die Kantone im Vollzug haben, desto stärker steht der Bund in der Pflicht, sich an den Vollzugskosten zu beteiligen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass auch in der Berichtsperiode das *Prinzip der kantonalen Umsetzungsautonomie grundsätzlich* vom Bundesgesetzgeber *eingehalten* und diesbezüglich *wenig Probleme* zu verzeichnen waren.

Verbesserungsbedarf besteht weiterhin beim frühzeitigen zeitlichen und materiellen Einbezug der Kantone in die Vorbereitungsarbeiten von neuem Bundesrecht, bei der Konkretisierung von zu allgemein formulierten Gesetzestexten, bei der hinreichenden Berücksichtigung kantonalen Gegebenheiten, der Angemessenheit der Vollzugsfristen sowie die nicht immer hinreichend repräsentative Vertretung der Kantone in den Arbeitsgruppen des Bundes. Die Kantone erwarten auch, dass die Direktorenkonferenzen ihre Aktivitäten weiter intensivieren, um Vollzugs- und Umsetzungsschwierigkeiten besser antizipieren und Anliegen und Vorschläge der Kantone verstärkt einbringen zu können. Zudem wird das Instrument der koordinierten Umsetzung von Bundesrecht (kuB) noch zu wenig benutzt.

Insbesondere in der Covid-19-Pandemie waren die Kantone mit verschiedenen Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Bundesrecht konfrontiert, wie Zeitmangel, Verzögerung zwischen der Publikation von Verordnungen und deren Erläuterungen, Unklarheiten und zu grosse Spielräume bei den Gesetzesvorgaben, Probleme mit den Strukturen, unklare Aufgabenverantwortung, fehlende Begleitung von Seiten des Bundes etc. Die Krise hat die seit längerem bestehenden Probleme eindeutig zusätzlich verschärft (vgl. dazu näher den ausführlichen Bericht der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK): Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie; Schlussfolgerungen und Empfehlungen vom 29. April 2022, Anhang 7).

Insgesamt sind die Kantone jedoch in der Berichtsperiode mit der Einführung von Artikel 15a RVOV und dem neuen Vernehmlassungsrecht *zufrieden*.

6. Kompetenz- und Lastenverschiebungen

Die Bundesverfassung regelt klar die *Kompetenzaufteilung* zwischen Bund und Kantonen. Demnach bleiben die Kantone in allen Bereichen zuständig, welche die Bundesverfassung nicht explizit dem Bund überträgt. Sowohl für die Begründung neuer Bundeskompetenzen als auch für die Wahrnehmung bestehender Bundeskompetenzen hat der Bund zudem das *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 5a BV) zu beachten.

Probleme ergeben sich in der Praxis zuweilen bei der Auslegung der verfassungsmässigen *Zuständigkeiten des Bundes*, so etwa in der Berichtsperiode im Bereich der Regelung der frühen Kinderförderung oder bei der *bewussten Neuzuteilung von Kompetenzen* an den Bund zulasten der Kantone (Parlamentarische Initiative: Mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung; Parlamentarische Initiative: Stimmrechtsalter 16).

Als kritisch erweist sich immer wieder auch die Versuchung der Kantone, *freiwillig auf Kompetenzen zu verzichten*, in dem sie die Finanzierung und damit auch die Zuständigkeit einzelner Aufgaben der Kantone aus Budgetgründen an den Bund abtreten (z.B. Parlamentarische Initiative: Presseförderung in der Bundesverfassung).

Neben den *Kompetenzverschiebungen* (schleichende Zentralisierung) sind auch *Lastverschiebungen* (schleichende Lastübernahme durch Kantone und Gemeinden) eine aktuelle Problematik des föderalistischen Staatsaufbaus. Die in der Bundesverfassung statuierte Eigenständigkeit der Kantone ist nur solange faktisch gewährleistet, als der Bund den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen

belässt und aktiv dazu beiträgt, dass die Kantone über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Dies impliziert eine *wirksame Regulierungsfolgeabschätzung seitens des Bundes*. Die Übertragung von finanziellen und personellen Lasten gehört zu den *ungelösten Problemen des schweizerischen Föderalismus*. So werden den Kantonen nicht nur Aufgaben des Bundes übertragen, sie übernehmen auch vermehrt Aufgaben und Leistungen, die ursprünglich den Gemeinden übertragen waren. Es kann auch weiterhin festgestellt werden, dass der Bund gegenüber den Kantonen indirekt über Weisungen oder etwa FAQ Vorgaben und Empfehlungen ausspricht, gleichzeitig aber auf die Zuständigkeit und Finanzierungspflicht der Kantone verweist, was den Grundsatz der Einheit von Kompetenzen (Entscheidung) und Lasten (Finanzierung und Umsetzung) tangiert.

Die Zunahme der Regulierungsdichte bewirkt für die Kantone sowohl im Vollzug von Bundesrecht als auch im eigenen Zuständigkeitsbereich eine stete Zunahme von zeitlichen, personellen und damit finanziellen Aufwänden. Über 60% der kantonalen Regulierung entfallen auf die Umsetzung von Bundesrecht und die Verwirklichung von verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die *negativen Auswirkungen* dieser Lastverschiebungen machen sich vor allem durch Abstriche und Lücken bei den Aufgaben und Projekten im eigenen, autonomen Zuständigkeitsbereich der Kantone bemerkbar, was wiederum den Ruf nach Ersatzlösungen durch übergeordnetes Bundesrecht bzw. nach Einführung neuer Bundeskompetenz (offene Zentralisierung) verstärkt. Daher bedarf die angemessene Entschädigung bei Lastverschiebungen künftig einer grösseren Aufmerksamkeit. Auch die definierten Ziele der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vermögen diese Tendenz nur ungenügend aufzufangen, werden doch laufend neue Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Der Ruf nach einer Durchbrechung dieser Dynamik durch eine konsequente Überprüfung der Vereinbarkeit von Bundesgesetzen auf die Verfassungsprinzipien der Aufgabenteilung und -erfüllung durch Gerichte wird vor diesem Hintergrund lauter; eine Entwicklung, die letztlich mit Einschränkungen der Handlungsfreiheit der politischen Entscheidungsinstanzen sowohl der Kantone als auch des Bundes einhergehen.

In Bezug auf die *Zentralisierungstendenzen* halten sich in der Berichtsperiode die unterschiedlichen Meinungen in den Kantonen und Konferenzen die Waage, wobei eine leichte Mehrheit eher eine *Zunahme der Zentralisierung feststellt* (z.B. in den Bereichen Steuern [Harmonisierung Bundessteuer], Raumplanungs- und Umweltrecht, Gesundheitswesen [Planung und Finanzierung], Justiz und Innere Sicherheit, Bildung und Kultur sowie Datenschutz). Eine Minderheit der Kantone (und der Literatur) verweist auch auf die Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer Zentralisierung in bestimmten Sachbereichen (z.B. Gerichtsgebühren, Erdbebenversicherung, private Sicherheitsdienste oder Grund- und Menschenrechtsschutz).

Die Kantone und Konferenzen berichten in der Berichtsperiode 2017-2021 vor allem im Bereich *"Justiz und Innere Sicherheit"* über relativ klare *Zentralisierungstendenzen* – eine Tendenz die sich aufgrund der internationalen Entwicklungen (Terrorismus, Cyberkriminalität etc.) auch im europäischen Kontext stark bemerkbar macht (diverse EU-Initiativen zur Stärkung der Kompetenzen innerhalb von Schengen/Dublin und Europol). Als weitere Beispiele werden die Bereiche *Bau, Raumplanung, Verkehr, Energie u. Umwelt* (Tarifgestaltung im ÖV; Bahninfrastruktur; einheitl. Informatiklösungen beim Strassenverkehrs- oder Handelsregisteramt; Vorgaben im CO₂-Gesetz), *Bildung, Kultur und Sport* (Berufs- und Mittelschulen, Berufsbildung), *Wirtschaft, Finanzen und Steuern* (internationaler Druck durch OECD; Steuerharmonisierungsgesetz, Vorlagen betr. Transparenz im Steuerwesen, Quellensteuerreform, Automatischer Informationsaustausch/AIA, Spontaner Informationsaustausch), *Gesundheit und Soziales* (Initiative "für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls", Mehrwertinitiative; introduzione dell'obbligo di annuncio dei posti vacanti, a seguito dell'attuazione dell'iniziativa "contro l'immigrazione di massa; Gesundheitsberufegesetz; Änderung Familienzulagengesetz) genannt.

7. Die grossen Themen in der Berichtsperiode aus föderalistischer Sicht

7.1 Digitalisierung

Die Schweiz befindet sich bei der Digitalisierung auf einem tiefen Rang (Rang 32 von 36 gemäss Bericht EU-Kommission). Die föderalen Strukturen der Schweiz werden als hemmender Faktor angesehen. Andererseits fördert der föderale Wettbewerb Innovationen und lokal angepasste sowie bedarfsgerechte Lösungen auch in der digitalen Welt. Die Kantone haben vor diesem Hintergrund Leitlinien zur Digitalen Verwaltung erlassen (2018). Zudem errichteten sie zusammen mit dem Bundesrat 2021 die Grundlage für eine neue Organisation "Digitale Verwaltung Schweiz" (DVS). Damit besteht aus föderaler Sicht eine echte Chance, die digitale Transformation der Verwaltung in der Schweiz rasch und in entscheidender Weise vorwärts zu bringen. Damit die DVS ihre Ziele erreichen kann, brauchen ihre Empfehlungen politischen Rückhalt und sie muss mit genügend Ressourcen ausgestattet sein. Bei einem Scheitern wäre künftig mit einer starken Zentralisierung und der Gefahr damit verbundener institutioneller Blockaden zu rechnen (vgl. Bericht der ch Stiftung vom 28. Februar 2022: Digitalisierung; Anhang 3).

7.2 Klimawandel – Umwelt- und Energiepolitik

2011 sah die Bevölkerung im Umweltschutz noch nicht einmal eine Top-Ten-Herausforderung für die Schweiz. Zehn Jahre später, 2021, rangierte der Umweltschutz auf Platz zwei des jährlich publizierten Sorgenbarometers. Die Wahrnehmung des Umweltschutzes hat sich also in jüngster Vergangenheit markant verändert. Dies betrifft neben dem allgegenwärtigen Thema "Klimawandel" unter anderem auch die Themen "Biodiversität", "Wasserqualität", "Bodenqualität", "Lärm" und "nichtionisierende Strahlung".

Der Umweltschutz respektive der Klimawandel machen weder an Kantons- noch an Landesgrenzen Halt. Wie geht die föderale Schweiz damit um? Auf internationaler Ebene hat sie sich 2015 – wie das Gros der Staaten der Welt – mit der Unterzeichnung des Pariser Abkommens verpflichtet, den Temperaturanstieg auf 1.5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. In der Folge wurden Bundesrat und Parlament tätig und revidierten das CO₂-Gesetz, um den Treibhausgasausstoss zu senken. In der Herbstsession 2020 wurde die Totalrevision schliesslich verabschiedet. Die Kantone bedauerten, dass sie in der vorparlamentarischen Phase der Revision nicht konsultiert worden sind. Im parlamentarischen Prozess gelang es schliesslich Einfluss zu nehmen. Konkret konnte verhindert werden, dass das neue CO₂-Gesetz die laufende Revision der kantonalen Energiegesetze torpediert hätte. Dazu wäre es letztlich allerdings ohnehin nicht gekommen, weil das Stimmvolk das neue Gesetz am 13. Juni 2021 ablehnte – entgegen der Empfehlung der Kantonsregierungen.

Aufgrund der grossen Herausforderungen in der Energie- und Klimapolitik ist das Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden zentral. Dabei ist es zielführend, wenn diejenigen Stellen in einer frühen Phase neuer Vorhaben (z.B. Vernehmlassungsvorlage) beigezogen werden, die über Erfahrungen und das entsprechende Know-how verfügen. Unter anderem im Gebäudebereich sind dies die Kantone. Sie haben hier das Heft in die Hand genommen: Im Sinne einer Harmonisierung haben sie via die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) eine Revision der sogenannten Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) verabschiedet. Ausser den Kantonen Solothurn, Bern und Aargau haben alle Kantone die MuKE umgesetzt. Verschiedene Kantone haben darüber hinaus eigene Klimapläne verabschiedet und/oder sich das Ziel gesetzt, bis 2050 auf dem Kantonsgebiet Klimaneutralität zu erreichen (vgl. Bericht der ch Stiftung vom 28. Februar 2022: Klimawandel – Umwelt- und Energiepolitik aus der Sicht der Kantone; Anhang 4).

7.3 Gesundheitspolitik

Es gibt keine zentrale Gesundheitspolitik, sondern verschiedene kantonale Gesundheitspolitiken. Diese gewichtige Rolle der Kantone wurde in der jüngeren Vergangenheit in der Bundespolitik aber oft zu wenig berücksichtigt (z.B. bei der Spitalplanung). Verschiedentlich wurden die Anliegen und Positionen der Kantone sowohl vom Bundesrat und der Bundesverwaltung als auch vom Parlament übergangen. Damit verstärkt sich die klare Tendenz der vergangenen Jahrzehnte hin zu einer Verschiebung der Zuständigkeiten in Richtung Bund.

Es versteht sich von selbst, dass Reformen, wie die einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen (EFAS), die bei den bestehenden Zuständigkeiten und Finanzierungsströmen ansetzen, nicht gegen die Interessen der Kantone beschlossen und nur mit der Unterstützung der Kantone gelingen können. Die Kantone haben es aber auch selber in der Hand, ihre Kompetenzen selber zu stärken, indem sie die interkantonale Zusammenarbeit im Gesundheitswesen weiter vorantreiben. Bei der hochspezialisierten Medizin (HSM), die gemäss Krankenversicherungsgesetz gesamtschweizerisch zu planen ist, arbeiten die Kantone seit über einem Jahrzehnt erfolgreich zusammen. Die GDK will sich vermehrt als Vermittlerin zwischen den Akteuren des Gesundheitswesens engagieren, da diese oft nur auf ihre Einzelanliegen fokussiert sind (vgl. Bericht der Konferenz der Kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom 23. Februar 2022: Gesundheitspolitische Reformen können nur mit den Kantonen gelingen; Anhang 5).

7.4 COVID-19: Erste Erkenntnisse zum Föderalismus in der Krise

Aus rechtlicher Sicht sind föderale Strukturen für die Pandemiebewältigung geeignet, weil das System auf Krisen ausgerichtete Verfahren und Instrumente umfasst. Aber wurde der Föderalismus während der Covid-19-Pandemie als Verbündeter oder als Feind wahrgenommen? Die wichtigen Akteure der Krise sahen den Föderalismus als Labor für innovative Lösungen. Er schaffte Nähe zur Bevölkerung und ermöglichte den Kantonen, den lokalen Situationen mit lokalen Lösungen zu begegnen; insbesondere auch durch eine direkte, glaubwürdige und konkrete Kommunikation. Von verschiedenen Seiten wurde der Föderalismus auch angegriffen. In Medien und Öffentlichkeit war wiederholt von "Flickenteppich", "Kantönligeist" oder "Kakophonie die Rede". Die Wahrnehmung des Föderalismus unterscheidet sich je nach Akteuren und Phasen der Krise. Beim Verbesserungspotenzial stimmen die Ansichten aber überein: bessere Aufgabenteilung und bessere Koordination zwischen Bund und Kantonen, Handlungskompetenz und Verantwortung müssen eine Einheit bilden, Entscheidungsprozesse müssen beschleunigt werden etc. In den kommenden Jahren wird es für Bund und Kantone darum gehen, das Bild und das Verständnis des Föderalismus in der Bevölkerung und der Öffentlichkeit zu verbessern, um das Vertrauen in dieses System wiederherzustellen. Sie müssen vor allem vermitteln, dass die Schweiz gerade dank ihrer föderalen Strukturen gut gerüstet ist, um die Herausforderungen sowohl in Normal- als auch in Krisenzeiten zu bewältigen (vgl. Bericht der ch Stiftung vom 14. März 2022: Wahrnehmung des Föderalismus in Krisenzeiten; Anhang 6). Zusätzlich enthält der Schlussbericht der Konferenz der Kantonsregierungen konkrete Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit des Bundes und der Kantone, welche als Grundlage für künftige Krisensituationen herangezogen werden können (vgl. Schlussbericht der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK): Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie; Schlussfolgerungen und Empfehlungen vom 29. April 2022, Anhang 7).

8. Handlungsfelder und Massnahmen

8.1 Bisherige Massnahmen

In den Berichtsperioden *2011–2013* und *2014–2016* wurden konkrete Massnahmen in sechs Handlungsfeldern formuliert, die im Rahmen von verschiedenen Projekten weiterverfolgt wurden. Der Stand der Umsetzung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Überprüfung Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen

Massnahmen:

- Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone (2011–2013)
- Überprüfung der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone (2011–2013)
- Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone und deren Finanzierung (2014–2016)
- Abbau der Übersteuerung durch Finanzhilfen des Bundes (2014–2016)

Der Bundesrat und die Kantonsregierungen haben im Sommer 2019 ein Mandat für ein gemeinsames Projekt "Aufgabenteilung II" ausgehandelt, um diese Themen vertieft zu analysieren. Nun hat der Bundesrat wenige Monate nach dem Projektstart einseitig beschlossen, dieses Paket wieder aufzuschneiden. Er will die IPV – eines von vier Schwerpunktthemen und mit einem Finanzvolumen von rund 4,5 Mrd. Franken wesentlicher Bestandteil des Projekts – aus dem Projekt herauslösen, weil diese in einem indirekten Gegenvorschlag des Bundes zur Volksinitiative "Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien" (Prämien-Entlastungs-Initiative) geregelt werden soll. Die vom Bundesrat geschaffene Situation entspricht faktisch einem *Projektabbruch*. Es stellt sich somit die Frage, wie die erkannten Probleme bei den Verbundfinanzierungen sowie die Frage der Lastenteilung zwischen den Staatsebenen in einer längerfristigen Perspektive angegangen werden können.

Die KdK beschloss an ihrer Sitzung vom 27. August 2021, Anfang 2022 gemeinsam mit den Direktorenkonferenzen die Frage einer allfälligen Wiederaufnahme der Arbeiten zu erörtern. Diese erachten es als wichtig, dass sich die Kantone mit ihren finanzpolitischen Perspektiven auseinandersetzen und ihre Interessen auch auf übergeordneter Ebene verteidigen. Gestützt darauf soll künftig ein "Monitoring der Kostenentwicklungen" weiterverfolgt werden. Ein solches Monitoring in den Aufgabenbereichen mit hoher Kostendynamik könnte zu neuen Erkenntnissen führen und die Grundlage schaffen, um *nach einigen Jahren* bei Bedarf gewisse Themenfelder näher zu untersuchen und zu prüfen, ob bestimmte Ausgaben an den Bund verlagert werden können bzw. ob eine Wiederaufnahme des Projekts "Aufgabenteilung II" in Erwägung zu ziehen sei. Die Plenarversammlung der KdK nahm an ihrer Sitzung vom 25. März 2022 Kenntnis vom Ergebnis dieser Diskussion und stimmte der vorgeschlagenen Weiterverfolgung des Monitorings zu.

Stärkung der Mitwirkungsrechte und frühzeitiger Einbezug der Kantone bei Bundesvorhaben

Massnahmen:

- Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik des Bundes (2011–2013)
- Frühzeitigen Einbezug der Kantone in Vorbereitung von Bundesvorhaben aktiv einfordern (2011–2013)
- Stärkung der Mitwirkungsrechte und frühzeitiger Einbezug der Kantone bei Bundesvorhaben (2014–2016)

Die Umsetzungsarbeiten des 2012 verabschiedeten Berichts zur besseren Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone sind weitgehend abgeschlossen. Mit dem revidierten Vernehmlassungsrecht und

dem Erlass von Art. 15a RVOV sind wichtige Anliegen für den frühzeitigen Einbezug der Kantone im Gesetzgebungsverfahren erreicht worden. Die Revision richtet sich aber nur an die Bundesverwaltung und verpflichtet das Bundesparlament nicht. Da Rechtsetzung aber auch direkt vom Parlament ausgehen kann wurde 2019 der frühzeitige Einbezug der Kantone in Gesetzgebungsprojekte des Parlaments in einem "Commguide" geregelt. Danach können die Kantone und die Direktorenkonferenzen in die parlamentarischen Arbeiten, insbesondere auf Kommissionsebene, eingebunden werden. Die Handhabung des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in Gesetzgebungsprojekte des Parlaments soll zukünftig im Rahmen dieses Föderalismus-Monitorings überprüft werden.

Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik des Bundes

Massnahmen:

Die Massnahmen zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik des Bundes wurde bis auf Weiteres *zurückgestellt*.

Stärkung der Justiziabilität der Föderalistischen Grundsätze

Massnahmen:

- Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze (2011–2013)
- Stärkung der Justiziabilität der Föderalistischen Grundsätze (2014–2016)

In den letzten 20 Jahren haben die eidgenössischen Räte eine Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze dreimal abgelehnt. Der letzte Versuch geht auf das Jahr 2011 zurück (Vorentwurf Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates/RK-N; Aufhebung von Artikel 190 BV, wodurch die Beschränkung der Normenkontrolle für Bundesgesetze aufgehoben geworden wäre; damit hätten rechtsanwendende Behörden Bundesgesetze auch auf ihre Vereinbarkeit mit der verfassungsmässigen Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen prüfen können).

Zur Möglichkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen wurde im Berichtszeitraum 2014–2016 ein einschlägiges Gutachten in Auftrag gegeben, welches zum Schluss kommt, dass die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze nicht an den materiellen Bestimmungen der Bundesverfassung krankt, welche in wesentlichen Teilen justizierbar sind. Haupthindernis ist hingegen das Anwendungsgebot von Bundesgesetzen (Art. 190 BV). Gemäss Gutachten schliesst Art. 190 BV aber eine Kontrolle durch das Bundesgericht nicht gänzlich aus. Dieser Spielraum könnte durch einen konkreten Anwendungsfall mittels staatsrechtlicher Klage vor Bundesgericht ausgelotet werden. Dazu gilt es künftig einen konkreten Anwendungsfall zu identifizieren, der bei gerichtlicher Überprüfung Aussicht auf Erfolg haben könnte.

Verbesserung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit

Massnahmen:

- Überprüfung der Anwendung des Instruments Programmvereinbarung (2011–2013)
- Erfahrungsaustausch im Bereich der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit (2011–2013)

Im Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei den Verbundaufgaben, die mittels Programmvereinbarungen gesteuert werden, eingehend evaluiert. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich soll im nächsten Wirksamkeitsbericht 2020–2025 vertieft analysiert werden.

Sensibilisierung / Förderung / Bildung

Massnahmen:

- Sensibilisierung für und Förderung des Föderalismus (2014–2016)
- Schulung und Weiterbildung zum Föderalismus fördern (2011–2013)
- Stärkere Verankerung des Föderalismus im Staatskundeunterricht anstreben (2011–2013)

Die Massnahmen wurden ins neue Arbeitsprogramm 2021–2024 der ch Stiftung mit einer Reihe von Aktivitäten im Bildungs- und Sensibilisierungsbereich aufgenommen. Ziel ist es, die Funktionsweisen und Vorzüge des Föderalismus bekannter zu machen und den Föderalismus gesellschaftlich noch stärker zu verankern. Damit sollen hauptsächlich Jugendliche und junge Erwachsene, aber auch Akteure und Akteurinnen der Schweizer Politik, wie Parlamentsmitglieder, Medienschaffende und Verwaltungsangestellte erreicht werden. So plant die ch Stiftung zur Stärkung der politischen Bildung, eine Fachkonferenz zu initiieren; die ch Stiftung arbeitet hier in enger Abstimmung mit der Bildungsdirektorenkonferenz EDK. Die Fachkonferenz wird einerseits konsolidierte Haltungen erarbeiten zu politischen Vorstössen (z.B. in National- und Ständerat), zuhanden der ch Stiftung sowie zuhanden der EDK. Sie vertritt dabei die Interessen der Kantone. Andererseits kann sie Projekte und Vorhaben im Bereich der politischen Bildung vorschlagen respektive selbst initiieren. Die Fachkonferenz Cityoenneté (Arbeitstitel) soll den Grundstein legen für alle künftigen Arbeiten der ch Stiftung im Bereich der politischen Bildung.

Bei der Erwachsenenbildung wurde die Durchführung eines Grundlagenseminars "Föderalismus" angeregt, welches ab 2023 einmal jährlich vom Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF) durchgeführt wird und sich in erster Linie an Verwaltungsangestellte und Medienschaffende richtet. Darüber hinaus wurde die Öffentlichkeitswirksamkeit verschiedener Projekte der ch Stiftung erhöht, um die Vorteile des föderalistischen Systems anhand konkreter Beispiele stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Zu nennen sind hier etwa der der 2021 erneuerte Föderalismuspreis sowie die nationale Konferenz zum Thema "*Medienwandel und Föderalismus*". Schliesslich wurden 2021 alle Vorbereitungen und Vorarbeiten geleistet, um 2022 den *ch Blog* lancieren zu können. Mit dem Blog auf www.chstiftung.ch/ch-blog sollen Debatten zum Föderalismus angestossen, aber auch Grundlagewissen vermittelt werden.

Lobbying / Öffentlichkeitsarbeit

Massnahmen:

- Politische Netzwerke der Kantone und interkantonalen Konferenzen aktiver nutzen (2011–2013)
- Föderalismus in der Öffentlichkeit stärker thematisieren (2011–2013)

Die Massnahmen wurden ins aktuelle Kommunikationskonzept der KdK aufgenommen. Die KdK verfügt über gut institutionalisierte Informations- und Koordinationsgefässe für die Netzwerkpflge auf horizontaler und vertikaler Ebene. Die Aktivitäten zielen einerseits auf eine intensivierete Koordination zwischen der KdK, den Direktorenkonferenzen und den Kantonsregierungen (z.B. *Treffen Präsidien KdK-Direktorenkonferenzen*) und andererseits auf eine wirkungsvolle Interessenvertretung der Kantone gegen aussen, namentlich gegenüber den Entscheidungsträgern auf Bundesebene (z.B. *Föderalistischer Dialog*). Als wertvolles Instrument erwies sich insbesondere auch der Anlass "Stammtisch der Kantone", der jeweils in der zweiten Sessionswoche der Eidgenössischen Räte stattfindet und an dem sich Regierungsrätinnen und Regierungsräte mit Mitgliedern des Ständerats und ehemaligen kantonalen Regierungsmitgliedern im Nationalrat treffen. Im Mittelpunkt steht dabei der Meinungsaustausch über bundespolitische Geschäfte, die für die Kantone von besonderer Relevanz sind.

Angesichts der kommunikativen Herausforderungen wurde zudem die Öffentlichkeitsarbeit der KdK in den vergangenen Jahren verstärkt. Zentrales Instrument ist der Newsletter "*Standpunkt der Kantone*". Der Newsletter wird jeweils im Anschluss an die Plenarversammlung an rund 2500 Empfänger aus Politik, Verwaltung und Medien verschickt und informiert in Kürze über wichtige Entscheide der Plenarversammlung sowie Standpunkte der Kantone in den für sie wichtigen Bundesgeschäften.

8.2 Künftige Massnahmen

Die nachfolgend zu erläuternden Massnahmen verstehen sich weiterhin als direkte oder indirekte Antworten auf die analysierten Trends und Herausforderungen aus den Berichtsperioden 2011–2013, 2014–2016 sowie neu 2017–2021 und sollen bestätigten oder neu aufgezeigten Fehlentwicklungen entgegenwirken.

Ungeachtet der verschiedenen beteiligten Akteure liegt die Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus unverändert primär in den Händen der Kantone. Gefordert sind in erster Linie die *Kantonsregierungen und die interkantonalen Konferenzen*, angesprochen ist aber auch die aktive und praktische Mitgestaltung der beteiligten *Akteure auf Bundesebene*.

Die aus den vergangenen Berichtsperioden resultierenden Handlungsfelder und Massnahmen sind als iterativer Prozess zu verstehen. Bestehende Massnahmen sind daher vor dem Hintergrund bereits erfolgter bzw. abgeschlossener Umsetzungen oder neuer, künftiger Herausforderungen anzupassen. Unter Berücksichtigung der bisherigen Massnahmen und deren Umsetzung werden als *Schlussfolgerung der Berichtsperiode 2017-21* folgende *Handlungsfelder und Massnahmen* neu definiert:

Monitoring der Kostenentwicklungen (ehem. Überprüfung Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen)

Das Anfang 2020 lancierte Projekt "Aufgabenteilung II" wurde bereits nach wenigen Monaten aufgrund sektoralpolitisch gegenläufiger Entwicklungen sistiert. Die Plenarversammlung der KdK beschloss am 25. März 2022 die Arbeiten mittels eines "Monitoring der Kostenentwicklungen" weiter zu verfolgen. Damit bleiben die Probleme der Verbundfinanzierung (z.B. unklare Verantwortlichkeiten und mangelnde Handlungsfähigkeit für die Kantone) jedoch vorerst weiterhin ungelöst. Auch sind die Schwierigkeiten betreffend die Grundlagen der funktionalen Gliederung eines Monitorings der Kostenentwicklungen im Auge zu behalten (u.a. schwierige Abgrenzung der Aufwände in einzelnen Funktionen, die durch Bundesvorgaben ausgelöst werden; kantonale Unterschiede in der Codierung der funktionalen Gliederung).

Massnahmen:

- Konkretisierung des "Monitoring der Kostenentwicklungen" durch GS KdK und FDK (2022)
- Koordination mit Postulat Würth ("Demografischer Wandel und Zusammenhalt der Schweiz")
- Koordination mit der Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (Bericht EFV bis Ende 2022)
- Schaffung der erforderlichen Grundlagen, um bei Bedarf künftig zu definierende Ausgaben auf den Bund zu verlagern (ca. 2022–2027)

Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes

Massnahmen:

Vor dem Hintergrund der Schlussphase der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen sowie der Aktivitäten des Bundes nach dem Abbruch dieser Verhandlungen ist zwecks Sicherung der

Mitwirkungsrechte der Kantone folgendes sicherzustellen (Beschluss Plenarversammlung KdK vom 23. September 2021):

- Einbezug der Kantone in die Arbeiten und Analysen des Bundes, welche die Möglichkeit von autonomen Übernahmen des EU-Rechts vorsieht;
- Verbesserung der Berücksichtigung der kantonalen Standpunkte durch den Bund sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene;
- Umfassende Information der Kantone über alle Gespräche mit den Mitgliedstaaten und den EU-Behörden;
- Einbezug der Kantone in die Strukturen eines allfälligen politischen Dialogs des Bundes mit der EU.

Bildung & Sensibilisierung

Massnahmen:

In den Diskussionen und Auseinandersetzungen rund um die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat das Image des Föderalismus stark gelitten (siehe dazu Ziff. 7.4). Im öffentlichen Diskurs waren auch diverse Missverständnisse auszumachen. So wurde oftmals das Agieren der Kantone, nicht aber jenes des Bundes, mit Föderalismus gleichgesetzt. Die ch Stiftung setzt sich gemäss Statuten und dem aktuellen Arbeitsprogramm 2021–2024 in enger Zusammenarbeit mit der KdK für ein besseres Verständnis von Föderalismus ein. Konkret werden und wurden bei der ch Stiftung und der KdK die folgenden Massnahmen ergriffen:

- Politischer Dialog Bund-Kantone. Auf Anregung der KdK führen die Kantone einen periodischen Dialog mit dem Ständerat zu aktuellen politischen Schlüsselthemen. Ziel dieser Dialoge ist es unter anderem, gemeinsam mit politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern die Aufgabenteilung Bund-Kantone zu diskutieren und die Vorteile föderaler Lösungen aufzuzeigen. Die erste Dialogveranstaltung fand während der Frühjahrssession 2022 statt und war dem Thema "Medien und Föderalismus" gewidmet. Eine weitere Veranstaltung findet in der Herbstsession 2022 statt. Beide Veranstaltungen verstehen sich vorerst als Pilotprojekt, deren Weiterführung zusammen mit dem Büro des Ständerates aufgrund der gewonnenen Erfahrungen noch zu entscheiden sein wird.
- Stärkung Citoyenneté. Die ch Stiftung will die politische Bildung, speziell in den Bereichen Föderalismus, Partizipation, Medienkompetenz und Milizarbeit, stärken. In ihrem Arbeitsprogramm 2021–2024 hat sich die ch Stiftung zum Ziel gesetzt, das politische System der Schweiz für die Bevölkerung besser verständlich zu machen und entsprechendes politisches Engagement zu fördern (Empowerment). Um diese und weitere Fragen vertiefen zu können, setzt die ch Stiftung – in enger Abstimmung mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK – 2023 die Fachkonferenz "Citoyenneté" ein. Ziel ist es, kantonale Aktivitäten im Bereich der politischen Bildung systematisch zu erfassen und in gegenseitigem Austausch bei Bedarf weiterzuentwickeln. Des Weiteren erarbeitet sie konsolidierte Haltungen zu politischen Vorstössen (z.B. in National- und Ständerat) zuhanden der ch Stiftung und der EDK. Sie vertritt dabei die Interessen der Kantone. Die ch Stiftung will darüber hinaus verschiedene Institutionen bei der Entwicklung von Bildungsangeboten für Jugendliche inner- und ausserhalb von Schulen unterstützen, insbesondere mit Fokus Föderalismus. Ebenso stösst sie Projekte selber an und führt diese durch
- Föderalismus-Seminar. Die ch Stiftung hat die Durchführung eines Weiterbildungsseminars zum Föderalismus angeregt. Sie unterstützt das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF) bei der Organisation (z.B. mit Referentinnen- und Referentenvorschlägen) sowie bei der Bekanntmachung des Bildungsangebots. Das Seminar wird ab 2023 einmal jährlich während zweieinhalb Tagen stattfinden und richtet sich insbesondere an Verwaltungsangestellte aller Staatsebenen und an Medienschaffende.
- Medienwandel und Föderalismus. Medienvielfalt und Föderalismus bedingen sich gegenseitig. In Zusammenarbeit mit der KdK und dem Kanton Bern führte die ch Stiftung deshalb im November 2019 die Konferenz "Medienwandel und Föderalismus – Die Rolle der Kantone" durch. Im Hinblick

auf weitere medienpolitische Diskussionen und im Sinne eines Austauschs konkreter Lösungsvorschläge soll 2023 eine weitere nationale Konferenz durchgeführt werden (siehe 4.a.ii des Arbeitsprogramms der ch Stiftung). Ausserdem wird die ch Stiftung ein Monitoring der medienpolitischen Aktivitäten in den Kantonen einrichten.

- Öffentlichkeitsarbeit zugunsten des Föderalismus. Die KdK hat beschlossen, ihre Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren (neue Website, Präsenz auf Twitter). Das Präsidium versucht regelmässig und proaktiv in den Medien anhand konkreter Fragestellungen auf Vorzüge der föderalen Politikgestaltung aufmerksam zu machen. Die ch Stiftung hat zudem im Februar 2022 den ch Blog lanciert (chstiftung.ch/ch-blog), in dem aktuelle föderalismusrelevante Fragen innerhalb spezifischer Schwerpunktthemen diskutiert werden (z.B. Medienvielfalt und Föderalismus oder die Digitalisierung in einem föderalen Staat). Darüber sowie über weitere Aktivitäten im Bereich Föderalismus kommuniziert sie via ihre Social-Media-Kanäle.

Schlusswort

Historisch gewachsen, stetig verbessert, fein austariert, innovationsfördernd, anpassungsfähig, bedürfnisorientiert und in der Bevölkerung verwurzelt, so zeigt sich der schweizerische Föderalismus bis heute als erfolgreiches Staatsmodell. Dies zeigt sich nicht nur anhand seiner im Bericht zu Recht betonten Innovationskraft, sondern auch massgeblich anhand seiner an regionale und lokale Gegebenheiten angepasste Lösungen, die nahe an der Lebenswelt der Betroffenen sind und daher besonders gut akzeptiert werden. Damit erzeugt der Föderalismus Sachnähe und verhindert eine zentralstaatliche Machtkonzentration. Basierend auf dem historischen Selbstverständnis als eigenständige, souveräne Staatsgebilde mit unterschiedlichen sprachlichen, kulturellen, topografischen und wirtschaftlichen Ausgangslagen spielte der schweizerische Föderalismus auch in der Berichtsperiode seine grundsätzlichen Stärken aus.

Auch wenn der Föderalismus in der ausserordentlichen Phase der weltweiten Pandemie bis an seine Grenzen gefordert wurde, so vermochte er sich doch auch in dieser turbulenten Zeit als staatstragende Struktur der Schweiz zu behaupten. Das war unter den genannten Bedingungen keine Selbstverständlichkeit und zeigt, dass der schweizerische Föderalismus in hohem Masse auch vom konkreten und pragmatischen Handeln seiner Akteure auf allen Ebenen des Staates sowie deren Bewusstsein auch über die Schwächen des föderalen Staatsaufbaus und dem verantwortungsvollen Umgang damit abhängt.

Die aussergewöhnlichen Zeiten führten aber auch vor Augen, dass der schweizerische Föderalismus auch "Fehler" verkraftet oder gar besser verkraftet als zentralistisch organisierte Staatsformen. Sie schärften zudem das Bewusstsein, dass der schweizerische Föderalismus kein fertiges Gebäude ist, sondern fortwährend auch bedachter und sorgfältig austarierter Weiterentwicklungen bedarf. Eine Wahrnehmung, die in "guten Zeiten" zwar durchaus bekannt, aber aufgrund der Umstände keine vordringlichen Prioritäten genießt. Vor diesem Hintergrund kann die Pandemie, wie jede Krise auch als Chance wahrgenommen werden, die bewährten Strukturen der schweizerischen Staatsorganisation und des Zusammenlebens weiter zu verbessern und im positiven Sinne zu festigen. Gefragt sind dabei, wie in der Krise so auch im künftigen Alltag, alle Akteure des schweizerischen Gemeinwesens. Die Kantone und der Bund müssen gemeinsam einen Teil der Deutungshoheit über den Föderalismus zurückerlangen, indem sie mit der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Wirtschaft wieder vermehrt in einen Dialog über den Föderalismus von morgen treten. Der vorliegende Bericht über die Entwicklung des Föderalismus in den Jahren 2017-2021 trägt mit seiner rückblickend grundsätzlich positiven Einschätzung und seinen definierten Massnahmen für die kommenden Jahre seinen Teil dazu bei.